

Lars Chr. Monkerud  
Kim Astrup  
Viggo Nordvik

# Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet

- en kapabilitetstilnærming

**NIBR**

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

Omfanget av vanskeligstilte på  
boligmarkedet – en  
kapabilitetstilnærming

## **Andre publikasjoner fra OsloMet:**

<b>NIBR-rapport 2018:12</b>	<b>Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet</b>
<b>NIBR-rapport 2017:13</b>	<b>Bostedsløse i Norge 2016</b>
<b>NOVA Rapport 13/15</b>	<b>Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoppsummering</b>
<b>NIBR-rapport 2015:12</b>	<b>Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser</b>
<b>NIBR-rapport 2014:27</b>	<b>Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen</b>

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

Lars Chr. Monkerud  
Kim Astrup  
Viggo Nordvik

# **Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming**

NIBR-rapport 2018:18



Tittel: Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming

Forfattere: Lars Chr. Monkerud, Kim Astrup, Viggo Nordvik

NIBR-rapport: 2018:18

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-259-2 (trykt)

978-82-8309-260-8 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3711

Prosjektnavn: Vanskeligstilte på boligmarkedet

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Lars Chr. Monkerud

Referat: Prosjektet utarbeider nye statistiske definisjoner av å være «vanskeligstilt på boligmarkedet» på bakgrunn av en «kapabilitetstilnærming» (etter Amartya Sen). I sammenligninger med tidligere definisjoner (som ikke legger til grunn en kapabilitetstilnærming) vises at de nye definisjonene fanger opp noe annet enn de tidligere definisjonene, samt at de fanger opp et viktig «persistens»-aspekt ved begrepet «vanskeligstilthet». Rapporten finner at en andel på 4,5–6,5 prosent er vanskeligstilte i 2016 (3–4 prosent dersom boligeiere ekskluderes).

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2018

Antall sider: 146

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

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

Trykk:  
© NIBR 2018



---

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet for prosjektet «Vanskeligstilte på boligmarkedet», som By- og regionforskningsinstituttet NIBR og Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved Oslomet - storbyuniversitetet har gjennomført for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Rapporten skal komme frem til en statistisk definisjon av det å være «vanskeligstilt på boligmarkedet», og skal også vurdere en slik definisjon opp mot ulike definisjoner som allerede foreligger. Rapporten bygger på en gjennomgang og diskusjon av det teoretiske grunnlaget i et «kapabilitetsperspektiv» og utmeisler operasjonelle definisjoner på grunnlag av dette.

I de empiriske analysene undersøker rapporten forskjeller mellom slike og andre foreliggende operasjonelle definisjoner, og det undersøkes nærmere hvorvidt ulike definisjoner er rimelige med hensyn til et begrep om «vedvarende vanskelighet».

Lars Chr. Monkerud (NIBR; prosjektleder), Kim Christian Astrup (NIBR) og Viggo Nordvik (NOVA) har deltatt i prosjektet. En stor takk rettes til Lotte Rustad Thorsen og Mari Lande With hos Statistisk sentralbyrå (SSB), som har tilrettelagt Boforholdsregisteret for analysene utført av NIBR og NOVA. NIBR/NOVA har ikke hatt direkte tilgang til mikrodatene, men NIBR/NOVAs forskerteam har laget analyseprogrammer i SAS som SSB har kjørt på det relevante datamaterialet. Dette er gjort interaktivt, hvor forskerne har fått resultatene fra kjøringene og justert programmene, som så er kjørt på nytt. Denne løsningen er analog med den nye mikrodataløsningen, [microdata.no](http://microdata.no), som SSB i samarbeid med NSD er i ferd med å implementere.

Oslo,

Erik Henningsen  
Forskningsjef





# Innhold

Forord .....	5
Tabelloversikt.....	9
Figuroversikt .....	11
Sammendrag.....	13
Summary .....	17
1 Innledning.....	21
1.1 Bakgrunn .....	21
1.2 Problemstillinger .....	23
1.3 Fortolkning av problemstillingene.....	24
2 Vanskeligstilte på boligmarkedet – teoretiske perspektiver....	27
2.1 «Vanskeligstilthet på boligmarkedet» – et normativt begrep .....	27
2.2 Begrepet «vanskeligstilthet» og dets normative innhold.....	28
2.3 Konsumnormer i et velferdsøkonomisk perspektiv ..	31
2.4 Kapabilitetstilnærmingen som mulig grunnlag for «vanskeligstilthet» og konsumnormering.....	32
2.5 Tilløp til kapabilitetstenkning i tidligere arbeider .....	39
2.6 Utledningen av en kapabilitetsbasert definisjon av «vanskeligstilthet» .....	47
2.7 SSB og Vista Analyses definisjoner i lys av kapabilitetstilnærmingen.....	53
2.8 Andre relevante teorikomplekser.....	58
3 Fra teori til empiri – indikatorer for vanskeligstilthet .....	61
3.1 Indikatorer for livsoppholdsfunksjon .....	62
3.2 Valg av bofunksjonsindikator.....	73
3.3 Fra funksjonsindikatorer til kapabilitetsindikator.....	75
3.4 Normenes duale rolle .....	76
3.5 Valg av kapabilitetsindikator.....	78

3.6	Tidligere definisjoner i lys av utfordringer knyttet til operasjonalisering.....	81
4	Omfangsanalyser av «vanskeligstilthet» basert på Boforholdsregisteret.....	83
4.1	Mot en operasjonell definisjon av «vanskeligstilthet»	83
4.2	Nærmere om normer for livsopphold og boligkonsum og anslag for lokale leiepriser .....	99
4.3	Vanskeligstilte på boligmarkedet etter ulike definisjoner.....	110
4.4	Vanskeligstilthet i et dynamisk perspektiv.....	118
4.5	Oppsummering .....	129
5	Oppsummerende konklusjon .....	131
5.1	Kapabilitetstilnærming som teoretisk plattform for avgrensing av «vanskeligstilthet» .....	132
5.2	Indikatorer på «vanskeligstilthet» i lys av Kapabilitetstilnærmingen .....	133
5.3	Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet .....	136
5.4	Avsluttende diskusjon og videre forskning .....	137
	Litteratur .....	141
	Appendiks.....	145

---

## Tabelloversikt

Tabell 4.1... <i>Gjeld og rentebetaling i husholdningene. Gjennomsnitt. Etter disposisjonsform og år.</i> .....	98
Tabell 4.2... <i>Årlige leiepriser som avhengig av antall rom, økonomisk region (R) og år (D). Sammenhengen mellom areal og antall rom. 2014–2016. N=45 594.</i> .....	106
Tabell 4.3... <i>Samsvar mellom ulike definisjoner av «vanskeligstilhet». Prosent. Individuer. 2016. N=5 076 941.</i> .....	116
Tabell 4.4... <i>Avhengigheter i vanskeligstilthet over tid. Individuer. Logitestimater. N=4 747 178.</i> .....	121



## Figuroversikt

Figur 2.1 ....	<i>Oversikt over kapabilitetstilnærmingens grunnbegreper og sammenhengen mellom dem .....</i>	37
Figur 2.2 ....	<i>Sammenhengen mellom begrepene i kapabilitetstilnærmingen når boligkapabilitet sees i sammenheng med andre viktige kapabiliteter. ....</i>	50
Figur 3.1 ....	<i>Sammenhengen mellom disponibel inntekt og maksimal boutgiftsbelastning for en enpersons-husholdning .....</i>	66
Figur 3.2 ....	<i>Normenes dobbelte rolle i identifikasjon av «vanskeligstilbet» basert på kapabilitetstilnærmingen.....</i>	77
Figur 4.1 ....	<i>Estimerte utgifter til andre dagligvarer, husholdningsartikler, møbler, mediebruk og fritid og bilkostnader. Etter husholdningsstørrelse. ....</i>	101
Figur 4.2 ....	<i>Ulike arealnormfunksjoner og arealbehov. Etter husholdningsstørrelse. ....</i>	103
Figur 4.3 ....	<i>Estimerte leiepriser i utvalgte økonomiske regioner for boliger med ulikt antall rom. Regioner med maksimums-, minimums og kvartilverdier for ettromspriser. ....</i>	107
Figur 4.4 ....	<i>Estimert sammenheng mellom lokale ettromspriser og synkende kvadratmeterpriser for økende antall rom. N=104 økonomiske regioner. ....</i>	109
Figur 4.5 ....	<i>Estimert sammenheng mellom antall kvadratmeter og antall rom.....</i>	110
Figur 4.6 ....	<i>Andel vanskeligstilte etter ulike definisjoner. Individider. N<sub>2014</sub>=4 987 964, N<sub>2015</sub>=5 034 543, N<sub>2016</sub>=5 076 941.....</i>	112
Figur 4.7 ....	<i>Andel vanskeligstilte etter ulike definisjoner. Husholdninger. N<sub>2014</sub>=2 233 284, N<sub>2015</sub>=2 260 663, N<sub>2016</sub>=2 286 359.....</i>	113
Figur 4.8 ....	<i>Predikert sannsynlighet for vanskeligstilthet etter ulike definisjoner. Effekten av vanskeligstilthet i tidligere perioder.....</i>	123

Figur 4.9 .... <i>Prognoser for uavbrutte «vanskeligstiltbetsforløp» for en utsatt gruppe (I)</i> .....	125
Figur 4.10... <i>Prognoser for uavbrutte «vanskeligstiltbetsforløp» for en utsatt gruppe (II)</i>	127

## Sammendrag

I løpet av de siste tre–fire årene er det gjort flere forsøk på å anslå andelen «vanskeligstilte på boligmarkedet» (Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017). Hittil har det vært fremsatt ni ulike definisjoner av vanskeligstilthet:

1. *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
2. *Lavinntekt, leier og trangbodd*
3. *Lavinntekt, trangbodd og høy gjeldsbelastning*
4. *Husholdninger som har mottatt bostøtte eller sosialstønad og er trangbodd*
5. *Nederste inntektskvartil, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
6. *Husholdninger uten yrkesaktive og ikke inntekt fra folketrygden som overstiger 2G, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning*
7. *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert boutgiftsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
8. *Definisjon 1. for eiere og definisjon 7. for leiere.*
9. *Definisjon 1. I tillegg leietager som eget disjunkt. Med tilleggfiltrer for boligformue, inntektsoverførings del av samlet inntekt og alder.*

Avhengig av definisjonen som legges til grunn, varierer anslagene for antall vanskeligstilte fra 17 500 til rundt 260 000 (i perioden 2014–2016). Blant annet på bakgrunn av dette, samt at ulike definisjoner legger til grunn til dels svært ulike betingelser for å falle inn under definisjonen, ønsket Kommunal- og moderniseringsdepartementet å få utarbeidet en ny definisjon som,



om mulig, også kan subsumere ulike operasjonelle valg på en mer systematisk måte. Rapporten utarbeider derfor nye teoretiske og operasjonelle definisjoner med bakgrunn i et kapabilitetsperspektiv (Sen 1992, 2004 og 2010).

For det første presenterer og diskuterer rapporten det teoretiske grunnlaget for begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet». I et slikt perspektiv er det viktig å ha for øye at det enkelte individ eller den enkelte husholdning kan ha, eller ikke ha tilstrekkelig *bokapabilitet* sett som *muligheten* til å oppnå en tilfredsstillende *bofunksjon* (en tilfredsstillende bosituasjon) – gitt ens *ressurser* og ens muligheter til å *konvertere* ressursene til en «god» funksjon. Et overordnet poeng her er at en observert «dårlig» bofunksjon (for eksempel trangboddhet) ikke automatisk betyr at individet eller husholdningen er vanskeligstilt – det viktige er at vedkommende også mangler *muligheten* til å realisere en «god» bofunksjon. Med andre ord er for eksempel *ikke* trangboddhet en nødvendig forutsetning for en klassifisering som vanskeligstilt.

For det andre kritiserer rapporten de foreliggende definisjonene dels fordi de inkluderer en «dårlig» bofunksjon som et nødvendig kriterium, dels fordi de legger til grunn «flate» normer for ressurstilgang (lavinntekt) og boutgifter som andel av ressursene (inntekter). Det siste er heller ikke i tråd med kapabilitetsperspektivet til Sen, der den *enkelte* husholdnings ressurser *må ses i forhold* til dennes *behov* – for en husholdningsspesifikk akseptabel bofunksjon *og* en husholdningsspesifikk akseptabel livsoppholdsfunksjon *ellers* – *gitt* den *enkeltes* evne til å dekke behovene ved hjelp av gitte ressurser (konverteringsevnen eller -faktoren). Videre gir rapporten eksempler på hvilke utslag det å unnlate å følge en slik kapabilitetstilnærming kan ha, og det redegjøres teoretisk for hvordan en kan løse slike problemer ved å legge til grunn rimelige minstenormer for *husholdningsspesifikke* livsoppholds- og bofunksjoner gjennom å benytte seg av henholdsvis SIFO-satser og estimater for lokale leiepriser.

For det tredje redegjør rapporten for hvordan man i praksis kan legge til grunn tilgjengelige SIFO-satser (Forbruksforskningsinstituttet SIFO; se for eksempel Austgulen og Borgeraas 2018) og estimater for lokale leiepriser (fra analyser av Husbankens bostøtteregister) for å komme frem til en rimelig operasjonell definisjon av vanskeligstilthet. Dernest benyttes registerdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB), og det telles opp antall vanskeligstilte etter de nye definisjonene. Rapporten finner at andelen (blant individer) i perioden varierer mellom 3 og 4 prosent i definisjoner som utelukker eiere, og mellom 4,5 og 6,5 prosent i definisjoner som også kan omfatte eiere (for husholdninger er anslagene om lag 0,5–1 prosentpoeng høyere). Det anslås en svak økning i andelene over tid (om lag et halvt prosentpoeng pr. år for individer og husholdninger). Resultatene viser også at ulike varianter av definisjoner som inkluderer eiere (der det legges inn avdragsfrihet og/eller en moderat økning i rentebetalingen) ikke har stor betydning for anslaget om vanskeligstilthetsomfanget.

Videre presenterer rapporten empiriske sammenligninger av nye og foreliggende definisjoner, og det vises at sistnevnte ikke fanger opp det som telles opp i de mer rimelige definisjonene som vi utarbeider. Det viser seg også at særlig definisjoner som kan inkludere visse eiere, oppviser en tydelig sensitivitet overfor et viktig aspekt ved vanskeligstilthet: Slike definisjonere evner i langt større grad enn alle andre rimelige definisjoner å fange opp det persistente eller vedvarende i en situasjon der en stilles overfor noe som nettopp er «vanskelig å komme seg ut av (over tid)». Det anbefales derfor at det videre arbeidet med å anslå av omfanget av vanskeligstilthet legger til grunn en slik definisjon – sammen med indikatorene for inntekt, leiemarkedspriser og nødvendige livsoppholdssatser slik vi har brukt dem her.



---

## Summary

Over the past few years, several attempts have been made to estimate the share of disadvantaged persons and households in the Norwegian housing market (Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen et al. 2017). To date, nine different definitions of who exactly is “disadvantaged” have been put forth:

1. *Low income, in addition insufficient space and/ or high debt burden. Households with savings greater than low-income limit excluded.*
2. *Low income, rents and insufficient space.*
3. *Low income, insufficient space and high debt burden.*
4. *Households that have received housing allowance or social benefits and have insufficient space.*
5. *First income quartile, in addition insufficient space and/ or high debt burden. Households with savings greater than low-income limit excluded.*
6. *Households with no working members and income from welfare insurance less than 2G, in addition insufficient space and/ or high debt burden*
7. *Low income, in addition insufficient space and/ or high dwelling expenses. Households with savings greater than low-income limit excluded.*
8. *Definition 1. for owners and definition 7. for renters.*
9. *Definition 1. In addition, various filters for renters, housing wealth, income transfers shares and age.*

Depending on the definition, estimates of the share of disadvantaged vary from 17,500 to around 260,000 (between 2014 and 2016 period). Partly due to this, and partly due to the fact that the different definitions use a wide array of different criteria, the

Ministry of Local Government and Modernization (KMD) expressed a desire for a “new” definition to be worked out, one that could also possibly subsume different operational choices in a more systematic way. Accordingly, the present report offers new theoretical and operational definitions of “disadvantage in the housing market”, based on a “capability approach” (Sen 1992, 2004 og 2010).

First, the report discusses and presents the theoretical foundations of the *capability approach*. Within this approach, it is essential that the individual household is seen as sufficiently capable (in a dwelling capacity) in terms of the *opportunity* it has for satisfactory dwelling (i.e. a satisfactory dwelling *function*) – given its *resources* and its opportunities for *converting* those resources into a satisfactory function. A crucial point here is that an observed “unsatisfactory” dwelling function (e.g. insufficient space) does not *automatically* imply that the household in question is disadvantaged. Rather, it is so *only* when the *opportunity* for a satisfactory dwelling situation is lacking. In other words, insufficient space is *not a necessary* precondition for being classified as disadvantaged.

Second, the report criticizes the said nine existing definitions, partly since they (many times) see unsatisfactory functions as necessary preconditions, and partly since they lay down *universal* norms or limits for resources and dwelling expenses (as a share of one’s income). The latter situation is equally in contradiction to a capability approach, since it neglects the fact that the individual household’s resources *must be viewed up against* its *needs* for household-specific and satisfactory dwelling and living expenses, *given* its household-specific abilities to *convert* those resources into needs-fulfilment. Further, the report offers examples showing how a departure from the capability approach might result in quite unreasonable classifications, and shows how one might avoid such “problems” by way of utilizing reasonable minimum rates for household-specific living and dwelling expenses.

Third, the report delineates how one in practice may make use of readily available minimum rates for living and dwelling expenses to arrive at reasonable definitions of “disadvantaged in the housing market”. Specifically, this is accomplished by utilizing SIFO-rates for satisfactory living expenses (Consumption Research Norway, SIFO; see for instance Austgulen and Borgeraas 2018) and estimates for local rental prices (from analyses of data in the Housing Allowance Registry of the Norwegian State Housing Bank). With this in place, and using registry data from Statistics Norway (SSB), the present analysis is able to report shares of disadvantaged persons in the range of 3-4 per cent when looking at definitions that exclude homeowners and in the 4.5-6.5 per cent range when looking at all Norwegian residents (with estimates 0.5-1 percentage point higher when looking at households). It is estimated that disadvantage shares rise somewhat during the period of study (by around half a percentage point per year). Furthermore, results indicate that estimates are not very sensitive to different specifications of homeowner dwelling expenses (i.e. to specifications that allow for interest-only payments and/or interest rate shocks).

Lastly, the report presents results from empirical analyses that compares “old” and “new” definitions, and it is shown that the former do not in any straightforward way seem to gauge the tendencies that are characteristic of the latter. Moreover, results from further empirical analyses suggest that “new” definitions that include certain types of homeowners are quite sensitive to a very essential aspect of the “state of being disadvantaged”. More precisely, it seems that such definitions – more than other “new” definitions – fittingly are able to show for a certain “persistence” in a “*lasting* and disadvantaged situation”. Our recommendation is therefore that further work with estimating disadvantaged shares be based on such a definition – together with the indicators for resources (income), local rental prices and satisfactory living expenses as we have presented them here.



---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Den nasjonale strategien *Bolig for velferd* (KMD 2014) beskriver vanskeligstilte på boligmarkedet som «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd». På bakgrunn av denne definisjonen ønsker Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å komme frem til en operasjonaliserbar definisjon som tallfester hvor mange som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Et slikt tall kan inngå som en del av kartleggingen av utfordringene på det boligsosiale feltet. Det vil kunne synliggjøre hvor mange som er vanskeligstilt på boligmarkedet, og si noe om utviklingen i utfordringene over tid. Samtidig er det utfordrende å finne et godt mål på antall vanskeligstilte basert på tilgjengelig statistikk.

I helt enkle vendinger skal det innledningsvis påpekes at enhver tallfesting av antallet vanskeligstilte på boligmarkedet må bygge på en terskelverdi. De som skårer under terskelen er vanskeligstilte, og de som skårer over er ikke vanskeligstilte. Den nøyaktige lokaliseringen av denne terskelen kan være ganske arbitrær, og valget av terskel kan påvirke det beregnede antallet kraftig. En bør også merke seg at slik «hodetellings-tilnærming» ikke nødvendigvis trekker skiller mellom situasjoner hvor mange ligger like under terskelen og situasjoner hvor like mange ligger langt under terskelen. Den samme egenskapen finner man igjen i tradisjonelle fattigdomsmål. I fattigdomsforskningen supplerer man derfor



«tellingene» av fattige med mål for fattigdomsgap (se for eksempel Bradshaw og Huby 2014).

Av ovennevnte grunner er det også blitt argumentert for at beregninger av et *antall* fattige har begrenset sosialpolitisk interesse. Likevel har denne forskningen vært sosialpolitisk viktig fordi den har satt et viktig problem på dagsordenen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har i senere tid utarbeidet et datamateriale basert på registerkoblinger mellom husholdninger og boliger. Dette materialet inneholder alle personer som er registrert som bosatte i privathusholdninger i Norge, og gir nye muligheter til nedbrytning etter geografi og mindre grupper, noe som ikke har vært mulig med de tradisjonelle levekårsundersøkelsene (Levekårsundersøkelsen eller EU-SILC). Samtidig byr også en registerbasert tilnærming på utfordringer, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

En hovedproblemstilling i utlysningen til det foreliggende prosjektet er mulighetene for å finne et godt mål på antall vanskeligstilte basert på ny tilgjengelig statistikk. I utlysningen refereres det til en nylig publisert SSB-rapport (Rustad Thorsen 2017) som presenterer og diskuterer sju ulike mål på det å være vanskeligstilt på boligmarkedet. De ulike målene/definisjonene som rapporten trekker opp utgjør et viktig bakteppe for problemstillingene i utlysningen. KMD nevner også tilleggsforslag til definisjon som ble diskutert på et fagseminar om temaet 2. mai 2017. På dette seminaret presenterte Vista Analyse et «tilleggs-mål» for antall vanskeligstilte på boligmarkedet som KMD ønsker også skal vurderes i prosjektet.

Beregningene av omfanget og sammensetningen av vanskeligstilte hushold og individer i Norge varierer mye etter hvilke kriterier (indikatorer) som er lagt til grunn (Nordvik 2010, NOU 2011:15, Vrålstad 2014, Strand 2013, Rustad Thorsen 2017). I Rustad Thorsen (2017) varierer omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet fra 17 500 til 259 000 i 2015, avhengig av hvilken definisjon som velges. Og, i den grad definisjonen tar hensyn til

priser/leiepriser og boutgifter i forhold til inntekt, skyldes mye av variasjonen her nettopp forskjellene i beregnede pris- og leienivåer. Dette betyr at storbyene, med høye priser, (nødvendigvis) ender opp med relativt flere vanskeligstilte enn andre kommuner – slik at storbyene synes å ha de aller største utfordringene. Men også andre forhold vil ha betydning for omfanget av vanskeligstilte, som andelen aleneboende og andelen innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika (NOU 2011:15). I tillegg finnes det flere studier som tyder på at andelen personer som samtidig har flere og mer sammensatte levekårsulemper er større i storbyene (Brattbakk mfl. 2016).

## 1.2 Problemstillinger

KMD ønsker å få en faglig vurdering av ni mål/definisjoner fra SSB og Vista Analyse, samt eventuelle tilleggforslag til mål/definisjoner som utnytter tilgjengelig statistikk enda bedre. Punktvisse karakteristika for individer/husstander i disse definisjonene er:

1. *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
2. *Lavinntekt, leier og trangbodd*
3. *Lavinntekt, trangbodd og høy gjeldsbelastning*
4. *Husholdninger som har mottatt bostøtte eller sosialstønad og er trangbodd*
5. *Nederste inntektskvartil, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
6. *Husholdninger uten yrkesaktive og ikke inntekt fra folketrygden som overstiger 2G, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning*
7. *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert boutgiftsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
8. *Definisjon 1. for eiere og definisjon 7. for leiere.*

9. *Definisjon 1. I tillegg leietager som eget disjunkt. Tilleggsfiltre for boligformue, inntektsoverførings del av samlet inntekt og alder.*

Nye mål for vanskelighet, som er potensielt mer dekkende enn de ni som det refereres til i utlysningen, skal forankres i en grundig analyse av tilgjengelige data.

Mer spesifikt ønsker KMD at følgende problemstillinger skal belyses:

1. *Hvordan vurderer dere SSBs definisjon 1,5 og 7, samt definisjon 8 og 9? Herunder: Hvor gode er de enkelte indikatorene som utgjør hvert mål, for eksempel beregnede bostgifter, høy gjeldsbelastning, trangboddhet?*
2. *Finnes det andre mål som treffer bedre?*
3. *Hvilket mål anbefales? Det er viktig at dere analyserer målet grundig og gjør rede for styrkene og svakhetene ved målet.*
4. *KMD ønsker også forslag til supplerende indikatorer. Et sett med indikatorer gir et mer sammensatt bilde av dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet eller står i fare for å bli det. Ulike mål vil kunne fange opp ulike typer problemer de vanskeligstilte står overfor. Et indikatorsett gjør det også enklere å formidle kompleksiteten i feltet og peke på viktige tiltaksområder, også utenfor det boligsosiale politikkområdet.*

### 1.3 Fortolkning av problemstillingene

I det første punktet spørres det om en vurdering av SSBs ulike definisjoner av «vanskeligstilthet». Men hva innebærer det å vurdere eller evaluere en definisjon? Det finnes mange ulike typer definisjoner, men et grunnleggende skille går på deskriptive versus stipulative definisjoner. En deskriptiv definisjon beskriver hvordan et ord brukes i praksis. Dermed kan en deskriptiv definisjon være riktig eller feil, sann eller usann, avhengig av om definisjonen fanger opp og avspeiler hvordan ordet faktisk brukes i praksis. I en stipulativ definisjon blir ord derimot definert på en måte som ofte

går på tvers av alminnelig språkbruk. En stipulativ definisjon bestemmer hva meningen skal være i et bestemt område og kan derfor ikke være «feil». Den kan imidlertid være mer eller mindre nyttig eller hensiktsmessig for formålet. Begrepet «vanskeligstilt», slik det i praksis brukes, er et typisk eksempel på en stipulativ definisjon som således ikke kan vurderes opp mot (én) virkelighet (som sann/usann), men opp mot et mer begrenset formål. En vurdering av en stipulativ definisjon er dermed en todelt prosess. Først må formålet som den stipulative definisjon er ment å tjene, presiseres. Gitt formålet, oppstår så spørsmålet om definisjonen er hensiktsmessig når det gjelder å tjene dette formålet.

I utlysningen sies det eksplisitt at formålet er å *kartlegge utfordringene på det boligsosiale feltet og å synliggjøre hvor mange som er vanskeligstilt på boligmarkedet og for å si noe om utviklingen i utfordringene over tid*. Dette gir viktige, men likevel utilstrekkelige holdepunkter for en definisjonsevaluering. Sett fra et metodisk synspunkt bør det i det aller minste skilles klart mellom en teoretisk definisjon og en operasjonell definisjon. Dvs. at man bør ha klart for seg nettopp hva det betyr at for eksempel en lavinntektsgrense (uavhengig av hvordan den måles) inngår i et snevert begrep som «vanskeligstilthet». Dette skillet mangler i Rustad Thorsen (2017), men også i andre empiriske studier (Nordvik 2010, Vrålstad 2014). De ulike forsøk på å operasjonalisere og måle vanskeligstilthet har gjort dette uten en teoretisk forankret definisjon. Uten en slik forankring vanskeliggjøres en evaluering av styrker og svakheter ved de ulike målene.

Gitt en teoretisk forankret definisjon kan de ulike operasjonaliserte målene vurderes langs to grunndimensjoner:

1. I hvilken grad inkluderes enheter (husstander) som ikke tilfredsstillt kravene etter den teoretiske definisjonen?

2. I hvilken grad ekskluderes enheter (husstander) som tilfredsstillter kravene til den teoretiske definisjonen?

Den teoretiske definisjon gir med andre ord en viktig referansemål som de ulike målene og approksimeringene kan vurderes opp mot.

---

## 2 Vanskeligstilte på boligmarkedet – teoretiske perspektiver

### 2.1 «Vanskeligstilthet på boligmarkedet» – et normativt begrep

Vanskeligstilthet på boligmarkedet er et normativt begrep. Hvis en tar utgangspunkt i «konsumentsoverenitet», dvs. at konsumenten står fritt til å disponere og bestemme sitt konsumnivå av ulike varer innenfor egne økonomiske rammer, vil ikke manglende konsum av en bestemt vare vanligvis foranledige oppmerksomhet fra samfunnet i sin alminnelighet. I noen tilfeller ansees imidlertid konsumet av en bestemt vare å være så grunnleggende for nivået av levekår og velferd at underkonsum ansees som relevant for offentlig bistand. Bolig er et eksempel på en slik vare, og de siste årene har det vært en økende politisk trend å øke omfanget av tiltak og virkemidler som settes inn når husstander «underkonsumerer» bolig. Husstander som «underkonsumerer» bolig (eller står i fare for det) blir omtalt som «vanskeligstilte», men så langt har verken grensen mellom akseptabelt konsum og «underkonsum», eller det velferdsteoretiske grunnlaget for å intervenere ved slikt underkonsum, blitt eksplisitt formulert i tidligere analyser av vanskeligstilthet. Følgelig er også begrepet «vanskeligstilte» uklart i et velferdsteoretisk perspektiv. Et underliggende premiss i rapporten er at en teoretisk klargjøring av

begrepet også vil lette den empiriske operasjonaliseringen av det samme. Et første steg i en teoretisk klargjøring er å tydeliggjøre det underliggende normative innholdet i begrepet, og dernest identifisere hva det teoretiske grunnlaget er for det normative innholdet, om noe.

## 2.2 Begrepet «vanskeligstilthet» og dets normative innhold

For å klargjøre begrepets innhold nærmere, dvs. for å berede grunnen for utformingen av en definisjon, er det nødvendig å tydeliggjøre begrepets normative innhold og grunnlaget for dette. Vi skal i det følgende se på to viktige normsett: bolignormer og normer for nødvendig konsum (av annet enn bolig). Det finnes imidlertid et tredje normsett som knytter seg til mobilitet. Gitt de lokale boligmarkedenes store prismessige variasjoner og den sammenpressete lønnsstrukturen i Norge, kan en vanskelig bosituasjon potensielt avhjelpest ved flytting. Dermed reises spørsmålet om det skal stilles krav til mobilitet før et boforhold skal kategoriseres som vanskeligstilt. Dette er imidlertid en problemstilling vi ikke vil ta nærmere opp i denne rapporten.<sup>1</sup>

### 2.2.1 Betydningen av bolignormer

Vanskeligstilte klarer typisk ikke å skaffe seg en tilfredsstillende bolig ved hjelp av egne ressurser på boligmarkedet. Et definatorisk kjennetegn ved vanskeligstilte er derfor at de har boliger med dårlig kvalitet (eller dårligere enn vanlig). Men hvordan skal dårlig (eller dårligere) kvalitet forstås? Begrepet «vanskeligstilte» må, på en eller annen måte, knyttes til normer for boligkvalitet.

Boligkvalitet kan imidlertid forstås langs to dimensjoner: boligstandard og boforhold. Boligstandard sammenstiller boligens

---

<sup>1</sup> Dette tas heller ikke opp i tidligere forsøk på å bestemme en rimelig definisjon (se Vrålstad 2011, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017), men det er selvsagt slik at dette også bør tas opp til (politisk) diskusjon.

fysiske egenskaper med en gitt standard, eksplisitt eller implisitt, mens boforhold sammenstiller boligens fysiske egenskaper med husstandens boligbehov. Mens boligstandard er uavhengig av hvem som bor der, vil boforholdet være avhengig av beboeren og dennes behov. Råte vil være et typisk eksempel på mangel på boligstandard, mens trangboddhet eller manglende tilrettelagt bolig er eksempler på dårlig boforhold (som ikke skyldes boligstandard).

Det første kravet til en definisjon er at det må inneholde en tydeliggjøring og en operasjonalisering av hvilke normsett som ligger til grunn for begrepet. Er disse knyttet til selve boligen eller forholdet mellom husstandens og boligens størrelse, eller begge deler? Det nært beslektede engelske begrepet *housing need* fokuserer nettopp på normene for boligstandard og boforhold. Men, som vi skal se, er det betydelige datautfordringer når det gjelder å foreta slike operasjonaliseringer. Dette gjelder særlig når en definisjon av vanskeligstilthet skal operasjonaliseres med utgangspunkt i registerdata.

## 2.2.2 Betydningen av konsumnormer

Kanskje mindre opplagt er det at vanskeligstilthet på boligmarkedet også avhenger av såkalte konsumnormer, dvs. normer for minstekonsum av alminnelige forbruksvarer. Konsumnormene er relevante fordi de sier hvor høyt boligkonsum husstanden kan ha før det går på bekostning av annet viktig konsum. Med andre ord regulerer konsumnormer hvor stort boligkonsum husstanden har råd til for gitt en inntekt. I Norge er det Forbruksforskningsinstituttet SIFO som tallfester disse normene, kalt SIFO-satser. En mer sofistikert definisjon av «vanskeligstilthet» vil derfor ikke referere bare til bolignormer, men også til normer for konsum av forbruksvarer. Ved en slik tilnærming er en vanskeligstilt husstand på boligmarkedet, en husstand som ikke har økonomiske ressurser til *samtidig* å realisere bolignormene *og* konsumnormene for alminnelig forbruk (utenom bolig). Alternativt formulert: Den vanskeligstilte klarer ikke å finne



en tilfredsstillende bolig som vedkommende har råd til uten at det går på bekostning av utgifter til nødvendig livsopphold.

En viktig implikasjon av en slik utvidet tilnærming er at et (observert) lavt boligkonsum (gitt ved boligstandard eller boforhold) ikke trenger å bety at husstanden er vanskeligstilt, nettopp fordi husstanden kan velge å ha et konsum ut over normene for minstekonsum. Merkonsumet av andre goder kunne da alternativt blitt brukt til å konsumere mer bolig i samsvar med normene for et tilfredsstillende boligkonsum. Alternativt kan en husstand også være vanskeligstilt når den har et tilfredsstillende boligkonsum (som tilfredsstillende minstekravene til boligstandard og boforhold), hvis dette innebærer at den bruker *uforholdsmessig* stor andel av husholdningsbudsjettet på dette, slik at den ikke har nok til å opprettholde et minstekonsum av alminnelige forbruksvarer målt ved konsumnormene. I den engelskspråklige litteraturen fanges slike tilfeller opp gjennom bruken av begrepet *affordability* (Hancock 1993, Bramley 2012).

Det er en viktig praktisk forskjell på konsumnormer målt for eksempel ved SIFO-satser, og bolignormer som trangboddhetsnormer. Konsumnormene er målt i kroner, mens for eksempel trangboddhetsnormene er målt i antall kvadratmeter eller antall rom relativt til husstandsmedlemmer. Siden vi kjenner til hva det koster å realisere et «vanlig» livsoppholdskonsum (gjennom SIFO-satsene), kan vi sammenstille disse direkte med residualinntekt (inntekten som er igjen etter at boutgiftene er dekket), for å se om en gitt husstand har økonomisk mulighet til å realisere de nevnte livsoppholdsnormene. Vi kan ikke gjøre tilsvarende med trangboddhetsnormene. Vi kan ikke sammenstille husstandens inntekt (målt i kroner), etter at nødvendig livsoppholdskonsum er dekket, med et trangboddhetsmål (målt i kvadratmeter og/eller antall rom pr. person el.), for å se om husstanden har nok midler igjen til å unngå trangboddhet. Her trenger man i tillegg et mål for «tilgjengelige» boutgifter pr. kvadratmeter og/eller antall rom. Siden det er stor prisvariasjon mellom lokale boligmarkeder, fordrer dette kjennskap til (lokale)

tilgjengelige boligpriser der husstanden er lokalisert. Denne problemstillingen oppstår ikke i samme grad for konsum utenom bolig, fordi alminnelig konsum utviser langt mindre geografisk prisvariasjon. Problemstillingene og utfordringene knyttet til denne asymmetrien mellom bolignormer og konsumnormer kommer vi nærmere inn på i senere kapitler.

## 2.3 Konsumnormer i et velferdsøkonomisk perspektiv

En utfordring med begrepet «vanskeligstilthet» og de bolig- og konsumnormer begrepet bygger på, er å finne et teoretisk grunnlag for å begrunne og rettferdiggjøre disse normene på, og ikke minst hvordan de kan danne grunnlag for markedsmessig intervensjon i situasjoner hvor husholdningene mangler økonomiske ressurser for å realisere sitt konsum i samsvar med slike normer. Finnes det et teoretisk grunnlag for den konsumnormeringen som begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» innebærer?

Innenfor tradisjonell velferdsøkonomi eksisterer ikke begrepet konsumnorm, hverken for bolig eller annet «nødvendig konsum». Konsumentsoverenitet tilsier at konsumenten bør stå fritt til å disponere og bestemme sitt konsumnivå av ulike varer innenfor sine egne økonomiske rammer, siden den enkelte konsument best vet hvilken nytte hun har av forskjellige goder. Manglende konsum av en bestemt vare er uttrykk for individuelle preferanser og vil vanligvis ikke foranledige oppmerksomhet fra samfunnet i sin alminnelighet. I økonomifaget er det trivielt at konsumentens mulighetsområde innsnevres når prisene går opp eller inntekten går ned. Velferdsøkonomien selv har ikke begreper for at dette mulighetsområdet kan snevres inn så mye at det i normativ forstand vil medføre et for lavt konsum. Nyere retninger i velferdsøkonomi har imidlertid i større grad tatt høyde for denne begrensningen slik at konsumnivået for visse typer varer kan sies å være «for lavt» i en teoretisk forstand. Denne teoretiske utviklingen

kalles *Capability Approach*, eller «kapabilitetstilnærming», og teorien ble utviklet av den indiske økonomen Amartya Sen, som i 1998 fikk nobelprisen for sine banebrytende bidrag til velferdsøkonomifeltet. Kapabilitetstilnærmingen utgjør et mulig grunnlag for «vanskeligstilthet»-begrepet og dets underliggende konsumnormering vi har diskutert hittil. Siden det primære fokuset i kapabilitetstilnærmingen er på kapabiliteter og ikke på funksjoner, foretas en konsumnormering som langt på vei kan sies å være i samsvar med prinsippet om konsumentsoverenitet, som vi skal se i neste avsnitt.

## 2.4 Kapabilitetstilnærmingen som mulig grunnlag for «vanskeligstilthet» og konsumnormering

Amartya Sen utviklet den såkalte kapabilitetstilnærmingen for å imøtekomme kritikken av at inntekt alene kan være et utilstrekkelig mål på økonomisk ulikhet. Grunnen til dette er at kjennskap til individers inntekt ikke sier noe om hva individene er i stand til å *oppnå* med sin inntekt. Derfor mener han at likhet i inntekt og formue, eller i økonomiske ressurser, ikke nødvendigvis sikrer likhet i levekår. Når vi observerer husstander som har vanskeligheter på boligmarkedet, er ikke dette nødvendigvis uttrykk for uheldig eller skjev inntektsfordeling, selv om det i mange tilfeller kan være et bakenforliggende problem. Derfor kan heller ikke utfordringer med vanskeligstilte på boligmarkedet reduseres til et inntektsfordelingsproblem.

Vi har tidligere påpekt at begrepet «vanskeligstilte» innebærer en normering av boligkonsum og annet konsum, og at tradisjonell velferdsøkonomi i utgangspunktet gir ikke grunnlag for slike normeringer. Ifølge Sen har det velferdsteoretiske begrepsapparatet vært for snevert, og han innfører derfor tre nye

nøkkelbegrep som muliggjør konsumnormering i en velferdsøkonomisk forstand: funksjon (*functionning*), kapabilitet (*capability*) og konverteringsfaktor (*conversion factor*). Vi skal nå sei nærmere på innholdet i dette begrepsapparatet og hvordan det kan være relevant for å belyse og avgrense vanskelighetstilthetsbegrepet.

#### 2.4.1 Bolig som en grunnleggende funksjon

Funksjoner er i denne sammenhengen aktiviteter og tilstander som individer har grunn til å verdsette. Sens funksjonsbegrep har stor spennvidde og dekker hele spekteret fra det helt basale som å spise seg mett og kunne skrive og lese til det stemme ved valg, ytre seg fritt, ta utdanning, ha inntektsgivende arbeid i samsvar med sin utdanning osv. Sen kommer ikke med en opprøpning av hvilke funksjoner som skal regnes som grunnleggende, men mener at dette er en oppgave som det enkelte samfunn gjennom demokratiske prosesser og offentlig debatt må og bør komme fram til på egen hånd:

*The problem is not with listing important capabilities but with insisting on one predetermined canonical list of capabilities, chosen by theorists without any general social discussion or public reasoning. To have such a fixed list, emanating entirely from pure theory, is to deny the possibility of fruitful public participation on what should be included and why....public discussion and reasoning can lead to a better understanding of the role, reach, and the significance of particular capabilities. To insist on a fixed forever list of capabilities would deny the possibility of progress in social understanding and also go against the productive role of public discussion, social agitation, and open debates.*

Sen (2004).

Selv om Sen primært er mer opptatt av individenes mulighet til å utøve en funksjon (kapabilitet) enn selve funksjonsutøvelsen, gir ikke kapabilitetstilnærmingen et eksplisitt holdepunkt for å betrakte bolig som en grunnleggende funksjon (eller kapabilitet). Det er allikevel lite uenighet rundt boligens status som et grunnleggende velferdsgode. Eksempelvis slår FN's

Menneskerettighetserklæring § 25 fast at «enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser [...]». Dette er fulgt opp i norsk sammenheng gjennom at målet for boligpolitikken er at alle skal bo trygt og godt. «Å bo trygt og godt» er funksjon i kapabilitetstilnærmingens terminologi. Det vil være i samsvar med teorien at den regnes som en grunnleggende funksjon siden den er et resultat av en demokratisk forankret kollektiv beslutning.

Hvorvidt en husstand utøver bofunksjonen eller ikke, det vil si om den «bor trygt og godt» eller ikke, er et spørsmål om hvilke bolig- og konsumnormer som legges til grunn. Kapabilitetstilnærmingens primære fokus er ikke om husstandene kan sies å utøve bofunksjonen, men om husstandene har reell mulighet (kapabilitet) til å velge å utøve denne funksjonen, for gitte bolig- og konsumnormer. På denne måten er normer for funksjonsutøvelsen en integrert del av det velferdsteoretiske rammeverket som kapabilitetstilnærmingen utgjør.

#### 2.4.2 Bokapabiliteten = den reelle muligheten til å bo tilfredsstillende (eller «trygt og godt»)

Kapabilitetstilnærmingen fokuserer altså ikke primært på funksjoner, men på individenes muligheter til å utøve dem. Kapabiliteter er den reelle muligheten til å oppnå eller utøve slike funksjoner. Et viktig poeng er at manglende utøvelse av en bestemt funksjon ikke trenger å være uttrykk for manglende mulighet eller kapabilitet. Sen, som har arbeidet mye med sultkatastrofer, bruker ofte tilgang til mat som eksempel. Han illustrerer forskjellen mellom funksjon og kapabilitet ved verbene «sulte» og «faste». En som sulter, mangler kapabiliteten til å utøve funksjonen «å spise seg mett». En som faster, derimot, har kapabiliteten, men velger å avstå fra å utøve den.

Et viktig spørsmål oppstår: bør fokuset i politikktutforming rettes mot funksjon eller kapabilitet? Sen mente at politikkenes primære

oppgave er å sikre folks kapabiliteter og ikke funksjoner. Ved å rette fokuset mot kapabilitetssikring heller enn funksjonssikring, påtvinger ikke politikerne noen form for paternalisme over individene, men utviser respekt for den enkeltes autonomi og oppfatning av hva det gode liv består av. I forlengelsen av antipaternalisme-argumentet og den underliggende respekten for den enkeltes autonomi og aktørskap, vil målet for politikken være å sikre (mest mulig) likhet i muligheter, ikke i utfall. Det er opp til individet hvordan mulighetene forvaltes og hva som blir utfallet av mulighetene som politikken forsøker å sikre. Ved at kapabilitetstilnærmingen fokuserer på kapabiliteter heller enn hvordan funksjonene faktisk utøves, så er tilnærmingen langt på vei i samsvar med prinsippet om konsumentsoverenitet. Ifølge kapabilitetstilnærmingen bør ikke målet være at alle skal bo trygt og godt, men at alle får reell mulighet til å bo trygt og godt. Politikken vil dermed fortsatt kunne være vellykket selv om ikke alle nødvendigvis vil benytte seg av en slik tilgang.

Vi vil videre i denne rapporten ha fokus på funksjonen «å bo tilfredsstillende» og kapabiliteten til å utøve denne funksjonen. Men, som vi skal se, er det flere grunner til ikke å analysere bofunksjonen og bokapabiliteten isolert, men se dem i sammenheng med andre viktige funksjoner og kapabiliteter.

### 2.4.3 Hva bestemmer bokapabiliteten?

Hva må til for at alle individer skal ha reell mulighet til å utøve bofunksjonen, det vil si å bo tilfredsstillende («trygt og godt»)?

For å besvare dette spørsmålet får vi bruk for det tredje grunnbegrepet i kapabilitetstilnærmingen, nemlig «konverteringsfaktor». Konverteringsfaktoren sier noe om i hvilken grad individet klarer å omforme ressurser til funksjoner. For eksempel vil en fysisk handikappet person eller en person som ikke har lært å sykle ha en lav konverteringsfaktor når det gjelder å omforme ressursen «sykkel» til funksjonen «å sykle».

Sykkelkapabiliteten vil dermed både være bestemt av ressurstilgangen (sykkelen) og konverteringsfaktoren (evnen til å sykle).

Et viktig poeng er at individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer kompliserer forhold mellom ressurstilgang og kapabilitet. Så selv om ressurstilgang og kapabiliteter ofte vil være sterkt korrelerte, trenger ikke nødvendigvis en rimelig god ressurstilgang sikre kapabiliteter. Individets muligheter til å nyttiggjøre egne ressurser må også trekkes inn.

*A person with severe disability cannot be judged to be more advantaged merely because she has a larger income or wealth than her able-bodied neighbor.*  
Sen (2009:124).

For å forstå sammenhengen mellom ressurser og kapabilitet, må vi, som sykkelkseksempelen illustrerer, ha kjennskap til individets konverteringsfaktor. Individets konverteringsfaktor er imidlertid ikke bare bestemt av individuelle forhold.

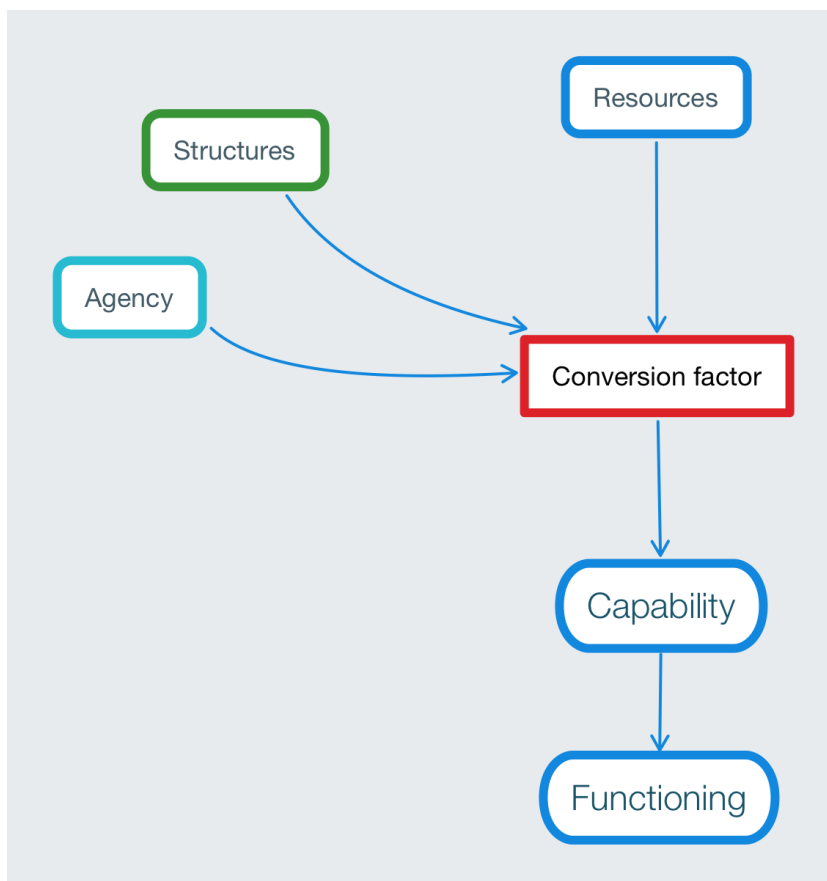
*Different people can have quite different opportunities for converting income and other primary goods into characteristics of good living and into the kind of freedom valued in human life. Thus, the relationship between resources and poverty is both variable and deeply contingent on the characteristics of the respective people and the environment in which they live – both natural and social.*

Sen (2009 : 126).

I boligsosial sammenheng vil lokale variasjoner i markedsforhold kunne ha stor innvirkning på individenes konverteringsfaktorer, altså mulighetene til å omforme økonomiske ressurser som inntekt og formue til å sikre seg utøvelse av bofunksjonen. Høye priser og ulike former for diskriminering er eksempler på at lokale markedsforhold innvirker negativt på individenes konverteringsfaktorer og potensielt underminerer individenes bokapabiliteter.

Sen åpner opp for et komplekst samspill når det gjelder hva som bestemmer individenes konverteringsfaktorer. Skjematisk kan disse deles inn i to hovedkategorier: individuelle (som vi kan kalle for aktørskap) og strukturelle. Sammenhengen mellom begrepene i kapabilitetstilnærmingen kan illustreres i figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1 *Oversikt over kapabilitetstilnærmingens grunnbegreper og sammenhengen mellom dem*



La oss se nærmere på hvordan kapabilitetstilnærmingens tankeskjema, illustrert i figuren over, brukes til å analysere begrepet «vanskeligstilb». «Vanskeligstilhet» representerer ofte en manglende utøvelse av bofunksjonen, for eksempel gjennom



observert trangboddhet. I kapabilitetstilnærmingen vil manglende utøvelse av bofunksjon først utgjøre et boligpolitisk problem dersom det også er et uttrykk for manglende bokapabilitet. For å fastslå om det faktisk foreligger manglende bokapabilitet, må vi imidlertid se på to størrelser: individets ressurstilgang, for eksempel målt ved inntekt, og individets konverteringsfaktor. Som vi ser av skjemaet vil et kapabilitetsproblem oppstå hvis individet enten har for lav konverteringsfaktor og/eller for lite ressurser eksempelvis målt ved lavinntektsbegrepet. Et eksempel på det første kunne være et fysisk handikap som vanskeliggjør boforholdet uten en eller annen form for tilrettelegging. Individets konverteringsfaktor kan også påvirkes av strukturelle forhold. Et eksempel her kan være prisdiskriminering på leiemarkedet på grunnlag av etnisitet, som medfører at individet betaler høyere pris enn andre, og som dermed gjør det vanskeligere å omforme ressurser til bofunksjon (lavere konverteringsfaktor).

*One of the central issues in this context is the criterion of poverty. The identification of poverty with low income is well established, but there is, by now, quite a substantial literature on its inadequacies.*

Sen (2009: 123).

Kapabilitetstilnærmingen utfordrer nettopp tradisjonelle fattigdomsmål hvor lavinntekt er det eneste kriteriet. Sen peker, som vi har sett, på svakhetene ved å bruke inntekt som en kapabilitetsindikator, og tilsvarende på problemet med å forstå fattigdom som utelukkende bestemt av lav inntekt. Individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer (både som følge av individuelle variasjoner og strukturelle forhold) innebærer at fattigdom er et betydelig mer komplekst og sammensatt fenomen enn det som fremgår av inntektsfordelingen alene. Ifølge Sen er fattigdom ikke bare mangel på inntekt, men mangelen på reelle muligheter til å utøve viktig funksjoner som det å bo tilfredsstillende. Dette kan skyldes lavinntekt, men det kan også skyldes en rekke andre faktorer som gir seg utslag i en redusert konverteringsfaktor.

Nasjonale fattigdomsmål er blitt mye brukt som en indikator på kapabilitet i tidligere empiriske analyser av omfanget av vanskeligstilte. Sen observerte at en relativ definisjon av fattigdom kan gi det absurde resultatet at ingen er fattige i et samfunn hvor alle sulter (Sen 2010). Dette er en viktig observasjon i denne sammenheng. Bokapabiliteten er en absolutt størrelse. Enten har man mulighet til å utøve bofunksjonen, eller ikke. Problemet med lavinntekt som indikator på bokapabilitet, er at et relativt mål brukes til å måle noe som er absolutt. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3 og 4, der vi tar opp ytterligere vanskeligheter som bruken av slike mål medfører.

Fattigdom forstås av Sen som et uttrykk for manglende kapabiliteter. Men mens mangelfullt utøvde funksjoner kan observeres, kan kapabiliteter ikke observeres. Det er imidlertid problematisk i mange tilfeller å slutte fra manglende funksjon til manglende kapabilitet. Individene kan ha reell mulighet til å bo tilfredsstillende, men likevel kan de av ulike grunner velge å avstå fra denne, jf. fasteeksempelet til Sen. Manglende kapabiliteter skyldes enten mangel på ressurser og/eller utfordringer med å konvertere ressurser til funksjon. Å slutte fra tilfredsstillende ressurstilgang, for eksempel inntekt høyere enn lavinntektsgrensen, til bokapabilitet er også problematisk på grunn av muligheten for reduserte konverteringsfaktorer. Hverken ikke-tilfredsstillende funksjonsutøvelse eller ikke-lavinntekt er i utgangspunktet ønsket indikatorer. Dersom ingen av disse er gode indikatorer på kapabilitet, hvilket alternativ skal vi da bruke i stedet? Denne problemstillingen kommer vi tilbake til i detalj i kapittel 3 og 4.

## 2.5 Tilløp til kapabilitetstenkning i tidligere arbeider

Vi vil i dette delkapittelet se at flere tidligere norske arbeider på det boligsosiale feltet formulerer flere sentrale innsikter fra

kapabilitetstilnærmingen og har således inneholdt «kimen» til en kapabilitetsbasert definisjon av «vanskeligstilthet». Styrken i kapabilitetstilnærmingen ligger derfor ikke primært i nye innsikter, men i det at disse forklares og tydeliggjøres gjennom teoriens begrepsapparat, samt at innsiktene plasseres inn i et helhetlig og systematisk rammeverk. Uten forankring i et teoretisk rammeverk får kapabilitetstinsiktene fra tidligere studier preg av å være ad hoc.

### 2.5.1 Lavinntekt som kapabilitetsindikator

Hvis det boligpolitiske målet er at alle skal bo godt, og at vanskeligstilte på boligmarkedet typisk bor dårligere enn andre, hvorfor er ikke dette tilstrekkelig for å si at person eller husstand er vanskeligstilt?

En mulig forklaring er at inntekt forstås som en viktig kapabilitetsindikator, og at inntekter over et visst nivå er en sterk indikasjon på at husstanden har en reell mulighet til å bo tilfredsstillende, selv om den av en eller annen grunn ikke velger å gjøre det.

At definisjonen av vanskeligstilte i de fleste varianter består av et inntektsfilter kan dermed tolkes som at den er i samsvar med kapabilitetstilnærmingen. Husstander med inntekter utover et visst inntektsnivå antas å besitte bokapabiliteten, selv om individet har valgt å avstå fra å utøve den.

*[...] når et hushold har boforhold som av samfunnet defineres som dårlige og uverdige og samtidig har en privatøkonomi som tilsier at de kunne ha skaffet seg tilfredsstillende boforhold, så definerer vi dem ikke som vanskeligstilte på boligmarkedet.*

Nordvik (2010: 31)

En lignende formulering finnes i *Rom for alle*:

---

*Det antas at når husstander med lave inntekter ikke har gode boforhold, så er deres handlingsrom til å skaffe seg dette for lite.*

NOU (2011: 12 : 41).

Altså: En husstand med lavinntekt mangler bokapabilitet, og en husstand som ikke har lavinntekt antas å besitte bokapabilitet. Men hvis boligkapabiliteten sikres ved ikke-lave inntekter, oppstår utfordringen med å identifisere inntektsgrensen hvor dette skjer.

*[...] hvor den lavinntektsgrensen settes er en vurderingssak. Dels vil en slik vurdering måtte gjøres individuelt ut fra et boligsosialt skjønn, altså med utgangspunkt i kompetanse i boligsosialt arbeid [...]. Et viktig poeng er at når vi velger å trekke grensen ved andre desil i inntektsfordelingen, er dette et stykke på vei en noe tilfeldig grense, på samme måte som en fattigdomsgrense på 50 eller 60 prosent av medianinntekten også kan sies å være arbitrær.*

Nordvik (2010).

Men ifølge kapabilitetstilnærmingen er det enda mer problematisk å anta at bokapabilitet sikres gjennom ikke-lavinntekt, også selv om det skulle være mulig å definere en lavinntektsgrense rimelig presist. Like lite som lavinntekt i seg selv impliserer mangel på bokapabilitet (flere lavinntektshusstander bor bra), så impliserer heller ikke ikke-lavinntekt at individet eller husstanden besitter bokapabilitet ifølge kapabilitetstilnærmingen. Den kompliserende elementet som er utelatt fra ligningen er konverteringsfaktorbegrepet, som tidligere påpekt. Å slutte fra ikke-lavinntekt til bokapabilitet forutsetter at individet ikke har utfordringer med å konvertere ressurser til å utøve en bofunksjon. Men en antagelse om en ikke-reduisert konverteringsfaktor vil i mange tilfeller ikke være oppfylt. En husstand kan eksempelvis ha et inntektsnivå som under normale omstendigheter ville vært tilstrekkelig til å besitte en bokapabilitet, men kan på grunn av et fysisk handikapp som svekker konverteringsfaktoren, likevel mangle en reell mulighet til å løse sitt problem.

I en interessant fortolkning av Sens kapabilitetstilnærming viser Dagsvik (2013) hvordan man kan betrakte kapabiliteten som generert av en inntekt som varierer (i en *random fashion*) mellom aktører. I vår sammenheng kan dette ses som et argument for at inntektsgrensen for å falle inn under posisjonen «vanskeligstilb» varierer mellom individer. Aggregering opp til samlemål blir dermed en ikke-triviell øvelse. Et av delspørsmålene vårt prosjekt skal diskutere, er om 60 prosent av medianen eller nedre kvartil er en hensiktsmessig avgrensing av «lavinntekt». Utstyrt med Dagsviks *random scale*-fortolkning av Sen er dette spørsmålet enkelt å besvare: Ja, det er hensiktsmessig å bruke begge avgrensningene.

### 2.5.2 Betydningen av konverteringsfaktorer

Vi har sett at individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer skaper utfordringer med slutningen fra ikke-lavinntekt til bokapabilitet. Utfordringene med individuell variasjon i konverteringsfaktorer er langt på vei erkjent i tidligere arbeider.

*Når vi bruker inntekt til å avgrense får vi ikke identifisert dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet på grunn av kroniske dårlig evne til å holde orden på både sin egen privatøkonomi og andre aspekter i livet.*  
Nordvik (2010:22).

Aktørskapets betydning for konverteringsfaktoren ble også tydelig erkjent i NOU 2011:12, der konverteringsfaktoren betegnes som ikke-økonomiske ressurser:

*Ikke-økonomiske ressurser kan være viktige for muligheten til å skaffe seg og opprettholde et godt boforhold. Å opprettholde et boforhold fordrer at man klarer å håndtere egen økonomi, betale regninger i tide og mestre praktiske oppgaver ved boforholdet. Sosial og kulturell kompetanse kan også være viktig. For eksempel vil muligheten på leiemarkedet ikke bare avhenge av at man er en god leietager, men også evnen til å signalisere på en troverdig måte at man er det. Evnen til å utnytte sine økonomiske ressurser har også betydning. Noen*

---

*klarer seg godt med lite, mens andre kan komme langt dårligere ut med samme ressurstilgang.*

NOU (2011:12:41).

Det er ikke bare individuelle forhold som har betydning for konverteringsfaktoren. Også strukturelle forhold som lokale markedsbetingelser kan ha stor betydning for individenes konverteringsfaktorer.

*Leie- og boligpriser varierer over tid, og fra sted til sted. Et ressursnivå som er tilstrekkelig til å skaffe gode boforhold i ett boligmarked, vil kunne være utilstrekkelig i et annet.*

ibid.

Det kan på denne bakgrunn være rimelig å utfordre ideen om hvorvidt «vanskeligstilhet» overhodet kan sies å være en egenskap ved individer eller husstander.

*Det å være vanskeligstilt på boligmarkedet er ikke en egenskap ved bare hushold/personer, det er mer et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på et lokalt boligmarked og innbyggernes ressurser. Likheten med den måten man definerer funksjonsbemming som misforhold mellom funksjonsevne og omgivelser er tydelig.*

Nordvik (2010:26).

Selv om det sitatet over er uttrykk for en tydelig forståelse for sammenhengen mellom strukturelle forhold og individets/husstandens konverteringsfaktor, er det litt misvisende i et kapabilitetsperspektiv å si at vanskeligstilthet primært skyldes misforhold mellom lokale markedsbetingelser og individenes ressurser. Mer presist er det å si at individenes konverteringsfaktorer bestemmes i et samspill mellom individuelle og strukturelle faktorer, og dernest at en redusert konverteringsfaktor i seg selv, eller i kombinasjon med lavinntekt, kan være tilstrekkelig for «vanskeligstilthet» eller tap av bokapabiliteten.

### 2.5.3 Er det overhodet mulig å identifisere «vanskeligstilte» empirisk?

I artikkelen *Virkemidler i den boligsosiale politikken* (2008) utfordrer Viggo Nordvik både nytten av og muligheten til å utforme en definisjon av «vanskeligstilte» som i tilstrekkelig grad kan fange det mangfoldet av situasjoner og utfordringer som kjennetegner det boligsosiale feltet.

*Både i Norge og i andre land med en ambisjos boligpolitikk er det utviklet en omfattende meny av virkemiddel. Dette gjør til dels den boligsosiale politikken ugjennomsiktig og lite oversiktlig, men er nødvendig for å kunne avhjelpe det mangfold av situasjoner og problemer som finnes innen gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet*  
Nordvik (2008:10).

Nordvik setter her spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig det er å utvikle presise mål på omfanget av «vanskeligstilthet». Dette kan oppfattes som at man må fortolke slike omfangsmål med forsiktighet og gjerne supplere med et boligsosialt skjønn. I et kapabilitetsperspektiv peker sitatet mot feltets iboende kompleksitet og sammensatte karakter slik det fanges opp gjennom konverteringsfaktorbegrepet. «Bakkebyråkrater» vil i direkte kontakt med vanskeligstilte ofte kunne ha større innsikt i konverteringsfaktorvariasjon, noe som vil være vanskelig å fange opp i statistiske analyser (vi vender tilbake til dette poenget i kapittel 3 og 4).

Artikkelen avsluttes med et definisjonsforsøk som tilsynelatende kan fortolkes som pessimistisk når gjelder å fange opp de komplekse identifikasjonsutfordringene som begrepet «vanskeligstilte» står i.

*Mitt oppriktige forslag er derfor at man definerer vanskeligstilte på boligmarkedet ved hjelp av tautologi: De vanskeligstilte på boligmarkedet er de som har vansker på boligmarkedet.*

Nordvik (2008:15).

Det er kanskje ikke opplagt hvorfor dette definisjonsforsøket bør tas alvorlig, men forsøket er i samsvar med grunnpremissene i kapabilitetstilnærmingen. Når det observeres at et individ eller husstand utøver en ikke-tilfredsstillende bofunksjon, trenger ikke det bety at individet mangler bokapabilitet. Bokapabilitet er muligheten til å velge å bo tilfredsstillende, som individet kan benytte seg av eller ikke. Funksjon forholder seg til kapabilitet som det aktuelle forholder seg til det mulige. Hvordan kan en vite at denne valgmuligheten faktisk fantes hvis individet ikke benyttet seg av den? Hvordan kan vi i det hele tatt fastslå eksistensen av en valgmulighet når individet ikke benyttet seg av den? Dette problemet forsterkes av de utfordringene vi har sett når det gjelder å slutte fra ikke-lavinntekt til kapabilitet. På dette problemet foreslår Sen en mulig løsning som ligner på Nordviks tautologi:

*Sometimes the nature of counterfactual choices are very easy to guess, e.g. that people would choose to avoid epidemics, pestilence, famines, chronic hunger. The elimination of these unloved things, through public policy aimed at giving people what they would want, can be seen as an enhancement of people's real freedom. In this sense, even simple observations of realized states may have direct relevance to the analysis of freedoms enjoyed [...].*

Sen (1992:78).

Med andre ord: Når et individ befinner seg i en vanskelig bosituasjon, er det rimelig å anta at individet ikke har hatt mulighet til å velge å bo på en bedre måte. En ikke-tilfredsstillende bofunksjon kan derfor potensielt fungere bedre som kapabilitetsindikator enn ikke-lavinntekt. Allikevel vil slutningen fra en ikke-tilfredsstillende bofunksjon til manglende bokapabilitet ha størst gyldighet i tilfeller i med prekære bosituasjoner.

«Vanskeligstilthet» blir vanligvis brukt som et dikotomt begrep:

Enten er en person vanskeligstilt eller ikke. Siden

«vanskeligstilthet» ikke graderes, differensieres det heller ikke mellom lettere og tyngre/alvorligere former for «vanskeligstilthet».



I de lettere tilfellene vil slutningen fra ikke-tilfredsstillende funksjonsutøvelse til manglende kapabilitet være mindre sikker. Det vil i disse tilfellene være hensiktsmessig å supplere med ytterligere indikatorer, som mål på husstandens økonomiske ressurstilgang. Økonomisk mål på kapabilitet, som for eksempel inntekt over en lavinntekstgrense, bør ta høyde for eventuelle utfordringer med husstandens konverteringsfaktor.

Distinksjonene mellom ressurser, kapabiliteter og funksjon og rollen til (aktørspesifikke) konverteringsfaktorer kan virke noe fremmed. Vi mener imidlertid at innsiktene bak distinksjonene også kan gjenfinnes i den boligsosiale praksisen i Norge. Eksempelvis fant Sandlie og Nordvik (2009) at mange kommuner tar utgangspunkt i SIFO-satsene når de vurderer startlånsøkeres tilbakebetalingsevne. De understreket imidlertid at satsene var et utgangspunkt for vurderingene. Noen søkere ble vurdert som å ha sterk motivasjon og evne til å økonomisere og kunne da innvilges lån, selv med inntekter som ikke strakk til (til både SIFOs standardforbruk og tilbakebetaling av lånet), mens andre, med for eksempel betalingsanmerkninger og/eller historie med manglende husleiebetalinger i kommunale boliger, ikke fikk startlån selv om de oppfylte et sett med «manisk-mekaniske» kriterier. Disse opplysningene ble hentet fra intervjuer i kommuner om hvordan de vurderte søkere til startlån. En kan merke seg at en av kommunene selv nevnte at «enkelte fremmedkulturelle søkere var flinkere til å klare seg på begrensede økonomiske midler enn mange av de norske søkerne» (uten at de eksplisitt ble spurt om dette). Dette er viktig fordi det viser at kommunene den gangen (i 2009) tok hensyn til at hushold varierer i sin evne til å omsette, eller konvertere, ressurser til kapabiliteter.

## 2.6 Utledningen av en kapabilitetsbasert definisjon av «vanskeligstilthet»

Vi skal i dette delkapittelet vise hvordan kapabilitetstilnærmingen kan brukes til å utforme en teoretisk definisjon av «vanskeligstilte på boligmarkedet». Denne definisjonen vil bli brukt som utgangspunkt for omfangsanalysene i kapittel 4. Den vil også brukes som et *referansemål* for evaluering av tidligere definisjoner og operasjonaliseringene av disse (se særlig Rustad Thorsen 2017 og Ekhaugen mfl. 2017).

Den teoretiske definisjonen gir oss en viktig avklaring på hva vi faktisk er ute etter å finne i de empiriske analysene i kapittel 3 og 4, herunder hvilke variabler eller indikatorer som bør tas utgangspunkt i. Et sitat fra Platons dialog *Menon* illustrerer betydningen av en teoretisk definisjon før empirien innhentes:

*How will you look for it, Socrates, when you do not know at all what it is?  
How will you aim to search for something you do not know at all? If you  
should meet with it, how will you know that this is the thing that you did not  
know?*

-Platon

## 2.6.1 En teoretisk definisjon basert på bofunksjon og bokapabilitet

Vi så i delkapittel 2.4 hva kapabilitetstilnærmingen i hovedtrekk går ut på og hvordan den brukes til å evaluere teoretiske utfordringer knyttet til tidligere definisjonsforsøk. En første tilnærming til teoretisk definisjon tar utgangspunkt i begrepsapparatet i kapabilitetstilnærmingen og sammenhengen mellom begrepene illustrert i figur 2.1.

### **Teoretisk definisjon Ia:**

*Person/ husstand  $\times$  er vanskeligstilt hvis og bare hvis*

*1)  $\times$  har en ikke-tilfredsstillende utøvelse av bofunksjon*

*og*

*2)  $\times$  mangler bokapabilitet (reell mulighet til å utøve bofunksjonen) som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/ eller redusert konverteringsfaktor.*

**Ia** kan alternativt formuleres uten begrepsapparatet brukt i kapabilitetstilnærmingen.

### **Teoretisk definisjon Ib:**

*Person/ husstand  $\times$  er vanskeligstilt hvis og bare hvis*

*1)  $\times$  har en ikke-tilfredsstillende bosituasjon*

*og*

*2)  $\times$  mangler muligheten til å få en tilfredsstillende bosituasjon som følge av mangelfulle økonomiske ressurser og/ eller reduserte muligheter til å omforme økonomiske ressurser til boformål.*

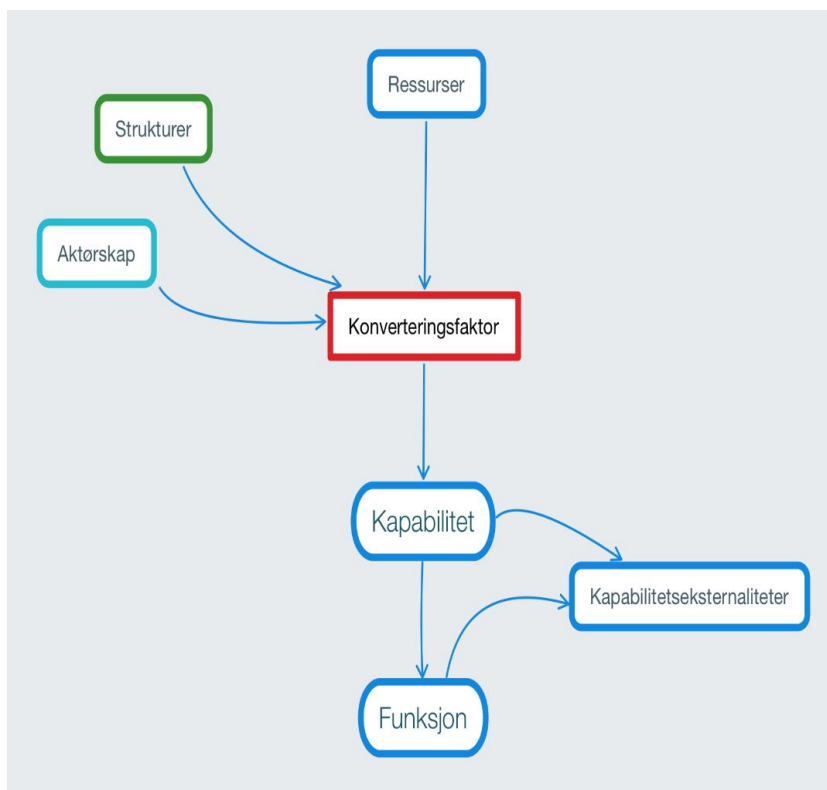
Det kan imidlertid innvendes at de teoretiske definisjonsforsøkene (Ia og Ib) har den svakhet at de ser på bokapabiliteten isolert fra

---

individets eller husstandens sett av kapabiliteter på *andre* viktige velferdsområder. Dette kan være uheldig hvis bokapabiliteten går på bekostning av andre kapabiliteter. I slike tilfeller kan vi snakke om at det finnes kapabilitetseksternaliteter. En sikring av en bokapabilitet kan potensielt både fremme og hemme andre viktige kapabiliteter. Dermed kan vi snakke om både positive og negative kapabilitetseksternaliteter. Sikring av bokapabiliteten, og dermed bofunksjon, kan fortrenge annet viktig konsum. Muligheten til å kunne konsumere et minimum av andre varer enn bolig kan forstås som en viktig kapabilitet i seg selv. Når boligkonsum går på bekostning av annet viktig konsum, så har konsumenten i realiteten ikke råd til det nivået av boligkonsum vedkommende har.

En utforming av en definisjon av «vanskeligstilthet» bør derfor ta høyde for sammenhengen mellom boligkonsum og annet konsum. Å ha et tilfredsstillende boligkonsum har vi, innenfor en kapabilitetstilnærming, betegnet som å utøve en tilfredsstillende *bofunksjon*, slik at det å ha et nødvendig konsum av andre varer enn bolig kan betegnes som å utøve en *livsoppholdsfunksjon*. Muligheten til å utøve livsoppholdsfunksjonen kan vi tilsvarende betegne som *livsoppholdskapabiliteten*. En politisk relevant og operativ definisjon bør ta høyde for dette samspillet, samt unngå at sikring av bokapabiliteten potensielt går på bekostning av andre viktige kapabiliteter. Vi må derfor utvide det konseptuelle skjemaet i figur 2.1 og ta høyde for bokapabilitetens betydning for andre kapabiliteter:

Figur 2.2 *Sammenhengen mellom begrepene i kapabilitetstilnærmingen når boligkapabilitet sees i sammenheng med andre viktige kapabiliteter.*



Bokapabiliteten kan også ha positive kapabilitetseksternaliteter. En sikring av bokapabiliteten kan åpne opp for større samfunnsdeltagelse (Nordvik og Sørvoll 2014) og dermed øke individets kapabiliteter eller muligheter på andre viktige livsarenaer. Gode og stabile boforhold kan eksempelvis være avgjørende for å sikre barns oppvekstforhold, som igjen kan ha stor betydning for mulighetene for å klare seg senere i livet (Chetty 2016).

Det er imidlertid en asymmetri mellom negative og positive kapabilitetseksternaliteter når det gjelder utforming av en teoretisk definisjon. Positive kapabilitetseksternaliteter som følge av sikring

av bokapabiliteter er mindre relevante enn hvis de går på bekostning av individets muligheter til å utøve andre grunnleggende funksjoner.

Selv om sikring av bokapabiliteten potensielt kan forsterke andre kapabiliteter, så som muligheten til å skaffe inntektsgivende arbeid, vil vi i utformingen av en teoretisk definisjon fokusere på å eliminere eventuelle negative kapabilitetseksternaliteter. Den primære negative eksternaliteten av et tilfredsstillende boligkonsum er at det kan fortrenge annet viktig konsum, eller altså gå ut over livsoppholdsfunksjonen. En teoretisk kapabilitetsbasert definisjon av «vanskeligstilthet» kan derfor ikke kun basere seg på boligkonsum, men må se på husstandens konsummuligheter i sammenheng.

## 2.6.2 En teoretisk definisjon basert på bofunksjon, livsoppholdsfunksjon og bokapabilitet

På grunnlag av det utvidede konseptuelle skjemaet kan vi supplere den teoretiske definisjonen av «vanskeligstilthet» med livsoppholdsfunksjonen:

### **Teoretisk definisjon IIa:**

*En person/ husstand  $x$  er «vanskeligstilt» hvis og bare hvis  $x$*

*1) utøver en ikke-tilfredsstillende bofunksjon eller en ikke-tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon*

*og*

*2) mangler bokapabiliteten (muligheten til å utøve bofunksjonen og livsoppholdsfunksjonen) som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/ eller redusert konverteringsfaktor*

Definisjon IIa kan alternativt formuleres uten begrepsapparatet brukt i kapabilitetstilnærmingen:

**Teoretisk definisjon IIb:**

*En person/ husstand  $x$  er «vanskeligstilte» hvis og bare hvis  $x$*

*1)  $x$  har en ikke-tilfredsstillende bosituasjon eller bortgiftene til husstanden fortrenger annet nødvendig konsum*

*og*

*2)  $x$  mangler muligheten til å bo tilfredsstillende og ha et tilstrekkelig konsum av nødvendige varer, som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/ eller redusert mulighet til å omforme disse konsumformål (bolig eller annet)*

Som nevnt i 2.2 vil bolignormer og konsumnormer (for eksempel målt med SIFO-satser) avgjøre skillet mellom henholdsvis tilfredsstillende utøvelse bofunksjonen og livsoppholdsfunksjonen. Ved å inkludere livsoppholdsfunksjonen i definisjon IIa og IIb av «vanskeligstilthet», blir den konseptuelle eller logiske strukturen i begrepet mer komplekst. Den største forskjellen mellom Ia og IIa er at en ikke-tilfredsstillende utøvelse av bofunksjonen i IIa hverken er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for å være «vanskeligstilte». En ikke-tilfredsstillende bofunksjon er ikke tilstrekkelig for «vanskeligstilthet», fordi husstanden likevel kan ha en reell valgmulighet til å velge en bedre bosituasjon, uten at det går på bekostning av annet konsum. En ikke-tilfredsstillende bofunksjon er heller ikke nødvendig, siden husstandens tilfredsstillende boforhold også kan oppnås på bekostning av annet nødvendig konsum. «Vanskeligstilthet» kan derfor både arte seg ved at husstanden bor tilfredsstillende, men på bekostning av manglende råd til å konsumere nok av andre ting. Alternativt har husstanden råd til å konsumere nok av varer utenom bolig, men ikke har råd til å bo i en bolig med tilfredsstillende kvaliteter. I verste fall innebærer «vanskeligstilthet» for lite konsum av både bolig og andre nødvendige varer.

Definisjon IIa er den vi legger til grunn i de empiriske analysene. Vi vil i kapittel 3 drøfte utfordringene med å operasjonalisere denne definisjonen, med det formål å kartlegge omfanget av «vanskeligstilthet».

Problemstillingen er om tidligere brukte indikatorer for «vanskeligstilthet» er hensiktsmessige i et kapabilitetsperspektiv, og om det er mulig å finne bedre indikatorer innenfor rammen av tilgjengelige registerdata. I kapittel 4 vil vi så bestemme en operasjonalisering av IIa. Med andre ord vil vi velge et sett av indikatorer for «vanskeligstilthet» som er mest i tråd med kapabilitetstilnærmingen og som gir mening innenfor boforholdsregisterets (SSB) mulighetsområde. Deretter vil vi gjennomføre omfangsanalyser basert på dette.

Omfangsanalysen av «vanskeligstilte» etter den teoretiske definisjonen IIa vil da bli sammenstilt med tilsvarende analyser basert på alternative og tidligere definisjoner, med særlig vekt på de som finnes i Rustad Thorsen (2017) og Ekhaugen mfl. (2017).

Før vi begynner med en empirisk sammenligning av IIa med alternative definisjoner, kan det være hensiktsmessig først å se på hvordan andre definisjoner eventuelt avviker fra IIa i konseptuell og logisk struktur.

## 2.7 SSB og Vista Analyses definisjoner i lys av kapabilitetstilnærmingen

Innledningsvis nevnte vi SSBs og Vista Analyses definisjoner av vanskeligstilthet. La oss gjenta dem her:



- 1) *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
- 2) *Lavinntekt, leier og trangbodd*
- 3) *Lavinntekt, trangbodd og høy gjeldsbelastning*
- 4) *Husholdninger som har mottatt bostøtte eller sosialstønad og er trangbodd*
- 5) *Nederste inntektskvartil, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
- 6) *Husholdninger uten yrkesaktive og ikke inntekt fra folketrygden som overstiger 2G, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning*
- 7) *Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert boutgjftsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.*
- 8) *Definisjon 1. for eiere og definisjon 7. for leiere*
- 9) *Definisjon 1. I tillegg leietager som eget disjunkt. Tilleggsfiltre for boligformue, inntektsoverførings del av samlet inntekt og alder.*

Selv om vi skal komme tilbake til disse i kapittel 3 og 4, vil vi allerede her komme med noen betraktninger om deres logiske struktur (hva som er nødvendige og tilstrekkelige betingelser) i lys av kapabilitetstilnærmingen og de teoretiske definisjonene utledet på bakgrunn av denne (Ia og IIa).

La oss først begynne med å tolke definisjonene 1–9 i lys av Ia. Definisjonsforsøkene i 1–9 kan fortolkes som varianter som forsøker å fange opp mål eller indikatorer på:

- 1) Ikke-tilfredsstillende boforhold
- 2) Ikke-adekvate økonomiske ressurser

Ifølge kapabilitetstilnærmingen representerer 1) en indikator på manglende bofunksjon, og 2) en indikator på manglende bokapabilitet. Definisjonenes logiske struktur kan dermed fortolkes innenfor kapabilitetstilnærmingens grunnskjema (presentert i figur 2.1): Mangelfull bofunksjon blir først et problem

når den er uttrykk for en manglende mulighet til å velge noe bedre (manglende bokapabilitet). Den grunnleggende antagelsen er at ikke-lavinntekt (inntekt over en lavinntektsgrense) er en god approksimasjon eller indikator på kapabilitet. Når individene har en mangelfull bofunksjon i kombinasjon med lavt nivå på tilgangen til økonomiske ressurser (lavinntekt), antas det at de ikke har hatt mulighet til å velge å utøve en tilfredsstillende bofunksjon. Definisjonene 1–8 har således en logisk struktur som er i samsvar med Ia (mens definisjon 9 ikke har bofunksjonsindikator for leietagere).

Problemet, i et kapabilitetsperspektiv, er at definisjonene abstraherer helt fra individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer. Det forutsettes dermed at individer som ikke tilfredsstillter lavressurs-kriteriet, i all hovedsak ikke har konverteringsutfordringer som underminerer bokapabiliteten. Men dette er ifølge kapabilitetstilnærmingen en høyst problematisk antagelse, som tidligere beskrevet. De overnevnte definisjonene må derfor, i et kapabilitetsperspektiv, forstås som relativt grove forenklinger.

Definisjon Ia har en ganske enkel logisk struktur og tar ikke høyde for en mulig fortrenningsmekanisme som boligkonsum kan ha på annet konsum. Hvordan fremstår definisjonene 1–9 i forhold til den mer komplekse teoretiske definisjonen IIa? Definisjon IIa er utledet fra en kapabilitetstilnærming og kan dermed betraktes som teorikonsistent. Andre definisjoner som har den samme logiske strukturen som IIa vil også betraktes som teorikonsistent. Definisjoner som avviker fra strukturen i IIa representerer på sin side en eller annen form for teoriinkonsistens, forutsatt at kapabilitetstilnærmingen legges til grunn.

For å lettere å kunne sammenligne den logiske strukturen i definisjonen 1–9 med definisjon IIa skal vi gjøre noen forenklinger. Vi antar en forenklet form hvor manglende bokapabilitet i IIa kan approksimeres med lavinntekt og vi ser foreløpig bort fra variasjon i konverteringsfaktorer. Som en

ytterligere forenkling setter vi likhetstegn mellom en ikke-tilfredsstillende bofunksjon og trangboddhet, og likhetstegn mellom ikke-tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon og høy boutgiftsbelastning. Vi vil i kapittel 3 diskutere nærmere i hvilken grad trangboddhet og høy boutgiftsbelastning vil være egnete indikatorer for bo- og livsoppholdsfunksjonen. Med disse antagelsene kan vi lage en forenklet versjon av IIa som vi kaller IIc:

**Forenklet definisjon IIc:**

*En person/ busstand  $x$  er «vanskeligstilte» hvis og bare hvis  $x$*

*1) trangbodd eller har høy boutgiftsbelastning*

*og*

*2) har lavinntekt*

Den forenklete versjonen (IIc) gjør at vi lettere kan identifisere mulig teorikonsistens i definisjonene 1–9, det vil si om de har en riktig oppstilling av nødvendige og tilstrekkelige betingelser.

Definisjon 7 og 8 er de eneste som er teorikonsistente med kapabilitetstilnærmingen og derfor har en riktig oppstilling av nødvendige og tilstrekkelige betingelser. Dette gjelder ikke de øvrige sju definisjonene, som utviser ulike former for teoretisk inkonsistens. Definisjonene 2–4 oppstiller for eksempel trangboddhet som en nødvendig betingelse for «vanskeligstilthet», når dette ifølge IIc hverken er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse. Definisjonene 1, 5 og 6 har i utgangspunktet den samme logiske strukturen som IIc, men erstatter boutgiftsbelastning med gjeldsbelastning, som har en viktig logisk implikasjon. Gjeldsbelastning vil primært være en *affordability*-indikator for eiere, men ikke for leietagere. For en leietager vil disse definisjonene altså medføre samme feil som 2-4, nemlig at trangboddhet blir en nødvendig betingelse (for leietagere).

Definisjon 8 kan sees som en forbedring av 1, som retter opp i den feilaktige strukturen som definisjon 1 får for leietagere, gjennom å kombinere den med definisjon 7 for denne gruppen. Definisjon 9 skiller seg ut i struktur fra de øvrige, igjen kun for leietagere. Den tar med alle lavinntektshusstander som er leietagere, uten mål på hverken trangboddhet eller boutgiftsbelastning. I så fall blir lavinntekt ikke bare en nødvendig betingelse for «vanskeligstilthet», men også en tilstrekkelig betingelse. Dette representerer et avvik i logisk struktur fra IIc.

Definisjonene 1–9 følger den grunnleggende kapabilitetslogikken og er i samsvar med den logiske strukturen til den teoretiske definisjonen Ia. Denne definisjonen tar imidlertid ikke høyde for de fortregningseffektene bolig kan ha for annet konsum. IIa er mer kompleks, men også teoretisk konsistent når kapabilitetstilnærmingen legges til grunn. Dette er altså den teoretiske definisjonen av «vanskeligstilthet» vil legger til grunn i de empiriske analysene. Oppsummeringsvis: Når vi sammenligner definisjonene 1– med definisjon IIc, som er en forenklet utgave av IIa (eller b), men som har den samme logiske strukturen, er det kun 7 og 8 som er teorikonsistente og som har riktig oppstilling av nødvendige og tilstrekkelige betingelser.

Selv om definisjon 7 og 8 er teorikonsistente sett i lys av IIc, i betydningen at de har riktig oppstilling av definisjonsbetingelser, er de ikke nødvendigvis konsistente sett i lys av IIa. Og IIc er kun «sammenfallende» med IIa under relativt strenge betingelser. For eksempel så vi bort fra variasjon i aktørspesifikke konverteringsfaktorer. Kan lavinntekt ta høyde for konverteringsfaktorvariasjon? Det kommer an på som menes med «lavinntekt». Hvis lavinntekt forstås i en relativ forstand (som for eksempel EU60), som både SSB og Vista Analyse legger til grunn, er svaret negativt, siden lavinntektsgrenser ikke varierer mellom individer. Lavinntekt er definert *relativt* til medianinntekt, mens en bokapabilitet er absolutt, dvs. noe en husstand har eller ikke har. Det er både konseptuelt og empirisk problematisk å bruke en relativ størrelse som indikator for en absolutt størrelse. Relativ

lavinntekt er bestemt eksogent, men som vi skal se i de neste kapitlene, finnes det også et endogenisert lavinntektsbegrep som nettopp tar høyde for en slik variasjon.

Definisjon 1–9 kan forstås som teoretiske definisjoner, løserevet fra de operasjonaliseringsvalgene som SSB og Vista Analyse ellers gjør, og forenlige med alternative operasjonaliseringer. Det er denne synsvinkelen som er lagt til grunn i dette kapitlet.

Definisjon 1–9 kan imidlertid også forstås og evalueres i lys av de konkrete operasjonaliseringsvalgene som gjøres. Først da vil graden av teorikonsistens være klar. En teorikonsistent definisjon innebærer ikke nødvendigvis teorikonsistent operasjonalisering (slik vi argumenterer for ovenfor). Vi har i dette kapitlet vist relevansen av kapabilitetstilnærmingen som et teoretisk rammeverk for begrepet «vanskeligstilb». Vi vil i neste kapittel se på mulighetene og utfordringene med å operasjonalisere definisjon IIa. Som vi skal se, kan kapabilitetstilnærmingen også være en viktig rettesnor på veien fra teori til empiri, dvs. i valget mellom «konkurrerende» empiriske indikatorer for «vanskeligstilthet» innenfor rammen av tilgjengelige registerdata.

## 2.8 Andre relevante teorikomplekser

Kapabilitetstilnærmingen er ikke det eneste teorikomplekse som kan være relevant for en teoretisk forståelse av begrepet «vanskeligstilb». Vi skal her se på to teorikomplekser som kan gi supplerende forståelse av hva begrepet «vanskeligstilthet» innebærer i teoretisk forstand.

### 2.8.1 Faktiske og potensielle husstander

Et viktig teoretisk aspekt knyttet til en definisjon av (utbredelse) av «vanskeligstilthet» er hvorvidt den skal begrenses til faktisk etablerte husstander, eller også inkludere såkalte *potensielle* husstander. For eksempel kan det være medlemmer av eksisterende husstander som ønsker «å bryte ut» og etablere egen

husstand, men som opplever dette som utfordrende på grunn av terskelen inn i det lokale markedet. Forsering av terskelen i boligmarkedet kan være av økonomisk art, men også være knyttet til andre forhold, som for eksempel diskriminering. Ved å utelukkende se på faktiske, og ikke potensielle husstander, ekskluderes en potensielt viktig gruppe (Nordvik og Medby 2006). Husstandsdannelse er et bredt forskingsfelt, og det finnes en ganske omfattende litteratur knyttet til den gjensidige avhengigheten i forholdet mellom utvikling og situasjon på boligmarkedet og befolkningens fordeling på husstander, som er relevant for forståelsen og avgrensning av begrepet «vanskeligstilte». I prinsippet bør det åpnes for at begrepet «vanskeligstilte» også bør omfatte potensielle husstander og ikke kun faktiske. Dette er en viktig problemstilling, men som ikke er mulig å forfølge innenfor rammene av dette prosjektet.

## 2.8.2 Diskriminering i leiemarkedet

En annen viktig teoretisk dimensjon som er relevant for avgrensning og måling av vanskelighet, er leiemarkedets virkemåte. I motsetning til eiermarkedet hvor transaksjonen mellom kjøper og selger er en enkelthendelse, inngår utleier og leietaker i et langvarig samarbeid og tillitsforhold. Dette legger viktige føringer for prisdannelsen og gjør at karaktertrekk ved både leietager og utleier spiller inn i markedsmekanismen. Dette gjelder både med hensyn til utvelgelse av leier/ønsket bolig, og kontraktsforhold som husleiefastsettelse og kontraktslengde. En utleier kan sette husleien høyere ut fra forventninger om at det er risiko knyttet til leietagerne. Karaktertrekk ved boligsøker kan dermed ha betydning for om de får tilbud om boligen og ikke minst nivået på husleien. Slik sortering kan være basert på ikke-dokumenterbare generaliseringer, såkalt statistisk diskriminering. Utleiere kan basere seg på informasjon om sivilstatus, jobbhistorie, privatøkonomi, hudfarge, språk og landtilknytning mv. I leiemarkedet kan det derfor foregå mer seleksjon og diskriminering

av blant annet vanskeligstilte og etniske minoriteter enn i eiemarkedet.

En analyse av data fra SSBs leiemarkedsundersøkelse fra 2006 og 2009–2010 viste at bostøttemottakere gjennomgående betaler høyere leie enn andre (Røed Larsen og Sommervoll 2011). En forklaring her er at bostøttemottakere blir oppfattet som mer risikable leietagere og at utleiere derfor øker husleien for disse leietagerne som risikokompensasjon. Diskriminering kan (som hos Røed Larsen og Sommervoll 2011) forstås som at enkelte må betale mer for en bolig enn det andre må. Et annet perspektiv er at ulike hushold har tilgang til ulike menyer av leieboliger. Dette kan eksempelvis være spesielt viktig i lokale boligmarkeder hvor sokkelboliger utgjør en stor del av tilbudet. De fleste som leier ut en sokkelbolig har bestemte ideer om hvem de vil og ikke vil ha boende i kjelleren sin.

For å avgrense de som er vanskeligstilte trenger man derfor informasjon om lokale husleienivåer. I den sammenhengen er det verdt å merke seg USAs bostøtteordning (Section 8 vouchers) som eksplisitt bygger på kunnskap om den lokale husleiefordelingen (Steele 2001, Eriksen og Ross 2013). I avgrensningen trenger man informasjon om lokale husleienivåer, men på grunn av at ulike boligsøkere har ulike menyer, er det ikke sikkert at kunnskap om lokale husleienivåer er tilstrekkelig for å identifisere muligheter for alle relevante grupper. Slike «teorikomplekser», som dreier seg om leiemarkedets virkemåte og dets iboende tendenser til prisdiskriminering av leietagere som oppfattes mer risikable, peker selvsagt på viktige kausale faktorer bak variasjonen i aktørspesifikke konverteringsfaktorer, men prosjektets rammer tillater oss ikke å se nærmere på slike forhold.

### 3 Fra teori til empiri – indikatorer for vanskeligstilthet

Vi så i kapittel 2 hvordan en kapabilitetstilnærming kan brukes som et teoretisk rammeverk for begrepet «vanskeligstil», og vi utledet på bakgrunn av kapabilitetstilnærmingen den teoretiske definisjonen IIa (i delkapittel 2.6) som vi vil bruke som utgangspunkt for de empiriske analysene i kapittel 4. Vi vil i dette kapittelet nærmere diskutere utfordringene med å *operasjonalisere* IIa. Det innebærer å finne empiriske tilnærminger og utvikle gode indikatorer for å kunne måle:

- 1) skillet mellom tilfredsstillende og ikke-tilfredsstillende bofunksjoner
- 2) skillet mellom tilfredsstillende og ikke-tilfredsstillende livsoppholdsfunksjoner
- 3) husstandens reelle muligheter til å velge å utøve et tilfredsstillende nivå på funksjonene i i) og ii)

Som vi skal se, er kapabilitetstilnærmingen også et verktøy for å finne gode empiriske indikatorer til bruk i operasjonaliseringen av et begrep om «vanskeligstilthet». Den teoretiske gjennomgangen i kapittel 2 har gjort det tydelig hva vi er ute etter å måle. Den gjør det også lettere å identifisere styrker og svakheter i valget mellom alternative indikatorer. I dette kapittelet skal vi se nærmere på de ulike måtene pkt. 1–3 har blitt operasjonalisert på i tidligere



empiriske analyser (se Vrålstad 2011, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017). Vi vil diskutere tidligere brukte indikatorer i lys av kapabilitetstilnærmingen, samt vurdere mulighetene til å finne bedre alternativer innenfor rammen av tilgjengelige data i boforholdsregisteret (SSB), eventuelt supplert med data fra andre registre.

### 3.1 Indikatorer for livsoppholdsfunksjon

Hovedformålet med indikatorer for livsoppholdsfunksjonen er å identifisere om husstandens tilpasning til boligmarkedet og den likviditetsbyrden den medfører, enten i form av husleie for leietagere, eller i form av renter og avdrag for boligeiere, fortrenger annet viktig konsum. Slike indikatorer kan i prinsippet utformes på to måter.

Den første måten tar utgangspunkt i det husstanden sitter igjen med etter at boutgiftene er dekket, den såkalte residualinntekten. Residualinntekten sammenstilles deretter direkte med normer for nødvendig konsum, målt for eksempel ved SIFO-satser. Dersom residualinntekten er lavere enn normene for nødvendig konsum, innebærer det at husstandens tilpasning i boligmarkedet ikke muliggjør et tilstrekkelig konsum av andre varer.

Den andre metoden er nært beslektet med den første. I stedet for å se på residualinntekten sammenlignet med konsumnormer, ser metoden direkte på boutgiftsbelastningen, det vil si hvor stor andel boutgiftene utgjør av disponibel inntekt. Grunnen til at residualinntekten i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig, er nettopp at boutgiftene er for høye relativt til husstandens inntekt. Denne metoden forsøker derfor å etablere mål på høy boutgiftsbelastning direkte. Tidligere analyser har primært brukt denne direkte metoden.

Enten det brukes mål på residualinntekt (inntekt etter boutgifter) eller forholdstall (boutgifter som andel av inntekt), er målet å identifisere terskler for hvor store boutgiftene kan være før det går

utover annet viktig konsum. Begge indikatorene forsøker således å identifisere terskelverdier for når boutgiftsbelastningen er til hinder for at husstandene kan utøve livsoppholdsfunksjonen. Vi skal derfor se nærmere på hva bruk av de ulike metodene eller indikatorene innebærer i praksis. Er dette to sider av samme sak, eller fører de ulike metodene til forskjellige resultater?

### 3.1.1 Identifikasjon av høy boutgiftsbelastning

Dersom husstanden har høye boutgifter relativt til disponibel inntekt, sier vi at husstanden har høy boutgiftsbelastning. Problemet med høy boutgiftsbelastning er at husstandens boligkonsum dermed går på bekostning av annet viktig konsum. Men hvordan kan vi skille mellom høye og ikke-høye boutgiftsbelastninger, mellom hva en husstand har råd til og ikke, uten å bruke konsumnormer?

SSB har et klart og entydig svar på dette spørsmålet: Dersom boutgiftene utgjør 25 prosent eller høyere andel av husstandens disponible inntekt, så er husstandens boutgiftsbelastning høy. Det er ikke uten videre klart at dette entydige svaret er et godt svar når formålet er å ta stilling til om husstandens boligkonsum står i veien for utøvelsen av en tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon. En første utfordring er om slik flat proSENTSATS tar høyde for stordriftsfordeler i ulike husstandstyper. Vi skal gjennom et enkelt regneeksempel illustrere betydningen slike stordriftsfordeler kan ha for husstandens maksimale boutgiftsbelastning. Utarbeidelsen av lavinntektsmål er basert på ekvivalensprinsippet, det vil si en erkjennelse av at det oppstår stordriftsfordeler når medlemmer i husstanden øker. Ifølge EU-skalaen er slike stordriftsfordeler betydelig. Med en forbruksvekt på 1 for første husstandsmedlem og 0,5 for andre husstandsmedlem, trenger inntekten pr. forbruksenhet for husstanden bestående av to voksne kun å være 75 prosent av disponibel inntekt for en enpersonshusholdning (for å oppnå samme konsumnivå). Har en person disponibel inntekt på NOK 300 000, trenger husstanden bestående av to voksne kun å

tjene NOK 450 000 for å ha samme forbruk. En person med NOK 300 000 i disponibel inntekt kan ifølge SSBs stipulasjon ha boutgifter på maks 75 000. Det betyr imidlertid ikke at en husstand som består av to voksne og som tjener NOK 600 000 da kan ha maks NOK 150 000 i boutgifter. Grunnen er at husstandens stordriftsfordeler ikke er tatt med i betraktning. Hadde husstanden tjent NOK 450 000, ville den likevel hatt samme konsumnivå som en enpersonshusholdning. Den har således NOK 150 000 i stordriftsfordeler, som topersonshusholdningen kan velge å bruke på boligkonsum i tillegg hvis den ønsker. Samlet sett innebærer det at denne husstanden kan velge å bruke NOK 262 000<sup>2</sup> på bolig, og dermed ha en boutgiftsbelastning på 43 prosent, uten at dette fortrenger annet viktig konsum. Prosentueringen av maksimal boutgiftsbelastning bør således ta høyde for husstandens stordriftsfordeler. En bør med andre ord ha en differensiert prosentsats for ulike husstandskategorier, med ulikt innslag av stordriftsfordeler.

Det er ikke bare antall medlemmer i husstanden som har betydning for hvor stor boutgiftsbelastning husstanden tåler. Også husstandens sammensetning og antall barn spiller en viktig rolle. Forekomsten av barn i husstanden innebærer at den må gjøre større avsetninger til annet konsum, og dermed har mindre å rutte med til boligformål. Barn i husstanden bidrar dermed isolert sett til at husstandens tåleevne for boutgifter reduseres. Et enkelt regneeksempel kan tydeliggjøre omfanget av denne effekten. La oss anta en husstand bestående av én voksen med disponibel inntekt på NOK 300 000. Ifølge SIFO-normen må denne ha et minstekonsum på 107 000, noe som medfører at husstanden har en tåleevne for boutgifter på NOK 193 000 eller en boutgiftsbelastning på 64 prosent. Dersom denne husstanden har ett barn, vil SIFO-minstekonsumet øke til NOK 172 000. Dermed vil tåleevnen for boutgifter reduseres fra en tålbar boutgiftsbelastning på 64 prosent til 46 prosent. Dersom

---

<sup>2</sup> 450 000x 0,25 + 150 000

---

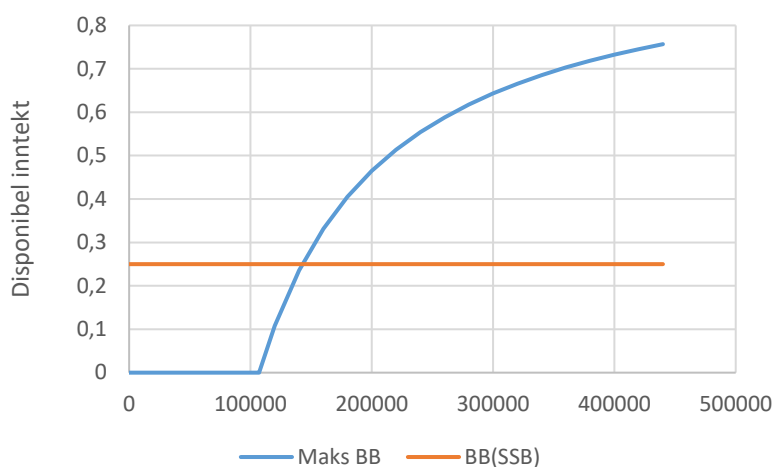
husstanden i stedet har to barn til, vil tålbart boutgiftsbelastning reduseres fra 46 til 25 prosent<sup>3</sup>. En flat prosentsats, som ikke tar høyde for og differensieres i forhold til husstandens sammensetning, svekker med andre ord indikatorens informasjonsverdi. Resultatet er misvisende informasjon om husstandens reelle «tåleevne» for boutgifter.

Den viktigste faktoren bak husstandens «tåleevne» for boutgiftsbelastning er hverken husstandens størrelse eller sammensetning, men selve inntektsnivået. Siden anslag på nødvendig konsum av konsumgoder utenom bolig vil være uavhengig av inntekt, vil nødvendig konsum som andel av inntekten også være avtagende med høyere inntekt. Dermed vil også andelen av inntekten som husstanden kan bruke på bolig være tiltagende med økende inntekt. Derfor bør prosentsatsen for høy boutgiftsbelastning også differensieres i forhold til inntektsnivå. La oss illustrere denne sammenhengen med et konkret regneeksempel. Det tar igjen utgangspunkt i en enpersonshusholdning. Som beskrevet var nødvendig konsum etter SIFO-satsen NOK 107 000, og resten kan husstanden potensielt bruke på bolig. Sammenhengen mellom disponibel inntekt og maksimal boutgiftsbelastning er illustrert i diagrammet i figur 3.1 nedenfor.

---

<sup>3</sup> Vi har i disse regneeksempelene sett bort fra at den enslige forsørgeren kan motta foreldrebidrag fra den andre foreldereren.

Figur 3.1 *Sammenhengen mellom disponibel inntekt og maksimal boutgiftsbelastning for en enpersons-husholdning*



Den horisontale linjen i diagrammet representerer SSBs flate proSENTSATS på 25 prosent. Den blå linjen representerer den maksimale boutgiftsbelastningen (maks BB) som husstanden (én person) kan for ulike inntektsnivåer. Allerede på disponibel inntekt over NOK 142 000 tåler husstanden en høyere boutgiftsbelastning enn 25 prosent. I 2016 var lavinntektsgrensen for personer under 45 år i enpersonshusholdninger NOK 171 000. På dette inntektsnivået vil husstanden klare en boutgiftsbelastning på 37 prosent.

Som disse regneeksemplene illustrerer, er en udifferensiert proSENTSATS for høy boutgiftsbelastning lite egnet til å fange opp hvorvidt husstandens tilpasning faktisk er til hinder for en tilfredsstillende utøvelse av livsoppholdsfunksjonen. Den alternative tilnærmingen er, som vi har sett, å se på residualinntekt i forhold til konsumnormer. Fordelen med en slik sammenstilling er at den automatisk tar høyde for betydningen av husholdets størrelse og sammensetning, samt inntektsnivå. For å kunne fastslå denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig med en mer analytisk oppstilling.

$$1) DI - BU = RI$$

DI = Disponibel inntekt

BU = Boutgifter

RI = Residualinntekt

Ligning 1) sier at residualinntekten er husstandens disponible inntekt fratrukket for boutgifter. Hvor stor må residualinntekten være for at husstanden akkurat skal ha råd til nødvendig konsum? Det krever at residualinntekten må være lik konsumnormen målt ved SIFO-konsumet. SIFO-konsumet kan dermed forstås som en normert residualinntekt:

$$2) RI_* = S_*(H)$$

RI = Residualinntekt

$S_*$  = SIFO-konsum (normert residualinntekt)

H = Husstandens størrelse og sammensetning

SIFO-satsen kan dermed forstås som en normert residualinntekt som vil variere i samsvar med husstandens størrelse og sammensetning.

Den alternative tilnærmingen, forholdstall-metoden, er representert i ligning 3):

$$3) BB_* = BU/DI \equiv \alpha$$

$BB_*$  = maksimal boutgiftsbelastning

$\alpha$  = prosentsats for maksimal boutgiftsbelastning

Forholdstall-metoden sier hvor stor boutgiftsbelastningen, det vil si boutgifter som andel av husstandens disponibelinntekt, kan være. Som vi så, stipulerte SSB at maksimal boutgiftsbelastning er en flat prosentsats,  $\alpha$ , som vil være den samme uavhengig av husstandens størrelse, sammensetning og inntektsnivå.

Setter vi 1) og 2) inn i ligning 3) får vi

$$4) BB_* = BU/(BU + S_*) \equiv \alpha(S_*(H))$$

Vi antar dermed at for en gitt boutgift så er residualinntekten lik den normerte, det vil si at husstanden akkurat har nok til nødvendig konsum utenom bolig. En residualinntekt som er akkurat stor nok til å dekke nødvendig konsum (målt ved konsumnormer) kan også uttrykkes som en maksimal boutgiftsbelastning i prosent. I stedet for en flat prosentsats vil maksimal boutgiftsbelastning,  $\alpha$ , være en funksjon av normert residualinntekt, som igjen vil være en funksjon av husstandens størrelse og sammensetning.

Forholdstall-metoden kan brukes til normering av residualinntekten. Setter vi 3) inn i 1), får vi en alternativ normering av residualinntekten:

$$5) RI_* = DI(1-\alpha)$$

Normeringen av residualinntekten gjennom  $DI(1-\alpha)$  gir sjeldent sammenfallende resultater med  $S_*$  fordi  $\alpha$  ikke endres med husholdningsstørrelse og sammensetning.

Den boligøkonomiske forskningen har «alltid» drøftet hvordan man skal måle boutgiftenes belastning på privatøkonomien. Spørsmålet kan neppe gis noe endelig svar. Det er heller slik at forskjellige mål passer ulike spesifikke formål (Hulchanski, 1994). Men siden vi har sett at både husholdsstørrelse og -sammensetning påvirker husstandens tåleevne for boutgifter, bør en normering av residualinntekten ta høyde for dette. Når residualinntekten normeres til  $DI(1-\alpha)$  blir dette en unødvendig upresis indikator for husstandenes mulighet til å utøve livsoppholdsfunksjonen. Når formålet er å finne en indikator for livsoppholdsfunksjonen, taler det for å normere residualinntekt med utgangspunkt i konsumnormer heller enn i en flat prosentsats som er den samme for alle husstander.

Normering av residualinntekt med utgangspunkt i konsumnormer betegnes ofte som økonomisk margin (Vatne 2006). Metoden med økonomisk margin brukes av bankene når de skal beregne lånebetjeningsevne, og når Norges Bank skal identifisere finansielt

utsatte husstander. Det er også den metoden vi skal bruke i omfangsanalysene i kapittel 4.

Uavhengig av om residualinntekten normeres med utgangspunkt i konsumnormer eller en flat proSENTSATS, er det viktig å finne et godt mål på residualinntekt. Dette fordrer igjen å finne et godt mål på boutgifter. Som vi skal se, er det imidlertid betydelige utfordringer med å finne gode mål på boutgifter med utgangspunkt i registerdata.

### 3.1.2 Måling av boutgifter

Utfordringen med indikatorer for livsoppholdsfunksjonen basert på normering av residualinntekten er å finne gode mål på boutgifter. Her ligger en av de største utfordringene når det gjelder å operasjonalisere definisjoner av vanskeligstilte basert på registerdata. Den primære boutgiftskomponenten er husleie for leietagere og renter og avdrag for boligeiere. Av disse har vi kun registerdata på betalte renter. Vi er derfor nødt til å estimere leieutgifter for leietagere og avdrag og boutgifter for eiere. Vi skal komme nærmere til en konkret empirisk tilnærming til boutgifter i kapittel 4, men i korte trekk bruker vi data på husleienivå fra Bostøtteregisteret for å estimere leienivå, og en tilnærming med lineære serielån for å estimere avdragsbetalingene (Vatne 2006). Data på husleienivå i Bostøtteregisteret inneholder husleier på langt lavere aggregeringsnivå enn Leiemarkedsundersøkelsen (LMU), og gir i tillegg data for leiepriser i leiemarkedssegmentene som vanskeligstilte typisk vil befinne seg i.

Tidligere analyser har imidlertid brukt andre metoder. SSB bruker LMU til å estimere boutgifter for både leietagere og boligeiere (Rustad Thorsen 2017). Bruken av estimert leienivå som indikator på boligeieres boutgiftsnivå er da basert på leieekvivalensprinsippet:

*Prisen på boligjenestene for selveiere har vi ikke registeropplysninger på og krever derfor en indirekte målemetode. For beregningen av prisen på selveiernes*



*boligkonsum er det leieekvivalensprinsippet som ligger til grunn. Prinsippet bygger på at prisen på boligjenesten måles med utgangspunkt i den alternative kostnaden som eier selv måtte betalt for å leie en tilsvarende bolig.*

(Rustad Thorsen 2017:9).

Det er flere problemer med tilnærmingen basert på leieekvivalensprinsippet som utgangspunktet for boutgiftsmål for boligeiere. Leieekvivalensprinsippet er bygget på at eie og leie er nære substitutter, og at forskjellene mellom eie- og leiepriser over tid i alle hovedsak blir utlignet gjennom arbitrasje. I Norge er imidlertid eierandelen svært høy og leiemarkedet tilsvarende lite. Det blir derfor i mange tilfeller vanskelig å prise boligkonsumet basert på leieprisene fordi det i mange tilfeller ikke finnes tilsvarende leieobjekter. Men selv om eie og leie var nære substitutter i det norske boligmarkedet, ville ikke leieekvivalensprinsippet kunne brukes som anslag for eiernes boutgifter. Den estimerte verdien av boligeieres boligkonsum basert på hva en eier måtte betale for en tilsvarende bolig i leiemarkedet, gir lite informasjon om den likviditetsbyrden som eierskapet innebærer. Tilsvarende vil boutgifter estimert på denne måte gir et upresist mål på residualinntekt. Og dette forplanter seg videre til en upresis indikator for livsoppholdsfunksjonen. Dersom for eksempel en husstand bor i en nedbetalt eid bolig, vil boutgiftene i eierskapet være minimale selv om verdien av husstandens boligkonsum er høyt. Generelt vil verdien av boligeieres boligkonsum gi lite informasjon om hva slags likviditetsbyrde dette konsumet innebærer. For å vite noe om dette trenger man også informasjon om når boligen ble kjøpt og hvor mye av lånet som er nedbetalt, eventuelt også om etterfølgende opplåning med pant i boligen osv.

Leieekvivalensprinsippet brukes til å prise verdien av eieres boligkonsum i forbindelse med utarbeidelsen av konsumprisindeksen. Metodens egnethet på norske forhold er imidlertid omdiskutert, men vil altså uansett gi lite informasjon om

boligeieres likviditetssituasjon og hvordan denne påvirker utøvelsen av livsoppholdsfunksjonen.

Noen forsøk på å operasjonalisere «vanskeligstilhet» har forsøkt å omgå dataproblemene vedrørende boutgifter ved å bruke indikatorer på samlet gjeld i stedet. Et slikt løsningsforsøk er imidlertid heller ikke uproblematisk. Gjeldsbelastning kan potensielt være en egnet indikator for likviditetsbyrden av et boligeierskap. Dette vil imidlertid ikke gjelde for leietagere. Et annet problem er at en slik indikator suppleres med en eksogen stipulering av grensen mellom høy og ikke-høy gjeldsbelastning, dvs. en grense som ikke varierer med husstandens størrelse og sammensetning. Dette problemet så vi også gjaldt for mål på høy boutgiftsbelastning. Vi så at dette var en svakhet siden husstandens tåleevne for boutgifter er avhengig av størrelsen på og sammensetningen av husstanden.

### 3.1.3 Boutgifter eller bokostnader?

Formålet med presise mål på boutgifter eller residualinntekt er som nevnt å kunne si noe om i hvilken grad husstandens boligkonsum hindrer mulighetene til å utøve livsoppholdsfunksjonen. Bør vi ikke i denne forbindelse heller se på *bokostnader* heller enn *boutgifter*?

Når det gjelder leie av bolig er utgifter og kostnader sammenfallende, mens for boligeiere kan disse størrelsene være svært forskjellige. Eksempelvis regnes avdragsbetalinger på bolig som utgifter selv om dette innebærer en direkte nedbetaling av boliglånet. Normalt vil betalinger til en selv ikke kategoriseres som en utgift, men å likevel anse disse som utgifter kan være hensiktsmessig, av to grunner. For det første er sparing i form av avdragsbetalingene en løpende del av betalingsforpliktelsene som betjening av et boliglån innebærer. Selv om en slik sparing åpner for større konsummuligheter i fremtiden, kan den «tvungne» sparingen potensielt gå på bekostning av utøvelse av livsoppholdsfunksjonen her og nå. Den andre viktige grunnen er at oppsparte midler gjennom avdragsbetalinger akkumuleres som

boligkapital. Dermed er midlene i utgangspunktet lite likvide og således vanskelige å bruke til løpende forbruk.

De siste årene har vi imidlertid fått låneprodukter som i større grad sikter mot å nyttiggjøre boligkapital til forbruksmål, eksempelvis gjennom såkalte rammekreditter. Denne muligheten oppstår imidlertid først for boligeiere når boligkapitalen overstiger 40 prosent av boligens verdi (Finanstilsynet 2016). I boligeierskapets første fase, hvor likviditetsbyrden relativt til inntekt som regel vil være størst, vil boligkapital i de fleste tilfellene både være liten og lite likvid. Kombinasjonen av tvungen sparing og likviditetsrestriksjoner i boligkapitalen er ikke bare et argument for å betrakte avdragsbetalinger som utgifter, men også for å bruke utgifter i stedet for kostnader<sup>4</sup>. Siden formålet med indikatoren for livsoppholdsfunksjonen er å identifisere husstander med en anstrengt boligøkonomi der boligkonsumet går på bekostning av nødvendig konsum av andre varer, vil det altså være mer hensiktsmessig å se på boutgifter heller enn bokostnader

### 3.1.4 Boligmarkedstilpasning og mulighetene for boutgiftsreduksjon

Siden en presis indikator for livsoppholdsfunksjonen vil fange opp husstander med en anstrengt boligøkonomi, oppstår spørsmålet om mulighetene for å avhjelpe denne situasjonen gjennom at husstandene endrer sin tilpasning i boligmarkedet: I hvilken grad kan problemet med en anstrengt boligøkonomi løses ved å flytte til en rimeligere bolig? Hvis en slik nedjustering av boligkonsumet fordrer flytting til en trangbodd bolig, vil husstanden kun erstatte en ikke-tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon med en ikke-tilfredsstillende bofunksjon. Det er kun dersom flytting til en rimeligere bolig medfører at husstanden kan utøve både en tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjon at en anstrengt boligøkonomi ikke er uttrykk for reell vanskelighetstilthet. For å

---

<sup>4</sup> I bokostnadsbegrepet ville avdragsbetalinger og spareelementet i nominelle rentebetalinger vært tatt ut.

fastslå om husstandens problem med boligøkonomien potensielt kan avhjelpes gjennom flytting, må indikatoren for livsoppholdsfunksjonen sees i sammenheng med både bofunksjonsindikatoren og kapabilitetsindikatoren. Det er derfor viktig at indikatorene for funksjon og kapabilitet bygges opp på en slik måte at det er en innbyrdes sammenheng mellom dem. Vi vil først se nærmere på oppbyggingen av bofunksjonsindikatoren i delkapittel 3.2, før vi ser nærmere på hvordan disse funksjonsindikatorene sammen bør legge grunnlaget for oppbyggingen av kapabilitetsindikatoren i delkapittel 3.3.

## 3.2 Valg av bofunksjonsindikator

Formålet med en indikator for bofunksjon er å skille mellom tilfredsstillende bofunksjoner og ikke-tilfredsstillende bofunksjoner. Hvordan kan vi skille mellom husstander som bor dårlig og de som ikke gjør det? Å trekke dette skillet er avhengig av hvilke aspekter ved boligen som velges ut som relevante og ikke minst hvordan disse aspektene skal normeres, med andre ord hvilke bolignormer som legges til grunn. En første tilnærming, som nevnt i kapittel 2, er å skille mellom boligstandard og boforhold. Boligstandard sammenstiller boligens fysiske egenskaper med en gitt standard, mens boforhold sammenstiller boligens fysiske egenskaper med husstandens boligbehov. Mens boligstandard er uavhengig av hvem som bor der, vil boforholdet være avhengig av beboerne og deres behov. Vi vil her, i likhet med SSB og Vista Analyse, fokusere på boforhold og ikke boligstandard. Dette gjør vi dels fordi det er utfordrende empirisk å undersøke eventuelle avvik fra etablerte boligstandarder med utgangspunkt i registerdata, dels fordi dette kan forsvares ut ifra den høye generelle boligstandard som finnes i Norge, og at det derfor kan være en rimelig antagelse at de viktigste boligutfordringene utsatte husstander står over, skyldes misforhold mellom bolig og beboernes behov heller enn kvaliteten ved boligen. Dette er selvfølgelig en grov approksimering hvor det vil

være en rekke unntak. Når det gjelder uheldige boforhold, vil vi i likhet med SSB og Vista Analyse primært fokusere på trangboddhet. Igjen er føringene for valget primært gitt av datatilfanget. Databegrensingene gjør at vi må se bort fra andre relevante aspekter ved dårlige boforhold, så som manglende tilrettelegging for handikapp eller helsemessige utfordringer. Vi står dermed igjen med trangboddhet som kriterium for å skille mellom en tilfredsstillende og en ikke-tilfredsstillende bofunksjon, og denne grensedragningen må derfor gjøres på bakgrunn av normer for trangboddhet. Pr. i dag finnes det imidlertid ikke en etablert norm for trangboddhet hverken i forskningen eller i boligpolitikken. Formålet med denne analysen er ikke å fastsette et bestemt sett av arealnormer, men å klargjøre hvordan ulike normsett innvirker på bofunksjons- og kapabilitetsindikatoren og dermed på det estimerte omfanget av vanskeligstilthet.

Som vi kommer nærmere inn på i kapittel 4, har vi valgt å se på tre ulike areal-/trangboddhetsnormer basert på ulike kilder. På denne måten tydeliggjøres den sensitiviteten overfor arealnormene som omfangsanslagene har. Et strengere normsett som legger til grunn et større minimumsareal, påvirker bofunksjonsindikatoren direkte slik at flere blir klassifisert som trangbodde. Et mer romslig normsett vil også medføre at det blir mer økonomisk krevende å realisere normene innenfor et gitt lokalt boligmarked. En presis indikator for kapabilitet bør derfor variere med ulike arealnormer.

Å realisere en arealnorm vil også avhenge av hvor husstanden bor. En gitt arealnorm vil som oftest være betydelig dyrere å realisere innenfor et pressområde enn utenfor. En presis indikator for kapabilitet bør derfor også variere med «presset» i det lokale boligmarkedet der man forsøker å realisere arealnormene.

Et problem med valg av lavinntektsmål som EU60 som indikator for kapabilitet, er at inntektsmålet ikke endres når arealnormene endres. Lavinntektsmålene er også de samme uavhengig av om man bor i et pressområde eller ikke. Det betyr at inntekter over lavinntektsgrensen ikke nødvendigvis innebærer reelle

valgmuligheter til å velge å bo i en ikke-trangbodd bolig. For i størst mulig grad å være sikre på at kapabilitetsindikatoren er uttrykk for reelle valgmuligheter til å utøve både bo- og livsoppholdsfunksjonen, bør kapabilitetsindikatoren utledes fra funksjonsindikatorene.

### 3.3 Fra funksjonsindikatorer til kapabilitetsindikator

En kapabilitetsbasert definisjon av vanskeligstilthet handler om å finne et egnet mål, en indikator, på individenes reelle valgmuligheter til å utøve visse grunnleggende funksjoner, i vårt tilfelle bo- og livsoppholdsfunksjonene. Hva som konstituerer minimumsnivået for en tilfredsstillende utøvelse av disse funksjonene er, som vi har sett, bestemt av bolig- og konsumnormer. En informativ og presis kapabilitetsindikator vil derfor gi en god tilnærming til husstandenes reelle muligheter til å realisere disse konsumnormene innenfor sitt lokale boligmarked. Husstander som mangler denne muligheten er vanskeligstilte.

La oss for enkelhets skyld ta utgangspunktet i disponibel inntekt som det primære mål på husstandens økonomiske ressursbase. Som en ytterligere forenkling ser vi bort fra andre utfordringer i aktørspesifikke konverteringsfaktorer annet enn lokale boligpriser. Til slutt antar vi at alle boliger er leieboliger og at det er én leiepris innenfor hvert lokale boligmarked. For at husstanden skal kunne utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen innenfor det lokale markedet husstanden bor, må disponibel inntekt være

$$6) DI_i = p_j A_{*i} + S_{*i} \equiv DI_i(p_j, A_{*i}, S_{*i}),$$

DI = Disponibel inntekt for husstandstype  $i$  i det lokale markedet  $j$

P = leiepris per kvadratmeter i lokalt marked  $j$

$A_*$  = minimumsareal målt i kvadratmeter for husstandstype  $i$

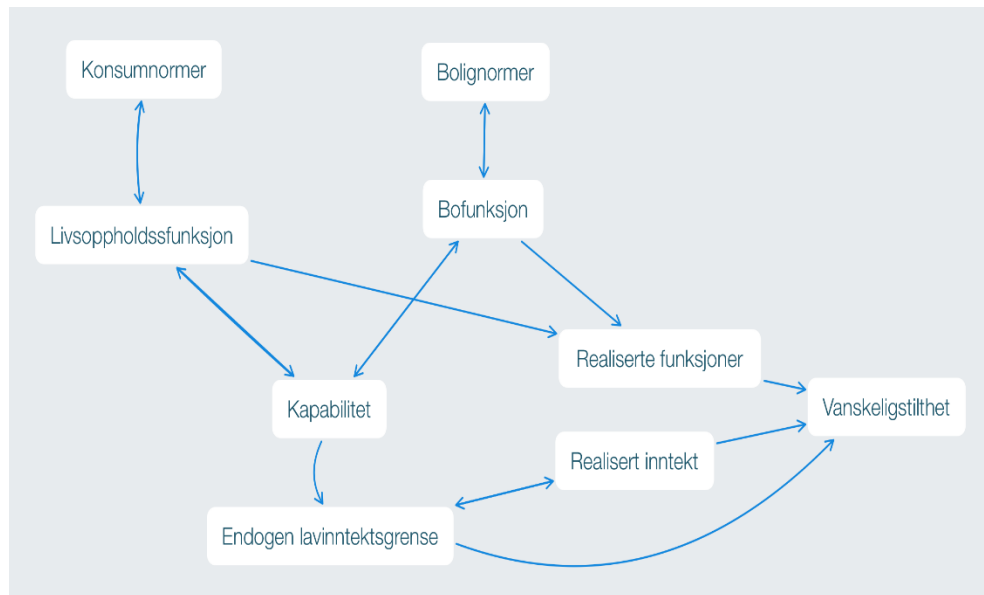
$S_*$  = normert residualinntekt målt ved SIFO-satser for husstandstype  $i$

Vi ser fra 6) at den disponible inntekten (DI) som må til for akkurat å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen, er summen av hva det koster å realisere normene for areal ( $pA^*$ ) og konsum ( $S^*$ ) for en gitt husstandstype innenfor et gitt lokalt marked. Dersom et lavinntektsmål skal være en kapabilitetsindikator, må det være endogent, det vil si bygd opp av hva utøvelsen av funksjonene koster. Det endogene lavinntektsmålet er derfor en funksjon av lokale boligpriser ( $p$ ), arealnormene ( $A^*$ ) og konsumnormene ( $S^*$ ). Hvis disse størrelsene endrer seg, endrer lavinntektsmålet seg også. Hvis ikke denne betingelsen er oppfylt, er det ikke mulig å si hvorvidt inntekter over lavinntektsgrensen er tilstrekkelig til å gi reelle valgmuligheter til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene. Når boligpriser i stor grad varierer på tvers av ulike lokale markeder, kan ikke et mål på kapabilitet være uttrykk for reelle valgmuligheter til å bo tilfredsstillende hvis det ikke varierer tilsvarende.

### 3.4 Normenes dobbelte rolle

Vi så i delkapittel 3.3 at kravet til en god indikator for kapabilitet, er at den er bygd opp ut ifra det koster å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene. Hva det koster å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene er igjen bestemt av normene for en tilfredsstillende utøvelse av disse funksjonene. For eksempel at en mer «romslig» arealnorm innebærer større realiseringskostnader innenfor et gitt lokalt boligmarked. Areal- og konsumnormene har derfor to empiriske roller. For det første brukes disse normene til å identifisere ikke-tilfredsstillende utøvelse av henholdsvis bo- og livsoppholdsfunksjonen. For det andre brukes normene, som vi så i del 3.3, til å bestemme kapabilitetsindikatoren. Vi brukte i 3.3 et endogent lavinntektsmål som indikator for kapabilitet. Vi har illustrert normenes rolle i identifikasjonsprosessen for «vanskeligstilte» i diagrammet i figur 3.2 nedenfor.

Figur 3.2 *Normenes dobbelte rolle i identifikasjon av «vanskeligstilhet» basert på kapabilitetstilnærmingen*



Normenes rolle i den empiriske identifikasjonsprosessen av vanskeligstilhet kan summeres i fem punkter

- 1) Normer for tilfredsstillende konsum av bolig og ikke-bolig (livsopphold) legges til grunn.
- 2) Kriteriene for god funksjonsøvelse utledes av disse normene.
- 3) Kapabilitetsindikatoren, basert på endogen lavinntektsgrense, utledes fra kriteriene for tilfredsstillende funksjonsutøvelse.
- 4) Husstandens realiserte funksjoner og inntekt sammenstilles med kriteriene for tilfredsstillende funksjonsutøvelse (bo- og livsopphold) og den endogene lavinntektsgrensen (kapabilitetsindikatoren).



- 5) Hvis minst én av husstandens realiserte funksjoner ikke tilfredsstillende kriteriet for tilfredsstillende funksjonsutøvelse, og husstandens inntekt ligger under den endogene lavinntektsgrense, er husstanden vanskeligstilt (jf. definisjon IIc).

### 3.5 Valg av kapabilitetsindikator

Den mest grunnleggende indikatoren for vanskeligstilthet på boligmarkedet er valg av kapabilitetsindikator, dvs. et mål på husstandenes ressursbase som muliggjør en realisering av indikatorene for bo- og livsoppholdsfunksjon. En upresis indikator for kapabilitet innebærer at det tillegges husstandene valgmuligheter som de ikke har. På den måten vil indikatoren kunne feilkategorisere husstater som ikke-vanskeligstilte selv om de om reelt sett mangler muligheten til å bo tilfredsstillende.

Inntekt er en av de viktigste og mest brukte indikatorer på husstandens økonomiske ressurstilgang. Lavinntekt er derfor en viktig kandidat til indikator for manglende kapabilitet. Dels innebærer lavinntekt lavere kjøpekraft og således færre muligheter til å velge en tilfredsstillende bolig som man også har råd til (mulighet til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen). Lavinntekt kan også være uttrykk for lav konverteringsfaktor, fordi individer med utfordringer når det gjelder konverteringsfaktor i mange tilfeller vil ha redusert inntjeningssevne i arbeidsmarkedet.

Vi kan også legge et kapabilitetsperspektiv på inntekten. Noen har høy kapabilitet til å tjene penger, men velger å bruke tid og ressurser på aktiviteter som ikke gir inntekter. Lav inntekt kan dermed ikke med nødvendighet oppfattes som lav kapabilitet. For eksempel argumenterer Haurin og Chung (1998) for at når man analyserer boligmarkedsatferd, er inntektpotensialet, i motsetning til faktisk inntekt, den mest interessante størrelsen. Et inntektpotensial er selvfølgelig ofte vanskelig å observere, men

bruken av begrepet peker mot en kapabilitetsforståelse av også inntekt. Som en implikasjon av denne distinksjonen holdes for eksempel studenter utenfor begrepet «vanskeligstilte», nettopp fordi lavinntekten i denne gruppen ikke er uttrykk for deres inntekspotensial. Dermed er heller ikke lavinntekten et uttrykk for manglende kapabilitet hos denne gruppen.

Tidligere definisjoner av vanskeligstilthet opererer alle med nasjonale lavinntektsmål som den primære kapabilitetsindikatoren. Er dette en egnet indikator for kapabilitet? Som beskrevet i kapittel 2 er nasjonale lavinntektsmål problematiske som indikator for kapabilitet. Nasjonale lavinntektsmål er en relativ størrelse, mens kapabilitet er en absolutt egenskap som en husstand har eller ikke har. Kapabiliteten er bestemt av hva det koster å utøve funksjonene, som vi så i del 3.3. Nasjonale lavinntektsmål er i denne sammenhengen arbitrære i den forstand at de ikke varierer med arealnormer, konsumnormer eller lokale boligpriser. Tvert imot antar nasjonale lavinntektsmål at det eksisterer tilnærmet like priser, slik at inntekt er et egnet mål på kjøpekraft uavhengig av geografisk plassering. Siden dette ikke er tilfelle når det gjelder eie- og leiepriser, vil et gitt inntektsnivå kunne ha svært forskjellig kjøpekraft, avhengig av om husstanden bor i en kommune med høye eller lave boligpriser. Stor boligprisvariasjon svekker med andre ord presisjonen av nasjonal lavinntektsmål generelt, og særlig når lavinntektsmålet skal brukes til å si noe om husstanders kjøpekraft og reelle valgmuligheter i deres lokale boligmarked. Boligprisvariasjon utfordrer derfor relevansen av nasjonale lavinntektsmål som mål på kapabilitet. Nasjonale lavinntektsmål vil undervurdere omfanget av vanskeligstilthet i pressområder, og tilsvarende overvurdere omfanget utenfor pressområder.

Siden kapabilitetstilnærmingen er opptatt av å identifisere husstandenes reelle valgmuligheter og deres muligheter til å omforme økonomiske ressurser til funksjoner, vil vår operasjonalisering av definisjon IIa i kapittel 4 ikke baseres på et nasjonalt lavinntektsmål. Vi vil i stedet endogenisere

lavinntektsgrensen basert på funksjonsindikatorne og de underliggende normene i tråd med ligning 6 (jf. 3.3). På den måten sikres den underliggende sammenhengen mellom funksjonsindikatorne og kapabilitetsindikatoren.

Lavinntektsgrensen er ikke lenger arbitrær, og inntekter over den endogene lavinntektsgrense er et uttrykk for husstandens reelle valgmuligheter til å bo tilfredsstillende. Eksogene lavinntektsmål, som EU60, er derimot utformet uavhengig av funksjonsindikatorne. Hvorvidt inntekter over denne lavinntektsgrensen vil være uttrykk for reelle valgmuligheter i det lokale boligmarkedet, vil derfor være mer tilfeldig.

Det er imidlertid viktig å understreke at selv om vi klarer å ta høyde for en viktig faktor som har betydning for konverteringsfaktorvariasjon, så er det (jf. kapittel 2) flere relevante faktorer som vi ikke klarer å fange opp. Vi vet for eksempel at innvandrere blir utsatt for prisdiskriminering i relativt stor utstrekning (Røed Larsen og Sommevoll 2011). Dette er en mekanisme eller struktur som reduserer konverteringsfaktoren for dem det gjelder, men som vi ikke har datagrunnlag til å fange opp. Det er også en rekke individuelle faktorer, som fysiske handikapp og helseutfordringer, som også slår ut i reduserte konverteringsfaktorer. I slike tilfeller vil den endogene lavinntektsgrensen ikke lenger være uttrykk for kapabilitet med mindre den justeres tilsvarende. Igjen medfører begrensninger i datatilfanget at vi ikke klarer å fange opp slike forhold. Selv om et endogent lavinntektsmål åpner for en mer nyansert og differensiert kapabilitetsindikator enn nasjonale lavinntektsmål, er det altså flere variabler som har innvirkning på aktørspesifikke konverteringsfaktorer som vi ikke har data for. Følgelig bør det lavinntektsmålet vi vil bruke som kapabilitetsindikator i kapittel 4 fortsatt regnes som en *approximativ* tilnærming til husstandenes reelle muligheter til å skaffe eller opprettholde en tilfredsstillende bolig de har råd til. På den ene siden er det derfor viktig å understreke at registerdata og fortolkninger av dem åpner interessante muligheter for å skape et empirisk fundament for

boligsosial politikk og arbeid. Likevel, registerdata og gode algoritmer vil aldri gjøre det gode boligsosiale skjønnet overflødig i en ambisiøs boligsosial politikk, først og fremst fordi individuelle konverteringsfaktorer er vanskelige å estimere empirisk.

### 3.6 Tidligere definisjoner i lys av utfordringer knyttet til operasjonalisering

Som vi så i delkapittel 2.7 kan definisjonene 1–9 forstås som teoretiske definisjoner, løsrevet fra de operasjonaliseringsvalg som SSB og Vista Analyse gjorde i sine analyser. De kan også forstås og evalueres i lys av de operasjonaliseringsvalg som SSB og Vista Analyse har gjort med utgangspunkt i kapabilitetstilnærmingen.

I del 2.7 så vi at av definisjonene 1–9 var det kun definisjon 7 og 8 som hadde den samme logiske strukturen som den teoretiske definisjonen (IIa). En teorikonsistent struktur innebærer ikke nødvendigvis teorikonsistent operasjonalisering. Hovedproblemet ut ifra et kapabilitetsperspektiv er at alle definisjonene (utenom definisjon 4) baserer seg på eksogene nasjonale lavinntektsmål. Valget av en eksogen fremfor en endogen lavinntektsgrense innebærer at indikatorene for bo- og livsoppholdsfunksjonene er uavhengig av indikatoren for kapabilitet. Hvorvidt inntektsnivåer over den eksogene og relative lavinntektsgrensen er uttrykk for en reell mulighet til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene, er således mer tilfeldig, slik vi har sett. Normene som ligger til grunn for bo- og livsoppholdsfunksjon spiller en dual rolle i empirisk identifikasjon av vanskeligstilte. Dels brukes normene til å identifisere ikke-tilfredsstillende funksjoner på husholdsnivået, dels brukes de til å estimere endogen lavinntektsgrense. Det er kun i indikatoren for bofunksjon i definisjon at normgrunnlaget blir eksplisert. Dette gjøres imidlertid ikke for livsoppholdsfunksjonen. Dette innebærer at operasjonaliseringene av 19 ikke inneholder noen logisk eller innbyrdes sammenheng mellom funksjonsindikatorene eller kapabilitetsindikatoren.

Et enkelt eksempel kan illustrere konsekvensen av at indikatorene for funksjon og kapabilitet utformes uavhengig av hverandre. La oss anta at boligprisene øker. Det tas høyde for i definisjon 7 og 8 at økt prispress slår ut gjennom høy boutgiftsbelastning. Flere får en ikke-tilfredsstillende utøvelse av livsoppholdsfunksjonen. Men siden lavinntektsgrensen er frikoblet fra indikatoren for høy boutgiftsbelastning, vil ikke husstander med inntekt over nasjonal lavinntektsgrense nødvendigvis ha kapabiliteten til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene. Når boligprisene øker, vil flere med inntekt over lavinntektsgrensen miste bokapabiliteten. Uten oppjustering av lavinntektsgrensen for høyere lokale boligpriser, vil mange husstander ikke regnes som vanskeligstilte til tross for at prisøkningen innebærer at de reelt sett mangler mulighetene til å velge å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene.

Selv om definisjon 19 er forenlig med en kapabilitetslogikk (definisjon Ia) og definisjon 7 og 8 har en teoretisk riktig logisk struktur (som i definisjon IIa), er operasjonaliseringene av 7 og 8, i likhet med de øvrige definisjonene, ikke i tråd med kapabilitetstilnærmingen. Hovedforklaringen er at deres valg av nasjonale lavinntektsmål som kapabilitetsindikator forutsetter like boligpriser på tvers av lokale boligmarkeder med ulik grad av prispress, og at indikatorene for funksjon og kapabilitet utformes uavhengig av hverandre.

## 4 Omfangsanalyser av «vanskeligstilthet» basert på Boforholdsregisteret

### 4.1 Mot en operasjonell definisjon av «vanskeligstilthet»

#### 4.1.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi utarbeide nye og uprøvde definisjoner på «vanskeligstilthet på boligmarkedet» og se slike opp mot varianter av ulike definisjoner som har vært foreslått de siste årene (Vrålstad 2011, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017). Dels vil dette dreie seg om en mer prinsipiell diskusjon om hva en rimelig definisjon bør inneholde og hvordan en rimelig definisjon håndterer sentrale begreper som ressurser, boforhold og andre nødvendige livsoppholdsfunksjoner. Vår tilnærming til dette ligger altså i *kapabilitetstankegangen* som beskrevet i tidligere kapitler, og det ligger allerede her et svar på spørsmålet om hva som er en «god definisjon» (Rustad Thorsen 2017:24). Dels vil dette dreie seg om tilpasninger til tilgjengelige data. Selv der en prinsipielt rimelig definisjon er på plass, trenger en videre praktisk operasjonalisering til pålitelige data, ikke minst for å anslå hvilke *muligheter utover rimelige normer* (for bo- og livsoppholdsfunksjoner) den enkelte står overfor (dette kan sjelden måles direkte). Vårt forslag, basert på

empiriske sammenligninger av ulike definisjoner, er at man utnytter de «beste data» på dette punktet, mer presist at man (i) utnytter SIFOs satser for rimelig livsopphold (se for eksempel Austgulen og Borgeraas (2018)), (ii) legger til grunn en rimelig boarealnorm for ulike husholdningsstørrelser (se Barlindhaug og Astrup 2008), samt (iii) legger til grunn at (tilgjengelige) leiemarkedspriser (og boligpriser) varierer betydelig geografisk. Mens tidligere operasjonaliseringer har forsøkt å inkorporere slike hensyn i større eller mindre grad – ikke alltid i definisjoner som tilfredsstillende en kapabilitetsforståelse av «problemkomplekset», og gjerne i form av mer eller mindre udifferensierte eller «flate» normer<sup>5</sup> – forsøker vi altså her å utforme en annen, men også mer «krevende» definisjon enn de som allerede foreligger. Et poeng i analysen som følger er derfor en avveining av hvor «mye mer» sistnevnte fanger opp enn andre, enklere definisjoner: Dersom de ulike definisjonene uansett fanger opp mye av det samme, kan det (kanskje) være en grunn til å anbefale et mål som krever mindre ekstraarbeid i form av datainnhenting og -tilrettelegging.

Kapittelet er videre organisert som følger: I neste del (3.2) presenterer vi kort enkelte kriterier for hva en rimelig definisjon av «vanskelighetstilthet på boligmarkedet» bør inneholde, vi utmeisler et knippe formelle definisjoner, og vi sammenholder dette med ulike andre operasjonelle (Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017) og *policy*-relevante (KMD 2014) definisjoner. Kort fortalt vil mange av definisjonene lide under forutsetningen om at «dårlige» boforhold eller -standarder, dvs. en «manglende bofunksjon», er en *nodvendig* betingelse for vanskelighetstilthet, og vi viser at et enkelt kriterium som søker å unngå slike definisjoner ikke tidligere er blitt formulert eksplisitt i forskningen på feltet. Samtidig underbygger vi generelt påstanden om at dette nok

---

<sup>5</sup> For eksempel vil inntektsbegrepet være ekvivalensjustert etter en enkel formel (for antallet voksne og barn i husholdningen; mens SIFO-satsene lar utgifter til livsopphold variere etter flere kriterier), og det settes gjerne en fast norm for «lavinntekt» (for eksempel 60 prosent av medianinntekten) som gjelder alle husholdningstyper (uavhengig av sammensetning for øvrig eller geografisk tilhørighet) (se Rustad Thorsen 2017:8).

---

skyldes ren kunnskapsmangel, om og omkring kapabilitetsperspektivet, innenfor forsknings- så vel som politikfeltet.

I påfølgende del (3.3) formulerer vi et knippe operasjonelle statistiske definisjoner i tråd med kapabilitetsperspektivet. Et poeng her er at det også for formelt tilfredsstillende definisjoner vil være ulike oppfatninger om hvilke normer en bør legge til grunn, både når det gjelder satser til nødvendig livsopphold (utenom boligkonsum) og hva som er «egne boforhold». Mens vi ikke har særlig grunnlag for å diskutere førstnevnte – her legger vi til grunn SIFO-satser for ulike husholdninger – kan det godt diskuteres hva slags norm for boareal (eller antall rom per person eller boligstandard mer generelt) som bør legges til grunn (se Rustad Thorsen 2017:11–12). Vi legger i våre analyser til grunn en enkel arealnorm<sup>6</sup>, der «arealbehovet» øker med antall personer i husholdningen, men der det også er stordriftsfordeler i denne. Vi legger imidlertid til grunn ulike «utgangspunkt» for denne arealbehovsfunksjonen, med hensyn til ulike arealbehov i en enpersonshusholdning. På denne måten legger våre varianter av ulike definisjoner opp til en analyse av hvor sensitivt et mål på vanskelighet er overfor ulike valg av arealnormer. Også når det gjelder definisjoner som trekker inn utsatte boligeiere finnes det flere usikkerhetsmomenter, ikke minst siden vi her trekker inn anslag for realiserte og forventede boutgifter og -standarder. Også her vil analysen synliggjøre sensitiviteten overfor ulike forutsetninger i de nevnte anslagene.

Før hovedanalysen gjør vi i neste del (3.4) kort rede for normene som legges til grunn, dvs. SIFO-satsene for livsopphold, samt de enkle arealnormene vi benytter oss av. I en litt mer utfyllende del presenteres så opplegget for estimering av lokale leiepriser, der vi benytter oss av opplysninger fra Husbankens bostøtterregister. Med en del flere observasjoner enn i for eksempel

---

<sup>6</sup> Vi legger altså ikke til grunn et spesifikt behov for antall rom. Dette er i tråd med Barlindhaug og Astrup (2008:48).



Leiemarkedsundersøkelsen gir dette anledning til å estimere leiepriser i mindre lokale enheter som kan stå som avgrensninger av lokale arbeids- og boregioner (her benytter vi oss av SSBs økonomiske regioner (1999) samt egne regioner for Oslos bydeler).

I den neste delen av kapittelet (3.5) presenteres så resultater fra hovedanalysen, dvs. vi presenterer oversikter over antallet (eller andelen) vanskeligstilte på boligmarkedet slik dette telles opp under ulike varianter av definisjonene vi benytter oss av. Her benytter vi oss av Statistisk sentralbyrås (SSBs) registerdata for årgangene 2014–2016, der vi har bedt SSB tilrettelegge data, samt konstruere indikatorer for våre definisjoner. I forlengelsen av dette sammenlignes disse også med et knippe foreliggende definisjoner som SSB tidligere har lagt til i datamaterialet (se Rustad Thorsen 2017:13 og Ekshaugen mfl. 2017:43–44).<sup>7</sup> Som nevnt innledningsvis kan det være et selvstendig poeng her å vise at våre forslag til definisjoner – som et knippe definisjoner som beskriver et godt vanskeligstilthetsbegrep og/eller flere detaljer enn det som er lagt til grunn tidligere – fanger opp noe annet enn andre definisjoner, i så stor grad at vi kan anbefale at vårt opplegg legges til grunn i fremtidige opptellinger av vanskeligstilte på boligmarkedet.

I forlengelsen av dette ser vi i påfølgende del (3.6) på enkelte analyser som kan fange opp noe av det dynamiske i et begrep om «vanskeligstilthet». En rimelig forståelse av begrepet vil måtte se vanskeligstilthet som noe som «henger ved» og som derfor kan vedvare over en viss periode, og for eksempel ikke noe som bidrar til at «ens sjanser» allikevel ser lysere ut i fremtiden – i så fall observerer man en veksling mellom mer eller mindre «uheldige» utfall, noe som *per definisjon* ikke har med (vedvarende)

---

<sup>7</sup> Det rettes en stor takk til Mari Lande With og Lotte Rustad Thorsen i SSB. Førstnevnte har stått for den omfattende praktiske datatilretteleggingen (inklusive opprettinger i instruksjoner fra vår side), der data fra våre egne undersøkelser av Husbankens bostøtteregister kobles til SSBs registerdata og utkjøringen av analyseresultater, mens sistnevnte har lagt til rette for et fruktbart samarbeid med innledende diskusjoner og avklaringsrunder. SSB står selvsagt ikke til ansvar for mulige feil eller mangler i resultatene og tolkningene som presenteres i denne rapporten – det ansvaret er helt og holdent forfatterens eget.

vanskeligstilthet å gjøre. Analysene viser at enkelte av de foreliggende definisjonene ikke helt tilfredsstillende slike enkle krav. En avsluttende del (3.7) oppsummerer og konkluderer.

#### 4.1.2 Kriterier for en tilfredsstillende definisjon av «vanskeligstilthet»

I tråd med betraktningene tidligere i denne rapporten – dvs. om en generell tendens til å benytte *bofunksjon* som indikator for *bokapabilitet*<sup>8</sup> – kan det ikke understrekes nok at definisjoner som ser en «uheldig bofunksjon», eller også en «uheldig livsoppholdsfunksjon» (utenom borelaterte funksjoner), som en *nødvendig forutsetning* for vanskeligstilthet, vil bære galt av sted. Her skal vi kun kort illustrere poenget igjen, før vi går videre til en formell definisjon av «vanskeligstilthet». Det er for eksempel rimelig at en person som bor trangt eller under ellers kummerlige forhold *ikke* er vanskeligstilt dersom vedkommende har *mulighet* til å velge noe annet (dvs. at man bor trangt er ikke en tilstrekkelig forutsetning for vanskeligstilthet). Men det er også rimelig at en person med en tilfredsstillende bolig, men som ikke har mulighet til å opprettholde et nødvendig konsum ellers, nettopp *er* vanskeligstilt (dvs. at man bor trangt er ikke en nødvendig forutsetning for vanskeligstilthet; begrensningen her vil ligge i oppnåelige boutgifter som ikke lar seg forene med et nødvendig livsoppholdsbudsjett). Med andre ord, og som understreket tidligere i rapporten, bør en definisjon av «vanskeligstilthet» *ikke* trekke frem ulike bofunksjoner (trangboddhet, dårlig boligstandard mv.) eller livsoppholdsfunksjoner ellers som nødvendige forutsetninger (ei heller som tilstrekkelige forutsetninger).

Allikevel er det nettopp dette som karakteriserer flere av definisjonene som har blitt fremsatt til nå. For eksempel gjelder

---

<sup>8</sup> Eller tendensen til å sette likhetstegn mellom funksjoner og kapabiliteter generelt (Sen 1992, 2004, 2010).

dette definisjonene 2, 3 og 4 i Rustad Thorsen (2017:13)<sup>9</sup>. Samtidig er det også slik at andre, mer overordnede og *policy*-orienterte og -styrende definisjoner også i større eller mindre grad er misvisende. For eksempel heter det seg i *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* at vanskeligstilte på boligmarkedet er

*personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:*

- *er uten bolig*
- *står i fare for å miste boligen sin*
- *bor i uegnet bolig eller bomiljø*

(KMD 2014:8)

Mens innledningen her tydelig nevner det svært viktige begrepet «mulighet», slik det er i tråd med et kapabilitetsperspektiv, er resten av definisjonen oppregnende og (muligens) misvisende eller (helt sikkert) inkompatibel med det foregående slik den peker på rene bofunksjoner og *kun* bofunksjoner. Det ligger altså et potensial allerede her for en opprydning i begrepsbruken. Samtidig er det slik at forskningen på feltet ikke bevisst tar dette inn over seg. For eksempel er det ikke noe tema i Rustad Thorsen (2017) at bofunksjoner, dvs. i praksis trangboddhet, er en nødvendig forutsetning i noen definisjoner og ikke i andre. Det er kun et poeng at «ulike komponenter [...] kan inngå i ulike måter å operasjonalisere vanskeligstilte på boligmarkedet» og at «[f]elles for operasjonaliseringene er at de på noe ulike måter tar hensyn til en begrenset økonomi, en indikator som sier noe om boutgifter, i

---

<sup>9</sup> Mens definisjonene 1, 5, 6 og 7 ikke setter trangboddhet som nødvendig forutsetning (*ibid.*). Et annet problem, som tas opp i de andre delene av rapporten, er at kapabilitetsindikatorene i disse definisjonene (dvs. ulike lavinntektsmål) måles ved hjelp av én enkelt underliggende ressurs som implisitt verdsettes likt av alle. Vi kommer tilbake til dette poenget nedenfor.

tillegg til boforhold» (*ibid.*:13). På samme måte er det et ønske hos Ekhaugen mfl. (2017:44) at deres definisjon «ligge[r] tett opp til [definisjonen i] *Bolig for velferd*», samtidig som man viser til den oppregnende, og problematiske delen av KMDs definisjon (se sitatet ovenfor). Mens det, mot et slikt uttrykt ønske, altså er alt annet enn en slik definisjon man til slutt beslutter seg for å fremme – etter en diskusjon av hvorvidt den ene eller den andre gruppen bør regnes som vanskeligstilt.<sup>10</sup> I litt andre vendinger: Forskningen på feltet står ikke tilbake for diskusjoner om hvilke grupper – gitt ved ulike ressurser eller kapabiliteter og funksjoner – som kan eller bør tas inn i gruppen av vanskeligstilte. Poenget her er at en slik diskusjon kan føres i et mer overordnet perspektiv, og dette er en mangel i forskningen. For det første vil *alle* slike diskusjoner som nevnt ovenfor kunne dreie seg om hvilke grupper som har eller ikke har *bokapabiliteter*. Mangel på slike *er* nettopp en nødvendig forutsetning for vanskeligstilthet innenfor et kapabilitetsperspektiv. For det andre kan *ikke* uheldige bofunksjoner, som trangboddhet, eller andre uheldige livsoppholdsfunksjoner ellers, være nødvendige forutsetninger i et slikt perspektiv.

Nedenfor følger våre definisjoner av vanskeligstilthet, fremstilt som logiske funksjoner som er bygget opp av flere ulike indikatorer. En første og enkel definisjon (A) ser vanskeligstilthet ( $V=1$  hvis vanskeligstilt, 0 hvis ikke vanskeligstilt) i husholdning  $j$  kun som en funksjon av kapabiliteter sett som ressurser fra inntekter ( $I$ ) slik disse gir en mulighet i et lokalt leiemarked til å tilfredsstille rimelige bo- og livsoppholdsfunksjoner (som krever en inntekt på  $\bar{I}$ ).<sup>11</sup> En annen (B) trekker inn eie/leiestatus ( $L=1$  hvis leier, 0 hvis eier), siden en kan argumentere for at eierstatus uansett

<sup>10</sup> Man ender opp med en definisjon tilsvarende SSB (2014), men med visse justeringer (bl.a. med bostøtte trukket ut i inntektsbegrepet, siden man ønsker å evaluere dagens støtteordninger, og med visse eiere inkludert eller trukket ut *uavhengig* av arealbehov). Med andre ord er dette en definisjon som ikke ser uheldige bofunksjoner som en nødvendig forutsetning for vanskeligstilthet.

<sup>11</sup> I denne delen av diskusjonen dropper vi fotskriften,  $j$ , i omtalen av komponentene (men vi introduserer den igjen nedenfor der betydningen av denne blir viktig).

inngir en spesiell bokapabilitet (dvs. en mulighet til å spare til egen bolig mv.; dette er også i tråd med «eierlinjen» i norsk boligsosial politikk).

$$V_j = (I_j < I_j^*) \quad (\text{A})$$

$$V_j = (I_j < I_j^*) \cdot (L_j = 1) \quad (\text{B})$$

$$V_j = (I_j < I_j^*) \cdot [(L_j = 1) + (L_j = 0) \cdot [(A_j < A_j^*) + (A_j \geq A_j^*) \cdot (I_j - b_j < s_j^*)]] \quad (\text{C})$$

En tredje definisjon (C) trekker inn at visse eiere også kan være vanskeligstilte. Mer spesifikt vil også eiere være heldig stilt dersom ens inntekt ( $I$ ) strekker til for å dekke nødvendig livsoppholds- og bofunksjoner slik de er oppnåelige i det lokale leiemarkedet (dvs. når den logiske funksjonen i første faktor *ikke* er tilfredsstillt). Dersom eierens inntekt allikevel ikke strekker til (i et potensielt leiemarked) vil en observert «dårlig bofunksjon» (her: at man bor på et areal som ikke er tilfredsstillende) være tilstrekkelig til å klassifisere husholdningen som vanskeligstilt: Eieren har da uansett ikke mulighet til å oppnå både tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner ved å snu seg mot leiemarkedet. Generelt vil det også være slik at eiere som observeres å ha en tilfredsstillende bofunksjon (bor på et stort nok areal,  $A \geq A^*$ ) *muligens* er heldig stilt, men det avhenger av kapabiliteten som det lokale leiemarkedet kan tilveiebringe. Dersom ens boutgifter ( $b$ ) ikke er for store kan man tilfredsstillende også andre livsoppholdsfunksjoner ( $s^*$ ), dvs. dersom man kanskje har vært «heldig på boligmarkedet» (for eksempel fått et stort areal til en god pris) eller er i en fase av boligkarrieren der utgiftene er små (etter en lang periode med nedbetalinger av boliglån).<sup>12</sup> Eieren har her ikke behov for å snu seg til leiemarkedet for å oppnå

<sup>12</sup> På denne måten vil dette kriteriet også *ekskudere* en god del eiere fra gruppen av vanskeligstilte (dvs. eiere med store og verdifulle boliger som allikevel ikke har store boutgifter).

tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner. Men dersom de er for store, gitt den inntekten man disponerer (dvs. når  $I-b < s^*$ ), betyr det også i denne situasjonen at eieren ikke kan snu seg til leiemarkedet for å oppnå både tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner.

I det videre skal vi se nærmere på ulike operasjonaliseringer av definisjon (B) og (C). Man legger merke til at det i ingen av definisjonene er slik at «dårlige bofunksjoner» (her gitt ved trangboddhet, dvs. at  $A < A^*$  er tilfredsstilt) er en nødvendig forutsetning for vanskeligstilthet. Det samme gjelder også andre «dårlige livsoppholdsfunksjoner» (her:  $I-b < s^*$  for eiere) – slike er ikke nødvendige for klassifiseringen som vanskeligstilt.

Avslutningsvis i denne delen av kapittelet retter vi kort oppmerksomheten mot fotskriften (j) i definisjonene. Dette er en svært viktig del av vårt opplegg og viser til et annet problem enn en ren *sammenblanding* av (potensielle) kapabilitets- og funksjonsmål som vi har vært opptatt av hittil. For definisjonene som foreligger (Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017, Vrålstad 2014) gjelder for alle en metodologi som for en variant av definisjon (A), dvs. en definisjon som går klar av nevnte sammenblanding, gir:

$$V_j = (I_j < I^*) \quad (\text{A1})$$

Dette er et grovt mål (for «lavinntekt»), der ens inntekt må falle under en viss universell verdi, og i praksis legges til grunn en kritisk verdi ( $I^*$ ) som gjenfinnes i de nedre deler av inntektsfordelingen (for eksempel 60 prosent av medianinntekten eller 1. kvartil). Dersom man velger å forfølge en slik definisjon, er det også vanlig å på forhånd justere inntekten ( $I_j$ ) etter et rimelig ekvivalensprinsipp som for eksempel i snitt gir større husholdninger visse stordriftsfordeler (i avtagende utgifter per husstandsmedlem), slik at det nettopp er den ekvivalensjusterte

inntekten som er utgangspunktet.<sup>13</sup> Et grunnleggende problem her er at den kritiske verdien,  $T^*$ , er avhengig av inntektsfordelingen, også gjennom fordelingen av husholdningssammensetninger (gjennom ekvivalensjusteringen). Et slikt mål *kan* derfor være rimelig utfra betraktninger om relative ressurser, og kan fange opp skjevheter i velstandsutviklingen (over tid; uavhengig av om utviklingen er positiv eller negativ).<sup>14</sup> Velstanden eller velstandsutviklingen i seg selv kan derimot *ikke* fanges opp med et mål der den kritiske verdien identifiserer en andel av fordelingen – her trenger man eksplisitte mål for utgiftene til velstanden man får for en gitt inntekt. I tillegg er det ikke sikkert at målet er særlig tilfredsstillende uansett. Om man nå ser et (del)mål som er bygget opp på denne måten som en indikator for relativ velstandsutvikling eller endog (feilaktig, se nedenfor) «vanskeligstilthet», er det ikke sikkert det er særlig informativt uansett. Dette er kanskje lettest å se dersom en legger til grunn for eksempel 1. kvartil som lavinntektsgrense,  $T^*$ , i definisjon (A1). Dette gir det meningsløse «resultatet» at andelen som til enhver tid «henger etter», eller kanskje også er vanskeligstilt, utgjør 25 prosent av husholdningene, noe som selvsagt vil være svært vanskelig for de boligsosiale myndigheter å gjøre noe med. Og det er også lett å se at andelen vanskeligstilte etter definisjon 5 i Rustad Thorsen (2017:13), som nettopp legger til grunn 1. kvartils-grensen og også lister opp en rekke tilleggsbetingelser, *aldri vil utgjøre mer enn 25 prosent av husholdningene*.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Dette er rimelig all den tid man ikke måler utgifter direkte. I våre definisjoner, som ser inntekter slik de skal dekke målte eller normerte utgifter, er det imidlertid et poeng at man ikke ekvivalensjusterer inntektene – stordriftsfordelene kommer til syne i form av synkende utgifter pr. enhet. Det kan muligens rettes kritikk mot de foreliggende definisjonene også på dette punktet, siden man velger å beholde ekvivalensjusteringen også der utgifter tas hensyn til (om enn på forkjærte måter).

<sup>14</sup> I alle fall for et mål som legger til grunn en grense ved en viss andel av en relativ inntektsverdi (slik som 60 prosent av medianverdien).

<sup>15</sup> Eller at andelen vanskeligstilte etter definisjon 7 (*ibid.*) aldri vil utgjøre mer enn 50 prosent av husholdningene. En tilnærming til «løsning» på dette problemet er å normere målene etter mulig maksimumsverdi (for eksempel under forutsetning av at den delen av inntektsfordelingen man ser på er

Spørsmålet som reises her dreier seg altså om hvorvidt en «potensiell» kapabilitetsindikator slik som den i definisjon (A1) egentlig kan fungere som sådan. Problemet ligger grunnleggende i det en «kan vite» om den enkeltes kapabiliteter. Dersom det en kan vite, eller har kommet til å vite, kun er at ressursbehovet kan over- eller underskride en viss invariant mengde av en eller annen art, trengs det kanskje videre opplysning.<sup>16</sup> I et strengt kapabilitetsperspektiv kan man uansett kanskje si at en inntekt under en viss verdi alt annet likt, *alltid* vil gi en lavere *propensitet* eller *tilbøyelighet* (eller kanskje *sannsynlighet*) for «bokapabilitet» enn en inntekt over en slik verdi, men ikke mye mer. Og en «kapabilitetsindikator» à la den i definisjon (A1) kan nettopp gi opphav til rene absurditeter (som antydnet ovenfor). Ta for eksempel definisjon 5 i Rustad Thorsen (2017:13). I en svært prekær boligkrise, der boligmangelen er slik at *ingen* har råd til tilfredsstillende boliger (og et tilfredsstillende livsopphold ellers), vil målet uansett ikke anslå at andelen vanskeligstilte er mer enn 25 prosent – selv om *alle* er vanskeligstilte. Og denne kan ikke lett skilles fra en situasjon der alle i nederste inntektskvartil enten er trangbodde eller har høy gjeldsbelastning (og er uten høy formue), mens alle i de tre øverste inntektskvartilene kan tilfredsstillende rimelige bo- og livsoppholdsbehov. Her sier også målet at 25

---

noenlunde representativ for hele fordelingen). Slik sett kan en indeks for definisjon 5 (der om lag 4,5 prosent av husholdningene telles opp som vanskeligstilte) i Rustad Thorsen (2017:13) på  $4,5/25=0,18$  gi større grunn til bekymring enn en indeks for definisjon 7 på  $6,0/50=0,12$ . Problemet med sammenligningen er uansett at disse definisjonene ser på helt ulike deler av inntektsfordelingen. Våre definisjoner er ikke bundet på denne måten og åpner opp for at vanskeligstilthet kan forekomme i alle deler av fordelingen.

<sup>16</sup> Dette til forskjell fra at man, gjerne politisk, *mener* at det er problematisk at slike grenser over- eller underskrives, i den boligsosiale politikken manifestert som at man eksplisitt går imot «konsumentsoverenitet» på dette området. Mye tyder imidlertid på at det er kunnskapen, også om dette skillet, som mangler både i politikken og i forskningen (se nedenfor), siden man altså kan ta innover seg (deler av) ulike og inkompatible perspektiver, men uten at dette problematiseres videre. For eksempel mener man øyensynlig at man «kan vite» at ulike husholdningers utfordringer ligger i de lokale leieprisene som er tilgjengelige når man inkorporerer estimerte boutgifter basert på slike i definisjonen, som i definisjon 7 i Rustad Thorsen (2017:13).



prosent er vanskeligstilte (som kan være feil), mens i alle fall 75 prosent er ikke-vanskeligstilte, slik at man står overfor en situasjon der maksimum 25 prosent er vanskeligstilte.

I rent teknisk forstand oppstår slike inkonsistenser som følge av at normen for hvilke ressursbehov den enkelte har ( $I^*$ ) ikke kan variere. Da vil det altså være slik at normen, som en nødvendig komponent i en definisjon (slik som i definisjon (A1) eller i de foreliggende definisjonene), kan innebære et «tak» for anslått andel vanskeligstilte. Dersom normen *kan* variere, som  $I_j^*$  i definisjon (A), (B) eller (C), legges det derimot ingen slike formelle begrensninger til grunn. Da beregnes vanskeligstilthet som muligheten eller kapabiliteten den enkelte har til å tilfredsstille *husholdningsspesifikke materielle behov gitt husholdningsspesifikke utfordringer*, altså uten referanse til en universell norm som knesetter at alle har de *samme* behovene og utfordringene (men forskjellige ressurser) – i sistnevnte tilfelle tegnes det opp ett, og kun ett utfordringsbilde for *alle* husholdninger. Dette er også en sentral og distinkt del av kapabilitetsperspektivet, siden opplegg som benytter seg av den universelle normen kan reduseres til et spørsmål om fordeling av en universelt verdsatt ressurs (eller fordeling av en kombinasjon av ressurser langs flere slike *uavhengige* ressursdimensjoner).

I forlengelsen av dette skal det også påpekes at enkelte av de foreliggende definisjonene legger til grunn varierende utfordringsbilder i form av estimerte boutgifter. I en viss forstand er dette noe som viser at en er «på vei» mot en «utbedring» av problemet sett i et strengt kapabilitetsperspektiv (for eksempel definisjon 7 i Rustad Thorsen 2017:13)). Dette hjelper imidlertid lite all den tid man også fastholder at ressursbehovsindikatoren ikke kan variere – problemet med inkonsistens og et «tak» på andelen vanskeligstilte vedvarer (se note 10; dvs. man fastholder at  $(I_j < I^*)$  er en nødvendig komponent i definisjonen). En mulig inngang til forståelsen av denne inkonsistensen i definisjonsoppbygget (der ressursbehov ikke kan variere etter

husholdning, mens utfordringer på sin side *kan* variere) er kanskje en grunnleggende overseelse<sup>17</sup> av at ressurser skal *dekke* utfordringer og materielle behov *hos den enkelte*. Så vidt vi kan se er sistnevnte ikke formulert eksplisitt i noen av de aktuelle publikasjonene som behandler de foreliggende (operasjonelle) definisjonene – i alle fall ikke i den forstand at man problematiserer en uheldig overgang fra en (mulig) kapabilitetsforståelse av en teoretisk definisjon til en operasjonell definisjon som uansett baserer seg på en inkompatibel universalistisk norm (der en slik overseelse ville bli oppdaget). Etter vår mening viser dette – sammenholdt med en *policy*-styrende definisjon (KMD 2014; se sitat ovenfor) som uanfektet lar en kapabilitetsforståelse av «vanskeligstilhet» stå side om side med en lett paternalistisk definisjon av «uheldige boforhold» – at det nettopp er både praktisk og teoretisk kunnskap som mangler (og at dette ikke dreier seg om en genuin ubestemthet mellom slike forståelser som kan og bør belyses). Analysen fortsetter derfor med dette som utgangspunkt, dvs. at forutsetningen i det videre er hvorvidt ulike foreliggende definisjoner makter å fange opp et muligens undervurdert og helt sikkert underbelyst kapabilitetsperspektiv.

Som vi viser tydeligere i neste del av kapitlet, går våre definisjoner klar av alle de «fellene» som foreliggende definisjoner av vanskeligstilhet går i: Som beskrevet ovenfor legger de ikke til grunn at uheldige bo- eller livsoppholdsfunksjoner ellers er nødvendige forutsetninger for en klassifisering som vanskeligstilt; de lar ressursbehov, og dermed kapabiliteter variere mellom husholdninger. Ikke minst vil det tydeliggjøres i det følgende at den enkelte husholdnings ressurser i form av disponible inntekter

---

<sup>17</sup> «Fattigdomsmål» som EU 60 (dvs. andelen med under 60 prosent av medianinntekten) er populære og nyttige som mål som kan si noe om relativ ressursfordeling (se note 9), særlig i fravær av målte eller normerte utgifter hos den enkelte. En positiv vitenskapssosiologisk forklaring her er altså at forskningen på et felt har tatt til seg metodologier fra tilgrensende felt – metodologier som likefult er forkjærte i førstnevnte.

nettopp skal dekke utgifter til rimelige materielle behov *i den enkelte husholdning* (tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner).

#### 4.1.3 Videre operasjonalisering av «vanskeligstilthet»

I analysene som følger benytter vi oss altså av SSBs registerdata med årlige individdata koblet til resultater fra analyser av Husbankens bostøtteregister (som gir anslag for lokalt varierende leiepriser).<sup>18</sup> Alle beløp som vi benytter oss av i analysen – dvs. utgiftsmål som presenteres her og i neste del av kapittelet – er på forhånd justert til 2017-kroner ved konsumprisindeksen.<sup>19</sup> Nedenfor følger en detaljert gjennomgang av definisjonene bak enkelte sentrale variabler fra SSBs registre som opptellingene og analysene benytter seg av. For det første legges til grunn den enkelte husholdnings ( $j$ ) disponible inntekter (skattepliktige så vel som skattefrie) etter skatt:

$$I_j = \text{samlede disponible inntekter}_j.^{20}$$

Slik vi diskuterte ovenfor, vil en betingelse for vanskeligstilthet hos ikke-trangbodde eiere i et ellers restriktivt leiemarked nettopp ligge i om man allikevel ikke har muligheten til å realisere et tilfredsstillende livsopphold ellers (dvs. at  $(I_j - b_j < s_j^*)$  i definisjon (C) er tilfredsstilt i denne situasjonen). For å beregne utgifter til en slikt tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon trenger vi altså å kontrastere ens inntekter og boutgifter med sistnevnte (slik

<sup>18</sup> Årlige opplysninger om inntekt, gjeld og renter for det aktuelle året kobles til opplysninger om boforhold (areal, antall husholdningsmedlemmer mv.) pr. 1.1 året etter.

<sup>19</sup> Se <https://www.ssb.no/kpi>.

<sup>20</sup> Dette er variabelen *wies* summert innenfor den enkelte husstand og år. Se variabellister for inntektsopplysninger på <https://www.ssb.no/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning/inntekt>. Vi benytter oss også av husholdningens samlede brutto inntekt (*wsaminnt*) for å beregne behovsprøvede satser for bruk av barnehage og AKS (se neste del). Andre variabler, sliksom kjønn og alder hos husholdningsmedlemmene og antall husholdningsmedlemmer, som brukes for å beregne bo- og livsoppholdsnormer, ligger også lett tilgjengelige i SSBs ulike registre (disse trekkes inn i neste del av rapporten).

som i nevnte betingelse; utgifter til en «tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon» behandles i neste del av kapitlet). Aller først trenger man altså et mål for realiserte boutgifter (for eiere), og her benytter vi oss av samme opplegg som Vatne (2006), der vi legger til grunn en forutsetning om at gjeldsavdrag betales etter et enkelt serielånsprinsipp der lånet har tjue års nedbetalingstid,<sup>21</sup> dvs. at en tjuendedel av husholdningens gjeld går til å betale avdrag, samt at man betaler renter fratrukket skattefordelen. Dernest forutsetter vi at avdrags- og rentebetaling nettopp går til boutgifter (*b*):

$$b_j = 0,05 \cdot \text{samlet gjeld}_j + 0,72 \cdot \text{samlede renter}_j.^{22}$$

At komponentene her *alle* går til boutgifter kan være en sterk forutsetning og tillempling, og det kan være vanskelig å vite hvor godt dette fanger opp det reelle bildet.<sup>23</sup> Det fremgår uansett av materialet (tabell 4.1) at eiere til enhver tid i snitt har opptil fire ganger høyere gjeld enn leiere, og rentebetalinger som andel av gjeld er alltid betydelig lavere hos eiere (som er rimelig siden boliglån stort sett har lavere rente enn andre lån). Dette mønsteret er i tråd med at boliggjeld nok utgjør den aller største andelen av totalgjelden.

---

<sup>21</sup> Vi har altså ikke opplysninger om hvor «gammel» en observert gjeld er, og vi kan følgelig ikke legge til grunn annet enn et slikt «serielånsprinsipp». Uansett vil et slikt mål bedre kunne fange opp særlige utfordringer, eller mangel på slike, enn et mål basert på et «leieekvivalensprinsipp» (se Rustad Thorsen 2017:9). Disposisjonsform måles ved variabelen *eie\_leie* (se <https://www.ssb.no/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning/boforhold>).

<sup>22</sup> Dette er summeringer av tillemplinger av variablene *gjeld* og *rentent* i <https://www.ssb.no/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning/inntekt>.

<sup>23</sup> Vi tar ikke hensyn til gjelds- og rentebetaling hos leiere – vanskeligstilthetskriteriet er satt slik at disponible inntekter kun skal måtte gå til direkte bo- og livsoppholdsutgifter. Isolert sett vil altså dette grepet overvurdere graden av vanskeligstilthet hos den aktuelle gruppen eiere.

Tabell 4.1 *Gjeld og rentebetaling i husholdningene. Gjennomsnitt. Etter disposisjonsform og år.*

År:	Leiere		Eiere	
	Gjeld	Renter	Gjeld	Renter
2014	386 586	16 515	1 609 861	64 173
2015	374 571	15 015	1 657 166	56 918
2016	373 480	14168	1 679 412	49 503

Kilde: SSBs register for hushodninger og boliger (2014-2016).

$N_{2014}=2\ 233\ 284$ ,  $N_{2015}=2\ 260\ 663$ ,  $N_{2016}=2\ 286\ 359$ . 2017-kroner.

I varianter av dette målet undersøker vi også – alt annet likt – betydningen av (i) muligheten eiere har for å benytte seg av avdragsfrihet (over en viss periode), samt av (ii) en renteøkning på ett prosentpoeng.<sup>24</sup> Med andre ord vil alle variantene av

$$b_j = D_1 \cdot 0,05 \cdot \text{samlet gjeld}_j + 0,72 \cdot (\text{samlede renter}_j + D_2 \cdot 0,01 \cdot \text{samlet gjeld}_j)$$

bli lagt til grunn i analysene (der  $D_1, D_2 \in \{0, 1\}$ ). Til sist i SSBs registermateriale legger vi til grunn målt bruksareal i kvadratmeter ( $A_j$  i definisjon (C), for eiere),<sup>25</sup> samt en rekke individuelle bakgrunnskjennetegn som benyttes i beregningen av normer eller «satser» for tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner, slik det gjøres rede for i neste del av kapittelet.

<sup>24</sup> Sistnevnte er for eksempel i tråd med Norges Banks prognose neste år.

<sup>25</sup> Se note 17 for kildeangivelse. Vi legger her til grunn den samme variabelen ( $kvmp2$ ) som Rustad Thorsen (2017) benytter seg av i definisjonene av trangboddhet som behandles der.

## 4.2 Nærmere om normer for livsopphold og boligkonsum og anslag for lokale leiepriser

Som nevnt tidligere i rapporten beregner SIFO (Forbruksforskningsinstituttet SIFO) satser for nødvendig livsopphold, utenom boligkonsum, basert på bakgrunnskjenne­tegn ved husholdningsmedlemmene samt husholdningsstørrelsen (for detaljer se for eksempel Austgulen og Borgeraas 2018). Det oppgis satser for ulike *individspesifikke* livsoppholdsfunksjoner

$f_i^{k,c}$  der  $k \in \{\text{mat og drikke, klær og sko, personlig pleie, lek og mediebruk, reisekostnader, spedbarnsutstyr}\}$

og  $c$  er ulike kategorier husholdningsmedlemmer gitt ved en kombinasjon av aldersgruppe og kjønn, og det oppgis *husholdningsspesifikke* satser

$h_j^m$  der  $m \in \{\text{andre dagligvarer, andre dagligvarer, møbler, mediebruk og fritid, bilkostnader}\}$

for ulike husholdningsstørrelser ( $q$ ), og det oppgis til sist husholdningsspesifikke satser for antallet barn i husholdningen i henholdsvis barnehage- og aktivitetsskolealder (AKS):

$g_j(\text{ant. barn i husstanden i barnehagealder, brutto inntekt, benyttelsesgrad})$

og

$a_j(\text{ant. barn i husstanden i AKS-alder, brutto inntekt, benyttelsesgrad})$

For de tre siste komponentene må vi gjøre noen tilpasninger – og vi beregner justerte mål  $h_j^*$ ,  $g_j^*$  og  $a_j^*$  som forklart nedenfor.<sup>26</sup> For å ta det siste først har vi selvsagt ikke opplysninger om hverken benyttelsesgrad – ingen, halvdags- eller heldagsplass for AKS-barn eller om man benytter barnehage. Her legger vi til grunn at alle barn i husholdningen i aktuell alder benytter seg av tilbudet, og vi legger til grunn at man benytter seg av et snitt mellom hel- og halvdagsplass når det gjelder AKS.<sup>27</sup> Ellers legges inntektsgrenser for behovsprøvde satser (basert på brutto inntekt) til grunn.<sup>28</sup> Dernest oppgis i tillegg en sats for gravide/ammende (NOK 2 710 pr. måned for referansebudsjettet 2018), som vi ser bort fra. Og siden de husholdningsspesifikke satsene ( $b$ ) oppgis kun for husholdningsstørrelser opptil sju, er vi nødt å ekstrapolere utgifter for husholdningsstørrelser utover dette, samt at vi legger til grunn den høyeste satsen for bilkostnader for alle husholdninger med flere enn sju medlemmer (siden satsene her oppgis for husholdningsstørrelser 1–4 og 5–7). Det viser seg at et annenordens polynom gir den beste tilpasningen her (som gir en svak selvstendig stordriftsfordel, men kun svakt bedre enn en lineær tilpasning; se figur 4.1).<sup>29</sup>

Koblet til SSBs register, med opplysninger om det enkelte husholdningsmedlem (altså opplysninger om kjønn og alder for beregningen av  $c_i$  og antallet barnehage- og AKS-barn), samt om

---

<sup>26</sup> I tillegg er vi her nødt til å gjøre en tilpasning med hensyn til utgifter for spedbarnsutstyr, der det oppgis satser for perioden fra seks måneder før fødsel (NOK 3850) samt en sats for perioden der barnet er under ett år gammelt (NOK 800). Her legger vi til grunn at en bruker halvparten av den første satsen i tillegg til hele den andre for hver 0-åring i husholdningen.

<sup>27</sup> Dette kan være rimelig siden barnepass uansett fortrenger enten tapt inntekt eller annen fritid.

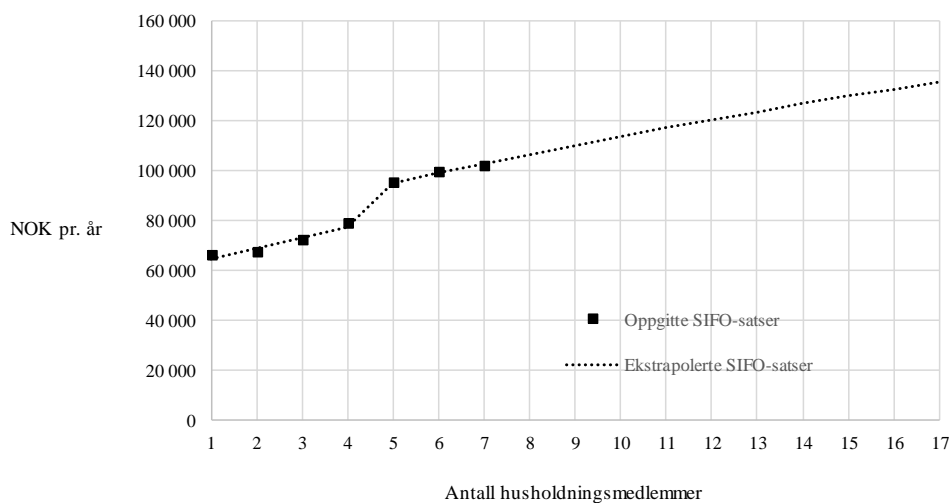
<sup>28</sup> Se <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/SIFO/Referansebudsjettet/Referansebudsjettet-2018>.

<sup>29</sup> I datamaterialet for perioden som studeres observeres en maksimumshusholdningsstørrelse på 17. Eventuelle feil i ekstrapoleringen hos oss bør imidlertid ikke føre til for store skjevheter i resultatene – svært få husholdninger har flere enn sju medlemmer.

antall husholdningsmedlemmer, lar dette oss bergene et nødvendig livsoppholdskonsum (utenom boligkonsum) som

$$S_j^* = \sum_i f_i^{k,c} + h_j^* + g_j^* + a_j^*.$$

Figur 4.1 *Estimerte utgifter til andre dagligvarer, husholdningsartikler, møbler, mediebruk og fritid og bilkostnader. Etter husholdningsstørrelse.*



*Forklaring:* Ekstrapolerte SIFO-satser viser summen av husholdningspesifikke årlige utgifter utenom bilkostnader som en funksjon av husholdningsstørrelse ( $q$ ),  $-52,86q^2 + 4532,9q + 31989$  ( $R^2=0,9833$ ), samt bilkostnader NOK 28 080 og NOK 41 520 henholdsvis for husholdningsstørrelser  $[1,4 \log [5, >]]$ . 2017-kroner.

I neste steg må analysene legges til grunn en norm for bo- eller boligstandard (parallelt med «SIFO-normen» som vi akkurat har beskrevet). Her baserer vi oss for enkelhets skyld på en tilpasning av opplegget i Barlindhaug og Astrup (2008:48) som kun ser på et arealbehov slik det øker med antallet husholdningsmedlemmer. I



deres opplegg<sup>30</sup> legges det til grunn et arealbehov på 35, 50, 63 og 73 kvadratmeter for henholdsvis en, to, tre og fire personer. Det viser seg at en slik sekvens noenlunde følger et «kvadratrot-justert» arealbehov, der dette for den enkelte fremkommer som totalarealet delt på roten av husholdningsstørrelsen (som viser at det er stordriftsfordeler i arealbehovet). Et slikt mål kan selvsagt kritiseres, blant annet fordi det ikke legges til grunn noen krav om antall eller typer rom eller rom pr. person, men også fordi arealkravene i seg selv kan være for strenge.<sup>31</sup> Vi legger derfor opp til at et arealkrav på 35 kvadratmeter kanskje kan være for strengt, og for å undersøke hvor sensitive analysene er for dette, konstruerer vi to varianter av normen der utgangspunktet er at en person trenger henholdsvis 25 og 20 kvadratmeter (men der stordriftsfordelen følger samme mønster). Alle normfunksjonene vises i figur 4.2 nedenfor, og dette utgjør altså (varianter av) målet

$$A_j^* \in \left\{ \begin{array}{l} A_{35}(\text{husholdningsstørrelse}), \\ A_{25}(\text{husholdningsstørrelse}), \\ A_{20}(\text{husholdningsstørrelse}) \end{array} \right\}$$

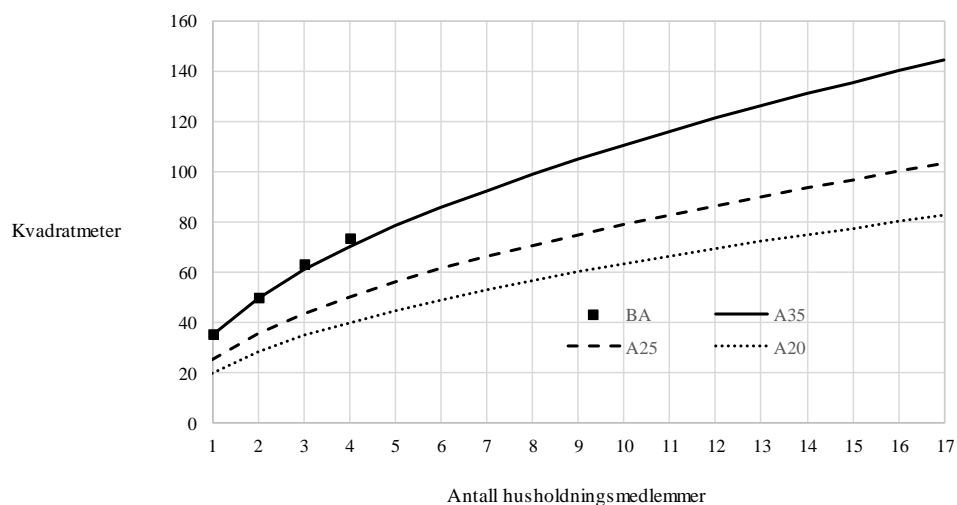
som inngår direkte i definisjon (C) og som benyttes videre til beregningen av et oppnåelig og rimelig boligkonsum i det lokale leiemarkedet (i alle definisjoner).

---

<sup>30</sup> Basert på rapporten «Housing Space Standards» utarbeidet av konsultantselskapet HATC Ltd på vegne av Mayor of London, Greater London Authority, august 2006.

<sup>31</sup> Se for eksempel diskusjonen i Rustad Thorsen (2017:11–12) om dette.

Figur 4.2 Ulike arealnormfunksjoner og arealbehov. Etter husholdningsstørrelse.



Forklaring: BA=Barlindhaug og Astrup (2008:48). A35, A25 og A20 viser funksjonene  $\text{Kvadratmeter} = A_0 \cdot \sqrt{\text{antall husholdningsmedlemmer}}$  der  $A_0$  er henholdsvis 35, 25 og 20.

I et siste steg må det altså estimeres lokale leiepriser. Her benytter vi oss som nevnt av Husbankens bostøttereister for årene 2014–2016, der vi registrerer bostøttereister for leietagere. Mens data for de nevnte år inneholder et stort antall månedlige vedtak om bostøttetildeling ( $N=3\,494\,118$ ) for leietagere, benytter vi oss av observasjoner (boliger) med et boareal på mellom 20 og 150 kvadratmeter, samt med mellom ett og fem rom.<sup>32</sup> Derneft, siden ikke alle kommuner er med i materialet i alle aktuelle år (noen mindre kommuner er uten vedtak i enkelte eller alle år),<sup>33</sup> er vi for å kunne estimere leiepriser i alle kommuner i alle aktuelle år nødt

<sup>32</sup> Dette er i begge tilfeller 1. og 99. persentilene, slik at vi unngår å benytte særlig ekstreme observerte verdier (som kan være feil eller særlig unormale; det observeres for eksempel en maksimumsverdi på 880 kvadratmeter og 58 rom, samt en minimumsverdi for antall rom på 0).

<sup>33</sup> Husbankens data inneholder bostøttevedtak i henholdsvis 427, 417 og 392 kommuner i årene 2014, 2015 og 2016.

til å benytte oss av grupper av kommuneår, i alle fall i enkelte tilfeller (enten for å estimere priser i en kommune uavhengig av år, eller i grupper av forskjellige kommuner år for år). Et hensiktsmessig grep her er å benytte seg av SSBs standard for økonomiske regioner (SSB 2000). Fordelen med en slik inndeling er at den blant annet baseres på pendlingsmønstre mellom tilgrensende kommuner, og dermed kan være en fornuftig avgrensning av et bo- og arbeidsmarked som potensielle leietagere må forholde seg til.<sup>34</sup> Blant de 90 økonomiske regionene gjør vi allikevel enn tilpasning der bydelene i Oslo trekkes ut som egne «regioner», siden leiepriser (antatt) vil variere en god del mellom bydelene. Med andre ord estimeres det leiepriser i til sammen 104 regioner. For å unngå at lange serier av enkeltobservasjoner (enkeltmånedsvedtak) skal bidra uforholdsmessig mye i estimeringen, aggregeres data til årlige mål basert på husstandsidentifikatoren (*busstand-id*) samt kommune, antall rom og antall kvadratmeter.<sup>35</sup> Til sammen gir dette N=45 594 observasjoner som kan benyttes i estimeringen. Som i offentliggjort statistikk fra Leiemarkedsundersøkelsen<sup>36</sup> estimerer vi leiepriser pr. kvadratmeter for boliger med ulikt antall rom (der hovedregelen er at førstnevnte synker med antall rom). Siden ikke alle regioner har observasjoner for alle aktuelle romantall (1–5), er vi henvist til å modellere «romeffekten» som en (kontinuerlig) funksjon. Varianter av følgende modell legges til grunn:<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> En ulempe er allikevel at de økonomiske regionene ikke kan krysse fylkesgrensene.

<sup>35</sup> Siden data ikke inneholder en egen boligidentifikator antar vi altså at det dreier seg om den samme boligen dersom det dreier seg om den samme hovedsøkeren (*busstandid*), som bor i den samme kommunen i en bolig som ellers ser «lik ut» (med hensyn til areal og antall rom) fra måned til måned.

<sup>36</sup> Se <https://www.ssb.no/lmu>.

<sup>37</sup> I Husbankens data benytter vi oss av variablene *boutgifter* og *antall kvadratmeter* for å beregne avhengig variabel og variabelen *antall romt otalt*.

$$\begin{aligned} \ln(\text{leiepris pr. kvm. pr. år})_j &= \sum_k \beta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \sum_k \beta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(\text{antall rom})_j \\ &+ \beta_{2015} \cdot D_{2015j} + \beta_{2016} \cdot D_{2016j} + u_j \end{aligned} \quad (\text{E1})$$

der  $D_{2015j}$  og  $D_{2016j}$  er indikatorer for observasjon i henholdsvis 2015 og 2016 (der 2014 altså er referanseåret),  $R_k$  er en indikator for observasjon i region  $k$  og  $u_j$  er en idiosynkratisk feilterm (alle for husstand  $j$ ). Parameterne som det knytter seg interesse til her er altså «konstanten»,  $\beta_{k0}$ , for den enkelte region  $k$  (som viser ln (leiepris pr. kvadratmeter) for ettromsleiligheter i regionen),  $\beta_{k1}$  som viser den lokale «priselasiteteten» (i antall rom), og parameterne for de to årsindikatorene ( $\beta_{2015}$  og  $\beta_{2016}$ ). Tabell 4.2 viser resultater fra estimeringen av denne ligningen, samt andre enklere og mer kompliserte versjoner.

I kolonne I vises resultater fra en enkel modell der det ikke legges til indikatorer for økonomiske regioner (eller andre indikatorer). Her kommer uansett en betydelig effekt av antall rom til syne (slik som også kan observeres i resultater fra Leiemarkedsundersøkelsen). Når indikatorer (kun) for økonomiske regioner legges til (i kolonne II) øker forklaringskraften betraktelig (fra  $R^2=0,18$  til  $R^2=0,44$ ; og en  $F$ -test for regionsindikatorene,  $F=201,16$  viser at slike har svært signifikant effekt), noe som viser at variasjonen i prisnivåer (for boliger generelt) mellom ulike regioner er betydelig.

Også når en lar «romeffekten» variere mellom regionene (i modell III), slik som i ligningen ovenfor, øker forklaringskraften noe, og en  $F$ -test viser at variasjonen på dette punktet er signifikant ( $F=15,43$ ). En siste variant (modell IV) lar alle forklaringsvariablenes effekter være avhengige av hverandre (i en helt «mettet» modell). Det viser seg imidlertid at slike ytterligere samspillsledd (der en lar de nevnte effektene variere også med år) ikke forbedrer modellen noe særlig (jf. ytterligere insignifikante  $F$ -

Tabell 4.2 *Årlige leiepriser som avhengig av antall rom, økonomisk region (R) og år (D). Sammenhengen mellom areal og antall rom. 2014–2016. N=45 594.*

	Pris pr. kvm. pr. år (ln)				Ant. rom (ln)
	I	II	III	IV	
Konstant	7,64 *** (0,0045)	-	-	-	-2,22 *** (0,0191)
Antall rom (ln)	-0,50 *** (0,0050)	-0,41 *** (0,0049)	-	-	-
2015 (=1)	0,02 *** (0,0034)	0,01 *** (0,0028)	0,02 *** (0,0034)	0,01 *** (0,0028)	-
2016 (=1)	0,03 *** (0,0038)	0,01 *** (0,0031)	0,03 *** (0,0038)	0,01 *** (0,0031)	-
Antall kvm. (ln)	-	-	-	-	0,74 *** (0,0047)
$F_D$	34,75 ***	50,46 ***	52,11 ***	51,92 ***	-
$F_R$	-	201,16 ***	207,73 ***	206,97 ***	-
$F_{R \cdot \text{ant. rom (ln)}}$	-	-	15,43 ***	15,37 ***	-
$F_{D \cdot \text{ant. rom (ln)}}$	-	-	-	2,02	-
$F_{R \cdot D}$	-	-	-	0,80	-
$F_{R \cdot D \cdot \text{ant. rom (ln)}}$	-	-	-	0,37	-
$R^2$	0,182	0,438	0,457	0,460	0,457
$\sigma$	0,316	0,262	0,258	0,258	0,220

*Kilde:* Husbankens bostøtteregeister (2014-2016). Leietagere og 2017-kroner benyttes i alle analyser. Robuste standardfeil i parentes. \* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01.

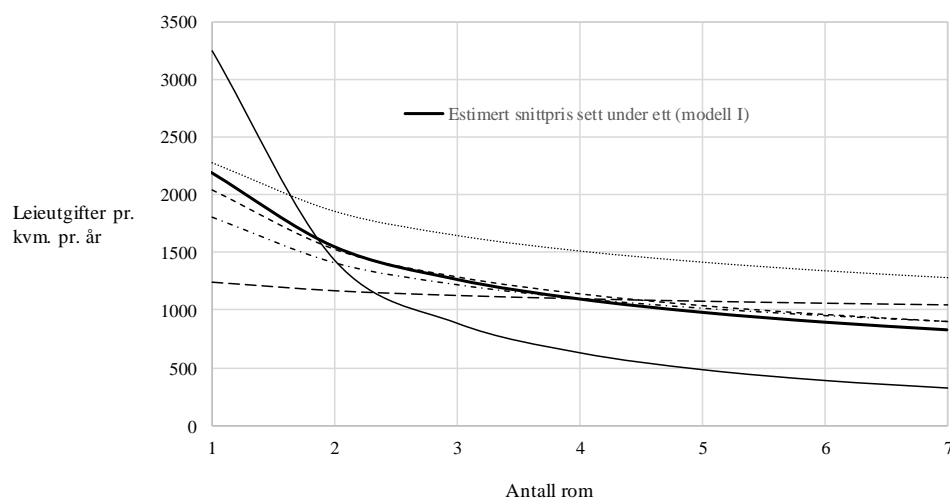
tester og kun svak forbedring i  $R^2$ ), og vi legger følgelig til grunn modell III (dvs. ligningen, (E1), slik den ble spesifisert ovenfor) til grunn for estimeringen.<sup>38</sup> En legger også merke til at prisene generelt øker i perioden (med mellom to og tre prosent i faste 2017-kroner pr. år i modell III). (Vi vender tilbake til resultatene i

<sup>38</sup> Et annet problem her er at det for én økonomisk regions del ikke er variasjon nok (for kombinasjoner av år og antall rom) for å beregne slike helt «fleksible» effekter.

den siste kolonnen, som ser på sammenhengen mellom areal og antall rom, nedenfor).

I figur 4.3 og 4.4 nedenfor illustreres hvordan estimerte leiepriser varierer med hensyn til antall rom og region. I figur 3 vises hvordan gjennomsnittlige priser (basert på prediksjoner fra modell III) varierer for typiske regioner, dvs. for regionene med minimums- og maksimumsverdier, samt kvartilsverdier, for estimerte priser for ettromsleiligheter. Til sammenligning viser den tykke linjen til en ren snitteffekt av antall rom (basert på modell I i tabell 2).

Figur 4.3 *Estimerte leiepriser i utvalgte økonomiske regioner for boliger med ulikt antall rom. Regioner med maksimums-, minimums og kvartilverdier for ettromspriser.*



Forklaring: Prediksjoner fra modellene (I) og (III) i tabell 2 er justert med  $e^{\hat{\sigma}^2/2}$ .

Som vi ser varierer leiepriser fra om lag NOK 3250 pr. kvm. pr. år (for ettromsleiligheter i de dyreste regionene) til NOK 400–500 (for leiligheter med flere enn fem rom i det ekstreme tilfellet; denne variasjonsbredden er noenlunde i tråd med det en finner i

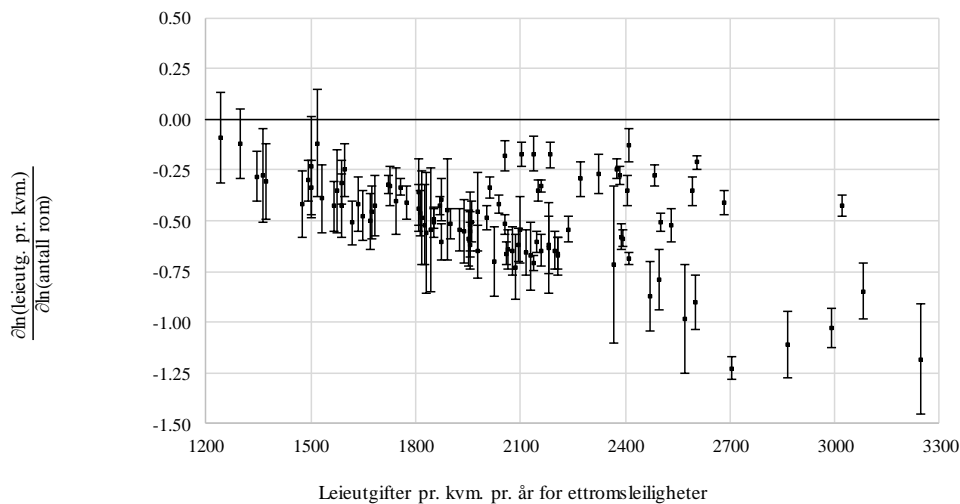
Leiemarkedsundersøkelsen, der prisene varierer fra NOK 760 til 3490).

I figur 4.4 vises sammenhengen mellom estimerte ettromspriser og hvordan kvadratmeterprisene synker med antall rom ( $\hat{\beta}_{k1}$  i modell III). Som i figur 3 ser man en tydelig tendens til at regioner med høye ettromspriser også har den største variasjonen i priser mellom ulike boligtyper (gitt ved antall rom). En ser også at det for alle regioner estimeres synkende priser for et økende antall rom ( $\hat{\beta}_{k1} < 1$ ), og at denne sammenhengen for de aller fleste er signifikant. Selv om den «bonormen» vi legger til grunn kun tar utgangspunkt i en «arealnorm», kan vi utnytte den variasjonen i leiepriser (pr. kvm.) som vi ser her mellom boliger med ulikt antall rom (og som også Leiemarkedsundersøkelsen finner).

Her legger vi til grunn en «gjennomsnittsentagelse» som kan reflektere en noenlunde gjengs byggeskikk mv., dvs. at man vil forvente at en bolig med et visst areal også inneholder et visst antall rom «over alb» og uforandret i perioden som undersøkes. Vi estimerer en enkel ligning, som vi viser resultater fra i siste kolonne i tabell 4.2 og som vi viser prediksjoner fra i figur 4.5 (der en ser at en slik enkel modell forklarer ganske mye, samt at sammenhengen virker rimelig):

$$\ln(\text{ant. rom})_j = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \ln(\text{ant. kv. meter})_j + v_j. \quad (\text{E2})$$

Figur 4.4 *Estimert sammenheng mellom lokale ettromspriser og synkende kvadratmeterpriser for økende antall rom. N=104 økonomiske regioner.*



*Forklaring:* Prediksjoner fra modell (III) i tabell 2 er justert med  $e^{\hat{\sigma}^2/2}$ . Stolpene er 95 prosent konfidensintervaller.

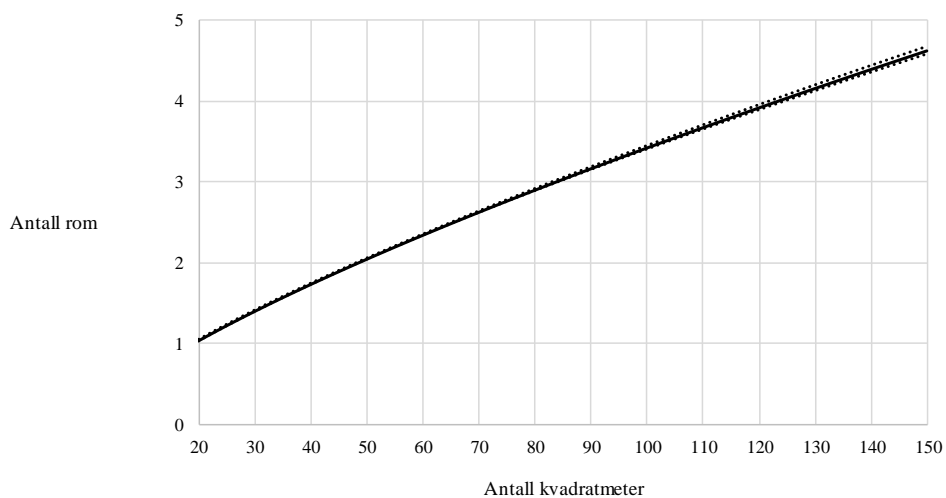
Med estimatene fra regresjonene som vises til i tabell 2 (kolonne III samt fra siste kolonne), og husholdning  $j$  koblet til region  $k$  via opplysninger om (kommune- og) regiontilhørighet, samt med arealnormen ( $A_j^*$ ), kan man anslå et i leiemarkedet tilgjengelig (men ikke alltid oppnåelig) og på marginen tilfredsstillende boligkonsum som

$$b_j^* = e^{\hat{\beta}_{k0,j} + \hat{\beta}_{k1,j} [\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \hat{\sigma}_2^2/2] + \hat{\beta}_{2015} \cdot D_{2015j} + \hat{\beta}_{2016} \cdot D_{2016j} + \hat{\sigma}_1^2/2} \cdot A_j^*,$$

der  $\hat{\sigma}_1^2$  og  $\hat{\sigma}_2^2$  viser til estimater fra henholdsvis kolonne (III) og siste kolonne i tabell 2.



Figur 4.5 *Estimert sammenheng mellom antall kvadratmeter og antall rom.*



*Forklaring:* Prediksjoner fra modellen i tabell 2 er justert med  $e^{\hat{\sigma}^2/2}$ . Stiplede linjer er 95 prosents konfidensintervaller.

Videre skal ens inntekter,  $I_j$ , i det aller minste gå til å *dekke* dette boligkonsumet samt et nødvendig livsopphold ellers ( $S_j^*$ ). Det at ens inntekter *ikke* dekker disse er en *nødvendig* forutsetning for å være vanskeligstilt – da er altså

$$I_j < I_j^* \equiv b_j^* + s_j^*.$$

### 4.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet etter ulike definisjoner

I det følgende viser vi årvisse opptellinger av vanskeligstilte etter definisjonene (B) og (C) slik vi formulerte disse innledningsvis, og slik vi har operasjonalisert disse utover i kapittelet. Som sagt benytter vi oss av SSBs registerdata for husholdninger og boliger

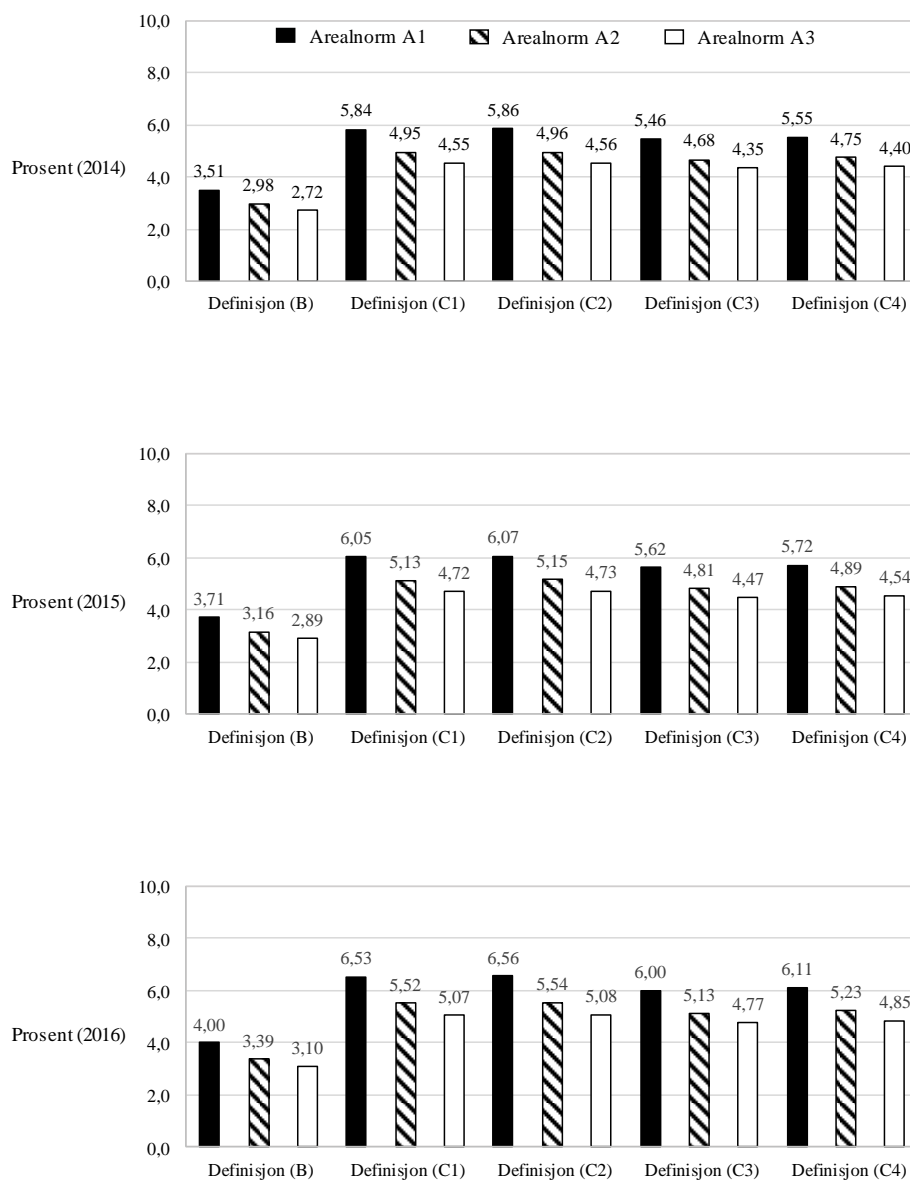
for årene 2014–2016. Vi utelater alle studenthusholdninger og inkluderer alle disponible inntekter.<sup>39</sup> Dette gir til sammen femten ulike anslag for hvert år (med tre mulige arealnormer pr. definisjon (B) eller variant av definisjon (C1–C4)). Opptellingene vises i figur 4.6 nedenfor. En første observasjon er at andelen vanskeligstilte alltid øker svakt fra det ene året til det andre, med opptil om lag et halvt prosentpoeng. Mens andelen vanskeligstilte etter definisjon (B) ligger på 2,7 til 4,0 prosent, øker denne til om lag 4,5 til 6,5 når eiere (slik vi inkluderer disse) tas med i opptellingen (i varianter av definisjon (C)). Nødvendigvis synker også andelen vanskeligstilte ettersom arealnormen som vi legger til grunn blir mindre streng, men aldri med mer en ett prosentpoeng (fra en streng norm A1 (35 kvm. for en person) til den minst strenge normen A3 (20 kvm. for en person)). De samme mønstrene – med hensyn til endringer mellom definisjoner, år og arealnormer – gjelder også for opptellinger basert på husholdninger (figur 4.7), men alle andeler øker allikevel generelt. Dette betyr, som rimelig er, at vanskeligstilte husholdninger generelt er *mindre* enn ikke-vanskeligstilte husholdninger.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Dette er samme grep som gjøres i Rustad Thorsen (2017:13). Blant annet for sammenligningens skyld trekker vi ikke ut noen typer inntekter (støttebeløp mv.) fra disponible inntekter, og dette gir altså anslag for «vanskeligstilthet» etter virkningen av mulige økonomiske støtteordninger. Her er det altså snakk om å fange opp (noen av) «de uløste problemene» i boligmarkedet (Nordvik 2010).

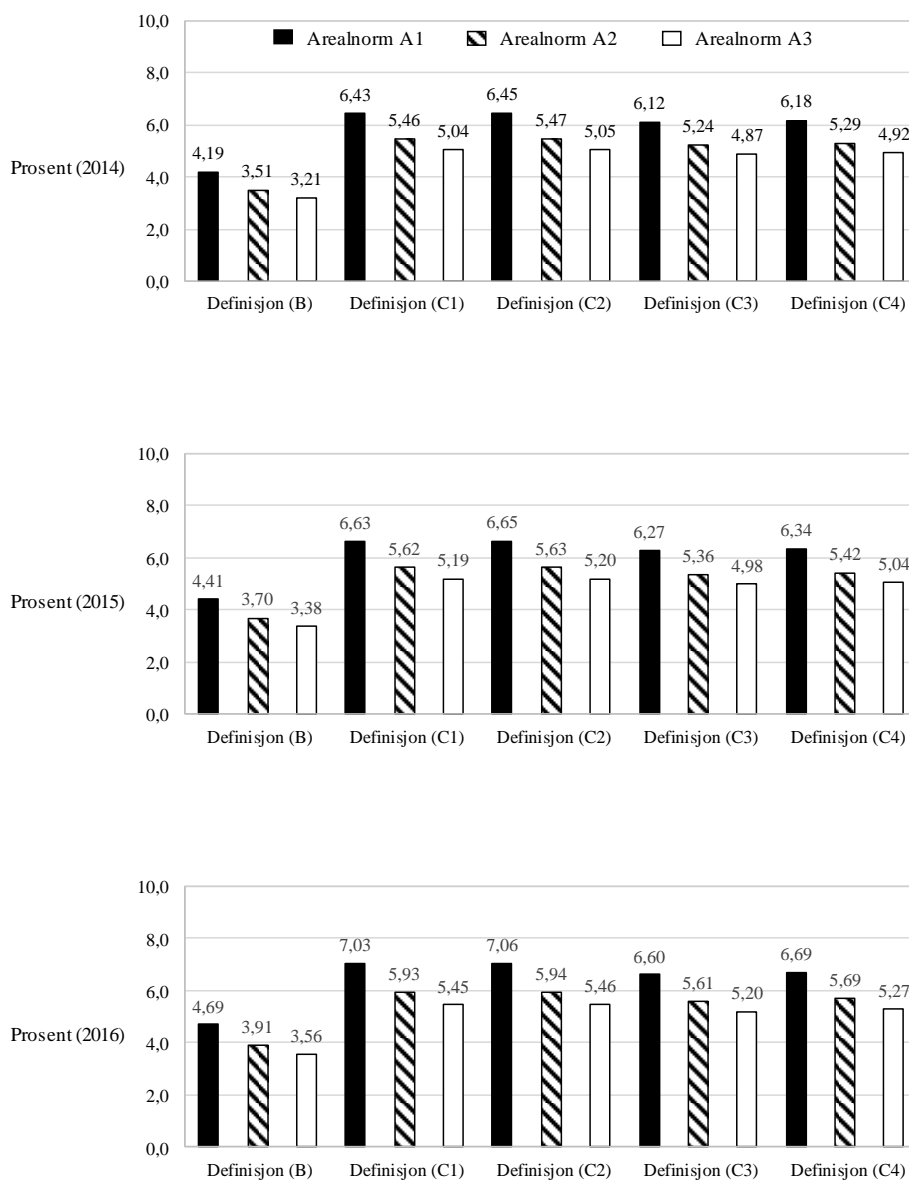
<sup>40</sup> Andelene som rapporteres her, for henholdsvis definisjon (B) og varianter av definisjon (C), er av samme størrelsesorden som de som rapporteres i Rustad Thorsen (2017:14), for henholdsvis definisjon 2 og 7 der, men med et noe høyere anslag for vår definisjon (B), som kun inkluderer leiere, enn for «tilsvarende» nevnte definisjon 2 (som også kun inkluderer leiere). Som for definisjon 7 i Rustad Thorsen (2017) finner vi at andelen vanskeligstilte er høyere når vi ser på husstander, motsatt alle andre definisjoner (*ibid.*). Dette *kan* være én mulig (tidsbestemt) tommelfingerregel for vurderingen av ulike operasjonaliseringer: Det er ikke rimelig at husholdningsstørrelse i snitt skal være *negativt* korrelert med ressurstilgang eller livsoppholdsmuligheter i et land som dagens Norge.

Figur 4.6 *Andel vanskeligstilte etter ulike definisjoner. Individuer.*  
 $N_{2014}=4\,987\,964$ ,  $N_{2015}=5\,034\,543$ ,  $N_{2016}=5\,076\,941$ .



*Forklaring:* (B) = Leietager og utilstrekkelige inntekter; alle (C) = (B) eller eier og utilstrekkelige inntekter i et relevant leiemarked. Som bortgifter for eiere legges til grunn (C1): lånevdrag og rentebetaling; (C2): (C1) med nominelle renter økt med 1 prosent av samlet gjeld; (C3): (C1) uten lånevdrag; (C4): (C2) uten lånevdrag.

Figur 4.7 *Andel vanskeligstilte etter ulike definisjoner. Husholdninger.*  
 $N_{2014}=2\ 233\ 284$ ,  $N_{2015}=2\ 260\ 663$ ,  $N_{2016}=2\ 286\ 359$ .



*Forklaring:* (B) = Leietager og utilstrekkelige inntekter; alle (C) = (B) eller eier og utilstrekkelige inntekter i et relevant leiemarked. Som bortgifter for eiere legges til grunn (C1): lånevdrag og rentebetaling; (C2): (C1) med nominelle renter økt med 1 prosent av samlet gjeld; (C3): (C1) uten lånevdrag; (C4): (C2) uten lånevdrag.

Et slående trekk er nettopp at andelen vanskeligstilte øker med en faktor på om lag 1,6–1,7 når mulig vanskeligstilte eiere inkluderes (fra definisjon (B) til definisjon (C)). Dette kan være i tråd med tidligere funn (se Rustad Thorsen 2017:10, figur 1.2 i en sammenligning der ulike mål for boutgifter hos eiere og leiere legges til grunn) – dvs. at «massen» av vanskeligstilte leiere og eiere kan være «om lag» like store (i definisjoner der også eiere inkluderes; mens det altså er slik at forholdet mellom de to er om lag 20–80).

En ser også at målet for vanskeligstilthet varierer alt etter som hva som legges til grunn som boutgifter for eiere, men ikke mye. Eksempelvis vil andelen vanskeligstilte kun øke ubetydelig fra 6,53 til 6,56 prosent i 2016 når arealnorm A1 legges til grunn og man legger til en «buffer» på én prosent av gjelden i tillegg til registrert rentebetaling (se figur 6; mønsteret er det samme for andre år, arealnormer og når man ser på husholdninger i stedet, jf. figur 7). Samtidig synker andelen dersom man legger til grunn «avdragsfrihet» hos eiere med opp mot 0,3 prosentpoeng (i sammenligninger mellom definisjon (C1) og (C3) eller (C2) og (C4)). Dette betyr at mange av de mulig vanskeligstilte eierne (der  $A_j \geq A_j^*$ ), der slike forhold (betalte boutgifter) er relevante og der boligen er romslig, altså har nokså god økonomi.

I et neste steg ser vi på mulige sammenhenger mellom våre definisjoner og et utvalg foreliggende definisjoner. Mer presist ser vi på våre definisjoner (B) og (C1)–(C4) der vi legger til grunn arealnorm A2 (én person trenger 25 kvm.), og vi nøyer oss med å se på individer i 2016. Opptellingen langs disse sammenlignes så med tilsvarende opptellinger for definisjon (2), (4) og (7) i Rustad Thorsen (2017:13).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Til sammen har vi sett på  $5 \cdot 3 \cdot 5 \cdot 2 = 90$  ulike mål (etter kombinasjoner av definisjoner (5), arealnormer (3), år (3) og opptellingsenhet (2; individ eller husholdning) (jf. figur 6 og 7). Vi har også foretatt sammenligninger av disse med de tre nevnte foreliggende målene (for hvert enkelt år), og dette gir  $90 \cdot 3 = 270$  unike sammenligninger. Resultatene (mønstrene) som presenteres her

En sammenligning her kan være interessant fordi de nevnte definisjonene i ulik grad gjenspeiler *eller* utgjør en kontrast til noe av «strukturen» i våre definisjoner (se tidligere kapitler): Den første ekskluderer eiere, den andre inkluderer indikatorer for mottak av støtteordninger, mens den tredje kanskje «ligner» med hensyn til «komponentene» vi også inkluderer i definisjon (C). Felles for alle er imidlertid, som nevnt, at de inkluderer bofunksjonsmål som nødvendige kriterier for «vanskeligstilthet» *og/eller* at de legger til grunn invariante (og relative) kritiske verdier i «lavinntektsmålene» (dvs. at sistnevnte egentlig ikke kan fungere som «kapabilitetsindikatorer»).

Det er altså *ikke* slik at et eventuelt høyt samsvar mellom opptellingene her (at de foreliggende definisjonene teller opp på «samme måte») er grunn til å anbefale at en fortsetter å benytte seg av de foreliggende definisjonene. Et slikt samsvar er, som vi var inne på innledningsvis, mer eller mindre tilfeldig. Om noe, kan en slik situasjon kanskje rettferdiggjøre en *tidsbegrenset* benyttelse av sistnevnte definisjoner. Poenget her er å vise *at* de ulike definisjonene teller opp på «ulik måte», som forventet. Sammenligningene vises i tabell 4.3.

---

er imidlertid representative for både årene, arealnormene og opptellingsenhetene som ikke presenteres (slik vi påpeker nedenfor).

Tabell 4.3 *Samsvar mellom ulike definisjoner av «vanskeligstiltbet».*  
*Prosent. Individier. 2016. N=5 076 941.*

	(2), RT2017		(4), RT2017		(7), RT2017		
	0	1	0	1	0	1	
(B)							
0	96,21	0,39	95,44	1,17	93,91	2,69	96,61
1	2,16	1,23	2,61	0,78	1,06	2,33	3,39
	$\kappa = 0,48$		$\kappa = 0,27$		$\kappa = 0,54$		
	$\chi^2 = 62188,11$		$\chi^2 = 27903,18$		$\chi^2 = 36083,06$		
(C1)							
0	94,09	0,39	93,49	0,99	92,94	1,54	94,48
1	4,29	1,23	4,56	0,96	2,03	3,49	5,52
	$\kappa = 0,33$		$\kappa = 0,24$		$\kappa = 0,64$		
	$\chi^2 = 164485,54$		$\chi^2 = 116327,63$		$\chi^2 = 3444,89$		
(C2)							
0	94,07	0,39	93,47	0,99	92,93	1,53	94,46
1	4,31	1,23	4,58	0,96	2,04	3,50	5,54
	$\kappa = 0,33$		$\kappa = 0,23$		$\kappa = 0,64$		
	$\chi^2 = 165357,21$		$\chi^2 = 117155,04$		$\chi^2 = 3695,61$		
(C3)							
0	94,48	0,39	93,86	1,01	93,16	1,71	94,87
1	3,90	1,23	4,19	0,94	1,81	3,31	5,13
	$\kappa = 0,35$		$\kappa = 0,24$		$\kappa = 0,63$		
	$\chi^2 = 145162,42$		$\chi^2 = 98281,98$		$\chi^2 = 142,3$		
(C4)							
0	94,38	0,39	93,76	1,01	93,10	1,67	94,77
1	4,00	1,23	4,29	0,94	1,87	3,36	5,23
	$\kappa = 0,34$		$\kappa = 0,24$		$\kappa = 0,64$		
	$\chi^2 = 150145,43$		$\chi^2 = 102856,05$		$\chi^2 = 579,26$		
	98,38	1,62	98,05	1,95	94,97	5,03	100,00

*Forklaring:* (B) (kun leietagere kan være vanskeligstilt) og (C1), (C2), (C3) og (C4) (også eiere kan være vanskeligstilte) angir ulike definisjoner som forklart i figur 6 og 7. Alle definisjonene legger til grunn arealnorm A2 (at en enpersonshusholdning trenger 25 kvm). (2), (4) og (7) RT2017 viser til følgende definisjoner i Rustad Thorsen (2017: 13): Definisjon 2: "Lavinntekt og leier og trangbodd"; definisjon 4: "Husholdninger har mottatt bostøtte eller sosialstønning og er trangbodd"; definisjon 7: "Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert boutgiftsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert". Alle teststatistikker (kappa og kji-kvadrat) er signifikante på 99,99-prosents-nivå.

Et første trekk ved tabellen er at et rent samsvarsmål (her: kapp,  $\kappa$ )<sup>42</sup> viser at ulike definisjoner er et stykke unna å klassifisere «på samme måte» – sett som tendensen til at begge de aktuelle definisjonene som sammenlignes klassifiserer individene likt. Ingen av «samsvarsmålene» ( $\kappa$ ) er i nærheten av 1, og lavest samsvar finner man mellom definisjon (4) og alle våre definisjoner ( $\kappa = 0,23-0,27$ ). Dette er kanskje ikke overraskende, siden en slik indikator fanger opp en del av befolkningen der ulike problemer er (søkt) «løst», mens våre definisjoner ser på vanskeligstilthet som «rene», «uløste problemer». Og det er verdt å merke seg at våre definisjoner også «kaster ut» en god del *relativt til* hvor mange som «beholdes» (mellom 1,00 og 1,17 prosent, der en prosent altså dreier seg om ca. 50 000 individer; jf. tilsvarende andeler i andre sammenligninger). Dette i seg selv kan si noe (grovt) om «treffsikkerheten» i støtteordningene, som altså bør være slik at «løste vanskeligstilthetsproblemer» bør komme til syne (der våre definisjoner altså «kaster ut» en del som *ikke lenger* er vanskeligstilte» etter mottak av støtte). Innenfor et slikt perspektiv er det allikevel relativt mange som fortsatt står med «uløste problemer» selv etter mottak av støtte (fra 0,78 til 0,96 prosent). Et annet trekk er også at definisjon (2) har relativt størst samsvar med vår definisjon (B), sammenlignet med samsvaret med våre andre definisjoner (varianter av (C);  $\kappa = 0,48$  vs.  $\kappa = 0,33-0,35$ ). En rettfrem tolkning her er nettopp at både definisjon (2) og (B) kun søker å fange opp vanskeligstilte leiere, mens dette ikke gjelder definisjon (C). Med andre ord kan dette reflektere at visse «strukturlikheter» mellom våre definisjoner og enkelte andre vil være av betydning for et observert samsvar. For det samme mønsteret gjelder også i sammenligningen av definisjon (7) og våre

---

<sup>42</sup> Kappa (eller Cohens kappa) ( $\kappa$ ) viser  $(a_0 - a_u) / (1 - a_u)$ , der  $a_0$  er den observerte totalandelen som klassifiseres likt og  $a_u$  er samme andel ved statistisk uavhengighet (som det altså korrigeres for). Målet, som ofte brukes for å si noe om reliabilitet mellom ulike målinger (eller «rater» el.), oppnår altså en maksimalverdi på 1 når alle enhetene ligger på «hoveddiagonalen». Ulike «tommelfingerregler» krever ulike minsteverdier for «god reliabilitet» (eller godt samsvar) på alt fra 0,6 til 0,7 og 0,8.



definisjoner: Også her er samsvaret høyest der «strukturen» er størst (mellom definisjon (7) og varianter av (C);  $\kappa = 0,66$ ) og lavest der den er minst (mellom definisjon (7) og (B);  $\kappa = 0,53$ ). (Mens  $\kappa$  altså er mye lavere og nærmest invariant der «strukturen» i indikatorene uansett er «helt ulike», dvs. for sammenligninger med definisjon (4),  $\kappa < 0,27$ , som diskutert ovenfor).<sup>43</sup> Hovedmønsteret er uansett ganske klart: Enkle samsvarsmål viser at de ulike definisjonene *ikke* klassifiserer individene likt; de måler nettopp (teoretisk) forskjellige ting, de er ikke «enige» om hvorvidt et individ bør klassifiseres som det ene eller det andre, og, som også kan ses i tabellen og som så vidt er diskutert, de ulike definisjonene trekker i «ulik retning».

En formell måte å ta tak i det siste på, er gjennom å teste opptellingene langs «andrediagonalen», altså der de to definisjonene som sammenlignes er «uenige». Dersom de begge har samme tendens til å «være uenig», dvs. at man «kaster ut» og «tar inn» i likt monn, kan det tyde på at de to nok har samme tendens til å klassifisere en tilfeldig enhet i «samme retning» (der en kan sammenholde «retningen» med et samsvarsmål slik som  $\kappa$ ), men at man tilfeldigvis vil komme til å være uenig enkelte ganger (men ikke systematisk i en viss retning). Her kan en legge til grunn McNemars test<sup>44</sup> som nettopp tester dette formelt. Og det viser seg i alle sammenligninger at definisjonene nettopp ikke «måler det samme» (dvs. alle  $\chi^2$  er signifikante).

#### 4.4 Vanskeligstilthet i et dynamisk perspektiv

Avslutningsvis skal vi gjennomføre noen enkle analyser som kan fange opp noe av det dynamiske i et begrep om «vanskeligstilthet». For det første kan en knesette for et begrep om «vanskeligstilthet»

---

<sup>43</sup> For alle 270 sammenligninger som kan gjøres gjelder at en øvre grense for et (95 prosent) konfidensintervall for  $\kappa$  (som kan beregnes) aldri overstiger 0,67.

<sup>44</sup> Testen ser på  $\chi^2 = (a_{01}-a_{10})^2/(a_{01}+a_{10})$  som er  $\chi^2$ -fordelt med  $df=1$ . Alle  $\chi^2$  i alle 270 sammenligninger (se note 37) er signifikante på 99,99 prosent nivå.

at dette dreier seg om et fenomen som, for den som er utsatt for noe slikt, nettopp er «vanskelig» å komme ut av. Ikke minst bør dette være en rettesnor for en politikk som skal forsøke å avhjelpe «problemet»: Det er ikke nok at man observerer visse uheldige utfall – det være seg en tilstand «uten (tidsavgrensede) muligheter» eller «uheldige (men tidsavgrensede) funksjoner», så som «dårlige boforhold» som ikke «bør forekomme». <sup>45</sup> Dersom slike «problemer» forsvinner «av seg selv» i løpet av en kortere periode er det mindre grunn til å utforme spesielle tiltak. For det andre peker dette mot ulike mekanismer som gjør at en eventuell «vanskelighetstilthet» *fortsetter* over tid. Her kan det være snakk om ulike sosio-økonomiske eller sosial-psykologiske mekanismer som gjør at tilstanden er vanskelig å komme ut av. Men det kan også være rent praktiske grunner til at ulike mål, bygget opp på forskjellige måter, vil komme til å fange opp «ulike dynamikker». For eksempel er det slik at vår «skranke», der  $I_j < I_j^* \equiv b_j^* + s_j^*$  viser (i) at en må forholde seg til egen inntekt og egne muligheter (i leiemarkedet), som ikke trenger å endres veldig raskt og (ii) at man fritt kan prioritere mellom bo- og livsoppholdsfunksjoner ellers innenfor det ens inntekt kan tåle og innenfor eget mulighetsrom, *uten* at dette på virker graden av vanskelighetstilthet (dette er selvsagt også en substansiell mekanisme).

Med andre definisjoner er det annerledes – der kan det finnes flere muligheter for å endre «status»: For eksempel vil man (på marginen), alt annet for ens egen del likt, «hoppe ut» av vanskelighetstilthet *fordi andre tjener mindre* (fordi kritiske relative inntektsverdier skyves nedover sammen med inntektsfordelingen). Med andre ord vil det i de foreliggende definisjonene (Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017) finnes både flere og «urimelige» muligheter for at «målet» kan oppvise dynamiske egenskaper som ikke trenger å være særlig heldige, og som, i det

---

<sup>45</sup> En slik rettesnor gjelder altså uavhengig av om man legger et kapabilitetsperspektiv til grunn.

aller minste, gjør dem til uegnede mål for politikk rettet mot visse «persistente problemer».

Vi kan altså kreve av et mål for vanskelighet at det i det aller minste klarer å oppvise noen tegn til «persistens» eller avhengighet over tid (der vanskelighet i nneværende periode påvirkes av det samme i tidligere perioder). For å modellere dette estimerer vi følgende (logistiske) modell for individer i 2016 som er med i datamaterialet i alle årene (2014–2016; N=4 747 178):

$$L(V^k)_i \equiv \ln \left[ \frac{p(V^k)}{1-p(V^k)} \right]_i = \gamma_0 + \sum_h \gamma_h \cdot X_{hi} + \gamma_{11} \cdot T_{11i} + \gamma_{01} \cdot T_{01i} + \gamma_{10} \cdot T_{10i}, \quad (E3)$$

der  $k \in \{(B), (C1), (2), (4), (7)\}$  (altså en ligning for de vanskelighetstiltetsmålene vi har sett på hittil)<sup>46</sup>; der  $T$  er indikatorer for om man har vært klassifisert som vanskeligtilt i begge foregående år (både i 2014 og 2015=fotskrift 11, i 2015 men ikke i 2014=fotskrift 01, i 2014 men ikke i 2015=fotskrift 10); og der  $X_i$  er en rekke sosio-økonomiske bakgrunnsvariabler (alle med tilhørende parametere).<sup>47</sup> Her er det altså  $T$ -indikatorene og tilhørende parametere som er av særlig interesse, slik de fleksibelt modellerer «avhengigheter» i vanskelighet over tid (der en kan undersøke betydningen av «nær» eller «fjern» kontakt med vanskelighet). Det er også et poeng at det kontrolleres (så godt man kan) for sosio-økonomisk bakgrunn ( $X_i$ ), siden ulike grupper kan ha forskjellig «risiko» for å ha ulike «vanskelighetsforløp».

<sup>46</sup> Her viser vi resultater kun for analyser der vi legger til grunn arealnorm A2. Resultater for andre varianter (med varierende arealnorm og andre boutgiftsestimater for eiere (definisjoner (C2)–(C4)) viser samme mønstre som vises her.

<sup>47</sup> Her benytter vi oss av et batteri av slike opplysninger som ligger tett opp til det som brukes i Rustad Thorsen (2017:23).

Tabell 4.4 viser (deler av) resultatene.<sup>48</sup> Når det gjelder det siste poenget er det allikevel slik at visse grupper «alltid» er «utsatte» (dvs. etter alle definisjoner, mens andre er «utsatte» kun etter noen definisjoner) (se tabell A1 og A2 i appendikset). Dette dreier seg om at personer med innvandrerbakgrunn, personer i Oslo, og de med flere barn (og til dels enslige forsørgere) er «utsatte», noe man ville forventet ut fra tidligere funn.

Tabell 4.4 *Avhengigheter i vanskelighetstilthet over tid. Individider.*  
Logitestimater.  $N=4\ 747\ 178$ .

	$V^{(B)}$	$V^{(C1)}$	$V^{(2)}$	$V^{(4)}$	$V^{(7)}$
$(V_{2015}=1) \cdot (V_{2014}=1)$	2.02 *** (0.038)	2.31 *** (0.028)	1.59 *** (0.059)	2.39 *** (0.045)	1.90 *** (0.028)
$(V_{2015}=1) \cdot (V_{2014}=0)$	1.62 *** (0.020)	1.62 *** (0.015)	1.83 *** (0.032)	2.11 *** (0.027)	1.56 *** (0.016)
$(V_{2015}=0) \cdot (V_{2014}=1)$	1.05 *** (0.043)	0.86 *** (0.035)	0.88 *** (0.081)	1.40 *** (0.067)	0.70 *** (0.038)
$\chi^2/df$	0.85	0.99	0.89	1.08	0.85

*Forklaring:* Definisjon (B) og (C1) legger til grunn arealnørm A2 (en person trenger 25 kvm.). (2), (4) og (7) er følgende definisjoner i Rustad Thorsen (2017: 13): Definisjon 2: "Lavinntekt og leier og trangbodd"; definisjon 4: "Husholdninger har mottatt bostøtte eller sosialstønning og er trangbodd"; definisjon 7: "Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert boligutgiftsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert". Standardfeil i parentes. \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

En kan se at «tidseffektene» ( $T$ ) her er betydelige for alle definisjoner, men at de er særlig uttalte for definisjon (C1) og (4). Det er også generelt slik at «nærere» og «mer» kontakt med tidligere vanskelighetstilthet alltid gir høyere sannsynlighet (alltid positive og høyere parameterestimater lenger opp i tabellen). Unntaket er for definisjon (2): Her estimeres at man har høyere sannsynlighet for å bli klassifisert som vanskeligstilt i 2016 dersom

<sup>48</sup> «Resten» av estimatene, dvs. for sosio-økonomiske variabler, presenteres i tabell A1 i appendikset.

man kun har vært vanskeligstilt i 2015 ( $\hat{\gamma}_{01} = 1,83$ ) enn om man har vært det i de to foregående årene ( $\hat{\gamma}_{11} = 1,59$ ). Allerede her kan man altså se en form for «inkonsistens» som kan tyde på at målet det her er snakk om ikke er særlig egnet til å fange opp «persistente fenomener». Det kan være vanskelig å tolke de substansielle logitestimatene direkte (fra tabellen), slik at det kan være nyttig å fremstille «effektene» her i form av predikerte sannsynligheter. I figur 4.8 vises slike for en utsatt (og ikke for liten gruppe), nemlig for en mannlig ikke-innvandrer i alderen 40–49 som bor med en partner med ett barn i en «annen sentral kommune». Til høyre i figuren er de tilsvarende effektene fremstilt for «nesten» samme type (og mindre) gruppe, men med innvandrerstatus endret til «innvandrer fra Asia eller Afrika». Her ser man tydelig at det for våre definisjoners del er slik at økende og «nærere» kontakt med tidligere vanskeligstilthet bidrar til å øke sannsynligheten for å bli klassifisert som dette også i 2016, og særlig for gruppen som også er innvandrere fra Asia eller Afrika.

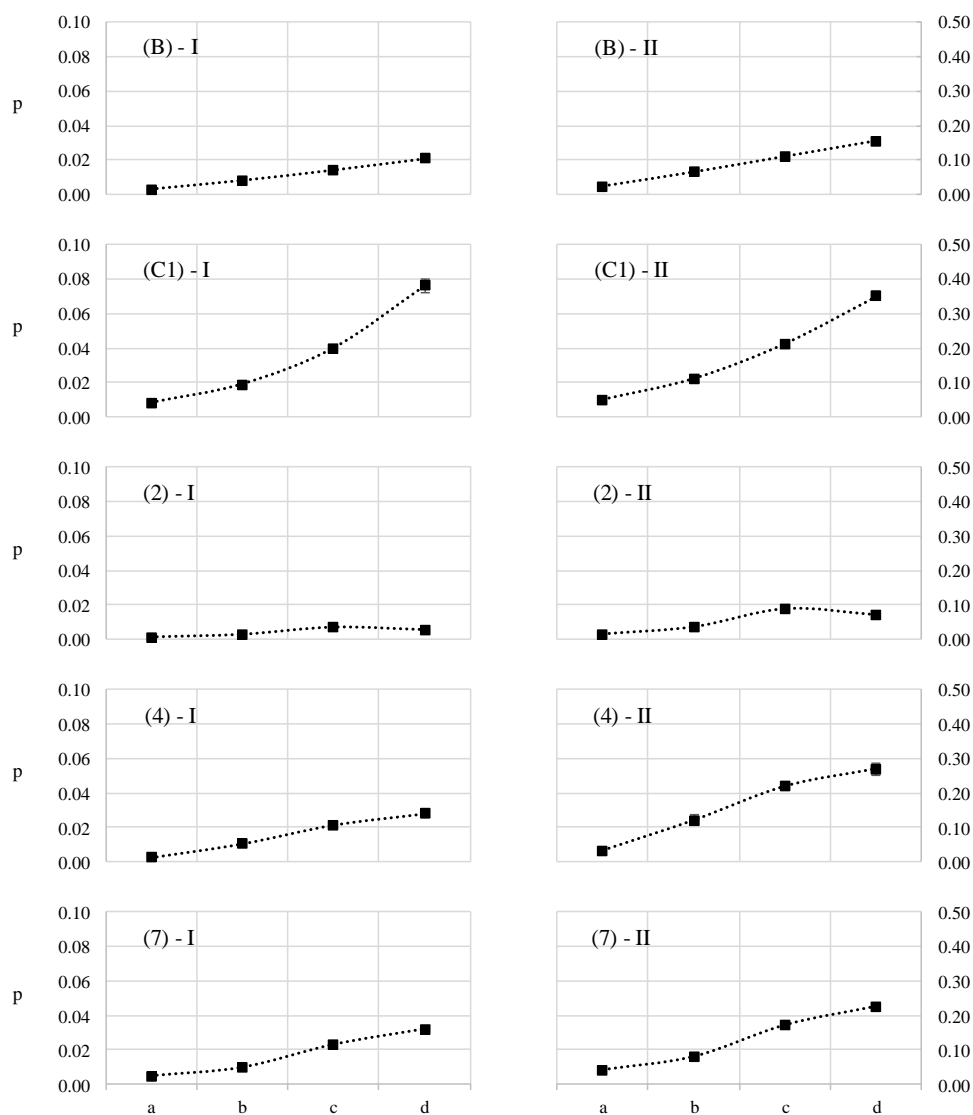
For de andre definisjonene er effektene svakere, og en ser tydelig den «inkonsistente» tendensen til at «mer kontakt» med vanskeligstilthet bidrar til å *senke* denne sannsynligheten for vanskeligstilthet etter definisjon (2) (og en ser også en tendens i denne retningen for de andre definisjonene).<sup>49</sup>

En annen måte å se på «persistens» i vanskeligstilthet på, er å sammenligne ellers ulike gruppers tendens til «persistent vanskeligstilthet» mer direkte.

---

<sup>49</sup> Det skal nevnes at modellen som estimerer «persistens» i definisjon (C1) også er bedre tilpasset (jf.  $\chi^2/df$  nær 1), dvs. at de sosio-økonomiske variablene og estimatene for «tidsindikatorene» forklarer utfallene bedre her enn i de andre modellene (dette gjelder også modeller der «tidsindikatorene» er utelatt, se tabell A2 i appendikset). Uten at vi skal gå inn på dette nærmere her, er det også slik at flere av indikatorene har svært forskjellige estimater i de ulike ligningene (for ulike definisjoner av vanskeligstilthet; for eksempel skifter noen fortegn). Dette er rimelig siden de ulike definisjonene nettopp måler ulike fenomener.

Figur 4.8 *Predikert sannsynlighet for vanskeligstilthet etter ulike definisjoner. Effekten av vanskeligstilthet i tidligere perioder.*



*Forklaring:* a=ikke vanskeligstilt i 2014 eller 2015, b=vanskeligstilt i 2014, men ikke i 2015, c=vanskeligstilt i 2015, men ikke i 2014, d=vanskeligstilt i 2014 og 2015. Definisjon (B) og (C1) legger til grunn arealnrm A2 (en person trenger 25 kvm.). (2), (4) og (7) er fra Rustad Thorsen (2017: 13; se tabell 4 for forklaring). Venstre side av figuren (I) angir predikerte sannsynligheter (p) for for en mannlig ikke-innvandrer i alderen 40-49 som bor i et parforhold med ett barn i en "annen sentralkommune". Høyre side av figuren (II) angir predikerte sannsynligheter (p) for for en mannlig innvandrer fra Asia, Afrika etc. i alderen 40-49 som bor i et parforhold med ett barn i en "annen sentralkommune".

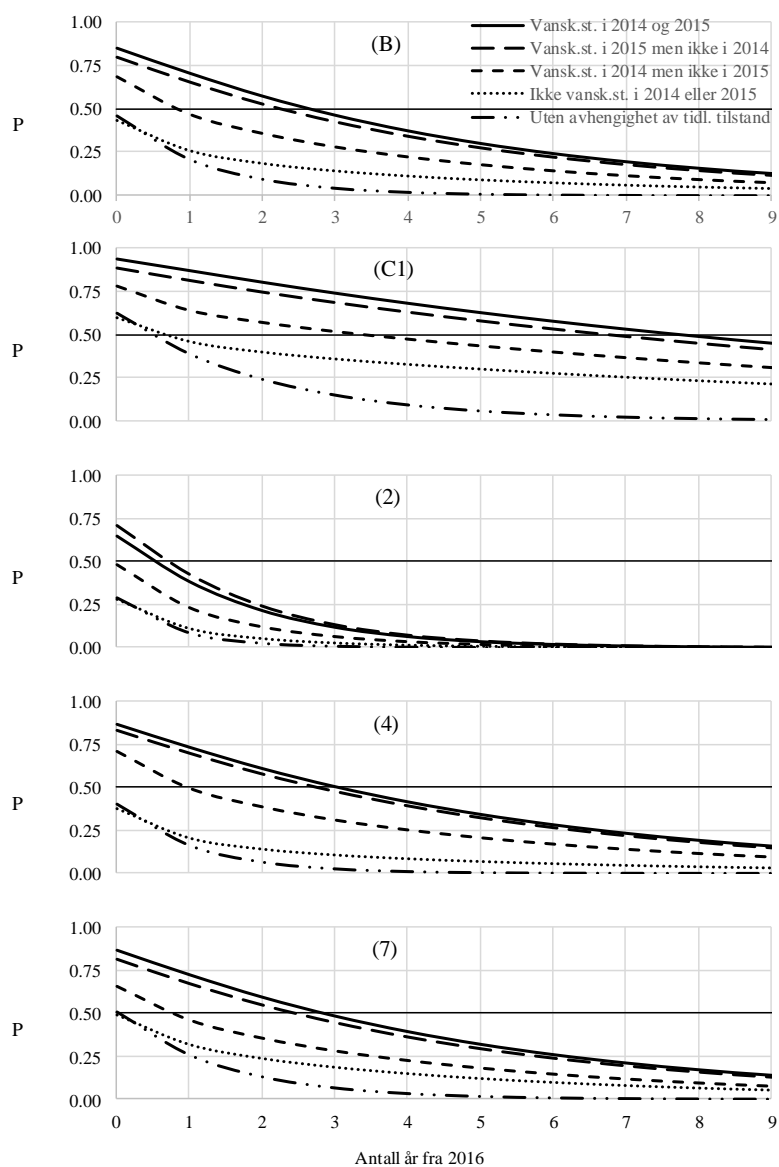
Her kan vi sammenligne med en enkel modell der sannsynligheten for vanskeligstilthet i 2016 *ikke* er avhengig av tidligere vanskeligstilthet (estimerer for slike modeller vises i tabell A2 i appendikset). Ideen her er at sannsynligheten for et *uavbrutt forløp med vanskeligstilthet* i  $t$  perioder<sup>50</sup> etter 2016 da kan anslås til  $\hat{P} = \hat{p}_{2016}^t$ , mens den for samme gruppe kan anslås til  $\hat{P} = \prod_t \hat{p}_t(\hat{\gamma}_{11}, \hat{\gamma}_{01}, \hat{\gamma}_{10}, \hat{p}_{t-1}, \hat{p}_{t-2})$  der sannsynligheten for vanskeligstilthet i innværende periode *er avhengig av sannsynligheten i de to foregående periodene*. Eventuelle diskrepanser mellom slike forløp, for ellers like grupper, tyder da på at det (for gruppen man ser på) nettopp er klare «avhengighetseffekter». I figur 4.9 nedenfor vises slike forløp for en *svært utsatt gruppe* (der vi også legger til grunn ulike realiserte «vanskelighetsforløp» for årene 2014 og 2015).<sup>51</sup>

En ser tydelig at det for definisjon (C1) er slik at man for visse grupper (nemlig de som har vært vanskeligstilt i 2015) har en prognose der man med overveldende sannsynlighet ( $P > 0,5$ ) har en *uavbrutt rekke på mer enn sju år med vanskeligstilthet*. En ser også tydelig at forløpene estimert *med avhengigheter* i vanskeligstilthet følger en annen vei (her avtar sannsynlighetene for uavbrutte vanskelighetsforløp av varighet  $t$  ganske raskt). Et slikt mønster finner man ikke for de andre definisjonene. Her er det tvert imot slik at alle grupper (gitt ved «begynneshistorikk») med overveldende sannsynlighet er «ute av» en «permanent» vanskeligstilthet etter tre år (og raskere for definisjon (2)).

<sup>50</sup> Dette trenger ikke være et mål for «persistent (nok)» vanskeligstilthet, men er heller et referansemål som ulike modeller kan se opp mot.

<sup>51</sup> Gruppen er altså kvinnelige 40-årige innvandrere er Asia eller Afrika som er enslige forsørgere for tre barn eller flere og som bor i «andre sentrale kommuner». Denne gruppen er «utsatt» med hensyn til alle definisjonene (i større eller mindre grad, jf. parameterestimatene).

Figur 4.9 Prognoser for uavbrutte «vanskeligstilbetsforløp» for en utsatt gruppe (1).



Forklaring: Definisjon (B) og (C1) legger til grunn arealnorm A2 (en person trenger 25 kvm). (2), (4) og (7) er fra Rustad Thorsen (2017: 13; se tabell 4 for forklaring). Prediksjoner fra modeller vist i tabell 4 og A for en kvinnelig 40-årig innvandrers fra Asia eller Afrika som er enslig forsørger for tre barn eller flere og som bor i "andre sentrale kommuner".

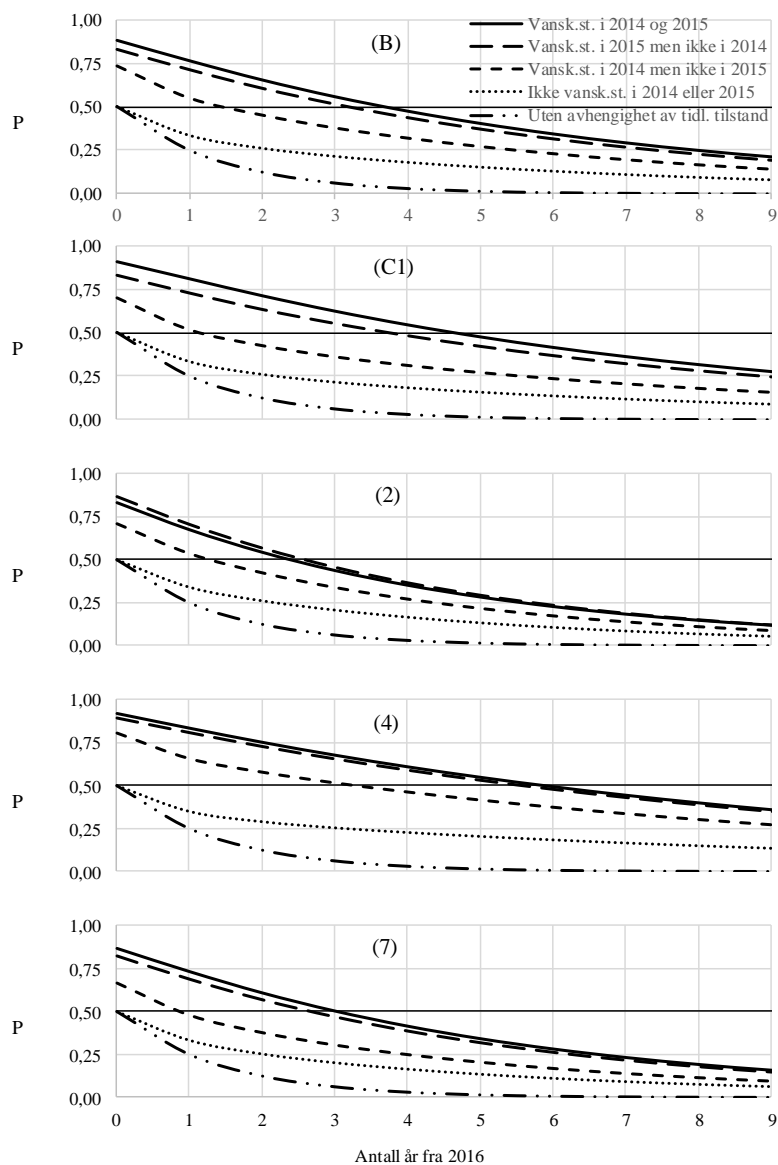


Det skal understrekes igjen at poenget her ikke er å vise at en «uavbrutt rekke» er et godt mål for «persistent vanskelighet», ei heller at slike forløp er «vanlige» eller utbredt blant store deler av befolkningen: Det er lett å vise at forløp slike som for (C1) i figur 4.9 er lett å gjenskape for grupper som er «utsatte nok» etter ulike definisjoner. Poenget er snarere at det *for den samme gruppen* kan vises at definisjon (C1) *kan* fange opp noe dynamisk i et godt mål for vanskelighet (eller en eller annen tilstand), mens dette ikke er tilfelle for *andre* definisjoner – gruppen det er snakk om trenger ikke være særlig utsatt for «persistente tilstander ellers» (slike som uheldige boforhold *kombinert* med en spesiell plassering i inntektsfordelingen eller mottak av ulike støttebeløp, slik flere av definisjonene legger til grunn).

En kan illustrere betydningen av «dynamikken» eller «persistensen» ganske enkelt ved å se på en gruppe som akkurat mest sannsynlig ( $p > 0,5$ ) er utsatt etter de ulike definisjonene i 2016, men som ikke har vært det tidligere, og deretter simulere sannsynligheten for uavbrutte forløp alt ettersom man *hadde vært* (eller ikke var) utsatt i tidligere år. En slik simulering – basert på logitestimatene fra tabell 4.4 og med samme metode som beskrevet ovenfor – vises i figur 4.10. For det første ser man tydelig lave sannsynligheter for uavbrutte forløp av «alle lengder» for grupper som ikke har en «utsatthetshistorikk» fra de to foregående årene (nest nederste linje; men ikke så lave som i en modell uten avhengigheter over tid, se nederste linje). For det andre ser en tydelig at det etter definisjon (C1) er slik at det er mest sannsynlig ( $P > 0,5$ ) at grupper som har vært utsatt i 2015 kommer til å oppleve et uavbrutt «utsatthetsforløp» i fire år (mens de som kun har vært utsatt to år tidligere mest sannsynlig ikke vil oppleve et uavbrutt forløp på to år). Noe av det samme mønsteret ser vi for definisjon (B) og (7) (men med svakere tendenser til «persistens»).

Igen skal det understrekes at det ikke er tilstrekkelig at en *god* definisjon på *vanskelighet* oppviser slike «persistens»-effekter: Definisjonen må nettopp også være god; men det er langt på vei nødvendig at den også kan fange opp noe «persistens» dersom

Figur 4.10 Prognoser for uavbrutte «vanskeligstilbetsforløp» for en utsatt gruppe (II).



Forklaring: Definisjon (B) og (C1) legger til grunn arealnorm A2 (en person tneger 25 kvm). (2), (4) og (7) er fra Rustad Thorsen (2017: 13; se tabell 4 for forklaring). Prediksjoner fra modeller vist i tabell 4 for en person uten "utsatthetshistorikk" i 2016.

«vanskeligstiltheten» skal være gjenstand for korrigerende politikk. En ser for eksempel at de klareste «persistens»-effektene kommer til syne for definisjon 4. Her ses at (akkurat) utsatte grupper med noe historikk i tillegg mest sannsynlig vil komme til å oppleve tre år med uavbrutt «utsatthet», og at gruppene med mest «historikk» mest sannsynlig vil oppleve opptil seks år med det samme. Men, som vi har argumentert for gjennom denne rapporten, er ikke definisjon 4 noen god definisjon av «vanskeligstilthet» (av flere grunner, ikke bare fordi den ser en uheldig bosituasjon som en nødvendig forutsetning).

For det første søker de definisjonens vi har sett på å fange opp «uløste problemer» (dvs. etter at alle mulige virkemidler er tatt i bruk, som bostøtte, sosialhjelp, startlån mv.). Definisjon (4) fanger på sin side opp (blant annet) hvorvidt ulike grupper har kommet til å trenge (eller i alle fall få) virkemidler, eller i sammenheng med de dynamiske analysene vi ser på her, hvorvidt ulike grupper *over tid* vil komme til å trenge slike virkemidler. Resultatet her er altså ganske klart: Det vil finnes grupper som kommer til å motta (blant annet) bostøtte og sosialhjelp over en lengre og uavbrutt periode. På en måte er dette betryggende, siden en ser at slike virkemidler brukes med en viss «persistens» men overfor en relativt liten gruppe (rundt to prosent av befolkningen).

For det andre kan en slik indikator nettopp være nyttig i seg selv, for eksempel i analyser av virkemiddeleffektivitet eller -volum e.l. (som ligger utenfor denne rapportens problemstillinger). Slike spørsmål er uansett «vanskeligere» å besvare, og definisjon 4 er uansett ikke egnet til å si noe om hvor mange som nå «egentlig» er vanskeligstilte i dagens samfunn.<sup>52</sup> Men det er altså på det rene at gode definisjoner av «uløste og persistente vanskeligstilthetsproblemer» *også* må kunne fange opp en viss «persistens i problemene». Hvis ikke er det ikke gitt at *politikken* skal kunne gjøre noe fra eller til med «problemene». Definisjon

---

<sup>52</sup> Nettopp fordi bruken av virkemidlene ikke trenger å være optimal (at man ikke når frem med virkemidlene, at de ikke brukes riktig mv.).

(C1) evner altså å fange opp en viss «utsatthetspersistens», mer enn for eksempel definisjon (B) (som utelukker eiere). Dette, sammen med de teoretiske betraktningene vi har gjort ellers, leder til en anbefaling om at en statistisk definisjon av typen (C1) er det en bør ta med seg i videre arbeider.

## 4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi diskutert ulike fremgangsmåter for å definere et begrep om «vanskeligstilthet» innenfor et rimelig *kapabilitetsperspektiv*, og vi har sett slike opp mot de teoretiske og statistiske definisjonene som foreligger (Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017). I innledningen la vi vekt på at en rimelig definisjon *ikke* kan sette manglende (gode) bo- eller livsoppholdsfunksjoner ellers som *nødvendige* betingelser for et vanskeligstilthetsmål. Dette er i strid med et rimelig kapabilitetsperspektiv, og det er også slik at flere av de foreliggende definisjonene gjør en slik «feil». Utover dette gjør *alle* de nevnte forsøkene på å utmeisle en definisjon en feil i at det legges til grunn *invariante kritiske grenser* for manglende «kapabiliteter». Dette er også i strid med et kapabilitetsperspektiv som må se på den *enkeltes* muligheter gitt den *enkeltes* behov, der det også er viktig at førstnevnte utgjør en *skranke* for sistnevnte (noe som ikke formuleres eksplisitt i forsøkene som er gjort hittil). I praksis er slike grenser i de foreliggende definisjonene også formulert i *relative* termer (for eksempel om man ligger under eller over 1. kvartil i inntektsfordelingen). Dette kan gi helt «meningsløse» og «bundne» mål som ikke er hensiktsmessige.

I forlengelsen av dette har vi utarbeidet egne definisjoner i flere varianter – basert på tilgjengelige leiepriser estimert ved hjelp av data fra Husbankens bostøtteregister samt SIFOs satser for nødvendig livsopphold: En definisjon der kun leietagere kan være vanskeligstilte (B), og en der også visse eiere (med for høye

boutgifter estimert ved ulike kombinasjoner av avdrags- og rentebetaling) i visse situasjoner kan være vanskeligstilte (C). De to definisjonene anslår at det finnes om lag 3–4 prosent vanskeligstilte dersom en antar at eiere utelates fra definisjonen (B), og om lag 5–7 prosent dersom alle omfattes av definisjonen (C). Anslagene for husholdninger er om lag 1–2 prosentpoeng høyere, og det anslås en svak økning i (alle) andelene over tid (om lag et halvt prosentpoeng pr. år). Det viser seg at ulike varianter av definisjoner som inkluderer eiere (C) (der det legges inn avdragsfrihet og/eller en moderat økning i rentebetalingen) ikke har stor betydning for anslaget om vanskeligstilthetsomfanget.

Videre har vi empirisk vist forskjellene mellom våre og de foreliggende definisjonene – dvs. det vises at det på langt nær er slik at sistnevnte fanger opp det som telles opp i de mer rimelige definisjonene som vi utarbeider. I supplerende analyser viser vi at særlig definisjoner av typen (C) oppviser en tydelig sensitivitet overfor et essensielt aspekt ved «vanskeligstilthet». Definisjoner av denne typen evner i *stor grad* å fange opp det «persistente» eller «vedvarende» i en situasjon der en stilles overfor noe som er «vanskelig å komme seg ut av (over tid)». Det anbefales derfor at videre arbeid med estimering av omfanget av «vanskeligstilthet» legger til grunn en slik definisjon – sammen med indikatorene for inntekt, leiemarkedspriser og nødvendige livsoppholdssatser slik vi har brukt dem her. Det er selvsagt slik at analysene her nødvendigvis må benytte seg av tilgjengelige data, om de «konverteringsfaktorene» vi har mål for mv. Dette innebærer at våre estimater nok er «underestimerer» (dvs. det vil være en del faktorer som leder til vanskeligstilthet som vi ikke kan fange opp (eksempelvis leieprisdiskriminering og/eller funksjonshemming).<sup>53</sup> Vi tar opp igjen denne diskusjonen i avslutningskapittelet.

---

<sup>53</sup> Bl.a. har vi nødvendigvis ikke behandlet bostedsløse (som naturlig nok ikke omfattes av SSBs data), men som i all hovedsak vil være vanskeligstilte (dvs. at en særlig preker boligsituasjon gjør at vi kan anta at denne er uheldig og ufrivillig for «alle som berøres»). I kartleggingen i Dyb mfl. (2017) er antallet bostedsløse i Norge 3 900 i 2016 (altså en andel på mindre enn en promille).

## 5 Oppsummerende konklusjon

Vi har i denne rapporten sett på «vanskeligstilthet på boligmarkedet» og på hvordan Amartya Sens kapabilitetstilnærming kan være et svært relevant perspektiv i denne sammenhengen. Vi har sett på kapabilitetstilnærmingen som et teoretisk utgangspunkt for diskusjonen rundt hva som konstituerer vanskeligstilthet. Vi har også undersøkt kapabilitetstilnærmingens relevans for prosessen med å operasjonalisere definisjoner av «vanskeligstilte» – gjennom valg og utvikling av ulike indikatorer for empirisk identifikasjon av vanskeligstilthet. I den forbindelse har vi også brukt kapabilitetstilnærmingen som et rammeverk for å evaluere ni definisjoner utviklet av SSB og Vista Analyse.

Videre har vi i denne rapporten brukt kapabilitetstilnærmingen til å utforme en teoretisk definisjon og operasjonalisert denne i tråd med tilnærmingen, og vi har estimert omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge ved hjelp av SSBs boforholdsregister. Disse omfangsestimatene er analysert og sammenholdt med SSBs omfangsestimater.

I dette avsluttende kapitlet oppsummerer vi funnene i de øvrige kapitlene, vi gir enkelte konklusjoner som disse gir mulighet for å trekke, og vi peker på noen mulige politikkimplikasjoner.

## 5.1 Kapabilitetstilnærmingen som teoretisk plattform for avgrensning av vanskelighet

Amartya Sen har utviklet den såkalte kapabilitetstilnærmingen for å imøtekomme kritikken om at inntekt alene kan være et utilstrekkelig mål på økonomisk ulikhet. Grunnen til dette er at kjennskap til individers inntekt ikke sier noe om hva individene er i stand til å oppnå med sin inntekt. Derfor mener han at likhet i inntekt og formue, eller i økonomiske ressurser, ikke sikrer likhet i levekår. De to første grunnbegrepene i kapabilitetstilnærmingen er *funksjoner* og *kapabiliteter*. Funksjoner i denne sammenhengen er aktiviteter og tilstander som individer har grunn til å verdsette, som for eksempel å kunne bo tilfredsstillende. Kapabiliteter er den reelle muligheten til å oppnå slike funksjoner. Manglende utøvelse av en bestemt funksjon trenger ikke å være uttrykk for manglende kapabilitet. Sen nevner eksempelet med funksjonen å spise seg mett. En som sulter, mangler kapabiliteten til å utøve funksjonen å spise seg mett. En som faster, derimot, har kapabiliteten, men velger å avstå fra å utøve den.

Det tredje grunnbegrepet i kapabilitetstilnærmingen er *konverteringsfaktoren*. Konverteringsfaktoren sier noe om i hvilken grad individet klarer å omforme ressurser til funksjoner. For eksempel vil en fysisk handikappet person eller person som ikke har lært å sykle ha en veldig lav konverteringsfaktor når det gjelder å omforme ressursen «sykkel» til funksjonen «å sykle». «Sykkelkapabiliteten» vil dermed både være bestemt av ressurstilgangen og konverteringsfaktoren. En viktig poeng er at individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer kompliserer forhold mellom ressurstilgang og kapabilitet. Så selv om ressurstilgang og kapabiliteter ofte vil være sterkt korrelerte, trenger ikke nødvendigvis god ressurstilgang sikre kapabiliteter.

*Vanskelighet* (for eksempel på grunn av trangboddhet) representerer manglende utøvelse av en viktig funksjon. I

kapabilitetstilnærmingen vil manglende funksjonsutøvelse (for eksempel at man har et ikke-tilfredsstillende boforhold) først utgjøre et politisk problem dersom det også er et uttrykk for manglende kapabilitet. For å fastslå om det faktisk foreligger manglende kapabilitet, må vi imidlertid se på to størrelser: Individets ressurstilgang (for eksempel målt ved inntekt) og individets konverteringsfaktor. Et kapabilitetsproblem kan oppstå hvis individet enten har for lav konverteringsfaktor og/eller for lite ressurser (eksempelvis målt ved lavinntektsbegrepet).

En gjennomgang av tidligere definisjoner av «vanskeligstilthet», og særlig definisjon 1–7 hos SSB og Vista Analyse, viser at de langt på vei følger logikken eller skjemaet i kapabilitetstilnærmingen: Indikatorer for et uheldig boforhold er ikke tilstrekkelig til å konstatere vanskeligstilthet. Alle definisjonene har i tillegg en indikator for ikke-adekvate økonomiske ressurser (målt ved lavinntekt). Det antas dermed at hvis husstanden «slår ut på» indikatoren for uheldig boforhold, men ikke på indikatoren for lavinntekt, så har husstanden bokapabilitet og skal ikke ansees som vanskeligstilt.

Kapabilitetstilnærmingens viktigste innsikter er påpekt i flere tidligere analysere av begrepet (se bl.a. Nordvik 2008, Nordvik 2010). Styrken i teorien ligger i å plassere og systematisere disse innsiktene i et helhetlig og systematisk teoretisk rammeverk som lettere muliggjør en teoretisk avgrensning og en empirisk operasjonalisering.

## 5.2 Indikatorer på vanskeligstilthet i lys av kapabilitetstilnærmingen

Kapabilitetstilnærmingen identifiserer to kategorier for indikatorer for vanskeligstilthet: Indikatorer for funksjoner og indikatorer for kapabiliteter. En operasjonalisering av en definisjon vil bestå av en kombinasjon av disse indikatorene. Indikatorer for funksjon kan deles inn i to hovedkategorier: boforholdsindikatorer og



affordabilitetsindikatorer. Boforholdsindikator identifiserer husstander som ikke har en tilfredsstillende bofunksjon for eksempel målt ved trangboddhet. Affordabilitetsindikatoren identifiserer husstander hvor boligkonsumet, for eksempel målt ved høy boutgiftsbelastning, fortrenger annet viktig konsum, og dermed gjør at husstanden ikke klarer å utøve tilfredsstillende livsoppholdsfunksjon. I tillegg til å inndele de empiriske indikatorene for vanskeligstilthet etter funksjon og kapabilitet, gir kapabilitetstilnærmingen også et grunnlag for hvilke empiriske indikatorer som er egnet for dette formålet.

### 5.2.1 Indikatorer for funksjoner

Den tradisjonelle affordabilitetsindikatoren er «høy boutgiftsbelastning», og denne «slår ut» for husstander der boutgiftene utgjør 25 prosent eller mer av husstandens disponible inntekt. Analysene i rapporten konkluderer med at en slik flat proportsats ikke er tilstrekkelig nyansert eller differensiert til å fange opp husstandens reelle tåleevne for boutgifter. Husstandens størrelse og sammensetning tilsier betydelig variasjon i hva de ulike husstandene er i stand til å tåle av boutgifter. Større husstander vil typisk ha stordriftsfordeler som isolert tilsier større tåleevne for boutgifter. Disse stordriftsfordelene er tatt høyde for i lavinntektsmål som EU60, men ikke i satsen for høy boutgiftsbelastning.

Et alternativ affordabilitetsindikator som er blitt brukt, er høy gjeldsbelastning. Høy gjeldsbelastning er blitt definert av Finanstilsynet som en situasjon der gjelden er fem ganger bruttoinntekten eller høyere. På samme måte som for målet for høy boutgiftsbelastning (se ovenfor), tar et slikt mål ikke høyde for variasjonen i tåleevne i boutgiftsbelastningen mellom husholdstyper og inntektsnivåer. Et annet problem med denne indikatoren er at den ikke fanger opp høy boutgiftsbelastning blant leietagere.

En alternativ affordabilitetsindikator som er blitt brukt av Norges Bank og i analysene i denne rapporten, er tilnærmingen med økonomisk margin. Denne løser mange av de tidligere utfordringene hvor satsen for høy boutgiftsbelastning endogeniseres i forhold til husholdsstørrelse og -sammensetning, samt inntektsnivå.

### 5.2.2 Indikatorer for kapabilitet

Den vanligste indikatoren for kapabilitet som er brukt, er standard lavinntektsmål, som EU60. Kapabilitetstilnærmingen utfordrer imidlertid tradisjonelle fattigdomsmål hvor lavinntekt er det eneste kriteriet. Individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer (både som følge av individuelle variasjoner og strukturelle forhold) innebærer at fattigdom er et betydelig mer komplekst og sammensatt fenomen enn det som fremgår av inntektsfordelingen alene. Ifølge Sen er fattigdom ikke bare mangel på inntekt, men mangelen på reelle muligheter til å utøve viktige funksjoner (mangelen på kapabiliteter). Dette kan skyldes lav inntekt, men det kan også skyldes en rekke andre faktorer som gir seg utslag i en redusert konverteringsfaktor. En viktig kilde til konverteringsfaktorvariasjon er prisvariasjon i lokale boligmarkeder. Utstrakt boligprisvariasjon medfører at et gitt inntektsnivå vil ha svært forskjellig kjøpekraft, avhengig av om husstanden bor i et område med høye eller lave boligpriser. Siden kapabilitetstilnærmingen er opptatt av å identifisere husstandenes reelle valgmuligheter og deres muligheter til å omforme økonomiske ressurser til funksjon, er det betydelige svakheter ved nasjonale eksogene lavinntektsmål som EU60. Et alternativ til standard nasjonale lavinntektsmål er endogene lavinntektsmål hvor lavinntektsgrensen justeres for lokalt prisnivå i boligmarkedet.

### 5.2.3 Sammenhengen mellom indikatorene

En utfordring med tidligere operasjonaliseringer av definisjoner av «vanskeligstilhet», er at indikatorene for kapabilitet og funksjon velges uavhengig av hverandre. Når det gjøres, er det fare for at operasjonaliseringen blir inkonsistent i den forstand at det ikke alltid vil være slik at husstander som har høyere inntekt enn lavinntektsgrensen faktisk har mulighet til å utøve tilfredsstillende bo- og livsoppholdsfunksjoner i tråd med de utvalgte indikatorene for dette. For å sikre begrepsmessig konsistens og være sikre på at operasjonaliseringen innebærer at husstander som har et ikke-tilfredsstillende funksjonsnivå faktisk har eller ikke har reell mulighet til å velge noe bedre, så må kapabilitetsindikatoren, eller lavinntektsmålet utledes fra funksjonsindikatorene ved et endogent lavinntektsmål. Dette er en ytterligere utfordring med operasjonaliseringen av vanskeligstilhet ved hjelp av tradisjonelle lavinntektsmål som EU60. Utfordringen med indikatorkonsistens har ikke blitt drøftet eller tatt høyde for i tidligere analyser av vanskeligstilhet.

## 5.3 Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet

I utarbeidelsen av våre egne definisjoner har vi basert oss på tilgjengelige leiepriser estimert ved hjelp av data fra Husbankens bostøtteregister samt SIFOs satser for nødvendig livsopphold. Videre har vi koblet dette mot SSBs boforholdsregister og andre relevante bakgrunnskjennetegn (se Rustad Thorsen 2017: tabell 2.2, med aktuelle variabler fra register for husholdninger og boliger). Vi har sett på en definisjon der kun leietagere kan være vanskeligstilte (B), og en der også visse eiere (med for høye boutgifter estimert ved ulike kombinasjoner av avdrags- og rentebetaling) i visse situasjoner kan være vanskeligstilte (C). Med disse to definisjonene anslår vi at det finnes om lag 3–4 prosent vanskeligstilte dersom en antar at eiere utelates fra definisjonen

(B), og om lag 4,5–6,5 prosent dersom alle omfattes av definisjonen (C). Dersom vi ser på husholdninger er anslagene om lag 0,5–1 prosentpoeng høyere, og det anslås en svak økning i andelene over tid (om lag et halvt prosentpoeng pr. år for individer og husholdninger). Analysene viser også at ulike varianter av definisjoner som inkluderer eiere (C) (der det legges inn avdragsfrihet og/eller en moderat økning i rentebetalingen) ikke har stor betydning for anslaget om vanskelighetstilthetsomfanget.

Vi har i analysene vist empirisk forskjellene mellom våre og de foreliggende definisjonene – dvs. det vises at sistnevnte ikke fanger opp det som telles opp i de mer rimelige definisjonene som vi utarbeider. Det viser seg også at særlig definisjoner av typen (C) oppviser en tydelig sensitivitet overfor et viktig aspekt ved vanskelighetstilthet. Definisjoner av denne typen evner i langt større grad enn alle andre definisjoner å fange opp det «persistente» eller «vedvarende» i en situasjon der en stilles overfor noe som nettopp er «vanskelig å komme seg ut av (over tid)». Vår anbefaling er derfor at det videre arbeidet med å anslå av omfanget av vanskelighetstilthet legger til grunn en slik definisjon sammen med indikatorene for inntekt, leiemarkedspriser og nødvendige livsoppholdssatser slik vi har brukt dem her.

## 5.4 Avsluttende diskusjon og videre forskning

Gjennom rapporten har vi presentert og diskutert en *kapabilitetstilnærming* til spørsmålet om omfanget av vanskelighetstilthet i boligmarkedet. Mer presist har vi argumentert for at en slik tilnærming bør ligge til grunn for en rimelig definisjon av «vanskelighetstilthet». Dels har vi gjort dette gjennom en overordnet teoretisk behandling av tilnærmingen, dels har vi eksemplifisert bruken av tilnærmingen, eller også mangelen på sådan, gjennom en kritikk av foreliggende definisjoner (bla. SSB og Vistas Analyses ni definisjoner; se Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017, KMD 2014).

Dernest har vi foreslått våre egne teoretiske og operasjonelle definisjoner av «vanskeligstilthet på boligmarkedet», som er i tråd med et kapabilitetsperspektiv, men som allikevel kan problematiseres og «finjusteres» ytterligere. For en operasjonell og empirisk definisjon er dette, som alltid, et spørsmål om tilgjengelige data. Med andre ord ligger det også et forbedringspotensial i våre definisjoner (som kun enkelt legger til grunn «normale» SIFO-satser for livsopphold og enkle estimeringer av lokale leiepriser).

Kapabilitetsperspektivet åpner for boligfeltets iboende kompleksitet og flerdimensjonale karakter. Dette kommer tydeligst til uttrykk gjennom kapabilitetstilnærmingens *konverteringsfaktorbegrep*, dvs. evnen det enkelte individ eller den enkelte husholdning har til å omsette ressurser (der inntekt er noe av det viktigste) til «gode» bofunksjoner. Bokapabiliteten bestemmes altså av både ressurstilgangen *og* konverteringsfaktoren, og seslv om vi utnytter et slikt enkelt skjema (til forskjell fra andre foreliggende tilnærminger), er det rom for ytterligere presiseringer i videre forskning på feltet.

Tilgangen til data legger med andre ord klare begrensninger for i hvilken grad vi klarer å fange opp variasjonen i konverteringsfaktorene. I dette ligger det at våre estimater nok er underestimerer, dvs. det vil være en del faktorer som leder til vanskeligstilthet som vi ikke kan fange opp med de data vi har for hånden. Eksempelvis kan andre studier tyde på at det foregår leieprisdiskriminering (Røed Larsen og Sommervoll 2011), og vi kan for eksempel heller ikke ta hensyn til ulike funksjonshemminger, som man må regne med er en type svært kompliserende konverteringsfaktor. Lokale «bakkebyråkrater», som har direkte kontakt med vanskeligstilte, vil således ofte kunne ha større innsikt i konverteringsfaktorvariasjon enn det som er mulig å fange opp ved hjelp av statistiske analyser. I forlengelsen av dette må våre analyseresultater, presentert i kapittel 4, tolkes med varsomhet og ikke sees som erstatning for et lokalt boligsosialt skjønn som baseres på et langt større informasjonstilfang enn det

---

vi har tilgang til gjennom boforholdsregisteret (SSB) og bostøttere registeret (Husbanken).<sup>54</sup> Uansett er det også et klart substansielt funn i våre analyser at omfanget av vanskeligstilthet på boligmarkedet ikke er ubetydelig: Våre omfangsanalyser av «uløste» problemer viser at 3–5 prosent av Norges befolkning (opp mot 250 000) kan klassifiseres som vanskeligstilte. Også her er det rom for videre forskning – omkring nye og gode løsninger for å redusere omfanget av vanskeligstilthet.

---

<sup>54</sup> I tillegg må man altså ta med i betraktningen de bostedsløse (som utgjør om lag 3 900 i 2016, en nedgang fra rundt 6 300 i årene før; se note 53).



---

## Litteratur

- Austgulen, M. H. og Borgeraas, E. M. (2018): *Review of the Norwegian reference budget. In light of similar initiatives across Europe*. Forbruksforskningsinstituttet SIFO. Project Report no. 4-2018.
- Barlindhaug, R. og Astrup, K. (2006): *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13.
- Bradshaw, J. og Huby, M. (2014): «Decomposing Child Poverty Reduction», *European Journal of Social Security* 16(1): 26-50.
- Bramley, G. (2012): «Affordability, poverty and housing need: Triangulating measures and standards», *Journal of Housing and the Built Environment* 27(2): 133-151.
- Brattbakk, I., Nyhus, O. H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. og Iversen, J. M. V. (2016): *Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. Rapport, Arbeidsforskningsinstituttet AFI.
- Dagsvik, J. K. (2013): «Making Sen's capability approach operational: a random scale framework», *Theory and decision* 74(1)
- Dyb, E. og Lid, S. (2017): *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017-13.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Waage Skjeflo, S. og Bruvik Westberg, N. (2017): *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse. Rapport nr. 2017/20.
- Eriksen, M. D. and Ross, A. (2013): «The Impact of Housing Vouchers on Mobility and Neighborhood Attributes» *Real Estate Economics* 41: 255-277.



- Hancock, K. E. (1993): "Can Pay? Won't Pay? or Economic Principles of Affordability" *Urban Studies* 30(1): 127-145.
- Haurin, D. R. og Chung, E.-C. (1998): «The Demand for Owner-Occupied Housing: Implications for Intertemporal Analysis», *Journal of Housing Economics* 7: 49-68.
- Hulchanski, J. D. (1994): «The concept of housing affordability: six contemporary uses of the Housing Expenditure-to-income ratio», *Housing Studies*, 10(4): 471-491.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014): «Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)».
- Nordvik, V. (2008): «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2008.
- Nordvik, V. (2010): «Vanskeligstilte på boligmarkedet». I H. C. Sandlie (Red.): *Bolig og levekår i Norge 2007*. NOVA rapport nr. 2/10.
- Nordvik, V. og Medby, P. (2007): *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. NOVA-rapport 8/07.
- Nordvik, V. og Sandlie, H. C. (2009): «Utenfor de boligsosiale ordningene», NOVA-notat 01/09.
- Nordvik, V og Sørvoll, J. (2014): «Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case», *Housing, Theory and Society* 31: 353-367.
- NOU 2011:15: *Rom for alle*.
- Riiser, M. D. og Vatne, B. H. (2006): «Utviklingen i husholdningenes gjeld». En analyse, se <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2502383/riiser.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation.

- Sen, Amartya (2004): «Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation», *Feminist Economics* 10(3): 77-80.
- Sen, A. (2010): *The idea of justice*. London: Penguin.
- Sandlie, H. C. og Nordvik, V. (2009). *Utenfor de boligsosiale ordningene* (Vol. 1/09): NOVA, Rapport 1/09.
- Steele, M. (2001): “Housing allowances in the US under section 8 and in other countries: A Canadian perspective”, *Urban Studies* 38: 81-103.
- Rustad Thorsen, L. (2017): *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Statistisk sentralbyrå. Rapport 2017/06.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2000): *Standard for økonomiske regioner*. Norges offisielle statistikk. Se [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos\\_c616/nos\\_c616.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_c616/nos_c616.pdf).
- Vatne, B. H. (2006): «Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987–2004», *Penger og kreditt* 34(3): 176-183.
- Vrålstad, S. (2014): *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/inntekt-ogforbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>.



# Appendiks

Tabell A1 *Bakgrunns karakteristika og vanskelighetstilbet. Modeller med avhengighet i vanskelighetstilbet over tid. Individuer. Logitestimater. N=4 747 178.*

	(V <sup>(B)</sup> =1)	(V <sup>(C1)</sup> =1)	(V <sup>(C2)</sup> =1)	(V <sup>(E)</sup> =1)	(V <sup>(O)</sup> =1)
Konstant	-5,86 ***	-4,81 ***	-6,82 ***	-5,94 ***	-5,31 ***
Kvinne (=1)	-0,04 ***	-0,08 ***	-0,06 ***	-0,09 ***	0,04 ***
Alder [0,5] (=1)	1,35 ***	0,94 ***	1,69 ***	1,36 ***	1,26 ***
Alder [6,15] (=1)	0,89 ***	0,67 ***	0,99 ***	0,82 ***	0,72 ***
Alder [16,19] (=1)	1,22 ***	0,88 ***	1,09 ***	0,93 ***	1,11 ***
Alder [20,24] (=1)	1,53 ***	1,13 ***	1,84 ***	1,65 ***	1,42 ***
Alder [25,29] (=1)	0,69 ***	0,44 ***	1,05 ***	1,04 ***	0,59 ***
Alder [30,39] (=1)	0,25 ***	0,13 ***	0,32 ***	0,22 ***	0,14 ***
Alder [50,59] (=1)	-0,32 ***	-0,09 ***	-0,08 ***	0,14 ***	-0,07 ***
Alder [60,66] (=1)	-0,77 ***	-0,36 ***	-0,53 ***	-0,15 ***	-0,30 ***
Alder [67,74] (=1)	-1,69 ***	-1,03 ***	-1,24 ***	-0,59 ***	-0,43 ***
Alder [75, >] (=1)	-1,65 ***	-1,24 ***	-0,68 ***	-0,72 ***	0,00
Akeneboende (=1)	3,97 ***	2,98 ***	0,24	0,53 ***	1,39 **
Enslig forsørger (=1)	1,82 ***	1,64 ***	1,10 ***	1,03 ***	1,36 ***
Par uten barn (=1)	2,17 ***	1,47 ***	-0,38	1,17 **	-0,45
Oslo (=1)	0,44 ***	0,50 ***	0,89 ***	0,72 ***	1,11 ***
Akershus, Bergen, Trondheim, Stavanger (=1)	0,00	-0,03 ***	0,22 ***	0,12 ***	0,42 ***
Noe sentrale kommuner (=1)	-0,02	-0,04 ***	0,07 ***	-0,01	-0,04 ***
Mindre sentrale kommuner (=1)	-0,24 ***	-0,30 ***	-0,21 ***	-0,19 ***	-0,38 ***
Minst sentrale kommuner (=1)	-0,17 ***	-0,16 ***	-0,32 ***	-0,24 ***	-0,48 ***
Innvandrer fra Asia, Afrika etc. (=1)	2,15 ***	1,88 ***	2,64 ***	2,55 ***	2,18 ***
Innvandrer fra EU, EØS etc. (=1)	1,73 ***	1,53 ***	1,91 ***	0,74 ***	1,62 ***
Ingen barn (=1)	-1,68 ***	-1,15 **	0,00	-1,48 **	0,39
To barn (=1)	0,37 ***	0,45 ***	0,77 ***	0,62 ***	0,44 ***
Tre eller flere barn (=1)	1,66 ***	1,77 ***	2,17 ***	1,92 ***	1,69 ***

Forklaring: Se tabell 4.4 for detaljer om ulike definisjoner og tilpassningsmål. \* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01.

Tabell A2 *Bakgrunns karakteristika og vanskelighetstilbet. Modeller uten avhengighet i vanskelighetstilbet over tid. Individuer. Logitestimater. N=4 747 178.*

	(V <sup>(B)</sup> =1)	(V <sup>(C1)</sup> =1)	(V <sup>(2)</sup> =1)	(V <sup>(4)</sup> =1)	(V <sup>(7)</sup> =1)
Konstant	-5,89 ***	-4,82 ***	-6,85 ***	-5,97 ***	-5,33 ***
Kvinne (=1)	-0,03 ***	-0,07 ***	-0,06 ***	-0,09 ***	0,04 ***
Alder [0,5] (=1)	1,40 ***	0,98 ***	1,73 ***	1,42 ***	1,32 ***
Alder [6,15] (=1)	0,93 ***	0,70 ***	1,01 ***	0,85 ***	0,75 ***
Alder [16,19] (=1)	1,26 ***	0,92 ***	1,11 ***	0,96 ***	1,15 ***
Alder [20,24] (=1)	1,61 ***	1,22 ***	1,88 ***	1,72 ***	1,51 ***
Alder [25,29] (=1)	0,75 ***	0,50 ***	1,08 ***	1,08 ***	0,65 ***
Alder [30,39] (=1)	0,27 ***	0,15 ***	0,33 ***	0,23 ***	0,16 ***
Alder [50,59] (=1)	-0,33 ***	-0,11 ***	-0,09 ***	0,13 ***	-0,09 ***
Alder [60,66] (=1)	-0,79 ***	-0,38 ***	-0,55 ***	-0,17 ***	-0,32 ***
Alder [67,74] (=1)	-1,70 ***	-1,06 ***	-1,26 ***	-0,61 ***	-0,45 ***
Alder [75,->] (=1)	-1,66 ***	-1,27 ***	-0,69 ***	-0,74 ***	-0,02
Aleneboende (=1)	4,19 ***	3,17 ***	0,52	1,54 ***	1,56 **
Enslig forsørger (=1)	1,84 ***	1,67 ***	1,13 ***	1,09 ***	1,39 ***
Par uten barn (=1)	2,40 ***	1,67 ***	-0,11	2,14 ***	-0,27
Oslo (=1)	0,43 ***	0,49 ***	0,88 ***	0,72 ***	1,12 ***
Akershus, Bergen, Trondhiem, Stavanger (=1)	0,00	-0,03 ***	0,22 ***	0,12 ***	0,42 ***
Noe sentrale kommuner (=1)	-0,02 *	-0,05 ***	0,06 ***	-0,03 **	-0,04 ***
Mindre sentrale kommuner (=1)	-0,24 ***	-0,31 ***	-0,22 ***	-0,21 ***	-0,39 ***
Minst sentrale kommuner (=1)	-0,17 ***	-0,17 ***	-0,34 ***	-0,27 ***	-0,49 ***
Innvandrer fra Asia, Afrika etc. (=1)	2,21 ***	1,95 ***	2,69 ***	2,61 ***	2,24 ***
Innvandrer fra EU, EØS etc. (=1)	1,77 ***	1,57 ***	1,93 ***	0,76 ***	1,67 ***
Ingen barn (=1)	-1,86 ***	-1,31 ***	-0,24	-2,42 ***	0,26
To barn (=1)	0,37 ***	0,45 ***	0,78 ***	0,64 ***	0,43 ***
Tre eller flere barn (=1)	1,68 ***	1,78 ***	2,19 ***	1,96 ***	1,70 ***
$\chi^2 / df$	0,86	1,00	0,90	1,10	0,86

*Forklaring:* Se tabell 4.4 for detaljer om ulike definisjoner. \* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01.