



Utredning av tiltak for å bedre boforhold for barnefamilier

Rapport utarbeidet for Husbanken, rapportnummer 2018-27

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Utredning av tiltak for å bedre boforhold for barnefamilier /nummer

© Oslo Economics, 17. august 2018

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. +47 938 03 077

Foto/illustrasjon: Danr13 (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget	8
2. Målsetninger for det boligsosiale arbeidet i Husbanken	9
2.1 Regjeringens målsetninger	9
2.2 Målene i boligpolitikken: bostabilitet, bomiljø og boligkvalitet	9
2.3 Effektmål for barnefamilier	10
3. Vanskeligstilte på boligmarkedet	14
3.1 Husbanken og virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet	14
3.2 Andre aktører som bidrar til å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet	14
3.3 Definisjon på vanskeligstilte på boligmarkedet	15
3.4 Anslag på antall vanskeligstilte på boligmarkedet	15
4. Beskrivelse av de boligsosiale virkemidlene og nåsituasjonen	19
4.1 Startlån	19
4.2 Bostøtte	21
4.3 Grunnlån	25
5. Alternativbeskrivelser	27
5.1 Nullalternativet	27
5.2 Alternativ 1 – Styrking av startlån	27
5.3 Alternativ 2 – Styrking av grunnlån	29
5.4 Alternativ 3 – Styrking av bostøtten for barnefamilier	30
6. Identifiserte virkninger og metode	33
6.1 Identifiserte virkninger	33
6.2 Prissatte virkninger	34
6.3 Metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger	36
6.4 Effektkjede for ikke-prissatte nyttevirkninger	37
7. Resultater	40
7.1 Resultat netto nåverdi prissatte virkninger for tiltaksalternativene	40
7.2 Nullalternativet	40
7.3 Alternativ 1 – Styrking av startlån	41
7.4 Alternativ 2 – Styrking av grunnlån	45
7.5 Alternativ 3a – Styrking av bostøtte ved økt boutgiftstak	48
7.6 Alternativ 3b – Styrking av bostøtten ved halvautomatisering	49
7.7 Budsjettmessige konsekvenser	52
8. Sensitivitetsanalyser	54
9. Vurdering av sammensatte tiltak og fordelingsvirkninger	57
9.1 Sammenstilling av resultater og behovet for pedagogiske virkemidler	57

9.2 Fordelingsvirkninger på boligmarkedet som følge av boligsosiale tiltak	59
9.3 Sammensatt alternativ: startlån og grunnlån	61
10. Referanser	63

Sammendrag og konklusjoner

Regjeringen ønsker å målrette innsatsen for å bekjempe fattigdom blant barnefamilier. Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken, og skal bidra til at vanskeligstilte i boligmarkedet kan skaffe seg og bli boende i en egnet bolig. Oslo Economics har utredet sentrale boligsosiale virkemidler i boligpolitikken.

I denne rapporten dokumenteres resultatene av en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak som øker omfanget av startlån, bostøtte og grunnlån for å bedre boforholdene til vanskeligstilte barnefamilier. Startlån er et behovsprøvd lån for personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Formålet med ordningen er at personer som ikke får lån i vanlige banker får mulighet til å kjøpe sin egen bolig. Bostøtte er en behovsprøvd, rettighetsbasert støtteordning med formål om å bidra til opprettholdelse av bosituasjonen for husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Ordningen skal hjelpe vanskeligstilte med å skaffe seg boliger og med beholde boligene sine. Grunnlån gis blant annet til utbyggere av boliger og skal bidra til å fremme boligkvalitet, fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og til å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.

Målsetningene med boligsosiale virkemidler

Målsetningene med boligsosiale virkemidlene er at de skal bidra til økt bostabilitet, trygge bomiljø og bedre boligkvalitet for vanskeligstilte på boligmarkedet, der innsatsen særlig skal rette seg mot vanskeligstilte barnefamilier. Økt bostabilitet er muligheten til å bli boende lenge i den samme boligen, forutsigbarhet i leieforholdet eller muligheten til å bli boende i samme nærområde. Med gode og trygge bomiljø menes et tilstrekkelig antall boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet. Bedre boligkvalitet innebærer en akseptabel boligteknisk standard og redusert trangboddedhet. Det er også et mål i boligpolitikken at flest mulig skal eie sin egen bolig. I denne rapporten ser vi derimot på eierskap av egen bolig som en nytteeffekt av den boligsosiale virkemiddelbruken.

Boligsosiale tiltak rettet mot vanskeligstilte barnefamilier i boligmarkedet handler hovedsakelig om omfordeling av samfunnsressurser. Det betyr at en stor del av nytteeffektene som oppstår ved bruk av boligsosiale virkemidler, oppstår som følge av at ressurser fordeles til vanskeligstilte barnefamilier fra øvrige grupper i samfunnet. Omfordelingen av ressurser har sin bakgrunn i at det er en politisk målsetning å utjevne forskjeller i samfunnet og hjelpe vanskeligstilte i boligmarkedet. Sannsynligvis gir disse politiske prioriteringene også gunstige samfunnsøkonomiske effekter. Langsiktige effekter av å utjevne forskjeller i samfunnet og hjelpe svakere grupper i boligmarkedet er derimot vanskelig å vurdere og ikke beregnet i rapporten. Vi omtaler likevel potensielle samfunnsgevinster av boligsosiale tiltak kvalitativt, blant annet i vår vurdering av hvilke målsetninger i den boligsosiale politikken som virker å ha størst effekt på barns oppvekstvilkår i henhold til forskningslitteraturen.

Tiltakene som er utarbeidet i rapporten er knyttet til endringer i vilkårene for å gi startlån til barnefamilier, økning i utbygging av boenheter for boligsosiale formål med tildeling av grunnlån, og endringer i vilkårene for å motta bostøtte. Vi analyserer nyttevirksomheter og kostnader knyttet til de ulike tiltakene. Ettersom tiltakene svarer på ulike boligsosiale behov blant vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet, er det vanskelig å sammenligne tiltaksalternativene direkte slik man vanligvis gjør i en samfunnsøkonomisk analyse. Skal tiltaksalternativene rangeres må det tas stilling til hvilke boligsosiale behov som veier tyngst. En slik vurdering er utenfor rammene av en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til veiledere og er dermed en politisk vurdering. Vi rangerer av den grunn ikke tiltaksalternativene i rapporten.

Fordi de boligsosiale tiltakene vi analyserer svarer på ulike behov, er det naturlig å analysere kombinasjoner av ulike tiltak når endringer i virkemiddelbruken på det boligsosiale området vurderes. Vi har i rapporten utarbeidet et eksempel på et sammensatt tiltak der vi kombinerer startlån og grunnlån for å øke treffsikkerheten på målpopulærsen ved startlån, samtidig som tiltaket unngår å fortrenge øvrige grupper i samfunnet fra boligmarkedet.

Tiltaksalternativene

Avhengig av definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet og datagrunnlag har tidligere utredninger anslått at et sted mellom 150 000-320 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2015. Tidligere utredninger anslår at vanskeligstilte barnefamilier er et sted mellom 34 500 og 50 000 husholdninger.

Antall barnefamilier som fikk innvilget startlån i 2015 var 3 677 husholdninger. Antall barnefamilier som fikk avslag som følge av manglende betjeningsevne i samme år var på 2 064. Vi har antatt at endringer i vilkår for å motta startlån vil føre til at 2 000 nye barnefamilier vil få muligheten til å ta opp startlån. Dette tilsvarer en prosentvis økning i antall startlånsmottakere på i overkant av 50 prosent.

Totalt antall boliger finansiert gjennom grunnlån til oppføring for boligsosiale formål i 2017 var 1 311. Vi har i alternativet lagt til grunn at en bedre utnyttelse av Husbankens tilbud om 50 års nedbetalingstid vil føre til at antall boliger som finansieres ved grunnlån til oppføring innenfor boligsosiale formål, vil øke med 2 000 sammenlignet med dagens nivå.

I gjennomsnitt var det 27 324 barnefamilier som mottok bostøtte månedlig i 2015. Vi har utarbeidet to alternative tiltak for bostøtteordningen. I det første alternativet økes boutgiftstaket som fører til økte utbetalinger av bostøtte til de som får i dag, men også øker antallet barnefamilier som får rett på bostøtte. Vi anslår at en økning i boutgifts- og inntektsgrensene som her er skissert vil omfatte om lag 2 000 husholdninger. I 2015 var gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per barnefamilie på 3 071 kroner. En gjennomsnittlig økning i boutgiftstaket på 20 prosent vil gi eksisterende mottakere en økning i den gjennomsnittlige bostøtten på 368 kroner, fra 3 071 kroner til 3 440 kroner.

I dag er det kun en andel av barnefamiliene som har rett på bostøtte under dagens regelverk som faktisk mottar bostøtte. En halvautomatisering av bostøtten kan gjennomføres ved at Husbanken og/eller kommunene aktivt retter seg mot lavinntektsfamilier som kan ha rett på bostøtte. Det andre alternativet med endring i bostøtteordningen øker andelen mottakere av de barnefamiliene som i dag har rett på bostøtte, men som av usikker årsak ikke søker. I utforming av alternativet legges det til grunn at antallet som får bostøtte med dagens innretning øker med 6 000 barnefamilier ved en halvautomatisering, noe som tilsvarer en økning på 22 prosent.

Resultater fra analysene

I våre analyser er startlån det minst kostbare tiltaket, etterfulgt av grunnlån. Høye kostnader knyttet til bostøtte kan i stor grad forklares av et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av skatteinnkrevning. Over analyseperioden på 20 år er det kun små forskjeller mellom alternativene når det gjelder investerings- og driftskostnader (budsjettmessige virkninger for Husbanken). Unntaket er halvautomatisering av bostøtte som har en høy investeringskostnad.

Startlansordningen har positive konsekvenser for barnefamilier, hovedsakelig som følge av tiltakets relativt sikre effekt på barnefamilienes bostabilitet. En endring av startlansordningen vil derimot ha en forventet svakere effekt på bomiljø enn på bostabilitet. Dette medfører også usikkerhet knyttet til de totale nyttevirkningene for barnefamilier. Startlån er likevel et nokså treffsikkert tiltak i den forstand at lånet går til kjøp av en egnet bolig. Husbanken kan også forsterke de isolerte effektene gjennom bruk av pedagogiske virkemidler som rådgivning til kommunene. Dette vil igjen bidra til å øke treffsikkerheten til virkemiddelet.

Analysen viser at endringer i grunnlån har middels store konsekvenser med hensyn til målsetninger om å bedre boforhold for barnefamilier. Det skyldes primært at det ikke er noen automatikk i at barnefamilier treffes i særlig grad av tiltaket. Boligkvalitet er den ikke-prissatte nytteeffekten som er mest treffsikker. Sammenlignet med startlån er tiltaket en del dyrere hva gjelder administrasjonskostnader. I likhet med startlån bør virkemiddelet ses i sammenheng med bruk av pedagogiske virkemidler for å øke treffsikkerheten mot barnefamilier.

En endring av bostøtteordningen vil først og fremst påvirke bostabiliteten til vanskeligstilte barnefamilier ved at støtten gjør familiene i stand til å opprettholde boforhold i egnet bolig. Analysen viser at endringer i bostøtten har nokså stor konsekvens på bostabiliteten til barnefamilier, men mindre konsekvens for bomiljø og boligkvalitet.

Usikkerhet

Det er flere kilder til usikkerhet når det gjelder forutsetningene for analyseresultatene. For samtlige virkemidler er det usikre og indirekte effekter i virkningskjeden frem til én eller flere av de boligsosiale målsetningene. Startlån og bostøtte har en direkte og nokså sikker effekt på bostabilitet, men en indirekte og/eller usikker effekt

på bomiljø og bokvalitet. For grunnlån er det en direkte og nokså sikker effekt på boligkvalitet, men usikre effekter på bomiljø og bostabilitet for barnefamilier.

Et vesentlig usikkerhetsmoment som kan påvirke analysens resultater betydelig er verdien av rentesubsidien som følger med startlån og grunnlån. I basisanalysen er antagelsen at statens kostnader forbundet med utlånene er lik rentesubsidien på 0,75 prosent. Dersom verdien av subsidien i realiteten er større, vil den kunne overstige den finansielle gevinsten som husholdningene får av å eie bolig fremfor å leie. Dette vil i så fall gi opphav til en reell samfunnsøkonomisk kostnad. Lønnsomheten for en barnefamilie ved å eie bolig avhenger av en rekke faktorer, som hvilken utlånsrente de står overfor, hvor lenge de blir boende i boligen og egenkapitalandelen.

Videre er det usikkert hvor mange av barnefamiliene som vil benytte økningen i disponibel inntekt, som følge av at de mottar bostøtte, til å flytte til boliger i bedre bomiljø eller med bedre kvalitet, og hvor mange som vil bruke økningen i disponibel inntekt til andre formål. Bedre oppvekstvilkår for barn er det egentlige målet for tiltakene, men for bostøtte er det usikkert hvor mye nytte barna har av den ekstra støtten. Selv om vi kan anta at støttebeløpet vil gi en økt nytte til barnefamilien, er det uklart hvordan støtten fordeler seg innad i familien og det er derfor ikke sikkert nytten tilfaller barna.

Som en mer generell usikkerhet er det uklart hvem som fortrenses fra boligmarkedet i tilfeller hvor boligsosiale virkemidler må antas å føre til prispress i markedet. Denne gruppen kan være individer som i utgangspunktet bare er marginalt bedre stilt enn mottakere av de boligsosiale virkemidlene, men som på grunn av de boligsosiale tiltakene blir fortrent fra boligmarkedet og kommer i en vesentlig dårligere situasjon. Virkningene denne typen fortrenninger har på samfunnet totalt sett må anses som svært usikre, så lenge vi ikke kan vite noe om hvordan gruppen av fortrenkte husholdninger er sammensatt.

Anbefaling

Vi tror at det oppnås størst effekt og samlet måloppnåelse ved å kombinere startlån med tilbudssidetiltak som grunnlån. Det skyldes at grunnlån kan bidra til å gjøre startlån enda mer treffsikkert som virkemiddel og fordi man kan unngå fortrenningseffekter i boligmarkedet.

Dersom boligene som bygges tilfaller barnefamilier, bidrar dette til at barnefamiliene som er vanskeligstilt på boligmarkedet får boliger som i større grad er tilpasset deres behov. Det øker treffsikkerheten på måloppnåelsen ved tildeling av startlån for kjøp av disse enhetene.

Fra et overordnet samfunnsøkonomisk perspektiv er det et vesentlig moment at virkemiddelapparatet som jobber med boligsosiale tiltak tar innover seg hvilke effekter virkemidlene har på boligmarkedet og spesielt om tiltakene fører til prispress på boliger. Økte boligpriser kan presse andre sårbare grupper ut av markedet, og med vedvarende prisøkninger kan det gjøre det enda vanskeligere for andre sårbare grupper å komme seg inn på boligmarkedet. Dette er en samfunnsøkonomisk kostnad som må måles opp mot den brukenytten som oppnås med boligsosiale tiltak for barnefamilier.

Prisvekst i boligmarkedet kan ha uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser over tid. Et økt gjeldsopptak blant husholdninger og investeringer i boligmarkedet øker den økonomiske risikoen i samfunnet. Høyere risiko og sårbarhet i økonomien er forhold som kan påvirke vanskeligstilte barnefamilier spesielt negativt, ved at vanskeligstilte ofte rammes hardere enn andre grupper i samfunnet i en økonomisk nedgangstid. For å sikre måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet er det derfor viktig å unngå at virkemiddelbruken bidrar til et for stort prispress på boligmarkedet. Når tiltakspakker skal settes sammen er det relevant å ta hensyn til langsiktige virkninger på boligpriser for å oppnå høyere måloppnåelse over tid.

1. Om oppdraget

Regjeringen ønsker å målrette innsatsen for å bekjempe fattigdom blant barnefamilier.

Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken, og skal bidra til at vanskeligstilte i boligmarkedet kan skaffe seg og bli boende i en egnet bolig. Husbanken ønsker å få utredet tiltak som kan understøtte regjeringens satsing på barnefamilier. Oslo Economics har utredet hvordan virkemidlene Husbanken forvalter kan utnyttes for å bedre boforholdene for barnefamiliene.

Formålet med utredningen

Regjeringens boligpolitikk ønsker en særlig innsats overfor barnefamilier. Det er viktig å gi barn og unge en god ramme for oppveksten. En egnet bolig og et godt nærområde kan gi en slik trygg ramme og bidra til å redusere sosial ulikhet og fattigdom. Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikk og forvalter en rekke virkemidler som skal bidra til at alle skal bo godt og trygt.

Husbanken har virkemidler som på ulike måter understøtter regjeringens målsetning om at ingen skal være bostedsløs og at alle skal ha et trygt og godt sted å bo, og i særlig grad få mulighet til å eie sin egen bolig. Denne analysen har som formål å være del av beslutningsgrunnlaget for å bidra til optimalisering av virkemiddelporteføljen de forvalter.

Oppdraget

Oppdraget er å utarbeide alternativer for sammensetning av virkemiddelporteføljen til Husbanken rettet mot barnefamilier i vanskelige posisjoner. Virkemidlene som analyseres er bostøtte, startlån og grunnlån. Vi gjennomfører en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene sett opp mot nåsituasjonen og framskrivninger av dagens virkemiddelinnretning. Formålet med analysen er å forstå hvilke tiltak som gir størst mulig netto nytte sammenlignet med nullalternativet, gitt samfunnsoppdraget og målsetningene til Husbanken.

Som følge av Husbankens virkemiddelbruk og samfunnsutviklingen oppstår nytte og kostnadseffekter over tid. Dette kan være både prissatte effekter og ikke-prissatte effekter. Endringer i virkemiddelbruk gir også i stor grad opphav til fordelingseffekter.

Fordelingseffekter oppstår når én eller flere grupper kommer bedre ut, samtidig som andre grupper i samfunnet kommer dårligere ut som følge av ett og samme tiltak.

Oppdraget er begrenset til virkemidlene som Husbanken forvalter. Andre relevante virkemidler på området omtales likevel i løpet av rapporten for helhetens del. Våre analyser unnlater videre vurderinger av «tilskudd til etablering i egen bolig». Dette tilskuddet bidrar til at vanskeligstilte kan kjøpe og beholde egen bolig. I 2020 vil derimot ansvaret for tilskudd til etablering overføres til kommunene. Vi ser derfor bort fra dette virkemidlet i analysen som har en analyseperiode på 20 år. Kommunene kan bruke tilskuddet til å understøtte bruken av startlån for vanskeligstilte familier, men ettersom Husbanken ikke lenger vil forvalte tilskuddet, ser vi i analysen bort fra at endringer i startlånsordningen også vil kunne innebære endringer i kommunenes bruk av dette tilskuddet.

Virkemidlene som analyseres i denne rapporten er dermed bostøtte, startlån og grunnlån. Bostøtte skal sikre de som har lave inntekter og høye bostgifter en egnet bolig. Bostøtten skal hjelpe vanskeligstilte både til å skaffe og beholde en bolig. Startlån er et behovsprøvd lån for de med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Kommunene tildeler startlån med lånemidler fra Husbanken. Grunnlån skal bidra til å fremme boligkvalitet, tilbud av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.

Metode og datagrunnlag

Metoden som legges til grunn er valgt i henhold til veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra Direktoratet for økonomistyring¹, samt Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser R-109, som utredningsinstruksen skal ses i sammenheng med.

Datagrunnlaget som er benyttet i rapporten er uttrekk fra Husbankens database med variabler knyttet til startlån, bostøtte og grunnlån, samt tall på befolkningsvekst, immigrasjon og boligpriser fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg baserer analysene seg på en rekke tidligere utredninger.

Gjennomføringsperiode

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2018- august 2018.

¹ DFØ:

<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-samfunns%C3%B8konomiske-analyser.pdf>

2. Målsetninger for det boligsosiale arbeidet i Husbanken

Regjeringens mål er at de virkemidlene Husbanken forvalter skal bidra til økt bostabilitet, trygge bomiljø og bedre boligkvalitet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringens mål er i stor grad utformet for å oppnå samfunnseffekter som redusert utenforskap og økt sosial mobilitet. Disse effektene vil først og fremst gjøre seg gjeldende ved at dagens barn og unge får bedre oppvekstvilkår.

2.1 Regjeringens målsetninger

Regjeringens målsetning for det boligsosiale arbeidet er blant annet nedfelt i nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, *Bolig for velferd* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), Husbankens tildelingsbrev (2018) og Prop. 1S (2018). De overordnede målsetningene for det boligsosiale arbeidet er som følger:

Tabell 2-1: Mål og prioriterte innsatsområdet for det boligsosiale arbeidet fra 2014-2020

Mål	Prioriterte innsatsområder
1. Alle skal ha et godt sted å bo	<ul style="list-style-type: none">Hjelp fra midlertidig til varig boligHjelp til å skaffe en egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	<ul style="list-style-type: none">Forhindre utkastelserGi oppfølging og tjenester i hjemmet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	<ul style="list-style-type: none">Sikre god styring og målretting av arbeidetStimulere til nytenking og sosial innovasjonPlanlegge for gode bomiljø

Kilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

Regjeringens strategi, *Bolig for velferd*, legger særlig vekt på behovet for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet som er i en overgangsfase til å gå fra midlertidig til varig bolig. Det boligsosiale arbeidet dreier seg om å fremskaffe egnede boliger og tilby tjenester for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til å mestre sine boforhold. Ansvaret for det boligsosiale arbeidet er fordelt på ulike aktører innen flere sektorer og forvaltningsnivåer.

2.2 Målene i boligpolitikken: bostabilitet, bomiljø og boligkvalitet

Vår forståelse av målsetninger i boligpolitikken er at virkemidlene blant annet skal bidra til økt bostabilitet, trygge bomiljø og bedre boligkvalitet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Innsatsen skal særlig rette seg mot vanskeligstilte barnefamilier. I tillegg til at disse målformuleringene vurderes som de mest sentrale, er det et mål for boligpolitikken at flest mulig skal eie sin egen bolig. I denne rapporten ser vi derimot på eierskap av egen bolig som en nytteeffekt av den boligsosiale virkemiddelbruken. Eierskap av

egen bolig forstår vi som en viktig målsetning primært fordi eierskap kan medføre eksempelvis bostabilitet og bedre boligkvalitet, samt utgjøre en privatøkonomisk gevinst.

På samme måte vurderer vi at det å bidra til at vanskeligstilte får bedre boligøkonomi ikke er et mål i seg selv. Boligøkonomi er derimot ofte en forutsetning for at målsetningene om økt bostabilitet, trygt bomiljø og bedre boligkvalitet i det hele tatt kan oppnås. Videre utdyper vi målsetningene bostabilitet, bomiljø og boligkvalitet.

2.2.1 Økt bostabilitet

En definisjon av økt bostabilitet er muligheten til å bli boende lenge i den samme boligen, forutsigbarhet i leieforholdet eller muligheten til å bli boende i samme nærområde, men ikke nødvendigvis i samme bolig (Elvegård & Svendsen, 2017). For noen husholdninger kan økt bostabilitet oppnås gjennom å leie kommunalt fremfor privat. Dette skyldes at kommunale leieforhold er mer stabile enn private. Det eksisterer alltid en risiko for at utleier vil avslutte leieforholdet i det private markedet (Grødem & Sandbæk, 2013). Dette

forholdet ved det private leiemarkedet svekker leietagernes følelse av trygghet og stabilitet (Proba samfunnsanalyse, 2012). For andre brukere handler stabilitet hovedsakelig om å få bo i samme nærområde (Grødem & Sandbæk, 2013). Å bo i samme nærområde kan for eksempel gi stabilitet i form av opprettholde relasjoner til naboer, omgangskrets, skole, barnehage og jobb. Stabile relasjoner gir en trygghet som på generell basis øker velferden til husholdningen.

«Økt bostabilitet er muligheten til å bli boende lenge i den samme boligen, forutsigbarhet i leieforholdet eller muligheten til å bli boende i samme nærområde, men ikke nødvendigvis i samme bolig»

Tidligere utredninger og forskning viser at lav bostabilitet i form av hyppig flytting kan bidra til svekkede skoleprestasjoner, svekket psykisk og sosialt velvære og atferdsproblemer (Sandlie & Andersen, 2016). Foruten velferden til enkeltindivider, kan tiltak som bidrar til økt bostabilitet gi opphav til positive samfunns effekter på lengre sikt, og kanskje spesielt for barn. Blant annet motvirker utdanning, samt god psykisk og fysisk helse at individer havner på utsiden av samfunnet. Utdanning og god helse øker i neste omgang den sosiale mobiliteten i befolkningen. På lengre sikt kan derfor samfunnet som helhet oppnå besparelser i velferdsordninger og høyere verdiskaping ved å unngå problemer som til dels forårsakes av manglende bostabilitet.

2.2.2 Trygt bomiljø

Med gode og trygge bomiljø menes et tilstrekkelig antall boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

At barnefamilier bor i trygge bomiljø er av stor betydning for å sikre barn gode oppvekstvilkår (Revol, et al., 2018). Gode oppvekstvilkår er en medvirkende årsak til at barn og unge gjennomfører utdanning, står i arbeid og er i stand til å ta vare på helsen. Tidligere empirisk forskning viser at å bo i et belastet område med et flertall av naboer med dårlige levekår, lav inntekt og utdanning kan bidra til å redusere unges livssjanser med tanke på utdanning og jobb (Brattbakk & Andersen, 2017). I likhet med bostabilitet kan trygge bomiljø gi gevinster for samfunnet på lengre sikt, utover bare enkeltindividets velferd.

«Med gode og trygge bomiljø menes et tilstrekkelig antall boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet»

2.2.3 Bedre boligkvalitet

Vår forståelse av bedre boligkvalitet er en akseptabel boligteknisk standard og redusert trangboddhet. Dårlig boligkvalitet i form av fukt og råte, for lite dagslys i hjemmet og dårlige oppvarmingsmuligheter kan påvirke beboernes trivsel i betydelig grad. I tillegg kan dårlig bokvalitet ha direkte helsekonsekvenser, blant annet ved at fuktighet i boliger kan bidra til sopp- og muggdannelser som igjen kan gi lidelser som luftveissykdommer og astma. Flere studier har funnet at risikoen for dette er særlig stor for barn (Revol, et al., 2018). Bedre boligkvalitet gir barn i vanskeligstilte familier bedre forutsetninger for å opprettholde en god helse, som igjen har positive samfunns effekter.

«Med bedre boligkvalitet menes akseptabel boligteknisk standard og redusert trangboddhet»

2.2.4 Målene retter seg mot barn i vanskeligstilte barnefamilier

Et viktig spørsmål er i hvilken grad Husbankens målsetninger er rettet mot vanskeligstilte barnefamilier eller barn i vanskeligstilte barnefamilier. Vår forståelse er at Husbankens målsetninger i stor grad er utformet for å oppnå samfunns effekter som redusert utenforskap og økt sosial mobilitet. Disse effektene vil først og fremst kunne gjøre seg gjeldende ved at dagens barn og unge får bedre oppvekstvilkår. Husbankens virkemidler har ikke en direkte påvirkning på oppvekstvilkårene for barn i vanskeligstilte barnefamilier, men de påvirkes indirekte ved at foreldrene bedrer sin boligøkonomi. Hvor treffsikre virkemidlene er med tanke på at boligsituasjonen bedres kan imidlertid være varierende.

2.3 Effektmål for barnefamilier

Hittil har vi redegjort for Husbankens overordnede målsetninger og hva som er den bakenforliggende motivasjonen for målsetningene om økt bostabilitet, trygt bomiljø og bedre boligkvalitet. For å konkretisere og måle mål oppnåelsen er det behov for effektmål knyttet til hver målsetning.

Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. For å videre vurdere i hvilken grad Husbanken når sine overordnede målsetninger har vi definert et sett med

effektmål som kan benyttes for å vurdere Husbankens særlige innsats overfor barnefamilier, se Tabell 2-2. Videre forklarer vi innholdet i effektmålene nærmere.

Tabell 2-2: Effektmål for barn i husholdninger som er vanskeligstilt på boligmarkedet

Målsetning	Effektmål
Økt bostabilitet	<ul style="list-style-type: none"> • Bli værende i egnet bolig • Flytte permanent til egnet bolig
Trygt bomiljø	<ul style="list-style-type: none"> • Andre barnefamilier i nærområdet • Variert sammensetning av beboerne i området/borettslag • God kvalitet på skole og barnehage • Lav andel kommunale boliger • Normal mobilitet blant naboene • Trafikktrygghet • Lite støy og forurensning • Lite kriminalitet i nærområdet • Tur- og rekreasjonsmuligheter i nærområdet
Bedre boligkvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert trangboddhet • Økt boligstandard • Bedre fasiliteter

Kilde: Husbanken, Revold et al. (2018), Oslo Economics

2.3.1 Effektmål knyttet til økt bostabilitet

Som nevnt skal effektmålene beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for barn i barnefamiliene, som tiltakene her retter seg mot.

Når det gjelder målsetningen om økt bostabilitet, kan denne nås på to ulike måter. Det kan enten dreie seg om at barn i vanskeligstilte husholdninger blir værende i egnet bolig, eller at de flytter permanent til egnet bolig. Begge deler peker tilbake på at det er ønskelig med stabilitet i boforholdet.

«Mangelen på et stabilt sted å bo på for vanskeligstilte på boligmarkedet gir opphav til følelser av utrygghet, som følge av usikkerhet knyttet til fremtidig bosituasjon, og en opplevelse av manglende muligheter til å påvirke fremtidig bosituasjon»

Stabile boforhold i egnet bolig

Det er en rekke fordeler ved å ha stabilitet i boforholdet. Mangelen på et stabilt sted å bo på for vanskeligstilte på boligmarkedet gir opphav til følelser av utrygghet, som følge av usikkerhet knyttet til fremtidig bosituasjon, og en opplevelse av manglende muligheter til å påvirke fremtidig bosituasjon (Grødem & Sandbæk, 2013). Hyppig

flytting gjør det vanskeligere å knytte stabile, trygge relasjoner til venner og naboer. Det skaper usikkerheten hos barn og kan gi en følelse av å være utenfor.

2.3.2 Effektmål knyttet til trygt bomiljø

Det er en rekke ulike effektmål som kan benyttes for å vurdere i hvilken grad et bomiljø vurderes som trygt.

Kvalitet på skole og barnehage

God kvalitet på barnehage og skole i nærområdet er av stor betydning for barns oppvekstvilkår. Litteraturen viser at barn som går i barnehage med høy kvalitet, har oftere bedre språk og bedre sosial tilpasning enn barn som er hjemme eller i et annet barnepasstilbud (Folkehelseinstituttet, 2018). Kvaliteten på barnehagetilbudet er spesielt viktig for språk- og atferdsutvikling hos barn som har problemer med å håndtere temperamentet, eller er forsinket i utviklingen når de begynner i barnehagen (Helland, et al., 2015).

Lav andel kommunale boliger

En for sterk konsentrasjon av kommunale boliger skaper utfordringer og er på mange måter uheldig, ikke minst for barn i vanskeligstilte husholdninger (Brattbakk & Andersen, 2017). Det skyldes at beboere i kommunale boliger ofte er svakerestilte og eller har psykiske utfordringer som kan gi et utrygt bomiljø. En variert sammensetning av beboerne i nærområdet, både når det gjelder alder, økonomisk

situasjon og familietype kan derimot være positivt for oppvekstvilkårene til barn.

«At det er andre barnefamilier i samme bomiljø er en viktig indikator for i hvilken grad bomiljøet oppleves som trygt»

Trafikktrygghet

Å sikre gode trafikkforhold som tar hensyn til barn og unges sikkerhet og behov er viktig for å skape gode oppvekstvilkår for barn i vanskeligstilte barnefamilier, og kan bidra til å dempe ulikhet mellom ulike områder (Brattbakk & Andersen, 2017).

Redusert støy og forurensning

Barnefamilier som bor i områder med plagsom støy og forurensning har økt risiko for negative helseeffekter og reduserer mulighetene til å tilbringe tid utendørs i nærmiljøet. Luftforurensning kan blant annet føre til forverring av luftveissykdommer og hjerte- og karsykdommer (Folkehelseinstituttet, 2017). Støy i omgivelsene kan også gi helseplager på sikt. Søvnforstyrrelser er den vanligste årsaken til at støy gir negative helsekonsekvenser (Folkehelseinstituttet, 2015).

Utfordringer knyttet til nabo- og trafikkstøy blant vanskeligstilte barnefamilier fremstår som størst i kommunale gårder i indre by, og kan for enkelte være et så stort problem at de ønsker å flytte (Hansen & Lescher-Nuland, 2011). Dette kan ha negative konsekvenser for barn med hensyn til læring, lekser og utfoldelse med lek.

Lite kriminalitet i nærområdet

At barn og unge eksponeres for kriminalitet i utsatte boligområder kan føre til økende forekomst av fysiske og mentale helseproblemer samt svakere skoleprestasjoner. Samt at det er lettere å bli dratt inn i kriminelle miljøer i tenårene. En slik eksponering kan også ha en indirekte effekt på barnas muligheter for gjennomføring av aktiviteter utenfor hjemmet, ettersom foreldrene opplever nabolaget som farlig (Brattbakk & Andersen, 2017).

«At barn og unge eksponeres for kriminalitet i utsatte boligområder kan føre til økende forekomst av fysiske og mentale helseproblemer samt svakere skoleprestasjoner»

Tur- og rekreasjonsmuligheter

Tilgang på tur- og rekreasjonsmuligheter i nærområdet er viktig fordi det legger til rette for fysisk aktivitet og dermed bidrar positivt til livskvalitet og helsesituasjonen (Revold, et al., 2018). Det er særlig av betydning at slike områder ligger nær hjemmet for at de skal tas oftere i bruk.

2.3.3 Effektmål knyttet til bedre boligkvalitet

Det er en klar sammenheng mellom husholdningens økonomiske situasjon og kvalitet på boligen (Revold, et al., 2018). Boligkvaliteten avhenger blant annet av boligens størrelse, standard og hvilke fasiliteter boligen innehar.

Redusert trangboddhet

Flere studier har funnet en sammenheng mellom trangboddhet og fysiske, og til en viss grad psykiske, lidelser, men det er generelt vanskelig å si i hvilken grad trangboddhet er årsaken til disse effektene (Revold, et al., 2018). Trangboddhet kan også ha negative effekter i form av at barn har begrenset med plass til å gjøre leksene sine, som igjen kan påvirke skoleprestasjonene negativt (Barnes, et al., 2010).

«Trangboddhet kan også ha negative effekter i form av at barn har begrenset med plass til å gjøre leksene sine, som igjen kan påvirke skoleprestasjonene negativt»

Bedre boligstandard

Boligens utforming og standard kan ha påvirkning på livskvaliteten til dem som bor i den, og kan være en kilde til avslapping og oppladning. På den andre siden kan dårlige boforhold føre til uro og helseproblemer (Revold, et al., 2018).

Det finnes en rekke ulike indikatorer på boligstandard, blant annet fukt og råte og muligheter for oppvarming. Disse faktorene kan påvirke trivselen til beboerne, i tillegg til at de kan ha negative helsekonsekvenser. Det er for eksempel påvist at fuktighet i boligen kan bidra til sopp- og muggdannelser, som igjen kan gi luftveissykdommer og astma. Flere studier har funnet at barn er særlig utsatt for å utvikle disse lidelsene (Shaw, 2004); (Leventhal & Newman, 2010).

Mulighet til å holde boligen varm nok om vinteren er av stor betydning for vurdering av boligens standard. En britisk studie viser at evnen til å holde boligen varm om vinteren er det kjennetegnet ved boligens standard som henger tettest sammen med negative helsekonsekvenser (Evans, et al., 2000).

Bedre fasiliteter

For lite dagslys i boligen kan være problematisk og føre til at kroppen slutter å produsere søvnhormonet melatonin, som igjen fører til trøtthet på dagtid og redusert søvnkvalitet om natten (Revolv, et al., 2018). Dersom boligen er liten og det er mangel på dagslys kan uteområder i direkte tilknytning til boligen bidra til å avdempe de negative effektene mangelen på disse medfører (Revolv, et al., 2018).

2.3.4 Kompensering og opphopning av boligproblemer

Det er flere eksempler på at oppnåelse av et effektmål kan skje på bekostning av et annet effektmål. Ved å se de ulike aspektene ved boforholdene i sammenheng, er det særlig to mekanismer som gjør seg gjeldende: kompensering og opphopning av boligproblemer (Revolv, et al., 2018).

Kompensering innebærer at husholdninger som kommer dårlig ut langs én dimensjon, kommer bedre ut langs en annen. Dette skyldes at folk prioriterer ulikt. For eksempel kan noen husholdninger være villig til å ha høyere boliggifter i forhold til inntekten sin for å få en høyere boligstandard eller at tilgang på et godt nærmiljø prioriteres fremfor det å ha en romslig bolig.

Opphopning av boligproblemer er et begrep som kan benyttes for å beskrive husholdninger som kommer dårlig ut én dimensjon i tillegg til at de kommer dårlig ut langs andre dimensjoner. Opphopning av boligproblemer er en viktig mekanisme som bidrar til å skape og opprettholde sosiale forskjeller innenfor boligfeltet (Normann, 2016). De fleste barnefamiliene som er i målgruppen for Husbankens virkemidler befinner seg i denne kategorien.

3. Vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er bred politisk enighet om at flest mulig skal eie sin egen bolig. Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/ eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Avhengig av definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet og datagrunnlag har tidligere utredninger anslått at et sted mellom 150 000-320 000 personer var vanskeligstilt på boligmarkedet i 2015. Tidligere utredninger anslår at vanskeligstilte barnefamilier er et sted mellom 34 500 og 50 000 husholdninger.

3.1 Husbanken og virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet

Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken. Gjennom virkemidler som bostøtte, lån, tilskudd, kompetansebygging og kunnskapsutvikling støtter Husbanken kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. De viktigste virkemidlene som Husbanken forvalter er bostøtte, startlån og grunnlån, som beskrives kort under:

- **Bostøtte:** bostøtten skal sikre de som har lave inntekter og høye bostøtter en egnet bolig. Bostøtten skal hjelpe vanskeligstilte både til å skaffe og beholde en bolig.
- **Startlån:** startlån er et behovsprøvd lån for de med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Kommunene tildeler startlånet med lånemidler fra Husbanken.
- **Grunnlån:** Grunnlån skal bidra til å fremme boligkvalitet, fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.

Et annet virkemiddel er tilskudd til etablering i egen bolig. Tilskuddet bidrar til at vanskeligstilte kan kjøpe og beholde egen bolig. Tilskuddet har ofte vært en toppfinansiering når en bolig skal finansieres. I 2020 vil ansvaret for tilskudd til etablering overføres i sin helhet til kommunene. Kommunene kan bruke tilskuddet til å understøtte bruken av startlån for vanskeligstilte familier, men ettersom Husbanken ikke lenger vil forvalte tilskuddet, ser vi bort fra dette i analysen.

«Selv om norsk boligpolitikk har gjennomgått store endringer, er det likevel ett kjennetegn som har holdt seg stabilt de siste tjue årene: Det har hele tiden vært bred politisk enighet om at flest mulig skal eie sin egen bolig.»

3.2 Andre aktører som bidrar til å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet

Husbanken er det fremste organet for gjennomføringen av regjeringens boligpolitikk. De er avhengig av samarbeidet med andre velferdsetater og kommunene, for å sikre at den boligsosiale politikken er mest mulig effektiv. Under nevnes de mest sentrale aktørene i arbeidet for å hjelpe vanskeligstilte:

Kommunene

Gitt dagens rollefordeling er det kommunene som sitter med hovedansvaret for boliger til den enkelte vanskeligstilte. Kommunene tildeler blant annet startlån, har kommunale utleieboliger og inngår avtaler med private om utleie. Gjennom helse- og omsorgstjenesteloven er kommunene pålagt å assistere personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (Lovdata, 2011). Kommunen er også lovpålagt å tilby midlertidig botilbud til de som ikke klarer dette selv (Lovdata, 2009). Utover dette er det lovpålagte arbeidet som kommunene gjør på det boligsosiale feltet derimot begrenset.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir)

Innenfor det boligsosiale arbeidet er AVDir's oppgave å tolke og forvalte loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg skal direktoratet tilby informasjon, råd og veiledning om regelverket og i forvaltningen av blant annet tilskudd til boligsosialt arbeid (Departementene, 2014).

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

NAV er ansvarlig for ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte (Arbeids- og velferdsetaten, 2018). I tillegg tilbyr NAV midlertidig botilbud til personer i akutte situasjoner, som brann, familie- eller samlivsbrudd eller utkastelse (Arbeids- og velferdsetaten, 2018).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Bufdir har ansvar for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet og familievernet. I tillegg har direktoratet ansvar for driften av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år (Departementene, 2014).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

IMDi har som en av sine hovedoppgaver å bosette personer som har fått opphold i Norge, men som venter i statlige mottak. Direktoratet har også en veiledende og faglig rolle overfor kommunene i deres integreringsarbeid (Departementene, 2014).

Husleietvistutvalget

Husleietvistutvalget er et tvisteløsningsorgan for alle typer tvister som hører inn under husleieloven (Departementene, 2014).

Fylkesmannen

Fylkesmannen fungerer som statens representant i fylkene. Fylkesmannen har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen (Departementene, 2014).

3.3 Definisjon på vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Disse er enten uten egen bolig, står i fare for å miste boligen sin, og/eller bor i uegnet bolig eller bomiljø.²

Norge har en gjennomgående høy bostandard. Om lag åtte av ti eier boligen sin. Boligene blir stadig bedre, er romsligere enn tidligere og bygges med stadig bedre kvalitet. Egnede boliger er imidlertid et gode som ikke er likt fordelt mellom ulike grupper i befolkningen.

Det finnes en rekke indikatorer for å vurdere om husholdninger bor i uegnet bolig eller bomiljø, eller står i fare for å miste boligen sin. Revold, et al. (2018) opererer med ni indikatorer for å fange opp et bredt spekter av boligproblemer. Indikatorene er knyttet til boligøkonomi, boligstandard og nærmiljø. Indikatorene kan videre brukes til å identifisere husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet. De ni indikatorene er:

- Boligøkonomi:

² Kartleggingen av bostedsløse høsten 2016 viser derimot en stor reduksjon i antall bostedsløse i Norge de seneste årene. Reduksjonen er på om lag en tredjedel siden 2012 og har vært særlig stor blant barn som er bostedsløse

- svært tyngende boutgifter
- minst ett boligrelatert betalingsproblem
- Boligstandard:
 - fukt eller råte i boligen
 - bolig som er vanskelig å varme opp
 - opplever boligen som for liten (trangbodd)
 - har verken hage, terrasse, bakgård eller annet uteareal i direkte tilknytning til boligen
- Nærmiljø:
 - har verken tur- eller rekreasjonsområde i nærheten av boligen
 - utsatt for plagsom støy når man oppholder seg inne i bolig
 - problemer med kriminalitet i boområdet

Andelen som oppgir at de har et eller flere boligproblemer er forskjellig i ulike befolkningsgrupper. Særlig blant innvandrere, leietakere, bosatte i Oslo, barnefamilier og enslige forsørgere oppgir en større andel at de har boligproblemer (Revold, et al., 2018). I disse gruppene finner vi en større andel personer med en mer ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig, og for de fleste vanskeligstilte er økonomi og finansieringsproblemer den største hindringen for å skaffe seg, og bli boende i, en egnet bolig. Andre grupper har derimot vansker med å skaffe seg en bolig grunnet spesielle behov, eller fordi de trenger bistand for å kunne opprettholde boforholdet.

Det er begrenset med data som kan belyse den faktiske betydningen av indikatorene over. Antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er derfor utfordrende å anslå. Videre gjennomgår vi metodiske utfordringer og tidligere anslag på antall vanskeligstilte for å gi en indikativ oversikt over omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet og spesielt antall barnefamilier som er vanskeligstilte.

3.4 Anslag på antall vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er flere utfordringer som oppstår når antall vanskeligstilte på boligmarkedet skal anslås. Dette gjelder både utfordringer med data og operasjonalisering av definisjonen av vanskeligstilte. Avhengig av definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet og datagrunnlag ble det anslått at et sted mellom 150 000-320 000 personer er vanskeligstilt på boligmarkedet (NOU, 2011) og (Ekhaugen, et al., 2017). Av disse er om lag 30 000-50 000 vanskeligstilte barnefamilier (Thorsen, 2017).

sammen med sine foreldre (Dyb & Lid, 2017). Det er få barnefamilier som er bostedsløse, og vi har ikke inkludert de i analysen.

Utfordringer med data på husholdninger og boforhold

Tidligere kartlegginger har brukt levekårsundersøkelsen for boforhold som utarbeides av SSB som grunnlag for å anslå antall vanskeligstilte (Statistisk sentralbyrå, 2015). En utfordring med å legge til grunn levekårsundersøkelsen for å anslå antall vanskeligstilte på boligmarkedet er at det er subjektive vurderinger som legges til grunn for hva som er høye boutgifter og dårlige boforhold. Eksempelvis vil de som bor i dårlige boforhold over tid trolig overvurdere kvaliteten på boligen de bor i.

Et alternativ til levekårsundersøkelsen er å benytte registerdata på inntekt, gjeldsbelastning og trangboddhet for å anslå antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Problemet med en slik fremgangsmåte er at man ikke tar hensyn til andre egenskaper ved boligens kvalitet enn boligens størrelse. Det finnes heller ikke gode data på boutgiftsbelastning, og ved å bruke gjeldsbelastning som en indikator på boutgifter, vil for eksempel leietakere med høy boutgiftsbelastning kunne utelates.

«Avhengig av definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet og datagrunnlag ble det anslått at et sted mellom 150 000-320 000 personer er vanskeligstilt på boligmarkedet (NOU, 2011) og (Ekhaugen, et al., 2017). Av disse er om lag 30 000-50 000 vanskeligstilte barnefamilier (Thorsen, 2017).»

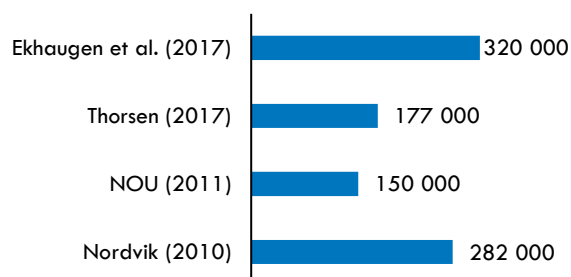
Stor variasjon i antall som kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er flere ulike utredninger som har tatt sikte på å tallfeste omfanget av antall vanskeligstilte på boligmarkedet. En av utfordringene med å estimere antall vanskeligstilte på boligmarkedet er at det ikke finnes en omforent måte å operasjonalisere definisjonen på. I løpet av de siste 10 årene har ulike tilnærminger for å anslå antall vanskeligstilte personer/husholdninger blitt benyttet.

Figur 3-1 viser estimater på antall vanskeligstilte i boligmarkedet i fire tidligere utredninger. Som man

ser av figuren er det stor variasjon i resultater med et spenn på 177 000 til 320 000 personer.

Figur 3-1: Vanskeligstilte på boligmarkedet med ulike tilnærminger. Antall personer.



Kilde: NOU (2011), Nordvik (2010), Thorsen (2017) og Ekhaugen et al. (2017)

Estimatet til Nordvik (2010) er basert på data fra levekårsundersøkelsen fra 2007. Antall vanskeligstilte ble beregnet til å være om lag 6 prosent av respondentene, tilsvarende 282 000 personer. Her ble personene med inntekt per forbruksenhet³ i de to nederste desilene definert som potensielt vanskeligstilte på boligmarkedet. Personer med nettoformue på mer enn 250 000 kroner ble ekskludert. Videre ble det definert et sett med boligproblemer, blant annet trangboddhet, problemer med å varme opp boligen, fukt og råte og mangel på bad. Personer som både var i lavinntekskategorien uten formue og hadde boligproblemer ble her regnet for å være vanskeligstilt på boligmarkedet.

I forbindelse med NOU (2011) – «Rom for alle» ble antall vanskeligstilte på boligmarkedet estimert, og følgende to grupper ble benyttet for å anslå omfanget:

- Personer og husstander som enten har uegnet bolig eller høy boutgiftsbelastning og samtidig har lavinntekt, etter at de eventuelt har mottatt sosialhjelp og/eller bostøtte
- Bostedsløse

Levekårsundersøkelsen, paneldata for husholdnings-sammensetning, arbeidsmarkedstilknytning og inntekt fra 2008, samt bostedsløskartleggingen fra 2008, ble lagt til grunn for anslaget. Antall vanskeligstilte med et fortsatt uløst boligbehov ble da anslått til å være 150 000 i 2009 (NOU, 2011). Resultatene fra utredningen er blant annet:

³ Forbruksvektene tar hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekter enn mindre husholdninger, men at større husholdninger også har enkelte stordriftsfordeler.

Inntekt etter skatt per forbruksenhet er lik summen av husholdningens skattepliktige og skattefrie inntekter, fratrukket skatt, fordelt på antall forbruksenheter i husholdningen (Statistisk sentralbyrå, 2018).

Vanskeligstilte har ofte lav inntekt over tid

- Å være vanskeligstilt på boligmarkedet vedvarer over tid og består i hovedsak av lavinntekts husholdninger:
 - Om lag 40 prosent av de vanskeligstilte i 2008 var også vanskeligstilt i 2008 og 2009
 - 30 prosent var vanskeligstilt i hele perioden fra 2007-2009.
 - Nesten tre av fire av de vanskeligstilte på boligmarkedet hadde vedvarende lavinntekt fra 2006-2008. Rundt 15 prosent mottok bostøtte.

Enkelte grupper i samfunnet er overrepresenterte blant vanskeligstilte på boligmarkedet

- Aleneboende, barnefamilier og leietakere er oftere vanskeligstilte enn andre:
 - Barnefamilier utgjør 23 prosent av de vanskeligstilte på boligmarkedet (tilsvarende 34 500 personer)
 - Flest aleneboende (51 prosent, mot 21 prosent i befolkningen for øvrig)
 - De fleste leier bolig (60 prosent, mot 18 prosent i befolkningen for øvrig)
- Vanskeligstilte er overrepresentert i Oslo, har innvandrerbakgrunn og ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet:
 - Mange vanskeligstilte bor i Oslo. I tillegg er det flere innvandrere i Oslo, som er overrepresentert i den nederste inntektsfordelingen
 - Personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør og Mellom-Amerika utgjør 4 prosent av befolkningen. Likevel er nesten én av fire vanskeligstilte på boligmarkedet personer med bakgrunn fra disse områdene
 - 43 prosent av de vanskeligstilte oppgir å være yrkesaktive, mot 62 prosent i befolkningen for øvrig

Thorsen (2017) ser på ulike måter å måle antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Som en del av gjennomgangen ble det sett på syv ulike måter å operasjonalisere definisjonen av antall vanskeligstilte på, hvorav tre av disse ble nærmere analysert.

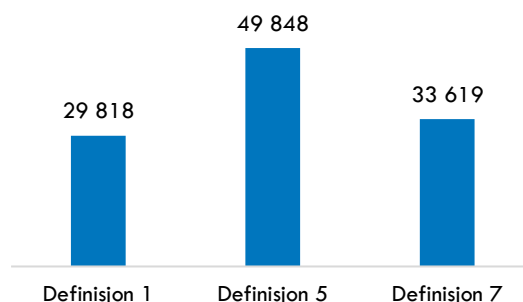
- **Definisjon 1:** Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller med høy gjeldsbelastning. Personer med formue over lavinntektsgrensen ekskludert.
- **Definisjon 5:** Nederste inntektskvartil, i tillegg trangbodd og/eller med høy gjeldsbelastning. Personer med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.
- **Definisjon 7:** Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller med høy estimert boutgiftsbelastning.

⁴ Årlig lavinntektsgrense settes lik 60 prosent av median inntekt etter skatt per forbruksenhet.

Personer med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.

Avhengig av hvilken definisjon som ble lagt til grunn var det mellom 177 000-283 000 personer som var vanskeligstilt på boligmarkedet i 2015. Av disse var mellom om lag 30 000 og 50 000 vanskeligstilte barnefamilier. Den snevreste definisjonen, definisjon 1, ekskluderer samtlige husholdninger med mer enn 60 prosent av medianinntekten, regnet som inntekt etter skatt per forbruksenhet.⁴ I tillegg tar definisjonen kun hensyn til husstander med høy estimert boutgiftsbelastning i form av gjeldsbelastning. En kritikk mot denne definisjonen er at den ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at mange barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet bor i leid bolig. Dette ble forsøkt tatt hensyn til ved å inkludere husholdninger med høy estimert boutgiftsbelastning, som inngår i definisjon 7.

Figur 3-2: Antall vanskeligstilte barnefamilier



Kilde: Thorsen (2017)

I forbindelse med at Ekhaugen et al. (2017) evaluerte de boligsosiale virkemidlene i Norge, ble det estimert hvor mange som kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det ble tatt utgangspunkt i operasjonaliseringen til Thorsen (2017), der personer som befinner seg i en husholdning som har en inntekt under lavinntektsgrensen, i tillegg til å være trangbodd eller ha høy total gjeldsbelastning, regnes som vanskeligstilt. Definisjonen ble videreutviklet ved å gjøre følgende justeringer:

- Utelot boligeiere der verdien av boligen er over 60 prosent av medianverdien for boliger
- Utelot en del kortvarig vanskeligstilte. Hovedsakelig studenter og unge i etableringsfasen
- Tok med flere leietakere ved å inkludere husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen (EU60) og leier bolig
- Fjernet bostøtten som inntektsgrunnlag

- På grunn av faren for dobbelttelling ble bostedsløse utelatt siden dette er personer det ikke finnes informasjon om i SSBs registerdata

Med denne operasjonaliseringen av vanskeligstilte på boligmarkedet finner de at 6,16 prosent av husholdningene, tilsvarende om lag 320 000 personer, er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet

I dette oppdraget er vi spesielt interesserte i hvor mange barnefamilier som kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved å kjenne populasjonen av antall vanskeligstilte barnefamilier kan vi si mer om de potensielle effektene av endringer i Husbankens virkemidler.

Basert på statistikk fra Husbanken vet vi at om lag 31 600 husholdninger med barn var mottakere av minst ett av Husbankens boligsosiale virkemidler. Det er trolig mange vanskeligstilte husstander som av ulike årsaker ikke mottar støtte fra Husbanken. At rettighetsbaserte ordninger som bostøtte likevel krever søknad, medfører at mange av dem som har rett på støtte med dagens innretning ikke mottar den.

NOU (2011) og Thorsen (2017) anslår antall vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet til å være henholdsvis 34 500 og 50 000 husholdninger.⁵ Definisjon 5 i Thorsen (2017) innebærer at det åpnes opp for en noe høyere inntekt enn lavinntektsgrensen på 60 prosent av medianinntekten. Det estimerte antallet barnefamilier som kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet øker da med om lag 67 prosent. Dette kan gi en indikasjon på antall vanskeligstilte barnefamilier som i dag ikke omfattes av Husbankens ordninger, og sier noe om potensialet for endringer i de boligsosiale virkemidlene som Husbanken disponerer. Som gjennomgangen viser er det stor usikkerhet forbundet med å anslå antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre vil vi for analyseformål ta utgangspunkt i et spenn for hvor mange som kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder antall barnefamilier.

«Antall vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet er mellom 34 500 og 50 000 husholdninger»

⁵ For Thorsen (2017) er antall vanskeligstilte barnefamilier oppgitt i henhold til definisjon 5.

4. Beskrivelse av de boligsosiale virkemidlene og nåsituasjonen

De mest sentrale virkemidlene i boligpolitikken for å hjelpe barnefamilier er startlån, bostøtte og grunnlån, selv om ordningene ikke eksisterer eksklusivt for barnefamilier. I dette kapittelet beskrives virkemidlene.

4.1 Startlån

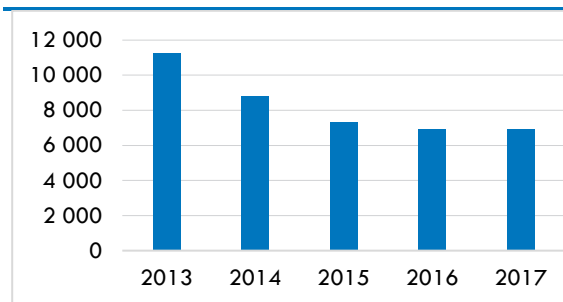
Startlån er et behovsprøvd lån for personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Formålet med startlånet er i hovedsak at personer som av ulike årsaker ikke får lån i vanlige banker skal få en mulighet til å kjøpe sin egen bolig. Kommunen tildeler startlånet med lånemidler fra Husbanken.

Det er ikke et krav om egenkapital for å kvalifisere for startlån, men lånesøker må kunne betjene lånet ved siden av alle andre utgifter. I tillegg er det et krav om at boligen skal være egnet for husstanden, være nøktern og rimelig gitt prisnivået i det aktuelle området.

Beregninger av renter på lån i Husbanken gjøres med utgangspunkt i basisrenter fastsatt av Finanstilsynet, med grunnlag i vilkår fastsatt av Finansdepartementet. Basisrenten kalkuleres både for flytende og fast rente, og utgjør et gjennomsnitt av de fem beste lånetilbudene på markedet ved et gitt observasjonstidspunkt. Det gis deretter en rabatt på 0,75 prosentpoeng på basisrenten for å komme frem til årlige effektive renter både for flytende og fast rente. Husbankens rente kan imidlertid ikke settes under null prosent.

Figur 4-1 viser antall utbetalinger av startlån i perioden 2013 til 2017, både totalt antall og antall utbetalinger til barnefamilier. Totalt ble det utbetalt 6 906 startlån i 2017, 3 666 av disse var til husstander med barn.

Figur 4-1: Antall utbetalte startlån i perioden 2013-2017



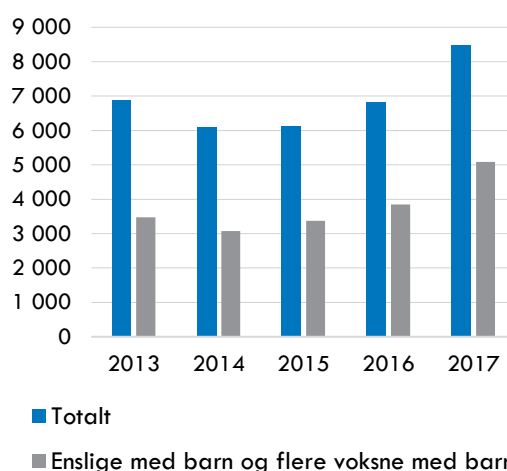
Kilde: Husbanken

Antall utbetalte startlån har sunket de siste fire årene. Dette gjelder både totalt og for startlån utbetalt til barnefamilier. Dette skyldes flere forhold. Unge i etableringsfasen ble generelt utelukket som målgruppe for startlån etter at forskriftene ble endret i 2014. Bankene har også blitt mer restriktive når det gjelder å samfinansiere med startlån, samt at boliglånsforskriften ikke lenger gir mulighet for å se på startlån som egenkapital. Målgruppen for startlån etter den nye forskriften oppfyller i liten grad bankenes krav til lånekunder. Graden av fullfinansiering med startlån har dermed økt betydelig de siste årene. Det har ført til utbetaling av færre, men større lån.

«Bankene har blitt mer restriktive når det gjelder å samfinansiere med startlån, samt at boliglånsforskriften ikke lenger gir mulighet for å se på startlån som egenkapital»

Figur 4-2 viser utbetalt startlån i perioden 2013 til 2017 i millioner kroner, både totalt og utbetalinger til barnefamilier.

Figur 4-2: Utbetalt startlån i perioden 2013-2017, tall i millioner kroner

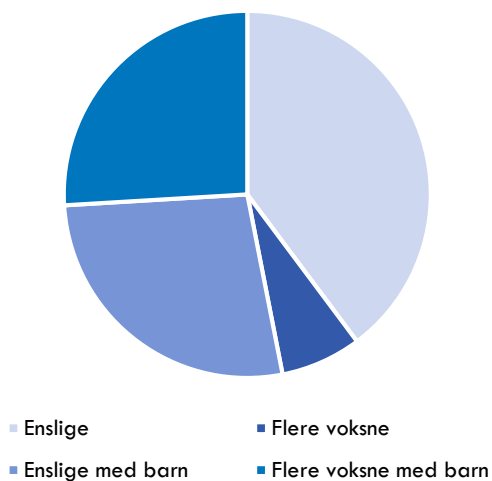


Kilde: Husbanken

Til forskjell fra antall utbetalinger har volumet av utbetalt startlån økt de siste fire årene. Dette henger sammen med at gjennomsnittlig utbetalt startlån per låntager har tilnærmet doblet seg de siste fire årene, fra 608 557 til 1 225 790.

Figur 4-3 viser antall utbetalte startlån i 2017 etter husstandssammensetning. Over halvparten, 3 666, av utbetalte startlån går til barnefamilier, andelen familier med enslig forsørger er omtrent like stor som andelen familier med flere voksne, henholdsvis 1 874 og 1 792.

Figur 4-3: Utbetalte startlån i 2017 etter husstandssammensetning

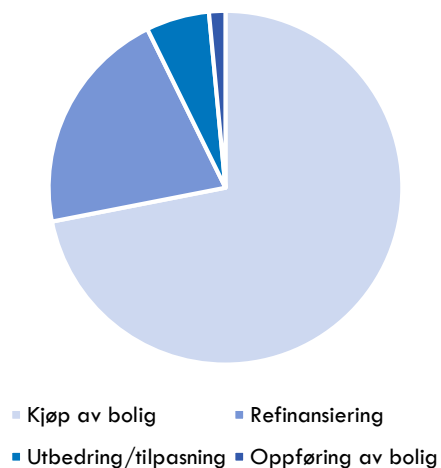


Kilde: Husbanken

Startlånet kan gå til kjøp av egen bolig, utbedring og tilpasning av eksisterende bolig eller oppføring av ny bolig. I tilfeller der familier har problemer med å betale boustiftene sine kan også startlånet gå til refinansiering, slik at familien kan fortsette å bo i boligen.

Figur 4-4 viser startlån utbetalt til vanskeligstilte barnefamilier i 2017 fordelt på ulike tiltak. Av figuren kan man lese at startlån innvilget barnefamilier i all hovedsak går til kjøp av bolig, 2 637, eller refinansiering av egen bolig, 762.

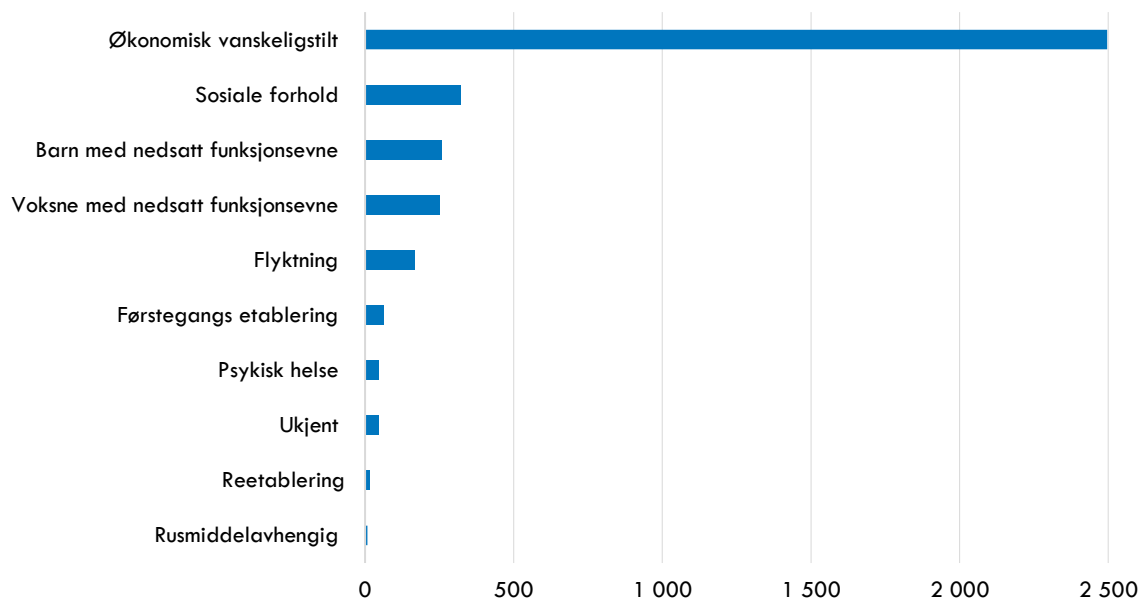
Figur 4-4: Utbetalte startlån i 2017 fordelt på ulike tiltak, enslige med barn og flere voksne med barn



Kilde: Husbanken

Figur 4-5 viser utbetalte startlån til barnefamilier fordelt på egenskaper. Den vanligste årsaken til at barnefamilier mottar startlån er at de regnes som økonomisk vanskeligstilte, uten andre særskilte egenskaper. Av de 3 666 barnefamiliene som mottok startlån i 2017 var det 2 497 som falt inn under denne kategorien.

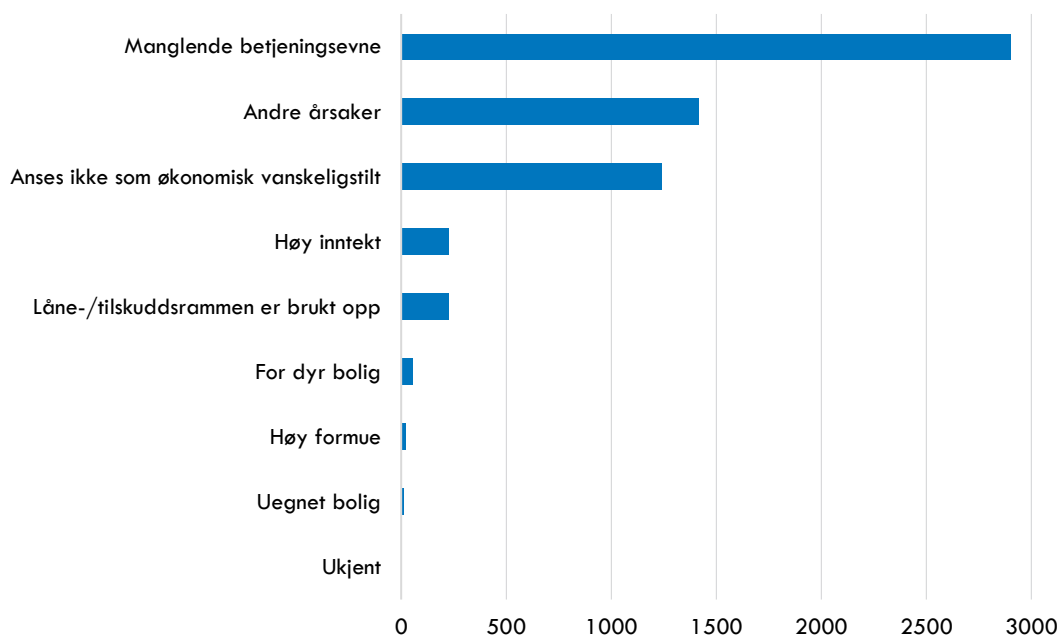
Figur 4-5: Utbetalte startlån i 2017 fordelt på egenskaper, enslige med barn og flere voksne med barn



Kilde: Husbanken

I 2017 var det totalt 8 014 søknader om startlån fra barnefamilier. Av disse fikk 4 260 avslag på søknaden. De vanligste begrunnelsene for avslag er skissert i Figur 4-6.

Figur 4-6: Avslagsårsaker startlån 2017, enslige med barn og flere voksne med barn



Kilde: Husbanken. Merk: Tall for antall mottatte søknader er basert på mottaksår for søknaden. Tall for avslagsårsaker er basert på avslagsåret (tidspunkt for avslag) for søknad. Tallene for antall mottatte søknader og antall avslag fordelt på avslagsårsaker vil derfor ikke stemme 1:1 med hverandre.

De to vanligste, kjente årsakene til avslag er enten manglende betjeningsevne eller at lånesøker ikke anses som vanskeligstilt. At kategorien «andre årsaker» er den svarkategori som er nest mest benyttet, tilsier at det er usikkerhet knyttet til hvilke avslagsårsaker som er mest benyttet.

4.2 Bostøtte

Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning med formål om å sikre husstander med lave inntekter og

høye boutgifter en egnet bolig⁶. Ordningen er rettighetsbasert og skal hjelpe vanskeligstilte både til å skaffe en bolig og/eller opprettholde et boforhold. Husbanken og kommunen samarbeider om bostøtteordningen.

Bostøtteordningen er regulert av *Forskrift om bustøtte*. Utbetalt bostøtte er 73,7 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter etter forskriftens § 2 og § 3, og en egenandel etter § 4, § 5, § 6, § 7 og § 8.

Husstander som ligger under en gitt inntektsgrense kan ha rett på bostøtte, dersom husstandens godkjente boutgifter er tilstrekkelig høye i forhold til husstandens

inntekt. Dersom husstandens inntekt overstiger inntektsgrensen, vil ikke husstanden ha rett på bostøtte, uavhengig av boutgiftene. Det samme er tilfelle for husstander der utbetalt bostøtte ikke overstiger minstebeløpet, som er på 30 prosent av rettsgebyret, jf. Forskrift om bustøtte § 13.

Godkjente boutgifter

Øvre grense for boutgifter blir bestemt av hvor i landet husstanden bor og antall personer i husstanden. Landet er delt inn i fire kommunegrupper med ulike grenser for godkjente boutgifter for de ulike husstandene. Grensen for fem personer gjelder også for husstander med flere enn fem personer.

Tabell 4-1: Øvre grense for godkjente boutgifter for bostøttemottakere

Boutgiftstak	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer
Gruppe 1	7 415	8 099	8 782	9 466	10 150
Gruppe 2	6 809	7 493	8 177	8 860	9 544
Gruppe 3	6 377	7 060	7 744	8 428	9 111
Gruppe 4	5 512	6 195	6 879	7 562	8 246

Kilde: Husbanken

- Gruppe 1: Oslo
- Gruppe 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum
- Gruppe 3: Lørenskog, Skedsmo, Frogn, Oppegård, Asker, Nesodden, Kristiansand, Sola og Sandnes
- Gruppe 4: Alle kommuner som ikke er nevnt over

Egenandel

Egenandelen er den delen av boutgiftene som husstanden selv må dekke. Denne kommer til fratrukk i husstandens godkjente boutgifter, og beregnes på bakgrunn av antall husstandsmedlemmer og husstandens samlede inntekt (Husbanken, 2018).

Øvre inntektsgrense for beregning

Uavhengig av hvor høye boutgifter en husstand har, blir det ikke gitt bostøtte til husstander som har en samlet inntekt som overstiger den øvre inntektsgrensen. Denne bestemmes av om det er en ung ufør i husstanden, hvilken kommune husstanden bor i, om boligen er spesialtilpasset eller ikke samt hvor mange medlemmer det er i husstanden (Husbanken, 2018).

Fastsetting av inntektsgrenser

Inntektsgrensene påvirkes blant annet av det fastsatte taket for godkjente boutgifter. Helt konkret fastsettes inntektsgrensene ved å løse følgende formel med hensyn på egenandelen:

$$(\hat{B} - E) * 0,737 = M$$

- \hat{B} : øvre grense for godkjente boutgifter som blir lagt til grunn i beregningen av bostøtte
- E : Egenandelen er den delen av boutgiftene som husstanden må dekke selv.
- M : Minstebeløp for utbetaling av bostøtte

Den omregnede inntekten jf. § 7, som gir følgende egenandel, tilsvarer inntektsgrensen for husstanden:

$$E = \hat{B} - \left(\frac{M}{0,737} \right)$$

Inntektsgrensene fordelt på kommunegrupper og antall personer i husstanden er fremstilt i Tabell 4-2.

⁶ <https://www.husbanken.no/boligetablering-i-distriktene/hvordan-kan-husbankens-virkemidler-anvendes/>

Tabell 4-2: Øvre inntektsgrense per måned, bostøttemottakere, husstander med 2 personer eller flere

	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer	6 personer	7 personer	8 personer	9 personer	10 personer
Gruppe 1	22 629	25 535	28 488	31 482	33 731	35 979	38 228	40 477	42 725
Gruppe 2	22 013	24 794	24 794	30 730	32 925	35 120	37 315	39 510	41 705
Gruppe 3	21 525	24 282	24 282	30 195	32 352	34 509	36 665	38 822	40 979
Gruppe 4	20 436	23 222	23 222	29 054	31 129	33 204	35 279	37 355	39 430

Kilde: Husbanken

Beregning av bostøtte

Dersom husstanden har en omregnet inntekt som er lavere enn inntektberegningene gjengitt ovenfor, kan den ha rett til bostøtteutbetaling. Dette avhenger som nevnt av hvorvidt de godkjente boutgiftene er tilstrekkelig høye. Formelen for beregning av bostøtteutbetaling er som følger:

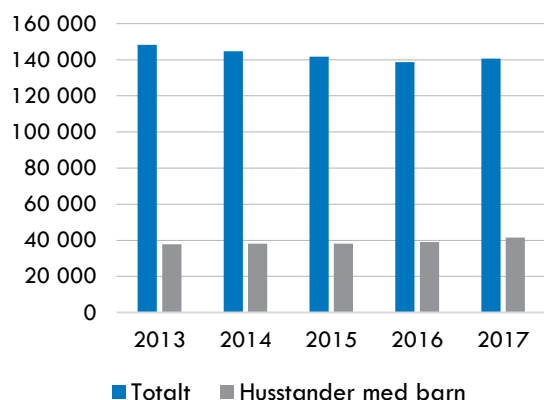
$$Bostøtte = (B - E) \times D$$

- B: Godkjente boutgifter
- E: Egenandel
- D: Dekningsprosent

Husstander som er innenfor de gitte inntektberegningene, vil kunne ha rett på bostøtte dersom forholdet mellom godkjente boutgifter og fastsatt egenandel overstiger minstebeløpet for utbetaling. Dekningsprosenten er 73,7 for alle boligtyper og eieformer.⁷

Figur 4-7 viser antall husstander som mottok bostøtte i perioden 2013 til 2017, både totalt antall og antall barnefamilier. Totalt mottok 140 696 husstander bostøtte i løpet av 2017, 41 514 av disse var husstander med barn.

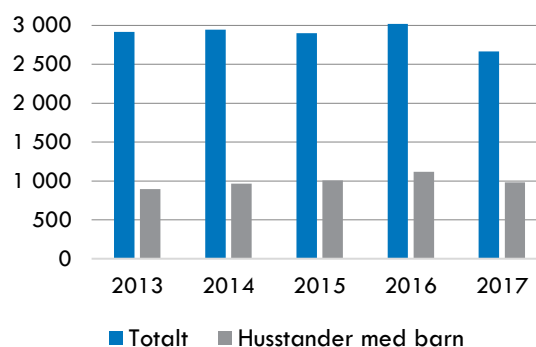
Figur 4-7: Utvikling i totalt antall husstander med bostøtte, 2013-2017



Kilde: Husbanken

Figur 4-8 viser utbetalt bostøtte i perioden 2013 til 2017 i millioner kroner, både totalt og utbetalinger til barnefamilier.

Figur 4-8: Utbetalt bostøtte i perioden 2013-2017, tall i millioner kroner



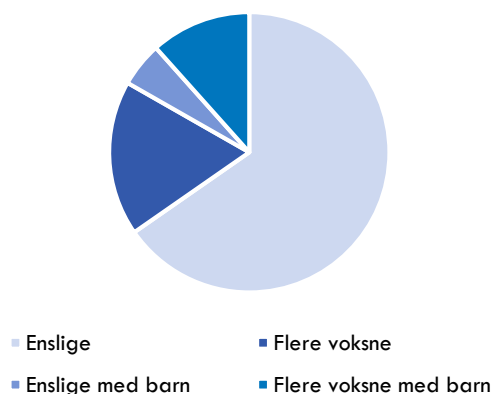
Kilde: Husbanken

Vi kan se av de to figurene ovenfor at bostøtten har holdt seg relativt stabil de siste fem årene, både når det kommer til antall husstander i ordningen og utbetalt bostøtte.

Figur 4-9 viser antall husstander som mottok bostøtte i 2017, fordelt på husstandssammensetning. Omtrent 17 prosent av husstandene som mottok bostøtte i 2017 var husstander med barn. Antall familier med enslig forsørger og antall familier med flere voksne var henholdsvis 7 529 og 16 990.

⁷ <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/9b6-1.pdf>

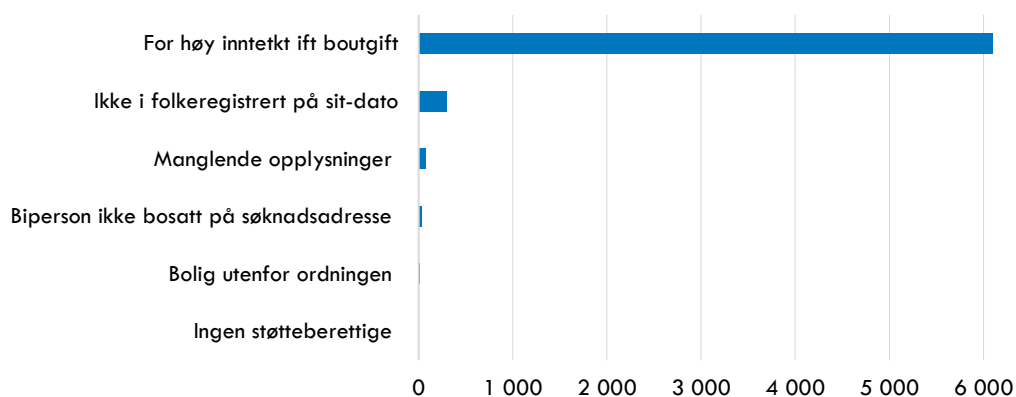
Figur 4-9: Antall husstander som mottok bostøtte i 2017 fordelt på husstandssammensetning



I desember 2017 var det 30 344 søknader om bostøtte fra barnefamilier, av disse fikk 6 510 avslag på søknaden. De vanligste årsakene for avslag er vist i Figur 4-10.

Kilde: Husbanken

Figur 4-10: Avslagsårsaker bostøtte 2017, enslige med barn og flere voksne med barn

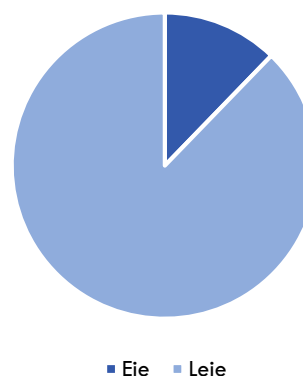


Kilde: Husbanken

Den klart vanligste årsaken til avslag er for høy inntekt i forhold til bortgift med 6 100 avslag. To andre kjente avslagsårsaker er at søker ikke var folkeregistrert på situasjonsdato og manglende opplysninger, på henholdsvis 299 og 71 avslag.⁸

Figur 4-11: Disposisjonsform per desember 2017, enslige med barn og flere voksne med barn

Figur 4-11 viser bostøtte utbetalt til barnefamilier per desember 2017, fordelt på disposisjonsform. Bostøtten brukes i all hovedsak til å leie og i mindre grad til å eie, for henholdsvis 63 702 og 8 893 husstander.

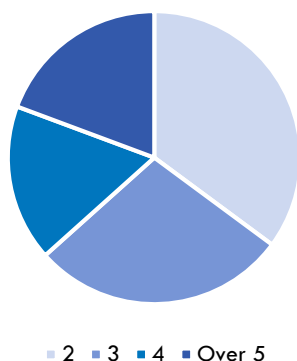


Kilde: Husbanken

Figur 4-12 viser antall husstander som mottok bostøtte per desember 2017, fordelt på antall husstandsmedlemmer.

⁸ Situasjonsdato er den 1. i måneden det søkes bostøtte for.

Figur 4-12: Antall husstandsmedlemmer per desember 2017, enslige med barn og flere voksne med barn



Kilde: Husbanken

4.3 Grunnlån

Husbankens grunnlansordning skal bidra til å fremme boligkvalitet, fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og til å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlån kan tildeles både forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper og andre aktører. Ordningen forvaltes av Husbanken, og lånet kan gis til oppføring av nye boliger, oppgradering av eksisterende boliger, kjøp av utleieboliger til boligsosiale formål, barnehager, studentboliger og omsorgsboliger.⁹

Krav om egenkapital avhenger av låntager og lånets formål. Beregningen av rente på grunnlån følger samme retningslinjer som startlån.

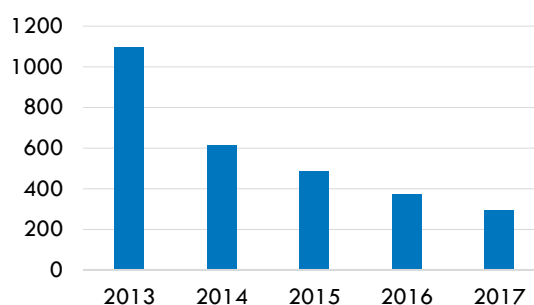
Høyt prioriterte formål for grunnlånet er:

- Boligsosiale prosjekter (utleieboliger til flyktninger, bostedsløse, barnefamilier, personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser og andre vanskeligstilte)
- Pilot- og forbildeprosjekter
- Oppgradering av eksisterende boliger basert på kvalitetskrav i veileder for oppgradering av bolig
- Studentboliger

Gjenstående midler for året skal gis til oppføring av nøkterne boliger.¹⁰

Figur 4-13 viser antall tilsagn på søknader om grunnlån til oppføring av nye boliger i perioden 2013 til 2017. Totalt antall tilsagn i 2017 var 291.

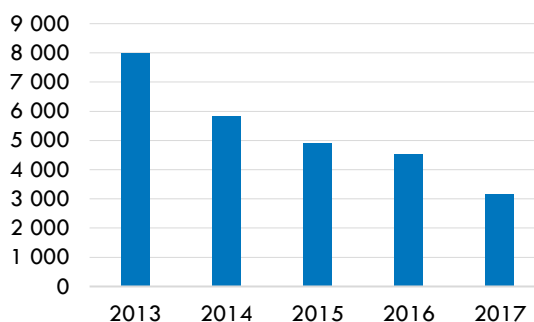
Figur 4-13: Totalt antall tilsagn i perioden 2013-2017, Grunnlån til oppføring



Kilde: Husbanken

Figur 4-14 viser totalt antall boliger oppført i 2017 finansiert av grunnlån til oppføring. Totalt antall boliger i 2017 var 3 180.

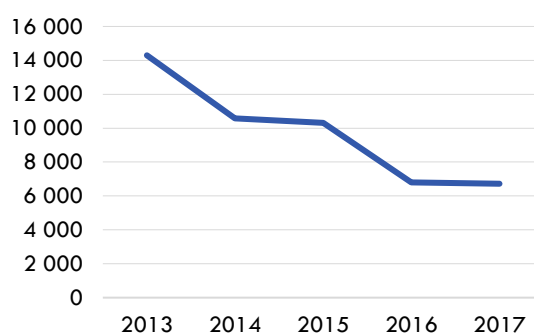
Figur 4-14: Totalt antall boliger oppført i perioden 2013-2017, grunnlån til oppføring



Kilde: Husbanken

Figur 4-15 viser utviklingen i totalt tilsagnsbeløp i perioden 2013-2017. I 2017 var det totale tilsagnsbeløpet på 6,7 milliarder.

Figur 4-15: Totalt tilsagnsbeløp i perioden 2013-2017, grunnlån til oppføring, tall i millioner kroner



Kilde: Husbanken

Av de tre figurene ovenfor kan en lese at tilsagn av grunnlån til oppføring har sunket jevnt de siste årene,

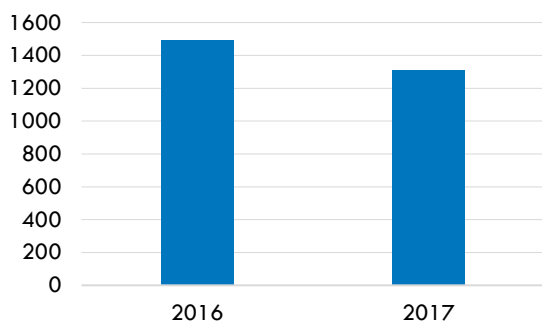
⁹ <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b9.pdf>

¹⁰ <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b14.pdf>

både i totalt antall tilsagn, men også antall oppførte boliger og tilsagnsbeløp.

Figur 4-16 viser totalt antall boliger til boligsosiale formål, finansiert av grunnlån, som ble oppført i 2016 og 2017 på henholdsvis 1 494 og 1 311 boliger.

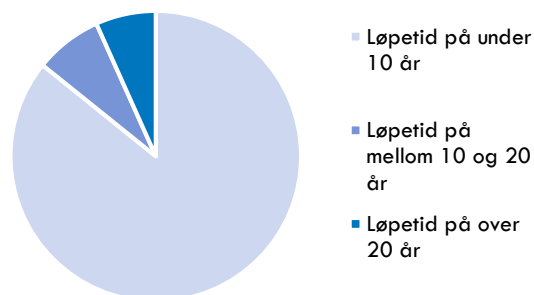
Figur 4-16: Antall boliger til boligsosiale formål oppført i 2016 og 2017, grunnlån til utbygging/oppføring



Kilde: Husbanken

Gjenværende løpetid på utlånsporteføljen av grunnlån ses av Figur 4-17. De fleste lån har en gjenværende løpetid på under 10 år, mens resterende lån er omtrent likt fordelt mellom lån som har gjenværende løpetid på mellom 10 og 20 år og løpetid på over 20 år. Grunnlån kan gis med løpetid opp til 50 år.

Figur 4-17: Status på løpende grunnlån fordelt på løpetid, mai 2018



Kilde: Husbanken

5. Alternativbeskrivelser

Det er et stort mulighetsrom for å utforme ulike tiltaksalternativer på området. I prinsippet kan samtlige av Husbankens virkemidler endres i større eller mindre grad, hver for seg eller samtidig. For analyseformål er vi likevel nødt til å avgrense antallet alternativer. Ettersom virkninger av tiltak oppstår som følge av komplekse årsakssammenhenger, er det hensiktsmessig at vi i hvert enkelt alternativ begrenser oss til å gjøre endringer ved ett virkemiddel.

5.1 Nullalternativet

Nytte og kostnader i nåsituasjonen og framskrivinger av dagens situasjon utgjør nullalternativet for analysene. Nullalternativet legger til grunn dagens innretning av virkemidlene rettet mot barnefamilier i en vanskeligstilt bosituasjon. Framskrivinger må ta hensyn til samfunnsutviklingen og hvordan dette kan påvirke effekten av dagens innretning av Husbankens virkemidler. Eksempler på drivere er utviklingen i boligmarkedet, inntekts- og kostnadsvekst, utviklingen i antall barnefamilier, samt befolkningsvekst og innvandring.

I 2017 mottok 3 666 husstander med barn startlån. Samme år fikk 4 260 barnefamilier, av ulike årsaker, avslag på søknad som startlån. 41 514 barnefamilier var i 2017 mottakere av bostøtte, mens 6 510 barnefamilier i gjennomsnitt fikk avslag på søknad om bostøtte per måned.¹¹ Samme år ble 1 311 boliger finansiert ved grunnlån til oppføring av boliger til boligsosiale formål. I beregningen av nullalternativet er disse tallene er lagt til grunn.

For analyseformål har vi tatt utgangspunkt i at det finnes mellom 34 500 og 50 000 vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet i dag. Hovedformålet med denne antakelsen er å få en indikasjon hvor mange barnefamilier som i nullalternativet ikke omfattes av Husbankens ordninger på tross av de sannsynligvis befinner seg i målgruppen for regjeringens satsing på området.

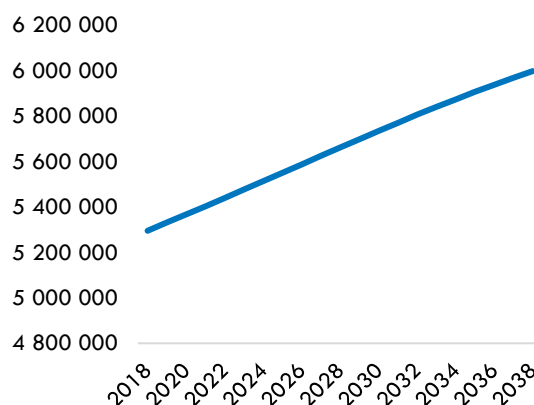
I den samfunnsøkonomiske analysen har vi lagt til grunn at etterspørselen etter samtlige virkemidler

(startlån, bostøtte og grunnlån) vokser i takt med den generelle befolkningsveksten.

På grunn av høy nettoinnvandring, relativt høy fruktbarhet, samt en relativt ung befolkning har folketallet i Norge de siste tiårene vokst kraftig. Etter 2012 har veksten derimot avtatt.

I befolkningsframskrivingene lagt frem av SSB i juni 2018, ligger veksten an til å flate ut de neste ti årene, for så å reduseres ytterligere. Det forventes likevel en positiv befolkningsvekst i hovedalternativet gjennom hele dette århundre (Statistisk Sentralbyrå, 2018). Folketallet i Norge framskrevet frem til 2038 er vist i Figur 5-1.

Figur 5-1: Folkemengden i Norge framskrevet til 2038, SSBs hovedalternativ



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Veksten i folketallet er først og fremst ventet i sentrale regioner, mens det i mange distriktskommuner er forventet en nedgang befolkningen. I storbyene forventes det en stabil vekst, og i Oslo er forventet å runde 800 000 innbyggere innen 20 år. Bergen forventes nå 300 000 innbyggere innen 15 år, mens Trondheim forventes å nå 200 000 innbyggere innen fem år (Statistisk Sentralbyrå, 2018).

5.2 Alternativ 1 – Styrking av startlån

Eierskapslinjen står sterkt i norsk boligpolitikk. Alternativet sikter mot å øke overgangen blant barnefamilier fra leieforhold (kommunalt eller privat) til å eie en egnet bolig. Virkemidlet som endres er startlån. Startlån er en behovsprøvd ordning. Formålet med startlånet er at personer som av ulike årsaker

¹¹ Her er det gjort en antagelse om at tallene for desember 2017 reflekterer antall avslag per måned gjennom et hele året.

ikke får lån i vanlige banker skal få en mulighet til å kjøpe sin egen bolig.

Andre virkemidler som Husbanken forvalter holdes konstant.

I Tabell 5-1 oppsummerer vi dagens omfang av startlån til vanskeligstilte barnefamilier og antall barnefamilier som får avslag som følge av manglende betalingsevne. Avslagene indikerer omfanget av familier som kan tenkes å motta startlån som følge av endringer i vilkår som gjør det lettere å betjene et startlån.

Tabell 5-1: Dagens situasjon og mulig omfang av endring av startlån

Nåsituasjon	Antall husholdninger
Startlån til barnefamilier	3 677
Avslag på startlån som følge av manglende betalingsevne	2 064

Kilde: Husbanken

Det er en rekke måter å stimulere til økt bruk av startlån. Utfordringen er å utforme de samlede endringene i lånebetingelsene. Vi har ikke data på detaljer rundt lånebetingelser siden kommunene forvalter de enkelte lånene. Under nevner vi likevel mulige endringer av startlån som kan gjøres.

5.2.1 Instrument – Lånebetingelser for startlån

Øke nedbetalingstiden på startlån (løpetiden)

Flere barnefamilier som i dag har for lav disponibel inntekt til å betjene de månedlige avdragene på startlån slik ordningen er i dag, vil med utvidet løpetid kunne betjene lånet. Ved å øke nedbetalingstiden på startlån vil det være mulig å inkludere flere vanskeligstilte barnefamilier i ordningen. En slik endring vil isolert sett ikke ha budsjettmessige virkninger for Husbanken, utover økte driftskostnader som følge av større låneportefølje.

Effekten av økt nedbetalingstid kan illustreres med et regneksempel. Anta at en familie tar opp et annuitetslån (faste terminbeløp) på 1 million med en antatt rente på 1,569%.¹² Effekten økt nedbetalingstid har på terminbeløpene er illustrert i Tabell 5-2. Som man ser av tabellen har nedbetalingstiden stor betydning for de månedlige utgiftene, der en økning fra 20 år til 50 års løpetid

mer enn halverer de månedlige utgiftene for barnefamilien.

Tabell 5-2: Effekt av økt nedbetalingstid på månedlige terminbeløp¹³

	Terminbeløp
20 års løpetid	4 852
30 års løpetid	3 479
40 års løpetid	2 800
50 års løpetid	2 400

Kilde: Oslo Economics

Øke perioden med avdragsfrihet:

En annen mulighet er å gi barnefamilier med lav inntekt lengre avdragsfrihet på lånene. Et alternativ er å gi avdragsfrihet så lenge barnet/barna er under en gitt alder. Å ha barn utgjør en betydelig utgift. I følge SIFO (Senter for velferds- og arbeidslivsforskning) sitt referansebudsjett, utarbeidet for 2018, koster det 20 000 i måneden å drifte en familie på to voksne og to barn¹⁴, sammenlignet med 15 000 i måneden for en familie på to voksne (Høgskolen i Oslo og Akershus, 2018). Å gi familiene avdragsfrihet til barna er store nok til å flytte ut vil fungere som et kostnadslette, og dermed kompensere for den økte kostnaden barna fører med seg. En slik endring har isolert sett ikke budsjettmessige virkninger for Husbanken.

Bedre fastrentebetingelser

En tredje mulighet er å endre betingelsene for fastrente slik at flere låntagere velger fast fremfor flytende rente. Bedre fastrentebetingelser kan stimulere til at flere vanskeligstilte barnefamilier tør å ta opp et startlån hos Husbanken grunnet større forutsigbarhet rundt boligkostnader sammenlignet med flytende rente. Fast rente beskytter lånekunden for økte kostnader ved renteoppgang ved at låntageren har den samme avtalte renten gjennom hele bindingstiden. På denne måten reduserer fast rente usikkerhet, og beskytter låntager for økte kostnader ved renteoppgang. Fastrente gir lånekunden full oversikt over rentekostnadene i bindingstiden, noe som kan være spesielt viktig om du lever på et trangt budsjett, og kan øke overgangen fra leie til eie.

Endre vilkår for å tilby startlån til flere barnefamilier

En fjerde mulighet for å stimulere til økt bruk av startlån er å endre vilkår for innvilgelse av startlån, selv når mottaker ikke har betjeningsevne innenfor dagens regelverk, og mulighetene for økt nedbetalingstid, fastrente og avdragsfrihet er utnyttet. En slik endring utnytter at det kan være en helhetlig lønnsomhet forbundet med å gå fra å leie til å eie

¹² Gjeldende flytende rente (månedlig terminforfall) tilbudt av Husbanken per juni 2018

¹³ I regneksempelen holdes risikoen lik for alle alternativene.

¹⁴ Antatt familie på fire. Mor og far mellom 20-50 år, jente 4-5 år og gutt 11-13 år. For en mest mulig nøktern fremstilling er det antatt at barna hverken går i barnehage eller på SFO.

egen bolig (eie først), og at eierskap til egen bolig kan ha positive konsekvenser for arbeidssituasjon og sosiale relasjoner, som oppveier kostnaden ved økt risiko for mislighold for de som i dag ikke har mulighet til å ta opp lån. I Norge er det å eie bolig stort sett normen. 76,9 prosent av Norges befolkning på 16 år og over bor i en bolig som husholdningen selv eier (Statistisk Sentralbyrå, 2018). For mange kan derfor det å leie fremfor å eie føles som et sosialt nederlag.

Eierskap gir låntageren en direkte økonomisk gevinst. Selv om eierskap fører med seg de samme månedlige utgiftene er det en ekstragevinst forbudet med å eie fremfor å leie. Å betale ned på egen bolig gir eieren en formue og denne formuen kan øke enda mer dersom det er boligprisvekst. I tillegg har eierskap av bolig gunstige skattefordeler.

Økt kredittilgang for husholdninger som ikke anses som økonomisk vanskeligstilte

Et siste alternativ kan være å tilby startlån til barnefamilier som ikke anses som økonomisk vanskeligstilte, men som av ulike årsaker likevel ikke får lån i vanlig bank. Denne gruppen vil kun ha behov for kredittilgang, og det vil derfor ikke være et behov for å gi disse rentesubsidien som resten av startlånsmottakerne får. Utlånspraksisen for startlånordningen ble endret fra og med 2014 til ikke lenger å omfatte husholdninger i etableringsfasen som på bakgrunn av manglende egenkapital ikke fikk lån i vanlig bank. Basert på statistikken for avslagsårsaker presentert i kapittel 4.1, vet vi at 1 240 barnefamilier fikk avslag på sin søknad om innvilgelse av startlån fordi de ikke ble ansett som økonomisk vanskeligstilte. Selv om de ikke er økonomisk vanskeligstilte er det trolig flere av disse som ikke får muligheten til å ta opp boliglån i vanlig bank som følge av manglende egenkapital. Den prissatte kostnaden ved å gi lån til denne gruppen vil være tilsvarende som for de økonomisk vanskeligstilte, når vi ser bort fra at rentesubsidien reelt sett kan være større blant de vanskeligstilte. Vi tar derfor ikke med dette som et eget alternativ.

5.2.2 Forutsetninger i alternativ 1

Alternativet legger til grunn at kommunene endrer sin utlånspraksis for startlån ved i større grad å ta i bruk økt nedbetalingstid, lengre periode med avdragsfrihet og utnyttelse av fastrentebetingelser. Basert på søkere som i dag ikke får innvilget startlån som følge av manglende betjeningsevne, anslås det at tiltaket vil medføre at om lag 2 000 husholdninger som i dag får avslag på søknad på startlån, vil motta dette.¹⁵

¹⁵ Studier av detaljert registerdata for startlån i kommunene kan vise hvilke endringer i betingelser som gir størst omfang av nye startlån. Eksempelvis kan det hende avslag pga.

I utregningen tas det utgangspunkt i tall for 2015 for antall vanskeligstilte barnefamilier. Bakgrunnen for dette er at vi for dette året har et estimat på antall vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet. Antall barnefamilier som fikk innvilget startlån i 2017 var 3 666 husholdninger og varierer svært lite fra antallet som fikk innvilget startlån i 2015 som var 3 677. Antall barnefamilier som fikk avslag som følge av manglende betjeningsevne var i 2015 på 2 064.

I utregningen av gjennomsnittlig utbetalt startlån per låntager har vi tatt utgangspunkt i tall fra 2017 for totalt utbetalt lånevolum til barnefamilier. Dette er for å oppnå best mulig estimat på gjennomsnittlig utbetalt startlån per låntager.

Vi forutsetter at Husbanken gjennomfører en endring i vilkårene for startlån. Dette kan, som nevnt over, være i form av økt avdragsfrihet, økt nedbetalingstid etc. eller en kombinasjon. Vi har antatt at endringen vil føre til at 2 000 av de husholdningene som med dagens innretning får avslag på grunn av manglende betjeningsevne, vil få muligheten til å ta opp startlån. Dette tilsvarer en prosentvis økning i antall startlånsmottakere på i overkant av 50 prosent.

Beregningen er gjort på bakgrunn av en antagelse om at de som per i dag får avslag på søknad om startlån ligger rett under kravene/vilkårene. At flesteparten av de som i dag får avslag på søknaden vil falle inn under ordningen ved en endring av Husbankens vilkår anser vi derfor ikke som urealistisk. I kapittel 8 viser vi sensitivitetsberegninger på denne prosentsetningen.

5.3 Alternativ 2 – Styrking av grunnlån

Alternativet utformes med tanke på å legge til rette for flere utbyggingsprosjekter med boenheter som passer vanskeligstilte barnefamilier. Boenheteleies ut til barnefamilier med mulighet for å kjøpe leiligheten på et senere tidspunkt.

Andre virkemidler som Husbanken forvalter holdes konstant.

Virkemiddelet som endres er grunnlån. Husbanken stimulerer til ytterligere utbygning av nye enheter gjennom en bedre utnyttelse av muligheten til å gi ut lån med 50 års nedbetalingstid. Det er mulig å tenke seg mer målrettede endringer i grunnlån som retter seg mot barnefamilier. Datagrunnlaget for grunnlån er derimot vesentlig mindre omfattende og informativt enn for andre virkemidler. Blant annet vet vi ikke hvem

manglende betjeningsevne vil reduseres betydelig med en økning i nedbetalingstid. Husbanken har ikke data som kan avklare dette.

som blir leietakere og kjøpere de nye enhetene. de utformer vi tiltaket nokså generelt.

5.3.1 Forutsetninger for alternativ 2

I utregningen tas det utgangspunkt i tall for 2017 for antall grunnlån til utbygging. Totalt antall boliger finansiert gjennom grunnlån til oppføring var 1 311.

Det er uklart i hvilken grad en bedre utnyttelse av Husbankens tilbud om 50 års nedbetalingstid vil medføre at flere utbyggere vil søke og få innvilget grunnlån, da datagrunnlaget for grunnlån er lite omfattende. Per mai 2018 var antall løpende lån med løpetid på under 10 år 11 795, antall løpende lån med løpetid på mellom 10 og 20 år var 1 033 og antall løpende lån med løpetid på over 20 år var 922. Tallene indikerer et potensial til å utnytte muligheten til å gi ut lån med lang løpetid i større grad. Vi har i utregningen lagt til grunn at en bedre utnyttelse av Husbankens tilbud om 50 års nedbetalingstid vil føre til at antall boliger som finansieres ved grunnlån til oppføring innenfor boligsosiale formål, vil øke med 2 000 sammenlignet med nivået i nullalternativet. I kapittel 8 viser vi sensitivitetsberegninger på denne beregningen.

5.4 Alternativ 3 – Styrking av bostøtten for barnefamilier

Husbanken kan hjelpe barnefamilier med deres boligøkonomi uavhengig av om barnefamilien eier eller leier bolig. Dette kan gjøres gjennom å tildele husholdningen bostøtte. Bostøtten tilbys husholdninger som både eier og leier bolig, men som har høye boutgifter sammenlignet med inntekter. Alternativet legger til rette for at bostøtten øker for barnefamilier som allerede mottar støtte, samt at flere barnefamilier mottar bostøtte enn i dag. Siden det er flere mulige tilnærminger for styrking av bostøtten, deler vi opp alternativet i to varianter.

Andre virkemidler som Husbanken forvalter holdes konstant.

Tabell 5-2 viser en oversikt over dagens situasjon og mulig omfang ved å endre bostøtten.

Tabell 5-2: Dagens situasjon og mulig omfang av endring av bostøtte. Tall for 2015

Nåsituasjon	Antall
Barnefamilier som mottar bostøtte i leieforhold	24 324
Barnefamilier som mottar bostøtte i eieforhold	3 301
Anslag på husholdninger med rett på bostøtte som ikke mottar det	6 000
Anslag på barnefamilier med inntekt like over inntektsgrensene	2 000

Kilde: Husbanken, SSB

5.4.1 Forutsetninger for alternativ 3

I analysene tar vi utgangspunkt i tall for 2015, da det er dette året vi har data for antall vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet.

Vi har i datamaterialet informasjon om antall barnefamilier som har mottatt bostøtte i løpet av året, samt gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per måned til barnefamilier. Tallene for antall mottakere kan ikke benyttes direkte, da en del av disse kun er midlertidig mottakere av bostøtte. For å finne helårsekvivalenter for antall barnefamilier som mottar bostøtte har vi i utregningen delt det totale beløpet for utbetaling av bostøtte gjennom året på gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per måned. I gjennomsnitt var det 27 324 barnefamilier som mottok bostøtte månedlig i 2015.

5.4.2 Alternativ 3a: Styrking av bostøtte – Økt bostøtte til barnefamilier som i dag har rett på bostøtte, samt at flere kan få rett på bostøtte

Alternativet øker bostøtten til en andel av barnefamilier som i dag har rett på bostøtte, i tillegg til at flere husholdninger vil kunne ha rett på bostøtte. Tiltaket gjennomføres ved å øke boutgiftstaket for beregning av bostøtten for flerpersonghusholdninger.¹⁶ Ved at boutgiftstaket endres kun for flerpersonghusholdninger vil mest mulig av økningen i utbetalt støtte tilfalle barnefamilier, ettersom om lag 90 prosent av flerpersonghusholdninger som i dag mottar bostøtte er barnefamilier. Tiltaket sikrer også at en del av økningen i bostøtte tilfaller barnefamilier med lavest inntekt og det største behovet for støtte. En økning i boutgiftstaket vil imidlertid også medføre en økning i inntektsgrensene. Dette innebærer at flere flerpersonghusholdninger, inklusive barnefamilier, vil kunne ha rett på bostøtte. Forholdet mellom endringer

¹⁶ Øvre grense for boutgifter for flerpersonghusholdninger er fastsatt i Forskrift om bustøtte § 3.

i øvre grenser for godkjente boutgifter og inntektsgrenser beskrives nedenfor.

Forutsetninger for alternativ 3a

Som et eksempel på hvordan en økning i boutgiftstaket kan påvirke inntektsgrensene for en gitt husholdning, har vi tatt utgangspunkt i en husholdning bestående av fire personer som er bosatt i kommunegruppe 2.¹⁷

Tabell 5-3: Forholdet mellom endringer boutgiftstak og inntektsgrense.

Endringer i boutgiftstak sammenlignet med dagens nivå	Øvre grense for godkjente boutgifter	Øvre inntektsgrense
Ingen endring	8 860	27 719
+ 10%	9 746	28 779
+ 20%	10 632	29 721
+ 30%	11 518	30 731

Kilde: Husbanken. Tabellen viser hvordan endringer i øvre grense for godkjente boutgifter påvirker inntektsgrensene for en gitt husstand med fire personer bosatt i kommunegruppe 2.

Tiltaket innebærer en økning i boutgiftstaket på 20 prosent, noe som fører til at inntektsgrensene øker med om lag 7 prosent. Dette medfører at 1) De som allerede mottar bostøtte, og som har boutgifter over den øvre grensen for hva som er godkjent, vil kunne motta mer i støtte, og 2) Økningen i inntektsgrensene fører til at flere husholdninger enn i dag vil kunne ha rett på bostøtte.

Den første effekten kan beskrives ut fra at 81,6 prosent av barnefamiliene som i 2015 mottok bostøtte, hadde boutgifter over boutgiftstaket. Ved å øke det gjennomsnittlige boutgiftstaket med 20 prosent for flerpersonhusholdninger vil dette gi en gjennomsnittlig barnefamilie, som i dag er mottakere av bostøtte, om lag 12 prosent mer utbetalt. Dette skyldes at 81,6 prosent av alle barnefamilier får en 20 prosents økning i godkjente boutgifter, hvorav tilskuddsandelen på 73,3 prosent blir gitt som bostøtte.

Den andre effekten består av at flere husholdninger vil kunne ha rett på bostøtte. Enkelte husstander som tidligere ikke hadde rett på bostøtte som følge av at de hadde for høye inntekter i forhold til boutgifter, vil få rett på dette som følge av at boutgiftstaket øker. Videre vil de som tidligere hadde inntekter like over inntektsgrensene få rett på bostøtte, såfremt de

godkjente boutgiftene overstiger egenandelen. Basert på anslaget for antall barnefamilier som kan anses som vanskeligstilte på boligmarkedet og som i dag ikke mottar bostøtte, samt avslagsårsaker som relaterer seg til husholdningens inntektsnivå, anslås det at en økning i boutgifts- og inntektsgrensene som her er skissert vil omfatte om lag 2 000 husholdninger som samtidig har tilstrekkelig høye boutgifter til at de har rett på bostøtte.

I 2015 var gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per barnefamilie på 3 071 kroner. En gjennomsnittlig økning i boutgiftstaket på 20 prosent vil da gi eksisterende mottakere en økning i den gjennomsnittlige bostøtten på 368 kroner, fra 3 071 kroner til 3 440 kroner.

En endring av boutgiftstaket for flerpersonhusholdninger vil medføre en økning i administrasjonskostnadene sammenlignet med nullalternativet siden dette innebærer at flere enn de som i dag mottar bostøtte, vil kunne få rett på dette.

5.4.3 Alternativ 3b: Styrking av bostøtte – Utnytte potensialet i dagens ordning gjennom hel- eller halvautomatisering av tilbud om bostøtte

I dag er det kun en andel av barnefamiliene som har rett på bostøtte under dagens regelverk som faktisk mottar bostøtte. Alternativ 3b øker andelen mottakere av bostøtte av de barnefamiliene som i dag har rett på bostøtte, men som av usikker årsak ikke søker. Alternativet innebærer at øvre grenser for godkjente boutgifter, inntektsgrenser, egenandeler og tilskuddsandeler holdes konstante. I stedet for får flere husholdninger, inklusive barnefamilier, dagens støttebeløp.

Dette alternativet tar inn over seg kostnaden for hel- eller halvautomatisering av bostøtte.

Helautomatisering av bostøtten krever større investeringer og viktig oppfølging bortfaller

Det er både fordeler og ulemper knyttet til en automatisering av bostøtten.

Fordelen er at det etableres en ordning som fungerer slik at bostøtten gis til samtlige barnefamilier som har rett på den. Slikt sett sikrer en slik ordning at flere av de som er innenfor dagens innteks- og boutgifts-begrensninger får hjelp til å mestre boforholdet.

En helautomatisering krever imidlertid at det investeres i systemer som automatisk skal identifisere barnefamilier som har rett på bostøtte. Det innebærer utvikling av en treffsikker metode for å beregne barnefamilienes boutgifter, samtidig som denne

¹⁷ Kommunegruppe 2 består av Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum.
<https://nedlasting.husbanken.no/Filer/9b6-1.pdf>

informasjonen må kobles opp registerdata for inntektsnivå og husholdningssammensetning. Et slikt system vil trolig kreve omfattende investeringer, som det vil være stor usikkerhet knyttet til. En annen ulempe ved automatisk tildeling av bostøtte er at de vanskeligstilte på boligmarkedet som allerede mottar bostøtte går glipp av pedagogisk veiledning fra kommunen. Det kan også forekomme kostnader knyttet til feilutbetalinger og må etableres prosesser og systemer for å kreve tilbake bostøtte, dersom den utbetales på feil grunnlag. Dette vil bidra til at ordningen blir mer kostnadskreven.

Halvautomatisering gir en god utnyttelse av potensialet for dagens ordning

En halvautomatisering av bostøtten forstås som at Husbanken utnytter det de i dag har av kunnskap om hvem som potensielt har rett på bostøtte. Dette inkluderer registerdata på inntektsnivå og husstandssammensetning. Ufordringen er at de i dag ikke kjenner til boutgiftene til lavinntektsfamilier. Halvautomatisering av bostøtten kan gjennomføres ved at Husbanken og/eller kommunene aktivt retter seg mot lavinntektsfamilier som kan ha rett på bostøtte. Dette vil trolig påvirke hvor mange som faktisk søker om innvilgelse av bostøtten. Ved siden av investeringskostnaden knyttet til utarbeidelse av et slikt system vil dette alternativet gi økte administrasjonskostnader knyttet til behandling av søknader, samt økte skattefinansieringskostnader ved at flere mottar bostøtte enn i dag.

Forutsetninger for alternativ 3b

Alternativet utformes med utgangspunkt i en halvautomatisering av bostøtten, som beskrevet ovenfor. Dette skyldes at helautomatisering både er potensielt svært kostbart og at det er usikkert om det lar seg gjennomføre. Det er spesielt stor usikkerhet knyttet til muligheten for å skaffe informasjon om husholdningers boutgiftsbelastning. Det gjør at investeringsomfanget er vanskelig å anslå. I tillegg må man ta inn over seg kostnader ved prosesser knyttet til feilutbetalinger. Vi vurderer det derfor som mer realistisk å legge halvautomatisering til grunn for alternativet.

Fra kapittel 3.4 vet vi at mellom 34 500 og 50 000 barnefamilier kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet, avhengig av hvordan dette måles. I 2015 mottok 27 324 barnefamilier bostøtte. Det er derfor grunn til å tro at flere enn de som i dag mottar bostøtte har rett på dette.

En halvautomatisering av bostøtten vil kunne sørge for at informasjon om bostøtte når ut til flere barnefamilier som potensielt er vanskeligstilte på boligmarkedet og kan ha rett på bostøtte. I utforming av alternativet legges det til grunn at antallet som får bostøtte med dagens innretning øker med 6 000 barnefamilier ved en halvautomatisering, noe som tilsvarer en økning på 22 prosent. Dette innebærer at om lag 26,5 prosent av de om lag 22 700 barnefamiliene, som potensielt er vanskeligstilte på boligmarkedet og i dag ikke får støtte, vil få dette som følge av tiltaket.

6. Identifiserte virkninger og metode

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i henhold til Direktoratet for Økonomistyrings «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser» og prinsipper som følger av Finansdepartementets rundskriv R-109/14. I det følgende presenterer vi hvilke virkninger som er identifisert i analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved realisering av ulike typer tiltak.

6.1 Identifiserte virkninger

Tabell 6-1 nedenfor gir en oversikt over hvilke virkninger som er identifisert, både prissatte og ikke-prissatte.

Tabell 6-1: Identifiserte virkninger

	Identifiserte virkninger	Prissatt/Ikke-prissatt
Samfunnsvirkninger	Investeringskostnader	
	Halvautomatisering av bostøtte	Prissatt
	Kostnader for å endre virkemidlene	Prissatt
	Driftskostnader	
	Administrasjonskostnader i Husbanken	Prissatt
	Kostnader pedagogiske virkemidler	Ikke-prissatt
	Andre kostnader	
	Skattefinansieringskostnad	Prissatt
Brukervirkninger	Overføringer	
	Rentesubsidier	Prissatt
	Bostøtte	Prissatt
	Nyttevirkninger for brukerne	
	Bostabilitet	Ikke-prissatt
	Bomiljø	Ikke-prissatt
	Boligkvalitet	Ikke-prissatt
Gevinst eie vs. leie	Prissatt	

Kilde: Oslo Economics

6.2 Prissatte virkninger

Forutsetningene som er felles for alle alternativer i analysen av de prissatte virkningene er oppsummert i Tabell 6-2 under.

Tabell 6-2: Felles forutsetninger i den samfunnsøkonomiske analysen

Forutsetning	Parameter
Analysetidspunkt	2018
Start analyseperiode	2019
Analyseperiode	20 år
Kalkulasjonsrente	4 %
Prisnivå	2018
Skattefinansieringskostnad	20 %

Priser og prisutvikling

Alle prissatte nytte- og kostnadsvirkninger oppgis i 2018-kroner ekskl. mva. Som hovedregel holdes alle priser reelt uendret gjennom analyseperioden i en samfunnsøkonomisk analyse.

Kalkulasjonsrente

For å kunne sammenligne prissatte nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår på ulike tidspunkt i analyseperioden benyttes en diskonteringsrente. Dette muliggjør at verdien av fremtidige nytte- og kostnadsvirkninger omregnes til verdien i et gitt år, som her er analysetidspunktet. For alle nytte- og kostnadselementer som påløper i analyseperioden benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent, i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109.

Analyseperiode

Analyseperioden for samtlige konsepter er satt til å begynne i 2019 og vare frem til og med 20 år etter at tiltaket gjennomføres. Effekten av samtlige tiltak er antatt å inntreffe i 2019.

Skattefinansieringskostnad

Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden knyttet til å innhente én ekstra krone i skatt. I henhold til Rundskriv R-109/14 og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser settes skattefinansieringskostnaden lik 20 prosent av netto offentlig finansieringsbehov (ekskl. mva.).

Investeringskostnader

Det er kun Alternativ 3b av alternativene som er forbundet med større omfattende implementeringer. De resterende alternativene innebærer i stor grad kun endring i vilkårene knyttet til de ulike virkemidlene. Vi anser det derfor ikke som sannsynlig at det vil være

store investeringskostnader tilknyttet disse alternativene. Det er likevel tenkelig at en endring av de ulike virkemidlene vil være forbundet med økt ressursbruk hos Husbanken det året virkemidlene endres. Den økte ressursbruken vil være forbundet med oppdatert informasjon på nettsider, informasjon ut til eksisterende mottakere og lignende. Vi har beregnet den økte ressursbruken til å tilsvare en økning på to årsverk i innføringsåret, uavhengig av alternativ. Investeringskostnadene tilknyttet Alternativ 1, 2 og 3a blir følgelig 1 730 400 kroner.

Halvautomatisering av bostøtten (alternativ 3b): Investeringskostnadene tilknyttet en halvautomatisering vil være mer omfattende enn investeringskostnadene for de andre alternativene. En halvautomatisering av bostøtten vil kreve at det utarbeides et system som gjør det enkelt for Husbanken og/eller kommunene å utnytte det de i dag har av kunnskap om hvem som i dag har rett på bostøtte. Investeringskostnaden forbundet med en slik halvautomatisering er anslått til 75 millioner kroner.

Driftskostnader

I beregningen av Husbankens driftskostnader/ administrasjonskostnader har vi antatt at disse kun varierer med antall årsverk brukt på de ulike virkemidlene. Det er videre antatt at 50 prosent av disse kan defineres som faste kostnader, og at de variable kostnadene kun varierer med antall utlån eller antall som mottar bostøtte.

Vi har ikke informasjon om kommunenes ressursbruk i forbindelse med behandling av startlånøknader. Vi holder derfor denne komponenten utenfor analysene. Dette innebærer at de reelle administrasjonskostnadene for å øke utbetalingene av startlån trolig er en del høyere enn det som legges til grunn her.

Tabell 6-3: Forutsetninger i beregningen av driftskostnader med dagens ressursbruk¹⁸

Forutsetning	Parameter
Andel faste kostnader	50%
Andel variable kostnader	50%
Antall årsverk Startlån	5
Antall årsverk Bostøtte	26
Antall årsverk Grunnlån	26
Antall timer per årsverk	1 400
Pris per time offentlig sektor (kroner)	618

Gevinst eie vs. leie

Det er en lang rekke forhold som påvirker størrelsen på den eventuelle finansielle gevinsten en husholdning kan oppnå gjennom å eie fremfor å leie en bolig. Dersom vi ser bort fra muligheten til å ta opp et lån med subsidierte rentebetingelser, vil forhold som for eksempel prisvekst for kjøp av bolig, svingninger i tilbud og etterspørsel for utleieboliger, rentenivå, vedlikeholdskostnader, transaksjonskostnader, forventet botid før bytte av bolig og skattefradrag for gjeldsrenter alle påvirke den forventede gevinsten av å eie bolig. I tillegg kommer det at husholdningenes egenkapital har en alternativkostnad som må legges til grunn i lønnsomhetsvurderingen for brukerne.

I analysen vår legger vi til grunn et sett av forutsetninger som uten å ta hensyn til rentesubsidie ville gjøre husholdningen indifferent mellom å eie eller å leie bolig fra et rent finansielt perspektiv.

Leiepriser er hentet fra SSB og Eiendom Norge. Beregningen er gjort med utgangspunkt i gjennomsnittstall for hele landet. Vi tar utgangspunkt i en bolig på 70 kvm til en pris på 2,8 millioner kroner. Tabellen nedenfor gir en oversikt over forutsetningene som er tatt om de mest sentrale forholdene nevnt ovenfor:

Tabell 6-3: Forutsetninger for beregning av verdien av å eie fremfor å leie bolig¹⁹

Transaksjonskostnad ved kjøp (andel av boligverdi)	3,00 %
Transaksjonskostnad ved salg (andel av boligverdi)	4,00 %
Årlig eierkostnad til vedlikehold mv. (andel av årlig leie)	25,0 %
Avkastningskrav / internrente for boliginvesteringer	5,20 %
Gjennomsnittlig egenkapitalandel	30 %
Gjennomsnittlig botid i egen bolig	6 år
Antatt årlig nominell prisvekst	3,00 %
Skattefradrag gjeldsrenter bolig	25,0 %
Markedsrente boliglån	2,50 %
Subsidiert rente gjennom Husbankens startlån	1,75 %

Dersom vi hadde lagt til grunn markedsrenten for boliglån i en analyse av verdien av å eie, ville vi med disse forutsetningene komme til at den finansielle verdien av å eie er lik verdien av å leie bolig. Med Husbankens startlån blir verdien omtrent 11 300 kroner per husholdning per år. Dette kan tilsvare en reduksjon i bokostnader på omtrent 950 kroner per måned.

Det er naturligvis en vesentlig grad av usikkerhet knyttet til forutsetningene bak beregningene. I denne analysen har vi bevisst valgt et sett av forutsetninger som gjør husholdningene finansielt sett indifferente mellom å leie og eie, gitt markedsbetingelser. Det betyr at den finansielle brukergevinsten vi beregner som følge av Husbankens startlån i sin helhet skyldes den subsidierte renten. Denne gevinsten kan ikke betegnes som en samfunnsøkonomisk gevinst, men en ren overføring fra staten som påtar seg en kostnad ved ikke å dekke inn de totale kapitalkostnadene ved utlån til boligformål. Kostnaden tilsvarer altså den beregnede gevinsten brukerne sitter igjen med i vår analyse.

Samfunnsøkonomiske kostnader og fordelingsvirkninger

De fleste virkningene som oppstår ved bruk av boligsosiale virkemidler kan betegnes som

¹⁸ For startlån har vi ikke anslag på kommunenes ressursbruk knyttet til behandling av lånesøknader. Anslaget for dagens ressursbruk er derfor trolig for lavt.

¹⁹ Antagelser tatt i beregningen er til dels basert på en masterutredning fra NMBU. Det blitt gjort en antagelse om

boligeieekostnader på 25 prosent av årlige leiekostnader basert på et anslag gjort av eiendomsinvestorer samlet inn av Langlo & Nilsen (2014).

fordelingseffekter. Innvilgelse av startlån gir et godt eksempel på dette.

Mottakere av startlån får en rentesubsidie som er på minst 0,75 prosent. Rentesubsidien har imidlertid ingen netto prissatt samfunnsøkonomisk effekt. Dette skyldes at verdien av rentesubsidiene overføres fra staten til brukerne. Ettersom det ikke er behov for skatteinnkreving for å finansiere kostnaden staten påtar seg, har ikke omfordelingen noen samfunnsøkonomisk kostnad. Vi legger heller ikke til grunn at det oppstår noen effektivitetsgevinst eller annen verdiskaping som kan gi opphav til noen samfunnsøkonomisk gevinst i forbindelse med overføringen. Barnefamilieene som får mulighet til å eie sin egen bolig vil imidlertid kunne oppleve ytterligere positive ikke-prissatte effekter som kan være gunstige i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Innvilgelse av startlån til barnefamilier vil imidlertid også føre til at andre på boligmarkedet kommer dårligere ut. Først og fremst vil det ha en direkte negativ brukereffekt for husholdningene som ville fått muligheten til å eie boligen, dersom det ikke ble innvilget startlån til barnefamilieene. I tillegg vil etterspørselstiltak i form av startlån kunne medføre at prisene presses oppover på kort sikt, noe som kan fortrengte andre fra å komme inn på markedet. Økte boligpriser vil imidlertid gjøre det mer lønnsomt for utbyggere å bygge nye boliger, slik at fortreningseffekten kan nøytraliseres på lang sikt. Eventuelle fortreningseffekter som oppstår for andre grupper på boligmarkedet antas å utlignes av den positive brukereffekten som mottakerne av startlånet vil få, slik at disse virkningene også kan anses som fordelingseffekter.

Samlet sett vil det å innvilge subsidierte startlån gi opphav til ulike fordelingseffekter, som i utgangspunktet ikke bidrar til noen positive prissatte samfunnsøkonomisk effekter. Imidlertid vil startlånene innebære et visst omfang av investerings- og administrasjonskostnader med tilhørende skattefinansieringskostnader.

6.3 Metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger

Manglende mulighet for prissetting av nytte og kostnader betyr ikke at disse effektene har en begrenset samfunnsøkonomisk betydning. Innen visse samfunnsområder som boligsosiale tiltak er det nettopp ikke-prissatte nyttevirksomheter man ønsker å utløse. Det er helheten av prissatte og ikke-prissatte virkninger som må legges til grunn for beslutningsformål.

Vi bemerker at vurderinger av ikke-prissatte effekter ikke nødvendigvis hviler på rene kvalitative vurderinger. Bak vurderingen av ikke-prissatte effekter ligger kvantitative indikatorer som understøtter vurderingen. Verdien (betydningen) av en effekt kan derimot være vanskelig å prissette eller være ukjent. Dette er et eksempel på at volumkomponenten (omfanget) kan beregnes kvantitativt, mens verdien av effekten (betydningen) er ukjent. Forskjellige informasjonskilder kan brukes i fastsettelsen av virkningenes betydning for samfunnet. Utgangspunktet er hvilken samfunnsøkonomisk betydning virkningene av et tiltak har for den aktuelle målgruppen.

I dette prosjektet vurderes brukereffekter for av tiltakene, der brukerne er barnefamilier. Vi bemerker at tilskudd eller lån rettet mot boligmarkedet og som prioriterer en gruppe, er på bekostning av andre grupper som også vil inn i boligmarkedet. Slik sett vurderer vi her nytteeffekter for barnefamilier, som er en fordelingsvirkning.

Ikke-prissatte virkninger er vurdert etter betydning og omfang som gir samlet konsekvens for samfunnet. Alle alternativer sammenlignes med alternativ 0. Vi har lagt til grunn en ni-delt skala, der mest positive konsekvens beskrives med fire plusstegn (+ + + +), nøytral konsekvens (ingen endring fra nåsituasjonen) beskrives med null (0), og mest negative konsekvens beskrives med fire minustegn (- - - -).

Tabell 6-4 viser matrisen som benyttes for å komme frem til konsekvensscoren.

Tabell 6-4: Konsekvensmatrise ikke-prissatte virkninger

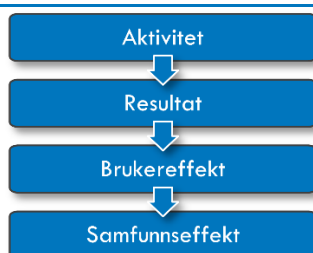
		Betydning		
		Liten	Middels	Stor
Omfang	Stort positivt omfang	++	+++	++++
	Middels positivt omfang	+	++	+++
	Lite, positivt omfang	0	+	++
	Intet omfang	0	0	0
	Lite negativt omfang	0	÷	÷÷
	Middels negativt omfang	÷	÷÷	÷÷÷
	Stort negativt omfang	÷÷	÷÷÷	÷÷÷÷

Kilde: DFØ

6.4 Effektkjede for ikke-prissatte nyttevirkninger

I vurderingen av hvordan hvert enkelt virkemiddel påvirker de ulike effektmålene tar vi utgangspunkt i effektkjeden i Figur 6-1.

Figur 6-1: Effektkjeden



Kilde: Concept-rapport nr. 38.

I denne sammenhengen er aktiviteten Husbankens virkemidler – startlån, bostøtte og grunnlån. Resultatet av Husbankens virkemiddelbruk er at vanskeligstilte på boligmarkedet får en bedre og mer stabil boligøkonomi.

Virkemidlene kan gi opphav til både direkte og indirekte brukereffekter. Direkte brukereffekter for vanskeligstilte barnefamilier vil være økt bostabilitet, i form av at muligheten til å eie sin egen bolig eller opprettholde boforholdet i egnet bolig. Bedre bomiljø, i form av en bedre sammensetning av boligmasse, trygg trafikk etc. Bedre boligkvalitet, i form av redusert trangboddhet og økt boligstandard, eller en kombinasjon av disse. Indirekte brukereffekter for barna vil potensielt være redusert risiko for psykiske og fysiske helseplager og bedre skoleprestasjoner.

Brukereffektene kan igjen være en medvirkende årsak og bidra til positive samfunnseffekter. Dette være seg

i form av reduserte helsekostnader, økt verdiskaping som følge av tilknytning til arbeidsliv og økt sosial mobilitet. For eksempel er 1 av 3 uføre i Norge uføretrygdet som følge av psykiske lidelser (Norsk Helseinformatikk, 2018), og til sammen koster psykiske lidelser det norske samfunnet mellom 60 og 70 milliarder kroner hvert år (Forskning.no, 2014). Det er også funnet at hver ungdom som ikke fullfører videregående skole i snitt koster samfunnet 190 000²⁰ (Falch, et al., 2009). Følgelig, hvis bostabilitet, trygt bomiljø og boligkvalitet reduserer risikoen for at barn utvikler psykiske plager og øker antallet som fullfører videregående skole, vil tiltakene bidra til å gi samfunnsmessige gevinster.

«Barns helseutsikter og livssjanser avhenger ikke kun av hvor, og hvordan, barna bor. Det vil alltid være en rekke andre faktorer som spiller inn, og som er med på å avgjøre barns framtidsutsikter.»

Effektkjeden til samfunnseffekter er derimot svært usikker og påvirkes av mange faktorer, både miljømessige og arvelige. Barns helseutsikter og livssjanser avhenger ikke kun av hvor, og hvordan, barna bor. Det vil alltid være en rekke andre faktorer som spiller inn, og som er med på å avgjøre barns framtidsutsikter. Forskning indikerer likevel vel at boforhold kan ha en effekt. Vi vurderer og kvantifiserer derfor ikke samfunnseffektene i analysen, men nevner dem der det er belegg for forskningen. Under gis en beskrivelse av brukereffektene betydning for brukerne og samfunnet som helhet.

²⁰ Dette er laveste anslag. Høyeste anslag er på 470 000 per individ.

Nyttevirkninger for brukere og samfunnet

Sett under ett indikerer forskning at bostabilitet, bomiljø og bokvalitet kan ha vesentlig innvirkning på menneskers livskvalitet og livsmuligheter. Spesielt tyder litteratur på negative og langsiktige konsekvenser for barn som vokser opp i utrygge eller ustabile boforhold. En manglende oppfyllelse av Husbankens målsetninger kan derfor ha negative konsekvenser ikke bare på individnivå, men også for samfunnet som helhet. Forskningslitteratur antyder at individer uten tilfredsstillende boforhold i oppveksten er mer utsatt for både psykiske- og fysiske plager som igjen gir økt sannsynlighet for å havne utenfor storsamfunnet, spesielt på arbeidsmarkedet. For samfunnet gir dette økte helsekostnader og lavere verdiskaping.

«Forskningslitteratur antyder at individer uten tilfredsstillende boforhold i oppveksten er mer utsatt for både psykiske- og fysiske plager som igjen gir økt sannsynlighet for å havne utenfor storsamfunnet, spesielt på arbeidsmarkedet.»

Å vokse opp i samme bolig eller samme område bidrar i stor grad til å gi barn trygge rammer og stabile sosiale relasjoner i oppveksten. Det finnes omfattende internasjonal og norsk litteratur som peker på konsekvensene hyppig flytting kan ha for barn og unges livskvalitet og livssjanser. Det har blant annet blitt funnet indikasjoner på at flytting kan bidra til svekkede skoleprestasjoner, svekket psykisk og sosialt velvære, depressive symptomer og atferdsproblemer (Sandlie & Andersen, 2016).

Å vokse opp i et trygt bomiljø gir barn en utrygg oppvekst og reduserer sjansen for at barn havner i utsatte miljøer. Både norske og internasjonale studier finner at nabolaget barn og unge vokser opp i påvirker deres livssjanser og fremtidsmuligheter. Det har blitt funnet at arenaer som skole og nabolag har tydelige effekter på barns sosiale mobilitet og utvikling, og at fattige eller utsatte nabolag er ett av flere elementer som bidrar til reproduksjon av sosial ulikhet i samfunnet ved at det hemmer sosial mobilitet. Det er blant annet bevist at å bo i et område med et flertall av naboer med dårlige levekår, lav inntekt og utdanning kan bidra til å redusere unges livssjanser (Brattbakk & Andersen, 2017).

«Både norske og internasjonale studier finner at nabolaget barn og

unge vokser opp i påvirker deres livssjanser og fremtidsmuligheter.»

Lav bokvalitet, i form av blant annet fukt og mugg, kan føre til helseproblemer. I tillegg er det også betydelige negative helseeffekter forbundet med trangboddhet, som for eksempel større risiko for infeksjoner (Turner & Stefansen, 2011).

Det finnes flere studier som har funnet en sammenheng mellom trangboddhet og fysiske og, til en noen mindre grad, psykiske lidelser. Både hjernehinnebetennelse blant barn, og luftveissykdommer blant både voksne og barn, forekommer hyppigere blant personer som bor trangt (Revolv, et al., 2018). Det er også vist at fuktighet i boliger kan bidra til sopp- og muggdannelser som igjen kan gi diverse lidelser, for eksempel luftveissykdommer og astma. Studier har funnet at barn er i særlig stor risiko for å utvikle slike sykdommer (Revolv, et al., 2018). I tillegg kan trangboddhet også føre til langsommere utvikling for barn. Det er blant annet vist at trangboddhet kan ha direkte effekter på barns skoleprestasjoner som en følge av barna mangler et rolig sted til leksejobbing (Turner & Stefansen, 2011).

«Både hjernehinnebetennelse blant barn, og luftveissykdommer blant både voksne og barn, forekommer hyppigere blant personer som bor trangt.»

6.4.1 Vurdering av betydningen av bostabilitet, trygt bomiljø og boligkvalitet

Her vurderer vi betydningen av brukereffektene for barn og barnefamilier. Vi må fastsette en betydning for å komme frem til samlet konsekvens i analysen av de ikke-prissatte effektene.

Vi vurderer at å gi barn i vanskeligstilte familier økt bostabilitet har stor betydning for samfunnet. Dårlig bostabilitet virker ifølge forskningen å ha stor og langsiktig innvirkning på barn, og effekten har derfor stor betydning for barns utvikling og livssjanser.

Vi vurderer at å gi barn i vanskeligstilte familier et trygt bomiljø også har stor betydning for samfunnet. Bomiljø, som bostabilitet, har i stor grad en langsiktig innvirkning på barns liv og utvikling. Et utrygt bomiljø fører til usikre rammer i oppveksten og kan øke sjansen for at barn havner i utenforskap senere i livet.

Vi vurderer derimot at bokvalitet for barn i vanskeligstilte familier har noe mindre betydning og har satt denne til middels. Sammenlignet med andre

land er bokkvaliteten i Norge jevnt over relativt høy. Selv om det er forekomst av fukt og mugg i norske boliger, er dette mindre utbredt i rom hvor beboerne faktisk oppholder seg (Stranden, 2016). Bokkvalitet vurderes derfor til å ha mindre betydning for barns oppvekstvilkår og langsiktige utvikling enn de to andre effektene.

Totalt sett vurderer vi det dithen at bomiljø og bostabilitet har større innvirkning på barns langsiktige livssjanser enn bokkvalitet isolert sett. Stabilitet og trygghet tilknyttet boforhold i oppveksten kan være avgjørende for et barns evne til å ta en utdanning, komme i arbeid og til å danne en familie senere i livet. Det er med andre ord disse brukereffektene som kan medføre størst negative konsekvenser om de ikke

oppfylles, både for individet og for samfunnet som helhet. Når vi snakker om brukereffektene betydning betyr det derfor hvor stor positiv effekt disse har på å redusere de negative effektene som følger av utilfredsstillende boforhold. I Tabell 6-5 oppsummerer vi vår vurdering av betydningen av brukereffektene.

Tabell 6-5: Vurdering av betydning av ikke-prissatte effekter

Brukereffekter	Betydning
Bostabilitet	Stor
Bomiljø	Stor
Bokkvalitet	Middels

7. Resultater

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra analysen. Resultatene viser blant annet at de største kostnadene forbundet med de utvalgte tiltakene er rentesubsidier og skattefinansieringskostnader. Alle tiltakene vil ha positive brukereffekter for barnefamilier, men det er betydelig usikkerhet og variasjon mellom virkemidlene når det gjelder treffsikkerhet på målsetningen om økt bostabilitet, trygt bomiljø og økt boligkvalitet.

7.1 Resultat netto nåverdi prissatte virkninger for tiltaksalternativene

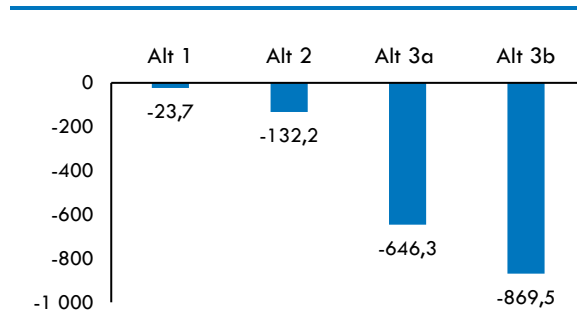
En oppsummering av de prissatte effektene i analysene er presentert i Figur 7-1. Figuren viser basisresultater sammenlignet med nullalternativet. Det innebærer at netto nytte for nullalternativet er null og figuren viser relativ netto nytte. Alternativ 1 med endring i startlån kommer best ut i dette bildet, som skyldes lavere administrasjonskostnader. Alternativ 2 med endringer i grunnlån kommer ut noe mer negativt enn nullalternativet, som i hovedsak skyldes at et økt utlånsvolum gir økte administrasjonskostnader. Alternativ 3a og b kommer dårligere ut enn nullalternativet, det skyldes i hovedsak at det påløper skattefinansieringskostnader ved økte overføringer. Alternativ 3b med halvautomatisering har også en større investeringskostnad for utvikling av nytt system.

Prissatte virkninger er i analysen kostnader ved tiltakene. Utover i kapitlet vil vi se på ikke-prissatte nytteeffekter for brukere. Prissatte kostnader og ikke-prissatte nytteeffekter for brukere må veies opp mot hverandre for å vurdere de samfunnsøkonomiske effektene av tiltakene.

Videre i kapittelet skal vi gå næyere inn på de prissatte resultatene for tiltaksalternativene, sammen med vurderingene av ikke-prissatte effekter. Når det gjelder ikke-prissatte effekter i analysen er dette som nevnt nytteeffekter for brukere av virkemidlene, her barnefamilier. Lån og tilskudd som er rettet mot en prioritert gruppe på boligmarkedet, vil gi nytteeffekter for den prioriterte gruppen, men det er på bekostning av andre grupper som også ønsker seg inn i boligmarkedet. Slik sett vurderer analysen brukereffekter for barnefamilier av tiltakene, som er å

regne som en fordelingsvirkning fra et samfunnsperspektiv.

Figur 7-1: Endring i netto nåverdi av prissatte effekter sammenlignet med nullalternativet, tall i millioner kroner



Beregninger utført av Oslo Economics.

7.2 Nullalternativet

Nullalternativet viser til en situasjon der Husbanken ikke gjør noen endringer i de ulike virkemidlene rettet mot vanskeligstilte barnefamilier. I dette scenario er antall barnefamilier i de ulike ordningene antatt å stige med den forventede befolkningsveksten²¹. Forventet netto nåverdi av totale kostnader forbundet med nullalternativet er 3,7 milliarder kroner.

Overføringene knyttet til bostøtte i analyseperioden er på om lag 15,4 milliarder kroner. Dette er derimot ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, men kan defineres som en ren omfordeling. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved overføringen oppstår ved at det påløper skattefinansieringskostnader ved å innkreve skatt som omfordeles til barnefamiliene som mottar støtte.

²¹ Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/folkfram>

Tabell 7-1: Prissatte effekter nullalternativet

Prissatte effekter	Nåverdi mill. kr
Bostøtte	
Administrasjonskostnader	-331,3
Startlån	
Administrasjonskostnader	-63,7
Grunnlån	
Administrasjonskostnader	-136,6
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-3 194,3
Totalt	-3 725,9

Beregninger utført av Oslo Economics.

For Husbanken er det kun administrasjonskostnadene tilknyttet hvert av de ulike virkemidlene, og eventuelle investeringskostnader forbundet med å endre disse, som gir budsjettmessige konsekvenser. Overføringer av bostøtte er en budsjettmessig kostnad for staten, men inngår ikke i Husbankens egne budsjetter. Skattefinansieringskostnaden er beregnet på grunnlag av administrasjonskostnadene og overføringene. Disse kostnadene utgjør, sammen med rentesubsidien tilknyttet startlån og grunnlån, de samfunnsøkonomiske kostnadene i analysen.

7.3 Alternativ 1 – Styrking av startlån

Alternativ 1 har som mål å øke overgangen blant barnefamilier fra leieforhold til å eie en egnet bolig. Virkemidlet som endres er startlån, mens alle andre virkemidler Husbanken forvalter holdes konstant. Alternativet legger til grunn at man endrer lånebetingelsene for startlån, slik at 2 000 av husholdningene som i dag får avslag på søknad på startlån som følge av manglende betjeningsevne kan motta startlån.

Tabell 7-2 viser resultatet av de prissatte effektene for Alternativ 1. De samfunnsøkonomiske prissatte kostnadene er på 23,7 millioner kroner. I tillegg har vi beregnet en prissatt brukereffekt for gevinsten av å eie på 317,8 millioner kroner.

Det er spesielt stor usikkerhet knyttet til størrelsen på rentesubsidien totalt og per utlån. Vi har lagt til grunn at renterabatten på 0,75 prosent utgjør hele verdien av subsidien. Likevel er det grunn til å tro dette er et minimumsestimert på verdien av subsidien ettersom en eventuell markedspris som ble tilbudt vanskeligstilte barnefamilier ikke hadde vært like lav som

gjennomsnittet av de fem beste private boligutlånsrentene som danner basisen for å beregne Husbankens utlånsrente på startlån. Det finnes ikke en markedspris på utlånsrenter til boligformål for de vanskeligstilte som mottar startlån, men det er grunn til å tro verdien av subsidien er høyere enn det vi har lagt til grunn i analysen. Det skyldes også at det sannsynligvis er en større utlånsrisiko knyttet til husholdningene som får tilgang til startlån gjennom en utvidelse enn låntakere som har fått lånetilsagn før utvidelsen.

Det er også stor usikkerhet knyttet til gevinsten av å eie fremfor å leie, som i vesentlig grad avhenger av eierkostnader og utlånsrenter, i tillegg til forventet prisutvikling i boligmarkedet. Vi gjennomfører sensitivitetsanalyser for både rentesubsidien og gevinsten ved å eie i kapittel 8.

Tabell 7-2: Prissatte effekter Alternativ 1, endring fra nullalternativet

Prissatte effekter	Netto nåverdi mill. kr
Startlån	
Investering i tiltaket	-1,7
Administrasjonskostnader	-18,0
Skattefinansieringskostnad	-4,0
Totalt	-23,7
Brukereffekter / overføringer	
Gevinst eie	317,8
Kostnad rentesubsidie	-317,8

Beregninger utført av Oslo Economics. Note: **Gevinst ved å eie vil samsvare med kostnaden for rentesubsidien ettersom dette er en direkte overføring til mottakerne av startlån.**

Den positive brukereffekten oppstår som følge av at våre beregninger viser at det fra et privatøkonomisk perspektiv er mer lønnsomt å eie en bolig enn å leie den samme boligen. Denne effekten er ikke regnet med i summen av de prissatte samfunnsøkonomiske virkningene. Det skyldes at den finansielle gevinsten som tilfaller de vanskeligstilte barnefamiliene ikke oppstår gjennom økt produktivitet eller sparte ressurser. Den oppstår derimot gjennom omfordeling av verdier mellom grupper i boligmarkedet og gjennom subsidierte lånebetingelser.

Også den ikke-prissatte nytten som oppstår for nye låntakere oppstår i stor grad gjennom omfordeling mellom grupper i boligmarkedet. Videre vil vi vurdere den ikke-prissatte brukernytten for barnefamilier for alternativ 1.

7.3.1 Brukereffekter: Nytte av å endre startlån

En endring av startlånsordningen vil i første omgang ha en direkte effekt på vanskeligstilte barnefamiliers bostabilitet ved at lånet gir barnefamiliene mulighet til å kjøpe en egnet bolig de kan bli boende i over tid, eller ved å gi dem mulighet til å refinansiere eksisterende lån slik at de kan bli værende i en egnet bolig.

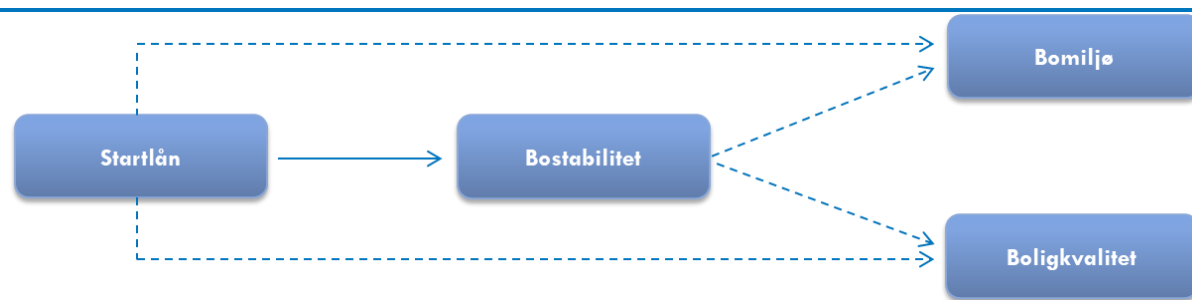
Effekten en endring av startlånsordningen vil ha på bomiljø og bokvalitet er mer usikker. I hvilken grad startlån bedrer bosituasjonen til barnefamiliene avhenger blant annet av hvordan bosituasjonen er i utgangspunktet. I enkelte tilfeller kan det tenkes at den rene finansielle fordelene med å eie en bolig kan overstige hensynet til både bomiljø og bokvalitet når en barnefamilie tar et boligvalg. Det vil likevel ikke være slik at husstander som får innvilget startlån flytter til en direkte uegnet bolig, da startlånet kun gis til kjøp av egnede boliger. Det er derfor begrenset i hvilken grad endringen vil kunne ha en negativ effekt på boligkvaliteten for en barnefamilie som i dag leier bolig.

Likevel, ettersom boliger i gode bomiljø ofte er dyrere enn boliger i mindre attraktive områder, vil familiene i mange tilfeller bli stilt overfor en avveining mellom bomiljø og boligkvalitet. Gode bomiljø vil kunne gå på bekostning av bedre boligkvalitet, eksempelvis ved at det er en avveining mellom kvalitet på nærmiljø (barnehage, skole, utearealer mv.) og trangboddhet. Siden startlånet kun gis til kjøp av egnede boliger er

det derfor mulig at endringen vil kunne ha en negativ effekt på familienes bomiljø. At en barnefamilie bosetter seg i et bomiljø eller blir boende i samme bomiljø, kan derimot i seg selv ha en positiv effekt. Det kan bidra til at nærmiljøet blir et mer attraktivt sted å bo for andre barnefamilier og kan slik sett ha en selvforsterkende effekt på bomiljøet.

I Figur 7-2 viser vi virkningskjeden for endringer av startlån, der heltrukne linjer antyder en mer sikker effekt og stiplede linjer antyder en usikker effekt. Rækkefølgen på boksene viser også et forenklet bilde med hensyn til hvilke effekter som oppstår først og eventuelle avhengighetsforhold mellom ulike brukereffekter. Startlån vurderes å gi en direkte og lite usikker effekt på bostabilitet. Det skyldes at startlån gis til barnefamilier med formål om å kjøpe en egnet bolig med et lån de kan betjene. Startlån har derimot en mer usikker effekt på bomiljø og boligkvalitet. Det skyldes barnefamilien sine avveininger om bomiljø og boligkvalitet ved kjøp av bolig og at bosituasjonen for barnefamilien før kjøp av egen bolig, delvis bestemmer om de oppnår bedre eller dårligere bomiljø og boligkvalitet når de selv kjøper. Bostabilitet kan derimot i seg selv også ha en positiv effekt på bomiljø og boligkvalitet. Samtidig kan bostabilitet også føre til at bomiljøet blir mer attraktivt for andre og ha en selvforsterkende effekt, samt at høyere bostabilitet kan stimulere barnefamilien til å vedlikeholde og eventuelt senere oppgradere egen bolig.

Figur 7-2: Virkningskjede startlån



Kilde: Oslo Economics

7.3.2 Omfang og konsekvens av å endre startlån

I Tabell 7-3 oppsummerer vi vår vurdering av omfang, usikkerhet og ikke-prissatt konsekvens av Alternativ 1.

Effekten av startlån på bostabilitet anser vi som treffsikker ettersom startlån går til kjøp av egnet bolig som barnefamilien skal kunne betjene og bo i over tid. Treffsikkerheten for bomiljø og boligkvalitet vurderer vi som middels.

Når det gjelder omfang, beregner vi i analysene at det er 2 000 flere barnefamilier som vil motta startlån som følge av tiltaket.²² Det er trolig en del barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet og likevel ikke omfattes av Husbankens støtteordninger. Samtidig finnes det ikke et presist anslag på hvor mange dette gjelder. Det er derfor vanskelig å anslå hvor stor andel økningen i startlån er i forhold til de som potensielt er vanskeligstilte og samtidig kunne vært i stand til å betjene et startlån. Sammenlignet med antallet som i dag får avslag på

²² Basert på antakelser gjort i avsnitt 5.2

søknad om innvilgelse av startlån vil en økning på 2 000 startlån utgjøre en stor forskjell, og omfanget av tiltaket vurderes dermed som stort.

Usikkerheten rundt effekten ved tildeling av startlån vurderes som liten for bostabilitet og middels for bomiljø og bokvalitet. Med usikkerhet menes her usikkerhet om størrelsen på brukereffekten som oppstår.

Usikkerheten over tid anser vi som liten for bostabilitet, stor for bomiljø og middels for boligkvalitet. Med usikkerhet over tid mener vi usikkerhet om størrelsen på brukereffekten for en barnefamilie over en 20 års analyseperiode. Det vil si usikkerhet om hvorvidt den positive effekten vedvarer, øker eller reduseres over tid. I utgangspunktet vil alle brukereffekter ha større usikkerhet jo lenger ut i tid vi vurderer effekten.

De samlede konsekvensene langs tre dimensjoner vurderes som en funksjon av omfang og betydning. Disse kan leses ut av konsekvensmatrisen for ikke-prissatte effekter i Tabell 6-4. Vi har i Tabell 6-5 vurdert betydningen av bostabilitet og bomiljø som stor og betydningen av boligkvalitet som middels. Stor usikkerhet og usikkerhet over tid gir lavere konsekvens. Dette er basert på vår vurdering av forskningen om hvilke forhold som har størst positive effekter på barns utvikling og oppvekst. Betydning og omfang per brukereffekt gir en konsekvens, der vi tar hensyn til usikkerheten over tid i den samlede vurderingen av tiltakets konsekvens.

Vi drøfter resultatene for brukereffektene nærmere under tabellen.

Tabell 7-3: Konsekvenser av større utlånsvolum gjennom startlån til barnefamilier

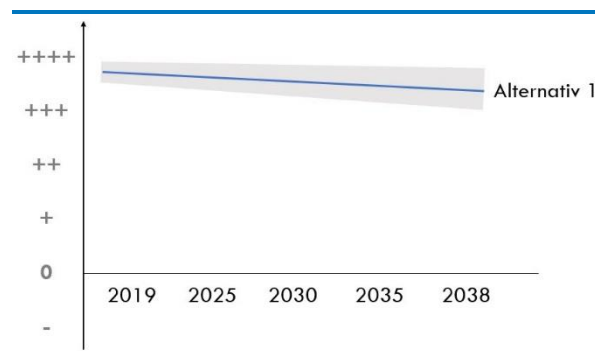
	Treffsikkerhet	Omfang	Usikkerhet	Usikkerhet over tid	Konsekvens
Bostabilitet	Stor	Stort	Liten	Liten	Stor positiv
Bomiljø	Middels	Stort	Middels	Stor	Liten positivt
Bokvalitet	Middels	Stort	Middels	Middels	Liten positiv

Bostabilitet

Alternativ 1 vil være svært treffsikkert med hensyn til målsetningen om å øke vanskeligstilte barnefamiliers bostabilitet da et startlån gis ut med formål om at mottaker skal bruke lånet til kjøp av ny bolig. Det er liten sannsynlighet for at lånet brukes til andre formål enn kjøp av bolig, noe som gjør usikkerheten rundt hvor mange av de 2000 barnefamiliene som vil oppnå økt bostabilitet gjennom tiltaket liten.

Usikkerheten knyttet til effektens omfang over tid er også liten, da det er sannsynlig at familiene vil bli boende i boligen over lengre tid når de først har kjøpt boligen. Likevel vil det alltid være en usikkerhet for at situasjonen til barnefamilien endrer seg over tid som gjør usikkerheten noe større på lengre sikt. Figur 7-3 illustrerer hvordan konsekvensen knyttet til bostabilitet vurderes å utvikle seg over analyseperioden etter vår vurdering. Det grå området rundt den blå streken illustrerer usikkerheten knyttet til effekten.

Figur 7-3: Illustrasjon av effekten på bostabilitet, alternativ 1



Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

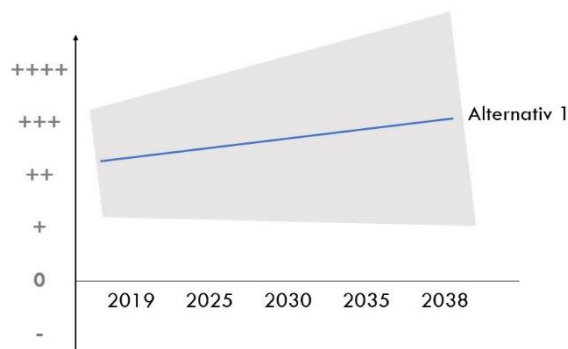
I sum over analyseperioden er vår vurdering at de ikke-prissatte konsekvensene av tiltaket vil være store og positive.

Bomiljø

Alternativet vil i mindre grad være treffsikkert med hensyn til målsetningen om å forbedre mottakernes bomiljø, da Husbanken kun til en viss grad kan ha kontroll over hvor mottakerne vil bosette seg. I de mest

pressede delene av landet, med tanke på høye boligpriser, vil det også være begrensninger forbundet med hvor barnefamilieene kan bosette seg med nøkterne midler til boligkjøp. Mer utsatte områder har lavere boligpriser. Av samme grunn vurderes usikkerheten rundt hvor mange av de nye låntakerne som vil oppnå et bedre bomiljø gjennom tiltaket som middels usikkert. At en barnefamilie bosetter seg i et bomiljø eller blir boende i samme bomiljø, kan i seg selv ha en positiv effekt. Det kan bidra til at nærmiljøet blir et mer attraktivt sted å bo for andre barnefamilier og kan slik sett ha en selvforsterkende effekt på bomiljøet. Den selvforsterkende effekten er illustrert ved at den blå linjen stiger over tid. Utviklingen av effektens omfang over tid påvirkes likevel i stor grad av eksogene faktorer, og er derfor et aspekt som i liten grad kan kontrolleres gjennom tiltaket. Vår vurdering er derfor at det er knyttet stor usikkerhet til om et område med godt bomiljø i 2018 vurderes som det samme om 20 år, og motsatt. Utviklingen over tid vurderes derfor som svært usikker, noe som er illustrert ved størrelsen på det grå området som omkranser den blå linjen i Figur 7-4.

Figur 7-4: Illustrasjon av effekten bomiljø, alternativ 1



Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

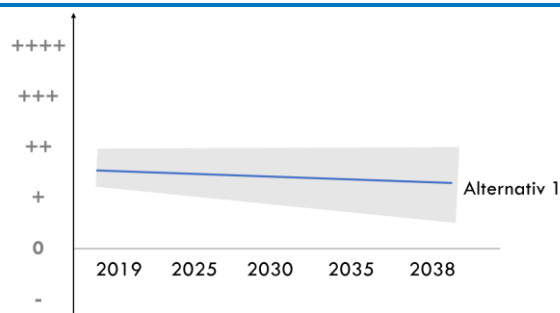
I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være liten, men positiv.

Bokkvalitet

Som for bomiljø, er alternativ 1 i mindre grad treffsikkert med hensyn til målsetningen om økt bokkvalitet, da Husbanken kun til en viss grad har mulighet til å påvirke kvaliteten på boligen lånemottakeren kjøper, selv om det er en minstestandard som barnefamilien må tilfredsstillende. Graden av usikkerhet vurderes som middels. Utviklingen over tid vurderes også som middels usikker. I utgangspunktet antar vi at boligkvaliteten forringes noe over tid. Hvorvidt effekten på bokkvalitet vil bli bedre over tid, holdes stabil eller synker avhenger derimot av lånemottakers vedlikehold av

boligen og eventuelle uforutsette hendelser som kan påvirke bokkvaliteten. Tabell 7-5 illustrerer hvordan konsekvensen knyttet til bokkvalitet vurderes å utvikle seg over analyseperioden.

Figur 7-5: Illustrasjon av effekten bokkvalitet, alternativ 1



Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være liten, men positiv.

Resultat ikke-prissatte effekter for alternativ 1

Tabell 7-4 oppsummerer vurderingen av effektens konsekvens for alternativ 1. Analysen viser at endringer i startlån i stor grad kan påvirke målsetningen om bostabilitet og i mindre grad bomiljø og boligkvalitet. Forskjellen i antall pluser mellom bomiljø og boligkvalitet skyldes i hovedsak at vi vurderer bomiljø som å være av større betydning enn boligkvalitet for barnefamilier.

Tabell 7-4: Konsekvens av å endre startlån

Effekt	Konsekvens
Bostabilitet	+++++
Bomiljø	++
Bokkvalitet	+

7.3.3 Oppsummering av alternativ 1

Resultatene presentert i Tabell 7-4 indikerer at en endring av startlånsordningen har potensial til å ha positive konsekvenser for brukerne, hovedsakelig som følge av tiltakets relativt sikre effekt på barnefamiliens bostabilitet. En endring av startlånsordningen vil derimot ha en forventet svakere og mer usikker effekt på bomiljø enn på bostabilitet, og dette medfører også usikkerhet knyttet til de totale nyttevirkningene for barnefamilier. Det er vanskelig å si om de positive nyttevirkningene av økt bostabilitet vil være like store om ikke bomiljøet også er godt.

Husbanken og kommunene kan likevel forsterke de isolerte effektene gjennom pedagogiske virkemidler, se nærmere drøfting av pedagogiske virkemidler i kapittel 9.1. Pedagogiske virkemidler er blant annet rådgivning og veiledning i bruk av virkemiddelet for å øke sannsynligheten for at brukereffektene i virkningskjeden oppstår. For startlån vil det være relevant å bistå med rådgivning om hvordan lånene kan brukes i sammenheng med eksempelvis boligosiale planer om utbygning, for å øke treffsikkerhet på bedre boligkvalitet og bomiljø.

Sett i lys av brukereffektens nyttevirkninger indikerer resultatet likevel at en endring av startlån vil bidra til å gi barn bedre oppvekstvilkår gjennom trygge rammer, stabile relasjoner og økt psykisk- og sosialt velvære i oppveksten. På lang sikt vil dette ha positiv effekt på de unges arbeidsmuligheter og psykiske helse.

7.4 Alternativ 2 – Styrking av grunnlån

Alternativ 2 legger til rette for flere utbyggingsprosjekter med boenheter tilpasset vanskeligstilte barnefamilier. Virkemiddelet som endres er grunnlånet. Husbanken stimulerer til ytterligere utbygning av nye enheter gjennom en bedre utnyttelse av muligheten til å gi ut lån med 50 års nedbetalingstid.

Tabell 7-5 viser resultatet av de prissatte effektene for Alternativ 2 og viser en negativ netto nåverdi for prissatte virkninger av tiltaket på 132,1 millioner kroner. Den viktigste komponenten i de samlede kostnadene er en økning i administrasjonskostnadene på om lag 109 millioner kroner. Skattefinansieringskostnaden er derimot lav ettersom grunnlån finansieres gjennom låneopptak og ikke gjennom skatteinnkreving.

Tabell 7-5: Prissatte effekter alternativ 2, endring fra nullalternativet

Kostnader	Netto nåverdi mill. kr
Grunnlån	
Investering i tiltaket	-1,7
Administrasjonskostnader	- 108,4
Skattefinansieringskostnad	-22,0
Totalt	-132,1
Brukereffekter/overføringer	
Rentesubsidier	258,0

Beregninger utført av Oslo Economics.

Rentesubsidiene er en overføring på lik linje med for startlånet. Dette representerer ikke en netto gevinst for utbyggerne ettersom det antas at subsidien som tilfaller utbyggerne tilsvarer summen av de økte kostnadene ved å bygge boliger tilpasset vanskeligstilte barnefamilier, og at det trolig vil være noe mindre lønnsomhet i prosjekter innenfor boligosiale formål.

Videre vil vi vurdere den ikke-prissatte brukernytten for barnefamilier for alternativ 2.

7.4.1 Brukereffekter: Nytte av å endre grunnlån

Utbygging av boliger finansiert gjennom grunnlån vil gi økt boligkvalitet som følge av krav til boligstandard for nybygg. Det er likevel uklart hvor stor del av den økte boligkvaliteten som tilfaller barnefamilier, da det per i dag ikke stilles noen krav til at de utbygde boligene skal øremerkes vanskeligstilte barnefamilier. I utgangspunktet er det derfor ingen direkte sammenheng mellom innvilgelse av grunnlån og oppnåelse av målsetningene knyttet til barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ettersom vi ikke kjenner til omfanget av barnefamilier som berøres av at det innvilges grunnlån til oppføring av nybygg, er effekten på barnefamilier av en endring av grunnlånsordningen usikker.

Siden store utbyggingsprosjekter også ofte er forbundet med en forbedret sosial infrastruktur vil utbygging av boliger finansiert gjennom grunnlån også kunne ha en positiv effekt på bomiljø for barnefamilier. Det er imidlertid vesentlig usikkerhet knyttet til også denne effekten.

Effekten økt bruk av grunnlån vil ha på bostabilitet for barnefamilier vurderes som usikker. Dette skyldes hovedsakelig at det er usikkert i hvilken grad tiltaket er treffsikkert med hensyn til å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier til å eie sin egen bolig.

I Figur 7-6 viser vi virkningskjeden for endringer av grunnlån, der heltrukken linje antyder en mer sikker effekt og stiplede linjer antyder en mer usikker effekt. Grunnlån vurderes å gi en direkte og relativt sikker effekt på boligkvalitet. Effekten er mer usikker når det gjelder bomiljø og bostabilitet for barnefamilier, ettersom disse forholdene ikke er aktuelle for alle utbyggingsprosjekter. At utbyggingsprosjekter ofte er forbundet med forbedret sosial infrastruktur gjør at vi antar en direkte, men usikker effekt på bomiljø. Boligkvalitet har også en effekt bomiljø ved at gode, egnede boliger kan stimulere til investering i nærmiljøet. Grunnlån kan ha en indirekte effekt på bostabilitet via bedre boligkvalitet. Dersom barnefamilier får tilgang til de nybygde enhetene, og spesielt dersom enhetene er tilpasset barnefamilier, vil god boligkvalitet gjøre det mer attraktivt å bli boende i boligen over tid.

Figur 7-6: Virkningskjede grunnlån



Kilde: Oslo Economics

7.4.2 Omfang og konsekvens av å endre grunnlån

Tabell 7-6 oppsummerer vi vår vurdering av omfang, usikkerhet og ikke-prissatt konsekvens av alternativ 2.

Effekten av grunnlån på bokkvalitet anser vi som treffsikker. Grunnlån til oppføring av boliger for boligsosiale tiltak gir markedet egnede boliger i henhold til lovpålagte krav om boligkvalitet. Treffsikkerheten på bostabilitet og bomiljø for barnefamilier er vurdert som henholdsvis liten og middels. Det skyldes at boenhetene som oppføres som følge av grunnlån ikke nødvendigvis går til barnefamilier og slik sett er lite treffsikker på barnefamiliers bostabilitet. Nye boenheter antar vi derimot at i hovedsak bygges i områder med et akseptabelt bomiljø og at treffsikkerheten på bomiljø er middels, gitt at barnefamilier leier eller kjøper disse enhetene. Nye boliger kan også bidra til et bedre bomiljø og gjøre det mer lønnsomt å investere i nærområdet.

Det estimerte antall nye boliger finansiert ved grunnlån til oppføring er 2 000. I 2017 ble 1 311 boliger finansiert av grunnlån til oppføring innenfor boligsosiale formål. Tiltaket innebærer en omfattende økning i antall boliger som finansieres ved grunnlån, dersom alle boligene tildeles vanskeligstilte barnefamilier. Omfanget av tiltaket med tanke på antall boliger som finansieres er tilsvarende som for alternativ 1. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvorvidt boligene tilfaller vanskeligstilte barnefamilier. Samlet sett vurderes tiltaket utforming til å ha stort omfang.

Usikkerheten til effekten av grunnlån vurderes som middels for bostabilitet og bokkvalitet, men stor for bomiljø. Over tid anser vi usikkerheten som stor for bostabilitet, stor for bomiljø og middels for boligkvalitet, se drøfting nedenfor. Konsekvensen er utledet av Tabell 6-4.

Vi drøfter resultatene nærmere under tabellen.

Tabell 7-6: Konsekvenser av å endre grunnlån

	Treffsikkerhet	Omfang	Usikkerhet	Usikkerhet over tid	Konsekvens
Bostabilitet	Liten	Stort	Middels	Stor	Liten positiv
Bomiljø	Middels	Stort	Stor	Stor	Liten positiv
Bokkvalitet	Stor	Stort	Middels	Middels	Middels positiv

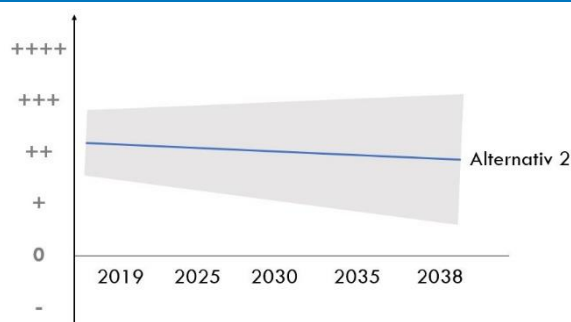
Bostabilitet

Alternativ 2 vil i liten grad være treffsikkert på målsetningen om å øke vanskeligstilte barnefamiliers bostabilitet. En økning i antall boliger gir ingen garanti for at vanskeligstilte barnefamilier kan bli boende i boenhetene over lengre perioder. Det er heller ingen garanti for at de nye boligene tilfaller barnefamilier. Økt utbygging vil likevel totalt sett føre til flere boenheter, både på eie- og leiemarkedet, og dette vil også åpne opp for at andre leiligheter kan

bli tilgjengelig for barnefamilier. Usikkerheten rundt hvor mange av de potensielt 2000 som faktisk vil oppnå økt bostabilitet er likevel høy. Utvikling av effektens omfang over tid er svært usikker da det vil være stor variasjon i hvor lenge familiene vil bli boende i boligene over tid. Dette vil avhenge av om boligene bygges med formål om å selges eller å være utleieboliger. Figur 7-6 illustrerer hvordan konsekvensen knyttet til bostabilitet vurderes å utvikle seg over analyseperioden. Det grå området som

omkranser den blå linjen illustrerer usikkerheten knyttet til effekten.

Figur 7-6: Illustrasjon av effekten bostabilitet, alternativ 2



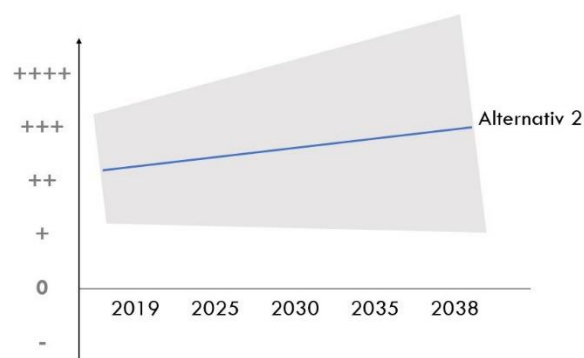
Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være liten, men positiv.

Bomiljø

Alternativet vil i middels grad være treffsikkert med hensyn til målsetningen om bedre bomiljø, da Husbanken i liten grad kan ha kontroll over hvor boligene bygges eller hvor barnefamilie flytter. Av samme grunn, kombinert med usikkerheten rundt hvor mange av boligene som faktisk vil tilfalle barnefamilier, vurderes usikkerheten rundt hvor mange av de potensielt 2000 barnefamiliene som vil oppnå et bedre bomiljø gjennom tiltaket som stor. Som for alternativ 1 påvirkes utviklingen av effektens omfang over tid i stor grad av eksogene faktorer, og er derfor et aspekt som i liten grad kan kontrolleres gjennom tiltaket. Nye boliger kan likevel bidra til et bedre bomiljø og gjøre det mer lønnsomt å investere i nærområdet. Den selvforsterkende effekten er illustrert ved at den blå linjen stiger over tid. Det er samlet sett knyttet stor usikkerhet til om et område med godt bomiljø i 2018 vurderes som det samme om 20 år, og motsatt. Utviklingen over tid vurderes derfor som svært usikker, og er illustrert i Figur 7-7.

Figur 7-7: Illustrasjon av effekten bomiljø, alternativ 2



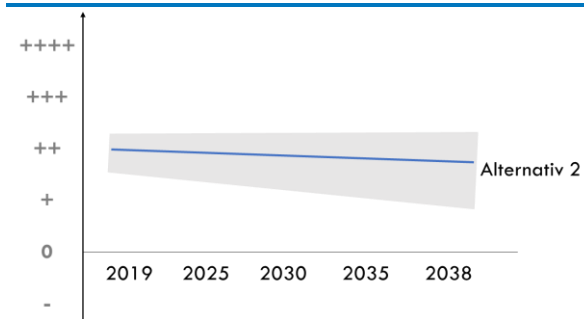
Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være liten, men positiv.

Bokkvalitet

Alternativ 2 er i stor grad treffsikkert med hensyn til målsetningen om økt bokkvalitet for barnefamilier dersom enhetene tilfaller barnefamilier. Det er stor sannsynlighet for at en nybygget bolig vil være av bedre kvalitet enn det vanskeligstilte barnefamilier ellers har mulighet til å kjøpe eller leie. Det er likevel usikkert hvor mange barnefamilier som vil få tilgang på de nye boligene. Dersom boligene ikke på noen måte er øremerket vanskeligstilte barnefamilier er et mer sannsynlig scenario at utbyggingen fører til at gamle boliger frigjøres, og at disse vil tilfalle barnefamiliene. Graden av usikkerhet vurderes derfor som middels stor. Usikkerheten når det gjelder utviklingen over tid vurderes også som middels stor. Det er lite sannsynlig at effekten på bokkvalitet vil øke over tid, men om den vil holdes stabil eller synke avhenger av lånemottakers vedlikehold av boligen. Utviklingen over tid er illustrert i Figur 7-8.

Figur 7-8: Illustrasjon av effekten bokkvalitet, alternativ 2



Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være middels positivt.

7.4.3 Resultat ikke-prissatte effekter for alternativ 2

Tabell 7-7 oppsummerer vurderingen av effektene konsekvens for alternativ 2. Analysen viser at endringer i grunnlån har middels store konsekvenser med hensyn til målsetninger om å bedre boforhold for barnefamilier. Det skyldes primært at det er svært stor usikkerhet om barnefamilier treffes i særlig grad av tiltaket. Bokvalitet er den ikke-prissatte nytteeffekten som er mest treffsikker. Likt antall plusser for bomiljø og boligkvalitet skyldes at vi vurderer boligkvalitet som å ha noe mindre betydning for vanskeligstilte barnefamilier fra et samfunnsperspektiv enn de to andre ikke-prissatte effektene, som redegjort for tidligere.

Tabell 7-7: Konsekvens av å endre startlån

Effekt	Konsekvens
Bostabilitet	++
Bomiljø	++
Bokvalitet	++

7.4.4 Oppsummering av alternativ 2

Resultatene presentert i Tabell 7-7 indikerer at en endring av grunnlansordningen vil potensielt kunne føre til positive konsekvenser for barnefamilier, men at det er svært usikkert og avhenger av en rekke utenforliggende forhold som er vanskelig å kontrollere gjennom tiltaket.

I et scenario hvor økt utbygging av nye boliger fører til at et stort antall vanskeligstilte barnefamilier flytter til en mer egnet bolig, er det grunnlag for å argumentere for at tiltaket vil kunne føre til reduserte helseutgifter, redusert utenforskap og økt sosial mobilitet. Et like sannsynlig scenario er likevel at økt utbygging i liten grad vil gjøre at barnefamilier flytter inn i nye boliger. I et slikt tilfelle vil endringen av ordningen i liten grad føre med seg de ønskede nyttevirkningene for samfunnet knyttet til barnefamilier.

I likhet med startlån må virkemiddelet ses i sammenheng med bruk av pedagogiske virkemidler for å øke treffsikkerheten av virkemiddelet. Dette styrker også den isolerte effekten av virkemiddelet. Rådgivning fra Husbanken og samarbeid med kommuner kan bidra til å se grunnlån i sammenheng med behovene til barnefamilier knyttet til både boligkvalitet, men også sosial infrastruktur rundt nybygg for å gi et bedre bomiljø i noen grad.

Vi nevner likevel at en potensiell fordel med en endring av grunnlansordningen er at dette tiltaket i

større grad enn noen av de andre tiltakene har potensial til å påvirke barnefamiliers bostabilitet, bokvalitet og bomiljø samlet. Nyoppførte boliger vil være av god kvalitet. Det er også til en viss grad mulighet til å påvirke hvor disse boligene bygges. Hvis disse boligene på noen måte kan øremerkes vanskeligstilte barnefamilier, som enten mottar startlån eller bostøtte, vil dette kunne ha store og treffsikre positive effekter. Reduseres usikkerheten av brukereffektene er derfor tilbudssidiltak som grunnlån attraktive. Likevel vil investering i nye boenheter kunne være mer kostbare enn brukte boliger, og det er et spørsmål om vanskeligstilte barnefamilier vil ha råd til boenheter uten at andre tiltak samtidig rettes mot barnefamiliene.

7.5 Alternativ 3a – Styrking av bostøtte ved økt boutgiftstak

Alternativ 3a øker bostøtten til barnefamilier som i dag har rett på bostøtte. Tiltaket gjennomføres ved å øke det gjennomsnittlige boutgiftstaket for flerpersonhusholdninger med 20 prosent. Dette innebærer at barnefamilier som i dag får bostøtte, og har boutgifter over boutgiftstaket, får økt støtte sammenlignet med nullalternativet. Tiltaket medfører i tillegg at antall bostøttemottakere øker som følge av at inntektsgrensene blir høyere.

Tabell 7-8 viser resultatet av de prissatte effektene for Alternativ 3a sammenlignet med nullalternativet og viser en negativ netto prissatt nytte av tiltaket på 646 millioner kroner. Det skyldes i all hovedsak skattefinansieringskostnader ved å inndrive skatt for å omfordele til barnefamilier. Økningen i administrasjonskostnader kommer som følge av at flere husholdninger omfattes av ordningen. De totale overføringene øker med om lag 3,1 milliarder kroner.

Tabell 7-8: Prissatte effekter Alternativ 3a, endring fra nullalternativet

Kostnader	Netto nåverdi mill. kr
Bostøtte	
Investering i tiltaket	-1,7
Administrasjonskostnader	12,0
Skattefinansieringskostnad	-632,5
Totalt	- 646,3

Beregninger utført av Oslo Economics.

7.6 Alternativ 3b – Styrking av bostøtten ved halvautomatisering

Alternativ 3b innebærer en halvautomatisering av bostøtten. Vi antar at tiltaket bidrar til et økt antall mottakere av bostøtte blant barnefamilier som i dag har rett på dette. Basert på anslaget for antall barnefamilier som kan anses som vanskeligstilte på boligmarkedet, kan det være opp mot 20 000 barnefamilier som i dag ikke mottar bostøtte. En del av disse har trolig ikke rett på støtten, enten fordi husstandens samlede inntekt overstiger inntektsgrensene, eller fordi husstanden har for høy inntekt i forhold til boustgifter. Vi anslår at om lag en av tre gjenværende barnefamilier, som potensielt er vanskeligstilt på boligmarkedet, vil få utbetalt bostøtte ved en halvautomatisering. Effekten av dette tiltaket er antatt å være en økning i antall som mottar bostøtte på 22 prosent i forhold til nullalternativet i året endringen trer i kraft.

Tabell 7-9 viser resultatet av de prissatte effektene for Alternativ 3b sammenlignet med nullalternativet og viser en negativ netto prissatt nytte av tiltaket på 870 millioner kroner. Det skyldes i all hovedsak skattefinansieringskostnader ved å inndrive skatt for å omfordele til bostøtte til barnefamilier. Her påløper det både økte administrasjonskostnader og investeringskostnader for halvautomatisering av tildeling av bostøtte, på henholdsvis 38 og 75 millioner kroner. Økningen i totale overføringer av bostøtte er beregnet til 3,7 milliarder kroner over tiltakets levetid.

Tabell 7-9: Prissatte effekter Alternativ 3b, endring fra nullalternativet

Kostnader	Netto nåverdi mill. kr
Bostøtte	
Investering i tiltaket	-75
Administrasjonskostnader	- 37,9
Skattefinansieringskostnad	-756,6
Totalt	- 869,5

Beregninger utført av Oslo Economics.

7.6.1 Brukereffekter: Nytte av å endre bostøtte

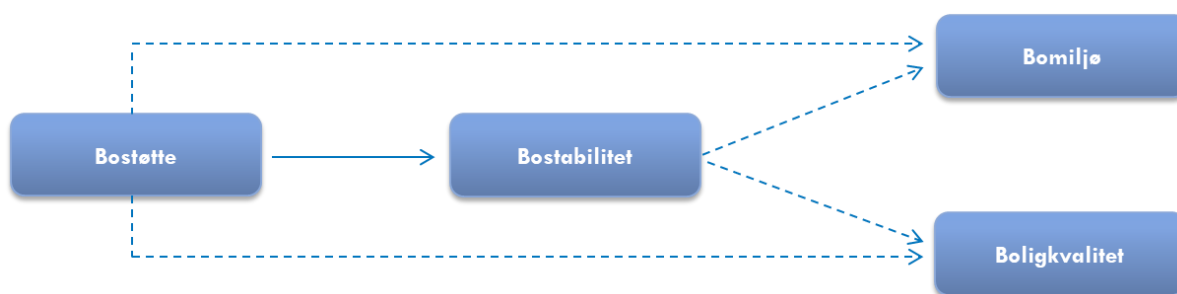
En endring av bostøtteordningen vil først og fremst påvirke bostabiliteten til vanskeligstilte barnefamilier ved at støtten gjør familiene i stand til å opprettholde boforhold i egnet bolig.

Dersom bostøtten for barnefamilier styrkes vil dette øke husstandens disponible inntekt. For noen kan denne økning føre til at familien flytter til områder med bedre bomiljø og/eller bedre boligkvalitet. Denne effekten vil i stor grad avhenge av dagens boligsituasjon, og hvor stor økningen i bostøtten er.

Det er usikkerhet knyttet til hvor mange av familiene som vil benytte økningen i disponibel inntekt til å flytte til boliger i bedre bomiljø eller med bedre kvalitet, og hvor mange som vil bruke økningen i disponibel inntekt til andre formål. For å få innvilget bostøtte stilles det ingen krav til boligens kvalitet. Dette er i motsetning til de øvrige virkemidlene Husbanken disponerer. Dersom økningen i disponibel inntekt ikke fører til at barnefamiliene flytter til en mer egnet bolig, er det liten grunn til å tro at økt bostøtte vil ha en positiv effekt på boligkvaliteten. Den indirekte effekten bostøtte har på boligkvalitet er derfor mer usikker enn hva den er for startlån.

Figur 7-9 viser virkningskjeden for endringer av bostøtte, der heltrukken linje antyder en ganske sikker effekt og stiplede linjer antyder en usikker effekt. Bostøtte vurderes å gi en direkte og relativt sikker effekt på bostabilitet. Effekten er mer usikker når det gjelder bomiljø og boligkvalitet, ettersom det er usikkert i hvilken grad en økning i bostøtte brukes på å flytte til et bedre bomiljø eller øke boligkvaliteten. Samtidig vil økt bostabilitet påvirke bomiljø gjennom den selvforsterkende effekten på bomiljø ved at barnefamilien kan bli boende i samme nærmiljø. Økt bostabilitet kan også stimulere til bedre boligkvalitet ved at barnefamilien investerer noe mer i boligstandard når man har en lengre horisont for hvor lenge man skal bo i samme bolig. Virkningskjeden for bostøtte er overordnet lik virkningskjeden for startlån, men vi anser spesielt usikkerheten over tid til å generelt være større for bostøtte enn startlån.

Figur 7-9: Virkningskjede bostøtte



Kilde: Oslo Economics

7.6.2 Omfang og konsekvens av å endre bostøtte

Tabell 7-10 oppsummerer vi vår vurdering av omfang, usikkerhet og ikke-prissatte konsekvenser av alternativ 3a og 3b.

Vi vurderer effekten på bostabilitet anser vi som mest treffsikker, ettersom bostøtte gis med formål om at mottakere skal kunne bli boende i samme bolig. Treffsikkerheten på bomiljø og bokvalitet vurderes som henholdsvis liten og middels/liten.

Alternativ 3a innebærer både at en andel av de som i dag mottar bostøtte vil få økt støtte og en økning i antall barnefamilier som mottar støtte. Alternativ 3b

innebærer at flere vil få støtte tilsvarende det nivået bostøtten er på i dag ved at ordningens potensial i større grad blir utnyttet. Vi vurderer at tiltaket har et middels til stort omfang sammenlignet med nåsituasjonen for begge variantene av alternativ 3.

Usikkerheten knyttet til effekten av bostøtte vurderes som middels når det gjelder bostabilitet og bokvalitet, men stor når det gjelder bomiljø. Usikkerheten over tid anser vi som middels for bostabilitet, middels/stor for bomiljø og middels for boligkvalitet, se drøfting nedenfor. Vurderingene av samlet konsekvens fremkommer i kolonnen lengst til høyre i tabellen.

Tabell 7-10: Konsekvenser av å endre bostøtte, samlet for alternativ 3a og b

	Treffsikkerhet	Omfang	Usikkerhet	Usikkerhet over tid	Konsekvens
Bostabilitet	Stor/Middels	Middels/Stort	Middels	Middels	Stor/Middels positiv
Bomiljø	Liten	Middels/Stort	Stor	Middels/Stor	Liten positiv
Bokvalitet	Middels/Liten	Middels/Stort	Middels	Middels	Middels/Liten positiv

Bostabilitet

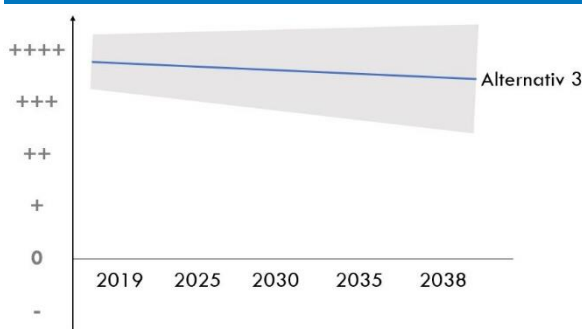
Alternativ 3 vil i stor/middels grad være treffsikkert på målsetningen om å øke vanskeligstilte barnefamiliers bostabilitet. 3a innebærer økt bostøtte til de barnefamiliene som allerede er innenfor ordningen, i tillegg til at flere vil motta støtte som følge av at inntektsgrensene øker. Siden en del av disse familiene allerede mottar bostøtte er det usikkert om økningen i disponibel inntekt vil bli benyttet til å forbedre familienes bosituasjon, eller om økningen vil bli benyttet til å dekke andre utgifter. Totalt sett er derfor treffsikkerheten på bostabilitet usikker. 3b innebærer en økning i andelen mottakere av bostøtte av barnefamilier som i dag har rett på ordningen, men som av ulike grunner ikke allerede mottar støtte

gjennom ordningen. Det kan tenkes at husholdninger som ikke har søkt om bostøtte, men har rett på støtten innenfor dagens regelverk, ikke søker fordi de har et mindre reelt behov for støtte. Ressurser vi har snakket med antyder at det sannsynligvis er manglende kjennskap til bostøtteordningen som er hovedgrunnen til at disse husholdningene ikke har søkt bostøtte. Av den grunn vurderer vi at 3b antageligvis er noe mer treffsikkert enn 3a på målsetningen om økt bostabilitet for mottakerne, siden økningen i antallet bostøttemottakere er større i 3b enn i 3a. Treffsikkerheten vurderes da som større i 3b som følge av at bostøtten kan sies å ha større nytte for familier som ikke allerede mottar støtte for å oppnå en mer

stabil boligøkonomi, enn en mindre økning i bostøtten til de som allerede mottar den.

Usikkerheten rundt hvor mange av familiene som berøres av alternativ 3, som faktisk vil oppnå økt bostabilitet, vurderes som middels stor. At en familie mottar bostøtte gir ingen garanti for at familien bruker økningen i tilskudd på å flytte til eller bli værende i en egnet bolig over tid. Usikkerheten knyttet til utvikling av effektens omfang over tid vurderes av samme grunn til middels stor, da det vil være stor variasjon rundt hvorvidt familiene vil bli boende i boligene over tid. Utviklingen over tid er illustrert i Figur 7-10.

Figur 7-10: Illustrasjon av effekten bostabilitet, alternativ 3



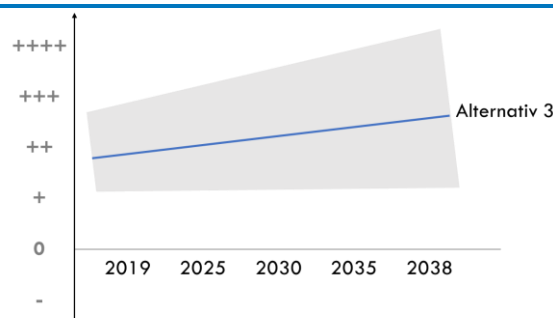
Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være middels/stort positivt.

Bomiljø

Alternativ 3 vil i liten grad være treffsikkert med hensyn til målsetningen om å øke vanskeligstilte barnefamiliers bomiljø. Usikkerheten rundt hvor mange av familiene som berøres av Alternativ 3 som faktisk vil oppnå et bedre bomiljø vurderes også som høy. Dette avhenger i stor grad av familienes egen vilje til å bruke bostøtten til å flytte til et område med bedre bomiljø. Usikkerheten knyttet til utviklingen over tid er middels til stor. At en barnefamilie bosetter seg i et bomiljø eller blir boende i samme bomiljø, kan i seg selv ha en positiv effekt. Det kan bidra til at nærmiljøet blir et mer attraktivt sted å bo for andre barnefamilier og kan slik sett ha en selvforsterkende effekt på bomiljøet. Den selvforsterkende effekten er illustrert ved at den blå linjen stiger oppover over tid. Det er, som for de andre alternativene, usikkert om et område med godt bomiljø i 2018 vurderes som det samme om 20 år, og motsatt. Utviklingen over tid illustreres i Figur 7-11.

Figur 7-11: Illustrasjon av effekten bomiljø, alternativ 3



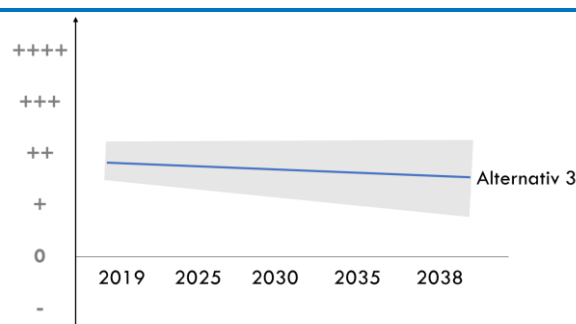
Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være liten men positiv.

Bokkvalitet

Alternativ 3 vil i middels til liten grad være treffsikkert med hensyn til målsetningen om å øke barnefamiliers bokkvalitet. Som for bomiljø finnes det ikke noen garanti for at barnefamilie bruker økningen i disponibel inntekt til å flytte til boliger med bedre kvalitet. Dersom barnefamilie ikke flytter til en mer egnet bolig, som følge av at den disponible inntekten øker, er det liten grunn til å tro at bostøtten vil ha en positiv effekt på boligkvaliteten. Usikkerheten rundt hvor mange av familiene som berøres av Alternativ 3 som faktisk vil oppnå bedre bokkvalitet vurderes som middels stor. Dette avhenger i stor grad av familienes egen vilje til å bruke bostøtten til å flytte til en bolig med bedre kvalitet. Utviklingen over tid vurderes også som middels. I utgangspunktet antar vi at boligkvaliteten forringes noe over tid. Hvorvidt effektens omfang vil øke over tid, holdes stabil eller synke avhenger av mottakers vedlikehold av boligen. Den forventede effekten over tid illustreres i Figur 7-12.

Figur 7-12: Illustrasjon av effekten bokkvalitet, alternativ 3



Illustrasjon: Oslo Economics. Den blå linjen illustrerer utvikling i forventet virkning over tid, mens det grå området illustrerer usikkerheten rundt virkningen.

I sum over analyseperioden er vår vurdering at konsekvensen av tiltaket vil være til liten til middels stor.

7.6.3 Resultat ikke-prisatte nytteeffekter for alternativ 3a-b

Tabell 7-11 oppsummerer vurderingen av effektene konsekvens for alternativ 3a-b. På grunn av de små forskjellene mellom alternativene og den store usikkerheten har vi gjort en overordnet vurdering av de to alternativene og ikke hver for seg.

Analysen viser at endringer i bostøtten har nokså stor konsekvens på bostabiliteten til barnefamilier, men mindre konsekvens for bomiljø og boligkvalitet. Vi vurderer at konsekvensen er lavest for bokkvalitet.

Tabell 7-11: Konsekvens av å endre bostøtte

Effekt	Konsekvens
Bostabilitet	+++(+)
Bomiljø	++
Bokkvalitet	+(+)

7.6.4 Oppsummering av alternativ 3

Resultatene presentert i Tabell 7-11 indikerer hvordan alternativ 3 sett under ett, som innebærer en form for utvidelse av bostøtteordningen, vil kunne ha positive konsekvenser for samfunnet. Spesielt for alternativ 3b vil tiltaket med relativt stor sikkerhet ha potensial til å påvirke vanskeligstilte barnefamiliers bostabilitet i positiv retning.

Som for en endring av startlansordningen vil alternativ 3 ha svakere og mer usikker effekt på bomiljø enn på bostabilitet. Det er ikke mulig å si sikkert at en endring i bostøtteordningen vil bidra til at flere barnefamilier flytter til områder med bedre bomiljø. Det er vanskelig å si om de positive nyttevirkningene av økt

bostabilitet vil være like store om ikke også bomiljøet er godt. Dette medfører også større usikkerhet knyttet til de totale nyttevirkningene for samfunnet. Bostøtten er en rettighetsbasert ordning. Pedagogiske virkemidler og samarbeid med kommuner kan bidra til at flere som har rett på bostøtte får vite om ordningen. Pedagogiske virkemidler er også sentralt for å bistå kommuner med å se hvordan virkemidlene kommunene tildeler, som startlån og grunnlån, kan settes sammen med bostøtten som kommunene ikke har ansvar for å tildele.

Det er likevel grunnlag for å hevde, sett i lys av brukereffektene nyttevirkinger, at tiltaket kan bidra til å gi barn bedre oppvekstvilkår gjennom tryggere rammer, mer stabile relasjoner og økt psykisk- og sosialt velvære i oppveksten. På lang sikt kan dette også ha positiv effekt på de unges arbeidsmuligheter og psykiske helse. For alternativ 3a og 3b vil disse effektene være mer usikre, men fortsatt positive. Vår vurdering er at disse nyttevirkningene sannsynligvis vil være størst for alternativ 3b.

7.7 Budsjettmessige konsekvenser

Alternativene som er forbundet med lavest økning i administrasjonskostnader sammenlignet med nullalternativet er alternativ 1 og 3a. Alternativ 3a innebærer både en økning i bostøtten til barnefamilier som i dag har rett på bostøtte og en økning i antall bostøttemottakere. Økningen i antall mottakere er mindre enn for alternativ 3b, og det medfører derfor en mindre økning i Husbankens ressursbruk. Alternativ 1 har en liten endring i administrasjonskostnader, men startlån er nokså rimelig å administrere for Husbanken. Alternativ 3b medfører de største budsjettmessige virkningene, som er knyttet til investeringskostnader for halvautomatisering av tildeling av bostøtte. Alternativ 2 er mer kostbart enn alternativ 1, siden det er større variable kostnader per grunnlån enn startlån, se Tabell 7-12 for resultater.

De budsjettmessige virkningene for staten er knyttet til økningen i bostøtteoverføringer i alternativ 3a og 3b.

Tabell 7-12: Budsjettvirkninger for alternative tiltak, sammenlignet med nullalternativet. Nåverdi, millioner kroner.

Budsjettvirkninger	Husbanken	Staten
Alternativ 1		
Administrasjonskostnader	-18,0	-
Investeringskostnad	-1,7	-
Alternativ 2		
Administrasjonskostnader	-108,4	-
Investeringskostnad	-1,7	-
Alternativ 3a		
Administrasjonskostnader	12,0	-
Investeringskostnad	-1,7	-
Overføringer	-	-31 480
Alternativ 3b		
Administrasjonskostnader	-37,9	-
Investeringskostnad	-75,0	-
Overføringer	-	-36 700

Beregninger utført av Oslo Economics.

8. Sensitivitetsanalyser

For å belyse betydningen av usikkerheten knyttet til forutsetninger som legges til grunn for analysen av de prissatte virkningene, har vi gjennomført sensitivitetsanalyser for utvalgte parametere. Det er en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til forutsetningene for analysen, og i dette kapittelet dokumenteres resultatene etter totalt fire sensitivitetsanalyser.

8.1.1 Følsomhet befolkningsvekst

Ved en endring i befolkningsveksten påvirkes netto nåverdi i samtlige alternativer. Følsomhetsanalysen er beregnet med utgangspunkt i SSB sine øvre og nedre anslag for befolkningsveksten i Norge. Resultatene av følsomhetsanalysen presenteres i Tabell 8-1. Endringer i den forutsatte veksten innebærer nokså små endringer i netto nåverdi for alternativene. Når det gjelder sannsynligheten for de ulike utfallene, er det ikke grunnlag for å tro at høy eller lav vekst er mer eller mindre sannsynlig. Det mest sannsynlige utfallet er hovedantakelsen.

Tabell 8-1: Følsomhetsanalyse - Befolkningsvekst

Endringer fra nullalternativet	Netto nåverdi mill. kroner	Prosentvis endring
Alternativ 1		
Høy vekst	-24,4	-3,3 %
Hovedantakelse	-23,7	-
Lav vekst	-22,9	3,1 %
Alternativ 2		
Høy vekst	-136,8	-3,5 %
Hovedantakelse	-132,1	-
Lav vekst	-127,7	3,3 %
Alternativ 3a		
Høy vekst	-668,8	-3,5 %
Hovedantakelse	-646,3	-
Lav vekst	-625,1	3,3 %
Alternativ 3b		
Høy vekst	-895,7	-3,0 %
Hovedantakelse	-869,5	-
Lav vekst	-844,8	2,8 %

Beregninger utført av Oslo Economics.

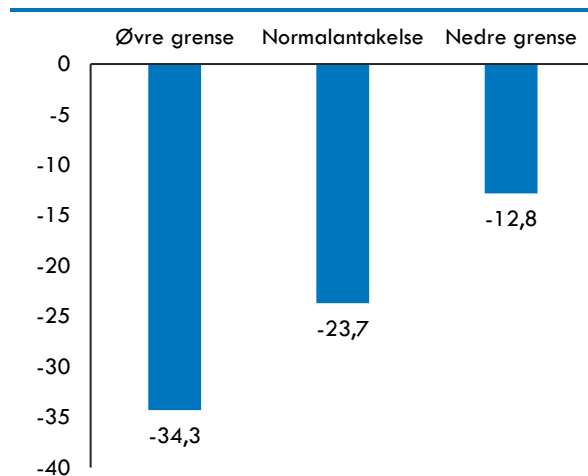
8.1.2 Følsomhet betalingsevne startlån

Alternativ 1 forutsetter at man endrer lånebetingelsene for startlån, slik at 2 000 husholdninger som i dag får avslag på søknad på startlån, som følge av manglende betjeningsevne, kan

motta startlån. Naturligvis kan det likevel være slik at omfanget av endrede lånebetingelser blir større eller mindre enn 2 000 husholdninger, avhengig av hvordan eventuelle endringer utformes. I følsomhetsanalysen presenteres resultater med en øvre grense for denne andelen på 3 000 husholdninger, og en nedre grense på 1 000 husholdninger. Hva som er det sannsynlige utfallet mellom nedre og øvre grense vil avhenge av de konkrete endringene som eventuelt gjøres av betingelsene for startlån. På kort sikt anser vi det å være mer realistisk at omfanget er ned mot den nedre grensen, siden vilkårene for startlån sannsynligvis må endres nokså mye for å kunne gi startlån til såpass mange som legges til grunn for den øvre grensen.

Figur 8-1 viser at netto nåverdi av tiltaket endrer seg i takt med antall innvilgede startlån. Det skyldes at de vesentlige driverne bak gevinster og kostnader er variable og lineære med en økning i antall innvilgede startlån. Den største kostnaden er her knyttet til administrasjonskostnader som følge en økning i ressursbruk på å forvalte startlånsordningen. I tillegg påløper det skattefinansieringskostnader som følge av endringer i investerings- og administrasjonskostnader ved å gi startlån til flere vanskeligstilte barnefamilier.

Figur 8-1: Alternativ 1 – Følsomhet betalingsevne startlån
Endring i netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet, tall i millioner kroner



Beregninger utført av Oslo Economics. Figuren viser kostnadene ved Alternativ 1 dersom de endrede lånebetingelsene for startlån til barnefamilier fører til en økning i antall startlån på henholdsvis 1 000 (nedre grense), 2 000 (hovedanalysen) og 3 000 (øvre grense).

8.1.3 Følsomhet rentesubsidie og gevinst eie

Den prissatte brukergevinsten i alternativ 1 ble beregnet ved å sammenlikne lønnsomheten ved å eie bolig fremfor å leie bolig. Denne gevinsten er en fordelingsseffekt og påvirker ikke de prissatte

samfunnsøkonomiske virkningene omtalt i analysen med basisforutsetninger. Lønnsomheten for en barnefamilie ved å eie bolig avhenger av en rekke faktorer, blant annet størrelsen på rentesubsidien de mottar gjennom startlånet. I basisforutsetningene har vi lagt til grunn at rentesubsidien for startlån er på 0,75 prosent. Denne størrelsen er imidlertid usikker og representerer sannsynligvis et minimum for hvor stor verdien av subsidien faktisk er. Trolig er den faktiske verdien noe større, noe som eventuelt innebærer at de reelle overføringene ved startlån også er større. Den analytiske utfordringen på dette punktet er at det ikke finnes en markedspris for lån til personer uten egenkapital som kan observeres. Kostnaden knyttet til rentesubsidien belastes heller ingen offentlige budsjetter.

Med basisforutsetningene ble beregningen av den potensielle gevinsten ved å eie i stedet for å leie utformet slik at mottakeren av lånet ville vært indifferent mellom å leie og eie uten rentesubsidien. Fordelen med denne antagelsen er at vi enkelt kan synliggjøre gevinsten av rentesubsidien som følger med startlånet. I basisforutsetningene antok vi at en langsiktig utlånsrente i markedet på 2,5 prosent ville gjøre de aktuelle husholdningene indifferente mellom å leie og eie. Med en rentesubsidie på 0,75 prosent innebærer dette at husholdningen står overfor en utlånsrente på 1,75 prosent som gir grunnlag for en finansiell brukergevinst til husholdningene tilsvarende verdien av subsidien fra statens side.

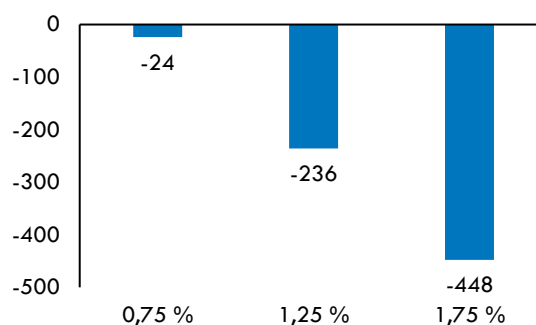
I realiteten er verdien av rentesubsidien trolig noe høyere enn 0,75 prosent. En alternativ antagelse om denne verdien vil likevel ikke påvirke beregningen av finansielle gevinster for husholdningene, ettersom denne gevinsten uansett vil utgjøres av differansen mellom Husbankens rentetilbud og rentenivået som akkurat gjør husholdningen indifferent mellom å leie og eie. Dersom verdien av rentesubsidien antas å være høyere enn 0,75 prosent, samtidig som øvrige forutsetninger holdes like, vil likevel statens kostnader forbundet med utlånene være høyere enn beregnet. Forskjellen fra resultatene basert på basisantakelsene er at statens kostnader forbundet med utlånene vil være større enn den finansielle gevinsten for husholdningene. Dette gir opphav til en reell samfunnsøkonomisk kostnad.

Vi illustrerer her hvordan alternative antakelser om verdien av statens rentesubsidie påvirker den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til tiltaket, samtidig som vi antar at de finansielle brukergevinstene holdes uforandret.

Dersom den reelle rentesubsidien er høyere enn 0,75 prosent, vil det oppstå en samfunnsøkonomisk kostnad. Dette beregnes som differansen mellom kostnadene knyttet til rentesubsidier med basisforutsetningen på

0,75 prosent og alternative forutsetninger om hvor høy rentesubsidien er. Resultatene av denne sensitivitetsanalysen er vist i Figur 8-2.

Figur 8-2: Alternativ 1 – Følsomhet rentesubsidie. Samfunnsøkonomisk netto nåverdi av med ulike rentesubsidier. Sammenlignet med nullalternativet, tall i millioner kroner



Beregninger utført av Oslo Economics. Figuren viser netto nåverdi for Alternativ 1 der rentesubsidien er hhv 0,75%, 1,25% og 1,75%. Antagelsen i hovedanalysen på 0,75% er det laveste subsidien kan være, sannsynligvis er den reelt noe høyere.

Resultatene fra sensitivitetsanalysen viser at beregningen av samfunnsøkonomisk netto nåverdi er sensitiv for endrede forutsetninger om størrelsen på rentesubsidien. Selv om usikkerheten knyttet til størrelsen på rentesubsidien tilsier at netto nåverdi kan være lavere enn det som er lagt til grunn i hovedanalysen, finnes det argumenter som tilsier at det offentlige har bedre evne til å håndtere risikoen som en startlånportefølje medfører, sammenlignet med det private markedet. Dette taler isolert sett for at verdien av rentesubsidien ikke nødvendigvis er vesentlig høyere enn 0,75 prosent per utlån fordi de ikke krever en like stor risikopremie som private banker. Samlet sett anser vi det som sannsynlig at den reelle subsidien er noe høyere enn 0,75 prosent. Det medfører at resultatene våre trolig undervurderer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved startlån noe.

Vi bemerker at sensitivitetsanalysen ikke tar direkte hensyn til en eventuell boligprisvekst, som kan gjøre det å eie bolig lønnsomt selv med en vesentlig høyere rente. Analysen tar heller ikke hensyn til hvordan endringer i lånebetingelsene vil påvirke andre forutsetninger som ligger til grunn, slik som prisene i leiemarkedet, som igjen kan påvirke lønnsomheten ved å eie. Dette er usikkerhetsmomenter i analysen som er vanskelig å ta høyde for ettersom det er utfordrende å gjøre gode forutsetninger for eksempelvis boligprisveksten over en analyseperiode på 20 år.

8.1.4 Følsomhet grunnlånssetterspørsel

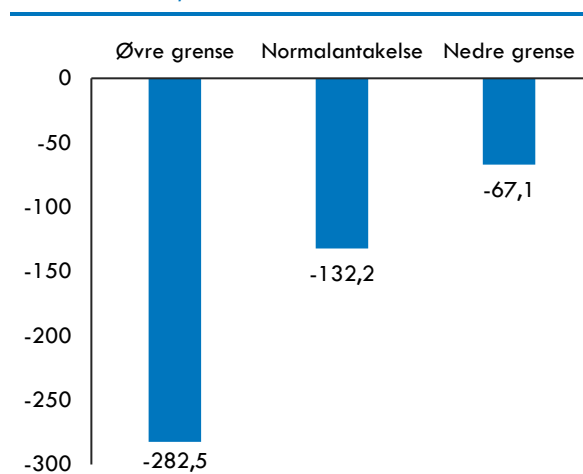
I alternativ 2 ble det forutsatt at bedre utnyttelse av Husbankens tilbud om 50 års nedbetalingstid vil føre til at antall boliger finansiert av grunnlån til oppføring

vil øke med 2 000 sammenlignet med nullalternativet. I sensitivitetsanalysen presenterer vi resultater der antall grunnlån som innvilges til oppføring øker med 3 000 (øvre grense) og 1 000 (nedre grense). Resultatene presenteres i Figur 8-3.

Av figuren ser vi det samme resultatet som for sensitivitetsanalysen for startlån. Den sentrale driveren bak de prissatte kostnadene for tiltaket er administrasjonskostnadene, som har budsjettmessige konsekvenser for Husbanken. Vi ser det som mest sannsynlig at omfanget av tiltaket er mellom normalantagelsen og nedre grense, siden det i utgangspunktet er en høy prosentvis økning i antall nybygde boliger med grunnlån sammenlignet med dagens situasjon.

Figur 8-3: Alternativ 2 – Følsomhet innvilgede grunnlån

Endring i netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet, tall i millioner kroner



Beregninger utført av Oslo Economics. Figuren viser kostnadene ved alternativ 2 dersom de endrede lånebetingelsene for grunnlån fører til en økning på hhv. 1 000 boliger (nedre grense), 2 000 boliger (basisforutsetninger) og 3 000 boliger (øvre grense).

9. Vurdering av sammensatte tiltak og fordelingsvirkninger

Boligsosiale tiltak har omfordeling av ressurser som målsetning. Omfordelingen av ressurser kan både være ønskelig av rent politiske hensyn, og være gunstig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I dette kapittelet viser vi et eksempel på hvordan man kan kombinere ulike tiltak.

Begrunnelsen for det sammensatte tiltaket er å øke treffsikkerheten av de enkelte virkemidlene, samtidig som man unngår at brukereffekter blant vanskeligstilte barnefamilier oppnås på bekostning av andre grupper i boligmarkedet.

9.1 Sammenstilling av resultater og behovet for pedagogiske virkemidler

Analysen i kapittel 7 viste effekter av å endre vilkår ved startlån, grunnlån og bostøtte isolert sett, med barnefamilier som målgruppe. I dette kapittelet tar vi analysen et skritt videre og vurderer et sammensatt alternativ der flere virkemidler endres samtidig. Som innledning til den analysen er det hensiktsmessig å oppsummere og kommentere analysene fra kapittel 7 og drøfte fordelingsvirkninger i boligmarkedet som følge av boligsosiale tiltak.

9.1.1 Tiltaksalternativene kan ikke rangeres

Normalt rangerer man tiltaksalternativer i samfunnsøkonomiske analyser. Rangering gjøres på bakgrunn av en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I denne analysen er det viktig å påpeke at tiltaksalternativene ikke uten videre lar seg rangere. Med det mener vi at analysen ikke avgjør hvilket alternativ som i størst grad oppnår de boligsosiale målsetninger. At tiltaksalternativene ikke kan rangeres skyldes forhold ved både virkemidlene og tiltaksalternativene.

Den første grunnen til at rangering av tiltaksalternativene er utfordrende skyldes at økningen i antall lån i Alternativ 1 og 2 tilfaller et mindre antall barnefamilier enn antallet barnefamilier som mottar

en økning i bostøtte i Alternativ 3a-b. I Alternativ 1, og til en viss grad i Alternativ 2, er det derimot en stor økning i brukernytte for de barnefamiliene som treffes av tiltakene, ettersom boligsituasjonen endrer seg vesentlig. Alternativ 3a-b medfører derimot en økning i bostøtte til et stort antall barnefamilier, men den enkelte barnefamilie som treffes av tiltaket får en mindre økning i brukernytte. For å rangere alternativene må man ha en oppfatning om hva som er mest ønskelig: en stor økning i nytte til et mindre antall barnefamilier, eller en liten økning i nytte til et stort antall av barnefamilier.

Den andre grunnen til at rangering av alternativene er utfordrende, selv mellom startlån og grunnlån, er knyttet til virkningskjedene for brukernytte. Startlån og grunnlån har svært ulike virkningskjeder for brukernytte og dekker slik sett ulike behov. Hva som vurderes som det beste alternativet, avhenger blant annet av om det er størst behov for bedre boligkvalitet eller om det er tilstrekkelig med egnede boliger og at det største behovet er overgang fra leie til eie.

Samlet vil derfor en rangering av tiltaksalternativene gjøres med bakgrunn i både velferdspreferanser og hvilke konkrete behov som er størst i et geografisk område. Vi tar her ikke stilling til velferdspreferanser, siden dette er et politisk anliggende. Vi har heller ikke oversikt over konkrete behov i de ulike kommunene.

9.1.2 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter

Selv om tiltaksalternativene ikke kan rangeres på en enkel måte, er analysen av forventede virkninger av enkle konsepter nyttig. Blant annet fordi de viser at det er variasjon i oppnåelsen av brukereffekter for de ulike virkemidlene. Når en tiltakspakke settes sammen, kan analysene av enkle konsepter benyttes for å vurdere hvordan virkemidlene kan understøtte hverandre og hvilke virkemiddelsammensetninger som samlet gir størst brukernytte.

I Tabell 9-1 oppsummerer vi de prissatte kostnadene og de ikke-prissatte effektene for tiltaksalternativene. Vi kommenterer sammenstillingen av resultatene under tabellen.

Tabell 9-1: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter for tiltaksalternativene. Netto nåverdi, mill. kroner

Endring fra nullalternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3a	Alternativ 3b
Administrasjonskostnader	-18,0	- 108,4	- 12,1	- 37,9
Investeringskostnad	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 75,0
Skattefinansieringskostnad	- 4,0	- 22,0	- 632,5	- 756,6
Total endring	-23,7	- 132,2	- 372,6	- 869,5
Bostabilitet	++++	++	+++(+)	+++(+)
Bomiljø	++	++	++	++
Boligkvalitet	+	++	+(+)	+(+)

Kilde: Oslo Economics

Som det fremgår av tabellen, viser analysene av de enkle tiltaksalternativene en del variasjon i kostnader knyttet til tiltakene. Kostnadene ved bostøtte kommer i stor grad i form av samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av skatteinnkrevning. Over en analyseperiode på 20 år er det små forskjeller mellom alternativenes investerings- og driftskostnader (budsjettmessige virkninger for Husbanken). Unntaket er Alternativ 3b – halvautomatisering, som innebærer en relativt stor investeringskostnad.

Fra sammenstillingen av ikke-prissatte virkninger og drøftingen av brukereffekter i kapittel 7 vurderer vi at startlån i første rekke gir størst effekt på bostabilitet, men at bostøtte også bidrar positivt til bostabilitet for barnefamilier, selv om usikkerheten er større knyttet til bostøtte. Grunnlån er derimot mest treffsikkert med hensyn til økt boligkvalitet, der usikkerheten i stor grad er knyttet til om nye boliger som bygges ut med grunnlån tilfaller vanskeligstilte barnefamilier eller ikke. Resultatene indikerer at høy måloppnåelse fordrer at virkemidler brukes sammen. For eksempel at det er behov for at flere virkemidler rettes mot den samme barnefamilien.

Resultatene og drøftingen fra analysen av ikke-prissatte effekter antyder også at treffsikkerheten på bomiljø er mindre og mer usikker over tid, sammenlignet med bostabilitet og boligkvalitet. Det underbygger at det er behov for et godt samarbeid med kommuner og andre instanser for å oppnå måloppnåelse. De pedagogiske virkemidlene som Husbanken forvalter kan øke treffsikkerheten på de økonomiske virkemidlene gjennom bedre samarbeid og kompetanseheving i kommunene. Pedagogiske virkemidler kan øke bevisstheten til kommunene om

hva som kan forventes av brukereffekter ved bruk av boligsosiale virkemidler. Det kan også bidra til at kommuner i større grad legger til rette for at barnefamilier bosetter seg i gode bomiljø. Pedagogiske virkemidler kan være spesielt viktige når virkningskjeden er usikker eller måloppnåelsen er mer indirekte.

9.1.3 Behovet for pedagogiske virkemidler

Som nevnt kan de pedagogiske virkemidlene som Husbanken forvalter være viktig for måloppnåelsen av boligsosiale virkemidler. Pedagogiske virkemidler er en del av bredden i virkemiddelporteføljen til Husbanken. Virkemidlene består av rådgivning og kurs for kommunene, nettstedet som veiviseren.no og andre kompetansehevede tiltak.

Pedagogiske virkemidler er viktig for å utnytte potensiale ved de ulike økonomiske virkemidlene, og for å få økt forståelse i kommunene for hvordan virkemidlene kan kombineres på en best mulig måte for den enkelte barnefamilien. Dette øker treffsikkerheten av virkemidlene. Slik sett er ikke pedagogiske virkemidler et virkemiddel på lik linje med startlån, bostøtte og grunnlån, men en del av den sentrale styringen og forvaltning av økonomiske, boligsosiale virkemidler. Foruten å bistå kommuner slik at treffsikkerheten til boligsosiale virkemidler øker, er det også viktig at pedagogiske virkemidler ses i sammenheng med andre deler av offentlig forvaltning som retter mot boligsosiale utfordringer generelt og barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. Nyten av virkemiddelet er vanskelig å måle, men er en vesentlig brikke for å sikre måloppnåelse i boligpolitikken.

«Pedagogiske virkemidler er viktig for å utnytte potensiale ved de ulike virkemidlene, og for å få økt forståelse i kommunene for hvordan virkemidlene kan kombineres på en best mulig måte for den enkelte barnefamilie.»

9.2 Fordelingsvirkninger på boligmarkedet som følge av boligsosiale tiltak

Boligsosiale tiltak har omfordeling av ressurser som målsetning. I vår sammenheng er målsetningen en overføring til en prioritert gruppe, nemlig barnefamilier. Prissatte effekter som gevinsten av å eie bolig fremfor å leie for en barnefamilie, samt ikke-prissatte brukereffekter, er effekter som samtidig er til

Tabell 9-2: Sammenstilling av overføringer

Endring fra nullalternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3a	Alternativ 3b
Bostøtte	-	-	3 148,7	3 670,1
Rentesubsidie	317,8	258,0	-	-
Total endring	317,8	258,0	3 148,7	3 670,1

Beregninger utført av Oslo Economics

9.2.1 Boligsosiale virkemidler sin påvirkning på boligmarkedet på kort sikt

Startlån, grunnlån og bostøtte har effekter på priser og volum av boenheter på boligmarkedet. Dette gjelder i både eie- og leiemarkedet. Som et utgangspunkt kan startlån og bostøtte klassifiseres som etterspørselstiltak, og grunnlån som et tilbudssidestiltak.

Offentlig virkemiddelbruk for boligsosiale formål er en form for intervensjon i eie- og leiemarkedet for boliger. Offentlig intervensjon kan skape fortrennings- og fordelings effekter mellom grupper i samfunnet. Et eksempel på dette oppstår hvis en barnefamilie får et startlån og dette indirekte forhindrer at for eksempel en ung person i etableringsfasen kan kjøpe den samme boligen på et gitt tidspunkt.

Effekter på priser i boligmarkedet er komplekse, men dersom etterspørselen etter boliger øker, vil det isolert sett føre til økte boligpriser på kort sikt. En enkel

fortrenning for andre grupper. I vår sammenheng er spesielt fordelings effekter i boligmarkedet sentrale. Hensynet til andre brukergrupper som indirekte påvirkes av boligsosiale tiltak kan være et viktig hensyn når man utformer en samlet virkemiddelportefølje.

I Tabell 9-2 viser vi resultatene fra analysen i kapittel 7 om størrelsen på overføringene, enten som bostøtte eller som rentesubsidier.

Boligmarkedet er sammensatt og det er gjort relativt mye forskning på effekter av boligsosiale tiltak på boligmarkedet. Blant annet utreder Astrup et al. (2014) markeds- og brukereffekter av boligsosiale virkemidler i detalj. I dette delkapittelet oppsummerer vi noen utvalgte poeng og beskriver fordelings effekter som oppstår ved bruk av boligsosiale virkemidler. Vi gjør dette blant annet for å motivere det sammensatte alternativet vi presenterer i neste delkapittel.

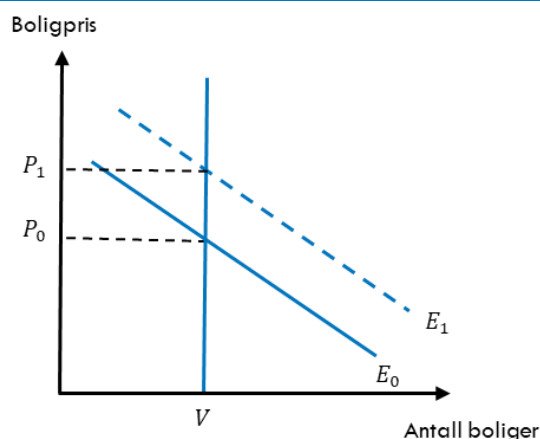
modell for endring i boligpriser, som følge av bruk av boligsosiale virkemidler, er vist i

Figur 9-1. I figuren er det et gitt kortsiktig tilbud av eieboliger (V). Når etterspørselen etter boliger øker gjennom å tildele et startlån, skifter etterspørselskurven utover. Dette er representert ved skiftet i etterspørselskurven fra E_0 til E_1 . Det gir en høyere pris på boligmarkedet etter de samme boligenhetene. Økte boligpriser er representert ved endringen fra P_0 til P_1 .²³

²³ Figuren viser en fullstendig uelastisk tilbudskurve, som må anses som en forenklet representasjon for tilbudssiden i boligmarkedet. Antall boliger til salgs kan øke på kort sikt

ved at for eksempel leieenheter legges ut til salg på grunn av økt etterspørsel. Dette vil også påvirke prisene i leiemarkedet.

Figur 9-1: Prisendring på boliger ved stimulering av etterspørselssiden på kort sikt



Figur: Oslo Economics. At tilbudskurven er fullstendig uelastisk på kort sikt slik figuren angir må anses som en forenklet representasjon av tilbudssiden i markedet. Det vil være visse muligheter for å tilpasse volum i eiemarkedet for boliger, også på kort sikt.

Denne enkle modellen får frem at når det offentlige tilbyr startlån til en prioritert gruppe vil det føre til at andre grupper fortrenges fra boligmarkedet på kort sikt ved at boligprisene øker. Dette vil være tilfelle også dersom volumet av boliger i markedet øker som følge av økte priser. Boligsosiale virkemidler fører til en omfordeling av boliger mellom grupper i samfunnet, sammenlignet med en situasjon uten offentlig virkemiddelbruk for boligsosiale formål.

Dynamiske effekter på eie- og leiemarkedet for boliger

De samme boligsosiale virkemidlene har også dynamiske effekter på boligmarkedet som delvis veier opp for etterspørsels- og tilbudssjokk. Inndelingen av virkemidlene i etterspørselstiltak og tilbudssidetiltak er derfor noe upresis på lengre sikt. I Astrup et al. (2014) oppsummeres hvilke typer intervensjon som boligsosiale virkemidler utgjør på boligmarkedet når man tar dynamiske effekter innover seg. Vi har oppsummert dette i Tabell 9-3.

Tabell 9-3: Markedsintervensjon for startlån, grunnlån og bostøtte

Boligvirke-middel	Type markedsintervensjon
Startlån	<ul style="list-style-type: none"> • Etterspørselsintervensjon i eiemarkedet • Tilbudsintervensjon i eiemarkedet
Grunnlån	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbudssideintervensjon i leiemarkedet • Tilbudssideintervensjon i eiemarkedet
Bostøtte	<ul style="list-style-type: none"> • Etterspørselsintervensjon i eiemarkedet • Etterspørselsintervensjon i leiemarkedet

Kilde: Astrup et. al. «Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler», NIBR-rapport 2014:25. Bearbejdet av Oslo Economics.

Tabellen viser at det likevel er forskjeller i hvilken grad virkemidlene påvirker etterspørselssiden eller tilbudssiden av boligmarkedet og hvorvidt leie og eiermarkedene berøres direkte eller indirekte.

Startlån er for eksempel et etterspørselstiltak, men kan også påvirke tilbudssiden indirekte ved at det stimulerer til en senere økning i utbygging. På kort sikt kan startlån påvirke leiemarkedet ved at utleieenheter legges ut for salg ved generell prisvekst på boliger. Prisøkninger på eierboliger kan samtidig føre til høyere leiepriser ved at etterspørselen etter leieenheter øker når det blir dyrere å kjøpe bolig. Det er altså mulig at etterspørselstiltak påvirker tilbudssiden på flere måter. Over tid vil likevel økt etterspørsel etter boliger normalt stimulere til økt utbygging og indirekte påvirke tilbudssiden av markedet.

Grunnlån er et tilbudssidetiltak ved at lånet gis for oppføringer av boliger. Det kan derimot påvirke både eie- og leiemarkedet alt ettersom om boligene leies ut eller selges. Grunnlån tilfører markedet nye boenheter og kan slik sett ha en dempende effekt på boligpriser.

Bostøtte er i første rekke et etterspørselstiltak og kan påvirke både eie- og leiemarkedet, noe som avhenger av hvorvidt mottakere av bostøtte leier eller eier bolig. Bostøtte kan også føre til etterspørsel etter bedre leieboliger, som kan øke lønnsomheten ved å leie ut og påvirke tilbudssiden av leiemarkedet.

Som denne korte redegjørelsen viser, er det mange effekter som oppstår samtidig ved bruk av

boligsosiale virkemidler. Likevel vil man ved bruk av etterspørselstiltak forvente et prispress på kort sikt, alt annet likt.

Fra et overordnet samfunnsøkonomisk perspektiv er det et vesentlig moment at virkemiddelapparatet som jobber med boligsosiale tiltak tar innover seg hvilke effekter virkemidlene har på boligmarkedet og spesielt om tiltakene fører til prispress på boliger. Økte boligpriser kan presse andre sårbare grupper ut av markedet, og med vedvarende prisøkninger kan det gjøre det enda vanskeligere for andre sårbare grupper å komme seg inn på boligmarkedet. Dette er en samfunnsøkonomisk kostnad som må måles opp mot den brukenytten man oppnår med boligsosiale tiltak for barnefamilier.

I tillegg kan prisvekst i boligmarkedet ha uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser over tid. Høyere gjeldsoptak blant husholdninger og investeringer i boligmarkedet øker risikoen i økonomien. Risikoen øker i den forstand for at et eksogent negativt økonomisk sjokk får sterkere effekter i økonomien enn man ellers ville fått (Norges Bank, 2017). Høyere risiko og sårbarhet i økonomien er et forhold som kan påvirke vanskeligstilte barnefamilier spesielt negativt, ved at vanskeligstilte rammes hardere enn andre grupper i samfunnet i en økonomisk nedgangstid.²⁴ Det er derfor i den sosiale boligpolitikken interesse å unngå at virkemiddelbruken bidrar til et for stort prispress på boligmarkedet. Når tiltakspakker skal settes sammen er det derfor relevant å ta hensyn til langsiktige virkninger på boligpriser for å oppnå høyere måloppnåelse over tid.

9.3 Sammensatt alternativ: startlån og grunnlån

Nedenfor illustrerer og beregner vi kostnadene for et sammensatt tiltak i et eksempel der Husbanken bruker startlån og grunnlån på en slik måte at fortrenings- og fordelings effekter på boligmarkedet unngås. Det er samtidig et langsiktig tiltak for å forhindre økt risiko og sårbarhet i økonomien ved at boligprisene ikke øker som følge av bruk av boligsosiale tiltak. Først forklarer vi en enkel modell for fortrennings- og fordelings effekter, deretter beregner vi kostnaden for det sammensatte tiltaket og anslår samfunnskostnaden for fortrenningen.

Vi har ikke inkludert bostøtte i det sammensatte alternativet. Brukereffektene en barnefamilie kunne ha oppnådd gjennom tildeling av bostøtte kan delvis ivaretas gjennom å tildele et startlån ved at mottaker av et startlån implisitt får en månedlig overføring gjennom lavere renter. Dette er å regne som en statlig

overføring som bedrer boligøkonomien til mottakeren. Å inkludere bostøtte i alternativet vil derfor ha en lignende effekt som det å øke den månedlige overføringen. For en startlåsmottaker vil økt renterabatt og bostøtte ha samme effekt, gitt at bostøtten brukes til å betale boutgifter. Det kan naturligvis være relevant å gi bostøtte i tillegg, dersom en barnefamilie har behov det, men i dette eksemplet for kombinerte tiltak gir det lite tilleggsinnsikt. I tillegg innebærer det noe større samfunnsøkonomiske kostnader å gi bostøtte på grunn av den høye skattefinansieringskostnaden. En overføring via en subsidiert lånerente er slik sett billigere og derfor å foretrekke fremfor bostøtte.

Enkel modell for boligmarkedet med og uten fortrenning

Figur 9-2 viser en enkel modell av å bruke tilbudsside- og etterspørselstiltak samtidig. Likevektsprisen er P_0 , med en gitt etterspørsel etter boliger og et tilhørende volum boenheter. Etterspørselstiltak som startlån vil skifte etterspørselskurven utover, representert ved den stiplede linjen E_1 . Dersom kun etterspørselssiden stimuleres, vil man havne i en likevekt med tilhørende pris P_1 . Boligkjøpet av husholdningen som har mottatt et startlån vil ha gått på bekostning av en annen husholdning og føre til økte priser i boligmarkedet. Eierne av den solgte boligen og boligeiere har fått en økt formue som følge av offentlig virkemiddelbruk. Dette er en fordelings effekt av formue og en fortrenningseffekt av ikke-prioriterte grupper.

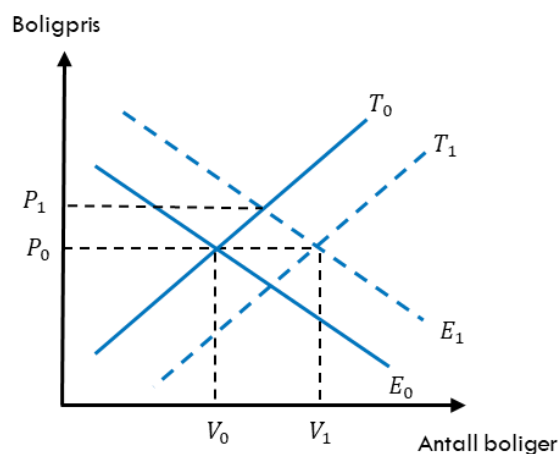
Tilbudskurven T_0 kan skiftes utover ved å tildele grunnlån for å bygge nye boliger. I teorien kan man tilføre like mange boenheter som det etterspørres og tilbudskurven skifter utover til T_1 .

Grunnlån vil på sin side skifte tilbudskurven utover. Slik kan man oppnå en ny likevekt med et større volum boliger V_1 , men til samme pris som tidligere (P_0). Man har tilført like mange boenheter som det er etterspørsel etter. Boligmarkedet er betydelig mer kompleks enn en slik enkel modell, men figuren viser at langsiktige fortrenningseffekter kan forhindres.

²⁴ En sentral mekanisme er at svakerestilte i boligmarkedet ofte også svakerestilte på arbeidsmarkedet. Ved negative

økonomiske sjokk, vil arbeidsledigheten normalt øke spesielt for disse gruppene i arbeidsmarkedet.

Figur 9-2: Etterspørsels- og tilbudssidetiltak som nøytraliserer priseffekt på boligmarkedet og fortrenningseffekter



Illustrasjon: Oslo Economics

Tilbudssidetiltak kan øke og forsterke treffsikkerheten for etterspørselssidetiltak

Tilbudssidetiltak kan øke treffsikkerheten for etterspørselstiltak som startlån. Å bygge boliger for bolig sosiale formål er derfor ikke bare for å unngå fortrenning og økt økonomisk risiko. Dersom boligene som bygges tilfaller barnefamilier, sikres barnefamiliene som er vanskeligstilt på boligmarkedet boliger som i større grad er tilpasset deres behov. Det øker treffsikkerheten på måloppnåelsen ved tildeling av startlån for kjøp av disse enhetene.

Beregning av tiltakets kostnader og kostnaden for fortrenning

Som et eksempel antar vi at Husbanken utvider sin startlansordning til å utbetale 2 000 flere startlån til vanskeligstilte barnefamilier, tilsvarende som i Alternativ 1 i analysen av de enkle konseptene. Det er en økning i antall startlån som gis til barnefamilier på i overkant av 50 prosent, sammenlignet med nullalternativet. På sikt antar vi videre at økte utbetalinger av Husbankens grunnlån kan bidra til oppføring av 2 000 nye boenheter. Dette er en vesentlig økning sammenlignet med Husbankens historiske tall for lånevolumer og utbyggingsprosjekter til bolig sosiale formål, som i nullalternativet utgjør 1 311 boliger. I dette eksempelet ser vi bort fra at tiltakene, og effektene som oppstår som følge av disse, vil ha ulike tidsforløp. Vi fokuserer heller på de langsiktige effektene som oppstår av å kombinere tiltakene.

I dag er gjennomsnittlig lånevolum for en boenhet når det gis et startlån på 1,39 millioner kroner, mens gjennomsnittlig lånevolum for en boenhet når det gis et grunnlån er på 1,1 millioner kroner. Totalt lånevolum for det sammensatte tiltaket er dermed på om lag 4,9 milliarder kroner.

Videre antar vi at investeringskostnader, administrasjonskostnader og skattefinansieringskostnaden holdes likt som i analysene av de enkle alternativene. I dette eksempelet er forskjellen at både etterspørsels- og tilbudssiden av boligmarkedet subsidieres: både barnefamilier og utbyggere. Resultatet av analysen er vist i Tabell 9-4. Våre beregninger viser at det over en analyseperiode på 20 år vil koste samfunnet i underkant av 155,9 millioner kroner å gjennomføre dette kombinerte tiltaket.

I tillegg til effektene på samfunnsnivå, vil det, som følge av rentesubsidier for henholdsvis startlån og grunnlån, oppstå positive brukereffekter. Dette er imidlertid kun en omfordelingseffekt som utlignes av kostnaden som oppstår ved å gi subsidierte lån. Vi antar derfor at subsidiene ikke har noen netto prissatte samfunnsøkonomisk effekt.

Tabell 9-4: Prissatte effekter for bruk av startlån og grunnlån sammen

Prissatte effekter	Netto nåverdi mill. kr
Startlån og grunnlån	
Investering i tiltaket	-3,5
Administrasjonskostnader	- 126,4
Skattefinansieringskostnad	-26,0
Totalt	-155,9
Brukereffekter / overføringer	
Gevinst eie	317,8
Kostnad rentesubsidie	-575,8

Kilde: Oslo Economics

Verdien av fortrenningseffektene som ville ha oppstått ved å iverksette etterspørselssidetiltaket alene kan belyses ved hjelp av resultatene vist i tabellen. Ved å sammenligne hva det koster å tildele 2 000 nye startlån, samtidig som man tilfører 2 000 nye boenheter, med en situasjon der man bare gir startlån til 2 000 barnefamilier, sammenligner vi et tiltak hvor brukereffekter oppstår nesten utelukkende som følge av fortrenning med et tiltak designet for å unngå fortrenning helt. Alternativ 1, som innebærer at antall innvilgede startlån øker med 2 000, har en samfunnsøkonomisk netto nåverdi på 23,7 millioner kroner. Vårt anslag på den prissatte samfunnsøkonomiske kostnaden for å unngå fortrenningseffekten på lang sikt, vil være differansen i netto nåverdi mellom disse alternativene. Vi anslår at denne kostnaden er på om lag 130 millioner kroner

10. Referanser

- Arbeids- og velferdsetaten, 2018. Kva er NAV?. [Internett]
Available at:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>
[Funnet 2 Juli 2018].
- Arbeids- og velferdsetaten, 2018. Midlertidig botilbud (nødsituasjon). [Internett]
Available at:
<https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tenester/bolig/midlertidig-botilbud#chapter-2>
[Funnet 2 Juli 2018].
- Astrup, K. C., Berlinghaug, R. & Medby, P., 2014. Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Barnes, M., Butt, S. & Tomaszewski, W., 2010. The Duration of Bad Housing and Living Standards of Children in Britain.. *Housing studies*, pp. 155-176.
- Brattbakk, I. & Andersen, B., 2017. Oppvekststedets betydning for barn og unge - Nabolaget som ressurs og utfordring , Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet .
- Departementene, 2014. Bolig for velferd - nasjonal strategi for boligsosialt samarbeid (2014-2020). [Internett]
Available at:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/km/d/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
[Funnet 2 Juli 2018].
- Dyb, E. & Johannessen, K., 2013. Bostedsløse i Norge 2012 - en kartlegging, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Dyb, E. & Lid, S., 2017. Bostedsløse i Norge 2016, Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Westberg, N. B. & Skjeflo, S. W., 2017. Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler, Oslo: Vista Analyse.
- Elvegård, K. & Svendsen, S., 2017. Gjennomstrømming eller bostabilitet?, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Evans, J. et al., 2000. An epidemiological study of the relative importance of damp housing in relation to adult health. *Journal of Epidemiological Community Health*, pp. 677-686.
- Falch, T., Johannesen, A. B. & Strøm, B., 2009. *Kostnader av frafall i videregående opplæring*, s.l.: Senter for økonomisk forskning AS.
- Finansdepartementet, 2017.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>. [Internett].
- Folkehelseinstituttet, 2015. *Støy. Folkehelse rapporten (nettutgaven) - Helsetilstanden i Norge*, Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Folkehelseinstituttet, 2017. *Luftforureining. Folkehelse rapportn (nettutgaven) - Helsetilstanden i Norge*, Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Folkehelseinstituttet, 2018. *Folkehelse rapporten - Barn og unges helse: oppvekst og levekår*, Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Forskning.no, 2014. *Angst og depresjon koster mest*. [Internett]
Available at: <https://forskning.no/psykiske-lidelser-eu-okonomi/2014/04/angst-og-depresjon-koster-mest>
[Funnet 4 Juli 2018].
- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L., 2013. *Helt bakerst i køen - Barnefamilier med utsabile boforhold* , s.l.: Fafo.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R., 2011. *Bolig og oppvekst - Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*, Oslo: Fafo.
- Helland, S. S. et al., 2015. *Sårbare barn i barnehagen - betydningen av kvalitet*, Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Husbanken, 2018. *Inntektsgrenser*. [Internett]
Available at:
<https://husbanken.no/bostotte/inntektsgrenser/>
[Funnet 02 Juli 2018].
- Husbanken, 2018. www.husbanken.no. [Internett]
Available at:
<https://husbanken.no/bostotte/kommune/veiledere/hb-9b12-veileder-i-regelverk-for-bostotte/1-generelt-om-bostotte/1-3-beregning-og-utbetaling-av-bostotte/>
[Funnet 15 08 2018].
- Høgskolen i Oslo og Akershus, 2018. *Kalkulator*. [Internett]
Available at: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivs-forskning/SIFO/Referansebudsjettet/Kalkulator>
[Funnet 2 Juli 2018].

- KMD, 2018. *Prop. 1 S (2017-2018)*, Oslo: Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD, 2018. *Tildelingsbrev 2018 - Husbanken*, Oslo: KMD.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Langlo, P. & Nilsen, M. K., 2014. *Eie eller leie? En analyse av leilighetsmarkedet i Oslo 1997-2013*, Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Leventhal, T. & Newman, S., 2010. Housing and child development. *Children and Youth Services Review*, pp. 1165-1174.
- Lovdata, 2009. *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. [Internett]
Available at: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131/KAPITTEL_4#%C2%A727
[Funnet 02 Juli 2018].
- Lovdata, 2011. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. [Internett]
Available at: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30/KAPITTEL_3#%C2%A73-7
[Funnet 02 Juli 2018].
- Nordvik, V., 2010. *Vanskeligstilte på boligmarkedet, i Sandlie H.C. (red): 2010. Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*, Oslo: NOVA.
- Norges Bank, 2017. *Finansiell stabilitet: Sårbarhet og risiko*, Oslo: Norges Bank.
- Normann, T. M., 2016. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/darligere-boforhold-for-leiere-enn-for-eiere>
[Funnet 29. juni 2018].
- Norsk Helseinformatikk, 2018. *Forekomst av depresjon*. [Internett]
Available at: <https://nhi.no/sykdommer/psykisk-helse/depresjon/depresjon-forekomst/>
[Funnet 4 Juli 2018].
- NOU, 1995. *Statsbankene under endrede rammevilkår*, Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- NOU, 2011. *Rom for alle - En boligsosial politikk for fremtiden*, Oslo: Departementenes servicesenter.
- Proba samfunnsanalyse, 2012. *Virkninger av startlån*, s.l.: Proba samfunnsanalyse.
- Revol, M. K., Sandvik, L. & With, M. L., 2018. *Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sandlie, H. C. & Andersen, P. L., 2016. "Rotløs ungdom" - ungdom, flytting og livssjanser. *Sosiologi i Dag*, 4 April.
- Shaw, M., 2004. Housing and Public Health. *Annual Review of Public Health*, pp. 397-418.
- Statistisk sentralbyrå, 2015. *Boforhold, levekårsundersøkelsen, 2015*, Oslo: SSB.
- Statistisk sentralbyrå, 2015. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/bo/hvert-3-aar/2015-11-25>
[Funnet 31. Juli 2018].
- Statistisk Sentralbyrå, 2018. *Boforhold, registerbasert*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/boforhold>
[Funnet 4 Juli 2018].
- Statistisk Sentralbyrå, 2018. *Lavere befolkningsvekst framover*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-ramover>
[Funnet 2 Juli 2018].
- Statistisk sentralbyrå, 2018. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3365/nb>
[Funnet 5 Juni 2018].
- Stranden, A. L., 2016. *Tre av ti norske boliger har fuktskader*. [Internett]
Available at: <https://forskning.no/2016/04/tre-av-ti-boliger-har-fuktskader-som-bor-utbedres>
[Funnet 22 Juni 2018].
- Sørvoll, J., 2011. *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Thorsen, L. R., 2017. *Vanskeligstilte på boligmarkedet*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Turner, L. M. & Stefansen, K., 2011. *Boforhold blant lavinntektsfamilier - En gjennomgang av norsk og internasjonalt litteratur*, s.l.: NOVA.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo