

Kim Christian Astrup
Kristin Aarland

Økonomisk risiko og boligeie

Økonomisk risiko og boligeie

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2012:18.	Modeller for utleie med sosiale formål.
NIBR-rapport 2011:27	Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet. En empirisk analyse.
NIBR-rapport 2011: 29	Leieboerorganisering i Norge
NIBR-rapport 2009:7	Lavinnskuddsboliger – en felle for boligkjøpere?
NIBR-notat 2013:108	Unge i randsonen. En kvalitativ studie av unge som står utenfor boligmarkedet.
NIBR-notat 2012:110	Housing Affordability
NIBR-rapport 2013:22	Unge etablering på boligmarkedet- er stigen trukket opp?

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

E-post til
nibr@nibr.no

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

Kim Christian Astrup
Kristin Aarland

Økonomisk risiko og boligeie

NIBR-rapport 2013:28

Tittel:	Økonomisk risiko og boligeiere
Forfatter:	Kim Christian Astrup og Kristin Aarland
NIBR-rapport:	2013:28
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-8309-005-5
Prosjektnummer:	O-3191
Prosjektnavn:	
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Kim Christian Astrup
Referat:	Prosjektet ser på risikoutsattheten til hushold i eiesegmentet, og virkningene av en eventuell nedgangskonjunktur. Prosjektet ser også på ulike virkemidler som avdemper eller reduserer boligrisiko, og vurderer deres egnethet til å redusere betalingsproblemer og tvangssalg av bolig, særlig i et scenario med økt arbeidsledighet.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Desember 2013
Antall sider:	163
Pris:	250 NOK
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Trykk: X-ide Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2013

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet har lyst ut en konkurranse om forskningsoppdraget *Økonomisk risiko og boligeie*. Prosjektet ser på risikoutsattheten til hushold i eiesegmentet, og virkningene av en eventuell nedgangskonjunktur. Prosjektet ser også på ulike virkemidler som avdemper eller reduserer boligrisiko, og vurderer deres egnethet til å redusere betalingsproblemer og tvangssalg av bolig, særlig i et scenario med økt arbeidsledighet.

Prosjekt har vært et samarbeidsprosjekt mellom NIBR og NOVA. Forskergruppa har bestått av Kim Christian Astrup fra NIBR (prosjektleder) og Kristin Aarland fra NOVA. Rapporten er et resultat av samarbeid, men en viss arbeidsdeling har det vært. Astrup har skrevet kapittel 3,4,7,8 og 9, unntatt 9.2. Aarland har skrevet kapitlene 5 og 6, samt 9.2. Begge forskerne har lest og kommentert alle delene.

KRDs kontaktpersoner har vært Ane Seip Flåtten og Per-Erik Torp. Vi takker dem for godt samarbeid.

Einar Aarskog i KRD og Egil Rokhaug i BLD har lest deler av rapporten og gitt oss veldig nyttige kommentarer. Vi ønsker også å takke respondentene i casekommunene for at de har tatt seg tid til å samtale med oss, noe som har gitt oss viktig innsikt i praktisk håndtering av boligrisiko.

Til slutt vil vi takke Evelyn Dyb og Rolf Barlindhaug for nyttige kommentarer og innspill underveis i prosjektet.

Oslo, desember 2013

Evelyn Dyb
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	7
Sammendrag	9
Summary	21
1 Innledning	31
1.1 Bakgrunn for prosjektet	31
1.2 Problemstillinger og rapportens oppbygging	32
1.3 Tilnærming	33
2 Metode	35
2.1 Simuleringsanalyser	35
2.2 Statistiske kilder	36
2.3 Kvalitative intervjuer av 8 casekommuner	37
3 Boligeie og risiko	40
3.1 Betjeningsrisiko	40
3.2 Tapsrisiko	41
3.3 «Lock-in»- risiko	42
4 Virkemidler som demper boligrisiko- en oversikt	44
4.1 Bostøtte	45
4.2 Refinansiering gjennom startlån	45
4.3 Renterisiko og rentepolitikk	46
4.4 Sosialhjelp	47
4.5 Regulering av opptak av gjeld	48
4.5.1 Finanstilsynets retningslinjer	49
4.5.2 Frarådningsplikten	50
4.6 Gjeldsordningsloven	51
4.7 Kommunal økonomisk rådgivning	53
4.7.1 Oppsummering	54
5 Virkemidlene i praksis- en kvalitativ tilnærming	56
5.1 Namsmann	57

5.1.1	Gjeldsordning	58
5.1.2	Utleddsforretning	66
5.2	Økonomisk rådgivning.....	71
5.3	Kommunenes bruk av startlånet.....	80
5.4	Samarbeid og koordinering mellom etatene	84
5.5	Oppsummering og våre vurderinger.....	85
6	Bostøtten som sikkerhetsnett for boligeiere.....	90
6.1	Innledning	90
6.2	Utrekning av bostøtten.....	93
6.3	Bostøttens kompensasjon ved endringer i inntekt eller boutgifter.....	97
6.3.1	Simulering på husstander som allerede mottar bostøtte.....	97
6.3.2	Simulering på husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte.....	105
6.4	Oppsummering	119
7	Finansiell sårbarhet- simuleringanalyser på leveårsdata	122
7.1	Dagens omfang av finansiell sårbarhet blant norske husholdninger.....	122
7.2	Hvem er utsatt?	123
7.2.1	Betydningen av inntekt.....	123
7.2.2	Aldersfordeling.....	125
7.2.3	Geografisk fordeling.....	125
7.2.4	Evnen til å tåle økonomiske uforutsettheter.....	126
7.3	Konsekvenser av ulike økonomiske scenarioer.....	127
7.3.1	Renteøkninger	127
7.3.2	Økt arbeidsledighet.....	128
7.3.3	Enslige uten barn	129
7.3.4	Enslige med ett barn.....	131
7.3.5	Belåningsgrad og risiko	132
7.3.6	Par med to arbeidsinntekter	133
7.3.7	Simulering av økt arbeidsledighet på leveårsdata ...	135
7.4	Risiko og nedbetalingsprofil på boliglånet	137
7.5	Risiko over tid.....	138
7.6	Boligprisfall og risiko.....	140
7.7	Belåningsgrad II- boliggjeld og boligverdi.....	141
7.8	Tvangssalg av bolig i et historisk perspektiv.....	144
7.9	Oppsummering	146
8	Boligrisiko og private banker.....	148

9	Anbefalinger.....	150
9.1	Dimensjonering av risikovirkemidler i tilfellet av en nedgangskonjunktur	150
9.2	Behov for bedre praktisering av eksisterende virkemidler?.....	152
9.3	Forbedring av eksisterende virkemidler.....	153
	Litteratur	157
Vedlegg 1	Beregning av bostøtten	160
Vedlegg 2	Inntektsgrenser for bostøtten.....	162

Tabelloversikt

Tabell 3.1... Lock-in effekter som følge EK-krav på henholdsvis 15 og 10 prosent, i et scenario på prisfall på 10 prosent.	43
Tabell 6.1... Boutgiftstak etter antall personer i husstanden og kommune i 2013. Bolig uten spesialtilpasning.	96
Tabell 6.2... Maksimalt boliglån som tilsvarer de respektive boutgiftstakene etter antall personer i husstanden og kommune i 2013. Bolig uten spesialtilpasning.	96
Tabell 6.3... Antall boligeiere med bostøtte etter antall personer i husstanden og inntektskilde. September 2013.	98
Tabell 6.4... Inntektskilde og boutgifter for boligeiere. September 2013.	99
Tabell 6.5... Bostøttens kompensasjon ved inntektsbortfall. Gjennomsnittlige verdier.	101
Tabell 6.6... Bostøttens kompensasjon ved boutgiftsøkning for hushold med boutgifter under boutgiftstaket. Gjennomsnittlige verdier.	104
Tabell 6.7... Inntektsgrenser for bostøtten ved 12 måneders arbeidsledighet etter fordeling av inntekt i husstanden. Opprinnelig inntekt i 1000 kr.	108
Tabell 7.1... Andelen av husholdningene med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt(kvadratroskala). I prosent.	124
Tabell 7.2... Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og alder på (hovedperson i husholdet). I prosent.	125
Tabell 7.3... Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og geografisk fordeling. I prosent.	126
Tabell 7.4... Økonomisk margin for typehushold bestående av enslige uten barn før og etter et arbeidsledighets-	

	sjokk, for ulike inntektsnivå. Økonomisk margin regnes deretter ut etter rentekutt og avdragsutsettelse.....	130
Tabell 7.5...	Økonomisk margin for typehushold bestående av enslige med ett barn, før og etter et arbeidsledighets sjokk, for ulike inntektsnivå. Økonomisk margin regnes deretter ut etter rentekutt og avdragsutsettelse.....	131
Tabell 7.6...	Avdragsprosent(avdrag/annuitet) over tid for ulike nedbetalingsprofiler for et gitt lånebeløp. I prosent.	137
Tabell 7.7...	Den relative betydning av ulike boligkapitalakkumuleringsformer.	140
Tabell 7.8...	Fordelingen av LTV blant boligeiere generelt. I prosent	142
Tabell 7.9...	Fordelingen av LTV blant unge boligeiere (under 35 år) som har kjøpt bolig innenfor de siste 3 årene. I prosent.....	143
Tabell 7.10.	Fordelingen av LTV blant husstander med negativ margin. I prosent	144

Figuroversikt

Figur 6.1 Øvre inntektsgrenser for bostøtte ved dekningsprosent 70. Husstander uten ung ufør og uten spesialtilpasset bolig.	94
Figur 6.2 Dagpengeperiodens minste varighet for å kvalifisere for bostøtte. Husstander med to barn i Oslo.	110
Figur 6.3 Dagpengeperiodens minste varighet for å kvalifisere for bostøtte. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.....	110
Figur 6.4 Bostøttebeløp per måned ved arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.....	112
Figur 6.5 Bostøttebeløp per måned ved arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe fire.....	112
Figur 6.6 Andel boutgifter dekket av bostøtten ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.	114
Figur 6.7 Andel boutgifter dekket av bostøtten ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.	114
Figur 6.8 Andel boutgifter dekket av bostøtten ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.....	115
Figur 6.9 Andel boutgifter dekket av bostøtten ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.....	116
Figur 6.10 .. Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.....	117
Figur 6.11 .. Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.....	118

Figur 6.12.. Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegr. 4.	118
Figur 6.13.. Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegr. 4.	119
Figur 7.1 Utvikling av boutgiftsandel og inntekt over tid med lønnsvekst på 3 prosent årlig.	139
Figur 7.2 Utviklingen i gjennomførte tvangssalg, renter og arbeidsledighet i perioden 1991-2012	145

Sammendrag

Kim Astrup og Kristin Aarland

Økonomisk risiko og boligeie

NIBR og NOVA

NIBR-rapport 2013:28

Bakgrunn og problemstillinger

Kommunal- og regionaldepartementet har lyst ut en konkurranse om forskningsoppdraget *Økonomisk risiko og boligproblemer*. Det er flere grunner til at det er aktuelt å se nærmere på risikoen for bolig- og gjeldsproblemer i Norge i dagens situasjon, selv om omfanget av tvangssalg er lavt, og har vært det de siste 20 årene. De siste årene har gjeldsveksten vært høy, og langt høyere enn inntektsveksten. I 2011 var den gjennomsnittlige gjeldsbelastningen i overkant av to ganger samlet inntekt, mens vel 15 prosent av husholdningene hadde en gjeld som tilsvarte over tre ganger samlet inntekt.¹ Blant familier med barn 0-6 år og unge par uten barn var det en fjerdedel av husstandene som hadde så høy gjeldsbelastning. Anslagsvis var det elleve prosent av husholdningene som hadde en gjeldsbelastning på mer enn fem ganger disponibel inntekt i 2011.² Mange av de mest gjeldsbelastede husholdningene har imidlertid også høy inntekt og således god evne til å bære gjelden. Gruppen som har lave inntekter og høy gjeldsbelastning, og som således kan bli svært utsatt ved høyere renter eller høyere arbeidsledighet, utgjør omtrent 80,000 husholdninger.³ Høsten 2013 har det også

¹ «Økonomisk utsyn» kap 6 «Husholdningene» i *Økonomiske Analyser 1/2013*, SSB.

² Norges Bank (2012). «Finansiell stabilitet». Norges Banks Rapportserie nr. 5-2012.

³ Sparebankforeningen (2013). «Hvor risikoutsatte er husholdningene?». Kommentar publisert på <http://www.sparebankforeningen.no/id/17717.0>

vært en tilbakegang i boligmarkedet. I skrivende stund er det uklart hvor omfattende og langvarig denne tilbakegangen vil bli.

KRD har bedt om en analyse av økonomisk risiko for boligeiere, samt risikoen for å miste boligen eller bli økonomisk bundet til en bolig grunnet høy gjeldsgrad. I prosjektets kravspesifikasjon blir disse problemkompleksene operasjonalisert i tre hovedproblemstillinger:

1. Gjennomgang av økonomiske og juridiske virkemidler i kommuner og stat som redusere risiko for boligeiere.
2. Undersøkelse av kommunenes og rettsapparatets vurdering av hvordan relevante bestemmelser blir brukt til å motvirke at personer mister boligen eller blir økonomisk bundet til boligen grunnet gjeldsproblemer, og vurdering av bestemmelsenes egnethet til dette formålet.
3. Analyse av risiko for bolig- og gjeldsproblemer for personer i ulike risikoutsatte situasjoner, og relevante virkemidlers effekt for å dempe betalingsproblemer og redusere faren for å miste boligen.

Metodisk tilnærming

Når man skal vurdere risikoen for bolig- og gjeldsproblemer, vil det være hensiktsmessig å skille mellom økonomisk vanskeligstilte husholdninger på den ene siden, og husholdninger som ikke er økonomisk vanskeligstilte på den andre siden. Dette skillet er brukt gjennom hele analysen. Dette skillet er viktig fordi de disse to gruppene i ulik grad er risikoeksponerte, og vil i praksis ha ulik tilgang til risikodempende virkemidler.

For å analysere risiko for bolig- og gjeldsproblemer, vil vi ta utgangspunkt i beregningen av økonomisk margin for ulike grupper av hushold. Økonomisk margin uttrykker størrelsen på det beløpet som husholdningen sitter igjen med av inntekten når skatt, boutgifter og alminnelig levekostnader er dekket (Vatne 2006)⁴. Vi vil definere husholdninger med bolig- og gjeldsproblemer som boligeiere som har en negativ økonomisk margin, det vil si at de ikke har råd til et normert minstekonsum, etter at boutgiftene er

⁴ For å beregne alminnelige levekostnader har vi tatt utgangspunkt i SIFO-budsjettets minstesatser.

dekket. Dette er igjen en indikasjon på at det er et misforhold mellom gjeldsbyrde og inntektsnivå.

Gjennom simulering av fiktive makroøkonomiske sjokk ved bruk av mikromodeller og mikrodata, vil vi kunne se hvordan omfanget av finansiell sårbarhet utvikler seg under ulike makroøkonomiske scenarioer. Vi vil konsentrere oss om to typer sjokk, renteøkning og økt arbeidsledighet. Simuleringsanalysene har blitt gjennomført med utgangspunkt i EU-SILC 2012. Basert på tall fra EU-SILC 2012, der det er informasjon om både inntekt, gjeld og boligeie, har vi gjennomført ulike simuleringer som illustrerer effekten av mulige økonomiske scenarier. Vi har altså sett på hvor mange husholdninger som har negativ økonomisk margin per i dag, og hvor mange som kan få det under ulike endringer i rentenivå og/eller arbeidsledighet.

Vi har gjennomført simuleringsanalyser av typehushold.

Kvalitative intervjuundersøkelser er brukt til å avdekke kommunenes og rettsapparatets vurdering av hvordan relevante bestemmelser i blant annet lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, gjeldsordningsloven og dekningsloven blir brukt til å motvirke at personer mister boligen eller blir økonomisk bundet til boligen grunnet gjeldsproblemer, og vurdering av bestemmelsenes egnethet til dette formålet. Intervjuundersøkelsen har blitt brukt til å se på hvordan samarbeid og koordinasjon mellom kommuner og rettsapparat fungerer.

7 casekommuner er blitt intervjuet. Kommunene vi har valgt er Oslo⁵, Bergen, Hamar, Stavanger, Drammen, Fredrikstad, og Malvik. Når det gjelder rettsvesenet namsmannen i de samme kommunene blitt intervjuet, ettersom gjeldsordningsinstituttet er lagt til denne instansen.

For å få innsikt i finansinstitusjonenes reaksjonsmønster overfor låntakere med bolig- og gjeldsproblemer, også i en eventuell økonomisk nedgangsperiode, er to banker blitt intervjuet.

Boligrisiko og risikodempende virkemidler

Boligeiere er utsatt for ulike former for risiko. Det er særlig to scenarier man vil unngå. Det ene er at boligeiere må selge på et

⁵ I Oslo har vi intervjuet Stovner bydel.

ugunstig tidspunkt, når boligprisene begynner å falle. Det andre er at en husstand ikke kan selge, fordi salg innebærer et realisert tap (ettersom boligprisene har falt). Konsekvensen er at husstanden kan bli «låst inne» i boligen, som hadde vært ønskelig å selge grunnet jobb- eller familiesituasjon.

Det er særlig to typer risiko som er relevant når man skal vurdere sannsynligheten for å havne i det første scenariet. Den første er risikoen for at boliggjelden ikke kan betjenes (betjeningsrisiko), den andre er at manglende betjeningsevne innebærer et salg som påfører husholdningen et tap ved at boligen selges for mindre enn den opprinnelig ble kjøpt for (taprisiko). Sannsynligheten for et negativt inntektssjokk, og ikke minst evne til å absorbere sjokket, vil være er ulikt fordelt i befolkningen. Lavinntekt gjør det generelt vanskeligere å håndtere uforutsette økonomiske endringer, som arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd. Men betjeningsrisiko påvirkes ikke bare av inntektsnivået, men også av inntekts-svingninger. Husstander med stabil, men lav inntekt er mindre utsatte for slike svingninger. For eksempel er sannsynligheten for et negativt inntektssjokk nær null for personer som er varig trygdet og som i utgangspunktet er enslige. De ulike risikotypene må sees i sammenheng. Lav betjeningsrisiko gir en lav taprisiko, selv om prisrisikoen ellers er høy. Det at boligprisene faller skaper ikke nødvendigvis et problem, så lenge man klarer å betjene lånet sitt.

«Lock in»-effekten inntreffer for en boligeier dersom vedkommende ønsker å selge boligen sin og kjøpe en annen, men hvor dette vanskeliggjøres på grunn av prisfall i boligmarkedet. Når man skal kjøpe og selge i samme markedet er imidlertid ikke prisfall i markedet uten videre ugunstig. Prisfall innebærer at egenkapitalen i boligen blir redusert, noe som isolert sett reduserer kjøpsmulighetene i markedet. Samtidig innebærer prisetallet at prisen på rekkehuset man ønsker å kjøpe seg også har gått ned, noe som isolert øker kjøpsmulighetene. Hvilken av disse effektene dominerer er ikke på forhånd gitt. Lock-in innebærer at husstanden blir tvunget til å bo i en bolig som over tid som ikke er i samsvar med husstandens behov.

Virkemidler i praksis

I dette prosjektet har vi intervjuet Namsmann, gjeldsrådgivere og boligavdelingen eller dem som forvalter startlånet i syv kommuner.

Hos Namsmannen har vi hovedsakelig snakket om gjeldsordningen og utleggsforretning.

Det er fire hovedtrekk som går igjen i alle intervjuene vi har gjennomført.

For det først er det blant dem med alvorlige gjeldsproblemer ikke så mange som eier bolig. Blant dem som søker om gjeldsordning varierer andelen fra 10 prosent til ca halvparten i kommunene vi har snakket med. Blant dem som søker om bistand fra gjeldsrådgivningstjenesten, er andelen noe høyere.

For det andre er det blant boligeierne sjelden boligproblemet som er kilden til gjeldsproblemene. De aller fleste som eier bolig, misligholder ikke boliglånet sitt. Det er alt det som kommer på toppen av boliglånet, som er problemet. Etter at folk har kjøpt bolig, skal de kjøpe møbler, hvitevarer og ny bil, og de skal også dra på ferie. Det er en del regelrett luksusforbruk der folk legger opp til en livsstil som ikke står i forhold til inntektsnivået, mens for andre er gjeldsproblemene utløst av samlivsbrudd eller arbeidsledighet der forbruket har fortsatt som før mens inntektene har blitt sterkt redusert. En del har også drevet næring og sitter igjen med gamle skatte- eller momskrav. Forbruk finansieres i mange tilfeller ved gjeldsopptak, som for en del blir det en vond sirkel som de ikke kommer ut av.

For det tredje er det slik at de som har økonomiske problemer, venter for lenge med å søke hjelp. Det betyr at problemene er kompliserte å løse, det er få løsningsalternativer og vanskelig å forhandle frem en betalingsavtale med kreditorer. Ofte har skyldner ofte fått utleggstrekk og kanskje er det fare for at boligen kan bli begjært tvangssolgt. Å finne frem til mekanismer der gjeldsproblemer fanges opp tidligere, kan derfor være besparende, både rent økonomisk men også på det menneskelige plan ettersom det å leve med økonomiske problemer over tid ser ut til å forårsake både samlivsbrudd og psykiske plager, men det er litt uklart hva som er høna og egget her.

For det fjerde er startlånet ofte en viktig kilde til løsning for dem som eier bolig. Refinansiering av boliglånet ved hjelp av startlån kan bokstavelig talt være «en ny start» for skyldner ettersom forbruksgjeld og andre krav kan legges inn i boliglånet og nedbetales. Da blir gjelden håndterlig siden rentebetingelsene på

startlånet er overkommelige for de fleste, og i tillegg reduseres risikoen for at boligen skal begjæres tvangssolgt siden pantesikrede gjelden har blitt innfridd og friverdien i boligen har blitt kraftig redusert.

Gjeldsordningen er å betrakte som et sikkerhetsnett for boligeiere i den forstand at man kan få slettet en del gjeld hvis man er varig ute av stand til å håndtere sine gjeldsforpliktelser. De aller fleste som søker om gjeldsordning eier ikke bolig, men blant dem som eier bolig, får de fleste beholde den mens de er i gjeldsordning. Det er to forhold som taler mot dette. Det ene er at friverdien er så høy at det blir vurdert allment støtende at skyldner skal få sanert gjeld og samtidig sitte igjen med betydelig friverdi i boligen etter at gjeldsordningen er over. Det andre er at skyldner har lav boliggjeld men mye annen gjeld som er pantesikret i boligen. Ifølge loven skal all gjeld som er pantesikret i boligen inntil 110 prosent av boligens verdi kunne rentebetjenes i gjeldsordningsperioden og tilbakebetales i sin helhet etter at gjeldsordningen er over. Siden kortsiktig gjeld ofte har høye renter, kan dette være vanskelig å få til innenfor budsjettet, og andre kreditorer kan kreve at boligen blir solgt fordi overskudd til fordeling blant dem blir lavt. Gjeldssituasjonen er dermed en annen i dag enn den var da loven kom og mange hadde boliger som var langt mindre verdt enn boliglånet de måtte betjene.

I tillegg til at startlånet i seg selv representerer et sikkerhetsnett, kan betingelsene for startlånet og andre tilgrensende virkemidler også tolkes som å være del av et større sikkerhetsnett for boligeiere. Kommunene praktiserer dette litt ulikt, men praksis vedrørende ikke-betalte terminer, bruk av (lange) fastrenter, bruk av tilskudd, nedbetalingstid og kartlegging av behov og betalings-evne og –vilje blant startlånmottakerne er alle faktorer som kan bidra til å dempe risiko, både for den som får lån og kjøper bolig, og for kommunen som utlåner. I tillegg kan ordninger som frivillig forvaltning og frivillig kredittsperre trekkes inn preventivt for å sikre at regninger blir betalt og at skyldner ikke tar opp mer gjeld, eller som en del av en pakke for å ordne opp i gamle gjeldsproblemer.

Bostøtten som sikkerhetsnett for boligeiere

I kapittel 6 ser vi nærmere på bostøttens potensiale som økonomisk sikkerhetsnett for Norges mange boligeiere. Analysen

er todelt der vi først gjennomgår situasjonen for boligeiere som allerede mottar bostøtte, og deretter ser på husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte. Den overordnede konklusjonen vi kan trekke, er at også boligeiere med lave inntekter må regne med at en stor andel av enten økte boutgifter eller tapte inntekter må dekkes av husstanden selv.

Blant boligeiere som allerede mottar bostøtte undersøker vi kompensasjonsgraden ved økte boutgifter eller inntektsbortfall. Mulighetsrommet for bostøtten å kompensere ved økte boutgifter, for eksempel høyere renter, begrenses av at flertallet av bostøttemottakerne har boutgifter som allerede ligger over boutgiftstaket. Blant dem som i utgangspunktet har boutgifter som er lavere enn boutgiftstaket, har vi undersøkt effekten av en boutgiftsøkning på mellom 500 og 2000 kr per måned. Våre simuleringer viser at mellom 25 og 60 prosent av boutgiftsøkningen vil bli dekket av økt bostøtte, og at dekningen er lavere desto mer boutgiften øker.

Siden en høy andel av bostøttemottakerne har varige trygdeytelser, er det kun et mindretall som har risiko for inntektsreduksjon. Blant dem finner vi imidlertid at bostøtten øker hvis inntekten reduseres, og prosentvis mer desto større reduksjonen i inntekt er. Målt i forhold til inntektsbortfallet kompenseres i gjennomsnitt mellom 13 og 21 prosent, mens boutgiftene i snitt dekkes med mellom 34 og 39 prosent.

Også for husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte vil kompensasjonen som bostøtten gir, kun utgjøre en lav andel av de økte boutgiftene eller de tapte inntektene hvis husstanden i det hele tatt vil motta bostøtte. Knappt noen hushold med samlede inntekter over 500 000 kroner som vil komme inn under bostøtteordningen, selv hvis to voksne blir arbeidsledige i ett helt år. Det betyr i praksis at bostøtteordningen i liten grad vil være et sikkerhetsnett for barnefamilier med to voksne, mens den i noe større grad vil være det for enslige og for enslige forsørgere.

De implisitte inntektsgrensene i bostøtteordningen er såpass lave at mange husstander ikke vil få inntekten redusert nok til at de kommer inn under ordningen selv om de skulle være uten arbeid et helt år. Unntaket er store husholdninger med bare én inntjener i husstanden. Siden dagpengegrunnlaget er begrenset oppad til seks G, vil i slike tilfeller også husstander med høy inntekt kunne komme inn under ordningen hvis de skulle bli arbeidsledige.

For husstander som vil komme inn under bostøtteordningen hvis de skulle bli arbeidsledige en periode, kompenserer likevel bostøtten relativt lite. Til tross for at husstandene har lave inntekter, små økonomiske marginer og et stramt husholdsbudsjett, må de dekke over halvparten av boutgiftene selv hvis de skulle oppleve en periode med arbeidsledighet, og i mange tilfeller langt over halvparten. Ved kortere perioder med arbeidsledighet vil det dessuten være mange som ikke får noe bostøtte. Det betyr at husstander i stor grad er forventet å drive egenforsikring mot inntektsnedgang, hvilket kan synes vanskelig i praksis for husstander med lave inntekter.

Finansiell sårbarhet – en simuleringsanalyse

I følge vår levekårsanalyse⁶ er omfanget av husholdninger som har negativ økonomisk margin samlet sett 8 prosent. Andelen er 24 prosent blant leietakerne og 5 prosent blant eiere. Dette betyr at om lag hver trettende husholdning har negativ øk margin. Dette tilsvarer i alt 216 000 husholdninger, hvorav 89 000 boligeiere og 127 000 leietagere. De 89 000 boligeiere som har negativ økonomisk margin regner vi finansielt sårbare, og 75 prosent befinner seg i det laveste inntektskvintil.

I et scenario med rentenormalisering (renteøkning på to prosentpoeng), så vil antall husholdninger med negativ økonomisk margin øke om lag 10 000 husholdninger. Sammenlignet med eksisterende omfang av husholdninger med negativ økonomisk margin på 216 000, så vil denne økningen utgjøre 9 prosent. Nytt omfang av husstander med negativ økonomisk margin vil dermed utgjøre 9 prosent av samlet antall husstander.

I et scenario med høyt rentenivå (renteøkning på 4 prosentpoeng), så vil antall hushold med negativ økonomisk margin øke med 20 000, innebærer at antall husholdninger med negativ økonomisk margin øker med 8 prosent. Sammenlignet med populasjonen som helhet vil rentesjokket medføre at 10 prosent av husholdningene vil ha økonomi- eller gjeldsproblemer.

For å analysere effekten av økt arbeidsledighet har for norske boligeiere, så bruker vi både en simuleringsmodell for typehushold i tillegg simuleringer på levekårsdata. Simuleringsmodellen gjør at

⁶ Vi har her brukt tverrsnittsdata fra EU-SILC for 2012.

vi lettere kan oversikt over de ulike mekanismene, og det gjør det lettere senere å fortolke de empiriske resultatene. Simuleringsmodellen tar for seg to typehushold, enslige uten barn og med ett barn, og det antas husholdet tar opp maksimalt boliglån og er fult arbeid. Alle hushold har positiv marginer forut for arbeidsledighetssjokket. Økonomisk margin er negativ for alle inntektsnivåer etter inntektsreduksjonen som følge av arbeidsledigheten. Vi ser imidlertid at dersom bankene innvilger avdragsfrihet i arbeidsledighetsperioden så blir de økonomiske marginene positive igjen, med god margin. Dersom Norges Bank svarer med et rentekutt vil marginene bli enda større enn utgangssituasjonen, noe som gir rom for i større eller mindre grad å holde avdragsplanen, selv under arbeidsledighet. For enslige med ett barn får vi tilsvarende resultater med lavere marginer kontrollert for inntekt, til tross for at belåningsgraden er lavere. Lavere belåningsgraden i dette tilfellet avspeiler høyere levekostnader mål ved SIFO (for gitt inntekt) og dermed lavere lånekapasitet. Lavere lånekapasitet gir lavere rente- og avdragsbuffer.

Par med to arbeidsinntekter er normalt mindre risikoeksponerte. Sannsynligheten er i utgangspunktet mindre for at én blir arbeidsledig enn at begge blir det. Med én arbeidsinntekt legges i større grad «alle eggene i en kurv». Fra et husholdningsperspektiv vil det at én blir arbeidsledig være ekvivalent med at én inntekts-husholds blir delvis arbeidsledig. Altså vil hushold med to arbeidsinntekter delvis forsikre hverandre mot arbeidsledighet. Par har stordriftsfordeler i konsum. Dette gir dem større lånekapasitet og større buffer til å tåle inntektsreduksjon. Beregningene vi har foretatt gjennomgående høyere kompensasjonsgrader for tapt inntekt grunnet arbeidsledig både når vi sammenligner enslige med par med en arbeidsledig og to arbeidsledige. Høy kvinnelig arbeidsdeltakelse i Norge bidrar til høyere forekomst hushold med to arbeidsinntekter. Der bidrar til igjen større grad av finansielt robusthet, og større evne til å tåle økonomiske sjokk.

Simulert arbeidsledighetssjokk på levekårsdata viser, ved en dobling av arbeidsledigheten fra dagens nivå, vil om lag 10 prosent av nye arbeidsledige boligeiere få negativ økonomisk margin. Dette tilsvarer om cirka 10 000 individer. Ved midlertidig avdragsfrihet så vil disse individene få positiv marginer igjen. At ikke flere enn 10 prosent får negativ økonomisk margin etter arbeidsledighet kan ha flere årsaker. Det er ulike dynamiske effekter så går i retning av

en tiltagende konsolidering av boligøkonomien etter hvert som lånet betales ned. Avdragsbetalingene utgjør en stadig større del av annuiteten etter hvert som lånet nedbetales. Dermed blir avdragsbufferen tilsvarende større over tid. Siden lånet ikke inflasjonsjusteres så vil annuiteten i reelle termer bli mindre over tid. Med normal inntektsutvikling vil således boutgiftsandelen avta over tid.

Blant hushold som har negativ økonomisk margin med dagens rente og arbeidsledighet, finner vi en høyere forekomst av hushold med høy LTV, altså høy boliggjeld sammenlignet med boligens verdi. Vi finner vi at 35 prosent i denne gruppen har boligkapital som er mindre 15 prosent av boligens verdi. 22 prosent i denne gruppen har høyere boliggjeld enn boligens verdi. Det er ingen opplagt forklaring korrelasjonen mellom LTV og negativ økonomisk margin. En mulig forklaring kan være at dette er manifestasjoner av en liberalisert utlånspraksis som eksitert forut for retningslinjene til Finanstilsynet, og som retningslinjene har vært en reaksjon mot. Borgersen og Hungnes (2008) har vist at norske banker har redusert kravene til betjeningsevne i perioder hvor boligprisveksten har vært høy på 2000-tallet. Det er paradoksal nok når boligprisene er høye at førstegangskjøpere og grupper med lavere inntekt kommer inn boligmarkedet (Andersen, 2001).

Boligrisiko og private banker

For å få innsikt i finansinstitusjonenes reaksjonsmønster overfor låntakere med bolig- og gjeldsproblemer, også i en eventuell økonomisk nedgangsperiode, har vi intervjuet to banker. Her har vi spesielt undersøkt bankenes planer og beredskap i en eventuell nedgangsperiode. Hovedresultatet av den kvalitative undersøkelsen er at ingen av bankene hadde egne beredskapsplaner i tilfellet en nedgangsperiode med arbeidsledighet og boligprisfall. I stedet driver begge bankene med en kontinuerlig risikoovervåking og oppfølgingsarbeid overfor lånekunder som har eller er i ferd med å få betjenningsproblemer. Gjennom kontinuerlige kjøring av kredittscore-modeller har bankene til enhver tid oversikt over kundenes risikostatus, eller endringer i denne, for eksempel etter nye økonomisk disposisjoner eller endringer i inntektsgrunnlag. Dersom en kunde har fått betalingsproblemer tilbyr bankene økonomisk rådgivning uten vederlag. Gjennom rådgivningen vil bankene i samråd med kunden forsøke å finne løsning på problemet. Mulige løsningsmetoder kan være midlertidig

avdragsfrihet, kapitalisering av ubetalte renter og refinansiering. I noen tilfeller vil banken tilrå og selge boligen for å kjøpe en billigere bolig.

Ingen av bankene er bekymret for dagens situasjon, og vurderer de makroøkonomiske utsiktene som svært gode. Dersom en nedgangperiode allikevel skulle komme, vurderer de situasjonen slik at den store majoriteten har tilstrekkelige buffere til å tåle et økonomisk tilbakeslag, i likhet med forrige boligkrise på slutten av 80- tallet.

Anbefalinger

En tilstrekkelig dimensjonering av tilstrekkelig rente- og avdragsbuffere gjennom, eksempelvis 20 år nedbetalingstid og 5 prosentpoeng rentepåslag på gjeldende flytende rente, har stor betydning for hvorvidt en husstand klare å absorbere store økonomiske sjokk som for eksempel arbeidsledighet. Det er midlertid mer uklart om rente- og avdragsbuffer på startlån er tilstrekkelig dimensjonert i så måte. Startlånsordning er ikke underlagt Finanstilsynets mandat, og de ulike kommunene har frihet til å lage egne retningslinjer for praktiseringen av ordningen. Det har derfor oppstått ulike praksis for låneutmåling, herunder bruk av kalkulasjonsrente og nedbetalingstid. Det kan derfor være behov for i større grad å ensrette startlånspraksis i samsvar med retningslinjer for en forsvarlig utlånspraksis. Slike retningslinjer kan imidlertid avvike fra Finanstilsynets. Dels sier retningslinjene til Finanstilsynet lite om integreringen av fastrente i en forsvarlig utlånspraksis. Og dels kan startlånsinntakere har litt andre risikoutfordringer enn hva som gjelder for eiesegmentet for øvrig. Startlånsinntakere har en større andel av trygdete, som igjen har mindre inntektsrisiko. Samtidig innebærer lavinntekt mindre marginer og mindre rom til å håndtere uforutsettheter.

Et problem vi så flere eksempler på i kapittel 6 var uforsvarlig opptak(utlån) av forbrukskreditt. Vi har tidligere understreket betydningen av en klar regulatorisk ramme for låneopptak for hindre eller redusere oppbyggingen av risiko. Det er ikke tilstrekkelig med presiserte og effektive retningslinjer for låneopptak til bolig, når man etterpå lett kan ta opp stor og dyr forbrukskreditt. Det synes å være et klart behov en strengere regulatorisk ramme for utmåling forbruksgjeld, gitt de alvorlig sosiale konsekvensene et uforsvarlig låneopptak(utlån) kan ha.

Dagens frarådningsplikt synes ikke å være streng nok. Loven i sin nåværende utforming synes å være forenlig med det som kan oppfattes som spekulative utlånspraksiser. I tillegg synes ikke dagens informasjonstilfang å være tilstrekkelig til at kreditor kan utøve sine lovpålagte plikter på en effektiv måte. Opprettelse av et gjeldsregister kan være et tiltak for å sikre utlånere et slikt informasjonstilfang.

Summary

Kim Astrup and Kristin Aarland

Economic risk among homeowners

NIBR and NOVA

NIBR-report 2013:28

Background and main study questions

The Ministry of local government and regional development (KRD) has commissioned a report to assess the risk of housing and debt problems among homeowners in Norway. There are many reasons why this is a topic of current interest although the number of foreclosures is low and has been so for the last 20 years. During the last couple of years the growth in private debt levels has been high, far exceeding the growth in income. In 2011 the average debt ratio was just above twice the total income, while 15 percent of the households had debt levels equaling over three times their total income.⁷ Among families with children under school age and young couples without children a quarter of the households had such high debt levels. Approximately eleven percent of the households had debt ratios at over five times their disposable income in 2011.⁸ Among the most heavily indebted households however, many have high incomes and therefore manage their situation quite well. The group of households with high debt levels and low incomes, who may be very exposed to the effects of higher interest rates or higher unemployment rates, consists of some 80,000 households.⁹

⁷ «Økonomisk utsyn» kap 6 «Husholdningene» i *Økonomiske Analyser* 1/2013, SSB.

⁸ Norges Bank (2012). «Finansiell stabilitet». Norges Banks Rapportserie nr. 5-2012.

⁹ Sparebankforeningen (2013). «Hvor risikoutsatte er husholdningene?». Kommentar publisert på <http://www.sparebankforeningen.no/id/17717.0>

The current situation in the fall of 2013 is one in which we have witnessed a halt in the house price growth and signs that the housing market may be stagnating. At this point it is unclear how serious and long-lasting this situation will be.

KRD has commissioned a report on economic risk among homeowners. This has been operationalized as a three-part analysis:

1. A survey of economic and judicial policy instruments at the municipal and state level that mitigate risk among homeowners.
2. An investigation of the municipalities' evaluation of how relevant policy instruments are used to prevent foreclosure and forced sales among homeowners and their evaluation of the policy instruments' suitability for that purpose.
3. An assessment of the risk of housing and debt problems among persons with varying degrees of risk exposure, and relevant policy instruments' suitability to diminish economic problems and reduce the risk of foreclosure or a forced sale.

Methodological approach

Throughout our report we distinguish among economically disadvantaged households on the one hand, and households that are not economically disadvantaged on the other hand. This division is important because these two groups are subject to different degrees of risk exposure and will have access to different sets of policy instruments to neutralize economic risk.

A key concept in our analyses is economic margin for households, which equals gross income minus the sum of taxes, housing expenses and regular living expenses (Vatne 2006)¹⁰. Homeowners with financial difficulties are defined as those with a negative economic margin, implying that they cannot afford a standard minimum consumption level after their housing expenses have been deducted. This may be interpreted as a mismatch between debt level and income level.

¹⁰ To estimate living expenses we have used the minimum sums from the standard budget developed by the National Institute for Consumer Research (SIFO).

By simulating macroeconomic shocks on a representative data set of Norwegian households (EU-SILC 2012) we assess the extent of financial vulnerability among homeowners. We implement two types of shocks: an increase in interest rates, and an increase in unemployment rates and estimate how many will have a negative economic margin in the different scenarios.

In addition we have conducted extensive personal interviews with representatives for three key local government agencies: Namsmann, which is responsible for restraint cases and the public debt relief program; local debt counselors and the officers responsible for the public starter mortgage program. The aim of these interviews has been to reveal the municipalities' own assessment of the laws and regulations at hand to impede forced sales or foreclosure of owner-occupied homes. We have interviewed representatives in seven municipalities: Oslo, Bergen, Drammen, Hamar, Stavanger, Fredrikstad and Malvik.

Moreover, we have also interviewed representatives of two commercial banks and one representative of the Financial Supervisory Authority of Norway about how they assess the overall risk exposure of homeowners and how they would potentially respond to an economic downturn.

Homeowner risk

Homeowners are exposed to different types of risk. There are two particular scenarios that are unfortunate. One is a forced sale at an unfortunate time when house prices are falling, and another is the lock-in effect of falling house price as homeowners resist the realization of a home equity loss.

There are two types of risk that are relevant when assessing the probability that the first scenario may arise, the risk that the homeowner is unable to pay the mortgage (payment risk) and the risk that negative equity is realized in a forced home sale (price risk). Both risks are distributed unevenly throughout the population. In particular, lower income households may be more exposed to payment risk through negative income shocks and may be less able to absorb its effects unscathed. However, it is not only the income level but also the income volatility that matters. Homeowners with low but stable incomes, for instance fixed social security incomes, have lower risk exposure than homeowners with

higher incomes that have a higher probability of a negative income shock. Moreover, the two types of risk must be assessed in conjunction. Low payment risk implies low risk of loss even if the price risk is high. Falling house prices may not be a problem as long as homeowners can keep up with their mortgage payments and are not forced to sell.

If a homeowner wishes to sell his house and move to another one, but falling house prices make this difficult, we have a lock-in effect. The lock-in means that households are forced to stay put in their home for a longer period of time than desired. However, falling house prices may not be unequivocally negative if one is both a seller and buyer in the same market. Falling prices imply reduced home equity in the house for sale, but it also means that the house you want to buy has become cheaper. Whether the net effect is positive or negative is difficult to say *ex. ante*.

Policy instruments – local interpretation and execution

In this project we have interviewed distraint officers, officers of the public debt relief program, debt counselors and starter mortgage program officers in seven municipalities across Norway.

The results may be summarized in four main points:

First, among those with very serious debt problems the share owning a home is not very high, varying between 10 and 50 percent. Among those who seek debt counsel the share of homeowners is somewhat higher.

Second, among homeowners the mortgage is rarely the source of debt problems. Most homeowners pay their mortgage instalments promptly. It is all the additional debt that causes trouble: furniture, appliances, a new car and vacation trips. Some have an extravagant life style way beyond their means and use credit cards to pay for it all, while others have gone through divorce or spells of unemployment and have not managed to scale back their expenses as their income has dropped. Others again have run unsuccessful businesses and are left with tax and VAT-claims.

Third, when people get into economic trouble, they tend to wait too long before they seek help to resolve their problems. That means that the problems are complex, there are few options for a solution and little room to negotiate with creditors. Often the

person has been served one or more distraint warrants and his home may be in the process of foreclosure. To detect serious debt problems at an earlier stage may therefore make good sense, and save both economic and personal costs.

Forth, the public starter mortgage program is an important solution for many homeowners who are in financial difficulties. Through refinancing with a starter mortgage expensive credit card debt may be paid off, and the total debt burden may be manageable as the interest rates on the starter mortgage are generally low. In addition, the risk of foreclosure is diminished as the creditors have been paid off and the equity levels in the home has been reduced, removing the basis for foreclosure.

The public debt relief program is a safety net of last resort for homeowners as it forgives (parts of the) debt if one is indefinitely unable to repay one's debt. Most of those applying to the public debt relief program do not own a home, but among those who do, the vast majority is allowed to keep their owned home while in the program.

In addition to being a safety net in its own right, various conditions for the starter mortgage and other adjacent tools may also form part of the larger safety net for homeowners. How this is carried out, varies among municipalities, but altogether measures like policies in case of non-payment, the use of fixed rate mortgages, the use of grant subsidies, mortgage term to maturity and personal interviews of mortgage applicants may all reduce the risk exposure of both homeowners and the municipalities as creditors. In addition, measures like voluntary administration of economic affairs, meaning that some bills are paid automatically with assistance from the Labor and Welfare Administration (NAV), or voluntary credit stop may be introduced to ensure the long term viability of homeownership for low income households, or may be part of a wider range of measures to solve old debt problems.

The Housing Allowance as a safety net for homeowners.

In chapter 6 we review the housing allowance as a potential safety net for homeowners. The analysis is twofold, distinguishing between those who already receive housing allowance but may receive more if their economic conditions worsen, and those who

do not currently receive any housing allowance, but may qualify for the program in case of economic difficulties. The overarching conclusion of the analysis is that also low-income homeowners to a large extent have to self-insure against housing expense hikes or income reductions.

Among those already receiving housing allowance, we investigate the degree of compensation in case of increased housing expenses or reduced incomes. As many recipients already have total housing expenses at or above the maximum limit, the scope for compensation through the housing allowance is limited. Among those who will be compensated in case of higher housing expenses, the increase in the housing allowance will be the equivalent of between 25 and 60 percent of the increase in housing expenses.

A large share of the housing allowance recipients have fixed social security incomes. Hence, only a minority will be subject to the risk of an income reduction, e.g. through unemployment. Among the latter, on average between 13 and 21 percent of the income reduction will be compensated by an increase in the housing allowance.

Among those who currently do not receive housing allowance, the maximum income limit lies around 500,000 NOK per household. This means that for most two-parent households, who in general have much higher incomes, the housing allowance does not really constitute a safety net even in the case of long-term unemployment. Single person or single parent households, whose incomes are considerably lower, may qualify for housing allowance if they experience long-term unemployment. However, the sums received will constitute only a small fraction of the lost income.

Financial vulnerability – a simulation

According to our analysis in chapter 7 the share of households with a negative margin is in total eight percent, i.e. 216,000 households. Among renters it is 24 percent, and among homeowners it is five percent, equaling 127,000 renter households and 89,000 homeowner households, respectively. 75 percent of homeowners with a negative margin have incomes in the lowest income quintile.

In a scenario with two percentage points higher interest rates, the number of households with negative margins will in total increase by approximately 10,000.

In a scenario with four percentage points higher interest rates the number of households with negative margins will increase by 20,000.

In addition we simulate the effect of unemployment, both on standard types of households and on a representative sample of Norwegian homeowners.

In the standard household type simulation we include three types of households: single person households, single parent with one child, and couples. In the set-up the all households are fully employed and debt levels are at their maximum. All households have positive margins before the unemployment shock is introduced.

When the adult members of the households become unemployed, however, economic margins turn negative for all of them. If the banks allow them interest-only debt servicing during the period of unemployment, all economic margins turn positive again. If in addition the central bank responds to the economic downturn by cutting interest rates, economic margins will become higher than they were initially, at full employment. Hence, such a macroeconomic regime implies that households could be able to keep up with their initial mortgage payments, even in the event of unemployment.

For single parents the results are similar, but economic margins are overall lower, even if the mortgage itself and the mortgage-to-income ratio are also lower. This is due to the higher costs of living implied by adding a child to the household.

Dual-earner households are less exposed to economic risk as the probability that one person loses his job is higher than that that two persons both lose their jobs at the same time. Hence, couples insure each other mutually against negative income shocks. In addition, couples enjoy some economies of scale in consumption, which enables them to carry more debt and also gives them more of a buffer to manage income reductions. The high labor force participation rates for women in Norway imply a high share of

dual-earner households, which again implies greater degree of financial robustness and increased ability to withstand economic shocks.

When simulating increased unemployment on the EU-SILC survey data, we find that if the unemployment rate doubles compared to the current level, approximately ten percent of homeowners will have a negative economic margin. If they are allowed interest-only debt servicing, they revert back to positive economic margins.

Among the households with negative economic margins at today's interest and unemployment rates we find a high share of households with high Loan-to-Value-ratios. Some 35 percent have less than 15 percent home equity, and 22 percent are "under water" as their mortgage is higher than the value of their home. This may be due to a more liberal lending practice a few years ago, in response to which the Financial Supervisory Authority of Norway introduced their 10 and later 15 percent minimum down payment regulation. Borgersen and Hungnes (2008) have shown that banks tended to reduce their debt servicing requirements during periods of high house price growth during the 2000s. Paradoxically, first-time and low-income buyers tend to enter the housing market during periods of high house prices (Andersen, 2001).

Housing risk and private banks

In order to gain insight into how commercial banks may react towards their mortgage customers if they experience debt problems or during times of general economic hardship, we have interviewed representatives of two large banks. Our main concern has been to investigate the contingency plans that banks have for an economic downturn. The short answer is that neither bank has made any contingency plan for a scenario with higher unemployment rates and falling house prices. Instead they monitor their mortgage customers closely and follow up at the slightest sign of payment problems. Through frequent credit score reports the banks supervise the risk status of their mortgage customers and any changes therein, for instance due to changes in income, consumption or saving. If a bank customer experiences any type of payment problems, the banks will offer economic counseling for free and work with the client to find a solution. Potential solutions include a period of interest-only payments, adding unpaid

installments to the principal or refinancing if there is sufficient home equity. In some cases the bank may also recommend to downsize and buy a smaller dwelling.

Neither of the banks is worried about today's situation and rates the macroeconomic prospects as very promising. If, against all odds, a period of economic downturn should occur, they consider most households to be financially sound and able to handle an economic set-back as most households also did during the last crisis in the late 1980s.

Recommendations

Sufficient buffers embedded in the mortgage, through for example 20 years mortgage term and a five percentage points mark-up on the adjustable interest rate together have a large effect on whether households are able to absorb economic shocks like unemployment. In contrast, it is uncertain whether the implicit buffers in starter mortgages are sufficient for households to be able to cope in times of economic distress. The starter mortgage is exempt from the mandate of the Financial Supervisory Authority, and there is substantial local autonomy in designing the guidelines for the mortgage scheme. Consequently, different practices exist in terms of mortgage-to-income ratios, the use of an interest mark-up and the mortgage term. As we see it, there may be need for a more coherent starter mortgage scheme, more closely aligned with the general mortgage guidelines. Such guidelines may still deviate from the general mortgage guidelines as the needs of the population served by the starter mortgage scheme may deviate from those of the general population, both in terms of risk exposure and income levels. Although many live on fixed transfer incomes and are not exposed to income volatility, in general low incomes imply lower economic margins and more difficulty handling unforeseen events that may affect their household budget.

One problem that was very present throughout all the interviews we did in the seven municipalities was the excessive accumulation of credit card debt. We have argued earlier in favor of a more coherent regulatory framework to hinder or reduce the risk associated with debt. It seems clear that the guidelines for mortgage lending are insufficient as long as debtors have easy access to credit card debt after receiving a mortgage. Hence, there is a need for more regulation of the short term credit market given

the severe social and personal consequences excessive debts may have. The current duty to warn the loan applicant against excessive lending does not appear to be strict enough as it seems unable to hinder what may be dubbed speculative lending practices. In addition the information available to any lender today is insufficient for the lender to fully comply with his obligation to warn against excessive lending. Introducing a public registry for privately held debt may be an important step towards equipping the financial institutions with the tools they need to act as responsible lenders.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kommunal- og regionaldepartementet har lyst ut en konkurranse om forskningsoppdraget *Økonomisk risiko og boligproblemer*. Det er flere grunner til at det er betimelig å se nærmere på risikoen for bolig- og gjeldsproblemer i Norge i dagens situasjon, selv om omfanget av tvangssalg er lavt, og har vært det de siste 20 årene. De siste årene har gjeldsveksten vært høy, og langt høyere enn inntektsveksten. I 2011 var den gjennomsnittlige gjeldsbelastningen i overkant av to ganger samlet inntekt, mens vel 15 prosent av husholdningene hadde en gjeld som tilsvarte over tre ganger samlet inntekt.¹¹ Blant familier med barn 0-6 år og unge par uten barn var det en fjerdedel av husstandene som hadde så høy gjeldsbelastning. Anslagsvis var det elleve prosent av husholdningene som hadde en gjeldsbelastning på mer enn fem ganger disponibel inntekt i 2011.¹² Mange av de mest gjeldsbelastede husholdningene har imidlertid også høy inntekt og således god evne til å bære gjelden. Gruppen som har lave inntekter og høy gjeldsbelastning, og som således kan bli svært utsatt ved høyere renter eller høyere arbeidsledighet, utgjør omtrent 80,000 husholdninger.¹³

En annen indikator er prisrisikoen i boligmarkedet. Boligprisveksten i Norge har de siste årene vært overraskende konsistent og stabil, selv under finanskrisen. Flere økonomer er imidlertid skeptiske til det høye norske boligprisnivået og mener at

¹¹ «Økonomisk utsyn» kap 6 «Husholdningene» i *Økonomiske Analyser* 1/2013, SSB.

¹² Norges Bank (2012). «Finansiell stabilitet». Norges Banks Rapportserie nr. 5-2012.

¹³ Sparebankforeningen (2013). «Hvor risikoutsatte er husholdningene?». Kommentar publisert på <http://www.sparebankforeningen.no/id/17717.0>

utviklingen og nivået ikke er bærekraftig på sikt. Disse argumenterer bl.a. for at dagens boligprisnivå ligger over langsiktige tomte- og byggekostnader og derfor vil falle over tid. (Se bl.a. Grytten, 2009; Røgeberg, 2012)¹⁴. Dersom boligprisveksten vi har sett i Norge de siste årene, er i utakt med realøkonomiske forhold, kan det ha bygget seg opp en betydelig prissisiko i eiermarkedet. Dette vil i så fall forsterke de potensielle konsekvensene av et konjunkturskift i økonomien. En nedgang i boligmarkedet vil særlig kunne gå utover sårbare grupper med høy belåning og lave inntekter. Flere kan potensielt ende med å bli tvunget til å selge boligen for langt lavere beløp enn de kjøpte den for, og dermed ende opp som gjeldsofre, slik tilfellet var etter boligkrakket på slutten av 1980-tallet.

I Boliglånsundersøkelsen for 2012 fremgår det at kun 5 prosent har fastrente på sine boliglån (Finanstilsynet 2012). Dette er lavt sammenlignet med andre land, og kan således være en indikasjon på høy(ere) renterisiko. Dette forsterkes av at Norge har en eierandel på nesten 80 prosent, som er en av de høyeste i Europa.

Dagens norske økonomiske situasjon er svært gunstig, kjennetegnet blant annet av lav arbeidsledighet og lav rente. Et viktig spørsmål er derfor hva som vil skje dersom dette endres og Norge kommer inn i en nedgangskonjunktur. Hva er annerledes fra boligkrakket på slutten av 80-tallet, og hvilken læringseffekt har dette hatt i den politiske utformingen?

1.2 Problemstillinger og rapportens oppbygging

KRD har bedt om en analyse av økonomisk risiko for boligeiere, samt risikoen for å miste boligen eller bli økonomisk bundet til en bolig grunnet høy gjeldsgrad. I prosjektets kravspesifikasjon blir disse problemkompleksene operasjonalisert i fem delproblemstillinger:

¹⁴ Ikke alle er enige i denne diagnosen av boligmarkedet. Barlindhaug og Nordahl (2011) er mer usikre på om prisene er kunstig høye, gitt dagens utbyggingsform og organisering av hele utbyggingsprosessen og spesielt tomteakkvisisjonen.

1. Gjennomgang av økonomiske og juridiske virkemidler i kommuner og stat som oppdragstaker anser som sentrale.
2. Undersøkelse av kommunenes og rettsapparatets vurdering av hvordan relevante bestemmelser i blant annet lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, gjeldsordningsloven og dekningsloven blir brukt til å motvirke at personer mister boligen eller blir økonomisk bundet til boligen grunnet gjeldsproblemer, og vurdering av bestemmelsenes egnethet til dette formålet.
3. Analyse av risiko for bolig- og gjeldsproblemer for personer i ulike risikoutsatte situasjoner, og relevante virkemidlers effekt for å dempe betalingsproblemer og redusere faren for å miste boligen.
4. Analyse av økonomiske og administrative effekter av virkemiddelbruken for kommuner og stat for bistand til personer med bolig- og gjeldsproblemer, ved økonomiske nedgangstider og endrede økonomiske rammer som langtidsarbeidsløshet, inntektsnedgang, økte rentekostnader og boligprisreduksjon.
5. Anbefalinger. Prosjektet skal inneholde en vurdering av eventuelle forslag til forbedrede statlige og kommunale virkemidler og praktisering av eksisterende virkemidler.

I tillegg er det blitt bedt om at analysene tar utgangspunkt i og legger til grunn finansinstitusjonenes reaksjonsmønstre overfor låntakere med bolig og gjeldsproblemer.

Vi har funnet det hensiktsmessig at prosjektets kravspesifikasjon og dens operasjonalisering av tidligere nevnte problemkomplekser er ryddig og intuitiv, og vi har derfor lagt denne strukturen til grunn for rapportens oppbygging.

1.3 Tilnærming

Når man skal vurdere risikoen for bolig- og gjeldsproblemer, vil det være hensiktsmessig å skille mellom økonomisk vanskeligstilte husholdninger på den ene siden, og husholdninger som ikke er økonomisk vanskeligstilte på den andre siden. Dette skillet vil vi bruke gjennom hele analysen. Dette skillet er viktig fordi de disse to gruppene i ulik grad er risikoeksponerte, og vil i praksis ha ulik

tilgang til risikodempende virkemidler som vi senere vil se. Den første gruppen vil i større grad være i målgruppen for de boligsosiale virkemidlene som bostøtte og startlån, og trolig har en betydelig andel av dem allerede hatt kontakt med kommunen i forbindelse med eieretablering. Kommunen vil dermed ha større handlerom for å tilpasse virkemiddelbruken til den enkeltes situasjon. For det store antallet boligeiere for øvrig, vil kommunen ikke i samme grad være den naturlige instansen å henvende seg til ved sviktende inntekter eller økte boutgifter. For eksempel vil refinansiering med startlån være et potent virkemiddel for å redusere boutgifter, men det er lite trolig at kommunene vil ta på seg å refinansiere en høy andel av boliglånene i kommunen hvis arbeidsledigheten stiger, nettopp fordi arbeidsledigheten i hovedsak vil være forbigående for de fleste.

For å si mer om risikoeksponering til norske boligeiere og hvordan den vil variere med endringer i makroøkonomiske forhold og konjunkturer vil vi bruke simuleringsanalyser. Dette blir nærmere beskrevet i neste kapittel.

For å si noe om hvordan ulike risikovirkemidler fungerer i praksis, har vi brukt en kvalitativ tilnærming, som også blir beskrevet nærmere i neste kapittel.

2 Metode

2.1 Simuleringsanalyser

For å analysere risiko for bolig- og gjeldsproblemer, vil vi ta utgangspunkt i beregningen av økonomisk margin for ulike grupper av hushold. Økonomisk margin uttrykker størrelsen på det beløpet som husholdningen sitter igjen med av inntekten når skatt, boutgifter og alminnelig levekostnader er dekket (Vatne 2006)¹⁵. Vi vil definere husholdninger med bolig- og gjeldsproblemer som boligeiere som har en negativ økonomisk margin, det vil si at de ikke har råd til et normert minstekonsum, etter at boutgiftene er dekket. Dette er igjen en indikasjon på at det er et misforhold mellom gjeldsbyrde og inntektsnivå.

Gjennom simulering av fiktive makroøkonomiske sjokk ved bruk av mikromodeller og mikrodata, vil vi kunne se hvordan omfanget av finansiell sårbarhet utvikler seg under ulike makroøkonomiske scenarioer. Vi vil konsentrere oss om to typer sjokk, renteøkning og økt arbeidsledighet. Vi vil først analysere konsekvensen av endringene i disse variablene isolert sett, men det er også viktig å se på interaksjonen mellom dem. For eksempel i simuleringen av økt arbeidsledighet er det viktig å inkorporere Norges Banks system for rentesetting. For å holde inflasjonsnivået stabilt vil i praksis økt arbeidsledighet bli møtt av at Norges Bank setter ned renten. Denne mekanismen blir nærmere diskutert i kapittel 3 og 7.

Bostøtten er rettighetsbasert ordning som gjelder både for boligeiere og leietagere, og som utløses dersom det er et tilstrekkelig stort misforhold mellom boutgifter og inntekter. I dag er om lag 110 000 husstander som mottar bostøtte. Over tid kan

¹⁵ For å beregne alminnelige levekostnader har vi tatt utgangspunkt i SIFO-budsjettets minstesatser.

imidlertid flere potensielt dra nytte av bostøtteordning. I et dynamisk perspektiv kan bostøtten betraktes som et generelt sikkerhetsnett, som en forsikring både mot inntektsbortfall og økte boutgifter, både for boligeiere og leietagere. I Sandlie og Nordvik (2009) påvises det at bostøtten har hatt en sikkerhetsfunksjon for startlånmottakere. For å se i hvilken grad bostøtteordningen har bidrar til å redusere risiko og inneha en generell sikkerhetsnettfunksjon, har vi brukt simuleringsanalyser på mikrodata.

2.2 Statistiske kilder

Simuleringsanalysene har blitt gjennomført med utgangspunkt i EU-SILC 2012, som er en nasjonalt representativ spørreundersøkelse med om lag 6000 respondenter. I 2012 var bolig én av temabolkene, og det var en rekke spørsmål knyttet til boforhold og boligøkonomi, blant annet kjøpspris, belåningsgrad, type lån, månedlig beløp til renter og avdrag, rentesats og eiers verdianslag for boligen. I tillegg er det inkludert en rekke spørsmål knyttet til husholdets vurdering av egen økonomiske situasjon, herunder om boutgiftene oppleves som tyngende, om husholdet i løpet av det siste året har vært på etterskudd med noen regninger og om de ville ha vært i stand til å betale en uforutsett utgift på 10 000 kroner uten å ta opp lån eller motta hjelp fra andre.

Basert på tall fra EU-SILC 2012, der det er informasjon om både inntekt, gjeld og boligeie, har vi gjennomført ulike simuleringer som illustrerer effekten av mulige økonomiske scenarier. Vi har altså sett på hvor mange husholdninger som har negativ økonomisk margin per i dag, og hvor mange som kan få det under ulike endringer i rentenivå og/eller arbeidsledighet.

Fordelen med å bruke EU-SILC som utgangspunkt for analysene/simuleringene er at informasjonsgrunnlaget er godt, og at spørreundersøkelsen inneholder både objektive og subjektive mål på økonomisk og finansiell sårbarhet. Ulempen er at små grupper ofte er dårlig representert i denne typen utvalgsundersøkelser. I fokuset på heterogene undergruppe av boligeiere med høy belåningsgrad, er det mulig at mangfoldet i denne gruppen ikke er godt nok reflektert i EU-SILC. Anslagene vi har gjort er således mer omtrentlige enn hva tilsvarende analyser basert på registerdata ville ha vært. Innenfor oppdragets tidsramme har det imidlertid ikke vært mulig å innhente registeropplysninger.

Resultatene fra simuleringsanalysen vil bli sammenholdt med en historisk analyse av utviklingen i tvangssalg av bolig, og hvordan dette nivået har korrelert med andre makroøkonomiske variabler. Vi vil her bruke oversikt over tinglyste tvangssalg fra Norsk Eiendomsinformasjon tilbake fra 1990 og frem til i dag. Tidligere studier viser at omfanget av tvangssalg i Norge aldri har vært særlig høyt, selv i makroøkonomiske situasjoner hvor både rentenivå og arbeidsledigheten var høy (Holm og Astrup 2009).

For å analysere og simulere bostøttens forsikringsfunksjon har vi brukt mikrodata fra Husbankens bostøttereister.

2.3 Kvalitative intervjuer av 8 casekommuner

Vi har valgt å bruke kvalitative intervjuundersøkelser til å avdekke kommunenes og rettsapparatets vurdering av hvordan relevante bestemmelser i blant annet lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, gjeldsordningsloven og dekningsloven blir brukt til å motvirke at personer mister boligen eller blir økonomisk bundet til boligen grunnet gjeldsproblemer, og vurdering av bestemmelsenes egnethet til dette formålet. Intervjuundersøkelsen har blitt brukt til å se på hvordan samarbeid og koordinasjon mellom kommuner og rettsapparat fungerer.

Vi har intervjuet 8 casekommuner. Kommunene vi har valgt er Oslo¹⁶, Bergen, Hamar, Stavanger, Drammen, Fredrikstad, og Malvik. Når det gjelder rettsvesenet har vi intervjuet namsmannen i de samme kommunene, ettersom gjeldsordningsinstituttet er lagt til denne instansen.

For å få innsikt i finansinstitusjonenes reaksjonsmønster overfor låntakere med bolig- og gjeldsproblemer, også i en eventuell økonomisk nedgangsperiode, har vi intervjuet 3 finansinstitusjoner

Vi har brukt semistrukturerte intervjuer med representanter for de relevante instansene i kommunene for å undersøke blant annet hvordan samarbeid og koordinering mellom kommuneetater og namsmannsembetet fungerer. Vi har inkludert informanter både på saksbehandler- og (mellom)ledernivå for å avdekke hva som er gjengs praksis i den daglige driften og hvilke overordnede

¹⁶ I Oslo har vi intervjuet Stovner bydel.

retningslinjer og prioriteringer kommunen har for dette arbeidet. Et viktig formål har vært å identifisere eventuelle flaskehalser eller andre typer hindringer som står i veien for gode løsninger på dette feltet, både når det gjelder lovverket, praksis og ressurser. Tema for intervjuene har derfor omfattet både kommunens vurdering av lovverkets egnethet, kommunikasjon og samhandling mellom ulike kommunale etater og kontorer, samt en vurdering av saksbe-handlingskapasiteten, både med hensyn til dagens situasjon og ved en eventuell økning i antallet henvendelser fra kommunens boligeiere. Det har også vært viktig å få klarhet i hvilke saker som kommunene hyppigst møter og hvilke saker som er de vanskeligste og enklere å løse. I forbindelse med sistnevnte har vi forsøkt å få klarhet i hvordan kommunen markedsfører tilbudet om økonomisk rådgivning overfor sine innbyggere, og i hvilken grad kommunen mener at tilbudet er godt kjent og lett tilgjengelig. Et viktig spørsmål har vært hvordan kommunen tenker at de best kan nå dem som trenger økonomisk rådgivning før problemene blir uhåndterlige og vanskelig å løse.

Som en del av intervjuene har vi benyttet noen vignetter (realistiske eksempler på saker) som illustrerer situasjoner som kan tenkes å oppstå i kjølvannet av økonomiske nedgangstider, der kommunene blir bedt om å kommentere casene og komme med sine løsningsforslag. I tillegg til hvilke virkemidler som blir satt inn, har det vært viktig også å avdekke praksis rundt oppfølging av henvendelser om økonomisk rådgivning eller bistand til kommunen: Hvem mottar henvendelsen og hvilken informasjon og oppfølging får husholdet som henvender seg? Hva er den typiske saksgangen?

Når det gjelder intervjuet med rettsvesenet, nærmere bestemt namsmannen i de respektive kommunene, har formålet vært å avdekke i hvilken grad lovverket oppfattes som passende og tilstrekkelig, og hvordan de ulike ordningene fungerer i praksis. Også her er samarbeidet med kommunale kontorer og etater et viktig tema som har blitt tatt opp, blant annet om det finnes rutiner på varsling til økonomisk rådgivning eller boligkontoret (eller dem som håndterer startlån og andre boligsosiale ordninger) ved begjæring om tvangssalg av bolig eller utkastelse av leid bolig. Et annet tema har vært koordinering av utleggstrekk når disse kommer fra ulike kreditorer, der skyldner har rett på et visst beløp til livsopphold, men selv må kreve dette (tvangsfullbyrdsloven).

For å få innsikt i finansinstitusjonenes reaksjonsmønster overfor låntakere med bolig- og gjeldsproblemer, også i en eventuell økonomisk nedgangsperiode, har vi intervjuet to finansinstitusjoner. Her har vi lagt vekt på å få innsikt i bankenes planer og beredskap i en eventuell nedgangsperiode. Siden det store flertallet av privathusholdninger i stor grad selvassurerer¹⁷ har vi vært opptatt å få vite hvordan bankene vurderer sin rolle i forhold til å bistå sine lånekunder hvis de skulle komme i en økonomisk knipe.

¹⁷ Basten, C., A. Fagereng, og K. Telle (2012): "Saving and Portfolio Allocation Before and After Job Loss", Statistics Norway Discussion Paper, No 672.

3 Boligeie og risiko

Boligeiere er utsatt for ulike former for risiko. Det er særlig to scenarier man vil unngå. Det ene er at boligeiere må selge på et ugunstig tidspunkt, når boligprisene begynner å falle. Det andre er at en husstand ikke kan selge, fordi salg innebærer et realisert tap (ettersom boligprisene har falt). Konsekvensen er at husstanden kan bli «låst inne» i boligen, som hadde vært ønskelig å selge grunnet jobb- eller familiesituasjon.

Sannsynligheten for å havne i ett av disse scenariene avhenger både av markedsforhold, som for eksempel konjunkturelt forløp, så vel som individuelle inntekts- og formues forhold, samt tilknytningsforhold til arbeidsmarkedet.

Det er særlig to typer risiko som er relevant når man skal vurdere sannsynligheten for å havne i det første scenariet. Den første er risikoen for at boliggjelden ikke kan betjenes (betjeningsrisiko), den andre er at manglende betjeningsevne innebærer et salg som påfører husholdningen et tap ved at boligen selges for mindre enn den opprinnelig ble kjøpt for (tapsrisiko).

3.1 Betjeningsrisiko

Betjeningsrisiko er altså risikoen for at et likviditetssjokk inntreffer, en uforutsett økning i utgifter og/eller reduksjon av inntekt, som er av et slikt omfang og en slik varighet at husholdningen ikke klarer å absorbere det, og som følge av det ikke lenger har økonomisk evne til å betjene boliglånet. Betjeningsrisiko henger altså sammen med sjansen for å oppleve et negativt inntektssjokk eller et utgiftssjokk, samt husholdets evne til å absorbere. De tre viktigste kildene til inntektssjokk er (1) arbeidsledighet, (2) sykdom som resulterer i uførhet og (3) samlivsbrudd slik at husholdningsinntekten reduseres. Vi kan skille mellom permanente og

forbigående Negative inntektssjokk øker sannsynligheten for et ikke-bærekraftig boligeierskap (Feijten 2005). Sannsynligheten for et negativt inntektssjokk, og ikke minst evne til å absorbere sjokket, vil være ulikt fordelt i befolkningen. Lav(ere) inntekt gjør det generelt vanskeligere å håndtere uforutsette økonomiske endringer, som arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd. Men betjeningsrisiko påvirkes ikke bare av inntektsnivået, men også av inntektssvingninger. Husstander med stabil, men lav inntekt er mindre utsatte for slike svingninger. For eksempel er sannsynligheten for et negativt inntektssjokk nær null for personer som er varig trygdet.

I tillegg til kan negative inntektssjokk og utgiftssjokk skape potensielle betjeningsproblemer. Et eksempel på et slikt utgiftssjokk kan være kjøp av bolig med skjulte skader som krever rask utbedring ("råttent bad"-sjokk)(Aarland 2012). Også renteøkninger kan skape betjeningsproblemer, som vi senere skal komme tilbake til i kapittel 7

3.2 Taprisiko

Betinget taprisiko er risikoen for å selge med tap, gitt at lånet ikke lenger kan betjenes, mens absolutt taprisiko er den generelle risikoen for tap i en boliginvestering. Den betingete risikoen for tap ved boligsalg er i stor grad konjunkturbestemt, men vil også kunne være tilstede i lokale markeder med lav omsettelighet. Den betingete taprisikoen kan være avhengig av inntektsnivået til husstanden. Prisvariasjonen, og dermed også prisrisikoen, kan ofte være større på mindre attraktive lokaliseringer(Røed Larsen og Sommervoll 1996). Disse områdene kan oppleve betydelig prisvekst i oppgangstider, men også tilsvarende prisfall i nedgangstider. I de dyre lokaliseringer vil imidlertid etterspørselen ofte være mer stabil, også i nedgangstider, slik at prisrisikoen vil være tilsvarende mindre. Dermed kan også taprisiko være relatert til inntektsnivå.

Taprisikoen vil også kunne variere geografisk. Taprisikoen vil være større i kommuner med ensidig og konkurranseutsatt næringsstruktur. For eksempel vil en nedlegging av hjørnesteinsbedriften vil både gi kunne gi inntektsbortfall sammen med sterkt prisfall på boligene. I områder av landet med betydelig lavere

markedspriser enn oppføringskostnadene, vil også tapsrisikoen være høy

De ulike risikotypene må imidlertid sees i sammenheng. Lav betjeningsrisiko gir en lav tapsrisiko, selv om prisrisikoen ellers er høy. Det at boligprisene faller skaper ikke nødvendigvis et problem, så lenge man klarer å betjene lånet sitt. Selv om betjeningsrisikoen er lav så kan prisrisiko og prisfall gi opphav til andre typer risiko, som «lock-in» risiko som vi skal se på i neste delkapittel. Den generelle tapsrisikoen vil kunne være lav hvis betjeningsrisikoen er høy samtidig som prisrisikoen er lav. I perioder med høy prisvekst vil dermed finansielt utsatte boligeiere ofte være lite tapseksponeerte selv om betjeningsrisikoen ellers er høy. Derfor ønsker ofte bankene å redusere utlånskravene når det er gode utsikter i boligmarkedet (Borgersen og Sommervoll 2006).

3.3 «Lock-in»- risiko

«Lock in»-effekten inntreffer for en boligeier dersom vedkommende ønsker å selge boligen sin og kjøpe en annen, men hvor dette vanskeliggjøres på grunn av prisfall i boligmarkedet. Når man skal kjøpe og selge i samme markedet er imidlertid ikke prisfall i markedet uten videre ugunstig. Prisfall innebærer at egenkapitalen i boligen blir redusert, noe som isolert sett reduserer kjøpsmulighetene i markedet. Samtidig innebærer prisetallet at prisen på rekkehuset man ønsker å kjøpe seg også har gått ned, noe som isolert øker kjøpsmulighetene. Hvilken av disse effektene dominerer avhenger av flere faktorer. Dersom prisetallet er høyt og/ eller den initiale egenkapitalen er lav, så vil «lock-in»- risikoen generelt øke. «Lock-in» risikoen er også relatert til egenkapitalkravet til kjøp av bolig. I artikkelen «Unge og etablering» fra 2012 viser Sommervoll at med egenkapitalkrav på 15 prosent, så kan «lock-in»-effekter inntreffe med selv med et moderat prisfall på 10 prosent og med en initial egenkapitalprosent på opptil 40 prosent. Med mindre egenkapitalkrav, for eksempel på 10 prosent vil disse bli mindre, som følgende tabell illustrerer.

Tabell 3.1 *Lock-in effekter som følge EK-krav på henholdsvis 15 og 10 prosent, i et scenario på prisfall på 10 prosent.*

Ek- prosent	EK-kroner	Egenkapital etter pris-nedgang 10 prosent	Maks. kjøp- med 15 prosent EK-krav	Maks. kjøp- med 10 prosent EK-krav
0	0	-200 000	0	0
10	200 000	0	0	0
15	300 000	100 000	666 667	1 000 000
20	400 000	200 000	1 333 333	2 000 000
30	600 000	400 000	2 666 667	4 000 000
50	1 000 000	800 000	5 333 333	8 000 000
70	1 400 000	1 200 000	8 000 000	12 000 000

I tabellen ovenfor tas utgangspunkt i tilfellet hvor en låntaker har kjøpt bolig på 2 millioner, og viser mulighetene, for ulike egenkapitalprosent, til å kjøpe en ny og bedre bolig i et scenario med prisfall på 10 prosent. Vi ser at der hvor egenkapitalen før fallet er under 20 prosent, er muligheten til å avansere i boligkarrieren liten. Først når egenkapitalen i utgangspunktet er over 20 prosent, eksisterer muligheten i til å kjøpe en større bolig. Her ser vi imidlertid at det er stor forskjell på et egenkapitalkrav på 10 og 15 prosent. Dersom boligeier har en initial egenkapitalprosent på 30 prosent, vil kjøpsmulighetene for en med 15 prosent egenkapitalkrav være maksimalt 2,7 millioner, mens det med 10 prosent krav maksimalt vil være 4 millioner¹⁸. Mangel på mulighetene for videre boligavansement vil kunne skape «lock-in» effekt i eksisterende bolig.

Prisrisikoen i markedet, kombinert med egenkapitalkravet, kan således medføre at boligeieren blir «innelåst» i boligen. Jo sterkere boligprisfallet er, eller jo høyere egenkapitalkravet er, desto sterkere og mer og langvarig vil «lock-in»-effekten kunne bli.

¹⁸ Begrensninger i gjeldsbetjeningsevne vil kunne medføre at differansen i maksimal kjøpesum ikke alltid kan realiseres.

4 Virkemidler som demper boligrisiko- en oversikt

Den høye graden av generell inntektssikring i Norge er kanskje det viktigste virkemiddel for å holde boligrisikoen nede. Den er også et viktig forklaringsmoment til at forekomsten av tvangssalg av bolig så langt har vært lav, til tross for høy eierandel, også blant lavere inntekssegmenter. I tillegg finnes det en rekke politiske virkemidler, på kommunalt og statlig nivå, som avhjelper, direkte eller indirekte, husholdninger med betalings- og gjeldsproblemer, og som dermed bidrar til å . Disse omfatter blant annet kommunal økonomisk rådgivningstjeneste, bostøtte, sosialhjelp, gjeldsordningsloven, og refinansiering gjennom startlån.

Vi vil også ta for oss virkemidler, som i stedet for å håndtere risiko direkte, bidrar til å hindre at den bygger seg opp. Dette er i hovedsak regulatoriske virkemidler for å hindre uforsvarlig låneopptak (utlån). Eksempler her er kreditors frarådningsplikt og Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis.

Vi skal i dette kapittelet gi en samlet oversikt over og gjennomgang av disse virkemidlene basert på eksisterende forskning, der hvor det finnes. Kapittelet inneholder således en kunnskapsstatus på hvordan, og i hvilken grad, disse virkemidlene bidrar til å redusere risikoen for bolig- og gjeldsproblemer.

Vi vil dette kapittelet se nærmere hvordan de ulike virkemidlene, hver for seg og samlet, kan bidra til å redusere boligrisikoen i Norge. I neste kapittel skal se på hvordan virkemidlene fungerer i praksis på kommunalt nivå, og hvordan de brukes til å løse enkeltsaker i praksis.

4.1 Bostøtte

Bostøtteordningen er den boligsosiale ordningen som når flest husstander. I 2012 fikk 152 600 i én eller flere måneder. Den statlige bostøtteordningen skal sikre husstander, både leietakere og eiere, med lave inntekter og høye bokostnader en egnet bolig. Dette gjelder spesielt etter omleggingen i 2009 der kravet til trygde- eller pensjonsinntekt for husstander uten barn, samt noen krav til boligen, ble fjernet. Hovedkriteriet for å motta bostøtte er at det eksisterer et tilstrekkelig misforhold mellom inntekt og boutgifter. For hushold med pressete marginer kan derfor bostøtteordningen potensielt gi forsikring både mot inntektsreduksjon og utgiftsøkninger. Bostøtten reduserer med andre ord betjeningsrisikoen til boligeiere. Bostøttens betydning forstås derfor ikke bare ved å se på hvor mange som kvalifiserer til bostøtten per i dag, men også hvor mange som potensielt kan dra nytte av bostøtten over tid, for eksempel i periode med økning i arbeidsledighet eller rentenivå. I et dynamisk perspektiv kan bostøtten betraktes som et generelt sikkerhetsnett, som en forsikring mot inntektsbortfall og økte boutgifter, både for boligeiere og leietagere. I Sandlie og Nordvik (2009) påvises det at bostøtten har hatt en sikkerhetsfunksjon for startlånmottakere. Et viktig spørsmål er derfor i hvilken grad bostøtteordningen bidrar til å styrke en mer generell sikkerhetsnettfunksjon for boligeiere. Dette er tema for kapittel 6.

4.2 Refinansiering gjennom startlån

I følge retningslinjene for startlånet kan lånet benyttes til refinansiering av dyre lån dersom det bidrar til at husstanden får en mulighet til å bli boende i boligen. I 2012 ble rundt 2000 innvilgede søknader av startlånet brukt til refinansiering. For at startlånet skal brukes til refinansiering forutsettes det at refinansieringen, eventuelt sammen med andre tiltak, bidrar til en varig løsning av de økonomiske problemene i forhold til bolig. I tillegg er det et krav at søkeren har varig lav inntekt. Dette er et risikodempende virkemiddel som er aktuelt for vanskeligstilte. Virkemiddelet har imidlertid vist seg å være effektivt til å hindre at tvangssalg av bolig blir gjennomført. Intervjuer med kommunale gjeldsrådgivere viser at refinansiering gjennom startlån løser 50

prosent av alle saker hvor boligen er blitt begjært tvangssolgt (Astrup og Medby 2013; Astrup og Langset 2013).

Refinansiering gjennom startlån kan også innvilges ved at eksisterende startlånsramme utvides. Refinansieringsmuligheter kan være avgjørende for låntager klarer å beholde boligen. Aarland (2012) gjennomførte et simuleringseksperiment hvor boligeierne får et utgiftssjokk (for eksempel et råttent-bad sjokk) ett år etter at de hadde blitt boligeiere. Dette kunne enten finansieres ved at lånerammen for startlånet ble økt, eller ved at husholdene tok opp forbruksgjeld. Hvilket finansieringsalternativ som ble valgt, påvirket i betydelig grad sannsynligheten for å forbli eier over analyseperioden. Mens det første alternativet som innebar å inkludere de 100.000 i startlånet over restløpetiden, hadde veldig liten effekt på betjeningsevne, var det svært mange hushold som ramlet ut av eiersegmentet hvis de måtte finansiere utgiftssjokket med forbruksgjeld. Simuleringsøvelsen illustrerer betydningen av tilgang til andre finansieringsalternativer enn forbruksgjeld for å redusere betjeningsrisiko, særlig blant eiere med lave inntekter.

Startlånet kan også prinsippet brukes til å redusere «lock-in»-risiko, jevnfør 3.3. Husstander som er «låst inne» i boligen på grunn liten eller negativ egenkapital kan ha et langsiktig tilpasningsproblem på boligmarkedet.

4.3 Renterisiko og rentepolitikk

Hvordan rentepolitikken utformes har betydning for boligeieres risikoeksponering. En kilde til risiko er svingninger i rentenivået. Med dagens boligprisnivå og høye låneopptak kan renteøkninger skape betydelig likviditetspress for hushold med pressete marginer. Derfor hvordan bankene tar høyde for renteøkninger i sine låneutmålinger, har derfor betydning for husholdningenes finansielle robusthet.

I dag setter Norges Bank styringsrenten for å oppnå et inflasjonsmål på 2.5 prosent. Dette pengepolitiske regime kalles for inflasjonsstyring og har betydning for risikoeksponeringen til boligeiere generelt. Forklaringen ligger i at inflasjonstakten i økonomien bestemmes av aktivitetsnivået, eller sysselsetningen. For at Norges Bank skal nå inflasjonsmålet på 2.5 prosent, må den derfor, som en enkel generalisering, sette renten høyt når

sysselsetning er høy(ere), og omvendt sette renten lavere når sysselsetningen er lav. For boligeiere innebærer det at arbeidsledighet og rentenivå er negativt korrelerte. Ved å ha flytende rente på boliglånet utnyttes denne sammenhengen slik at man får lavere rente dersom man skulle bli arbeidsledig i en nedgangskonjunktur.

Under forrige økonomiske krise i begynnelsen på 90-tallet hadde Norges Bank et helt annet system for rentesetting. Den gangen brukte man renten som instrument for å stabilisere valutakursen. En konsekvens av dette systemet var at høy arbeidsledighet og fallende boligpriser, ikke var til hinder for at også rentenivået var høyt. For boligeiere som ble rammet av arbeidsledighet, var dette særlig alvorlig fordi boutgiftene var høye samtidig som boligprisene var fallende.

En forutsetning for at inflasjonsstyring skal redusere risikoen til boligeiere er at de har flytende rente på boliglånet sitt. Denne betingelsen er imidlertid oppfylt for majoriteten av boligeiere i Norge. I følge Boliglånsundersøkelsen fra 2012 det kun er 5 prosent som har fastrente. På grunn sentralbankens rentesetting innebærer flytende rente en slags likvidtetsforsikring mot arbeidsledighet, som man ikke får ved fastrente. Når det gjelder renteøkninger er boligeiere delvis forsikret mot disse gjennom skattesystemet. Dersom renta skulle stige fem prosentpoeng, så medfører rentefradraget at man kun betaler for en renteøkning på 3.5 prosent. Samlet sett kan dermed flytende rente medføre lavere risiko enn fastrente. For boligeiere utenfor arbeidsmarkedet vil imidlertid fastrente oftere være mer relevant og risikodempende. Men for fastrentelån oppstår i tillegg problemet med overkursrisiko.

4.4 Sosialhjelp

§ 18 i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester fastslår at den som ikke har økonomisk evne til å sørge for nødvendig livsopphold har krav på økonomisk stønad til livsopphold. I begrepet livsopphold regnes løpende boutgifter som strøm, faste utgifter i borettslag og renter på boliglån. Kvalifikasjon til sosialhjelp er i utgangspunktet uavhengig av disposisjonsform¹⁹.

¹⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hovenummer 35 – 2012

Boligeiere kan motta sosialhjelp i en kortere periode med akutte likviditetsproblemer, men det er ingen automatikk i dette, som vi vil se i neste kapittel. Sosialhjelp til boligeiere vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Viktige elementer i skjønnsutøvelsen er om boligen det skal gis støtte til har en nøktern standard og tilpasset husholdets sammensetning, og hvorvidt betalingsproblemene antas å være midlertidige. Det vil også vurderes om søkeren kan selge og anskaffe en rimeligere bolig innen for samme område. Antatt salgsspris vurderes opp mot prisnivået på egnete boliger ellers i kommunen. Det skal også vektlegges hvilke, praktisk, sosial, og økonomiske konsekvenser et boligbytte vil få, ikke bare for søkeren selv, men for husholdets øvrige medlemmer og da særlig for barn.

Sosialtjenesten gir utgangspunktet ikke støtte til avdragsbetalinger fordi dette bygger opp egenkapitalen i boligen, og således kan betraktes som en form for sparing. I praksis vil dette neppe heller være noe stort problem, siden de fleste bankene vil være villig til å gi avdragsfrihet for kortere eller lengere perioder, jevnfør kapittel 8. Å gi midlertidig avdragsfrihet vil heller ikke strid med bankenes kommersielle interesse. Sosialhjelp kan dermed utgjøre et viktig sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper i eiermarkedet, og supplerer potensielt sikkerhetsnettfunksjonen til bostøtteordningen. Hvordan sosialhjelp brukes i praksis til å hjelpe boligeiere med betalingsproblemer er tema for kapittel 5.

4.5 Regulering av opptak av gjeld

Stor gjeld i forhold til disponibel inntekt øker husholdningenes sårbarhet for økonomiske sjokk som renteøkninger og arbeidsledighet. Tilgangen på kreditt kan imidlertid variere betydelig grad gjennom konjunktursyklusene. Når tidene er gode, låner bankene generelt ut mer penger, og til flere. Empiri viser at lånesøkere med lav inntekt lettere får lån når boligprisene er høye, enn når de er lave (Anderssen, 2001). Forklaringen på dette i at bankene ikke bare ser på lånesøkerens økonomi når de foretar kredittvurderinger. De vurderer også boligmarkedet og sannsynligheten for videre boligprisvekst. Dersom bankene vurderer at sannsynligheten for videre boligprisvekst er høy, vil de i større grad kunne redusere kravene til lånesøkernes økonomiske evne uten selv å bli skadelidende. Dersom låntaker ikke klarer å betjene lånet,

kan boligen (tvangs)selges, samtidig som lånet blir innfridd i sin helhet. I perioder med sterk boligprisvekst kan bankene således bli fristet til spekulasjon gjennom å yte kreditt til lavinntektsgrupper. Et nærliggende eksempel på denne mekanismen finner vi i den såkalte subprime-krisen i USA. Borgersen og Hungnes (2009) viser at i begynnelsen på 2000-tallet og frem til pristoppen i 2007 la norske banker mindre vekt på husholdningenes gjeldsbetjenings-evne i utlån til bolig enn tidligere. Den lette tilgangen til kreditt har medført økt tilstrømning av førstegangskjøpere inn i Eiermarkedet i perioder med høye boligpriser, noe som medfører at flere unge husholdninger kan ha tatt opp for store lån i forhold til inntekten. Høy belåning kan gjøre husholdningene sårbare for uforutsette økonomiske endringer. Høye gjeldsopptak kan derfor bidra til å bygge opp risiko i gode tider, som så blir utløst ved konjunkturelle skift i økonomien. Det regulatoriske regime for bankenes utlåns praksis kan derfor viktig for å hindre at stor risiko og finansielle sårbarhet bygger seg opp i boligmarkedet. Det er to viktige elementer i dagens norske kredittregulering som vi skal se nærmere på, og som potensielt har stor betydning for å redusere høye gjeldsopptak, og dermed redusere finansiell sårbarhet og risiko i boligmarkedet. Dette er Finanstilsynets nye retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis og bankenes frarådningsplikt.

4.5.1 Finanstilsynets retningslinjer

I Finanstilsynet i 2010 med rundskrivet *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål* (Finanstilsynet, 2010). Formålet med retningslinjene var å begrense liberale tendenser i bankenes utlånspolitikk og dermed bidra til en mer robust boligfinansiering og større stabilitet i boligmarkedet. I rundskrivet het det: «Høy gjeld, høye belåningsgrader på boligen, flytende renter og lite avdragsbetalinger gjør et vesentlig antall norske husholdninger sårbare for økte renter eller økonomiske tilbakeslag.» (Finanstilsynet, 2010, s. 1). Innstrammingsforslagene til Finanstilsynet innebar blant annet at boliglån ikke skal overstige 85 prosent av boligens markedsverdi, og at samlet belåning i utgangspunktet ikke skal overstige tre ganger samlet brutto-inntekt (Finanstilsynet, 2010). I den reviderte versjon av retningslinjene i 2011 erstattet Finanstilsynet «3-gagnen» med at låntaker skal kunne tåle en renteøkning med 5 prosent. Med dette bygges en betydelig rentebuffer inn i låneutmålingen. De nye

retningslinjer bidrar til potensielt en mer robust boligfinansiering og lavere boligrisiko. Vi skal i kapittel 7 i simuleringsanalysen se nærmere på hvilken risikodempende effekt «5-prosentpoeng – regelen» kan ha.

På den annen side er det aspekter ved retningslinjene som også kan gi opphav til økt risiko, paradoksalt nok. Egenkapitalkravet på 15 prosent kan gi opphav til såkalte «lock in» - effekter, hvor små prisfall i eiesegmentet gjør at man ikke klarer å klatre videre på boligstigen (Sommervoll 2012). Selv med prisfall på kun 10 prosent så kan innlåsningseffekten inntreffe for boligeiere egenkapitalprosent i boligen på opptil 40 prosent. Et annet moment er forholdet mellom egenkapitalkravet og Gjeldsordningsloven. Gjeldsordningsloven reduserer boligrisiko til en viss grad som vi skal se i 4.6. Et viktig formål med loven da den kom, var at den skulle «plukke opp» husstander som måtte selge på et ugunstig tidspunkt og således pådra seg mye gjeld, og som vanskeliggjorde blant annet reetablering i eiermarkedet. Med egenkapitalkravet kan gjeldsordningslovens risikodempende egenskaper ha blitt redusert, fordi husstander pådra seg mindre gjeld ved salg på et ugunstig tidspunkt (siden de generelt vil ha høyere egenkapital), og dermed mindre sjanse for å få gjeldsordning. Og selv om de skulle få det, så er det ingen nullstilling ettersom de må spare opp egenkapital på nytt for å reetablere seg i eiermarkedet. Et tredje problem er at enkelte husstander kan bli fristet til å ta opp dyr forbrukskreditt for å realiserer egenkapitalkravet.

4.5.2 Frarådningsplikten

Vi har tidligere sett at bankene kan ha en tendens til en mer liberal utlånspolitikk i gode tider, og at den høyere belåningsgraden dette medfører kan være en viktig bakenforliggende årsak til risiko-problemer i boligmarkedet. For å gi incentiver til en mer restriktiv og ansvarlig utlånspraksis under høykonjunkturer ble det i 2000 innført en frarådningsplikt for kredittinstitusjoner.²⁰ Finansinstitusjonene pålegges derved som den profesjonelle part å foreta en grundig kredittvurdering, før det gis tilbud om lån. Utgangspunktet for bestemmelsen er at finansinstitusjonen skal

²⁰ Se § 47 i lov om finansavtaler og finansoppdrag, heretter kalt finansavtaleloven.

fraråde en potensiell låntaker fra et aktuelt låneopptak når den må anta at økonomisk evne eller andre forhold på låntakers side, tilsier at man bør avstå fra å ta opp lån. Det overordnede formål med frarådningsplikten er å bidra til at bankere og kredittinstitusjoner har en forsvarlig og bærekraftig utlånspraksis.

Dersom bankene ikke overholder frarådningsplikten, kan de bli ansvarlig for tap låntaker blir påført ved for eksempel salg eller tvangssalg. Frarådningsplikten kan ha tvunget bankene til å bli mer bevisste rundt sin utlånspraksis. Blant annet har bankene måtte utvikle et bedre kredittvurderingssystem (Eliassen 2009). Sann sett kan frarådningsplikten i likhet med Finanstilsynets nye retningslinjer ha bidratt til en mer robust boligfinansiering og mindre finansiell sårbarhet. Et problem med frarådningsplikten er at frarådningsplikten ikke alltid blir tatt til følge av låntaker, og således ikke alltid er tilstrekkelig til å hindre uforsvarlige låneopptak (Eliassen 2009). Mange av disse tilfellene begrunnes med at kunden allerede har bestemt seg for å kjøpe bolig, slik at kunden ikke lytter til banken. Fra et risikoperspektiv kan det være slik at frarådningsplikten burde bli erstattet av en avslagsplikt.

En annen begrensning med frarådningsplikten er at utlåner ikke alltid har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å foreta en grundig kredittvurdering, og således heller ikke har anledning til å utøve frarådningsplikten på en effektiv måte. Et problem er at det ikke finnes et register over gjeldsopptak, slik at utlåner dermed ikke har oversikt over andre gjeldsforpliktelser som ikke fremkommer av ligningsopplysninger. Dette kan særlig være et problem i forbindelse med opptak av kredittkortgjeld, hvor dyr forbrukskreditt ikke er i samsvar med låntakers gjeldsbetjeningsevne.

4.6 Gjeldsordningsloven

Virkemidlene vi har sett så langt har det til felles at de reduserer betjeningsrisiko, enten at de griper inn direkte når betjeningsproblemene oppstår, eller indirekte, at de forhindrer uforsvarlig låneopptak, og dermed bidrar til at husstanden får en bærekraftig relasjon mellom inntekt og gjeld. Dette vil i sin tur redusere sannsynligheten for at betjeningsproblemer oppstår på et senere stadium. Gjeldsordningsloven skiller seg ut fra de øvrige virkemidlene, ved at den muliggjør, under visse betingelser, at

boligen kan beholdes selv om husstanden ikke lengre har et bærekraftig forhold mellom inntekt og gjeld. Gjeldsordningsloven er også det eneste virkemiddelet som bidrar til å redusere boligeieres tapsrisiko. Under visse betingelser kan boligeiere få slettet sin gjeld som oppstår som følge av de blir tvunget til å selge med tap. Kravene for å komme inn under gjeldsordningsloven, er som vi skal se, strenge.

Gjeldsordningsloven kom til i kjølvannet av forrige boligmarkeds-krise på slutten av 80-tallet, hvor flere husstander pådro seg betydelig gjeldsproblemer som følge av tvangssalg av bolig i periode med store prisfall i boligmarkedet. Gjeldsordningsloven²¹ gir privatpersoner rett til hjelp fra det offentlige ved alvorlige gjeldsproblemer. Formålet med loven er å bidra til at personer med alvorlige gjeldsproblemer får kontroll over sin økonomi²². Den kan, under visse betingelser, brukes både til å forhindre tvangssalg og redusere eventuelle negative økonomiske konsekvenser av det. Selve gjennomføringen av gjeldsordningen skjer ved at skyldneren forplikter seg til å leve mest mulig sparsommelig i en periode på fem år, «gjeldsordningsperioden», og samtidig betale så mye som mulig til kreditorene. Etter at perioden er gjennomført vil den del av gjelden som ikke er nedbetalt i løpet av gjeldsordningsperioden bli slettet.

Loven verner skyldnerens rett til å beholde en nøktern bolig²³, for de som kommer under loven. Dersom det eies en rimelig bolig av nøktern standard og det er gjeldsbetjeningsvansker tilknyttet denne, vil man kunne gjennomføre en gjeldsordning som sikrer at man kan beholde boligen. Det viktigste vilkåret for å komme inn under loven er at skyldneren må være '*varig ute av stand*' til å oppfylle sine forpliktelser²⁴. Debitor regnes som ute stand til å betjene sin boliggjeld dersom summen av renter og avdrag, og utgifter til nødvendig livsopphold er høyere enn samlede inntekter. For å estimere utgifter til nødvendig livsopphold brukes som regel SIFO- satser. Derrest er utfordringen å forstå om

²¹ Den direkte bakgrunnen for gjeldsordningsloven var gjeldsproblemene fra slutten av 1980-tallet, men utviklingen etterpå har bekreftet at det er et permanent behov for en særskilt ordning for privatpersoner med uoverstigelige gjeldsproblemer

²² Se § 1-1 i gjeldsordningsloven.

²³ Se Gjeldsordningsloven § 4-4.

²⁴ Se Gjeldsordningsloven § 1-3

gjeldsbetjeningsvanskelighetene er av varig karakter eller ikke. Mange forhold kan påvirke vurderingene av varighetsbegrepet. Arbeidsløshet, permitteringer og attføring regnes normalt ikke som en varig tilstand. Unge søkere vil måtte tåle større økonomisk belastning enn eldre. Langvarig sykdom eller uførhet, kombinert med høy alder vil gjerne føre til at det skal mindre til før problemene regnes som varige. Ettersom gjeldsbetjeningsvansker tilknyttet boliggjeld i mange tilfeller skyldes inntektssvikt av forbigående art, som arbeidsledighet eller samlivsbrudd, er nok gjeldsordningsloven et begrenset virkemiddel til å hindre tvangssalg.

Gjeldsordning kan gi forsikring til boligeiere mot store tap ved tvangssalg. Kravet om at man må være varig ute av stand til å betjene gjelden, kan imidlertid medføre at en del boligeiere kan være avskåret fra å søke om gjeldsordning etter salg av bolig.

4.7 Kommunal økonomisk rådgivning

Kommunal økonomisk rådgivning er også et risikovirkemiddel som skiller seg fra de øvrige vi har sett. Virkemiddelet påvirker ikke boligrisiko direkte, men hjelper husstanden til bedre å nyttiggjøre seg de øvrige risikoreducerende virkemidlene, og bidrar således indirekte til å redusere risikonivået. Økonomisk rådgivning kan betraktes som et metavirkemiddel når det gjelder risikohåndtering.

Kommunene har plikt til å bistå personer med betalings- og gjeldsproblemer med økonomisk rådgivning, og derfor skal alle kommuner ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer²⁵. Årsaken til at kommunen er blitt pålagt å tilby et slikt tjenestetilbud henger sammen med den gjeldskrise som oppsto på slutten av 80-tallet, og som skyldtes en kombinasjon av stor arbeidsledighet, prisfall på boliger, som igjen førte til mange tvangssalg av boliger og store tap.

Rådgivningen skjer i praksis ved at husstanden med problemene legger frem sine problemer slik at den kommunale rådgiveren kan foreta en nærmere vurdering av situasjonen og komme med forslag til løsninger. Gjeldsrådgivningen kan i seg selv bidra til å løse problemene helt eller delvis. Ofte vil rådgiveren kontakte

²⁵ Se lov om sosiale tjenester m.v. § 4-1 og gjeldsordningsloven § 1-5..

kreditorene etter fullmakt fra klienten for å få i stand betalingsordninger. Dersom problemene ikke lar seg løse direkte gjennom rådgivning, kan det i seg være en indikasjon på skyldner ikke har muligheter til å gjøre opp for seg. I så fall vil rådgivningen gå over i en ny fase, for eksempel ved utenrettslige gjeldsforhandlinger eller ved at forhandlingene videreføres gjennom offentlig gjeldsforhandling etter gjeldsordningsloven av 1992. Muligheten for tvungen gjeldsordning er et viktig trumfkort for å sikre effekt av rådgivningen i vanskelige saker. Dersom boligeiere med økonomiske vansker får gjeldsrådgiving på et tidlig stadium i prosessen, kan økonomisk rådgiving ha en preventiv effekt, og bidra til husstanden kan beholde boligen.. En rapport fra Statens Institutt for Forbruksforskning om økonomisk rådgiving, viser at antall gjeldssaker som får økonomisk rådgiving på NAV-kontorene er høy (Poppe 2006). Kommunene har meget gode resultater av sin gjeldsrådgiving. For de 20.000 brukerne avsluttes tre av fem saker med en frivillig og utenomrettslig gjeldsordning. En av fem saker blir avsluttet med en rettslig gjeldsordning via namsretten, og en av fem saker avsluttes uten løsning (Poppe 2006).

Økonomiske rådgivere i kommunene rapporterer at de klarer å forhindre tvangssalg i 80 prosent av sakene hvor det er blitt begjært tvangssalg (Astrup og Medby 2013). Rådgiverne fremhever gjeldsordning (frivillig eller tvungne) og refinansiering gjennom startlån som de viktigste virkemidlene for å løse tvangssalgssakene.

Kommunen er ikke den eneste aktør som tilbyr gratis økonomisk rådgivning. Som vi skal se i kapittel 8 bedrives utstrakt økonomisk rådgivning til lånekunder som får betalingsproblemer.

4.7.1 Oppsummering

Vi har gått gjennom de viktigste juridiske og økonomiske virkemidler som bidrar til reduserer risiko for boligeiere. Virkemidlene griper inn i alle stadier av gjelds- og betalingsproblematikk for boligeiere, fra opptak av gjeld, til håndtering av ulike økonomiske sjokk, til et eventuelt (tvunget)salg med tap. Noen av virkemidlene er mest aktuelle for lavinntektsgruppene i eiermarkedet som for eksempel bostøtte og sosialhjelp, mens andre gjelder for boligeiere generelt. Det store spørsmålet er om disse virkemidlene samlet sett er tilstrekkelig for å håndtere

risikoen i boligmarkedet i dag, og eventuelle økonomiske tilbakeslag for eksempel gjennom økt arbeidsledighet. Dette er på mange måter problemstillingen for resten av rapporten. Vi vil i kapittel 9.3 diskutere nærmere om behovet for å forberede og eventuelt supplere eksisterende virkemiddelmeny.

5 Virkemidlene i praksis- en kvalitativ tilnærming

En viktig del av kunnskapsgrunnlaget for å vurdere norske boligeieres grad av økonomisk utsatthet ligger i kommunene. Mange av ordningene som kan dempe eller nøytralisere risiko, er kommunale oppgaver, som for eksempel forvaltning av boligsosiale ordninger og økonomisk rådgivning. I tillegg er Namsmann, som administrer gjeldsordningen, plassert lokalt i kommunene selv om dette er en statlig etat.

Det har derfor vært viktig å inkludere kommunale erfaringer i dette prosjektet, og en forholdsvis stor andel av den totale ressursbruken har vært anvendt til å intervju nøkkelpersoner i ulike kommuner. I dette kapitlet sammenfatter vi erfaringer som syv kommuner har uttrykt når det gjelder økonomisk utsatthet blant boligeiere.

Kommunene som har bidratt i dette prosjektet, er Bergen, Stavanger, Drammen, Fredrikstad, Hamar og Malvik. I tillegg er Oslo med, representert ved bydel Stovner når det gjelder de kommunale oppgavene som er delegert til bydelene. Vi har sammen eller hver for oss besøkt alle stedene og snakket med representanter fra Namsmannen, økonomisk- og/eller gjeldsrådgivning og boligetaten eller etaten som forvalter de boligsosiale ordningene, først og fremst startlån. Intervjuene har gjennomgående vært gjennomført separat for hver etat med som oftest to deltakere med ulike arbeids- eller ansvarsområder. Intervjuene har vært semistrukturerte, dvs. at de har tatt form av en samtale og ikke vært en tradisjonell, stram spørsmål-svar setting. Dette har vært gjort med overlegg for å få frem det intervjuobjektene mente var viktig og få i gang en gruppedynamikk der alle intervjudeltakerne bidro inn i samtalen og samtidig spilte på hverandre og utdypet og diskuterte hverandres synspunkter. Etter vår oppfatning har denne måten å organisere intervjuene på gitt

oss som forskere en mer helhetlig forståelse av deres virkelighet og ikke minst gitt oss innblikk i samspillet og avhengigheten mellom de ulike delene av tjenesteapparatet. Imidlertid har vi hatt en intervjuguide i bakgrunnen og stilt spørsmål for å få svar på spesifikke ting som ikke ble bragt på banen i løpet av de respektive intervjuene.

Kommunene har blitt valgt ut på bakgrunn av størrelse og geografi. Hensikten har vært å kartlegge erfaringene i store kommuner slik resultatene og konklusjonene er dekkende for en stor andel av befolkningen uten at de dermed kan betraktes som representative eller generelle. Unntaket er Malvik, som er nabokommunen til Trondheim. De ble forespurt om å delta fordi kommunen er kjent for å ha et aktivt boligsosialt arbeid med fokus på boligeie og utstrakt bruk av startlån. Dermed er Malvik også et interessant case når det gjelder økonomisk risiko for boligeiere. Vi har i tillegg bestrebet en viss geografisk spredning. Det er en svakhet at vi ikke har med noen store kommuner i de nordligste fylkene i så måte, men prosjektets tids- og kostnadsramme tillot ikke dette.

5.1 Namsmann

Namsmannen utgjør sammen med tingretten namsmyndigheten. Namsmyndigheten avgjør saker om tvangsfullbyrdelse og forvalter også gjeldsordningen. I lensmannsdistrikter er lensmannen namsmann. I namsfogddistrikter er namsfogden namsmann. I politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver er politistasjonssjefen namsmann.

I våre intervjuer med namsfullmektige har vi tatt opp de tre temaene gjeldsordning, utleggsforretning og tvangsfravikelse, med mest vekt på de to første. Tema har vært belyst med tanke på boligeiere og deres situasjon. Grunnet tidspress har vi ikke snakket med tingretten, som er den instansen som begjærer tvangssalg av bolig.

Det er mange fellestrekk i de syv kommunene mht. hva de namsfullmektige formidler. Disse er sammenfattet under de to overskriftene ”gjeldsordning” og ”utleggsforretning”.

5.1.1 Gjeldsordning

Gjeldsordning er ment å være en sikkerhetsventil for dem som har kommet opp i en situasjon der de er "varig ute av stand" til å betjene sin gjeld. Ifølge formålsbestemmelsen skal skyldner være i "ytterst sosial nød" for å få innvilget gjeldsordning. Det er litt ulikt hvordan begge disse formuleringene tolkes (jfr. også Tufte, 2005). Når det gjelder varighetskriteriet, vil tidshorisonten som legges til grunn for at skyldner skal vurderes som "varig ute av stand" til å betjene sin gjeld, variere etter skyldners alder, familiesituasjon, type gjeld og inntektssituasjon og –potensiale, men det kan ligge på +/- 10 år der eventuelt boliglån holdes utenfor. Yngre skyldnere med inntektsgivende arbeid vil bli vurdert strengere enn eldre skyldnere med trygdeinntekt. I Oslo har de generelt et lengre tidsperspektiv for å vurdere "varig ute av stand" enn i de andre kommunene, mens i Drammen har de noe kortere. I tillegg er det et krav om at over 50 prosent av gjelden må være "ikke nystiftet gjeld". Dette tolkes i de fleste tilfeller som at minst halvparten av gjelden må være over to år gammel. I Drammen skilte de mellom forbruksgjeld og annen gjeld ved at forbruksgjeld måtte være minst tre år og annen gjeld minst to år gammel. Imidlertid omfatter gjeldsordningen, hvis den blir innvilget, all gjeld, også nystiftet forbruksgjeld.

Når det gjelder grunnen til at folk kommer opp i såpass alvorlige gjeldsproblemer at det blir aktuelt å søke om gjeldsordning, oppgir alle informantene at det ikke er boliglånet som er kilden til gjeldsproblemene. Boliglånet blir svært sjelden misligholdt, og når det gjelder boliglån overholder også bankene sin frarådningsplikt nokså strengt. Derimot var det flere som mente at finansnæringen ikke hadde strammet inn tilsvarende for utlån til forbruk som de hadde gjort for utlån til bolig, og god tilgang til usikret gjeld gjennom mange år har gitt seg utslag i at en stor del av gjeldsproblemene som norske husholdninger har i dag, kan tilskrives forbruksgjeld. Problemet er ofte mange smålån med høye renter, og at folk i tillegg sløser vekk store summer på purregebyrer og inkassosalærer.

Grovt sett kan sakene deles i to; skyldnere med høy forbruksgjeld og skyldnere som tidligere har vært selvstendig næringsdrivende og der butikken enten ikke har gått så bra, eller der de ikke har fulgt lover og regler, ikke har levert regnskap og heller ikke har betalt

skatt eller moms og dermed har gammel skattegjeld eller moms-krav mot seg. I Bergen nevnte de spesielt at det i den første gruppen er mange som har startlån eller annet kommunalt boliglån, ofte som et resultat av at et annet boliglån pluss forbruksgjeld på et tidligere tidspunkt er blitt refinansiert. Denne gruppen har ikke nødvendigvis så høy gjeld, men på grunn av liten økonomisk margin klarer de ikke å overholde sine betalingsforpliktelser. I de andre kommunene er det en mer sammensatt gruppe som har pådratt seg høy forbruksgjeld. Dette kan dels skyldes overforbruk og en livstil som ikke står i forhold til inntekten. Spesielt i Stavanger, som er en by der mange tjener godt i oljeindustrien, er det et press for å ha et høyt forbruk, og de som egentlig ikke har råd til det, opparbeider seg gjeld for å være med på forbrukskarusellen. I Fredrikstad formulerte de det slik: "Etter at folk har fått boliglån, vil de også kjøpe nye møbler og ny bil, og de vil fortsatt dra på ferie. Det er alt dette som kommer etterpå – på toppen av boliglånet – som ødelegger folks økonomi." Det er ikke uvanlig at folk søker om gjeldsordning med maks saldo sist måned på kredittkortene. Til dels kan det også være forhold som sykdom, samlivsbrudd eller arbeidsledighet som utløser et gjeldsproblem. Inntekten blir drastisk redusert, mens forbruket ofte blir opprettholdt, og man tyr til kredittkort for å få det til å gå rundt. Blant dem som er i fast jobb og søker om gjeldsordning, er det ofte skilsmisse og påfølgende bidragsgjeld som er årsaken til problemene. Flere trekker også frem psykisk sykdom som en medvirkende faktor til gjeldsproblemer.

Et noe overraskende funn er at det bare var et lite mindretall av dem som søker om gjeldsordning, som faktisk eier bolig. I Stavanger har de for eksempel kun hatt én gjeldsordningssøknad der skyldner eide bolig siden 2006, og i Drammen har det ikke vært noen hittil i år. Også i de andre utvalgte kommunene er det en lav andel som eier bolig, anslagsvis 10 – 20 prosent av dem som søkte om gjeldsordning. Dette betyr at i praksis omfatter ikke gjeldsordningsloven særlig mange boligeiere selv om den har stor betydning for utfallet der hvor skyldner faktisk eier bolig.

Det ble spekulert litt i hvorfor det er så få boligeiere blant dem som søker om gjeldsordning. En av hovedgrunnene som blir oppgitt, er enten at boligen er blitt solgt på et tidligere tidspunkt for å betale ned gjeld eller i forbindelse med samlivsbrudd, eller at skyldner alltid har hatt en dårlig økonomisk situasjon og derfor

aldri har vært i posisjon til å eie bolig. En del av skyldnerne er også i forhold der partneren står som eneste eier av boligen, enten ved at det ble gjort slik da boligen ble kjøpt eller at partneren har tatt boligen med seg inn i forholdet.

Tilfeller der ektefelle eller samboer står som eneste eier av boligen, krever litt utdypning. For det første vil det bli vurdert om det er reelt eller ei at bare en av ektefellene/samboerne eier boligen når det søkes om gjeldsordning, dvs. om boligen strategisk er overdratt til den ene parten for å holde den unna kreditorene. Dette gjelder spesielt tilfeller der skyldner har drevet næring og for eksempel er blitt skjønnsignet grunnet manglende levering av regnskap eller har unnlatt å betale moms eller andre typer skatter eller avgifter. Etter at driften er avviklet kan skyldner ha store ubetalte moms- eller skattekrav mot seg. Hvorvidt det er reelt at bare den ene parten eier boligen, blir vurdert etter når den ble overdratt (sammenlignet med når gjeldsproblemene oppstod), hvem som har betalt hva og hvilken inntekt de respektive partene har hatt siden boligen ble kjøpt. Har den som står oppført som eier, hatt reell betjeningsevne til å eie boligen alene? Ble boligen anskaffet før ekteskapet eller samboerskapet startet og således tatt med inn i forholdet? Kreditorer kan påklage kjennelsen hvis de mener at de ikke er reelt at ektefelle/samboer eier boligen alene. Hvis skyldner står oppført som medlåntaker på boliglånet, vil vedkommende uansett bli ansett som medeier selv om skjøtet bare står på ektefelle/samboer. Tilfeller der kun ektefelle eller samboer står oppført som eier av boligen, kan imidlertid forhindre at det tas utleggspant.

Blant dem som eier bolig og søker om gjeldsordning, sier gjeldsordningslovens § 4.4. at boligeier plikter å avhende boligen hvis salg vil gi kreditorer best dekning. I praksis er det imidlertid slik at boligeiere som oftest får beholde boligen hvis de får innvilget gjeldsordning. Forhold som taler for en slik løsning er at det ofte medfører rimeligere boutgifter enn hvis boligen skal selges og skyldner, evt. med familie, i stedet skal leie en bolig. Det betyr dermed at fortsatt eie kan gi høyere overskudd til å fordele blant kreditorene. Dette forutsette imidlertid at boligen er nøktern og tilpasset familiens behov. En altfor dyr bolig vil uansett bli krevd solgt. Det er kreditorene som må komme med eventuelle innsigelser hvis det blir foreslått at skyldner skal beholde bolig. I tillegg vil retten ivareta det støtende elementet, dvs. at det kan være

situasjoner der det blir vurdert som støtende mot allmenheten at skyldner får beholde boligen under gjeldsordning. Dette er forbundet med størrelsen på fribeløpet i boligen, dvs. boligens markedsverdi fratrukket all gjeld som er pantesikret i boligen. I tilfeller der fribeløpet er høyt, kan skyldner sitte igjen med store verdier i boligen etter at gjeldsordningen er over og gjeld har blitt slettet. Dette kan retten vurdere som allment støtende, og derfor vil skyldner bli pålagt å heller selge boligen for å innfri gjeld.

Hvilke grenser for friverdi som blir akseptert, varierer veldig fra kommune til kommune, og til dels reflekterer dette geografiske variasjoner i boligprisene. Grensen blir også sett i forhold til omkostningene med salget. Ofte blir 10 – 20 prosent av boligens verdi godtatt, i størrelsesorden 100 000 – 200 000 kr. I Bergen ble vi informert om en sak der retten hadde godtatt friverdi på 650 000 kr. I Oslo ble det oppgitt at friverdier på 400 000 – 500 000 kr ble godtatt av retten, men ikke noe høyere. I Drammen, der boligprisene er nokså høye, er retten mer konservativ og fribeløp over kr 200 000 vil vanskelig bli godtatt. Størrelsen på friverdien kan også bli sett i sammenheng med type gjeld. I en sak fra Oslo avviste retten en søknad om gjeldsordning der det var 500 000 kr i friverdi i boligen, fordi skyldner hadde tatt opp høy forbruksgjeld de tre foregående årene, hvilket ble vurdert som allment støtende. Høy friverdi i boligen kan også resultere i at varigheten av gjeldsordningen ble forlenget slik at den kunne løpe seks eller syv år i stedet for det sedvanlige fem år.

Forhold som taler mot å ta boligen med inn i gjeldsordning, har også med størrelsen på pantesikret gjeld i forhold til boligens verdi å gjøre. Gjeldsordningsloven sier at hvis boligen skal tas med inn i gjeldsordning, skal all gjeld som er pantesikret inntil 110 prosent av boligens estimerte verdi, kunne rentebetjenes så lenge gjeldsordningen varer og nedbetales i sin helhet etter at gjeldsordningen er over. Dette er gjeld som altså ikke vil bli slettet ved gjeldsordningens slutt, men som skyldner tar med seg videre og må ordne opp i etterpå. I tilfeller der boligen ble kjøpt for lenge siden, boliglånet har blitt gradvis nedbetalt over tid og der det dessuten har vært betydelig prisstigning, er det plass til mye utleggspant for misligholdt gjeld med høye renter. I tilfeller der det har blitt tatt mye utleggspant kan kravet om at den pantesikrede gjelden skal rentebetjenes i gjeldsordningsperioden derfor sette en effektiv stopper for å beholde boligen fordi gjeldsrentene er høye og spiser

opp mye av budsjettet, og det blir lite igjen til å fordele blant kreditorene. Enten kan kreditorene la vær å godta forslaget fordi de får for lite i dividende, eller så kan det ganske enkelt ikke være nok overskudd til å betjene renter på alle de pantesikrede lånene i gjeldsordningsperioden slik at budsjettet går i underskudd allerede før kreditorene har fått noe. Dermed kan det bli vanskelig å ta med boligen inn i gjeldsordning. Dessuten, selv hvis det blir godtatt at boligen skal beholdes under gjeldsordning, vil dette bare delvis løse gjeldsproblemene siden skyldner kun vil få slettet den delen av gjelden som enten ikke er pantesikret i boligen og/eller som overskyter 110 prosent av boligens verdi.

Et konkret eksempel fra Oslo illustrerer dette. I en søknad om gjeldsordning oppgir skyldner at han eier en bolig verdt 2 mill kr. Boliglånet er på 1,5 mill kr. I tillegg har skyldner forbruksgjeld på til sammen 1 mill kr som er misligholdt og som det er tatt utleggs-pant i boligen for. I dette tilfellet er det altså ikke noen friverdi i boligen. Hvis vedkommende skal beholde boligen i en eventuell gjeldsordning, må hele boliglånet og 700 000 kr av forbruksgjelden kunne rentebetjenes i gjeldsordningsperioden og tilbakebetales i sin helhet etterpå, dvs. til sammen 2,2 mill kr, som tilsvarer 110 prosent av boligens verdi. For de resterende 300 000 kr vil kreditorene motta dividende i gjeldsordningsperioden, og eventuell restgjeld vil bli slettet når gjeldsordningen er over.

Eksemplet viser imidlertid at det i et slikt tilfelle ikke vil være spesielt gunstig med gjeldsordning fordi det er en forholdsvis liten andel av gjelden som vil bli slettet. I tillegg er det usannsynlig at skyldner klarer å rentebetjene gjelden med pant inntil 110 prosent av boligens verdi mens han er i gjeldsordning slik at skyldner trolig må selge boligen. Dette kan være et krav fra kreditorene, og det kan også totalt sett være beste løsning. Men hvis boligen beholdes, vil skyldner i et minste fortsatt eie bolig. Hvis den selges, vil det etter alt å dømme bli svært vanskelig å reetablere seg som boligeier.

Et annet viktig moment ved mye pantesikret gjeld på en bolig som tas med inn i gjeldsordning, er at skyldner kan risikere å stå igjen med mye overskytende gjeld hvis boligprisene faller mens vedkommende er i gjeldsordning. Erfaringsmessig faller boligprisene ofte raskt når de først faller, og over en periode på fem år eller mer, kan dette potensielt få store følger for folks økonomiske situasjon. Etter at gjeldsordningsloven ble innført

i1993 har vi ikke opplevd lengre perioder med boligprisfall i Norge slik at man bare kan spekulere i hvilke praktiske konsekvenser dette kan få.

Det er et gjennomgående trekk at folk kommer seint på banen når de prøver å rydde opp i sine gjeldsproblemer. Ofte søkes det om gjeldsordning i forbindelse med at boligen har blitt begjært tvangssolgt, og skyldner griper til gjeldsordningen for å forsøke å forhindre dette. Tvangssalg og gjeldsordning er imidlertid to separate prosesser, og det ene vil ikke nødvendigvis forhindre det andre. Hvis skyldner søker om gjeldsordning for å forhindre tvangssalg, har sistnevnte ofte kommet så langt i prosessen at det kan bli vanskelig å forhindre det, i hvert fall ved hjelp av gjeldsordning. I slike tilfeller er det mer fruktbart å prøve å finne en løsning med refinansiering med startlån hvis visse krav er oppfylt.²⁶ Tvangssalget vil gå sin gang uavhengig av søknaden om gjeldsordning. Dessuten er det ikke gitt at skyldner oppfyller kriteriene for å få innvilget gjeldsordning hvis boligen blir begjært tvangssolgt. Som forklart innledningsvis, er det helt andre kriterier som legges til grunn, blant annet om skyldner har et varig gjeldsproblem. En liten dupp som kan utløse tvangssalg, er ikke nok til å kvalifisere til gjeldsordning fordi det ikke nødvendigvis impliserer et varig gjeldsproblem.

Hvis derimot skyldner oppfyller kriteriene for gjeldsordning, vil tvangssalget bli stilt i bero når det åpnes for gjeldsforhandlinger. Hvis kreditorene er enige i forslaget til fordeling av overskudd som blir utarbeidet, inkludert kreditor som har begjært boligen tvangssolgt, vil det bety at kreditor avstår fra begjæringen om tvangssalg. Hva som da skjer med boligen – om den skal avhendes for å dekke gjeld, eller om den kan beholdes og tas med inn i gjeldsordningen – vil være inkludert i det fremforhandlede forslaget til fordeling av overskudd blant kreditorene. Hvis det derimot ikke blir enighet om fordeling av overskudd og gjeldsordning blir stadfestet ved dom vil også tvangssalget stoppes hvis retten bestemmer at skyldner skal beholde boligen under gjeldsordning.

Det er en gruppe som faller litt mellom to stoler hvis de får gjeldsproblemer, og det er de som har betydelige gjeldsproblemer,

²⁶ Se under økonomisk rådgivning og kommunenes bruk av startlån for en nærmere presisering av hvordan refinansiering med startlån brukes.

men som ikke er varig ute av stand til å betjene sin gjeld fordi de tjener ganske bra. De vil typisk få avslag på sin søknad om gjeldsordning, eller de vil bli frarådet å søke. Ofte er det bare et tidsspørsmål før de blir varig ute av stand til å betjene gjelden, men de må altså vente og få det verre før de kan få hjelp.

Mener informantene hos Namsmannen at gjeldsordningen avhjelper et gjeldsproblem? I situasjoner der skyldner eier bolig, vil dette avhenge av hvor stor friverdi det er i boligen og hvor mye utleggspant det er tatt. Hvis det er stor friverdi og mange kreditorer har tatt utleggspant, hjelper ikke gjeldsordningen så mye fordi den ikke representerer en varig løsning på problemet. I en slik situasjon må skyldner vanligvis selge boligen og nedbetale så mye gjeld som mulig og eventuelt søke gjeldsordning på restgjelden hvis vedkommende er varig ute av stand til å nedbetale den. Men på fem år kan det skje mye. En bedre løsning kan derfor være å beholde boligen i gjeldsordning og evt. selge den etterpå, eller søke refinansiering ved endt gjeldsordning og nedbetale mer av eller innfri helt den pantsikrede kortsiktige restgjelden. En beskrankning i ordningen er derfor kravet om at alle krav med utleggspant inntil 110 prosent av boligens verdi skal kunne rentebetjenes i gjeldsordningsperioden. Ofte gjør dette at budsjettet ikke går opp fordi rentene er høye. I slike saker må det vurderes om skyldner klarer dette eller om boligen må selges.

Hvis det derimot ikke har blitt tatt utleggspant i boligen, til tross for uoverkommelige gjeldsproblemer, kan for stor friverdi forhindre at skyldner får beholde boligen fordi kreditorene krever den solgt eller fordi det er allment støtende. Avhengig av størrelsen på den totale gjelden, kan det da være mulig for skyldner enten å refinansiere for å få betalt sin gjeld, eller å selge boligen, nedbetale gjeld og ta med seg et eventuelt overskudd inn i en ny, rimeligere bolig.

Hvis det skulle komme dårligere tider med høyere arbeidsledighet og fallende boligpriser, mener de namsfullmektige vi har snakket med at gjeldsordningsloven vil beskytte boligeiere? I det store og det hele er det få søknader om gjeldsordning i forhold til antallet boliglån som gis ut, slik at det fortsatt bare vil være en brøkdel av boligeierne som kommer i varige gjeldsproblemer. Da gjeldsordningen kom, var situasjonen en annen enn den er nå. Folk hadde solgt boligen med tap og satt igjen med usikret gjeld, eller folk

hadde boliglån som langt overskred den faktiske verdien av boligen fordi boligprisene hadde falt. Med skyhøye renter var det mange som fikk problemer med å betjene gjelden, og for noen sammenfalt boligprisfall og høye renter også med arbeidsledighet og samlivsbrudd som gjorde det enda vanskeligere å holde hodet over vannet. Gjennom gjeldsordningen fikk de orden på økonomien sin igjen, og gjeldsordningen hjalp også mange til å beholde boligen. For dem som fikk beholde boligen under gjeldsordningsperioden fungerte denne mest som en avdragsutsettelse der boliggjeld utover boligens faktiske verdi ble slettet etter at gjeldsordningen var over. Det samme vil også være tilfelle nå, men utgangspunktet er et annet. I dag har de færreste så høye boliglån at lånesaldo vil være høyere enn boligens verdi selv hvis boligprisene skulle falle dramatisk. Siden boligprisene har steget jevnt de fleste steder de siste 20 årene, vil det det trolig kun være de som har kjøpt bolig de siste to-tre årene som vil komme «under vannet» hvis boligprisene faller.

Virker gjeldsordningen? På dette punktet har kommunene vi har intervjuet, litt ulike erfaringer. I Fredrikstad mener de at gjeldsordningen burde vært sterkere koblet sammen med NAV-kontoret både for å kartlegge om skyldner egentlig er klar for gjeldsordning eller ei, og for å følge dem opp tettere mens de er i gjeldsordning. Også i Malvik er de opptatt av at skyldner måtte være klar for å endre atferd og tar dette med i vurderingen av søknader om gjeldsordning. Gjeldsordningen er nettopp det – en ordning for å få sanert gjeld. Det oppdragende elementet som ligger latent burde vært gjort mer eksplisitt, for eksempel ved å inkludere opplæring i personlig økonomi eller ved å ha et mye tettere samarbeid med NAV-kontoret.

Poppe (2010) har gjennomgått avsluttede gjeldsordninger og funnet at en betydelig andel av personer som har gjennomgått gjeldsordning, kommer opp i nye gjeldsproblemer innen kort tid. Blant personer som hadde avsluttet gjeldsordning i 2007, hadde 36 prosent opparbeidet seg ny forbruksgjeld, og 39 prosent hadde opplevd å ikke hatt penger til å betale en regning eller et lån ved forfall da de ble intervjuet i 2009. Dette tyder på at ordningen kanskje ikke har den skjellsettende virkningen som man skulle tro og håpe på. Det varierer hvor alvorlig folk tar det og i hvilken grad de tar til seg at dette er en sjanse til å starte på nytt. Dette er også reflektert i det de ulike kommunene forteller.

I Drammen og Stavanger har de få saker der gjeldsordningen blir begjært opphevet fordi skyldner ikke overholder sine forpliktelser. Gjeldsordningen fører stort sett til at folk endret atferd. Skyldnerne er også flinke til å følge opp hvis de får endrede inntekter eller utgifter som påvirker dividenden til kreditorene. Generelt vektlegges budskapet om at gjeldsordning er en viktig sjanse og at skyldner må følge opp. I Stavanger blir personer i gjeldsordning fulgt litt opp, og noen har også forvaltning hos NAV. Namsmannen får likevel inn noen saker med utleggsforretning for personer som har gjeldsordning.

På Hamar har de litt mer varierte erfaringer. Noen tar til seg hvor heldige de er, mens andre ikke er villige til å endre atferd og heller klager over de lave livsoppholdssatsene de må leve med mens de er i gjeldsordning. De har også noen saker der gjeldsordningen blir opphevet fordi skyldner ikke følger opp og pådrar seg ny gjeld.

I Bergen har de også noe varierte erfaringer med gjeldsordning som et virkemiddel for å få folk på rett kjøll igjen rent økonomisk. Flertallet har god nytte av gjeldsordning og får orden på økonomien sin, men det er også noen som roter det til igjen. Ofte er det psykiske diagnoser eller rusproblemer som gjør at skyldner ikke klarer å følge opp sine forpliktelser i gjeldsordningen. Det kan da komme en begjæring fra kreditorer om at ordningen opphører. Selv om gjeldsordning er noe man bare skal kunne få én gang i livet, er det også enkelte annengangssøknader som går gjennom.

Gjeldsordningen avhjelper jo ikke det grunnleggende problemet med lav inntekt som mange har. Men samtidig kan lav inntekt forhindre at de kommer opp i gjeldsproblemer én gang til fordi de heller ikke er kredittverdige. Men for dem med grei inntekt, hjelper gjeldsordningen dem tilbake på rett kjøll. Dette kan for eksempel gjelde dem som har prøvd seg som selvstendig næringsdrivende og har blitt skjønslignet fordi de ikke har levert regnskap.

5.1.2 Utleggsforretning

Hvis skyldner ikke betaler sine regninger, kan kreditor begjære utleggsforretning hos Namsmann. Utleggsforretning omfatter utleggstrekk og utleggspant, der førstnevnte innebærer trekk i lønn eller trygdeytelse, mens sistnevnte betyr at kravet er sikret i en formuesgjenstand, som oftest bolig. Det er Namsmannen som avgjør om det skal nedlegges trekk eller pant, eller begge deler.

Hvis kravet er såpass lavt at det kan bli betalt i løpet av 1-3 måneder, vil det kun bli ilagt utleggstrekk. Hvis trekket løper for en lengre periode, kan kreditor kreve tilleggssikkerhet i form av utleggspant. Trekk kan maksimalt løpe 24 måneder. Deretter må det begjæres utleggsforretning på nytt. Hvis kreditor har fått utleggspant for et krav og kravet ikke blir betalt, kan kreditor begjære boligen tvangssolgt for å inndrive kravet.

I tillegg til Namsmannen er det flere særnamsmenn som også kan nedlegge utleggstrekk eller –pant for egne utestående krav: NAV innkreving, Statens innkrevingssentral og skatteoppkrever. I tillegg kommer legalpant, som alltid vil ha førsteprioritet. Legalpant er lovbestemt pant der kreditor kan ta pant i boligen uten tinglysning og uten å gå via Namsmann eller særnamsmann. Dette gjelder krav som er nært knyttet til boligen, for eksempel ubetalte kommunale avgifter og ubetalte fellesutgifter til borettslag eller sameier inntil to G.

Blant dem som ilagt trekk eller pant, er det mange som eier bolig. Det er ganske naturlig siden man må ha en viss inntekt for at det skal kunne nedlegges trekk, og siden boligen er det beste formuesobjektet for å sikre kravet med panterett.

Utleigsforretning påvirker boligeiere boligeiere på to måter. For det første kan utleggstrekk gjøre beslag på en stor andel av utbetalt lønn eller trygd slik at det kan bli vanskelig å betale andre forpliktelser, herunder boliglån og andre boligrelaterte utgifter. Løpende trekk kan medføre press i den privatøkonomiske situasjonen og en fare for at underskudd dekkes opp med forbruksgjeld.

I hvert ledd påløper det ulike gebyrer og salærer slik at det som i utgangspunktet var en forholdsvis liten sum, blir mangedoblet hvis det går til inkasso og at det begjæres utleggstrekk eller –pant. Den minste summen som Namsmannen i Bergen kjente til, var en bompengepassering på 10 kroner som ikke ble betalt. Den ble til 360 kr da bompengeselskapet sendte regning, og til slutt til over 3000 kroner da det ble begjært utleggtrekk for å inndrive pengene.

For det andre kan krav som det blir tatt utleggspant for og som ikke blir betalt, føre til at boligen blir begjært tvangssolgt. Ofte kan dette være veldig små krav som av en eller annen grunn ikke har blitt betalt. For dem som økonomisk sett ligger halvt nede og

kanskje har sluttet å åpne posten, kan en begjæring om tvangssalg av boligen være tungen på vektskålen som gjør at de knekkes økonomisk.

Av krav som går til utleggsforretning, er det en forholdsvis stor andel som er såkalte §7-2 f – krav, dvs. uimotsagte krav. Det vil si at kreditor har sendt skyldner en regning som ikke er blitt betalt. I 2006 kom det en endring i tvangsfullbyrdelsesloven slik at en sak om ubetalt regning nå kan sendes direkte til Namsmannen med begjæring om utleggsforretning, og prosessen fra forfalt krav til tvangsinn drivelse går derfor raskere enn før. Antallet slike saker er økende. Andre tvangsgrunnlag for kravet kan være dom eller gjeldsbrev.

Livsoppholdssatsene som legges til grunn for beregningen av utleggstrekk, er generelt 20-30 prosent lavere enn livsoppholdssatsene for gjeldsordning.²⁷ I tillegg er det slik at satsene for gjeldsordning er veiledende, nasjonale satser fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, mens livsoppholdssatsene for utleggstrekk er satt av hver enkelt Namsmann eller særnamsmann slik at det er en del variasjon fra sted til sted.²⁸

Argumentet for at skyldner skal klare seg med lavere livsoppholdssatser ved trekk enn ved gjeldsordning er først og fremst at trekk løper for en kortere periode, maksimalt 24 måneder. I praksis er det derimot ofte slik at skyldner blir ilagt nye trekk når gamle utløper, slik at trekkperioden blir mye lengre enn de foreskrevne 24 månedene. I Hamar har de eksempler på personer som lever med kontinuerlige trekk i 20 år. I tilfeller der Namsmannen ser at trekk i praksis vil løpe i mer enn 24 måneder, vil de noen steder justere opp livsoppholdssatsene noe, og mer desto lengre den faktiske trekkperioden vil vare. Imidlertid er det også slik at trekkene ikke justeres ved feriepengar og heller ikke i desember når det betales halv skatt. Overtidsbetaling fører heller ikke til høyere trekk. Dette taler for at livsoppholdssatsene ved

²⁷ Livsoppholdssatsen for enslig voksen er 10 715 kr per måned i gjeldsordning. Boutgifter kommer i tillegg. Ved utleggstrekk varierer satsene fra 7200 til 8500 kr i kommunene vi har intervjuet.

²⁸ Det er foreslått endringer for å harmonisere livsoppholdssatsene for ulike trekkinstanser og for utleggstrekk vs. gjeldsordning. I skrivende stund ser det ut til at dette vil innebære en sterk reduksjon i livsoppholdssatsene for gjeldsordning med ca. 3000 kr mindre per måned for en enslig voksen.

trekk kan ligge noe lavere enn ved gjeldsordning, hvor slike faktorer tas med i betraktningen.

Det hender at skyldner blir ilagt uforholdsmessig høye trekk og får svært lite utbetalt. Dette kan medføre at andre regninger ikke blir betalt i tide, og så kan problemene balle på seg ganske raskt. Overtrekk kan skyldes tre faktorer. For det første kan det noen ganger være manglende koordinering mellom ulike trekkinstanser. Med flere særnamsmenn og 367 Namsmenn er det mulig at flere instanser nedlegger trekk samtidig eller at det ikke gis beskjed til de andre trekkinstansene når trekk blir nedlagt slik at summen av alle trekkene totalt sett blir for høy. I løpet av de siste årene har dette problemet blitt betydelig bedret ved at alle trekk legges inn i en felles database og er synlige for de fleste trekkinstansene, og at trekkinstansene dessuten sender meldinger seg imellom når de nedlegger trekk. Når Namsmannen mottar en slik melding fra en trekkinstans med høyere prioritet, korrigerer de sine trekk uten at skyldner trenger å foreta seg noe. Kravene som NAV innkreving nedlegger, som har førsteprioritet, er imidlertid ikke synlig for de andre trekkinstansene, og de mottar heller ikke melding. I tillegg er det litt treghet i systemet slik at trekkene ikke er synlige for andre trekkinstanser med én gang.

I tilfeller med for høye trekk må skyldner ta kontakt med de respektive trekkinstansene for å få justert trekkene.²⁹ Imidlertid er det ofte slik at mange av skyldnerne som har løpende trekk, ikke er blant de beste til å ivareta sine økonomiske interesser, blant annet ved at de ikke åpner brev. Dette medfører at trekk kan løpe en viss tid før de blir justert og dermed bidra til å forverre den økonomiske situasjonen. Ved overtrekk er det slik at trekkene med lavest prioritet, som oftest trekk nedlagt av Namsmannen, skal stanses. I de fleste tilfeller er det en grei sak å ordne, og totalt sett gjelder det heller ikke så mange personer, men det kan likevel være tidkrevende arbeid. Det kan også oppstå diskusjoner mellom de ulike trekkinstansene om hvor store trekk det totalt sett er rom for siden alle opererer med ulike livsoppholdssatser.

En annen grunn til at skyldner har uforholdsmessig høye trekk er at skyldner har mye høyere faktiske boutgifter enn det som legges til grunn ved beregning av trekkmulighet. I slike tilfeller må

²⁹ Ofte er saksbehandlere på det lokale NAV-kontoret behjelpelige med dette, eller namsfullmektig hos Namsmannen.

skyldner ta kontakt med Namsmann og dokumentere sine faktiske boutgifter for å få justert trekkene. Ved særlig høye boutgifter er det ikke gitt at faktisk boutgift blir godtatt, men trekkene blir uansett justert noe. Trekkinstansene beregner i de fleste tilfeller litt lav boutgift for at skyldner ikke skal tjene på ikke å ta kontakt.

Den tredje grunnen til at skyldner sitter igjen med lite utbetalt etter at det er gjort trekk i lønn eller trygd kan være at skyldner selv ber om uforholdsmessig høyt trekk for å få betalt kravet raskt. De finnes også eksempler på at skyldner ber arbeidsgiver om å trekke 50 prosent skatt for å ha lite utbetalt og unndra seg tvangstrekk i lønn. Derfor ber alltid kreditorene Namsmannen om å sjekke når ligningen kommer om skyldner har beløp til gode på skatten.

Både i Hamar og Fredrikstad har Namsmannen prøvd å ta tak i begynnende økonomiske problemer før de eskalerer og kommer ut av kontroll. Utleggstrekk er ofte første steg på veien til gjeldsproblemer. Selv om ikke alle med utleggstrekk opparbeider seg varige gjeldsproblemer, påvirker det uansett privatøkonomien deres negativt. I Fredrikstad tar Namsfullmektig kontakt og tilbyr veiledningssamtale til personer med gjentatte tvangstrekk. I Hamar har Namsmannen gjort mer systematiske forsøk på å fange opp folk med gjeldsproblemer før de eskalerer ut av kontroll. De hadde tidligere en rutine med å ta kontakt med alle når det ble ilagt utleggstrekk for første gang. Vedkommende ble oppringt og tilbudt samtale med råd og hjelp. Men dette arbeidet var svært ressurskrevende og det ble derfor ikke fulgt opp over tid. Nå tar Namsmann tak i de sakene der de ser at det er mye utleggspant og tar kontakt med skyldner. Men det er ikke alltid tilbudet blir tatt godt imot; selv i slike situasjoner har folk holdningen om at «det ordner seg», og de vil ikke innse hvilken vei det bærer. Det ønsker ofte å ordne opp i sine økonomiske problemer selv, men samtidig er de ikke villige til å gjøre ting som å selge en dyr bolig og flytte til et mindre og billigere hus.

Flere fremhever også at det behov for bedre allmennkunnskaper om grunnleggende personlig økonomi i befolkningen generelt, og skolen kan være en viktig kanal for å formidle slik kunnskap. For noen år siden laget Politidirektoratet et undervisningsopplegg for videregående skoler. Lensmann og Namsmann i Hamar har brukt dette opplegget for å øke kunnskapsnivået om personlig økonomi blant ungdommen. Opplegget tar blant annet for seg

kredittkortgjeld og hvilke konsekvenser det får om man ikke betaler regningene sine. Med knappe ressurser er det imidlertid vanskelig å prioritere forebyggende arbeid av denne typen selv om det er viktig. Mange skyldnere er svært unge, kanskje bare 19 år eller i begynnelsen av 20-årene, når de begynner å få økonomiske problemer fordi de ikke betaler regninger eller misligholder gjeld. Det hadde derfor vært ønskelig å etablere rutiner for å ta kontakt med alle unge som blir ilagt utleggstrekk, for eksempel alle under 25 år.

5.2 Økonomisk rådgivning

Økonomisk rådgivning er en lovpålagt tjeneste som alle kommuner skal tilby sine innbyggere. I flere av kommunene vi har intervjuet, er denne tjenesten todelt ved at enklere saker tas unna av saksbehandlere på de lokale NAV-kontorene (ofte saker med personer som allerede er i kontakt med NAV), mens mer komplekse saker overføres til gjeldsrådgivere som gjerne er samlet i en sentral enhet. Kompleksiteten kan forstås som at det er gjeldsproblemer med flere kreditorer og større summer og der skyldner selv ofte ikke har fullstendig oversikt over problemenes omfang.

Andelen boligeiere blant dem som kommer til gjeldsrådgivning, varierer mye mellom kommunene vi har snakket med, fra 5-10 prosent i Fredrikstad til litt under halvparten i Hamar. Til gjengjeld er boligsakene generelt svært komplekse. Omtrent alle betaler boliglånet sitt, og det er sjelden det er dette som er kilden til gjeldsproblemene. Imidlertid har skyldner ofte mange andre krav mot seg. Det er ikke uvanlig med opptil 1 million i andre krav, som kan være forbruksgjeld av ymse slag eller gammel skattegjeld og ubetalte moms krav etter at folk har drevet næring og ikke har fulgt alle lover og regler.³⁰ Noen har også brukt kredittkort til å finansiere oppussing av boligen. Denne gjelden har ofte blitt mislighold, og det kan ha blitt tatt utleggspant i boligen. Hvis det er friverdi i boligen, er det fare for at den blir begjært tvangssolgt.

³⁰ Næringssaker er ofte svært komplekse, og gjeldsrådgiverne kan mangle kompetanse til å bistå i denne typen saker. Skyldner blir da henvist videre til skatteetaten.

I Bergen trakk de også frem andre grupper boligeiere som gjeldsrådgiverne bistod, nemlig hushold med lave inntekter, ofte trygdet, som gjerne har kjøpt bolig med startlån eller andre typer gunstige lån fra Husbanken eller kommunen. De kunne ha klart seg veldig bra, men så begynner de å ta opp kredittkortgjeld som de ikke klarer å betjene på grunn av liten økonomisk margin. Da blir det utleggstrekk, og så ender det med tvangssalg. Også eldre folk har forbruksgjeld, hvilket er et relativt nytt fenomen. Noen er også «grenseløse» pga. sykdom, for eksempel mennesker med manisk diagnose som går amok med kredittkort.

Det er altså en nokså sammensatt gruppe personer som tar kontakt med den økonomiske rådgivningstjenesten, men det er litt forskjell mellom kommunene i hvilken grad de har kontakt med «middelklassen». I Hamar og Drammen var også denne gruppen representert, mens det i de andre kommunene kom henvendelsene stort sett fra dem uten utdanning i det lavere lønnsjiktet som heller ikke har mange muligheter til å øke inntekten på sikt. Men når det rakner helt, henvender også folk som i utgangspunktet har høyere inntekter seg til kommunens gjeldsrådgivningstjeneste. Det kan for eksempel bli utløst av et samlivsbrudd eller sykdom som medfører nedgang i inntekt og gjør at de må selge boligen og etablere seg på leiemarkedet, kanskje med restgjeld. Men generelt prøver folk i det lengste å henge med og gjøre som «alle andre», og «holde fasaden», selv om det innebærer ferie på kreditt og lignende. Gjeldsproblemer er tabubelagt, det kan gå lang tid før de ber om hjelp.

Det er også stor variasjon når det gjelder innstilling til egne gjeldsproblemer, kunnskap om økonomi generelt og hva som kreves for å rydde opp spesielt. Gjeldsproblemer og dårlig økonomistyring går gjerne i arv.

Noen kommer til gjeldsrådgivning på eget initiativ, mens andre blir henvist fra andre etater, for eksempel Namsmann eller skatteetaten. Tilbudet er generelt godt kjent i kommunene, og informasjon finnes på kommunenes respektive hjemmesider og på hjemmesiden til NAV. Andre etater som kommer i kontakt med personer som har økonomiske problemer, kan også opplyse om tilbudet. I tillegg formidler gjeldstelefonen kontaktinformasjon.

Et gjennomgående svar fra alle informantene er at folk venter for lenge med å be om hjelp til å løse økonomiske problemer og at

gjeldsrådgiverne derfor kommer inn når sakene er blitt svært vanskelige å løse. Ofte kan en begjæring om tvangssalg av bolig være en utløsende faktor. I flere av kommunene blir gjeldsrådgivningstjenesten varslet automatisk når tingretten begjærer en bolig tvangssolgt. Noen steder har de da rutiner på at gjeldsrådgiverne tar kontakt direkte for å høre om de kan bistå, eller det opplyses i brevet fra tingretten om mulighet for gratis gjeldsrådgivning hos kommunen. Boligsaker blir gjennomgående prioritert og man prøver å redde boligen, spesielt hvis det bor barn i husstanden eller det er andre sosialfaglige hensyn.

I Bergen blir det sendt automatisk melding fra tingretten til de lokale NAV-kontorene om begjæring av tvangssalg, og disse henviser videre til den sentrale gjeldsrådgivningstjenesten. Gjeldsrådgiverne tar kontakt med skyldner og med tingretten eller rettsoppnevnt medhjelper og ber om at saken stilles i bero for å prøve å løse den. I anslagsvis 75-80 prosent av sakene klarer de å komme frem til en løsning slik at tvangssalget ikke gjennomføres.

I Drammen sendes det melding til boligteamet ved NAV-kontoret, men verken til gjeldsrådgiver eller boligteamet slik at det var veldig vilkårlig om de ble varslet. Bistand fra gjeldsrådgivningstjenesten forutsetter derfor at skyldner selv eller noen på dennes vegne tar kontakt. I praksis betyr det at det ofte er for seint. Likevel klarer gjeldsrådgiverne i samarbeid med boligteamet å avverge kanskje halvparten av de begjærte tvangssalgene.

I Hamar er det ingen slik automatisk varsling, og skyldner må selv ta kontakt for å få bistand. Det ble gitt uttrykk for at det ville være merkelig om NAVs gjeldsrådgivere skulle ta kontakt med alle hvis bolig blir begjært tvangssolgt. Mange av dem har aldri vært i kontakt med NAV-kontoret og vil trolig ikke være positive til en slik henvendelse fra gjeldsrådgiverne.

I Fredrikstad mottar økonomisk rådgivning mottar automatisk varsling fra Tingretten om begjærte tvangssalg. Hvis boligeier er noen de «kjenner», dvs. som er i NAV-systemet, tar de tak i saken og tar kontakt med vedkommende som blir kalt inn til en samtale. For andre saker gjør de ikke det, men alle blir opplyst om muligheten for økonomisk rådgivning. Også i brev om begjæring om tvangsfravikelse eller utkastelser står det også opplyst om muligheten til å kontakte økonomisk rådgivning i kommunen. Tidligere var det slik at alle som mottok begjæring om tvangssalg,

rutinemessig ble kontaktet av økonomisk rådgivning. Imidlertid fikk de litt negative tilbakemeldinger på den ordningen, delvis fordi noen opplevde det som støtende, og delvis fordi noen fikk falske forhåpninger om at ting skulle ordne seg, men at det i ettertid viste seg at de likevel ikke kunne bli hjulpet på grunn av overbelånte boliger eller dårlig tilbakebetalingsevne.

I Stavanger får de lokale NAV-kontorene ingen automatisk melding fra tingretten om begjæring av tvangssalg, men de får automatisk beskjed fra el. verket hvis strømmen skal stenges, og de får beskjed fra Namsmann ved utkastelser og tvangsfravikelser. Ofte er det andre instanser som melder fra om forestående tvangssalg (miljøarbeidere, hjemmesykepleien, fastlege eller annet helsepersonell), eller det kan være pårørende. Mange er i systemet allerede, og de økonomiske rådgiverne tar kontakt for å høre om de vil ha et møte eller bistand på annen måte. Som regel blir det godt mottatt.

I saker der skyldner eier bolig og har pådratt seg gjeldsproblemer, er ofte beste løsning å refinansiere boliglånet og betale ned så mye gjeld som mulig. Dette forutsetter imidlertid at det er nok friverdi i boligen og at skyldner har betjeningsevne til et høyere boliglån. Hvis tvangssalgsbegjæringen skyldes legalpant i boligen på grunn av ubetalte kommunale avgifter eller fellesutgifter til borettslaget eller sameiet, kan saken også løses ved at det gis sosialhjelp som bidrag eller lån etter nærmere vurdering.

I hvilken grad ordinære banker er villig til å gå med på refinansiering for å betale ned forbruksgjeld, varierer litt. I tilfeller der skyldner har god betalingshistorikk, ikke har betalingsanmerkninger og det er ledig friverdi i boligen, vil bankene ofte gå med på det. I slike tilfeller er det ofte best at skyldner ordner opp selv uten å blande inn gjeldsrådgivere ettersom bankene kan tro at situasjonen er verre enn den egentlig er hvis det kommer en henvendelse fra den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten.

Imidlertid er banken blitt mye mer tilbakeholdne og risikoaverse etter finanskrisen, og de velger trygt. Mange saker kunne ha vært løst med refinansiering i vanlig bank fordi skyldner har både betjeningsevne og nok friverdi i boligen, men bankene trekker seg hvis det er antydning til betalingsproblemer, for eksempel hvis skyldner har inkassosak mot seg eller betalingsanmerkninger, selv om denne gjelden vil bli innløst ved refinansiering. I noen tilfeller

er det imidlertid slik at bankene allerede har strukket seg langt og kanskje har refinansiert boliglånet både én eller flere ganger og til slutt sier stopp.

Når skyldner har betalingsanmerkninger og/eller mye forbruksgjeld, blir ofte eneste løsning å søke om refinansiering med startlån. I flere av kommunene har gjeldsrådgiverne et godt og tett samarbeid med bolig tjenesten eller –etaten som forvalter startlånet, og dette brukes til å refinansiering. I Stavanger og i Hamar blir imidlertid startlånet kun brukt til refinansiering av gamle startlån, og i Stavanger gir kommunen i prinsippet ikke refinansiering med startlån hvis søker har betalingsanmerkninger. I Stavanger blir de som er utenfor målgruppen for startlånet, ofte rådet til å «restarte» selv ved å selge boligen, nedbetale gjelden og ta med seg eventuelt overskudd over i en ny eiebolig. Hvis bankene ikke vil gi mer lån, prøves alle andre muligheter som privat lån eller lån fra arbeidsgiver. I de andre kommunene blir refinansiering med startlån brukt bredere, også overfor dem som i utgangspunktet ikke er i målgruppen. I Bergen hadde de i perioden 2009-2011 et eget tvangssalgprosjekt for å etablere gode rutiner og arbeide systematisk og samordnet for å redusere antallet tvangssalg. Refinansiering med startlån var en av bærebjelkene i prosjektet, og rutinene er blitt videreført etter at prosjektet ble avsluttet.

Startlånet er et svært godt virkemiddel i slike situasjoner. I tillegg til at det kan løse en akutt situasjon, fjerner det også grunnlaget for at andre kreditorer kan begjære tvangssalg i den umiddelbare fremtiden fordi det ikke lenger er friverdi i boligen. Både i Drammen og i Bergen oppgav de at om lag halvparten av de begjærte tvangssalgene ble løst via refinansiering med startlån. Imidlertid forutsetter det at boligen er egnet og nøktern, og den kan derfor ikke være for dyr. I tillegg kan det ligge en sosialfaglig begrunnelse bak, dvs. at man er mer villig til å refinansiere boliger hvis det barn eller personer med helseproblemer i husstanden enn hvis det bor en enslig voksen i lønnsarbeid. En slik løsning forutsetter også at det både er ledig friverdi i boligen og at skyldner har betjeningsevne. I tillegg legger slik bruk av startlånet ekstra press på ressursene i startlånsordningen. Dette er spesielt tilfelle der hvor banker ikke går med på samfinansiering slik at all finansiering med startlån, både kjøp og refinansiering, forutsetter fullfinansiering. Blant kommunene vi intervjuet var dette tilfellet i Drammen.

En løsning med refinansiering med startlån kobles i noen tilfeller sammen med andre ordninger som frivillig forvaltning eller frivillig kredittsperre. Ordningene kan også være en del av løsningen for økonomiske problemer som løses på annen måte. Frivillig forvaltning er en ordning der skyldner inngår en avtale med NAV-kontoret om at noen faste regninger skal betales av forvalter hos NAV, for eksempel husleie eller boliglån, strøm, fellesutgifter, barnehage o.l. Skyldner trekkes da et fast beløp hver måned som overføres til en konto hos NAV Forvaltning, og en forvalter sørger for at regningene blir betalt. Frivillig kredittsperre innebærer at skyldner sender brev til de store kredittselskapene og ber om ikke å få tilgang til å søke om kredittkort eller andre kilder til forbruksgjeld. Gjeldsrådgiverne er behjelpelige med å skrive brev til de relevante aktørene, og brevmalen finnes også lett tilgjengelig på nettet. Frivillig kredittsperre betyr også at skyldner ikke kan skifte mobilabonnement eller strømleverandør så lenge sperren er virksom. Denne kan imidlertid oppheves nokså lett ved at skyldner ringer kredittselskapene og oppgir en kode som vedkommende har fått oppgitt. For at terskelen for å oppheve kredittsperren ikke skal være altfor lav, vil man forsøke å få aksept for at denne koden oppbevares av en tredjepart, ofte et utenforstående familiemedlem.

I tillegg er det også mulig å ha tvungen forvaltning for personer som mottar ytelser fra folketrygden.³¹ Dette er mindre brukt, og det er heller ikke like kjent i kommunene hva kriteriene for tvungen forvaltning er. Ifølge gjeldsrådgiver i Stavanger kan tvungen forvaltning være aktuelt hvis vedkommende er til byrde for det offentlige (ved at regninger som husleie og strøm til stadighet ikke blir betalt) og frivillig forvaltning har vært prøvd. Dessuten må fastlegen bidra med en legeerklæring der det begrunnes hvorfor vedkommende ikke er i stand til å disponere ytelsen sin selv. I motsetning til frivillig forvaltning, som er en gjensidig avtale, er tvungen forvaltning et vedtak fattet av NAV-kontoret. I forhold til boligeiere er det ikke så mange som dette vil være aktuelt for, men det gjelder heller personer som er svært syke eller har tunge rusproblemer og som vanligvis bor i leid bolig. Drammen er et unntak i så måte, der også tvungen forvaltning i noen tilfeller er brukt i leie-til-eie prosjektet der kommunale

³¹ Folketrygdsloven § 22-6.

leietakere har fått tilbud om å kjøpe den kommunale leieboligen som de bor i.

Av de frivillige ordningene er førstnevnte mest brukt, og de fleste rapporterer at dette fungerer bra for alle parter. Gjeldsrådgiver og boligjenesten i Drammen bruker aktivt begge disse ordningene i refinansieringssaker, og der de får det til, fungerer det veldig bra. Dessuten har Namsmannen i Drammen ytret et ønske om at gjeldsordning skal kobles tettere opp mot frivillig forvaltning.

I Fredrikstad er situasjonen motsatt, og det er mer aksept for frivillig kredittsperre enn for frivillig forvaltning. Ofte blir sistnevnte oppfattet som en fornærmelse, men noen blir lettet over at de kan få hjelp til å holde orden på økonomien.

I Hamar brukes disse ordningene ikke så mye for boligeiere med startlån, men mer blant kommunale leietakere, men de kan være aktuelle også for førstnevnte gruppe. I Bergen blir ikke noen av ordningene særlig brukt. Siden de er frivillige, kan de lett sies opp, og de kan bli oppfattet som en inngripen mot folks økonomiske selvvråderett.

I saker der det ikke er noen friverdi i boligen, er mulighetsrommet noe mindre. Noen kan tåle en løsning der mesteparten av gjelden refinansieres inn i et startlån og at de får til en frivillig betalingsavtale på resten av gjelden. Det er litt ulikt hvorvidt kommunene åpner opp for denne muligheten. Hvis den totale gjeldsbyrden er for stor, kan imidlertid gjeldsordning være den eneste muligheten.

Det kan også være saker der beste løsning er å selge boligen for å nedbetale gjeld og heller etablere seg i en rimeligere bolig. I flere kommuner vil kommunen være behjelpelig med startlånsfinansiering i slike situasjoner.

I noen saker får ikke gjeldsrådgiverne til varige løsninger, men bare midlertidig betalingsutsettelse på gjelden. Noen skyldnere endrer atferd og får til en varig endring også med hensyn til gjeldssituasjonen. Noen av dem som de ikke klarer å hjelpe til en varig løsning, er i en slags mellomsituasjon der det ikke er gammel nok gjeld eller skyldner ikke er varig ute av stand til å betjene gjelden slik at de ikke oppfyller vilkårene for gjeldsordning. For noen kan derfor løsningen på problemene ligge litt frem i tid. Skyldner får en

plan og blir oppfordret til å komme tilbake for videre gjeldsrådgivning, men noen mister motet og gir opp.

En annen viktig del av gjeldsrådgivernes arbeid er å bistå skyldner i å utarbeide et forslag til frivillig utenomrettslig betalingsavtale med kreditorer. Dette kan være et ledd i å løse gjeldsproblemene der hvor skyldner ikke er varig ute av stand til å betjene sin gjeld. Dessuten er det et krav i gjeldsordningsloven at skyldner skal ha prøvd å komme frem til en betalingsavtale med kreditorene før vedkommende kan søke om gjeldsordning. Gjeldsrådgiverne har jevnt over mye erfaring og kan derfor vurdere raskt om skyldner vil kvalifisere for gjeldsordning eller ei.

Å få til en frivillig utenomrettslig betalingsavtale som omfatter alle kreditorene, vil ofte være et kappløp med tiden. Grunnen til dette er at folk oppsøker gjeldsrådgivningstjenesten først når de har virkelig store gjeldsproblemer, og det vil dermed ofte være slik at de enten allerede har trekk som løper eller at dette er nært forestående. Hvis skyldner allerede har trekk som løper, vil størrelsen på overskuddet som totalt kan fordeles mellom kreditorene avgjøre om det er mulig å få til en betalingsavtale. Hvis noen kreditorer blir forfordelt vil det være vanskelig å få en avtale som omfatter alle utestående krav. Hvis skyldner derimot ikke har trekk som løper, er det om å gjøre å utarbeide et forslag til kreditorene raskt og for skyldner å begynne å betale i henhold til det utarbeidde forslaget med én gang, og gjerne før kreditorene hadde sagt seg enige. Dette skyldes en bestemmelse i dekningsloven (§ 2 -7 siste ledd) som sier at det ikke kan nedlegges utleggstrekk i lønn eller pensjon dersom skyldner betaler etter evne og betaler aller skyldnere forholdsmessig, hvilket er oppfylt hvis skyldner begynner å betale i henhold til forslaget selv om kreditorene ikke har sagt seg enige. Hvis skyldner for eksempel venter på svar fra kreditorene om de er enige i forslaget til betalingsavtale, kan man risikere at en eller flere av kreditorene begjærer utleggstrekk, og da blir forslaget ugyldig og man må starte på nytt.

Ifølge både gjeldsrådgiverne og de namsfullmektige vi snakket med, kan det derfor være kinkig å få til frivillige utenomrettslige betalingsavtaler. Det kan ende med at mye arbeid blir gjort forgjeves fordi en kreditor begjærer utleggstrekk mens man holder på å utarbeide forslag til betalingsavtale eller mens man venter på

svar om kreditorene godtar forslaget eller ei. Gjeldsrådgiver er ofte avhengig av litt fleksibilitet fra Namsmannens side mht. utleggsforretning mens de sitter og utarbeider forslag til betalingsavtale, mens Namsmannen på sin side må følge opp de begjæringer om utleggsforretning som kommer inn.

I mange kommuner er det stort press på den økonomiske rådgivningstjenesten, og det er en utfordring. For det første kan det skje mye galt i løpet av et par måneder mens man venter på å komme til hos gjeldsrådgiverne hvis man allerede har store og alvorlige gjeldsproblemer, og de kan gå fra å være løsbare til ikke å bli det mens man venter. For det andre er det å søke om gjeldsrådgivning fra kommunen ofte en prosess som sitter langt inne hos mange, og hvis det er ventetid, mister de ofte motet i mellomtiden. I kommunene som vi har snakket med, varierer ventetiden mellom ca fire uker og fire måneder. Imidlertid har alle kapasitet til å ta hastesaker, som ofte omfatter situasjoner der familier står i fare for å miste sin bolig.

I Drammen har de omorganisert mye av arbeidet slik at en større del av saksbehandlingen foregår elektronisk og via telefon. I tillegg har mange brev blitt standardisert, og skyldner får kopier som vedkommende selv sender ut til alle kreditorer. Skyldner selv tar også imot alle svar og holder orden på all korrespondanse. Dette er et ledd i å ansvarliggjøre skyldner i prosessen, men det frigjør også tid for gjeldsrådgiverne. Fra å ha seks måneders ventetid er det så og si ingen ventetid på å komme til hos gjeldsrådgiverne i dag.

Mens noen kommuner mener de er rustet til å ta unna en større saksmengde hvis det skulle komme økonomiske nedgangstider som medfører økende omfang av økonomiske problemer blant folk, mener andre at det vil være vanskelig uten at det tilføres mer ressurser til tjenesten.

Siden forbruksgjeld utgjør en såpass stor del av folks gjeldsproblemer, er alle vi har intervjuet i dette prosjektet svært positive til innføring av et gjeldsregister. Dette vil gi kredittinstitusjonene en bedre mulighet til å ivareta frarådningsplikten sin ettersom det blir vanskeligere for dem som søker om kreditt, å skjule nystiftet gjeld. Det vil dermed forhindre at folk får stadig flere kredittkort og tar opp nye lån for å betale renter og avdrag på gamle lån. Det vil uansett alltid være muligheter for å "lure" systemet siden ubetalte regninger ikke vil vises, eller at man kan ta opp mange

forbrukslån samtidig. Uansett vil det være en stor forbedring i forhold til dagens situasjon, og det vil forhindre at folk tar på seg så store og u håndterlige gjeldsforpliktelser som det gjelds-rådgiverne er vitne til med dagens system.

5.3 Kommunenes bruk av startlånet

De boligsosiale ordningene fra Husbanken, som startlån og tilskudd til etablering, blir forvaltet av kommunens boligsosiale avdeling eller tilsvarende. I tillegg forvalter de også bostøtten mange steder, både den statlige og den kommunale hvis sistnevnte finnes. Boligsosial avdeling har ulike navn i de ulike kommunene, for eksempel boligavdelingen, boligetaten eller bolig tjenesten, og den kan også være organisert sammen med andre boligrelaterte tjenester som booppfølging. Hvor tjenesten er plassert i den kommunale organiseringen, varierer også. Dette er imidlertid ikke så viktig for tema i denne rapporten.

I intervjuene med boligsosial avdeling er det spesielt bruken av startlånet vi har spurt om, både når det gjelder kjøp av bolig og når det gjelder refinansieringssaker. Sett i forhold til at begge gruppene som startlånet brukes mot, kan karakteriseres som høyrisiko-grupper, har vi vært interessert i å få vite hvordan de vurderer risikoen i porteføljen sin, hvordan de balanserer det boligsosiale hensynet med risikohensynet og hvordan de jobber for å dempe eller forsikre mot ulike typer risiko blant startlåns mottakere.

En stor del av arbeidet med å dempe risiko gjøres i saksbehandlingsfasen der søkers situasjon og behov kartlegges. Bolig tjenesten gjør sine egne vurderinger av søkers betjeningsevne og –vilje. I tillegg skal boligen være nøktern og egnet. I noen kommuner har de faste grenser for hvor dyr boligen kan være, eller for hvor høy inntekt husholdet kan ha hvis de skal få startlån, mens det i andre kommuner utvises mer skjønn. I praksis er det kanskje ikke så stor forskjell. Det er større forskjell i hvem som defineres i målgruppen for startlånet og i hvilken grad varig vanskeligstilte er en prioritert gruppe som det jobbes aktivt opp mot. Både Oslo, Bergen, Hamar og Drammen har ulike leie-til-eie prosjekter med fokus på at kommunale leietakere skal få kjøpe bolig ved hjelp av startlån, og også i Fredrikstad blir startlånet stadig mer spisset mot varig vanskeligstilte hushold. I Malvik brukes startlånet nokså bredt, men unge uten barn blir bedt om å

spare selv. I Stavanger er det en relativt høy andel av samfinansieringssaker, 70 prosent, der startlånet utgjør den manglende egenkapitalen, og foreløpig er det ikke like stort fokus på boligeie blant varig vanskeligstilte hushold der.

En annen gruppe som i noen tilfeller også kan få startlån, er hushold som har opplevd en varig inntektsnedgang som for eksempel ved overgang fra arbeid til varig trygd. Det hender at denne gruppen henvender seg for å forhøre seg om startlån uten at de har kommet opp i store gjeldsproblemer, men for å forebygge nettopp dette. Hvis det kan forsvares på sosialfaglig grunnlag og boligen ikke er for dyr, vil i mange tilfeller kommunen kunne gå med på en refinansiering av boliglånet i en slik situasjon.

En viktig risikovurdering er hvilken kalkulasjonsrente og hvilke livsoppholdssatser som legges til grunn for boligavdelingen sine beregninger av lånebetjeningsevne. Husbankens anbefalte kalkulasjonsrente er p.t. 6,25 prosent, og Husbanken anbefaler også at SIFO-satsene legges til grunn for å beregne utgifter til livsopphold. Det hender imidlertid at disse anbefalingene fravikes, både ved at det brukes lavere kalkulasjonsrente og/eller at lavere livsoppholdssatser legges til grunn. Ofte begrunnes dette med at regnestykket ellers ikke går opp. Både kalkulasjonsrente og livsoppholdssatser legger imidlertid inn viktige buffere i husholdsbudsjettet for dem som skal kjøpe bolig, og det kan derfor være uheldig at disse krympes. Spesielt er det uheldig hvis sikkerhetsmarginene krympes hos dem som i utgangspunktet har minst å gå på, hvilket gjelder mange av husholdene som er i målgruppen for leie-til-eie-prosjekter.

Til en viss grad kan lave buffere i budsjettet forsvares hvis det er liten sjanse for at husholdet opplever inntektsnedgang, for eksempel hvis vedkommende mottar varig trygd, og hvis det i tillegg brukes lange fastrenter for å forsikre mot renteoppgang. Her varierer imidlertid praksis mye mellom kommunene, og det er ikke gitt at lavere buffere i regnestykket motsvares av utstrakt bruk av fastrente. I Drammen, Hamar, Malvik og Fredrikstad er fastrenter mye brukt, også de lengste fastrentene, og spesielt opp mot hushold som er varig trygdet og er i gruppen varig vanskeligstilte. I Bergen blir alle tilbudt fem års fastrente, men bare ca 30 prosent av startlåns-mottakerne tar imot tilbudet. I refinansieringssaker kan imidlertid fastrente være en betingelse for å få startlån. Lengre

fastrenteperioder enn fem år blir imidlertid ikke tilbudt. I Stavanger er fastrente lite brukt fordi startlånet i større grad er rettet mot dem som er i starten på sin boligkarriere og som forventes å flytte videre til en annen bolig innen et par år. Men hvis startlånet skal spisses mer mot varig vanskeligstilte hushold, anser de fastrente for å være et egnet virkemiddel for å forsikre mot renteoppgang i denne gruppen.

I noen kommuner brukes også tilskudd proaktivt for å legge inn en liten buffer for dem med svak økonomi. Både i Stavanger og Fredrikstad er dette nokså vanlig. I flere av de andre kommunene er de mer tilbakeholdne med å bruke tilskudd på kjøpstidspunktet, men det er heller et virkemiddel som blir holdt i bakhånd og tatt i bruk hvis eller når de ser at budsjettet blir for knapt.

Nedbetalingstid er et annet virkemiddel som kan skape en buffer for hushold med svak økonomi, enten ved at det i utgangspunktet legges til grunn en lang nedbetalingstid eller ved at nedbetalings-tiden strekkes hvis det oppstår problemer med å betjene lånet underveis. I Bergen er de mer restriktive ved at nedbetalingstiden maksimalt kan være 25 år og at den heller ikke blir strukket hvis det skulle oppstå behov for det.

Et annet virkemiddel for å dempe risiko som bare noen kommuner bruker, er å ha litt kontroll over hvilken bolig som blir kjøpt med startlån. I Fredrikstad og Malvik er de nøye på at prospekter på aktuelle boliger skal forevises boligetaten slik at kjøper ikke ender opp med et oppussingsobjekt vedkommende ikke har mulighet til å pusse opp, at det ligger store vedlikeholds-utgifter latent eller at det er en lavinnskuddsbolig der fellesutgiftene skyter i været når avdragsfri periode på fellesgjelden utløper. I Fredrikstad anser de borettslagsleiligheter for å være mindre risikable investeringer ettersom borettslaget ivaretar en større andel av vedlikeholdet enn tilfellet er i et sameie. I de andre kommunene ivaretar kjøper stort sett dette ansvaret selv.

I tillegg har noen kommuner personlige intervjuer av alle som søker om startlån for å vurdere risikoen. I kommunene vi har snakket med i dette prosjektet, ble dette gjennomgående gjort i Malvik og Fredrikstad og til dels også i Hamar. Her blir søkers økonomiske situasjon kartlagt, og andre relevante forhold trekkes også inn. I tillegg kartlegges motivasjonen for å eie og mulighetene for å ivareta et eierforhold, og grunnleggende kunnskap om

økonomiske forhold som å sette opp et husholdsbudsjett og overholde betalingsforpliktelser blir tatt opp.

Når det gjelder boligavdelingenes egne vurderinger av risikoen i porteføljen, peker de fleste på at det jevnt over er lite tap på startlånsordningen. Siden boligprisveksten har vært nesten uavbrutt de siste 20 årene, er imidlertid ikke dette så oppsiktsvekkende. Det viser imidlertid bare kommunens side av saken og ikke den risikoen som husholdet utsetter seg for ved å kjøpe bolig. Kommunene rapporterer imidlertid også om lave misligholdsrater og få saker der renter og avdrag går til inkasso. En grunn til dette kan være at boligavdelingen i de fleste tilfeller holder nokså tett oppsyn med betalingshistorikken til sine startlånskunder og har ulike virkemidler klare hvis det er tegn til betalingsproblemer.

Lindorff er en stor aktør på låneforvaltningssiden og forvalter startlånsordningen i alle kommunene vi intervjuet bortsett fra Bergen. I Bergen forvalter de selv alle faser av startlånet, også oppfølgingen av kundeforholdet etter at lånet er inngått.

Hvis en startlånskunde ikke betaler renter og avdrag ved forfall, vil det etter to ubetalte terminer gå en automatisk melding fra Lindorff til kommunen. I Bergen gjøres det inkassokjøringer annenhver måned for å få oversikt over hvor mange som ligger på etterskudd med betalingene. Det er litt ulik praksis med hvordan dette så følges opp. Noen steder sender kommunen brev til dem som er på etterskudd med betalingene, mens de andre steder er litt tettere på startlånskundene og gjerne tar kontakt på telefon. Noen startlånskunder tar også selv kontakt med kommunen hvis de får problemer med å betale renter og avdrag.

Det er flere ulike virkemidler som boligavdelingen har til rådighet for at startlånskunder skal komme à jour med boliglånet. Først vil det bli forsøkt å få til en avtale der de ubetalte terminene betales over en kort periode parallelt med at de ordinære innbetalingene fortsetter. Mer vanlig er det at det innvilges en avdragsfri periode slik at lånekunden har bedre mulighet til å ta igjen de forfalte terminene. Det er også vanlig at ubetalte terminer legges til hovedstolen og nedbetales over lånets resterende løpetid. I noen tilfeller kan kommunen også gå med på å strekke den totale nedbetalingsperioden. I flere av kommunene er det også aksept for

at det unntaksvis kan gis sosialhjelp for å dekke forfalte ubetalte renter, men ikke avdrag.

En annen kanal for å fange opp begynnende problemer med lånebetjeningene er NAV-kontoret. I Drammen nevnte de flere eksempler på at betalingsproblemer blir oppdaget ved at folk bruker trygden eller lønnen på å betjene låneforpliktelsene og så søker om sosialhjelp for å dekke livsoppholdsutgifter som mat og klær. I slike tilfeller hender det at saksbehandler hos NAV tar kontakt hvis de ser at vedkommende har startlån.

Selv om kommunene jevnt over gir uttrykk for at de ikke har store tap på startlån og vurderer risikoen som lav, gir de samtidig uttrykk for at kommunen ikke vil stå rustet til å bære eventuelle tap alene hvis det skulle komme en nedgangsperiode med økt mislighold av startlån. Selv om alle har tapsfond, er disse ikke store nok. Hvis den økonomiske situasjonen snur og boliger må selges med tap, ligger det en uuttalt forventning om at staten skal være med og bære disse kostnadene.

5.4 Samarbeid og koordinering mellom etatene

Gode fagmiljø og et godt samarbeid mellom de ulike etatene er grunnlaget for godt boligsosialt arbeid. I flere av kommunene vi intervjuet er det tett kontakt mellom de ulike etatene og de har god oversikt over hvem som kan hjelpe til i ulike typer saker slik at sakene ble sendt videre til rett instans. Faste møter og i noen tilfeller også fysisk samlokalisering legger grunnlaget for å samordne virkemidler for å løse komplekse saker. Ved at de ulike etatene har god kjennskap til hverandres ansvarsfelt, blir arbeidet mer effektivt.

Et annet viktig moment er informasjonsflyten mellom ulike etater og klargjøring av roller i forhold til hvem som skal gjøre hva i hvilken situasjon. Et godt eksempel på dette er melding fra tingretten om at en bolig er begjært tvangssolgt. I slike saker er det ofte tidspress for å løse saken hvis det er et mål at familien skal beholde boligen. Det er derfor viktig at det blir avtalt rutiner for hvem som skal motta melding, og hvordan denne skal følges opp. Hvis slike saker ofte løses ved hjelp av refinansiering med startlån, er det derfor viktig at de som sitter med startlån får beskjed tidlig og kan gå inn i saken. Tvangssalgsprosjektet i Bergen er et godt

eksempel på hvordan slike rutiner kan etableres. Hvis det er legalpant som utløser begjæringen om tvangssalg og dette vanligvis løses med sosialhjelp, enten som bidrag eller lån, er det derimot viktig at NAV-kontoret blir informert.

Et annet eksempel er melding om tvangsfravikelse, som er en av Namsmannens oppgaver, der det også er viktig at rett instans kommer på banen raskt for å prøve å løse saken.

5.5 Oppsummering og våre vurderinger

I dette kapitlet har vi sammenfattet praksis og erfaringer i syv kommuner basert på intervjuer med Namsmann, gjeldsrådgivning og boligavdelingen eller dem som forvalter startlånet.

Blant dem som søker om gjeldsordning, er det få som eier bolig, i motsetning til hva som har vært vanlig tidligere. Blant dem som eier bolig, får de aller fleste beholde den under gjeldsordning.

Gjeldssituasjonen for dem som søker om gjeldsordning og eier bolig, er imidlertid en annen i dag enn den var da gjeldsordningsloven kom i 1993. I dag er det sjelden at det er boliglånet som er problemet, og det er også sjelden misligholdt. I stedet er det som oftest mye og dyr forbruksgjeld som gjør at folk får alvorlige økonomiske problemer.

I forhold til offentlig gjeldsordning kan det være utfordrende hvis skyldner eier bolig og også har mye forbruksgjeld som gjerne har blitt misligholdt. Hvis boligen ble kjøpt for lenge siden er det normalt ledig friverdi slik at kreditorer kan begjære utleggspant. Hvis boligen skal beholdes under gjeldsordning er det et krav at pantesikret gjeld inntil 110 prosent av boligens verdi skal kunne rentebetjenes i gjeldsordningsperioden og tilbakebetales i sin helhet etter at gjeldsordningen er over. Fordi forbruksgjeld har høy rente, kan dette sette en stopper for at boligen kan beholdes under gjeldsordning.

Utleggssforretning, enten utleggstrekk eller –pant, kan også legge sterkt press på boligeiere. Utleggstrekk innebærer at utbetalt trygd eller lønn blir redusert slik at husholdet har mindre penger til å dekke de vanlige utgiftene. Dette skaper press i den privatøkonomiske situasjonen med fare for at annen gjeld misligholdes eller at husholdet pådrar seg ny gjeld for å dekke

løpende utgifter. Utleggspant betyr at krav er sikret i en formuesgjenstand, som oftest bolig. Hvis krav ikke innfris, er det overhengende fare for at boligen kan bli begjært tvangssolgt. Det er svært uheldig. Selv om situasjonen er slik at det ikke er økonomisk grunnlag for at boligen kan beholdes, er det uansett bedre at eier selger boligen selv fordi vedkommende da unngår stigma, trolig oppnår høyere pris og unngår gebyrer og salærer som påløper hvis boligen tvangsselges. Utleggsforretning er en god indikator på at husholdet har økonomiske problemer eller mangler økonomisk styring. Det kan derfor være en mulig kanal for å nå dem med begynnende økonomiske problemer og hjelpe dem til å ta grep om problemene før de vokser seg for store. Et par av kommunene vi intervjuet, har gjort noen forsøk på dette. Det gir gode resultater, men er ressurskrevende arbeid.

Gjeldsrådgivning er en kommunal tjeneste som er gratis for kommunens innbyggere. Gjeldsrådgiverne spiller en viktig rolle med å bistå folk i å ordne opp i sin økonomiske situasjon. Gjeldsrådgiverne gir først og fremst bistand og hjelp til å få oversikt over de økonomiske problemene og forstå hvor situasjonen bærer hen, og de skisserer ulike løsninger og hjelper folk til å forstå konsekvensene både av de ulike løsningene og av ikke å foreta seg noe. Det er både et lavterskeltilbud som hjelper til med enkle ting som å søke om betalingsutsettelse eller avdragsfrihet og et tilbud til dem med store, uoversiktlige og komplekse gjeldsproblemer. Gjeldsrådgiverne har ingen virkemidler direkte til sin disposisjon, men de har et tett samarbeid med de andre etatene som Namsmann (for gjeldsordning) og boligavdelingen (for startlån) og henviser folk videre når de ser at de vil kvalifisere for denne typen virkemidler. Ordninger som frivillig forvaltning og frivillig kredittspærre som kan brukes for å ta kontroll over privatøkonomiske situasjonen, er brukt i varierende grad i de syv kommunene vi har intervjuet, men erfaringene er overveiende positive, slik at det kan ligge et utnyttet potensiale i å bruke disse virkemidlene mer aktivt og systematisk. Ikke alle som har alvorlige gjeldsproblemer, kan hjelpes med én gang; for noen er beste løsning å vente til at gjelden blir gammel nok til å kvalifiserer for gjeldsordning, mens andre ikke er å regne som varig ute av stand til å betjene sin gjeld, selv om det bare er et tidsspørsmål før de blir det.

For gjeldsrådgivning kan det være et problem at det noen steder er lang ventetid for å komme til. For noen kan dette føre til at problemene blir verre mens de venter, mens andre kan miste motet og gi opp hvis de må vente lenge. Det er derfor en generell anbefaling at det jobbes med å få ned ventetiden, for eksempel slik det har blitt gjort i Drammen. Dette vil også bety bedre beredskap hvis det i fremtiden skulle bli en forverring i den økonomiske situasjonen slik at flere vil ha behov for bistand fra gjeldsrådgiverne.

Startlånet er et svært viktig virkemiddel for kommunene. I denne sammenheng er det spesielt muligheten for å refinansiere boliglånet med et startlån som kan gi varig hjelp til dem som står i fare for å miste boligen på grunn av misligholdt gjeld. Ved å refinansiere forbruksgjeld eller annen gjeld inn i boligen, får boligeiere restrukturert gjelden til gunstige vilkår slik at de faktisk klarer å betjene den. I tillegg opphører også faren for at boligen kan bli begjært tvangssolgt fordi det ikke lenger er ledig friverdi i boligen. Alle kommunen oppgir at startlånet brukt på denne måten har en viktig funksjon som sikkerhetsnett for boligeiere som får økonomiske problemer. Det varierer imidlertid noe om kommunene kun vil refinansiere gamle startlån eller om de også åpner for at andre, som i utgangspunktet ikke er i målgruppen for startlånet, også kan ha tilgang til denne typen refinansiering. Ofte vil det bli godtatt så lenge boligen er nøktern i forhold til husstandens behov og så lenge det kan forsvares på sosialfaglig grunnlag. At det bor barn i husstanden, kan være tilstrekkelig grunn. Refinansiering med startlån forutsetter imidlertid også at skyldner har økonomisk evne til å betjene et slikt lån.

I tillegg til refinansiering med startlån, jobbes det i flere av kommunene også aktivt for å muliggjøre boligeie for varig vanskeligstilte på boligmarkedet ved hjelp av fullfinansiering med startlån. Startlånet er lån til gunstige vilkår, og mange som normalt ikke har økonomi til å eie bolig, kan ha mulighet til å gjøre det med startlån, evt. i kombinasjon med tilskudd til etablering. Når det jobbes opp mot grupper som har svak økonomi, men også i saker med refinansiering, tar kommunene flere hensyn for å begrense risikoeksponering, både for kommunen som långiver og for låntaker som skal eie bolig. Det er imidlertid litt variasjon mellom kommunene i hvilke virkemidler de bruker og hvordan de bruker dem.

Når det gjelder å følge opp manglende terminbetalinger, virker alle å ha god kontroll på dette, og de følger opp låntakerne nokså tett for å få til en løsning mht. de manglende innbetalingene. Dette kan være å betale manglende terminer parallelt med ordinære terminbetalinger over en begrenset periode, eventuelt i kombinasjon med avdragsfrihet, at manglende terminbetalinger legges til lånesaldoen og betales over startlånets restløpetid eller i spesielle tilfeller at det gis sosialhjelp for å dekke forfalte renter mens forfalte avdrag legges til lånesaldoen.

Fastrente er et annet virkemiddel som kan virke risikodempende, spesielt nå som fastrenter er historisk lave. Dette er et særlig godt virkemiddel overfor dem som kjøper bolig med fast trygdeinntekt hvor man oppnår å forsikre mot renteoppgang samtidig som det er ingen inntektsrisiko. Dermed er det forutsigbare økonomiske forhold som gjør det mulig å eie selv med lav inntekt. Hvor aktivt fastrente brukes overfor startlånsinntakere, varierer imidlertid noe mellom kommune vi har intervjuet, og det varierer også hvor lange fastrenter som tilbys. Til en viss grad har det sammenheng med i hvor aktivt det jobbes opp mot gruppen av varig vanskeligstilte, men vi mener at dette er et virkemiddel som bør vurderes i større grad og brukes hyppigere, spesielt for dem som har lave men stabile (trygde)inntekter.

Tilskudd brukes noen steder proaktivt for å skape en liten buffer i budsjettet, mens det andre steder brukes reaktivt, dvs. at det er et virkemiddel som i utgangspunktet holdes tilbake men som tas i bruk der kommunen ser at eier ikke klarer å ivareta sine økonomiske forpliktelser over tid uten slik hjelp. Kommunene har begrensede midler til tilskudd, og det er en dyr måte å muliggjøre boligeie på. Det virker derfor fornuftig å være litt tilbakeholden med å tilby det og bruke det svært målrettet.

Individuell tilpasning av nedbetalingstid, og muligheten til å strekke nedbetalingstiden etter at startlånet er innvilget, er andre viktige risikodempende tiltak. Desto lengre løpetid, desto lavere er terminbeløpet, og desto lavere er derfor sjansen for at låntaker ikke skal klare å overholde sine betalingsforpliktelser, både når det gjelder startlånet og andre utgifter. Imidlertid tilsier lang nedbetalingstid at det tar lengre tid for låntaker å bygge seg opp friverdi i boligen. Det er noe varierende hvor lang nedbetalingstid som tillates og om det er mulig å strekke denne ytterligere etter at

lånet er inngått. Det er vår vurdering at lang nedbetalingstid er et velegnet virkemiddel for å muliggjøre boligeie for noen grupper med lave inntekter og at dette bør vurderes i større grad der det ikke allerede er i bruk.

I tillegg legger flere kommuner vekt på å intervju dem som søker om startlån for å kartlegge økonomiske forhold samt motivasjon og forutsetninger for å ivareta eier- og låneforholdet. Likeledes holder de oppsyn med hvilken bolig som kjøpes, enten ved å gjennomgå prospektet eller snakke med megler, for å forsikre seg om at det ikke er skjulte kostnader forbundet med boligen som kjøper ikke har tatt høyde for og ikke har budsjett til. Dette er ressurskrevende, men i de kommunene hvor dette gjøres, anser de det for å være en viktig del av totalpakken for å dempe risiko for begge parter.

Ordninger som frivillig forvaltning og frivillig kredittsperre er allerede blitt omtalt ovenfor, men disse brukes aktivt i forbindelse med startlånet i flere kommuner, både ved kjøp og refinansiering. Erfaringene er overveiende positive slik at det kan ligge et uutnyttet potensiale i å bruke disse virkemidlene mer aktivt og systematisk også i forbindelse med startlånet.

Det er vårt overordnede inntrykk at kommunene vi har intervjuet gjør mye godt arbeid for å ivareta boligeiere og dempe risiko både for boligeiere og for kommunen som kreditor for startlånet. Det er imidlertid variasjoner både i hvilke virkemidler som brukes og i tillegg også i samordning, kommunikasjon og informasjonsflyt mellom ulike etater. Etter vår vurdering ligger det uutnyttede muligheter til kunnskapsoverføring mellom kommuner i å systematisere eksempler på beste praksis og legge til rette for at kommuner kan lære av hverandre. Kanskje bør det på noen felter også komme sterkere føringer fra Husbanken når det gjelder bruk av ulike risikodempende virkemidler slik at potensialet tas ut og praksis blir mer ensrettet i landets mange kommuner.

6 Bostøtten som sikkerhetsnett for boligeiere

6.1 Innledning

Bostøtteordningen er den boligsosiale ordningen som når flest husstander med 110 400 mottakere i september 2013. Av disse er i underkant av 20 000 boligeiere. Den statlige bostøtteordningen skal sikre husstander med lave inntekter og høye bokostnader en egnet bolig. Den skal både hjelpe folk til å skaffe seg en bolig og holde på den ved tap av inntekt eller ved økte boutgifter.

Bostøtten er ikke primært en inntektssikringsordning, men det er et uttalt mål at den skal bidra til at folk kan beholde boligen ved inntektsbortfall eller økte boutgifter. Ettersom bostøtteordningen også omfatter dem som bor i eid bolig, utgjør den potensielt et viktig sikkerhetsnett for boligeiere. Dette gjelder spesielt etter omleggingen i 2009 der kravet til trygde- eller pensjonsinntekt for husstander uten barn, samt noen fysiske krav til boligen, ble fjernet. I dag er bostøtteordningens nedslagsfelt derfor bredere og ordningen favner i prinsippet flere husstander som tidligere var ekskludert.

I NOU 2011:15 *Rom for alle* ble det påpekt at satsene for egenandel og boutgiftstak, til tross for at de justeres hvert år, ikke blir justert i takt med boligprisutviklingen, verken på eie- eller leiemarkedet. Etter mange år med høy boligprisvekst kan det derfor tenkes at det over tid har oppstått et gap mellom det boutgiftsnivået som bostøtten vil bidra til å dekke og det boutgiftsnivået ulike grupper av boligeiere har, og et tilsvarende gap mellom det inntektsnivået som gir rett på bostøtte og det inntektsnivået som en boliginvestering krever. Dette synes spesielt å gjelde barnefamilier. I bostøttereformen i 2009 ble ytelsene og inntektsgrensene for denne gruppen økt. En evaluering av reformen konkluderte likevel

med at ordningen fortsatt ikke fungerte godt nok for barnefamilier, og det ble anbefalt å øke boutgiftstaket for store husstander (Nordvik m.fl., 2011). Også boligutvalget trakk frem at barnefamilier som gruppe ikke er godt nok dekket gjennom bostøtten. I tillegg har flere forskningsarbeider har vist at det er liten overlap mellom inntekten en barnefamilie må ha for å betjene et boliglån for en passende bolig, og den inntekten som husstanden kan ha for å kvalifisere til bostøtte (Barlindhaug og Astrup, 2008; Aarland, 2011; Aarland, 2012).

Vi vet lite om hvilken rolle bostøtten har som sikkerhetsnett for boligeiere. Forfatterne kjenner ikke til noen lignende arbeider der man har prøvd å kartlegge hvem som kan dra nytte av bostøtten i økonomiske nedgangstider og hvor stor kompensasjon bostøtten i så fall vil utgjøre. I dette kapittelet foretar vi derfor en grundig gjennomgang av bostøtteordningen og dens rekkevidde med ambisjon om å frembringe nettopp denne typen kunnskap.

For å systematisere analysene skiller vi mellom boligeiere som allerede mottar bostøtte, og boligeiere som per i dag ikke mottar bostøtte, men som potensielt kan kvalifisere for ordningen hvis de opplever perioder med inntektsbortfall. En slik gjennomgang vil gi en oversikt over både hvilke typer husstander som eventuelt vil kunne nyttiggjøre seg bostøtteordningen i en vanskelig økonomisk situasjon, og i hvilken grad denne støtten vil være tilstrekkelig. I tillegg skiller vi mellom bostøttens sikringsfunksjon ved økte boutgifter, fortrinnsvis en renteøkning, og ved reduserte inntekter, som vi operasjonaliserer med arbeidsledighet.

Per i dag har over halvparten av boligeiere med bostøtte boutgifter som er høyere enn boutgiftstaket.³² Det betyr at ved et utgiftssjokk som en renteøkning vil flertallet av dagens boligeiere som allerede mottar bostøtte, ikke motta noe høyere beløp for å kompensere for de økte boutgiftene. Ved renteøkning vil heller ikke nye mottakere komme inn under ordningen siden de fortsatt vil ha for høy inntekt til å kvalifisere for bostøtte. Bostøtten vil derfor trolig spille en begrenset rolle som sikkerhetsnett for boligeiere når det gjelder risikoen for økte renter.

³² 58 prosent av bostøttemottakere i ikke-leide boliger ifølge Husbankens 1. Kvartalsrapport 2013.

Når det gjelder risiko for inntektsbortfall, er flertallet av bostøttemottakerne varig trygdet og sånn sett forskånet fra denne risikoen. For dem som har arbeidsinntekt eller mottar midlertidige trygdeytelser, er det imidlertid en signifikant risiko for inntektsbortfall selv om den for sistnevnte gruppe ikke nødvendigvis vil sammenfalle med økonomiske nedgangstider. For dem som har lav arbeidsinntekt, er imidlertid risikoen for redusert inntekt, enten ved arbeidsledighet eller ved redusert stillingsbrøk, høyst reell og kanskje også høyere enn for arbeidstakere med høyere inntekter. Men også arbeidstakere med høyere inntekter er utsatt for en viss risiko for arbeidsledighet, særlig hvis den økonomiske situasjonen endrer seg.

For dem som allerede mottar bostøtte, vil denne klart representere et sikkerhetsnett ved redusert inntekt, men det er uvisst hvor mye den vil kompensere for inntektsbortfallet. For dem som i dag ikke mottar bostøtte, er det uvisst både under hvilke forutsetninger de vil komme inn under ordningen, og i hvilken grad bostøtten vil kompensere for inntektsbortfallet.

Vi bruker bostøtteregisteret som datagrunnlag for våre analyser av boligeiere som allerede mottar bostøtte. I tillegg vil vi illustrere bostøttens nedslagsfelt ved å typifisere ulike typer boligeiere (husholdningssammensetning/inntekt/bostedskommune) som i utgangspunktet ikke oppfyller kriteriene for å motta bostøtte og simulere i hvilken grad de vil komme innunder bostøtteordningen ved ulike scenarier av arbeidsledighet. Resultatene vil illustrere hvordan bostøtten i praksis fungerer som et sikkerhetsnett for boligeiere, både de som er og de som ikke er å betrakte som økonomisk vanskeligstilte. Analysene vil besvare følgende tre spørsmål:

1. Hvor mange bostøttemottakere vil få høyere bostøtte ved en renteøkning og/eller inntektsbortfall?
2. Hvilke grupper av boligeiere som per i dag ikke mottar bostøtte, kan ha mulighet til å kvalifisere for bostøtte ved inntektsbortfall (arbeidsledighet)?
3. Hvor stor andel av boutgiftene, eller økningene i boutgiftene, og inntektsbortfallet vil kompenseres med bostøtten?

6.2 Utrekning av bostøtten

Bostøtten i Norge er en typisk gap-formel der bostøtten dekker en viss prosentandel av differansen mellom totale boutgifter og egenandelen. Kun boutgifter inntil et visst tak vil bli godkjent og inkludert i beregningen av bostøtte. Egenandelen blir beregnet ved hjelp av en formel som tar hensyn til antallet personer i husstanden og den totale skattbare inntekten i husstanden.³³ For boligeiere dekkes 70 prosent av differansen.³⁴ En detaljert fremstilling av hvordan bostøtten beregnes, er inkludert i Vedlegg 1.

Den øvre inntektsgrensen for bostøtte avhenger av boutgiftstaket for husstanden, som igjen avhenger av antallet personer i husstanden, hvilken kommune husstanden bor i og om boligen er tilpasset husstandsmedlemmers spesielle behov.³⁵ Inntektsgrensene bestemmes indirekte ved den inntekten der differansen mellom boutgiftstaket og egenandelen, multiplisert med dekningsprosenten, er lik minste utbetalte bostøtte, som p.t. er 300 kr per måned. Øvre inntektsgrenser etter kommunegruppe³⁶ og antall personer i husstanden er vist i Figur 7-1.

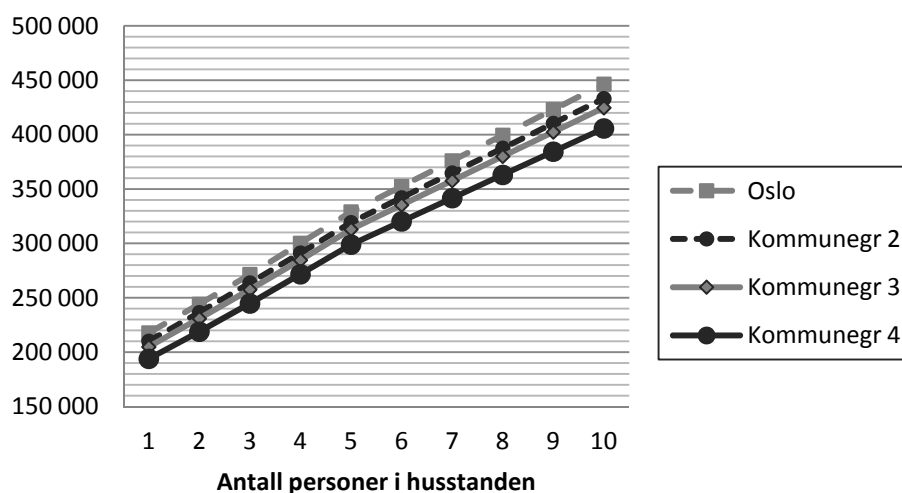
³³ Husstander med ung ufør har en lavere egenandel, gitt samme boutgifter.

³⁴ For leietakere i kommunale leieboliger er satsen 80 prosent.

³⁵ Husstander som bor i spesialtilpasset bolig, der minst ett av husstandsmedlemmene har behov for slik bolig, har et boutgiftstak som ligger 4500 kr høyere enn andre husstander.

³⁶ Kommunegruppe 1 er Oslo. Kommunegruppe 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum. Kommunegruppe 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes. Kommunegruppe 4 omfatter alle andre kommuner.

Figur 6.1 Øvre inntektsgrenser for bostøtte ved dekningsprosent 70.
Husstander uten ung ufør og uten spesialtilpasset bolig.



Bostøttebeløpet beregnes på grunnlag av siste tilgjengelige ligningsinntekt for de aller fleste, hvilket betyr inntekten fra et halvt til halvannet år tilbake. I tilfeller der faktisk inntekt er mer enn 10 prosent lavere enn siste tilgjengelige inntekt, er det anledning til å bruke faktisk inntekt i stedet, men dette må bostøttemottakeren søke særskilt om. Når det gjelder økte boutgifter, må også søker selv melde fra om dette.³⁷ I tidligere versjon av Veileder bostøtte HB 9.B.12 var det dessuten et krav om at inntektsnedgangen måtte være av en viss varighet, å forstå som minst ett år, men i den nye versjonen av Veileder bostøtte av januar 2013 er dette kravet tatt bort. Etter de nye reglene kan det derfor søkes om bostøtte hvis man opplever en periode med arbeidsledighet, som typisk vil være av forbigående art og vare kortere enn ett år. Et nytt krav om å anslå årets totale inntekt er imidlertid introdusert. Hvis anslått årsinntekt overstiger den øvre inntektsgrensen i bostøtteordningen med mer enn 50 000 kroner, vil ikke søker være berettiget til noe bostøtte gjennom året, heller ikke i måneder med redusert inntekt. Hvis anslått årsinntekt ikke overstiger den øvre inntektsgrensen med mer enn 50 000 kr, har vi

³⁷ Unntatt dem som har lån direkte fra Husbanken, for eksempel grunnlån. Endringer i boutgiftene (renter og avdrag) blir da automatisk rapportert til bostøtteforvaltningen, og bostøtteutbetalingen blir endret tilsvarende.

tolket reglene dithen at bostøttebeløp per måned beregnes på basis av utbetalte dagpenger for den gitte måneden.³⁸ Det vil si at så lenge man oppfyller de to inntektsvilkårene, mottar man bostøtte alle månedene man er arbeidsledig, men at antallet måneder man må være arbeidsledig for at inntektsvilkåret skal være oppfylt, nødvendigvis vil variere med inntekten.

Boutgiftene for boligeiere vil i bostøttesammenheng først og fremst være renter og avdrag på boliglån. I tillegg kan husleie som dekker felleskostnader, inkluderes for dem som bor i sameier eller borettslag. For boligeiere som ikke betaler husleie, legges det til et sjablonmessig beløp på 1000 kr per måned som er ment å dekke ytre vedlikehold og forsikring av boligen. Dessuten godkjennes kommunale avgifter, eventuell festeavgift og eventuell eiendoms-skatt som boutgift. Alders-, uføre- og etterlattepensjonister får i tillegg et sjablonsmessig tillegg på 6000 kr per år for å dekke utgifter til oppvarming der dette ikke er inkludert i felleskostnadene.

De maksimale boutgiftene som kan legges til grunn for beregning av bostøtten, avhenger av hvilken kommune husstanden bor i som vist i tabell 6.1. Kommunene er delt inn i fire grupper som representerer ulike boutgiftsnivåer der høyest total boutgift aksepteres for Oslo, i gruppe to følger de største byene (Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger) og Bærum, i gruppe tre følger Kristiansand, randkommunene rundt Oslo (Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker og Nesodden) samt Sola og Sandnes og i gruppe fire følger alle andre kommuner. I tillegg justeres boutgiftstaket etter antall personer i husstanden.

³⁸ Personlig kommunikasjon med Steinar Østerby, Husbanken.

Tabell 6.1 *Boutgiftstak etter antall personer i husstanden og kommune i 2013. Bolig uten spesialtilpasning.*

Ant. pers.	Oslo	Kommunegr 2	Kommunegr 3	Kommunegr 4
1	83 000	76 000	71 000	61 000
2	87 500	80 500	75 500	65 500
3	92 000	85 000	80 000	70 000
4	96 500	89 500	84 500	74 500
5+	101 000	94 000	89 000	79 000

Boutgiftstakene kan omregnes til hvor stort boliglån de tilsvarer. Dette er vist i Tabell 6.2. Tallene er beregnet på grunnlag av et boliglån med løpetid 20 år og en rentesats på fire prosent. Ingen andre boutgifter er hensyntatt slik at det maksimale boliglånet reelt sett vil være noe lavere. Boutgiftstakene tilsvarer forholdsvis beskjedne boliglån, spesielt for husstander med flere medlemmer. Det betyr at boliglånssummer utover dem som er vist i tabellen, ikke vil gi utslag i økt bostøtte. De maksimale boutgiftene representerer dermed boliger som i de fleste kommunene ligger langt under dagens prisnivå.

Tabell 6.2 *Maksimalt boliglån som tilsvarer de respektive boutgiftstakene etter antall personer i husstanden og kommune i 2013. Bolig uten spesialtilpasning.*

Ant. pers.	Oslo	Kommunegr 2	Kommunegr 3	Kommunegr 4
1	1 136 000	1 040 000	971 000	833 000
2	1 198 000	1 102 000	1 033 000	895 000
3	1 260 000	1 163 000	1 095 000	957 000
4	1 322 000	1 225 000	1 157 000	1 019 000
5+	1 383 000	1 287 000	1 218 000	1 081 000

6.3 Bostøttens kompensasjon ved endringer i inntekt eller boutgifter

6.3.1 Simulering på husstander som allerede mottar bostøtte

Av de knapt 20 000 boligeierne som mottok bostøtte i september 2013, bestod 69 prosent av én person med en varig trygdeytelse, se Tabell 6.3. I denne gruppen er sjansen for et inntektsfall lik null hvis man ser bort fra andre inntektskilder enn trygdeytelsen. Hushold med to eller flere medlemmer som også er klassifisert som mottakere av faste trygdeytelser, utgjør seks prosent av utvalget. Disse kan være noe eksponert for risiko for inntektsreduksjon ettersom ikke alle husstandsmedlemmene nødvendigvis mottar trygdeytelser, men noen kan være lønnsmottakere.³⁹ I tillegg kan samlivsbrudd utløse en inntektsreduksjon for dem som er etablert i parforhold. Boligeiere som mottar enten midlertidige trygdeytelser eller ingen trygdeytelser,⁴⁰ utgjør 24 prosent av utvalget. Det er disse to gruppene som i høyest grad har risiko for å oppleve inntektsbortfall, enten ved overgang fra midlertidige til varige ytelser for førstnevnte eller i form av perioder med arbeidsledighet eller overgang fra lønnet arbeid til trygdeytelser for sistnevnte.

³⁹ En manuell gjennomgang av inntektskildene for hvert husstandsmedlem avslører imidlertid at inntekten i overveiende grad synes å komme fra faste trygdeytelser også på husholdsnivå.

⁴⁰ Trolig har noen av husstandene som ikke mottar trygdeytelser, sosialhjelp som hovedinntektskilde ettersom de har svært lav registrert inntekt.

Tabell 6.3 *Antall boligeiere med bostøtte etter antall personer i husstanden og inntektskilde. September 2013.*

Antall personer	Unge uføre	Uføre	Pensjonister	Midl. trygd	Ikke trygd	Totalt
1	3 702	3 708	6 071	969	839	15 289
2	209	507	108	520	703	2 047
3	99	170	52	392	568	1 281
4	41	54	27	187	279	588
5	16	22	6	81	115	240
6+	15	16	5	40	83	159
Totalt	4 082	4 477	6 269	2 189	2 587	19 604

Siden vi skal undersøke i hvilken grad bostøtten vil kompensere for enten inntektsbortfall eller boutgiftsøkning, har vi tabulert diverse boutgifter etter inntektskilde i Tabell 6.4. Totalt sett har tre av fire boligeiere med bostøtte boliglån. I tillegg betaler to av tre felleskostnader til borettslaget eller sameiet, der betjening av felleslån kan være inkludert. I overkant av en tredel av boligeierne har samlede boutgifter under boutgiftstaket slik at en eventuell boutgiftsøkning vil bli delvis kompensert av en økning i bostøtten. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike gruppene basert på inntektskilde. Blant pensjonistene har kun i overkant av halvparten boliglån og er dermed eksponert for endringer i renten. Imidlertid har også halvparten av pensjonistene samlede boutgifter som er lavere enn boutgiftstaket, og de vil dermed motta økt bostøtte hvis rentene skulle stige. For de andre gruppene er andelen med boliglån betydelig høyere, mellom 82 og 88 prosent. En eventuell renteøkning vil dermed ha større konsekvenser for deres økonomiske situasjon sammenlignet med alderspensjonistene. Samtidig er andelen som har samlede boutgifter under boutgiftstaket også lavere slik at økt bostøtte i mindre grad vil kompensere for de økte boutgiftene.

Blant boligeiere som allerede mottar bostøtte, er derfor den økonomiske risikoen ulikt fordelt ved at alderspensjonistene tilsynelatende har lavest risiko siden andelen med boliglån er lavest og andelen med boutgifter under boutgiftstaket er høyest. I en mellomposisjon kommer hushold med uføretrygd der risikoen for inntektsbortfall også er liten, men der en større andel har boliglån,

og der en høyere andel av husstandene har boutgifter som allerede ligger over boutgiftstaket. Høyest økonomisk risiko har gruppen av bostøttemottakere som har midlertidige eller ingen trygdeytelser og dermed er eksponert for inntektsbortfall. I tillegg er også andelen med boliglån høy, og andelen med boutgifter under tak er lav slik at de som gruppe også er mest utsatt ved en eventuell renteoppgang.

Tabell 6.4 *Inntektskilde og boutgifter for boligeiere. September 2013.*

Inntektskilde	N	Andel	Andel med boliglån	Andel med fellesutgifter	Andel med boutgift < tak
Unge uføre	4 082	21 %	88 %	69 %	23 %
Uføre	4 477	23 %	82 %	60 %	38 %
Pensjonister	6 269	32 %	52 %	72 %	51 %
Midl. trygd	2 189	11 %	88 %	61 %	27 %
Ikke trygd	2 587	13 %	86 %	61 %	28 %
Totalt	19 604		75 %	66 %	36 %

Inntektsbortfall – hushold med midlertidige eller ingen trygdeytelser

I dette avsnittet undersøker vi i hvilken grad bostøtten vil kompensere for redusert inntekt for de to gruppene av bostøttemottakere som kan oppleve inntektsreduksjon, nemlig de med midlertidige eller ingen trygdeytelser. Selv om bostøtten primært skal dekke boutgifter og ikke være en inntektssikringsordning, vil en eventuell økning i bostøtten bidra til at husstanden kan beholde sin bolig hvis inntekten faller, i tråd med intensjonen i ordningen. Siden inntektsbortfallet kan ha ulike årsaker – overgang fra arbeidsavklaringspenger (AAP) til varig trygd, en periode med arbeidsledighet eller redusert stillingsbrøk – eksemplifiserer vi inntektsbortfallet som en prosentvis inntektsreduksjon av ulik størrelse. For at den reduserte inntekten skal legges til grunn for bostøtteberegningen, må inntektsnedgangen være slik at estimert årsinntekt er minst 10 prosent lavere enn sist tilgjengelige ligningsinntekt. Husstander som er omfattet av overgangsordningen for bostøtten og etter ny bostøtteberegning ikke er berettiget til å motta bostøtte, er utelatt fra beregningene.⁴¹

⁴¹ Omfatter 102 hushold. I tillegg ble 45 observasjoner utelatt fordi det opprinnelige bostøttebeløpet ikke kunne replikeres.

Vi har beregnet effektene av inntektsreduksjoner på 10, 25 og 37,6 prosent der sistnevnte tilsvarer den prosentvise dekningen i arbeidsledighetstrygden.⁴² Resultatene er vist i Tabell 6.5. I utgangspunktet er gjennomsnittlig husstandsinnkomst for denne gruppen 145 000 kr, og gjennomsnittlig bostøtte per måned er 2 158 kr.

Hvis inntekten faller med henholdsvis 10, 25 eller 37,6 prosent, vil bostøtten i gjennomsnitt øke med henholdsvis 292 kr, 536 kr og 673 kr per måned. Dette tilsvarer prosentvise økninger i bostøtten på 27, 50 og 60 prosent. Imidlertid ser vi at den økte bostøtten kompenserer for mellom 13 og 21 prosent av inntektsbortfallet. Dette må karakteriseres som lavt, selv om bostøtten ikke primært skal erstatte inntekt. Imidlertid vil boligeiere i denne gruppen være hushold som i utgangspunktet har beskjedne inntekter, og som derfor har lav økonomisk margin og begrenset evne til å tåle alle typer negative økonomiske sjokk. Bostøttens kompensasjon ved inntektsbortfall vil derfor være svært viktig for husholdsbudsjettet. Tatt i betraktning at bostøtten skal bidra til å dekke boutgifter og ikke være en generell sikkerhet mot inntektsbortfall kan man imidlertid forstå at dekningsgraden aldri kan være veldig høy heller.

Tabell 6.5 viser også at dekningsgraden er lavere, desto større andel av inntekten som faller bort. Det kan synes mer oppsiktsvekkende fordi andelen boutgiftene utgjør av de totale husholdsutgiftene, trolig vil være den samme uansett hvor stort inntektsbortfallet er, og dekningsgraden derfor kanskje burde være den samme. Når det gjelder andelen av boutgiftene som dekkes av bostøtten, var denne i gjennomsnitt 30 prosent før inntektsbortfallet. Når inntekten reduseres, øker denne til henholdsvis 34, 37 og 39 prosent.

⁴² Dagpenger beregnes til 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget. Husstander med barn får et tillegg per barn på 4420 kr per år. Vi har ikke tatt hensyn til ferietillegg, heller ikke eventuelle feriepenger som ble opptjent foregående år og blir utbetalt i juni.

Tabell 6.5 *Bostøttens kompensasjon ved inntektsbortfall. Gjennomsnittlige verdier.*

	Inntektsbortfall i prosent		
	10 %	25 %	37,6 %
Inntektsbortfall kr	14 496	36 241	54 506
Bostøtteøkning kr (per måned)	292	536	673
Prosentvis økning i bostøtte	27 %	50 %	60 %
Andel inntektsbortfall dekket av økt bostøtte	21 %	15 %	13 %
Bostøttens dekning av boutgifter før	30 %	30 %	30 %
Bostøttens dekning av boutgifter etter	34 %	37 %	39 %

Boutgiftsøkning – alle hushold

Blant bostøttemottakerne har tre av fire boligeiere boliglån. For dem vil en renteøkning bety økte boutgifter. I tillegg betaler to av tre felles fellesutgifter der betjening av fellesgjeld kan være en komponent. Dermed kan hushold også være indirekte eksponert for renterisiko. Imidlertid så vi i Tabell 6.4 at kun 36 prosent av husholdene som mottar bostøtte, har boutgifter som er lavere enn boutgifter. Av disse igjen er det bare 61 prosent som har boliglån. Av nær 20 000 bostøttemottakere som eier bolig, er det derfor bare i overkant av 4 300 som både er sterkt eksponert for renterisiko og som vil kunne få økt bostøtte hvis rentene stiger.

Vi simulerer likevel økte boutgifter for alle 7 100 hushold som har samlede boutgifter under boutgiftstaket. Husstander som er omfattet av overgangsordningen for bostøtten og etter ny bostøtteberegning ikke er berettiget til å motta bostøtte, er imidlertid utelatt fra beregningene.⁴³

I bostøtteregisteret er det ikke oppgitt hvor stort boliglån hvert enkelt hushold har, slik at man ikke kan simulere effekten av en gitt renteøkning direkte. Vi har derfor beregnet effektene av en boutgiftsøkning tilsvarende 500 kr, 1000 kr, 1500 kr og 2000 kr. En boutgiftsøkning på 1000 kr per måned tilsvarer den årlige ekstrautgiften av ett prosentpoengs økning i rentesatsen for et lån på 1,2 millioner kroner eller 0,5 prosentpoengs økning i

⁴³ Omfatter 510 hushold. I tillegg ble 91 observasjoner utelatt fordi det opprinnelige bostøttebeløpet ikke kunne replikeres.

rentesatsen for et lån på 2,4 millioner kr. En boutgiftsøkning per måned på 2000 kr tilsvarer to prosentpoengs renteøkning for et lån på 1,2 millioner eller ett prosentpoengs renteøkning for et lån på 2,4 millioner.

Resultatene av de simulerte boutgiftsøkningene er vist Tabell 6.6 for fire nivåer av økte boutgifter. Husholdene er gruppert etter inntektskilde. For hver økning av boutgifter vises gjennomsnittlig bostøtteøkning i kroner, gjennomsnittlig prosentvis økning i bostøtten, samt hvor stor andel av boutgiftsøkningen som økningen i bostøtten utgjør.

Tabellen viser at bostøtteøkningen i kroner er høyere, desto mer boutgiften øker, som er nokså naturlig. For en boutgiftsøkning på 500 kr per måned, stiger bostøtten i gjennomsnitt med i underkant av 300 kr per måned. For en boutgiftsøkning på 2000 kr per måned øker bostøtten i gjennomsnitt med mellom 500 og 800 kr, avhengig av inntektskilde.⁴⁴ Når boutgiftene stiger med et stadig høyere beløp, er det flere og flere som når boutgiftstaket og derfor øker bostøtten mindre når vi hever boutgiftsøkningen fra 1500 kr til 2000 kr enn når vi hever den fra 500 kr til 1000 kr. Bostøtten stiger også i prosent. Mens forskjellene mellom innteksgruppene målt i kroner øker når boutgiftsøkningen stiger, blir den prosentmessige økningen i bostøtten jevnere.

Tabellen viser også dekningsgraden for bostøtten ved en boutgiftsøkning, dvs. hvor stor andel av de økte boutgiftene som kompenseres av økt bostøtte. For en boutgiftsøkning på 500 kr utgjør økt bostøtte mellom 54 og 60 prosent av de økte boutgiftene. For en boutgiftsøkning på 2000 kr per måned, kompenseres imidlertid bare mellom 25 og 40 prosent. Vi ser dermed at kompensasjonsandelene er fallende i boutgiftsøkning, men også at forskjellene mellom ulike grupper basert på inntektskilde øker.

Likeledes som vi kommenterte for simuleringen av inntektsbortfallet, synes kompensasjonsgraden som bostøtten gir ved boutgiftsøkning, å være noe lav gitt at hushold som i utgangspunktet mottar bostøtte, har lave inntekter og dermed lite

⁴⁴ Husstander med ung ufør har en annen beregning av egenandelen ved at inntektsavkortningen slår inn ved høyere inntekt. Dette medfører både høyere bostøttebeløp for en gitt inntekt og at inntektsgrensen er høyere.

spillerom i sin økonomiske hverdag. En stor boutgiftsøkning på 2000 kr, der kanskje bare 800 kr blir dekket av økt bostøtte kan representere en faretruende stor ekstraavgiftspost for økonomisk sårbare hushold. Dette er viktig å ha i mente når man diskuterer boligeie blant husstander med lave inntekter og hvordan man skal redusere risikoen i slike tilfeller, både for boligeier selv og for kommunen som kreditor. Resultatene her peker på at bostøtte kun i begrenset måte forsikrer mot renterisiko, og at en lav fastrente derfor kan være desto viktigere.

Tabell 6.6 *Bostøttens kompensasjon ved boutgiftsøkning for hushold med boutgifter under boutgiftstaket. Gjennomsnittlige verdier.*

Inntektskilde	<u>Boutgiftsøkning 500 kr</u>			<u>Boutgiftsøkning 1000 kr</u>		
	Økning i bostøtte (kr)	Økning i bostøtte (prosent)	Andel av boutg. økning dekket av økt bostøtte	Økning i bostøtte (kr)	Økning i bostøtte (prosent)	Andel av boutg.økning dekket av økt bostøtte
Ung ufør	270	34 %	54 %	402	42 %	40 %
Ufør	293	31 %	59 %	484	43 %	48 %
Alderspensjon	302	36 %	60 %	511	48 %	51 %
Midl. trygd	290	25 %	58 %	485	37 %	49 %
Ikke trygd	301	22 %	60 %	517	34 %	52 %

Inntektskilde	<u>Boutgiftsøkning 1500 kr</u>			<u>Boutgiftsøkning 2000 kr</u>		
	Økning i bostøtte (kr)	Økning i bostøtte (prosent)	Andel av boutg. økning dekket av økt bostøtte	Økning i bostøtte (kr)	Økning i bostøtte (prosent)	Andel av boutg.økning dekket av økt bostøtte
Ung ufør	463	43 %	31 %	492	43 %	25 %
Ufør	599	45 %	40 %	659	45 %	33 %
Alderspensjon	635	49 %	42 %	696	49 %	35 %
Midl. trygd	609	40 %	41 %	683	41 %	34 %
Ikke trygd	674	39 %	45 %	791	40 %	40 %

6.3.2 Simulering på husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte

Det er tre kriterier som må være oppfylt for at husstander som i utgangspunktet ikke faller inn under bostøtteordningen, kan få bostøtte hvis de opplever en midlertidig inntektsnedgang. For det første kan inntekten i månedene med redusert inntekt, omregnet til årsinntekt, ikke overstige inntektsgrensene for bostøtten som vist i Figur 6.1. For det andre må inntektsnedgangen være slik at estimert årsinntekt er minst 10 prosent lavere enn sist tilgjengelige ligningsinntekt hvis faktisk inntekt skal legges til grunn for beregningen av bostøtte. For det tredje er det slik at man bare kan motta bostøtte hvis anslått årsinntekt ikke overstiger øvre inntektsgrense for bostøtten med mer enn 50 000 kr.

For husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte, antar vi at inntektsnedgangen skyldes arbeidsledighet og skisserer analysene utfra dette. Dagpenger ved arbeidsledighet blir regnet ut som 62,4 prosent av inntekten i grunnlagsperioden,⁴⁵ og inntekt inntil seks G medregnes i beregningsgrunnlaget.⁴⁶ For å kvalifisere for bostøtte må den utbetalte ledighetsstrygden per måned være lav nok for å komme under inntektsgrensen vist i Figur 6.1, dvs. at dagpengegrunnlaget ikke kan være for høyt. I tillegg må anslått årsinntekt være minst 10 prosent lavere enn sist tilgjengelige årsinntekt for at faktisk inntekt skal legges til grunn for bostøtteberegningen, dvs. at ledighetsperioden må være av en viss varighet. Dessuten vil lengden på arbeidsledighetsperioden være avgjørende for om man kan få bostøtte eller ei i de månedene man faktisk er uten inntektsgivende arbeid fordi total estimert årsinntekts må være lavere enn inntektsgrensen + 50 000 kr.

⁴⁵ I tillegg mottar husstander med barn barnetillegg for hvert barn tilsvarende 4420 kr per barn per år.

⁴⁶ 6 G tilsvarer 511 470 kr per november 2013. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle andre typer kompensasjon ved arbeidsledighet. I tillegg må inntekt siste år være minst 1,5 G, eller gjennomsnittlig inntekt siste tre år være minst 1 G for å kvalifisere til arbeidsledighetsstrygd.

Forholdet mellom bostøttens inntektsgrenser og dagpengegrunnlag ved arbeidsledighet

I Figur 6.1 viste vi hvordan inntektsgrensene i bostøtteordningen, dvs. husholdsinntekten der bostøtten blir redusert til null kroner, varierer med antallet personer i husstanden. I dette avsnittet beregner vi hvor stort inntektsgrunnlaget⁴⁷ maksimalt kan være for at det månedlige dagpengebeløpet blir lavt nok til at man kan motta bostøtte ved arbeidsledighet. I disse beregningene antar vi at de totale boutgiftene er lik eller høyere enn de respektive boutgiftstakene, hvilken sannsynligvis vil være tilfelle for en høy andel av norske hushold, jfr. Tabell 6.2.

I tabell 6.7 viser vi bostøttens inntektsgrenser ved en ledighetsperiode på tolv måneder for husstander etter antall beboere i husstanden, antallet voksne med arbeidsinntekt, hvordan inntekten er fordelt og bostedskommune. Vi undersøker til sammen åtte case: hushold med én voksen som har arbeidsinntekt; hushold med to voksne der bare én jobber; hushold med to voksne der inntekten er fordelt enten 50-50, 1/3 – 2/3 eller 20-80, der enten begge eller bare hovedforsørger blir arbeidsledig i tolv måneder.⁴⁸ Inntektsgrensene refererer til opprinnelig inntekt, altså den inntekten som dagpengene beregnes på grunnlag av.

Tabell 6.7 viser at stort sett må husholdsinntekten ligge under 500 000 kr for at husstanden skal komme inn under bostøtteordningen hvis arbeidstakerne i husholdet blir arbeidsledige. Det er noe forskjell mellom hvor langt oppover i inntektsfordelingen bostøtten har virkning ved arbeidsledighet.⁴⁹ For det første er inntektsgrensen høyere, desto flere personer det er i husholdet. Dette kan forklares ved at inntekten justeres for husholdsstørrelsen når bostøtten beregnes. For det andre er inntektsgrensene høyest i Oslo og lavest i kommunegruppe fire, hvilket reflekterer forskjellene i boutgiftstaket. For det tredje spiller det en viss rolle om det er én eller to personer som arbeider og hvordan husholdsinntekten er fordelt mellom de voksne i

⁴⁷ Inntekten som arbeidsledighetstrygden beregnes på grunnlag av. Normalt er det årsinntekt siste ligningsår, evt. et gjennomsnitt for de siste tre år hvis det gir et høyere beløp.

⁴⁸ Videre antar vi at antallet barn i husholdet er lik totalt antall personer minus henholdsvis én eller to voksne, og at det gis barnetillegg for alle barn.

husstanden. Dette skyldes «knekkpunkter» i kompensasjonen ved arbeidsledighet, se fotnote 46. Hvis samlet inntekt er lav og inntekten samtidig er veldig skjevt fordelt, vil den med lavest inntekt ikke motta dagpenger fordi inntektsgrunnlaget er for lavt hvis begge blir arbeidsledige. Fordi den reelle kompensasjonen dermed blir lavere når begge mister jobben, vil man derfor få bostøtte for høyere opprinnelige husstandsinnkomst enn hvis begge voksne blir kompensert. Hvis det bare er én inntjener i familien og denne i utgangspunktet har inntekt over seks G, vil det i noen tilfeller ikke være noen inntektsbegrensning oppad siden dagpengene uansett vil bli beregnet på grunnlag av seks G.

Tabell 6.7 *Inntektsgrenser for bostøtten ved 12 måneders arbeidsledighet etter fordeling av inntekt i husstanden. Opprinnelig inntekt i 1000 kr.*

Kommune- gruppe	Antall personer	En voksen	To voksne - begge blir arbeidsledige			To voksne - Hovedforsørger blir arbeidsledig			
			100 - 0	50-50	1/3 - 2/3	20 - 80	50-50	1/3 - 2/3	20 - 80
Oslo	1	340							
	2	380	390	390	390	420	300	320	350
	3	420	420	420	420	420	320	350	380
	4	460	460	460	460	460	350	380	410
	5	500	500	500	500	500	390	420	450
	6	ingen grense	ingen grense	530	530	530	410	440	470
2	1	330							
	2	370	370	370	370	420	290	310	330
	3	400	410	410	410	420	310	340	370
	4	440	450	450	450	450	340	370	400
	5	480	490	490	490	490	370	400	430
	6	ingen grense	ingen grense	520	520	520	400	430	460
3	1	330							
	2	360	370	370	370	420	280	300	330
	3	390	400	400	400	420	310	330	360
	4	430	440	440	440	440	340	360	390
	5	470	480	480	480	480	370	400	430
	6	500	510	510	510	510	390	420	450
4	1	310							
	2	340	350	350	350	420	260	290	310
	3	370	380	380	380	420	290	320	340
	4	410	420	420	420	420	320	350	370
	5	450	450	450	450	450	350	380	410
	6	470	480	480	480	480	370	400	430

Ledighetsperiodens minste varighet

Hvor lenge man er uten inntektsgivende arbeid, vil påvirke både om man vil kvalifisere for bostøtte – ved at faktisk inntekt må reduseres med minst 10 prosent og at anslått årsinntekt ikke må overstige bostøtten inntektsgrense med mer enn 50 000 kr – og hvor stor bostøtten vil være, som beregnes på grunnlag av inntekten i månedene med redusert inntekt.

Figur 6.2 viser hvor mange måneder arbeidsledighetsperioden må vare for ulike husstander i Oslo før de vil kvalifisere for bostøtte. Vi har inkludert husstander med to barn og med én eller to voksne og ulike fordelinger av husholdsinntekten. Der to voksne arbeider, antar vi at bare hovedforsørger blir arbeidsledig. I beregningene er boutgiftene satt lik boutgiftstaket.

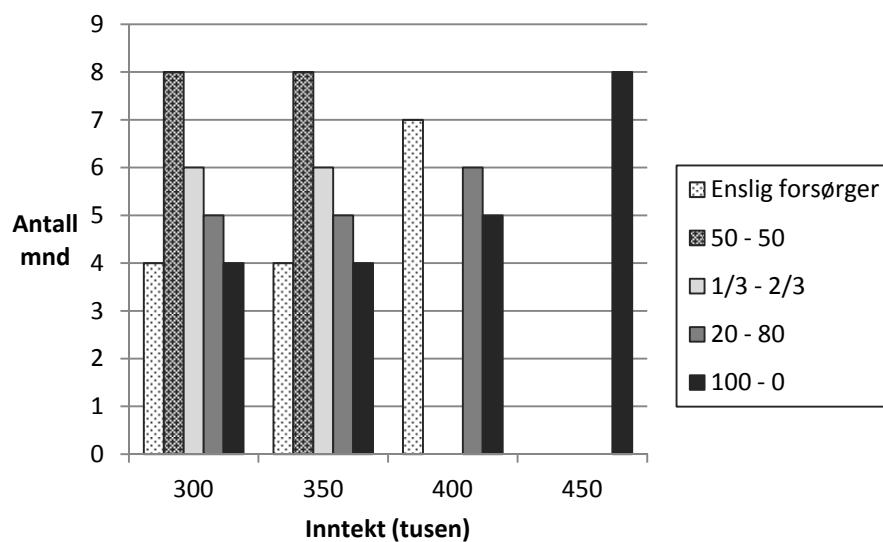
For alle de inkluderte husholdstypene ser vi at ledighetsperioden må vare i minst fire måneder for at bostøtten skal slå inn⁵⁰. Dette skyldes kravet om at inntektsfallet må være på minst 10 prosent for at faktisk inntekt skal legges til grunn i stedet for sist tilgjengelige ligningsinntekt. Dessuten ser vi at minste varighet av ledighetsperioden avhenger av hvordan inntekten er fordelt i familien. Der det bare er én inntekt i husstanden vil fortsatt bostøtten slå inn ved fire måneders ledighet. Der det er to inntekter i husstanden, må ledighetsperioden være lenger, desto jevnere inntekten er fordelt i perioden. Dette skyldes at bare hovedforsørger er antatt å være uten arbeid og at inntekten derfor ikke faller nok til å komme inn i bostøtteordningen før ledighetsperioden har vart en stund. Hvis begge voksne er uten jobb, vil bostøtten slå inn ved fire måneder også for disse husholdene, og i noen tilfeller også før (ikke vist).

I Figur 6.3 viser vi tilsvarende tall for kommunegruppe fire, altså den gruppen av kommuner som har lavest boutgiftstak. Vi ser at det generelle mønsteret i figuren er nokså likt det i Figur 6.2, men at det er noen forskjeller. Den viktigste er at bostøtteordningen har kortere rekkevidde oppover i inntektsfordelingen ved

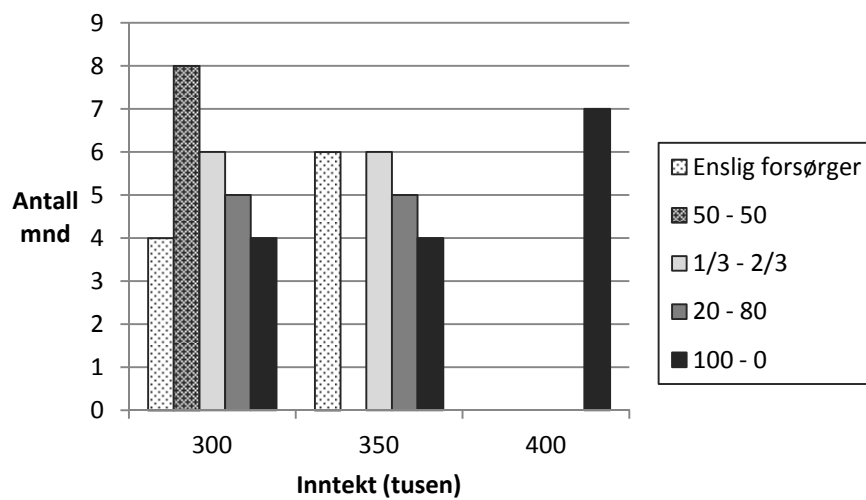
⁵⁰ Husstander med inntekt 300 000 kr og fire medlemmer, dvs. to voksne og to barn i dette tilfellet, får også i utgangspunktet bostøtte på 304 kr per måned i Oslo. Bostøttebeløpet økes kraftig når faktisk inntekt legges til grunn, men dette slår inn etter åtte, seks eller fem måneder, avhengig av hvordan inntekten er fordelt mellom de to voksne i husstanden.

arbeidsledighet. I tillegg er det ingen av husstandene som i utgangspunktet mottar bostøtte.

Figur 6.2 *Dagpengeperiodens minste varighet for å kvalifisere for bostøtte. Husstander med to barn i Oslo.*



Figur 6.3 *Dagpengeperiodens minste varighet for å kvalifisere for bostøtte. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.*



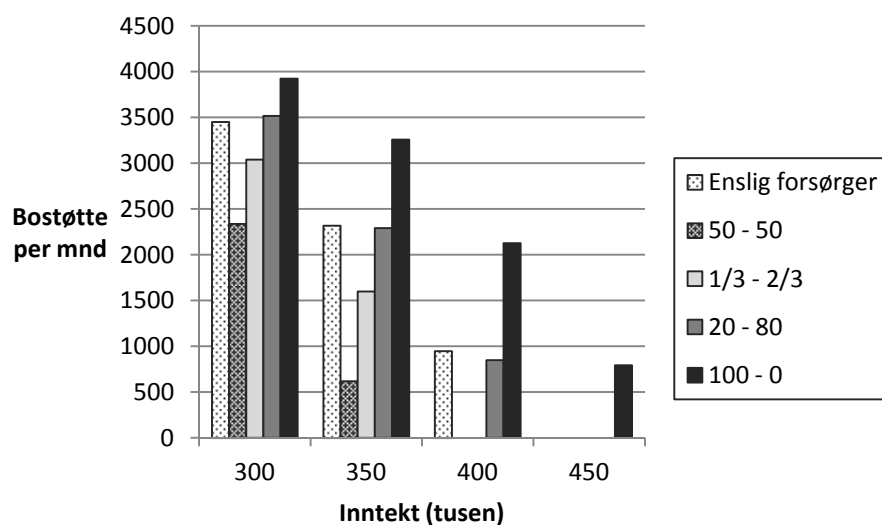
Det er også verdt å understreke at minste varighet av arbeidsledighetsperioden for å kvalifisere til bostøtte gjelder innenfor samme kalenderår. Det vil si at det i bostøttesammenheng er mest «gunstig» å bli arbeidsledig i januar eller tidlig på året fordi mange grupper må være arbeidsledig lenge før de kvalifiserer for bostøtte. Hvis man i stedet blir arbeidsledig på sommeren eller høsten, vil det for mange grupper av hushold være slik at de da ikke vil kvalifisere for bostøtte, selv om den samlede arbeidsledighetsperioden overstiger både åtte og ti måneder, eller til og med et helt år, fordi perioden strekker seg over to kalenderår. Dette er en iboende skjevhet i ordningen som kan virke noe vilkårlig.

En annen utfordring er at en arbeidstaker som blir arbeidsledig og søker om bostøtte, må sannsynliggjøre hvor lenge perioden med arbeidsledighet er forventet å vare ex. ante fordi både om og hvor mye bostøtte vedkommende kan få, vil avhenge av estimert årsinntekt. Likeledes må både saksbehandler hos kommunen og i Husbanken gjøre sine vurderinger av hvor troverdig søkers anslag er, hvilket kan virke praktisk vanskelig. En mulig tilnærming kan være at søker alltid anslår at arbeidsledighetsperioden vil vare til ut kalenderåret, og så krever Husbanken eventuelt tilbake overskytende beløp hvis perioden faktisk viser seg å bli kortere enn først antatt.

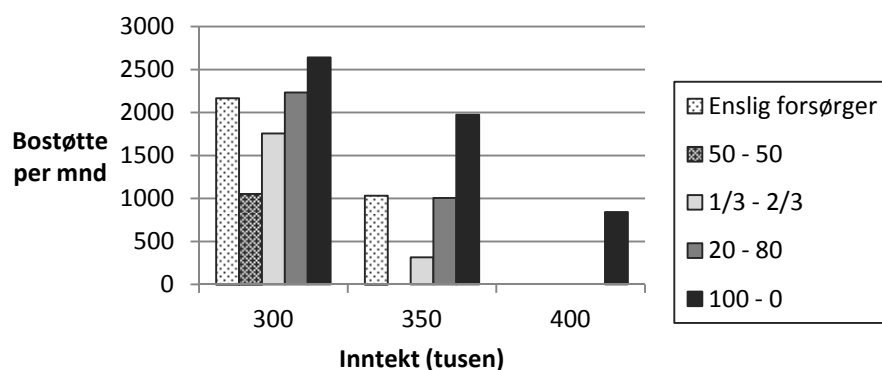
I Figur 6.4 viser vi hvor store bostøttebeløp de enkelte hushold vil motta per måned i Oslo, gitt at de kvalifiserer både med hensyn til inntektsnivå før arbeidsledighet og varighet av perioden uten arbeid. Gitt inntekt er bostøttebeløpet høyest når det bare er én arbeidstaker i husstanden, og beløpet er lavere desto jevnere inntekten er fordelt der hvor det er to arbeidstakere. Jo høyere inntekten er, desto lavere er også bostøttebeløpet. Høyest beløp med 3 924 kr per måned vil en familie med to voksne og én arbeidstaker som i utgangspunktet tjener 300 000 kr motta.

I Figur 6.5 viser vi tilsvarende bostøttebeløp per måned for husstander i kommunegruppe 4. Vi ser at det generelle mønsteret er det samme som for Oslo, men at bostøttebeløpene er lavere. Dessuten virker ikke bostøtten like langt oppover i inntektsfordelingen som for Oslo.

Figur 6.4 *Bostøttebeløp per måned ved arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.*



Figur 6.5 *Bostøttebeløp per måned ved arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe fire.*



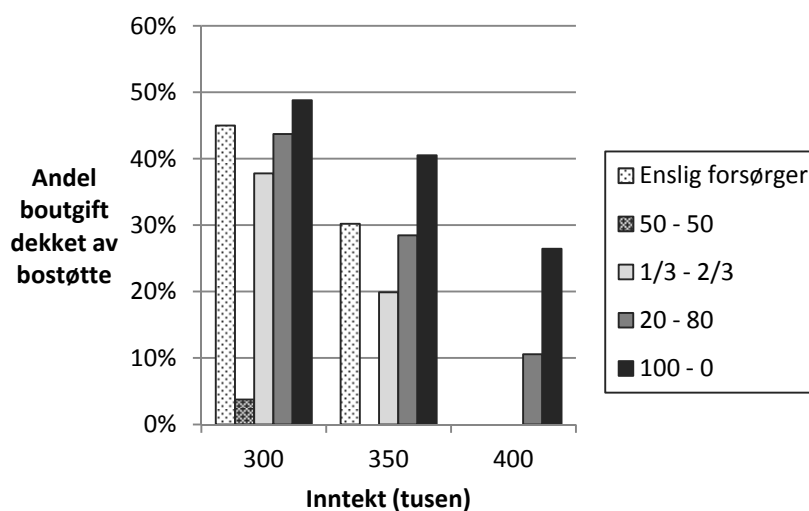
I Figur 6.6 og Figur 6.7 viser vi hvor stor andel av boutgiftene som faktisk vil bli dekket av bostøtten i tilfeller der arbeidsledigheten varer i henholdsvis seks og tolv måneder for husstander i Oslo. Boutgiftene er satt lik boutgiftstaket. De faktiske boutgiftene er for de aller fleste trolig mye høyere enn dette, spesielt for større

husstander og for husstander med høyere inntekter. Andelene av boutgiftene som bostøtten vil dekke, vil da være tilsvarende lavere.

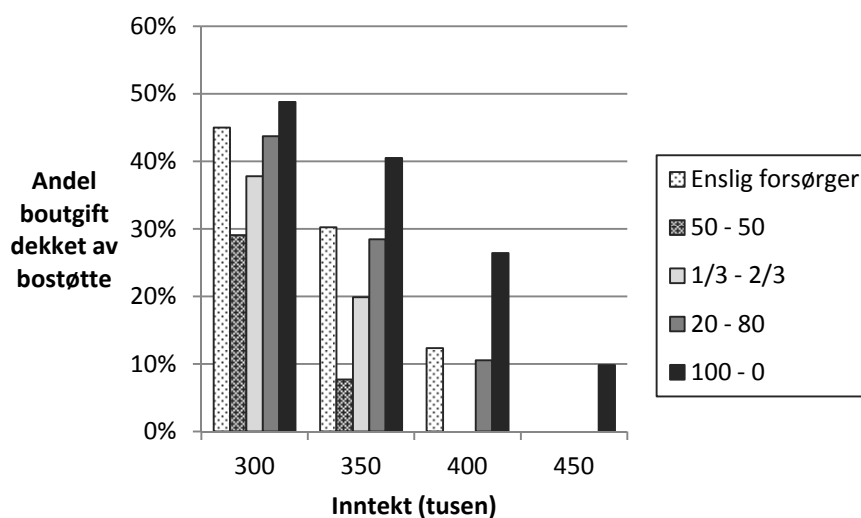
De to figurene er like bortsett fra at det er noen typer husstander som vil få bostøtte kun hvis ledighetsperioden varer lengre enn seks måneder, jfr. Figur 6.2. Vi ser at kompensasjonsgraden for boutgifter er omkring 40 prosent for husstander med opprinnelig inntekt 300 000 kr. Unntaket er husstander der inntekten er likt fordelt mellom to arbeidstakere (50-50). Ved seks måneder arbeidsledighet vil ikke inntektsfallet være stort nok så lenge bare én person er uten arbeid, og de får derfor ikke økt bostøttebeløpet fra det opprinnelige 304 kr per måned. Hvis ledighetsperioden varer i tolv måneder, øker imidlertid bostøtten per måned, og kompensasjonsgraden i forhold til boutgiftene øker dermed fra fire til 29 prosent.

Bostøtten utgjør en lavere andel av boutgiftene ved høyere inntekt enn ved lavere inntekt, noe som skyldes inntektsavkortningen i ordningen. Desto mer skjevdelt inntekten er, desto lengre oppover i inntektsfordelingen vil bostøtten virke. Vi ser imidlertid at en enslig forelder med to barn har dårligere dekning enn et hushold med to voksne og to barn, men der bare én voksen arbeider (100 – 0). Dette skyldes at husholdningen med enslig forsørger har tre personer, mens den andre husholdningen har fire personer, og dette påvirker den justerte inntekten som bostøtten beregnes på grunnlag av.

Figur 6.6 *Andel boutgifter dekket av bostøtten ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.*



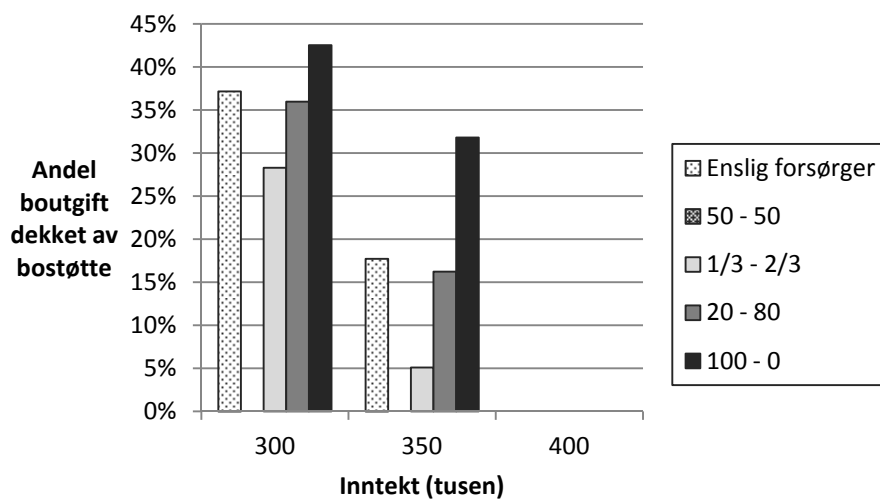
Figur 6.7 *Andel boutgifter dekket av bostøtten ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.*



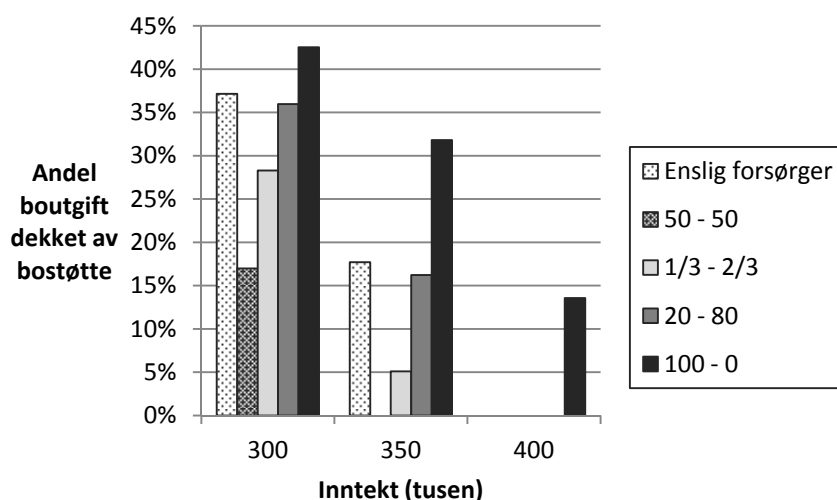
I Figur 6.8 og Figur 6.9 viser vi tilsvarende boutgiftskompensasjon for hushold som bor i en av kommunene i gruppe fire. Kompensasjonsratene er noe lavere enn for husstander i Oslo for alle typer hushold. I gjennomsnitt er den imidlertid ni

prosentpoeng lavere i kommunegruppe fire enn i Oslo hvis vi ser på en ledighetsperiode på tolv måneder og opprinnelig husholdsinntekt på 300 000 kr, og den er i gjennomsnitt elleve prosentpoeng lavere ved inntekt 350 000 kr. Bostøtten virker heller ikke like langt oppover i inntektsfordelingen som for Oslo, som også Figur 6.4 og Figur 6.5 viste.

Figur 6.8 *Andel boutgifter dekket av bostøtten ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.*



Figur 6.9 *Andel boutgifter dekket av bostøtten ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegruppe 4.*



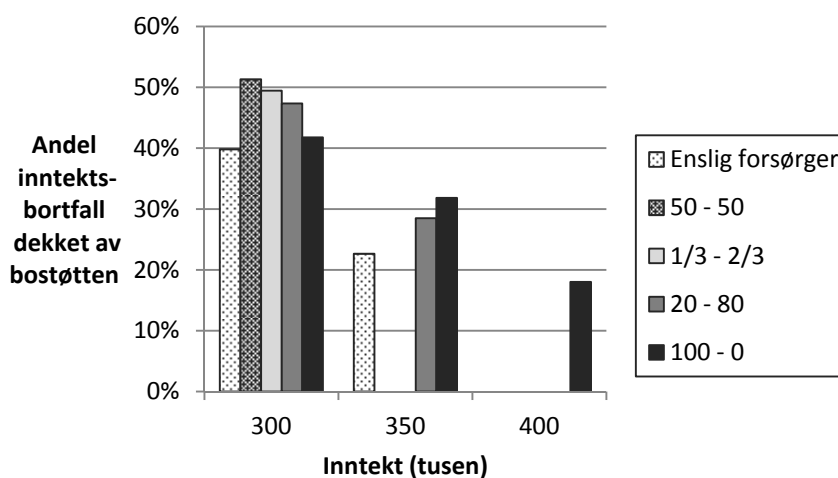
Vi kan også regne ut bostøtten som andel av inntektsbortfallet som den er ment å delvis kompensere for. Dette målet på dekningsgrad er uavhengig av de faktiske boutgiftene såfremt de er minst like høye som boutgiftstakene i de respektive kommunene. Hvorvidt det gjør dette til et bedre mål på bostøtten som et sikkerhetsnett for boligeiere, er litt uklart. I den grad boutgifter samvarierer med inntekt, vil det trolig være det. Imidlertid er det grunn til å tro at det er stor variasjon av boutgifter for hushold som har samme inntekt fordi folk har kjøpt bolig på ulike tidspunkt i løpet av en periode med langvarig prisstigning. I tillegg varierer prisnivået sterkt geografisk til tross for at det har vært vedvarende prisvekst de fleste steder. Uansett bidrar disse tallene til et mer helhetlig bilde av hva bostøtten faktisk kan dekke og i hvor stor grad den kompenserer for endringene som en periode med arbeidsledighet innebærer rent økonomisk.

I Figur 6.10 – 6.13 viser vi andelen av inntektsreduksjonen som oppveies av at husholdet mottar bostøtte, når perioden med arbeidsledighet varer i henholdsvis seks og tolv måneder. Tallene er beregnet for Oslo og kommunegruppe fire for husstander med to barn og ulike inntektsfordelinger. Vi tar ikke hensyn til skatt i beregningene, kun endringer i brutto inntekt. For hushold som i

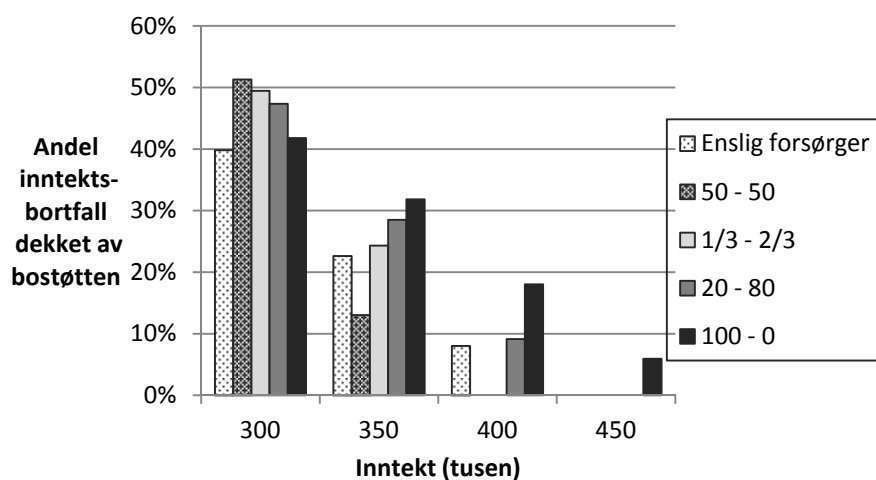
utgangspunktet, dvs. før de blir arbeidsledige, mottar bostøtte, tas dette med i beregningen.

Figurene viser at graden av inntektskompensasjon som bostøtten utgjør, generelt faller med inntekt. For en husstand med opprinnelig inntekt på 300 000 kr varierer kompensasjonsgraden mellom 40 og 51 prosent for husstander med to barn i Oslo, mens den varierer mellom 25 og 33 prosent for husstander i kommune-gruppe fire. Det er imidlertid i husstander hvor husholdsinntekten er jevnest fordelt og dermed faller minst hvis hovedforsørger er uten arbeid, at inntektskompensasjonen er høyest. I tillegg er den lavest blant enslige forsørgere, som delvis skyldes at det er én person mindre i husstanden. Dette mønsteret kan synes litt uheldig. For høyere inntekter er det imidlertid slik at bostøtten kompenserer mest der hvor inntekten er mest skjevfordelt og der inntekten dermed faller mest hvis hovedforsørger blir arbeidsledig. Men også her er inntektskompensasjonen lavere for enslige forsørger enn for flere typer husstander med to voksne.

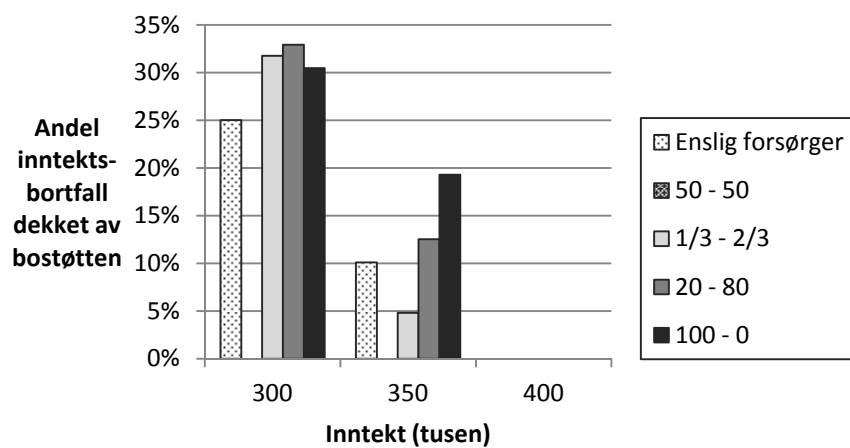
Figur 6.10 *Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.*



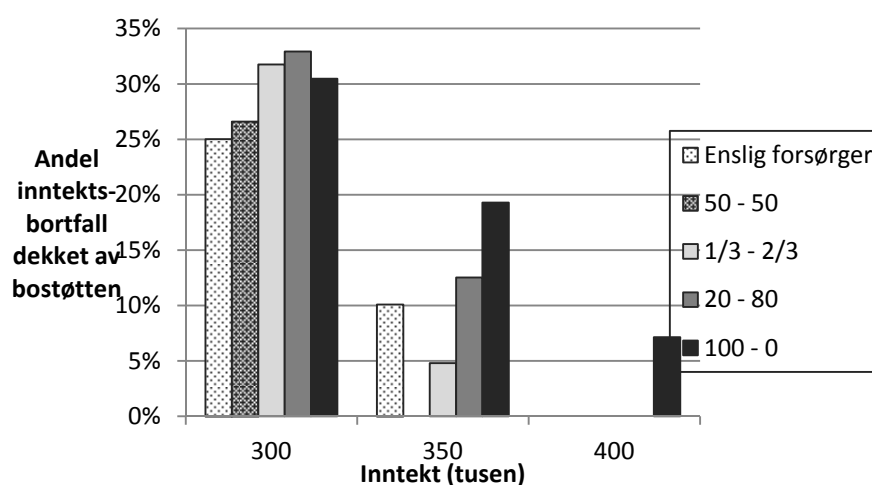
Figur 6.11 *Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i Oslo.*



Figur 6.12 *Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved seks måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegr. 4.*



Figur 6.13 *Andel brutto inntektsreduksjon som kompenseres med bostøtte ved tolv måneders arbeidsledighet. Husstander med to barn i kommunegr. 4.*



I tillegg til at inntektskompensasjonen av bostøtten er generelt lavere for husstander i kommunegruppe fire sammenlignet med tilsvarende husstander i Oslo, er også forholdet mellom husstander med ulik inntektsfordeling litt annerledes. Ved inntekt på 300 000 er det husstander med to voksne og der inntekten er fordelt 20 – 80 som vil bli kompensert prosentvis mest. For høyere inntektsnivåer er mønsteret det samme som for Oslo, nemlig at i husstander med to voksne der én tjener alt, utgjør bostøtten den høyeste andelen av inntektsbortfallet.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på bostøttens potensiale som økonomisk sikkerhetsnett for Norges mange boligeiere. Analysen har vært todelt der vi først har gjennomgått situasjonen for boligeiere som allerede mottar bostøtte, og deretter har sett på husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte. Den overordnede konklusjonen vi kan trekke, er at også boligeiere med lave inntekter må regne med at en stor andel av enten økte boutgifter eller tapte inntekter må dekkes av husstanden selv.

Blant boligeiere som allerede mottar bostøtte har vi undersøkt kompensasjonsgraden ved økte boutgifter eller inntektsbortfall.

Mulighetsrommet for bostøtten å kompensere ved økte boutgifter, for eksempel høyere renter, begrenses imidlertid av at flertallet av bostøttemottakerne har boutgifter som allerede ligger over boutgiftstaket. Blant dem som i utgangspunktet har boutgifter som er lavere enn boutgiftstaket, har vi undersøkt effekten av en boutgiftsøkning på mellom 500 og 2000 kr per måned. Våre simuleringer viser at mellom 25 og 60 prosent av boutgiftsøkningen vil bli dekket av økt bostøtte, og at dekningen er lavere desto mer boutgiften øker.

Siden en høy andel av bostøttemottakerne har varige trygdeytelser, er det kun et mindretall som har risiko for inntektsreduksjon. Blant dem finner vi imidlertid at bostøtten øker hvis inntekten reduseres, og prosentvis mer desto større reduksjonen i inntekt er. Målt i forhold til inntektsbortfallet kompenseres i gjennomsnitt mellom 13 og 21 prosent, mens boutgiftene i snitt dekkes med mellom 34 og 39 prosent.

Også for husstander som i utgangspunktet ikke mottar bostøtte vil kompensasjonen som bostøtten gir, kun utgjøre en lav andel av de økte boutgiftene eller de tapte inntektene hvis husstanden i det hele tatt vil motta bostøtte. Knappt noen hushold med samlede inntekter over 500 000 kroner som vil komme inn under bostøtteordningen, selv hvis to voksne blir arbeidsledige i ett helt år. Det betyr i praksis at bostøtteordningen i liten grad vil være et sikkerhetsnett for barnefamilier med to voksne, mens den i noe større grad vil være det for enslige og for enslige forsørgere.⁵¹

De implisitte inntektsgrensene i bostøtteordningen er såpass lave at mange husstander ikke vil få inntekten redusert nok til at de kommer inn under ordningen selv om de skulle være uten arbeid et helt år. I tillegg er det en begrensning at perioden med arbeidsledighet må følge kalenderåret ettersom anslått årsinntekt er grunnlaget for bostøtteberegningen. En gruppe som ser ut til å bli

⁵¹ Ifølge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger fra 2011 var gjennomsnittlig husholdsinntekt for barnefamilier, enslige forsørgere og aleneboende henholdsvis 995 000, 415 000 og 367 000 kr. Tallene inkluderer yrkesinntekt, kapitalinntekt og skattepliktige overføringer. (Kilde: egne beregninger på bakgrunn av Tabell 2 Registrerte inntekter for hushold, etter hushaldstype. Gjennomsnitt for alle. 2011. <http://www.ssb.no/a/kortnavn/ifhus/tab-2012-12-18-02.html>)

fanget opp av bostøtteordningen ved arbeidsledighet, er store husholdninger med bare én inntjener i husstanden. Siden dagpengegrunnlaget er begrenset oppad til seks G, vil i slike tilfeller også husstander med høy inntekt kunne komme inn under ordningen hvis de skulle bli arbeidsledige.

For husstander som vil komme inn under bostøtteordningen ved arbeidsledighet, kompenserer likevel bostøtten relativt lite. Til tross for at husstandene har lave inntekter, små økonomiske marginer og et stramt husholdsbudsjett, må de dekke over halvparten av boutgiftene selv hvis de skulle oppleve en periode med arbeidsledighet, og i mange tilfeller langt over halvparten. Ved kortere perioder med arbeidsledighet vil det dessuten være mange som ikke får noe bostøtte. Det betyr at husstander i stor grad er forventet å drive egenforsikring mot inntektsnedgang, hvilket kan synes vanskelig i praksis for husstander med lave inntekter.

Ettersom det er stadig mer fokus på at også husstander med lave inntekter skal eie bolig, er det viktig å kjenne bostøttens nedslagsfelt som økonomisk sikkerhetsnett. Bostøtten synes lite egnet til å forsikre mot kortsiktige svingninger i inntekt som forårsakes av for eksempel perioder med arbeidsledighet, både fordi inntektsreduksjonen må være tilstrekkelig for at bostøtten skal slå inn og fordi kompensasjonen som bostøtten representerer, er nokså beskjeden. Gitt at boligeie med lav inntekt impliserer et stramt budsjett, har denne gruppen begrensede muligheter til å legge seg opp en økonomisk buffer som de kan tære på ved inntektsnedgang. Det kan derfor synes nødvendig å ha et mer finmasket sikkerhetsnett. Det ligger imidlertid utenfor rammene av dette prosjektet å vurdere om bostøtten bør endres for i større grad å nå lavinntektseiere som opplever kortsiktige svingninger i inntekten, for eksempel ved at boutgiftstaket heves og/eller at husholdsinntekten i større grad korrigeres for antall personer i husstanden. Eventuelt kan det være mer hensiktsmessig å etablere andre økonomiske støtteordninger der det er naturlig å inkludere mer aktiv og fleksibel bruk av startlån og tilskudd, samt tilgang til rimelig kreditt for å unngå at hushold tyr til forbruksgjeld for å dekke opp underskuddet. Noen kommuner kan allerede sies å bruke startlånet og tilskudd til etablering på en slik måte at disse fungerer som et sikkerhetsnett som nærmere omtalt i delkapittel 5.3, for eksempel ved å gi avdragsfrihet, tillate at forfalte, ubetalte terminer legges til hovedstolen, forlenge nedbetalingsperioden og gi tilskudd i ettertid til personer som det viser seg har for knapp margin i budsjettet.

7 Finansiell sårbarhet- simuleringsanalyser på levekårsdata

Som vi har vært inne på innledningsvis vil vi gjennom simuleringsanalyser se nærmere på omfang og sammensetning av finansielt utsatte husholdninger. For å identifisere finansielt utsatte husholdninger, skal vi som tidligere nevnt, bruke tilnærmingen med økonomisk margin. Økonomisk margin uttrykker størrelsen på det beløpet som husholdningen sitter igjen med av inntekten når skatt, boutgifter og alminnelig leviekostnader er dekket (Vatne 2006). Vi vil definere husholdninger med bolig- og gjeldsproblemer som boligeiere med negativ økonomisk margin, det vil si at de ikke har råd til et normert minstekonsum etter at boutgiftene er dekket. Det kan være flere fordeler med å benytte denne tilnærmingen, fremfor å se direkte på forholdet mellom husstandens gjeld og inntekt. Som vi skal se kan høy belåningsgrad være en relativt upresis indikator på finansiell sårbarhet.

7.1 Dagens omfang av finansiell sårbarhet blant norske husholdninger

I følge vår leviekårsanalyse⁵² er omfanget av husholdninger som har negativ økonomisk margin samlet sett 8 prosent. Andelen er 24 prosent blant leietakerne og 5 prosent blant eiere. Dette betyr at om lag hver trettende husholdning har negativ øk margin. Dette tilsvarer i alt 216 000 husholdninger, hvorav 89 000 boligeiere og 127 000 leietagere. Leietagere er således overrepresentert i denne statistikken.

⁵² Vi har her brukt tverrsnittsdatta fra EU-SILC for 2012.

Vi skal videre se hvordan negativ økonomisk margin fordeler seg etter ulike sosioøkonomiske kjennetegn som inntekt, alder, husholdningstype og geografi.

7.2 Hvem er utsatt?

7.2.1 Betydningen av inntekt

For boligeiere er negativ økonomisk margin et uttrykk for et misforhold mellom boutgifter og inntekt, eller nærmere bestemt (bolig)gjeld eller inntekt. I prinsippet kan slike misforhold oppstå også på høyere inntektsnivåer, men vi vil forvente at majoriteten av husstander med negativ økonomisk margin vil forekomme i lavinntektssjiktet.

For å kunne sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger er det vanlig at man justerer husholdningsinntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. Man beregner da inntekt etter skatt per forbruksenhet. Disse forbruksvektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler når det gjelder flere goder (f.eks. TV, vaskemaskin, avis, bredbåndstilknytning, elektrisitetsutgifter etc.). Ifølge EUs skala skal første voksne husholdningsmedlem ha vekt lik 1, mens de neste voksne får vekt lik 0,5 og barn vekt lik 0,3 hver. Etter denne ekvivalensskalaen trenger derfor en tobarnsfamilie bare en samlet inntekt tilsvarende 2,1 ganger inntekten til en enslig, for å ha samme levestandard.

Nedenfor viser vi en tabell med fordelingen av husstander med negativ økonomisk margin etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt.

Tabell 7.1 *Andelen av husholdningene med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt(kvadratskala). I prosent*

Ekvivalensinntekt i kvintiler	Leiere	Eiere	Alle
-300 000	36	15	23
300-460 000	5	2	2
460-620 000	0	1	1
620-780 000	0	1	1
780 000+	0	1	1
Alle	24	5	8

Inntektskategoriene refererer til fordelingen av ekvivalensinntekt til landets samtlige husholdninger. Hver inntektskategori representerer kvintil fra samlet inntektsfordeling. Det vil si at 20 prosent av Norges husholdninger har en ekvivalensinntekt på 300 000 eller lavere, 40 prosent på 460 000 eller lavere, osv. På denne måten kan vi sammenligne inntektsfordelingen til de som har negativ økonomisk margin med befolkningen for øvrig. Tabellen viser at lavinntektsgrupper, ikke overraskende, utgjør den største gruppen med betalingsproblem. 23 prosent av husholdningene i laveste inntektskvintil har negativ økonomisk margin. Lavinntektsgrupper vil bruke en forholdsvis større andel av inntekten til alminnelig forbruksutgifter⁵³, og vil dermed ha mindre marginer. 75 prosent av boligeiere med negativ økonomisk margin befinner i det laveste inntektskvintil.

Det er imidlertid relativt overraskende at negativ økonomisk margin i så liten grad forekommer i de øvrige kvintilene. Dette må imidlertid sees i sammenheng med den høyere forekomsten av boligeie i de høyere inntektssegmentene, samt dagens lave rentenivå. Fordelingen av negativ margin i forhold til inntekt kan raskt endre seg ved en normalisering av rentenivået eller en økning i arbeidsledighet, som vi snart skal se.

I følge våre analyser er dagens omfang av økonomi- og gjeldsproblemer i sterk grad korrelert med lav inntekt. Dette resultatet er imidlertid betinget av det lave rentenivået.

⁵³ Eksempelvis målt gjennom SIFOs forbrukssatser

7.2.2 Aldersfordeling

I tabellen ser vi hvordan økonomi- og gjeldsproblemer fordeles etter alder.

Tabell 7.2 *Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og alder på (hovedperson i husholdet). I prosent*

Alder på hovedpersonen i husholdet	Leiere	Eiere	Alle
Under 35	33	7	18
35-49	23	5	8
50-64	12	4	5
65+	16	3	5
Alle	24	5	8

Ikke overraskende er gjelds- og økonomiproblemer særlig utbredt blant unge. 18 prosent av hushold hvor hovedperson er under 35, har negativ økonomisk margin. I høyere alderssegmenter avtar andelen med stigende alder, og blant de over 65 er det 3 prosent som har negativ økonomisk margin. Det kan være flere mekanismer som forklarer dette mønsteret, som vi senere skal komme tilbake til. Høye gjeldsgjeldsopptak i forbindelse med studier og boligetablering, og lavere arbeidsansiennitet gir lavere lav lønn relativt til senere i karrieren.

Enslig husholdninger får heller ikke tilgang til de stordriftsfordeler som større husholdninger nyter godt av. Enslig vil også større grad være utsatt for arbeidsledighet og konsekvensene av den, sammenlignet med husholdninger med mer enn en inntekt.

Enkelte unge kan imidlertid bevisst tilpasset en stor gjeldsbyrde grunnet hjelp fra foreldrene, eller høy forventet inntektsutvikling. Negativ økonomisk margin vil ikke i alle tilfeller være et uttrykk for et bakenforliggende misforhold mellom inntekt og gjeld.

7.2.3 Geografisk fordeling

Boligpriser varierer med beliggenheten i landet. I pressområder er det som oftest både høye boligpriser og leienivå. Siden boligpriser og leienivå som oftest vil variere mer i forhold til sentralitet enn lønn, vil hovedhypotesen vil være at negativ margin er positivt

korrelert med sentralitetsgrad. I tabellen nedenfor ser vi hvordan betalingsproblemer fordeler seg etter sentraliseringsgrad.

Tabell 7.3 *Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og geografisk fordeling. I prosent*

Tettstedets størrelse	Leiere	Eiere	Alle
under 2 000 personer	22	6	10
mellom 2 000 og 20 000 personer	22	4	8
mellom 20 000 og 100 000 personer	26	3	7
100 000 personer eller flere	28	5	9
Alle	24	5	8

Dette korrelasjonsmønsteret observerer vi blant leietagerne til en viss grad, men ikke blant eierne. Dette er sånn sett overraskende basert på den geografiske variasjonen i boligpriser og leienivå.

En forklaring på hvorfor negativ økonomisk margin ikke er sterkere korrelert med sentralitet, kan henge sammen med at lavere kvadratmeter priser i utkanten motvirkes av mindre utvalg av mindre boliger. Førstegangsetablerere kan således bli «tvunget» til å kjøpe større boliger, som ikke nødvendigvis er mye billigere enn en mindre leilighet i byen.

7.2.4 Evnen til å tåle økonomiske uforutsettheter

Vi har så langt brukt økonomisk margin som kriterium for å identifisere de som har økonomi- og gjeldsproblemer per i dag. For enkelthushold kan den økonomiske marginen endre seg med endringer i makroøkonomiske rammevilkår, ved inntektsreduksjon som følge av arbeidsledighet eller ved endringer i rentenivå. Vi bør derfor utvide analysen til ikke bare se på husholdninger med negativ økonomisk margin i dag, men også se nærmere på effektene av renteendringer og eventuell økning i arbeidsledigheten. Som tidligere nevnt vil risikoen for økt rente typisk ofte inntreffe i høykonjunkturer, fordi Norges Bank setter renten for å stabilisere inflasjonen. Tilsvarende vil risikoen for økt arbeidsledighet og større arbeidsledighetslengde være høyere i lavkonjunkturer. Uavhengig av konjunkturrell status kan omfanget av økonomi- gjeldsproblemer således potensielt raskt øke, enten på grunn av arbeidsledighet eller renteøkninger. Vi skal se nærmere på

husholdningenes finansielle robusthet gjennom simulering av økonomiske sjokk på typehushold og levekårsdata

7.3 Konsekvenser av ulike økonomiske scenarioer

Vi har så langt sett på omfanget og sammensetning av boligeiere med negativ økonomisk margin under gjeldende makroøkonomiske betingelser kjennetegnet ved lav arbeidsledighet og gunstig rentenivå. Vi skal i det følgende se nærmere på hva som skjer med dette omfanget dersom disse makroøkonomiske betingelsene endrer seg. Vi skal se på to hovedscenarioer og to økonomiske sjokk

1. Den ene er at perioden med høykonjunktur forsetter, og dermed også det lave arbeidsledighetsnivået vi har nå, og rentenivået normaliseres/økes (rentesjokk).
2. Det andre er at vi får et konjunkturelt skift og går inn i perioden med økt arbeidsledighet (arbeidsledighetssjokk)

Felles begge scenariene er det at vil være rimelig å anta at sjokkene vil ha en negativ innvirkning på boligprisnivået. Vi vil derfor også drøfte risikoimplikasjoner et boligprisfall vil ha.

I det første scenariet er det rimelig å holde arbeidsledigheten konstant når vi endrer rentenivået. Men når vi endrer arbeidsledighet vil det ikke være rimelig å holde rentenivået konstant. Siden Norges Bank setter renta for å holde inflasjonen stabil over tid på 2.5 prosent, vil den reduserte etterspørselen fra husholdningene bli møtt med lavere rente. Når arbeidsledighet er høy(ere) tenderer renta å være lav(ere). Dette så vi seneste under finanskrisa i 2008 hvor Norges Bank gjorde et kraftig kutt i styringsrenta, og hvor bankene svarte med å redusere utlånsrenta med 2.5 prosentpoeng i løpet av kort tid. Vi vil derfor i scenariet 2) kombinere arbeidsledighetsjokket med en nedgang i rentenivået.

7.3.1 Renteøkninger

De fleste husholdninger bruker flytende renter på sine boliglån (Finanstilsynet 2011). En konsekvens er at boligeiere med pressete økonomiske marginer, kan få problemer etter hvert rentenivået

normaliseres. Hvor store likviditetsproblemer renteøkninger skaper, avhenger ikke bare av hvor stor renteøkningen er, men også av hvor stor gjelden er sett i forhold til inntekt. Jo større gjeldsgraden, desto mer sårbare er husholdningene for renteøkninger. Dagens norske rentenivå er preget av det lave rentenivået internasjonalt, som igjen er et resultat av etterdønninger av finanskrisen, både i Europa og USA. Det kan derfor være hensiktsmessige å se på hvordan norske husholdninger blir påvirket av en renteøkning på to prosentpoeng, fra 4 til 6 prosent, som vil innebærer en normalisering av rentenivået, men også hva som skjer det norske rentenivået går fra lavt til høyt, altså:

1. Normalisering av dagens rentenivå. En økning rentenivå på 2 prosentpoeng (fra 4 til 6 prosent).
2. Høyt rentenivå: Renteøkning på 4 prosent poeng. (4 til 8 prosent)

Scenario 1 med rentenormalisering (renteøkning på to prosentpoeng), så vil antall husholdninger med negativ økonomisk margin øke om lag 10 000 husholdninger. Sammenlignet med eksisterende omfang av husholdninger med negativ økonomisk margin på 216 000, så vil denne økningen utgjøre 9 prosent. Nytt omfang av husstander med negativ økonomisk margin vil dermed utgjøre 9 prosent av samlet antall husstander.

I Scenario 2 med høyt rentenivå (renteøkning på 4 prosentpoeng), så vil antall hushold med negativ økonomisk margin øke med 20 000, innebærer at antall husholdninger med negativ økonomisk margin øker med 8 prosent. Sammenlignet med populasjonen som helhet vil rentesjokket medføre at 10 prosent av husholdningene vil ha økonomi- eller gjeldsproblemer.

7.3.2 Økt arbeidsledighet

For å analysere effekten arbeidsledighet har for norske boligeiere, så skal begynne vi med enkel simuleringsmodell hvor vi ser på typehushold. Deretter skal vi fortsette simuleringsanalysen på levekårsdata. Simuleringsmodellen gjør at vi lettere kan oversikt over de ulike mekanismene, og det gjør det lettere senere å fortolke de empiriske resultatene.

Simuleringsmodellen baserer seg på tilnærmingen med økonomisk margin, som vi tidligere har sett. Formålet er å se hvordan økonomisk margin påvirkes av et arbeidsledighetssjokk. Som vi skal se nærmere på i neste kapittel, så vil bankene i situasjon hvor en låntaker blir arbeidsledig kunne møte situasjonen med ulike tiltak. Ett av de viktigste og mest effektive tiltakene bankene kan møte kunder med betjeningsproblemer, er å tilby avdragsfrihet eller avdragsutsettelse for en kortere eller lengre periode. Det er derfor interessant å se nærmere på hvor effektivt et slikt tiltak vil være i praksis. Vi vil derfor analysere tiltaket ved å se hvordan det påvirker låntakers økonomisk margin etter et arbeidsledighetssjokk.

Vi vil anta at arbeidsledighetssjokket låntaker utsettes for, er en del av en generell nedgangskonjunktur. Som vi tidligere har vært inne på er det ikke rimelig å anta at rentenivået vil være konstant under en slik simuleringsøvelse. Vi skal derfor for illustrative formål anta en tilsvarende reaksjon i vårt nedgangsscenario, og anta utlånsrenta kuttes med 2 prosent fra dagens nivå. Deretter simulerer vi effekten dette har på økonomisk margin etter arbeidsledighet, sammen med avdragsutsettelse.

Simuleringsmodellen baserer seg på følgende antagelser:

- Finanstilsynets retningslinjer med 15 prosent egenkapital og at kalkulasjonsrenta skal ligge 5 prosentpoeng gjeldende rentenivå.
- Flytende rente på 4 prosent og kalkulasjonsrente på 9 prosent, og 20 års nedbetaling av boliglånet. Som estimat på nødvendig forbruksutgifter brukes SIFO- satser.
- Låntaker tar opp maksimalt lån med overnevnte betingelser. Dette innebærer at økonomisk margin settes lik null med kalkulasjonsrente på 9 prosentpoeng.

7.3.3 Enslige uten barn

Vi starter med å simulere arbeidsledighetssjokk på enslige uten barn. I tabellen nedenfor ser vi simuleringsresultatene for inntektsnivåer mellom 350 000 – 600 000 kroner.

Tabell 7.4 *Økonomisk margin for typehushold bestående av enslige uten barn før og etter et arbeidsledighetssjokk, for ulike inntektsnivå. Økonomisk margin regnes deretter ut etter rentekutt og avdragsutsettelse.*

Brutto inntekt	Belånings-grad (Lånebeløp / Brutto inntekt)	ØM ved sysselsetning	ØM etter arbeidsledighet	ØM etter arbeidsledighet og avdragsutsettelse	ØM etter arbeidsledighet og avdragsutsettelse og rentekutt
350000	4,2	41 519	-29 935	19 454	40 633
400000	4,6	51 520	-30 142	31 144	57 424
450000	4,8	61 521	-30 349	42 834	74 215
500000	5,0	71 242	-29 936	54 809	91 149
550000	5,1	79 840	-43 916	51 059	91 785
600000	5,2	88 439	-62 917	42 287	87 398

Til tross for at vi antar husstandene har lånt maksimalt, så har alle inntektsnivåene i en betydelig grad en positiv økonomisk margin i utgangssituasjon med sysselsetning. Det henger sammen med låntakere har flytende rente og må ta høyde for en renteøkning på 5 prosentpoeng, i samsvar med Finanstilsynets nye retningslinjer for utlånspraksis. Økonomisk margin i utgangssituasjonen kan vi derfor kalle for rentebufferen. Denne rentebufferen er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ta høyde for arbeidsledighetssjokk som reduserer inntekten med om lag en tredjedel. Økonomisk margin er negativ for alle inntektsnivåer etter inntektsreduksjonen som følge av arbeidsledigheten. Vi ser imidlertid at dersom bankene innvilger avdragsfrihet i arbeidsledighetsperioden så blir de økonomiske marginene positive igjen, med god margin. Vi kan dermed si at rente- og avdragsbufferen i boliglånene er tilstrekkelig for å håndtere arbeidsledigheten uten å komme i misligholdssituasjon. Dette resultatet skyldes delvis Finanstilsynets retningslinjer om at boligkjøpere må kunne tåle en renteøkning på 5 prosentpoeng. Retningslinjene inneholder imidlertid ingen eksplisitt anbefaling angående nedbetalingstid på lånet. Så her har vi tatt utgangspunkt i gjeldende utlånspraksis med en gjennomsnittlig nedbetalingstid på i overkant 20 år (Finanstilsynet 2012). Dette synes samlet sett å gi tilstrekkelig buffere. Noen bankere gir allikevel fortsatt innledende perioder med avdragsfrihet. I følge boliglånsundersøkelsen ble vært sjetten boliglån i 2012 gitt med en

innledende periode med avdragsfrihet (Finanstilsynet 2012)⁵⁴. Denne praksisen er ikke i samsvar med Finanstilsynets anbefalinger, og beregningene over gir en indikasjon på hvorfor.

Dersom Norges Bank svarer med et rentekutt vil marginene blir enda større enn utgangssituasjonen, noe som gir rom for i større eller mindre grad å holde avdragsplanen, selv under arbeidsledighet.

7.3.4 Enslige med ett barn

I tabellen nedenfor ser vi hvordan enslige med ett barn i fullt arbeid vil håndtere en situasjon med arbeidsledighet.

Tabell 7.5 *Økonomisk margin for typehushold bestående av enslige med ett barn, før og etter et arbeidsledighets sjokk, for ulike inntektsnivå. Økonomisk margin regnes deretter ut etter rentekutt og avdragsutsettelse.*

Bruttoinntekt	Belåningsgrad (Lånebeløp / bruttoinntekt)	ØM ved sysselsetning	ØM etter arbeidsledighet	ØM etter arbeidsledighet og avdragsutsettelse	ØM etter arbeidsledighet og avdragsutsettelse og rentekutt
350 000	2,9	29 019	-39 598	-5 079	9 723
400 000	3,5	39 020	-39 805	6 611	26 514
450 000	3,9	49 020	-40 012	18 300	43 305
500 000	4,2	58 741	-39 600	30 276	60 239
550 000	4,3	67 340	-53 579	26 526	60 875
600 000	4,5	75 939	-72 580	17 753	56 489

Igjen har vi antatt at husholdningene har tatt opp maksimalt boliglån. Og igjen ser vi at for alle inntektsnivåer, med unntak 350 000, så forblir de økonomiske marginene positiv også etter arbeidsledighetstrygd, dersom de får innvilget avdragsfrihet i perioden. På inntektsnivået 350 000 er imidlertid rente- og avdragsbufferen ikke tilstrekkelig til å nøytralisere effekten av arbeidsledigheten. Riktignok blir den økonomiske marginen positiv

⁵⁴ Gjennomsnittlig periode for avtalt avdragsfrihet var 3,8 år

med et rentekutt på 2 prosentpoeng, men med relativt lav margin sammenlignet med enslig hushold uten barn.

7.3.5 Belåningsgrad og risiko

Når vi sammenligner tabell 7.4 og 7.5 ser vi at den økonomiske margin gjennomgående er en del lavere i det siste tilfellet. Dette til tross for at belåningsgraden er lavere for samme inntektsnivå. Vanligvis tolkes høyere belåningsgrad som et uttrykk for finansiell sårbarhet, mens her ser vi et eksempel på det motsatte.

Hovedforklaringen på dette tilsynelatende paradoksale fenomen er at SIFO-satser har i den siste tabellen økt fra 90 til 165 tusen, en økning på 83 prosent. Dette innebærer en relativt stor nedgang i belåningsgrad(lån/bruttoinntekt), for gitt inntekt. Så lenge retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis er fulgt, så er høyere belåningsgrad uttrykk for en større lånekapasitet. En lavere lånekapasitet er uttrykk for mindre buffere:

- Lavere lånekapasitet, for gitt inntekt, gir lavere utgangsmargin (maks låneevne innebærer at den økonomiske marginen er lik null på femprosentpoengsregelen, og gir således positiv økonomisk margin på gjeldende rente). Jo høyere lånekapasitet man har for gitt brutto inntekt, desto høyere blir utgangsmarginen, eller rentebufferen.
- Lavere lånekapasitet, for gitt inntekt, innebærer at avdragsbetalingene utgjør en lavere andel av disponibel inntekt. Folk med lavere belåningsgrad (målt lånebeløp relativt bruttoinntekt) for har således lavere avdragsbuffer.
- Større lånekapasitet gir altså høyere buffere, både rente og avdrag, som gjør husholdet mindre sårbare for inntektssjokk som arbeidsledighet.
- Barn medfører høyere SIFO-satser og mindre lånekapasitet og lavere buffere. Dette motvirkes av økt forsikringseffekt for barnefamilier som har flere arbeidsinntekter, se 7.3.6
- Avdragsbufferen vil også øke med tid, se 7.4.

Vi kan for eksempel se fra tabellene at enslige hushold uten barn og med 350 000 i inntekt er belåningsgraden 4.2, mens for enslige med barn med tilsvarende inntekt er belåningsgrad er 2.9. Høyere

lånekapasitet for gitt inntekt, gir større rente- og avdragsbuffer, og således større rom til å takle uforutsettheter. Lånekapasiteten vil også øke med inntekt. Dette henger sammen med at SIFO- satsen er et fast beløp, som vil utgjøre en prosentvis mindre del av inntekten etter hvert som den øker. Årsaken til forskjellen i lånekapasitet på samme inntektsnivå ligger i hovedsak i forskjellen i SIFO- satser. Med ett barn ekstra øker SIFO- satsene med nærmere 80 prosent. Denne økningen blir delvis motvirket av barnetrygd, gunstigere skatteregler, og større arbeidsledighetstrygd for enslige forsørgere, men ikke nok til å få en betydelig nedgang i lånekapasitet. Lavere lånekapasitet innebærer således lavere rente- og avdragsbuffer, og således mindre finansielt handlingsrom til å takle uforutsettheter. En høyere lånekapasitet innebærer for eksempel at man har større finansielt rom til å tåle renteøkninger. Man kan således ikke uten videre slutte fra høy belåningsgrad til finansiell sårbarhet, dersom den høye belåningsgraden er et uttrykk for større lånekapasitet. I noen tilfeller er altså det motsatte tilfellet, altså høy høybelåningsgrad er uttrykk for finansiell robusthet. Høy belåningsgrad, og høy lånekapasitet (gittforsvarlig utlånspraksis), avspeiler bedre buffer, som igjen avspeiler høy(ere) inntekt eller en husholdstype som har relativt lave(re) SIFO-satser.

7.3.6 Par med to arbeidsinntekter

Vi har så langt sett hvordan ulike husholdstyper med en inntekt påvirkes av arbeidsledighetssjokk. Vi skal i dette delkapittelet se nærmere hva som skjer dersom vi utvider husholdet med én arbeidsinntekt. En slik utvidelse har flere implikasjoner for risikobildet:

1. Sannsynligheten er i utgangspunktet mindre for at én blir arbeidsledig enn at begge blir det. Med én arbeidsinntekt legges i større grad «alle eggene i en kurv». Fra et husholdningsperspektiv vil det at én blir arbeidsledighet være ekvivalent med at éninntektshusholds blir delvis arbeidsledig. Altså vil hushold med to arbeidsinntekter delvis forsikre hverandre mot arbeidsledighet.
2. Inntektsgrensen for arbeidsledighet er 6G eller 510 000. Utover denne grensen får man ikke økt arbeidsledighetstrygd. Med to arbeidsinntekter kan det være større muligheter for å unngå dette taket.

3. Par har stordriftsfordeler i konsum. Dette gir dem større lånekapasitet og større buffere til å tåle inntektsreduksjon.

Nedenfor ser vi tabell hvordan par med ulike fordeling av husholdningsinntekt blir kompensert for arbeidsledighet sammenlignet med et hushold med en arbeidsinntekt.

Brutto- inntekt	Enslig	Kompensasjonsgrader for arbeidsledighetstrygd		
		Par- 50/50 arbeidsinntekts -fordeling 1 arbeidsledig	Par- 75/25 arbeidsinntekts -fordeling 1 arbeidsledig	Par- 50/50 arbeidsinntekts -fordeling Begge arbeidsledig
450 000	0,68	0,84	0,76	0,68
470 000	0,68	0,84	0,72	0,68
490 000	0,68	0,84	0,72	0,68
510 000	0,68	0,84	0,72	0,68
530 000	0,66	0,84	0,72	0,68
550 000	0,63	0,84	0,72	0,68
570 000	0,61	0,84	0,72	0,68
590 000	0,59	0,84	0,72	0,68
610 000	0,57	0,84	0,72	0,68
630 000	0,55	0,84	0,72	0,68
650 000	0,54	0,84	0,72	0,68
670 000	0,52	0,84	0,72	0,68
690 000	0,51	0,84	0,71	0,68
710 000	0,49	0,84	0,70	0,68
730 000	0,48	0,84	0,69	0,68
750 000	0,47	0,84	0,68	0,68
770 000	0,45	0,84	0,66	0,68
790 000	0,44	0,81	0,65	0,68
810 000	0,43	0,81	0,64	0,68

Andre kolonne viser kompensasjonsgrad for hushold med en arbeidsinntekt. Tredje og fjerde kolonne viser forsikringseffekten forklart i 1), med inntektsfordeling på 75/25 og 50/50. For hushold med to arbeidsinntekter hvor den ene blir arbeidsledig og inntektsfordelingen er 50/50 ligger kompensasjonsgraden høyest på 84 prosent. Forsikringseffekten avtar noe for inntektsfor-

delingen 75/50, og hvor personen med hovedinntekten blir arbeidsledig. Forsikringseffekten i begge tilfeller sammenlignet med et ett inntektshushold er således betydelig. Dersom begge blir arbeidsledige, og den første forsikringseffekten forsvinner, kommer effekt 2) inn i bildet. Siste kolonne viser kompensasjonsgraden dersom begge blir arbeidsledige. Også her får vi høyere kompensasjonsgrad sammenlignet med ett hushold med arbeidsinntekt. Stordriftsfordelseffekten har vi ikke regnet på, men vil bidra til ytterligere forsterke de øvrige forsikringseffekter. Tabellen illustrerer generelt den robusthet som flere arbeidsinntekter i ett hushold gir. Den høye kvinnelige yrkesdeltagelse som vi har Norge gir såldes større forekomst av to inntekts-hushold, og som igjen sannsynligvis bidrar til større finansielle robusthet og mindre risiko, sammenlignet med land med lavere yrkesdeltagelse blant kvinner.

7.3.7 Simulering av økt arbeidsledighet på levekårsdata

Vi har så langt simulert arbeidsledighetssjokk på typehushold. Vi skal ta skrittet videre ved å se nærmere på faktiske husholdninger og simulere et arbeidsledighetssjokk på levekårsdata⁵⁵. Vi skal anta at sjokket innebærer en dobling fra dagens nivå med arbeidsledighet på 3.5 prosent.

Det er flere utfordringer med å simulere et arbeidsledighetssjokk. Et rentesjokk rammer alle boligeiere⁵⁶. Når det gjelder arbeidsledighet er det mer komplisert fordi økt arbeidsledighet ikke vil si noe om *hvem* som blir arbeidsledig. Hvem som blir arbeidsledig er til en viss grad tilfeldig. Likevel varierer sannsynligheten etter ulike sosioøkonomiske kjennetegn som alder, inntekt, geografi, etc. Her har vi gjort flere forenklinger ved blant annet ved å se utelukkende på alder som sannsynlighetsvariabel. Vi har antatt at aldersfordelingen til de som er arbeidsledige, er lik aldersfordelingen til de som blir arbeidsledige. Ved å sammenligne aldersfordelingen til dagens arbeidsledige og dagens yrkesaktive, kan vi regne ut trekkssannsynlighetene for arbeidsledighet blant de ulike alderssegmentene, nødvendig for oppnå et på forhånd gitt omfang av arbeidsledigheten. Vi har brukt en stokastisk simulatorfunksjon i statistikkprogrammet SAS til å foreta de

⁵⁵ Levekårsdataene vi ser på er tverrsnittdata fra EU- SILC fra 2012.

⁵⁶ Unntaket her er husstander som har fastrente

faktiske uttrekningene. Etter at et individ har blitt arbeidsledig regner vi ut ny inntekt og ny økonomisk margin.

Resultatene av simuleringsøvelsen er etter dobling av dagens arbeidsledighetsnivå, er at om lag 10 prosent av de nye arbeidsledige får negative økonomisk margin. Dette tilsvarer om lag 10 000 individer. Dette avviker betydelig fra simuleringen på typehushold, hvor alle fikk negativ margin etter inntektssjokket. Der tok vi imidlertid utgangspunkt i det mest sårbare tilfellet med enslige førstegangskjøpere med maksimal belåning. Som vi skal se både i 7.4 og 7.5 at det er flere dynamiske mekanismer som tilsier at husholdningenes boligøkonomi vil konsolideres over tid. Dessuten så vi i forrige delkapittel at husholdningens sammensetning kunne ha stor betydning for dens evne til sjokkabsorpsjon. Særlig vil par med to inntekter gjennom ulike mekanismer lettere kunne tåle inntektsnedgang.

For individene som får negative marginer som følge av arbeidsledighet, ser vi i første gang bort i fra rentenedgang (som reaksjon fra Norgesbank på en nedgangskonjunktur) og midlertidig avdragsfrihet. Som vi så fra simuleringene på typeshushold så vil ofte en periode med avdragsfrihet rebalansere den finansielle situasjonen. Dersom rentenivået går ned i tillegg vil dette kunne gi relativt romslige marginer, med gode muligheter opprettholde avdragsplanen for lånet. Fra simuleringene på EU-SILC får vi et tilsvarende resultat. Samtlige eiere med negativ økonomisk margin får igjen positive marginer etter imidlertid avdragsfrihet.

Hvor robuste er dette simuleringsresultatet? Fordelen er at man får fram faktiske hushold, med reell heterogenitet når det gjelder husholdsammensetning, boligkapital og finansieringsbetingelser, og hvordan dette gir seg utslag i sjokkabsorberingsevne. På den annen siden kunne resultatene blitt mer presise dersom vi også hatt brukt flere sannsynlighetsvariabler⁵⁷, som inntekt og utdanning osv. Det er en styrke i stokastisk simulering at man approksimerer virkelighetens tilfeldigheter. Samtidig åpner man også frivillig og direkte for at tilfeldigheter påvirker resultatene.

Vi har sett betydningen av tilgangen på imidlertid avdragsfrihet etter et likviditetssjokk. Dermed ser vi at hvordan bankene håndterer låntakernes betalingsproblemer spiller en nøkkelrolle når

⁵⁷ Variabler som påvirker trekningssannsynligheten.

gjelder å begrense omfanget og avdemppe konsekvensene av risiko. Det er imidlertid flere forhold enn lånekapasitet som bestemmer omfanget av avdragsbufferen.

7.4 Risiko og nedbetalingsprofil på boliglånet

Midlertidig avdragsfrihet er et viktig virkemiddel for at boligeiere lettere skal komme over likviditetskneker som arbeidsledighet. Vi har tidligere sett at avdragsbufferen avhenger av lånekapasiteten. Hushold med større lånekapasitet har også større avdragsbuffer. Størrelsen på avdragsbufferen avhenger også av to andre faktorer. Den ene er lånets nedbetalingstid, og den andre er hvilket år man er i når det gjelder nedbetalingsplanen. Tabellen nedenfor viser hvordan avdragsprosent (avdragets andel av annuiteten) utvikler seg over tid for ulike nedbetalingsprofiler.

Tabell 7.6 *Avdragsprosent(avdrag/ annuitet) over tid for ulike nedbetalingsprofiler for et gitt lånebeløp. I prosent.*

År	Avdragsprosent- 30 år	Avdragsprosent- 25 år	Avdragsprosent- 20 år
1	31	38	46
2	32	39	47
3	33	41	49
4	35	42	51
5	36	44	53
6	38	46	56
7	39	47	58
8	41	49	60
9	42	51	62
10	44	53	65
11	46	56	68
12	47	58	70
13	49	60	73
14	51	62	76
15	53	65	79
16	56	68	82
17	58	70	85
18	60	73	89
19	62	76	92
20	65	79	96

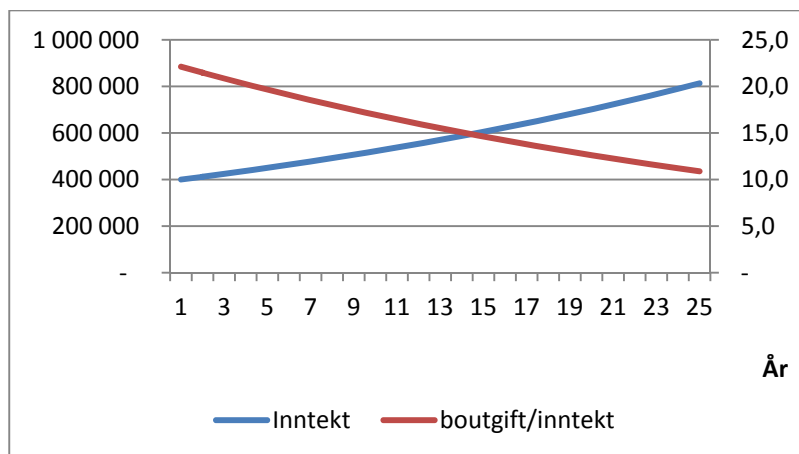
Tabellen viser i hvilken takt avdragsbetalingenes andel av annuiteten varierer over tid. Jo mer som er nedbetalt av lånet desto større er avdragsprosenten. Vi ser også avdragsprosenten og utviklingstakten varierer i stor grad med nedbetalingstid. Ikke bare gir kortere nedbetalingstid større initial avdragsprosent, men også raskere utviklingstakt. Sammenligner vi 30 års nedbetaling med 20 års. Initial prosent er 31 versus 46 prosent. Ti år senere er den henholdsvis 44 og 65 prosent. Kortere nedbetalingstid gir således større avdragsbuffer, som igjen medfører lavere risiko. I tillegg bygges egenkapitalen raskere opp i boligen, noe som ytterligere reduserer risikoen som vi skal se.

7.5 Risiko over tid

Vi har så langt gjort simuleringer på ulike husholdstyper med maksimal belåning, og hvor sjokket har inntruffet første året som boligeier. Hvordan utvikles risikoen over lånets nedbetalingstid? Det er ulike dynamiske effekter så går i retning av en tiltagende konsolidering av boligøkonomien etter hvert som lånet betales ned. Som vi så over vil avdragsbetalingene utgjør en stadig større del av annuiteten etter hvert som lånet nedbetales. Dermed blir avdragsbufferen tilsvarende større over tid. Siden lånet ikke inflasjonsjusteres så vil annuiteten i reelle termer bli mindre over tid. Med normal inntektsutvikling vil således boutgiftsandelen avta over tid. Tabellen nedenfor viser hvordan boutgiftsandelen utvikler seg over tid dersom vi antar en inntektsvekst i året på tre prosent⁵⁸.

⁵⁸ Med et inflasjonsmål på 2.5 prosent tilsvarer antagelsen en moderat årlig reallønnsvekst.

Figur 7.1 *Utvikling av boutgiftsandel og inntekt over tid med lønnsvekst på 3 prosent årlig.*



Etter initial start på en boutgiftsandel på 22 prosent vil denne andelen gradvis gå ned mot 10 prosent over lånets nedbetalingstid.

Den tredje mekanismen som bidrar til en tiltagende konsolidering er oppbygging av egenkapitalen i boligen

Egenkapital bygges opp i eid bolig over tid. Det er primært tre måter at egenkapitalen i bolig bygges opp på:

- i. Realprisen på boligen går opp
- ii. Avdragsbetalinger på boliglånet
- iii. Inflasjonssparing

Med inflasjonssparing menes spareelementet som ligger rentebetalingene. Siden realverdien til lånet synker mens realverdien til boligen stiger, så får låntaker «tilbake» inflasjonsdelen av sine rentebetalinger.

La oss illustrere den relative betydningen av disse kapitalakkumuleringsformene gjennom et konkret eksempel. La oss ta utgangspunkt i en boligkjøper som nettopp har kjøpt bolig til 2 millioner som utelukkende er lånefinansiert, og hvor egenkapitalen således er null. Vi antar at renta er 5 prosent, inflasjonen 2.5 prosent, boligprisveksten 3 prosent, og at lånet skal

tilbakebetales over 30 år. Siden boligprisveksten er større enn inflasjonstakten, så vil realboligprisen øke med 0.5 prosent. Hva vil boligkapitalen være etter ett år, og hva er den relative betydningen av de ulike kapitalakkumuleringsformene?

Med utgangspunkt i eksemplet vises betydningen av de ulike kapitalakkumuleringsformene i tabellen nedenfor.

Tabell 7.7 *Den relative betydning av ulike boligkapitalakkumuleringsformer.*

	Økning i boligkapital(etter 1 år)	I prosent
Realboligpris økning	10 000 (2 mil * 0,5 prosent)	11
Inflasjonssparing	49 000(1,97 mil * 2.5 prosent)	55
Avdrag	30 000	34
Samlet	89 000	100

Eksempelet viser at det skjer en betydelig kapitalakkumulering gjennom inflasjonssparing, i tillegg til ordinær avdragsbetalinger. Selv uten normal verdiutvikling boligmarkedet vil egenkapitalen bygges relativt raskt opp. Større egenkapital motvirker boligrisiko på flere måter. Høyere egenkapital vil kunne gi bedre finansieringsbetingelser for eksempel gjennom lavere topprente. Høyere egenkapitalen vil også kunne motvirke den tidligere omtalte «lock-in»- effekt, og gjøre det i større grad mulig å klatre videre på boligstigen selv om boligprisene skulle falle. Boligkapital er blitt mer likvid de siste årene takket være nye låneinstrumenter som for eksempel rammelån. En mer likvid boligkapital medfører at den større grad kan brukes som buffer mot ulike former for økonomiske sjokk.

7.6 Boligprisfall og risiko

En konsekvens av økt arbeidsledighet eller økt rentenivå er at det kan medføre fall i boligprisene. Det vil i å så fall bidra til å forsterke den negative konsekvensen av det økonomiske sjokket.

Boligprisfall reduserer husholdningens formue, som igjen kan bidra til å redusere husholdningenes konsumtilbøyelighet. Dette reduserer aggregert etterspørsel, og vil dermed kunne forsterke arbeidsledigheten. En annen selvforsterkende konsekvens er at et boligprisfall kan nedjustere bankenes prisforventninger, som igjen vil redusere deres utlånstilbøyelighet (Sommervoll og Borgersen 2006). Redusert kredittilbud vil ytterligere bidra til å forsterke prisnedgangen.

Som vi har sett vil et boligprisfall påvirke risikoeksponeringen til boligeiere på ulike måter. Som vi så i kapittel 3 så vil en høyere prisen risiko ikke nødvendigvis gi en generelt høyere risiko dersom betjeningsrisikoen ellers er lav, noe simuleringsanalysen gir god støtte for at den er. Så lenge husholdningene klarer å betjene lånet, så unngås en realisering av tap priset har medført. For hushold som klarer å betjene lånet, men ikke klarer å bruke priset som en mulighet til å klatre i boligstigen, kan innlåsing potensielt være et problem. Et prisfall kan dermed medføre økt «lock-in» risiko. Denne effekten kan oppstå selv med moderate prisfall som vi tidligere har sett (Sommervoll 2012). For dem som blir tvunget til å selge på et ugunstig tidspunkt og mister egenkapital eller pådrar seg restgjeld, kan veien tilbake til eiermarkedet bli lang, selv etter gjeldsordning. Grunnet egenkapitalkravet på 15 prosent vil husstander kunne bruke lengre tid på å reetablere seg i markedet. Husholdninger som får gjeldsordning vil bruke fem år til å kvitte seg med gjeld. I denne perioden vil husstanden ikke ha mulighet til å spare seg opp egenkapital. Etter gjeldsordningens utløp risikerer husstanden å måtte spare opp egenkapitalen på nytt, noe for enkelte husstander kan ta opp til 10 år (Barlindhaug og Astrup 2011).

7.7 Belåningsgrad II- boliggjeld og boligverdi

En av Finanstilsynets anbefalinger for å dempe risikoen i det norske boligmarkedet er, som vi har sett, er økt krav til egenkapital ved kjøp av bolig. I retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis fra 2010 anbefalte Finanstilsynet at boliglånet ikke skulle utgjøre mer enn 90 prosent av boligens verdi. Året etter, i en revidert versjon av retningslinjene, anbefalt Finanstilsynet en ytterligere økning av kravet boliggjørerens egenkapital. Anbefaling er nå satt til en

anbefalt maksgrense på 85 prosent belåning, med mindre det stilles med sidesikkerhet.

Forholdet mellom boliggjeld og boligverdi er generell risiko indikator som benevnes LTV (loan-to-value). Husstander med høy LTV kan være mer sårbare for prisfall i boligmarkedet, og de vil også bruke lengre tid på bygge opp egenkapitalen i boligen. Vi skal se nærmere hvordan denne risikoindikator er fordelt blant boligkjøpere generelt, men ha særlig fokus på finansielt sårbare husholdninger og unge førstegangsetablerere. Tabellene er basert på EU- SILC og respondentenes eget anslag av verdien på egen bolig. Vi begynner med å se på hvordan LTV er fordelt blant boligeiere generelt.

Tabell 7.8 *Fordelingen av LTV blant boligeiere generelt. I prosent*

LTV	
Lavere enn 70 prosent	75
70-75 prosent	5
75-80 prosent	4
80-85 prosent	3
85-90 prosent	2
90-95 prosent	2
95-100 prosent	3
Høyere enn 100 prosent	7
Sum	100

Vi ser at 86 prosent av husholdningene har en LTV som er 85 prosent eller lavere, mens 14 prosent har LTV som er høyere enn Finanstilsynets anbefalte grense. At den klare majoritet har LTV som er godt innenfor denne grensen skyldes flere faktorer. Den høye prisveksten på boligmarkedet i kombinasjonen med relativt kort nedbetalingstid på lånene er viktige faktorer. Samtidig ser man en motsatt prosess hvor boligkapital er blitt mer likvid, og hvor flere gjennom ulike låneprodukter bruker boligkapital til konsumformål. Denne prosessen har blitt enda enklere etter innføring av rammelånsordningen i 2006. Rammelån innebærer et forbrukslån med pant i boligen innenfor en ramme på boligens verdi. Denne muligheten har blitt strammet inn etter

Finanstilsynets retningslinjer for boliglån (Finanstilsynet 2011), hvor rammelån er anbefalt å ikke utgjøre mer enn 75 av boligens verdi.

Nedenfor skal vi se på fordelingen av LTV blant unge boligeiere (under 35 år) som har kjøpt bolig innenfor de siste 3 årene, det vil si i perioden etter retningslinjene til Finanstilsynet ble innført.

Tabell 7.9 *Fordelingen av LTV blant unge boligeiere (under 35 år) som har kjøpt bolig innenfor de siste 3 årene. I prosent*

LTV	
Lavere enn 70 prosent	45
70-75 prosent	10
75-80 prosent	9
80-85 prosent	10
85-90 prosent	8
90-95 prosent	4
95-100 prosent	4
Høyere enn 100 prosent	9
Sum	100

Ikke overraskende er LTV lavere for de unge, ettersom de har mindre tid til å akkumulere egenkapital. Allikevel kan det synes overraskende av hver fjerde unge kjøper har LTV som er høyere enn anbefalt grense, særlig i en periode hvor prisene har steget. En forklaring at en del unge kan kjøpe fullfinansiert bolig gjennom startlånsordning. En annen forklaring ligger i at kravet om egenkapitalen er lempelig, helt eller delvis, dersom låntakere får kausjoneringshjelp fra foreldrene. Hvis målet er å beskytte den individuelle låntaker er det ikke uten videre opplagt at kausjonering skal tilsidesette egenkapitalkravet.

Vi har tidligere brukt negativ økonomisk margin som risikoindikator, og påpekt begrensningene i informasjonsverdien som ligger i belåningsgrad, hvor en ser på forholdet mellom gjeld og inntekt. Vi har sett flere eksempler høy belåningsgrad kan være uttrykk for gode marginer. Er det imidlertid en korrelasjon mellom negativ økonomisk margin og LTV? Nedenfor ser vi fordelingen

LTV blant husstandene med negativ økonomisk margin ut i fra dagens makroøkonomiske betingelser.

Tabell 7.10 *Fordelingen av LTV blant husstander med negativ margin. I prosent*

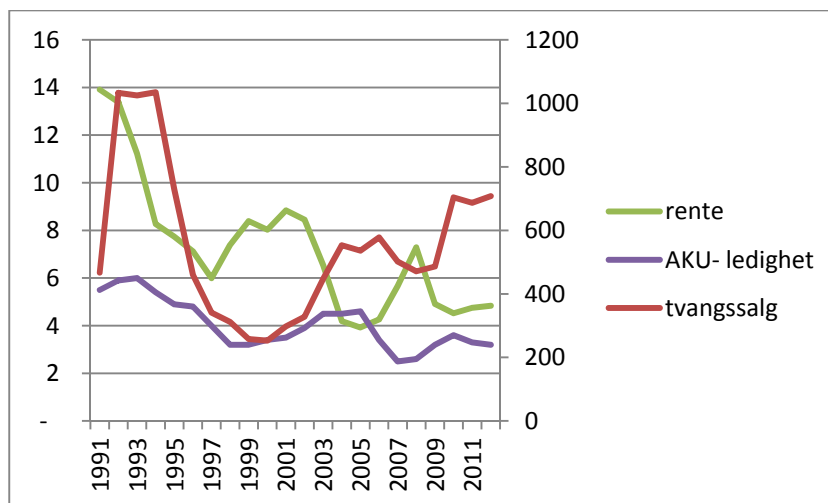
LTV	
Lavere enn 70 prosent	51
70-75 prosent	3
75-80 prosent	5
80-85 prosent	6
85-90 prosent	2
90-95 prosent	3
95-100 prosent	8
Høyere enn 100 prosent	22
Sum	100

I denne gruppen ser vi at 35 prosent i denne gruppen har egenkapital som er mindre 15 prosent, og hele 22 prosent har boligjeld som er høyere enn boligens verdi. Det er ingen opplagt forklaring korrelasjonen mellom LTV og negativ margin. En mulig forklaring kan være at dette er manifestasjoner av en liberalisert utlånspraksis som eksisterte forut for retningslinjene til Finanstilsynet, og som retningslinjene har vært en reaksjon mot. Borgersen og Hungnes (2008) har vist at norske banker reduserte kravene til betjeningsevne i perioder hvor boligprisveksten har vært høy på 2000-tallet. Det er paradoksalt nok når boligprisene er høye at førstegangskjøpere og grupper med lavere inntekt kommer inn boligmarkedet (Andersen, 2001).

7.8 Tvangssalg av bolig i et historisk perspektiv

Ved å se på utviklingen i tvangssalg fra forrige boligkrise og frem til dag, kan vi en indikasjon angående hvilket omfang tvangssalg vil kunne få ved et eventuelt tilbakeslag i økonomien. I tabellen nedenfor ser vi utviklingen i tvangssalg siden 1991, og hvordan den har samvariert med rentenivå og arbeidsledighet.

Figur 7.2 *Utviklingen i gjennomførte tvangssalg, renter og arbeidsledighet i perioden 1991-2012*



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norske Eiendomsverdi

I 1992 ble 1033 boliger tvangssolgt, samtidig som renta var 13 prosent og arbeidsledigheten 6 prosent. Dette representerer en historisk benchmark og referanse å vurdere dagens situasjon med et mulig nedgangsscenario. Selv med en arbeidsledighet som var dobbelt så stor som, og et rentenivå som var halvannen gang så stort som dagens nivå, så var omfanget av tvangssalg ikke høyere enn rundt 1000. Det er interessant at betydelige verre makroøkonomiske betingelser ikke ga større utslag i tvangssalg. Hvis historien er en pålitelig målestokk i dette tilfellet, så vil et konjunkturelt omskift kun produsere en liten økning i tvangssalg. Dette resultatet er konsistent med simuleringsøvelsen vi tidligere har sett. Det kan allikevel være verdt å se nærmere på forskjeller og likheter sammenlignet med forrige boligkrise, og hva disse forskjellene skulle tilsi angående forventet framtidig utvikling i et nedgangsscenario. En viktig forskjell er, som vi tidligere har vært inne på, omleggingen av det pengepolitiske regimet. Overgangen til inflasjonsstyring innebar endret dynamikk mellom arbeidsledighet og rentenivå. Med forrige system med fast valutakurs var ikke høy arbeidsledighet til hinder for at også renta kunne være høy. Dagens system innebærer at renta og arbeidsledighet tenderer til å være negativt korrelerte. Dersom arbeidsledigheten skulle øke til 92-nivå og således doble seg i omfang, vil sannsynligvis økningen bli møtt

med et betydelig rentekutt av Norges Bank. Dette skulle isolert sett tilsi et lavere omfang enn det allerede lave omfanget vi så i 1992. Figuren over viser imidlertid en kuriøs utvikling. Til tross for rente- og arbeidsledighetsnivå på historisk lavt nivå, har vi i de siste årene opplevd en økning i tvangssalg. Dette bryter med det tidligere korrelasjonsmønster mellom tvangssalg og arbeidsledighet som figuren viser for perioden ellers. Det er ingen opplagt makroøkonomisk forklaring på økningen i tvangssalg figuren viser for de tre siste årene. En mulig forklaring kan være den lette tilgangen på dyr forbrukskreditt vi har sett de seneste årene. Mangel på regulering av gjeldsopptak av forbrukskreditt kombinert med lett tilgang, tilsier isolert at omfanget tvangssalg vil være større enn det vi så 1992. Uansett er det overraskende om dette momentet er tilstrekkelig til at vi vil se helt annet omfang av tvangssalg i et nedgangsscenario enn det vi så for eksempel i 1992.

7.9 Oppsummering

En kort oppsummering av de viktigste punktene i kapittelet:

- Vi har dette kapittelet sett nærmere på omfang og sammensetning av finansiell sårbarhet blant norske boligeiere. Vi har brukt en tilnærming med såkalt økonomisk margin, hvor vi ser på boligeiernes likviditetsoverskudd under nåværende makroøkonomiske betingelser. Men vi har også sett hvordan dette likviditetsoverskuddet, eller økonomisk margin, vil endre seg dersom rentenivået stiger eller norsk økonomi går over i en nedgangskonjunktur med høyere arbeidsledighet. En fordel med å se på økonomisk margin heller enn å se direkte mellom forholdet gjeld og inntekt blant husholdningene, er at det vanskelig å vite på forhånd hvilke gjeldsgrader som er et uttrykk for finansiell sårbarhet, jevnfør simuleringsanalysene på typehushold.
- I følge vår levekårsanalyse⁵⁹ er omfanget av husholdninger som har negativ økonomisk margin samlet sett 8 prosent. Andelen er 24 prosent blant leietakerne og 5 prosent blant eiere. Dette betyr at om lag hver trettende husholdning har negativ økonomisk margin. Dette tilsvarer i alt 216 000 husholdninger, hvorav 89 000 boligeiere og 127 000

⁵⁹ Vi har her brukt tverrsnittsdata fra EU-SILC for 2012.

leietagere. 75 prosent av boligeierne med negativ økonomisk margin befinner seg i laveste inntektskvintil.

- Selv om bærekraftig gjeld vil implisere en positiv økonomisk margin, så gjelder det ikke nødvendigvis motsatt. Bærekraftig gjeld kjennetegnes først og fremst av evnen til å tåle økonomisk sjokk. Gjennom simuleringsanalyser ser vi på to økonomiske sjokk, renteøkning og arbeidsledighet
- Dersom rentenivået skulle doble seg fra dagens nivå, vil dette våre simuleringsanalyser innebærer at 20 000 nye husholdninger vil få negativ økonomisk margin. Dette vil innebære at hver tiende boligeier vil ha negativ økonomisk margin. Dette vurderes som en moderat økning, særlig med tanke på omfanget av boligeierskap og flytende rente. Det er en god indikasjon på robust boligfinansiering, og at boliggjeld står i et godt forhold til inntektene.
- Vi vi simulerer også konsekvensen av et arbeidsledighetssjokk, som innebærer doubling av dagens nivå. Dette vil innebære at 95 000 vil bli arbeidsledige. Rundt 10 000 av disse vil få negativ margin i følge våre analyser. Midlertidig avdragsfrihet og/eller et konjunkturelt rentekutt vil være tilstrekkelig til å nøytralisere konsekvensene av sjokket
- Vi har også laget en simuleringsmodell for arbeidsledighet på typehushold. Vi har valgt ut to husholdningskategorier enslig med og uten barn. Antar maksimal belåning og finner at samtlige får negativ økonomisk margin etter sjokket. Midlertidig avdragsfrihet og konjunkturelt rentekutt er nok til å nøytralisere sjokket for samtlige inntektsnivåer.
- Ved å se på utviklingen i tvangssalg fra forrige boligkrise og frem til dag, kan vi få en indikasjon angående hvilket omfang tvangssalg vil kunne få ved et eventuelt tilbakeslag i økonomien. Selv med arbeidsledighet som var dobbelt av dagens nivå, samt rentenivået 1.5 gang høyere, så var tvangssalg kun 1000 per år.

8 Boligrisiko og private banker

For å få innsikt i finansinstitusjonenes reaksjonsmønster overfor låntakere med bolig- og gjeldsproblemer, også i en eventuell økonomisk nedgangsperiode, har vi intervjuet to banker. Her har vi spesielt undersøkt bankenes planer og beredskap i en eventuell nedgangsperiode. Siden det store flertallet av privathusholdninger i stor grad selvassurerer, er det viktig å få innsikt hvordan bankene vurderer sin rolle i forhold til å bistå sine lånekunder hvis de skulle komme i en økonomisk knipe. Vil de for eksempel tilby avdragsfrihet eller konvertering av standard boliglån til rammelån/boligkreditt hvis et hushold får sin inntekt redusert? Avhenger dette av de generelle økonomiske vilkår og situasjonene på boligmarkedet? Hvilke handlingsrom finnes det for hushold som har høy gjeldsgrad, spesielt for dem som har mindre enn 15 prosent egenkapital og/eller (høy) usikret gjeld? Hvilke faktorer, eventuelt kombinasjoner av faktorer, anser de for å være risikookkende og -dempende for boliglånskunder?

Hovedresultatet av den kvalitative undersøkelsen er at ingen av bankene hadde egne beredskapsplaner i tilfellet en nedgangsperiode med arbeidsledighet og boligprisfall. I stedet driver begge bankene med en kontinuerlig risikoovervåking og oppfølgingsarbeid overfor lånekunder som har eller er i ferd med å få betjeningsproblemer. Gjennom såkalte kontinuerlige kjøring av kredittscore-modeller har bankene til enhver tid oversikt over kundenes risikostatus, eller endringer i denne, for eksempel etter nye økonomisk disposisjoner eller endringer i inntektsgrunnlag. På denne måten har bankene en fortløpende oversikt over risikonivået til egen utlånsportefølje. Dersom en kunde får endret sin risikostatus og blir betraktet som risikabel; for eksempel etter nye låneopptak, vil denne kunne danne grunnlag for oppfølging av denne kunden, for eksempel gjennom telefonisk henvendelse. Den ene banken oppgir at hver økonomisk rådgiver har ansvar for om lag tusen kunder. Et ansvarsområde for hver rådgiver er oppfølging av kunder som har eller er i ferd med å få betalings- og betjeningsproblemer. Dersom en kunde har fått betalingsproblemer tilbyr bankene økonomisk rådgivning uten

vederlag. Gjennom rådgivningen vil bankene i samråd med kunden forsøke å finne løsninger på problemet. Begge bankene oppgir at det er flere måter betjeningsproblemer kan løses på. Dersom en kunde har likviditetsproblemer og dette vurderes å være av midlertidig art, for eksempel i forbindelse med arbeidsledighet, er det vanlig å tilby midlertidig avdragsfrihet. Den ene banken opplyser at som utgangspunkt vil ikke lånet misligholdes dersom kunden klarer å overholde rentebetalingene. I noen tilfeller kan også refinansiering av lånet være aktuelt, særlig dersom låntaker har stor egenkapital i boligen. Den ene banken oppgir i noen tilfeller kan ubetalte renter frys, og kapitaliseres, det vil si at de blir en del av samlet låneramme. I andre tilfeller vil banken tilrå å selge boligen og kjøpe en billigere bolig. Hovedmålet er å finne en individuell løsning på betalingsproblemet i det enkelte tilfellet. Dersom man ikke finner en løsning i samråd med kunden, eller kunden ikke kommer «på banen», og misligholdssituasjonen består, vil kravet bli inndrevet på vanlig måte.

Ingen av bankene er bekymret for dagens situasjon, og vurderer de makroøkonomiske utsiktene som svært gode. Dersom en nedgangsperiode allikevel skulle komme, vurderer de situasjonen slik at den store majoriteten har tilstrekkelige buffere til å tåle et økonomisk tilbakeslag, i likhet med forrige boligkrise på slutten av 80-tallet. Begge bankene mener situasjonen er bedre nå sammenlignet med situasjonen forut for forrige boligkrisen. Bankene har bedre systemer for risikoovervåking og oppfølging. En mer robust boligfinansiering og bedre utlånsrutiner, som Finanstilsynets retningslinjer har bidratt til. I tillegg fremheves det at vi har et bedre pengepolitisk system enn den gangen. Den gang hadde man et fastkurs system som gjorde det mulig å ha høy arbeidsledighet og høyt rentenivå samtidig. Dette vil ikke skje med dagens rentepolitikk, som vi tidligere har sett.

9 Anbefalinger

9.1 Dimensjonering av risikovirkemidler i tilfellet av en nedgangskonjunktur

Andelen nordmenn som eier egen bolig er blant de høyeste i Europa. Likevel er omfanget av tvangssalg lavt og har ligget stabilt på 500- 700, og har vært det siden midten av 1990- tallet. De lave tvangssalgstallene er et sunnhetstegn som avspeiler høy og jevnt fordelt velstand, velfungerende kreditt og arbeidsmarkeder, kombinert med et godt utbygd velferdssamfunn som gir et godt utbygd sikkerhetsnett. I motsetning til de fleste land i den vestlige verden har vi i Norge klart å kombinere gode og sjenerøse velferdsordninger med et effektivt arbeidsmarked, hvor både ledigheten er lav og gjennomsnittlig arbeidsledighetsperiode er kort. I tillegg har vi sett at høy kvinnelig arbeidsdeltagelse bidrar til flere hushold med to arbeidsinntekter, hvilket bidrar i større grad til finansiell robusthet og større evne til å tåle økonomiske sjokk som for eksempel arbeidsledighet. Alt dette bidrar til å skape stabile rammer for den eierskapsorienterte boligpolitikken som i dag føres i Norge. I tillegg til dette finnes det en rekke politiske virkemidler som avhjelper, direkte eller indirekte, husholdninger med betalings- og gjeldsproblemer, som vi så i kapittel 4. I kapittel 6 så vi dessuten gjennom kvalitative undersøkelser at de ulike risikovirkemidlene, særlig gjeldsordningsloven sammen kommunal økonomisk rådgivning og refinansiering gjennom startlån, i hovedsak fungerer etter intensjonen, og bidrar til å forhindre at begjæringer av tvangssalg realiseres. Dagens virkemiddelbruk er dimensjonert til en meget gunstig makroøkonomisk situasjon preget både av lave renter og lav arbeidsledighet. Behovet for eksempel økonomisk rådgivning og gjeldsordninger er ikke er konstant, men vil i stor grad avhenge av konjunkturrell utvikling i norsk økonomi. I nedgangstider med høy arbeidsledighet og

fallende boligpriser vil dette behovet kunne være betydelig større. Problemet er at det er svært vanskelig å forutsi når et skift i konjunktorene inntreffer, og dermed vil være tilsvarende vanskelig å forutsi samfunnets behov for gjeldsordninger og gjeldsrådgivningstjenester. Tilsvarende er det krevende å dimensjonere omfanget av virkemidlene til å tilfredsstille et omskiftelig behov gjennom omskiftelig konjunkturer. Dette står i kontrast til mange andre offentlig tjenestetilbud, som for eksempel brannvesen eller helsevesen. Selv om det er betydelig element av tilfeldigheter når det gjelder hvem som rammes, er det ofte på aggregert nivå forutsigbart hvor stort omfanget vil være. På individnivå er det tilfeldighetene avgjør om man for eksempel blir utsatt for en brann. For nasjon som helhet vet vi omtrent hvor mange branner vi kommer til å bli utsatt for i 2013. Når det er lite endringer fra år til år forenkler det i betydelig grad samfunnsplanleggingen knyttet til dimensjoneringen av en effektiv beredskap. Det vanskelig å ha reservekapasitet i tilbudet av kommunal økonomisk rådgivningstjeneste eller behandling av søknader om gjeldsordning, etter som dette krever kvalifisert arbeidskraft, og som vil vanskelig å skaffe på kort sikt. På den annen siden er det usikkert om behovet for det offentlige tjenestetilbudet på dette området vil bli betydelig større, selv under en konjunkturrell nedgang. Simuleringsanalysene indikerer at den norske boligfinansieringen er robust, og at norske hushold i all hovedsak er godt skodd til å tåle et økonomisk tilbakeslag. Dette støttes oss av den historiske analysen av omfang tvangssalg som viste at omfanget tvangssalg var relativt lav under det forrige boligkrakket, særlig når man tar i betraktningen kombinasjonen høyt rentenivå og høy arbeidsledighet som eksisterte på den tiden. I dag har vi et pengepolitisk system som innebærer en negativ korrelasjon mellom arbeidsledighet og rentenivå, og i en periode med høy arbeidsledighet vil rentenivået være relativt lavt. Dagens pengepolitikk bidrar dermed til en ytterligere stabilisering av rammene for den norske eierlinje i boligpolitikken. I tillegg eksisterer det allerede, som vi så i forrige kapittel, et betydelig økonomisk rådgivningstilbud i banknæringen. Det synes per i dag å være en god arbeidsdeling mellom det private og kommunale tjenestetilbud av økonomisk rådgivning. Det private tilbudet vil sannsynlig være tilstrekkelig for «folk flest», mens det kommunale rådgivningstilbudet antageligvis i større grad vil bli brukt i mer kompliserte tilfeller, eller av mer marginale grupper. Den empiriske analysen så langt indikerer dermed at det

ikke vil være behov vil en betydelig tilleggsdimensjonering av risikovirkemidlene i tilfellet en nedgangskonjunktur.

9.2 Behov for bedre praktisering av eksisterende virkemidler?

Før vi ser nærmere på potensielle forbedringer av dagens risikodempende virkemidler, kan det være hensiktsmessig først å se på mulighetene på en bedre utnyttelse av dem gjennom bedre praktisering. I kapittel 5 gjennomgikk vi en rekke ordninger og deres praktisering, og som har en viktig rolle i forhold til å ivareta boligeiere som har eller får økonomiske problemer. Basert på denne gjennomgangen har vi følgende forslag til praksisforbedringer:

- Mer likt hvor stor friverdi som tillates hvis boligen skal tas med inn i en gjeldsordning.
- En gjennomgang og klargjøring av situasjonen hvis skyldner tar med seg en bolig med mye pantesikret gjeld inn i gjeldsordningen, og gjeldsordningsperioden sammenfaller med en periode med sterkt boligprisfall.
- Bestemmelsen om at skyldner skal ha forsøkt å komme frem til en utenomrettslig betalingsavtale før det kan søkes om gjeldsordning, kan i noen tilfeller legge unødig beslag på gjeldsrådgivningstjenesten, som ofte er den som bistår skyldner. Hvis gjeldsrådgiver ser at skyldner oppfyller kravene til gjeldsordning, bør det være rom for at det kan slakkes litt på dette kravet og at saken raskere kan
- overføres til Namsmannen.
- Kortere ventetid på økonomisk- eller gjeldsrådgivning. Dette kan potensielt oppnås med en effektivisering eller omlegging av arbeidsprosesser slik det for eksempel har blitt gjort i Drammen.
- Startlånet som virkemiddel både for refinansiering og for etablering i eid bolig, bør få en mer ensrettet profil slik at det ikke er så store geografiske variasjoner. Dette gjelder både hvilke målgrupper som blir prioritert, hvilke vilkår som gjelder for lånet og hvordan man bruker ulike virkemidler for å avhjelpe problemer med å betjene lånet. Rammene for

startlånet bør kanskje justeres hvis startlån i større grad skal brukes til refinansiering. Klargjøring av prioritering av refinansieringssaker vs kjøp av bolig.

- I den grad varig vanskeligstilte skal prioriteres sterkere for kjøp av bolig med startlån, må det ulike risikodempende tiltak i større grad være en del av pakken. I noen kommuner fungerer dette tilsynelatende bra, mens i andre ikke fullt så bra.

9.3 Forbedring av eksisterende virkemidler

Vi har tidligere sett betydningen å skille mellom vanskeligstilte eller marginale boligeiere, og dens negasjon, det vil si boligeiere i alminnelig. Denne distinksjonen kan være hensiktsmessig når man skal diskutere forbedringer i eksisterende virkemiddelmeny.

Etter våre analyser er 89 000 boligeiere finansielt sårbare. Dette utgjør 5 prosent av norske boligeiere. 96 prosent er således ikke-sårbare, eller finansielt robuste hushold. Dette bekreftes av våre simuleringsanalyser hvor den store majoritet vil kunne tåle tilbakeslag i økonomien takket være høy inntektssikring, høy forekomst av hushold med to arbeidsinntekter, og solide rente- og avdragsbuffer bygd inn i låneutmåling. Dette så vi også under forrige boligkrakk hvor forekomsten av tvangssalg var lav, tross høyt rentenivå og høy arbeidsledighet.

Vi vurderer også at den høye forekomsten av flytende rente på norske boliglån, fra et risikoperspektiv, ikke er urovekkende. Tvert imot, er det aspekter ved flytende rente som tilsier at den også kan bidra til å redusere risiko overraskende nok. For det første tas det høyde for at låntaker skal tåle renteøkning med inntil 5 prosentpoeng ved låneutmålingen. Denne rentebufferen bidrar til at låntaker lettere kan tåle andre økonomisk sjokk som arbeidsledighet, jevnfør simuleringsanalyser i kapittel 7. For det andre er det en innebygd en renteforsikringsmekanisme i skattesystem gjennom rentefradraget. For det tredje, medfører rentesettings-systemet til Norges Bank at rentenivå og arbeidsledighet tenderer til å være negativt korrelerte. Siden renta dermed vil være lav når arbeidsledighet er høy, gir flytende rente en slags likvidtetsforsikring mot arbeidsledighet. I tillegg medfører fastrenteavtaler

andre former for risiko, som bl.a. overkursrisiko. Det er således ikke opplagt at en høyere forekomst av fastrente vil bidra til å redusere samlet boligrisiko.

Vi vil i det følgende ha hovedfokus på de vanskeligstilte og de finansielt sårbare boligeierne, og hvordan virkemidlene potensielt kan forbedres for å avhjelpe deres situasjon.

Et potensielt viktig virkemiddel for å redusere risiko blant lavinntektsgrupper er bostøtteordningen, som både kan gi beskyttelse mot inntekts- og utgiftssjokk. Bostøtten kan dermed potensielt fungere som et sikkerhetsnett for boligeiere i lavinntektssegmentet. Men våre simuleringsanalyser viser imidlertid at boligeiere i dette segmentet må en stor andel av, enten økte boutgifter eller tapte inntekter, dekkes av husstanden selv. Dermed er husstander i stor grad forventet å drive egenforsikring mot inntektsnedgang, hvilket kan være vanskelig i praksis for husstander med lave inntekter. Det kan derfor være hensiktsmessig å etablere andre økonomiske støtteordninger for boligeiere med lave inntekter så lenge bostøtteordningen ikke har større nedslagsfelt og høyere kompensasjonsgrad. En direkte oppgradering ville imidlertid være en kostnadsineffektiv metode for dempe risikoen i Eiermarked fordi det samtidig ville gi økt støtte til leietagere. En metode som kan redusere risikoen for utgiftssjokk vil være økt bruk av fastrente. De argumenter som tidligere er blitt anført mot fastrente gjør seg ikke i like stor grad gjeldende for startlån. Dette skyldes at en større andel av startlåns-mottakere ikke har tilknytning til arbeidsmarkedet. Samtidig synes det å være et underforbruk av fastrente på startlån. For startlånet var det bare 5 av 78 kommuner i østlandsområdet som benyttet fastrente i 2010. I 2005 brukte 13 pst. av kommunene fastrente regelmessig (ECON 2005). Det viktigste argumentet mot økt bruk av fastrente er overkursproblematikken. Dersom det er et flyttebehov før bindingsperioden utløper og rentenivået i mellomtiden har gått ned, så kan det skape potensielle økonomiske problemer. I en slik situasjon vil banken tape på at lånet blir innfridd før bindingstiden. Derfor krever banken at lånekunden må dekke dette tapet når fastrenteavtalen brytes. Jo lengre tid det er igjen til bindingsperioden utløper, jo større er den økonomiske konsekvensen av overkurssituasjonen. Fastrentekontrakter kan derfor gi opphav til uheldige «lock-in» effekter. Dermed kan det virke som fastrente løser et risikoproblem ved å erstatte det med et

annet. Det finnes imidlertid ulike ordninger som helt eller delvis kan eliminere risikoen for overkurssituasjoner. Et forslag som ble anbefalt av Boligutvalget er at startlån med fastrentelånet kan inngå som en del av finansieringsgrunnlaget ved kjøp av ny bolig (NOU 2011:13). På denne måten kan lånekunden unngå å løse inn fastrenteavtalen i en overkurssituasjon. En fordel med å overføre fastrenteavtalen til ny bolig er at fastrente i større grad også kan gis til yngre lånsøkere, hvor det er rimelig å anta at behovet for en større bolig kan oppstå om få år.

Vi har gjennom simuleringsanalysene sett betydningene av å ha tilstrekkelig rente- og avdragsbuffer. En tilstrekkelig dimensjonering av disse gjennom, eksempelvis 20 år nedbetalingstid og 5 prosentpoeng rentepåslag på gjeldende flytende rente, har stor betydning for hvorvidt en husstand klare å absorbere store økonomiske sjokk som for eksempel arbeidsledighet. Det er midlertid mer uklart om rente- og avdragsbuffer på startlån er tilstrekkelig dimensjonert i så måte. Startlånsordning er ikke underlagt Finanstilsynets mandat, og de ulike kommunene har frihet til å lage egne retningslinjer for praktiseringen av ordningen. Det har derfor oppstått ulike praksis for låneutmåling, herunder bruk av kalkulasjonsrente og nedbetalingstid. Det kan derfor være behov for i større grad å ensrette startlånspraksis i samsvar med retningslinjer for en forsvarlig utlånspraksis. Slike retningslinjer kan imidlertid avvike fra Finanstilsynets. Dels sier retningslinjene til Finanstilsynet lite om integreringen av fastrente i en forsvarlig utlånspraksis. Og dels kan startlånsinntakere har litt andre risikoutfordringer enn hva som gjelder for eiesegmentet for øvrig. Startlånsinntakere har en større andel av trygdete, som igjen har mindre inntektsrisiko. Samtidig innebærer lavinntekt mindre marginer og mindre rom til å håndtere uforutsettheter.

Et problem vi så flere eksempler på i kapittel 6 var uforsvarlig opptak(utlån) av forbrukskreditt. Vi har tidligere understreket betydningen av en klar regulatorisk ramme for låneopptak for hindre eller redusere oppbyggingen av risiko. Det er ikke tilstrekkelig med presiserte og effektive retningslinjer for låneopptak til bolig, når man etterpå lett kan ta opp stor og dyr forbrukskreditt. Det synes å være et klart behov en strengere regulatorisk ramme for utmåling forbruksgjeld, gitt de alvorlig sosiale konsekvensene et uforsvarlig låneopptak(utlån) kan ha. Dagens frarådningsplikt synes ikke å være streng nok. Loven i sin

nåværende utforming synes å være forenlig med det som kan oppfattes som spekulative utlånspraksiser. I tillegg synes ikke dagens informasjonstilfang å være tilstrekkelig til at kreditor kan utøve sine lovpålagte plikter på en effektiv måte. Opprettelse av et gjeldsregister kan være et tiltak for å sikre utlånere et slikt informasjonstilfang.

Oppsummering av tiltak og anbefalinger som bør utredes nærmere

- Økt bruk av fastrente på startlån
- Muliggjøre overføring av fastrenteavtale til ny bolig for å redusere overkursrisiko
- Utforme retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis, hvor fastrentebruk integreres
- Ensretting og harmonisering av dagens startlånspraksis med disse retningslinjene
- En skjerping av bankenes og finansinstitusjonenes frarådningsplikt
- Opprettelse av gjeldsregister for å sikre en effektiv utøvelse av frarådningsplikten

Litteratur

- Andersen, A. (2001). Høykonjunktur på boligmarkedet : det er da de unge etablerer seg. *Samfunnsspeilet*, (4), 28-32.
- Astrup, Kim Christian (2012). 'Tvangssalg i Norge'. I Nordahl, B. (red.): *BOLIG-politikk og marked. En artikkelsamling*. Oslo: Akademisk forlag.
- Astrup, Kim Christian og Per Medby (2013). "Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner». Del av VAM-prosjektet The Financialization of Social Welfare. Er under publisering og utkommer som NIBR-rapporten i slutten av juni.
- Astrup, Kim Christian og Bjørg Langset (2013). «Municipal debt counseling as a tool for preventing foreclosures - scope and limits». Under publisering og en del av VAM-prosjektet *The Financialization of Social Welfare*. Paperet presenteres på ENHR-konferansen i Tarragona 19-21. juni. 2013
- Barlindhaug, R. og K. Astrup (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13.
- Basten, C., A. Fagereng, og K. Telle (2012). "Saving and Portfolio Allocation Before and After Job Loss", Statistics Norway Discussion Paper, No 672.
- Borgersen, T.A. & Hungnes, H. (2009). *Sehforsterkende effekter i bolig- og kredittmarkeder*. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 123, 18-33.
- Borgersen, T.A. & Sommervoll, D. (2006). Boligpriser, førstegangsetablering og kreditttilgang. *Økonomisk forum*, 2/2006, 27-36.
- Gjeldsordningsloven (1992). *Lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)*.

- Grytten, O.H. (2009). Boligboble? Empiriske indikatorer i historisk perspektiv. *Magma*, (5), 26–39.
- Holm, Arne og Kim Christian Astrup (2010). 'Utkastelser og tvangssalg - omfang, årsaker og konsekvenser'. NIBR - rapport 2009:26
- Nordvik, V., I.L. Skog Hansen, C. Koren og B. Lescher-Nuland (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. FAFO & NOVA. NOVA-rapport Nr. 2/11.
- NOU 2011:13. Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden.
- Poppe, C. (2010) *Ny start med fullført gjeldsordning*. SIFO Oppdragsrapport nr. 11 – 2010.
- Poppe Christian & Per Arne Tufte (2005). Gjeldsordninger I velstands-Norge: En undersøkelse av åpnede gjeldsordningssaker ved Oslo byfogdembete i 1999 og 2004. SIFO-rapport nr 7/05.
- Røgeberg, O. (2012). Er dette den store boligboblen?. *Samfunnsøkonomen*, (2), s. 38-47
- Sandlie, H.C og V. Nordvik (2009). *Utenfor de boligsosiale ordningene*. NOVA-Notat 1/09.
- Sommervoll, Dag Einar(2013). «Unge og etablering». Utrykt vedlegg til *St. Meld. 17 (2012-2013) Byggje - bu - leve*.
- Tufte, P.A. (2005) *Gjeldsordning som fortjent? En studie av oppfatninger om rettferdige levekår under gjeldsordning*. Avhandling for dr.politgraden. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Samfunnsvitenskapelig fakultet. Universitetet i Oslo.
- Vatne, Bjørn Helge (2006) Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1998-2004. *Penger og Kreditt* 3/2006. Norges Bank
- Aarland, Kristin (2012). "En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet" (2011). Utrykt vedlegg til NOU 2011:15 *Rom for alle*.
- Aarland, Kristin (2012). "En studie av eierskapspotensialet over tid basert på bostøtteregisteret." (2012) Notat til Husbanken.

- Aarland, Kristin (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*. NOVA-Notat Nr. 8/12
- Aarland, Kristin og Viggo Nordvik (2010) "Eierlinjen i norsk boligpolitikk – tar boligeiere på seg for stor risiko?" (2010) i *Økonomi&Politik* 83(4).

Vedlegg 1

Beregning av bostøtten

Bostøtten beregnes etter følgende sett med formler (Husbankens Ekstern veileder HB 9.B.6.1., 06. 06. 2013).

$$Bost\o tte = 0,7 * (\max(tak, boutgifter) - egenandel)$$

der tak representerer boutgiftstaket, som er bestemt av hvilken kommune husstanden bor i, jfr tabell 6.1.

Egenandelen regnes ut etter en egen formel. Først beregnes grunnlagsinntekt (*grli*), som er den totale husholdsinntekten justert for husholdets størrelse:

$$grli = \frac{husstandsinnntekt}{1 + (Antall\ personer - 1) * 0,1}$$

Maksimal inntektsjusteringsfaktor er 1,9 slik at man maksimalt tar hensyn til ti personer i husstanden selv om det faktiske antall medlemmer i husstanden er høyere.

Deretter beregnes egenandelen for ulike nivåer av justert husstandsinnntekt:

$$egenandel = \begin{cases} 18900 & \text{hvis } grli \leq 90000 \\ 189000 + 0,17 * (grli - 90\ 000) & \text{hvis } 90\ 000 < grli \leq 161\ 000 \\ 18900 + 0,17 * (grli - 90\ 000) + P * grli & \text{hvis } grli > 161\ 000 \end{cases}$$

der P representerer en prosentsats for avkortning av bostøtten mot inntekt når grunnlagsinntekten overstiger 161 000 kr.

Prosentatsen P er lik 0,3 for grunnlagsinntekt lik 162 000, og deretter øker P med 0,3 prosentpoeng per 1000 kr grunnlagsinntekten øker.

Bostøttebeløp under 300 kr per mnd (3 600 kr per år) blir ikke utbetalt.

Vedlegg 2

Inntektsgrenser for bostøtten

Tabell v1. *Inntektsgrenser for bostøtten ved 12 måneders arbeidsledighet etter fordeling av inntekt i husstanden. Opprinnelig inntekt i 1000 kr.*

Kommune- gruppe	Antall personer	Én voksen	To voksne - begge blir arbeidsledige				To voksne - Hovedforsørger blir arbeidsledig		
			100 - 0	50-50	1/3 - 2/3	20 - 80	50-50	1/3 - 2/3	20 - 80
Oslo	7	ingen grense	ingen grense	560	560	560	430	470	500
	8	ingen grense	ingen grense	590	590	590	450	490	530
	9	ingen grense	ingen grense	620	620	620	480	520	560
	10	ingen grense	ingen grense	650	650	740	500	540	580
2	7	ingen grense	ingen grense	540	540	540	420	450	490
	8	ingen grense	ingen grense	570	570	570	440	480	510
	9	ingen grense	ingen grense	600	600	600	460	500	540
	10	ingen grense	ingen grense	630	630	630	490	530	570
3	7	ingen grense	ingen grense	530	530	530	410	440	480
	8	ingen grense	ingen grense	560	560	560	430	470	500
	9	ingen grense	ingen grense	590	590	590	450	490	530
	10	ingen grense	ingen grense	620	620	620	470	510	550
4	7	500	ingen grense	510	510	510	390	420	450
	8	ingen grense	ingen grense	540	540	540	410	450	480
	9	ingen grense	ingen grense	560	560	560	430	470	500
	10	ingen grense	ingen grense	590	590	590	450	490	530