



Evaluering av tilskudd til utleieboliger

På oppdrag for Husbanken, 16. juni 2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

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

Om NIBR

NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet - storbyuniversitetet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkefelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. Vi har omfattende erfaring med gjennomføring av evaluering av offentlig virksomhet. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.

Evaluering av tilskudd til utleieboliger/2023-43

© Oslo Economics, 2023

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com/Sundaemorning

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger	7
1.1 Formål med ordningen	7
1.2 Definisjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet	7
1.3 Ansvar og forvaltning	7
1.4 Endringer i innretning	8
1.5 Status per 2023	9
1.6 Oppdragets innretning	9
2. Gjennomføring, metoder og datagrunnlag for evaluering av tilskuddsordningen	11
2.1 Datagrunnlag	12
3. Litteraturgjennomgang	15
3.1 Den kommunale utleiesektoren i Norge	15
3.2 Boligsosiale utfordringer og annen virkemiddelbruk i kommunene	17
3.3 Tidligere evalueringer av tilskuddet og forskning på indirekte markedsvirkninger	18
4. Kommunal praksis, strategier og organisering	20
4.1 Formål med gjennomgang av praksis	20
4.2 Typiske kjennetegn på arbeidet i kommunene	20
4.3 Organisering og planlegging i kommunene	21
4.4 Kommunale utleieboliger – utnyttelse og behov	29
4.5 Virkemidler til økonomisk vanskeligstilte og andre målgrupper – bruk og erfaring	35
Hovedfunn om kommunenes praksis, strategier og organisering	41
5. Bruk og mottak av tilskuddet	42
6. Vurderinger av effektivitet	47
6.1 Treffsikkerheten	47
6.2 Forvaltningskostnader	51
6.3 Boligsosial indikator sett opp mot bruken av tilskuddet	52
6.4 Addisjonalitet og «crowding out»	58
6.5 Relevans	59
7. Samlet vurdering og anbefalinger	62
8. Referanser	66

Sammendrag og konklusjoner

Tilskudd til utleieboliger har siden 1994 vært et virkemiddel i kommunenes arbeid med å framskaffe boliger til utsatte grupper. Utleietilskuddet har vært innrettet for å styrke det kommunale utleie-tilbudet slik at kommunene i større grad klarer å løse sine boligsosiale utfordringer, der hvor de øvrige boligsosiale virkemidlene ikke er tilstrekkelige. Vår evaluering finner at tilskuddsordningen har vært et viktig virkemiddel i å støtte kommunenes arbeid på et svært viktig område. Det er likevel mulig å stille spørsmål knyttet til treffsikkerheten i tilskuddsordningen, blant annet som følge av lite systematisk arbeid med prioritering av søknader og søkere.

Om oppdraget

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Husbanken, og inneholder en evaluering av tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger for perioden 2011–2022. I tillegg til en evaluering av tilskuddsordningen, omfatter rapporten en kartlegging og analyse av kommunenes strategier og praksis for å fremskaffe kommunalt disponerte utleieboliger. Sentrale problemstillinger i rapporten er i hvilken grad tilskuddsordningen påvirker arbeidet med å fremskaffe flere egnede boliger og på den måten bygger opp under mål om at å leie skal være et trygt alternativ til å eie. Evalueringen omfatter en vurdering av kapasitet, kvalitet og treffsikkerhet:

I statsbudsjettet for 2023 ble det klart at tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger ikke lenger inkludert som blant Husbankens finansielle virkemidler. Evalueringen ser derfor tilbake på et virkemiddel som er avvirket, og vår kartlegging av tilskuddets rolle og betydning vil være farget av dette, selv om det i revidert nasjonalbudsjett ble klart det skjer en midlertidig gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger i 2023.

Konklusjoner

Kommunenes boligsosiale arbeid og innsats for å fremskaffe egnede boliger til særlig utsatte grupper er et område hvor offentlige tiltak for å utjevne sosiale forskjeller kan utløse store gevinster. Norske kommuner benytter mange typer virkemidler på det boligsosiale området, og dette reflekterer at målgruppene behov både er varierende og ofte sammensatte. Vår evaluering viser at Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger har vært et viktig virkemiddel for kommunene, og vi peker særlig på enkelte målgrupper hvor vi anser at subsidier rettet mot boligen snarere enn mot beboeren har vært effektivt for å oppnå velferdsgvinster.

I evalueringen av tilskuddsordningen kan vi konkludere med at tilskuddene kommunene har mottatt har vært avgjørende for kommunenes kapasitet til å investere i egnede utleieboliger. Boliginvesteringer er kapitalkrevende, og i mange kommuner må tilgjengelige midler til investeringer fordeles på mange sektorer med betydelige underdekkede behov. For enkelte grupper har statlige bidrag til investeringer i utleieboliger sannsynligvis hatt stor betydning. Særlig utsatte personer og husholdninger med svake evner til å fremskaffe egen bolig har vært avhengige av kapasitet i kommunale utleieboliger. Særlig for ROP-gruppen, for bostedsløse og for en del flyktninger er det grunn til å tro at tilskuddet har vært viktig. Kapasitet i kommunenes boligmasse er blant annet viktig for å sikre stabilitet og en plattform for andre hjelpetjenester for disse gruppene. I den samlede vurderingen er det også viktig å peke på at forvaltningen av tilskuddet fremstår som kostnadseffektiv.

En særlig positiv side ved tilskuddsordningen har vært at tilskuddet har møtt kommunenes behov for forutsigbarhet for langsiktig planlegging, riktignok frem til utviklingen av tilskuddet. Det er også lite som tyder på at rammene for tilskuddet har vært overdimensjonerte siden 2011. Det er imidlertid forhold som tyder på underdimensjonering de siste årene. Dette kan ha bidratt til å svekke treffsikkerheten i ordningen, i tillegg til at kommunene har blitt stående med et økende udekket behov.

Ordningens treffsikkerhet er identifisert som den viktigste utfordringen i vår vurdering av ordningens effektivitet. Innretningen av ordningen har i stor grad sørget for en kostnadseffektiv forvaltning av tilskuddene, men har også gitt få muligheter til systematisk prioritering mellom søknader og søkere. Tilgang på midler virker i større grad å ha vært preget av et «førstemann til mølla»-prinsipp. Vi stiller også spørsmål knyttet til følgene av at tilskuddsordningen i stor grad har vært brukt for å styrke kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger, som for mange kommuner representerer varierende og delvis forbigående behov.

Kommunenes arbeid og strategier

Generelt viser kartleggingen av kommunene at det boligsosiale arbeidet de siste årene har blitt organisert både i et tettere samarbeid på tvers av tjenestene, og i samarbeid med boligforvaltningen. De fleste kommunene forteller imidlertid om et mangelfullt samsvar mellom den kommunale boligmassen og boligbehovet for de ulike målgruppene, og dette gapet ser ut til å ha blitt større over tid. Samtlige kommuner vi har snakket med mener bortfallet av tilskuddet vil påvirke planleggingens tidshorisont med mindre langsiktighet, og medfører en redusert forutsigbarhet. Flere kommuner påpeker at situasjonen er særlig utfordrende som følge av at bortfallet skjer i en periode med en stor tilstrømming av flyktninger.

Kartleggingen indikerer videre at de fleste kommunene har oversikt over hvilke målgrupper som har behov for kommunale boliger, hvilket behov de har og hvordan dette behovet vil se ut fremover. De fleste kommunene opplyser at behovet ikke er dekket i dag og at de forventer et ytterligere økt behov for kommunalt disponerte utleieboliger de neste årene. Det forventes også mindre samsvar mellom boligene og målgruppens behov.

Kartleggingen tyder på at flere kommuner har styrket sitt interne arbeid gjennom tettere kontakt mellom enhetene. Dette gjør planlegging og oppfølging enklere. Det boligsosiale arbeidet knyttes også mer til arbeid med helse og omsorg enn tidligere. Varierende tilgang på finansiering og høye boligpriser, kan imidlertid gjøre det utfordrende å optimalisere boligtilbudet. Når boligbehovet endrer seg, må enten boliger tilpasses eller selges, med påfølgende kjøp av en bedre tilpasset bolig. Slike valg kan være vanskelige når det er stor usikkerhet knyttet til tilgangen på tilskuddsmidler. Rehabilitering har ikke gitt mulighet for tilskudd, mens risikoen ved et salg, eventuelt med en tilbakebetaling av tidligere tilskuddsbeløp, er at kommunen ikke får tilstrekkelig finansiering til et nytt kjøp. Kommunen kan derfor velge å beholde en bolig som ikke er tilpasset behovet, fremfor å risikere færre boliger. Tett samarbeid i kommunen kombinert med økt grad av fleksibilitet og forutsigbarhet når det gjelder finansiering, vil derfor kunne bidra til bedre samsvar mellom boligtilbudet og målgruppens behov.

Mottakere av tilskudd

Data på søknader om tilskudd og tall fra KOSTRA viser at tilskuddet har spilt en viktig rolle i kommunenes arbeid med å fremskaffe utleieboliger. Det har blitt gitt 6,6 milliarder kroner i tilskudd, for 11 610 boliger med samlede prosjektkostnader på 25,3 milliarder kroner i perioden 2010–2022. Tilskuddet har trolig bidratt i rundt halvparten av de rundt 11 200 kommunalt anskaffede utleieboligene i perioden 2015–2022. Det er stor geografisk variasjon i bruken av tilskuddet, og det er de mest og minst sentrale kommunene som står for flest søknader, hensyntatt befolkningsstørrelse. Det tyder på variasjon i utfordringene kommune har med å skaffe boliger. Dette kan skyldes variasjon i behov, eller i utfordringer med å dekke behovene. Søknadsaktivitet sammenfaller med bosetting av flyktninger og det er klare indikasjoner på at tilskuddet har vært viktig i bosettingen av disse.

Effektivitet

Overordnet vurderes tilskuddsordningen som effektiv og treffsikker ved at kommunene gjennom tilskuddet er i bedre stand til å foreta de investeringene som er nødvendige for å dekke behovet til målgruppene. Søknadsprosess og rapportering fremstår også samlet sett som effektiv. Det er imidlertid enkelte forhold som kunne bidratt til å øke effektiviteten, som særlig kan knyttes til forholdet mellom kommunenes langsiktige planlegging og kortsiktige behov.

Et viktig kjennetegn ved tildeling av midler til kommunene gjennom tilskuddet siden 2011, har vært at svingninger i tildelte midler i stor grad har fulgt kortsiktige svingninger i behov som følge av tilstrømming og bosetting av flyktninger i kommunene. I perioder med lavere tilstrømming har både tilskuddsrammen og antall søknader vært på et lavere nivå. Selv om tilskuddsordningen har vært viktig for forutsigbarhet og langsiktig planlegging i kommunene, kan den betydelige bruken av tilskuddsmidler til bosetting av flyktninger, ha svekket den langsiktige planleggingen i kommunene overfor øvrige målgrupper. Dette kan ha bidratt til mindre grad av samsvar mellom boligtilbudet og øvrige målgruppens behov enn det som trolig kunne vært oppnådd dersom tilskuddsordningen i større grad ble benyttet for å dekke de mer langsiktige behovene i kommunene. Selv om økte investeringer knyttet til bosetting av flyktninger øker tilbudet av boliger og dermed kan bidra til å dekke behovene i andre grupper i neste periode, gir ikke dette en treffsikker prioritering i ressursbruk mellom kommuner. Behovet for finansiering knyttet til bosetting av flyktninger i en periode reflekterer ikke nødvendigvis behov innenfor andre målgrupper i neste periode. Selve boligene som fremskaffes til flyktninger kan også være dårlig egnet til å dekke behovet i andre målgrupper.

Metode og data

Evalueringen er gjennomført i perioden januar til mai 2023 og baserer seg på dybdeintervjuer om tilskuddsordningen med kommuner, Husbanken og Husbankens regionkontorer, en spørreundersøkelse blant kommuner, samt en litteraturgjennomgang av blant annet tidligere evalueringer av tilskuddsordningen, endringene som er gjort i forskriften, samt annen dokumentasjon om effekter og bruk av ulike virkemidler.



1. Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger

1.1 Formål med ordningen

Tilskudd til utleieboliger har siden 1994 vært et virkemiddel i kommunenes arbeid med å framskaffe boliger til utsatte grupper. Tilskuddet har vært innrettet for å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, det vil si personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd.

Mange av de boligsosiale virkemidlene, som bostøtte og startlån, skal bidra til å hjelpe vanskeligstilte til å klare å oppnå tilfredsstillende boforhold i det private boligmarkedet (leie og eie). Det kommunale utleie-tilbudet er på sin side særlig viktig for vanskeligstilte som står i en spesielt vanskelig økonomisk situasjon og/eller som i tillegg har ulike former for ikke-økonomiske utfordringer (som for eksempel rus eller psykiatri), og hvor de individrettede virkemidlene ikke vil være tilstrekkelig til å oppnå en trygg og god bosituasjon.

Utleietilskuddet har vært innrettet for å styrke det kommunale utleietilbudet slik at kommunene i større grad klarer å løse sine boligsosiale utfordringer, der hvor de øvrige boligsosiale virkemidlene ikke er tilstrekkelige. Samtidig må tilskuddet til utleieboliger også sees i sammenheng med kommunenes øvrige strategier og praksis for fremskaffelse av kommunalt disponerte boliger, herunder forvaltning og organisering, kjøp og salg, valgene mellom innleie og kjøp, strategier for tomtkjøp, valget mellom spredning og konsentrasjon, strategier for å unngå tomgang og utnyttelsesgrad, mm.

1.2 Definisjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet

Hovedmålet for utleietilskuddet og den boligsosiale politikken er knyttet opp mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er dermed også denne gruppen de ulike virkemidlene er rettet mot. En evaluering av treffsikkerhet og måloppnåelse fordrer en forståelse av hvem de vanskeligstilte er. Evalueringen av tilskuddet kompliseres imidlertid av at det ikke er utarbeidet en klar definisjon av hvem de vanskeligstilte er eller hvordan en slik definisjon best bør best operasjonaliseres (Nordvik, et al., 2021). I SSB-rapporten Vanskeligstilte på boligmarkedet fra 2017 ble omfanget av vanskeligste estimert basert på 10 ulike, men plausible operasjonaliseringer. Omfanget varierte da mellom 20 000 og 200 000 avhengig av hvilken operasjonalisering som ble brukt (Thorsen, 2017). Nyere analyser av omfanget peker

på at omfanget er større (Monkerud, et al., 2018; von Simson & Umblijs, 2019).

Uansett vil omfanget vanskeligstilte være sensitivt til hvilken definisjon og operasjonalisering som legges til grunn. Anslaget av omfanget vil også variere om man ser på antall vanskeligstilte som er i en slik situasjon for en kortere periode eller dem som har utfordringer av mer vedvarende art (von Simson & Umblijs, 2019). Å være vanskeligstilte på boligmarkedet bør generelt ikke forstås som en egenskap ved husstanden selv, men snarere et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på det lokale boligmarkedet og husstandenes ressurser (Nordvik, 2005). Et inntektsnivå som er tilstrekkelig for å oppnå adekvate boforhold i ett boligmarked, vil kunne være utilstrekkelig i et annet. Dette gjør det for eksempel problematisk å bruke EU60 som et avgrensningskriterium for vanskeligstilthet, og kan lede til at omfanget av vanskeligstilte undervurderes i kommuner med høye boligpriser, og tilsvarende overvurderes i kommuner hvor boligprisene er lavere (Mogstad, et al., 2007; Nordvik & Astrup, 2020).

Funksjonen til de boligsosiale virkemidlene er at de direkte eller indirekte skal bidra til at husstander med lav inntekt skal rustes til å møte priskravet i det lokale boligmarkedet de befinner seg i. Dette kan i utgangspunktet gjøres på to måter: Enten ved at det offentlige tilfører flere ressurser til husstander som har falt utenfor (subsidiere beboeren), eller ved at boligen subsidieres. Å subsidiere beboeren heller enn boligen regnes som mer treffsikkert når målet er å gi støtte til dem som trenger det mest. Gjennom ulike kriterier for behovsprøving kan omfanget av støtten tilpasses individets behov, og man unngår i større grad å gi mer støtte enn behovene skulle tilsi samt å gi støtte til dem som ikke trenger det. Samtidig er utleietilskuddet et eksempel på at det fortsatt er behov for å subsidiere boligen. Ved kommunale leietagere som vil ha behov for ytterligere økonomisk støtte for å betale markedsleie, f.eks. gjennom den statlige bostøtteordningen, vil kommunale utleieboliger være et eksempel på virkemiddel som både innebærer subsidiering av bolig og beboer. Effektiv utnyttelse av subsidiene innebærer at kommunale utleieboliger i størst mulig grad allokteres til vanskeligstilte hvor de individrettede virkemidlene ikke er tilstrekkelig til å løse utfordringene.

1.3 Ansvar og forvaltning

Husbanken, som har administrert ordningen, kan gi tilskudd både til kommuner og til selskaper og andre som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte

dersom vilkår som sikrer kommunen langsiktig tilgang på boligene er oppfylt. Tilskudd kan både gis til oppføring av nye boliger, kjøp av brukte boliger og til å bygge om andre bygg til boliger.

Tilskuddet har siden 2018 vært gitt etter faste satser, fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet. I 2022 gjaldt seks nivåer for tilskudd per kvadratmeter (P-rom), hvor kommunene var plassert inn i grupper med ulike nivåer basert på markedsmessige tomte- og boligpriser. Den maksimale tilskuddsutmålingen tilsvarer en bolig på 80 kvadratmeter, som gjør maksimalt tilskudd per bolig proporsjonalt med tilskuddssatsen per kvadratmeter.

Tabell 1-1 Tilskudd per kvadratmeter i ulike kommuner, per 2022

Kommunegruppe	Tilskudd per kvm (P-rom)
Oslo	20 000
Bærum	16 000
Asker, Bergen, Drammen, Frogn, Lørenskog, Nesodden, Rælingen, Lillestrøm, Nordre Follo, Tromsø, Trondheim, Ullensaker, Ås	12 000
Bodø, Gjerdrum, Lier, Lillehammer, Malvik, Moss, Nittedal, Sandnes, Sogndal, Sola, Stavanger, Sunnfjord, Tønsberg, Vestby	11 000
Alta, Alver, Askøy, Bjørnafjorden, Eidsvoll, Enebakk, Fredrikstad, Færder, Gjesdal, Gjøvik, Hamar, Hammerfest, Hole, Holmestrand, Horten, Hvaler, Hå, Indre Østfold, Kinn, Klepp, Kongsberg, Kristiansand, Melhus, Molde, Nannestad, Nes (Akershus), Randaberg, Ringerike, Råde, Sandefjord, Skaun, Stjørdal, Stryn, Time, Øvre Eiker, Øygarden, Ålesund	9 000
Øvrige kommuner	8 000

Kilde: Husbanken

Forvaltningsmodellen for ordningen, hvor tilskudd etter tilsagn utbetales etter faste satser har i utgangspunktet lagt opp til en enkel prosess fra søknad til eventuelt tilsagn. Utover dokumentasjon av prosjekt-kostnader og beskrivelser av formål, har søknad om tilskudd krevd lite med hensyn til beskrivelse av kommunenes underliggende behov. Husbanken har heller ikke brukt ressurser på å vurdere differensiering mellom mottakere av tilskudd utover det som ligger i de differensierte kvadratmetersatsene.

Det er Husbankens avdeling for lån og tilskudd som har hatt ansvar for å gi tilsagn og avslag. I perioder med stor etterspørsel etter finansiering av kommunale boliger har ordningens rammer blitt tømt i løpet av få måneder. Ingen tilsagn har deretter vært gitt frem til nye midler har blitt tilført. Husbankens regionkontorer har gjennom sin veiledning og kommunikasjon med kommunene formidlet oppdatert informasjon om gjenstående rammer i ordningen slik at potensielle søkere har hatt mulighet til å velge tidspunkt for sine søknader deretter.

1.4 Endringer i innretning

Siden forrige evaluering av tilskuddsordningen har det blitt foretatt flere endringer i ordningen. De siste og mest vesentlige endringene skjedde i forbindelse med ikrafttredelse av ny forskrift 1. januar 2018.

Gjeldende forskrift før 2018 var mer kortfattet. Den hadde en beskrivelse av formålet med tilskuddsordningen, regler om tildelingskriterier og en generell angivelse av at midlene skal fordeles ut fra «bolig- og bygningspolitiske prioriteringer gitt av departementet». Forskriften hadde en regel om at tilskuddet kunne kreves tilbake dersom det ble brukt i strid med forutsetningene, og til slutt en hjemmel for Husbanken til å gi nærmere retningslinjer. Flere bestemmelser som etter sitt innhold hørte hjemme i forskrift, sto før 2018 i retningslinjer og veileder gitt av Husbanken.

Beregningsmodellen før 2018 var basert på en kontantstrømsmodell for hver søknad med prosjektkostnader og forventede inntekter over nedskrivingsperioden på 20 år. Forventede inntekter var definert som den neddiskonterte verdien av husleieinntekter fratrukket kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og tomgang. Forventet salgspris på boligen etter nedskrivingsperioden var også inkludert. Husbanken fastsatte selv diskonteringsfaktoren som en funksjon av etterspørselen etter tilskudd, rentenivået og ønsket antall boliger innenfor ordningen. Tak for tilsagn var før 1. januar 2018 på 40 prosent av bygge-/kjøpskostnader. Faktiske tilskuddsandeler varierte mellom 1 og 40 prosent av planlagte kostnader.

Forskriften som har vært gjeldende siden 2018 medførte flere vesentlige endringer:

- Flere av bestemmelsene som tidligere hadde stått i Husbankens retningslinjer og i veilederen for tilskuddet ble flyttet inn og samlet i forskriften. Målet med endringen var å gjøre ordningen enklere å forstå for kommunene.
- Før 2018 var «ungdom» angitt som en målgruppe for ordningen som i formålsbeskrivelsen var sidestilt med gruppen «vanskeligstilte». Etter at «ungdom» ble fjernet fra forskriftens

formålsformulering har ungdom vært en del av målgruppen så lenge personene det gjelder kan anses som vanskeligstilte på boligmarkedet på samme måte som andre.

- Modellen for tilskuddsutmåling ble også forenklet. Fra beregningen basert på prosjektspesifikk og manuell input av forventede kontantstrømmer gikk forskriften over til å spesifisere en utmåling basert på faste satser per kvadratmeter. Målet med endringen var både å målrette og forenkle tilskuddsordningen.
- Nedskrivingsperioden for tilskuddet ble økt fra 20 til 30 år for at nedskrivingsperioden skal harmonere bedre med boligenes faktiske levetid. Med endringen ønsket man å sikre at subsidiene som gis gjennom tilskuddsordningen «blir i sektoren».
- Ordlyden i forskriften ble også endret med hensyn til rapportering og kontroll. Blant annet innebar endringen større krav til rapportering om bruk av boligene fra kommunenes side, og forskriften etter 2018 inneholder en formulering om at tilskuddet skal betales tilbake dersom det ikke brukes i samsvar med kriteriene.

I utarbeidelsen av den nye forskriften ble det før 2018 også utredet elementer i ordningen som ikke ble realisert:

- En prosentvis utmåling av tilskuddet, som et alternativ til modellen med faste satser per kvadratmeter, ble vurdert og sendt på høring. En prosentvis utmåling ville i større grad kunne gi kommunene støtte til investeringer i kvalitet og tilpasninger til relevante målgrupper enn det en modell med faste satser legger til rette for. Prosentvise satser ville også påføre Husbanken mindre arbeid med å overvåke boligpriser for i best mulig grad kunne tilegne faste satser til kommuner. Samtidig ville modellen gi Husbanken mindre grad av kontroll med ressursbruken på området.
- Departementet vurderte også å legge til rette for høyere satser for tilskudd til andre formål enn kjøp av brukte boliger, på grunn av at kostnadene for slike prosjekter ofte er høyere, men dette ble ikke realisert.

I 2022 sendte Kommunal- og distriktsdepartementet ut på høring et forslag om midlertidig bestemmelse om tilskudd til istandsettelse av boliger i forskriften for tilskudd til utleieboliger. Forslaget adresserte det sterkt voksende behovet for boliger i forbindelse med mottak av flyktninger fra Ukraina. Den midlertidige bestemmelsen skulle gjelde ut året. Kommunene selv hadde anslått at det var kapasitet til å bosette

¹ <https://www.tankesmienagenda.no/notater/mottak-av-ukrainske-flyktninger-erfaringer-og-laerdommer-fra-2022#integreringsfasen-%E2%80%93-bosetting->

22.000, som var vesentlig færre enn IMDIs anmodning til kommunene om å bosette totalt 35.000 flyktninger i 2022.¹

1.5 Status per 2023

I statsbudsjettet for 2023 var tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger ikke lenger inkludert som blant Husbankens finansielle virkemidler til støtte for kommunenes boligsosiale arbeid. Stortinget vedtok kun en bevilgning for 2023 på 87,3 mill. kroner, som skal dekke utbetaling av tilsagn som er gitt tidligere år som antas utbetalt i 2023.

I forbindelse med fremleggelse av revidert nasjonalbudsjett annonserte Kommunal- og distriktsdepartementet 11. mai 2023 at regjeringen foreslår å sette av 400 millioner kroner til tilskudd til istandsettelse, kjøp og bygging av kommunale utleieboliger (Prop. 118 S (2022-2023)).² Førstnevnte formål representerer en utvidelse sammenlignet med forskriften for utleietilskuddet før 31.12.2022. Finansieringen skal skje som en midlertidig gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger i 2023. Midlene inkluderer både tilskudd og tilsagnsfullmakt til Husbanken. Regjeringens begrunnelse for en midlertidig gjeninnføring av tilskuddet er ifølge proposisjonen at mange kommunalt eide boliger står tomme, og at disse med tilgjengelig finansiering kan brukes til å raskt tilgjengeliggjøre flere boliger for flyktninger.

1.6 Oppdragets innretning

Hoveddelen av oppdraget er å gjennomføre en evaluering av tilskudd til utleieboliger. I tillegg har Husbanken særskilt bedt om en analyse av kommunenes strategier og praksis for å fremskaffe kommunalt disponerte utleieboliger. Sentrale problemstillinger som skal vurderes i evalueringen er i hvilken grad tilskuddsordningen påvirker arbeidet med å fremskaffe flere egnede boliger og å bygge opp under mål om at leie skal være et trygt alternativ. Evalueringen skal både vurdere om tilskuddsordningen gir virkninger i tråd med formålet (formålseffektivitet) og om den er hensiktsmessig forvaltet og utformet (kostnadseffektivitet). Evalueringen omfatter en vurdering av kapasitet, kvalitet og treffsikkerhet:

- I hvilken grad tilskuddet bidrar til at kommunenes kapasitetsbehov for utleieboliger blir oppfylt (vurdering av kapasitet).
- Om, og på hvilken måte, tilskuddet har bidratt til riktig kvalitet på utleieboligene (vurdering av kvalitet).

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gi-tilskudd-til-istandsettning-bygging-og-kjop-av-utleieboliger/id2976022/>

- Om tilskuddet har vært treffsikkert for å bidra til at målgruppene har fått et godt og trygt botilbud (vurdering av treffsikkerhet)

Resten av rapporten er inndelt som følger: Kapittel 2 presenterer relevant litteratur på feltet. Kapittel 3 beskriver metoden og datagrunnlaget for evalueringen. Kapittel 4 gir en beskrivelse av kommunenes strategier og praksis i arbeidet med å fremskaffe boliger. Kapittel 5 beskriver hvordan tilskuddet til kommunale boliger har blitt disponert. I kapittel 6 drøftes tilskuddets effektivitet. Kapittel 7 inneholder noen avsluttende merknader.

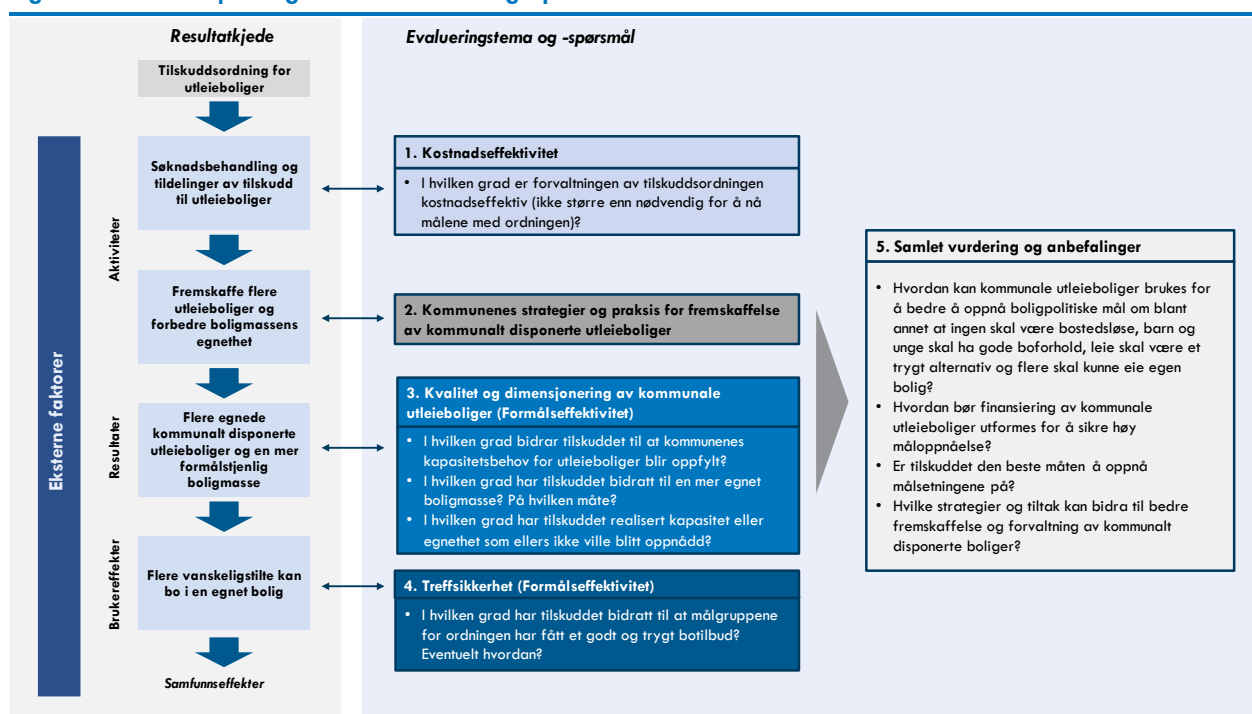
2. Gjennomføring, metoder og datagrunnlag for evaluering av tilskuddsordningen

Oppdraget er gjennomført i perioden januar til juni 2023. Utredningen er gjennomført i tråd med veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger fra DFØ, samt øvrige etablerte prinsipper og metoder for evalueringer i statlig sektor.³

I evalueringen av tilskuddsordningen, benytter vi en resultatkjede som analytisk utgangspunkt, jf. Figur 2-1. En resultatkjede beskriver hvordan et tiltak er tenkt å lede til bestemte typer virkninger gjennom en prosess. Resultatkjeden viser hvilken ressursinnsats som kreves, hvilke aktiviteter og deltjenester som må iverksettes, hvilke endringer disse aktivitetene og tjenestene skal føre til og hvilke bruker- og samfunnseffekter som skal

realiseres som følge av disse resultatene. En fordel med å benytte en resultatkjede som analyseoppsett, er at kjeden kan benyttes til å påpeke brudd eller forsterkende faktorer. Videre er resultatkjeder godt egnet til å synliggjøre at desto lengre ut i resultatkjeden man kommer, desto mer usikre blir virkningene, særlig fordi flere faktorer vil spille en rolle i utviklingen. Ulike eksterne faktorer kan også påvirke i ulike deler av resultatkjeden. Innstramminger i tilbudet av andre virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet som startlån, er forhold som eksempelvis kan påvirke etterspørselen etter både tilskuddet og kommunale utleieboliger.

Figur 2-1 Resultatkjede og sentrale evalueringsspørsmål



Evalueringstemaene i utredningen omfatter

- Ordningens kostnadseffektivitet (kapittel 6.2)
- Kommunenes strategier og praksis for fremskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger (kapittel 0)
- Vurdering av formålseffektivitet (kapittel 6.1)
 - Kvalitet og dimensjonering av kommunale utleieboliger

- Om tilskuddet har bidratt til at målgruppene har fått et godt og trygt botilbud

De viktigste informasjonskildene vi har benyttet i prosjektet er dybdeintervjuer med kommuner, Husbanken og Husbankens regionkontorer, en spørreundersøkelse blant kommunene, samt en litteraturgjennomgang av blant annet tidligere evalueringer av tilskuddsordningen, endringene som er

³ Finansdepartementet (2005): Veileder til gjennomføring

av evalueringer, DFØ (2011): Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styring og DFØ (2008): Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av evalueringer.

gjort i forskriften, samt annen dokumentasjon om effekter og bruk av ulike virkemidler.

2.1 Datagrunnlag

2.1.1 Spørreundersøkelse – gjennomføring og respondenter

I forbindelse med dette prosjektet ble en spørreundersøkelse sendt til alle kommuner i Norge. Undersøkelsen ble distribuert via Questback og det ble i tillegg sendt en påminnelse når det nærmet seg svarfristen. To av Husbankens distriktskontorer distribuerte også undersøkelsen til sine kontaktpersoner. Undersøkelsen inneholdt 57 spørsmål og var inndelt i følgende tema:

- Kommunens boligsosiale arbeid
- Kommunale utleieboliger
- Beslutninger om investeringer og salg
- Betydningen av tilskudd til kommunale utleieboliger
- Utnyttelsen av kommunale utleieboliger
- Endringer i ordningen i 2018

Det ble mottatt svar fra 102 kommuner. Av disse var det syv kommuner som besvarte undersøkelsen to ganger. For å unngå feil i utvalget for analysen, ble resultatene fra disse kommunene fjernet i sin helhet, slik at 95 kommuner inngår i analysegrunnlaget. Kommunene som har besvart undersøkelsen er godt fordelt både når det gjelder kommunenes størrelse og beliggenhet. 55 kommuner med under 10 000 innbyggere har svart, 29 mellom 10 000 og 50 000 innbyggere og 11 med flere enn 50 000 innbyggere.

Fordelingen på sentralitetsklasser viser tre kommuner fra klasse 1, ni fra klasse 2, 22 fra klasse 3, 18 fra klasse 4, 21 fra klasse 5 og 22 fra klasse 6. Kommuner fra de mest sentrale områdene har en relativt høyere representasjon i utvalget enn de minst sentrale kommunene.

Tabell 2-1: Svarkommuner fordelt på sentralitetsklasse sammenlignet med kommuner som ikke har svart

Sentralitet	Utvalg	Øvrige kommuner
01	3 %	1 %
02	9 %	2 %
03	23 %	11 %
04	19 %	20 %
05	22 %	29 %
06	23 %	36 %

Respondentene har i stor grad lang erfaring på området. 45 prosent har mer enn ti års erfaring, 31 prosent mellom seks og ti år, 18 prosent mellom to og fem år og seks prosent under to år.

Tabell 2-2: Respondentenes erfaring med boligforvaltning og/eller boligsosialt arbeid

Erfaring	Andel
Under 2 år	6 %
2-5 år	18 %
6-10 år	31 %
Over 10 år	45 %

Respondentene er tilknyttet ulike enheter i kommunene og fordeler seg mellom eiendomsavdeling/teknisk etat (42 prosent), helse og/eller velferd (27 prosent) og annen enhet/virksomhet (31 prosent), men basert på tilbakemeldinger kan flere kommuner ha hentet inn informasjon fra ulike enheter som grunnlag for svarene.

Tabell 2-3: Respondentenes tilknytning til kommunale enheter/virksomheter

Enhet	Antall	Prosent
Eiendomsavdeling/teknisk etat	40	42 %
Helse og/eller velferd	26	27 %
Annen enhet/virksomhet	29	31 %

Basert på informasjon innhentet gjennom intervjuene, er det på generelt grunnlag rimelig å anta at svarene i undersøkelsen i noen grad kan være påvirket av hvilken avdeling respondenten fra kommunen representerer. Samtidig vet vi at noen kommuner har samkjørt svarene i undersøkelsen slik at svarene kan representere et bredere bilde enn den som er oppført som respondent. Det er også flere kommuner der samarbeidet er tett eller at samme person har et hovedansvar for både helse og eiendom.

Tabell 2-4: Respondentenes erfaring med boligforvaltning og/eller boligsosiale oppgaver

Erfaring	Antall	Prosent
Under 2 år	6	6 %
2 – 5 år	17	18 %
5 – 10 år	29	31 %
Mer enn 10 år	43	45 %

De fleste respondentene i undersøkelsen har en rolle som leder for kommunal enhet, seksjon, enhet eller virksomhet (36 prosent) eller konsulent/rådgiver/saksbehandler (31 prosent). Rådmann/kommunedirektør/administrasjons-sjef har besvart undersøkelsen på vegne av 16 prosent av utvalget, kommunalsjef/sectorleder for 14 prosent av kommunene og fire prosent har andre roller i kommunene.

2.1.2 Dybdeintervjuer

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med 23 kommuner, samt Husbanken og Husbankens regionkontorer. Kommunene er delvis valgt på bakgrunn av anbefalinger fra Husbankens regionskontorer, og delvis for å sikre en variert sammensetning av kommunenes størrelse, geografisk spredning og sentralitet.

Utvalget består av seks kommuner fra Sør- og Sør-Vestlandet, fem kommuner fra Østlandet, fire kommuner fra Vestlandet, to kommuner fra Midt-Norge og seks kommuner fra Nord-Norge. Fire av kommunene i utvalget omfatter storbyer og seks karakteriseres som mellomstore kommuner. De resterende kommunene i utvalget representerer både sentrale kommuner i nærheten av større byer og distriktskommuner i kategori 4 og 5.⁴

Intervjuene ble gjennomført på Teams etter en intervjuguide som ble sendt ut til informantene på forhånd. Samtalene ble referert skriftlig, og kommunene er anonymisert i fremstillingene av funnene.

Intervjuguiden hadde søkelys på følgende temaer:

- Overordnet om kommunens boligsosiale utfordringer og virkemidler, med temaer som organisering av det boligsosiale arbeidet, om boligmarkedet og bruk av virkemidler
- Målgrupper og samsvar mellom kommunal boligmasse og målgruppes behov

⁴ Vi kontaktet også kommuner i kategori 6, uten at det ble gjort avtaler om intervju.

- Strategier og praksis for fremskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger
- Betydningen av tilskuddsordningen for utleieboliger
- Erfaringen med søknadsprosessen for tilskuddet

2.1.3 Workshop

Det har blitt gjennomført én workshop med deltakere fra åtte kommuner. Temaene for workshopen var organisering av kommunenes arbeid og bruk av virkemidler i tiden fremover, samt konsekvenser av tilskuddets bortfall.

2.1.4 Andre informasjonskilder (datakilder)

Statistikk fra Husbanken om virkemiddelbruk

Fra Husbankens offentlig tilgjengelige datasett har vi hentet ut søknader om tilskudd til utleieboliger og grunnlån i perioden 2008–2022. Datasettene inneholder informasjon om hver søknads formål, dato for innsendelse, kommune, søkertype, antall boliger, type tiltak, søkebeløp, totale prosjektkostnader og et eventuelt vedtak. Hver søknad knyttes også til en ID for prosjektet det hører til. Dette gjør det mulig å koble flere søknader til samme bolig(er) med hverandre, også på tvers av tilskudds- og grunnlans-dataene.

KOSTRA

KOSTRA (kommune-stat-rapportering) inneholder detaljert informasjon om kommunenes aktivitet og kostnader på ulike tjenesteområder. Vi har benyttet tall fra følgende av Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tabeller:

- 12008 Kommunenes beholdning av utleieboliger
- 12011 Endring i kommunenes beholdning
- 12012 Søknader om kommunal utleiebolig
- 12015 Midlertidig botilbud
- 12210 Sosialhjelp
- 13140 Tildeling av kommunal bolig
- 13142 Ventelister for kommunal bolig
- 13277 Bruk av statlig bostøtte og startlån

Tallene er tilgjengelige på årlig nivå per kommune. De fleste variablene er tilgjengelige for årene 2015 - 2022 Tallene i KOSTRA er manuelt innrapportert av hver kommune. Det er derfor større usikkerhet til kvaliteten til disse.

Data i KOSTRA er på kommunenivå, indeksert etter det til enhver tid gjeldende kommunenummer. Enkelte kommuner har i løpet av perioden vi ser på endret kommunenummer, uten at kommunen har endret fysiske grenser. Flere kommuner er også slått sammen i løpet av perioden. Vi har harmonisert disse, slik at vi har én

sammenhengende tidsserie på kommunenivå, slik kommunestrukturen er per 1.1.2022.

Statistisk sentralbyrå

For å belyse annen data har vi benyttet oss av demografiske data fra Statisk sentralbyrå. Blant annet befolkningstall per kommune, SSBs sentralitetsindeks for kommunene, samt informasjon og lavinntekstgrenser.

Microdata

Microdata.no gir tilgang til registerdata om den norske befolkningen. Dette inkluderer standard demografiske variabler som bosted, alder og utdanning. Videre inkluderer den også finansiell informasjon fra skatteoppgjørene. Vi har benyttet

Microdata.no for å estimere bosetting av flyktninger, samt for utviklingen av en indikator for de boligsosiale utfordringene i kommunene.

Estimering av bosetting av flyktninger

På bakgrunn av disse variablene har vi identifisert bosetting av flyktninger i hver kommune per år. Dette er gjort ved å først identifisere med *flukt* som grunn til innvandring i variabelen BEFOLKNING_INNGRUNN1. Deretter identifiseres bosetting av hvert individ ved at variabelen BEFOLKNING_KOMMNR_FORMEL går fra å mangle (SYSMISS) til en kommune. Dette angir året og kommunen individet ble bosatt. Til slutt blir bosetting av flyktninger estimert ved å telle antall individer som blir bosatt per kommune per år.

3. Litteraturgjennomgang

I dette kapittelet vil vi gi en kort gjennomgang av den forskningen som vi har vurdert som mest relevant for evalueringen. Dette inkluderer tidligere forskning som omhandler selve tilskuddet for utleieboliger og hvordan det virker i den lokale boligmarkedskontekst, og forskning som bidrar til å belyse hvordan kommunene bruker kommunale utleieboliger som boligsosialt virkemiddel.

Vi vil først gå nærmere inn på forskningen på kommunal utleiesektor; omfanget av utleiesektoren, hvordan omfanget varierer mellom kommuner og hvilke målgrupper som tildeles kommunal utleiebolig. Kommunale utleieboliger som boligsosialt virkemiddel kan ikke vurderes isolert, men må sees i sammenheng med de boligsosiale utfordringene som kommunene står overfor og med det samlede boligsosiale virkemiddelapparatet de har tilgjengelig.

Deretter gjennomgår vi ulike studier som berører omfanget av boligsosiale utfordringer og hvordan utfordringene fordeler seg på tvers av de ulike kommunene. Vi vil i denne delen også gå gjennom forskningen på strukturelle utfordringer i det private leiemarkedet, som er en viktig del av bakgrunnen for hvorfor mange kommuner ønsker å supplere det lokale leiemarkedet med en egen skjermet leiesektor. I 2014 ble startlansordningen lagt om og i større grad spisset mot vanskeligstilte. Det har bidratt til flere muligheter i måten kommunene løser boligsosiale utfordringer på, og har medført at boligeie i større grad er blitt et reelt alternativ til kommunal utleiebolig for flere vanskeligstilte (Astrup, Monkerud, Ruud, & Aarland, 2015). De siste årene har det vært flere studier på de mulighetene som ligger i startlansordningen og kommunenes utnyttelsesgrad av disse mulighetene, og vi vil kort oppsummere de viktigste funnene fra denne forskningen.

Til slutt vil vi kort oppsummere hovedfunnene fra tidligere evalueringer av utleietilskuddet, samt hovedfunnene fra forskning på indirekte markeds- virkninger som kan oppstå av tilskuddsbruk, såkalte «crowding out»-effekter. Slike effekter kan primært oppstå dersom tilskuddsbruk medfører en oppskalering av kommunale utleieboliger i det lokale boligmarkedet (Astrup, Barlindhaug, & Medby, 2015; Nordvik & Medby, 2007). Vi vil også si noe om forskningen på fordeler og ulemper med

boligintervensjoner på tilbudssiden versus etterspørselsiden (Astrup, Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system., 2017; Nordvik, En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse, 2018; Nordvik & Sørvoll, Bostøtte: mobilitet, kontinuitet og endring, 2012; Thurow, 1974)

3.1 Den kommunale utleiesektoren i Norge

Den kommunale utleiesektoren utgjør om lag 4–5 prosent av boligmassen (Holmøy, 2018). Vi har ikke funnet studier som tar for seg utviklingen i den kommunale boligmassen de siste årene, men ifølge Statistisk Sentralbyrås statistikkbank har den kommunale boligmassen i forhold til befolknings- utviklingen vært svært stabil.⁵ I 2022 var antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere på 20. Dette er en liten nedgang fra 2015, da antallet var 21. I 2005 var antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere 20 (Medby & Langsæther, 2007). Altså har det vært tilnærmet ingen endring i den kommunale boligmassen kontrollert for befolkningsutvikling. Tilsvarende stabilitet gjelder for den disponerte kommunale boligmassen når utviklingen brytes ned på fylke eller sentralitet.⁶ Høyeste antall kommunale boliger per 1000 innbyggere i 2022 finner vi i Nordland, med 27, mens i Viken var tilsvarende antall på 17. Det er verdt å merke seg at boligdekningen i Oslo ligger under landsgjennomsnittet. Antallet her er 19 per 1000 innbygger, og har ligget på dette nivået siden 2015.

Det er betydelig større variasjon av disponerte kommunale boliger per 1000 innbygger mellom kommunene (Medby & Langsæther, 2007). Tall fra 2005 viste en fordeling fra 90 til tilnærmet ingen kommunale boliger per 1000 innbyggere. Når det gjelder kommuner med få kommunalt disponerte boliger, er det ingen entydige fellestrekk. Både utpregede distriktskommuner og kommuner i storbyområder inngår blant de 19 kommunene som har færre enn 10 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Kommuner med over 50 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere er gjennomgående små distriktskommuner med et lavt antall innbyggere. Medby og Langsæther (2007) foretok en multivariat regresjonsanalyse for å forklare variasjonen i kommunenes tilbud av kommunalt disponerte boliger, og fant positive sammenhenger

⁵ SSB Tabell 12195: Utvalgte nøkkeltall for kommunale boliger 2015-2022.

⁶ SSB Tabell 12195: Utvalgte nøkkeltall for kommunale boliger 2015-2022.

med andelen eldre i kommunen, kommunenes frie inntekter og antall sosialhjelpsmottakere. Sammenhengen med den sistnevnte gruppen var særlig stor.

Det er i hovedsak tre kategorier for kommunenes bruk av disponerte boliger: 1) omsorgsboliger, 2) boliger til vanskeligstilte, og 3) boliger tildelt uten behovsprøving.⁷ Et problem med KOSTRA-tallene er at det er vanskelig å skille mellom de tre kategoriene for kommunenes bruk av de disponerte boligene (Holmøy, 2018). Dette skyldes at det kan forekomme ulik praksis i kommunene når det gjelder kategoriseringen av boliger til personer med psykiske lidelser, trygdeboliger for eldre og boliger til personer med rusproblemer, og når disse boligene skal regnes som omsorgsboliger eller boliger til vanskeligstilte. Dette er særlig tilfellet når det tilbys helsetjenester i boligen. Basert på en spørreundersøkelse til kommunene har SSB anslått at 56 prosent av de kommunale boligene er forbeholdt vanskeligstilte, og at 2 prosent tildeles uten behovsprøving (Holmøy, 2018). Det er imidlertid stor variasjon blant kommunene når det gjelder hvor stor andel av den kommunale boligmassen som brukes til bosetting av vanskeligstilte. Det er særlig i de store byene og de mest sentrale kommunene at andelen av de kommunale boligene brukt på vanskeligstilte er størst, i gjennomsnitt 72 prosent. I Oslo og Kristiansand er denne andelen på over 80 prosent. Målt ved antall kommunale boliger til vanskeligstilte per 1 000 innbyggere, er det kommuner med under 2 000 innbyggere og de store byene som har høyest dekning.

For å forstå kommunale utleieboligers rolle i det boligsosiale arbeidet – utover hvordan dette segmentet er dimensjonert – er det viktig å se nærmere på hvilke typer boligsosiale utfordringer kommunene vanligvis bruker dette virkemiddelet til å løse. Dette kan blant annet belyses gjennom hvordan kommunale utleieboliger er fordelt på ulike grupper. Det er få publiserte studier som analyserer hvordan kommunenes bruk av kommunale utleieboliger rettet mot vanskeligstilte er fordelt på ulike målgrupper. Den mest systematiske analysen av målgrupper basert på KOSTRA-data vi har funnet, er et analysenotat utarbeidet av Husbanken (2022).⁸

KOSTRA-data kan ikke brukes til å belyse direkte hvordan kommunale leietager fordeler seg på ulike målgrupper. KOSTRA kan allikevel gi en viss pekepinn på denne fordelingen gjennom at disse dataene viser hvordan nyinnflyttede til kommunale boliger er fordelt på slike målgrupper. På landsbasis var det 11 816 nyinnflyttede husstander i 2021. Av disse utgjorde 10 prosent flyktninger, 22 prosent husstander med psykiske lidelser og/eller rus, 40 prosent husstander med behov for tilrettelagt bolig og 23 prosent

husstander med øvrige utfordringer. Antallet i disse kategoriene har i hovedsak vært rimelig stabile over tid, med unntak av flyktninger. Disse KOSTRA-tallene kan tolkes å være i samsvar med resultatene fra en landsomfattende spørreundersøkelse gjennomført i 2023, der 75 prosent av kommunene svarte at det vanligvis ikke er tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt kommunal bolig (Osnes & Sørvoll, 2023).

Dagens kommunale utleiesektor og omfanget av den kan sees i sammenheng med fire utviklingstrekk (NOU 2011:15):

1. Nedbygging av institusjonsomsorgen over tid.
2. Økt politisk fokus rettet mot bekjempelse av bostedsløshet.
3. Strukturelle utfordringer i det private leiemarked.
4. Svært høy vekst i boligprisene over tid og tilsvarende lav kjøpekraft på boligmarkedet blant lavinntektsgrupper (via det ordinære kredittmarkedet).

Institusjonsomsorgen er over tid blitt bygget ned i samsvar med den politiske målsettingen om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem med tilstrekkelige tjenester. Dette har skapt behov for flere tilrettelagte utleieboliger for personer med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. I tillegg har det over tid pågått et systematisk arbeid gjennom kartlegginger og nasjonale strategier rettet mot reduksjon av bostedsløshet (Dyb, Færre bostedsløse - hva er forklaringen?, 2019; Dyb & Zeiner, Bostedsløse i Norge 2020 - en kartlegging, 2021). Blant bostedsløse har om lag 2 av 3 utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri.

Fokuset på reduksjon av bostedsløshet i kombinasjon med avvikling av institusjonsomsorgen, har økt betydningen av kommunale utleieboliger som boligsosialt virkemiddel. Bosetting av individer som har behov for tilrettelagte boliger og utfordringer med psykiatri og/eller rus, kan være utfordrende å få til innenfor det ordinære boligmarkedet. Også for individer uten noen form for tilleggsproblematikk, kan det være krevende å finne en tilfredsstillende bosituasjon i det private markedet. Lindquist og Vatne (2019) finner at 10-prosentilhusholdningen i inntektsfordelingen ikke har positiv kjøpekraft i det hele tatt, mens kjøpekraften er gjennomgående relativt lav også for 25-prosentilhusholdningen, som har kapasitet til å lånefinansiere et kjøp i det ordinære kredittmarkedet blant de 10 prosent rimeligst omsatte boligene (Lindquist & Vatne, 2019).

⁷ For eksempel tjenesteboliger til ansatte i kommunen

⁸ Husbanken (2022). Analyse: Kommunalt disponerte boliger KOSTRA 2021. Notatet er skrevet av sosiolog Hermund Urstad som er seniorrådgiver i Husbanken.

Utover leieprisnivået på det private markedet, er det flere strukturelle utfordringer som gjør at det kan være krevende for lavinntektsfamilier å oppnå en stabil bostedsituasjon over tid, særlig for barnefamilier (Sandlie & Sørvoll, Et velfungerende leiemarked?, 2017). Dels handler det om et ensidig utvalg av mindre boliger og korte kontrakter (Sandlie, Leiemarkedet, 2010), og dels om at lavinntektsfamilier i større grad kan være utsatt for både prisdiskriminering og andre former for diskriminering (Beatty & Sommervoll, 2012; Larsen & Sommervoll, 2011; Sørholt & Astrup, 2009). Hvorvidt slike utfordringer bør løses ved hjelp av kommunale utleieboliger er mindre klart, ettersom det finnes flere politikkalternativer på dette området.

Enkelte studier har pekt på utnyttede muligheter for boligsosial problemløsning i det ordinære markedet (Barlindhaug, et al., 2018; Monkerud & Astrup, Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen, 2022). Dette tilsier at kommunale utleieboliger som boligsosialt virkemiddel ikke kan vurderes isolert, men må sees i sammenheng med de boligsosiale utfordringene som kommunene står overfor og det samlede boligsosiale virkemiddelapparatet de har tilgjengelig. Vi skal i neste delkapittel gjennomgå ulike studier som forsøker å anslå de boligsosiale utfordringene både generelt og hvordan dette varierer mellom kommunene, samt studier av mulighetene til å løse utfordringene i det private markedet gjennom andre boligsosiale virkemidler, enten gjennom økonomisk støtte til individer eller gjennom mer generelle virkemidler.

3.2 Boligsosiale utfordringer og annen virkemiddelbruk i kommunene

For å forstå utfordringene er det viktig å anslå omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet og antallet bostedsløse. Mens det er faglig enighet om definisjonen av *bostedsløshet* og hvordan begrepet skal operasjonaliseres (Dyb & Johannessen, Bostedsløse i Norge 2008, 2009), er det ingen tilsvarende enighet når det gjelder begrepet *vanskeligstilte på boligmarkedet* (Monkerud, Astrup, & Nordvik, Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet, 2018; Nordvik, Sørvoll, & Astrup, Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?, 2021). Det anslåtte omfanget av vanskeligstilte vil avhenge av hvilken definisjon og hvilke operasjonaliseringer som legges til grunn.

I en SSB-rapport anslås det at omfanget av vanskeligstilte var på 122 000 personer i 2014 (Vrålstad, 2014). I en annen SSB-rapport (Thorsen,

2017) ble det påvist at antallet vanskeligstilte på boligmarkedet varierte mellom 17 500 og 259 000 personer (mellom 0,2 og nærmere 6 prosent av antall personer mellom 25 og 70 år) basert på ni forskjellige, men plausible operasjonaliseringer av «vanskeligstilte». I 2019 brukte von Simson og Umblijs regionalt differensierte lavinntekstgrenser som tok bedre høyde for regionale levekostnader som følge av geografisk variasjon i priser på boligmarkedet, i stedet for den nasjonale lavinntekstgrensen benyttet av SSB.⁹ Studien fant at andelen av befolkningen som var vanskeligstilte utgjorde til 3,5 prosent i 2017. Dette utgjorde et anslått omfang av vanskeligstilthet som lå omtrent i midten av intervallet identifisert av Thorsen (2017).

Disse forsøkene på å anslå omfanget av vanskeligstilte lider av en rekke svakheter. Dels baserer de fleste målene seg på EU60, som er et grovt mål i seg selv og som ikke tar høyde for regionale forskjeller i levekostnader. Metoden med å erstatte nasjonal medianinntekt med medianinntekt på regionalt nivå, er omdiskutert når det gjelder å ta høyde for regional variasjon i levekostnader (Pedersen, Hellevik, Bay, Hatland, & Terum, 2019). Et annet problem er at ingen av anslagene er basert på leieprisedata, noe som gjør det krevende å identifisere vanskeligstilte med høy boligutgiftsbelastning i leiesegmentet, som er en av de viktigste utfordringene vanskeligstilte står overfor i praksis.

Det største problemet er imidlertid at samtlige anslag er basert på hodetelling. Dette fanger opp insidensen, men ikke graden av vanskeligstilthet. I de kvantitative hodetellingene av vanskeligstilte har husstander blitt vektet likt, uavhengig av hvor vanskeligstilte den enkelte er. Like viktig som å skille mellom vanskeligstilte og ikke-vanskeligstilte, er det å kunne skille mellom liten og stor grad av vanskeligstilthet. Ved å bruke mål som ikke fanger opp graden av vanskeligstilthet, fanges heller ikke det reelle problemomfanget opp, og hvordan dette varierer mellom kommuner. Dette er problematisk når man skal evaluere et virkemiddel som ofte brukes til å løse de mest krevende boligsosiale utfordringene.

Bostedsløshet er et boligsosialt mål som fanger opp en viktig del blant individer med store utfordringer, og som det er stor faglig enighet om, både når det gjelder definisjon og operasjonalisering. Dette målet har vært et viktig redskap for å monitorere de boligsosiale utfordringene over tid (siden 1996) og i ulike kommuner. Hovedbildet fra de ulike kartleggingene av bostedsløshet som gjennomføres hvert fjerde år, har vært og er at bostedsløshet primært er et byfenomen, og at de største utfordringene finnes i de største byene (Dyb & Zeiner, Bostedsløse i Norge

⁹ von Simson & Umblijs (2019)

2020 - en kartlegging, 2021). Det er allikevel betydelig variasjon mellom byer og over tid. Gjennomgående har bostedsløshet målt ved antall bostedsløse per 1 000 innbyggere gått ned over tid. I 2012 var antallet bostedsløse per 1 000 innbyggere over 2 i de fire største byene, mens det i de øvrige norske byene var mellom 0,5 og 1,5. Fra 2012 til 2020 har vi imidlertid (i prosent) sett en klar nedgang. I 2020 var antallet bostedsløse per 1 000 innbyggere om lag 1 i Oslo og under 1 i Trondheim og Stavanger. Trenden er tilsvarende i de øvrige byene.

Problemer i det private leiemarkedet som er relatert til økonomi (for eksempel høye leieprisnivåer), kan i prinsippet løses gjennom å tilføre husstanden flere økonomiske ressurser (for eksempel bostøtte). Slike løsninger kan imidlertid være mindre effektive til å løse leiemarkedsutfordringer av mer strukturell art, som for eksempel som manglende utvalg av utleieboliger egnet for barnefamilier. Hvorvidt slike utfordringer bør løses ved hjelp av kommunale utleieboliger eller overgang til eie ved hjelp av ordninger som startlån, avhenger av hvor effektive slike ordninger er til å tette gapet mellom høye boligpriser og det lave inntektsnivået blant vanskeligstilte husstander.

Flere studier har estimert disse mulighetene til å ha en viss betydning også for barnefamilier (Monkerud & Astrup, Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlansordningen, 2022; Ruud & Astrup, 2018; Aarland, 2011). Monkerud og Astrup finner at opp mot 30 prosent av de aktuelle husstandene kan betjene et lån for en egnet bolig til halvparten av «forventet» eller vanlig boligpris, og at dette gjelder for opp mot 50 prosent av større barnefamilier – gitt at startlånet gis med lang (50 års) nedbetalingstid, med fastrente og at det regnes med visse (rimelige) stordriftsfordeler for større barnefamilier (Monkerud & Astrup, Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlansordningen, 2022; Monkerud, Astrup, & Nordvik, Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet, 2018). En aktiv startlanspraksis kan potensielt bidra til å effektivisere bruken av den kommunalt disponerte utleiemassen. Bruken kan effektiviseres dels gjennom å avklare eventuelle startlanskvalifikasjoner blant søkere til kommunale utleieboliger, og dels gjennom å avklare eventuelle startlanskvalifikasjoner blant eksisterende kommunale leietagere og på den måten øke gjennomstrømningen i den kommunale boligmassen.

Vi har sett at omfanget av kommunal utleiesektor har vært stabilt over tid. Det er imidlertid vanskelig å

anslå behovet for eventuelle justeringer i den kommunale massen. Dette skyldes 1) mangel på indikatorer på boligsosiale utfordringer, særlig for husstander med høy grad av vanskeligstilthet, og 2) at kommunene har alternative virkemidler til å løse utfordringer som vanskeligstilte som disse opplever på det private leiemarkedet. Flere studier peker på at omleggingen av startlån i 2014 kan innebære at flere boligsosiale utfordringer kan løses ved å utnytte mulighetene i startlansordningen, noe som kan bedre utnyttelsen av eksisterende kommunal utleiemasse.¹⁰

3.3 Tidligere evalueringer av tilskuddet og forskning på indirekte markedsvirkninger

Vi har så langt sett på studier som belyser kommunenes bruk av kommunale utleieboliger opp mot de utfordringene kommunene står overfor, samt andre virkemidler som kan adressere disse. Vi skal nå se nærmere på tidligere evalueringer av tilskuddet til oppføring og anskaffelse av kommunale utleieboliger. Særlig viktige i denne sammenheng er spørsmålene om: 1) tilskuddets treffsikkerhet, som i denne sammenheng vil si i hvilket i grad tilskuddet går til kommunene og husholdningene som trenger det mest, og 2) tilskuddets effektivitet, som innebærer i hvilken grad tilskudd bidrar til fremskaffelse av flere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

I Knudtson et al. (2011) lå fokus for evalueringen primært på hvordan kommunene brukte og opplevde ordningen, men ikke tilskuddets effektivitet, altså i hvilken grad tilskuddet faktisk bidro med flere utleieboliger til vanskeligstilte.¹¹

Vista Analyse (2017) identifiserte flere utfordringer både når det gjaldt tilskuddets treffsikkerhet og effektivitet. Dels var det rom for forbedringer når det gjaldt hvordan Husbanken fordelte midlene til kommunene, og dels hvor mange boliger kommunene klarte å få ut av tilskuddsmidlene. Vista Analyse foreslo også en rekke tiltak for å bedre effektiviteten og treffsikkerheten, blant annet å bedre innretningen av tilskuddet gjennom en ny beregningsmodell for utmåling av tilskuddet. I stedet for en beregningsmodell hvor utmålingen er basert på en avkastningsrate, foreslo evalueringen i stedet en utmålingsalgoritme basert på en fast tilskuddsandel eller et fast tilskuddsbeløp. Formålet med en slik endring ville være å forenkle tilskuddsforvaltning og administrasjon, samt å skape økt forutsigbarhet for kommunene. Dette forslaget og andre av forslagene fra Vista Analyse ble fulgt opp i ny forskrift om tilskudd til utleiebolig i 2018.

¹⁰ Målt ved avslagsstatistikk i KOSTRA har også andelen nye søkere som får avslag på kommunal bolig gått noe ned over tid

¹¹ Se §1 i Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.

En kompliserende faktor når det gjelder evaluering av tilskuddets effektivitet er at kommunenes adferd knyttet til oppføring og anskaffelser potensielt kan påvirke likevekten i det lokale boligmarkedet og bidra til å redusere privat boligbygging på lengre sikt, såkalte «crowding out»-effekter (Astrup, Barlindhaug, & Medby, Indirekte markeds-og individeffekter av boligsosiale virkemidler - empiriske analyser, 2015; Nordvik & Medby, Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder, 2007). Grunnen til at slike fortreningsvirkninger på nybygging kan forekomme er at nye kommunale beboere har en alternativetterspørsel i det private markedet.

Ved at etterspørselen i det lokale boligmarkedet reduseres bidrar dette til mindre prispress, og dermed også til reduserte incentiver til privat nybygging. Hvor stor denne fortrenningseffekten blir, avhenger av graden av behovsprøving ved tildeling av kommunal bolig. Desto strengere denne behovsprøvingen er, desto lavere vil alternativetterspørselen til kommunale

leietagere være. Dersom kommunale leietagere har lav alternativetterspørsel, vil fortrenningseffekten være tilsvarende lav. Empiriske studier på «crowding out»-effekter finner støtte for at det er en viss effekt på fortrenning av privat boligbygging som følge av tilskuddsbruken, men at disse har avtatt over tid (Astrup, Barlindhaug, & Medby, Indirekte markeds-og individeffekter av boligsosiale virkemidler - empiriske analyser, 2015; Nordvik, Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing, 2006). En grunn til dette kan være at det har vært en tendens til strengere behovsprøving ved tildeling av kommunale utleieboliger over tid. At det er fortsatt er påvist fortrenningseffekter av tilskuddsbruken kan tolkes i retning av at graden av behovsprøving sannsynligvis varierer en del mellom kommuner. Siden fortrenningseffekter avhenger av graden av behovsprøving, vil kommuner med svakere behovsprøving også ha større fortrenningseffekter på boligproduksjonen i det lokale markedet.

4. Kommunal praksis, strategier og organisering

4.1 Formål med gjennomgang av praksis

Som del av evalueringen av Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger, har myndighetene et behov for å kartlegge kommunenes arbeid med å fremskaffe egnede boliger. Praksisen på området varierer relativt mye, både med hensyn til overordnede strategier, organisering, ansvarsfordeling, samarbeid og virkemiddelbruk. Det er i seg selv nyttig å forstå årsakene som ligger til grunn for variasjonen, samt å formidle hvilke gevinster som kan oppnås gjennom mulige tilpasninger av praksis basert på variasjon i kommunenes erfaringer og måloppnåelse. I dette kapitlet presenterer vi derfor en beskrivelse av kommunal praksis på området uten å berøre virkninger av og måloppnåelse knyttet til Husbankens utleietilskudd.

Informasjonsgrunnlaget for gjennomgangen er i hovedsak basert på resultater fra spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene med kommunene, som er nærmere beskrevet i 0.

4.2 Typiske kjennetegn på arbeidet i kommunene

I dette avsnittet vil vi kort beskrive typiske trekk ved de boligsosiale utfordringene og bruk av virkemidler som kommunene praktiserer, og som utdypes i avsnittene under.

4.2.1 Organisering

Generelt viser intervjuene at de kommunene vi har vært i kontakt med de senere årene har organisert det boligsosiale arbeidet både i et tettere samarbeid på tvers av tjenestene, og i samarbeid med boligforvaltningen. Dette fortelles både fra små og store kommuner. Imidlertid tyder funnene på at det i de små kommunene er enklere med samarbeid på tvers både fordi kommunestrukturen og utfordringsbildet er mer oversiktlig. Videre viser funnene at det boligsosiale arbeidet forankres i de kommunale planene. I intervjuene går det også fram at det boligsosiale arbeidet knyttes mer til helse- og omsorg enn tidligere.

Efaringene som informantene formidler finner vi igjen blant annet i forskning om kommunenes arbeid med et aldersvennlig samfunn der boligspørsmålet spiller en sentral rolle i eldreomsorgen (Zeiner m.fl. 2022, Agenda Kaupang 2022). Enkelte kommuner har boligstiftelser som eier og forvalter de kommunale

boligene. Informantene forteller at ordningen med stiftelsene har fungert bra til nå, men de fleste av kommunene ser likevel en utfordring fordi stiftelsesformen med egne vedtekter gir mindre fleksibilitet for boligsammensetning og målgrupper enn det kommunene ser som sitt behov. I 2022 vedtok Stortinget å innføre en lovhjemmel i stiftelsesloven som åpner for å oppheve stiftelser som er opprettet av kommuner. Endringen gjennomføres nettopp fordi en del kommuner har erfart at stiftelsesformen reduserer det boligsosiale handlingsrommet, slik våre casekommuner også erfarer. Derfor forteller de aller fleste kommunene som dette gjelder at de nå er i ferd med å endre organiseringen ved å legge ned stiftelsene og ta over boligporteføljen. Dette kan tolkes dithen at kommunene har behov for mer fleksibilitet i sitt boligsosiale arbeid gitt en mer sammensatt målgruppe de senere årene.

4.2.2 Bruk av boligsosiale virkemidler

Intervjuene viser at kommunene har god erfaring med bruk av startlån, og to av tre blant kommunene som har besvart vår spørreundersøkelse bruker startlån i stor grad.

Kommunene praktiserer i liten grad salg av bolig fra egen portefølje. Dette begrunnes delvis med at de har behov for å opprettholde antall boliger, og delvis med at kommunene ønsker å sikre en viss spredning av «vanskeligstilte». Imidlertid er det enkelte kommuner som forteller at de praktiserer leie-til-eie-modellen der beboere får startlån for å kjøpe boligen de leier av kommunen.

Det er kun enkelte kommuner som forteller om vesentlige innslag av tilvisningsavtaler for å dekke behovet for boliger. Disse kommunene har god erfaring med denne ordningen og kommersielle aktører ser en sikker inntekt gjennom avtale med kommunene. Manglende interesse blant utbyggere er imidlertid en viktig årsak til at tilvisningsavtaler ikke benyttes i en del kommuner. 37 prosent av kommunene som ikke benytter tilvisningsavtaler svarer at manglende interesse blant utbyggere er årsaken. Kommuner som svarer at årsaken er manglende kunnskap i kommunen og/eller at andre virkemidler prioriteres kan potensielt også til dels skyldes liten interesse i markedet. En nærmere kartlegging av dette, ville gitt nyttig kunnskap om potensialet for økt bruk av tilvisningsavtaler.

4.2.3 Boligtilbud og boligbehov

De fleste kommunene forteller om et mangelfullt samsvar mellom den kommunale boligmassen og boligbehovet for de ulike målgruppene, og dette

gapet ser ut til å ha blitt større over tid. Det er særlig mangel på små boliger som ett- til to roms leiligheter (til små husholdninger), og mangel på store boliger med mange soverom (til store flyktningfamilier) som informantene sikter til.

Kommunenes erfaringer samsvarer med forskning om boligbehov. De siste årene har eldre i større grad enn tidligere flyttet fra eneboliger til mindre leiligheter, og behovet for mindre leiligheter er økende (Sørvoll m.fl. 2020). Det er imidlertid særlig ROP-gruppen¹² og personer med ulike utfordringer som ifølge informantene har behov for kommunale boliger, og som krever både ekstra boligkvalitet og krav til beliggenhet. Dette er i samsvar med funnene i en ny rapport om kommunale utleieboliger der det vises til et stort antall kommuner som vil prioritere ROP-gruppen når boliger tildeles (Osnes og Sørvoll 2023). I tillegg har den store flyktningestrømmen fra Ukraina det siste året vært utfordrende å bosette. Kommunene har til nå bosatt flyktningene i det private utleiemarkedet, men ser en stor utfordring med å ta imot nye grupper fordi «markedet er støvsugd».

Våre data tyder på at store kommuner har en mer variert sammensatt boligmasse enn mindre kommuner. Det dreier seg om alt fra eldre arbeiderboliger med stort vedlikeholdsbehov og større eneboliger til relativt nye leiligheter som er kjøpt i borettslag. I mindre kommuner er boligmassen mindre variert, og de mangler små boliger. Dataene viser at kommunene jobber strategisk for å imøtekomme boligbehovet for ulike grupper, men finner det utfordrende fordi boligmassen ikke nødvendigvis er tilpasset dagens behov.

4.2.4 Betydningen av bortfallet av tilskuddet

Samtlige kommuner vi har snakket med mener bortfallet av tilskuddet vil påvirke planleggingens tidshorisont med mindre langsiktighet, og medfører en redusert forutsigbarhet. Ikke minst vil bortfallet av tilskuddet medføre færre boliger i kommunens boligportefølje, fordi gjeldstaket blir høyere og med færre midler til å kjøpe boliger. Intervjuene viser imidlertid også forskjeller. I en av de største kommunene har tilskuddet mindre å si for kjøp av boliger fordi de har midler til kjøp på kort sikt, og prisvekst og press i markedet har større betydning. En annen stor kommune opplever bortfall av tilskuddet som svært dramatisk fordi dette var lagt inn i de

årlige budsjettene og bortfallet får dermed store konsekvenser for boliganskaffelse videre.

I intervjuene peker informantene også på andre forhold som faller sammen med bortfallet av tilskuddet. For det første er det særlig utfordrende at tilskuddet faller bort samtidig som flyktningssituasjonen, særlig i Ukraina, øker behovet for boliger. For det andre forteller enkelte kommuner om etterslep etter pandemien. De viser til at bosatte flyktninger ikke har fått jobb etter pandemien og dermed er de heller ikke kvalifisert til startlån som gir dem mulighet til å finansiere egen bolig.¹³

For det tredje er informantene opptatt av at særlig eldre personers behov for utleieboliger har økt de senere årene, samtidig som tilskudd til heis i borettslag og sameier er fjernet, noe som bidrar til færre egnede boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

4.3 Organisering og planlegging i kommunene

For å få en nærmere forståelse av kommunenes boligsosiale arbeid og dagens utfordringer ble det i intervjuene stilt spørsmål om organiseringen av dette arbeidet med spørsmål om forvaltning og tildeling av kommunenes utleieboliger, og erfaringene med organiseringen.

Vi ser at kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet forskjellig, og det er særlig tre hovedtrekk som går igjen. I den først modellen organiseres arbeidet ved at *eiendomsavdelingen* i kommunen investerer og forvalter utleieboliger, og at tildeling av boliger og oppfølging av leietakere skjer gjennom tildelingskontoret og / eller helse- og sosialsektoren. Andre kommuner organiserer arbeidet i egne *boligstiftelser* som både eier, forvalter og tildeler boliger. I den tredje modellen oppretter kommunen et eget kommunalt *foretak*, som både har eierskap, drift og forvaltning av boligene, men der tildeling skjer i de kommunale tjenestekontorene. I enkelte kommuner er det også inngått avtaler med *kommersielle boligaktører* som har en boligsosial profil.

Det går også fram av intervjuene at mange av kommunene har reorganisert sitt boligsosiale arbeid i løpet av de siste par årene der det boligsosiale arbeidet knyttes mer opp til helse- og omsorg enn

¹² Begrepet ROP brukes som en samlebetegnelse for «samtidig ruslidelse og psykisk lidelse». ROP-pasienter er personer med alvorlig psykisk lidelse kombinert med ruslidelse. Personer med mindre alvorlig psykisk lidelse og samtidig ruslidelse inkluderes også hvis hver av de to lidelsene er forbundet med betydelig funksjonssvikt.

¹³ Analyser fra SSB dekker så langt sysselsetting og utdanning etter introduksjonsprogrammet frem til og med 2020. For dette avgangsåret støtter analysene fra SSB ikke en generell negativ pandemivirkning på sysselsetting etter introduksjonsprogrammet.

tidligere. Organiseringen innebærer et tverrfaglig team som jobber sammen. Dette begrunnes i at utfordringsbildet har blitt mer komplekst, med en økt andel som har behov for oppfølging og tjenester i tillegg til bolig. Det fortelles om mer samarbeid internt i kommunen der blant annet Nav, helse og omsorg, psykiatri, barnevernet og boligkontoret er involvert gjennom regelmessige møter for å få et mer oversiktlig og helhetlig bilde av hvem de vanskeligstilte er og boligbehovet fremover. Enkelte ser også bolig- og eiendomsforvaltning i sammenheng med by- og stedsutvikling for å kunne målrette utvikling av tomter knyttet til vanskeligstilte, noe som gjenspeiles i kommunenes strategiske planer.

For å illustrere hvordan kommuner reorganiserer det boligsosiale arbeidet på bakgrunn av økt behov for kommunale boliger har vi hentet følgende eksempel fra planstrategien i Tromsø kommune: «For kommunalt disponerte boliger står boligpolitikken i Tromsø midt i et vendepunkt. Bakteppet er et omfattende behov for kommunale boliger frem mot 2030, og et vesentlig etterslep i vedlikeholdet i eksisterende boliger. Tromsøbolig KF ble etablert i januar 2023 for å effektivisere boligorganiseringen i kommunen og skal fremskaffe, eie, forvalte og utvikle utleieboliger til velferdspolitiske formål.» Boligstrategi Tromsø-planforslag 2023, s. 4. I

Imidlertid bør det nevnes at tverrfaglig samarbeid kan være vanskelig å praktisere i en travelt hverdag, noe enkelte i våre casekommuner påpeker. Dette ser vi i andre undersøkelser der kommunene fremhever betydningen av tverrfaglig samarbeid, men som er utfordrende i praksis (Zeiner m.fl. 2022).

4.3.1 Bruk av kommunale planer

Funnene fra casekommunene viser at *det boligsosiale arbeid i stor grad er forankret i kommunens planer, og som enten er under bearbeiding og rullering av tidligere planer eller som nylig er vedtatt. Der slike planer mangler, ligger det gjerne inne i kommunenes strategi fremover. Det er imidlertid forskjellige planer som omfattes av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Enkelte kommuner opererer med boligsosiale handlingsplaner. Andre kommuner jobber etter en mer overordnet boligstrategi om omfatter både boligsosiale handlingsplaner og handlingsplaner knyttet til for eksempel helse. Det benyttes også boligplan som omfatter mer enn kun beskrivelse av det boligsosiale arbeidet. I boligplanene legges det for eksempel inn kommunens behov for institusjonsplasser og omsorgsboliger for eldre for å kunne se behovet i sammenheng med lovpålagte kommunale tjenester, i tillegg til planlagte utbyggingsprosjekter i prioriterte områder i kommunen. Det er imidlertid ikke klare skillelinjer mellom de ulike plandokumentene som*

casekommunene har utarbeidet når det gjelder det boligsosiale arbeidet.

Det varierer også i hvilken grad kommunene har langsiktig budsjettering til boligformål i planene. Funnene tyder på at dette ikke er særlig utbredt. Derimot har kommunene god oversikt over boligbehovet. Behovet for tomter til for eksempel sykehjem og omsorgsboliger er gjerne nedfelt i kommunenes arealplaner der bolig og helse kobles sammen med stedsutvikling, men denne strategien fremheves som relativt ny og gjelder bare noen få kommuner.

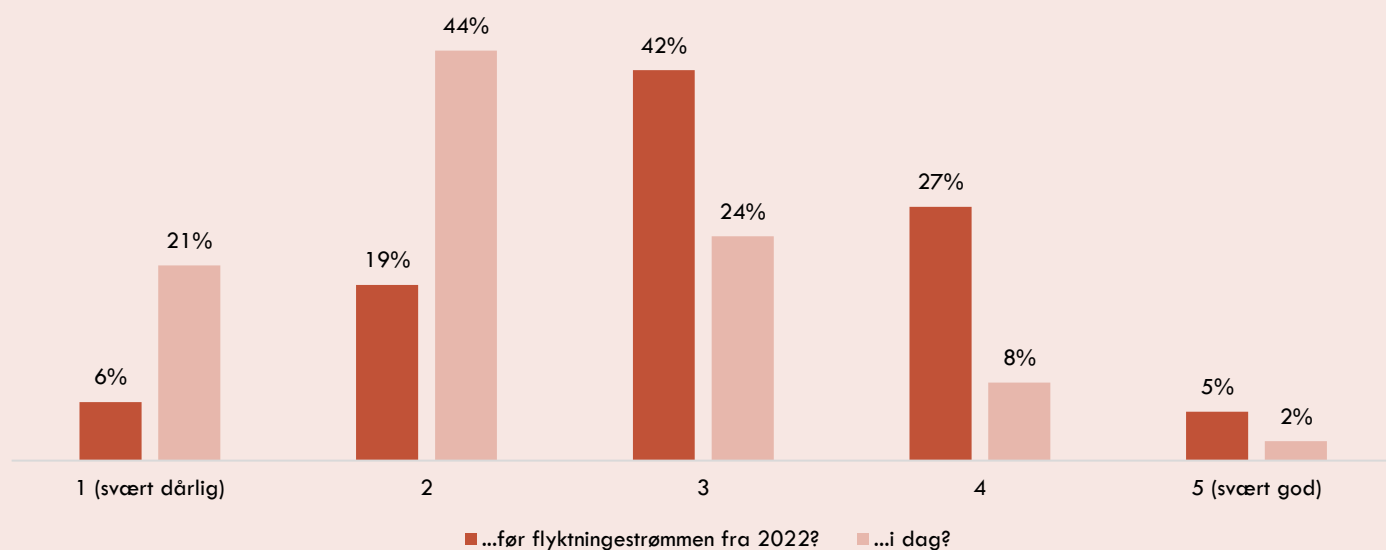
Fra intervjuer med kommunene kan det se ut til at kommunenes erfaring med boligplanlegging (både i kommuneplaner, strategiske planer og økonomiplanene) ikke alltid er i takt med det boligbehovet som kommunene til enhver tid har. Dette skyldes delvis uforutsette hendelser som skaper behov som er utfordrende å planlegge for, for eksempel bosetting av flyktninger. Til dels skyldes det også at arbeidet med kommuneplaner tar tid og ikke til enhver tid er oppdatert. Det skapes dermed en mismatch mellom tidsløpet i planlegging og behovet, og påvirke politiske prioriteringer. Dette kan skape forsinkelser i det boligsosiale arbeidet for enkelte grupper. Kommunene er avhengig av forutsigbarhet for å få til en god boligforvaltning og bosetting av de gruppene som har behov for kommunale boliger. På dette området har Husbankens tilskudd til utleieboliger, ifølge informantene, bidratt til forutsigbarhet når det gjelder de finansielle rammene for boliganskaffelse.

4.3.2 Kommunenes kartleggingspraksis og kunnskap om boligbehovet

Intervjuene indikerer at de fleste kommunene har oversikt over hvilke målgrupper som har behov for kommunale boliger, hvilket behov de har og hvordan dette behovet vil se ut fremover. Kommunene som kartlegger dette, benytter stort sett søknadstilfanget som utgangspunkt, og utarbeider framskrivninger basert på dette. Én av kommunene opplyser at det med ujevne mellomrom gjennomføres behovskartlegginger utover dette, der boligpreferanser og boligbehov kartlegges. Kartleggingene som kommunene gjennomfører gjenspeiler ikke nødvendigvis antall boliger det er behov for fremover, men at de boligene som finnes ikke er egnet.

I tillegg til kartlegginger genereres kunnskap om de ulike målgruppene og deres behov gjennom informasjonsdeling i samarbeidsmøter mellom de ulike tjenestekontorene, og som på den måten sikrer omforent kunnskap om behovet. Det er også enkelte kommuner som forteller om samarbeid med innbyggere gjennom de ulike brukerrådene i

Figur 4-1: Tilgang på boliger i det ordinære boligmarkedet i dag og før flyktingestrømmen (N = 95)



Merknad: Med tilgang menes tilgjengelighet av boliger til akseptabel pris, kvalitet og beliggenhet

kommunen for å få et dekkende bilde av behovet fremover.

Intervjumaterialet viser imidlertid at det er enkelte grupper som det er vanskelig å få oversikt over, og som ikke naturlig inngår i kategorien vanskeligstilte. Flere kommuner forteller at de har særlig søkelys på grupper som har helseutfordringer og ser blant annet en økende andel eldre med helseutfordringer som trenger bolig. Disse funnene samsvarer med funn fra andre undersøkelser. I en underveisrapport om kvalitetsreformen «Leve hele livet» går det fram at kommunene mangler god nok kartlegging av eldres boliger og boformer (Zeiner m.fl. 2022, s. 33). I tillegg er gruppen innen psykisk helse og rus fremhevet som en prioritert gruppe. Det betyr at andre grupper, for eksempel de som har lav inntekt og ikke kommer seg inn på boligmarkedet, kan «falle ut» av kommunenes oversikt over innbyggere som har et boligbehov (se nærmere om målgruppenes behov nedenfor).

I spørreundersøkelsen er det kartlagt hvordan mulighetene for bolig i det ordinære private boligmarkedet er i kommunen i dag og før flyktingestrømmen. Svarene viser en sterk økning i kommuner som melder om dårlig tilgang i dag sammenlignet med før flyktingestrømmen. På en skala der 1 er svært dårlig og 5 er svært god, er det 65 prosent som gir score 1 eller 2 for tilgangen i dag. Tilsvarende tall er kun 25 prosent før flyktingestrømmen. Det er kun 10 prosent som mener at tilgangen i dag er god og dermed gir 4 eller 5 poeng. Tilsvarende tall før flyktingestrømmen var 32 prosent.

Tabell 4-1 Tilgang på boliger i det private markedet avhengig av sentralitetsklasse

Sentralitetsklasse	Før	I dag
1 (N = 3)	3,33	3,00
2 (N = 9)	3,44	2,89
3 (N = 22)	3,09	2,64
4 (N = 18)	2,67	2,06
5 (N = 21)	3,19	2,00
6 (N = 22)	3,05	1,95

(1 = svært dårlig, 5 = svært god)

Tabell 4-2 Tilgang på boliger i det private markedet avhengig av befolkningstall

Befolkningstall	Før	I dag
<5000 (N= 29)	2,86	1,97
5 000-9 999 (N = 26)	3,08	2,11
10 000-19 999 (N = 10)	3,10	2,10
20 000-59 999 (N = 24)	3,25	2,83
>59 999 (N = 6)	3,17	2,33

(1 = svært dårlig, 5 = svært god)

Gjennomsnittlig score for kommuner i ulike sentralitetsklasser og befolkningstall før og etter flyktingestrømmen fremgår av Tabell 4-1 og Tabell

4-2. Dette viser at det er særlig mindre sentrale kommuner i utvalget som har fått dårligere tilgang.

4.3.3 Strategi for fremskaffelse av kommunale utleieboliger

I spørreundersøkelsen ble det undersøkt om kommunene har en strategi for fremskaffelse av kommunale utleieboliger. 52 prosent har svart at det er en slik strategi på politisk nivå, mens 61 prosent svarer at det er en slik strategi på forvaltningsnivået. 15 prosent svarer at det ikke er en slik strategi på noen av nivåene. Tallene stemmer godt med inntrykket fra intervjuene der det fremkommer at de fleste kommuner har en strategi/plan for fremskaffelse av kommunale utleieboliger.

Videre fremkommer det at flertallet av kommunene (53 prosent) fører statistikk på brukergruppenivå over antall søkere på kommunalt disponerte boliger. Det er imidlertid hele 20 prosent som har svart «vet ikke», og med en slik høy andel «vet ikke», kan vi ikke utelukke at den lave andelen bekreftende svar kan skyldes at respondentene selv ikke kjenner til det, men at andre enheter i kommunen fører slik statistikk. Dersom vi fjerner respondentene som har svart «vet ikke», er det 66 prosent som har svart «ja». 48 prosent av kommunene gjør også kartlegginger utover det som fremkommer av søknadsstatistikken. Også på dette spørsmålet er det en relativt høy andel «vet ikke» (8 prosent). Uten «vet ikke», øker ja-prosenten til 53. Det at en stor andel av kommunene fører statistikk på brukergruppenivå og at omtrent halvparten av kommunene i tillegg gjør kartlegginger utover det som fremkommer basert på mottatte søknader, gir også indikasjoner på at kommunale utleieboliger er viktig for kommunene.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser videre at finansiering fra Husbanken ofte inngår i forbindelse med bygging eller kjøp av boliger for utleie, jf. Figur 4-2. Kun ti prosent har bygget bolig uten finansiering fra Husbanken, mens 34 prosent har kjøpt bolig uten slik finansiering. Når det gjelder oppgradering/utbedring av kommunale utleieboliger er derimot dette oftest finansiert uten hjelp av midler fra Husbanken (73 prosent). I kategoriene kjøp kombinert med oppgradering/utbedring, ombygging av eksisterende boligmasse til boligformål og kjøp med ombygging til boligformål er andelen henholdsvis 29, 16 og 2 prosent. Det er dermed i hovedsak utbedringer kommunene oftest løser på egenhånd.

Det kan av ulike grunner være behov for at kommunene selger kommunale utleieboliger. 38 prosent av kommunene (33 av 87) opplyser å ha solgt

boliger som de har mottatt tilskudd for i løpet av de siste tre årene. Årsaken til salg er at leietaker har kjøpt boligen (70 prosent), boligene ble solgt for å kjøpe andre mer egnede boliger (36 prosent), boligene var ikke tilpasset de husholdningene som skulle tildeles bolig (45 prosent), manglende oppfyllelse av kommunal standard (36 prosent), økonomisk fordelaktig å selge slitte boliger (30 prosent) og ønske om annen geografisk spredning (24 prosent), jf. Figur 4-3. Det er kun tre prosent som svarer at salg skyldtes at behovet for kommunale boliger ble redusert.

Forutsatt en målsetning om at det skal være gjennomstrømming for beboere i kommunale utleieboliger, vil det være forventet at boligene samsvarer i større eller mindre grad når en beboer flytter ut og en annen skal bosettes. Den viktigste årsaken til salg, er at leietaker har kjøpt boligen og dette antas å være et positivt utfall. Det at boliger selges fordi de ikke matcher behovet, kan både skyldes feilkjøp og at det er variasjon i hvilket behov dagens beboer har sammenlignet med neste. Dersom det er boliger som over tid benyttes av beboere med ulike behov, vil det være naturlig at kommunen har behov for relativt hyppig utskifting av boliger. Hvorvidt dette gjøres gjennom salg og kjøp eller oppussing/tilpasning av boligene, vil også påvirkes av hva som er økonomisk mest fordelaktig for kommunene. Når situasjonen i kommunene er slik at de fleste har et stabilt behov for boligene, vil også mulighetsrommet for å gjøre tilpasninger være begrenset og salg med påfølgende kjøp kan derfor også tidsmessig være å foretrekke. Samlet vurderer vi det som mest sannsynlig at salgene skyldes behov for tilpasninger over tid, og i mindre grad feilkjøp.

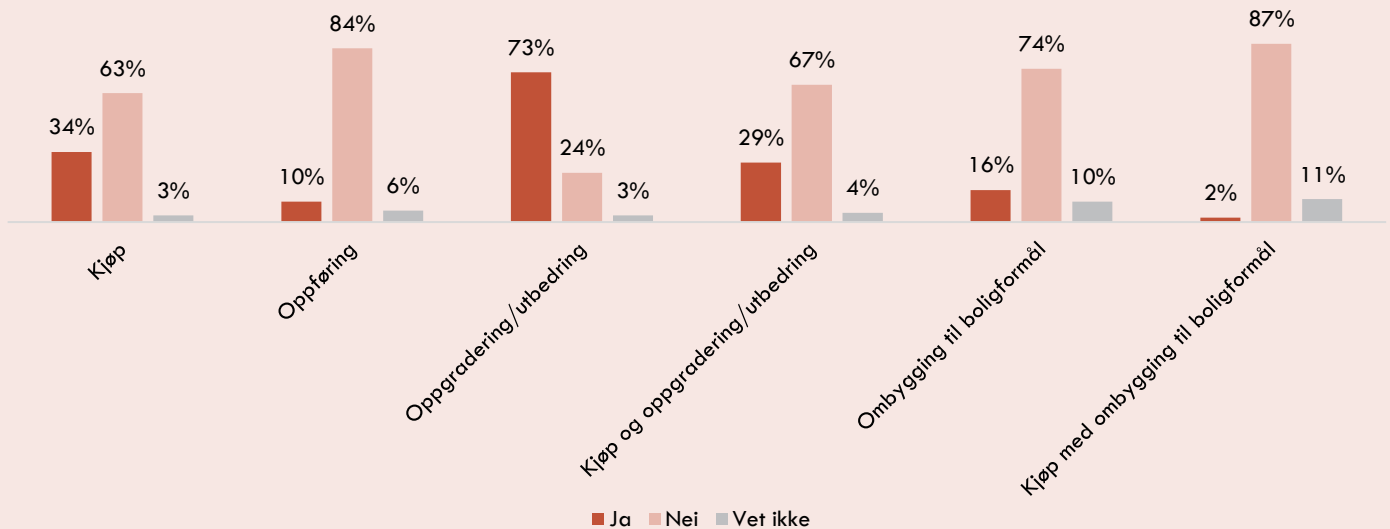
Av de 33 kommunene som i løpet av de siste tre årene hadde solgt kommunale boliger som det var mottatt tilskudd for, opplyste 24 kommuner at de hadde betalt tilbake deler av tilskuddsbeløpet. Ti av 33 kommuner har svart at avskrivningstiden hadde utløpt og at tilbakebetaling derfor ikke var aktuelt.¹⁴

I intervjuene utdypes de ulike strategiene for boligfremskaffelse som kommunene praktiserer. Mens enkelte kommuner har én hovedstrategi, er det andre som bruker flere tilnærminger. Materialet viser også ulike typer strategier som ikke bare dreier seg om å skaffe boliger, men også hvordan boligmassen er lokalisert og som indikerer en helhetlig tilnærming til feltet. Følgende strategier viser seg å være de mest brukte:

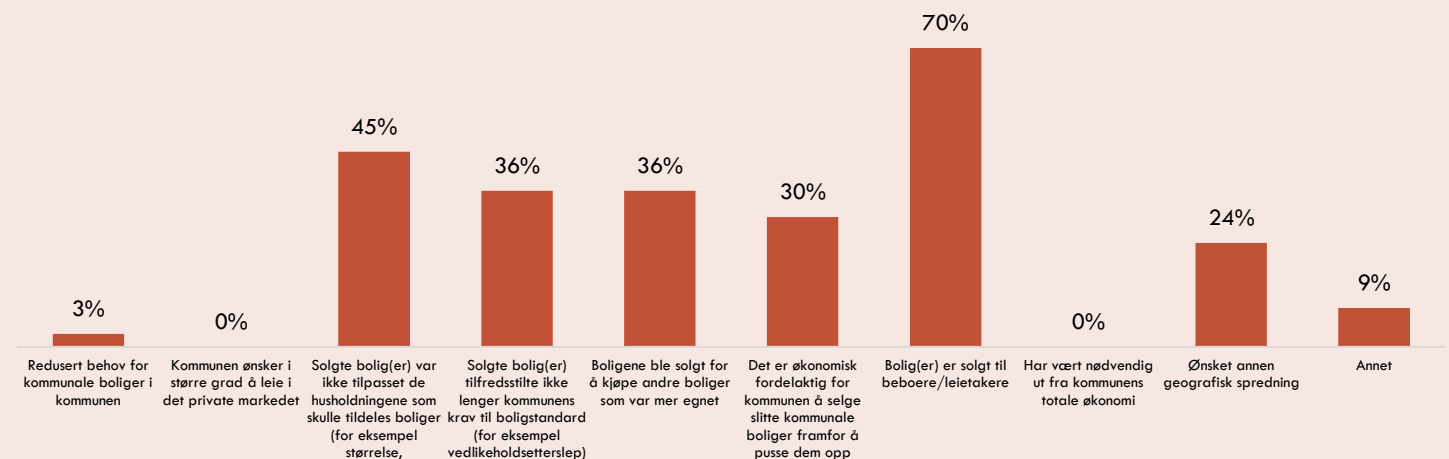
aktuelt fordi nedskrivningstiden hadde utløpt. Tre av 33 kommuner har svart mer enn ett alternativ.

¹⁴ På dette spørsmålet kan kommuner ha hatt både tilfeller der de har betalt tilbake og tilfeller der dette ikke har vært

Figur 4-2: Om kommunen har bygget, kjøpt eller utbedret kommunale utleieboliger uten finansiering fra Husbanken siste fire år (N = 90-92)



Figur 4-3: For kommuner som de siste tre årene har solgt kommunale boliger som det var mottatt tilskudd for: Hva var årsaken til salg? (33 av 87 kommuner)



Kjøp av boliger

For det første dreier det seg i stor grad om å kjøpe boliger til vanskeligstilte på det private markedet, der de har en bevisst strategi på hvilke typer boliger de har behov for. I kommuner der boligmassen i stor grad består av eneboliger er de ute etter mindre leiligheter for å imøtekomme målgruppenes behov. I enkelte kommuner er utfordringen at de mangler store boliger for større familier. Ved kjøp av boliger fortelles det at boligene alltid kjøpes på det åpne markedet, men at de passer på å ikke konkurrere på pris med kjøpere som har fått startlån. «Det må være mulig for vanlige folk i kommunen å etablere seg i vanlige boliger», sier det. Det er oftest i de minste leilighetene at de eventuelt konkurrerer med startlånshavere. I de større

byene kjøpes boliger oftest i borettslag.¹⁵ Det er få kommuner som oppgir at de bygger boliger selv. Det er da kun knyttet til lovpålagte tjenester som sykehjem og omsorgsboliger.

Kommunene selger i liten grad boliger. For perioden 2015–2022 viser KOSTRA-tall at over 70 prosent av kommunene solgte 10 eller færre boliger, og 16 prosent solgte ingen boliger (SSB, 2023). Begrunnelsen som kommer fram i intervjuene viser først og fremst i at de vil beholde, og helst øke, omfanget av sin kommunale boligmasse. Vi finner imidlertid unntak. I enkelte kommunene som praktiserer eie-til-leie-modellen, selges den samme boligen til utleier. For perioden 2015–2022 er det 15 kommuner hvor alle solgte boliger har vært salg til leietaker (SSB, 2023).

¹⁵ I borettslag kan kommunene eie et større antall enheter enn 10%, jfr. Lov om borettslag §4-2 (2)

Over den samme perioden har, i gjennomsnitt i kommunene, 19 prosent av solgte boliger gått til leietaker. Argumentet for å selge utleieboligen til leietakere er som oftest at familien har etablert tilhørighet til nabolag og skole. Andre eksempler finner vi der boligene er i dårlig stand eller er lite egnet som utleieboliger (for eksempel der det er behov for mindre boenheter).

Samarbeid med private aktører

For det andre er det flere kommuner som forteller at de (frem til nå) har inngått samarbeid med ulike private aktører om boligfremskaffelse for særskilte grupper, først og fremst med pårørende til personer med utviklingshemming. Kommunen har tilrettelagt for utbygging, med anskaffelse av tomt og finansiering fra Husbanken, og inngått avtaler med utbyggere. Boligene er solgt til beboerne når prosjektet er ferdig. Flere kommuner forteller om planlagte prosjekter for denne gruppen som nå ikke kan realiseres fordi de ikke lenger kan finansiere prosjektene med tilskuddet.

Spredt bosetting

For det tredje viser intervjuene at kommunene som oftest har en målsetting om å spre den kommunale boligmassen mest mulig for ikke å bidra til segregerte boområder med opphoping av «vanskeligstilte». Dette er imidlertid avhengig både av målgruppene som trenger boliger, og av boligmassen i kommunene. Enkelte kommuner har leilighetsbebyggelse der kommunen eier en viss andel boliger, for eksempel der det er inngått avtaler med utbyggere i nye prosjekter. Andre kommuner har stor grad av eneboliger og tomannsboliger som kjøpes.

Det fortelles at det særlig er boliger til gruppen innen psykisk helse og rus som er mest «krevende». Denne gruppen har ofte behov for oppfølging og oppleves til en viss grad som lite heldig for nabolaget, for eksempel utagerende oppførsel som virker skremmende for naboer. Samtidig er det et mål at denne gruppen ikke bor sammen med andre i lignende situasjoner for ikke å skape segregerte miljøer. Derfor er boliger til denne målgruppen ofte lokalisert i utkanten av andre boligområder. Samtidig som boligene helst skal ligge for seg selv, kommer det fram i intervjuene at slike boliger også må ligge i nærheten av kollektiv- og servicetilbud. Målgruppen har som oftest ikke bil og er avhengig av nærhet til slike tilbud. Beboerne selv ønsker ofte å bo mer sentralt.

Informantene forteller at målsettingen om å spre boligene mest mulig for enkelte grupper vanskeligstilte derfor er utfordrende å balansere. Dette gjelder særlig i de kommunene som har tomter og som planlegges for boliger til vanskeligstilte, og omfatter spesielt mindre kommuner. Tomtene ligger ofte utenfor kommunenes for tetttingsområder, noe som kommer i

konflikt med målsetting om å ikke bygge utenfor for tetttingsområdene tråd med kommunenes bærekraftsmål.

4.3.4 Forvaltning av kommunale boliger

Funn fra spørreundersøkelsen viser at 72 prosent av kommunene har få utfordringer med at kommunale utleieboliger står ledige. 16 prosent svarer i ingen grad, 38 prosent i svært liten grad og 18 prosent i liten grad. Kun 7 prosent svarer at de har en utfordring med dette i stor eller svært stor grad. Gjennomsnittlig score på en skala fra 0 for ingen grad til 5 for i svært stor grad, er 1,66.

Tabell 4-3: Grad av utfordring med at kommunale utleieboliger står ledige

Befolkningstall	Gjennomsnitt
<5000 (N= 29)	1,10
5 000-9 999 (N = 26)	1,81
10 000-19 999 (N = 10)	1,00
20 000-59 999 (N = 24)	2,41
>59 999 (N = 6)	1,50
Sentralitet	Gjennomsnitt
1 (N= 3)	1,00
2 (N = 9)	1,89
3 (N = 22)	2,22
4 (N = 18)	1,72
5 (N = 21)	1,43
6 (N = 22)	1,19

(0 = i ingen grad, 5 = i svært stor grad)

Hvis vi deler utvalget opp etter befolkningstallet i kommunen, fremgår det at kommuner med mellom 20 og 60 tusen innbyggere skiller seg ut med noe større utfordringer knyttet til ledige utleieboliger, men fordelingen viser liten grad av systematisk sammenheng mellom befolkning og ledige boliger (Tabell 4-3). Basert på sentralitet gis det høyest score blant kommuner i sentralitetsklasse 2, 3 og 4, men det er kun i klasse 3 at gjennomsnittsscoren er over 2, som tilsvarer «i liten grad».

Årsaker til at boligene står ledige fordelt på befolkningstall fremgår av Tabell 4-4. Tallene indikerer at klargjøring for ny leietaker er en årsak som i større grad gjør seg gjeldende i de største kommunene. Oppgradering, rehabilitering o.l. er en viktig årsak for alle kommunestørrelser, mens manglende samsvar er et relativt lite problem i de minste og de største kommunene. En mulig årsak til sistnevnte kan være at de minste kommunene enten har en bedre oversikt over behovet og utviklingen i dette, eller har god tilgang på boliger til ulike behov.

De største kommunene har trolig i større grad en bredde i boligmassen som gjør at manglende samsvar i mindre grad er en utfordring. Derimot skiller de største kommunene seg ut med andre koordineringsutfordringer som en årsak til tomgang. Kostnader til vedlikehold og drift (71 prosent), samt investeringskostnader (50 prosent), skiller seg ut som de største ulempene ved kommunale utleieboliger, jf. Figur 4-4. Av andre ulemper svarer kommunene svake insentiver for beboere til å klare seg i boligmarkedet (36 prosent) og utfordringer med kapasitet og tomgangsleie (31 prosent), koordinering mellom boligavdeling og sosiale tjenester i kommunen (14 prosent), manglende fleksibilitet (13 prosent) og kostnader til forvaltning (søknadsbehandling, ventelister, tildelinger og kontrakter) (12 prosent).

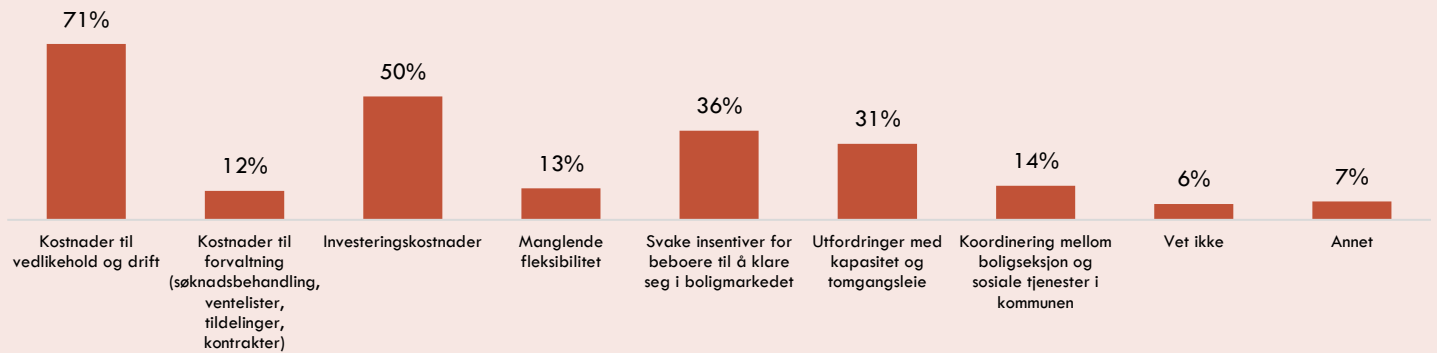
Den viktigste grunnen til at kommunalt disponerte boliger står ledige opplyses å være oppgradering, rehabilitering og lignende (71 prosent), klargjøring for innflytting av nye leietakere (47 prosent) og manglende samsvar mellom behov og tilgjengelige boliger (45 prosent), jf. Figur 4-5.

Resultatene tyder på at det er få kommuner som har utfordringer med at kommunale boliger står ledige, men 60 prosent opplyser at vedlikehold er en utfordring i stor eller svært stor grad, jf. Figur 4-6. KOSTRA viser en økning i tomgang fra i gjennomsnitt 7,5 prosent i 2015, til en topp i 2021 på 14 prosent og et fall til 10,6 prosent i 2022. Ettersom 71 prosent opplyser at kostnader til vedlikehold og drift er den største ulempen ved kommunalt disponerte utleieboliger og at vedlikehold/oppgradering oftere utføres fra kommunens egne budsjetter, jf. Figur 4-4, er det trolig i større grad økonomi og prioritering som er årsaken til at vedlikehold er en utfordring, heller enn at boligene i stor grad er i bruk. På spørsmålet om påstanden «flere kommuner mener at de trenger nye boliger heller enn rehabilitering av eksisterende utleieboliger» passer på situasjonen i kommunen, svarer 79 av 92 kommuner «ja». Dette kan også indikere at det i flere tilfeller vil være kostbart å sette eksisterende boligmasse i stand til å møte dagens behov, men kan også i noen grad skyldes at tilskuddsordningen ikke har omfattet rehabilitering.

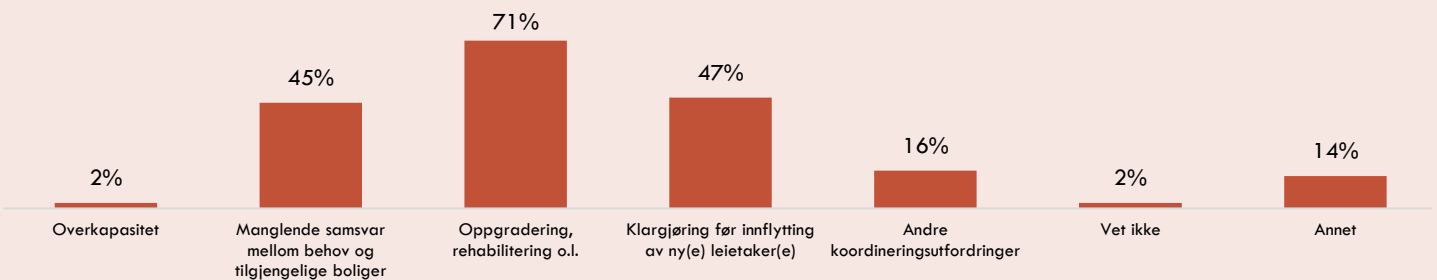
Tabell 4-4: Årsaker til at kommunale utleieboliger står ledige i kommuner med ulikt befolkningsantall (N = 87)

	<5 000	5 000-9 999	10 000-19 999	20 000-59 999	>59 999	Samlet
Overkapasitet	3 %	2 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Manglende samsvar mellom behov og tilgjengelige boliger	12 %	24 %	33 %	27 %	13 %	23 %
Oppgradering, rehabilitering o.l.	39 %	44 %	27 %	31 %	31 %	36 %
Klargjøring før innflytting av ny(e) leietaker(e)	21 %	20 %	13 %	30 %	31 %	24 %
Andre koordineringsutfordringer	12 %	4 %	7 %	6 %	19 %	8 %
Vet ikke	3 %	0 %	7 %	0 %	0 %	1 %
Annet	9 %	4 %	13 %	6 %	6 %	7 %

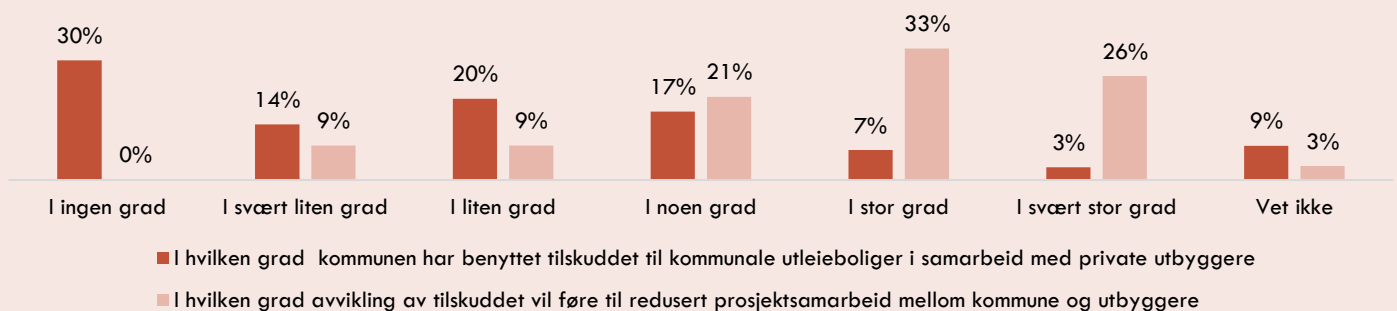
Figur 4-4: Ulemper med kommunalt disponerte utleieboliger sammenlignet med andre boligsosiale virkemidler (N = 94)



Figur 4-5: Årsaker til at kommunalt disponerte boliger står ledige (N = 87)



Figur 4-6: I hvilken grad kommuner har utfordringer med vedlikehold eller tomgang på kommunale boliger (N = 94)



Når det gjelder fastsettelse av husleien for kommunalt disponerte utleieboliger kan det være variasjon innad i kommunen ved at det benyttes ulike fastsettelsesmetoder for ulike boliger. 69 prosent svarer at det blir benyttet leiepriser med utgangspunkt i gjengs leie (N = 95), mens 27 prosent svarer at det benyttes leiepriser der det tas utgangspunkt i markedsleie. 13 prosent svarer subsidiert leie. Av de ti som svarer andre fastsettelsesmetoder, omfatter dette kostnadsdekning og/eller fastsettelse basert på egenskaper ved boligen (fem respondenter), politisk vedtatte satser (to), indeksreguleringer (tre) og leie litt under gjengs leie (ett).

I intervjuene forteller enkelte kommuner om stort etterslep med vedlikehold av kommunens boligmasse. I tillegg tar det tid å pusse opp boliger der det har bodd «tunge» brukere. I slike boliger er det behov for solide materialer, såkalt «hardbruksboliger».

Fortellinger om flyktningfamilier (fra tidligere flyktningestrøm) som har en annen «boligkompetanse» går også igjen i intervjuene. De erfarer at det tar tid å sette i stand boligen til neste leietaker, noe som betyr en uønsket tomgang av kommunale boliger i flere kommuner.

Når kommunene snakker om boligforvaltning i intervjuene, knyttes ofte fysisk vedlikehold og boligforvaltning til oppfølging av beboerne. Kommunene forteller om behov for tettere oppfølging av beboere, og at enkelte grupper har fått større omsorgsbehov de senere årene. Forvaltningsbehovet blir ikke dekket for de svakest beboerne. Kommunene påpeker at det er behov både for tettere oppfølging av beboere innen rus og psykisk helse og at det må bygges enda mer robuste boliger.

4.4 Kommunale utleieboliger – utnyttelse og behov

4.4.1 Kommunenes dekningsgrad for kommunale utleieboliger

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene med casekommunene stiller vi spørsmål om i hvilken grad kommunenes behov for utleieboliger er dekket. I spørreundersøkelsen er boligtilgangen gitt en samlet score på 3,06 av 5 før flyktningstrømmen og 2,26 etter.

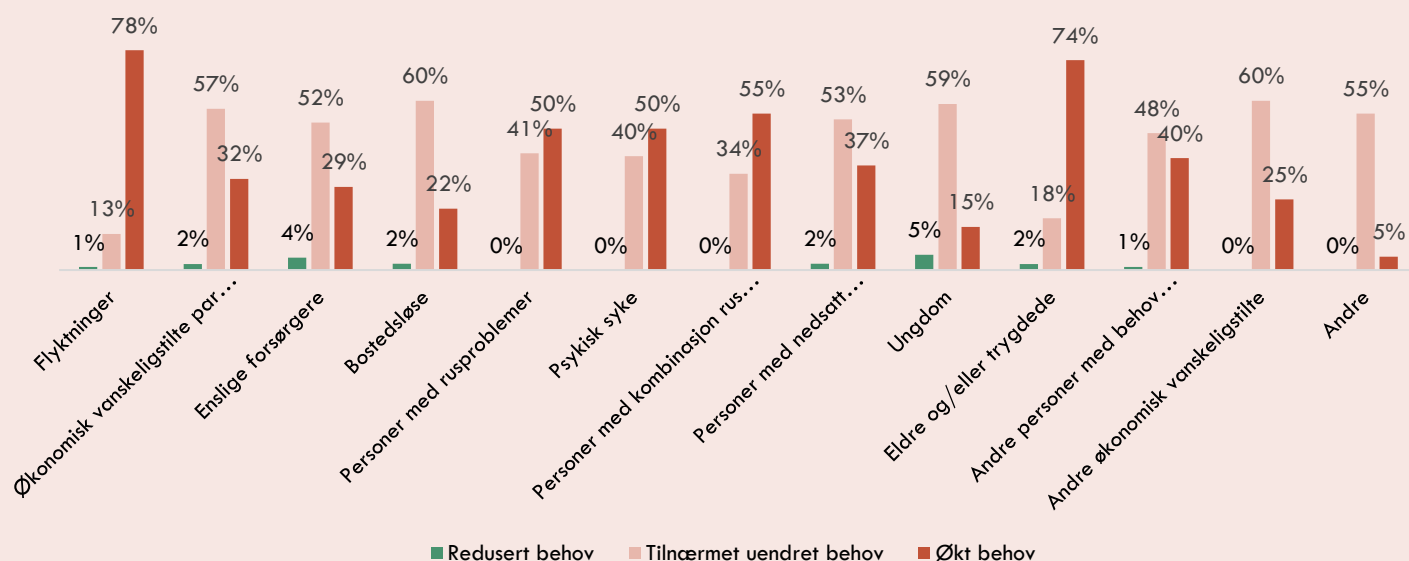
89 prosent av kommunene forventer et økt behov for kommunalt disponerte utleieboliger de neste fem årene. Det er særlig blant flyktninger (78 prosent) og eldre og/eller trygdede (74 prosent) at behovet ventes å øke, men også rundt halvparten av kommunene forventer et økt behov for personer med kombinasjoner av psykiske lidelser og rusutfordringer), jf. Figur 4-7.

93 prosent opplyser at behovet for kommunale boliger ikke er dekket i dag, men for mange av kommunene skyldes dette flyktningstrømmen. 61 prosent opplyser at behovet heller ikke var dekket før flyktningstrømmen.

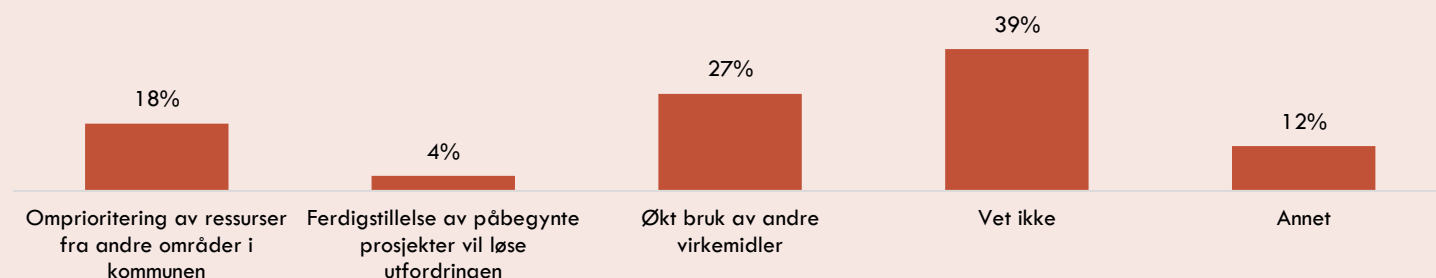
I undersøkelsen svarer 39 prosent av 49 kommuner med udekket behov at de ikke vet hvordan de skal løse sitt udekkede behov fremover når det ikke lenger er mulig å søke om tilskudd til kommunale utleieboliger, jf. Figur 4-8. 27 prosent svarer at de vil øke bruken av andre virkemidler, mens 18 prosent vil omprioritere ressurser fra andre områder i kommunen. Andre opplyser at det vil bli stopp i anskaffelser, færre boliger eller forvitring av utleieboligene.

Intervjumaterialet gir inntrykk av at kommunenes behov for kommunale utleieboliger til en viss grad har vært dekket fram til nå, men dette gjelder først og fremst de mindre kommunene. Det innebærer at kommunene i liten grad operer med ventelister og har oversikt over behovet gjennom sine

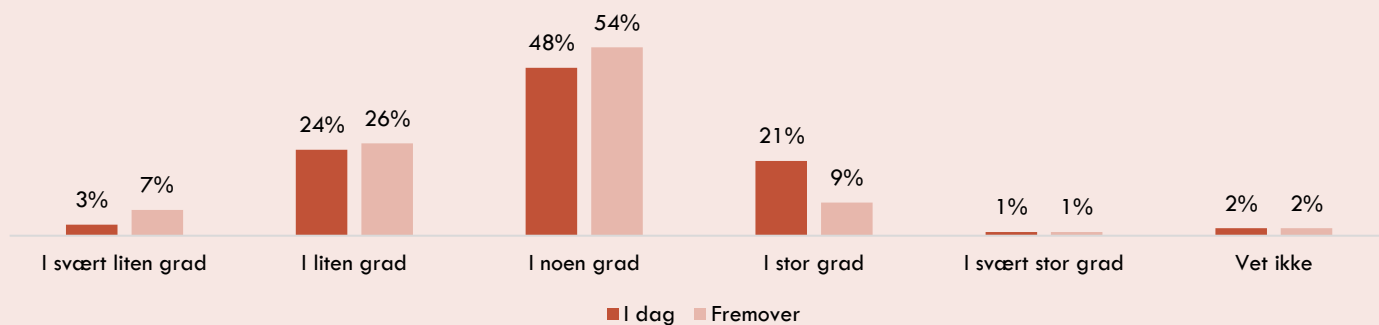
Figur 4-7: Hvordan behovet for kommunalt disponerte utleieboliger forventes å utvikle seg for ulike grupper de neste fem årene (N = 93)



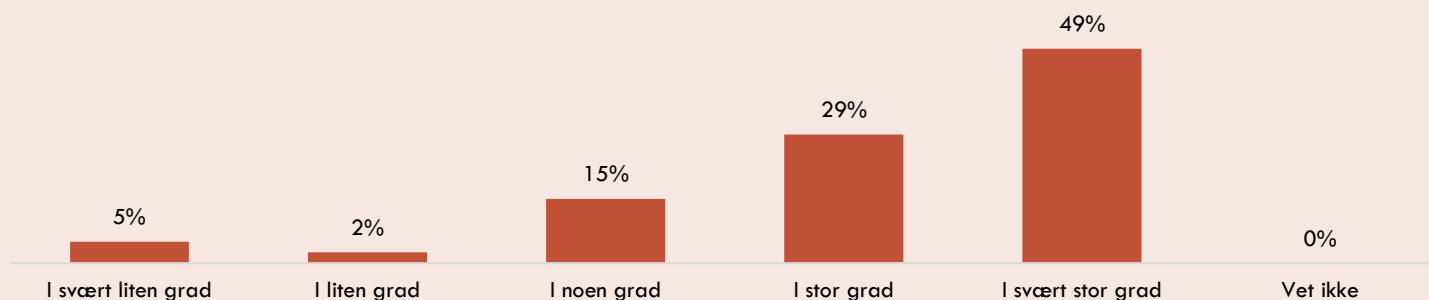
Figur 4-8: Hvordan kommunen planlegger å løse sine udekkede behov når det ikke lenger er mulig å søke om tilskudd til kommunale utleieboliger (N = 43)



Figur 4-9: Samsvar mellom de kommunalt disponerte boligene og målgruppenes behov i dag og fremover (N = 94-95)



Figur 4-10: I hvilken grad tilskuddet kunne bidratt til å løse utfordringer med manglende samsvar (N = 41)



planleggingsverktøy. Men vi finner visse unntak. Problemet ligger i at den boligmassen som kommunen disponerer og har tilgang på i mindre grad samsvarer med behovet som målgruppene har. Det savnes ofte en bredere portefølje av boliger.

Samtidig går det fram av intervjuene at flere kommuner vil ha stort behov for flere utleieboliger fremover, og enkelte kommuner forteller nå at de har ventelister for første gang på flere år. Dette skyldes hovedsakelig *flyktningestrømmen* fra Ukraina. Det ble store endringer i kommunenes utleiemarked i 2022 da kommunene ble pålagt å ta imot ukrainske flyktninger. I 2022 ble det bosatt en stor gruppe, og det forventes en stor gruppe også i 2023. Samtlige kommuner vi har snakket med understreket at det gikk greit å bosette flyktningene det første året, takket være velvilje på det private boligmarkedet, men nå er de bekymret fordi de ikke vet om det er flere boliger å oppdrive i det private boligmarkedet. «Vi har nå støvsugd markedet») og «Vi må nå lete med lys og lykter etter muligheter») er uttrykk som går igjen.

En av de største kommunene forteller at de vurderer å bygge om gamle skoler for å imøtekomme behovet for boliger til flyktninger, mens andre forteller at de skal sette opp midlertidige modulbygg.

Det er altså til dels et press i boligmarkedet i mange kommuner på grunn av flyktningestrømmen og dels at kommunene på kort sikt har utfordringer med å se hvordan bortfallet av tilskuddet skal erstattes, som til

sammen gir en utfordring fremover med å dekke inn det økende behovet fremover.

4.4.2 Kommunalt disponerte boliger sett i sammenheng med målgruppenes behov

I hvilken grad er det samsvar mellom kommunalt disponerte utleieboliger og målgruppenes behov? Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det forventes mindre samsvar mellom dagens kommunalt disponerte boliger og målgruppenes forventede behov fremover. Mens 22 prosent svarer at det i stor eller svært stor grad er samsvar i dag, synker dette til rundt 10 prosent når kommunene vurderer situasjonen fremover, jf. Figur 4-9. Andelen som svarer i svært liten grad eller i liten grad øker fra 27 til 33 prosent.

Spørreundersøkelsen viser at 78 prosent av kommunene svarer at tilskuddet til kommunale utleieboliger i stor eller svært stor grad er egnet til å løse utfordringene med manglende samsvar mellom boligmassen og målgruppenes behov fremover, jf. Figur 4-10.

De største brukerne av kommunalt disponerte boliger i dag er flyktninger, eldre og/eller trygdede, og personer med nedsatt funksjonsevne/utviklingshemming. Henholdsvis 35, 37 og 32 prosent av kommunene opplyser at disse gruppene utgjør over 20 prosent av andelen brukere av kommunalt disponerte boliger. For øvrige grupper oppgir flertallet av kommunene at gruppens andel er under 20 prosent (mellom 63 og 74 prosent av kommunene).

Et hovedpoeng som påpekes i intervjuene er at kommunenes boligmasse eller boligsammensetning er skjev i forhold målgruppens behov. En informant sier det slik: «*Det bor feil folk i feil hus*». Det vil si at de fleste kommuner som vi har snakket med stort sett har eneboliger eller andre store boliger i sin portefølje, men som ser at behovet for mindre leiligheter har økt de senere årene. Dette gjenspeiler også kommunenes boligsammensetning der for eksempel eldre bor i boliger som ikke er egnet, eller at trangboddhet er et problem i de større byene. Følgende fortelling illustrerer dette: «*Det klart største udekkede boligbehovet er ett og toromsboliger, for en- til to-personshusholdninger. I praksis er det vanskelig å skaffe egnede boliger for veldig barnerikefamilier, dem er det ikke så mange av, men situasjonen er veldig kritisk for dem det gjelder. Det bygges noen femromsleiligheter i nye prosjekter, men hvis behovet er 6-7- rom så er det i praksis vanskelig å få tak i noen som det mulig å forsvare med leiepris, at arealet ikke blir for stort, og som samtidig inneholder nok soverom*». Sett i sammenheng med Husbankens mål om at også vanskeligstilte skal bo i gode og egnede boliger viser våre funn at det blir vanskelig å nå dette målet når kommunenes boligmasse ikke samsvarer med målgruppens behov.

4.4.3 Målgruppens behov

Hvilke målgrupper er det som kommunene bosetter og hvilke behov har gruppene? Svarene fra spørreundersøkelsen viser at når det gjelder uløste utfordringer scorer flyktninger og gruppen med kombinerte utfordringer knyttet til rus og psykisk helse høyest, men gjennomgående scores det høyt for alle grupper, jf. Figur 4-11. 56 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad har uløste utfordringer knyttet til flyktninger og 34 prosent for kombinasjonen rus og psykisk helse.

Flyktninger skiller seg ut som den gruppen som prioriteres høyest (3,8), mens ungdom skiller seg ut i motsatt ende (2,5), jf. Figur 4-12. Hele 88 prosent svarer at de prioriterer flyktninger i stor grad. Tilsvarende tall for økonomisk vanskeligstilte par med barn og enslige forsørgere er henholdsvis 57 og 40

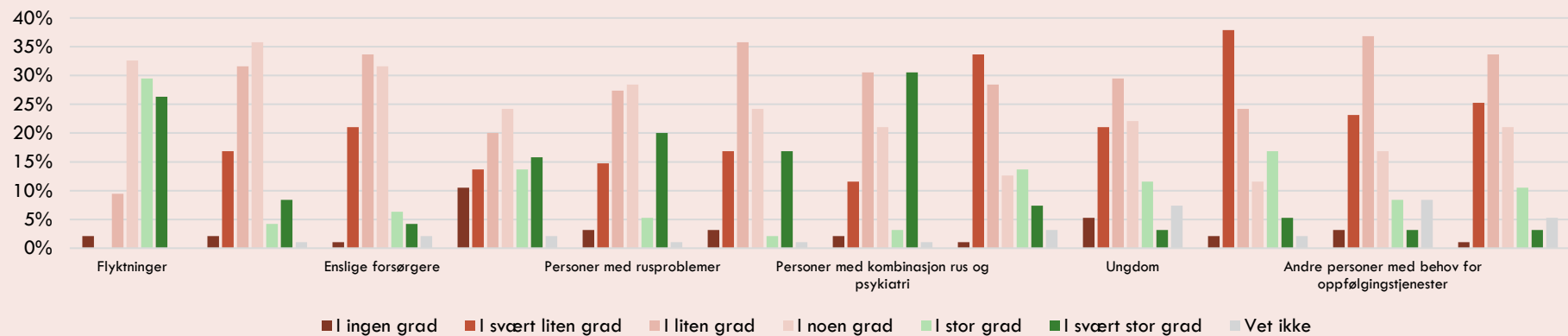
prosent. Også for eldre og/eller trygdede er det en høy andel som svarer i stor grad, med 39 prosent. 39 prosent svarer i noen grad. 79 prosent svarer at ungdom enten ikke prioriteres eller prioriteres i liten eller noen grad. En høy andel svarer her også vet ikke (9 prosent).

Boligbehov handler også om egenskaper og kvaliteter ved boligene som skal passe for målgruppene. Hvilke boligkvaliteter legges det vekt på i intervjuene? I tråd med spørreundersøkelsen er det flere kommuner som nevner eldre som en gruppe som vil ha behov for kommunale leieboliger; en gruppe som i stor grad vil ha behov for tilrettelagte boliger. Generelt fortelles det i intervjuene om for få boliger med universell utforming og heistilgang i den kommunale boligmassen, noe som særlig gjelder de største kommunene. Dette rammer først og fremst eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Det savnes også flere omsorgsboliger for disse gruppene, det vil si boliger som er tilknyttet tjenester.

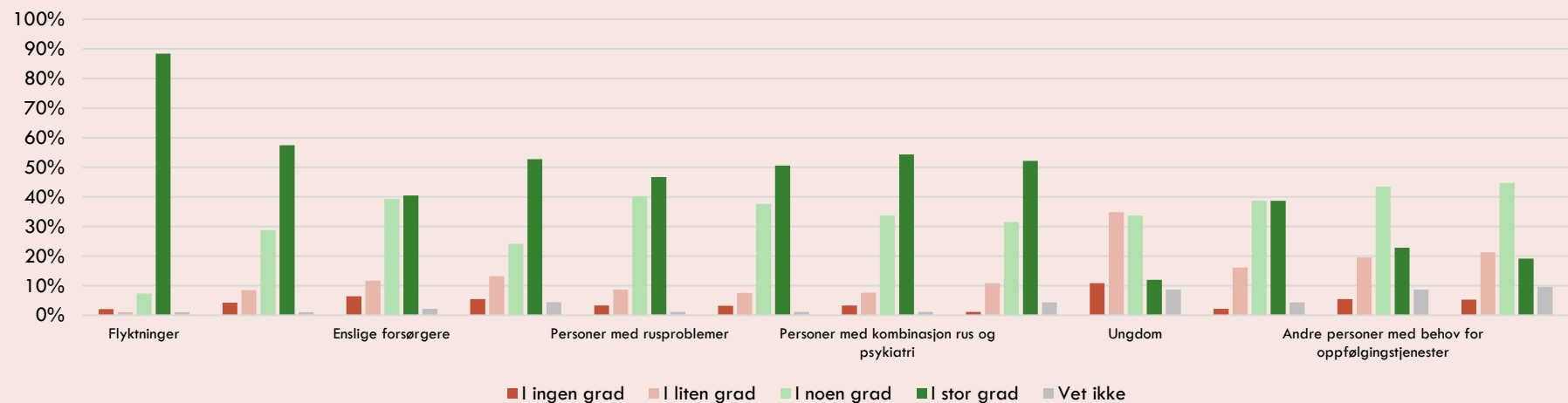
Det er imidlertid også noe ulikt hvilke grupper som vektlegges i de forskjellige casekommunene. I intervjuene bekreftes det at kommunene har særlig søkelys på ROP-gruppen. I tillegg jobber kommunene med å bosette flyktninger – fra 2022 dreier det seg først og fremst om flyktninger fra Ukraina. Personer med utviklingshemming trekkes også fram av flere kommuner. Dette er grupper som kommunene understreker at har størst behov nå, og at behovet for boliger til disse gruppene vil øke fremover.

I intervjuene fortelles det i tillegg om en «ny» gruppe som faller utenfor både det kommunale og kommersielle boligmarkedet og der kommunene ser at utfordringene vil øke på sikt. Følgende eksempel belyser dette: «*I takt med at det blir mer utfordrende for folk å kjøpe egen bolig, ser man imidlertid at det vokser frem et sjikt mellom den kommersielle, åpne boligsektoren og det behovsprøvde kommunale botilbudet. Dette sjiktet består av innbyggere som ikke får ordinært boliglån i banken, men som heller ikke regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet*».

Figur 4-11: I hvilken grad kommunen har uløste utfordringer for ulike grupper (N = 95)



Figur 4-12: I hvilken grad ulike grupper er prioritert i kommunens boligsosiale arbeid (N = 84-94)



I det følgende gis en nærmere beskrivelse av målgruppene og deres behov, på bakgrunn av funn fra intervjuene:

ROP-gruppen

ROP-gruppen er fremhevet som en viktig gruppe i alle intervjuene. Selv om ROP-gruppen er definert som en gruppe med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse, ser vi at informantene bruker denne betegnelsen om en stor, sammensatt gruppe med behov for ulik grad av oppfølging. Ifølge informantene omfatter ROP-gruppen alt fra barnesoldater fra krigsherjede områder med traumer, via gamle alkoholikere, til narkomane og personer med alvorlige rus- og psykiske lidelser, ofte i en kombinasjon.

Selv om flere innen denne gruppen kan bo i ordinære boliger, er det også behov for forsterkede boliger. Flere har ifølge informantene større risiko for å bli bostedsløse, og blir ofte boende over lengre tid i midlertidige boliger, selv om boligbehovet er av varig karakter. Dette skyldes hovedsakelig at kommunen mangler egnede boliger. Mange av disse personene blir ofte gjengangere i boligkøen, og må søke på nytt etter utkastelser, institusjonsopphold eller av andre årsaker. Ifølge informantene er forebygging essensielt for å motvirke tilbakevendende boligproblem. Generelt har mange av de som tildeles midlertidig bolig i dag, behov for varig bolig.

De senere årene er denne gruppen gitt økt oppmerksomhet blant annet gjennom ulike reformer og Opptappingsplanen for rusfelt, og kommunene har dermed bedre oversikt over behovene. Vi finner flere eksempler i intervjuene der kommunene bygger eller tilrettelegger boliger for denne målgruppen. Kommunene sørger for at slike boligprosjekter ikke ligger for nær hverandre fordi beboerne kan ha negativ innvirkning på nabolaget, men de plasseres i nærheten av servicefunksjoner. Boligene krever også en ekstra solid standard, såkalt forsterkede eller hardbruks-boliger. Slike boliger er kostbare å sette i stand.

Personer med utviklingshemming

I flere av våre casekommuner har personer med utviklingshemming vært prioritert de senere årene, noe som blant annet gjenspeiles i strategiske boligplaner. Denne gruppen har i stor grad blitt boende hjemme hos foreldre / pårørende til langt inn i 20-årene, og fordi de har hatt et boligtilbud har de heller ikke blitt prioritert på lik linje med andre med boligbehov. Dermed har det blitt et stort etterslep. I en nylig gjennomført kartlegging av utviklingshemmedes bosituasjon anslår Tøssebro m.fl. (2021) at rundt 20 prosent av voksne personer med utviklingshemming (over 18 år) bor hos familien, og det anslås en underdekning på nasjonalt nivå på rundt 2000

boenheter, og synes betydelig større i store kommuner (Tøssebro m.fl. 2021, s. vii).

En av kommunene utdypet at det økende behovet blant annet kan skyldes økende gjennomsnittsalder på målgruppen de siste ti-årene.

Funnene fra våre casekommuner kan tyde på kommunene også etter hvert satser på eierboliger til denne gruppen, i tillegg til kommunens egne boliger. De senere årene har det blitt større fokus på eierboliger til personer med utviklingshemming, som ved hjelp av tilskudd og lån kan kjøpe egen bolig. Tøssebro m.fl. (2021) antyder at kun en andel på 20-25 prosent eier egen bolig, og at andelen er klart lavere enn det etterspørselen tilsier (Tøssebro m.fl. 2021, s. v). I løpet av de siste årene har flere kommuner derfor inngått samarbeid med private aktører (gjørne pårørende) om å bygge boliger som denne målgruppen kan eie selv. Som oftest dreier det seg om en form for bofelleskap eller samlokaliserte boliger med egne leiligheter tilknyttet en tjenestebase (Ruud og Astrup 2018). Både kommunene og målgruppen ønsker denne typer boliger; kommunen ser økonomiske fordeler ved å samle flere brukere for å yte tjenester og målgruppen ser fordeler med økonomisk trygghet og sosialt naboskap med personer i samme situasjon (ibid).

Det er imidlertid ikke entydig at samlokaliserte boliger eller andre former for bofelleskap er de beste løsningene fordi slike boformer kan bli for store og blir bygget uten tilknytning til andre boligområder. Dette går på tvers av målsetting om å innlemme denne målgruppen i ordinære bomiljøer. Undersøkelser viser blant annet en tendens til at bofelleskapene har blitt større enn ønskelig, noe som bryter med retningslinjene fra 1990-årene om at beboerantallet ikke skal være for stort for å unngå å ligne på institusjon (Tøssebro m.fl. 2021). Informanter i våre casekommuner mener imidlertid at beliggenhet i eksisterende bomiljøer og nærhet til kommunikasjon og servicefunksjoner er vel så viktig og veier opp mot et «(normert)» antall beboere i samme boligkompleks. Kommunene i vårt utvalg setter stedskvalitet høyt på agendaen, og mener antall beboere må vurderes skjønnsmessig.

Det er først og fremst økonomien i slike boligprosjekter som viser seg å være den største hindringen for å gjennomføre bygging av boliger til denne målgruppen. I flere intervjuer fra casekommunene fortelles det om planlagte boligprosjekter til personer med utviklingshemming som må skrinlegges på grunn av bortfallet av investeringstilskuddet. De utdypet at det blir ekstra frustrerende både for kommunen og for målgruppen fordi de ikke ser alternativer. Følgende eksempel illustrerer dette: I Bodø har kommunen blitt utfordret på argumentet om at et boligprosjekt ikke

lenger var økonomisk bærekraftig etter at tilskuddet forsvant, og dermed ble stoppet. I Avisa Nordland beskriver en pårørende hvordan regnestykket vil se ut med seks leiligheter spredd over hele kommunen, med seks beboere som har behov for daglig tilsyn og hjelp, og argumenterer med at prosjektet likevel burde realiseres som planlagt (etter en fem år lang prosess). (Kjære Bodø kommune – hva er bærekraftig økonomi? Avisa Nordland, 14.03.2023).

Eldre

Som en viktig gruppe har casekommunene de senere årene hatt søkelys på eldre. Felles for informantenes bekymring er at denne gruppen vil øke i omfang de nærmeste årene. Gruppen eldre omfatter både spreke eldre som holder seg friske og oppnår høy levealder og de som utvikler aldersrelaterte sykdommer med stort behov for helsehjelp, deriblant en voksende gruppe med demensutfordringer. Vi vet at mange bor i boliger som ikke er optimalt tilpasset situasjoner som eldre etter hvert kan komme i (se for eksempel Sørvoll m.fl. 2020).

Informantene understreker at det dermed er stort behov for boliger som egner seg til eldre. Behovet dreier seg for det første om sentrumsnære leiligheter. Mange eldre, særlig i små kommuner, bor usentralt i eldre eneboliger samtidig som behovet for lettere tilgang til servicetilbud, og helse- og omsorgstjenester øker. Denne problemstillingen diskuteres også i andre undersøkelser om kommuners arbeid med boliger til eldre. Et økende antall kommuner planlegger og tilrettelegger for mindre leiligheter i sentrumsområder tilpasset mindre hushold (Zeiner m.fl. 2022, Agenda Kaupang 2022). Andre undersøkelser viser også at flere eldre flytter fra eneboliger til sentrumsnære leiligheter (Sørvoll m.fl. 2020).

Flere kommuner i vårt utvalg erfarer at flere i denne målgruppen helst vil leie leilighet av kommunen. De vil ikke sette seg i gjeld ved å kjøpe ny leilighet, noe som for mange er en realitet fordi en ny leilighet i sentrum er dyrere enn den eneboligen. Leie av kommunen oppleves som en trygghet. I rapporten om eldres mobilitet på boligmarkedet går det fram at særlig eldre i spredtbygde strøk opplever prisdifferensen mellom gammel og ny bolig som en barriere for å flytte til en mer egnet bolig (Sørvoll m.fl. 2020). Disse funnene bekrefter det våre informanter formidler. Andre kommuner forteller at tre- eller femårs kontrakter oppleves av eldre som for kort og dermed utrygt, og at de eldre helst vil inn i borettslag.

For det andre ser kommunene et stort behov for omsorgsboliger, som alternativ til sykehjemsplasser. En informant sier det slik: «Det tar lang tid å få på plass boliger til eldre, og det er mange som trenger helsehjelp. Vi kan ikke lenger bygge sykehjem. Politikerne må finne nye løsninger og må tørre å sette

dette foran andre prioriteringer, som for eksempel kulturhus eller svømmehall».

Flyktninger

Samtlige kommuner vi har snakket med har tatt imot en relativt stor andel flyktninger over flere år, særlig knyttet til flyktingestrømmen fra Syria i 2016-2017 og fra Ukraina i 2022. I den første perioden økte antall bosatte flyktninger i kommunene fra 8000 i 2014 til drøyt 15000 i 2016 (Søholt m.fl. 2018:3). En stor del av flyktingene var enslige, ofte menn og mindreårige, mens det fra 2018-2019 i stor grad har vært barnefamilier. Disse forskjellene som flyktinggruppene representerer påvirker boligbehovet i kommunene. Mens den første flyktinggruppen i stor grad kunne bosettes i mindre boliger, gjerne i bofellesskap, sokkelleiligheter og hybler (ibid.) ble det i økende grad behov for større boliger som egner seg til barnefamilier.

I 2023 ventes omtrent en like stor andel flyktninger fra Ukraina som året før. Felles for kommunene er at de i fjor klarte å dekke behovet ved å «støvsuge» det private utleiemarkedet. Kommunene frykter at det nå (dette året) vil bli en utfordring å ta imot nye flyktninger fordi de ikke har boliger å tilby, verken fra det private markedet eller fra kommunenes egen boligmasse. Et annet dilemma er at flere i denne gruppen er barnefamilier og derfor har behov for store boliger med mange soverom, noe som er vanskelig å skaffe.

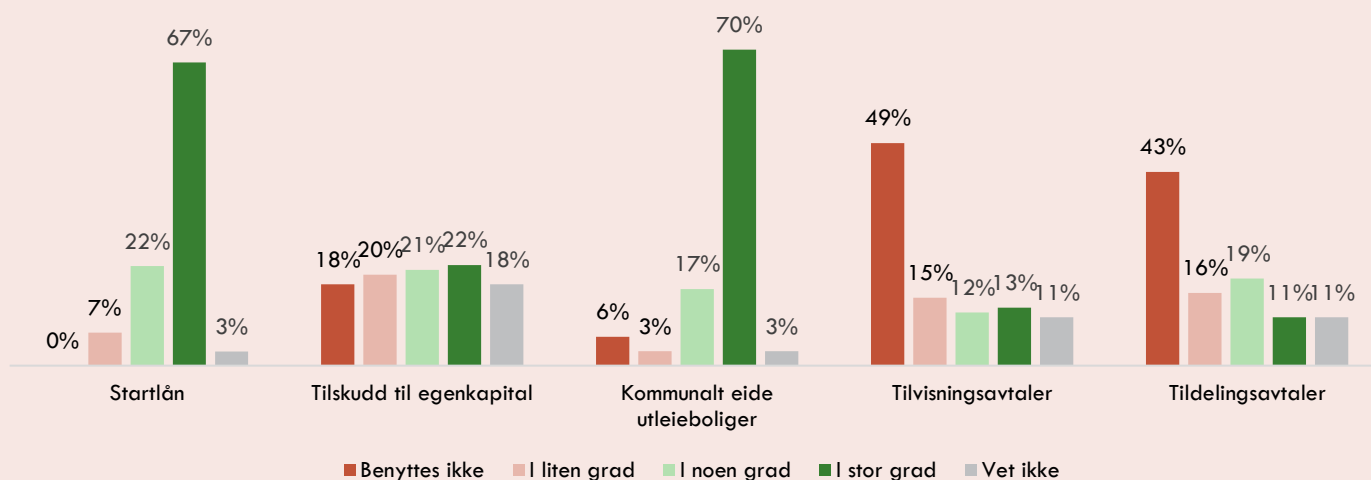
Et viktig mål er å få flyktninger inn i eie-markedet etter tre-fem år ved hjelp av Startlån. Det er forventet at flyktingene skal komme ut av kommunal bolig etter introduksjonskurset. Flere informanter forteller imidlertid at på grunn av koronæpidemien ble introduksjonskurset forsinket og dermed ble flere boende lenger enn beregnet fordi de ikke har fått jobb. Med forlengede leiekontrakter til denne gruppen forsinkes det kommunale utleietilbudet for andre.

Vi finner også eksempler på kommuner som er oppgitt over at de nå kun får muligheten til å bygge «billige» modulboliger for å kunne ta imot flyktninger, noe som ikke er bærekraftig ifølge en informant. «Det må legges mer vekt på kvalitet og beliggenhet også for disse boligene». Det savnes krav på kvalitet som fulgte med tilskudd og lån fra Husbanken. «Det er nå mye mer enn pengene fra Husbanken som er borte, det går også ut over kvaliteten på boligene».

Økonomisk vanskeligstilte

Enkelte kommuner er tydelige på at det ikke er nok å ha dårlig økonomi for å få en kommunal bolig, og som oftest er helseutfordringer en tilleggsdimensjon for å kvalifisere til bolig.

Figur 4-13: I hvilken grad ulike virkemidler benyttes (N = 93-95)



4.5 Virkemidler til økonomisk vanskeligstilte og andre målgrupper – bruk og erfaring

4.5.1 Bruk av ulike boligsosiale virkemidler

I dataene både fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene er det to virkemidler som skiller seg ut: Startlån og kommunalt eide utleieboliger.

Startlån

Spørreundersøkelsen viser at Startlån benyttes av alle og 67 prosent svarer at de benytter startlån i stor grad, jf Figur 4-13. Intervjumaterialet nyanserer praksisen ved bruk av Startlån. Flere kommuner påpeker at de som får Startlån ofte har flere og sammensatte utfordringer som gjør at de ikke får lån i vanlig bank. Typisk mottaker er de som har lav uføretrygd, og barnefamilier som har behov en stabil situasjon for å trygge barnas oppvekst i sitt kjente nærmiljø. Ofte er det en kombinasjon. Tildeling og forvaltning av Startlån ble i flere kommuner flyttet fra NAV til tildelingskontoret og til teamet som jobber med de boligsosiale utfordringene, i forbindelse med reorganisering av kommunens boligsosiale arbeid. De kommunene dette gjelder opplever at Startlånsordningen fungerer bedre. Spørsmålet er i hvilken grad dette potensialet vil utnyttes bedre etter bortfallet av tilskuddet. I spørreundersøkelsen er det etterspurt hva som har vært årsaken til at ulike ordninger ikke benyttes.

Tilskudd til egenkapital

Tilskudd tilbys ikke av 18 kommuner. Én av disse kommunene gir etableringstilskudd, mens det for øvrige kommuner oppgis at manglende bruk skyldes liten målgruppe (28 prosent), at kommunen prioriterer andre virkemidler (39 prosent) og at kommunen har

for liten kunnskap om virkemiddelet (11 prosent), jf. Figur 1-14.

Kommunalt eide utleieboliger

70 prosent benytter kommunalt eide utleieboliger i stor grad og 6 prosent svarer at de ikke benytter slike. Basert på oppfølgingsspørsmål synes det imidlertid som at det kun er to kommuner som reelt sett ikke tilbyr slike boliger ettersom øvrige enten har en stiftelse som tilbyr eller at kommunen tilbyr uten at det var kjøpt nye i 2022. Kommunalt disponerte utleieboliger som boligsosialt virkemiddel for vanskeligstilte i kommunen vurderes som svært viktig (5/5) av 75 prosent av kommunene, mens 16 prosent gir 4/5.

Tilvisnings- og tildelingsavtaler

Slike avtaler benyttes i halvparten/under halvparten av kommunene. 12 prosent bruker tilvisningsavtaler i noen grad og 13 prosent i stor grad. Tilsvarende tall for tildelingsavtaler er 19 og 11 prosent. Manglende benyttelse av tilvisningsavtaler skyldes i 37 prosent av tilfellene liten eller ingen interesse blant utbyggere, jf. Figur 4-15. 17 prosent skyldes for lite kunnskap om ordningen. De kommunene som bruker tilvisningsavtaler, forteller at både kommunen og utbyggere er veldig fornøyd med ordningen. Det gir en forutsigbarhet for utbyggere. Enkelte har da ikke brukt tilskuddet ved bruk av tilvisningsavtaler. Tilsvarende tall for tildelingsavtaler er henholdsvis 28 og 13 prosent. 33 prosent opplyser at de prioriterer andre virkemidler enn tildelingsavtaler, jf. Figur 1-15.

På spørsmål om i hvilken grad kommunen har benyttet tilskuddet til kommunale utleieboliger i samarbeid med private utbyggere, er det kun 10 av 86 kommuner som svarer at dette er benyttet i stor (7) eller svært stor (3) grad. 19 kommuner svarer i noen grad. 34 av 56 kommuner svarer at avvikling av tilskuddet vil føre til redusert prosjektsamarbeid mellom kommune og

utbyggere i stor (19) eller svært stor grad (15). 12 kommuner svarer i noen grad.

I intervjuene utdypes erfaringene med bruk av tilvisningsavtaler. For de kommunene som ikke bruker dette virkemiddelet argumenteres det med økonomiske årsaker, blant annet at kommunen ikke kan konkurrere på pris. Kommunene opplever også at utbyggere ikke ønsker denne typen avtaler fordi de satser på salg og ikke utleie. Enkelte kommuner har ønske om å inngå slike avtaler og er i startfasen med dette. De vet at utbyggere tjener bedre på salg, men ser også at en avtale med kommunen også gir forutsigbarhet for utbyggere.

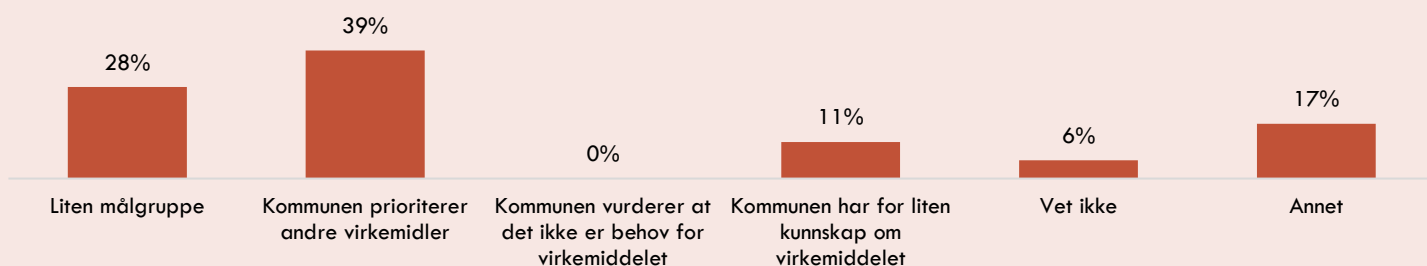
17 kommuner har svart at tilskudd til egenkapital ikke ble benyttet i 2022. Årsakene fordeler seg på «Liten målgruppe» 28 prosent, «Kommunen prioriterer andre virkemidler» 39 prosent, mens 11 prosent har for liten kunnskap om virkemiddelet. En av kommunene opplyser: «Etter at tilskuddet ble en del av

rammetilskuddet er beløpet vi får i ramma så lite at det ikke har noen effekt. Kommunen må prioritere lovpålagte oppgaver, og har ikke rom for å avsette "egne midler" til dette.»

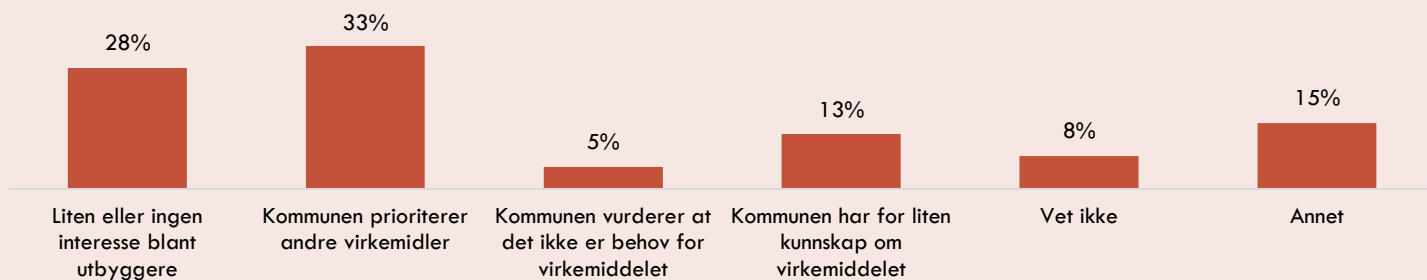
Intervjuene viser at det er mange som ønsker å kjøpe en billig kommunal bolig som alternativ til bolig i det ordinære boligmarkedet, men når prisen kommer på bordet er det få som er aktuelle. Det kan være at de opplever leiligheten for dyr selv med startlån, og / eller at boligen er urealistisk stor. Ofte praktiseres forhåndsavklaring på om finansiering er på plass.

Kommunene ser også utleieboliger i sammenheng med bemanning. Følgende eksempel belyser dette: «Bemanningsfaktoren er viktig og må tas stilling til. Det at folk må kunne jobbe i fulle stillinger. Vi kan ikke ha små bofellesskap histen og pisten, de må kunne rigge så folk har fulle stillinger og utnytte bemanningen. Det betyr at de må kunne etablere bofellesskap mer sentralt, med flere beboere».

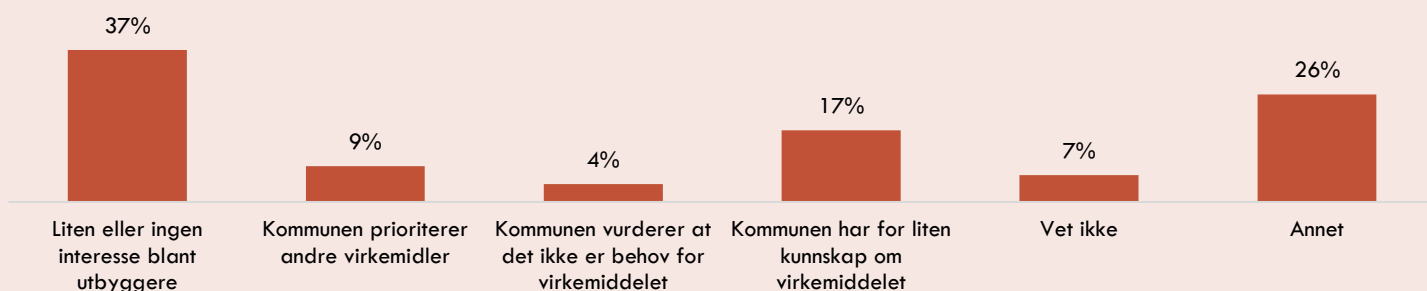
Figur 4-14: Årsaken til at tilskudd til egenkapital ikke ble benyttet i 2022 (N = 18)



Figur 4-15: Årsaken til at kommunen ikke benyttet tildelingsavtaler i 2022 (N = 40)



Figur 4-16: Årsaken til at kommunen ikke benyttet tilvisningsavtaler i 2022 (N = 46)



Leie-til-eie

Leie-til-eie modellen anvendes av flere casekommuner. Et dilemma som trekkes fram er at det ofte er kommunens beste boliger som blir solgt, og at kommunene da «sliter med å fylle på med nye gode boliger». Andre kommuner som praktiseres leie-til-eie understreker at de ikke selger fra egen boligmasse nettopp fordi kommunen ikke ønske å «miste» boliger fra egen portefølje.

Andre behov

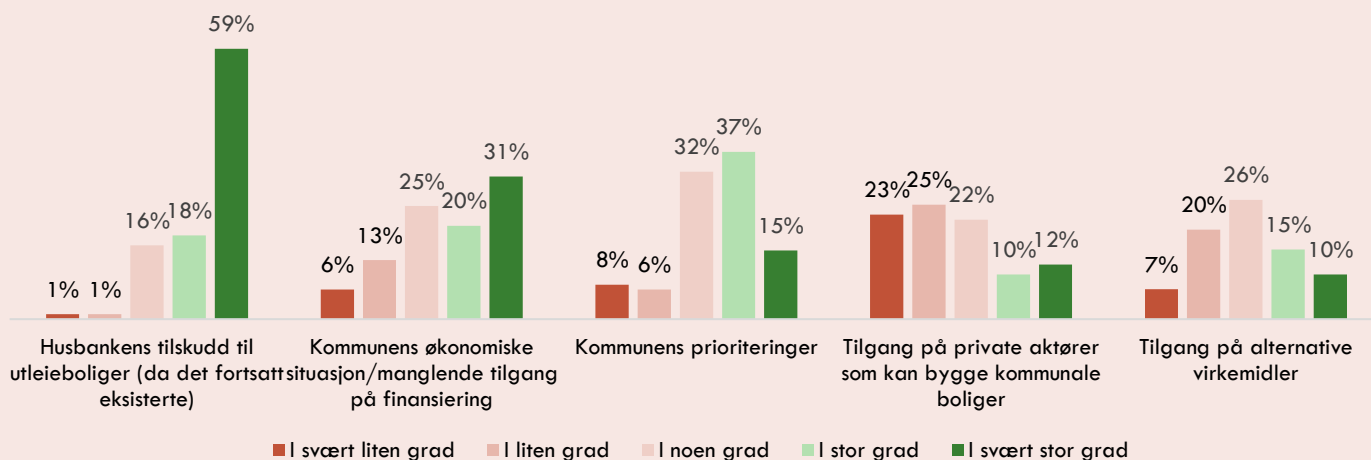
Vår kartlegging viser at det er større behov for oppfølging av beboere, enten det dreier seg om tilsyn eller omsorgsoppgaver. Dette kan blant annet ses i sammenheng med nedbyggingen av institusjonsplasser både i psykiatrien og i eldreomsorgen. Personer som tidligere tilhørte psykiatriske institusjoner, skal integreres i vanlige bomiljøer. I eldreomsorgen er det nå søkelys på at eldre skal kunne bo hjemme i egen bolig så lenge som mulig og med hjemmebaserte tjenester, og det skal bygges færre sykehjem. Slik vi tolker kommunenes praksis med utgangspunkt i våre funn er det særlig disse to målgruppene som

kommunenes innsats bør rettes mot også i det videre arbeidet med kommunalt disponerte utleieboliger.

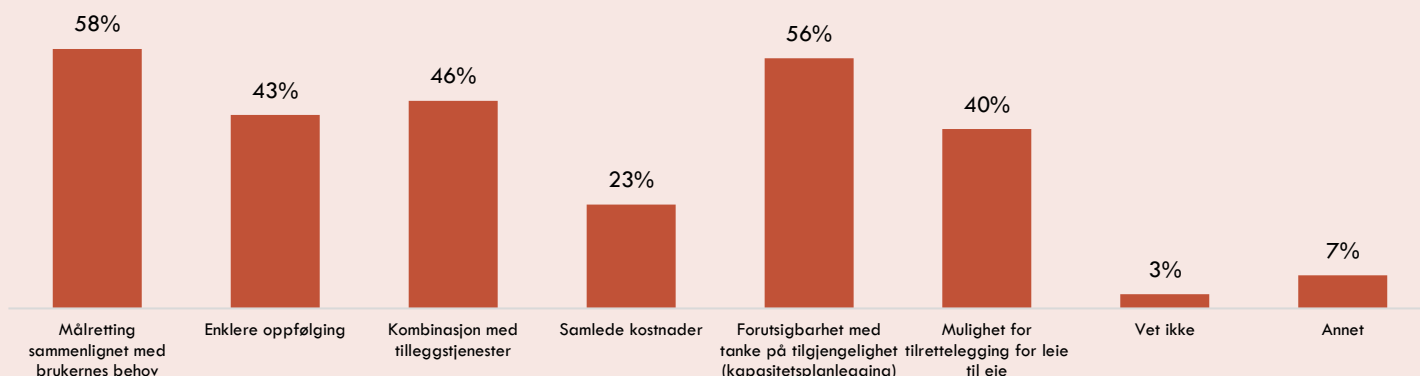
Betydningen av kommunale utleieboliger som virkemiddel

De viktigste fordelene med kommunalt disponerte utleieboliger sammenlignet med andre boligsosiale virkemidler er opplyst å være målretting sammenlignet med brukernes behov (58 prosent), forutsigbarhet med tanke på kapasitetsplanlegging/tilgjengelighet (56 prosent), kombinasjon med tilleggstenester (46 prosent), enklere oppfølging (43 prosent) og mulighet for tilrettelegging for leie til eie (40 prosent), jf. Figur 4-18. 23 prosent svarer samlede kostnader, mens 7 prosent svarer annet. Fordeler som er kommentert under annet er at samarbeidspartnere/andre utbyggere kan sørge for oppføring og at kommunen ser at kommunalt disponerte utleieboliger er nødvendige for å bosette de som er mest vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg nevnes muligheten for å sikre geografisk spredning,

Figur 4-17: I hvilken grad ulike forhold har hatt betydning for kommunens investeringer i kommunale utleieboliger (N = 92)



Figur 4-18: De viktigste fordelene med kommunalt disponerte utleieboliger sammenlignet med andre boligsosiale virkemidler (N = 95)



profesjonell og trygg forvaltning, samt brannforebygging mm.

Intervjuene gir indikasjoner på at det etter hvert blir et skarpere skille i målgruppene for utleieboliger ved at det særlig er de som har *behov for oppfølging* som har behov for kommunale utleieboliger, mens andre grupper leier i det private markedet.

4.5.2 Søknad om tilskudd til kommunale utleieboliger fra Husbanken

I evalueringen har vi vært ute etter kommunenes erfaringer med å søke om tilskudd til kommunale utleieboliger fra Husbanken de siste årene. 61 prosent av respondentene har søkt om og 57 prosent har mottatt tilskudd fra Husbanken siste fire år. 42 prosent har svart at faktiske avslag eller forventning om avslag på søknader om tilskudd har hatt betydning for tilbudet av utleieboliger i kommunen i stor eller svært stor grad, jf. Figur 4-21.

4.5.3 Betydningen av bortfall av ordningen for kommunene

75 prosent av kommunene svarer at kommunalt disponerte utleieboliger er svært viktige som boligsosialt virkemiddel for vanskeligstilte i kommunen (5/5). 16 prosent gir 4/5, mens 7 prosent gir 3/5. Kun én av 95 kommuner svarer 1/5 og ingen svarer 0.

På spørsmålet om hvilken betydning ulike forhold har hatt for kommunens investeringer i kommunale boliger, er Husbankens tilskudd til utleieboliger det som har hatt størst betydning (59 prosent svarer i svært stor grad og 18 prosent i stor grad), jf. Figur 4-17. Deretter følger kommunens økonomiske situasjon/manglende tilgang på finansiering (31 og 20 prosent), kommunens prioriteringer (15 og 37 prosent), tilgang på alternative virkemidler (10 og 15 prosent) og tilgang på private aktører som kan bygge kommunale boliger (12 og 10 prosent).

84 prosent forventer at bortfall av ordningen har en konsekvens for tilbudet av boliger i svært stor (30 prosent), stor (26 prosent) eller i noen grad (28 prosent) på kort sikt, jf. Figur 4-19. På lengre sikt svarer 93 prosent det samme fordelt på henholdsvis 36, 41 og 16 prosent. Svarfordelingen synes å være relativt lik på tvers av sentralitetsklasse og befolkningstall, jf. Tabell 4-5. Kommuner i befolkningsintervallet skiller seg noe ut med en lavere score og dermed mindre forventede konsekvenser av bortfallet. Vi ser også at gjennomsnittsscoren for kommuner med mellom 20 og 60 tusen innbyggere, samt kommuner i sentralitetsklasse 2, omtrent er den samme på kort og lengre sikt, mens det for øvrige grupper er en klart høyere gjennomsnittsscore på lengre sikt. Dette kan tyde på at konsekvensene av bortfallet oppstår raskere i disse kommunegruppene enn i øvrige grupper.

Tabell 4-5: I hvilken grad bortfall av tilskuddet vil ha konsekvenser for tilbudet av boliger avhengig av kommunens sentralitet og befolkningstall

Sentralitet	Gjennomsnittsscore	
	Kort sikt	Lengre sikt
<i>Hele utvalget (N=87)</i>	3,5	4,0
1 (N = 3)	3,7	4,3
2 (N = 9)	4,1	4,2
3 (N = 21)	3,3	3,7
4 (N = 16)	3,4	4,0
5 (N = 18)	3,5	3,9
6 (N = 19)	3,4	4,1

Befolkningsintervall	Gjennomsnittsscore	
	Kort sikt	Lengre sikt
<i>Hele utvalget (N=87)</i>	3,5	4,0
<5000 (N = 25)	3,4	4,1
5 000-9 999 (N = 22)	3,4	3,8
10 000-19 999 (N = 10)	2,8	3,3
20 000-59 999 (N = 23)	4,0	4,1
>59 999 (N = 6)	3,7	4,3

(0 = i ingen grad, 5 = i svært stor grad)

Konsekvensene er opplyst å være færre kommunale utleieboliger (83 prosent), avhengig av prioriteringer i kommunen (48 prosent), økte leiepriser for kommunale utleieboliger (38 prosent), økt bruk av startlån (23 prosent), økt bruk av tilvisningsavtaler (16 prosent) og økt bruk av tilskudd til egenkapital (10 prosent), jf. Figur 4-20.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at investerings-tilskudd og tilvisningsavtaler er de ordningene som kommunene har størst tro på kan kompensere for bortfall av tilskuddet til utleieboliger, jf. Figur 4-22. Samtidig er det, som vist i 4.5.1 over, mange kommuner som opplyser at manglende bruk av tilvisningsavtaler i dag skyldes liten interesse blant utbyggere. I hvilken grad tilvisningsavtaler faktisk er egnet for å kompensere for bortfall av ordningen i de kommunene som i dag ikke benytter seg av slike ordninger, vil derfor være usikkert.

Intervjuene utdyper funnene i spørreundersøkelsen: Bortfall av tilskuddet fører til at kommunene får mindre økonomiske ressurser til å kjøpe boliger fordi

gjeldstaket blir høyere, og dermed færre boliger i sin portefølje. «Kommunene får mer ansvar, men mindre spillerom», sies det. Kommunene ser også at dette rammer nye grupper; de som skyves ut av det private utleiemarkedet på grunn av høye priser og med behov for kommunale utleieboliger. Fravær av tilskuddet vil også bidra til å stoppe eie-til-leie-modellen som særlig brukes til barnefamilier.

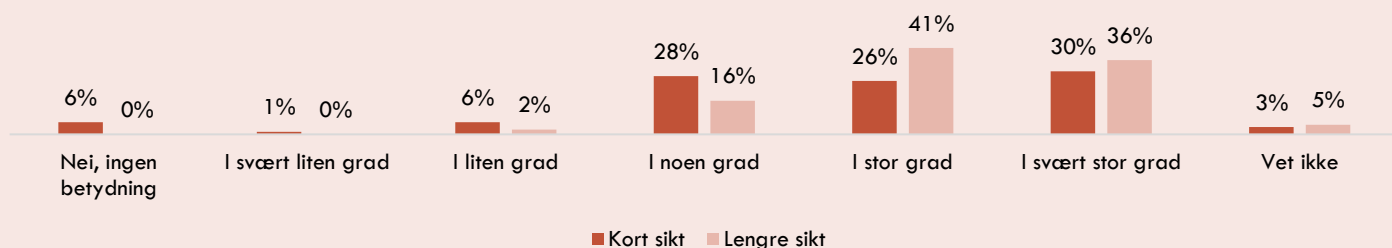
En informant fra en stor kommune formidler at «Jeg er overrasket over at virkemiddelet tas bort. Det rammer oss ganske hardt og det betyr at vi må ta fra andre sektorer». I tillegg fremhever kommunene at tilskuddet har gitt mulighet til å opprettholde en kvalitet på de kommunalt disponerte boligene: Informantene trekker også fram at muligheten for å jobbe videre med å spre kommunale boliger som en del av den boligosiale strategien faller bort fordi kommunene ikke klarer å planlegge langsiktig uten tilskuddet.

Informantene peker også på særlige grupper som kan rammes av at tilskuddsordningen faller bort.

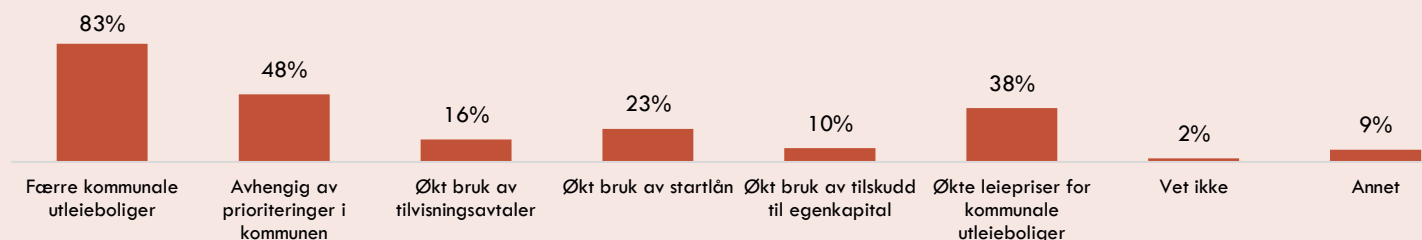
«[Tilskuddet] er veldig viktig for foreldrene med utviklingshemmede barn fordi foreldre har ikke råd til boliger for denne gruppen. Der er det stoppet opp». I de kommunale budsjettene har investeringer så langt vært planlagt med utgangspunktet i tilskuddet, og en annen kommune forteller at de nå for første gang har fått bostedsløse, i tillegg til et stort antall som trenger helsehjelp. «Rart at [tilskuddet] skal frafalle i en så vanskelig tid. Kommunene burde heller fått ekstrahjelp til å rigge seg. Ikke mindre».

Pågående eller innvilgede prosjekter ser også ut til å ha en usikker fremtid. «Kommuneøkonomien er ikke god, i tillegg til at byggekostnadene har gått opp. Veldig mange prosjekter kommer til å bli forsinket, og det går utover innbyggerne. De har ingen andre muligheter enn å vente. Eller da må politikerne sette andre prosjekter på vent. Men det er vanskelig fordi der er prosessene kommet for langt». En annen informant mener at «det er håpløst at vi skal være i intern kamp med andre investeringer i kommunen. Det er mer stas å bygge skoler og rådhus enn å bygge til vanskeligstilte».

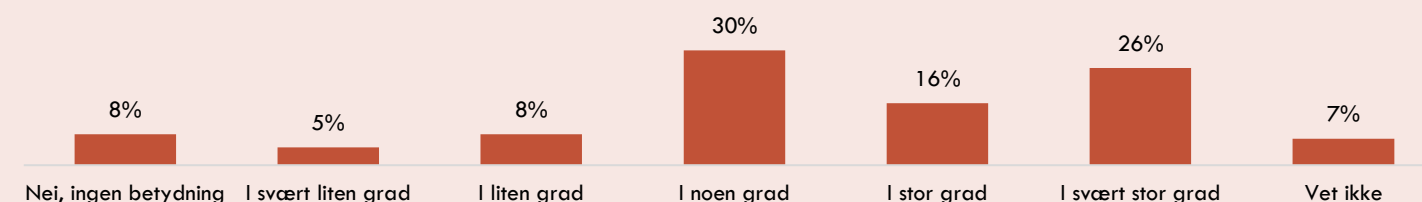
Figur 4-19: Om bortfall av ordningen vil ha konsekvens for tilbudet av utleieboliger på kort og lengre sikt (N = 86-87)



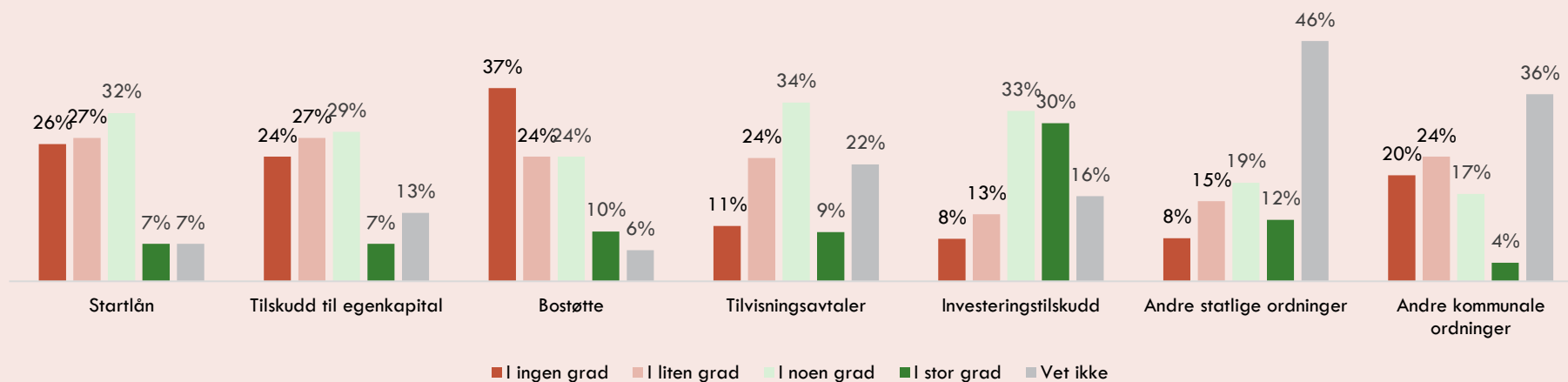
Figur 4-20: Konsekvenser av bortfall gav ordningen på kort og/eller lengre sikt (N = 82)



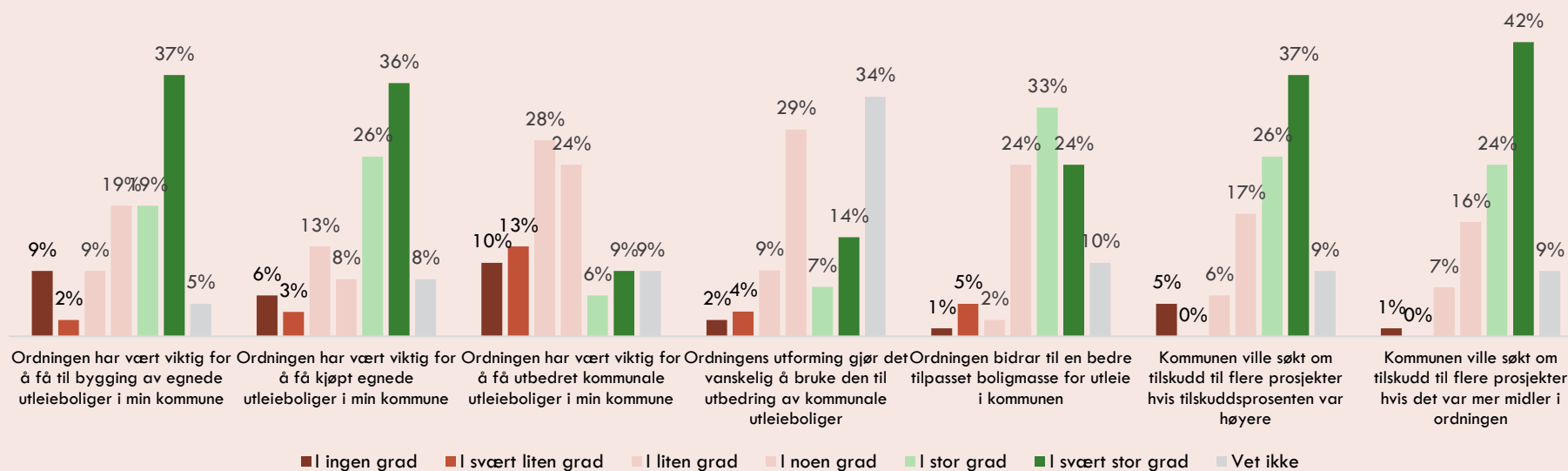
Figur 4-21: Hvorvidt faktiske avslag eller forventning om avslag har hatt betydning for tilbudet av utleieboliger i kommunen (N = 86)



Figur 4-22: I hvilken grad andre ordninger kan kompensere for bortfall av tilskudd til utleieboliger (N = 84-86)



Figur 4-23: I hvilken grad kommunen er enig i ulike påstander om tilskuddsordningen for utleieboliger (N = 86)



«Vi vet ikke hvor pengene skal hentes. Veldig frustrerte pårørende som har barn boene hjemme, og eldre som trenger helsehjelp har eksplodert nå.» Et alternativ som en av kommunene lanserer er at kommunen ser på muligheten for å bygge om en barnehage med mål om å bosette flyktninger.

Betydningen av ordningen er også belyst gjennom spørsmål om i hvilken grad respondenten er enig i ulike påstander, jf. Figur 4-23. Det fremgår her at ordningen har vært omtrent like viktig for å kjøpe, som å bygge egnede utleieboliger, men gjennomgående har ordningen vært viktig for å fremskaffe boliger. Det er 62 prosent som har svart i stor eller svært stor grad når det gjelder kjøp og tilsvarende 56 prosent når det gjelder bygging. For utbedring er det kun 15

prosent som svarer det samme, men det er også forventet ettersom tilskuddsordningen ikke omfattet dette etter forskriftsendringen i 2018. Det er samtidig 34 prosent som svarer «vet ikke» på påstanden om at ordningens utforming gjør det vanskelig å bruke den til utbedring av kommunale utleieboliger. Dette kan indikere at kunnskapen om hva som er omfattet av ordningen ikke er like godt kjent blant respondentene.

57 prosent svarer at ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie i kommunen i stor eller svært stor grad. Dersom tilskuddsprosenten var høyere, oppgir 63 prosent at de er enige i stor eller svært stor grad om at kommunen ville søkt om tilskudd til flere prosjekter. 64 prosent svarer det samme dersom det hadde vært mer midler i ordningen.

Hovedfunn om kommunenes praksis, strategier og organisering

Gjennomgangen av kommunenes praksis, strategier og organisering kan oppsummeres i følgende punktliste:

- Det boligsosiale arbeidet i kommunene gjennomføres med innslag av tettere samarbeid på tvers av tjenestene og i samarbeid med boligforvaltningen enn tidligere. Arbeidet knyttes også mer til arbeid med helse og omsorg enn før.
- Kommunene viser til et behov for tettere oppfølging av beboere nå enn tidligere fordi enkelte grupper har fått større omsorgsbehov.
- Den viktigste målgruppen med behov for kommunale boliger er ROP-gruppen (personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse), og personer med ulike utfordringer. I tillegg kommer en økende andel eldre med behov for tilrettelagte boliger. Den tredje målgruppen er flyktninger. Når det gjelder denne gruppen, har kommunene vært avhengige av å kunne skaffe boliger på det private markedet, som nå ser ut til å være «mettet».
- Kommunene praktiserer i liten grad salg av boliger fra egen portefølje. Dette begrunnes delvis med at de har behov for å opprettholde antall boliger, og delvis med at kommunene ønsker å sikre en viss spredning av «vanskeligstilte».
- Kommunenes arbeid for fremskaffelse og drift av kommunale utleieboliger dreier seg om følgende tre hovedstrategier: kjøp av boliger som er tilpasset målgruppens behov, samarbeid med private aktører og spredd bosetting av de mest sårbare gruppene (ROP-gruppen).
- Kommunene erfarer i stor grad at det er mer kostbart å rehabilitere boligene etter dagens behov enn å kjøpe nye, og ønsker derfor nye boliger. Dette resultatet kan imidlertid i noen grad være påvirket av at tilskuddsordningen ikke har omfattet rehabilitering.
- De fleste kommunene opererer med gjengs leie, resten med markedsleie. Enkelte subsidierer husleien.
- Relativt få kommuner benytter tilvisningsavtaler, som begrunnes med manglende interesse blant utbyggere og/eller manglende kunnskap i kommunene om denne muligheten.
- Funnene viser at det er liten grad av samsvar mellom den kommunale boligmassen og boligbehovet. Behovet for små leiligheter er økende, noe som særlig gjelder små kommuner der boligmassen i stor grad består av eneboliger. Samtidig erfarer kommunene at det er mangel på store boliger som kan bosette barnerike familier. Det er også svakere tilgang på boliger på det private boligmarkedet nå enn de senere årene, noe som først og fremst skyldes bosetting av flyktninger.
- Bortfallet av tilskuddet til kommunale utleieboliger vil i stor grad påvirke boligplanleggingen med mindre langsiktighet og forutsigbarhet, og vil bidra til færre boliger i kommunens boligportefølje.

5. Bruk og mottak av tilskuddet

Statistikk om bruk av tilskuddet viser at det har vært en viktig finansieringskilde i kommunens arbeid med å fremskaffe boliger. Tilskuddet har trolig bidratt i rundt halvparten av alle kommunalt anskaffede utleieboliger i perioden 2015–2022, og med rundt 6,6 milliarder kroner. Det er stor geografisk variasjon i bruken av tilskuddet. Det tyder på variasjon i utfordringene kommune har med å skaffe boliger – størst i de mest og minst sentrale kommunene. Det er klare indikasjoner på at tilskuddet har vært viktig i bosettingen av flyktninger.

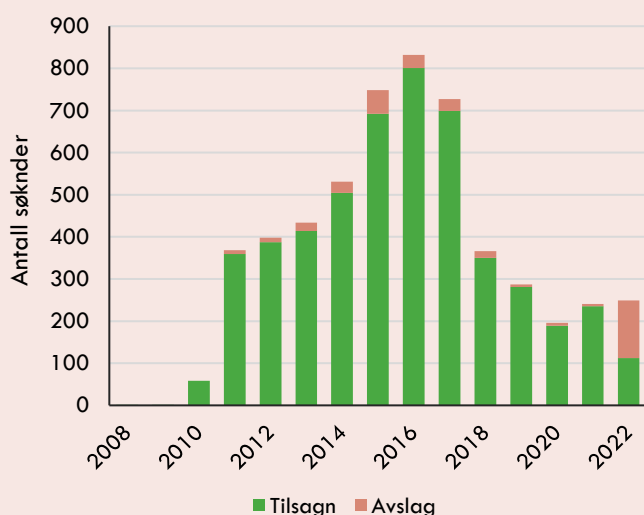
Over perioden 2008 til 2022 ble sendt inn 5 437 søknader om tilskudd til utleieboliger. Frem til 2016 var det en kraftig vekst i bruken av tilskuddet (Figur 5-1). Fra 1 søknad i 2008, 58 i 2010, bykset søknadstallene til nesten 400 i 2011. Veksten i antall søknader steg frem til toppåret 2016, for deretter å falle noe i 2017. I 2018 falt antall søknader kraftig og lå på et nivå sammenlignbart med 2011. Antall

søknader falt videre mot 2020, men en liten vekst i 2021 og 2022.

Avslagsandelen har vært relativt lav over hele perioden. Fra 2008 til 2021 har over 95 prosent av alle søknader fått tilsagn, og på årnivå har den ligget mellom 93 og 98 prosent. Andelen var dog betydelig lavere i 2022, trolig som følge av uventet lav bevilging i statsbudsjettet. Da ble det kun gitt tilsagn til 45 prosent av søknadene.

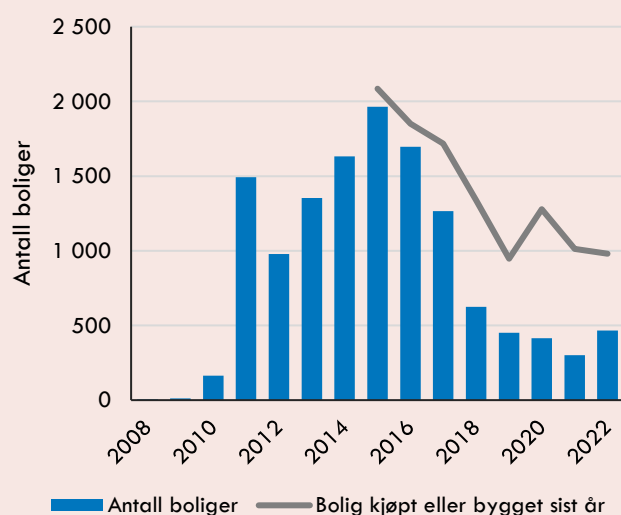
Bak søknadene ligger det 12 821 boliger, hvorav tilskudd ble innvilget til 11 610. Utviklingen i antall boliger det er søkt om tilskudd til har fulgt antall søknader tett (Figur 5-2). Veksten som syntes i antall søknader i perioden 2010 til 2015, var raskere i starten for antall boliger det ble søkt tilskudd til. Tilsvarende var det større fall i antall omsøkte boliger etter toppen i 2016. Dette skyldes at det siden 2010 har vært en jevn nedadgående trend i antall boliger per søknad. Hvor det i 2010 ble søkt om i gjennomsnitt 2,8 boliger i hver søknad, er dette redusert til cirka 1,9 boliger i 2022. I 2010 hadde 41 prosent av søknadene 2 eller flere boliger, i 2022 var det kun 13 prosent. Nedgangen har vært jevn over perioden.

Figur 5-1 Antall søknader om tilskudd, fordelt på vedtak



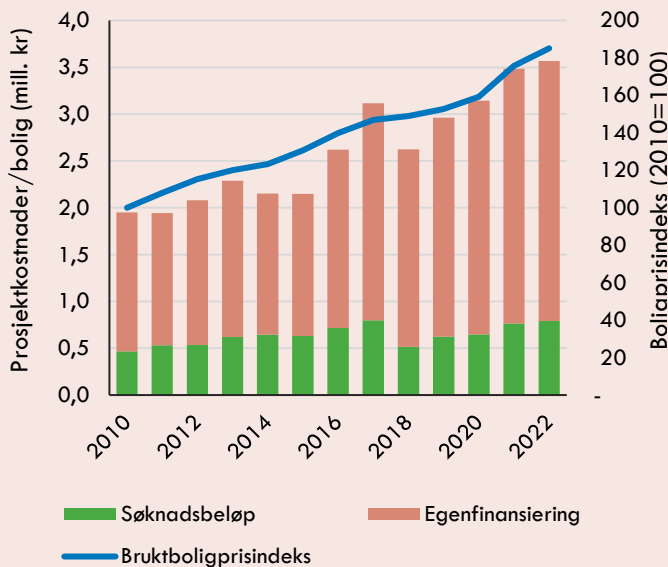
Note: Figuren viser antall søknader som det er som om tilskudd til over perioden 2008–2022, målt som andel av hver kommunes befolkning i 2022. Navngitte kommuner har søkt om mer enn 1,5 boliger per 100 innbygger. Kilde: Husbanken. SSB Tabell 07459 Illustrasjon av Oslo Economics.

Figur 5-2 Antall omsøkte boliger og anskaffelse av boliger



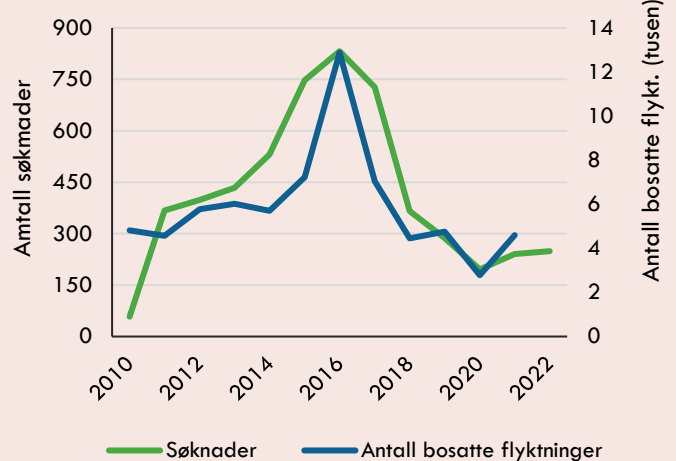
Note: Figuren viser antall boliger det er søkt om tilskudd til (stolper) og antall boliger kommunene har anskaffet (linje). Kilde: Husbanken. SSB KOSTRA tabell 12008. Illustrasjon av Oslo Economics.

Figur 5-3 Utvikling i søknadsbeløp, egenfinansiering og bruktboligpriser



Note: Figuren viser gjennomsnittlig prosjektkostnad i søknadene (venstre akse), og fordelingen på søkers egenfinansiering og søknadsbeløpet. Høyre akse viser utviklingen i bruktboligpriser, satt lik 100 i 2010. Kilde: Husbanken. SSB tabell 07230. Illustrasjon av Oslo Economics.

Figur 5-4 Antall søknader om tilskudd (venstre akse) og bosetting av flyktninger (høyre akse)



Note: Grønn linje (venstre akse) viser antall søknader om tilskudd. Blå linje (høyre linje) viser antall bosatte flyktninger. Bosetting er identifisert ved antall med flyktningstatus som hvert år får sin første registrerte bostedskommune i Microdata. Kilde: Husbanken og Microdata.no. Illustrasjon av Oslo Economics.

Et begrenset utvalg kommuner, som passer inn i dette mønsteret, ble i intervjuer spurt om dette. Ingen kunne gi noen forklaring på årsaken til denne utviklingen eller om det var bevisst. Det ble derimot pekt på at søknadsprosessen til tilskudd er enkel med lav ressursbruk per initierte søknad. Kommunen som ble spurt om dette, sa at de sender inn en søknad raskt etter at en aktuell mulighet byr seg.

I KOSTRA har kommunene rapportert om en samlet anskaffelse av 11 209 kommunalt eide boliger over perioden 2015–2022.¹⁶ Over den samme perioden har det blitt utbetalt tilskudd for 6 903 boliger, hvorav 5 490 har en kommune som søker. Tilskuddet har derfor inngått i finansieringen av både et betydelig antall og andel av anskaffede boliger.

Kommunene står som søker på 83 prosent av søknadene. Deretter følger ansvarlig selskap (AS, mv.) med 7 prosent av søknadene, og stiftelser med 5 prosent. Det har vært en endring over tid mot mindre innslag av søknader fra andre enn kommuner. Frem til 2016 stod kommunene for kun 79 prosent av søknadene og i perioden fra 2017 stod de for 91 prosent.

5.1.1 Utvikling i prosjektkostnader

Søknadene representerer boliginvesteringer på over 27 milliarder kroner, hvorav litt over syv var omsøkt fra tilskuddet. Det har blitt innvilget tilskudd for investeringer i utleieboliger tilsvarende 25,3 milliarder

kroner. Tilskuddet har direkte finansiert boliger med 6,6 milliarder kroner, eller 26 prosent av de samlede prosjektkostnadene.

I 2010 hadde en omsøkt bolig i gjennomsnitt en prosjektkostnad på 1,9 millioner kroner. Dette steg til noe over 3,5 millioner i 2022. Det har vært noen svingninger i prosjektkostnadene over tid, men i stort har utviklingen gått i takt med boligprisene for øvrig, målt etter SSBs bruktboligprisindeks (Figur 5-3).

Andelen av prosjektkostnadene som er dekket av tilskuddet har ligget relativt stabilt over tid. Det var dog en økning fra 26 prosent i 2010 til 32 prosent i 2014, men med et fall igjen til 24 prosent i 2017. Der har den ligget stabilt frem til 2022.

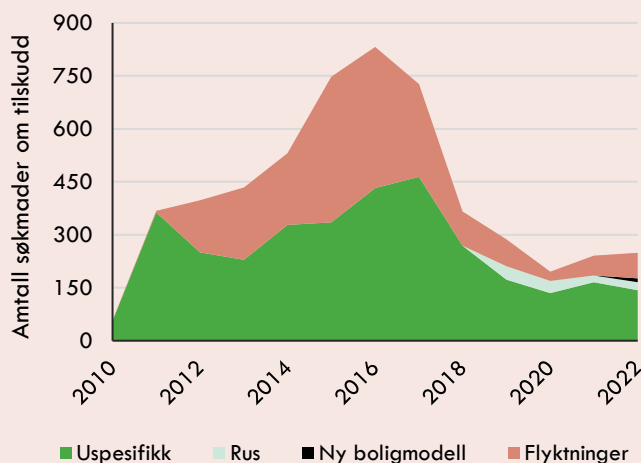
5.1.2 Bosetting av flyktninger

Den kraftige veksten i bruken av tilskuddet i årene fra 2015 sammenfaller med de store flyktningstrømmene og bosettingen av flyktninger. Figur 5-4 viser hvordan antall søknader henger sammen med antall bosatte flyktninger. Generelt har det siden 2011 vært en tett sammenheng mellom bosetting og søknader til tilskuddet.

At tilskuddet har hengt tett sammen med bosetting av flyktninger synes også i formålet med boligene som kommunene oppgir i sine søknader. De ulikt-fargede områdene i **Error! Reference source not found.** Figur 5-4 viser hvordan søknadene fordeler seg etter

¹⁶ Det bemerkes at antall boliger rapportert i KOSTRA kan inkludere boliger som tilskuddet ikke er relevant for, som for eksempel omsorgsboliger.

Figur 5-5: Fordeling av søknader om tilskudd på formål



Note: Fargelagt areal viser antall søknader som det er søkt om tilskudd til over perioden 2008–2022. Dette fordeler seg på oppgitt formål i søknadene: flyktninger, rus, ny boligmodell og uspesifikk. Kilde: Husbanken Illustrasjon av Oslo Economics.

formål. Søknader med oppgitt formål å bosette flyktninger følger også samme mønster som bosettingstallene, med en sterk vekst frem og 2016, med et påfølgende fall.

Dette kan skyldes at søknader følger bevilgningene til tilskuddet – noe de lave avslagsandelene tyder på. Alternativt kan tilskuddet ha blitt brukt for å skaffe til veie boliger til andre målgrupper kommunene har, og som de uansett ville ha bosatt i fravær av økt bosetting av flyktninger. Samtidig viser formålene som kommunene oppgir i søknadene om tilskudd, at mange av boligkjøpene som lå bak søknadene nettopp hadde som formål å bosette flyktninger. Videre var det en kraftig vekst, nesten i takt med veksten i bosetting av flyktninger, i 2015 og 2016. Dette indikerer at tilskuddet har vært viktig i bosettingen av flyktninger.

I intervjuer med kommuner fremkommer det blant mange at tilskuddet var viktig for å skaffe til veie et tilstrekkelig antall boliger for å håndtere den samlede belastningen på det kommunale bosettingsapparatet under flyktningstrømmene.

5.1.3 Geografisk variasjon i bruk

Det er stor variasjon mellom kommunene om og i hvilken grad de har benyttet seg av tilskudd. Det er både kommuner som aldri har søkt om tilskudd, og kommuner med det som kan betegnes som svært aktiv bruk (Figur 5-6). I enkelte kommuner er det søkt om opp mot 24 boliger per 1 000 innbygger over perioden 2008–2022. I gjennomsnitt ble det søkt om tilskudd til 3,04 boliger per 1 000 innbygger, og blant de kommunene som søkte om tilskudd til minst én

bolig er gjennomsnittet 3,64. Det er 59 av landets 356 kommuner (per 1.1.2022) som ikke har søkt om tilskudd.

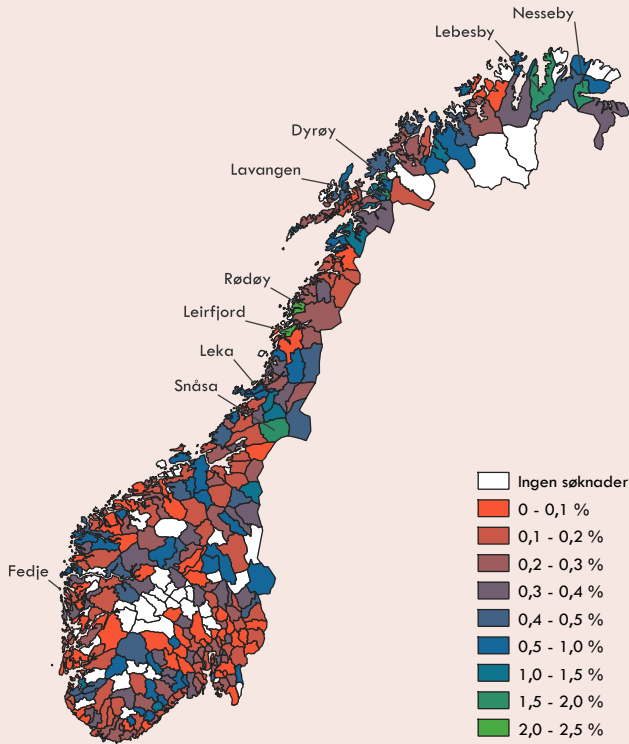
Kommunenes sentralitet peker seg ut som en viktig faktor i den geografiske variasjonen. De mest og minst sentrale kommunene har i gjennomsnitt hatt betydelig høyere søknadsaktivitet enn kommunene i de øvrige sentralitetsgruppene (Figur 5-7). Dette mønsteret er til stede både i antall søknader og antall omsøkte boliger, men forskjellen er størst blant sistnevnte og for de minst sentrale kommunene. De minst sentrale kommunene søkte, over hele perioden, om støtte til 4,92 boliger per 1 000 innbygger. Det samme tallet er for den neste sentralitetsgruppen, de nest-minst sentrale kommunene, 2,47. De mest sentrale kommunene ligger også høyere enn de nest-mest sentrale kommunene, med 2,79 mot 2,35.

Forskjellen mellom disse – de mest og minst sentrale kommunene – og øvrige kommuner oppstår i perioden 2013 til 2017. I årene før og etter er søknadsaktiviteten sammenlignbar på tvers av alle sentralitetsgrupper. Selv om søknadsaktiviteten økte jevnt over i perioden 2015–2017, er det de mest og minst sentrale kommunene som drev den betydelige volumøkningen over den samme perioden som fremkommer i Figur 5-4.

Denne perioden sammenfaller med perioden med store flyktningstrømmer. En naturlig forklaring til disse forskjellene kunne vært at søknadsaktiviteten er høyere som følge av mer bosetting av flyktninger. Det stemmer dog dårlig med bildet av mottak av flyktninger på tvers av kommunene. Sammenhengen mellom mottak av flyktninger og sentralitet er motsatt; de mellomsentrale kommunene har høyest mottak av flyktninger per innbygger.

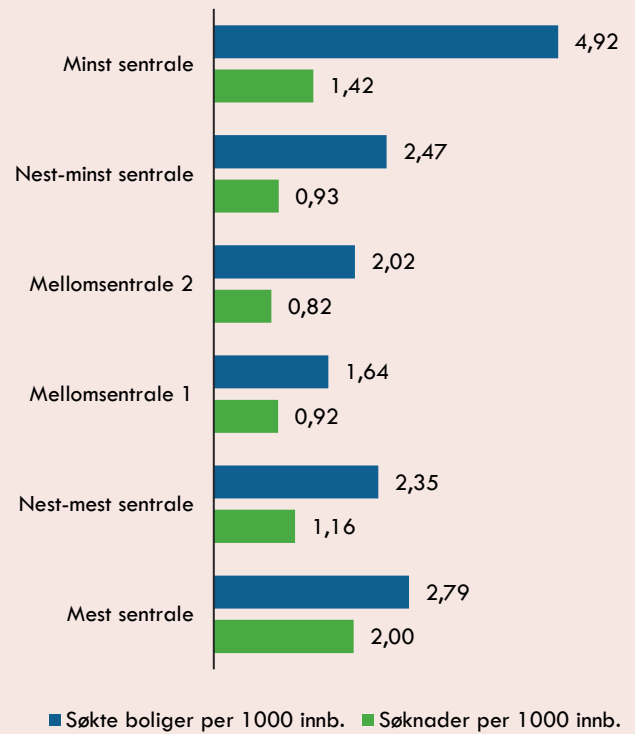
Dette indikerer at det er andre forhold som driver forskjellen i søknadsaktiviteten mellom disse kommunene, som blir mer markante i perioder med større behov for kommunale utleieboliger, som i perioder med store flyktningstrømmer. En mulig forklaring kan være balansen mellom boligpriser og markedsaktiviteten. I de mest sentrale kommunene er boligprisene svært høye. Dette kan gi særlige utfordringer med å finansiere boligkjøp (i større volum), og slik øke behovet for tilskudd i perioder med stort behov. I de minst sentrale kommunene er situasjonen motsatt; boligprisene er ganske lave. Samtidig kan det argumenteres for at det der er svært lite likvide bruktboligmarker og lite utviklede leiemarkeder. For kommuner med slike boligmarkeder, kan et økt boligbehov gi større utslag i behov for tilskudd fordi markedsaktiviteten til kommunen kan ha en sterkere prisdrivende effekt eller kreve, relativt til mer sentrale kommuner, kostbar boligbygging. Et slikt

Figur 5-6: Antall boliger søkt om tilskudd til, som andel av kommunens befolkning (2008–2022)



Note: Figuren viser antall boliger som det er søkt om tilskudd til over perioden 2008–2022, målt som andel av hver kommunes befolkning i 2022. Navngitte kommuner har søkt om mer enn 1,5 boliger per 100 innbygger. Kilde: Husbanken. SSB Tabell 07459. Illustrasjon av Oslo Economics.

Figur 5-7: Søknadsaktivitet etter kommunenes sentralitet, som andel av kommunenes befolkning (2008–2022)



Note: Figuren viser antall søknader og antall boliger som det er søkt om tilskudd til over perioden 2008–2022, målt som andel av hver kommunes befolkning i 2022. Kommunene er gruppert etter deres sentralitetsgruppe (SSB). Kilde: Husbanken. SSB Tabell 07459 Illustrasjon av Oslo Economics.

mønster speiler seg også i hvordan kommunenes søknader fordeler seg over typer tiltak.

5.1.4 Type tiltak

Kjøp er brukt eller ny bolig har vært den dominerende tiltakstypen. Av alle søknader var 83 prosent tiltenkt kjøp av bolig. Deretter følger oppføring av bolig, med 12 prosent av søknadene. Det har vært en utvikling over tid mot mer kjøp, og færre oppføringer og andre tiltakstyper. Det er et skille mellom før og etter 2018. Før 2018 utgjorde 80 prosent av søknadene kjøp, men 91 prosent fra 2018. Andelen oppføring faller fra 14 til 7 prosent. Andelen av øvrige tiltakstyper, knyttet til for eksempel etablering eller ombygging, faller fra 6 til 2 prosent.

Statistikken reflekterer inntrykket fra kommunene. Faste satser per kvadratmeter til investeringer i utleieboliger gir ikke kommunene støtte til å gjøre tilpasninger som kan være nødvendige for å dekke spesifikke behov i ulike brukergrupper. Kommunene får relativt mer støtte til investeringer i nøkterne og standardiserte boliger. Det er sannsynlig at den svekkede økonomiske støtten for nødvendige tilpasninger er en viktig forklaring bak at andelen for kjøp av nye eller brukte boliger har økt etter forskriftsendringen i 2018.

Vi finner også systematiske geografiske forskjeller i hva slags tiltak det er søkt om støtte til (Tabell 5-1). Andelen kjøp er økende med sentralitet. I de mest sentrale kommunene utgjør 97 prosent av søknadene. Denne andelen faller med lavere sentralitet, og utgjør kun 35 prosent av søknadene. I de mest sentrale kommunene utgjør oppføring kun 1 prosent av søknadene, men derimot hele 58 prosent av søknadene i de minst sentrale kommunene.

5.1.5 Sammenheng med grunnlån

Av 5 437 innsendte søknader om tilskudd kan 1 311, eller 24 prosent, knyttes til en søknad om grunnlån til det samme prosjektet. Lignende størrelsesorden er det også for grunnlånsøknader; av alle grunnlånsøknader over samme tidsperiode kan 25 prosent (1 367 søknader) knyttes til en søknad om tilskudd.

Vi estimerer at tilfeller med søknader til begge virkemidler står for samlede prosjektkostnader på 8,4 milliarder kroner. Av dette er det søkt om 2,2 milliarder kroner i tilskudd og 6 milliarder i grunnlån. Dette betyr at en betydelig andel prosjekter, som søker begge virkemidler, er eller er nær fullfinansiert med disse.

Søknadene som kan knyttes til en grunnlånsøknad skiller seg noe fra de uten. I gjennomsnitt er disse prosjektene noe større. Prosjektkostnadene er i snitt,

over hele perioden, på 6,7 millioner kroner, mot 4,5 millioner for de uten tilknyttet grunnlånssøknad. Dette stammer trolig fra at det i førstnevnte i snitt inngår flere boliger, i snitt 3,1 mot 2,1 boliger. Disse søknadene har oftere oppføring som tiltakstype.

Tilsagnsratene er ganske like for disse to gruppene av søknader, dog marginalt høyere for prosjektene med grunnlånssøknad. For disse er tilsagnsratene 96 prosent, mot 93 prosent.

Søkertype

Kommunene står for en stor andel også av disse søknadene, men kommunene ser ut til å primært sende søknader uten tilhørende søknad om grunnlån. Kun 15

Tabell 5-1: Fordeling av tiltakstype etter søkerkommunens sentralitet

Sentralitet	Kjøp	Oppføring
Mest sentrale	97 %	1 %
Nest-mest sentrale	89 %	7 %
Mellomsentrale 1	85 %	10 %
Mellomsentrale 2	76 %	18 %
Nest-minst sentrale	57 %	35 %
Minst sentrale	35 %	58 %

Note: Tabellen viser fordeling av søknader på ulike tiltakstyper. Tiltakstypen er oppgitt av søker i søknadsskjema. Enkelte mindre kategorier er utelatt fra oversikten. Kjøp inkluderer både rene kjøp, og kjøp i kombinasjon med oppgradering. Kilde: Husbanken. Beregninger av Oslo Economics.

prosent av kommunenes søknader om tilskudd kan knyttes til en grunnlånssøknad. Utover kommunene er det stiftelser og ansvarlig selskap (AS, mv.) som står utgjør nesten alle søknader om tilskudd. Disse to gruppene skiller seg betydelig fra kommunens søknadsatferd i denne dimensjonen. Av alle

tilskuddssøknader sendt inn av stiftelser og ansvarlig selskap kan 86 prosent og 89 prosent knyttes til en grunnlånssøknad, henholdsvis. Dette kan indikere at det, for andre aktører enn kommuner, har vært viktig å kunne kombinere tilskudd og grunnlån i finansieringen av utleieboliger.

Geografisk variasjon

Det er geografisk variasjon i hvorvidt det samtidig søkes om grunnlån. De mindre sentrale kommunene har oftere grunnlån knyttet til en tilskuddssøknad. I de tre mest sentrale kommunegruppene kan omtrent 22 prosent knyttes til en grunnlånssøknad. Videre kan de mellomsentrale 2 og mest-minst sentrale kommunene kan 28 prosent knyttes til en grunnlånssøknad. I de minst sentrale kommunene kan hele 50 prosent knyttes til en grunnlånssøknad.

Det er grunn til å tro at dette i en viss grad henger sammen med at de minst sentrale kommunene også har en betydelig høyere andel oppføring som tiltakstype i sine tilskuddssøknader. Men det forklarer kun delvis av variasjonen mellom kommunene. Ser vi utelukkende på søknadene om tilskudd med oppføring som tiltak kan 64 prosent av disse knyttes til et grunnlån. Med unntak av de mest sentrale kommunene, ligger dette på rundt 35 prosent for øvrige kommuner. Forskjellene i hvilken grad det søkes om både tilskudd og grunnlån kan derfor ikke utelukkende tilskrives det at små kommuner oftere oppfører nye boliger.

Videre benytter også de minst sentrale kommunene oftere grunnlån også ved kjøp av nye boliger.¹⁷ Blant tilskuddssøknader med kjøp som formål knyttes 34 prosent til en grunnlånssøknad for de minst sentrale kommunene. I øvrige kommuner knyttes rundt 20 prosent av kjøps-søknader til en grunnlånssøknad.

Dette kan indikere at mindre sentrale kommuner har særlige utfordringer i å skaffe tilveie finansiering for kommunale utleieboliger. Dette bør sees i sammenheng med at de minst sentrale kommunene også er overrepresentert i søknadsbunken for tilskudd.

¹⁷ Det bemerkes at det i kategorien av tiltak «kjøp» også kan ligge oppføring av nye boliger.

6. Vurderinger av effektivitet

Funksjonen til de boligsosiale virkemidlene er at de direkte eller indirekte skal bidra til at husstander med lav inntekt skal rustes til å møte priskravet i det lokale boligmarkedet de befinner seg i. Dette kan i utgangspunktet gjøres på to måter: Enten ved at det offentlige tilfører flere ressurser til husstander som har falt utenfor (subsidiere beboeren), eller ved at boligen subsidieres.

Å subsidiere beboeren heller enn boligen regnes som mer treffsikkert når målet er å gi støtte til dem som trenger det mest. Gjennom ulike kriterier for behovsprøving kan omfanget av støtten tilpasses individets behov, og man unngår i større grad å gi mer støtte enn behovene skulle tilsa, samt å gi støtte til dem som ikke trenger det. Samtidig er utleietilskuddet et eksempel på at det fortsatt er behov for å subsidiere boligen. Ved at kommunale leietakere som regel vil ha behov for ytterligere økonomisk støtte for å betale markedsleie, for eksempel gjennom den statlige bostøtteordningen, vil kommunale utleieboliger være et eksempel på virkemiddel som både innebærer subsidiering av bolig og beboer. Effektiv utnyttelse av subsidiene innebærer at kommunale utleieboliger i størst mulig grad allokteres til vanskeligstilte hvor de individrettete virkemidlene ikke er tilstrekkelig til å løse utfordringene.

I vurderingen av effektivitet og måloppnåelse, deler vi gjennomgangen i fem. Den første delen gjelder ordningens treffsikkerhet. Her vurderer vi om tilskuddet har bidratt til riktig kvalitet på utleieboligene sett opp mot målgruppens behov (mer egnet boligmasse) og om tilskuddet har bidratt til at kapasitetsbehovet i kommunene oppfylles i større grad enn uten tilskuddet. Videre vurderes det om tilskuddet har vært treffsikkert for å bidra til at målgruppene har fått et godt og trygt botilbud.

Hovedmålet for utleietilskuddet og den boligsosiale politikken er knyttet opp mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er dermed også disse de ulike virkemidlene er rettet mot. De viktigste tilsiktede brukervirkningene av kommunenes bruk av tilskuddsmidler, er knyttet til at vanskeligstilte får mer egnede utleieboliger og at flere vanskeligstilte får dekket sitt behov for bolig. Styrking av tilbudet kan ha brukereffekter både på kort og lengre sikt. Den kortsiktige effekten er at botilbudet for vanskeligstilte blir bedre, mens den bedrede bosituasjonen på lengre sikt for eksempel kan føre til at brukeren i større grad

blir i stand til å jobbe og etter hvert får bedret sin økonomiske situasjon. Som en konsekvens av dette kan også behovet for et kommunalt botilbud for den enkelte bortfalle. En annen langsiktig effekt kan være at barn får en bedre oppvekst og dermed klarer seg bedre senere i livet. En sentral problemstilling i evalueringen er om tilskuddsordningen har bidratt til at flere har fått et godt og trygt botilbud. I tillegg foretas det en vurdering av treffsikkerheten på tvers av kommuner, det vil si om tildeling og utmåling av tilskudd til den enkelte kommune samsvarer med behov og bidrar til størst mulig måloppnåelse samlet sett.

Kortsiktige og langsiktige brukervirkninger vil videre gi opphav til samfunnsvirkninger. En samfunnsvirkning er tradisjonelt enda mer langsiktige virkninger som økt arbeidsdeltakelse og verdiskaping over et livsløp. Denne evalueringen begrenser seg til en vurdering av i hvilken grad målsetningen med ordningen blir oppnådd, og i denne sammenheng ta hensyn til å vurdere hvilken betydning samspillet mellom ulike boligsosiale virkemidler har for vanskeligstilte.

I neste del foretas det en vurdering av ordningens kostnadseffektivitet, det vil si om forvaltningen av ordningen er kostnadseffektiv og ikke større enn nødvendig for å nå målene med ordningen. Deretter foretas en analyse av den boligsosiale indikatoren sett opp mot bruken av tilskuddet.

Formålet med tilskuddet er at mottakerne av tilskudd skal benytte midlene til å øke antallet utleieboliger eller bedre egnetheten av allerede eksisterende boligmasse for målgruppene i kommunen. For at en tilskuddsordning skal være formålseffektiv må den bidra til å skape produkter og tjenester som ikke ellers ville blitt realisert uten tilskuddsordningen (addisjonalitet). Dersom kommuner som mottar tilskudd uansett ville prioritert slike boliger, men gjennom å søke og motta tilskudd i tillegg får mulighet til å prioritere andre kommunale oppgaver, vil ikke tilskuddet gi ønskede virkninger. Dette er et eksempel på lekkasje av midler som fører til utilsiktede effekter. Vi gjennomgår dette mot slutten av kapitlet.

6.1 Treffsikkerheten

Den følgende vurderingen av treffsikkerhet vil først omfatte ordningen i seg selv opp mot kommunenes behov. Vi vurderer i denne forbindelse satsene for tilskudd, prioriteringen av kommuner som søker om tilskudd, samt avskrivningsregler, tilbakebetalingskrav og andre forhold som har påvirket fleksibiliteten i ordningen. Deretter vil vi vurdere kostnadene ved

forvaltning av ordningen, før vi vurderer bruken av tilskuddet opp mot behovet.

Vurderingene vil ikke ta hensyn til definisjonen av hvem som er vanskeligstilt og vurderingen av tilskuddet opp mot individrettede tiltak. Dette vil vi komme nærmere inn på i siste del av kapittelet, der vi også vurderer hva som ville skjedd uten tilskuddet, relevansen av virkemiddelet, samt om alternative utforminger av virkemiddelet kunne bidratt til økt treffsikkerhet.

6.1.1 Satser for utmåling av tilskudd

Satsene for tilskudd per kvadratmeter er i dag basert på allokeringen av den enkelte kommune til forhåndsdefinerte kommunekategorier. Plasseringen av kommunene er basert på antakelser om markedsmessige tomte- og boligpriser. Den maksimale tilskuddsutmålingen tilsvarer en bolig på 80 kvadratmeter, som gjør maksimalt tilskudd per bolig proporsjonalt med tilskuddssatsen per kvadratmeter. Dette erstattet tidligere ordning der beregningen var basert på prosjektspesifikk og manuell input av forventede kontantstrømmer. Målet med endringen var både å målrette og forenkle tilskuddsordningen.

Av rapporten om implementeringen av forskriftsendringen i 2018 (Rambøll, 2019), fremgår det at de fleste kommunene oppga at de ville komme vesentlig dårligere ut med tanke på størrelsen på tilskuddet etter forskriftsendringen. Flere påpekte at kommunen selv måtte ta en større andel av kostnadene og at det på sikt kunne føre til mindre handlingsrom ved at kommunene ville anskaffe færre, eventuelt billigere, boliger, enten i form av boliger med lavere kvalitet eller boliger i rimeligere områder. Den øvre grensen på 80 kvadratmeter i utmålingsmodellen ble trukket frem som det mest utslagsgivende. Kommunene trakk frem at anskaffelser av familieboliger og boliger med god beliggenhet ville bli mindre gunstig å fremskaffe med den nye grensen. Videre mente kommuner at endringene på sikt kunne gjøre det krevende for kommunene å spre den kommunale boligmassen, og da særlig for kommuner med store prisforskjeller internt i kommunen.

Når det gjelder inndelingen i kommunegrupper fremgår det at «[f]lere kommuner mener at de er plassert i feil kommunegruppe sett ut fra boligprisene i kommunen. Flere peker også på at byggekostnadene er de samme uavhengig av prisenivået på boligmarkedet for øvrig. Det eneste som kan variere for kostnader til nybygg er tomteprisene. På bakgrunn av dette mener kommunene at det hadde vært mer formålstjenlig med en modell med prosentvis utmåling».

¹⁸ I undersøkelsen var det kun stilt spørsmål om omleggingen til slike faste satser gjorde søknadsprosessen enklere og/eller mindre tidkrevende, men det var mulig å inngi

Ideelt sett bør tilskuddsordningen bidra til lavere enhetskostnader der behovet er størst. Dette vil kreve mye informasjon fra søker, og mer ressurser fra Husbanken for å vurdere søknader opp mot hverandre og prioritere riktig.

Faste satser har den fordel at det blir enklere å forvalte ordningen når satsene først er fastsatt, og det vil også være forutsigbart for søker hvor mye støtte som er mulig å oppnå. En viktig ulempe er imidlertid at valg av sats kan påvirke kommunenes valg av prosjekter. Det er i hovedsak tre problemstillinger som reises:

- Blir de faktiske kostnadsforskjellene mellom ulike kommuner ivaretatt på en hensiktsmessig måte?
- Blir kommunenes kostnader knyttet til å dekke ulike målgruppers ulike boligbehov ivaretatt?
- Blir det i tilstrekkelig grad hensyntatt at det kan være store variasjoner i boligprisene innad i en kommune?

Det første spørsmålet er relevant i vurderingen av om tilskuddene blir gitt til kommunene med størst behov og om det relative støttebeløpet gir noen kommuner vesentlig sterkere insentiver til å søke om tilskudd enn andre. Det andre spørsmålet har betydning for hvorvidt tilskuddet gir kommunen insentiver til å bygge utleieboliger der kommunen foretrekker å bygge dem.

Det vil i tillegg til dette være et spørsmål om forholdet mellom tilegnede satser og faktiske kostnader fører til en prioritering av brukte fremfor nye boliger i kommuner som får relativt mindre tilskudd, og omvendt, ettersom det må antas at kommunenes byggekostnader er likere enn bruktboligprisene.

I utgangspunktet kan det forventes at noen kommuner vil komme dårlig ut av slike faste satser, slik også flere kommuner påpekte i forbindelse med Rambølls rapport. Av kommuner i vårt intervjuutvalg er det imidlertid få som har påpekt dette. Det er heller ingen som har kommentert satsene i spørreundersøkelsen.¹⁸

Blant kommunene som vi har intervjuet har det imidlertid blitt påpekt tilfeller der det er en smitteeffekt mellom kommuner når det gjelder boligpriser, mens kommunene er registrert i ulike satsklasser. Overordnet synes det likevel som at satsene har fungert relativt godt med tanke på å ta hensyn til kostnadsforskjeller mellom kommunene. På generelt grunnlag er det ikke mulig å fastslå om en slik ordning er til fordel for enkelte kommuner fremfor andre, ettersom det vil avhenge av nivået på satsene til enhver tid. Basert på satsene for 2022, finnes det imidlertid indikasjoner på at satsene generelt er

andre kommentarer om ordningen dersom kommunen hadde dette.

gunstigere for mindre og usentrale kommuner sammenlignet med store og sentrale kommuner. Samtidig er det påpekt på generelt grunnlag at det er for dyrt å bygge nytt. Det kan antas at forskjellen mellom bruktboligpriser og nyboligpriser er mindre i større og sentrale kommuner, og at små og mindre sentrale kommuner, relativt sett har svakere insentiver til å bygge nytt.

For de to siste problemstillingene som gjelder forhold innad i en kommune, er det påpekt at satsene kan gjøre det mindre attraktivt å anskaffe boliger i de områder man gjerne skulle bosatt vanskeligstilte. Dette kan gjerne være dyrere deler av kommunen og når tilskuddet blir det samme uavhengig av sted i kommunen og prisnivå, er det enklere å finansiere boliger i områder med lavere priser. Dette kan føre til en uønsket opphopning av vanskeligstilte i enkelte områder og kan føre til mindre samsvar mellom ønsket kvalitet og behovet.

6.1.2 Fleksibilitet i ordningen

I forlengelsen av vurderingene knyttet til fastsettelse av satser, kan det også reises et spørsmål om ordningens fleksibilitet i lys av ønsket måloppnåelse. Det kan stilles spørsmål ved flere forhold ved ordningen og hvilken betydning dette får for fleksibiliteten for å sikre best mulig måloppnåelse:

- I hvilken grad påvirker kriteriene for tildeling og utbetalingsatsene hva kommunene søker om og dermed grad av måloppnåelse for ordningen?
- Er ordningen fleksibel nok til å dekke ulike behov i kommunene?
- I hvilken grad påvirker reglene om tilbakebetaling og avskrivning hvordan kommunene benytter seg av ordningen?

I tillegg til dette, er det relevant å vurdere hvordan ordningen er egnet til å ta hensyn til forbigående behov, for eksempel knyttet til større behov som oppstår på kort sikt, som bosetting av flyktninger.

I utgangspunktet vil det forventes at behovet for utleieboliger har relativt liten variasjon over tid. Det har imidlertid vist seg at behovet i stor grad påvirkes av tilfanget av flyktninger i kommunen. Slike store endringer som kan skje over kort tid, har betydning for planleggingshorisonten for kommunen og kan også føre til investeringer med kort tidshorison der boligtypene som samsvarer med behovene for flyktninggruppen, ikke samsvarer med de langsiktige behovene i kommunen. Intervjuene med kommunene viser at mange kommuner forsøker å dekke inn slike kortsiktige behov gjennom det private leiemarkedet. Det synes imidlertid å være klart at behovet for kommunale utleieboliger øker når et stort antall flyktninger skal bosettes, i alle fall dersom vi antar at

et økt søknadstilfang faktisk er et uttrykk for et økt behov som ikke kan dekkes inn på annen måte.

Kommunenes rapportering om økt behov for kommunale utleieboliger nå, som følge av økt tilstrømning av flyktninger må ses i sammenheng med kommunenes innsats ved forrige tilstrømming. Søholt m.fl. (2018) skriver at kommunene i 2015 og 2016 bosatte et stort antall flykninger ved hjelp av det private utleiemarkedet (2 av 3 ble bosatt uten statlige bidrag). Kommunene sier nå, se del 4) at det nå er få utleieboliger å finne i de lokale utleiemarkedene.

Det som særlig er relevant i sammenheng med kortsiktige behov som oppstår, er muligheten til å selge boliger for å erstatte disse med mer egnede boliger for behovet fremover. Avskrivningstiden for tilskuddet er på 30 år og det er krav om tilbakebetaling dersom boligen selges før dette, tilsvarende en årlig reduksjon på 3,3 prosent per år. Dette innebærer at kommuner som ønsker å selge en bolig i avskrivningstiden og erstatte denne med en investering i en mer egnet bolig, har liten fleksibilitet når det gjelder avhending og kjøp for å tilpasse boligmassen til behovet. Problemstillingen gjør seg også gjeldende for hardbruksboliger der slitasjen skjer vesentlig raskere.

I Rambølls rapport om implementeringen av forskriftsendringen (Rambøll, 2019), ble det påpekt at flertallet av kommunene opplevde at endringen i nedskrivningstiden ikke hadde store konsekvenser, men flere fremhevet at forlenget nedskrivningstid også fører til at levetiden til boligen måtte forlenges fra 20 til 30 år. I den sammenheng ble det påpekt at det vil være nødvendig med en betydelig oppgradering etter rundt 20 år, i tillegg til større krav til kontinuerlig vedlikehold. Ettersom det var få kommuner som hadde erfaring med å benytte tilskuddet til oppgradering, i Rambølls intervjuutvalg, var det imidlertid i liten grad synliggjort konsekvenser av at tilskudd til oppgradering ble fjernet. Det ble imidlertid påpekt at mulighetene i bruktmarkedet etter dette ble mer begrenset ettersom boligene da må ha tilstrekkelig kvalitet ved kjøp. Dette kunne for eksempel hindre kjøp av boliger med egnet beliggenhet dersom standard og kvaliteter ikke var tilstrekkelig. Noen kommuner påpekte også at fjerningen av tilskudd til oppgradering kan være hemmende for kommuner med flere boliger i sin portefølje som ikke er i tilstrekkelig stand. Det er i denne forbindelse verdt å påpeke at mange kommuner i perioden før forskriftsendringen, anskaffet mange utleieboliger, særlig i forbindelse med flyktningkrisen. Flere kommuner bosatte færre flyktninger enn antatt og opplevde dermed en bedre dekningsgrad. I tillegg til dette, påvirkes behovet også blant annet av tilgang i det private leiemarkedet og hvor godt kommunens boligmasse utnyttes. Kommunens valg mellom kjøp av

bruktbolig, ny bolig eller oppgradering av eksisterende boligmasse, vil kunne variere over tid. I perioder med for eksempel dårlig tilgang på boliger, men der kommunen har potensiale for oppgradering for å gjøre eksisterende boligmasse mer egnet for målgruppene, vil den manglende muligheten til å få tilskudd til oppgradering, kunne være til hinder for en bedre tilpasning.

Tilskuddsordningen er, dersom den har nok midler, fleksibel i den forstand at terskelen for å søke er lav. Utfordringen er hvilket tidsperspektiv kommunen skal ha på investeringen. Dersom behovet i kommunen viser seg å bli et annet enn opprinnelig tenkt, gir ordningen lite insentiv til å gjøre tilpasninger, særlig dersom behovet best dekkes gjennom salg og nytt kjøp. Også her vil problemet være begrenset dersom den samlede rammen for tilskuddet er tilstrekkelig stor, mens det ved begrensninger vil føre til at kommunen må ta hele kostnaden ved det nye kjøpet.

Imidlertid, fordi behovet og omfanget av utfordringer i den enkelte kommune er relativt stabilt, sett bort fra bosetting av flyktninger, vil fleksibiliteten i ordningen på kort sikt i liten grad være nødvendig. På den annen side kan kommunens prioriteringer endre seg, og insentivene til å gjøre de prioriteringene som kommunen mener er riktige, kan derfor bli redusert av manglende tilpasningsmuligheter.

De siste årene har tilskuddsrammen vært brukt opp tidlig på året. Dette vil kunne redusere det overordnede samsvaret mellom behov og tildelinger, ettersom tildelingene i større grad styres av søknadstidspunktet enn behovet. Kommunene vil da kunne søke tidligere enn når det konkrete behovet er avklart og dermed kan tilskuddet gå til et mindre optimalt formål, samtidig som kommunene mister fleksibiliteten i å kunne søke når behovet oppstår.

6.1.3 Prioritering av tilskuddet

De siste årene har rammen for tilskudd blitt brukt opp tidlig på året og kommuner som har ventet med å søke, har enten fått utbetaling i påfølgende år, fått avvist søknaden eller ikke fått mulighet til å søke. Kommuner kan også ha valgt å ikke søke basert på signaler om at det ikke ville være tilstrekkelig med midler i ordningen.

I intervjuene har det kommet frem at enkelte kommuner synes å ha hatt noe mer kunnskap om tilgjengelige midler og når det har vært viktig å søke tidlig for å ha mulighet til å få innvilget tilskudd. Dette kan ha medført at noen kommuner har hatt bedre muligheter til å få tilskudd enn andre, uten at det kan begrunnes i et sterkere behov. Det er uklart hva som kan være årsaken til varierende kunnskap i kommunene. Overordnet opplyser de fleste kommunene at kontakten med, og informasjonen fra,

Husbanken er god. En mulighet kan være at noen kommuner har hyppigere kontakt med Husbanken generelt. Dersom dette er kommuner som også har et identifisert særlig behov for tilskuddsmidler, så vil dette være i tråd med formålet, mens dersom det i større grad skyldes tilfeldigheter, vil det være uheldig.

Det er generelt uklart hvilke muligheter Husbanken har hatt til å gjøre reelle prioriteringer for å oppnå best mulig utnyttelse av midlene. For det første ville det krevd at kommunene kunne synliggjøre særlige behov som i størst mulig grad vår objektive slik at Husbanken kunne vurdert kommunenes behov opp mot hverandre. For det andre ville det trolig også krevd en systematisk overvåking eller modellering av utfordringsbildet i kommunene over tid. I tillegg vil de tilfellene der det allerede tidlig på året er søkt om mer midler enn det finnes tilgjengelig innenfor rammene, i realiteten innebære at Husbanken enten må holde igjen midler og enten avvise eller utsette mulig tildeling for de tidlige søknadene, eller ikke foreta en avveining av behov og bare prioritere ut fra når søknaden er mottatt.

Videre er det en utfordring dersom søknader legges på vent uten at det foretas en prioritering opp mot senere innkomne søknader. Dersom søknadene legges i kø og utbetales fortløpende når det kommer tilførsel av nye midler, basert på søknadstidspunktet, vil ikke kommuner der det oppstår mer akutte behov eller store plutselige endringer ha mulighet til å få tilskudd på kort sikt. Dersom det foretas en prioritering slik at mindre prekjære investeringsbehov skyves på, vil treffsikkerheten derimot øke. Hvorvidt dette er et reelt problem, avhenger av den reelle ventetiden dersom det også tas hensyn til de søknadene som ville blitt sendt inn dersom søknadsmuligheten var til stede og/eller ikke var opplyst om at det var tomt for midler.

Videre påvirkes tilskuddsbruken av at den frem til gjeninnføringen i 2023, ikke har omfattet rehabilitering. Dette kan ha gitt for sterke insentiver til å selge boliger og kjøpe nye, fremfor å rehabilitere eksisterende boligmasse. Dette kan ha svekket effektiviteten ved ordningen.

Tilskuddet utgjør kun en liten andel av investeringskostnaden i bolig. Det har derfor krevd stor grad av egenfinansiering fra kommunenes side. De faste satsene kan ha gitt en fordel til de kapitalrike kommunene, som dermed både er best i stand til å betjene sin andel av investeringen, og i større grad også kan planlegge prosjekter uavhengig av om tilskuddet blir innvilget eller ikke. Dette kan ha bidratt til at tilskuddet ikke har gått til de kommunene der behovet er størst, men i noe større grad til

kommuner som også uten tilskuddet ville anskaffet kommunale utleieboliger.

Til slutt kan kommunenes søknader og bruk av tilskuddet være påvirket av kompetansen i kommunen. De fleste kommunene vi har fått informasjon fra gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen er godt kjent med tilskuddsordningen, men det kan variere hvor godt tilskuddet utnyttes med tanke på muligheten for å søke, samt prioriteringer innad i kommunen. Dette kan for eksempel være knyttet til rutiner for å søke og koordinering av søknader opp mot målgruppers behov, langsiktig behovsplanlegging i kommunen, hvordan boligmassen forvaltes og tilpasses behovet, samt koordinering mellom ulike deler av kommunen som boligforvaltning og helse. Manglende kompetanse i kommuner kan føre til at kommunen enten ikke søker og at midler da kan gå til andre kommuner som har mindre behov, eller at kommunen søker tilskudd til prosjekter mer tilfeldig. Sistnevnte skyldes ikke ordningen i seg selv, men kan i noen grad oppstå hvis tilskuddsrammen brukes opp tidlig på året og der tidspunktet for innsending blir viktigere for kommunen enn hva det søkes om.

6.2 Forvaltningskostnader

Tilskuddsordningen forvaltes av Husbanken. Behandling av søknad og eventuell utmåling av tilskudd følger etter søknad fra kommunene, selskaper eller andre som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte. Etter tildeling skal kommunene rapportere til Husbanken om bruk av boligene. Med dette følger ressursbruk i både Husbanken og kommunene. Vi skal vurdere om tilskuddsordningen fremstår effektiv – at ovennevnte ressursbruk ikke er større enn nødvendig for å nå målene med tilskuddsordningen.

Det er for oss ikke kjent at det føres regnskap eller andre oversikter over ressursbruk knyttet til dette spesifikke virkemiddelet ved Husbankens region- eller hovedkontor. Vi har derfor ikke mulighet til å tallfeste forvaltningskostnadene til virkemiddelet. Gjennom intervju, spørreundersøkelsen og dokumentgjennomgang, har vi dannet oss et bilde av ressursbruken.

6.2.1 Husbankens ressursbruk

Husbanken bruker ressurser på flere typer aktiviteter relatert til tilskuddsordningen: Regionkontorene rådgir før innsending av søknader, i tillegg til at søknader behandles og kommunenes rapportering følges opp og eventuell tilbakebetaling av tilskudd administreres ved salg av boliger.

Rådgivning

Husbanken fører dialog med mange kommuner og gir veiledning om kommunenes arbeid med kompetanse, de boligsosiale behovene og virkemidlene som er

tilgjengelige. Rådgivningen som er spesifikk om tilskuddet inngår derfor ofte i en større dialog med kommunen. Sett i sammenheng med øvrig rådgivning og dialog med kommunene fremstår kostnadene knyttet til det spesifikke tilskuddet som begrensede, selv om rådgivning og dialog med kommunene i sin helhet er en viktig del av regionkontorenes virke. Ad hoc-veiledning i forbindelse med enkeltsøknader antas også å være lite ressurskrevende som følge av standardiseringen av søknadsprosessen.

Søknadsbehandling

Kommunene sender inn standardiserte skjema ved søknad, i tillegg til relativt standard dokumentasjon som situasjonskart, takst, prospekter o.l. Det vurderes som kostnadseffektivt å gjennomgå denne dokumentasjonen. Etter ny forskrift av 2018 ble også utmålingen av tilskuddet standardisert, slik at ikke kreves individuelle vurderinger av Husbanken om tilskuddsnivå per søknad. Ressursbruken for behandling av søknader fremstår som lav sammenlignet med verdien av tilskuddene som forvaltes, og Husbanken gir også uttrykk for dette selv i intervjuer.

Det følger av forskriften at Husbanken skal gjøre prioriteringer av enkeltsøknader innenfor gitte kriterier. Det fremstår som at dette arbeidet i stort hvilte på informasjonen kommunene oppgir i søknadene, og mindre grad av ytterligere generering eller sammenstilling av informasjon fra Husbankens side. Det medgår derfor trolig lite ressurser til gjennomføringen av disse prioriteringene. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om det i saksbehandlingen skaffes til veie et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å reelt kunne identifisere og prioritere de kommunene med størst boligsosiale utfordringer, slik forskriften krever.

Selv om forenkling og effektivisering i søknadsprosessen var en begrunnelse for anbefalingene om endringer i forskrift i forrige evaluering av tilskuddsordningen (Ekhaugen, Rasmussen, Skjeflo, & Westberg, 2017), har vi i denne evalueringen ikke klart å identifisere spesifikke ressurser i Husbanken som tidligere har arbeidet med søknadsbehandling som har blitt frigjort etter at ny forskrift ble innført i 2018. Det er likevel rimelig å anta at arbeidet som tidligere har blitt gjort i forbindelse med søknadsbehandling kan ha bedret Husbankens kapasitet til å løse andre oppgaver.

En annen tolkning er at søknadsprosessen før 2018 formelt sett var mer komplisert og omfattende uten at Husbanken reelt sett brukte vesentlig med ressurser på faktisk gjennomgang og behandling av søknadene, inkludert fastsettelse av tilskudd per søknad. I så fall vil en forenklet søknadsprosess hovedsakelig ha ført til kostnadsbesparelser hos kommunene. I tillegg ville vi forvente begrensede negative konsekvenser for

treffsikkerheten i ordningen av selve forskriftsendringen.

6.2.2 Kommunenes arbeid med søknader

Ved søknad utfyller og leverer kommunen standardiserte skjemaer utarbeidet av Husbanken. I tillegg legges det ved en del dokumentasjon om boligen(e). Vi har gjennomgått fullstendige søknader, inkludert vedlegg, fra utvalg siden 2018. Skjemaet som kommunene fyller ut, fremstår kort og enkelt. Dokumentasjonen som legges ved er standard ved kjøp og salg av bolig, og i hovedsak ikke fremskaffet eller utarbeidet utlukkende for å tilfredsstille Husbankens krav.

Fra 2018 ble utmåling av tilskudd gjort etter faste satser per kvadratmeter og etter en geografisk/kostnadmessig inndeling. I spørreundersøkelsen blant kommunene er det en relativt stor andel av respondentene som har lite kunnskap om hvilken betydning endringene har hatt og mange har derfor besvart de aktuelle spørsmålene med «vet ikke». En viktig forklaring på dette er sannsynligvis at mange av respondentene ikke selv kan forventes å ha kunnskap om kommunens arbeid med søknader før 2018. Av de omtrent 50 respondentene som har hatt en formening om endringene, mener de fleste at søknadsarbeidet har blitt enklere (77 prosent) og mindre tidkrevende (81 prosent).

I dybdeintervjuer blir digitaliseringen av søknadsprosessen også trukket frem av enkelte kommuner som positiv, og som et forhold som har bidratt til mer effektivitet. Alle kommuner vi har gjennomført intervjuer med oppfatter søknadsprosessen som god og ingen oppfatter den som unødvendig ressurskrevende. De fleste kommuner oppfatter dokumentasjonskravene i søknadsprosessen som rimelige. En kommune uttalte blant annet at «dette er et minimum av dokumentasjon som man må kunne forvente av profesjonelle aktører». Dialog med Husbanken fungerer godt og søknadsprosessen oppfattes samlet sett som effektiv.

Når det gjelder betydning for søknadsomfanget svarer 75 prosent at endringen ikke hadde noen betydning, 14 prosent svarer at de har søkt om mindre midler etter endringen, mens 12 prosent har søkt om mer. Selv om kommunene ser ut til å bekrefte hypotesen om at forskriftsendringen fra 2018 har ført til en mer effektiv prosess, og at søknadsprosessen etter endringen hovedsakelig oppfattes som enkel og effektiv, ser det altså ikke ut til å ha betydning for virkemiddelets samlede måloppnåelse. Det er i det hele tatt lite fra vår spørreundersøkelse eller fra intervjuer som tyder på at kommunen har investert mer i kommunale utleieboliger fordi det har blitt enklere eller mindre tidkrevende.

6.2.3 Kommunenes arbeid med rapportering

Kommunene skal etter tildeling rapportere til Husbanken om bruken av boligene. Dette kravet kom inn i forskriften i 2018. Det er i flere høringsvar fra kommuner, inngitt i forbindelse med den nye forskriften, uttrykt bekymring at de nye rapporteringskravene ville være ressurskrevende. Det vedstås også i høringsnotatet at dette vil kunne gi moderat økte kostnader for kommunene.

Det er imidlertid ikke fremkommet i intervjuer at denne rapporteringen er spesielt belastende eller ressurskrevende for kommunene. Ei heller har noen kommuner i intervjuene løftet frem dette som noe som bør endres. I spørreundersøkelsen har rundt 40 respondenter hatt en formening om betydningen av kravene til rapportering og av disse svarer 80 prosent at rapportering ble enklere og 77 prosent at det ble mindre tidkrevende. Også innenfor rapportering har det imidlertid blitt påpekt av enkelte at digitalisering prosessen vil kunne gi gevinster for kommunene.

6.2.4 Samlet vurdering av forvaltningskostnadene

Kostnadseffektiv forvaltning er et viktig premiss for den overordnede vurderingen av effektiviteten i ordningen. Søknadsprosesser og rapportering fremstår samlet sett som effektiv. Vi vurderer det som at det er lave kostnader ved forvaltningen av virkemiddelet, både hos Husbanken og kommunene som søker og mottar tilskuddet. At kostnadene er lave, og har vært ansett som lave også før forskriftendring, sammenlignet med verdien av virkemiddelet, støttes av at reduserte kostnader ikke har hatt betydning for søknadsomfang og investeringer blant kommunene.

6.3 Boligsosial indikator sett opp mot bruken av tilskuddet

Vi har tidligere sett på i hvilken grad tilskuddet bidrar til fremskaffelse av flere boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi skal i dette delkapittelet se nærmere på sammenhengen mellom kommunenes behov for utleietilskuddet (målt ved kommunenes søknadsaktivitet) og det boligsosiale utfordringsbildet i den enkelte kommune.

Hvis kommunenes tilskuddsbehov og søknadsaktivitet er drevet av boligsosiale utfordringene vil det gi oss indikasjon på i hvilken grad tilskuddet allokeres til kommuner med de største boligsosiale behovene. Dette fordrer imidlertid at vi har eller kan finne en boligsosial indikator som gjør det mulig å identifisere og sammenligne det boligsosiale utfordringsbildet på tvers av kommuner. Den vanlige tilnærmingen i boligsosial forskning har vært å anvende begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» og forsøke å finne en passende operasjonalisering som muliggjør statistiske anslag ned på kommunenivå. En fordel med

denne tilnærmingen i evalueringssammenheng, er at den også er samsvar i terminologien i *Forskriften for tilskuddet til utleieboliger* hvor formålet med tilskuddet formuleres med «skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet». Problemet er, som vi har sett tidligere, at det ikke finnes noen generell enighet om hverken hvordan begrepet skal defineres eller operasjonaliseres (Nordvik, Sørvoll, & Astrup, 2021), og at anslagene er sensitive når det gjelder valget av alternative, men plausible måter operasjonalisere på (Thorsen, 2017). Videre har tidligere forsøk på å måle vanskeligstilthetsbegrepet vært begrenset til estimering av insidens(hodetelling). Dette er problematisk fordi disse hodetellingene kun fanger opp insidensen, men ikke intensiteten i vanskeligstiltheten. Problemet er at alle husstander blitt vektet likt, uavhengig av hvor vanskeligstilt den enkelte er. Ved å bruke mål som ikke fanger opp intensitetsdimensjonen, fanges heller ikke det reelle boligsosiale problemomfanget opp blant kommunene. Ettersom det kommunale utleietilbudet vil være særlig viktig for vanskeligstilte som står i en spesielt vanskelig økonomisk situasjon og/eller som i tillegg har ulike former for ikke-økonomiske utfordringer (som f.eks. rus eller psykiatri), og hvor de individrettede virkemidlene kanskje ikke vil være tilstrekkelig til å oppnå en trygg og god bosituasjon. Like viktig som skillet mellom vanskeligstilthet og ikke-vanskeligstilthet, vil være skillet mellom husstander med høy og lav grad av vanskeligstilthet ettersom det er sistnevnte kategori som ofte vil være mest aktuell for kommunalt utleie.

For nærmere kunne forstå kommunenes boligsosiale utfordringer, og hvordan de varierer mellom kommuner og over tid, vil vi først utforme en ny indikator for boligsosiale utfordringer på kommunenivå. Indikatoren kombinerer insidens (forekomsten) og intensitet (graden). Gjennom regresjonsanalyse analyserer vi hvordan variasjon i kommunenes boligsosiale utfordringsbilde påvirker deres søkeaktivitet på tilskuddet for utleieboliger.

6.3.1 Valget av boligsosial indikator

For å kunne beskrive sammenhengen mellom bruk av tilskudd og sammensetning av boligsosiale utfordringer i kommuner har vi beregnet en indikator for samlede boligsosiale utfordringer per kommune per år. Indikatoren gjør det mulig å sammenligne boligsosiale utfordringer mellom kommuner og over tid. Vår boligsosiale indikator er produkt av tre faktorer: (i) utbredelsen av økonomisk vanskeligstilthet i kommunen, (ii) grad av vanskeligstilthet blant de vanskeligstilte og (iii) leiepriser i det lokale boligmarkedet. Indikatoren vi har valgt å benytte for

¹⁹Vi må forvente at en del av søkerne til kommunale utleieboliger ikke utgjør egne husholdninger og dermed ikke inngår når de har bolig i andre husholdninger eller er bostedsløse. Det betyr at dersom de får en egen kommunal

å belyse det boligsosiale utfordringsbildet i kommunene er gitt ved:

$$\frac{H_{kt}^V}{H_{kt}} \times \frac{EU60_t}{I_{kt}} \times \frac{LMU_{kt}}{LMU}$$

hvor H_{kt} er antall husholdninger i kommune k i år t , og H_{kt}^V er antall vanskeligstilte husholdninger i samme kommune og år. En husholdning er, i indikatoren, antatt vanskeligstilt dersom den leier bolig og dens disponible ekvivalensinntekt ligger under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten for et gitt år, også kjent som EU60-grensen ($EU60_t$). Kvotienten i det første leddet i indikatoren angir andelen av husholdningene i en kommune som har inntekt under lavinntektsgrensen. En høyere andel lavinntekts-husholdninger i en kommune øker indikatoren. Vi benytter ekvivalensinntekt slik at husholdningenes størrelse og sammensetning blir hensyntatt. Dette vil være viktig dersom det er systematiske forskjeller i disse dimensjonene på tvers av kommuner eller innad kommunene over tid.¹⁹

Vi beregner også en variant av indikatoren som skal fange opp mer langsiktig vanskeligstilte. I denne telles kun husholdninger med inntekt under EU60 de siste tre årene med i H_{kt}^V .

Andelen vanskeligstilte sier imidlertid lite om hvor vanskeligstilte de faktiske er. To kommuner kan ha like andeler vanskeligstilte husholdninger, men allikevel ha et svært ulikt nivå av boligsosiale utfordringer fordi:

- De vanskeligstilte i kommune x kan i gjennomsnitt være lengre unna lavinntektsgrensen og dermed i snitt ha høyere grad av lavinntektsutfordringer enn i kommune y
- De vanskeligstilte i kommune x kan stå overfor høyere leieprisnivå enn i kommune y , og dermed stå overfor høyere levekostnader

For å fange opp disse dimensjonene har vi supplert andelen vanskeligstilte med et mål på intensiteten i lavinntekt i kommunene og et mål på graden av leieprisutfordringer i kommunen.

Andre ledd i ligningen måler førstnevnte. $EU60_t$ er den nasjonale lavinntektsgrensen i år t . I_{kt} er gjennomsnittlig disponibel ekvivalensinntekt blant de antatt vanskeligstilte i kommune k for år t . Kvotienten av disse måler avstanden fra gjennomsnittet til lavinntektsgrensen. Indikatoren er større jo flere blant de vanskeligstilte som ligger lenger unna lavinntektsgrensen. En kommune hvor alle lavinntekts-husholdninger ligger akkurat under EU60-grensen vil

bolig, vil dette øke H_{kt}^V (og H_{kt}). Tilgang på flere kommunale leieboliger kan dermed føre til at indikatoren viser at de boligsosiale utfordringene har blitt større, alt annet likt.

score lavere i indikatoren enn en kommune hvor gjennomsnittsinntekten blant de vanskeligstilte er lavere, gitt at kommunene ellers er like.

Tredje og siste ledd i ligningen måler graden av leieprisutfordringer i kommunen. LMU_{kt} angir gjennomsnittlig årlig leie per kvadratmeter (kvm) i kommune k i år t . \overline{LMU} angir gjennomsnittlig leiepris over alle år og prissoner i utvalget. Kvotienten av de to, og det tredje leddet i indikatoren, angir leieprisen i hver kommune som andel av kommunen med høyest leiepris. Kommunene er derfor rangert etter nivået på leieprisene.

Leiepriser er hentet fra SSBs leiemarkedsundersøkelse. Der er leiepriser angitt for åtte prissoner. Enkelte store kommuner og fylker er egne prissoner. Resterende prissoner er definert for tettsteder etter intervaller for innbyggertall. For kommuner som ikke er plassert i en prissone, bruker vi kommunens befolkningstall for å plassere de inn i en prissone. Vi legger da til grunn prissonene for tettsteder etter intervall for innbyggertall. I kroner medfører dette trolig at leieprisene er noe overvurdert for disse kommunene. Dette er trolig av mindre betydning for analysene vi benytter indikatoren til, ettersom rangeringen av kommunene etter leiepris trolig stemmer godt overens med de faktiske forhold.

Vi har skalert indikatoren til intervallet $[0,1]$. Den numeriske verdien som indikatoren genererer for en bestemt kommune, er vanskelig å tolke i seg selv.

Nytten til indikatoren er først og fremst at den fungerer som et rangeringsinstrument som muliggjør sammenligning av nivået på de boligsosiale utfordringene. Høyere verdi på indikatoren betyr større boligsosiale utfordringen samlet sett. Utover en økning i andelen vanskeligstilte vil den boligsosiale indikatoren også øke hvis gjennomsnittsinntekten til de vanskeligstilte i kommunene reduseres relativt til EU60²⁰, eller at leieprisnivået øker relativt sett. Mens andelen vanskeligstilte fanger opp insidensen i vanskeligstilthet, så fanger de øvrige leddene òg opp intensitetsdimensjonen ved vanskeligstilthet. Vår boligsosiale indikator er dermed et mål på de boligsosiale utfordringer som kombinerer både insidensen (forekomsten) og intensiteten (graden) i vanskeligstilthet. Før vi drøfter mulige innvendinger mot indikatoren gis en kort teoretisk begrunnelse for vårt valg av boligsosial indikator.

Vanskeligstilt på boligmarkedet kan forstås, ikke som en egenskap ved husstanden eller individet, men snarere som et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på det lokale boligmarkedet og husstandenes ressurser (Nordvik, 2005). For å fange opp dette misforholdet, og graden av det, trengs en indikator som både fanger opp intensiteten i ressursmangel, samt graden av prispress i markedet. Vårt valg av indikator kan derfor tolkes å være i samsvar med dette misforholds-perspektivet på vanskeligstilthet. Det kan oppfattes som en svakhet ved indikatoren at fokuserer primært på inntekt og ikke direkte tar med indikator på tilleggsutfordringer.

Tabell 6-1: Variabeloversikt for den boligsosiale indikatoren

Størrelse	Beskrivelse	Kilde
H_{kt}	Antall husholdninger i kommune k i år t .	Microdata: BEFOLKNING_REGSTAT_PERSONKODE, BEFOLKNING_STATUSKODE
H_{kt}^V	Antall husholdninger i H_{kt} med disponibel ekvivalensinntekt, I_{kt} , under $EU60_t$. Er leietaker.	Microdata: BOFORHOLD_EIE_LEIE
$EU60_t$	Nasjonal lavinntektsgrense for år t .	SSB: Tabell 09593, EU-skala, 60 prosent (kr), Enslig husholdning
I_{kt}	Gjennomsnittlig disponibel ekvivalensinntekt i husholdninger med inntekt under $EU60_t$.	Microdata: INNTEKT_HUSH_IES_EU
LMU_{kt}	Gjennomsnittlig årlig leie i kommune k i år t .	SSB, Leiemarkedsundersøkelsen: Tabell 09895 Gjennomsnittlig årlig leie per kvm
\overline{LMU}	Gjennomsnittlig leie over tid og prissone (LMU_{kt})	–
k	Bostedskommune.	Microdata: BEFOLKNING_KOMMNR_FAKTISK

Note: Tabellen beskriver og angir kilder for variablene som inngår i den boligsosiale indikatoren.

²⁰ Det betyr at intensiteten i lavinntekt øker hvis EU60 øker, alt annet likt.

Imidlertid vil tilleggsutfordringer og graden av lavinntekt være korrelerte, og ved å ta med intensitetsdimensjonen ved lavinntekt så vil også indikatoren fange opp en del av tilleggsutfordringer²¹.

Et annet underliggende teoretisk perspektiv som ligger til grunn for indikatoren er at det primære problemet med lave inntekter, relativt sett, er mangelen på muligheter til å oppnå tilfredsstillende levekår (A. Sen, 1983, 1988; Townsend, 1979). Ut ifra dette perspektivet trenger vi å identifisere levekårsutfall, men kan i stedet avdekke disse indirekte gjennom identifikasjon av (graden av) husstandens mangel på økonomiske ressurser målt ved lav inntekt. Desto lengre unna lavinntektsgrensen en husstand befinner seg, desto større vil levekårsdeprivasjonene sannsynligvis være. Sen mente at i tillegg til lavinntekt kan husstandene ha forskjellige muligheter til å oppnå gunstige levekår for et gitt inntektsnivå. Denne forskjellen i individers evne til å transformere ressurser til gode levekår kalte Sen for konverteringsfaktor (A. K. Sen, 2009). Et stort spekter av årsaker til variasjon i individuelle konverteringsfaktorer gjør det ofte krevende å estimere på grunn av databegrensninger. Regional leievariasjon og forskjeller i levekostnader dette medfører, kan betraktes som en kilde til konverteringsfaktorvariasjon (Mogstad, Langørgen, &

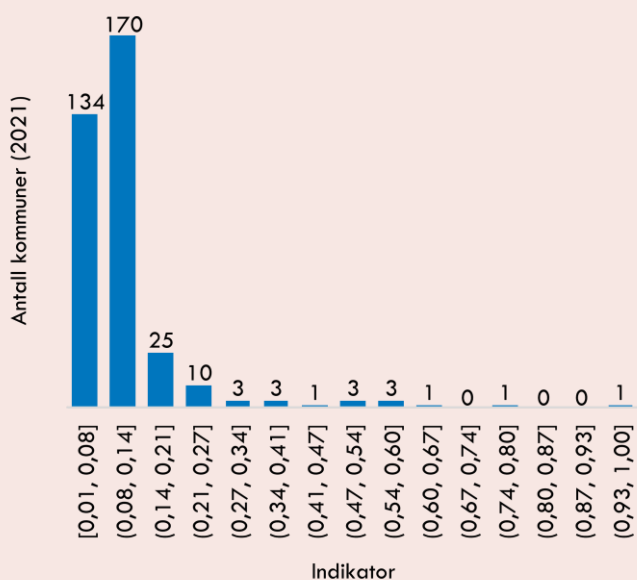
Aaberge, 2007), og som fanges opp i indikatoren. Dette er et viktig aspekt ved vanskeligstilthet for å forstå boligsosiale utfordringer siden boutgifter generelt utgjør en høy andel av husholdningsbudsjettet (særlig for vanskeligstilte), i tillegg til at trykkesystemet i liten grad differensierer sine ytelser ut ifra regionale levekostnadsforskjeller.

Det er mulig å komme med flere innvendinger mot utformingen av indikatoren. Vi vil her kort drøfte noen av dem. Indikatoren bygger på en avgrensning av vanskeligstilthet basert på husstander som er leietagere og som har inntekter under EU60. Begge disse avgrensningskriteriene kan problematiseres.

Forholdet mellom disposisjonsform og vanskeligstilthet er generelt lite belyst i norsk boligforskning. Selv om også boligeiere kan være vanskeligstilte, kan det allikevel være hensiktsmessig å holde dem utenfor i denne sammenheng. Dette er fordi boligeiere med lavinntekt ofte ligger i det øvre sjiktet i inntektsfordelingen blant vanskeligstilte og dermed ha et utfordringsbilde som oftere kan adresseres og løses gjennom de individrettede virkemidlene heller enn kommunale utleieboliger.

EU60 har blitt kritisert for å være nokså arbitrært skille mellom lav og ikke-lav inntekt, og er i tillegg basert på antagelsen om at konsumpriser (inkludert

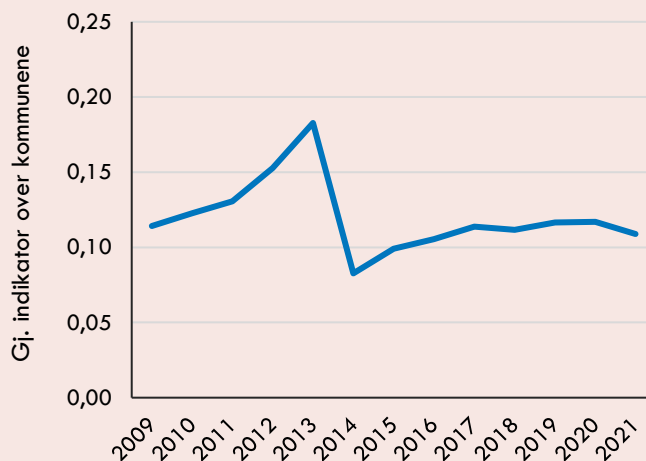
Figur 6-1: Fordeling av boligsosiale utfordringer (2021)



Note: Figuren viser fordelingen av indikatorverdien for 2021 for alle kommuner. Antall kommuner i hvert intervall er indikert over hver stolpe. Indikatoren ligger mellom 0 og 1, og høyere verdier indikerer større boligsosiale utfordringer. Se teksten for detaljer om beregningen av indikatoren.

²¹ Utover å inkludere intensitetsdimensjonen i lavinntekt, vil også indikatoren lettere fange opp tilleggsutfordringer, eller være korrelerte med slike, ved at vi ser på husstander

Figur 6-2: Utviklingen i boligsosial indikator fra 2009 til 2021 for landet som helhet



Note: Figuren viser utviklingen i den boligsosiale indikatoren over perioden 2009–2021, målt som et uvektet gjennomsnitt over kommunene. Se teksten for detaljer om beregningen av indikatoren.

som har lavinntekt ikke bare i et enkelt, men som lavinntekt over tid, såkalt varig eller vedvarende lavinntekt (det vil sammenhengende lavinntekt de siste tre år).

Tabell 6-2: Fordeling av den boligsosiale indikator i perioden 2009-2021 innenfor ulike sentralitets kategorier

År	Mest sentrale	Nest-mest sentrale	Mellomsentrale 1	Mellomsentrale 2	Nest-minst sentrale	Minst sentrale
2009	0,18	0,15	0,11	0,10	0,11	0,12
2010	0,19	0,16	0,12	0,11	0,12	0,13
2011	0,22	0,18	0,13	0,12	0,12	0,13
2012	0,24	0,21	0,16	0,14	0,14	0,15
2013	0,30	0,28	0,20	0,17	0,17	0,18
2014	0,16	0,17	0,10	0,08	0,07	0,06
2015	0,18	0,19	0,12	0,09	0,09	0,08
2016	0,20	0,21	0,13	0,10	0,09	0,09
2017	0,20	0,22	0,13	0,11	0,10	0,09
2018	0,22	0,22	0,13	0,11	0,10	0,09
2019	0,25	0,25	0,15	0,11	0,10	0,09
2020	0,25	0,26	0,15	0,12	0,10	0,09
2021	0,24	0,26	0,15	0,11	0,09	0,08

Note: Tabellen viser den boligsosiale indikatoren som uvektet gjennomsnitt over kommunene i hver sentralitetsgruppe. Skillet fra og med 2014 markerer at det fra da var mulig å ta ut boligeiere fra gruppen av antatt vanskeligstilte som inngår i indikatoren. Se teksten for detaljer om beregningen av indikatoren.

leiepriser) ikke varierer geografisk innenfor et land. Det kan derfor innvendes at den er lite egnet til å fange opp boligrelaterte levekårsutfordringer (Mogstad et al., 2007; Monkerud, Astrup, & Nordvik, 2018). Denne kritikken er imidlertid mer slagkraftig mot mål på vanskeligstilthet som kun er basert på insidens. Når intensitetsdimensjonen også trekkes inn vil den arbitrære karakter til lavinnteksgrensen være mindre relevant ettersom observasjon lengre vekk fra lavinnteksgrensen uansett tillegges mer vekt enn observasjoner som ligger nærmere.

6.3.2 Hvordan er de boligsosiale utfordringene fordelt blant kommunene?

Basert på Microdata 2009–2021 og Leiemarkedsundersøkelsen har vi beregnet en boligsosial indikator for norske kommuner. Indikatoren gir anslag på hvordan det boligsosiale utfordringsbildet varierer mellom kommuner (**Error! Reference source not found.**).

Verdien på indikatoren er Skalert til [0,1], vi ser at det er betydelig spenn i observerte verdier fra 0 til 1. Allikevel ser vi at majoriteten av kommunene ligger i intervallet mellom 0,08 til 0,14, og at rundt 330 kommuner ligger i intervallet 0,01 til 0,21.

Tabell 6-2 viser hvordan den boligsosiale indikatoren har utviklet seg over tid innenfor ulike sentralitets-kategorier. Det er et tydelig skift i indikatoren f.o.m 2014 og før. Forklaringen er at fra 2014 gir dataene

muligheter til å differensiere observasjonene etter disposisjonsform. F.o.m. 2014 har vi har tatt ut boligeiere. Dette endrer imidlertid det boligsosiale utfordringsbildet med en markant nedgang i den boligsosiale indikatoren for alle sentralitetskategorier. At det boligsosiale utfordringsbildet reduseres såpass mye ved å ta ut boligeierne, kan tolkes ved at andelen vanskeligstilte går i stor grad ned uten at dette i noen særlig grad motvirkes av økt inntektsintensitet.²² Dette kan isolert tolkes som et motargument mot å avgrense vanskeligstilte mot bolig-eiere. Det er allikevel grunner til å gjøre det i denne sammenhengen. Kommunalt disponerte utleieboliger vil sjeldent være virkemiddelet til å løse bolig-utfordringene blant lavinntektskategorier som også er boligeiere. I tillegg vil en andel husstander i denne gruppen være minstepensjonister og som ofte som sitter med nedbetalte lån og boligformuer, og som i tillegg vil kunne ha tilgang på offentlig tjenester når det gjelder oppfølging og tilrettelegging av boligen. Dette vil imidlertid være en del av eldreomsorgen og ikke den boligsosiale politikken.

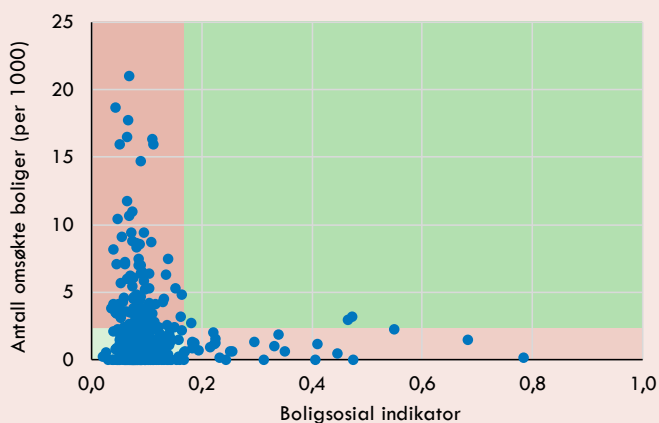
Etter 2014 ser vi imidlertid en endring i utfordrings-bildet i samtlige sentralitetskategori. I de tre laveste sentralitetskategorier er det mellom 2014 og 2021 tilnærmet uendret, med en svak nedgang i de to laveste sentralitetskategoriene. I sentralitetskategori 2 og 3 ser gjennom tilsvarende periode en økning på litt over 5 prosent, mens Oslo og omegn er regionen med

²² Som man kanskje kunne forvente ut ifra en antagelse om gjennomsnittsinntekt til vanskeligstilte eiere ligger høyere enn vanskeligstilte leietagere.

størst økning i boligsosiale utfordringer, med økning fra 0,16 til 0,24 som er økning på over 20 prosent på 8 år. Vi ser også boligsosiale utfordringene generelt øker med sentralitet, og at det er betydelig forskjell mellom Oslo og omegn og de minst sentrale kommunene. Forskjellen mellom Oslo og de minst sentrale har også økt jevnt siden 2014, drevet av høyere vekst i leiepriser i de mest sentrale kommunene.

Figur 6-2 viser utviklingen i landet som helhet siden 2009. Til tross for økninger i de største byene, har det boligsosiale utfordringsbilde gått moderat nedover fra 2014 og frem til 2021. Dette stemmer overens med utviklingstendensen i bostedsløshet og behovene for kommunal bolig målt etter ventelistestatistikken i KOSTRA, jfr. litteraturgjennomgangen i eget kapittel i denne rapporten

Figur 6-3: Sammenhengen mellom boligsosial indikator og antall omsøkte boliger per 1000 innbyggere



Note: Figuren viser et spredningsplott over norske kommuner. Den vertikale akse viser antall boliger kommunen har søkt om tilskudd til i perioden 2014–2022, per 1000 innbyggere. Den horisontale akse viser gjennomsnittet av den boligsosiale indikatoren i kommunen over perioden 2014–2021. Figuren er delt inn i fargelagte kvadranter etter gjennomsnittene til hver variabel.

6.3.3 Boligsosiale utfordringer og kommunenes behov for tilskudd til utleieboliger

Hvilken sammenheng er det mellom de boligsosiale utfordringene i kommunene og deres behov for kommunale utleieboliger, målt ved deres søknadsaktivitet? **Error! Reference source not found.** ser vi forholdet mellom den boligsosiale indikatoren og antall omsøkte kommunale boliger per 1000 innbyggere. Når data for søknader (og tildelinger) holdes sammen med data som indikerer variasjon i boligsosiale utfordringer, ser vi slett ingen klar sammenheng. Blant kommunene med søknader om flest boliger per innbygger finner vi ingen overrepresentasjon av kommuner med særlig store

boligsosiale utfordringer, og blant kommunene med større boligsosiale utfordringer enn gjennomsnittet finner vi ikke søknader om særlig mange boliger per innbygger.

Det visuelle inntrykket understøttes av en regresjonsanalyse hvor vi benytter indikatoren for boligsosiale utfordringer og antall bosatte flyktninger som forklaringsvariabler for antall omsøkte boliger. Dersom vi ikke tar hensyn til konstante forskjeller mellom kommuner i tilbøyelighet til å søke om tilskudd, finner vi ikke noen statistisk sammenheng mellom indikatoren for boligsosiale utfordringer og antallet omsøkte boliger. Dersom vi inkluderer konstante forskjeller mellom kommunene i tilbøyelighet til å søke om tilskudd, finner vi imidlertid en statistisk signifikant og positiv sammenheng mellom indikatoren for boligsosiale utfordringer og antallet omsøkte boliger. I alle utprøvde spesifikasjoner er det antallet bosatte flyktninger som i størst grad forklarer variasjon i antall omsøkte boliger både mellom kommuner og over tid.

Det er ikke åpenbart om kommunefaste effekter skal inkluderes i modellen. Når disse inkluderes fjernes alt i søknadsaktiviteten som er konstant for hver kommune over tidsperioden vi analyserer. For analysens del innebærer dette at vi fjerner informasjon i dataene som kan belyse sammenhengen mellom søknadsaktivitet og den boligsosiale situasjonen. Dette kan være problematisk, for eksempel dersom både søknadsaktivitet og det boligsosiale utfordringsbildet er relativt konstant over tid innad i hver kommune. Det vil trolig være tilfellet at noen kommuner har større og vedvarende boligsosiale utfordringer enn andre, og dette medfører et jevnt behov for tilskudd, eller ikke tilskudd i hele tatt ved at kommunen allerede har dimensjonert sin utleiesektoren i samsvar med utfordringer kommunen har med vanskeligstilte med tilleggsutfordringer. Det er ikke ønskelig å slike sammenhenger tas ut av våre analyser.

Vi ser at inkludering av kommunefaste effekter i modellen styrker sammenhengen mellom søknadsaktivitet og indikatoren, indikerer dette at det er en ikke-ubetydelig andel kommuner som hvert år søker tilskudd til flere boliger, men som har et relativt gunstig boligsosialt utfordringsbilde sett opp mot kommuner som ikke søker slik. Det er vanskelig å forklare hva som ligger i de faste effektene, men det kan for eksempel skyldes kommuner som «er flinke» til å søke tilskudd. Når disse kommunene lukes ut med de faste effektene, viser koeffisienten til indikatoren at det er en sterkere sammenheng mellom søknadsaktivitet og det boligsosiale utfordringsbildet

Resultatene fra regresjonsanalysene kan fremstå som til dels som overraskende, i lys av at formålet med tilskuddet har vært å bidra til å gjøre kommunene bedre i stand til å møte boligsosiale utfordringer. En indikator for å måle variasjonen i disse utfordringene gir likevel ikke den beste forklaringen på hvorfor vi

Tabell 6-3: Regresjonsanalyse på antall omsøkte boliger

	(1)	(2)
Boligosial indikator (varig vanskeligstilt)	0,009 (0,077)	-0,755 ** (0,423)
Antall bosatte flyktninger (per 1000)	0,037 *** (0,007)	0,048 *** (0,008)
Kommunefaste effekter	Nei	Ja
Antall observasjoner	2 846	2 846
R-kvadrert	0,019	0,189

Note Panelregresjon over kommuner og år for antall boliger søkt om tilskudd til utleieboliger for (per 1000 innbygger i kommunen). Perioden 2014–2021. Regresjonene er vektet etter kommunenes befolkning. Robuste standardfeil i parentes. *** signifikant på 1 % nivå, ** 5 % og * 10 %. Data fra Husbanken, SSB og Microdata.no. Se teksten for beregningen av indikatoren for boligosiale utfordringer.

ser variasjon i søknadsaktivitet mellom kommuner og over tid²³. Funnet støttes likevel av praksis fra behandling av søknader, som i liten grad tilsier at hensyn til underliggende boligosiale utfordringer har ligget til grunn for tilsagn. Det er verdt å merke seg at de statistiske sammenhengene gjelder både før og etter forskriftsendringen fra 2018. Det er også åpenbart at budsjetttrammene for tilskuddet har vært økt og redusert i takt med behovene for å bosette flyktninger, i alle fall før 2018, og budsjetttrammene har i stor grad påvirket både hvilke kommuner som har søkt om tilskudd og antall boliger som har vært omsøkt. Dermed har politiske prioriteringer knyttet til budsjetttrammen for tilskuddet i betydelig grad vært med på å styre sammenhengen mellom formål og tilsagn.

6.4 Addisjonalitet og «crowding out»

For at en tilskuddsordning skal være formåls effektiv må den bidra til å skape produkter og tjenester som ikke ellers ville blitt realisert uten tilskuddsordningen (addisjonalitet). Hovedformålet med tilskuddsordningen er å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Addisjonalitet for utleietilskuddet kan dermed operasjonaliseres til å forstås som hvorvidt tilbudet av egnede utleieboliger faktisk har blitt større sammenlignet med den kontrafaktiske situasjon at tilskuddsordningen ikke hadde eksistert. Dette kan ytterligere

²³ Selv om Husbanken har perioden fra tidlig på 2010-tall fram til ca. 2020 prioritert kommuner med de største boligosiale utfordringene, se bl.a. evalueringen av Bolig for velferd, så finner vi altså gjennom våre empiriske analyser at en slik prioritering ikke har vært like tydelig når det gjelder allokering

operasjonaliseres gjennom å analysere hvilke målgrupper som har fått et utleietilbud det er grunn til å tro de ellers ikke ville fått, eller i mindre grad ville fått. Altså hvilke målgrupper som særlig grad kan sies å ha tjent på tilskuddsordningen.

Det er flere grunner til at effekten av tilskuddsmidlene kan være mindre enn det antall boliger det har bidratt til finansiere. For det første kan tilskuddet ha gått til å finansiere boliger som kommunen uansett ville prioritert å anskaffe. Hvis kommunen gjennom å søke og motta tilskudd til boliger som uansett ville bli anskaffet, har kommunen i realiteten fått tilleggsmuligheter til å prioritere andre kommunale oppgaver. I et slikt tilfelle har tilskuddet gitt opphav til virkninger som ikke var en del av intensjonen med tilskuddet og som således kan betraktes som utilsiktede virkninger. Dette innebærer en form for lekkasje av offentlig midler. Lite tyder på, basert på våre kvalitative intervjuer og svar på vår spørreundersøkelse, at slike effekter av tilskuddsordningen er særlig omfattende.

Den andre mekanismen som potensielt kan redusere effekten av tilskuddet er såkalte «crowding out»-effekter (K. Astrup et al., 2015; Viggo Nordvik & Medby, 2007). Som navnet antyder kan tilskuddet gjennom sin indirekte virkning på likevekten i det lokale boligmarkedet bidra til å fortrenge noe av boligbyggingen som ville funnet sted i fravær av tilskuddsbruken. Gitt at tilskuddet bidrar til den kommunale utleiemassen, vil det potensielt absorbere noe av etterspørselen lokalt. Det vil kunne føre til mindre prispress og potensielt redusere insentiver til privat nybygging. Hvor stor denne effekten er avhenger av alternativetterspørselen til nye husstander i den kommunale sektoren. Dersom kommunale leietagere har lav alternativetterspørsel, vil fortregningseffekten være tilsvarende lav. Relativt nye empiriske studier finner at effekten til en viss grad fortsatt gjør seg gjeldende (se bl.a. Astrup et al. 2015). Det kan tolkes i retning av at graden av behovsprøving sannsynligvis har variert en del mellom kommuner. Gjennomgående strenge krav til behovsprøving i de fleste kommuner tilsier at denne effekteten neppe er veldig stor. Likevel tildeler 25 prosent av kommunene boligene sine til søkere uten tilleggspromatikk.

Det er ikke bare tilskuddets kvantitative effekt på tilbudet av utleieboliger som har betydning for vurderinger av addisjonalitet, men også den

av tilskuddsmidlene. Det kan tolkes som uttrykk for at det generelt er krevende å differensiere graden av boligosiale utfordringer i kommunene, også for Husbanken.

kvalitative dimensjonen. Vi har imidlertid få holdepunkter for å vurdere eventuelle effekter på kvaliteten som følge av utleietilskuddet. Generelt finner vi at kvaliteten i den kommunale massen er vesentlig redusert og generelt dårlig tilpasset, selv om noe av dette også må sees på bakgrunn av sterk slitasje fra enkelte type brukere og manglende vedlikehold. Det er likevel mulig at situasjonen kunne ha vært ytterligere forverret i fravær av tilskuddet, i alle fall i en del kommuner.

Gjennomgående er det grunn til å tro at målgrupper som i liten grad har hatt tilgang på alternative virkemidler, også er dem som har hatt størst nytte av boligene som er finansiert gjennom tilskuddsordningen. Personer med funksjonsnedsettelse, økonomiske vanskelighetstilte og eldre med et visst omsorgsbehov vil generelt kunne få tilgang til andre virkemidler og boliger og dermed mindre nytte av tilskuddsordningen, relativt sett. Derimot ville personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser, og generelt husstander med et stort tjenestebehov sannsynligvis hatt et begrenset tilbud i fravær av tilskuddet. Sannsynligvis vil bortfall av tilskuddet dermed medføre en tilværelse som bostedsløs for en del. Flyktninger er en gruppe som kommunene de siste årene i stor grad har lyktes med å bosette i det private leiemarkedet. Trolig har kommunene lyktes fordi flyktningene kommer fra Europa. Det kan være grunn til å tro at barnefamilier generelt ville oppleve større utfordringer på det private leiemarkedet og mange flyktninger vil være avhengig av bosetting i kommunal sektor, i hvert fall i den første fasen. En del nasjonaliteter og etnisiteter ville i større grad enn andre også vært sårbare for statistisk diskriminering dersom kapasiteten innenfor den kommunale sektoren ble redusert.

6.5 Relevans

Spørsmålet om tilskuddsordningens relevans kan formuleres som: «Er det behov for et tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte?» Spørsmålet er komplisert fordi vanskeligstilte er en svært heterogen gruppe med et sammensatt utfordringsbilde. Spørsmålet kompliseres ytterligere av at kommunene har alternative virkemidler som i noen tilfeller kan brukes i stedet for utleieboliger, og andre ganger i mindre grad. Spørsmålet om behov for tilskuddet er neppe et entydig ja/nei- spørsmål, men snarere et gradspørsmål.

For å klargjøre problemstillingen i relevansvurderingen kan det være hensiktsmessige å gjenta utgangspunktet om at vanskeligstilthet primært ikke er en egenskap ved individet, men snarere et misforhold mellom mulighetene i det lokale boligmarkedet og individets ressurser.

Dette misforholdet kan i prinsippet løses ved enten å tilføre individet økonomiske ressurser eller ved å senke inntektskravet i markedet ved å subsidiere boligen. Mens velferdsordninger tidligere i større grad subsidierte boligene, er det i dag mer vanlig å rette subsidiene direkte inn mot den enkeltes behov og dermed tilpasse støtten tilsvarende (jfr. bostøtteordningen). Å subsidiere boliger vurderes i de fleste tilfeller som mindre treffsikkerhet, fordi vurderingen av utmåling må gjøres uavhengig av beboeres individuelle behov for økonomiske støtte, som vil kunne variere i stor grad. Modellen med økonomiske individrettede virkemidler (som for eksempel startlån og bostøtte), er basert på et premiss om at individet gjennom å få tilført tilstrekkelig med økonomiske ressurser, dermed kan delta i markedet for å løse sine boligutfordringer på egen hånd.

Denne modellen for løsning av boligsosiale utfordringer, og dens mulige begrensninger, bør sees sammenheng med et annet utviklingstrekk i sektoren som har, og har hatt, en helt sentral betydning for forståelsen av den boligsosiale politikken samfunnsfunksjon, nemlig den gradvise nedbygging av institusjonsomsorgen over tid. Denne nedbyggingen er i samsvar med den politiske målsettingen om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem med tilstrekkelige tjenester. Dette har bidratt til å redefinere funksjonen og betydningen den kommunale utleiesektor har. Denne gradvise endringen av funksjonen til den kommunale utleiesektoren har skapt behov for flere tilrettelagte utleieboliger for personer med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester.

For individer med et omfattende tjenestebehov vil det i utgangspunktet være viktig å være skjermet fra markedets dynamikk og at boligene i stedet allokteres etter behovsprøving. Den boligsosiale politikken er således basert på to grunnleggende modeller for boligsosial problemløsning, nemlig: den individrettede, hvor individet forsøksvis settes i stand til å delta i boligmarkedet, og den boligrettede, hvor individet skjerms fra markedet, i en større eller lengre periode. Det norske boligsystemet bygger imidlertid på et premiss om at alle skal på litt lengre sikt, så langt det er mulig, settes i stand til å løse sine boligsosiale på egen hånd, hjulpet av individrettede tiltak. Den kommunale utleiesektoren er ikke ment å være en endestasjon, men en mellomstasjon. Implikasjonen er kommunale utleieboliger skal gis som tidsbestemte kontrakter og kommunale leietagere skal periodevis behovsprøves. Dette kan også tolkes som jevnlig monitorering leietager utsikter til blir mer selvhjulpen. Det antas å være en dynamisk sammenheng mellom den skjermede modellen og markedsmodellen, og manglende muligheter til å delta i markedet i dag, antas i utgangspunktet å være midlertidige.

Denne modellen kompliserer evalueringen av tilskudd til utleieboliger som virkemiddel og tilsvarende behovet for tilskuddet. Det er uklart hvor dynamisk dette systemet faktisk er og for hvor mange i leiesektoren kommunale boliger er et reelt springbrett til å klare seg selv. Det er midlertid grunn til å tro at veien fra skjermet til ikke- skjermet boligmarked kan være lang for mange. For disse personene finnes det en rekke utfordringer og hindringer knyttet til å benytte markedet som arena for boligsosial problemløsning, utover det rent økonomiske. Blant annet kan behovet for tjenester fra kommunen legge en skranke for markedsdeltagelse for enkelte.

Geografisk spredning blant personer med særskilte behov kan for eksempel også skape utfordringer for at kommunen skal kunne gi et fullstendig tjenestetilbud. Dette kan tilsi kommunen bør foreta tilrettelegging av boliger for å effektivisere tjeneste-produksjon til kommunen gjennom samlokalisering. For enkelte kan utfordringene i tillegg gjelde begrensninger i konsumentsoverenitet som følge av reduksjon i beslutningskompetanse eller manglende evne til å ivareta egne interesser. Vi finner særlig slike hindringer som følge av utfordringer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser, men en del flyktninger vil i alle fall i perioder ha svak beslutningskompetanse i boligmarkedet.

I andre tilfeller ligger utfordringene i strukturelle utfordringer i leiemarkedet. Ensidig utvalg av mindre boliger og korte kontrakter kan gjøre det krevende for enkelte husholdningstyper å finne egnede boliger i det private leiemarkedet. Det norske leiemarkedet har relativt lite innslag av profesjonelle utleiery. Overvekt av risikoaverse amatørutleiery i kombinasjon med asymmetrisk informasjon har vist at mange vanskeligstilte utsettes for ulike former for leieprisdiskriminering. Felles for slike utfordringer knyttet til markedssvikt er at de ikke uten videre, og i alle fall ikke samfunnsøkonomisk effektivt kan løses ved tilførsel av ressurser til individet.

Det er imidlertid et åpent spørsmål om slike utfordringer nødvendigvis tilsier en løsning i den kommunale utleiesektoren. Flere analyser av startlansordningsordning viser at det rom for å utnytte denne i større grad og medfører at potensielt flere boligsosiale problemer kan løses innenfor rammen av det private boligmarkedet enn tidligere antatt. Det vil si at hvilke utfordringer og hvilke husholdninger vi antar at bør plasseres i hver gruppe er i glidning.

Heterogenitet og den sammensatte karakteren i utfordringsbildet, må også ses på bakgrunn av den fornyede rollen sektoren har fått gjennom avviklingen av institusjonsomsorgen. For mange vanskeligstilte er utfordringsbildet lite dynamisk og med langsiktig behov for en stabil bosituasjon i en skjermet leiesektor.

For andre er situasjon mer dynamisk og med større muligheter til på sikt for å bli selvhjulpne. I praksis kan det være krevende for kommuner å skille mellom situasjoner som best bør løses ved hjelp av utleieboliger og når situasjonen kan løse ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler. Slike vurderinger har blitt mer kompliserte ved at siden startlansordningen etter hvert har fått mulighet til nå individer og husstander nokså langt ned i inntektsfordelingen.

Osnes og Sørvoll (2023) finner også at 75 prosent av kommunene svarte at det vanligvis ikke er tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt kommunal bolig. Våre funn bekrefter også at en del av den kommunale utleiemassen ikke nødvendigvis brukes av husstander med det største boligsosiale behovet. Det tilsier at relevansen tilskuddet i en del av tilfellene er mindre klart og potensielt kunne vært erstattet av for eksempel en mer offensiv startlansbruk. Selv om bostedsløshet har gått ned over tid, vil dette i seg selv fortsatt kunne tolkes som at utleiesektor funksjon som erstatning for institusjonsomsorgen fortsatt har en del å gå på. Samtidig er det uklart om dette i seg selv tilsier behov for oppskalering og økt behov for tilskudd, eller om at kapasiteten sektoren bedre kan utnyttes gjennom ulike og bedre strategier for å bedre vedlikehold og forvaltning, økt gjennomstrømning og reduksjon av tomgang.

Oppsummert:

- Spørsmålet om tilskuddsordningens relevans kan formuleres som: «(Er det behov for et tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte?). Målgruppene for kommunale utleieboliger er heterogene med et sammensatt utfordringsbilde. I noen tilfeller kommunene bruke alternative virkemidler kan brukes i stedet for utleieboliger, andre ganger er dette vanskelig eller umulig. Spørsmålet om behov for tilskuddet er ikke et entydig ja/nei- spørsmål, men snarere et gradsspørsmål.
- Kommunene har grunnleggende to tilnæringer (modeller) til å løse boligsosiale problemer: den individrettede, hvor individet forsøksvis settes i stand til å delta i boligmarkedet primært gjennom startlån og bostøtte), og den boligrettede, hvor individer skjerms fra markedet, i en større eller lengre periode gjennom å få tilgang kommunale utleieboliger.
- Ut ifra perspektivet at vanskeligstilthet ikke er en egenskap ved individet selv, men heller et misforhold mellom priskravet i markedet og individets økonomiske ressurser, kan individrettede modellen fremstå som den mest relevante metoden for å løse boligsosiale problemer på.

- Imidlertid har den gradvise institusjonsomsorgen over tid og den politiske målsettingen om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem med tilstrekkelige tjenester, skapt nye boligsosiale utfordringer som ikke like enkelt lar seg løse gjennom individrettede økonomiske boligsosiale virkemidler som sikrer tilstrekkelig autonomi i det ordinære boligmarkedet. Det er flere grunner til det. Dersom det blir for stor grad av geografisk spredning mellom boenheter som har behov tjenester fra kommunen, kan det være utfordrende for kommunene oppnå effektivitet i sin tjenesteproduksjon og dermed gi et fullverdig tjenestetilbud. Det tilsier at i mange tilfeller kommunene har behov for å samlokalisere boenheter som har tjenestebehov, noe som vil være krevende å oppnå i det ordinære markedet. Enkelte vanskeligstilte vil også ha begrensninger i konsumentsoverenitet som følge av reduksjon i beslutningskompetanse eller manglende evne til å ivareta egne interesser (feks personer med rus/og eller psykiatri). I tillegg er det en rekke strukturelle utfordringer på det private leiemarkedet knyttet til et ensidig utvalg av mindre boliger og ulike former diskriminering.
- Dette i sum tilsier at kommunene i en del tilfeller, særlig hvor vanskeligstilte har utfordringer utover det rent økonomiske, vil det det kunne være krevende å løse de boligsosiale utfordringer innenfor rammen av det ordinære boligmarkedet. Det tilsier at det behov for en supplerende og skjermet utleiesektor.
- Samtidig er det uklart om sektoren i dag er tilstrekkelig dimensjonert og hvilken grad det er behov for ytterligere oppskalering og økt behov for tilskudd. Vi finner at det er rom for at kapasiteten sektoren bedre kan utnyttes gjennom ulike og bedre strategier for å bedre vedlikehold og forvaltning, økt gjennomstrømning og reduksjon av tomgang. Selv om kommunene primært bruker kommunale utleieboliger til å bosette vanskeligstilte med tilleggsutfordringer, tilsier våre funn at også at en del av den kommunale utleiemassen ikke nødvendigvis brukes av husstander med det største boligsosiale behovet. I tillegg har flere analyser av startlånsordningsordning viser at det rom for å utnytte denne i større grad og medfører at potensielt flere boligsosiale problemer kan løses innenfor rammen av det private boligmarkedet enn tidligere antatt.
- En ytterligere utfordring med å anslå behov kommunale utleie boliger og tilskudd er at norske boligsystemet bygger imidlertid på et premiss om at alle skal på litt lengre sikt, så langt det er mulig, settes i stand til å løse sine boligsosiale på egen hånd, hjulpet av individrettede tiltak. Den kommunale utleiesektoren er ikke ment å være en endestasjon, men en mellomstasjon. Det antas å være en dynamisk sammenheng mellom den skjermede modellen og markedsmodellen, og manglende muligheter til å delta i markedet i dag, antas i utgangspunktet å være midlertidige. Kommunale utleieboliger skal derfor gis som tidsbestemte kontrakter og kommunale leietagere skal periodevis behovsprøves. En slik kontinuerlig monitorering av leietagernes muligheter til å bli selvhjulpne kan være krevende for kommunene, og det vil i praksis være vanskeligstilte å vite om vanskeligstilte som ikke får fornyet sine kommunale leiekontrakter faktisk vil være i stand til å løse sine boligutfordringer i det ordinære boligmarkedet på egenhånd.

7. Samlet vurdering og anbefalinger

Evalueringen av Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger viser at tilskuddet har vært et viktig virkemiddel i kommunenes arbeid for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte grupper. Forvaltningen av tilskuddet har vært kostnadseffektiv, men kunne sannsynligvis ha vært mer treffsikker. Nedenfor følger en oppsummering av noen av de viktigste egenskapene ved og effektene av tilskuddsordningen.

- Tilskuddet har i stor grad bidratt til et bedre og tryggere botilbud for målgruppene
- Tilskuddet har bidratt til forutsigbarhet ved å styrke kommunenes langsiktige rammer for å finansiere nødvendige investeringer
- Tilskuddet har særlig vært viktig for å sikre kapasitet til bosetting av flyktninger i kommunene
- Ordningen har vært kostnadseffektiv både for kommunene og for forvaltningen i Husbanken
- Uklare rutiner for prioritering av søknader og søkere, i tillegg til et stort fokus på kapasitet for bosetting av flyktninger, gjør treffsikkerheten i ordningen noe usikker

Et viktig virkemiddel på et viktig område

Kommunenes boligsosiale arbeid og innsats for å fremskaffe egnede boliger til særlig utsatte grupper er et område hvor offentlige tiltak for å utjevne sosiale forskjeller kan utløse store gevinster, blant annet på grunn av store kostnader knyttet til velferdstjenester i kommunene og samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til for eksempel helse og arbeidsmarked. Innsikten om at tilgang til bolig er helt grunnleggende og at andre velferdstiltak bør bygge opp under dette, ligger til grunn for blant annet «Housing first»-modellen som har vært tatt i bruk i mange deler av verden.

Norske kommuner benytter mange typer virkemidler på det boligsosiale området, og dette reflekterer at målgruppenes behov både er varierende og ofte sammensatte. Vår evaluering viser at Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger har vært et viktig virkemiddel for kommunene, og vi peker særlig på enkelte målgrupper hvor vi anser at tiltak rettet mot boliger snarere enn mot beboere har vært effektivt for å oppnå velferdsgevinster. I den samlede vurderingen er det også viktig å peke på at forvaltningen av tilskuddet fremstår som kostnadseffektiv.

Evalueringen har vært gjennomført i en periode hvor tilskuddet nylig har blitt fjernet som kilde til støtte fra staten til kommunene, og det er tydelig at et eventuelt permanent bortfall vil kunne ha stor negativ betydning. I evalueringen av tilskuddsordningen kan vi konkludere med at tilskuddene kommunene har mottatt har vært avgjørende for kommunenes kapasitet til å investere i egnede utleieboliger. Boliginvesteringer er kapitalkrevende, og i mange kommuner må tilgjengelige midler til investeringer fordeles på mange sektorer med betydelige underdekkede behov. For enkelte grupper har statlige bidrag til investeringer i utleieboliger sannsynligvis hatt stor betydning.

Overordnet er derfor vurderingen at tilskuddet i stor grad har bidratt til et bedre og tryggere botilbud for målgruppene sammenlignet med det som ville vært situasjonen uten tilskuddet.

Dimensjonering og forutsigbare rammer

Det er lite som tyder på at rammene for tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger har vært overdimensjonert siden 2011. Kommunene peker på underdekkede behov for noen av de mest utsatte gruppene, hvor vi må anta at kommunale utleieboliger er et godt egnet virkemiddel, og forventninger til demografisk utvikling, forsterker inntrykket av at den kommunale kapasiteten for å fremskaffe egnede boliger generelt sett ikke er overfinansiert. Dette gjelder ikke bare antall boliger, men også kvaliteten og tilpasningen i den eksisterende boligmassen til nåværende og fremtidige behov.

Det boligsosiale arbeidet i kommunene preges av at de fleste kommunene har langsiktige boligsosiale utfordringer som varierer lite over tid. Statlige tilskudd til kommunale utleieboliger har vært viktig for å møte slike langsiktige utfordringer, og vi ser flere indikasjoner på at tilskuddsordningen har vært godt innrettet for å løse behov innenfor flere målgrupper. Blant annet har det vært trukket frem som verdifullt for kommunenes boligsosiale arbeid at tilskuddet har gitt langsiktige og forutsigbare rammer for å møte et langsiktig behov. Mange kommuner har ved inngangen til 2023 vært særlig negativt rammet av at tilskuddet har falt bort fordi denne støtten til langsiktighet i det boligsosiale arbeidet dermed også har falt bort.

Flere kommuner har imidlertid påpekt at tilskuddsrammen de siste årene har vært begrenset og at det har vært tomt for midler tidlig på året. Dette kan ha ført til at midlene i mindre grad har gått til de kommunene som har størst behov, men til de kommunene som er raskest med å søke. Potensielt kan

midler i større grad ha gått til kommuner som har startet planleggingen av prosjekter som uansett ville blitt gjennomført, mens kommuner som i større grad ville vært avhengige av tilskudd for prosjektgjennomføring, ikke har søkt tidsnok.

Nedskrivningstid

Nedskrivningstiden for tilskuddet innebærer implisitt at staten er med på å finansiere et ventet verditap på boliginvesteringene knyttet til hardbruk og annen særlig slitasje. Et kapitaltilskudd uten slik nedskrivningstid, som ville ha vært å anse som et rentefritt lån, ville ha gjort at kommunene risikerte å måtte betale tilbake tilskuddet i sin helhet etter salg av boliger også etter vesentlige realiserte verditap. Dette ville ha gjort det vanskeligere å stimulere til investeringer gjennom tilskuddet.

Kortere nedskrivningstid for å få bedre samsvar mellom nedskrivningstid og forventet levetid på investeringene har vært ønsket fra flere kommuner vi har vært i kontakt med i denne evalueringen. Med kortere nedskrivningstid argumenterer noen kommuner for at det ville ha vært enklere for kommunene å gjøre hensiktsmessige omdisponeringer med salg og reinvesteringer for å tilpasse sin boligmasse til nye behov i kommunen. Dette er en side ved ordningen som isolert sett har gjort den mindre fleksibel med tanke på å møte endringer i kommunenes behov. Selv om det ikke ser ut til at tilskuddet i for liten grad har stimulert til boliginvesteringer på overordnet nivå, er det klart at kommunene har vesentlige utfordringer med boliger som ikke er godt tilpasset målgruppens nåværende og fremtidige behov.

Det er på den andre siden verdt å ta med at tilskudd til investeringsmidler med for kort nedskrivningstid kunne ha gitt kommunene insentiver til å overinvestere i kommunale utleieboliger på grunn av mulighetene for finansielle gevinster. Tilskuddet kunne også på denne måten ha finansiert overinvesteringer i nye boliger til kostnader som overskrider markedsverdien på boligene. Vi finner ikke tegn til slike ugunstige virkninger i vår gjennomgang, utover at investeringer i boliger til en kostnad som overstiger markedsverdi i en del tilfeller er ønskelig. Kortere nedskrivningstid ville sannsynligvis også måtte bety finansiering av færre boliger, dersom den totale rammen for tilskuddet ikke skulle vært økt tilsvarende. Det er ikke vår oppfatning at dette ville ha vært en mer hensiktsmessig prioritering. På en annen side vet vi at kommunene for å unngå tilbakebetaling av tilskudd helst har solgt unna gamle eiendommer når det har vært behov for å skifte ut deler av boligmassen. Derfor er det ikke opplagt at en noe kortere nedskrivningstid ville hatt særlig betydning for antallet prosjekter som har latt seg finansiere gjennom ordningen.

I forbindelse med innføringen av økt nedskrivningstid, ble samtidig muligheten til å søke om tilskudd til oppgradering fjernet. Da implementeringen av endringene ble evaluert i 2019, var det få kommuner som hadde erfaring med bruk av tilskuddet til oppgradering. En årsak til dette kan ha vært at de siste årene før endringen var preget av investeringer for å bosette flyktninger. Behovet var dermed i hovedsak å øke boligmassen og dette kan ha gjort det underliggende behovet for oppgraderinger lite synlig. Flere kommuner opplevde i denne perioden å øke sin dekningsgrad, blant annet med bakgrunn i at antall flyktninger som skulle bosettes ble færre enn forventet. Etter 2018 har ikke bruk av tilskuddet til oppgradering vært mulig. Dette gjør det vanskelig å vurdere om tilskudd til oppgradering rent faktisk vil være mer treffsikkert enn kun tilskudd til kjøp og nybygging ettersom behovet i store deler av perioden har vært å øke boligmassen fremfor å tilpasse den. Dersom tilskuddsordningen i hovedsak hadde vært innrettet mot de langsiktige behovene i kommunen, burde det vurderes om tilskudd også burde vært gitt til oppgraderinger.

Kostnadseffektiv forvaltning

En av begrunnelsene for forskriftsendringen i 2018 var å oppnå en forenklet søknadsprosess og en mer effektiv forvaltning av tilskuddet. Bruken av faste satser og allokering av kommuner til grupper basert på antatte kostnader ser ikke ut til å ha svekket attraktiviteten i ordningen. Vi finner derimot indikasjoner på at forenklingen faktisk har bidratt til å effektivisere arbeidet i kommunene, og på overordnet nivå fremstår tilskuddsordningen som svært effektivt innrettet med tanke på samlet ressursbruk i administrasjon og forvaltning sammenlignet med verdien av tilskuddene som forvaltes.

Tilskuddet har særlig hjulpet kommunene med å skaffe boliger til flyktninger

Et viktig kjennetegn ved tildeling av midler til kommunene gjennom tilskuddet siden 2011, har vært at svingninger i tildelte midler i stor grad har fulgt kortsiktige svingninger i behov som følge av tilstrømming og bosetting av flyktninger i kommunene. Våre analyser viser at variasjon i søknader og tildelinger i større grad kan forklares av variasjon i behov for bosetting av flyktninger enn av variasjon i indikatorer for andre boligsosiale utfordringer. Økte behov for kommunale utleieboliger i perioder med økt bosetting av flyktninger henger til dels sammen med at flyktningene faktisk bosettes i nylig fremskaffede kommunale boliger, og til dels sammen med at flyktninger som bosettes i privateide utleieboliger fortrenger kapasiteten til å finne private utleieboliger til andre utsatte grupper. Det er åpenbart at kommunene i forbindelse med den pågående krigen i Ukraina har store udekkede behov for å fremskaffe

nye boliger til ukrainske flyktninger, og den midlertidige gjeninnføringen av tilskuddet i 2023 er også et svar fra regjeringen på dette behovet.

Heterogenitet og ordningens treffsikkerhet

En annen viktig observasjon fra evalueringen er at det er store forskjeller mellom kommunene med tanke på hvilke målgrupper de kommunalt disponerte utleieboligene brukes til å betjene. Dette reflekterer at tilskuddsforskriften både før og etter 2018 har hatt en bred definisjon av formålet med ordningen, og at kommunenes boligsosiale utfordringer varierer mye. I prioriteringen av potensielle mottakere av tilskudd har det tilsynelatende heller ikke vært gjort systematiske vurderinger av underliggende boligsosiale behov i hver kommune.

Forvaltningen av tilskuddet ser altså ikke ut til å ha vært innrettet optimalt for å sikre en enhetlig sammenheng mellom ressursbruk og måloppnåelse, noe som kan ha hatt negativ betydning for tilskuddsordningens treffsikkerhet. På den annen side ser forvaltningen ut til implisitt å ha gitt mye tillit til kommunenes evne til å styre virkemiddelbruk etter lokale utfordringer og muligheter. Kombinert med tilskuddssatser som har overlatt en stor del av finansieringsansvaret til kommunene også ved tildeling, har dette både gitt kommunene en viss fleksibilitet og lave forvaltningskostnader uten at formålet med tilskuddet har vært undergravd.

Selv om evalueringen viser at tilskuddsordningen har vært avgjørende for kommunenes kapasitet til å gjøre investeringer, innebærer variasjonen vi har funnet i hvordan boligene benyttes at det kan stilles spørsmål om hvorvidt alle sider ved virkemiddelbruken støtter opp om ordningens treffsikkerhet. Vi finner særlig grunn til å problematisere bruk av støtte for boliginvesteringer for målgrupper som vi må anta ville kunne klare å fremskaffe egen bolig dersom de fikk tilstrekkelig økonomisk støtte. I en del kommuner finner vi at tilskuddet til utleieboliger i første omgang er brukt til å fremskaffe leieboliger på grunn av manglende kapasitet til å takle et midlertidig økt behov, og at de kommunale boligene brukes til å huse andre grupper når det utløsende behovet etter hvert har avtatt.

Et typisk tilfelle er at tilskuddet brukes for å kunne bosette flyktninger i kommuner uten kapasitet i det private markedet, og at flyktningene som først bosettes i slike mindre kommuner flytter til andre mer sentrale kommuner når de etter hvert evner å skaffe bolig selv. Vi finner bare i noen grad at kommunale boliger som følge av dette står tomme, men det er sjelden at boligene som har vært finansiert ved hjelp av Husbankens tilskudd selges når det utløsende behovet faller bort. Når boligene i slike tilfeller går

over til å brukes av andre grupper, innebærer det særlig to ting:

1. Treffsikkerheten reduseres av at forholdet mellom underliggende boligsosiale behov i kommunene og tilgang på statlig delfinansierte boliger blir skjeve.
2. Treffsikkerheten reduseres av at subsidier til bolig brukes i en del tilfeller hvor forskningen peker på at tiltak rettet mot beboer er et mer treffsikkert virkemiddel.

Alternativer til utforming av tilskudd

Det er særlig to utfordringer vi ser i vår evaluering av tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger. Innretningen av tilskuddet har gitt en svært kostnads-effektiv forvaltning, men liten grad av systematisk prioritering av søknader og søkere. Samtidig som kostnadene har vært holdt til et minimum, har dette sannsynligvis påvirket treffsikkerheten i ordningen negativt. Treffsikkerheten i ordningen har også vært rammet negativt av at et virkemiddel med langsiktig innretning i stor grad er brukt for å møte utfordringer som oppstår på kortere sikt.

Tilskuddsordningen er midlertidig utvidet til å gjelde i 2023, men ordningen forventes å forsvinne etter dette. Det kan likevel tenkes at statlig støtte til kommunale investeringer i utleieboliger vurderes reintrodusert. Det er ingen tvil om at kommunenes behov for kommunale boliger er stort og forventes å vokse, og at det er usikkert hvordan kommunene skal finansiere sine nødvendige investeringer.

Dersom en ny ordning vurderes, vil vi basert på vår evaluering anbefale at det i stedet for at et generelt tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger blir brukt til å bosette flyktninger, som har vært et behov som har svingt kraftig i omfang, heller oppretter en egen finansieringsordning for nettopp bosetting av flyktninger, og at en slik ordning knyttes tett til prosessen frem til bosettingsvedtak. Å skille disse formålene fra hverandre kunne hjulpet på treffsikkerheten for tilskudd til investeringer i utleieboliger for andre målgrupper på flere måter, og forskriften for tilskuddsordningen slik den har stått siden 2018 ville ha fremstått som mer hensiktsmessig. Dersom en permanent gjeninnføring av tilskuddsordningen vurderes etter 2023, bør det derfor være naturlig å vurdere å innføre to separate finansieringsordninger.

I tillegg er det naturlig å anbefale utviklingen av et verktøy for å følge og sammenligne boligsosiale utfordringer på tvers av kommuner og over tid som kan brukes i prioritering av søknader om tilskudd til investering i kommunale utleieboliger til slike formål. Dette vil sannsynligvis kunne bidra til økt treffsikkerhet uten økte kostnader knyttet til dokumentasjonskrav i

kommunene, og med beskjedne kostnader knyttet til datainnsamling og overvåking hos Husbanken. En eventuell ny forskrift må også gi Husbanken anledning

til å prioritere søknader etter forventninger til kommunale behov og dermed forventet samfunnsnytte per søknad.

8. Referanser

- Aarland, K. (2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: NOVA.
- Agenda Kaupang. (2022). *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Sluttrapport: Vurdering og anbefalinger*. Oslo: Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Astrup, K. C. (2017). Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system. I P. G. Røe (Red.), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (ss. 76-89). Oslo: Universitetsforlaget.
- Astrup, K. C., Barlindhaug, R., & Medby, P. (2015). *Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler - empiriske analyser*. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånsordningen—effekter av den nye forskriften*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E., & Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet*. Oslo: NIBR.
- Beatty, T. K., & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), ss. 121-310. doi:10.1016/j.jhe.2012.03.001
- Dyb, E. (2019). *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?* Oslo: NIBR.
- Dyb, E., & Johannessen, K. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E., & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 - en kartlegging*. Oslo: NIBR.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Oslo: Vista Analyse.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger*. Oslo: SSB.
- Knudtson, L., Barlindhaug, R., & Holm, A. (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. Oslo: NIBR.
- Larsen, E. R., & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Oslo: Utrykt vedlegg til NOU 2011:15.
- Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), ss. 6-22. doi:10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02
- Medby, P., & Langsæther, Å. (2007). *Den kommunale utleiesektor: struktur, forvaltning, husleiefastsettelse*. Oslo: NOVA.
- Mogstad, M., Langørgen, A., & Aaberge, R. (2007). Region-specific versus country-specific poverty lines in analysis of poverty. *Journal of Economic Inequality*, 5(1), ss. 115-122. doi:http://dx.doi.org/10.1007/s10888-006-9024-x
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). *Eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper - en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen*. Oslo: NIBR.
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2022). Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), ss. 19-37. doi:10.18261/tfb.5.1.3
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: NIBR.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. Oslo: NIBR.
- Nordvik, V. (2006). Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *Journal of Housing Economics*, 4, ss. 279-292. doi:10.1016/j.jhe.2006.10.002
- Nordvik, V. (2018). En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse. *Tidsskrift for boligforskning*, 1, ss. 27-44.
- Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte*. Oslo: NIBR.

- Nordvik, V., & Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. Oslo: NOVA.
- Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2012). *Bostøtte: mobilitet, kontinuitet og endring*. Oslo: NOVA.
- Nordvik, V., Sørvoll, J., & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? I *Boligosialt arbeid* (ss. 71-88). Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2011:15. (u.d.). *Rom for alle*.
- Osnes, S. M., & Sørvoll, J. (2023). *Er det behov for flere kommunale utleieboliger?* Oslo: NOVA.
- Pedersen, A. W., Hellevik, T., Bay, A. H., Hatland, A., & Terum, L. I. (2019). Trygd og inntektsfordeling. I L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiverings tid* (ss. 13-32). Oslo: Gyldendal.
- Rambøll. (2019). *Evaluering av Husbankens implementering av endringer i forskrift for tilskudd til utleieboliger*. Husbanken.
- Ruud, M. E., & Astrup, K. C. (2018). *Eie-etablering for personer med utviklingshemming: Virkemidler og mulighetsrom*. Oslo: NIBR.
- Sandlie, H.-C. (2010). *Leiemarkedet*. Oslo: NOVA.
- Sandlie, H.-C., & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), ss. 45-59. doi:10.18261/issn.2464-3076-2017-01-03
- Søholt, S., & Astrup, K. C. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Nygaard, M, Støa, E & Lappegard, Å.H. (2018) *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* Oslo: NIBR
- Sørvoll, J. (2011). *Den boligosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Oslo: Vedlegg 2 til NOU 2011:15.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010*. Oslo: NOVA.
- Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Oslo: SSB.
- Thurow, L. C. (1974). Cash versus in-kind transfers. *The American Economic Review*, 64(2), ss. 190-195.
- von Simson, K., & Umblijs, J. (2019). *Boforhold og velferd*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Vrålstad, S. (2014). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*. Oslo: SSB. Hentet fra ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet

oslo**economics**
www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7 A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo