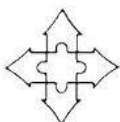


Rolf Barlindhaug  
Arne Holm  
Camilla Lied  
Marit Ekne Ruud  
Dag Einar Sommervoll  
Susanne Søholt

# Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

## NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

Storbyenes praksis for å hjelpe  
vanskeligstilte på  
utleieboligmarkedet

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

<b>NIBR-rapport 2018:3</b>	<b>Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?</b>
<b>NIBR-rapport 2017:14</b>	<b>Hvilken sammenheng finner vi mellom boligtyper og befolkningssammensetning</b>
<b>NIBR-rapport 2017:13</b>	<b>Bostedsløse i Norge 2016. En kartlegging</b>
<b>NIBR-rapport 2016:23</b>	<b>Boligsosialt arbeid i Rælingen kommune</b>
<b>NIBR-rapport 2015: 27</b>	<b>Kommunenes praktisering av startlånsordningen. Effekter av den nye forskriften</b>
<b>NIBR-rapport 2015:21</b>	<b>Helhetlig boligplanlegging. Hvilke elementer inngår?</b>

Publikasjonene  
kan skrives ut fra  
<http://www.oslomet.no/nibr>

Rolf Barlindhaug  
Arne Holm  
Camilla Lied  
Marit Ekne Ruud  
Dag Einar Sommervoll  
Susanne Sørholt

# **Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet**

NIBR-rapport 2018:12

Tittel: Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet

Forfatter: Rolf Barlindhaug, Arne Holm, Camilla Lied, Marit Ekne Ruud, Dag Einar Sommervoll og Susanne Søholt

NIBR-rapport: 2018:12

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-245-5 (Trykket)  
978-82-8309-246-2 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O-3666

Prosjektnavn: KS Utleie

Oppdragsgiver: KS v/ Program for storbyrettet forskning

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Gjennom dokumentstudier og intervjuer med kommunalt ansatte i fire storbyer er byenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet kartlagt. De vanskeligstilte, inkludert flyktninger, kan få et boligtilbud i kommunalt disponerte boliger, hjelp til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet eller de kan gis lån og tilskudd til kjøp av egen eid bolig. Gjennom analyser av Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) og Husbankens bostøtteregister er husleier og egenskaper ved utleiemarkedet i byene beskrevet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juli 2018

Antall sider: 195

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè  
Org. nr. NO 997058925 MVA  
© NIBR 2018

---

# Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag for KS - Program for storbyrettet forskning. Hovedformålet har vært å kartlegge bredden i fire storbyers praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet, og hvilken virkning denne praksisen har hatt for kommunal økonomi, for den som mottar ytelsene fra kommunene og for bomiljøet der utleieboligene er lokalisert.

Rapporten er basert på dokumentstudier, intervjuer av relevante personer i kommunene og en privat utleier, samt analyser av leiemarkedsundersøkelsen og Husbankens bostøtteregister. I Oslo kommune ble også fire utvalgte bydeler besøkt.

Dag Einar Sommervoll fra NMBU har analysert data fra SSBs leiemarkedsundersøkelse. Fra NIBR har Rolf Barlindhaug vært prosjektleder med Arne Holm, Camilla Lied, Marit Ekne Ruud og Susanne Søholt som prosjektmedarbeidere.

Vi vil takke medlemmene i prosjektets referansegruppe for gode innspill og kommentarer underveis. Referansegruppa har bestått av Ketil Wendelbo Aanensen, Oslo kommune (prosjektledende by), Tone Nærum, Bergen kommune, John S. Schistad, Trondheim kommune, Ellen Torgersen, Kristiansand kommune, Ivar Erik Alnæs, Oslo kommune/programstyret og Anne Gamme, KS. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning.

Oslo, juli 2018

Berit Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	7
Sammendrag.....	8
Summary .....	25
1 Bakgrunn, problemstillinger og fremgangsmåte .....	43
2 Kommunens rolle i utleiemarkedet.....	45
2.1 Det kommunale utleiemarkedet i et velferdsteoretisk perspektiv .....	45
2.2 Vanskeligstilte på boligmarkedet .....	51
2.3 Kommunenes handlingsrom og virkemidler i boligpolitikken .....	53
2.4 Kommunal praksis i bosetting av vanskeligstilte.....	63
3 Leiemarkedet – noen kjennetegn .....	71
3.1 Innledning .....	71
3.2 Leiemarkedet i storbyene .....	74
3.3 Leiemarkedet for mottakere av statlig bostøtte .....	90
3.4 Oppsummering .....	97
4 Storbykommunenes praksis .....	99
4.1 Om kartleggingen.....	99
4.2 Kommunal organisering av tiltak knyttet til kommunale og private utleieboliger .....	100
4.2.1 Innledning .....	100
4.2.2 Oslo .....	101
4.2.3 Bergen.....	109
4.2.4 Trondheim: .....	112
4.2.5 Kristiansand: .....	115
4.2.6 Oppsummering .....	116
4.3 Utleiemarkedet – Hva sier KOSTRA?.....	117
4.4 Kommunalt eide boliger .....	120

4.4.1	Beholdning og nyanskaffelser .....	120
4.4.2	Husleiefastsettelse .....	128
4.5	Kommunal bistand til å opprette et privat leieforhold – boligframskaffing.....	130
4.5.1	Innledning .....	130
4.5.2	Boligframskaffing i Oslo .....	132
4.5.3	Boligframskaffing i Bergen .....	137
4.5.4	Boligframskaffing i Trondheim.....	139
4.5.5	Boligframskaffing i Kristiansand .....	140
4.6	Svekket statlig bostøtte - kommunal bostøtte eller sosialhjelp som kompensasjon? .....	141
4.7	Bolig, tjenester og bomiljø.....	144
4.8	Eieretablering som et alternativ til kommunal bolig	148
4.9	Oppsummering .....	151
5	Utnyttelse av det private leiemarkedet - praksis fra andre land .....	157
5.1	Innledning .....	157
5.2	Beskatning av utleievirksomhet.....	157
5.3	Ulike virkemidler rettet mot det private utleiemarkedet.....	158
5.3.1	Virkemidler på tilbudssiden.....	159
5.3.2	Tiltak på etterspørselssiden.....	160
5.3.3	Tiltak for å redusere utleiers risiko .....	161
5.3.4	Eksempler på hvordan boliger tildeles.....	161
5.3.5	Mulige tiltak i det norske utleiemarkedet.....	162
6	Ringvirkninger av ulike kommunale praksiser .....	164
6.1	Innledning .....	164
6.2	Norge – et residuallt leiemarked for vanskeligstilte ..	165
6.3	Utfordringer og målkonflikter ved dagens praksis...	166
6.4	Ringvirkninger for kommunal økonomi.....	167
6.5	Ringvirkninger for den som får bistand.....	171
6.6	Ringvirkninger for bomiljøet der utleieboliger for vanskeligstilte er lokalisert .....	172
6.7	Oppsummering av praksis, ringvirkninger og utfordringer .....	173
7	Storbyenes behov for endringer i statlige rammebetingelser.....	177
7.1	Innledning .....	177
7.2	Aktuelle tema .....	178
7.3	Bedre statistikk .....	184



7.4	Oppsummering .....	186
	Litteratur .....	189

## Tabelloversikt

Tabell 3.1: <i>Hvem eier boligene som husholdningene leier – etter bostedsstrøk? Husholdninger. Prosentfordeling .....</i>	72
Tabell 3.2: <i>Eiere av ekstraboliger etter eierens bostedsstrøk. Husholdninger. Prosent.....</i>	73
Tabell 3.3: <i>Leieprisnivå i storbyer 2012. Oslo indrevest og Ullern=100.</i>	75
Tabell 3.4: <i>Hvem er utleier? Prosent. ....</i>	76
Tabell 3.5: <i>Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet. Prosent. ....</i>	77
Tabell 3.6: <i>Prosentandel innen hver kategori som har egenskap<sup>b</sup>. Alle fire storbyene .....</i>	79
Tabell 3.7: <i>Leietakere etter aldersgruppe i storbyene. Prosent. ....</i>	80
Tabell 3.8: <i>Landbakgrunn på leietakere i storbyene. Prosent. ....</i>	80
Tabell 3.9: <i>Landbakgrunn på leietakere i områder i Oslo. Prosent. ....</i>	81
Tabell 3.10: <i>Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Oslo. Prosent .....</i>	82
Tabell 3.11: <i>Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Bergen. Prosent .....</i>	87
Tabell 3.12: <i>Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Trondheim. Prosent .....</i>	89
Tabell 3.13: <i>Bostøttemottakere etter disposisjonsform og by. Prosent.....</i>	91
Tabell 3.14: <i>Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen. Gjennomsnittlig husleie per kvadratmeter per måned, størrelse på boligen og årsinntekt.....</i>	92
Tabell 3.15: <i>Andel bostøttemottakere som hadde boutgifter over boutgiftstaket. Prosent. 2010 og 2017 .....</i>	93
Tabell 3.16: <i>Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen. Andel med boutgifter over tak og husleie over tak i prosent av boutgiftstak. 2016.....</i>	94
Tabell 3.17: <i>Bostøttemottakere i leid bolig fordelt på kommunalt disponerte og privat eide. Oslo. Prosent .....</i>	95

Tabell 3.18: <i>Bostøttemottakere i leid bolig. Husleie per kvm per mnd, boligstørrelse og inntekt etter område i Oslo.</i>	
<i>Gjennomsnittstall.....</i>	96
Tabell 3.19: <i>Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen.</i>	
<i>Andel med boutgifter over tak og busleie over tak i prosent av boutgiftstak. 2016 .....</i>	97
Tabell 4.1: <i>Utvalgte KOSTRA-tall for de fire storbykommunene.</i>	
<i>Beholdning ved utgangen av 2017 og tall for året 2017.....</i>	118

---

## Figuroversikt

Figur 2.1:	<i>Alternative kommunale strategier for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.....</i>	64
Figur 3.1:	<i>Fordeling mellom tidsbestemte og tidsubestemte leiekontrakter etter startår for opprettelse av leiekontrakt. Antall. Alle byene.....</i>	78
Figur 3.2:	<i>Leie per kvm per måned etter område. Oslo.....</i>	82
Figur 3.3:	<i>Gjennomsnittlig leiepris per kvadratmeter etter bydel i Oslo...</i>	83
Figur 3.4:	<i>P/E-rate etter bydel. Oslo. 2015.....</i>	84
Figur 3.5:	<i>Bydeler i Bergen.....</i>	86
Figur 3.6:	<i>Leie per kvm per måned etter område. Bergen.....</i>	87
Figur 3.7:	<i>Bydeler i Trondheim.....</i>	88
Figur 3.8:	<i>Leie per kvm per måned etter område. Trondheim.....</i>	90
Figur 4.1:	<i>Skisse av boligframskaffing for flyktninger - basert på veiledning for Trondheim kommune.....</i>	131

# Sammendrag

*Rolf Barlindhaug, Arne Holm, Camilla Lied, Marit Ekne Ruud,  
Dag Einar Sommervoll og Susanne Søholt*

## **Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet**

NIBR-rapport 2018:12

### **Bakgrunn og problemstillinger**

Hovedformålet med dette prosjektet har vært å kartlegge bredden i fire storbyers praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet, og hvilken virkning denne praksisen har hatt for kommunal økonomi, for den som mottar ytelsene fra kommunene og for bomiljøet der utleieboligene er lokalisert. Dagens statlige rammebetingelser, både lovverket knyttet til boligframskaffing og tjenesteytelser til vanskeligstilte på boligmarkedet, samt strukturen i det private leiemarkedet legger føringer for det kommunale handlingsrommet på det boligsosiale feltet. Innenfor dette handlingsrommet kan kommunene velge i hvilken grad de vil anskaffe og eie kommunale boliger, drive innleie av kommunalt disponerte boliger fra private eller å hjelpe vanskeligstilte til selv å skaffe seg leiekontrakter på det private leiemarkedet.

Måltrettet hjelp til etablering i eiermarkedet kan både være et supplement og et alternativ til ensidig satsing på utleie. Å skaffe tilveie boliger, velge ut beboere til boligene og følge opp beboere mens de bor, krever en bred tverrfaglig tilnærming i kommunen, og en tydelig forankring i toppledelsen. Hvordan kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet har dermed betydning for de resultatene som oppnås.

Vi har brukt ulike datakilder til å beskrive leiemarkedet i kommunene og benyttet dette materialet pluss kartlegging av

praksis til å diskutere utfordringer og mulige endringer i statlige rammebetingelser. I tillegg peker vi på hva slags data som synes å mangle om det norske leiemarkedet, utover det som finnes i KOSTRA og i de årlige leiemarkedsundersøkelsene som gjennomføres av SSB.

I prosjektet har vi foretatt dokumentstudier, intervjuet relevante personer i kommunene og en større privat utleier. Alle kommunene er blitt oppsøkt for intervju, i Oslo kommune også fire utvalgte bydeler. I Oslo ble dette gjort fordi byen er den eneste som har desentralisert mange av de boligsosiale oppgavene. Bydelene er videre gitt frihet til å selv å finne fram til en hensiktsmessig organisering av oppgavene.

### **Bolig som et velferdsgode?**

Bolig er i hovedsak et markedsgode som ikke er gjenstand for produksjon under offentlig kontroll og offentlig fordeling. De fleste av dagens boligsosiale virkemidler er etterspørselsrettet i form av behovsprøvede lån og tilskudd til å kunne skaffe seg og beholde en bolig. I motsetning til denne «in cash» politikken kan en betrakte kommunale boliger eller boligframskaffing på det private utleiemarkedet som et gode som tildeles kvalifiserte boligsøkere etter en søknad og utvelgelse («in kind»).

Til forskjell fra mange andre offentlig framskaffede goder som enten er gratis eller krever en mindre egenandel, kreves det markedsleie både i det private utleiemarkedet og nå oftere også i de kommunalt disponerte boligene. Det begrensede kommunale tilbudet, som gir vanskeligstilte et tilbud i de kommunalt disponerte boligene og bidrar med hjelp til at andre blir i stand til å opptrø på det private leiemarkedet, gjør at denne leiesektoren betraktes som residual. Det residuale forsterkes gjennom et ønske om rask gjennomstrømning og korte tidsbestemte kontrakter.

Det kan være en rekke begrunnelser for at kommuner aktivt skal bruke leiesektoren ovenfor vanskeligstilte på boligmarkedet. For det første er det en kjensgjerning at maksimal egenbetaling og statlig bostøtte ikke er tilstrekkelig for å dekke husleien, enten kommunene bruker gjengs leie eller utgifts/ kostnadsdekkende leie som husleie-prinsipp. I slike situasjoner kan det være ønskelig for kommunen å ha kontroll med lokalisering og standard, slik at det kommunale husleietilskuddet, enten gitt gjennom en egen

kommunal bostøtteordning eller over sosialhjelpsbudsjettet er mer forutsigbart. For det andre vil noen beboere ha behov for spesialtilpassede boliger, mens andre vil ha behov for betydelige bo-oppfølgingstjenester. I tjenesteyting kan samlokalisering av beboere med behov for omfattende tjenester være kostnadseffektivt. For det tredje gir Staten gjennom Husbanken tilskudd til anskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger, noe som gir kommunene et insitament til selv å anskaffe slike. For det fjerde vil mange beboere av ulike grunner ikke være i stand til å etablere et leieforhold med private utleiere. Dette har satt målrettet boligframskaffing på dagsorden og brukes til å framskaffe boliger både til vanskeligstilte og flyktninger. For det femte viser studier at leietakere med bestemte kjennetegn vil kunne oppnå et leieforhold, men får et betydelig leiepristillegg som i noen tilfeller må dekkes av kommunen. En aktiv risikodempende politikk overfor utleiere kan dempe denne forskjellsbehandlingen. For det sjette vil en høy gjennomstrømning i de kommunalt disponerte boligene, av effektivitetshensyn gjøre det hensiktsmessig å ha rask tilgang på boliger kommunen disponerer, noe som tilsier en beholdning av slike.

#### **Hva slags boligtilbud gis til vanskeligstilte?**

En vanskeligstilt husholdning med et boligbehov kan hjelpes av kommunen på flere måter. Med de (skattemessige) fordeler som i dag er knyttet til boligeie, kan kommunen vurdere om en husholdning har tilstrekkelig betalingsevne til å betjene et nødvendig gjeldsopptak gjennom startlåneordningen, og deretter bli utstyrt med et finansieringsbevis for selv å opptre i markedet. Det lokale prisnivået, sett i forhold til størrelse og kvalitet på boligen, vil være avgjørende for om dette alternativet er aktuelt. Eieralternativet kan også oppnås gjennom ulike leie til eierordninger, der fokuset spesielt er rettet mot beboere i kommunalt disponerte boliger, som enten kan få tilbud om å kjøpe boligen de bor i eller få tildelt et finansieringsbevis for kjøp i markedet. Både startlån og boligtilskudd til etablering kan brukes.

Er eieralternativet uaktuelt, vil kommunen vurdere om husholdningen skal tildeles en kommunal disponert bolig eller få hjelp til å opprette et leieforhold i det private utleieboligmarkedet (boligframskaffing). I denne avgjørelsen inngår også en vurdering av hvor omfattende tjenestebehov husholdningen vil måtte ha.

I de siste årene er det opprettet privateide boligprosjekter med kommunalt disponerte samlokaliserte boliger i form av tilvisningsboliger finansiert med Husbankens grunnlån.

### **Leiemarkedet i storbyene**

Leieprisnivået varierer både mellom og innen byene. I følge SSBs leiemarkedsundersøkelser har Oslo høyere leiepriser i alle de fire delområder det fins statistikk på, enn i områder i de andre byene. I Oslo varierer salgspriene på boliger betydelig mer geografisk enn leieprisene. Dette innebærer at yield<sup>1</sup> og avkastning for investorer i boligutleie er betydelig større i øst enn i vest. Profesjonelle utleieinvestorer forteller at det er vanskelig i det hele tatt å få lønnsomhet i boligutleieprosjekter i vest. Bergen har et leieprisnivå på ca. 70 prosent av området med det høyeste prisnivået i Oslo. Tilsvarende andel i Trondheim og Kristiansand er hhv 60 og 55 prosent. Det er småskalautleiere som dominerer utleiemarkedet i storbyene, særlig er andelen høy i Kristiansand. Oslo har et større innslag av profesjonelle utleiere enn de andre byene. Omfanget av tidsbestemte leiekontrakter er størst i Oslo og minst i Kristiansand.

Leiemarkedet er også studert med utgangspunkt i bostøtte-registeret, dvs. at det kun er leietakere med bostøtte som er med. Disse bostøttemottakerne utgjør en varierende andel av det totale leiemarkedet i byene, fra 13 prosent i Trondheim til 27 prosent i Kristiansand. Utbetalt bostøtte er avhengig av hvor stor forskjell det er mellom det som forventes at beboeren skal betale selv og et tak for godkjente boutgifter. Boutgiftstaket varierer med geografi og antall personer i husholdningen. Størrelsen på hva som forventes betalt av beboeren stiger med inntekt og varierer med husholdningstype. Når boutgiftstakene varierer mellom byene, varierer også de såkalte inntektsgrensene mellom byene, dvs. den inntekten hvor en faller ut av bostøtteordningen.

Fra 2010 har andelen bostøttmottakere som har faktiske husleier over boutgiftstaket i Oslo økt med 31 prosentpoeng til en andel på 83 prosent i 2017. I prosentpoeng har økningen vært omtrent like stor i Kristiansand, men bare til en andel på 55 prosent. I de to andre byene har økningen i prosentpoeng vært på hele 45, til at andelen som ligger over boutgiftstaket i 2017 er på 75 prosent. Blant de som har husleier høyere enn boutgiftstaket, har mottakere

---

<sup>1</sup>Leieinntekter i prosent av boligens markedsverdi



i Oslo husleier som i snitt ligger 37 prosent over taket, mens Kristiansand har en tilsvarende andel på 18 prosent. Både Oslo og Bergen, som bruker gjengs leie som husleieprinsipp, har større forskjell mellom den husleien de betaler og boutgiftstak enn de to andre byene med et utgiftsdekkende husleieprinsipp.

Vi registrerer to typer innelåsningseffekter i de kommunale utleieboligene. For det første vil det være ønskelig å opprettholde et kommunalt utleieforhold når den faktiske husleien ligger under det en må betale i det private utleieboligmarkedet. For det andre vil det være en innelåsningseffekt i kommunale utleieboliger når den kommunale bostøtteordningen er knyttet til de kommunale utleieboligene og at brukerne kommer økonomisk bedre ut av en kommunal bostøtteordning enn ved supplerende sosialhjelp. Begge disse mekanismene kan beskrives som en fattigdomsfelle, noe som innebærer at den positive effekten av en inntektsøkning i sin helhet spises opp av fordeler en mister ved å gå fra et kommunalt til et privat utleieforhold.

Overgangen til månedlig beregning av inntekter og bostøtteutbetaling i den statlige ordningen oppfattes som negativ både for kommunal ytelsesforvaltning og for brukerne, noe som spesielt framheves av Kristiansand kommune. Som følge av endringen skapes det etter kommunens mening økt institusjonalisering og avhengighet til NAV. Også Oslo kommune mener at det samlet sett er grunn til å tro at den nye ordningen vil innebære relativt sett lavere kostnader for staten, totalt sett lavere støtte per støttemottaker, og økte sosialhjelpskostnader for kommunene.

### **Hva sier KOSTRA-statistikken?**

KOSTRA-statistikk for de fire storbyene viser mange likhetstrekk, men også noen forskjeller mellom byene. Kommunalt disponerte utleieboliger som andel av boligmassen varierer fra 3.7 prosent i Oslo til 4.9 prosent i Kristiansand. Kristiansand leier inn flere boliger for fremleie enn de selv eier. Det må samtidig nevnes at mange av de innleide boligene i Kristiansand er innleie fra stiftelser som kommunen er involvert i. Også årlig turnover i de kommunale boligene varierer med 6 prosent i Bergen til 16 prosent i Kristiansand.

Oslo kommune bruker vanligvis 3 og 5-årskontrakter i sine utleieboliger. Unntaket er søkere med et varig behov for

kommunal bolig som kan gis lengre kontrakter. I Oslos tilvisningsboliger gis det 3-års kontrakter, også til beboere som ikke er tilvist av kommunen. Utleier tilbyr som regel å fornye alle kontrakter, også for de som er tilvist. I noen tilfeller vil en fornyelse innebære en overgang fra den kommunale tilvisningskvoten til den ordinære utleiekvoten i tilvisningsprosjektet. I tilvisningsboligene legges det derfor mer vekt på bostabilitet enn på gjennomstrømning.

Oslo og Bergen benytter gjengs leie i sine boliger, mens de to andre byene setter husleienivået slik at inntektene skal dekke de utgiftene kommunen har til boligene. Det er byene som har tilnærmet markedsleie på boligene som også har en kommunal bostøtteordning for å dekke opp en del av den husleien som ikke kan forventes dekket av beboer og statlig bostøtte.

Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad det i dag er et tilstrekkelig antall kommunale boliger i byene, selv om det finnes ventelister og forsøk fra kommuner og bydeler på å fastsette et udekket behov. Behovet vil være avhengig av pris- og leienivå i den enkelte by, i hvilken grad kommunen har en målrettet politikk på å skaffe eierboliger, også til mange av de mest vanskeligstilte, hvor interesserte og gode kommunene er til å hjelpe søkere inn i det private utleiemarkedet med aktiv boligframskaffing og hvilke tiltak de igangsetter for å trygge utleiery, slik at de er villige til å leie ut på nytt når noen flytter.

### **Praksis i storbyene**

Den boligsosiale politikken er mindre forankret i lovverket enn andre politikkområder. Nasjonal måloppnåelse søkes gjennom låne- og tilskuddsordninger, informasjon og kompetanseoppbygging i kommunene. Dermed har kommunene stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet. Det fins ikke noe fasitsvar på hvordan disse oppgavene skal organiseres, men utfordringene og oppgavene er de samme i alle kommuner.

For det første skal kommunene framskaffe boliger, både gjennom å eie selv og ved innleie. Boligene skal forvaltes, og omfanget vil avhenge av om kommunen eier hele bygg eller om kommunen eier innskutte boliger i borettslag og sameier. I de sistnevnte boligene vil det være borettslaget eller sameiet som står for ytre vedlikehold.

Det er mange hensyn å ta ved tildelingen av boliger etter søknad. Noe av boligtilbudet kan være øremerket for visse beboergrupper, mens i andre boliger står kommunen fritt til å sette sammen en hensiktsmessig beboergruppe. Mange av beboerne trenger bo-oppfølgingstjenester for å kunne fungere tilfredsstillende i egen bolig. Dette kan være tjenester som er regulert i lovverket, men også tjenester som ikke er rettighetsfestet og som kan ha stor betydning for et fungerende bomiljø. Mange sektorer eller enheter i kommunen kan være involvert, og det er ikke bestandig opplagt i hvilken enhet tjenestene skal plasseres.

Organiseringen i Oslo er påvirket av den rolle og de beslutninger som er lagt til de 15 bydelene og de oppgavene som er lagt til to byrådsavdelinger, der den ene ivaretar kommunalt eierskap og den andre har ansvaret for den boligsosiale politikktutforming, byomfattende tilbud til vanskeligstilte og i hovedsak forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene.

Som hovedregel skal boliger i Oslo tildeles i den bydelen søkerne oppholder seg i. Bydelene har videre ansvaret for boligframskaffing til flyktninger og andre vanskeligstilte, samt ansvar for at det utarbeides boplaner, forstått som utvikling av bokompetanse og en plan for framtidig boligkarriere for mange av beboerne i kommunalt disponerte boliger. I Oslo utveksles det erfaringer på tvers av bydeler for i størst mulig grad å få til en likebehandling av søkere.

De andre byene har sentralisert oppgavene i større grad, samtidig som mange henvendelser fra vanskeligstilte skjer til lokale NAV-kontorer, ofte ett i hver bydel. I Bergen er det boligsosiale feltet spredt på 3 avdelinger og på flere underliggende etater i disse avdelingene. Dette krever et omfattende samarbeid på tvers av både etater og avdelinger.

I Trondheim er det boligsosiale arbeidet fordelt på to tjenesteområder og flere enheter under disse. Rådmannens fagstab dekker alle tjenesteområdene. Kommunaldirektørene for de ulike tjenesteområdene sammen med rådmannen utgjør kommunens strategiske ledergruppe. I Trondheim er det Rådmannens fagstab som planlegger nye boliger og som fremmer politiske saker hvor tomter og konkrete boliger presenteres. Eierskapsenheten gjennomfører strategisk kjøp, salg, forvaltning og utvikling av kommunal grunn. Ansvaret for kjøp av boliger tilligger

Eierskapsenheten, men skjer etter bestilling fra Rådmannens fagstab. Initiativ til anskaffelse skjer med utgangspunkt i en vurdering av boligbehovet innenfor de ulike målgruppene. Trondheim eiendom har forvaltningsansvaret for de kommunale boligene og ledes av en direktør med rapportering til rådmannen.

NAV-kontorene i Trondheim har ansvaret for de midlertidige boligene, i tillegg til å gi råd og veiledning om spørsmål som vedrører bolig- og boligpolitikkenes virkemidler. Dette gjelder også startlånordningen, som er lagt til ett bestemt NAV-kontor. Dette kontoret forvalter også den statlige bostøtteordningen.

De to sentrale sektorene i Kristiansand kommune er «Teknisk» og «Helse og Sosial». Teknisk sektor har ansvaret for planlegging. Sektoren har også en enhet kalt Kristiansand Eiendom KE. Enheten er kommunens faginstans for fast eiendom og omfatter forvaltning, kjøp, salg, inn- og utleie, drift, vedlikehold, renhold og utvikling av kommunens eiendommer. Kristiansand Boligselskap KF er et kommunalt foretak som skal framskaffe boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, både kommunalt eide og innleide. Både de økonomiske virkemidlene, tjenestetildeling, boligframskaffing for flyktninger og vanskeligstilte, samt NAV ligger i ulike virksomheter under sektoren Helse og sosial.

### **Bruk og anskaffelse av kommunale utleieboliger**

Et mål om større gjennomstrømning i den kommunale boligmassen i Oslo, dels ved at livstidskontrakter er blitt kraftig redusert, og dels ved å bistå flere beboerne ut av kommunale boliger og over i eide boliger, synes å ha fristilt flere boliger til nye vanskeligstilte. Særlig de siste 5-6 årene har utskiftingstakten økt ifølge Velferdsetaten. Oslo kommunes statistikkbank for 2017 viser at 37 prosent av de kommunalt eide utleieboligene er boliger i sameier og borettslag. Andelen varierer betydelig mellom bydelene, fra 5 prosent i Bydel Sagene til 77 prosent i Bydel Søndre Nordstrand. Det er et mål å spre de kommunale boligene, i praksis ved en reduksjon i noen østlige bydeler og anskaffelse av nye i vest. En østlig bydel vil helst reversere nedsalget fordi behovet for kommunale boliger er svært stort i bydelen. Mange bor utrygt i dårlige boforhold på det private leiemarkedet og ønsker seg over i kommunale boliger.

Oslo kommune har to kommunale bostøtteordninger, den største (BKB) er rettet mot beboere i kommunalt disponerte utleieboliger. Siden kommunal bostøtte, i motsetning til sosialhjelp, dekkes av det sentrale budsjettet, ønsker bydelene i Oslo boliger som er innlemmet i denne kommunale bostøtteordningen. Beboere i tilvisningsboliger og framskaffede boliger i det private utleiemarkedet får ikke BKB.

Bergen kommune har laget en handlingsplan for å anskaffe flere kommunale utleieboliger, halvparten vil kommunen eie selv, mens den andre halvparten vil være privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett. I planen ble det identifisert personer som ikke kunne plasseres i vanlige kommunale utleieboliger. Etablering av tilbud for disse målgruppene vil bidra til ønsket differensiering av bolig og botilbud. Dette er tilbud Bergen kommune vil bygge og eie selv. Også i Bergen har det over lang tid vært et ønske om at den kommunale boligmassen skal fordeles jevnere over hele kommunen og at opphopingen av kommunale boliger i sentrale strøk løses opp. Mange trygdeboliger som det i dag er liten etterspørsel etter har blitt tilbakeført for utleie til andre grupper. En utfordring har vært at en i lengre perioder har måttet leve med en blanding av beboere.

Trondheim kommune kjøper ikke boliger i bykjernen fordi kommunen eier mange boliger der fra før. Kjøpene foretas overalt ellers i byen, bortsett fra i enkelte områder som har mange kommunalt eide boliger. Det kjøpes ellers boliger i alle områder og kommunen har kjøpt et stort antall boliger i de nyetablerte boligområder. Både borettslagsboliger og boliger i sameier samt nye boliger kjøpes. De kommunalt eide boligene i Trondheim kommune bebos av de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen har strammet inn retningslinjene for å få kommunal bolig, noe som innebærer at de som kan dra nytte av andre boligvirkemidler enn kommunal utleiebolig skal gis avslag. Sammen med en større bevisstgjøring rundt rask gjennomstrømning ved korte kontrakter og et godt tilbud i det private utleiemarkedet har dette ført til en betydelig tomgangsleie i kommunens utleieboliger.

Kristiansand kommune har inngått tildelings- og tilvisningsavtaler med flere frivillige organisasjoner og en privat utleier. Noen av boligene er bemannede. Kommunen har utfordringer knyttet til

selveide kommunale stiftelser. En stor del av boligene i disse er serviceboliger for eldre. Ganske mange står tomme fordi behovet fra eldre er redusert. Mange nye boliger tilpasset eldre er bygget i det private markedet og flere eldre har i dag ressurser til å etterspørre disse. Stiftelsesboligene kan ikke selges eller brukes til vanskeligstilte fordi stiftelsens vedtekter sier at boligformålet er eldre personer.

### **Boligframskaffing**

Denne aktiviteten dreier seg om framskaffelse av boliger på det private utleiemarkedet, men der boligene ikke regnes som kommunalt disponerte fordi leiekontrakten inngås mellom utleier og beboer. Det er ulike utleieaktører og ulike motiver for å tilby utleieboliger til vanskeligstilte husholdninger. Tilbyderne kan være store profesjonelle firmaer, mindre firmaer med en lavere aktivitet og enkeltpersoner som eier et fåtalls leiligheter. I tillegg fins det ideelle organisasjoner eller stiftelser som leier ut til særskilte grupper. Utover dette finnes det aktører som leier ut en sekundærbolig eller som leier ut boenheter tilknyttet egen bolig. Kommunene kan komme i kontakt med disse utleierne gjennom utleierens annonsering og visninger, kommunens egen annonsering av behov for utleieboliger og gjennom oppbygging av et register over potensielle utleiere. For å beholde interessen fra utleierne om langvarig utleie tilbyr kommunene ulike risikodempende tiltak som boligkompetanse, individuell bistand, serviceerklæring osv.

Målgruppen for boligframskaffing kan både være flyktninger og andre vanskeligstilte. Boligframskafferens tar ofte utgangspunkt i personer med et boligbehov som har problemer med å opptre i leiemarkedet for eksempel grunnet språk og psykiske utfordringer. En bydel har fokus på dem som er på midlertidig døgnovernatting og dem som er på en utgående kontrakt i en kommunal bolig. For å klare å bosette kvoten av flyktninger en bydel i Oslo har fått tildelt, har det gått utover kvaliteten. På bydelsnivå i Oslo må tildelt flyktningekvoten bosettes i bydelen, mens boligframskaffing generelt kan innebære bosetting av klienter til andre bydeler.

En sentral bydel bruker kommunale boliger til flyktninger, dels fordi det er mange useriøse utleiere i det private utleiemarkedet og dels fordi en kan utnytte den kommunale bostøtteordningen og dermed slippe å bruke supplerende sosialhjelp. Dette påvirker igjen andre vanskeligstiltes mulighet for å få tildelt en kommunal bolig.

Oslos flyktningmelding understreker at det er stor forskjell på en situasjon hvor flyktningen selv eller med hjelp fra kommunen aktivt søker etter og selv inngår en leiekontrakt i en bolig i det private boligmarkedet, og en situasjon hvor flyktningen passivt får tildelt en bolig av kommunen.

Utgangspunktet for boligframskaffelse på det private utleiemarkedet i Bergen er et vedtak om boligbistand, basert på § 17 i Sosialtjenesteloven. Bergen ønsker at flere vanskeligstilte får tilgang til utleieboliger i det private marked, enten på egenhånd, eller med bistand fra sosialtjenesten i hver bydel. Det private utleiemarkedet har den siste tiden av ulike årsaker blitt noe mindre stramt, noe som gir rom for vanskeligstilte husstander, herunder både flyktninger og andre. «Bergen bidrar», plassert i Etat for inkludering, samarbeider med private huseiere som ønsker å leie ut til flyktninger. I alt har 70 prosent av nyankomne flyktninger fått bolig gjennom det private utleiemarkedet.

Trondheim kommune har en målsetting om å bosette 40 prosent av flyktningene i det private leiemarkedet. Mulighetene for dette varierer med markedssituasjonen på det private utleiemarkedet. Helst vil kommunen ha noen faste utleiere å forholde seg til. Trondheim investerer mer i å få til en god relasjon med store utleiere enn med mindre for lettere å få tilgang til mange utleieobjekter.

Kristiansand kommune har gjennom mange år benyttet det private markedet til førstegangsbosetting – også når antall bosettinger var på sitt høyeste som følge av «flyktningkrisen». Kommunen overvåker det private utleieboligmarkedet og har god oversikt over tilgjengeligheten i dette markedet. Hvor mange boliger kommunen trenger fra det private utleieboligmarkedet avhenger først og fremst av antall husstander som skal førstegangsetableres. Hele 90 prosent av alle flyktninger i Kristiansand bosettes privat. Etter en nedgang i behovet for å skaffe boliger til flyktninger, er det ikke noe problem å framskaffe privateide boliger i et velfungerende privat leiemarked.

### **Bo-oppfølgingstjenester og bomiljø**

I noen bydeler i Oslo ligger de kommunale boligene i store bygårder med både små og store leiligheter. Derfor bor enslige i samme gård som barnefamilier. Dette kan skape problemer når

flere sliter med alvorlige rusproblemer og psykiske lidelser og disse blandes med flyktninger og ordinære vanskeligstilte. En bydel har god erfaring med en beredskapsleilighet i slike bygg, bemannet med bomiljøarbeidere. Aktivt bomiljøarbeid hjelper og beboerne blir bedre kjent med hverandre. Boligbygg har rustet opp uteområder i noen av gårdene. Det er kostnadmessig krevende å tilby bomiljøtjenester i enkeltstående kommunale boliger i borettslag og sameier.

Bergen kommune har et ambulerende team som følger opp bostedsløse. Dette er et treårig prosjekt med midler fra Fylkesmannen, som startet opp i 2015. Dette er et tilbud utover at det også tilbys bo-oppfølgingstjenester fra NAV sosialtjeneste i alle bydelene. Også Etat for psykisk helse og rustjenester tilbyr ambulante tjenester til brukere i egne hjem mm til rusavhengige og personer med psykiske vansker eller lidelser. Kommunen har også erfaring fra «housing first» prosjekter.

I Trondheim har NAV en oppfatning av at fokus først og fremst burde være på å redusere rusmisbruket for personer med slik problematikk. Denne gruppen er krevende å få inn i det private markedet. Kommunen har forsøkt mye, som «housing first», egne småhus og forsterkede hus. Ifølge kommunen passer dette for mange, men ikke alle.

Kristiansand kommune mener at kommunen klarer å finne en løsning for de fleste, men at det er problemer knyttet til vanskeligstilte med rus- og psykiske problemer. Dette er en gruppe det ofte er vanskelig å finne gode løsninger for. Noen må bli boende i midlertidig botilbud, andre gis en oppfølging som gjør at boforholdet fungerer.

### **Eieretablering som alternativ til utleiebolig**

Eieretablering kan skje ved at beboere får tilbud om å kjøpe den boligen de leier (leie før eie), gjennom søknad om startlån, eller at beboere i kommunale boliger som kommunen mener har mulighet for å kjøpe en bolig, får tilsagn om en finansieringsramme, for selv å finne en egnet bolig innenfor denne rammen.

I Oslo kom 30 prosent av alle nye etableringer med startlån i 2016 fra husstander som leide en kommunal bolig på søknadstidspunktet. Mange som får innvilget startlån i vestlige bydeler kjøper boliger i de østlige bydelene der prisnivået er lavere. Det drives et



viktig motivasjonsarbeid for å få beboere til å tenke neste bolig. Dette motivasjonsarbeidet starter etter 6 måneders botid i kommunal bolig ifølge en frivillig rutine kalt Boplan. Et stort flertall av kommunale leietakere har ikke Boplan. Muligheten for bruk av startlån blir også sjekket når leiekontrakten utløper.

Bruken av startlån i Bergen har gått ned etter omleggingen av ordningen i 2014. Kommunen har et mål om å øke antall startlånsmottakere blant beboere i kommunale utleieboliger. Også Trondheim kommune ønsker å få personer i kommunale utleieboliger over i eiermarkedet. De som bor i en kommunalt eid bolig i et borettslag får ofte tilbud om å kjøpe boligen. De siste årene er om lag 20 slike salg gjennomført per år. I Bergen er 13 prosent av antall startlån gitt i 2017, gitt til kommunale leietakere.

Kristiansand kommune gir 14 prosent av startlånene til kommunale leietakere. Kommunen har også etablert en finansieringsordning for rimelige boliger for de som skal etablere seg for første gang, kalt 1.Bo. Boliger selges til unge førstegangskjøper i alderen 18-35 år med minst 5 års botid i kommunen. Kommunen gir et rente- og avdragsfritt lån til nødvendig egenkapital som kombineres med annen finansiering. Det kommunale lånet skal innfris ved salg etter en regulering i takt med lokal boligprisendring, men aldri under opprinnelig beløp. Kristiansand kommune skal ha en varig forkjøpsrett. Dette betyr at kommunen kan kreve å få kjøpt boenheten tilbake hver gang denne er for salg. Alle som selger slike boliger plikter å selge til personer som oppfyller tildelingskriteriene.

### **Erfaringer fra andre land**

Plan- og bygningsloven setter rammer for hva det er mulig å kreve av private utbyggere. Handlingsrommet øker når kommunen er grunneier og står nokså fritt til for eksempel å legge inn ønskede krav til disposisjonsform, pris- og leienivå ved salg av tomt. Flere andre land har et lovgrunnlag for å stille flere krav til private utbyggere/grunneiere. Men ønsker om et boligtilbud til under markedspris kan også skje ved å utnytte den eksisterende boligmassen, og spesielt de eksisterende utleieboligene. Mange land er opptatt av å gi private utleiere økonomiske insitamenter til frivillig å inngå avtaler om utleie til bestemte beboere til leiepriser under markedsnivå.

### **Betydning for kommunal økonomi, den enkelte og bomiljøet**

Bruk av markedsleie skaffer større husleieinntekter til kommunen. Samtidig unngår en innlåsingeffekter i den forstand at lavere husleier enn markedspris kan minske motivasjonen til inntektsforbedring gjennom arbeid, fordi en da mister den rimelige kommunale boligen når den korte kontrakten utløper.

Markedsleier, og særlig når de kommunale boligene ligger i dyre bydeler, gir større behov for kommunal bistand, enten gjennom kommunale bostøtteordninger eller supplerende sosialhjelp.

Virkingen på kommunal økonomi er usikker. Regnestykket vil blant annet være avhengig av hvor mange som «tåler» markedsleie uten kommunal støtte.

Det synes å være en motsetning mellom byenes ønsker om større gårder med kommunale boliger, der kommunen har sterk kontroll med alt vedlikehold, vaktmestertjenester, sikkerhetstjenester, husordensregler, tjenesteyting (i egen base om nødvendig) og viktigheten av å integrere vanskeligstilte i ordinære bomiljøer, noe som trolig lettere kan føre personer med rus og psykiske problemer ut av et miljø som lett opprettholder en uønsket atferd. Den siste løsningen krever trolig betydelige oppfølgingstjenester og medfører dermed store kostnader for byene. Det å samle mange med store atferdsutfordringer kan imidlertid innebære økte kostnader som følge av behov for store sikkerhetstiltak for ansatte. Om en større spredning av beboere med like problemer og den ressursinnsatsen som følger med har positive effekter på andre utgiftsposter i kommunen på lengre sikt er et åpent spørsmål.

En utfordring med ønske om høy gjennomstrømming i de kommunale boligene er at de mest ressurssterke beboerne gis alternative tilbud i det private utleiemarkedet eller blir boligeiere. De gjenboende preges av beboere med store utfordringer, særlig personer med rus og psykiske problemer. Dette gir store bomiljøutfordringer for kommunen, både med hensyn på tjenesteyting, vedlikehold og bomiljø. Oslos bruk av Boplan kan dempe utrygghet og gi framtidstro. Også tilvisningsboligene bidrar til å trekke de mest ressurssterke bort fra de kommunale boligene. Samtidig kan disse boligene ses på som et alternativ, særlig for barnefamilier som ellers ville bo i et bomiljø som i liten grad er tilpasset barn. Innskutte boliger i borettslag og sameier kan betraktes på samme måten, som gode tilbud for barnefamilier som

lettere kan integreres i velfungerende bomiljøer. De innskutte boligene kan også lette overgang til eie, dersom kommunen tillater salg av slike.

Flere bomiljøstudier fra utsatte boligområder viser at bomiljø med utleieboliger for vanskeligstilte kan påvirke bomiljøet negativt, særlig der det bor barnefamilier. Det dreier seg særlig om vanskeligstilte beboere som i stor grad blir overlatt til seg selv og som viser seg å trenge bo-oppfølging, ofte grunnet psykiske lidelser eller rusproblematikk.

Evalueringen av «housing first» prosjekter framhever først og fremst økt livskvalitet blant beboere, men viser liten endring i rusmisbruk, sysselsetting og behandlingsomfang, til tross for stor ressursbruk på tjenester.

### **Endringer i statlige rammebetingelser**

Kommunen kan selv prioritere å bruke mer penger på det boligsosiale feltet, men ofte er prioriteringen av ressurser i kommunene preget av at lovpålagte tjenester må bygges ut først. Dersom kommunene skal ha en større plikt til å sørge for boligoppfølging til vanskeligstilte og stille til disposisjon boliger for den som ikke på annen måte klarer dette selv, kan staten ta i bruk lov. Det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken.

Færre småskalautleiere og et større innslag av profesjonell utleie vil redusere utleierisikoen, minske diskrimineringen og øke muligheten for at flere vanskeligstilte kan få en sjanse i det private utleiemarkedet uten kommunens hjelp. For å få til en slik vridning, kan staten i større grad likestille beskatning av eide og leide boliger, for eksempel ved gjeninnføring av fordelsbeskatningen for eide boliger. Et annet skattemessig tiltak vil være å innføre avskrivningsregler for profesjonelle utleiere. En effekt av å omgjøre utleieboliger til eierboliger ved seksjonering, er at disse nå kommer på markedet som leieboliger, dels i regi av småskala-utleiere. I enkelte byområder kan mer enn halvparten av boligene i en bygning være utleieboliger. Mange av boligene ligger i bygg med en fragmentert eierstruktur.

Et tema som stadig oftere bringes på banen er ulike former for «affordable housing». Dette temaet tas også opp i Husbankens storbynettverk. Å finne muligheter og verktøy for å inkludere sosial boligbygging eller «affordable housing», inn i et ellers markedsdominert boligsystem, er ønskelig å få utredet.

En av byene peker på situasjoner som ikke lar seg løse innenfor dagens rammeverk. Så lenge sterkt vanskeligstilte kan si nei til oppfølging, si nei til verge, si nei til å få økonomien satt under administrasjon, og det er strenge krav for å bryte inn i situasjoner med tvang, opererer kommunene innenfor rammer som kanskje, i noen tilfeller, ikke er tilpasset den realitet som kommunene møter hos noen av de personene som følges opp.

### **Forbedring i statistikkgrunnlag**

Det kan være aktuelt å rapportere flere aktiviteter inn i KOSTRA, der tilvinningsboliger skilles ut som egen kategori og at kommunenes boligframskaffing i det private utleiemarkedet synliggjøres. Det siste kan imidlertid medføre betydelig merarbeid for kommunene. Oslo har bydelsvise oversikter over boliger i bygg som kommunen eier og boliger som kommunen eier i borettslag og sameier. Andre kommuner bør vurdere å lage tilsvarende oversikt.

Det er behov for bedre leiemarkedsstatistikk. For eksempel er ikke tilgjengelige leiemarkedsundersøkelser frafallsvektet, noe som innebærer at de som har svart på undersøkelsen ikke nødvendigvis er representative for populasjonen av leietakere. Det er også behov for bedre geografisk oppsplitting. Eiendom Norge og Eiendomsverdi vil komme med forbedret statistikk over leiepriser.

I dag publiserer SSB årlige tall for disposisjonsform i boligmassen ved å kople informasjon fra ulike registre. Vil det være mulig for SSB å fordele leietakere på ulike kategorier, avhengig av hvem som eier boligen, i alle fall skille ut de kommunalt eide boligene? En slik oversikt vil imidlertid ikke omfatte kommunalt innleide boliger fra private.

Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) er en spørreundersøkelse til de som leier og i mange tilfeller vet leietakerne lite om dem som eier boligen. Det kan være behov for supplerende spørreundersøkelser til boligutleiere, slik som for eksempel i England. Det kunne også opprettes et obligatorisk register av utleiere, der utleierne betaler

en mindre avgift for å være registrert. Et landsomfattende register kunne også være en base for å velge ut respondenter til spørreundersøkelser.

---

# Summary

*Rolf Barlundhaug, Arne Holm, Camilla Lied, Marit Ekne Ruud, Dag Einar Sommervoll and Susanne Sobolt*

## **Practice in the cities to assist disadvantaged households in the rental housing market**

NIBR Report 2018:12

### **Background and research questions**

The main purpose of this project has been to identify the range of procedures deployed by Norway's four major cities to help disadvantaged households navigate the rental housing market and the effect such practices have had on the cities' economy, on recipients of municipal housing services, and on the residential environments in which the rental housing units are located.

Current national regulatory conditions, including legislation on housing procurement and provision of assistance to disadvantaged persons in the housing market, together with the structure of the private rental market, set the parameters of the options available to the city authorities in the field of social housing. Within this scope of action, the cities can decide to what extent they will procure and own municipal housing, rent units for the use of the municipality from private owners or help disadvantaged people secure tenancy agreements themselves in the private rental market.

Specially targeted procedures for helping people get a foothold into home ownership can be both a supplement and an alternative to one-sided concentration on rental accommodation. Procuring dwellings, selecting tenants for the dwellings and following up residents living in the units require a broad interdisciplinary approach on the part of the city authorities, and a clear policy commitment and awareness among the top management. How the cities organise their work in the field of social housing will therefore have an impact on performance and outcomes.

We have used different data sources to describe the rental market in the cities and made use of this material and the determination of practices and procedures to discuss challenges and suggest possible changes that could be made to the national regulatory conditions. We also specify the types of data that seem to be missing on the Norwegian rental market over and above what KOSTRA (Municipality-State-Reporting – key figures on municipal activities) already contains and in the annual rental market surveys conducted by Statistics Norway.

For the purpose of this project, we studied documents, interviewed relevant persons in the cities and a large private landlord. We visited each of the cities for the interviews, and in the City of Oslo we also interviewed officials in four selected city districts (*bydeler*). We did this in Oslo because the city is the only place where social housing duties have largely been decentralized. The city districts have also been given a free rein to discover the most sensible way of organizing these duties.

### **Housing as a welfare good?**

Housing is essentially a market good that is not subject to production under government control and distribution by public authorities. Most of today's social housing instruments are demand-driven in the form of means-tested loans and grants enabling people to acquire and retain a home. Contrary to this "in cash" policy, municipal housing or procurement of housing on the private rental market can be seen as a good awarded eligible home-seekers on the basis of an application and a selection process ("in kind").

Unlike many other government-provided goods which are either free or require a small down payment, market rent is required both in the private rental market and increasingly in properties at the disposition of the city or municipality. The limited provision of municipal housing, i.e. the provision of homes to disadvantaged people by the municipal authorities and help enabling households to contend with the private rental market, means that this rental sector is considered residual. This residual nature is strengthened by the desire on the part of the authorities to speed up turnover and offer shorter-term, time-limited contracts.

There can be several reasons for adopting an active approach in the rental sector. First, it is a fact that what the households themselves are able to pay, together with state housing benefits do not cover rental outlays entirely, neither in the municipalities which use market rental levels, nor where expenditure or cost-covering rent is used as a rental principle. In these situations, it may make sense for the municipality to retain control of localization and standards so that the municipal rental allowance, provided either under a dedicated municipal housing allowance scheme or via the social assistance budget, is more predictable. Second, some tenants will need specially adapted housing while others will need significant monitoring and independent living services, services aimed at enabling people to stay in their homes. It will also save money to locate services for people requiring comprehensive care in the same place. Third, the government allocates grants via the Housing Bank, which local authorities can use to acquire rental housing. These grants thus give local authorities an incentive to procure dwellings. Fourth, many tenants will for various reasons be unable to enter into a tenancy agreement with a private landlord. This has put targeted housing procurement on the agenda and is used to procure housing for both disadvantaged households and refugees. Fifth, studies show that tenants with certain characteristics are able to negotiate an agreement, but will often confront a significant rent addition, which in some cases will have to be covered by the authorities. An active risk-reducing policy vis-à-vis landlords may mitigate such unequal treatment. Sixth, given a high turnover rate in housing under municipal control, it would make sense, for reasons of efficiency, to ensure rapid access to housing under the oversight of the authorities, something that would require an available stock of such dwellings.

### **What type of housing is allocated to disadvantaged citizens?**

A disadvantaged household in need of a place to live can be assisted by the authorities in several ways. With the (tax-related) advantages that currently follow home ownership, the authorities could assess whether a household has sufficient means to service the required loan under the start-up loan scheme, and if they have, equip them with a financing certificate whereby they can navigate the market themselves. The local price level, relative to the size and standard of the dwelling, will decide whether this option is applicable. The home ownership option can also be realized by



means of various rent-to-own schemes, where the focus is specifically on residents in housing supervised by the authorities. Tenants may either be asked if they want to buy their current home or alternatively get a financing certificate to buy a place on the market. Both start-up loans and housing subsidies for first-time buyers are applicable here.

If the ownership option is ruled out, the authorities will consider whether to give the household a dwelling managed by the authorities or help them achieve a tenancy agreement in the private rental market (housing procurement). As part of this decision, an assessment will be made of the type and amount of services the household may require.

In recent years, private housing projects have been undertaken where the local authorities manage some of the dwellings in the form of assignable dwellings (*tilvisningsboliger*) financed by the Housing Bank's basic loan.

### **The rental market in the major cities**

Rental levels vary between and within towns and cities. According to Statistics Norway's rental market surveys, Oslo has higher rental rates in all four sub-areas for which there are statistics, than in areas in other cities. In Oslo, the sales price of homes varies much more geographically than rental prices. This means that the yield<sup>2</sup> and returns for investors in rental housing are significantly higher in the east of Oslo than in the west. Professional rental housing investors say it's difficult to make money from rental housing projects in the west. The rental price in Bergen is roughly 70 per cent of the area with the highest price level in Oslo. The corresponding percentages in Trondheim and Kristiansand are 60 and 55 respectively. It is the small-scale owners that dominate the rental market in the major cities; the percentage is particularly high in Kristiansand. Oslo has a larger number of professional landlords than the other cities. The volume of fixed-term leases is also highest in Oslo, lowest in Kristiansand.

The rental market has also been studied on the basis of the housing allowance register, that is, only housing allowance recipients are included. These benefit recipients constitute a

---

<sup>2</sup>Rental income as a percentage of the dwelling's market value.

varying percentage of the total rental market in the different cities, from 13 per cent in Trondheim to 27 per cent in Kristiansand. Disbursed benefits depends on the difference between what tenants are expected to pay out of their own pocket, and a ceiling on approved housing expenses. The housing expenses ceiling varies geographically and with the number of people in the household. The amount tenants are expected to pay increases with income and varies according to the type of household. When the housing expenses ceilings vary between cities, so do the so-called income thresholds between the cities, that is, the income threshold at which the tenant ceases to be eligible to the housing allowance.

From 2010 onwards, the percentage of housing allowance recipients whose rental costs exceed the housing expenses ceiling in Oslo grew by 31 percentage points to 83 per cent in 2017. In percentage points, the increase was about the same in Kristiansand, but only to a 55 per cent limit. In the other two cities, the increase in percentage points was as high as 45, so that the percentage lying above the housing expenses ceiling in 2017 is 75 percent. Among those whose rental outlays are higher than the housing expenses ceiling, recipients in Oslo pay rents which lie, on average, 37 per cent above the ceiling, while in Kristiansand the corresponding proportion is 18 per cent. Both Oslo and Bergen, which use a market rate as a renting principle, have wider differences between actual rent and housing expenses ceilings than the other two cities where the rental principle is based on covering expenditures.

We have noted two types of lock-in effect in the municipal rental units. First, it would make sense to retain a municipal tenancy contract when the actual rent is below what has to be paid in the private rental market. Second, there will be a lock-in effect in municipal rental housing when the municipal housing allowance scheme is linked to the municipal rental units and when users are economically better off receiving a municipal housing allowance than supplementary social assistance. Both mechanisms can be described as a poverty trap, which means that the positive effect of income growth will be completely consumed by the loss of entitlements caused by migrating from a municipal to a private rental arrangement.

The changeover to a monthly calculation of income and housing allowance payments under the central government scheme is said to adversely affect both municipal performance management and clients, an issue the City of Kristiansand emphasized in particular. As a result of the changeover, the city stresses, institutionalization and dependency on NAV (Norwegian Welfare and Labour Organization) are both exacerbated. And in the opinion of the City of Oslo, there is reason to believe that the new scheme will in general imply lower costs for the state relatively speaking, overall lower support per recipient, and increased social assistance costs for the local authorities.

### **What do the KOSTRA statistics say?**

The KOSTRA statistics on the four cities exhibit many similarities, but also some differences. Rental housing at the disposal of the local authorities as a proportion of the wider housing stock varies from 3.7 per cent in Oslo to 4.9 per cent in Kristiansand.

Kristiansand rents more homes to sublet than the city actually owns. It should be mentioned that many of the homes rented by the City of Kristiansand are rented from foundations (*stiftelser*) in which the city is involved. Also, annual turnover in municipal housing varies from 6 per cent in Bergen up to 16 per cent in Kristiansand.

The City of Oslo tends to prefer three- and five-year contracts for its rental homes. The exception is applicants whose need for municipal housing is more or less permanent and who therefore can have contracts of a longer duration. Oslo's assignable units have three-year contracts, including tenants in these projects who were not assigned housing by the city authorities. The landlord usually offers to renew all contracts, including tenants living in assigned units. In some cases, a renewal will entail transfer from the municipal assignment quota to the ordinary rental quota in the assignment project. Therefore, there is a greater emphasis on residential stability than on turnover in assignable units.

Oslo and Bergen base the rents of their units on market rental levels, while the other two cities set the rent level such that revenue covers the authorities' outlays on the units. It is the cities where a market rental rate is used which also have a municipal housing allowance scheme to make up that part of the rent which

---

the tenant and the state housing allowance together are not expected to cover.

It is difficult to assess whether the current number of municipal dwellings in the cities is sufficient, even though there are waiting lists and the city and city district authorities do make an attempt to determine an unmet needs. The need will depend on the price and rent levels in the city in question, the extent to which the city has a dedicated policy on acquiring housing for home ownership for many of the most disadvantaged households, how interested and effective local authorities are in helping applicants into the private rental market with active housing procurement procedures and which steps they take to protect landlords, thus encouraging them to rent out a unit when someone leaves.

### **Practice in the major cities**

Social housing policy is less embedded in legislation than other policy areas. Instruments to achieve the national targets include loan and grant schemes, information and competence-building exercises in the municipalities. This gives local authorities a high degree of freedom to set targets, choose management options, priorities and working methods in the field of social housing. There is no given answer to how these duties should be organized, but the challenges and duties are the same in all municipalities.

First, it is the responsibility of the local authorities to procure housing, either by owning them themselves or by renting them. The properties need to be managed and the volume will depend on whether the authorities own entire buildings or units in housing cooperatives and co-ownerships. In the latter case, it will be the housing cooperative or co-ownership organization that is responsible for external maintenance. There are many factors to consider when allocating housing in response to applications. Some of the housing stock may be earmarked for certain tenant groups, while in other units the authorities may freely choose to put together a suitable mix of tenants. Many tenants need special services to help them cope with living in a home of their own. Some of these services may regulated by law, but there are services to which no statutory entitlement exists but which nevertheless may be vital to achieve a well-functioning residential environment. Many sectors or bodies in the municipality may be involved, and it

is not always clear under which agency the services should be located.

The management system in Oslo is affected by the role and decision-making powers delegated to the 15 city district authorities and the duties delegated to two city departments, one of which is in charge of the city's properties and the other of designing social housing policy, city-wide services for disadvantaged households and the administration of the social housing instruments in general.

As a rule, housing in Oslo is allocated to the city district in which the applicants are living. The district authorities are also responsible for procuring housing for refugees and other disadvantaged persons, for drafting independent living plans, understood as enabling independent living capacity and a plan for future housing for many of the tenants in municipal housing. In Oslo, the city districts exchange their experiences as much as possible to ensure equal treatment of applicants.

The other cities have centralized their duties to a greater extent, while disadvantaged households tend to call their local NAV office if they have questions; there is often one such office in a city district. In Bergen, work on social housing is spread across three departments and several underlying agencies in these departments. This approach requires extensive cooperation across both agencies and departments.

In Trondheim, social housing efforts are divided among two service areas and several underlying units. The chief administrative officer's technical staff attend to all service areas. Municipal directors of the various service areas constitute together with the chief administrative officer the municipality's strategic management team. In Trondheim, it is the chief administrative officer's technical staff that plans new housing and files political submissions in which building land and actual homes are presented. The Ownership Unit carries out strategic purchases, sales, management and development of land owned by the municipality. Responsibility for the purchase of housing lies with the Ownership Unit, but takes place on the basis of requisitions from the chief administrative officer's technical staff. Procurement initiatives proceed on the basis of an assessment of the housing needs of the various target groups. Trondheim Eiendom is

responsible for the municipal housing stock and is headed by a director who reports to the chief administrative officer.

The NAV offices in Trondheim are in charge of temporary housing, as well as giving advice and guidance on issues relating to housing and housing policy instruments. This also applies to the start-up loan scheme, the administration of which is delegated to a particular NAV office. This office also manages the state housing allowance scheme.

The two principal sectors in the City of Kristiansand are “Technical” and “Health and Social”. The technical sector is responsible for planning. The sector also has a unit called Kristiansand Eiendom KE. The unit is the municipal property management agency for real estate and is responsible for administration, purchase, sale, leasing and letting, management, maintenance, cleaning and development of the city’s properties. Kristiansand Boligselskap KF is a municipal enterprise charged with procuring housing for disadvantaged households in the housing market, both owned and leased by the city. The financial instruments, the allocation of services, housing procurement for refugees and disadvantaged households, together with NAV are located in various enterprises under the health and social sector.

### **Use and procurement of municipal rental housing**

In an effort to speed up turnover in the municipal housing stock in Oslo, the city has radically reduced the number of lifetime contracts, and offered more help to tenants to move out of municipal housing and become home owners. As a result, a larger number of homes have been made available for other disadvantaged clients. Especially in the last five to six years, turnover rate has increased according to the City Department of Welfare. Oslo city’s statistics bank shows that in 2017, 37 per cent of the rental units owned by the city were in co-ownerships and housing cooperatives. The proportion varies significantly from district to district, from 5 per cent in the Sagene district to 77 per cent in the Søndre Nordstrand district. The city is seeking to distribute municipal housing more evenly across the city, in practice by reducing the number of units in certain eastern districts and procuring new ones to the west. One eastern district wants to reverse the sell-off because the need for municipal housing is so extensive in the district. Many live insecurely in low quality

housing in the private rental market and want to transfer to municipal housing.

Oslo City has two municipal housing allowance schemes. The largest (BKB) targets residents of municipal rental housing. Since the municipal housing allowance, as opposed to social assistance, is allocated under the central budget, the authorities in Oslo's districts would prefer if the rental housing in their area was connected to this scheme. Residents of assignable units and housing procured in the private rental market are not BKB-eligible.

The City of Bergen has drafted an action plan to acquire more municipal rental housing units. The city will own half, while the other half will be privately owned but over which the city will retain right of disposal. The plan identifies persons the city will not be able to place in ordinary rental units. The creation of alternatives for these target groups will contribute to the desired differentiation of accommodation and housing options. This is housing the City of Bergen will build and own itself. There has long been a wish in Bergen to distribute the municipal housing stock more evenly across the city and to dilute the accumulation of municipal housing in central areas. Many sheltered units – for which there is little demand at the moment – have been returned for letting to other groups. One challenge is having had to live with a mix of tenants over a lengthy period.

The City of Trondheim does not buy housing in the city centre because it already owns many homes there. The authorities buy units everywhere else in the city, however, apart from certain areas with large numbers of city-owned homes. Properties are otherwise purchased in all areas and the city has bought a large number of homes in new residential areas. Both housing cooperative and co-ownership units are bought, along with new homes. Tenants of the city-owned homes in Trondheim are the most disadvantaged households in the housing market. The city has tightened the city's housing eligibility criteria, which means that applications from people who are eligible to housing other than municipal rental housing are rejected. Together with increased awareness to facilitate rapid turnover rates by means of short-term contracts and satisfactory supply of homes in the private rental market, the policy has led to a significant number of vacant units for which the city has to pay rent.

The City of Kristiansand has entered into assignment and allocation agreements with several voluntary organizations and one private landlord. Some of the units are staffed. The city is facing challenges related to the self-owned municipal foundations. A large number of the units here are sheltered homes for senior citizens. Quite a few are vacant because of falling demand among senior citizens. Many new homes adapted to the needs of seniors are built in the private market and seniors today are more likely to be able to afford them. The foundation units cannot be sold or used by disadvantaged households simply because their statutes restrict their use to older persons.

### **Procuring housing**

This is about procuring housing on the private rental market, but where the units are not seen as municipally disposable because the tenancy agreement is concluded between the landlord and the tenant. There are different rental agents and different reasons to offer rental housing to disadvantaged households. Providers can be large professional firms, smaller companies with lower activity levels and individuals who own a few apartments. In addition, there are non-profit organizations or foundations which rent out to particular groups. Besides this, there are actors who rent out a second home or a separate unit in their own home. The cities can get in touch with these landlords by responding to ads placed by the landlords and viewings, by advertising a need for rental housing and by building a registry of potential landlords. To retain the interest of landlords in renting for longer periods, the municipalities have various risk mitigation measures such as providing expertise on housing issues, individual assistance, service declarations, etc.

The target groups for housing procurement activities can be both refugees and other disadvantaged persons. The unit procurer often takes as his starting point people in need of housing who find it difficult to negotiate the rental market because, for example, of inadequate language skills or mental health problems. One city district focuses on people living in 24-hour temporary accommodation and others living in municipal housing whose tenancy agreement is about to expire. To settle the refugee quotas allocated to a district in Oslo, cuts have to be made in housing standards. At the city district level in Oslo, the refugees covered by



the quota have to be settled in that district, while housing procurement in general can involve settling clients in other districts. One central city district uses municipal housing to accommodate refugees, partly because there are many unreliable landlords in the private rental market, and partly because this approach gives access to the municipal housing allowance scheme, precluding the need for additional social assistance. This again affects the chances of other disadvantaged people to obtain a municipal flat.

Oslo's refugee report emphasizes the great difference between situations in which the refugees themselves or with the help of the city authorities look for and conclude a tenancy agreement in the private housing market, on the one hand, and one in which the refugee is passively allocated accommodation by the city.

The starting point for procuring housing on the private rental market in Bergen is a decision to provide housing assistance based on section 17 of the Social Services Act. Bergen wants to see more disadvantaged people access rental housing on the private market, either by their own devices or with the assistance of the local district's social services. The private rental market has recently become somewhat more relaxed for various reasons, making space for disadvantaged households, including refugees and others. "Bergen Bidrar", an information and advisory centre under the Agency for Inclusion, works with private homeowners interested in renting accommodation to refugees. In total, 70 per cent of newly arrived refugees have obtained housing via the private rental market.

The City of Trondheim aims to settle 40 per cent of its refugees in the private rental market. Chances here depend on the situation in the private rental market. The city would prefer to deal with a small number of selected landlords. Trondheim invests more in maintaining good relations with large landlords than with smaller landlords to ease access to a larger number of rental objects.

For many years, the City of Kristiansand has used the private market for first-time allocations – also when the number of allocations was at its highest during the "refugee crisis". The city monitors the private rental housing market and has a good idea of availability in this market. The number of homes the city needs from the private rental housing market depends primarily on the

number of households needing to be housed for the first time. As many as 90 per cent of all refugees in Kristiansand are settled privately. After the decline in the need for housing for refugees, the city has no problem in acquiring privately owned homes in an efficient private rental market.

### **Independent living services and living environment**

In some parts of Oslo, municipal dwellings are located in large apartment buildings with both small and large apartments. Given this configuration, singles live in the same building as young families. This can cause problems if some of the residents have serious drug and/or mental health problems and are mixed with refugees and ordinary disadvantaged households. One city district has seen positive results from using an “emergency apartment” in such buildings, with specially trained staff. An active approach to working with the living environment helps tenants get to know each other better. Boligbygg (the city agency that owns, manages and lets municipal housing) has improved the outdoor areas in some of the buildings. It costs a great deal to provide independent living services in separate units in housing cooperatives and co-ownerships.

Bergen city deploys an ambulatory team to monitor and provide services for homeless individuals. This is a three-year project funded by the County Governor, which started in 2015. The city also has experience of working on “housing first” projects.

In Trondheim, NAV would prefer efforts to focus primarily on reducing drug abuse among people afflicted with such problems. This group of people is difficult to get into the private market. The city has tried numerous options such as “housing first”, dedicated lo-rise apartment blocks with three or four apartments, and houses with special materials. According to the city, while these alternatives meet the needs of many of their clients, they do not suit everyone.

Kristiansand believes the city will manage to find a solution for most people, but faces problems associated with disadvantaged households where substance abuse and psychological problems are prevalent. This is a group it is often difficult to find satisfactory solutions for. Some may stay in temporary housing, others receive independent living assistance to manage to cope.

### **Ownership as an alternative to rental housing**

Ownership can be achieved by allowing tenants to buy the home they are renting (rent to own). Here, tenants apply for a start-up loan, or tenants in municipal housing whom the city thinks may be able to buy a home, receive a pledge of a financial package enabling them to look for a suitable home within the parameters of the package.

In Oslo, 30 per cent of all first-time purchases involving start-up loans in 2016 were by tenants of municipal housing when the loan application was submitted. Many that are granted start-up loans in the western city districts buy homes in the eastern districts where the price levels are lower. A lot of work is carried out to encourage tenants to think about their next home. These efforts start when the tenant has lived in a municipal housing unit for six months and involves a voluntary procedure called *Boplan* (housing plan). A large majority of municipal tenants do not have a *Boplan* option. Eligibility for a start-up loan is also checked when the tenancy agreement expires.

The use of start-up loans in Bergen has fallen following the restructuring of the scheme in 2014. The city is seeking to increase the number of recipients of the start-up loan among households in municipal rental housing. The City of Trondheim also wants to move people from municipal rental homes into the homeowner market. Households in a municipally owned home in a cooperative housing association are often asked if they could consider buying the property. In recent years, about 20 such sales have been completed annually. In Bergen, 13 per cent of the start-up loans granted in 2017 went to municipal tenants.

The City of Kristiansand provides 14 per cent of the start-up loans to municipal tenants. The city has also created an affordable housing financing scheme for households seeking to own their first home; the scheme is called “1.Bo”. Homes are sold to young first-time buyers aged 18–35 who have lived in the city for at least five years. The city provides an interest-free and instalment-free loan as necessary equity to be combined with other financing. The loan provided by the city must be repaid when the home is sold in accordance with local price fluctuations, but never for less than the original loan. The city retains a pre-emptive right in perpetuity which means that the city can require owners to sell the home back

---

to the city every time it comes up for sale. Everyone who sells such a home is obliged to sell it to buyers who meet the allocation criteria.

### **Experiences from other countries**

The Planning and Building Act defines limits on what private developers can be required to do. When the landowner is the city, freedom of manoeuvre increases, and the city can make demands as it more or less sees fit concerning, for example, type of tenure, price and rent levels when the land is sold. Several other countries have a statutory basis whereby more can be demanded of private developers/landowners. But the desire for affordable housing at below market prices can also be met by utilizing the existing housing stock, especially existing rental housing. Many countries provide financial incentives to encourage private landlords to enter into tenancy agreements with certain residents at rents below market prices.

### **Impact on city economy, the individual and living environment**

The use of market rent increases rental revenue to the city. At the same time, the authorities avoid lock-in effects in the sense that rents below market price can reduce tenants' motivation to earn more from work since they stand to lose their affordable municipal home when the short-term contract expires. Market rents, especially when the municipal units are located in up-market districts, increases the need for assistance from the city, either through city housing allowance schemes or supplementary social assistance. The impact on the city's economy is uncertain. The calculation will depend, among other things, on how many people "tolerate" market rent without assistance from the city.

There seems to be a contradiction between the cities' desire for larger apartment buildings with municipal units, where the city exerts tight control over all maintenance, caretaker services, security services, housing rules, other services (in a separate centre if necessary) and the importance of integrating disadvantaged households into ordinary residential environments, something which is likely to ease the transition of people with drug and/or mental health issues from milieux where antisocial behaviour is particularly likely to be nurtured. This latter solution doubtless

requires significant care and monitoring and will therefore be very expensive for the cities to provide. However, gathering many people together with serious behavioural challenges can also increase costs because it requires significant security provisions for employees. Whether spreading residents with similar problems along with the accompanying resources more widely has a positive effect in the long term on other budget items in the city is an open question.

One of the problems arising from the ambition to maintain high turnover rates in the municipal housing stock is that the most resourceful residents are offered alternative options in the private rental market or become homeowners. The remaining tenants are characterized by significant challenges, especially substance abuse and mental health problems, creating housing problems for the city in terms of service provision, maintenance and living environment. Oslo's use of Boplan can reduce insecurity and strengthen belief in the future. The assignable units also help draw the most resourceful away from the municipal housing settings. At the same time, these units can be seen as an alternative, especially for young families who would otherwise live in places that are little adapted to children. Incorporated units (*innskutte boliger*) in housing cooperatives and co-ownerships can be seen in the same way, as good options for young families that are more easily integrated into well-functioning residential neighbourhoods. The incorporated dwellings can also make it easier for tenants to bridge the gap homeownership, if the city permits the sale of such units.

Several living environment studies of vulnerable residential areas show the inclusion of rental units for disadvantaged households can have an adverse effect on the residential environment as such, especially in places with young families. The problem here concerns in particular disadvantaged tenants who are largely left to cope for themselves and who appear to need independent living assistance, often because of mental health or substance abuse problems.

The evaluation of "housing first" projects primarily highlights the tenants' increased quality of life, but reveals little change in substance abuse, employment and provision of treatment, despite the considerable use of resources on services.

---

### Changes in state regulatory conditions

The city can itself decide whether to spend more money on the social housing sector, but prioritization of resources is circumscribed by constraints on the authorities to provide statutory services first. If local authorities are to be given extra duties to help disadvantaged households live independently, and to provide housing for people unable to do so themselves, the state can make use of legislation. It is only by means of statutory duties and rights that the implementation of housing policy by local authorities can be overseen effectively.

Fewer small-scale landlords and a wider range of professional landlords will lessen the risk of letting property, it will reduce discrimination, and make it easier for disadvantaged households to gain a foothold in the private rental market without the help of local authorities. In order to achieve this recalibration, the state could to a greater degree equate the taxation of owned and rented properties, for example by re-introducing imputed rent taxation for owned homes. Another tax measure could be to introduce depreciation rules for professional landlords. One effect of converting rental housing into owner-occupied housing by partitioning is that these units are sold on the market as rental housing, partly by small-scale landlords. In some urban areas, more than half of the apartments in a building can be rental objects. Many of the dwellings are in buildings with a fragmented ownership structure.

A topic that is increasingly brought up is the various forms of “affordable housing”. It is also discussed in the Housing Bank’s major city network. It would make sense to investigate the opportunities and necessary means to incorporate the building of social housing or affordable housing in an otherwise market-dominated housing supply system.

Officials in one of the cities mentioned situations that cannot be solved under the current regulatory framework. As long as severely disadvantaged households can say no to offers of independent living assistance, say no to having a guardian, to having their economy put under administration, and there are strict requirements for forcibly intervening in such situations, local authorities are having to operate under regulatory constraints that

in some cases are not adapted to the reality local authorities confront with some of the monitored clients.

### **Improvement in statistical basis**

It could make sense to report more activities to KOSTRA, where assignable homes are given a category of their own and where the procurement of housing by local authorities in the private rental market is rendered visible. However, the latter could result in a great deal of additional work for the local authorities. Oslo has district-based breakdowns of dwellings in buildings owned by the city and dwellings owned by the city in housing cooperatives and co-ownerships. Other local authorities should consider creating a similarly structured account.

There is a need to improve rental market statistics. For example, available rental market surveys are not weight-adjusted, which means the survey respondents are not necessarily representative of the population of tenants. There is also a need to improve geographical divisions. Eiendom Norge and Eiendomsverdi have announced imminent improvements in statistics on rental rates.

Today, Statistics Norway publishes annual figures on type of tenure in the housing stock by linking information from various registers. Could Statistics Norway manage to divide tenants into different categories, depending on who owns the dwellings, and at least have a separate category for the municipally owned homes? Such a breakdown, however, would not include property rented by the authorities from private owners.

The rental market survey (LMU) is a study designed for tenants, but in many cases these tenants know little about the owners of their dwelling. It would be useful to run additional surveys of homeowners, as is done in England, for example. A compulsory register of landlords could also be established, where landlords pay a small fee to be registered. A nationwide register could also act as a base from which survey respondents could be selected.

# 1 Bakgrunn, problemstillinger og fremgangsmåte

Program for storbyrettet ønsker å kartlegge storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet. Et viktig formål er å få frem bredden i den praksisen som føres i dag. Et annet formål med kartleggingen er å undersøke mulige ringvirkninger av praksisen for;

- Kommunal økonomi
- Den som mottar ytelsene fra kommunene
- Bomiljøet der utleieboligene er lokalisert

Den praksisen kommunene har i dag, vil dels være et resultat av dagens struktur i utleiemarkedet og hvordan dette eventuelt varierer mellom storbyene, variasjoner i priser og husleier mellom og internt i byene, de statlige rammebetingelsene kommunene eller bydelene opererer innenfor, og ikke minst de valgene som kommunene selv gjør innenfor dette rammeverket.

Oppdragsgiver ønsker derfor også at studien:

- Peker på ulike metoder for å få oversikt over det lokale utleieboligmarkedet, eventuelt også på bydelsnivå
- Drøfter mulige endringer i statlige rammebetingelser for å legge bedre til rette for storbyenes oppgaveløsning på dette området, herunder gjøre en vurdering av dagens statlige informasjon og statistikk over utleieboligmarkedet og mulige forbedringer av denne.

I prosjektet har vi foretatt dokumentstudier, intervjuet relevante kommunalt ansatte i de deltakende kommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand og en større privat utleier. Både



Trondheim og Kristiansand var representert med informanter fra flere avdelinger/etater i kommunen. I Oslo ble to personer fra Velferdsetaten intervjuet i tillegg til representanter for fire bydeler, valgt ut i samråd med oppdragsgiver.

Av tilgjengelige kvantitative data har vi benyttet Leiemarkedsundersøkelsen fra 2015 og Bostøtterregisteret fra 2016. Leiemarkedsundersøkelsen gir et bredere bilde av leiemarkedene i de fire byene, også på områdenivå i tre av byene. Husbankens bostøtterregister har opplysninger om bostøttemottakere i leide boliger i de fire byene, der Oslo også kan inndeles i bydeler. I motsetning til leiemarkedsundersøkelsen som er en utvalgsundersøkelse gir bostøtterregisteret en fulltelling av leietakere som har lave nok inntekter for å komme inn i den statlige bostøtteordningen. De fleste av disse vil være inkludert i gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet.

I tillegg har vi dratt nytte av data og intervjuer i NIBRs parallelt utførte prosjekt om bosetting av flyktninger (Søholt mfl 2018).

I kapittel 2 gjennomgår vi hvordan kommunen kan utnytte utleiemarkedet for vanskeligstilte. Graden av aktiv innblanding i markedet er avhengig av i hvilken grad bolig oppfattes som et velferdsgode eller en markedsvare, i hvilken grad kommunen vil influere på tilbudssiden eller rendyrke hjelp og økonomisk støtte til husholdninger som har problemer med å skaffe seg et tilfredsstillende leieforhold. Kapitlet viser også hvilket handlingsrom kommunen i dag har for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Det neste kapitlet beskriver mer detaljert utleiemarkedet i de fire byene, der dataene også gjør det mulig å skille ut boliger som er eid eller disponert av kommunen. Hele kapittel 4 omhandler byenes praksis. I de siste kapitlene oppsummerer vi først de virkemidlene byene benytter, og diskuterer hvilken betydning denne praksisen har for kommunens økonomi, den enkelte som mottar tjenestene og for bomiljøet. Til slutt diskuterer vi mulige endringer i statlige rammebetingelser.

## 2 Kommunens rolle i utleiemarkedet

### 2.1 Det kommunale utleiemarkedet i et velferdsteoretisk perspektiv

Velferdsstaten inneholder statlige aktiviteter innenfor fire hovedområder; kontantoverføringer («in cash»), helsetjenester, utdanning samt ulike velferdsordninger knyttet blant annet til mat og bolig. Det offentlige yter også andre tjenester som for eksempel bistand til å komme (tilbake) i arbeid.

Kontantoverføringene består av to hovedelementer; sosiale forsikringsordninger (pensjon, arbeidsledighetstrygd, syketrygd bl.a.) og overføringsordninger som er finansiert gjennom generelle skatteinntekter. Sosialhjelp er et eksempel på en selektiv overføringsordning som brukes i stedet for eller som et supplement til de sosiale forsikringsordningene. Noen av de statlige overføringene gis «in kind», for eksempel helsetjenester og utdanning. I flere land gis bolig som ”in kind” (Barr 1993), mens dette har lite omfang i Norge fordi politiske prioriteringer har gitt relativt få kommunale utleieboliger<sup>3</sup>.

Harloe (1995) spør hvorfor bolig som et velferdsgode, og sosiale/offentlige utleieboliger spesielt, ikke har fått samme status som de andre velferdsgodene. Torgersen (1987) forklarer dette ved at pensjon, utdanning og helse har noen felles trekk som atskiller seg fra bolig. Framskaffelsen av de andre godene gjøres under statlig kontroll eller regulering. Ordningene er universelle, men skal

---

<sup>3</sup>Med «in kind» mener vi her at en først tildeles en bolig for så å betale for den, i motsetning til at en først mottar penger («in cash»), for så å finne en bolig selv.

gå til klart definerte grupper. Dessuten foregår fordelingen av godene utenfor det private markedet. Framskaffelse av bolig for folk flest foregår på et privat marked og den private eiendomsretten, som dette forutsetter, er et sentralt element. Når markedet i hovedsak velges som fordelingsprinsipp, følger det at offentlige utleieboliger bare blir et marginalt supplement.

Mange land har en residual modell for offentlige utleieboliger, ofte forstått som kategoribygging for svært vanskeligstilte husholdninger, en boform som er mer eller mindre stigmatisert (ibid.). Bare unntaksvis ble sosiale utleieboliger bygd i stor skala for et bredere lag av befolkningen, der subsidiene ikke var personrettede, men knyttet til selve oppføringen av boligene.

I samfunnsdebatten er det en økende erkjennelse av at et godt boforhold er en forutsetning for å lykkes på andre arenaer i samfunnet, for eksempel i yrkeslivet. Velferdsstatens store utfordring ligger i å inkludere flest mulig i arbeidslivet. Utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken skaper den primære inntektsfordelingen, skatte- og trygdepolitikken den sekundære. Den tertiære fordelingen av levekår bestemmes i tillegg av helse-, omsorgs- og boligpolitikken (West Pedersen, 2007). Jo sterkere en kan utjevne inntekt og levekår gjennom andre fordelingsmekanismer, jo mindre viktig blir det å drive en aktiv og omfattende boligpolitikk. Grunnlaget for å føre en boligpolitikk oppstår når resultater som markedet gir, ikke er i overensstemmelse med de mål samfunnet har satt for boligfordeling og levekår.

Quigley (1999) lanserer ulike grunner for at det offentlige skal spille en rolle i boligpolitikken og trekker spesielt fram det fordelingspolitiske aspektet. I en velferdsøkonomisk ramme er det alltid bedre å gi kontantytelser, slik at mottakerne kan velge konsumsammensetning etter egne preferanser, enn at det gis støtte til konsum av bestemte varer eller tjenester. Quigley nevner imidlertid situasjoner der skattebetalerne kan være mer interessert i å bidra til økt boligkonsum enn til et friere konsumvalg. Han nevner som eksempel at tiltak for å rette opp en skjev inntektsfordeling i et samfunn lettere kan synliggjøres gjennom å få til en større likhet i boligkonsum enn ved rene inntektsomfordelende tiltak, altså mer «in kind» enn «in cash».

Også asymmetrisk informasjon mellom selger og kjøper eller utleier og leietaker kan gi markedssvikt og grunnlag for tiltak i boligmarkedet, særlig i utleiemarkedet. Prisdannelsen i det norske leiemarkedet er studert av Røed Larsen & Sommervoll (2011) og i Beatty og Sommervoll (2012). I tillegg til egenskaper eller attributter ved boligen og dens omgivelser bestemmes leieprisene også av egenskaper ved utleierne, leietakerne og relasjonen mellom dem. For eksempel vil utleierisikoen, her forstått som manglende husleiebetaling eller ekstra slitasje på boligen, være ulik for en utleier med få enheter enn for en utleier som kan spre risikoen over flere utleieenheter (Røed Larsen & Sommervoll 2011).

I et marked med mange småskalautleiere blir derfor referanser viktig. Husholdninger med svak økonomi blir assosiert med høyere risiko, noe som gir høyere leie, dersom utleier skal akseptere et leieforhold. Det er også rimelig å tenke seg at vanskeligstilte oftere tilbys tidsbestemte leiekontrakter, noe som kan påvirke beboeres ønske om et langvarig stabilt boforhold og føre til større gjennomtrekk i bomiljøer der slike boliger er lokalisert, med følger også for bygging av sosiale relasjoner mellom naboer.

Problemstillingene ble godt beskrevet i et leserinnlegg i Aftenposten der en huseier vurderte hvem som skulle få leie utleieenheten i samme hus som eieren bodde, der utleierisikoen ble oppfattet som liten ved valg av en norsk studentfamilie og større ved å velge en syrisk flyktningfamilie.<sup>4</sup> I innlegget ble også kommunens rolle tatt opp i forbindelse med bosetting av flyktninger, særlig hvordan kommunen kunne trygge utleieren gjennom bedre informasjon om leietaker, kontraktsforhold og manglende husleiebetaling.

Analysene i de ovenfor nevnte studiene viser at ikke-norske leietakere, alt annet likt, betalte en ekstra leie på 8 prosent. For leietakere fra Afrika var denne ekstraleien på 14 prosent. Også bostøttemottakere betalte høyere leie enn andre. I en leting etter forklaringer på dette, skilles det mellom tre ulike former for diskriminering; a) Rene fordommer mot leietakere med visse kjennetegn som resulterer i at tilbudet for disse leietakerne innskrenkes b) Statistisk diskriminering, dvs. at individer som

---

<sup>4</sup><http://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=020002201704243585883&serviceId=2> (Skal jeg velge flyktningfamilien?)

tilhører en bestemt gruppe ikke blir individuelt behandlet, men behandles på grunnlag av trekk ved hele gruppen og c) Kommersiell diskriminering som innebærer en oppfatning om at leietakere med visse kjennetegn i et bomiljø reduserer avkastningen av andre leieforhold som utleieren har i det samme bomiljøet (Beatty og Sommervoll 2012). Dersom mange av dem som får bistand fra kommunen i dag er ikke-norske og som i stor grad er avhengig av offentlige ytelser, kan funnene ovenfor begrunne behovet for en aktiv kommunal bistand.

Vanskeligstilte personer eller husholdninger på boligmarkedet, som har et boligbehov de av ulike grunner ikke er i stand til å dekke selv, vil noen ganger oppsøke kommunene, i andre tilfeller vil de være registrert i kommunen med andre problemer som rus, psykiske problemer, løslatelse fra fengsel eller utskrivning fra institusjon. Felles disse er at de ofte også har et boligproblem.

Nær 30 prosent av kommunene benyttet gjengs leie når de formidlet en kommunalt disponert utleiebolig i 2007 (Langsether og Medby 2007). Dette er en form for markedsleie, men vil ofte ligge under markedsleie på nye utleieforhold når de generelle leieprisene er stigende. Gitt at alle i utgangspunktet skal betale markedsleie, vil et grunnleggende spørsmål være hvorfor det er nødvendig for kommunene å eie boliger selv og å ha en beholdning av kommunalt disponerte privat eide utleieboliger. Dersom det private leiemarkedet hadde fungert på markedsvilkår, uten noen form for markedssvikt, kunne den enkelte husholdning selv finne fram til en bolig de kunne betale for, eventuelt med bidrag fra statlig bostøtte og kommunale bidrag til løpende husleie. Følgende momenter taler imidlertid for at kommunen bør ha en aktiv rolle i utleiemarkedet:

1. Egenbetaling og statlig bostøtte er ikke tilstrekkelig for å dekke husleien. Derfor vil kommunen ha kontroll med, eller ha regler for hvor stor bolig ulike husholdningstyper kan regne med kommunal støtte til og i hvilke deler av kommunen en aksepterer at boligen ligger. Et argument for kommunal disposisjonsrett kan også være å få til en annen geografisk spredning av boligene enn det en ville få dersom beboerne selv skulle finne fram til et leieforhold.

2. Noen beboere kan ha behov for spesialtilpassede boliger. Det kan påløpe betydelige kostnader med å tilpasse boligene.
3. Noen beboere kan ha behov for betydelige bo-oppfølgingstjenester. For kommunen kan det være effektivt å samlokalisere slike beboere, noe som trekker i retning av at kommunen eier eller har disposisjonsrett over hele bygninger.
4. Staten gjennom Husbanken gir tilskudd til anskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger, enten de er eid av kommuner, stiftelser eller private. Dette gir et insitament for kommunene til å eie boliger eller la private få tilskudd dersom de inngår en langsiktig leieavtale med kommunen, og at kommunen får tildelingsrett til boligene. Regelverket rundt MVA-kompensasjon til kommunale boliger har vært noe uklart og til dels praktisert slik at noen kommunale boliger har fått fradrag<sup>5</sup>.
5. Mange beboere vil av ulike grunner ikke klare å etablere et leieforhold med private utleiere.
6. Leietakere med bestemte kjennetegn vil kunne oppnå et leieforhold, men får et betydelig leiepristillegg som kanskje må dekkes av kommunen
7. Det er høy turnover i utleiemarkedet, også i de kommunalt disponerte boligene. Det kan av effektivitetshensyn være hensiktsmessig å ha tilgang på boliger kommunen disponerer over tid.

---

<sup>5</sup>Skattedirektoratet har lagt til grunn en strengere praksis enn hvordan mange kommuner har tolket Kompensasjonsloven og har kommet med store tilbakebetalingskrav. Finansdepartementet slutter seg til Skattedirektoratets tolkning i et innlegg på regjeringen.no av 20.10.16, der departementet er tydelig på at kommunale boliger til vanskeligstilte ikke skal ha MVA-kompensasjon. Begrunnelsen er en likestilling mellom kommunal og privat utleie. MVA-kompensasjon er forbeholdt kommunale boliger som er tilrettelagt for beboere med behov for slike tilpasninger på grunn av alder eller funksjonshemninger, i noen sammenhenger kalt boliger til helseformål eller sosiale formål. En annen formulering er at det skal gis MVA-kompensasjon hvor botilbudet framstår som integrert i kommunens produksjon av heldøgns helse- og omsorgstilbud.

Noen av faktorene er strukturelle hindringer for at markedet skal fungere likt for alle. Dette kan være diskriminerende atferd blant private utleiere, eller at de vurderer risikoen knyttet til bestemte typer beboere så stor at de kompensere for dette ved å øke husleia eller at de nekter visse grupper å inngå et leieforhold.

Utleieboligmarkedet er preget av småskalautleie fra husholdninger som enten leier ut deler av sin egen bolig eller sekundærboliger. Slike utleiere er nøyere med å velge ut leietakere som de er sikre på vil ta vare på boligen og betale husleien etter gjeldende avtale. Større profesjonelle utleiere vil ikke være like risikoutsatte fordi de har mange utleieobjekter.

Asymmetrisk informasjon mellom selger og kjøper eller utleier og leietaker kan gi markedssvikt og grunnlag for tiltak i boligmarkedet, særlig i utleiemarkedet. I et marked med mange småskalautleiere blir derfor referanser viktig. Husholdninger med svak økonomi blir assosiert med høyere risiko, noe som gir høyere leie, dersom utleier skal akseptere et leieforhold. Det er også rimelig å tenke seg at vanskeligstilte oftere tilbys tidsbestemte leiekontrakter, noe som kan påvirke beboeres ønske om et langvarig stabilt boforhold og føre til større gjennomtrekk i bomiljøer der slike boliger er lokalisert, med følger også for bygging av sosiale relasjoner mellom naboer.

Andre faktorer kan være individuelle. Dels kan dette være knyttet til et sykdomsbilde i form av psykiske problemer eller rusproblemer, eller det kan være andre mentale hindringer som gjør det vanskelig å opptre på et marked. Det kan også være språkproblemer og manglende kulturell forståelse av hvordan en agerer som potensiell leietaker.

Kommunen kan inntre som en aktiv part, enten ved å tilby boliger som kommunen har kontroll over, eller at de ved aktiv bistand framskaffer et boligforhold og gir utleier ulike former for garantier knyttet til at leieforholdet skal fungere. Slike garantier kan være av økonomisk karakter, men kan også gis som regelmessige booppfølgingstjenester.

Det er også et behov for hjelp til nyankomne flyktninger og andre som ikke behersker å opptre på det private utleiemarkedet. De kan dels trenge en kommunalt disponert bolig, med sterk oppfølging eller de må ha hjelp til å framskaffe et privat utleieforhold, der

kommunen også er en aktiv forsikrer og kontakt i forhold til problemer som kan oppstå i et utleieforhold.

Kommunal eie av utleieboliger kan i en situasjon med sterk verdiøkning på boliger også være en lønnsom investering for kommunen over tid. Ulempen kan være at kommunen ofte må lånefinansiere en boliginvestering, noe som i visse situasjoner kan hindre låneopptak til andre formål.

## 2.2 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er gjort ulike beregninger av omfanget og sammensetningen av vanskeligstilte hushold og individer, der omfanget varierer med hva slags kriterier som er brukt (Nordvik 2010, NOU 2011:15, Strand 2013, Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017). Hvordan en velger å definere gruppen vanskeligstilte får til dels store utslag. Avhengig av definisjon, beregner Rustad Thorsen (2017) at fra 17 500 til 259 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2015. I det laveste anslaget stilles det krav om at personen både skal ha lav inntekt, være trangbodd og ha høy gjeldsbelastning for å være vanskeligstilt, noe som ikke gjelder så mange. Alternativet med det høyeste tallet for vanskeligstilte omfatter lavinntekts-husholdninger som i tillegg enten bor trangt eller som har høy boutgifts-belastning. Det er særlig kriteriet høy boutgiftsbelastning som slår ut (mer enn 25 prosent av samlet disponibel husholdningsinntekt).

I den grad definisjonen av vanskeligstilte tar hensyn til priser/leiepriser og boutgifter i forhold til inntekt, vil andelen vanskeligstilte variere geografisk med pris- og leienivå. Dermed får storbyene relativt flere vanskeligstilte enn andre kommuner, og større utfordringer. Det er imidlertid også andre forhold som påvirker omfanget av vanskeligstilte, som andelen aleneboende og andelen innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika (NOU 2011:15). Andre studier tyder på at andelen personer som samtidig har flere, og mer sammensatte, levekårsulempen er større i storbyene (Brattbakk mfl. 2016). Det hevdes også at mange vanskeligstilte flytter til storbyene, og spesielt til Oslo. Særlig var andelen tilflyttere av innlagte på rusinstitusjoner i Oslo høy (ibid. s. 129).



Andelen vanskeligstilte er betraktelig høyere i Oslo sammenlignet med resten av landet uavhengig av hvilken definisjon som velges (Rustad Thorsen 2017). Avhengig av definisjon er mellom 7 og 13 prosent av personer som bor i Oslo vanskeligstilte. Sammenlignet med Akershus og de tre andre største byene i Norge<sup>6</sup> er andelen vanskeligstilte på boligmarkedet dobbelt så høy i Oslo (ibid.).

Også om vi ser på andelen bostedsløse per 1000 innbyggere har storbyene betydelige utfordringer sammenlignet med resten av landet, selv om tallene har gått betydelig ned fra 2012 til 2016 (Dyb og Lid 2017). Oslo og Bergen synes å ha større utfordringer enn Trondheim og Kristiansand<sup>7</sup>.

En betydelig del av ansvaret for vanskeligstilte er overført fra stat til kommune (Johannessen 2017). Normalisering og integrering har blitt et viktig prinsipp og spesielt ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede (HVPU-reformen) fra 1991 har lagt føringer for dette prinsippet. Senere er prinsippet lagt til grunn i den nasjonale strategien ”Bolig for velferd”, i stortingsmeldinger om boligpolitikk og regjeringens dokument om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (ibid.). Gjennom nybygging av kommunale utleieboliger kan prinsippet bli satt på prøve; Husbanken kan avslå søknader om tilskudd fordi boligene er for sterkt institusjonspreget og at ulike vanskeligstilte målgrupper i for stor grad samlokaliseres (ibid.).

Med rusreformen fra 2004 ble rusmiddelbehandlingen overført fra den kommunale sosialtjenesten og over til helseforetakene; spesialisthelsetjenesten. Samtidig har kommunene ansvar for pasienten ved utskrivning (Dyb og Holm 2015). Dette skulle gi et bedre og mer helhetlig tjenestetilbud. Å synkronisere dette på tvers av forvatningsnivåene, med tilstrekkelig kommunikasjon og informasjon, har imidlertid vist seg å være en utfordring.

Samhandlingsreformen, som trådte i kraft i 2012, og opptrappingsplanen for psykisk helse fra slutten av 1990-tallet er viktige rammebetingelser for kommunene. Gjennom samhandlingsreformen fikk kommunene ansvaret for å sørge for innbyggernes behov for helsetjenester, uavhengig av om tjenestene leveres av

---

<sup>6</sup>Bergen, Stavanger og Trondheim

<sup>7</sup>I intervjuene våre har Bergen kommune påpekt noen svakheter i NIBRs analyse og at de selv er kommet til lavere tall

kommunal omsorgstjeneste eller av statlige sykehus. Opptrappingsplanen la opp til en styrking av alle ledd i tiltakskjeden, der målet var å skape et helhetlig og sammenhengende behandlingsnettverk med brukerperspektivet i fokus.

## 2.3 Kommunenes handlingsrom og virkemidler i boligpolitikken

### Innledning

Det kommunale handlingsrommet i boligpolitikken, både den boligsosiale og utbyggingspolitikken, defineres først og fremst av diverse lover, innholdet i og omfang av statlige låne- og støtteordninger, bidrag fra Husbanken til kompetanse og veiledning samt kommunenes egen kapasitet og kompetanse. Handlingsrommet påvirkes også av strukturelle føringer som dagens ikke-nøytrale boligbeskatning gir, der eie er sterkt skattefavorisert framfor leie. Også institusjonelle rutiner, herunder samhandlingen mellom den kommunale førstelinje-tjenesten og den statlige andrelinjen påvirker handlingsrommet.

### Lovgrunnlaget for den boligsosiale politikken

Barlindhaug mfl (2011a) beskriver det lovverket som ligger til grunn for den boligsosiale politikken i kommunene, både når det gjelder bolig, midlertidig bolig og individuelle tjenester. Booppfølgingstjenester er ikke lovpålagt, men er oftere enn tidligere gjenstand for kommunale vedtak. Det er en gråsoner mellom praktisk bistand til det å kunne bo og individuelle lovpålagte tjenester. Ofte er det en individuell diagnose som gir rett til tjenester. Diffuse diagnoser gir imidlertid ikke nødvendigvis denne retten. Kjellevoll (2011) ga en oversikt over lovgrunnlaget i en utredning for Boligutvalget om temaet (NOU 2011:15) og understreker at mens lovpålagte kommunale tjenester er knyttet til den enkelte person og skal mottas i eget hjem,

kan det stilles spørsmål om det er grunn til også å ta i bruk juridiske virkemidler i form av pliktbestemmelser og rettighetsregulering, som et tillegg til andre virkemidler, for å sikre at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet får *tilgang* til bolig.

Dette er en erkjennelse av at den boligsosiale politikken er mindre forankret i lovverket enn andre politikkområder. Måloppnåelse søkes gjennom låne- og tilskuddsordninger, informasjon og kompetanseoppbygging (NOU 2011:15). Kommunene har dermed en stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet, samtidig som arbeidet i kommunene er preget av skjønnsmessige vurderinger (ibid.).

### **Statlige boligsosiale virkemidler**

De statlige boligsosiale virkemidlene er dels rettet mot tilbudssiden gjennom framskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger, og dels rettet mot etterspørselssiden gjennom ulike personrettede tiltak.

På tilbudssiden fins ordningen med tilskudd til utleieboliger. Den er omlagt og tilskudd gis nå i forhold antall kvadratmeter innenfor maksimale beløp per bolig, der satsene og maksimalbeløpene varierer geografisk. I 2017 ble det på landsbasis gitt omtrent like mange tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte som investerings-tilskudd til omsorgsboliger, 1063 mot 1131. Enkelte kommuner har videreutviklet modeller med basis i tilskuddet til utleieboliger. Den såkalte Hamarøymodellen har blitt løftet frem som et «kinderegg» og eksempel på godt samarbeid mellom kommunen, private og Husbanken for å sikre gode boliger til ulike brukergrupper, inkludert vanskeligstilte (Husbanken 2013). Modellen baseres på at kommunen lyser ut en konkurranse der utbygger må stille med egen tomt og får tilskudd til å bygge et visst antall kommunalt disponerte utleieboliger, samtidig som utbyggeren realiserer like mange boliger for det ordinære utleiemarkedet. Tildelingsretten med husleiegaranti skal vare i 10 år, med en opsjon på ytterligere 10 år. Utbygger står som eier og har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold. Modellen forutsetter ikke bruk av Husbankens grunnlån.

Bergen har lenge hatt det de kaller Bergensmodellen, som ligner på Hamarøymodellen. I denne modellen utlyser Bergen en konkurranse mellom tilbydere der også lokaliseringen av boligene er viktig. Bergensmodellen forutsetter også at den delen av boligene som kommunen skal disponere blir tildelt tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.

Tilvisningsavtalemодellen forutsetter at hele prosjektet finansieres med grunnlån gjennom Husbanken, uten bruk av Husbankens tilskudd til utleieboliger. Kommunen tilviser boliger der de har en tilvisningsavtale til en leiekontrakt mellom en (privat) utleier og beboer.

De etterspørselsrelaterte ordningene gir først og fremst vanskeligstilte lån og tilskudd til kjøp av bolig. Det gis løpende statlig bostøtte til husholdninger med høye boutgifter og lave inntekter. De fleste mottakere av statlig bostøtte er leietakere.

Begrepet leie til eie, eller leie før eie, knyttes til en avtale mellom kommunen og beboer om muligheten på et framtidig tidspunkt å kjøpe den boligen beboeren leier. Leietaker får en opsjon på å kjøpe boligen på et framtidig tidspunkt til prisen på tidspunktet leieavtalen inngås. I leieperioden kan leietaker inngå en spareavtale med kommunen for slik å redusere kjøpesummen. Kjøpet finansieres vanligvis med et startlån dersom beboer er i stand til å betjene lånet. Velger leietaker ikke å benytte opsjonen, får leietaker disponere sparebeløpet utover betalt markedsleie/gjengs leie.

Ved å gå fra leie til eie gjennom bruk av startlån, er det vanlig at kjøpet finner sted i et relativt rimelig område av byen. Et maksimalt lån gjennom finansieringsbevis gjør at husholdningene ofte må velge mellom en liten sentral bolig og en større bolig lenger fra sentrum.

Husbankens foreslåtte modell for eie til leie forutsetter at tilskudd til utleieboliger brukes når kommunen anskaffer boligen og at leietaker får en lavere leie fram til et eventuelt kjøp på grunn av tilskuddsbruken (Johannessen mfl 2014). Dette innebærer en subsidiering i leieperioden.

### **Nærmere om tilvisningsavtaler**

Tilvisningsavtalemодellen forutsetter at hele prosjektet finansieres med grunnlån gjennom Husbanken, uten bruk av Husbankens tilskudd til utleieboliger. Modellen innebærer at kommunen utlyser en konkurranse mellom tilbydere av slike konsept om å kunne tilvise 40 prosent av boligene i et nytt boligprosjekt. Alle leilighetene i prosjektet er utleieboliger. Den private aktøren forplikter seg til en 20 års avtale med kommunen. Selvaag Realkapital ble stiftet i 2009. Selvaag realkapital etablerte selskapet

Utleiebolig AS i 2013, og er Utleiebolig ASs fungerende administrasjon. Utleiebolig AS er en stor aktør med 1000 boliger enten under forvaltning eller bygging i foreløpig fem kommuner.

Ifølge Husbanken er det bare boligsøkere som har behov for hjelp fra kommunen til å finne egnet bolig, som kan bli tilvist bolig. Alle beboere i et prosjekt tilbys de samme kontraktvilkårene på 3-årige kontrakter. Informanter fra Selvaag realkapital understreker at det er svært viktig å ikke ha forskjellige kontrakter i samme boligkompleks. Alle beboerne tilbys å fornye kontrakten, med mindre det er spesielle forhold som gjør at utleier ikke ønsker å fornye. Når de kommunale kontraktene går ut og beboer ikke lenger er kvalifisert for tildeling av kommunal bolig, vil utleier tilby beboer å fortsette å bo i boligen på en ny treårskontrakt, men ikke som en del av den kommunale andelen. Dermed frigjøres en ny bolig innenfor rammen av de 40 prosentene som kan tilvises av kommunen. Det er viktig for utleier at bomiljøet fungerer i disse prosjektene, der vanskeligstilte er blandet med ordinære leietakere. Dette kan føre til en praksis der de mest vanskeligstilte i kommunen ikke får tilgang til disse boligene, men blir henvist til de kommunalt eide eller innleide boligene.

På spørsmål til informanter fra Selvaag realkapital om hvorfor selskapet ikke er interessert i å bruke tilskudd til utleieboliger i tillegg til grunnlån, dreier det seg dels om å ha forutsigbarhet i forhold til eventuelle framtidige politiske endringer i tilskuddsordningen og dels en oppfatning om at tilskudd innebærer at husleien må settes lavere enn den leien som kan tas uten tilskudd. I de nye forskriftene for tilskudd til utleieboliger, gjeldende fra 1.01.2018, sies det ingenting om fastsetting av husleie. Får utleier tilskudd skal imidlertid boligene kunne disponeres av kommunen i 30 år, samme tid som nedskrivning av tilskuddet (økt fra 20 til 30 år). I tillegg er tilskuddet knyttet til bestemte boliger som bare kan benyttes av vanskeligstilte grupper, ikke leies ut til andre.

Ifølge Brattbakk mfl (2016, s. 118) uttrykker Boligbygg en bekymring for at de mest velfungerende leietakerne vil få tilbud om bolig via tilvisningsavtaler og at beboerne i de kommunalt eide boligene vil bli enda mer marginalisert. Igjen kan dette forsterke bomiljøproblemene i de kommunale gårdene.

Informanter fra Selvaag realkapital oppfatter tilvisningsboligene som et godt alternat til de problemer mange husholdninger har ved å bo i kommunalt eide utleieboliger med et belastet bomiljø.

I forslag til avtaletekst om tilvisningsboliger fra Husbanken heter det<sup>8</sup>:

Disse boligene skal ikke tildeles boligsøkere som er kvalifisert for spesialboliger, som for eksempel omsorgsboliger eller utleieboliger med personalbase. Disse gruppene skal bosettes i kommunalt eide boliger ved hjelp av andre økonomiske virkemidler. Kommunen og utleier bør bli enige om målgruppen som et premiss tidlig i samarbeidet. Når målgruppen er avklart, har kommunen rett til å fordele boligene til sine boligsøkere. Temaet kan gjerne utdypes ytterligere i supplerende samarbeidsavtale, som revideres ved behov.

I Oslo kommune inngås det en tilvisningsavtale mellom utleier og Oslo kommune v/bydelen og en samarbeidsavtale som bygger på tilvisningsavtalen. I en standard tilvisningsavtale heter det i pkt. 9 at:

Begge parter forpliktes i samarbeid til å bidra til et best mulig levedyktig ordinært bomiljø, og unngå en fortetning av vanskeligstilte. Det inngås egen samarbeidsavtale mellom partene i forhold til dette.

I samarbeidsavtalen mellom Selvaag og Bydel Søndre Nordstrand vises det til pkt. 9 i tilvisningsavtalen og følgende tekst er lagt til:

Med dette forstås en gjensidig forpliktelse mellom partene til å bidra til å etablere og opprettholde et bomiljø hvor det ikke oppstår fortetning av vanskeligstilte.

Med vanskeligstilte menes boligsøkere som har utfordringer på boligmarkedet grunnet deres økonomiske situasjon, helsesituasjon og/eller sosiale situasjon, og som er avhengig av bistand for å finne, eller finansiere leie av, egnet bolig.

---

<sup>8</sup><https://www.husbanken.no/Sok.aspx?query=tilvisning>

Ernst og Young (2017) har sett på vilkårene for å investere i tilvisningsboliger for utleie sammenlignet med investering i andre utleieboliger og investering i næringsbygg. Investering i tilvisningsboliger innebærer lang nedbetalingstid (50 år), høy belåning (85 prosent), en avtaletid på 20 år med kommunen før eventuelt salg og lav fast rente i Husbanken. Kombinasjonen av disse vilkårene gjør at investor kan gå inn med lav egenkapital og betale ned minimalt av lånet, noe som gjør at Husbanken har en høy risikoeksponering ved at gjeldsgraden etter 20 år fortsatt er høy. Informantene fra Selvaag realkapital påpeker at nominell rentebetaling (ikke inflasjonsjustert) i praksis innebærer oppbygging av egenkapital når nominell gjeld ikke endres og boligverdiene stiger med inflasjonen. I et regneeksempel med årlige inflasjonsjusterte boligverdier på 2 prosent vil gjenstående gjeld etter 20 år, med nedbetaling som annuitetslån, utgjøre under halvparten av boligverdien.

Rapporten fra Ernst og Young understreker at investorer med lav kredittscore, og dermed med høyere sannsynlighet for mislighold, har sterkere insitamenter til å satse på dette konseptet framfor investorer med svært god kredittscore.

På grunnlag av kontantstrømanalyser av faktiske prosjekter har Ernst og Young sammenlignet lønnsomheten i boligutleie og næringsutleieprosjekter. Gjennomgangen av prosjektene viser at yielden<sup>9</sup> i boligutleieprosjekter er lavere enn for en tilsvarende investering i næringsutleie. Dette forklares dels av skattefavorisering av eierboliger og dermed relativt lav etterspørsel etter utleieboliger, men også med at utleie av bolig er mindre konjunkturutsatt enn investering i næringsutleie. I tillegg vil leieprisene presses av et stort omfang av husholdninger som leier ut. Ligger utleieenheter i husholdningens egen bolig er utleieinntektene skattefrie. Private husholdninger har ofte lavere avkastningskrav og egen arbeidsinnsats i utleievirksomheten er lavere verdsatt enn de kostnadene profesjonelle utleiere har til arbeidskraft i utleievirksomheten.

Lønnsomheten påvirkes også av forvaltnings, drift- og vedlikeholdskostnader. I motsetning til næringsbygg selges og leies boliger ut uten MVA, slik at investor ikke kan viderefakturere

---

<sup>9</sup>Yield er definert som: Leieinntekter i prosent av boligens markedsverdi

MVA fra utbygger i leiene. I tillegg har næringsbygg saldoavskrivninger på minimum 2 prosent, avhengig av type bygg, mens for boliger er det ikke avskrivninger på bygget. Skattbart resultat ved boligutleie vil som følge av dette bli høyere (ibid.).

For boligutleie vil høyere FDV-kostnader, og lavere yield dels kompenseres av lav rente og lang nedbetalingstid for investorer som vurderer å investere i tilvisningsboliger.

### **Plan- og bygningsloven i den boligsosiale politikken**

Plan- og bygningsloven (PBL) regulerer hva kommunen kan gjøre som planmyndighet. Kommunen kan for eksempel ikke bestemme at et reguleringsområde skal brukes til utleieboliger, eller bestemme annen eierform. Som grunneier har kommunen et større handlingsrom enn det PBL gir gjennom å kunne selge areal til utbyggere med betingelser (Barlindhaug mfl 2014).

Det er også mulig for kommunene gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven å be om forkjøpsrett for en andel av boligene til markedspris, som regel med formål om å bruke boligene som kommunale utleieboliger. På oppdrag for Husbanken har advokatfirmaet Bing Hodneland utarbeidet en veileder for bruk av juridiske virkemidler som kommunen kan benytte for å fremme tilbudet av privat boligleie (Bing Hodneland 2015). Dette inkluderer også kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte.

Som reguleringsmyndighet kan kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler sørge for at kommunen selv eller andre kan få kjøpe en viss andel av boligene i et utbyggingsprosjekt til markedspris. Ellers nevnes generelt muligheten for å inngå OPS-avtaler<sup>10</sup>, for eksempel ved at kommunen utlyser en anskaffelse av et visst antall boliger for en lengre periode, og der kommunen inngår forpliktelser om å leie alle eller et visst antall av boligene. Kommunen kan i utlysningen også kreve at et visst antall av boligene skal leies ut på det ordinære leiemarkedet.

### **Internasjonale modeller for rimelige boliger**

Programkontoret for områdeløftene på Tøyen og Grønland (2017) har beskrevet en rekke internasjonale modeller for rimelige boliger

---

<sup>10</sup>OffentligPrivatSamarbeid



og kommet med forslag til lokale løsninger for Tøyen. Det kan være mange kombinasjoner av eierskap, forvaltning, støtte til anskaffelse, fastsettelse av husleie/pris og kriterier for å få tildelt bolig.

**Disposisjonsform:**

- Eie
- Delt eie
- Utleie

**Eierskap/forvalter:**

- Non-profit selskap
- Boligbyggelag
- Beboerorganisert foretak/ aksjeselskap
- Nabotomtelag
- Delt eierskap mellom beboer og for eksempel et boligbyggelag

**Støtte til anskaffelse:**

- Kjøp av rimelig tomt fra kommunen,
- Kjøp av eiendom til under markedspris
- Festekontrakt med kommunen (lav festeavgift)

**Husleiefastsettelse/pris:**

- Leie under markedspris,
- Rett til å kjøpe med rabatt etter å ha leid (en leie før eie ordning)
- Ved delt eierskap: Leier en andel av boligen til leie under markedsleie (kan kjøpe seg opp til å eie en større andel)
- Prisregulering ved videresalg av rimelig eierbolig

**Kriterier for å få bolig:**

- Inntektsgradert tildeling kombinert med krav om botid i området

Modellene reiser en rekke spørsmål som for eksempel: Hvor stor medbestemmelse skal et nabolag ha over en lokal kommunal tomt eller eiendom? Er det riktig å selge en kommunal tomt under

markedspris til et nabolag eller bruke kommunale midler til kjøp på markedsvilkår (hvis tomten er privat eid), for så å leie ut rimelig? Hva slags betingelser bør stilles ved salg av en kommunal eiendom? Skal boligene forbeholdes lokale beboere eller vanskeligstilte/ lavinntektsgrupper i hele bydelen/kommunen?

Det er videre et paradoks i Norge at kommunale utleieboliger ofte leies ut til markedsleie/gjengs leie, mens de alternative utleieboligene som omtales i rapporten opererer med husleier under markedsleie, noe som imidlertid er svært vanlig i andre land enn Norge. Et sentralt spørsmål i rapporten er om det kan legges til rette for såkalt «affordable housing» i reguleringsplaner og spesielt i områdereguleringsplaner. Plan- og bygningsloven gir ikke kommunen noe handlingsrom for å pålegge utbyggere bestemte disposisjonsforhold, eller å tilby boliger til under markedspris. Ifølge Plan- og bygningsloven har en kommune rett til å kjøpe en viss andel av boligene i nye prosjekter, men til markedspris.

### **Bolig og tjenester - organisering og integrering**

Kommunene har stor frihet i organiseringen av det boligpolitiske feltet. Hvordan kommunene velger å organisere seg, kan ha stor betydning for mulighetene for koordinering, samordning og fleksibilitet i virkemiddelbruken. Hvilke arbeidsoppgaver som organiseres sammen sier noe om hvilke hensyn som i sterkeste grad framheves.

Mennesker med funksjonshemming, mennesker med ROP-lidelser, flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet, skal integreres i det «normale» samfunnet og i ordinære nabolag. En følge av denne normaliseringstanken er at flere instanser og tjenester har ansvar for ulike deler av livet til folk i målgruppen, i stedet for at tjenestene er samlet på ett sted, med de «stordriftsfordeler» det kan innebære. På grunn av dette har koordinering og samhandling blitt viktigere, både mellom kommunale instanser (horisontalt) og mellom stat og kommune (vertikalt) (Holm mfl. 2015)

I en kommunal sammenheng har en sett at høy grad av sektorisering kan svekke mulighetene for samordning. På det boligosiale området handler dette blant annet om å se tjenestefølgning i sammenheng med boligtildeling (ibid.).

En tydelig begrensning i det kommunale handlingsrommet opptrer ved bosetting av personer som kommer fra statlige institusjoner. . Ansvarsfordelingen for oppfølging og behandling er et tema mange kommuner er opptatt av i bosettingsarbeidet, særlig for personer som er til behandling for sitt problem i et statlig helseforetak og som skal overføres til det kommunale tjenesteapparatet, eller som skal løslates fra fengsel (Holm mfl 2015). I Halden er for eksempel dette forsøkt løst ved at Halden kretsfengsel har opprettet en stilling som NAV-veileder, som igjen har kontakt med kommunale NAV-kontorer, for å forberede løslatelsesprosessen<sup>11</sup>.

Når det er kommunen selv som søker personer inn til behandling, vil det være gode muligheter for å få til en god bosettingsprosess i etterkant. En stor utfordring kan være når en person har blitt søkt inn til behandling av en privat fastlege, eller legger seg inn/blir innlagt i en privat institusjon, der kommunen ikke har fått informasjon om institusjonsoppholdet. Når personen blir skrevet ut eller skriver seg ut selv, står kommunen ofte uforberedt når denne henvender seg til kommunen for hjelp til bolig. Kanskje henvender personen seg ikke til kommunen, men påtreffes tilfeldig av oppsøkende tjenester, eller kommer i kontakt med kommunen gjennom at politiet eller andre personer melder fra. Et godt bosettingsforløp i en slik situasjon er en stor utfordring (Dyb og Holm 2015, s. 106). Bedre kontaktpunkt mellom kommune og behandlingsinstitusjon kan være en god løsning.

En tilpasset bosetting, for eksempel av personer som har vært inne til behandling for et rusproblem, og som er motivert for å endre sin rusbruk, forutsetter et tett samarbeid mellom det statlige institusjonstiltaket og det kommunale bosettingsteamet, som til syvende og sist sitter med ansvaret for å bistå vanskeligstilte til å finne en egnet bolig. Et velorganisert regime for kommunikasjon og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, i tillegg til løsningsorientert adferd hos alle parter, vil også kunne utvide det kommunale handlingsrommet i boligpolitikken. Likeledes kan manglende rutiner og kommunikasjon begrense det kommunale handlingsrommet, og gjøre det vanskeligere for kommuner å følge

---

<sup>11</sup>Velferd.no, nr. 3 2018. «Jeg får bedre hjelp av Nav når jeg sitter i fengsel enn jeg gjør utenfor»

---

opp grupper som er avhengig av opphold på institusjon for å avhjelpe sine mer grunnleggende vansker på ulike områder.

## 2.4 Kommunal praksis i bosetting av vanskeligstilte

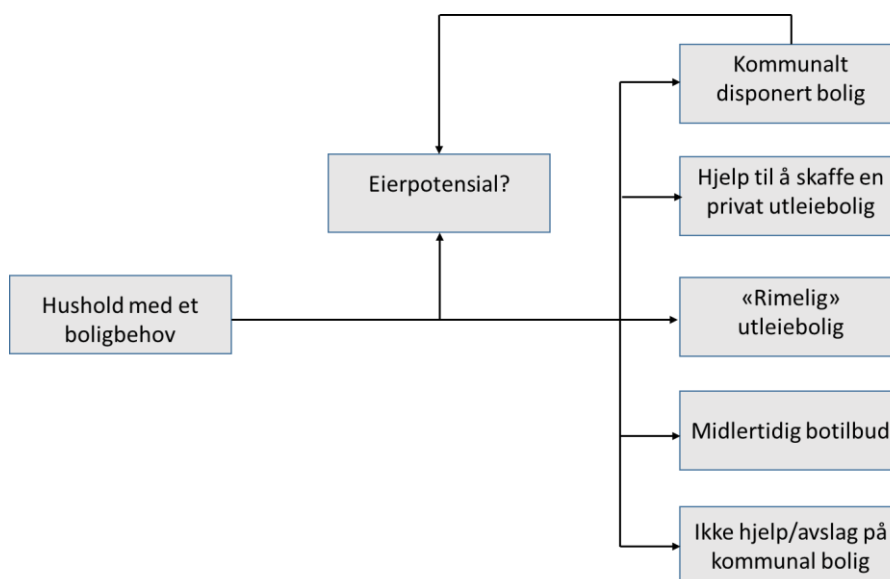
### **Innledning**

Kommunene har et tilbud til dem som aktivt oppsøker kommunen, men kan også føre en aktiv boligpolitikk overfor vanskeligstilte som baserer seg på aktivt å oppsøke personer en vet har spesielle behov.

Arenaer for kontakt og relasjonsbygging mellom kommunen og den vanskeligstilte vil variere kommunene imellom. I noen tilfeller vil relasjonen også involvere ulike forvaltningsnivåer, som for personer som er innunder omsorg/ansvar i institusjon eller fengsel. Dette vil ofte forutsette samhandling mellom første- og andrelinjetjenesten for å sikre en egnet bosetting.

Graden av desentralisering av boligsosiale oppgaver til bydeler varierer mellom de fire byene, med de konsekvenser dette har for muligheter til å koordinere og tilpasse behov og tilbud.

Figur 2.1: *Alternative kommunale strategier for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet*



### Muligheter for å eie?

Vi antar at eierpotensialet vurderes før alternativene i leiemarkedet. Eierpotensialet kan vurderes med utgangspunkt i nåsituasjonen eller en kan anlegge et mer dynamisk perspektiv og tilby en form for leie til eie ordning. Selv i kommuner med et høyt boligprinsnivå, viser flere studier et stort eierskapspotensiale (Aarland 2012; Astrup mfl. 2014).

Hva slags praksis kommunen har med hensyn på å utnytte eierpotensialet, vil ha betydning for omfanget og innretning av virkemidler i leiemarkedet. Innsnevring av målgruppen for startlånordningen har ført til et mer bevisst arbeid med for eksempel å vurdere eierpotensialet til eksisterende beboere i kommunale utleieboliger (Astrup mfl 2015). Et slikt fokus øker også gjennomstrømningen i de kommunale boligene og gir et større tilbud til nye husholdninger med et boligbehov.

### Ulike utleiealternativer

Til høyre i figuren har vi satt opp fire alternative tiltak i markedet for utleieboliger som kommunen kan benytte for å hjelpe en

husholdning med et boligbehov, pluss et alternativ der hjelp avslås eller kommunen vurderer at husholdningen kan klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. Noen av disse vil selv kunne skaffe seg en bolig, andre kan være unge som fortsetter å bo i foreldrehjemmet, bor hos familie og venner, fortsetter å bo i et utilfredsstillende boforhold eller blir bostedsløse.

Egenskaper og problemkomplekset rundt de husholdningene som oppsøker kommunen vil være bestemmende for tilbudene som kommunen velger å benytte. Dette gjelder også der kommunen selv aktivt går inn for å bistå, uten at vedkommende har tatt kontakt med kommunen først. De kommunalt disponerte boligene, enten de er eid av kommunen eller innleid fra private, har en lokalisering og sammensetning som på mange måter er bestemmende for hvilke nye husholdninger som får tilbud i disse, når boliger blir ledige. Mens kommunalt disponerte boliger er ment å være et midlertidig botilbud, ofte med 3-års kontrakter eller kortere, og en ny vurdering etter kontraktens utløp, er det ikke nødvendigvis slike begrensninger i det private utleiemarkedet, selv om dette også er utbredt her (Søholt og Astrup 2009). I det private markedet gir korte kontrakter muligheten for å avslutte leieforhold som ikke er vellykkede.

Noen husholdninger trenger boliger med utfyllende bo-oppfølging, andre har ikke behov for bo-oppfølgingstjenester, men kan av ulike grunner ha problemer med å skaffe seg en bolig i det private markedet, se for eksempel Dyb og Lied (2015). En del husholdninger har et mer akutt behov for hjelp, der et midlertidig botilbud kan være et kortsiktig alternativ.

### **Bostabilitet og gjennomstrømning**

Høy gjennomstrømning i den kommunale boligmassen gjør at kommunene raskere kan tilby nye vanskeligstilte et boalternativ. Samtidig vil høy gjennomstrømning bidra til mindre bostabilitet, noe som kan være særlig problematisk for barnefamilier. Et stabilt tilknytningsforhold til boligen og nabolaget er særlig viktig for å sikre barns oppvekstvilkår. Høy gjennomstrømning i områder eller bygg med mange kommunale utleieboliger kan også være negativt for bomiljøet. I nyere studier fra bomiljøer i utsatte områder i Oslo fant forskerne at særlig barn opplever utrygghet i oppganger med en viss andel kommunale utleieboliger også fordi leietakerne kan fremstå som truende og ustabile. Særlig de senere

årene kan en se en tendens til at leietakere i kommunale boliger sliter med sammensatte rus- og psykiske problemer, og som kan ses som en følge av nedlegging av omsorgsinstitusjoner (Brattbakk m.fl. 2016, Ruud m.fl. 2016).

NTNU samfunnsforskning har intervjuet barnefamilier i kommunale boliger, gjennomført befaringer og drøftet forholdet mellom bostabilitet og gjennomstrømning (Elvegård og Svendsen 2017). For noen betyr bostabilitet å få fortsette å bo i samme nærområde, ikke nødvendigvis i samme bolig. Flere kunne ønske seg lengre kontrakter med kommunen, mens andre får fornyet kontrakten og opplever ikke utrygghet i samme grad. De fleste ønsker å flytte fra en kommunal bolig. Noen ønsker å kjøpe en bolig, men får avslag på startlån, mens andre ikke finner en egnet bolig på det private utleiemarkedet. Som grunner for at de ønsker å flytte nevnes manglende kommunalt vedlikehold og for lite oppfølgingstjenester til naboer som har behov for dette. Studien viser imidlertid til eksempler på godt nærmiljøarbeid der belastede områder hadde blitt snudd til gode nærmiljø for barnefamilier.

### **Tilbud av «rimelige boliger»**

Et av alternativene i figuren ovenfor er et tilbud om «rimelige boliger». Få kommuner har bygget opp eller fått andre aktører til å tilby såkalte rimelige leieboliger («affordable housing»). Medby mfl (2012) undersøkte interessen blant boligbyggelag i store byer for å opprette ikke-kommersielle utleietilbud. Flere boligbyggelag var positive med tanke på å drive utleie av boliger med sosiale formål, men så ikke at det var mulig innenfor dagens tilskuddsordninger. Både tilskudd fra Husbanken uten krav om kommunal tildelingsrett og tilgang på tomter ble den gang framhevet som sentralt hvis boligbyggelagene skulle engasjere seg i denne typen utleievirksomhet.

### **Husleiefastsettingsprisnipp**

Det kan være hensiktsmessig av flere grunner å bruke gjengs leie; det gir kommunen inntekter til å vedlikeholde sin egen boligmasse, og det gir ikke insitamenter for husholdningene til å bli boende i en kommunal bolig. Manglende evne til å betale markedsleie, kompenseres dels ved statlig bostøtte, kommunal bostøtte, sosialhjelp, eller en kombinasjon av disse. Ofte gis kommunal bostøtte kun til beboere i kommunalt disponerte boliger. Oslo har

i tillegg ordningen med kommunal bostøtte til kommunalt disponerte utleieboliger (BKB) en mindre ordning som i hovedsak rettet mot varig trygdede (Kommunalt boligtilskudd - KBT). For leietakerne kan BKB oppleves som et bedre alternativ enn å måtte be om sosialhjelp, noe som kan være et insitamant til å bli boende i kommunal bolig. I følge Brattbakk mfl (2016, s. 136) gikk 60 prosent av sosialhjelpen i Oslo i 2015 til å dekke bostøtter<sup>12</sup>.

### **Utnyttelse av det private utleieboligmarkedet**

Kommunen kan velge ulike strategier for å støtte vanskeligstilte etterspørsel etter bolig i det private leiemarkedet. Det kan være flere årsaker til at det er problematisk å få opprettet et leieforhold på egen hånd. For det første er det vanlig at private utleiende krever et depositum, enten gitt som et kontantbeløp eller som en garanti. For det andre krever mange utleiende referanser fra tidligere leieforhold. Før det spørres etter referanser kan interesserte bli avvist på grunnlag av hudfarge eller landbakgrunn (Søholt og Astrup 2009). Flere kommuner velger nå å ansette personer som har særlig ansvar for å arbeide som en «megler» eller mellommann mellom vanskeligstilte og potensielle utleiende, se BOSO Oslo (2014). Kristiansand har en tilsvarende ordning. Denne personen kan for eksempel bli med på visning og «selge inn» leietakeren. Personen vil også kunne være til hjelp om det skulle oppstå misforståelser grunnet manglende bo-kompetanse, eller andre konflikter i leieforholdet, for å forhindre utkastelser eller skader på boligen. Dette kan være med på å dempe denne utfordringen (Lied og Astrup 2016, Dyb og Lied 2015).

En måte å stimulere til privat utleie kan være å trygge utleier på ulike måter, for eksempel gjennom garantier, frivillig forvaltning av inntekt eller tilbud om oppfølgingstjenester. Et annet virkemiddel for å stimulere til privat utleie er å bruke muligheten for fritak eller redusert eiendomsskatt.

### **Innelåsingeffekter i kommunale utleieboliger**

Utformingen av selektive behovsprøvde ordninger kan dels gi opphav til innelåsingeffekter og dels til fattigdomsfeller. Med

---

<sup>12</sup>Det kan være problematisk å skille mellom sosialhjelp til bolig og sosialhjelp til livsopphold når husholdningen har noe inntekt selv. Går egen inntekt til å dekke deler av husleien, eller bare til å dekke livsopphold?



innelåsningseffekt menes at det ikke er noe økonomisk insitament til å flytte ut av en kommunal utleiebolig og inn i et privat utleieforhold, eventuelt bli boligeier. En fattigdomsfelle oppstår når den negative økonomiske effekten av en inntektsøkning er større enn inntektsøkningen, for eksempel ved at en faller ut av en støtteordning når inntekten overskrider en viss grense.

Innelåsningseffekter i kommunale utleieboliger kan knyttes til to forhold. For det første vil det være ønskelig for en beboer å opprettholde et kommunalt utleieforhold når den faktiske husleien ligger under husleienivået i det private utleieboligmarkedet, slik tilfellet er i Trondheim og Kristiansand. For det andre vil det være en innelåsningseffekt i kommunale utleieboliger når en kommunal bostøtteordning kun er knyttet til de kommunale utleieboligene og at beboerne kommer økonomisk bedre ut av en kommunal bostøtteordning enn ved bruk av supplerende sosialhjelp.

Over tid kan disse mekanismene fungere som en fattigdomsfelle. Øker inntekten, kan beboer risikere å miste den rimelige kommunale boligen når kontrakten går ut. Og mistes den kommunale boligen i en kommune som bruker gjengs leie, og har en begrenset kommunal bostøtteordning, vil utflytting til det private leiemarkedet gjøre at fordelene ved den kommunale bostøtteordningen blir borte. Forskjellen på kommunal bostøtte og sosialhjelp er blant annet at det kan stilles vilkår for sosialhjelp, men ikke for bostøtte.

### **Behovet for kommunale utleieboliger**

Rambøll (2017) har forsøkt å kartlegge behovet for kommunalt disponerte boliger i kommunene. Av grunner vi har berørt ovenfor er dette en svært utfordrende oppgave. Kommunene kan ha ulike målgrupper for de kommunalt disponerte boligene, de kan i ulik grad benytte det private utleieboligmarkedet, de kan i varierende grad ønske å bruke startlån og ha ulike strategier for gjennomstrømning. Samtidig er det nesten umulig å forutsi hvordan etterspørselssiden, eller antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil utvikle seg. Rambøll har gjort noen enkle alternative beregninger av behovet, dels basert på en trendforlengelse av den historiske utviklingen, dels på befolkningsframskrivninger med uendret dekningsgrad, dels på mer like dekningsgrader i likeartede kommuner og til sist en beregning av behovet ut fra eksisterende beholdning og størrelsen på ventelistene i KOSTRA (ibid.).

Kommunenes behov for leieboliger til bosetting av et varierende antall flyktninger påvirker også interessen for å utnytte det private leiemarkedet for flyktninger. I et prosjekt om bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting, gjennomført av NIBR, kommer det fram flere måter som kommunene benytter for å huse flyktninger i det private leiemarkedet (Søholt mfl 2017). I 23 prosent av kommunene har en tredel eller flere av flyktningene benyttet avtalt selvbosetting de siste tre årene. Blant de 23 kommunene dette gjelder, hører 18 til de mest sentrale kommunene. Rapporten finner variasjoner imellom Oslos bydeler og at ordningen var omfattende i Bergen. Alt i alt er omfanget av selvbosetting lite, i underkant av 6 prosent av flyktningene ble bosatt på denne måten (ibid.)

Antall bosatte flyktninger i kommunene økte fra 8000 i 2014 til 11 000 i 2015 til omkring 15 000 i 2016. Bosettingen er frivillig fra kommunenes side. Mange kommuner var motivert av solidaritets-hensyn og ønske om tilflytting (Søholt mfl 2018). Ifølge undersøkelsen er private utleiere mer positive til å leie ut til flyktninger enn til andre vanskeligstilte. Dels er flyktningene bosatt i kommunalt eide boliger, men to av tre flyktninger ble bosatt i det private utleiemarkedet i 2016, dels gjennom økt innleie kommunalt og dels gjennom boligframskaffing, der leiekontrakt opprettes mellom en privat utleier og flyktningen.

Vilje til å leie ut, god tilgang på boliger i det private utleiemarkedet og kommunes proaktive rolle var hovedforklaringene på at kommunene klarte å bosette så mange flyktninger. Med proaktiv rolle menes både reduksjon av utleiers risiko ved utleie gjennom bedre kontakt mellom utleier og kommune samt tiltak for å styrke flyktnings bokompetanse og håndtering av det private leiemarkedet.

Kvaliteten på boligene som blir tilbudt flyktninger var jevnt over tilfredsstillende, men de store kommunene har hatt noe større problemer med å skaffe boliger med tilfredsstillende standard enn små kommuner. Bosettingen har ifølge kommunene i liten grad gått ut over tilbudet til andre vanskeligstilte. Ventelistene på kommunal bolig har gått ned, og det er blitt en større bruk av startlån rettet mot beboere i kommunale boliger (ibid).

I Oslo kommunes «Flyktningmelding» fra 2017 (Oslo kommune 2017e), legger byrådet allmenngjøring til grunn ved bosetting. Det

samme er tilfelle for Kristiansand (Kristiansand kommune 2017a). Flyktninger som ikke har behov for det, skal ikke bosettes til særomsorg. Dette spiller sammen med synet på at bosetting er første steg i flyktingens brede inkludering i samfunnet.

---

## 3 Leiemarkedet – noen kjennetegn

### 3.1 Innledning

Det fins ulike kilder til beskrivelse av leiemarkedet i Norge. SSBs nye boligregister gir løpende årlig statistikk over fordelingen på disposisjonsform både for husholdninger og personer. Slike registerdata har ikke tilknyttet informasjon om hvem som eier utleieboligen, og som kan danne grunnlag for en kategorisering av utleierne. Skal vi få slik informasjon, må en basere seg på utvalgsundersøkelser som EUSILC (European Survey for Income and Living Conditions) og Leiemarkedsundersøkelsene (LMU).

Boligmassen i Norge eies hovedsakelig av husholdningssektoren gjennom eierskap til den boligen en bor i. En fjerdedel av boligene bebos av leietakere. Også mange av disse eies av husholdningene, dels som en mindre leilighet i det huset de selv bor i, eller som sekundærboliger. Bare en mindre del av leieboligene eies av andre enn husholdningssektoren.

Tabell 3.1: *Hvem eier boligene som husholdningene leier – etter bostedsstrøk? Husholdninger. Prosentfordeling*

Boligens eier <sup>13</sup>	Bostedsstrøk			
	100 000 eller flere bosatte - i Oslo-området	100 000 eller flere bosatte i andre storby-områder	Under 100 000 bosatte	Landet
<b>Kommunen</b>	7	9	10	9
<b>Organisasjon/ privat stiftelse</b>	7	7	5	6
<b>Profesjonell utleier</b>	15	8	7	9
<b>Privatperson</b>	67	73	73	72
<b>Andre</b>	4	3	5	5
<b>Sum</b>	100	100	100	100
<b>Bor i samme bygning som utleier (når utleier er privatperson) – prosent</b>	41	53	46	46

*Kilde: Egne analyser av data fra EUSILC-2015*

Tabell 3.1 viser at mer enn sju av ti bebodde utleieboliger eies av en privatperson, mens profesjonelle utleiere kun eier 9 prosent av utleieboligene. Det er en overrepresentasjon av profesjonelle i Oslo-området, og noe mindre innslag av private som eier. Nesten halvparten av dem som leier av en privatperson bor i samme bygning som utleieren. I de fleste slike tilfeller er leieinntektene skattefrie. Andelen er minst i Oslo-området.

I tillegg til de bebodde boligene, kan leiligheter i egne hus eller sekundærboliger være ubebodd eller periodevis brukes av husholdningen selv. Dette kan vi få innblikk i ved å spørre

<sup>13</sup>Det er opp til respondentene å vurdere hvilket alternativ som passer ut fra oppgitte svaralternativer i spørreskjemaet. For respondenten kan det for eksempel være vanskelig å skille en privatperson fra en profesjonell utleier. Leies boligen gjennom en utleiemegler vet leietaker minimalt om utleier. Boliger som kommunen leier inn fra private og fremleier til vanskeligstilte, inngår i prinsippet ikke i kategorien kommune i tabellen. Dette innebærer at kommunalt disponerte boliger samlet sett utgjør en større andel enn tabellen viser. I Leiemarkedsundersøkelsen spørres det ikke om hvem som eier boligen, men hvem en leier av. Da skal alle kommunalt disponerte boliger inngå i svaralternativet kommune, se kapittel 3.2

husholdningene om de eier andre boliger enn dem som ligger i den bygningen de selv bor i, altså typisk sekundærboliger.

Tabell 3.2: *Eiere av ekstraboliger etter eierens bostedsstrøk. Husholdninger. Prosent*

	<b>Bostedsstrøk</b>			
	100 000 eller flere bosatte - i Oslo-området	100 000 eller flere bosatte i andre storby-områder	Under 100 000 bosatte	Landet
<b>En bolig</b>	6,4	7,6	9,0	8,3
<b>To boliger</b>	1,1	1,1	1,9	1,2
<b>Tre boliger eller flere</b>	0,4	0,1	0,2	0,2
<b>Sum</b>	7,9	8,8	11,1	9,7

*Kilde: Egne analyser av data fra EUSILC-2015*

Tabell 3.2 viser at nærmere 10 prosent av husholdningene eier en eller flere boliger som ikke ligger i den bygningen de selv bor i. Ekstraboligene kan ligge i samme kommune som eieren bor i, i en annen kommune eller i utlandet. I tillegg til utleie, enten på markedet eller til familie/barn, kan det kan være ulike andre motiver for å eie en ekstrabolig, for eksempel at en i forbindelse med flytting kan en stå som eier av to boliger. En ekstrabolig, enten den er arvet eller kjøpt på markedsvilkår, kan stå tom eller bli brukt som fritidsbolig – en bolig nummer to. Barlindhaug (2018) viser at bare 37 prosent av alle ekstraboligene i Norge leies ut. Blant eiere av ekstraboliger i Oslo-området er denne andelen høyere med 45 prosent. De som ikke leies ut, brukes av husholdningen selv, lånes ut til slekt og venner (ca. 16 prosent på landsbasis) eller står tom av ulike grunner.

Noen av dem som har eid en ekstrabolig en stund kan bli utsatt for kraftig gevinstbeskatning ved salg. Kanskje utsettes salget dersom en har planer om en gang i framtiden å bruke ekstraboligen som sin primærbolig? Et ytterligere motiv kan være å investere i ekstraboliger for utleie. Omfanget av ekstraboliger er størst i spredtbygde strøk.

I prinsippet kan også leietakere eie andre boliger enn den de bor i og vi finner at 6 prosent av leietakerne eier en eller to

ekstraboliger, de aller fleste én bolig. Heller ikke blant leietakerne varierer dette mønsteret mellom bostedsstrøk. I følge SSBs statistikkbank eide 10.4 prosent av husholdningene sekundærboliger i 2015, om lag den samme andelen som vi finner i EUSILC 2015<sup>14</sup>.

Nordlandsforskning har sett nærmere på utleie gjennom Airbnb (Vinogradov og Strømmen-Bakhtiar (2017)). De har kartlagt tilbudet i mars 2017 og hevder at nær 17 000 av de annonserte boligene kunne vært brukt til ordinær utleie. Tallet synes basert på at det er hele boligen som leies ut, men det er ikke tatt høyde for at dette kan være utleie mens eier er på reise eller bor andre steder mens utleie skjer. Datagrunnlaget kan ikke splittes på kommuner. Delingsøkonomiutvalget (2017) viser til at 89 prosent av de som benyttet Airbnb-tjenesten i 2015 drev småskalautleie av sin primærbolig (NOU 2017:4).

### 3.2 Leiemarkedet i storbyene

Leiemarkedsundersøkelsen til SSB (2016) viser at Oslo har det høyeste husleienivået i landet. Basert på leieprisen for en 2 roms leilighet på 40 kvadratmeter har Trondheim i 2016 et leieprisnivå på 90 prosent av Oslo, Bergen 86 prosent og Kristiansand 70 prosent av Oslo. Tallene for oppgitte pris-soner i de tre største byene viser at leieprisnivået varierer internt i byene, mest i Oslo og minst i Trondheim.

Da SSB utvidet leiemarkedsundersøkelsen i 2012, ble det gjennomført detaljerte regresjonsberegninger for å avdekke områdevis leieprisforskjeller i de største byene (Ogbamichael mfl 2013). Bare leieforhold gjennom profesjonelle og privatpersoner utenom familie og venner inngikk i beregningene. Leieprisnivået er kontrollert for størrelse, egenskaper ved boligen, om boligen er møblert eller ikke, leieforholdets lengde og type utleier. Leieprisforskjellene gjengis i tabellen nedenfor. Det høyeste leieprisnivået finner vi i Oslo indre vest, inkludert Ullern bydel og er satt lik 100 i tabellen. Leieprisene i de andre områdene er oppgitt i prosent av disse leieprisene.

---

<sup>14</sup><https://www.ssb.no/statistikkbanken/> under Bygg, bolig og eiendom/Bolig og boforhold

Tabell 3.3: *Leieprisnivå i storbyer 2012. Oslo indre vest og Ullern=100*

Område	Leieprisnivå. Oslo indre vest og Ullern=100
Oslo indre vest, Ullern	100
Indre Oslo øst, Nordre og Vestre Aker	94
Østensjø, Nordstrand, Bjerke	87
Søndre Nordstrand, Grorud, Stovner, Alna	82
Bergen sentrum	76
Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Årstad	71
Arna, Ytrebygda, Åsane	67
Midtbyen, Østbyen, Nedre Elvehavn	62
Lerkendal, Heimdal	58
Kristiansand	55

*Kilde: Ogbamichael mfl 2013*

Brattbakk mfl (2016, s. 131) konkluderer på grunnlag av flere kilder med at det er i storbyene at useriøse leieforhold er mest utbredt i form av dårlig standard, usaklige oppsigelser, korttidskontrakter og til dels ulovlige kontrakter.

SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2015 har bydelsvariabler for Oslo, Bergen og Trondheim. Vi har derfor brukt disse dataene til å se på strukturen i byenes leiemarkeder<sup>15</sup>. Først og fremst sammenligner vi byene. På noen dimensjoner ser vi på ulike områder innenfor hver enkelt by. For noen av byene er det få svar på noen av kategoriene og i sammenligningen mellom byene må en ha dette i bakhodet. Opplysninger om antall leieforhold som er basen for prosentfordelingene vil derfor være nyttig å ha et blikk på. Samtidig er vi usikre på i hvilken grad de som har svart er representative for populasjonen av leietakere i Norge, og i storbyene spesielt. Vi har etterlyst eventuelle frafallsvekter i SSB,

<sup>15</sup>De data som er benyttet her er hentet fra «Leiemarkedsundersøkelsen 2015». Data i anonymisert form er stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå gjennom NSD - Norsk senter for forskningsdata AS. Verken Statistisk sentralbyrå eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene, eller de tolkninger som er gjort her.



men slike eksisterer ikke. Hovedhensikten med leiemarkedsundersøkelsen er å estimere geografiske forskjeller i husleienivået. I estimeringsmodellene kontrollerer det for en rekke bakgrunnsvariabler som gjør vektning mindre relevant. Prosentfordelingene i tabellene må derfor tolkes med forsiktighet, der en heller må fokusere på forskjeller mellom byene heller enn den faktiske fordelingen. For eksempel vet vi at Oslo kommune i 2015 hadde rundt 12 000 kommunalt disponerte utleieboliger av en total leiemasse på rundt 100 000 boliger. Kategorien kommunen i tabellen nedenfor burde derfor for Oslo ha vært på 12 prosent i stedet for 6 prosent, som tallene fra leiemarkedsundersøkelsen viser.

Tabell 3.4: *Hvem er utleier? Prosent.*

	Oslo	Kristiansand	Bergen	Trondheim
<b>Slektninger</b>	4	4	5	4
<b>Venner</b>	3	3	3	3
<b>Annen privat person</b>	31	65	48	55
<b>Profesjonell utleier<sup>16</sup></b>	41	16	25	24
<b>Kommunen</b>	6	6	7	7
<b>Arbeidsgiver</b>	1	0	2	1
<b>Studentsamskipnad</b>	7	1	4	1
<b>Stiftelse</b>	4	2	2	2
<b>Andre</b>	2	2	2	2
<b>Sum</b>	100	100	100	100
	219			
<b>N=</b>	4	143	1093	739

*Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015.*

Det mest iøynefallende i tabellen er at Oslo-markedet har en høyere prosent profesjonelle utleiere enn de andre tre byene. De andre byene har et høyere innslag av utleie mellom privatpersoner, og særlig er denne andelen høy i Kristiansand. Hvis en ser kommune og stiftelse i sammenheng synes andelen som leier av kommunen lik i EUSILC 2015 og LMU 2015, men som tidligere

<sup>16</sup>I forhold til EUSILC 2015 er andelen profesjonell utleie betydelig høyere i LMU 2015. LMU 2015 er ikke vektet, hverken i forhold til utvalgsskjevhet eller frafall.

nevnt omfatter tallene i EUSILC også en del av bebyggelsen i storbyenes nabokommuner.

Vi undersøker videre det vi bredt kan kalle rammebetingelser for leieforholdet. Dette innebærer om en leier sammen med andre, for eksempel i kollektiv, om en får støtte, og kontraktuelle forhold som tidsbestemt leiekontrakt. Tabell 3.5 ser på dette på for de aktuelle byene (i prosent).

Tabell 3.5: *Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet. Prosent.*

	Oslo	Kristiansand	Bergen	Trondheim
<b>Bor sammen med noen</b>	65	55	65	71
<b>Bor i kollektiv</b>	29	18	29	27
<b>Helt eller delvis møblert</b>	37	45	55	45
<b>Støtte til betaling av husleie</b>	16	21	17	16
<b>Støtte fra det offentlige <sup>a</sup></b>	78	85	87	90
<b>Støtte fra arbeidsgiver <sup>a</sup></b>	9	8	5	1
<b>Støtte fra andre <sup>a</sup></b>	15	15	12	10
<b>Skriftlig kontrakt</b>	97	94	95	96
<b>Tidsbestemt leiekontrakt</b>	56	20	38	35
<b>Tidsbestemt leiekontrakt <sup>b</sup></b>	57	17	40	38

*Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015, <sup>a</sup> Prosent beregnet av de som fikk støtte. <sup>b</sup> Kun profesjonelle utleiere*

Oslo har færrest kontrakter der boligen er møblert. Sammen med Trondheim har Oslo færrest som oppgir at de får støtte til betaling av husleie, og også lavest andel blant disse som får offentlig støtte til dette.

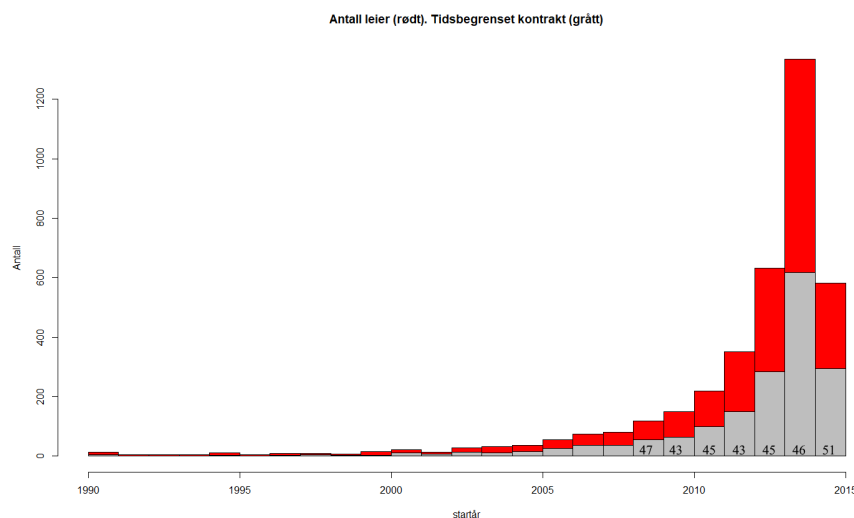
Nesten alle har en skriftlig leiekontrakt. Det som skiller byene mest er bruk av tidsbestemte leiekontrakter. Over halvparten av kontraktene i Oslo (56 prosent) er tidsbestemte leiekontrakter. Bergen og Trondheim ligger noe lavere med 35-40 prosent, mens i Kristiansand er andelen kun 22 prosent. En stor andel av de kommunale utleieboligene i Kristiansand er «serviceboliger til eldre» med lange kontrakter, men det kan ikke være hovedforklaringen på det store innslaget av tidsbestemte kontrakter i Kristiansands utleiemarked. Andelen tidsbestemte

kontrakter blant profesjonelle utleiere er omtrent lik gjennomsnittet.

Tidsbestemt leiekontrakt innebærer økt framtidssikkerhet for leietaker. I tillegg muliggjør dette å heve leien til markedsleie for ny leietaker. Justering av eksisterende leie i leieperioden har lovpålagte begrensninger, men også ved tidsubestemte leiekontrakter kan både utleier og leietaker kreve leien satt til gjengs leie etter 3 år.

Det er ikke mulig på grunnlag av en tverrsnittundersøkelse alene å si noe om hvorvidt tidsbestemt utleie har vært økende. I Figur 3.1 nedenfor har vi likevel sett på hvordan bruken av tidsbestemt leie er brukket ned på startåret for inngåelse av leieavtalen. Søylen viser antall nye leiekontrakter, mens den grå delen hvor mange av de nye leiekontraktene som er tidsbestemte. Høyden på søylene viser at leietakere har kort botid og at en svært stor andel av de eksisterende leiekontraktene er inngått de siste årene. Tallene i figuren angir andelen tidsbestemte leiekontrakter de seneste årene. Er det slik at nye leier/leier i de senere år i større grad er tidsbestemte, kan det være en indikasjon på at tendensen er økende. Figur 3.1 viser ingen klar tendens til økt bruk av tidsbestemt leie.

Figur 3.1: *Fordeling mellom tidsbestemte og tidsubestemte leiekontrakter etter startår for opprettelse av leiekontrakt. Antall. Alle byene*



Kilde: *Leiemarkedsundersøkelsen 2015.*

Det er heller ikke noen forskjeller mellom Oslo og de andre tre byene på endringer i leiekontrakter med tidsbestemt leie.

En naturlig hypotese er at tidsbestemt utleie samvarierer med profesjonalitet. Tabell 3.6 viser at tidsbestemt utleie er klart høyere for profesjonelle utleiere enn for utleie for annen privatperson (51 versus 36). Kommunen har imidlertid den høyeste andelen med tidsbestemte kontrakter med 77 prosent.

Tabell 3.6: *Prosentandel innen hver kategori som har egenskap<sup>b</sup>. Alle fire storbyene*

	Slektninger	Venner	Annen privat person	Profesjonell utleier	Kommune
<b>Bor sammen med noen</b>	76	70	70	65	50
<b>Bor i kollektiv</b>	10	57	25	36	8
<b>Helt eller delvis møblert</b>	49	56	53	34	13
<b>Støtte til betaling av husleie</b>	13	12	12	14	51
Støtte fra det offentlige <sup>a</sup>	71	44	87	82	88
Støtte fra arbeidsgiver <sup>a</sup>	6	22	4	7	1
Støtte fra andre <sup>a</sup>	24	33	11	15	12
<b>Skriftlig kontrakt</b>	70	88	97	99	95
<b>Tidsbestemt leiekontrakt</b>	28	38	36	51	77

*Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015. <sup>a</sup> Prosent beregnet av de som fikk støtte. <sup>b</sup> Eksempel: 76 prosent av de som leier av slektninger bor sammen med noen, 27 prosent av de som leier av slektninger har tidsbestemt kontrakt. Skal det være en fotnote her som i tabell 4.4.*

Det er også høyest andel med støtte til betaling av husleie i de kommunale boligene med 51 prosent.

Tabell 3.7: *Leietakere etter aldersgruppe i storbyene. Prosent.*

Alder	Oslo	Kristian- sand	Bergen	Trondheim
16 - 24 år	16	22	19	24
25 - 44 år	66	51	62	60
45 - 66 år	15	23	17	14
67 - 79 år	3	3	2	2
<b>Sum</b>	100	100	100	100
<b>Antall leier</b>	3356	209	1566	1070

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015

Mer enn halvparten av leietakere tilhører aldersgruppen 25-44 år. Denne andelen er størst i Oslo – på bekostning av den yngste aldersgruppen.

Tabell 3.8: *Landbakgrunn på leietakere i storbyene. Prosent.*

	Oslo	Kristian- sand	Bergen	Trond- heim
<b>Norge</b>	51	62	59	68
<b>Vest-Europa</b>	21	12	13	13
<b>USA og Canada</b>	2	6	2	2
<b>Øst-Europa</b>	9	7	11	5
<b>Amerika</b>	2	1	2	2
<b>Asia</b>	10	11	8	7
<b>Afrika</b>	7	0	5	3
<b>Oseania</b>	0	1	0	0
<b>Sum</b>	100	100	100	100
<b>Antall leier</b>	3299	208	1251	892

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015

Flertallet av leietakerne har norsk landbakgrunn i alle byer, mens andelen er lavest i Oslo. Oslo har en høy andel leietakere fra Vest-Europa, mens Bergen har en relativt høy andel fra Øst-Europa.

### Byinterne forskjeller

Leiemarkedsundersøkelsen kan identifisere bydeler for Oslo, Bergen og Trondheim, men ikke for Kristiansand.

Det er et større innslag av leietakere fra Vest-Europa i indre by og ytre vest enn i Groruddalen og ytre syd. Leietakere med bakgrunn fra Øst-Europa er overrepresentert i ytre by. Indre vest har relativt få leietakere fra andre land enn Norge og Vest-Europa ellers. I de andre områdene varierer leietakere med landbakgrunn fra Asia og Afrika lite.

Tabell 3.9: *Landbakgrunn på leietakere i områder i Oslo. Prosent.*

	<b>Indre Ø</b>	<b>Indre V</b>	<b>Ytre V</b>	<b>Grorud- dalen</b>	<b>Ytre S</b>
<b>Norge</b>	52	55	42	38	48
<b>Vest-Europa</b>	20	24	21	14	15
<b>USA og Canada</b>	1	2	2	1	0
<b>Øst-Europa</b>	7	6	13	17	14
<b>Amerika</b>	2	2	1	1	1
<b>Asia</b>	10	7	12	17	10
<b>Afrika</b>	8	3	9	11	12
<b>Oseania</b>	0	0	1	0	0
<b>Sum</b>	100	100	100	100	100
<b>Antall leier</b>	1354	1072	445	208	220

*Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015*

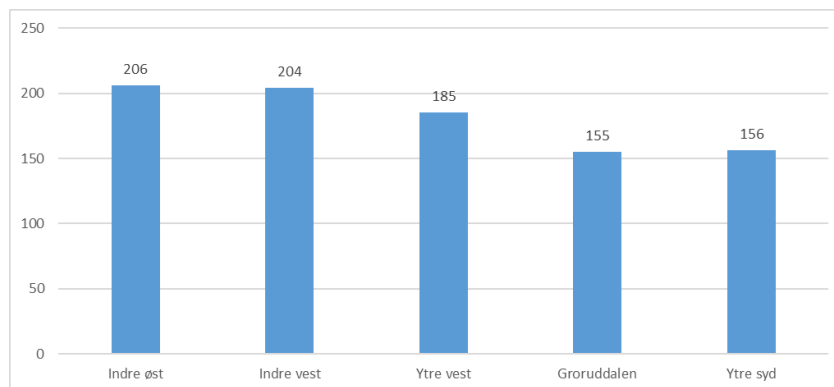
Tabell 3.10: *Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Oslo. Prosent*

	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Groruddalen	Ytre syd
<b>Bor sammen med noen</b>	69	64	63	55	66
<b>Bor i kollektiv</b>	27	39	23	26	12
<b>Helt eller delvis møblert</b>	37	35	45	41	33
<b>Bor i kommunal bolig</b>	10	2	4	5	11
<b>Støtte til betaling av husleie</b>	16	14	17	19	21
<b>Støtte fra det offentlige <sup>a</sup></b>	83	75	71	72	75
<b>Støtte fra arbeidsgiver <sup>a</sup></b>	3	12	14	22	5
<b>Støtte fra andre <sup>a</sup></b>	16	15	14	6	20
<b>Skriftlig kontrakt</b>	96	97	97	97	97
<b>Tidsbestemt leiekontrakt</b>	55	56	60	54	51

Kilde: *Leiemarkedsundersøkelsen 2015. <sup>a</sup> Prosent beregnet av de som fikk støtte*

Det er små forskjeller mellom områder i Oslo. Groruddalen har færre som bor sammen med noen enn i de andre områdene. Høyest er andelen i Oslo indre øst. Andelen som bor i bokollektiv er høyest i Oslo indre vest. Av dem som får støtte til å betale husleien, er andelen som får offentlig støtte høyest i indre Oslo øst, mens støtte fra arbeidsgiver er høyest i Groruddalen.

Figur 3.2: *Leie per kvm per måned etter område. Oslo*

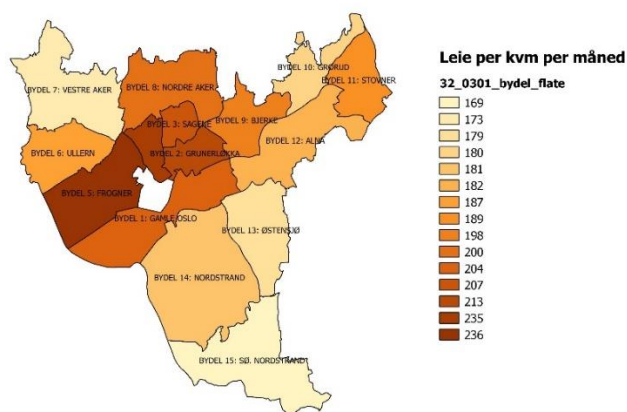


Kilde: *Leiemarkedsundersøkelsen 2015. Gjennomsnittstall per område*

Husleienivået er om lag det samme i indre øst som i indre vest og ca. 32 prosent høyere enn i Groruddalen og Oslo ytre vest. Områdene i Oslo er satt sammen av bydeler som i seg selv er ganske store, og flere bydeler har en svært heterogen befolkningsmasse. Særlig tydelig er dette i Bydel Gamle Oslo som inneholder både Bjørvika, Helsfyr og Tøyen. Derfor kan det være variasjoner i husleienivået også innen bydeler.

I figuren nedenfor er median månedlig husleie i hver bydel brukt for å beskrive bydelsforskjeller.

Figur 3.3: Gjennomsnittlig leiepris per kvadratmeter etter bydel i Oslo



Kilde: Bostøtteregisteret 2015

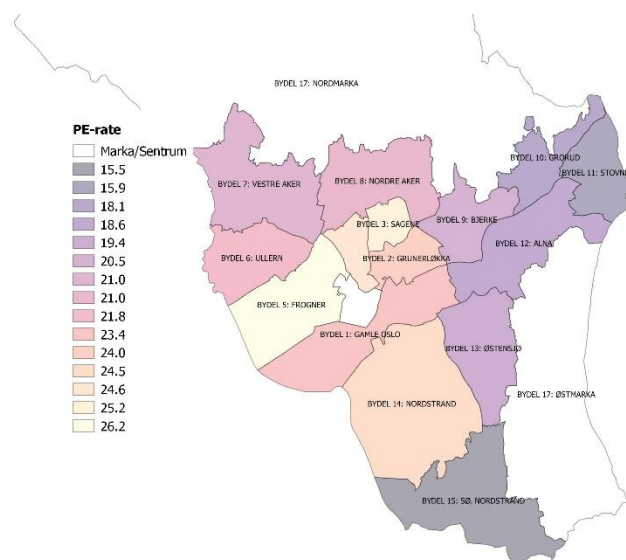
Det lave tallet i Bydel Vestre Aker er vanskelig å forklare. Figuren viser at gjennomsnittlig leie er høyest i noen av de indre vestlige bydelene. De laveste leiene finner vi i Bydel Søndre Nordstrand og enkelte bydeler i Oslo øst.

En studie for KS, Program for storbyrettet forskning, om boligmarked og flytting i storbyene viste at forskjellen i prisene på omsatte eide boliger var betydelig større enn variasjoner i leieprisene internt i byene (Barlindhaug 2010). Med utgangspunkt i (årlige) leiepriser og tilsvarende opplysninger om omsetningspriser i eiermarkedet kan det beregnes et forholdstall mellom pris og leie,



en såkalt PE-rate (Price-Earning). Hvis en bolig som koster 3 millioner leies ut for 10 000 kroner måneden blir PE raten 25. Denne raten er framstilt i figuren nedenfor for hver enkelt bydel.

Figur 3.4: *P/E-rate etter bydel. Oslo. 2015*



Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015 og data fra Eiendomsverdi AS

For leietakeren er disse ratene mindre interessante, siden leietakeren er opptatt av leieprisen og ikke hva boligene omsettes for i markedet for kjøp og salg.

En høy PE-rate innebærer at verdien på en bolig er høy i forhold til forventet leieinntekt. Den som investerer i boliger for utleie, vil søke etter boliger i områder med *lav* PE-rate, om en kun legger avkastningskrav til grunn for kjøp. Det er der leieinntektene er høyest i forhold til investert kapital. Disse områdene finner vi i Groruddalen og Oslo ytre sør.

I hvilken grad har disse ratene betydning for hvor kommunen bør investere i utleieboliger og i hvilke områder det kan lønne seg for kommunen å leie inn fra private for videreutleie til vanskeligstilte? I følge resonnementet rundt PE-ratene bør Oslo kommune heller leie inn enn å kjøpe de boligene de har behov for i Oslo vest, og

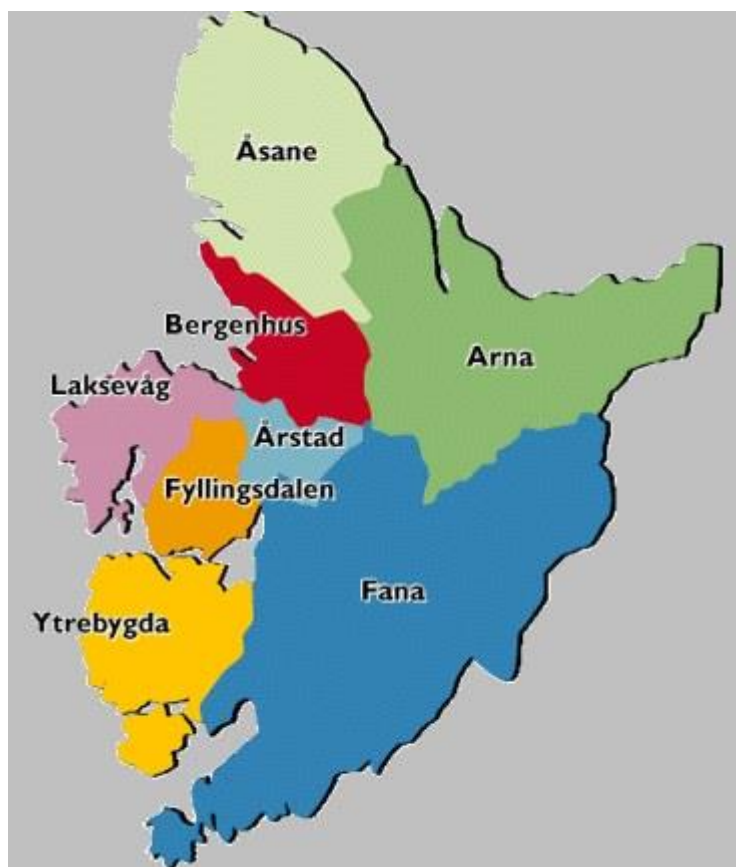
---

hvis det er viktig å investere i boliger, gjøre dette i de østlige bydelene. Birkeland (2017) sier at Selvaags Utleieboliger AS ikke investerer i tilvisningsboliger i Oslos vestlige bydeler fordi tomteprisene er for høye, samt at leieinntektene er for lave til å kompensere for den økte innkjøpsprisen. I den grad det er ønskelig å benytte ulike leie til eie ordninger i Oslo vest, der beboer kjøper den boligen som en leier av kommunen, bør også kjøp i Oslo vest vurderes. Men de høye salgsprisene i Oslo vest minsker mulighetene for slike kjøp til markedspris.

Informantene fra Selvaag realkapital hadde likevel vist interesse for å tilby boliger i Frogner bydel, og hevdet at det var spesielle forhold rundt akkurat denne tomten som gjorde dette mulig. I de andre storbyene fortalte Selvaag at de kunne tilby boliger også i de attraktive områdene.

Nedenfor ser vi nærmere på områdeforskjeller i Bergen.

Figur 3.5: *Bydeler i Bergen*



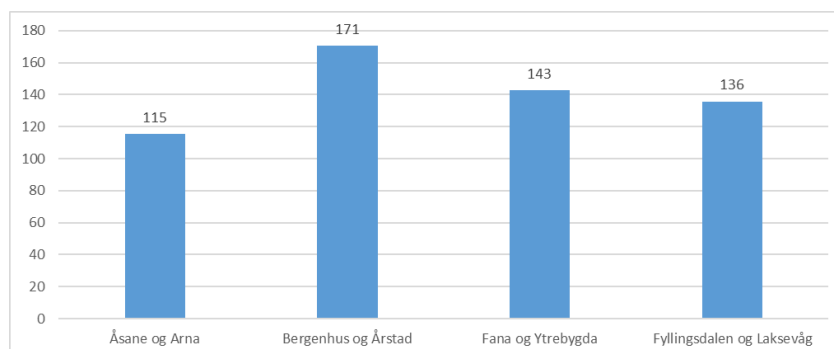
I Bergen er innslaget av kollektive boformer i leid bolig størst i Bergenhus og Årstad. I dette området er flest boliger helt eller delvis møblert, færrest som mottar støtte til betaling av husleie, men blant de som får hjelp er støtte fra andre hyppigst. Også omfanget av tidsbegrensede kontrakter er størst i Bergenhus og Årstad.

Tabell 3.11: *Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Bergen. Prosent*

	Åsane og Arna	Bergenhus og Årstad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen og Laksevåg
<b>Bor sammen med noen</b>	62	67	65	62
<b>Bor i kollektiv</b>	8	37	4	14
<b>Helt eller delvis møblert</b>	43	59	46	47
<b>Bor i kommunal bolig</b>	5	5	3	9
<b>Støtte til betaling av husleie</b>	21	17	13	19
<b>Støtte fra det offentlige <sup>a</sup></b>	93	85	100	100
<b>Støtte fra arbeidsgiver <sup>a</sup></b>	0	5	0	11
<b>Støtte fra andre <sup>a</sup></b>	7	14	0	0
<b>Skriftlig kontrakt</b>	93	96	96	93
<b>Tidsbestemt leiekontrakt</b>	27	42	35	28
<b>N=</b>	81	616	80	91

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015, <sup>a</sup> Prosent beregnet av de som fikk støtte.

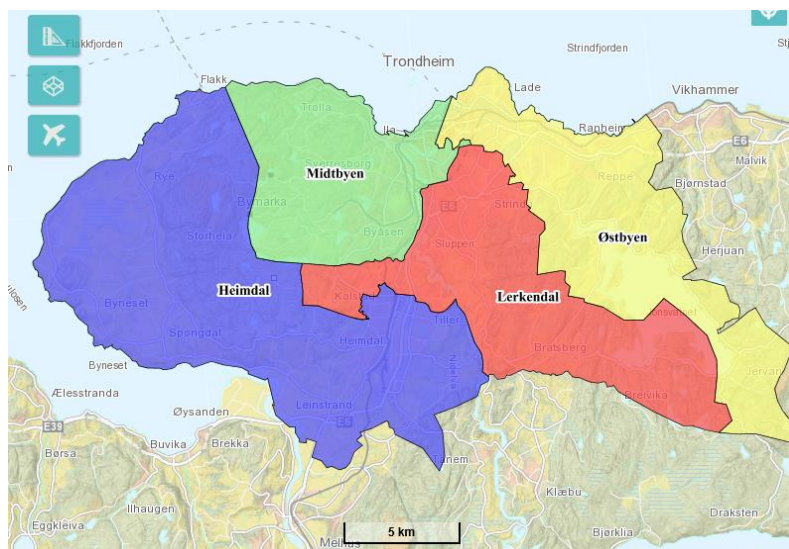
Figur 3.6: *Leie per kvm per måned etter område. Bergen*



Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015. Gjennomsnittstall per område

Som Figur 3.6 viser er også leieprisnivået høyest i Bergenhus og Årstad, og lavest i de nordlige bydelene., Åsane og Arna.

I neste avsnitt skal vi se nærmere på områdeforskjeller i Trondheim.

Figur 3.7: *Bydeler i Trondheim*

Kilde: *Trondheim kommunes hjemmeside*

Leiemarkedsundersøkelsen gir oss muligheter til å studere forskjeller mellom Trondheims fire bydeler. I kommunen understrekes det at bydelene er svært heterogene når det gjelder leiemarkedet.

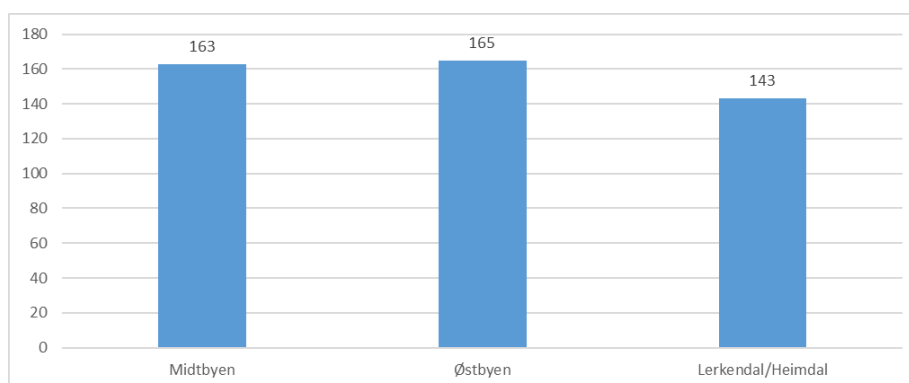
Tabell 3.12: *Egenskaper og rammebetingelser ved leieforholdet etter område i Trondheim. Prosent*

	Midtbyen	Østbyen	Lerkendal /Heimdal
<b>Bor sammen med noen</b>	74	70	68
<b>Bor i kollektiv</b>	36	21	24
<b>Helt eller delvis møblert</b>	50	39	47
<b>Bor i kommunal bolig</b>	7	7	5
<b>Støtte til betaling av husleie</b>	16	17	16
<b>Støtte fra det offentlige <sup>a</sup></b>	87	86	100
<b>Støtte fra arbeidsgiver <sup>a</sup></b>	0	4	0
<b>Støtte fra andre <sup>a</sup></b>	13	11	5
<b>Skriftlig kontrakt</b>	97	98	94
<b>Tidsbestemt leiekontrakt</b>	33	40	34
<b>N=</b>	229	217	171

*Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015, <sup>a</sup> Prosent av de som fikk støtte.*

I Trondheim er innslaget av kollektive boformer i leid bolig størst i Midtbyen. I dette området er flest boliger helt eller delvis møblert. Omfanget av tidsbegrensede kontrakter er størst i Østbyen, samtidig som andelen møblerte leiligheter er minst.

De kommunale utleieboligene utgjorde ifølge KOSTRA 4,1 prosent av boligmassen i Trondheim. Boligene er særlig konsentrert i de sentrumsnære områdene og i drabantbyene i sør.

Figur 3.8: *Leie per kvm per måned etter område. Trondheim*

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen 2015. Gjennomsnittstall per område

Som figuren ovenfor viser er leieprisnivået høyest i Østbyen, deretter i Midtbyen og lavest i bydelene Lerkendal og Heimdal.

### 3.3 Leiemarkedet for mottakere av statlig bostøtte

I desember 2016 ble det på landsnivå gitt statlig bostøtte til 109608 husholdninger, der 93 600 var husholdninger i leide boliger. Basert på en landsomfattende leieandel på 23 prosent<sup>17</sup> betyr dette at 18 prosent av leietakerne i Norge mottar bostøtte.

Gjennom Husbanken har vi fått tilgang til bostøtteregisteret for desember 2016. Datamaterialet gir muligheter for å framstille tall for hver av de fire storbyene for seg, mens vi for Oslo også har tall for hver bydel.

---

<sup>17</sup>Statistikbanken – registerbasert boforholdsstatistikk

Tabell 3.13: *Bostøttemottakere etter disposisjonsform og by. Prosent.*

	Oslo	Kristiansand	Bergen	Trondheim
<b>Borettslag, aksje/obligasjon</b>	8	7	9	11
<b>Selveier/sameie</b>	2	4	3	3
<b>Kommunal leie</b>	37	29	43	52
<b>Privat leie</b>	53	60	44	34
<b>Sum</b>	100	100	100	100
<b>Antall mottakere=N</b>	18869	2948	6201	4572
<b>Leietakere m/bostøtte i % av alle leietakere</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>13</b>
<b>Andel leietakere m/bostøtte i kommunalt disp. boliger</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>45</b>

*Kilde: Bostøtteregisteret 2016. Registerbasert boforhold 2016 (SSB). KOSTRA*

Andelen leietakere blant bostøttemottakerne varierer lite mellom byene, mens andelen av bostøttemottakerne som bor i kommunalt disponerte boliger varierer. I Kristiansand er denne andelen 29 prosent og hele 52 prosent i Trondheim. Kristiansand har den høyeste andelen leietakere med bostøtte. Samtidig har Kristiansand den laveste andelen leietakere med bostøtte i de kommunalt disponerte boligene med 37 prosent. I Oslo får halvparten av beboerne i de kommunalt disponerte boligene bostøtte. Disse andelene kan virke lave når vi vet at de kommunale boligene tilbys de mest vanskeligstilte.



Tabell 3.14: *Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen.  
Gjennomsnittlig husleie per kvadratmeter per måned, størrelse  
på boligen og årsinntekt*

	Oslo	Kristian- sand	Bergen	Trond- heim
<b>Husleie per kvm per måned</b>				
<b>Kommunal leie</b>	188	113	154	160
<b>Privat leie</b>	212	138	161	161
<b>Leiere i alt</b>	201	126	157	161
<b>Gjennomsnittlig størrelse på boligen – kvm</b>				
<b>Kommunal leie</b>	56	61	59	53
<b>Privat leie</b>	53	60	55	57
<b>Leiere i alt</b>	54	60	57	55
<b>Gjennomsnittlig romstørrelse på boligen</b>				
<b>Kommunal leie</b>	2,2	2,2	2,3	2,2
<b>Privat leie</b>	2,3	2,4	2,3	2,2
<b>Leiere i alt</b>	2,2	2,3	2,3	2,2
<b>Inntekt per år (1000 kr)</b>				
<b>Kommunal leie</b>	135	156	151	129
<b>Privat leie</b>	121	111	121	135
<b>Leiere i alt</b>	127	126	136	132

*Kilde: Bostøtteregisteret 2016*

Leieprisnivået synes å følge mønsteret fra Leiemarkedsundersøkelsen 2015, med de høyeste prisene i Oslo og de laveste i Kristiansand. Særlig i Oslo ligger leieprisene i det private leiemarkedet høyere enn i det kommunale. Senere i rapporten skal vi se om dette mønsteret holder seg, når vi ser på områdenivå i Oslo. Størrelsen på boligene varierer lite mellom byene og mellom de to leiemarkedene. Kristiansand har de største boligene. Det kan bemerkes at leieprisene per kvadratmeter også varierer med boligens antall rom.

Inntektene i bostøtteregisteret er hentet fra skatteetaten. I gjennomsnitt har mottakerne i Bergen de høyeste inntektene på beskjedne 136 000 kroner i året, men nivået varierer lite mellom

byene. Bortsett fra i Trondheim har bostøttemottakere i kommunalt disponerte boliger høyere inntekter enn bostøttmottakere i det private leiemarkedet. Vi har ikke foretatt analyser som kan forklare inntektsforskjellene, som for eksempel at antall personer i husholdningen med inntekt kan variere og at enkelte har fått tildelt kommunal bolig pga. tjenester og ikke primært økonomi.

Boutgiftstaket i bostøtteordningen er den øvre grensen for de boutgiftene som gir grunnlag for beregning av bostøtte. Bostøtten beregnes som en andel av forskjellen mellom boutgiftstaket og det som forventes at beboeren selv skal betale i sin helhet. Størrelsen på hva som forventes betalt av beboeren stiger med inntekt og varierer med husholdningstype. Når boutgiftstakene varierer mellom byene, varierer også de såkalte inntektsgrensene mellom byene, dvs. den inntekten hvor en faller ut av bostøtteordningen. Boutgifter som ligger over boutgiftstaket må i sin helhet betales av beboer. Ofte gir dette grunnlag for å søke om supplerende sosialhjelp, eller støtte fra en kommunal bostøtteordning for kommunale leietakere i de byene som har en slik ordning.

Andel husholdninger som har faktiske boutgifter over boutgiftstaket i den statlige bostøtteordningen har økt betydelig i løpet av de siste sju årene.

Tabell 3.15: *Andel bostøttmottakere som hadde boutgifter over boutgiftstaket. Prosent. 2010 og 2017*

Kommune	2010	2017	Endring i prosentpoeng
<b>Oslo</b>	52	83	31
<b>Kristiansand</b>	26	55	29
<b>Bergen</b>	30	75	45
<b>Trondheim</b>	31	75	44

*Kilde: Husbankens statistikk på husbanken.no*

Økningen i prosentpoeng har vært størst i Bergen og Trondheim, mens andelen totalt sett er størst i Oslo, både i 2010 og i 2017.

I Tabell 3.16 har vi beregnet hvor stor andel av leietakerne med bostøtte som har boutgifter over taket, etter hvem som eier utleieboligen. Det var ønskelig fra storbyene å få fram et eksempel

på effekten av å øke alle boutgiftstak med enn viss prosent. En økning på 30 prosent ble noe tilfeldig valgt. Tilslutt i tabellen har vi beregnet hvor mange prosent den faktiske husleien ligger over boutgiftstaket.

Tabell 3.16: *Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen. Andel med boutgifter over tak og husleie over tak i prosent av boutgiftstak. 2016*

	Oslo	Kristian- sand	Bergen	Trond- heim
<b>Andel hushold med boutgifter over boutgiftstak</b>				
<b>Kommunal leie</b>	86	36	89	77
<b>Privat leie</b>	86	62	75	71
<b>Alle leiere med bostøtte</b>	86	54	82	75
<b>Andel over tak med 30 % økning i boutgiftstaket</b>	48	11	32	25
<b>Husleie over tak i prosent av boutgiftstak 1)</b>				
<b>Kommunal leie</b>	38	10	30	21
<b>Privat leie</b>	36	20	28	32
<b>Alle leiere med bostøtte</b>	37	18	29	25

*Kilde: Bostøtteregisteret 2016 1) Kun de som ligger over tak*

I Oslo er det 86 prosent av bostøttemottakerne i leide boliger som har faktiske husleier eller boutgifter over boutgiftstaket i bostøttesystemet. Til tross for at Oslo har et forhøyet tak ligger andelene betydelig over Kristiansand og Trondheim, mens Bergen ligger like under Oslo. Særlig er andelen som ligger over tak stort i de kommunale utleieboligene i Bergen (89 prosent). Disse tallene er noenlunde i overensstemmelse med hva vi finner i Husbankens statistikk, som ser på utviklingen over tid.

En tenkt kraftig økning i boutgiftstakene for alle grupper med 30 prosent vil ha to effekter. For det første vil de som er inne i bostøttesystemet få økt utbetaling av bostøtte og for det andre virker bostøttesystemet slik at økte boutgiftstak indirekte øker inntektsgrensen der en faller ut av systemet. Det siste innebærer at mange som tidligere hadde for høy inntekt til å få bostøtte vil komme inn i systemet etter justeringen av takene. Effekten av dette siste har vi ikke gjort noe forsøk på å estimere. For de som

allerede er inne i systemet vil en økning i takene på 30 prosent føre til en betydelig reduksjon i antall husholdninger som har boutgifter over taket. Reduksjonen er størst i prosentpoeng i Bergen og Trondheim med 50 prosentpoeng og minst i Oslo med en reduksjon fra 86 til 48 prosent, dvs. 38 prosentpoeng.

I Oslo er husleiene eller boutgiftene i gjennomsnitt 37 prosent høyere enn boutgiftstaket for dem som ligger over taket, litt mindre i Bergen og Trondheim og betydelig mindre i Kristiansand. Noe av forklaringen skyldes de ulike husleieprinsippene som brukes i byene, mens størrelsen på boutgiftstakene i forhold til det faktiske leienivået kan være en annen forklaring.

### **Bostøttemottakere i Oslos delområder**

Vi har som tidligere inndelt Oslo i fem områder. Andelen bostøttemottakere i kommunalt disponerte boliger er høyest i Oslo indre øst og lavest i indre vest. Dette reflekterer mest hvor i Oslo de kommunalt disponerte boligene er lokalisert, enten det er kommunalt eide eller kommunalt innleide boliger. Både Groruddalen og Ytre syd har en andel bostøttemottakere i kommunalt disponerte boliger på 38 prosent.

Tabell 3.17: *Bostøttemottakere i leid bolig fordelt på kommunalt disponerte og privat eide. Oslo. Prosent*

	<b>Indre øst</b>	<b>Indre vest</b>	<b>Ytre vest</b>	<b>Groruddalen</b>	<b>Ytre syd</b>
<b>Kommunal leie</b>	50	28	32	38	38
<b>Privat leie</b>	50	72	68	62	62
<b>Sum</b>	100	100	100	100	100
<b>Antall leietakere</b>	6681	2572	1615	3479	2660

*Kilde: Bostøtteregisteret 2016.*

Leieprisene i de private utleieboligene er høyere enn i de kommunalt disponerte utleieboligene, også når vi splitter opp på områder i Oslo.

Tabell 3.18: *Bostøttemottakere i leid bolig. Husleie per kvm per mnd, boligstørrelse og inntekt etter område i Oslo. Gjennomsnittstall*

	<b>Indre øst</b>	<b>Indre vest</b>	<b>Ytre vest</b>	<b>Groruddalen</b>	<b>Ytre syd</b>
<b>Husleie per kvm</b>					
<b>Kommunal leie</b>	193	218	179	176	173
<b>Privat leie</b>	227	243	194	195	178
<b>Alle leietakere</b>	208	235	188	187	176
<b>Boligstørrelse i kvm</b>					
<b>Kommunal leie</b>	54	52	57	59	64
<b>Privat leie</b>	48	45	52	60	63
<b>Alle leietakere</b>	51	47	54	60	63
<b>Inntekt</b>					
<b>Kommunal leie</b>	137	122	129	137	139
<b>Privat leie</b>	124	124	115	120	119
<b>Alle leietakere</b>	130	123	119	126	127

*Kilde: Bostøtteregisteret 2016.*

Det er vanskelig å bruke Leiemarkedsundersøkelsen for å sammenligne husleier i hele leiemarkedet i Oslo med de husleiene som bostøttemottakerne betaler. Forskjellen i husleier mellom indre og ytre by synes å være mindre blant bostøttemottakerne enn i det totale leiemarkedet se Figur 3.3.

De minste boligene finner vi i indre vest og de største i Groruddalen og ytre syd. I indre by og ytre vest bor bostøttemottakere i de privat leide boligene i mindre boliger enn bostøttemottakerne i de kommunale utleieboligene.

Tabell 3.19: *Bostøttemottakere etter hvem som eier utleieboligen. Andel med boutgifter over tak og husleie over tak i prosent av boutgiftstak. 2016*

	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Grorud dalen	Ytre syd
<b>Andel hushold med boutgifter over boutgiftstak</b>					
<b>Kommunal leie</b>	92	89	74	75	83
<b>Privat leie</b>	88	86	73	89	87
<b>Alle leietakere</b>	90	87	73	84	86
<b>Husleie over tak i prosent av boutgiftstak 1)</b>					
<b>Kommunal leie</b>	37	45	40	36	37
<b>Privat leie</b>	38	35	33	37	36
<b>Alle leietakere</b>	38	38	35	37	36

*Kilde: Bostøtteregistret 2016. 1) Kun husholdninger med boutgifter over tak*

Siden leieprisene varierer betydelig mindre mellom områder av byen enn eierprisene, er det ikke overraskende at andel leie-husholdninger med boutgifter over taket varierer lite mellom områdene av byen. Det samme mønsteret gjelder det prosentvise avviket mellom faktisk leie og boutgiftstaket.

### 3.4 Oppsummering

Leieprisnivået varierer både mellom og innen byene. I følge SSBs leiemarkedsundersøkelser har Oslo høyere leiepriser i alle de fire delområder det fins statistikk på, enn i områder i de andre byene. Bergen har et leieprisnivå på ca. 70 prosent av området med det høyeste prisnivået i Oslo. Tilsvarende andel i Trondheim og Kristiansand er hhv 60 og 55 prosent. Det er småskalautleiere som dominerer utleiemarkedet i storbyene, særlig er andelen høy i Kristiansand. Oslo har et større innslag av profesjonelle utleiere enn de andre byene. Omfanget av tidsbestemte leiekontrakter er størst i Oslo og minst i Kristiansand.

Bostøttemottakerne utgjør en varierende andel av det totale leiemarkedet i byene, fra 13 prosent i Trondheim til 27 prosent i Kristiansand. Fra 2010 har andelen bostøttemottakere som har

husleier over boutgiftstaket i Oslo økt med 31 prosentpoeng til en andel på 83 prosent i 2017. I prosentpoeng har økningen vært omtrent like stor i Kristiansand, men bare til en andel på 55 prosent. Det siste skyldes et generelt lavere leieprisnivå i Kristiansand og at leiene i kommunale boliger ligger lavere enn markedsleie. I de to andre byene har økningen i prosentpoeng vært på hele 45, til at andelen som ligger over boutgiftstaket i 2017 er på 75 prosent.

Blant de som har husleier høyere enn boutgiftstaket, ligger leiene til mottakere i Oslo i snitt 37 prosent over taket, mens andelen med leie over boutgiftstaket i Kristiansand er på 18 prosent. Både Oslo og Bergen, som bruker gjengs leie som husleieprinsipp, har større forskjell mellom husleie og boutgiftstak enn de to andre byene med et utgiftsdekkende husleieprinsipp.

## 4 Storbykommunenes praksis

### 4.1 Om kartleggingen

I KOSTRA gis det oversikt over de kommunalt disponerte boligene, hvor mange av dem kommunen eier og hvor mange kommunen disponerer på andre måter. Det gis også oversikt over hvor mange som er blitt hjulpet i det private utleieboligmarkedet med lån til depositum eller kommunal garanti for dette. Det gis imidlertid ingen oversikt over hvorvidt kommunen hjelper husholdninger med å inngå et leieforhold i det private markedet.

Modellen i

Figur 2.1 foran har vært lagt til grunn for intervjuene med sentrale personer i byene og bydelene. Samtalene har særlig vært fokusert rundt:

- Avveining mellom å hjelpe den enkelte til eieretablering eller en utleiebolig
- Søknadsbehandlingen og tildeling av kommunalt disponerte boliger
- Hvilke metoder brukes for å bidra til å opprette et utleieforhold mellom beboer og privat utleier?
- Hvordan vurderes leiepris/boligen i forhold til beboeres betalingsevne og mulig bruk av sosialhjelp til delvis betaling av husleie?
- I hvilke situasjoner er det aktuelt å bidra med lån og garantier til depositum?



- Hvordan får en oversikt over det private utleieboligmarkedet og hvilke aktører og kilder brukes for å få denne oversikten?
- Vurderinger av behovet for flere kommunalt disponerte boliger opp mot innleie fra det private utleieboligmarkedet

I studien av kommunal praksis har det også vært viktig å se nærmere på boligsosial organisering i de aktuelle storbykommunene og hvilken praksis som er etablert innenfor ulike kommunale organisasjonsmodeller.

## 4.2 Kommunal organisering av tiltak knyttet til kommunale og private utleieboliger

### 4.2.1 Innledning

Problemstillingene i prosjektet berører mange oppgaver i kommunene. Et boligtilbud til ulike kategorier av vanskeligstilte medfører ofte bo-oppfølgingstjenester. Det kan derfor være en utfordring å finne den riktige boligen i et bomiljø som er egnet og der det er hensiktsmessig å gi slike tjenester. Det fins ikke noe fasitsvar på hvordan disse oppgavene skal organiseres, men utfordringene og oppgavene er mye de samme i alle kommuner. Kommunene skal framskaffe boliger, både gjennom å eie selv, ved innleie og ved bistand til å framskaffe et privat utleieforhold. Boligene som kommunen eier skal forvaltes, og omfanget vil avhenge av om kommunen eier hele bygg eller om kommunen eier innskutte boliger i borettslag og sameier. I de sistnevnte boligene vil det være borettslaget eller sameiet som står for ytre vedlikehold. En del av det kommunale boligtilbudet kan være øremerket for visse beboergrupper, dels som følge av utleietilskudd fra Husbanken, mens i andre boliger står kommunen fritt til å sette sammen en hensiktsmessig beboergruppe.

Mange av beboerne trenger bo-oppfølgingstjenester for å kunne fungere tilfredsstillende i egen bolig. Dette kan være tjenester som er regulert i lovverket, men også tjenester som ikke er rettighetsfestet, men som kan ha stor betydning for et fungerende bomiljø. Mange sektorer eller enheter i kommunene kan være

involvert, og det er ikke bestandig opplagt i hvilken enhet tjenestene skal lokaliseres. I det følgende gis en oversikt over den boligsosiale organiseringen i de fire byene, hvilke oppgaver som er gitt en sentral etat og hvilke oppgaver som eventuelt er desentralisert til bydeler eller områder av byene.

#### 4.2.2 Oslo

##### **Overordnet nivå**

I Oslo er det to byrådsavdelinger som har ansvar i den boligsosiale politikken, Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og Byrådsavdeling for næring og eierskap.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid har overordnet ansvar for oppfølging av tjenestetilbud og drift av sosiale tjenester i Oslo kommune, herunder utforming og bruk av de sosiale boligvirkemidlene. Avdelingen har også overordnet ansvar for investeringsmidler til anskaffelser av kommunalt eide boliger som forvaltes av Boligbygg Oslo KF og Omsorgsbygg Oslo KF.

Byrådsavdeling for næring og eierskap har ansvar for oppfølging av de kommunale foretakene, herunder Boligbygg Oslo KF og Omsorgsbygg Oslo KF.

I Oslo kommunes rapportering til Husbanken, som en del av deltakelsen i Husbankens storbyprogram sies det at:

Velferdsetaten har ansvar for administrering, forvaltning, rådgiving og utvikling av statlige og kommunale boligvirkemidler. Etaten forvalter kommunens låneportefølje til videreutlån, og gjennomfører også en rekke boligfaglige kompetansetiltak samt utrednings- og analyseoppdrag. I tillegg bistår Velferdsetaten bydelene med framskaffelse av boliger på det private leiemarkedet og bistår i arbeidet med å framskaffe tilvisningsavtaler hos større private utleiere. Etaten har ansvar for, og drifter, flere byomfattende botilbud for blant annet unge, flyktninger og mennesker med nedsatt funksjonsevne, samt bistår bydelene med å gi mennesker med rusrelaterte problemer helhetlige og differensierte bolig- og behandlingstilbud. Velferdsetaten

koordinerer og har sekretariatsfunksjon for Oslo kommunes program for boligsosial utvikling og innovasjon, som gjennomføres i samarbeid med Husbanken.

Noen av de byomfattende tiltakene kan ha svært høy bemanning, for eksempel 3 ansatte per beboer. Bydelene kjøper gjerne slike plasser fra Velferdsetaten eller fra private. Velferdsetaten har et tjenestetilbud som enkelte ganger kommer til nytte når noen ikke mestrer å bo i en kommunal bolig. I slike tilfeller kan Velferdsetaten bruke egne steder med døgnbemanning eller Bo- og rehabiliteringssentre. Kostnadene belastes bydelene og kan bli høye.

Velferdsetaten har regelmessige fagmøter med boligkonsulentene i bydelene. Etaten har også kompetansenettverk for bl.a. bo-oppfølgere, boligframskaffere og introveiledere. Formålet er å gå gjennom regelverk og få til en lik forståelse av regelverket og lik praksis mellom bydelene. Bydelene står fritt i hvordan de organiserer det boligsosiale arbeidet lokalt. Ofte er det organisert i NAV. Boligframskaffing i bydelene forstås som det å framskaffe boliger på det private utleieboligmarkedet. Det fins et byomfattende nettverk av boligframskaffere. Dette nettverket koordineres av Velferdsetaten.

Behovet for kommunale boliger i Oslo baseres på bydelsvise boligbehovskartlegginger (Oslo kommune 2017a).

Bydelene foretar hvert år en boligbehovskartlegging ved hjelp av saksbehandlingsverktøyet Gobo. I kartleggingen for 2016 meldte bydelene behov for totalt 1729 nye kommunalt disponerte boliger. Det vil si kommunalt eide eller innleide boliger som kommer i tillegg til eksisterende kommunal boligmasse. Alle bydelene har meldt behov for flere boliger. Det er meldt behov for boliger av alle størrelser, men med en klar overvekt av små boliger med ett og to rom.

Dagens metode tar utgangspunkt i at en må ha en klar identitet på den/de som trenger bolig, og bruker fødselsnummer. Deretter gjøres det en konkret vurdering av hver enkelt før bydelen melder inn et konkret boligbehov. Det endelige bydelsvise behovet blir

bestemt etter oppfølgende spørsmål til bydelenes ledelse. For flyktningekvote genereres det fiktive fødselsnumre.

Selv om det er utviklet metoder for å kartlegge boligbehovet blant vanskeligstilte, er det vanskelig å sammenligne bydelene. Ifølge Velferdsetaten kan det være at noen bydeler bruker slike behovstall bevisst, enten for å få flere kommunale boliger til bydelen, eller for å unngå å få flere.

Før Gobo ble tatt i bruk bestod boligbehovskartleggingen i at bydelene meldte om hvilket behov bydelen hadde. De tallene som tidligere ble presentert hadde dermed en litt mindre klar bakgrunn, men samtidig var de gode estimat, basert på erfaring med tilflyt av mennesker en ikke kjenner fra før.

Bydelenes innmeldte boligbehov har sunket noe de siste fem årene. Grunnen til dette er oppkjøp av flere kommunale boliger og inngåelse av tilvisningsavtaler i enkelte bydeler (Oslos kommunes rapportering til Husbanken). I Oslo legges det vekt på at innsatsen skal vris fra midlertidige tilbud og over til trygge, permanente boliger med oppfølging (Oslo kommune 2017a). Dette gjelder særlig rusområdet, der det legges vekt på flytting ut av institusjon til egen bolig.

Behovet for kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte dekkes mest gjennom kommunalt eide boliger, men også gjennom innleie fra private og tilvisningsavtaler. Ifølge Velferdsetaten er det bydelene selv som bestemmer omfanget av innleie og tilvisningsavtaler, mens de formelle avtalene inngås mellom Husbanken og ansvarlig byrådsavdeling.

Bystyret fattet i sak 17/2012 vedtak om at fullmakt til å inngå avtaler om tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken delegeres til byrådet. I innværende sak ønsker byrådet å videredelegere fullmakten til å inngå tilvisningsavtaler til byråden for helse og sosiale tjenester (Byrådssak 1077/2013).

Bydelene tilbyr bistand til å finne bolig på det private leiemarkedet, der leiekontrakten opprettes mellom leietaker og utleier. Mange av leietakerne i disse utleieforholdene trenger garantier eller lån til depositum. Boligbygg KF anskaffer og forvalter de kommunalt disponerte utleieboligene som kommunen eier, med unntak av

noen få som disponeres av Omsorgsbygg. Bydelene har også egne innleide boliger, som de selv forvalter. Videre kan bydelene melde inn behov for flere kommunale utleieboliger. Det er Boligbygg som står for bygging/anskaffelse, men fordelingen på bydeler er politisk styrt.

Ifølge Oslo kommune (2017c) anbefaler Boligbygg en strategi hvor foretaket i større grad enn tidligere bør bygge i egen regi, erverve mellomstore heleide gårder og i mindre grad kjøpe enkeltleiligheter i borettslag og sameier. Boligbygg vurderer også at bygging i egen regi gjennomgående er økonomisk lønnsomt. I tillegg gir det bedre muligheter for «skreddersydde» boliger i samsvar med behovet, målsetninger knyttet til universell utforming, miljøstandarder m.m.

Bydelene fatter vedtak om hvem som er kvalifisert til å få tildelt en kommunalt disponert bolig og velger en konkret bolig i bydelen. Ungbo har tildeling av sine boliger. Husholdninger som har personer med nedsatt funksjonsevne kan bosettes i hele Oslo, når boliger for denne gruppen blir ledige. Det er Boligbygg som tildeler disse, relativt få, boligene.

Kommunen har en forskrift om tildeling av kommunal bolig. Forskriftens instruks ble endret i november 2017 (Oslo kommune 2017b). Som hovedregel skal bolig tildeles i bydelen der boligsøker oppholder seg. Gamle Oslo kan imidlertid tildele inntil 200 boliger i andre bydeler, som en del av den såkalte Tøyenavtalen.

Et vedtak om kommunal bolig innebærer enten en 3-års eller en 5-års kontrakt for de en antar har et mer varig boligbehov. For å tilfredsstille forvaltningsrettens krav til at vedtak skal effektueres innen rimelig tid, gis det avslagsvedtak dersom bydelen ikke klarer å tildele bolig i løpet av 6 måneder (ibid.). Søkere som fyller grunnkravene i forskriften, men som ikke ble prioritert for boligtildeling, får søknaden vurdert for ny behandling ved senere boligtildelingsrunder.

Alle som får tildelt kommunal bolig skal også få et tilbud om en «Boplan». Dette innebærer dels å legge en plan for videre boligkarriere etter flytting fra kommunal bolig, men også å gi bistand til å mestre bosituasjonen i den kommunale boligen. Boplan legger vekt på boligkarriere og eventuelt utvikling av *bokompetanse* eller andre tiltak for å beholde boligen og eventuelt komme videre ut på det private leiemarkedet eller å kunne gå fra

leie til eie på sikt. Boplan er frivillig for beboer. Et stort flertall av kommunale leietakere har ikke boplan. Bydelene bruker boplan-verktøyet i noen grad målrettet overfor beboere som har gode muligheter for å kunne betjene et lån på sikt.

Oslo kommune har to kommunale bostøtteordninger. Den største, Bostøtte for leietakere i kommunale boliger (BKB), er rettet mot beboere i kommunalt disponerte utleieboliger. Beboere i tilvisningsboliger og framskaffede boliger i det private utleiemarkedet får ikke BKB. Oslo har i tillegg en mindre ordning som i hovedsak er rettet mot varig trygdede (Kommunalt boligtilskudd - KBT).

I 2016 fikk Oslo kommune et bidrag fra Husbanken på 7 millioner kroner til et Boligsosialt utviklings- og innovasjonsprogram (BOSin). Midlene ble viderefordelt til prosjekter og 11 bydeler fikk midler i 2016. I tillegg ble det gitt prosjektmidler til Plan- og bygningsetaten og Velferdsetaten. Prosjektene var knyttet til flyktningebosetting, bo-oppfølging, digitalisering, «Leie til eie» og boplan (vurdering av eierpotensialet til nåværende leietakere), samt boligframskaffing i privatmarkedet. BOSin er fra og med 2017 finansiert uten Husbankens midler da boligsosialt kompetansetilskudd er lagt i rammetilskuddet til kommunene. Rammen for BOSin i Oslo var på 6 millioner i 2017 og Velferdsetaten sier kommunen har satt av 11 millioner til BOSin i 2018<sup>18</sup>.

Startlånsordningen er desentralisert til bydelene. Fordeling av rammen for lån og tilskudd til etablering gjøres sentralt. De som får startlån kan kjøpe bolig hvor som helst i kommunen.

### **Bydelenes oppgaver i Oslo**

Bydelene i Oslo tilbyr alle de samme tjenestene, men er svært ulike og har ulik ressursbruk. Målet er likeverdige tjenester til brukerne på tvers av bydeler og at disse tjenestene produseres effektivt. Bydelene står fritt i hvordan de organiserer boligarbeidet.

En ulempe ved desentralisert tildeling er at bydelene både har svært ulik boligmasse og ulik beboersammensetning. Tidligere meldte bydelene inn et behov, mens Boligbygg kunne finne en leilighet hvor som helst i byen som passet beboernes/søkernes

---

<sup>18</sup>Teknisk sett er midlene satt av til boligsosial utvikling, men for praktiske formål vil det meste være kanalisert gjennom BOSin-paraplyen

behov. Bydelsvis tildeling kan føre til en dårligere tilpasning mellom boliger og beboere enn en sentral tildeling, og redusere likebehandling av søkere på tvers av byen. Dette må vurderes opp mot de fordeler en desentralisert tildeling kan ha.

Oslo kommunes bydeler har gjennom mange år bistått enkeltpersoner med å framskaffe boliger i det private leiemarkedet (BOSO Oslo 2014). Mange i boligframskaffernes målgruppe bor på midlertidig døgnovernatting. Boligframskaffing er et svar på lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) § 15 og § 3-7 i helse- og omsorgstjenesteloven om boliger til vanskeligstilte:

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

I bydeler som har egne boligframskaffere jobbes det ofte i nær tilknytning til saksbehandlerne i NAV eller med de ulike boligkontorene i bydelene som har direkte kontakt med boligsøkerne. Også andre deler av hjelpeapparatet bistår sine boligsøkere med å finne bolig på det private markedet. Leiekontraktene opprettes mellom utleiere og leietakerne, der kommunen kan garantere eller gi lån til depositum tilsvarende opp til 6 måneders husleie. Hovedregelen er at Oslo kommune skal bruke garanti i husleieforhold når mottakere av sosialhjelp skal gis hjelp til å stille sikkerhet overfor utleier (Oslo kommune 2017e).

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet introduserte i 2015, revidert i 2016, en mal for standard garantidokument (selvskyldnergaranti) som et tilbud til kommunene for å sikre private utleieres interesser ved leiers mislighold av en husleieavtale. Dette kan ses på som et risikodempende tiltak ovenfor utleiere. Ved Oslo kommunes revisjon av sitt fellesskriv om garantier og depositum i husleieforhold i 2017, ble departementets reviderte mal for et garantidokument, presentert i rundskriv H-5/16, lagt til grunn for Oslo kommunes fellesskrivrevidering. Kommunen bruker altså ikke departementets garantidokument, men har revidert sitt eget regelverk, se Oslo kommune (2017d).

Ved framskaffing av boliger tas det alltid utgangspunkt i boligsøkeren og dennes behov. Så starter prosessen. Boligsøker

forsøkes aktivisert ved å bli informert om søkekanaler han selv kan bruke for å finne bolig. Etter innflytting legges det vekt på å vurdere behovet for videre oppfølging fra kommunen, slik at boforholdet kan fungere. Når leieforholdet av en eller annen grunn avsluttes, legges det vekt på at utleier informerer bydelen om dette, for om mulig å bruke boligen til nye kommunale boligsøkere. Boligene som framskaffes må ikke nødvendigvis ligge i egen bydel. En effekt av dette kan være at husholdninger med depositumgaranti fra én bydel leier bolig i annen bydel. Dette kan for eksempel innebære at husholdningen må søke og få sosialhjelp fra sin nye bydel. En annen effekt kan være at noen bydeler får en opphoping av vanskeligstilte som ikke kan monitoreres av bydelen. Denne opphopingen kan være vanskelig å ha oversikt over siden boliger som blir framskaffet på det private boligmarkedet, ikke blir registrert. Dette kan gjelde bydeler der det finnes mange såkalte useriøse utleieaktører som leier ut små boliger med lav standard til en forholdsvis lav leie.

### **Organisering av boligarbeid og bolig tjenester i bydelene**

Både Bydel Frogner og Bydel Søndre Nordstrand har organisert boligarbeidet under NAV. Boligseksjonen i Bydel Søndre Nordstrand har vært en del av NAV siden 2008. Alle de statlige boligøkonomiske virkemidlene, boligframskaffelse, bomiljø tjenester og individuelle bo-oppfølgingstjenester er samlet her. Kvalifiseringsseksjonen under NAV har ansvar for boligframskaffelse og bosetting av nyankomne flyktninger, introduksjonsprogram, kvalifiseringsprogram, yrkesrettet norskopplæringstiltak og to kommunale arbeidstreningstiltak: arbeidstreningssgruppe og kantine, samt prosjekt Jobbsjansen (Søndre Bydel Søndre Nordstrand 2017). Informanten i bydelen understreker viktigheten av at boligkontoret ligger under NAV, slik at NAV kan fungere som en «spydspiss ut mot velferd».

Når det gjelder samarbeid og kontakter utad, fokuserte Bydel Søndre Nordstrand først og fremst på de læringsarenaene de faktisk brukte, som Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Husbankens interaktive veileder ([www.veiviseren.no](http://www.veiviseren.no)), men kunne samtidig tenke seg et større samarbeid med andre bydeler i Oslo. Velferdsetaten gir gode råd, men samarbeidet med nabobydelene fungerer dårlig, ifølge en intervju person. Bergen ble framholdt som en by som hadde prosjekter som bydelene i Oslo kunne lære av.



Bydel Frogner fortalte de at de har en åpen time hver dag nede i foajeen hvor folk kan komme med boligspørsmål og få bistand, for eksempel til å fylle ut skjemaer og til å finne bolig. Selv om kontakten mellom NAV og bruker og mellom boligkontor og bruker skal digitaliseres, var bydelen opptatt av å opprettholde muligheten for enkel personlig kontakt med lav terskel.

I Bydel Gamle Oslo er boligenheten en egen enhet under avdeling Helse, sosial og nærmiljø. Boligenheten består av et boligkontor og en bomiljøtjeneste. Også NAV og Senter for flyktninger og integrering er egne enheter i denne avdelingen. Boligkontoret tildeler Boligbygg sine boliger. Det er tildelingsmøte en gang i uka med representanter for NAV og søknadskontoret. Bomiljøarbeidere og bo-oppfølgere er også med på møtet. I tillegg anskaffer Boligkontoret privat eide, kommunalt disponerte utleieboliger. Boligframskaffing på det private markedet, der kontrakter etableres mellom utleier og leietaker, samt saksbehandling av depositumgaranti ligger under NAV.

«Oppvekst og NAV» er en av tre avdelinger i Grorud bydel. Det meste av boligarbeidet ligger under NAV, bortsett fra psykisk helse som ligger i avdeling «Pleie og omsorg». I samarbeid med andre bydeler har bydelen fått BOSin-midler fra sentralt hold med fokus på eierpotensialet til nåværende leieboere (Boplan). Bydelen har også et prosjekt knyttet til bomiljøarbeid, der Velferdsetaten deltar<sup>19</sup>. Samarbeidet med Velferdsetaten er omfattende, særlig når det gjelder bruk av startlån, arbeid med rusrelatert problematikk og kursing. Det er en stor andel små boliger i bydelen, noe som også gjenspeiles i at mange av de vanskeligstilte i bydelene ofte er enslige.

Bydel Grorud sier de deltar i flere byomfattende nettverk mellom bydelene, for eksempel relatert til startlån, bo-oppfølging, boligframskaffing og rus. Samtidig utveksles erfaringer i prosjektsamarbeid mellom bydelene (BOSin-midler). Samarbeidet er blitt bedre innen bydelen, der de i mye større grad sitter sammen og beslutter, heller enn å sende/skyve saker til hverandre. Dermed kan man unngå at brukere blir kasteballer mellom kontorer i bydelen.

---

<sup>19</sup>I tillegg til Grorud var det også bomiljøprosjekter i Sagene, Grünerløkka, Stovner, Gamle Oslo og Vestre Aker i denne satsingen.

### 4.2.3 Bergen

#### **Organisering**

Bergen kommune har sju byrådsavdelinger. Under Byrådsavdeling for Finans, eiendom og eierskap ligger etat for boligforvaltning (EBF). Denne etaten forvaltet 5361 boliger i 2017 og er organisert i 4 avdelinger som har ansvar for etablering av utleieboliger og andre botilbud, forvaltning, drift og vedlikehold av disse, samt iverksetting av bolig- og miljøforbedrende tiltak. I tillegg budsjetteres hoveddelen av sentrale overføringsinntekter fra EBF her, til dekning av løpende kapitalkostnader på EBF sin boligportefølje, samt et avkastningskrav som bl.a. skal dekke tidligere overtatt gjeld.

Det boligsosiale arbeidet i Bergen er lagt inn under Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI). Byrådsavdelingen har fire underliggende etater, en for psykisk helse og rus, en for sosiale tjenester, en boligetat og en etat for inkludering.

Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) har ansvar for pleie - og omsorgstjenester rettet mot eldre, funksjonshemmede og utviklingshemmede, helsetjenester (herunder forebyggende tjenester, behandling og akutt hjelp), barnevern og skjenkesaker. Avdelingen har 6 etater.

Etat for forvaltning har ansvar for forvaltningsenhetene som fatter vedtak om tildeling av pleie- og omsorgstjenester til byens innbyggere. Forvaltningsenhetene er delt inn i tre soner: sone nord, sør og vest.

Etat for hjemmebaserte tjenester har ansvar for enhet for hjemmehjelp og for 10 hjemmesykepleiesoner som gir døgnkontinuerlig pleie - og omsorgstjenester. Etaten har også ansvar for Hjelpemiddelhuset som låner ut korttidshjelpemidler. Tjenestene ytes etter vedtak når det er definert et behov for nødvendig helsehjelp. Tjenestene skal bidra til at mottakerne får forsvarlige tjenester og settes i stand til å bli mest mulig selvhjulpne, og bidrar til at innbyggerne kan bo hjemme så lenge som mulig.

Etat for tjenester til utviklingshemmede har ansvar for en rekke kommunale enheter som gir tjenester til utviklingshemmede.

Tjenestene omfatter hjemmetjenester, tilrettelagt bolig, avlastning, dagtilbud og fritidstilbud.

Etat for inkludering ble opprettet i februar 2017. «Bergen Bidrar» ble plassert i denne etaten og er et kontaktsenter som samarbeider med private huseiere som ønsker å leie ut til flyktninger. Aktuelle boliger blir tilbudt bosettingsklare flyktninger. Leiekontrakt inngås mellom utleier og leietaker (flyktingen) og det er flyktingen selv som er ansvarlig for boforholdet, husleiekontrakten og innbetaling av husleie.

Boligetaten forvalter de individrettede boligsosiale virkemidlene som statlig og kommunal bostøtte, startlån, boligtilskudd og tildeling av kommunale utleieboliger. Tildeling av boliger blir drøftet i et tverrfaglig tildelingsmøte der Boligetaten, Etat for boligforvaltning, Introduksjonssenteret for flyktninger, Etat for sosiale tjenester og Etat for psykisk helse - og rustjenester deltar. Tildelingsmøtene er et samarbeid på tvers av etatene som jobber med ulike målgrupper som har behov for bistand fra det offentlige for å skaffe og mestre sitt boforhold. Det er Boligetaten som fatter vedtak om tildeling.

### **Målsettinger i det boligsosiale arbeidet**

I budsjettet for 2018 skriver Bergen kommune at de ønsker at flere kommunale leietakere skal få kjøpt seg bolig. Kommunen vil fortsatt ha en høy bruk av startlån, kortere ventetid på kommunal bolig, særlig for dem som har ventet lenge, og optimalisere bruken av statlig bostøtte. Det er også en målsetting å skaffe flere kommunale boliger, med god spredning i hele byen.

I rapportering til Husbanken i storbyprogrammet sier Bergen kommune:

Kommunen har fortsatt behov for utleieboliger, og det er sentralt å anskaffe differensierte boliganlegg, som gir gode og tilpassede boliger for de som trenger det aller mest. Samtidig må man også sørge for tilstrekkelig kapasitet til gode og riktige tjenester, slik at man sikrer at boforholdene mestres, og at beboere oppnår bostabilitet og mulighet for å ta tak i andre aspekter i livet som rusmestring, helse, nettverksbygging, utdanning og arbeid.

Kommunen har laget en handlingsplan for å anskaffe flere kommunale utleieboliger (Bergen kommune 2017c). Halvparten vil kommunen eie selv, mens den andre halvparten vil være privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett. Samtidig understrekes det i rapporteringen til Husbanken at: Flere vanskeligstilte også får tilgang til utleieboliger i det private marked, enten på egenhånd, eller med bistand fra sosialtjenesten. Det private utleiemarkedet har de siste par årene blitt noe mindre stramt, det erfarer lavere etterspørsel fra østeuropeere, og samtidig lavere etterspørsel fra arbeidstakere i oljenæringen. Dette gir økt rom for vanskeligstilte husstander, herunder både flyktninger og andre, i private utleieboliger. Fra kommunens ståsted er det positivt at flere husstander klarer å etablere et godt boforhold uten kommunens hjelp i form av kommunal utleiebolig.

### **Forholdet mellom byomfattende tiltak og bydelene**

I Bergen går det et viktig skille mellom byomfattende tiltak og tiltak i regi av Sosialtjenesten/NAV i hver bydel. Kommunalt disponerte boliger blir tildelt sentralt/byomfattende, gjennom et tverretattlig samarbeid. Søkere som er kvalifisert blir satt på en venteliste. Ved årsskiftet 2017/18 var denne ventelisten på 194 personer. De fleste forventes å bli tildelt en bolig i løpet av ett år, men noen må vente mer enn 12 måneder og andre mer enn 24 måneder før de blir tildelt bolig.

Vår informant kommenterte NIBRs telling av bostedsløse i Bergen, der tallet var 486 bostedsløse. Bergen har gått gjennom råmaterialet og finner 387. Informanten sier det har vært for dårlig kvalitet på det materialet Bergen selv har sendt inn til NIBR – noen NAV-kontor har ikke vært nøyaktige nok. I tillegg pekes det på dobbeltregistreringer i NIBRs kartlegging.

Alle som står på venteliste til kommunal bolig er i prinsippet bostedsløse, inkludert dem som bor i et dårlig boforhold. At det er færre på venteliste enn det er bostedsløse skyldes delvis at noen ikke er interessert i kommunal bolig. Noen har behov for, og venter på tilrettelagt botilbud innen psykisk helse, mens flere bostedsløse får hjelp fra NAV sosialtjeneste til å framskaffe bolig på det private leiemarkedet.

Kommunen forsøker å imøtekomme ulike søkere sine behov, men dette kan medføre lengre ventetid hvis en må vente på den rette boligen i den rette bydelen. Men i utgangspunktet kan de plasseres hvor som helst i byen, uavhengig av hvor de søker fra.

I bydelene arbeider personer som har oversikt over utleiery i bydelen, og som bydelene kontakter når de skal framskaffe private leieforhold til boligsøkere. Utgangspunktet for en boligframskaffelse på det private utleiemarkedet er et vedtak om boligbistand, basert på § 17 i Sosialtjenesteloven<sup>20</sup>. I noen bydeler er det laget type-oversikter til internt bruk.

#### 4.2.4 Trondheim:

Helse og velferd er ett av flere tjenesteområder i Trondheim kommune og ledes av en kommunaldirektør. Både helsetjenester og de boligsosiale virkemidlene ligger under dette tjenesteområdet. Området er inndelt i en rekke enheter.

Rådmannens fagstab dekker alle tjenesteområdene. Kommunaldirektørene for de ulike tjenesteområdene utgjør sammen med rådmannen kommunens strategiske ledergruppe og fungerer både som styrings- og beslutningsgruppe for kommunale investeringer.

Ansvar for å planlegge investeringer i kommunale utleieboliger ligger hos Rådmannens fagstab. Fagstaben utarbeider også forslag til budsjett for å skaffe erstatningsboliger for boliger som blir solgt, skaffer nye boliger og fremmer politiske saker hvor tomter og konkrete boliger presenteres. Initiativ til anskaffelse skjer med utgangspunkt i en vurdering av boligbehovet til de ulike målgruppene. Det er Rådmannens fagstab på området Helse og velferd og Eierskaps-enheten i tjenesteområde Byutvikling som utarbeider kommunens boligprogram.

Eierskapsenheten gjennomfører strategiske kjøp, salg, forvaltning og utvikling av kommunal grunn og vil i årene framover være en pådriver for at kommunen skal nå sine mål med nok areal til kommunale formål. Kjøp skjer etter bestilling fra rådmannens fagstab på området Helse og velferd.

---

<sup>20</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Trondheim eiendom har ansvar for utvikling og gjennomføring av nye byggeprosjekter og større rehabiliteringer og ombygninger av eksisterende kommunale bygninger. I tillegg har Trondheim eiendom ansvaret for ca. 4 000 boliger i egne eide bygninger, borettslag, sameier og stiftelser. Denne eiendomsforvaltningsenheten ledes av en direktør med rapportering til rådmannen.

Helse- og velferdskontor er enheter under tjenesteområde Helse og velferd. Det er nå to slike kontorer i Trondheim; Falkenberg og Lerkendal. Disse har ansvaret for søknadsbehandling og fatter vedtak om bolig og tjenester. Helse- og velferdskontorene gir også råd og veiledning i øvrige boligspørsmål. Også boliger for flyktninger tildeles av en gruppe ved disse kontorene. Gruppen tar imot forespørsler om å bosette flyktninger fra IMDi, gjør en avklaring om dette er personer som skal bosettes, og i tilfelle, tildeler bolig til flyktningene. Mer enn tjue Helse- og velferdssentre ligger også under tjenesteområdet Helse og velferd. Botilbudet på disse sentrene kan være sykehjem, omsorgsboliger eller bokollektiv.

NAV-kontorene har ansvaret for de midlertidige botilbudene, i tillegg til å gi råd og veiledning om spørsmål som vedrører bolig- og boligpolitikkenes virkemidler.<sup>21</sup> Dette gjelder også startlansordningen, som er lagt til NAV-kontoret på Lerkendal. Dette kontoret forvalter også bostøtteordningen.

Enhet for service og internkontroll (Esikt) tildeler boliger ut fra en prioriteringsnøkkel. Dette er med unntak av boliger som tildeles av Ungbo, som er organisert som en egen gruppe ved Helse- og velferdskontoret (Falkenberg). Disse har ansvaret for å behandle og tildele boliger til Ungbotiltaket, som er et botiltak for ungdom i alderen 17 til 23 år, og kan også være et tilbud for ungdom med barnevernsvedtak. Ungbo har 100 boenheter i bokollektiv og egne leiligheter.

Trondheim kommune har imidlertid også andre organisatoriske enheter i tjenesteområde Helse og velferd som har til formål å formidle botilbud og følge opp personer som ikke klarer det selv. Når det gjelder personer med psykiske lidelser, ligger boligansvaret

---

<sup>21</sup>Jamfør Trondheim kommunerevisjon (2016) Boligsosialt arbeid. Rapport 2/2019-F.

i Enhet for botiltak, psykisk helse. For personer med rusvansker er boligansvaret tillagt den såkalte Enhet for rustjenester. Disse enhetene gir også oppfølging i boligene.

Trondheim har også en egen bomiljøgruppe underlagt område Helse og velferd. Denne gruppen har ansvaret for bomiljøarbeidet i de kommunale boligene. Arbeidsoppgavene går blant annet ut på å se på konflikter mellom beboere, forebygging og håndtering. Hvor denne gruppen organisatorisk skulle plasseres har vært mye diskutert innad i kommunen. En egen arbeidsgruppe har vært etablert for å vurdere en hensiktsmessig organisering av oppgaver som ligger innenfor grensesnittet mellom Eierskapsenheten, Trondheim eiendom og Helse og Velferd. Diskusjonen berører spørsmålet om hvorvidt Helse og velferd for eksempel skulle ha ansvaret for en gitt person også under bosettingsforløpet, fra vedkommende får vedtak om bolig til han eller hun flytter ut av boligen.

Trondheim eiendom hevdet at verken oppgaver knyttet til boligbedriften, samarbeidet med borettslagene eller rollen overfor leietakerne eller andre samarbeidspartnere ville bli påvirket i særlig grad av om bomiljøgruppa ble flyttet til Helse og velferd (Trondheim kommune 2016). Argumentet var også at flytting av bomiljøgruppa til Helse og velferd ville gi bedre mulighet for å utvikle det boligsosiale arbeidet og at dette ville bidra til at Trondheim eiendoms rolle som FVD- ansvarlig for bygningene. Argumentene fra Helse og velferds side tok utgangspunkt i det boligsosiale som en del av ansvaret til den som sto som eier av boligene. Som representanter for huseier kan de låse seg inn i boligene, noe som gir mulighet til å avdekke skadeverk og eventuelle andre behov. En organisatorisk plassering hos huseier ville også kunne gi rett til å si opp husleiekontrakten. Disse virkemidlene ville bli borte ved en organisatorisk flytting til Helse og velferd. Trondheim kommune valgte å legge bomiljøgruppa til Helse og velferd. Det forutsettes imidlertid at samarbeidet med drift og forvaltning fortsetter.

I sum innebærer dette at det boligsosiale arbeidet i Trondheim er fordelt på to tjenesteområder og flere enheter. Dette stiller krav både til ansvarsfordeling og samarbeidsrutiner. Den interne diskusjonen ovenfor sier noe om hvilke virkemidler, muligheter og handlingsrom som ligger i organisering som virkemiddel. I

Trondheim kommunerevisjons rapport fra 2016, fungerer de da påkrevde samarbeidsrutinene bra (ibid.).

For å styrke fagområdet bolig, og sikre likhet, ble en fagressursgruppe for bolig etablert i 2013. Dette var også ment som et bidrag for å styrke og utvikle fagområdet. I Fagressursgruppen møter representanter fra de ulike Helse- og velferdskontorene, de fire Nav-kontorene, Enhet for service og internkontroll (ESIKT) og Ungbo. Ved behov; kalles også andre aktuelle samarbeidspartnere inn, som Trondheim eiendom.

#### 4.2.5 Kristiansand:

De to sentrale sektorene i Kristiansand kommune er «Teknisk» og «Helse og Sosial». Teknisk sektor har ansvaret for overordnet planlegging og arealpolitikk. Kristiansand Eiendom er en enhet tilhørende teknisk sektor med ansvar for anskaffelse og forvaltning av formålsbygg. Kristiansand eiendom har også ansvar for administrering av 1.BO, en finansieringsordning for rimelige boliger for de som skal etablere seg for første gang. I tillegg har enheten ansvaret for midlertidige boliger.

Kristiansand Boligselskap KF er et kommunalt foretak som skal framskaffe og drifte boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, både kommunalt eide og innleide. Husleieavtalen/kontrakten for de kommunale boligene inngås mellom dette foretaket og den individuelle leietaker, etter tildeling av bolig fra Helse og sosial. Selskapet hører juridisk sett under Kristiansand kommune, men har egne vedtekter, sitt eget budsjett, sitt eget styre og er direkte underlagt bystyret. Økonomisektoren er tildelt ansvaret for eieroppfølging av Kristiansand boligselskap KF. Virksomhet bolig- og tjenestetildeling som ligger under Helse og Sosial har bestillerfunksjon på tjenester, tildeler kommunale boliger, formidler private utleieboliger til brukergruppene og forvalter Husbankens individrettede virkemidler, startlån og tilskuddsordninger. Her ligger også ansvaret for implementeringen av den boligsosiale handlingsplanen som ble vedtatt i februar 2017. Ytelse av tjenester, basert på bestillerrollen til «Virksomhet Bolig- og tjenestetildeling» foretas av «Virksomhet oppfølging».

I denne sektoren ligger også «Virksomhet service og integrering» som samler flyktning- og integreringsarbeidet i Kristiansand



kommune i én virksomhet. Virksomheten ble etablert 1. januar 2018 og tjenestene omfatter servicetjenester til innbyggerne i Kristiansand kommune, asylmottak og bosetting av flyktninger. Boligene framskaffes på det private utleiemarkedet av «Virksomhet Bolig- og tjenestetildeling».

NAV Kristiansand ligger også i seksjon Helse og sosial og har ansvaret for råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp, nettbankforvaltning, kvalifiseringsprogrammet, tildeling av nødbolig og oppfølging. «Virksomhet Oppfølging» drifter bemannet nødbolig for dem med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri.

Det er etablert faste samarbeidsmøter mellom Kristiansand fengsel og sentrale virksomheter som NAV, boligavdeling og helse og omsorgstjenestene.

I forbindelse med Kristiansand kommunes deltakelse Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som har løpt i perioden 2013 til 2016, har den boligsosiale handlingsplanen blitt rullert (Kristiansand kommune 2017a). Denne planen ser blant annet på utfordringsbildet og vurderer tiltak knyttet til utvalgte målgrupper.

#### 4.2.6 Oppsummering

Oslo har desentralisert mange av de boligsosiale oppgavene til bydelene, som har stått fritt i hvordan de velger å organisere arbeidet. Mange av de sentrale beslutningene i Oslo bygger på rapportering fra bydelene, spesielt rapportering om boligbehov til vanskeligstilte. Rammer for gjennomføringer av politikken utarbeides sentralt, gjerne som forskrifter. Forvaltningen av den kommunalt eide boligmassen skjer i et kommunalt foretak, Boligbygg Oslo KF. Et mål er å sikre likebehandling på tvers av byder, og dette kan være vanskelig å oppnå når søknad og tildeling skal skje innenfor samme bydel. Det opprettes nettverk og læringsarenaer på ulike tema på tvers av bydeler, noe som også understrekes som viktig av de fire bydelene som er intervjuet.

De andre byene har sentralisert oppgavene i større grad, samtidig som mange henvendelser fra vanskeligstilte skjer til lokale NAV-kontorer, ofte ett i hver bydel. Det boligsosiale feltet kan være spredt på mange avdelinger og på flere underliggende etater i disse

---

avdelingene. Dette krever et omfattende samarbeid på tvers av både etater og avdelinger.

NAV-kontorene kan ha ansvaret for de midlertidige boligene, i tillegg til å gi råd og veiledning om spørsmål som vedrører bolig- og boligpolitikkenes virkemidler, også startlånordningen og den statlige bostøtteordningen.

Byene har som regel en faginstans for fast eiendom som omfatter forvaltning, kjøp, salg, inn- og utleie, drift, vedlikehold, renhold og utvikling av kommunens eiendommer. I noen av byene er det ulike selskaper for forvaltning og kjøp/salg, innleie/utleie.

### 4.3 Utleiemarkedet – Hva sier KOSTRA?

Tabell 4.1 belyser bidrag til eieretablering, omfanget av midlertidige botilbud, søknader til og bruk av de kommunalt disponerte boligene samt omfanget av hjelp til depositum.

Tabell 4.1: *Utvalgte KOSTRA-tall for de fire storbykommunene.  
Beholdning ved utgangen av 2017 og tall for året 2017*

	Oslo	Kristian- sand	Bergen	Trond- heim
<b>Kommunalt disponerte utleieboliger (antall)</b>	12287	2038	5320	4044
<b>Herav:</b>				
<b>Kommunalt eide utleieboliger</b>	11259	897	5320	3029
<b>Kommunalt innleide utleieboliger</b>	1028	1141	254	1015
<b>Omsorgsboliger i % av alle kommunalt disponerte boliger</b>	18	15	21	41
<b>Søknader fra «nye» hushold</b>	3384	526	877	1001
<b>Avslag på «nye» søknader</b>	2065	124	347	435
<b>Nyinnflyttede husstater 1)</b>	1016	339	348	581
<b>Kommunalt disponerte utleieboliger som andel av boligmassen %</b>	3.7	4.9	3.8	4.0
<b>Beregnet årlig turnover (i prosent)</b>	9	16	6	13
<b>Garantier for depositum til leie, antall</b>	2074	542	759	410
<b>Lån til depositum, antall</b>	900	0	248	37
<b>Kommunal bostøtte, antall husstater som mottar støtte i alt</b>	6074	0	3822	0
<b>Antall husstater i midlertidige botilbud</b>	983	2) 162	416	114
<b>Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering 3)</b>	219	18	44	83
<b>Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån 3)</b>	497	61	264	201
<b>% av alle startlån som gikk til kommunale leietakere (2017)</b>	3) 30.0	14.2	12.8	22.3
<b>Bosatte flyktninger totalt *</b>	913	256	636	628

1) Det er ikke slik at alle som ikke fikk avslag har flyttet inn. Venteliste er et alternativ 2) 2015,

3) 2016, 4) Boliger som disponeres etter Bergensmodellen\* Kilde: IMDI

Kun Oslo hadde tilvisningsboliger per 2017, men rapporterer ikke disse som en del av de kommunalt disponerte utleieboligene. Ifølge Holmøy (2018) består 42 prosent av alle kommunalt disponerte boliger på landsbasis av omsorgsboliger, også inkludert boliger som beboerne eier.<sup>22</sup> De to andre kategoriene er boliger til vanskeligstilte og boliger tildelt uten behovsprøving (2 prosent).

Det rapporteres ikke i KOSTRA på hvor mange boliger som framskaffes i det private utleieboligmarkedet, enten til vanskeligstilte eller til flyktninger. Slike boliger kjennetegnes ved at utleiekontrakten opprettes mellom en privat utleier og beboer, men at kommunen ikke har noe krav om å disponere utleieboligen på nytt etter en utflytting. Garantier og lån til depositum kan være en indikasjon på omfanget av privat boligframskaffing. Men slike garantier kan også gis til husholdninger som selv har anskaffet et utleieobjekt og som søker kommunen om hjelp til depositum.

De kommunalt innleide boligene i Kristiansand eies av tre selvstendige og selveiende stiftelser. Stiftelsene er selvstendige rettssubjekter med egne styrever og vedtekter (Kristiansand kommune 2017a).

Kristiansand boligselskap KF leier alle boligene fra stiftelsene og fremleier disse til leietakere etter tildelinger gjort av helse- og sosialsektoren. Kristiansand boligselskap betaler leie til stiftelsene og disponerer deretter boligene for utleie i henhold til stiftelsenes formål, og er ansvarlig for drift og vedlikehold av boligene. Kristiansand boligselskap skriver leiekontrakt med beboerne og beboerne opplever ikke forskjell om de leier en bolig eid av kommunen eller om den er eid av stiftelsene.

Modellen sikrer likebehandling av leietakere. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det kommunen betaler i leie til stiftelsen og det boligene leies ut for til beboerne.

---

<sup>22</sup>Omsorgsboliger er i Holmøy (2018) alle boliger som er tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. Definisjonen er i overensstemmelse med Rundskriv for omsorgsboliger I-29/97

Ser vi på kommunalt disponerte utleieboliger som andel av boligmassen har Oslo det laveste tallet mens Kristiansand har det høyeste. Gjennomstrømningen eller turnover i den kommunalt disponerte utleieboligmassen er også høyest i Kristiansand. Oslo hadde i 2017 høyest andel avslag av «nye» søkere.

Oslo og Bergen har en kommunal bostøtteordning for leietakere i kommunalt disponerte boliger, mens de to andre byene ikke har.

## 4.4 Kommunalt eide boliger

### 4.4.1 Beholdning og nyanskaffelser

#### **Oslo**

Oslo kommune har ikke økt massen av kommunalt disponerte boliger i samme takt som veksten i befolkningen de siste tjue årene. Noe av dette kan forklares ved at personalboliger som en del av de kommunalt disponerte boligene så å si ikke eksisterer lenger. Et mål om større gjennomstrømning i den kommunale boligmassen, dels ved at livstidskontrakter er blitt kraftig redusert, og dels ved å få flere beboerne ut av kommunale boliger og over i eide boliger, synes å ha fristilt flere boliger til nye vanskeligstilte. Særlig de siste 5-6 årene har utskiftingstakten økt ifølge Velferdsetaten.

Ifølge Oslo kommunes statistikkbank for 2017 utgjør 37 prosent av de kommunalt eide utleieboligene boliger i sameier og borettslag, mens resten ligger samlokalisert i kommunalt eide gårder. Andelen av disse såkalte «innskutte boligene» varierer betydelig mellom bydelene, fra 5 prosent i Bydel Sagene til 77 prosent i Bydel Søndre Nordstrand. På områdenivå i Oslo ligger indre øst betydelig under gjennomsnittet for Oslo med 20 prosent, mens de ytre østlige og sørlige områdene har en kommunal eierandel i sameier og borettslag på omkring 60 prosent. Oslo indre vest ligger i overkant av bygjennomsnittet. Disse forskjellene er i stor grad historisk betinget, knyttet til tidspunktet for når og hvor de kommunale bygårdene den gang ble bygget.

Oslo kommune har revidert sin tildelingsinstruks for kommunale boliger (Oslo kommune 2017b).

Et positivt vedtak om leie av kommunal bolig skal som hovedregel angi at søker skal gis en tidsbestemt leieavtale for 3 eller 5 år. Alle som får vedtak om kommunal bolig skal få tilbud om en boplan.

§ 12 Leietid. Søkere med varig behov for kommunal bolig skal som hovedregel, etter en konkret vurdering gis positive vedtak som angir en tidsbestemt leiekontrakt av lengre varighet enn 5 år.

Det er ikke lett å vite hvor mange boliger som blir ledige i løpet av året. Bydelene i Oslo opererer med to ventelister for at ingen skal bli «glemte». Noen av dem som får avslag, men som er kvalifiserte, settes på en egen venteliste 2. Det viktig å ha en venteliste 2 hvis bydelene kommer i en situasjon hvor det ledigstilles en passende bolig for en husstand som ikke ble prioritert på vedtakstidspunktet. Disse kan bli tilbudt bolig dersom en bolig blir ledig, men at den ikke passer til noen av personene på venteliste 1. Om denne boligen passer til en person på venteliste 2, kan personen bli tilbudt boligen.

### ***Bydel Søndre Nordstrand***

Bydel Søndre Nordstrand har fortsatt relativt få kommunalt disponerte utleieboliger og bruker en del ressurser på å framskaffe boliger fra det private utleiemarkedet. Bydelen leier inn private boliger fra større aktører, ikke fra enkelthusholdninger, gjennom annonsering. Dette er boliger som kommunen disponerer. Siden de kommunalt eide boligene ligger spredt i sameier og borettslag, gir dette sammen med tilbudet fra det private utleiemarkedet en god spredning av vanskeligstilte i bydelen.

I Bydel Søndre Nordstrand har de kommunale eide boligene tradisjonelt vært spredt i sameier og boligbyggelag. Tilbudet passer best for familier og er populært. Bydelen har opparbeidet et etterslep med hensyn på tilstrekkelig tilgang på boliger, og har derfor vært aktive på det private leiemarkedet. De siste 2-3 årene har kommunen prioritert anskaffelse av flere kommunalt disponerte boliger i bydelen, med godt resultat. Ved oppkjøp av OBOS sine utleieboliger i bydelen i 2015 (i alt 36 boliger) har de også fått en del samlokaliserte kommunalt eide boliger. Et nytt samlokalisert prosjekt på 44 utleieboliger ble ferdigstilt i 2016. Bydelen har nå 58 tilvisningsleiligheter, også disse samlokaliserte

(ibid.). Det er bydelen som har hånd om tilvisningsboligene. Husleiene i tilvisningsboligene oppfattes som høyere enn i markedet ellers. Samtidig er kvaliteten på leilighetene høy.

Bydelen ser ikke noe problem med eventuell klausulering av de kommunalt eide boligene, en klausulering som kan være satt i forbindelse med mottak av utleietilskudd fra Husbanken. Så lenge boligene brukes til vanskeligstilte på boligmarkedet, er det greit.

Noen av dem som får tilbud om kommunale boliger i Søndre Nordstrand burde etter bydelens mening fått et alternativt tilbud. Bydelen har imidlertid et nytt prosjekt på gang for klienter som sliter med en blanding av rus og psykiske problemer og i tillegg har andre fysiske eller udefinerte lidelser. Det skal være ubemannede boliger, men med sterk oppfølging av bomiljøtjenesten. Ytterligere ett boligprosjekt er satt i gang som et samarbeid med to andre bydeler, Nordstrand og Østnesjø.

Søndre Nordstrand bydel understreker at de har som mål å få til mest mulig gjennomstrømning i de kommunalt disponerte boligene, men innser at mange vil måtte bo i en kommunal utleiebolig livet ut. Ofte oppleves dette som et dilemma. Bydelen gir i stor grad femårs kontrakter, men også treårs kontrakter, alt etter situasjonen. I tilvisningsboligene gis det som regel treårskontrakter, fordi de som plasseres her i større grad vurderes for å kunne etablere seg i en eid bolig etter kort tid.

Bydelen ønsker i utgangspunktet å bruke kommunalt disponerte boliger fordi dette også gir muligheter for delvis dekning av husleien med kommunal bostøtte (BKB). Denne bostøtten belaster ikke bydelens budsjett, i motsetning til sosialhjelp dersom den ytelsen brukes. Bydelen sier den har vanskeligheter med å leie inn boliger fra private, som bydelen kan disponere. Men framskaffelse av boliger på det private markedet der kontrakt inngås mellom utleier og beboer er enklere.

### ***Bydel Gamle Oslo***

«Tøyenavtalen» som ble vedtatt i Oslo bystyre i 2013 innebar at det skulle skaffes netto minst 600 nye kommunale boliger innen utgangen av 2016 (Oslo kommune 2017c). Et viktig element i avtalen var at antallet kommunale boliger på Tøyen skulle reduseres og beboersammensetningen endres. Nye kommunale boliger måtte da anskaffes i andre bydeler, hovedsakelig i vest. I

prinsippet ønsket ikke Boligbygg å være prisdrivende og ønsket i størst mulig grad å unngå å delta i budrunder som gir priser langt over takst (ibid.).

I Bydel Gamle Oslo ligger de kommunale boligene i store bygårder med både små og store leiligheter. Derfor bor enslige i samme gård som barnefamilier. Dette kan skape problemer når flere har alvorlige rusproblemer og/eller psykiske lidelser og disse blandes med flyktninger og ordinære vanskeligstilte. Aktivt bomiljøarbeid hjelper og beboerne blir bedre kjent med hverandre. Boligbygg har rustet opp uteområder i noen av gårdene. Det er kostnadmessig krevende å tilby bomiljøtjenester i enkeltstående kommunale boliger i borettslag og sameier. Bydelen tilstreber flere samlet, for eksempel at de leier de en hel oppgang i et sameie fra en utleier som eier alle boligene.

Bydel Gamle Oslo ser et behov for flere boliger til akseptable priser for dem som ikke er i stand til å kjøpe sin egen bolig. Det er uviktig om det er kommunalt disponerte boliger eller seriøse private utleiere, bare det er trygt og ikke for dyrt. På grunn av nedsalg av kommunalt eide utleieboliger i enkelte bydeler og oppkjøp i andre, får ikke boligkontoret lov til å leie inn flere boliger fra det private markedet (boliger som disponeres av kommunen). I Bydel Gamle Oslo skal 200 kommunale boliger selges. Unntaket er imidlertid avtaler om tilvisningsboliger, som det fortsatt er mulig for bydelen å få opprettet.

Som en del av Tøyenavtalen kan bydelen tildele et visst antall boliger i andre bydeler. Bydelen vil helst reversere nedsalget fordi behovet for kommunale boliger er svært stort i bydelen. Mange bor utrygt i dårlige boforhold på det private leiemarkedet og ønsker seg over i kommunale boliger. En større spredning av de kommunale boligene internt i bydelen vil kunne være en mulighet.

Trangbodddhet er en stor utfordring, spesielt for store barnefamilier. De største boligene på ca. 70-90 kvadratmeter blir for små. Familiene oppfordres til å flytte ut av bydelen for å få større plass, men de trives i bydelen og blir boende. Noen store barnefamilier med flyktningebakgrunn i bydelen flytter imidlertid gjerne til Søndre Nordstrand på sikt, siden bydelen har et større utvalg av boliger som passer for store barnefamilier.



### ***Bydel Frogner***

Bydel Frogner har tett, men ikke daglig kontakt med Boligbygg. Bydelen har drøyt 600 kommunalt disponerte boliger, av disse forvalter Boligbygg 400. Standarden på kommunale boliger i bydelen er relativt god og Boligbygg pusser nesten alltid opp når en beboer flytter ut.

Tilbudet til de vanskeligstilte med rusproblematikk er dårlig i Bydel Frogner – disse trenger først og fremst hybler. Flere av dem har som tidligere nevnt blitt tilbudt hybler hos større private utleiende i indre østlige bydeler, hybler som leies ut i påvente av oppussing, mens Bydel Frogner selv har fått til et mer blandet bomiljø i gårder som tidligere har hatt et ensidig belastet bomiljø.

Bydel Frogner forteller at etter kontraktutløp har mange fremdeles behov for kommunal bolig, og får da bli boende.

Informantene fra Selvaag realkapital forteller om Bydels Frogners interesse for tilvisningsboliger, som ifølge Selvaag avtok da bydelen forsto at dette tilbudet ikke ble omfattet av den kommunale bostøtteordningen. Det ble hevdet fra informantene at bydelen måtte betale høyere husleie for innleide boliger på det private markedet. For kommunen som helhet var dette ikke kostnadseffektivt, men for bydelen en forståelig tilpasning.

### ***Bydel Grorud***

Grorud hadde 619 kommunalt disponerte boliger i 2016, herav 63 innleide. Boligbygg eier mange enkeltleiligheter i Ammerud-blokkene. Bydelen disponerer leiligheter i to private gårder, der bydelen har hatt ansvar for vedlikehold og en rekke tjenester som for eksempel snømåking. Avtalene termineres fordi det koster for mye og beboerne har fått andre tilbud.

Noen av søkere som ikke får, eller ikke passer inn i, kommunal bolig blir tilbudt et midlertidig botilbud fra aktører som tilfredsstiller krav som Oslo kommune har satt (kvalitetsavtalen<sup>23</sup>). Disse tilbudene er kostbare og beboerne må møte opp i bydelsadministrasjonen hver uke for boligsøk. Det er også et tett

---

<sup>23</sup>Kvalitetsavtalen setter klare betingelser for driften av det midlertidige botilbudet, blant annet formelle krav til eier og bestyrer, til renhold, hygiene og brannsikkerhet.

samarbeid med Velferdsetaten om aktuelle institusjonstilbud som denne etaten formidler. Et eksempel er plasser fra Helseforetaket Incita AS, som tilbyr flere typer tjenester til rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske vansker eller lidelser, inkludert et botilbud.

Grorud bydel har mange kommunale boliger tilrettelagt for funksjonshemmede (HC-boliger). De kommunale reglene sier at Boligbygg skal tildele disse boligene til søkere fra alle bydeler. Ofte har beboerne rusproblemer i tillegg. Bydelen har en konsentrasjon av 47 slike leiligheter på Romsås, noe som gir bomiljøutfordringer. Disse boligene er en del av bomiljøsatsingen i 2017.

### **Bergen**

I forbindelse med strategi/handlingsplan for 250 flere kommunale utleieboliger ble det identifisert personer tilhørende ulike brukergrupper som ikke kunne plasseres i vanlige kommunale utleieboliger. Etablering av tilbud for disse målgruppene vil bidra til ønsket differensiering av bolig og botilbud. Dette er tilbud kommunen må bygge og eie selv. Noen av tiltakene kan være omsorgsboliger og sykehjem (institusjon).

Opp gjennom tidene har tilskuddene til utleieboliger blitt brukt som tilskudd for bestemte brukergrupper. Behovene kan endre seg, men kommunen kan risikere å måtte tilbakebetale deler av tilskuddet hvis andre brukergrupper enn de som var tiltenkt boligene tildeles disse boligene. Dette problemet forsterkes når det foreslås en forlengelse fra 20 til 30 år i tilskudds-nedskrivning.

I Bergen har det over lang tid vært et ønske om at den kommunale boligmassen skal fordeles jevnere over hele kommunen og at opphopingen av kommunale boliger i sentrale strøk løses opp. Byrådet vedtok i mai 2017 (sak 187/17), handlingsplan for fortynning av den kommunale boligmassen i Bergen kommune (Bergen kommune 2017b). Fordelingen av fortynningen vil være basert på en levekårskartlegging i 51 delområder i Bergen. Noen bygg blir bygget om fra små leiligheter til store familieboliger hovedsakelig fordi flyktninger som er barnefamilier trenger større boliger. I andre områder i byen, ofte de sentrale, har kommunen for mange 3 roms boliger og for få 1-2 roms boliger (ibid.). Kommunen har ulike strategier i fortynningsarbeidet; ombygging, riving, salg av bygg, seksjonering og salg til beboer, salg av

enkeltboliger i ordinære boligselskap og samarbeid med andre som kan benytte boligene, for eksempel studentsamskipnaden. En ulempe med flere av strategiene er at beboere må flytte/flyttes, men kommunen vil benytte erfaringer fra tidligere større rehabiliteringer, der flytting har vært nødvendig.

På 1960 og 1970 tallet ble det bygget ut en rekke trygdeboliganlegg i Bergen kommune hvor målgruppen var eldre og trygdede som stort sett kunne klare seg selv i en lettstelt bolig (Bergen kommune 2015). Disse boligene er det nå mindre etterspørsel etter. Mange trygdeboliger har blitt tilbakeført til Boligetaten for utleie til andre grupper. I en lengre periode har en måttet leve med en blanding av beboere som noen ganger har gitt utfordringer (ibid. s.37).

Kommunen er fornøyd med tilbudet til barnefamilier. Den relativt lave og nedadgående køen til kommunale boliger gjør at Bergen kommune ønsker å forsere planen om fortynning av den kommunale boligmassen (Bergen kommune 2017b).

Når det gjelder anskaffelse av tilvisningsboliger i Bergen svarte Selvaag realkapital v/Utleiebolig AS på en kommunal utlysning. Disse boligene vil stå ferdig i 2019, fordelt på 4 ulike anlegg, i Fana og Ytrebygda bydel. Bergen kommune vil fortløpende vurdere behovet for å ha flere konkurranser/utlysninger med formål om å framskaffe flere utleieboliger.

### **Trondheim**

Trondheim kommune har årlige budsjett for anskaffelse av boliger for utleie til vanskeligstilte. Kommunen kjøper primært toromsboliger, men også noen tre- og fireroms. Det bygges både ordinære utleieboliger og omsorgsboliger for eldre, utviklingshemmede, rusmiddelavhengige og beboere med psykiske lidelser. Det gis statlige investeringstilskudd til anskaffelse av omsorgsboliger for eldre, utviklingshemmede og personer med rus og/eller psykiske vansker. Tilskudd til utleieboliger gis til anskaffelse av ordinære utleieboliger.

Kommunen kjøper ikke boliger som ligger i første etasje for å trygge beboere og gjøre det enklere å sette grenser for besøkende. Det kjøpes ikke boliger i bykjernen fordi kommunen eier mange boliger der fra før. Kjøpene foretas overalt ellers i byen, bortsett

fra i enkelte områder som har mange kommunalt eide boliger. Både borettslagsboliger og boliger i sameier, samt nye boliger, kjøpes. Boliger i eldre borettslag har etter kommunens oppfatning ofte bedre løsninger med inngangsparti og utforming enn nyere boliger. Kjøp av brukte boliger kan ha utfordringer knyttet til standard og oppussingsbehov.

Kommunen har egne botiltak for personer med rus- og psykiske problemer, samt et kvinnetiltak for kvinner med et rusproblem og oppfølgingsbehov, 8 boliger. Beboerne i det siste tiltaket er 40 år eller eldre.

De kommunalt eide boligene i Trondheim kommune bebos av de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er i hovedsak personer som er økonomisk og sosialt vanskeligstilte personer som har helseproblemer, utviklingshemmede, rusmiddelavhengige, personer med psykiske lidelser og flyktninger. Beboerne må i tillegg ha usikker inntekt. Kommunen har strammet inn retningslinjene for å få kommunal bolig etter disse dimensjonene. Dette innebærer at de som kan dra nytte av andre boligvirkemidler enn kommunal utleiebolig skal gis avslag. Alle helse- og velferdskontorene og NAV-kontorene har ansvaret for råd og veiledning om det private boligmarkedet. NAV har i tillegg ansvaret for å bistå kommunale leietakere eller søkere til bolig, med kjøp av egen bolig gjennom råd og veiledning, budrunder, praktisk bistand ol.

Det gis i hovedsak tidsbestemte leiekontrakter i kommunal bolig. Kommunen har hatt en gjennomgang av alle med tidsbestemte leiekontrakter, og vurdert beboernes boligbehov. Dette har ført til flytting til mindre boliger og inngåelse av tidsbestemte kontrakter. Enkelte har skaffet seg privat utleiebolig, kjøpt bolig og lignende.

I tillegg er det blitt strengere praksis når det gjelder å få innvilget søknad om forlengelse. Flere hadde tidsbestemte kontrakter som gikk ut i 2017. Når noen søker om å få forlenget leiekontrakten i kommunalt eid bolig, behandles det som ny søknad. Klarer de å nyttiggjøre seg det private utleiemarkedet, får de avslag.

Både denne gjennomgangen og innskjerpede retningslinjer har ført til større utflytting fra de kommunalt eide boligene. Igjen har dette ført til en betydelig tomgangsleie i de kommunale boligene. Dels er

de reduserte husleieinntektene dekket av bykassa og dels på kostnadssiden i beregningen av utgiftsdekkende leie.

Trondheim kommune har prøvd ut ulike boligmodeller ved bosetting av enslige yngre flyktninger over 18 år. Dette er boligmodeller med fire til fem boenheter hvor det bosettes yngre flyktninger sammen med voksne flyktninger, hvor de eldste har vært til stor hjelp for de yngste.

### **Kristiansand**

Kristiansand kommune har tilvisningsavtale med Filadelfia omsorgssenter og tildelingsavtaler med Blå Kors og Kløvertun (tiltak i regi av Norske Kvinners Sanitetsforening). Blå Kors drifter et døgnbemannet botilbud på oppdrag for kommunen for brukere med utfordringer knyttet til rusavhengighet. Filadelfia omsorgssenter leier ut boliger i et rusfritt miljø for dem som er i en overgangsfase etter gjennomført opphold ved behandlingsinstitusjon. Kløvertun tilbyr «serviceboliger for eldre». Kommunen har også en tildelingsavtale med Jegersberg gård. Jegersberg gård består av boenheter som er eid av Kristiansand Eiendom og tilbys som et botilbud i et kommunalt rehabiliteringstilbud til personer med rusmiddelavhengighet. Kristiansand kommune har avtaler med flere kommuner fordelt over hele landet som benytter tilbudet til sine innbyggere med behov for rehabilitering.

Kommunen har utfordringer knyttet til selveide kommunale stiftelser. En stor del av boligene i disse er serviceboliger for eldre. Ganske mange står tomme fordi behovet fra eldre er redusert. Mange nye boliger tilpasset eldre er bygget på det private markedet og flere eldre har i dag ressurser til å etterspørre disse. Problemet med stiftelsesboligene er imidlertid at de kan ikke selges eller brukes til vanskeligstilte fordi stiftelsens vedtekter sier at boligformålet er eldre. Antakelig må det en lovendring til for at kommune skal kunne endre formål.

#### **4.4.2 Husleiefastsettelse**

Husleiene i kommunalt disponerte boliger fastsettes i tråd med prinsippet for gjengs leie i Oslo og i Bergen. I forbindelse med arbeidet med en prosjektbasert eierskapsmelding i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune 2016) mente prosjektgruppen

at en overgang til bruk av gjengs leie i kommunens utleieboliger ville fjerne insitamentet til å leie og fortsette å bo i kommunale boliger, og dermed frigjøre boligene til de med størst behov. Frigjøringen kunne også gi større rom for salg av uegnede boliger i kommunens portefølje.

I Kristiansand har leien i kommunale boliger historisk vært fastsatt etter prinsippet om en kostnadsrelatert leie når hele boligporteføljen ses samlet. Det er antatt at denne leien i gjennomsnitt de siste årene har ligget 20-25 prosent under markedsleie ifølge rådmannens konsekvensutredning av å innføre gjengs leie i Kristiansand kommunes utleieboliger (Kristiansand kommune 2017b).

Utleieboligstiftelsene i Kristiansand ønsker ikke å øke husleiene. Ut fra driften er ikke dette nødvendig og vil skape et overskudd som ikke kan tilføres kommunen. Å ha ulik leiefastsettelse i stiftelsene og i kommunens boliger vil skape forskjellsbehandling mellom beboere og synes uaktuelt (ibid.). Før sommeren 2017 ble det vedtatt å ikke innføre gjengs leie for boligene Kristiansand Boligselskap KF disponerer, men at selskapet gis muligheten til å øke leien slik at det oppnås økonomisk balanse i selskapet fra 2018.

Det er ikke noen føringer i Bergens bydeler på hva som er for høy husleie, fordi det er et mål at boligene skal spres i byen, også til områder med et generelt høyere pris- og leienivå. I sosialhjelps-rundskrivet (internt dokument) står det følgende under punkt om leie av bolig; Sosialtjenesten kan gi stønad til et husleienivå som etter en skjønnsmessig vurdering skal sikre boforhold i god stand og med en nøktern standard tilpasset husholdningens størrelse og sammensetning. Om skjønnsutøvelse er det presisert at; satsene i rundskrivet er veiledende og erstatter ikke forpliktelsen til å utøve individuelt skjønn. I skjønnsutøvelsen skal barn og unges behov vurderes spesielt.

Bergen kommune bruker begrepet underdekning i handlingsplanen for flere utleieboliger. Dette innebærer at husleieinntektene på nye utleieboliger ikke dekker de kostnadene som kommunen har til kapitalkostnader samt drift- og vedlikehold. Det pekes på at drifts- og vedlikeholdskostnadene er spesielt store.

Trondheim kommune følger prinsippet om utgiftsdekkende husleie. Samtidig er de opptatt av et bedre tallgrunnlag for områdevisse markedsleier. Utgiftsdekkende husleie innebærer husleie som i tillegg til å dekke løpende forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsutgifter også dekker faktiske avdrag og renteutgifter. Med en slik modell vil det derfor være samsvar mellom kommunens løpende utgifter og inntekter. Med en utgiftsdekkende husleie vil husleiene kunne svinge innenfor husleielovens begrensninger i takt med kommunens utgifter.

Modellen er ikke utgiftsdekkende for hvert prosjekt, men for kommunen som helhet. Husleiene harmoniseres med markedet etter størrelse, standard og beliggenhet. Det er utarbeidet en regresjonsmodell som gjenspeiler markedet. Dersom Trondheim kommune for eksempel må få inn husleieinntekter som utgjør 80 prosent av gjengs leie i markedet for å gå i balanse, skal hvilken som helst bolig som kommunen leier ut koste ca. 80 prosent av hva som er gjengs leie for den spesifikke boligen.

## 4.5 Kommunal bistand til å opprette et privat leieforhold – boligframskaffing

### 4.5.1 Innledning

Begrepet boligframskaffing kan ha flere betydninger. Husbanken definerer dette som all framskaffing av boliger for vanskeligstilte som kommunen foretar, både anskaffelse av kommunalt disponerte boliger, bidrag til eieretablering gjennom startlån og framskaffelse av boliger på det private utleiemarkedet, men der boligene ikke regnes som kommunalt disponerte. Det er den siste tolkningen av begrepet boligframskaffing som blir omtalt her.

Det er ulike utleieaktører og ulike motiver for å tilby utleieboliger til vanskeligstilte husholdninger. Trondheim kommune (2015) inndeler tilbyderne i store profesjonelle firmaer, mindre firmaer med en lavere aktivitet og enkeltpersoner som eier et fåtalls leiligheter. I tillegg fins det ideelle organisasjoner eller stiftelser som leier ut til spesielle grupper, som for eksempel hørsels-hemmede (ibid., s. 14). Utover dette finnes det aktører som leier ut

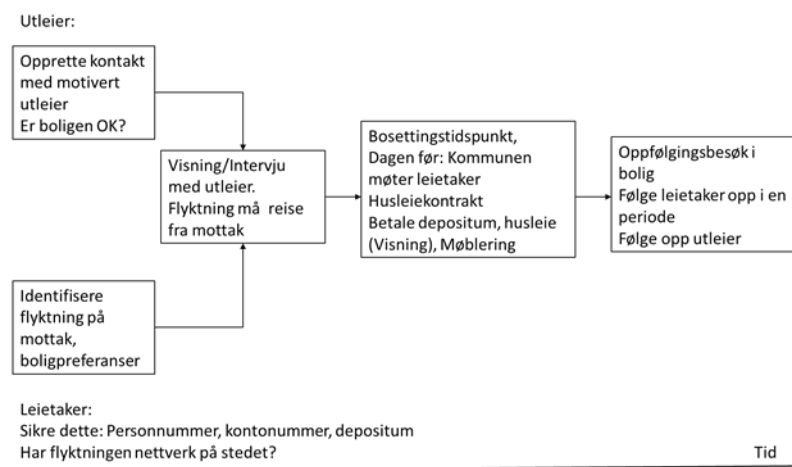
sekundærboliger og aktører som leier ut boenheter tilknyttet egen bolig.

Motivene for utleie kan dels være rent økonomisk motivert, andre er opptatt av at leietaker har bokompetanse til å ivareta boligen, en gruppe har klare preferanser knyttet til hvem de vil leie ut til, mens enkelte leier ut for å gjøre en sosial forskjell.

Kommunene kan komme i kontakt med disse utleierne gjennom utleiernes annonsering og visninger, kommunens egen annonsering av behov for utleieboliger og gjennom oppbygging av et register over potensielle utleiere. For å beholde interessen fra utleierne om langvarig utleie tilbyr kommunene boligkompetanse/boligskole, individuell bistand, serviceerklæring osv. (ibid.).

I figuren nedenfor vises en skisse av hvordan Trondheim kommune går fram for å skaffe boliger på det private utleieboligmarkedet for flyktninger. Modellen kan lett tilpasses andre vanskeligstilte som kommunene vurderer til å kunne bo i det private utleiemarkedet. Tilnærmet samme modell benyttes i Kristiansand.

Figur 4.1: *Skisse av boligframskaffing for flyktninger - basert på veiledning for Trondheim kommune*





## 4.5.2 Boligframskaffing i Oslo

### **Boligframskaffing generelt**

I Oslo har begrepet boligframskaffing noe ulik betydning sett fra bydelene og fra Velferdsetaten. Velferdsetaten er ikke i direkte kontakt med klientene, men skal bidra til framskaffing av boliger som bydelene kan benytte for sine klienter, dvs. å framskaffe kommunalt disponerte boliger, tilvisningsavtaler og boliger for dem som kvalifiserer for startlån. Dette er også i tråd med hvordan Husbanken oppfatter boligframskaffing.

Bydelene har en mer snever fortolkning av boligframskaffing som å anskaffe utleieboliger på det private leiemarkedet, der leiekontraktene inngås mellom utleier og beboer (BOSO Oslo 2014). Velferdsetaten har ansvaret for et kompetansenettverk mellom boligframskaffere i bydelene.

På bydelsnivå kan en boligframskaffer både anskaffe boliger på det private leiemarkedet til flyktninger og andre vanskeligstilte, mens i andre bydeler kan en flyktningkonsulent framskaffe boliger på det private utleiemarkedet bare for denne målgruppen. Denne rollen har blitt tydeligere og mer profesjonalisert i den siste tiden. Vårt inntrykk er at boligframskafferrollen er ulik i de ulike bydelene. Dette skyldes ikke mangel på samkjøring, men snarere at bydelene har ulike utfordringer og type kommunal boligmasse, og ofte forskjellige typer av søkere.

Tidligere var det ofte en sosialkonsulent som hadde oppgaven som boligframskaffer. For eksempel har boligframskafferen i bydel Frogner en helt annen arbeidshverdag enn framskafferen i bydel Gamle Oslo. Sistnevnte har flere søkere å «serve», og lite tid til å følge enkeltpersoner på visninger, for eksempel. Denne typen boligframskaffing rapporteres ikke inn sentralt, men kan være omtalt i bydelenes årsrapporter.

Boligframskafferen i bydel **Søndre Nordstrand** bruker finn.no og etablerte kontakter. Det stilles krav til boligen, men for å klare å bosette kvoten av flyktninger bydelen har fått tildelt, har dette gått noe ut over kvaliteten. Enkelte boliger oppgis å være mørke kjellerleiligheter og sokler som har fuktproblemer og som er generelt dårlig vedlikeholdte. Samtidig sies det at det er forholdsvis lett å skaffe utleieboliger fra det private markedet for tiden. Når

det gjelder husleie skal bydelen ikke være prisledende, og det fins visse tak for husleienivået, relatert til markedsleie, som boligframskaffer holder seg under. Alle som henvender seg til bydelen, blir videreformidlet til boligframskaffer, som velger ut dem med størst behov. Det viktigste er å unngå bruk av døgnovernatting, og tallene for bruk av midlertidige boligtilbud har gått kraftig ned.

Når det gjelder kontakt mellom utleier og bydelen, er en bosettingskonsulent kontaktperson. Det er tillitsskapende at utleier har noen å kontakte i bydelen. Det utdeles ikke noe informasjonsskriv til utleier. Noen klienter bosettes ikke i det private leiemarkedet, men får i stedet kommunale boliger.

Også **Bydel Frogner** har en boligframskaffer i 100 prosent stilling. Ofte finner en fram til leiligheter på finn.no, det vil si at det dreier seg om enkeltleiligheter. Det er mange typer utleiere, men de fleste er profesjonelle aktører. Boligframskaffer tar utgangspunkt i personer med et boligbehov som har problemer med å opptre i leiemarkedet for eksempel grunnet språk og psykiske utfordringer. Framskafferer hjelper til med å skaffe leiebolig, delta/bli med på visning og skrive kontrakt. Dette kan være personer som ikke kvalifiserer for å få tildelt kommunal bolig, for eksempel på grunn av for høy formue.

I 2017 har Bydel Frogner framskaffet rundt 60 boliger over hele byen, det vil si at en del vanskeligstilte forflyttes til andre bydeler. Dette gjelder imidlertid ikke flyktninger som må bosettes i den bydelen der de deltar i introduksjonsprogram. Men finner flyktningen selv en bolig i en annen bydel etter bosetting i bydelen, kan en flytte med seg introduksjonsprogrammet.

Bydelen sier det ville vært gunstig med flere boliger, men møter ofte fordommer knyttet til landbakgrunn og helse samt usikkerhet rundt garantier som bydelen gir. Det planlegges en boligsosial konferanse for utleiere der en kan bidra til å ta livet av myter om denne gruppen som leietakere, og vise fram gode eksempler på leieforhold som fungerer. Mange av dagens utleiere vet imidlertid at det er litt ekstra slitasje, men de mener det går greit og forsetter med nye leietakere gjennom kommunen hvis noen flytter ut.

I **Bydel Gamle Oslo** er det NAV som er ansvarlig for å framskaffe boliger som ikke er kommunalt disponert. En viktig del

av NAVs tilbud er å holde kurs for potensielle leietakere. Dette er som nevnt boligframskafferens oppgave. Likevel har mange potensielle leietakere problemer fordi de ikke klarer å forholde seg til normene til «det å bo» og har gjerne også språkproblemer. Det er rimelig å anta at disse ville kunne hatt nytte av en tettere oppfølging når de søker bolig på det private leiemarkedet.

**Bydel Groruds** boligframskaffer har ikke de mest vanskeligstilte som målgruppe, men har fokus på dem som er på midlertidig døgnovernatting og dem som er på en utgående kontrakt i en kommunal bolig. I 2016 ble det formidlet boliger til 62 personer (Bydel Grorud 2016). Bydelen har en oppfatning om at leieprisene i det private markedet blir presset opp pga. sosialhjelpsmottakere, selv om disse ofte bor i dårlige boliger. En profesjonell utleier, Fredensborg, tar kredittsjekk, noe som fører til at de som ikke får leie der blir tilbudt dårligere boliger, for eksempel i eneboliger som er omgjort til store bokollektiver.

Bydelen opplever diskriminering i det private leiemarkedet når det gjelder sammenhengen mellom navn og landbakgrunn, språk, gjeldsproblematikk og jobbreferanser.

### **Nærmere om bosetting av flyktninger i Oslo**

Det er Bystyret som bestemmer hvor mange flyktninger Oslo kommune skal motta, og som fordeler kvoten på bydelene etter folketall. I Oslo kommunes flyktningmelding diskuteres alternative kriterier for bosetting, samtidig som en er oppmerksom på relativt stor sekundærflytting mellom bydelene (Oslo kommune 2017e):

Oslo kommune vil endre kriteriene for intern fordeling av nyankomne flyktninger med sikte på at bydeler som har en lav andel innvandrere og flyktninger skal få et større ansvar for bosetting av nyankomne.

Oslos flyktningmelding understreker videre at det er stor forskjell på en situasjon hvor flyktningen selv eller med hjelp fra kommunen aktivt søker etter og selv inngår en leiekontrakt i en bolig i det private boligmarkedet, og en situasjon hvor flyktningen passivt får tildelt en bolig av kommunen (ibid.).

Hvis en flyktning selv finner en bolig (selvbosetting) og denne boligen senere viser seg å være uegnet, sier regelverket at en da ikke kan få tildelt kommunal bolig.

**Bydel Søndre Nordstrand** har erfaring med at det er en viss gjennomtrekk i de boligene som flyktninger har fått gjennom selvbosetting, selv om boligene er godkjent av bydelen. Flyktningene kommer tilbake til bydelen med et boligbehov fordi boligen eller boforholdet ikke viste seg å fungere slik flyktningen forventet.

For flyktninger som kommer fra mottak, må bydelen på forhånd ha skaffet en bolig og hatt dialog med utleier slik at boligen står klar når flyktningen kommer. Det stilles visse krav til standard. Mange boliger har lite lys, fuktproblemer og er dårlig vedlikeholdte. Ikke alle tilbud blir akseptert. Enkelte flyktninger har depresjoner eller plager knyttet til posttraumatisk stress, og mørke kjellere er derfor lite egnet.

Det er mange klager fra beboerne på boligstandard. Bydelen mener det også har noe med forventninger å gjøre, og at de ofte har ventet lenge på mottak. Det er få klager fra utleierne. Kanskje skyldes dette den bokompetansen flyktningene har tilegnet seg i mottaket, og at bydelen følger nye leietakere tett opp.

Utleierne i Bydel Søndre Nordstrand er både norske og utenlandske. Ifølge bydelen er det blant sistnevnte gruppe at problemer med boligstandard er størst. Utleiere prefererer ikke flyktninger fra bestemte land, men ønsker heller kvinner enn menn ut fra forventinger om at kvinner er roligere.

Ca. en tredjedel av flyktningene blir bosatt sammen med andre flyktninger i bokollektiv. Bydelen ønsker at boligen ikke skal ligge for langt fra holdeplass for kollektivtrafikk.

Bydel Søndre Nordstrand bosatte enkelte flyktninger i tilvisningsboliger, men ventelistene er lange, særlig for enslige. Det vanlige er å bruke det private leiemarkedet til å bosette flyktninger. Selv om antall flyktninger som skal bosettes varierer over tid, er bydelen klar over at det kan være svingninger, og har ikke problemer med å bidra til bosetting også når det er få flyktninger.

Etter en stund ønsker flere av de enslige flyktningene i Bydel Søndre Nordstrand en bolig mer sentralt i Oslo, og flytter, mens

familier som regel blir boende i bydelen. Andre enslige kan få familiegjenforening i sentrale bydeler, men ønsker da å flytte til Søndre Nordstrand. Introduksjonsprogrammet flyttes da til aktuell bydel.

**Bydel Frogner** skal bosette 70-80 flyktninger, og har merket en nedgang i 2017. Flyktingene blir ofte bosatt i kommunal bolig, og kampen om disse boligene er dermed blitt større. Selvbosetting brukes noen ganger for flyktninger som kommer fra mottak i Norge, men det gir best logistikk at bydelen bosetter flyktingene selv. Alt står da klart når flyktingene kommer fra mottak eller er kvoteflyktninger. Det er også velvilje blant folk i bydelen for å leie ut til flyktninger framfor sosialklienter, men husleienivået er ofte høyt. I slike utleieboliger gis det heller ikke kommunal bostøtte (BKB).

I **Bydel Gamle Oslo** gir de flyktninger en kommunal bolig med 3 års kontrakt, det vil si at boligframskafferne under NAV som regel ikke har flyktninger som målgruppe. Noen kommunalt disponerte innleide boliger er omgjort til hybler for enslige flyktninger, noe som både reduserer husleien og motvirker ensomhet. Årsaken til at bydelen bruker kommunale boliger overfor flyktninger er den erfaringen de har med useriøse utleiery, for eksempel forekommer det ulovlige oppsigelser. Bydelen vil at flyktingene skal konsentrere seg om introduksjonsprogrammet og forhåpentligvis skaffe seg en privat bolig etter 3 år. En annen grunn er at de ved å bo i en kommunalt disponert bolig i Oslo får kommunal bostøtte (BKB) og slipper dermed å få supplerende sosialhjelp. Dette innebærer at det er blitt større konkurranse om de kommunale boligene. Dette påvirker andre vanskeligstiltes muligheter for å få en kommunal bolig.

De fire Groruddalsbydelene gikk i 2016 sammen om et pilotprosjekt om felles introduksjonsordning, mens bosettingsarbeidet ligger i bydelene (Bydel Grorud 2016). I **Bydel Grorud** ligger dette arbeidet på NAV-kontoret. Alle de 42 tildelte flyktingene i 2016 ble bosatt innen fristen, 31 enslige og to familier ble bosatt gjennom NAV, de øvrige gjennom barnevernstjenesten.

De fleste flyktingene i Grorud bydel bosettes i kommunale boliger. Bydelen har dårlig erfaring med å bosette flyktninger i bofellesskap i leiligheter, men to kamerater kan fungere. Bydelen

har også erfaring med selvbosetting og i underkant av halvparten fant bolig selv; boliger som ble godkjent av NAV (Bydel Grorud 2016). Samtidig sier informanten i bydelen at flyktningene ofte finner en bolig som er uegnet og som de senere ønsker å flytte fra. Da kan de ikke få kommunal bolig. Personen i bydelen som arbeider med dette går ofte inn og har store utfordringer med å få leieforholdet til å fungere.

Det er én person i bydelen som tar ansvar for alle tjenester som flyktningene har behov for, for eksempel sosialhjelp, følge til legeavtale, veiledning i introduksjonsprogrammet og eventuelle behov for bo-oppfølging. Noen kan være analfabeter når de kommer, og det tilsier behov for et stort omfang av tjenester. Behovet for slik tjenesteyting avtar raskt etter bosetting.

### 4.5.3 Boligframskaffing i Bergen

Bergen har bosatt mange flyktninger. Dette skjer på tre ulike måter:

- Kommunale utleieboliger
- Privat utleiebolig gjennom «Bergen Bidrar»
- Avtalt selvbosetting

Rundt 25 prosent av årlig ledigmeldte, ordinære utleieboliger tildeles via Introduksjonssenteret for flyktninger.

Selvbosetting betyr at flyktningen selv finner bolig på det private leiemarked. Dette gjelder flyktninger som ikke er tildelt bostedskommune av IMDi eller som har fått tildelt Bergen som bostedskommune, og som klarer å skaffe bolig selv. Bergen kommune benyttet selvbosetting av et begrenset antall flyktninger. Senere ble bosettingsarbeidet forsterket gjennom «Bergen Bidrar», opprettet som et kontaktsenter i 2015. «Bergen Bidrar», som i februar 2017 ble plassert i Etat for inkludering, samarbeider med private huseiere som ønsker å leie ut til flyktninger. Aktuelle boliger blir tilbudt bosettingsklare flyktninger. Leiekontrakt inngås mellom utleier og leietaker (flyktningen) og det er flyktningen selv som er ansvarlig for boforholdet, husleiekontrakten og innbetaling av husleie. Leiekontraktene er vanligvis på 3 år.

«Bergen Bidrar» gir informasjon og oppfølging til utleier og leietaker i forbindelse med inngåelse av kontrakt og ved behov for hjelp i startfasen av et boforhold. Det sørges for kontraktinngåelser og godkjenning av leiekontrakter med private utleiare, enten leieforholdet er framskaffet av flyktningene selv eller framskaffet av «Bergen Bidrar» selv gjennom kontakt med utleiare. Bergen kommune betaler ikke kontant depositum, men kan gi garanti for depositum.

I alt har 70 prosent av nyankomne flyktninger fått bolig gjennom det private utleiemarkedet. Forutsetningen for at «Bergen Bidrar» har lyktes har vært en betydelig tilgang på boliger i det private utleieboligmarkedet. Utleierne har vært interessert i utleie til målgruppen, standarden på boligene har vært tilfredsstillende og husleienivået håndterbart for leietakerne (Bergen kommune 2017c).

En tendens som er registrert er at noen av flyktningene som hadde fått bolig i det private leiemarkedet, gjorde leieforholdet tilgjengelig for andre flyktninger de kjente, mens de selv hadde flyttet videre. En undersøkelse av 77 kontrakter basert på selvbosetting i 2016, viste at 35 prosent hadde flyttet i løpet av et halvt år. Siden flyktninger som selv har skaffet seg en bolig i Bergen ønskes velkommen dit, var dette en innfallsport for å få venner og bekjente av den opprinnelige flyktningen til også å ankomme Bergen (ibid.). Kommunen er ikke kjent med hva slags boforhold den opprinnelige flyktningen nå har, og ønsker å vite mer om dette - hvor utbredt dette er. Oppdaterte data for bosetting og geografisk boligfordeling vil bli framskaffet i løpet av 2018.

Boligsosial oppfølging av flyktningene, med bakgrunn i konflikter, helse- eller atferdsproblemer fra leietakers side, eller manglende oppfølging av forpliktelser fra utleier har vært tidkrevende for medarbeidere i «Bergen Bidrar».

Bergen kommune har arbeidet med rutiner for å sikre overgang fra godkjenning av leiekontrakter til selve bosettingen av flyktningene. Innflytting skjer ofte senere enn kontraktstart for leieavtalen. Kommunen skriver at en forutsetning for at dette fungerer er at jobben gjøres av et team som kjenner godt til arbeidsoppgavene, kan supplere hverandre og er fleksible (ibid.).

#### 4.5.4 Boligframskaffing i Trondheim

I Trondheim kommune (2015) fins det detaljerte beskrivelser av framgangsmåter og hva de tar hensyn til. Dette gjelder i hovedsak flyktninger.

Trondheim kommune har en målsetting om å bosette 40 prosent av flyktningene i det private leiemarkedet. Mulighetene for dette varierer med markedssituasjonen på det private utleiemarkedet. Helst vil de imidlertid ha noen faste utleiery å forholde seg til. AHA - eiendom og Frost eiendom er to utleiery som benyttes.

Trondheim kommune opplever at det private utleiemarkedet har bedret seg betraktelig og at prisene har sunket. En av årsakene til dette er et økt tilbud av studentboliger. Utleie-markedet er blitt bedre for alle typer husstander både enslige og familier. Kommunen blir i flere tilfelle kontaktet av private utleiery.

Sirkulasjonen i egne boliger har derfor også økt. Det er kommet flere boliger ut på markedet, samtidig som antall flyktninger har gått ned. Kommunen har lyktes med å bosette en del flyktninger i det private utleiemarkedet.

Trondheim kommune (2015, s. 17) viser ulike strategier for å oppnå personlig kontakt med utleiery, for deretter å få til et personlig møte med dem, gjerne på ledelsesnivå. I slike møter presenteres kommunens bosettingsarbeid (her tilknyttet bosetting av flyktninger), muligheter og begrensninger samt krav og preferanser fra utleiery både til leietaker og kommunen. Kommunen investerer mer i å få til en god relasjon med store utleiery enn med småskalautleiery. Oppnås en god relasjon til en stor utleiery, får en tilgang til mange utleieobjekter sammenlignet med småskalautleiery. Ønsker en likevel å følge opp utleiery med få boliger, ja kanskje bare en bolig, må en avklare at utleiery aksepterer å leie ut til flyktninger, før en bruker tid på personlig møte.

Forholdet mellom tilbud og etterspørsel i utleieboligmarkedet vil være bestemmende for hva slags utvelgelseskriterier utleiery kan bruke. Selv de som tar markedspris vil kunne gjøre vurderinger av hvem de vil ha som leietakere på en helt annen måte enn når antall interessenter knyttet til nyutleie er få. Trondheim kommune er bevisst på ikke å være prisdrivende i markedet.



Trondheim kommune bosetter flyktninger i private og kommunale utleieboliger. I 2016 ble totalt 740 flyktninger bosatt, av disse var 123 enslige mindreårige og 109 familiegjenforente. Selv om antallet ordinære bosettinger gikk ned i 2017, kom det dobbelt så mange familiegjenforente i 2017.

Det positive private boligmarkedet de to siste årene, har gjort det mulig å bosette flere flyktninger. Privat bosetting skjer ved *selvbosetting* og ved *videreformidling av privat eide boliger*. Selvbosetting innebærer at flyktningen selv finner en bolig og kommunen sikrer at boligen er godkjent som leieobjekt, om det er en akseptabel husleie og bruk av godkjent leiekontrakt. Videreformidling av bolig skjer ved at kommunen videreformidler boliger som kommunen har skaffet gjennom kontakt med private utleiere, utleiemeglere, eller gjennom avtale mellom kommunen og større private utleiere. Kommunen forplikter seg til å bistå utleier med visning, skaffer tolk og stiller opp hvis det oppstår utfordringer i boligsituasjonen.

I forbindelse med bosetting av enslige mindreårige har kommunen prøvd ut ulike boformer hvor enslige mindreårige og voksne flyktninger bosettes i samme hus. Boformen er prøvd ut i tre ulike hus med ulik sammensetning av flyktninger, en beboer-sammensetning hvor voksne fungerer som rollemodeller og positive miljøskapere for yngre flyktninger. Sammensetningen av flyktninger er i seg selv et middel for å oppnå gode og trygge boligforhold, og alle husene bærer preg av at flyktning støtter flyktning.

#### 4.5.5 Boligframskaffing i Kristiansand

Kristiansand kommune har gjennom mange år benyttet det private markedet til førstegangsbosetting – også når antall bosettinger var på sitt høyeste som følge av «flyktningkrisen». Kommunen overvåker det private utleieboligmarkedet og har god oversikt over tilgjengeligheten i dette markedet. Hvor mange boliger kommunen trenger fra det private utleie-boligmarkedet avhenger først og fremst av antall husstander som skal førstegangsetableres. Kommunen opererer med en veiledende grense på leiepriser i det private markedet. Utleiere som vil ha leietakere med økonomisk sosialhjelp legger seg litt under denne veiledende grensen, mens de som ikke vil ha denne gruppen som leietakere legger seg over.

Hele 90 prosent av alle flyktninger i Kristiansand bosettes privat. Mange private utleiende tar kontakt med kommunen, vedrørende mulighet for å leie ut til flyktninger.

Etter en nedgang i behovet for å skaffe boliger til flyktninger, er det ikke noe problem å framskaffe privateide boliger i et velfungerende privat leiemarked. Majoriteten av private utleieenheter er enkeltstående leiligheter som leies ut av småskalautleiende. Det framgår av Tabell 3.4 at Kristiansand har en relativt lav andel profesjonelle utleiende sammenlignet med de andre storbyene.

#### 4.6 Svekket statlig bostøtte - kommunal bostøtte eller sosialhjelp som kompensasjon?

Endringene som ble foretatt i regelverket for den statlige bostøtteordningen fra 2009, spesielt likestilling av arbeidsinntekt og trygd, førte til at flere som mottok sosialhjelp nå kunne få bostøtte. Dette førte til reduserte kommunale utbetalinger til sosialhjelp (Nordvik mfl 2011). Men det ble samtidig påpekt at det høye husleienivået i de største byene og nivået på boutgiftstakene fortsatt førte til at spesielt barnefamilier måtte få supplerende sosialhjelp i tillegg til bostøtten (ibid.).

Fra 2011 har antall bostøttmottakere falt, mens antall sosialhjelpsmottakere og utbetalinger til sosialhjelp har økt fra 2012. Økt innvandring en viktig årsak til veksten i antall mottakere av sosialhjelp (Proba 2017). Det har ifølge rapporten vært en sterk vekst i gjennomsnittlig stønadsbeløp per måned per mottaker, der noe av veksten kan forklares av innstramning i bostøtten (ibid.). Utover dette er det ifølge rapporten vanskelig å forklare veksten.

Ifølge Husbanken (2017) kan årsaken til nedgangen i antall bostøttmottakere i stor grad knyttes til lavere justeringer av satsene i bostøttesystemet enn i lønns- og boutgiftsveksten i samfunnet for øvrig, og spesielt har dette gitt utslag for de som lever på en trygdeytelse fra det offentlige. Fra 2017 justeres boutgiftstakene i takt med den generelle prisstigningen i samfunnet (konsumprisindeksen).

En del kommuner har innført kommunale bostøtteordninger, ofte for leietakere i kommunalt disponerte boliger. For de som er i målgruppen for en slik ordning, vil supplerende kommunal bostøtte kunne redusere behovet for sosialhjelp. Oslo og Bergen har en kommunal bostøtteordning, mens Trondheim og Kristiansand ikke har.

I Oslo er kommunal bostøtte for beboere i kommunalt disponerte utleieboliger (BKB) en rettighetsbasert behovsprøvd ordning. Den andre kommunale bostøtteordningen kalles Kommunalt boligtilskudd (BKT), og er i hovedsak rettet mot varig trygdede uavhengig av disposisjonsform. Bruk av kommunal bostøtte belaster ikke bydelenes budsjetter, mens sosialhjelp gjør det. Det er ulik bevissthet mellom bydelene på denne sammenhengen. Ifølge Velferdsetaten ser det ut til at når boligkontoret er organisert under NAV, så er bevisstheten større rundt bydelens bruk av sosialhjelp til boligformål. Generelt oppfatter imidlertid Velferdsetaten at bydelene ønsker flere kommunalt disponerte boliger for å få ned bruken av sosialhjelp. Det ble imidlertid referert til utredninger som viste at flere kommunalt disponerte boliger økte bruken av sosialhjelp. Den statlige bostøtten treffer nå også flyktninger som bor i bofelleskap. Men barnefamilier med to voksne på introduksjonsstøtte har for høy inntekt for å få statlig bostøtte (Søholt mfl 2018).

Bydel Søndre Nordstrand hevder at flere leietakere som får kommunal bostøtte (BKB), tilpasser seg situasjonen med lav inntekt og fortsatt kommunal bostøtte framfor andre boalternativer og sosialhjelp som er lavere. Bydelen sier Oslo kommune arbeider med en gjennomgang av denne kommunale bostøtteordningen fordi den for eksempel ikke fungerer så godt for barnefamilier.

Bydel Frogner forsøker å unngå at beboere blir avhengige av sosialhjelp og ønsker å lære folk til å bli selvhjulpne. Derfor vurderes det hvem som har råd til å bo hvor. Bydelen har for eksempel et par boligblokker med omsorgsleiligheter. Noen blir oppfordret til å flytte fra toroms til ettroms om det er for dyrt, men det understrekes at det er frivillig å flytte.

Som i alle andre bydeler i Oslo må alle som flytter inn i en kommunal bolig i Bydel Grorud, og som søker kommunal bostøtte, også søke statlig bostøtte. Bydelen oppfordrer også de

som ikke bor i kommunalt disponerte boliger om å søke statlig bostøtte.

I Bergen gis kommunal bostøtte til kommunens ordinære utleieboliger tildelt av Boligetaten. I Bystyresak 440/00 utvides ordningen til å omfatte beboere i trygde- og serviceboliger og psykisk utviklingshemmede (Bergen kommunes nettside). Kommunal bostøtte vil også bli gitt til beboere i tilvisningsboliger, men ikke til private leieforhold som kommunen har bidratt til å framskaffe. Den kommunale bostøtten beregnes på to måter, og den mest fordelaktige for beboeren brukes. For beboeren er det fordelaktig økonomisk å få kommunal bostøtte framfor satsene for sosialhjelp.

Bolig som framskaffes av «Bergen Bidrar» på det private utleieboligmarkedet kan ha et husleienivå som gjør at beboer har behov for supplerende sosialhjelp til boutgifter. Det er fastlagt som prinsipp at kontrakt godkjent av «Bergen Bidrar» ikke kan «overstyres» av NAV, når det gjelder vurdering av supplerende sosialhjelp.

Bergen bruker gjengs leie i sine boliger for at en kommunal bolig i seg selv ikke skal være attraktiv. Men reglene for kommunal bostøtte kan likevel friste mange til å få en kommunal bolig (framfor sosialhjelp og dårligere økonomi).

Når den kommunale boligporteføljen øker, øker også antall mottakere av kommunal bostøtte. Bergen kommune mener at den statlige bostøtten utvikler seg negativt i forhold til den kommunale bostøtten og at kommunen dekker en stadig større del av boutgiftene for kommunale leietakere (Bergen kommune 2017 – Handlings og økonomiplan 2017-20, s. 179, Bergen kommune 2018 – Forslag til Handlings- og økonomiplan 2018-21 – budsjett 2018 s. 179). Noe av økningen i den kommunale bostøtten skyldes også en husleieøkning i tråd med prinsippet for gjengs leie.

Kristiansand kommune nevner at den aller største utfordringen med bostøtten er Husbankens nye månedlige beregning av inntekter. Det gjør livet veldig uforutsigbart for mange som mottar supplerende sosialhjelp på statlige ytelser eller som har en deltidsstilling som de ikke blir selvhjulpne på. De må søke om å få revurdert sosialhjelpsbehovet sitt svært ofte, og NAV må bruke uforholdsmessig mye ressurser på å omberegne eksisterende

vedtak hver gang noen får en endring i bostøtten. I sum er støtten lik, men ny ordning skaper frustrasjoner fra brukere som allerede har betydelige utfordringer i hverdagen. Isolert sett er saksbehandlingen knyttet til selve bostøtten forenklet. Overgangen til månedlig beregning av inntekter og bostøtteutbetaling oppfattes som negativ både for kommunal ytelsesforvaltning og for brukerne. Som følge av endringen skapes det etter kommunens mening økt institusjonalisering og avhengighet til NAV. Også Oslo kommune mener at det samlet sett er grunn til å tro at den nye ordningen vil innebære relativt sett lavere kostnader for staten, totalt sett lavere støtte pr støttemottaker, og økte sosialhjelpskostnader for kommunene (Oslo kommune 2016).

Kristiansand kommune har for tiden ingen kommunal bostøtteordning, men i forbindelse med økning av husleien i de kommunale boligene vurderer kommunen om det er hensiktsmessig å innføre en slik ordning.

## 4.7 Bolig, tjenester og bomiljø

Bomiljø er i fokus hos Oslo kommune og det skal lages en handlingsplan for bedre bomiljø i kommunale gårder som ifølge Velferdsetaten skal være ferdig i oktober 2018. En særskilt bomiljøetsatsing med en ramme på 50 millioner ble etablert i 2017, der utvalgte bomiljø/neighborhood kan søke midler i Velferdsetaten for tiltak i eget bomiljø. Halvparten av rammen gikk til Boligbygg som har igangsatt tiltak på utvalgte adresser med store bomiljøutfordringer. Tiltakene er gjort i samarbeid med bydelene som også har avsatt midler til dette. Leieboerforeningen har hatt en rolle i dette arbeidet ved å ha vært tilskuddsmottaker, og samtidig vært hyret inn av et par bydeler til oppdrag i egen regi. Ansvar for bomiljøet er tillagt bydelene, og det samme er oppfølging av enkeltpersoner. Det er etablert et nettverk for booppfølgere.

En utfordring med de store kommunale gårdene er når barnefamilier blandes med beboere som har store rus- og psykiske problemer. En løsning er å tildele barnefamiliene tilvisningsboliger. Men også de gjenværende beboerne er ikke fornøyd, når miljøet rundt dem er preget av personer med de samme rusrelaterte problemene. Rehabilitering av den enkelte beboer synes vanskelig

med dette som utgangspunkt. For bydelene synes det å være lettere å følge opp denne typen beboere når de bor samlet i stedet for når slike beboere bor i innskutte leiligheter som kommunen eier i borettslag og sameier. Det er en tendens til at bydeler som har mange innskutte boliger ønsker seg et større innslag av samlokaliserte boliger, der de kan ha større kontroll, og der en lettere kan spisse og effektivisere bomiljøarbeid og individuell bo-oppfølging. Samtidig ser vi at bydeler som i hovedsak har større boligkomplekser, ønsker seg flere innskutte boliger i borettslag og sameier.

Når tilvisningsboligene benyttes i Bydel Søndre Nordstrand tas det hensyn til sammensetning av beboere og bomiljø, dels fordi eieren Selvaag er svært opptatt av dette, og dels fordi det er avtalefestet. De tyngst belastede beboerne bosettes derfor ikke i disse boligene. I Selvaags boliger fikk unge gratis medlemskap i idrettslaget og ungdommer fikk sommerjobb sammen med vaktmester. Selvaag sørger også for å skape tilhørighet og får dannet gårdsstyre.

I et boligkompleks i bydelen, som disponeres av Boligbygg, leier bydelen en leilighet som er en åpen base beboerne kan komme til. Leiligheten er åpen 3 ganger i uka og en ansatt prosjektmedarbeider er til stede.

Boligbygg har Ungbo-leiligheter i et borettslag i bydelen, boliger som tildeles byomfattende. På bakgrunn av uro knyttet til disse leilighetene har Boligbygg og Ungbo samarbeidet om å få til en bedre blanding av beboere, der en prøver å unngå en uheldig opphoping av levekårsproblemer.

Det er ofte en sammenheng mellom de tjenestene som blir gitt til beboere og bomiljøet. Bydelen er bevisst på å kalle slike tjenester for bomiljøtjenester framfor bo-oppfølgingstjenester.

I Bydel Frogner er de spesielt oppmerksomme på bomiljøet i gårder der de eier mange leiligheter. For eksempel eier bydelen 55 leiligheter i en enkelt gård der både beboere med rus og psykiske problemer, flyktninger og ordinære vanskeligstilte bor. Bydelen har god erfaring med en beredskapsleilighet i slike bygg, bemannet med bomiljøarbeidere. Leiligheten disponeres av bydelen uten å bli belastet med husleie fra Boligbygg, noe bydelen tror Boligbygg dekker inn gjennom mindre hærverk og vedlikehold. Boligbygg er også raske med å kontakte bydelen dersom de oppdager

problemer, og bydelen følger opp med å involvere relevante instanser.

Bydel Frogner forteller også at de oppsøker beboerne etter en viss botid i boligene. Da avdekkes forhold som bydelen senere involverer relevante hjelpeaktører til å ta tak i. Røykvarsler og brannslukkingsapparat testes, samt at en observerer standard på hygiene og renhold.

Bydel Gamle Oslo har også boligkomplekser med en personalbase, men også ambulante tjenester tilknyttet. Det er viktig å respektere at boligene er private, og at bydelen gir tilbud om oppfølging. De som bor der trives. Dersom noen klager på beboerne får bydelen beskjed fra Boligbygg.

Mye av bomiljøoppfølgingen er prosjektfinansiert (områdeløft) og ytes ikke innenfor ordinær tjeneste. Tøyenløftet har prosjekter som går på dette. Det er stort fokus på at beboerne skal få større myndighet over eget bomiljø, for eksempel gjennom gårdsstyrer, med bidrag fra Leieboerforeningen.

Bydel Grorud har fokus på hvem som plasseres i de ulike boligene, og bruker ukentlige *tips-møter* med tverrfaglig gjennomgang av problematiske saker. Bydelen har mange bo-oppfølgere. De kan følge med til aktiviteter, skole etc., men ikke daglig og ikke på permanent basis. Det er ifølge bydelen viktig med tett oppfølging for at beboere med behov for bo-oppfølging skal mestre sin bosituasjon og beholde boligen sin.

En suksessfaktor er ifølge bydelen at bo-oppfølgerne får fatte sine egne vedtak, dvs. at det ikke er en bestiller-utførermodell, der bestiller angir hvor mange timer i måneden tjenester skal ytes. Oppfatningen er at bo-oppfølgerne kjenner brukerne og selv best kan vurdere behovet i møter med dem. Samtidig er det en diskusjon om kostnadseffektivitet, bruken av stoppeklokke, fleksibilitet og verdien av en mer tillitsbasert modell.

I tillegg til boligframskaffelse har Bergen kommune et ambulerende team AOB - (Ambulerende oppfølging av bostedsløse) - som følger opp bostedsløse. Dette er et treårig prosjekt med midler fra Fylkesmannen, som startet opp i 2015. I samme etat ligger sosiale boligjenester og tilbud om «Housing first». Heller enn å bistå bostedsløse gjennom ulike nivåer for til

slutt å ende opp i en egen bolig, innebærer prinsippet om «Housing First» at bostedsløse flytter direkte inn i en egen bolig, der kommunen stiller opp med tjenester etter behov. I Bergen startet «Housing First» (HF) som et prosjekt. Det er ikke spesielle boliger som er avsatt til HF, men en egen tjeneste til utvalgte vanskeligstilte. I prinsippet kan det være en bolig i det private utleiemarkedet, men det har vist seg vanskelig å framskaffe boliger fra dette markedet for de utvalgte klientene. Dette skyldes mye at prosjektet har vært konsentrert til bydelene Sentrum og Åsane, en begrensning kommunen gikk bort fra underveis i prosjektet.

FAFO har evaluert to HF-prosjekter, ett i Bergen der private utleieboliger ble brukt og ett i Sandnes der kommunale boliger integrert i ordinære bomiljøer. Bergen hadde utstrakt oppfølging av utleiery, samt støtte til vedlikehold og reparasjoner. Målgruppen var personer med sammensatte utfordringer, mange med omfattende rusmiddelproblemer og psykiske helseplager (Skog Hansen 2017). Deltakerne i «Housing First»-prosjektene er svært fornøyde med boligen sin og nabolaget de bor i og opplever at de har fått bedre livskvalitet, men med lite bedring i rusmiddelbruk og psykiske helseproblemer. Tilstrekkelige ressurser for tett individuell oppfølging og støtte har hatt stor betydning for at deltakerne klarer å bo, men det framgår ikke hvor store utgifter kommunen har hatt til tjenester i disse prosjektene. Det har vært en forutsetning at deltakerne må ta imot hjemmebesøk en gang i uka. Uro og bråk med påfølgende naboklager har vært hovedårsaken til at noen har mistet boligene sine. Fra oppstarten i Bergen i 2014 har en betydelig andel mistet boligen, hatt et eller flere fengselsopphold underveis eller hatt ett eller flere behandlingsopphold (ibid.).

Helsetjenester er ifølge rapporten blitt mer tilgjengelig for deltakerne gjennom prosjektet, dels fordi sykepleiere er med i tjenestetteamet. Tilgangen til spesialiserte psykiske helsetjenester eller behandling innen psykisk helsevern er ikke blitt lettere og mange får ikke de tjenestene de har behov for. Ved stabilisering i egen bolig har imidlertid noen blitt mer tilgjengelige til å nyttiggjøre seg behandlingstilbudet som de får

De som venter lengst på en kommunal bolig i Trondheim er de som samtidig venter på tjenester. Personer med et uttalt rusproblem er alltid vanskelig å bosette. NAV har en oppfatning om at fokus først og fremst burde være på å redusere



rusmisbruket. Denne gruppen er krevende å få inn i det private utleiemarkedet. De har sjelden midler til depositum og har kanskje en atferd som kan gjøre bosetting krevende. Kommunen har forsøkt mye, som «Housing First», egne småhus og forsterkede hus. Ifølge kommunen passer dette for mange, men ikke alle.

Kristiansand kommune sier at en av de største utfordringene som gjenstår i det boligsosiale arbeidet å finne gode løsninger for vanskeligstilte med rus- og psykiske problemer. Noen blir boende i nødboliger (midlertidig botilbud), andre gis en oppfølging som gjør at boforholdet fungerer. Kommunen har en oppfølgings-tjeneste kalt «Tandem» for målgruppen av personer med rusproblemer og psykiske utfordringer, der spesialistkompetanse er tilknyttet teamet. Tjenesten er fleksibel og tilpasses den enkeltes behov for oppfølging. Brukere som har tatt imot oppfølgings-tjenesten Tandem har ikke lenger husleierestanser. Dette kan sees som en effekt av oppfølgingstjenesten. I neste omgang reduserer dette risiko for utkastelser som følge av økonomi.

#### 4.8 Eieretablering som et alternativ til kommunal bolig

Eieretablering kan skje ved at beboere får tilbud om å kjøpe den boligen de leier (leie *for* eie), gjennom søknad om startlån, eller at beboere i kommunale boliger som kommunen mener har mulighet for å kjøpe en bolig, får tilsagn om en finansieringsramme, for selv å finne en egnet bolig innenfor denne rammen.

Den vanligste tolkningen av «leie *til* eie» er at en vanskeligstilt husholdning inngår et leieforhold med kommunen i en bolig som passer husholdningen, med opsjon på å kjøpe boligen til en avtalt pris etter et visst antall år. I leieperioden kan det avtales en størrelse på månedlig leie som er slik at husholdningen kan opparbeide seg en egenkapital før kjøp. Dersom kommunen får et tilskudd til utleiebolig ved kjøp, kan kommunen sette løpende husleie lavere, se for eksempel Barlindhaug og Astrup (2009) og <https://veiviseren.no><sup>24</sup>. Jo høyere prisstigning i leieperioden, jo

<sup>24</sup>Se for eksempel <https://www.veiviseren.no/sitecore/content/Home/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/leie-til-eie-for-vanskeligstilte>

<sup>25</sup>Se for eksempel <https://www.veiviseren.no/sitecore/content/Home/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/leie-til-eie-for-vanskeligstilte>

større er sjansen for å opparbeide seg tilstrekkelig egenkapital. Dersom husholdningen er kvalifisert for startlån, stilles det ikke krav om egenkapital. Oslo hadde i 2016 1 milliard kroner i utlånsramme for startlån og utnyttet 99,2 prosent av rammen. Utlånsrammen ble i 2017 økt til 1.2 milliarder. Rammeutnyttelsen for tilskudd til kjøp og reetablering var på 97.7 prosent ut fra en total ramme på 128 millioner kroner. 30 prosent av alle nye etableringer med startlån i 2016 skjedde i husstander som leide en kommunal bolig på søknadstidspunktet.

Noen bydeler kan ifølge Velferdsetaten være skeptiske til å la beboere få kjøpe en kommunalt eid bolig dersom bydelene ikke får erstattet denne gjennom Boligbygg. Unntak er bydeler som har relativt mange kommunale boliger, der målet er å bygge ned den kommunale boligmassen.

Et praktisk problem kan være knyttet til seksjonering av kommunale leiegårder, som er en betingelse før et salg. Erfaringer fra salg av deler av en tidligere leiegård har ifølge Velferdsetaten ikke vært gode, ved at det lett har oppstått konflikter mellom dem som eier (har kjøpt) og leieboerne. Før endring i eierseksjoneringsloven fikk leietaker som kjøpte en seksjon en rabatt på 20 prosent. Fra 1.01.2018 er denne rabatten fjernet og Oslo kommune gir ingen rabatt ved kjøp.

Kommunen vurderer også andre eierløsninger, for eksempel delt eierskap mellom kommune og beboer, men slike ordninger er ikke tilstrekkelig utredet.

Bydel Søndre Nordstrand bistår med råd og kompetanse overfor beboere som vurderes å kunne kjøpe en bolig, som regel ved hjelp av startlån og tilskudd til etablering. Tidligere utarbeidet bydelen en boplan for alle leietakere i kommunal bolig, selv om motivasjonen for å tenke neste bolig ikke er på topp ved tildeling av kommunal bolig. Et nytt prosjekt «Hjemveien 2» er satt i gang og dreier seg i hovedsak om motivasjonsarbeid knyttet til å tenke neste bolig, der opprydding i egen økonomi, ofte i samarbeid med gjeldsrådgiver er en viktig del av forberedelsene for å kunne kjøpe egen bolig. Dette motivasjonsarbeidet starter ikke før etter minst ett års botid i kommunal bolig.

Bydel Frogner forsøker å bruke startlånskvoten den får tildelt. De som får tildelt startlån kjøper sjelden i Bydel Frogner, ofte blir det kjøpt i Groruddalen.

Bydel Gamle Oslo arbeider aktivt overfor beboere i kommunal bolig med råd og veiledning til boligkjøp med startlån før leiekontrakten utgår. Selv om de kanskje kunne klart å kjøpe en eid bolig, har mange potensielle startlåsmottakere inntekter som gjør at de fortsatt er kvalifisert for kommunal bolig. Flere ønsker heller å fornye kontrakten enn å ta opp startlån. En forsøker med flere informasjonsmøter, særlig fordi de 200 kommunale boligene som skal selges kunne være aktuelle for individuelle oppkjøp, særlig de som ligger i borettslag og sameier. I noen tilfeller er det religiøse begrunnelser mot låneopptak (mange mener at renter er i strid med Sharialoven), som gjør eie uaktuelt.

Bydel Grorud har mange små leiligheter med et prisnivå som i Oslosammenheng er lavt. Dette gjør at mange som har fått innvilget startlån i en annen bydel i Oslo kjøper boliger i denne bydelen. Ifølge Bydel Grorud (2016, s. 53) er en del av disse mennesker med psykisk helseproblematikk. En ulempe ved eieretablering i de rimeligste områdene er faren for å stimulere til konsentrasjoner av vanskeligstilte i områder som i utgangspunktet synes å være mindre attraktive for boligkjøpere. Beboere i kommunale boliger i bydelen har fått et varsel 6 måneder før leiekontrakten går ut, og ved fornyelse ble alltid muligheten for bruk av startlån sjekket. Nå er det innført en ny rutine der det lages en *boplan* for beboerne 6 måneder *etter* innflytting i kommunal bolig. Kontakten skjer ved et hjemmebesøk, som samtidig er en sjekk på om beboerne har bodd seg inn. Det er et mål å få 5 prosent hvert år over i eierbolig gjennom bruk av startlån. I en periode hadde bydelen en *kjøpsguide* (person) som kunne være nyttig å ha med på visning. Tiltaket var en del av et BOSin-prosjekt som nå er avsluttet.

Bruken av startlån i Bergen har gått ned etter omleggingen av ordningen i 2014. I 2016 ble retningslinjene endret på flere punkter. Siden det nå er uvanlig med samfinansiering med private banker, fordi disse ikke vil at startlån skal erstatte egenkapitalkravet på 15 prosent, har spesielt maksimalt lånebeløp økt. Også maksimal kjøpesum er økt. Det samme er inntektsgrensene. Alle tiltakene fører til at flere greier å realisere et kjøp. Økte

utbetalinger mot slutten av 2017 medførte at kommunen søkte om, og fikk innvilget en ekstrabevilgning på 100 mill. fra Husbanken. Det totale utlån i 2017 økte til 536 millioner, mot 406 i 2016.<sup>26</sup> Kommunen har et mål om å øke antall startlånemottakere blant beboere i kommunale utleieboliger til 45 i 2021. I 2017 var tallet 39. Dette tilsvarer 12.8 prosent, av det totale antallet startlån utbetalt. Resultat i 2016 var 10.9 prosent.

Trondheim kommune ønsker å få personer i kommunale utleieboliger over i eiermarkedet. De som bor i en kommunalt eid bolig i et borettslag får ofte tilbud om å kjøpe boligen. De siste årene er om lag 20 slike salg gjennomført per år, i 2017 utgjorde dette 22 prosent av alle gitte startlån. Vilkåret for kjøp er takst, deretter fratrukket 50 000 kroner. Trondheim kommune unngår å bruke forkjøpsretten og har flest leietakersalg av større kommuner.

I Kristiansand kan alle i prinsippet kjøpe sin kommunale utleiebolig, dersom de ønsker. I tillegg til startlånordningen har Kristiansand kommune en finansieringsordning for rimelige boliger for dem som skal etablere seg for første gang, kalt 1.Bo. Boliger selges til unge førstegangskjøpere i alderen 18-35 år med minst 5 års botid i kommunen. Kommunen gir et rente- og avdragsfritt lån til nødvendig egenkapital som kombineres med annen finansiering. Det kommunale lånet skal innfris ved salg etter en regulering i takt med lokal boligprisendring, men aldri under opprinnelig beløp. Kristiansand kommune skal ha en varig forkjøpsrett. Dette betyr at kommunen kan kreve å få kjøpt boenheten tilbake hver gang denne er for salg. Alle som selger slike boliger plikter å selge til personer som oppfyller tildelingskriteriene.

## 4.9 Oppsummering

Den boligsosiale politikken er mindre forankret i lovverket enn andre politikkområder. Nasjonal måloppnåelse søkes gjennom låne- og tilskuddsordninger, informasjon og kompetanseoppbygging i kommunene. Dermed har kommunene stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet. Det fins ikke

---

<sup>26</sup>Byrådssak 1304 /16

noe fasitsvar på hvordan disse oppgavene skal organiseres, men utfordringene og oppgavene er de samme i alle kommuner.

Ifølge Rustad Thorsen (2017) er andelen personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet dobbelt så høy i Oslo sammenlignet med Akershus og byene Bergen, Stavanger og Trondheim, uavhengig av hvilket mål som benyttes. Dette gir også Oslo de største utfordringene.

Organiseringen i Oslo er påvirket av den rolle og de beslutninger som er lagt til 15 bydeler og oppgavene som er lagt til to byrådsavdelinger. Boligbygg KF anskaffer og forvalter de kommunalt disponerte utleieboligene som kommunen eier, med unntak av noen få som disponeres av Omsorgsbygg. Bydelene i Oslo bestemmer selv organiseringen. Erfaringer utveksles på tvers av bydeler for i størst mulig grad å få til en likebehandling av søkere.

De andre byene har i større grad sentralisert oppgavene, samtidig som mange henvendelser fra vanskeligstilte skjer til lokale NAV-kontorer. I Bergen er det boligsosiale feltet spredt på 3 avdelinger og på flere underliggende etater i disse avdelingene. Dette krever et omfattende samarbeid på tvers av både etater og avdelinger.

I Trondheim er det boligsosiale arbeidet fordelt på to tjenesteområder og flere enheter under disse. Rådmannens fagstab dekker alle tjenesteområdene. Kommunaldirektørene for de ulike tjenesteområdene sammen med rådmannen utgjør kommunens strategiske ledergruppe.

De to sentrale sektorene i Kristiansand kommune er «Teknisk» og «Helse og Sosial», den siste med ansvaret for økonomiske virkemidlene, tjenestetildeling, boligframskaffing for flyktninger og vanskeligstilte. Teknisk sektor har ansvaret for planlegging, forvaltning, kjøp, salg, inn- og utleie, drift, vedlikehold, renhold og utvikling av kommunens eiendommer. Kristiansand Boligselskap KF er et kommunalt foretak som skal framskaffe boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, både kommunalt eide og innleide.

Virkemidlene som benyttes i den boligsosiale politikken er både tilbudsorienterte og etterspørselsorienterte. Mange av virkemidlene fokuserer på etterspørselssiden i den forstand at vanskeligstilte skal tilføres ressurser i form av personlig hjelp og økonomisk støtte fra

kommunen for å settes i stand til å opptre på leiemarkedet eller kjøpe bolig, i tillegg til å kunne beholde leieforholdet eller eierboligen.

De økonomiske ressursene kan være tilgang til rimelige lån og tilskudd for å kunne kjøpe en bolig. Samtidig er det viktig å få utnyttet den statlige bostøtteordningen. Blant bostøttemottakerne har det vært en økende andel de siste 7 årene som har hatt faktiske boutgifter over taket for godkjente bougifter. Denne utviklingen har økt bruken av kommunale bostøtteordninger og sosialhjelp til boligformål.

Husholdningene tilføres også ikke-økonomiske ressurser som opplæring eller hjelp til å opptre på et privat utleiemarked, både til å anskaffe en bolig eller opprette et leieforhold. Denne hjelpen kan dreie seg om elementær opplæring i hvordan en finner fram i boligannonser og råd til hvordan en skal opptre ovenfor potensielle utleiere, og opplæring i hvordan boligen skal ivaretas, samt innsikt i husordensregler.

På tilbudssiden dreier den kommunale boligpolitikken seg først og fremst om å tilby utleieboliger til vanskeligstilte husholdninger. I slike boliger har kommunene også fastsatt prinsipper for husleiefastsettelse og gjort valg i forhold til lengden på kontrakter som gis, ofte i den hensikt å få til en rask gjennomstrømming i boligene og på den måten ha et tilbud til nye vanskeligstilte husholdninger. Boligtilbudet kombineres med individuelle oppfølgingstjenester og tiltak for å oppnå gode bomiljøer.

For å foreta vellykkede etableringer i det private utleieboligmarkedet, er en blitt bevisst på å tilføre utleierne en rekke risikoavdempende tiltak før og underveis i leieforholdet. Dette dreier seg om kommunale garantier for depositum, men også ved å etablere kontaktpersoner i kommunen for utleiere dersom problemer oppstår underveis i leieforholdet. Hovedhensikten med dette er at leietaker skal kunne få beholde boligen.

Gjennomgangen av praksis viser at de fire byene arbeider nokså likt, og dermed har de samme strategiske tilnærminger til de utfordringene de har med å skaffe boliger og yte tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet. Alle byene eier og disponerer et visst antall kommunale utleieboliger, samtidig som de er aktive i å framskaffe boligkontrakter på det private leiemarkedet. Å utnytte

det private leiemarkedet i større grad synes også å være en felles strategi, ikke minst for å skaffe flyktninger boliger. Byene arbeider også bevisst for å få til en viss gjennomstrømning i den kommunale boligmassen, der overgang til eie gjennom bruk av startlån er et annet strategisk valg som er gjort. I varierende grad lar kommunene beboere kjøpe den kommunalt eide utleieboligen. Der dette skjer, er det ofte når beboerne bor i boliger som kommunen eier i borettslag og sameier.

Kommunene framskaffer boliger gjennom å eie selv og ved innleie. Boligene som kommunen eier skal forvaltes, og omfanget av denne forvaltningen vil avhenge av om kommunen eier hele bygg eller om kommunen eier innskutte boliger i borettslag og sameier. I de sistnevnte boligene vil det være borettslaget eller sameiet som står for ytre vedlikehold.

Kommunalt disponerte utleieboliger som andel av boligmassen varierer fra 3.7 prosent i Oslo til 4.9 prosent i Kristiansand. Også årlig turnover i de kommunale boligene varierer med 6 prosent i Bergen til 16 prosent i Kristiansand. Det brukes vanligvis 3 og 5-årskontrakter unntatt for søkere med et varig behov for kommunal bolig. Tilvisningsboligene har 3-års kontrakter, også til beboere som ikke er tilvist av kommunen. Utleier tilbyr som regel å fornye alle kontrakter og slik legges det mer vekt på bostabilitet enn på gjennomstrømning i disse boligene.

Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad det i dag er et tilstrekkelig antall kommunale boliger i byene, selv om det finnes ventelister og forsøk fra kommuner og bydeler på å fastsette et udekket behov. Behovet vil være avhengig av pris- og leienivå i den enkelte by, i hvilken grad kommunen har en målrettet politikk på å skaffe eierboliger, også til mange av de mest vanskeligstilte, hvor interesserte og gode kommunene er til å hjelpe søkere inn i det private utleiemarkedet gjennom aktiv boligframskaffing og hvilke tiltak de igangsetter for å trygge utleiere slik at de er villige til å leie ut på nytt når noen flytter.

Byene, og særlig Oslo, er opptatt av at enkeltbydeler ikke skal ha for stor konsentrasjon av kommunale boliger og ønsker å spre disse ved å selge seg ned i enkelte bydeler mot å kjøpe seg opp i andre. Når mange vanskeligstilte ønsker å bo i bydeler som allerede har mange kommunale boliger, vil alternativet til et nedsalg kunne

være et privat leiemarked med dårlig standard og usikre kontrakter, noe som heller ikke er ønskelig.

I økende grad brukes gjengs leie som husleiefastsettelsesprinsipp, men Kristiansand og Trondheim setter en husleie som gjør at driften av boligene går i balanse. Disse byene er skeptiske til om gjengs leie bare fører til økte sosialhjelpsutbetalinger, og dermed større avhengighet av offentlige ytelser. De har da heller ikke innført kommunale bostøtteordninger som en erstatning for bruk av supplerende sosialhjelp.

Det er mange hensyn å ta ved tildelingen av boliger etter søknad. Noe av boligtilbudet kan være øremerket for visse beboergrupper, mens i andre boliger står kommunen fritt til å sette sammen en hensiktsmessig beboergruppe. Mange av beboerne trenger booppfølgingstjenester for å kunne fungere tilfredsstillende i egen bolig. Dette kan være tjenester som er regulert i lovverket, men også tjenester som ikke er rettighetsfestet og som kan ha stor betydning for et fungerende bomiljø. Mange sektorer eller enheter i kommunen kan være involvert, og det er ikke bestandig opplagt i hvilken enhet tjenestene skal lokaliseres.

I motsetning til Oslo, der tildeling av kommunal bolig skjer på bydelsnivå i de boligene som ligger i bydelen, kan de andre byene tildele boliger over hele byen, i boliger og bomiljøer som er mest mulig skreddersydd for den enkelte boligsøker. Med bydelsvise budsjetter som i Oslo, kan en slik praksis åpne for forflytning av «kostbare» klienter, noe som ikke er ønskelig.

Boligframskaffing dreier seg om framskaffelse av boliger på det private utleiemarkedet, men der boligene ikke regnes som kommunalt disponerte fordi leiekontrakten inngås mellom utleier og beboer. Det er ulike utleieaktører og ulike motiver for å tilby utleieboliger til vanskeligstilte husholdninger. Tilbyderne kan være store profesjonelle firmaer, mindre firmaer med en lavere aktivitet og enkeltpersoner som eier et fåtalls leiligheter. I tillegg fins det ideelle organisasjoner eller stiftelser som leier ut til spesielle grupper. Utover dette finnes det aktører som leier ut en sekundærbolig eller som leier ut boenheter tilknyttet egen bolig. Kommunene kan komme i kontakt med disse utleierne gjennom utleierens annonsering og visninger, kommunens egen annonsering av behov for utleieboliger og gjennom oppbygging av et register over potensielle utleiere. For å beholde interessen fra utleierne om



langvarig utleie tilbyr kommunene ulike risikodempende tiltak som boligkompetanse (boligskole etc.), individuell bistand, serviceerklæring osv.

Målgruppen for boligframskaffing kan både være flyktninger og andre vanskeligstilte. Boligframskafferer tar ofte utgangspunkt i personer med et boligbehov som har problemer med å opptre i leiemarkedet for eksempel grunnet språk og psykiske utfordringer.

Bosetting i en egnet bolig, i et egnet boområde, vil virke positivt inn på den enkelte vanskeligstiltes livssituasjon, samtidig som en bosetting i en uegnet bolig, i et uegnet bomiljø, kan virke marginaliserende og generere negative effekter. For klienter som har gjennomgått rusbehandling vil en bosetting i et uegnet bomiljø, som klienten kanskje er rehabilitert bort i fra, innebære at tidligere adferdsmønstre gjenopptas, og at effektene av rusbehandlingen uteblir. Samtidig er det eksempler på at barnefamilier blir tildelt bolig i gårder med et belastet og utrygt bomiljø.

Det synes å være en motsetning mellom byenes ønsker om større gårder med kommunale boliger, der kommunen har sterk kontroll med alt vedlikehold, vaktmestertjenester, sikkerhetstjenester, husordensregler, tjenesteyting (i egen base om nødvendig) og viktigheten av å integrere vanskeligstilte i ordinære bomiljøer, noe som trolig lettere kan føre personer med rus- og psykiske problemer ut av et miljø som lett opprettholder en uønsket atferd. Den siste løsningen krever trolig betydelige oppfølgingstjenester og dermed store kostnader for byene.

Eieretablering kan skje ved at beboere får tilbud om å kjøpe den boligen de leier (leie før eie), gjennom søknad om startlån, eller at beboere i kommunale boliger som kommunen mener har mulighet for å kjøpe en bolig, får tilsagn om en finansieringsramme, for selv å finne en egnet bolig innenfor denne rammen. En betydelig andel av startlånene blir nå gitt til beboere i kommunalt disponerte boliger, i mindre grad til kjøp av den utleieboligen de bor i.

## 5 Utnyttelse av det private leiemarkedet - praksis fra andre land

### 5.1 Innledning

Clarke og Oxley (2017) har gjennom gått det private utleieboligmarkedet i en rekke land, både utvalgte europeiske land, samt Australia og USA. Særlig har de fokusert på virkemidler som benyttes for at private utleiere skal leie ut til en lavere leie enn markedsleie til lavinntektshushold som velges ut etter bestemte kriterier. Et annet formål med noen av tiltakene er å oppnå at boligen blir et tilbud til vanskeligstilte over lang tid.

Rapporten er ment å skulle gi innspill til virkemidler som kan tas i bruk i England, men forfatterne understreker at valg av virkemidler må ses i sammenheng med hvordan bolig- og utleiemarkedet er organisert, hvilken struktur det er i leiemarkedet og hvilke andre gjeldende virkemidler og rammebetingelser som i dag påvirker dette markedet.

### 5.2 Beskatning av utleievirksomhet

I England beskattes individuelle utleiere og profesjonelle utleiere forskjellig. Dette skjer også i Norge der det skilles mellom småskalautleiere og utleie som defineres som næring. Individuelle utleiere i England beskattes av netto leieinntekter, minus et bunnfradrag, gjennom et progressivt system der laveste skattesats er 20 prosent og høyeste 45 prosent. Fra 2017 er renteutgifter på lån fradragsberettiget med en sats på 20 prosent, mens dette

tidligere også var progressivt. Endringen innebar en skjerping i beskatningen. Eventuelle kapitalgevinster mellom kjøp og salg beskattes med 18 prosent opp til et visst nivå, og med 28 prosent over dette nivået. Også i gevinstbeskatningen gis det bunnfradrag. Er det gjort investeringer i boligen mellom kjøp og salg legges disse investeringene til inngangsprisen.

Systemet ligner mye på det norske, bortsett fra at det ikke gis noe bunnfradrag og at både netto leieinntekter og gevinstbeskatningen begge beskattes som kapitalinntekt, i 2017 med en sats på 24 prosent, så lenge utleievirksomheten ikke regnes som næring.

Hovedregelen i England er at leietaker betaler eiendomsskatt, i motsetning til Norge der det er eieren eller utleieren som betaler denne. Individuelle utleiere betaler en dokumentavgift på 3 prosent ved kjøp, mens boligeiere som selv skal bo i boligen ikke betaler denne avgiften.

Profesjonelle utleiere, «company landlords», betaler skatt på samme måte som andre næringer. Skatten på fortjeneste og kapitalgevinster, korrigert for inflasjon, er for tiden på 19 prosent. Når det tas utbytte fra et utleieselskap, beskattes dette progressivt med satser fra 7,5 til 38,1 prosent, dog med et bunnfradrag. Dokumentavgift og eiendomsskatt betales på samme vilkår som for individuelle utleiere. I Norge beskattes de som driver utleie som næring høyere.

### 5.3 Ulike virkemidler rettet mot det private utleiemarkedet

Clarke og Oxley (2017) nevner noen typologier av virkemidler. Noen er tilbudsrelaterte, dels økonomiske og dels risikoreduerende, mens andre er rettet mot å styrke betalingsevnen til leietakerne. I den internasjonale litteraturen skilles det mellom støtte som er rettet mot utleiere og dermed boligen og individrettede subsidier rettet mot den som skal leie. Den norske politikken er i hovedsak individrettet gjennom den statlige bostøtteordningen, i mange kommuner supplert med en kommunal bostøtte, ofte avgrenset til de kommunalt disponerte boligene. Unntaket er tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger, eventuelt i kombinasjon med grunnlån. Grunnlån

alene kan gis til private som inngår tilvisningsavtaler med kommuner for en viss andel av boligene.

### 5.3.1 Virkemidler på tilbudssiden

De tilbudsrelaterte økonomiske virkemidlene er dels rettet mot å øke tilbudet fra den eksisterende boligbestanden og dels rettet mot å bygge nye private utleieboliger. Det kan gis et tilskudd som en andel av oppføringskostnader eller kjøpesum i markedet for eksisterende boliger, eller det kan gis rimelige lån til samme formål. Den norske parallellen er tilskudd til utleieboliger (både nye og brukte) og grunnlån (kun til nye boliger).

#### **Skattelette for framskaffelse av boliger**

Skatteinsentiver for framskaffelse av private utleieboliger kan ta former som skattelette. I USA gis det ulike former for skattelette; Low-income Housing Tax Credits (LIHTC). Dette tiltaket innebærer skattefordeler for «equity investors» som plasserer egenkapital i nyoppførte utleieboliger, men også i omfattende rehabiliteringsprosjekter. Betingelsene som det offentlige stiller er at leien skal ligge under markedsleie og leietakerne skal ha begrensede ressurser. En betingelse er at ordningen må gjelde i 30 år. Det statlige Housing Finance Agency (HFA) godkjenner investorene. Det samme organet kan også utstede obligasjoner med renter som unntas beskatning, penger som lånes ut med lav rente til utleieprosjekter rettet mot lavinntekts hushold.

Husholdninger som i England leier ut et rom i sin egen bolig, får en skattefri leieinntekt. Det innebærer at all leieinntekt under 7500 pund i 2017 var skattefri. Den norske parallellen er skattefri utleie av deler av egen bolig. Skattefritaket i Norge er mer omfattende, siden det ikke er noen beløpsgrense og at egne leiligheter i eierens bygning kan leies ut skattefritt, så lenge utleiedelen ikke er seksjonert og leien er lavere enn antatt markedsleie for den delen som utleier selv disponerer.

Fradrag for fornying av innbo i utleieboliger er også et virkemiddel for å øke lønnsomheten ved utleie og dermed en stimulans på tilbudssiden. Ved utleie av møblerte leiligheter i England kan kostnader til kjøp av møbler, hvitevarer og utstyr trekkes fra brutto leieinntekter før skatt. Eventuelle salgsinntekter fra eksisterende

innbo inngår i regnestykket. Ordningen har også som mål å forbedre kvaliteten på utleieenheterne.

I England gis det redusert gevinstbeskatning dersom en beholder en bolig for utleie i en lengre periode. Dette er ordninger som også brukes i for eksempel USA, Australia, Tyskland og Frankrike.

I utgangspunktet er det full MVA (20 prosent) på alle innkjøp i England, bortsett fra ved investering i nye boliger, som ikke er MVA-belagt. På brukte boliger er det noen unntak, først og fremst tilrettelegging av boliger for funksjonshemmede og eldre med særskilte behov. Dessuten gis det redusert MVA, dvs. en MVA på 5 prosent, på tiltak for energisparing, oppvarming og sikkerhet pluss tiltak for å bedre tilgjengeligheten i boligen (inkludert trappeheis).

### 5.3.2 Tiltak på etterspørselssiden

Når utleiere mottar ulike former for økonomisk støtte, er motytelsen at boligene skal leies ut til under markedspris. Effekten av tilskudd og skatteinsentiver må være større enn husleietapet for at tilbudet skal bli påvirket positivt.

Lav leie er et tiltak som minsker behovet for individuell støtte til husleiebetaling. Likevel fins det ulike former for bostøtte i de fleste land, og der dette ikke strekker til brukes en form for sosialhjelp.

I USA får utvalgte kvalifiserte lavinntektshusholdninger en voucher (Housing Choice Voucher - HCV) som innebærer at det offentlige betaler forskjellen mellom bruttoleie (markedsleie) og 30 prosent av inntekten direkte til utleier, resten må leietaker betale. Det er en diskusjon om dette presser opp leiene i dette leiesegmentet. De kvalifiserte har en inntekt som er under 50 prosent av medianinntekten i området. Et av programmene bruker 75 prosent av sine vouchers til husholdninger som har en inntekt under 30 prosent av lokal medianinntekt. Ressursene er begrenset og mange står lenge på venteliste.

### 5.3.3 Tiltak for å redusere utleiers risiko

#### **Akkreditering av utleiere**

I mange land er det vanlig med akkreditering av utleiere, og det opprettes egne organ (agencies) for dette formålet. Disse tilbyr utleiere tjenester som er med på å redusere utleierisikoen. Tilbud om administrasjon og forvaltning, husleiegarantier og formidling av kontakt mellom utleier og potensielle leietakere er eksempler på dette. Både i Flandern, Irland, England og Australia brukes utleieformidlere til å formidle utleieboliger mellom lavinntektshushold og private utleiere. Potensielle leietakere kan utstyres med en voucher som garanterer for leiebetalinger.

Ved akkreditering kan det gis tilgang til annonsering på visse nettportaler. I Irland gis det et inntektsfradrag før skatt for utleiere som registrerer boligen i et register (Residential Tenancies Board - [www.rtb.ie](http://www.rtb.ie)). Registrering brukes også til å inspisere boligene for å forsikre at de holder en akseptabel standard.

Avtalene som blir gjort med utleiere kan inneholde bestemmelser om husleier under markedspris, langtids leiekontrakter, vedlikeholdsassistanse (eventuelt også subsidier til dette), gratis forsikring mot husleierestanser, lave administrasjonskostnader på grunn av stordriftsfordeler, redusert MVA og redusert eiendomsskatt.

#### **Utbetaling av bostøtte til utleier**

I England kan dette skje ved en søknad til ansvarlig offentlig myndighet der både utleier og leietaker underskriver. Denne muligheten skal styrke utleierens sikkerhet for husleieinnbetalinger, selv om det alltid er et avvik mellom leien som skal betales og bostøtten. I Norge er det frivillig å inngå en avtale om at kommunen får utbetalt den statlige bostøtten. Dette gjelder i kommuner som har kommunal bostøtte og der denne avregnes mot den statlige.

### 5.3.4 Eksempler på hvordan boliger tildeles

Oxley mfl (2010) skiller mellom fire former for privat utleie; utleie på markedsvilkår, utleie til familie, venner og kjente, utleie med regulerte leier og kriteriebasert tilgang og til sist ikke-kommersielle

utleiere eller offentlig utleie, begge på markedsvilkår. Den tredje kategorien, privat utleie med regulerte lave leier, der tildelingen av boligene er gjenstand for en sosial profil (ofte inntekt), vil ikke kunne fungere uten en form for støtte eller økonomiske insentiver. I England blir denne utleieformen stimulert gjennom skattefavorisering, tilskudd og rimelige lån.

I Tyskland, der alle utleieboliger er privat eid, kan boliger være inne i et regulert markedssegment for en viss periode. I denne perioden må leiene ligge under markedsleie og tildeles visse målgrupper. Det er tre allokeringsformer til boliger for målgrupper; Utleieren kan velge mellom leietakere med kommunal leierett, kommunen eller en annen offentlig myndighet velger ut og nominerer 3 leietakere med kommunal leierett som utleieren kan velge mellom, mens i det siste alternativet velger kommunen ut leietakeren.

### 5.3.5 Mulige tiltak i det norske utleiemarkedet

Det kan synes som tilbudet av utleieboliger er tilstrekkelig stort. Markedet domineres imidlertid av småskalautleiere, ofte husholdninger som leier ut deler av sin egen eiendom skattefritt eller som på ulike måter har en eller flere sekundærboliger som leies ut. Skattefavoriseringen av eide boliger og dermed sammensetningen av etterspørselen pluss et relativt lavt avkastningskrav blant småskalautleierne gjør det vanskelig å få lønnsomhet blant mer profesjonelle utleiere. I tillegg er det en skattemessig forskjellsbehandling av investering i næringsbygg sammenlignet med boligutleie både når det gjelder saldoavskrivning og MVA.

Det kreves dermed en større skattemessig likebehandling av investering i næringsseiendom, boligutleie og egen primærbolig før en kan forvente store endringer på tilbudssiden med et større innslag av profesjonelle utleiere.

Profesjonelle utleiere med større porteføljer av boliger vil i mindre grad enn småskalautleiere være avhengige av å finne fram til gode leietakere som tar vare på boligen og betaler sin husleie. Profesjonelle utleiere kan også i større grad utnytte stordriftsfordeler i driften, både i vedlikehold, innkreving av husleie, tilsyn osv.

---

Hvis samfunnet ønsker å få fram utleieboliger til under markedspris, kan det brukes ulike insentiver, slik som beskrevet tidligere i dette kapitlet. I en norsk kontekst kunne dette for eksempel være å gi profesjonelle utleiere og eiere av sekundærboliger lavere formuesskatt eller fradrag i skattbar inntekt ved registrering i et kommunalt register. Gjenytelsen for disse økonomiske fordelene kunne være at husleien ble satt lavere enn markedsleie til hushold med lave inntekter.

I mange land knyttes framskaffelse av boliger til under markedsleie til nyboligproduksjonen, og disse boligene rettes spesielt mot grupper som faller utenfor den markedsbaserte boligbyggingen. I Norge har kommunene en sentral rolle som plan- og godkjenning-myndighet og som bestiller, utbygger og eier av kommunale utleieboliger. Plan- og bygningsloven gir kommunene adgang til å kunne kjøpe en viss andel av boligene i et prosjekt til markedspris. I flere andre land gir lovverket planmyndigheten mulighet for å stille krav utover dette, for eksempel å stille krav om en viss andel «rimelige» boliger i nye prosjekter.



## 6 Ringvirkninger av ulike kommunale praksiser

### 6.1 Innledning

Dokumentstudier, intervjuer i kommunene, analyser av leiemarkedet og tall fra KOSTRA er ikke tilstrekkelig for å bedømme om kommunene gjør et godt nok boligsosialt arbeid. Siden flere av tilbudene kommunen gir ikke er lovpålagte, er det vanskelig å si at kommunene ikke oppfyller de forpliktelsene de har etter lovverket, verken når det gjelder bistand til å skaffe bolig, tilbud om midlertidig bolig eller individuelle bo-oppfølgings-tjenester.

I Kjellevold (2011) vises det til at dersom kommunene skal ha en plikt til å sørge for boligoppfølging til vanskeligstilte og stille til disposisjon boliger for den som ikke på annen måte klarer dette selv, må staten ta i bruk lov. Det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken (ibid.)

Hensikten med denne rapporten var heller ikke å undersøke om det boligsosiale arbeidet i de fire storbyene er tilstrekkelig, men å kartlegge den praksisen som faktisk foregår, slik at byene eventuelt kan lære av hverandre.

Et ytterligere formål med kartleggingen av den kommunale praksisen i de fire byene var å undersøke mulige ringvirkninger av praksisen på

- Kommunal økonomi
- For den som mottar ytelsene fra kommunene

- For bomiljøet der utleieboligene er lokalisert

Dette krever en systematisering av den praksis vi har funnet i byene, systematisert omkring disse tre temaene. Nedenfor vil vi drøfte punktene hver for seg. Før vi ser nærmere på ulike ringvirkninger, vil vi trekke opp noen utfordringer ved dagens praksis og peke på en del sentrale kjennetegn ved det norske leiemarkedet, som igjen vil influere på aktuelle ringvirkninger.

## 6.2 Norge – et residualt leiemarked for vanskeligstilte

Norge har valgt en offentlig eller kommunal utleiesektor som mange karakteriserer som en residual modell. Dette innebærer et relativt lite tilbud, korte kontrakter og et sterkt ønske om høy gjennomstrømning. Tilbudet skal ha en midlertidig karakter. I leieperioden tilbys det planer for en videre boligkarriere utenfor det kommunale systemet (for eksempel Boplan i Oslo). Noen beboergrupper, som for eksempel eldre skal imidlertid gis lengre kontrakter. En utfordring ved denne residuale tilnærmingen er et stadig gjennomtrekk i bomiljøet. De mest ressurssterke beboerne gis alternative tilbud i det private utleiemarkedet eller blir boligeiere, mens de gjenboende preges av beboere med store utfordringer, særlig personer med rus- og psykiske problemer. Dette gir store utfordringer for kommunen, både med hensyn på tjenesteyting, vedlikehold og bomiljø.

Kemeny (1995) skiller prinsipielt mellom integrerte og dualistiske leiemarkeder. I integrerte leiemarkeder er det store ikke-kommersielle aktører som driver utleie til brede grupper av befolkningen i tillegg til at det finnes et stort privat utleietilbud. De ikke-kommersielle utleieselskapene i land med integrerte leiemarkeder er ofte universelt tilgjengelige, det vil si at tilgangen ikke er begrenset til spesielle grupper. Dette omtales ofte som allmenntilgjengelig utleie. I land med integrerte leiemarkeder utgjør leiemarkedet gjerne en relativ større andel av boligmarkedet.

I dualistiske leiemarkeder er leiemarkedet mindre utbredt og er først og fremst et alternativ for husholdninger som av ulike grunner ikke har etablert seg - eller kan etablere seg - i leiemarkedet. Den private leiesektoren i land med dualistiske

leiemarkeder er ofte dominert av småskalautleiere og tilgangen til den offentlige utleiesektoren er ofte (strengt) behovsprøvd. I Kemenys begrepsbruk tilhører Norge kategorien med dualistiske leiemarkeder.

I forlengelsen av å ha valgt en residual modell eller et dualistisk leiemarked ligger det en understrekning av den enkeltes ansvar for å skaffe seg et privat leieforhold og selv ta ansvaret for en videre boligkarriere, ofte i eiermarkedet. Eierlinjen i den norske boligpolitikken framheves, der det offentlige skal stimulere og hjelpe også vanskeligstilte til eierskap når det er mulig økonomisk. I denne konteksten blir kommunale utleieboliger et midlertidig tilbud.

### 6.3 Utfordringer og målkonflikter ved dagens praksis

En omlegging mot et mer integrert leiemarked vil kunne øke mulighetene for mere stabile bomiljøer, gjennom lengre kontrakter og en større blanding av beboere.

Det synes å være en målkonflikt mellom bostabilitet og gjennomstrømning i den kommunale utleieboligmassen. Et spørsmål vil være om fokuset på gjennomstrømning ville bli mindre dersom det kommunale leiemarkedet var større og gjort tilgjengelig for et bredere lag av befolkningen. Ville en naturlig avgang eller utflytting av ulike årsaker øke, slik at det i større grad ga åpning for nye leieboere, vanskeligstilte eller ikke? Eller vil også interessen for et slikt leiemarked øke, slik at det ville bli behov for en forfordeling av boliger til vanskeligstilte. Dette vil igjen være avhengig av hvor gunstig et slikt tilbud ville oppfattes i befolkningen. Særlig betydning vil leie under markedsleie ha for interessen.

Barnefamilier og unge vanskeligstilte er prioriterte målgrupper for Husbankens arbeid. Dette er i tråd med den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020). Å prioritere begge disse målgruppene kan være en utfordring. Ifølge tildelingsbrevet fra KMD skal Husbanken i 2018 stimulere til flere leie-til-eie-overganger, spesielt blant barnefamilier. Mange av dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, befinner seg imidlertid i en

livssituasjon hvor det er mest aktuelt å leie bolig, enten permanent eller for en periode. Det er derfor viktig å bidra til et utleiemarked som kan håndtere etterspørselen etter boliger av god kvalitet i et trygt bomiljø.

Mange av de tradisjonelt vanskeligstilte på boligmarkedet er personer med rus og psykiske vansker, som ideelt sett burde passet inn i stabile fungerende bomiljøer. Barnefamilier regnes vanligvis for å være et stabilt element. Å blande barnefamilier, som har behov for trygge bomiljøer for barna, med personer som har store rus og psykiske problemer i kommunale utleiebygg synes derfor ikke hensiktsmessig. Samtidig vil det være ønskelig ikke å samle alle problebbeboerne i samme kompleks.

Statistikk fra Husbanken for 2017 viser at blant de som får startlån til kjøp av bolig er 27 prosent enslige forsørgere og 26 prosent to voksne med barn, dvs. at barnefamilier utgjør mer enn halvparten av mottakerne. Den høye andelen er oppnådd til tross for at få barnefamilier får statlig bostøtte og til tross for at barnefamilier under kredittvurderingen belastes med store livsoppholdsutgifter, noe som igjen påvirker hvor stort lån det er mulig å betjene. Likevel er leiemarkedet ofte et alternativ i byene for barnefamilier med svak økonomi.

## 6.4 Ringvirkninger for kommunal økonomi

### **Samfunnsøkonomiske effekter og virkninger på kommunal økonomi**

Det er viktig å ha klart for seg forskjellen mellom de samfunnsøkonomiske effektene av praksis og tiltak og de rene budjettmessige effektene for den kommunale økonomien.

Barlindhaug mfl (2011a) gjennomførte en analyse av samfunnsøkonomiske og budjettmessige konsekvenser for stat og kommune av å føre en aktiv boligsosial politikk, sammenlignet med en boligpolitikk som var nødvendig for å tilfredsstille lovverket. Utgangspunktet var en rekke fiktive klientkarrierer der forskere og casekommuner anslo forventede forløp som følge av tiltak som ble satt inn sammenlignet med et referansealternativ. Resultatene varierte sterkt mellom klientkarrierene. Tiltak som var samfunnsøkonomisk lønnsomme kunne føre til negative

budsjetteeffekter for kommunen, noe som ikke vil inspirere kommunen til å gjennomføre slike tiltak. De samfunnsøkonomiske effektene var positive og store når de boligpolitiske tiltakene og andre tiltak som kommunene satt in medførte deltakelse i arbeidslivet.

Et godt boligtilbud for vanskeligstilte har ikke bare effekter på den enkeltes bosituasjon, men kan også ha virkninger på personers deltakelse på arbeidsmarkedet og bruk av helse og omsorgstjenester. Dette har igjen virkning for kommunal skatteinngang, og påvirker utbetalinger til sosialhjelp og ulike tjenestetilbud fra kommunen. Vi vil her begrense drøftingen til boligmarkedet alene og ikke ta opp alle de indirekte effektene et godt boligtilbud kan tenkes å ha.

### **Samlokalisering er kostnadseffektivt, men kan gi utfordringer for bomiljø og integrering**

Kommunene har kostnader i forbindelse med å administrere de boligsosiale ordningene, prioritere søkere og tildele kvalifiserte søkere de rette boligene. Mange av beboerne må følges opp med til dels kostbare bo-oppfølgingstjenester.

Samlokalisering av beboere som har behov for bo-oppfølgings-tjenester er ofte et økonomisk spørsmål knyttet til effektivisering av tjenesteproduksjonen. Dersom beboerne bor spredt, vil kommunene miste de stordriftsfordelene som ligger i å kunne yte disse tjenestene i samme bygg, eventuelt ha en personalbase for tjenestene i bygget. Å samlokalisere beboere som har behov for de samme tjenestene gjøres mer effektivt dersom kommunen disponerer alle eller flertallet av boligene i ett og samme bygg. Det å samle mange med store atferdsutfordringer kan imidlertid innebære økte kostnader som følge av behov for store sikkerhetstiltak for ansatte. Samlokalisering gjøres også for å beskytte vanlige bomiljøer mot personer med rus- og psykiske problemer. Innplassering av slike beboere i vanlige bomiljøer kan skape utrygghet. Samtidig kan det på lengre sikt påløpe kostnader for kommunen ved at en konsentrasjon av beboere med like problemer gjør det vanskelig å komme ut av en belastet situasjon eller gjøre det lettere å på nytt bli marginalisert etter å ha vært innlagt på institusjon (for eksempel rusbehandling).

### **Gjengs leie – er det lønnsomt for kommunen?**

Slik både det private og det kommunale utleieboligmarkedet fungerer vil markedsleie på boligene ofte gi en positiv avkastning av et leieforhold. Er verdien på den kommunale boligmassen betydelig større enn lånegjelden, kan utleievirksomheten også tilføre midler til kommunens andre budsjettposter.

Prinsippet for husleiefastsettelse i byene har betydning for kommunal økonomi, men virkningene av ulik praksis er ikke opplagte. Ved en økning av leiene til markedsleie/gjengs leie, vil de mest ressurssterke kunne klare å betjene leieøkningen selv, eventuelt med tilskudd fra statlig bostøtte, mens andre vil ha krav på tilskudd fra kommunale bostøtteordninger eller sosialhjelpsbudsjettet.

Bruk av kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål vil dels avhenge av antall vanskeligstilte som ikke kan klare seg selv på utleiemarkedet eller på eiermarkedet, men er også avhengig av den boligstandarden som kommunen tilbyr i kommunale utleieforhold og aksepterer i private utleieforhold og i hvilke områder disse boligene ligger.

### **Lokalisering av kommunale utleieboliger og kommunal økonomi**

I kapittel 3 så vi at leieprisene i Oslo varierte mindre med beliggenhet enn kjøpsprisene, men både leier og kjøpspriser er lavest i de østlig bydelene. I de byene der markedsleie brukes, vil beboere i de lavest prisede bydelene ha størst sannsynlighet for å bli selvhjulpne og uavhengig av sosialhjelp eller annen støtte til bolig. Dette vil også være mest gunstig for den kommunale økonomien. Andre hensyn, som at noen bydeler får et for stort innslag av kommunalt disponerte boliger, noe som kan påvirke bydelenes attraktivitet og nærmiljø, kan veie tungt for likevel å spre de kommunalt disponerte boligene, og til områder av byene hvor leieprisene er høyere.

Vi finner samtidig synspunkter fra noen av byene om at de ikke ønsker en nedbygging av det kommunale tilbudet i områder som har en overvekt av kommunale boliger fra før. Begrunnelsen er at beboerne ikke ønsker å flytte fra områdene og at alternativet ofte vil være et dårligere tilbud i det private utleieboligmarkedet og

dårligere kontraktsforhold for dem som ikke ønsker å flytte ut av bydelen. Andre oppfatter flytting fra bydeler med et stort omfang av kommunale boliger som gunstig for barns integrering i det norske samfunnet.

Noen beboere tilbys enkeltleiligheter som kommunen eier i borettslag og sameier, og vil slik trolig lettere integreres i vanlige bomiljøer. Slike boliger vil også lettere kunne benyttes i en leie til eie-ordning når leietaker kvalifiserer for et startlån. Salgsinntektene kan brukes av kommunen til nye kjøp av boliger i sameier og borettslag etter 10-prosents-regelen. Denne løsningen på leie til eie-ordninger synes å ha mange fordeler sammenlignet med salg av utleieleiligheter i større kommunalt eide bygg. Dels er det behov for å seksjonere boligene før salg, dels må de som kjøper bo i et turbulent og utfordrende bomiljø og dels kan det lett oppstå motsetninger mellom de som eier og de som leier i samme bygg. Fordelen med salg av enkeltboliger i heleide kommunale bygg vil være at en kan få en bedre sammensetning av beboere i disse gårdene.

Som vi har sett tidligere i rapporten, vil det være kostbart å kjøpe opp boliger i de dyreste bydelene, der yielden på boligutleie synes å være lav, eller der P/E-raten er høy, for å uttrykke det på en annen måte<sup>27</sup>. Det hevdes av Selvaag realkapital at kjøp av kommunale utleieboliger i Oslo indre vest for utleie ikke vil være økonomisk forsvarlig. Men kommunen kan ta andre hensyn enn en privat utleier/investor, for eksempel det å redusere ulikhet mellom geografiske områder i en by.

Størrelsen på utgiftsposter som kommunal bostøtte og sosialhjelp avhenger dermed av flere forhold; hva slags boligstandard (eller normer for dette) vanskeligstilte skal tilbys, lokaliseringen internt i byene av de boligene som er tiltenkt vanskeligstilte og hvordan kommunene opptrer i det private utleieboligmarkedet for å redusere den risikoen som ulike utleiere står ovenfor (for derigjennom å få tilgang til flere private utleieboliger til lavere priser).

---

<sup>27</sup>Yield: Leieinntekter dividert på boligverdi. P/E-rate: Boligverdi dividert på årlig husleie.

## Har organiseringen av den kommunale utleieboligmassen betydning for kommunal økonomi?

Oslo gjennom Boligbygg KF og Kristiansand gjennom Kristiansand boligselskap KF har organisert de kommunale boligene i kommunale foretak. I de to andre byene er ansvaret plassert i en enhet i en byrådsavdeling/kommunal avdeling. En alternativ modell for forvaltning av kommunale boliger, lansert av informanter fra Selvaag realkapital, kunne være å organisere virksomheten som et aksjeselskap med et ideelt formål som dermed ikke blir skattepliktig. Obligasjonslån eller annen lånefinansiering kan opptas på en mindre andel av boligmassens verdi, slik at et forsvarlig årlig vedlikehold sikres. En slik organisering ble også drøftet i Maclennan mfl (2016). De peker spesielt på de store verdiene som ligger i Boligbyggs boligmasse, verdier som kunne belånes for lettere å kunne investere i nye boliger.

### 6.5 Ringvirkninger for den som får bistand

Vanskeligstilte som på en eller annen måte får bistand fra kommunen, enten til å kjøpe en bolig eller som det er mest fokusert på her, bistand til å opprette et leieforhold, vil få et boforhold som sannsynligvis er betydelig bedre enn det husholdningen kunne oppnå på egen hånd. Alternativet kan være boliger med lavere standard og mer usikre kontraktsforhold, overnatting hos venner, kjente og familie eller bostedsløshet.

Dette er en utfordring i alle evalueringsstudier der en ønsker å måle effekten av ulike tiltak, å peke på hvordan det ville ha gått uten tiltaket. I de fleste studier fokuseres det mer på resultat; hva slags boligtilbud og hvilke tjenester er blitt gitt. De som blir hjulpet til å bli eiere gjennom startlån kan i tillegg til boligen også dra nytte av den sterke skattefavoriseringen av boligeie framfor leie. Samtidig er det risiko forbundet med å eie, særlig knyttet til fluktuasjoner i boligpriser.

Jo høyere leiepriser, jo større er sannsynligheten for at husleien for mange vanskeligstilte, dersom den er markedsbestemt, må delvis dekkes med kommunal bostøtte eller sosialhjelp. De faktiske husleiene ligger betydelig over boutgiftstakene i den statlige



bostøtteordningen. I praksis betyr dette økt egenbetaling for en stadig større andel av mottakerne og større avhengighet av kommunal supplerende hjelp. Ofte er det de kommunale sosialhjelpsbudsjettene som må dekke en større del av husleiene. I Oslo og Bergen dekker den kommunale bostøtten en betydelig del av husleien for dem som bor i kommunalt disponerte boliger. Noen beboere kan bli bedt om å flytte til et rimeligere leieforhold før støtte vurderes. En slik utvikling vil trekke vanskeligstilte husholdninger til områder av byene med de laveste leienivåene, noe som kan bidra til større segregering. Dersom de ønsker å fortsette å bo i sitt nærmiljø, vil en måtte velge boliger med en lavere standard eller som er mindre i størrelse.

Det er også tydelige sammenhenger mellom bolig og folkehelse (Helgesen mfl. 2014). Blant annet er utsattheten for luftveis-sykdommer sterkt korrelert med det å bo tett på trafikkerte hovedveier. I den grad dette også er eldre og dårlig vedlikeholdte boliger, kan helseproblemer også være relatert til dårlig inneklima. Barn vil her være særlig sårbare.

## 6.6 Ringvirkninger for bomiljøet der utleieboliger for vanskeligstilte er lokalisert

Flere bomiljøstudier fra utsatte boligområder viser at bomiljø med utleieboliger for vanskeligstilte kan påvirke bomiljøet negativt, særlig der det bor barnefamilier. Det dreier seg særlig om vanskeligstilte beboere som i stor grad blir overlatt til seg selv og som viser seg å trenge bo-oppfølging, ofte grunnet psykiske lidelser eller rusproblematikk. Brattbakk mfl (2016, s. 122) refererer til informanter i storbyene som peker på mangelfull oppfølging av beboere og at dette krever betydelige kommunale ressurser. På den andre siden innebærer mangelfull oppfølging høye kostnader til rehabilitering og tjenester som vaktmester, vektere og renhold.

Manglende integrering av beboerne i vanlige nabolag gjør det vanskeligere å komme ut av rus- og psykiske problemer, samtidig som det kan skape utrygge bomiljø for andre beboere.

Bomiljøproblemer kan dels knyttes til at kommunen bidrar til opprettelse av leieforhold i områder som i utgangspunktet er

mindre attraktive og har lave priser. For eksempel motvirker Oslo kommune dette nå ved bevisst å kjøpe opp boliger i vestlige bydeler eller bydeler som har en mindre konsentrasjon av kommunale boliger, mens de selger seg ned i bydeler med en høy konsentrasjon.

Dernest kan det være et problem, også i høyprisområder, at de kommunale boligene er sterkt konsentrert i bomiljøet. Ofte vil hele boligbygningen være disponert av kommunen. Ordningen med tilvisningsavtaler, der utleier selv disponerer en stor del av boligene i prosjektet for det ordinære utleiemarkedet og bruk av 10 prosent regelen, bidrar til en oppmykning av den siste type konsentrasjon. Og vi har sett at andelen innskutte boliger i borettslag og sameier, eid av kommunen, varierer betydelig mellom bydelene i Oslo.

Både geografisk konsentrasjon, dårlig bolig- og bokvalitet, konsentrasjon av ulike kategorier av vanskeligstilte i samme bygg (for eksempel å blande barnefamilier med klienter som har problemer med rus og psykiske problemer), kombinert med nødvendige oppfølgingstjenester er viktige faktorer for bomiljøet.

I prosjekter med tilvisningsavtaler ønsker utleier et stabilt bomiljø, og gir sine beboere utenom den kommunale kvoten langvarige leiekontrakter. Kommunen vil gjerne gi sine beboere korttidskontrakter. Selv om en satser på å integrere kommunens søkere i et godt bomiljø, lever de i utrygghet. En mulighet for stabilitet ligger i at den kommunale kontrakten kan gå over til utleiers kvote, og dermed gi beboerne stabilitet. Stabilitet oppnås da først og fremst for dem som er kommet ut av den vanskelige situasjonen.

## 6.7 Oppsummering av praksis, ringvirkninger og utfordringer

Hovedformålet med denne rapporten har vært å kartlegge fire storbyers praksis for hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. I forlengelsen av dette skulle rapporten drøfte ringvirkninger av praksisen på kommunal økonomi, for de som mottar ytelsene fra byene og for bomiljøet der utleieboligene er lokalisert.

Som bakgrunn for drøftingene viser vi en rekke kjennetegn ved det norske leiemarkedet, og det kommunale spesielt, som gjør at det

kommunale utleiemarkedet får merkelappen residualt, i motsetning til et mer integrert leiemarked der offentlig boligutleie er rettet mot et bredere lag av befolkningen.

I de nasjonale føringene for kommunenes boligsosiale politikk er både barnefamilier og vanskeligstilte prioriterte målgrupper. Mens fokuset mot barnefamilier i stor grad er rettet mot boligeie, er tilbudet til de mest vanskeligstilte ofte en kommunal utleiebolig. For å frigjøre slike boliger til nye vanskeligstilte, er det et ønske om høy gjennomstrømning.

Et kommunalt leiemarked preget av korte kontrakter og høy gjennomstrømning synes å stå i motsetning til et ønske om bostabilitet. Derfor er barnefamilier i kommunale boliger ofte et tilbakevendende tema. For noen er en videre boligkarriere i det private utleiemarkedet eller som boligeier gjennom startlånepordningen et tegn på at situasjonen har forbedret seg. Det er da bostabilitet blir viktig, og for barn kan det være en god løsning å komme seg bort fra et belastet kommunalt bomiljø, der ulike målgrupper blandes. Muligheten for å fortette å bo i en kommunalt innskutt bolig i et sameie eller borettslag gjennom kjøp av utleieboligen er et alternativt forløp som kan gi barnefamilier ytterligere bostabilitet.

Samlokalisering av beboere i egne kommunale bygg kan bidra til å redusere administrative kostnader og effektivisere ytelse av bo-oppfølgingstjenester. Samtidig vil en samling av mange med atferdsutfordringer øke behovet for sikkerhetstiltak. Å gi tjenester til beboere i innskutte boliger i sameier og borettslag er dels mindre effektivt, samtidig som det er viktig å gi tilstrekkelig mengde av tjenester for å unngå konflikter med andre beboere i sameiet/borettslaget, som i verste fall kan føre til utkastelse og ytterligere kostnader for kommunen.

Samlokalisering av boliger kan ha fordeler for kommunal økonomi. Men det er også en sammenheng mellom omfanget av bo-oppfølgingstjenester som gis og størrelsen på kostnader til rehabilitering, vaktmestere, vektere og renhold. Erfaringen fra bruk av samlokaliserte boliger med tilvisningsavtaler er imidlertid gode når det gjelder fungerende bomiljøer, dels fordi kommunalt tilviste beboere bor sammen med andre leietakere, og dels for at bomiljøarbeidet tas svært alvorlig.

En utfordring med ønske om høy gjennomstrømning i de kommunale boligene er at de mest ressurssterke beboerne gis alternative tilbud i det private utleiemarkedet eller blir boligeiere. De gjenboende preges av beboere med store utfordringer, særlig personer med rus og psykiske problemer. Dette gir store bomiljøutfordringer for kommunen, både med hensyn på tjenesteyting, vedlikehold og bomiljø.

Et markedsbasert husleieprinsipp på boliger som har lav gjeld i forhold til markedsverdien kan, til tross for høye drifts- og vedlikeholdskostnader, gi et overskudd som bidrag til den kommunale økonomien. Et usikkerhetsmoment er hvor store bidrag som gis gjennom kommunale bostøtteordninger og sosialhjelp i kommuner som bruker markedsleie, sammenlignet med kommuner som bruker utgiftsdekkende husleie, der det kommunale støttebehovet er mindre. Mye tyder på at markedsleie er det mest lønnsomme for den kommunale økonomien, men at det å ha et større omfang av behovsprøvde ytelser kan ha uønskede stigmatiserende effekter. Størrelsen på disse effektene er i høy grad avhengig av i hvilket prissegment av byen de kommunale boligene lokaliseres. Å spre de kommunale boligene kan imidlertid ha andre begrunnelser enn kommunal økonomi. Kommuner som ønsker en større spredning og ønsker å kjøpe boliger i høyprisområder, bør vurdere om ikke innleie er det mest lønnsomme framfor kjøp.

For den som trenger hjelp til å skaffe seg en bolig, vil den kommunale innsatsen med stor sannsynlighet bidra til et bedre boforhold enn det husholdningen på egen hånd ville oppnå. Mye tyder på at også leieprisen vil bli lavere gjennom risikodempende tiltak fra kommunene ovenfor utleiere. De kommunale bostøtteordningene som gis til beboere i kommunalt disponerte boliger i Oslo og Bergen gir disse en bedre økonomisk situasjon enn om de fikk supplerende sosialhjelp. Ordningene har imidlertid en innelåsningseffekt som kan karakteriseres som en fattigdomsfelle.

Å selge kommunalt eide boliger i en leie til eie-strategi vil ha andre kostnader for kommunen enn å gi kvalifiserte beboere et finansieringsbevis gjennom startlånordningen for på egenhånd å finne en ønsket eierbolig. Salg av innskutte boliger kan imidlertid gi større bostabilitet for barnefamilier.

En utredning for det siste boligutvalget (NOU 2011:15) sier at dersom kommunene skal ha en plikt til å stille boliger til disposisjon for alle som ikke klarer å skaffe seg bolig selv, må staten ta i bruk lov. Det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken.

## 7 Storbyenes behov for endringer i statlige rammebetingelser

### 7.1 Innledning

Det kommunale handlingsrommet i boligpolitikken, både den boligsosiale og utbyggingspolitikken, defineres først og fremst av lovverket, innholdet i og omfang av statlige låne- og støtteordninger og bidrag fra Husbanken til kompetanse og veiledning. Handlingsrommet påvirkes også av strukturelle føringer som dagens ikke-nøytrale boligbeskatning gir, der eie er sterkt skattefavorisert framfor leie. Også institusjonelle rutiner, herunder ikke minst samhandlingen mellom den kommunale førstelinjetjenesten og den statlige andrelinjen påvirker handlingsrommet.

I gjennomgangen av kommunenes praksis har vi støtt på statlige rammer og regelverk som har virket begrensende på handlingsrommet. For det første har tildeling av tilskudd til utleieboliger medført at boligene er øremerket for visse beboergrupper. Ved endrede behov i kommunen vil øremerkingen kunne redusere fleksibiliteten i tildelingen av utleieboliger. I boliger som er eid av stiftelser kan det også være fastsatt regler for hvem som kan tildeles boligene, for eksempel er noen boliger øremerket eldre. Det må en lovendring til for at kommunene skal kunne endre en stiftelses vedtekter.

Nedenfor berører vi temaer som har vært oppe i referansegruppens møter underveis i prosjektet, med et fokus på hvor godt de enkelte virkemidlene er tilpasset storbyenes spesielle

utfordringer. Til slutt i kapitlet ser vi på ønskelige forbedringer i statistikkgrunnlaget.

## 7.2 Aktuelle tema

### **Privat boligutleie**

Framveksten og innretningen av det private utleietilbudet har mange forklaringer. Trondheim kommune (2015) viser til en leiegårdsnæring som har blitt marginalisert gjennom husleiereguleringsbestemmelser, eierseksjoneringsloven og leiegårdsloven. Ifølge kommunen er en effekt av den tidligere satsingen på å omgjøre utleieboliger til eierboliger, at disse nå kommer på markedet som leieboliger, boliger som dels eies av småskalautleiery og dels av mer profesjonelle utleiery. I enkelte områder av byen, som for eksempel Bakklandet-Møllenberg er mer enn halvparten av boligene utleieboliger. Mange av boligene ligger i bygg med en fragmentert eierstruktur. Mange av leietakerne er studenter, slik at bygging av flere studentboliger vil være en måte å ta bort noe av utleieetterspørselen. Husbanken stimulerte i en lang periode til bygging av eneboliger med sokkeletasje. Mange av disse boligene ble senere innlemmet i hovedboligen til husholdningens egen bruk, mens andre fortsatt består som et tilbud i utleieboligmarkedet. For eierne er slike leieinntekter skattefrie. Denne skattefordelen gjør at det også i dag bygges nye boliger med utleieenhet. Profesjonelle utleiery mener at denne praksisen påvirker yielden i utleiemarkedet, se kapittel 2.3, og muligens er en bremsekloss for et større innslag av profesjonell utleie.

Utleie av sekundærboliger utenom næring beskattes som kapitalinntekt, samtidig som formuesfastsettelsen i selvangivelsen er sterkt skjerpet. Ved salg av sekundærboliger må det skattes av gevinsten (kapitalinntekt). Isolert sett har disse endingene ført til mindre interesse for husholdningenes investeringer for boligutleie, men høye forventninger om framtidig verdistigning virker i motsatt retning.

Tiltak for å få til en mer profesjonell utleiesektor vil kunne være:

- Større skattemessig likestilling mellom eie og leie

- Avskrivningsregler for utleiere med 5 eiendommer eller mere

I hvilken grad er tomme sekundærboliger et problem? Globale trender viser økende utenlandske investeringer i større byers boligmarked der boligprisene er forventet å stige. Dels er dette boliger som brukes periodevis av investorene selv, men det fins eksempler på att flere av boligene ikke engang er tilkoplest strøm. Enkelte land har innført en økning i beskatning av anslått markedsleie på opptil 60 prosent som tiltak for å motvirke denne trenden. Bearbeidede data fra EUSILC 2015<sup>28</sup> viser at i de fem storbyområdene i Norge brukes 27 prosent av ekstraboligene av husholdningene som eier boligen, mens 15 prosent står tomme. For Norge som helhet varierer denne fordelingen lite med tett/spredtbygd strøk.

Resten enten lånes eller leies ut på kortere eller lengre sikt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har for tiden på høring et forslag om å begrense tiden en bolig kan korttidsutleies. En slik begrensning vil ta bort boliger som kun benyttes som korttidsutleie (for eksempel gjennom Airbnb). Departementet arbeider også med å utrede hvordan en kan få til en begrensning i såkalt hyblifisering, dvs. hvordan store boliger skreddersys for utleie til enkeltpersoner med fellesarealer<sup>29</sup>.

### **Garanti for depositum**

Statens mal for standard garantidokument (selvskyldnergaranti) er ment å være et tilbud til kommunene for å sikre private utleieres interesser ved leiers mislighold av en husleieavtale. Dette kan betraktes som et risikodempende tiltak ovenfor utleiere. Verken Oslo eller Kristiansand benytter dette dokumentet fordi det etter deres oppfatning gir kommunene for mange forpliktelser og er kostnadsdrivende. Departementets mal bør derfor forbedres slik at flere kommuner vil ta det i bruk, uten for store forpliktelser for kommunene, samtidig som det oppleves som risikodempende for private utleiere.

---

<sup>28</sup>European Survey for Income and Living Conditions

<sup>29</sup>Se for eksempel Dagsavisen 4.06.18, der et selskap i Oslo leier ut 140 enkeltrom i 21 leiligheter («Tar over 5000 kr for rom ned mot 4,5 kvm»)



## Leie til eie

Tilbud til vanskeligstilte i leiemarkedet må ses i sammenheng med tiltak for å gå fra leie til eie. Startlånordningen er blitt mer målrettet mot de aller mest vanskeligstilte. Det er blitt et større fokus på ulike leie til eie-ordninger, for eksempel ved å la beboere i kommunalt eide boliger få kjøpe den boligen de bor i. Dette medfører administrasjonskostnader for kommunene som burde dekkes av staten.

## Opphopping av vanskeligstilte og «affordable housing»

Sterkt varierende boligpriser innad i en storby innebærer særlige utfordringer for statlige rammebetingelser. I lavprisområdene får en vanskeligstilt husholdning mest for pengene, enten det dreier seg om kjøp selv, eller at kommunen for eksempel kjøper en bolig som leies ut til den aktuelle husholdningen. Samtidig kan opphopping av vanskeligstilte husholdninger påvirke nabolag og føre til segregering og dysfunksjonelle lokalmiljøer. Det er naturlig å tenke seg at slike nabolagsproblemer handler om en kritisk masse av velfungerende husholdninger.

I byrådets forslag til kommuneplanens samfunnsdel for Oslo (Oslo kommune 2018) sies det at en ønsker at

...modeller for rimelige boliger med god kvalitet skal gi et alternativt boligtilbud mellom det ordinære markedet og tilbudet for de mest vanskeligstilte.

Oslo kommune har inngått et samarbeid med Husbanken om en prosess for å øke kunnskapsgrunnlaget og videreutvikle en sosial og inkluderende kommunal boligpolitikk, herunder kartlegging av mulige virkemidler. Kommunen vil også utrede et konsept for en norsk versjon av det danske allmennbolig+-konseptet.

Temaet «affordable housing» tas også opp i Husbankens storbynettverk, der bolig og byutviklingstiltak er ett av to delprogrammer. Boliger for de aller mest vanskeligstilte er det andre delprogrammet. Plan- og bygningsloven gir i dag muligheter for å bestemme hustype- og størrelsesfordeling på boligene i reguleringsplaner, men ikke disposisjonsform og pris/leie. Målgruppene for såkalt «affordable housing» er som regel bedre

stilt enn målgruppene for kommunale utleieboliger eller «social housing». Det er ønskelig å få utredet muligheter for å utvide virkemiddelbruken gjennom Plan- og bygningsloven for kommuner som har målsettinger knyttet til mer sosialt blandende nabolag.

Bergen kommune uttalte i budsjettet for 2018, s10:

Byrådet ønsker flere statlige og kommunale virkemidler for å gjenreise den sosialt utjevne boligpolitikken. Det skal utvikles et strategisk boligprogram i samarbeid med Hordaland Fylkeskommune, Husbanken og nabo-kommunene for å motvirke at fortetningspolitikken over tid fører til økte sosiale forskjeller og å motvirke klimaskadelig byspredning.

Bergen har utdypet dette og spilt inn et ønske om å se på utfordringer og muligheter i arbeidet med byutvikling og planlegging. Hensikten er å finne muligheter og verktøy for å inkludere sosial boligbygging eller «affordable housing», inn i et ellers markedsdominert boligsystem.

De fleste forbinder «affordable housing» med bygging av nye boliger, men det er mulig også å tenke seg oppkjøp fra den eksisterende boligmassen for et slikt formål, forutsatt at den markedsmessige tilbudssiden fungerer og tilfører nye boliger som følge av et mulig prispress i markedet for brukte boliger.

Det offentlige kan legge subsidier inn i slike selskap, eller det kan gis økonomiske insentiver til utleiere som går med på denne typen utleie, for eksempel gjennom registrering i et utleieregister.

Et større innslag av ikke-kommersielle utleieboliger i offentlig regi, med leier til under markedspris der kommunen har kontroll over tildelingene, innebærer større muligheter til å bestemme beboersammensetning i utsatte områder. Lokkemidlet for andre enn de mest vanskeligstilte er at boligene leies ut til under markedspris. Dersom kommunene eier hele bygg har en også større muligheter for å ruste opp større områder, enn om byggene var i privat eie.

Dilemmaet i den overordnede klima- og miljøvennlige politikken storbykommunene framheves av Kristiansand kommune. Her opplever informanter i kommunen at rammebetingelsene i liten

grad fungerer når det både skal jobbe for å fremme den kompakte og gode byen, samtidig som det skal framskaffes gode og velegnede boliger for vanskeligstilte. Ifølge informantene henger ikke disse målsettingene sammen. Det vil etter kommunens mening være kontraproduktivt å tilby vanskeligstilte bolig innenfor et konsept av den kompakte byen, når det nettopp er sider ved bylivet noen trenger beskyttelse mot.

### **Bolig og institusjon**

Bergen kommune ønsker utprøving av ulike boligmodeller, som utfordrer dagens lovverk. Et eksempel er problemer knyttet til samhandlingsreformen, der spesialisthelsetjenesten har lovverket i ryggen når de kan bruke ulike former for tvang, noe kommunen ikke har etter sitt lovverk. Utfordringene er knyttet til bo-oppfølging. Det er ønskelig med en vurdering av om noen av de statlige virkemidlene kunne overføres til kommunene.

Også Kristiansand kommune er opptatt de senere tiårs helse- og sosialreformer, med tilhørende konsekvenser for arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Denne arbeidsdelingen gjør det krevende for kommunene å løse en del av de oppgaver de er satt til å ivareta. Dette handler blant annet om opptrappingsplanen for psykisk helse og samhandlingsreformen. I tillegg kommer det statlige regelverket med retningslinjer for bruk av tvangstiltak etc., som gjør at kommunens oppfølging av sterkt omsorgskrevende personer hemmes og kan stoppes av personen selv. Dette kan være personer som ikke selv er i stand til å se sitt eget beste, og enda mindre hva som er til beste for andre menneskers trygghet og velvære. Noen kan representere en fare for sine omgivelser, uten at kommunene har myndighet til å foreta tilstrekkelige forebyggende inngrep. Selv om det settes av tilstrekkelig ressurser for bo-oppfølgingstjenester for disse, kan dagens lovverk være et hinder for en hensiktsmessig utnyttelse av disse ressursene. De kommunale informantene sier selv at de får til mye, men de sitter igjen med en gruppe som de ikke finner gode løsninger for.

Noen av disse situasjonene viser våre informanter til at ikke lar seg løse innenfor dagens rammeverk. Så lenge sterkt vanskeligstilte kan si nei til oppfølging, si nei til verge, å få økonomien satt under administrasjon, og det er strenge krav for å bryte inn i situasjoner med tvang, opererer kommunene innenfor rammer som kanskje, i

noen tilfeller, ikke er tilpasset den realitet som kommunene møter hos noen av de personene som følges opp på utleiemarkedet.

Kristiansand fremholder viktigheten av å følge opp og utforske grensesnittet mellom utredning, behandling og oppfølging. Slik ansvarsfordelingen er i dag, er dette et delt ansvar mellom det kommunale og det statlige forvaltningsapparatet. Kommunene ønsker at praksis og grenseflater her bør utforskes og følges opp.

## **De statlige støtteordningene til bolig**

### ***Bostøtte***

Fra og med 2017 ble boutgiftstakene i bostøtteordningen justert i takt med generell prisstigning i samfunnet. Tall fra Husbanken viser imidlertid at andelen mottakere som har boutgifter over boutgiftstaket har økt betydelig fra 2010 til 2017. Byene ønsker derfor å forbedre den statlige bostøtten ved å heve boutgiftstakene med mer enn inflasjonen og dermed indirekte inntektsgrenser og utbetalt beløp, gitt inntekt.

### ***Tilskudd til utleieboliger***

Ordningen med tilskudd til utleieboliger er omlagt og tilskudd gis nå i forhold antall kvadratmeter innenfor maksimale beløp per bolig, der satsene og maksimalbeløpene varierer geografisk. Oslo har de høyeste satsene med 17 200 kroner per kvadratmeter, Bergen og Trondheim 10 500 kroner og Kristiansand 8200 kroner. I forskriften heter det at:

Utleieboligene skal være egnet for forskriftens målgruppe, og bør spres i vanlige og gode bomiljøer. Tilskudd til prosjekter med samlokaliserte boliger kan ikke gis dersom boligene får et institusjonsliknende preg. Disse boligene skal spres i vanlige og gode bomiljøer.

For noen kommuner kan det være ønskelig å bygge mer institusjonslignende boliger, ut fra den kjensgjerning at mange av de vanskeligstilte ikke kan integreres i vanlige bomiljøer.

Øremerking av boligene for bestemte beboergrupper har opp igjennom årene vært en betingelse for å få tilskudd til utleieboliger. Brukes boligene til andre enn de er øremerket for skal tilskuddet i prinsippet tilbakebetales. I den grad dette skaper liten fleksibilitet i

bruken av boligen som følge av endrede behov i befolkningen, er dette uheldig. I stiftelser kan formål også være nedfelt i stiftelsens vedtekter, og disse er det i dag vanskelig å få endret.

Ved økt bruk av leie til eie, praktisert ved at leietaker kjøper den kommunale boligen, vil et salg innebære at kommunen må tilbakebetale en del av tilskuddet. Nedskrivningstiden er nå blitt utvidet fra 20 til 30 år. Bør kommunen kunne beholde den delen som ikke er nedskrevet til nye investeringer i utleieboliger, og i hvilken grad bør de få tilstrekkelig tilskudd til en erstatningsbolig når en av boligene selges?

### ***Startlån***

I 2014 ble målgruppen for startlånordningen innsnevret, ved at unge i etableringsfasen ikke lenger skulle være med i målgruppen. Et Dokument 8-forslag om å reversere dette ble nedstemt i Stortinget i mai 2018. Det er likevel viktig å få belyst i hvilken grad innsnevring av målgruppen for startlånordningen bidrar til at

- Unge fortrenger andre på leiemarkedet
- Unge blir vanskeligstilte fordi de ikke kommer seg inn i eiermarkedet

Effektene i leiemarkedet vil i stor grad være avhengig av om større etterspørsel etter utleieboliger i neste omgang vil føre til et større tilbud, dvs. at fortrengningen ikke vil være stor på lang sikt. Et større innslag av unge ressurssterke i leiesektoren kan imidlertid bidra til et bedre og mer sammensatt miljø i leieboligene. Flere studier viser at mange som ikke får startlån blir eiere etter noen år, uten startlån, se for eksempel Barlindhaug mfl (2011b).

## 7.3 Bedre statistikk

### **Kommunale boliger – skjema 13 i KOSTRA**

Det er behov for å forbedre KOSTRA på enkelte områder. Siden det blant byene er uklart om tilvisningsboliger skal registreres som en del av de kommunalt disponerte utleieboligene, bør dette drøftes i referansegruppen for skjema 13 (kommunale boliger) i KOSTRA. Det bør også avklares om begrepet tilvisningsbolig skal knyttes til finansieringsformen (grunnlån i Husbanken) eller om

begrepet skal knyttes til avtaleformen mellom kommune og privat utleier.

Oslo kommune publiserer statistikk på bydelsnivå over kommunale utleieboliger som kommunen eier, fordelt etter plassering i egne kommunalt eide bygg og innskutte boliger i borettslag og sameier. Variasjonen er betydelig mellom bydeler, og til dels historisk betinget. Muligheter for kjøp av den kommunalt eide boligen er størst for de innskutte boligene, som et virkemiddel for å gå fra leie til eie. Det kunne være ønskelig også å få fram tilsvarende statistikk for de andre byene, eventuelt at dette innlemmes i KOSTRA.

I dag samles det ikke inn statistikk over omfanget av boligframskaffing i kommunene. Vårt inntrykk er at dette nå er satt i system i storbyene, men omfanget er ikke offentlig tilgjengelig. Å rapportere boligframskaffing i det private utleiemarkedet i KOSTRA innebærer imidlertid merarbeid for kommunene, men vil synliggjøre en viktig del av det boligsosiale arbeidet.

### **Leieprisstatistikk**

Det pågår for tiden en diskusjon om framtiden til leiemarkedsundersøkelsen (LMU). Noen ønsker en nedlegging, mens andre ønsker en utvidelse. Eiendomsverdi AS, blant annet i samarbeid med Eiendom Norge, er i ferd med å lage en forbedret leiemarkedsstatistikk. Den vil baseres på innrapportering av utropspriser fra finn.no og faktiske leier fra større utleieselskaper og utleiemeglere. Statistikken skal produseres hvert kvartal. En slik statistikk vil gi byene et forbedret grunnlag for å sette leie (for eksempel gjengs leie) på de kommunale utleieboligene.

### **Bedre kunnskap om utleiesektoren**

I dag publiserer SSB årlige tall for disposisjonsform i boligmassen ved å kople informasjon fra ulike registre. Eierstatus blir satt når eieren av boligen er registrert bosatt i boligen. Når andre enn eieren av en bolig er bosatt der, regnes disse som leietakere. Vil det være mulig for SSB å fordele leietakere på ulike kategorier, avhengig av hvem som eier boligene, i alle fall skille ut de kommunalt eide boligene? En slik oversikt vil imidlertid ikke omfatte kommunalt innleide boliger fra private.

I flere land gjennomføres det spørreundersøkelser blant bolig-utleiere, for eksempel i England (Scanlon og Whitehead 2016). Slike undersøkelser gjøres ikke i Norge. Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) er en spørreundersøkelse til de som leier og i mange tilfeller vet leietakerne lite om dem som eier boligen. LMU blir heller ikke vektet, slik at fordelingen på utleiekategorier er svært usikker. Dette skyldes også måten utvalget av leietakere er foretatt. Hovedhensikten med LMU er å lage indekser over utviklingen i leiepriser og til dette er utvalget hensiktsmessig, der en i regresjonsberegninger kan kontrollere for eventuell utvalgs-skjevhet.

Et alternativ kan være å opprette et obligatorisk register av utleiere, der utleierne betaler en mindre avgift for å være registrert. Et landsomfattende register kunne også være en base for å velge ut respondenter til spørreundersøkelser.

Per i dag vet vi i Norge lite om hvor mange boliger som benyttes periodevis av eierne selv eller som står tomme av andre grunner, og hvordan dette påvirker tilbudssiden i leiemarkedet. Som et startpunkt kunne SSB finne fram til og offentliggjøre statistikk over boliger som det ikke er registrert bosatte i, ved å utnytte folkeregisteret og matrikkelen.

## 7.4 Oppsummering

### **Endringer i statlige rammebetingelser**

Kommunen kan prioritere å bruke mer penger på det boligsosiale feltet, men ofte vektlegges ressursbruk på tilbudet av at lovpålagte tjenester. Dersom kommunene skal ha en større plikt til å sørge for boligoppfølging til vanskeligstilte og stille til disposisjon boliger for den som ikke på annen måte klarer dette selv, kan staten ta i bruk lov. Det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken.

Færre småskalautleiere og et større innslag av profesjonell utleie vil redusere utleierisikoen, minske diskrimineringen og øke muligheten for at flere vanskeligstilte kan få en sjanse i det private utleiemarkedet uten kommunens hjelp. For å få til en slik vridning, kan staten i større grad likestille beskatning av eide og leide boliger.

Et annet skattemessig tiltak vil være å innføre avskrivningsregler for profesjonelle utleiery. Det er ønskelig å forbedre statens mal for standard garantidokument for at flere kommuner skal ta det i bruk.

Økt vekt på leie til eie gjennom kjøp av den kommunalt eide utleieboligen medfører administrasjonskostnader for kommunene som bør dekkes av staten.

Byene ønsker å få utredet muligheter og verktøy for å kunne inkludere sosial boligbygging, eller «affordable housing», inn i et ellers markedsdominert boligsystem som gir tendenser til opphoping av vanskeligstilte.

Det er også ønskelig med en utprøving av nye boligmodeller som utfordrer dagens lovverk knyttet til samhandlingsreformen. I flere tilfeller vanskeliggjør/begrenser gjeldende lov- og rammeverk kommunenes muligheter til å ivareta den enkelte beboer, nabolag, øvrige beboere og arbeidsmiljø. Det dreier seg også om juridiske rammer som angår leieforholdet (husleieloven). Så lenge sterkt vanskeligstilte kan si nei til oppfølging, si nei til verge, si nei til å få økonomien satt under administrasjon, og det er strenge krav for å bryte inn i situasjoner med tvang, opererer kommunene innenfor rammer som kanskje, i noen tilfeller, ikke er tilpasset den realitet som kommunene møter hos noen av de personene som følges opp.

Selv om boutgiftstakene i den statlige bostøtteordningen indeksreguleres fra 2017, er det behov for en forbedring av den statlige bostøtteordningen. Husbankens ønske om å unngå utleieboliger med institusjonslignende preg utfordres av byene ved en understrekning av at mange vanskeligstilte ikke kan integreres i vanlige bomiljøer.

### **Forbedring i statistikkgrunnlag**

Det kan være aktuelt å rapportere flere aktiviteter inn i KOSTRA, der tilvisningsboliger skilles ut som egen kategori og at kommunenes boligframskaffing i det private utleiemarkedet synliggjøres. Det siste kan imidlertid medføre betydelig merarbeid for kommunene. Oslo har bydelsvise oversikter over boliger i bygg som kommunen eier og boliger som kommunen eier i borettslag og sameier. Andre kommuner bør vurdere å lage tilsvarende oversikt.



Det er behov for bedre leiemarkedsstatistikk. For eksempel er ikke tilgjengelige leiemarkedsundersøkelser frafallsvektet og det er behov for bedre geografisk oppsplitting. Det er ønskelig at SSB utnytter ulike registre for å synliggjøre hvem som eier utleieboligene. Et bedre register over utleiere kan brukes som et bedre utgangspunkt for spørreundersøkelser blant utleiere. Et alternativ kunne være å opprette et obligatorisk register over utleiere.

# Litteratur

- Aarland, K. (2012) *Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering*. NOVA Notat 8/2012
- Astrup, K. C., R. Barlindhaug, K. Aarland, L. Monkerud og M. Ekne Ruud (2014) *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen*. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2014:27
- Astrup, K. C., L. Monkerud, M. Ekne Ruud, K. Aarland (2015) *Kommunenes praktisering av startlånsordningen - Effekter av den nye forskriften*. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2015:27
- Barlindhaug, R. (2018) Husholdningenes formue i bolig- og fritidseiendom. I Kristoffersen, Ø. R. og A. E. Røsnes (red.) *Eiendom og eierskap. Om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskaping og samfunnsbygging*. Universitetsforlaget.
- Barlindhaug, R., A. Holm, Berit Nordahl og Helge Renå (2014) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8
- Barlindhaug, R. og K. C. Astrup (2012) *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer*. NIBR-notat 2012:110
- Barlindhaug, R., K. Johannessen og E. Dyb (2011a) *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk. Beregninger basert på konstruerte eksempler*. NIBR-rapport 2011:8

- Barlindhaug, R., K. Johannessen og T. Kvinge (2011b) *Boligkarriere for startlånsøkere*. NIBR-rapport 2011:15
- Barlindhaug, R. (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, R. og K. C. Astrup (2009) *Fra leie til eie - eller delt eierskap*. NIBR-notat 2009:115.
- Barr, N. (1993) *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Express, second edition.
- Beatty, T. K.M. og D. E. Sommervoll (2012) Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics* 21 (2012) 121–130
- Bergen kommune (2015) *Boligmelding 2014 – 2020*. Vedtatt januar 2015
- Bergen kommune (2016) *Handlings og økonomiplan*
- Bergen kommune (2017a) *Handlings og økonomiplan 18-21*
- Bergen kommune (2017b) *Handlingsplan for fortynning av den kommunale boligmassen i Bergen kommune*. Byrådssak 187/17
- Bergen kommune (2017c) *Handlingsplan for 250 flere kommunale utleieboliger 2017-2021*. Byrådssak 34/17
- Bergen kommune (2017c) *Rapport på prosjektet Bergen Bidrar*. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering
- Bing Hodneland (2015) *Veileder. Juridiske virkemidler kommunen kan benytte for å fremme privat boligutleie*.
- Birkeland, K. A. (2017) *Tilvisningsavtale: Utleiers mulighetsrom*. Masteroppgave, Fakultet for Samfunnsvitenskap, Institutt for Landskapsplanlegging, NMBU
- BOSO Oslo (2014) *Metodebok i boligframskaffelse*. Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo 2014

- Brattbakk, I., O.H. Nyhus, B. Andersen, K. Reichborn-Kjennerud og J.M. Vaag Iversen (2016) *Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI Rapport 13:2016
- Bydel Grorud (2016) *Årsberetning 2016 for Bydel Grorud*
- Clarke, Anna og Michael Oxley (2017) *Using incentives to improve the private rental sector for people in poverty: An international policy review*. Cambridge Center for Housing & Planning Research. October 2017
- Dyb, E. og C. Lied (2015) *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering*. NIBR-rapport 2015:10
- Dyb, E., og A. Holm (2015) *Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer*. NIBR-rapport 2015:5
- Dyb, E. og S. Lid (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 - en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13
- Elvegård, K. og S. Svendsen (2017) *Gjennomstrømming eller bostabilitet. Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning
- Harloe, M. (1995) *The People's Home. Social Renting Housing in Europe & America*. Oxford: Blackwell
- Helgesen, M, A. Holm, L. Monkerud og L. Schmidt (2014) *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen?* NIBR-rapport 2014:161
- Holm, A, M. Helgesen og S. Lid (2015) *Bolig etter institusjon og fengsel – samhandling mellom forvaltningsnivåer*. NIBR-rapport 2015:8
- Holmøy, A. (2018) *Bruk av kommunale boliger*. SSB. Rapporter 2018/15
- Husbanken (2000) *Gode boligområder*
- Husbanken (2013) *Hamarøymodellen – et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*
- Husbanken (2017) *Husbankens årsrapport 2016*

- Johannessen, K., Camilla Lied og Evelyn Dyb (2014) *Kartlegging av bostedsløse i Bergen kommune*. NIBR-rapport 2014:10
- Johannessen, K., M. Flåto, A. Hem og E. Holt (2014) *Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper*. HB 7.G.1
- Johannessen, K. (2017) Normalisering og integrering – viktige boligpolitiske prinsipper. *Plan 1/2017*
- Kjellevold, A. (2011) *Retten til bolig og oppfølgingstjenester. En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget*. Vedlegg 1, NOU 2011:15
- Kristiansand kommune (2016) *Eiermelding, Kristiansand boligselskap KF*. Økonomienheten
- Kristiansand kommune (2017a) *Boligsosial handlingsplan 2017 – 2020*. Helse og sosial.
- Kristiansand kommune (2017b) *Vedlegg 1: Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie*.
- Langsether, Å og P. Medby (2007) *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, busleiefastsettelse*. NOVA Rapport 12/07
- Lied, C. og K. Astrup (2016) *Boligsosialt arbeid i Rølingen kommune*. NIBR-rapport 2016:23
- Maclennan, D., J. Miao og S. Chisholm (2016) *Rethinking rental housing in Norway. A report to Husbanken*. School of management, University of St. Andrews, Policy Scotland, University of Glasgow.
- Medby, P., A. Holm og K. Astrup (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Nordvik, V. (2010) “Vanskeligstilte på boligmarkedet”, In Sandli, H. C. (red) *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelssamling*. NOVA-rapport 2/2010

- Nordvik, V., I.L. Skog Hansen, C. Koren og B. Lescher-Nuland  
(2011) *Den norske bostøtten – Effekter av en reform*, Nova  
Rapport 2/2011
- NOU 2011:15 (2011) *Rom for alle*. Kommunal og  
regionaldepartementet
- NOU 2017:4 (2017) *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer..*  
Finansdepartementet
- Ogbamichael, T, A. Holmøy og R. Nygaard (2013) *Utvidelse av  
leiemarkedsundersøkelsen*. SSB notat 18/2013
- Oslo kommune (2016) *Høringsvar - forslag om endring i lov og forskrift  
om bostøtte - nytt inntektsgrunnlag for bostøtte*. Byrådsavdeling for  
eldre, helse og sosiale tjenester
- Oslo kommune (2017a) *Boligbehovsplan 2017-2020*
- Oslo kommune (2017b) *Instruks om behandling av søknader om  
kommunal bolig i Oslo kommune*. Byrådsavdeling for eldre, helse  
og sosiale tjenester
- Oslo kommune (2017c) *Boligbygg Oslo KF. Årsberetning 2016*
- Oslo kommune (2017d) *Felleskriv om garanti og depositum i  
busleieforhold*. Byrådets sak 17/2017. Vedtak 22.06.17.  
Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.
- Oslo kommune (2017e) *Garanti og depositum i busleieforhold. Oslo  
kommune – Byrådet. Vedtatt 3.10.17*
- Oslo kommune (2017e) *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av  
asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger*. Byrådet, sak  
5/2017
- Oslo kommune (2018) *Vår by vår framtid. Kommuneplan for Oslo  
2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*. Byrådets forslag juni  
2018.
- Proba samfunnsanalyse (2017) *Sosialhjelpsutgiftene – drivkrefter og  
tiltak*. Rapport 2017 – 08

- Programkontoret for områdeløftene på Tøyen og Grønland (2017) *Pilotbydel for gode boligsosiale løsninger. Internasjonal eksempelsamling og lokale løsninger for Bydel Gamle Oslo*
- Quigley, J.M. (1999). «Why Should the Government Play a Role in Housing?» A view from North America. *Housing Theory and Society*, 16 (4), s. 201-203.
- Rambøll (2017) *Behov for kommunalt disponerte utleieboliger. Sluttrapport desember 2017.*
- Rustad Thorsen, L. (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* SSB Rapport 2017/6
- Ruud, Mari Ekne, Guri Mette Vestby, Ingar Brattbakk og Bengt Andersen (2016) *Områdeløft Ammerud. Trivsel og trygghet på spill.* NIBR-rapport 2016:21
- Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011) *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.
- Skog Hansen (2017) *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandnes.* Fafo-rapport 2017:06
- SSB (2016) *Leiemarkedsundersøkelsen 2016*, <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/lmu/aar/2016-12-12>
- Strand, A.H. (2013) «Vanskeligstilte på boligmarkedet» In Sandli, H. C. and A. S. Grødem (red.) *Bolig og levekår i Norge 2012.* NOVA-rapport 14/013
- Søholt, S., og K. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet.* NIBR-rapport 2009:2.
- Søholt, S., E. Henningsen og E. Dyb (2017): *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvboetting. Erfaringer fra casekommuner og flyktninger. Rapport 2* NIBR-rapport 2017:1.

- Søholt, S., M. O. Nygaard, E. Støa og Å. L. Hauge (2018) *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* NIBR-rapport 2018:3
- Søndre Bydel Søndre Nordstrand (2017) *Årsberetning for Bydel Søndre Nordstrand for 2016*
- Torgersen, U. (1987). Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State. I B. Turner, J. Kemeny & L. Lundqvist (red.), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era* (s. 116-126) Stockholm: Almqvist and Wiksell International.
- Trondheim kommune (2015) *Privat leie av bolig. Nybosetting av flyktninger til private utleieboliger.*
- Trondheim kommune (2016) *Boligsosialt arbeid. Rapport 2/2016-F*
- Vinogradov, E. og A. Strømmen-Bakhtiar (2017) *Effekt av Airbnb på det generelle utleiemarkedet og bomiljøet i Norge.* Nordlandsforskning, rapport 12/2017
- Vrålstad, S. (2014) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet.* Artikkel SSB. <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>
- West Pedersen, A. (2007) Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt. I T. Hansen, V. Nordvik & A. West Pedersen (red.), *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor. En kunnskapsoversikt* (s. 7-35) Skriftserie 3/07, Sintef Byggforsk – NOVA. Oslo: NOVA