

Per Medby, Kim Astrup
og Susanne Søholt

Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:26

**Utkastelser og
tvangssalg**

NIBR-rapport 2009:3

**Etterkommere av
innvandrere**
- bolig og bostedsmønster

NIBR-rapport 2009:2

**Etniske minoriteter og
forskjellsbehandling i
leiermarkedet**

NIBR-rapport 2008:23

**Boligsamvirkets rolle i
boligpolitikken**
Med vekt på deres
utbyggingspolitiske rolle i
dag

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Per Medby, Kim Astrup
og Susanne Søholt

Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven

NIBR-rapport 2009:31

Tittel:	Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven.
Forfatter:	Per Medby, Kim Astrup og Susanne Søholt
NIBR-rapport:	2009:31
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-813-9
Prosjektnummer:	O-2795
Prosjektnavn:	Konsekvensanalyse av mulige endringer i husleieloven
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Per Medby
Referat:	Rapporten analyserer konsekvensene av to mulige endringer i husleieloven. For det første en innføring av gjengs leie også i nye avtaler. For det andre et krav om tidsbestemte kontrakter i hele (eller deler av) leiemarkedet. Det legges særlig vekt på å analysere prisvirkninger og tilbudsvirkninger. Innledningsvis gis det også en kunnskapsoversikt basert på tidligere arbeider om det norske leiemarkedet.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	November 2009
Antall sider:	108
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gautstadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2009

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utlyste 27. februar 2009 en anbudsinnbydelse der de ønsket å få vurdert konsekvenser av to mulige endringer i husleieloven både separat og samlet. De to endringene er:

- innføring av gjengs leie også ved inngåelse av nye leieavtaler
- innføring av krav om tidsbestemte leiekontrakter

KRD ønsket også å få utarbeidet en kunnskapsoversikt over det norske leiemarkedet.

28. april 2009 ble Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) tildelt oppdraget. Arbeidet startet i juni 2009.

Prosjektleder har vært Per Medby. Prosjektmedarbeidere har vært Kim Astrup og Susanne Søholt. Rolf Barlindhaug har deltatt i kvalitetssikringen av utkast av rapporten. Medby har skrevet kapitlene 1, 2, 3 og 5. Astrup har skrevet kapitlene 4 og 6, med unntak av avsnittene 4.3.3 og 4.3.4, som er skrevet av Medby. Begge har skrevet kapittel 7. Susanne Søholt har gjennomført intervjuer og bidratt til teksten i kapitlene 4-6.

KRDs kontaktpersoner har vært Kjersti Halvorsrud og Per-Erik Torp. Vi takker dem for godt samarbeid og gode innspill på de tre arbeidsmøtene som har vært avholdt i prosjektet.

Oslo, november 2009

Olaf Foss
forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	8
1 Innledning.....	10
2 Kunnskapsstatus om leiemarkedet.....	13
2.1 En oversikt over nyere undersøkelser og datakilder..	14
2.2 Sammensetningen av det norske leiemarkedet	15
2.2.1 Hvilke typer utleiende finnes og hvilke boliger leies ut?	16
2.2.2 Hvilke grupper dominerer blant leietakerne?.....	32
2.2.3 Hvor lenge varer leieforhold?.....	35
2.3 Prisdannelsen i det norske leiemarkedet.....	39
2.3.1 Sammenhengen mellom gjengs leie og markedsleie ..	39
2.3.2 Leieprisvariasjon i Norge	41
2.3.3 Er det markedsleie som i størst grad benyttes ved inngåelse av nye leieavtaler?.....	47
2.4 Kontraktstyper.....	50
2.5 Hvor kjent er husleielovgivningen blant folk?	54
2.6 Oppsummering av kunnskapsoversikt.....	58
3 Regulering av leiemarkedet	61
3.1 Trekk ved leiemarkedet for boliger	61
3.2 Husleielovgivning.....	62
3.3 Husleiereguleringsregimer i praksis	63
3.4 Oppsummering av kapittelet	67
4 Gjengs leie også ved inngåelse av nye kontrakter.....	68
4.1 Simulering av priseffekter	69
4.2 Tilbudseffekter	77
4.2.1 Uten svarte markeder	77

4.2.2	Med svarte markeder	80
4.3	Andre effekter.....	81
4.3.1	Seleksjon av leietakere	81
4.3.2	Virkninger på eiermarkedet	82
4.3.3	Administrative konsekvenser	83
4.3.4	Fordelingsvirkninger.....	84
4.4	Oppsummering av kapittelet.....	85
5	Krav om tidsbestemte leieavtaler.....	86
5.1	Mulige konsekvenser av tidsbestemthet kombinert med dagens regelverk om gjengs leie	89
5.1.1	Mulige responser fra utleiery og leietakere	90
5.1.2	Priskonsekvenser.....	92
5.2	Tilbudskonsekvenser	93
5.3	Andre konsekvenser	95
5.3.1	Virkninger på fordelingen mellom eide og leide boliger og fordelingen innad i leiemarkedet	95
5.3.2	Fordelingsvirkninger.....	95
5.4	Oppsummering av kapittelet.....	96
6	Samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og krav om tidsbestemte avtaler.....	98
6.1	Priseffekter.....	98
6.2	Tilbudseffekter	99
6.3	Andre effekter.....	100
6.4	Oppsummering av kapittelet.....	100
7	Sammendrag (lang).....	101
7.1	Problemstilling.....	101
7.2	Kunnskapsoversikten	101
7.3	Gjengs leie på nye kontrakter.....	102
7.4	Krav om tidsbestemthet	103
7.5	Innføring av begge tiltakene samtidig.....	104
8	Referanser.....	105

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Oversikt over utredningen</i>	11
Tabell 2.1	<i>Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i Norge</i>	21
Tabell 2.2	<i>Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i ulike norske byer</i>	22
Tabell 2.3	<i>Variasjon i leieandel mellom kommuner. Statistisk fordeling</i>	23
Tabell 2.4	<i>Variasjon i leiemarkeds sammensetning mellom kommuner. Statistisk fordeling</i>	24
Tabell 2.5	<i>Leieandel etter alder</i>	33
Tabell 2.6	<i>Leieandel etter sivilstatus</i>	33
Tabell 2.7	<i>Leieandel etter enslig/par</i>	34
Tabell 2.8	<i>Leieandel etter inntekt. Fordeling. Desiler</i>	34
Tabell 2.9	<i>Innflyttingsår i nåværende bolig for leietakere</i>	36
Tabell 2.10	<i>Innflyttingsår i nåværende bolig for leietakere</i>	36
Tabell 2.11	<i>Innflyttingsår i nåværende bolig</i>	37
Tabell 2.12	<i>Utleierkategorier i Levekårsundersøkelsen 2007</i>	38
Tabell 2.13	<i>Andel som har bodd i sin nåværende bolig siden for 2005 etter utleierkategori</i>	38
Tabell 2.14	<i>Gjennomsnittlig månedlig leie per rom i Oslo fra ulike statistikkilder</i>	42
Tabell 2.15	<i>Gjennomsnittlig månedlig leie per utleierkategori</i>	45
Tabell 2.16	<i>Gjennomsnittlig månedlig leie etter leieforholdets lengde</i>	46
Tabell 2.17	<i>Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for vanskeligstilte</i>	49
Tabell 2.18	<i>Tidsbestemte kontrakters lengde</i>	52
Tabell 2.19	<i>Andel med tidsbestemt kontrakt ift. utleiertype</i>	52
Tabell 2.20	<i>Andel med tidsbestemt kontrakt ift. urbanitet</i>	53
Tabell 2.21	<i>Andel som har bekreftet riktige påstander om husleielovgivningen</i>	56
Tabell 2.22	<i>Andel som har bekreftet uriktige påstander om husleielovgivningen</i>	57

Figuroversikt

Figur 4.1	<i>Forholdet mellom gjengs leie og markedsleie.....</i>	71
Figur 4.2	<i>Innføring av gjengs leie på nye kontrakter i 2002</i>	72
Figur 4.3	<i>Innføring av gjengs leie i 2009.....</i>	74
Figur 4.4	<i>Sammenfatning av simuleringene</i>	75
Figur 5.1	<i>Gjengs leie og markedsleie ved lang botid.</i>	92

Sammendrag

Per Medby, Kim Astrup og Susanne Sobolt

Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven

NIBR-rapport 2009:31

Prosjektet vurderer konsekvenser av to mulige endringer i husleieloven både separat og samlet. De to endringene er:

- innføring av gjengs leie også ved inngåelse av nye leieavtaler
- innføring av krav om tidsbestemte leiekontrakter

Småskalautleiere dominerer det norske leiemarkedet. Over halvparten av utleide boliger kan dermed trekkes inn og ut av markedet på kort sikt. Leieforhold har som regel kort varighet på det norske leiemarkedet. Det er få langvarige leietakere.

Innføring av gjengs leie på nye kontrakter er i strid med hvordan begrepet er definert og kan innebærer en streng husleieregulering. Man kan raskt få situasjoner med kø og etter hvert svarte markeder. Det bryter med nyere arbeider hvor mild husleieregulering brukes målrettet som et instrument for korreksjon av markedssvikt. Etter utløpet av perioden er det frikobling mellom markedsutvikling og gjengs leie. Gjengs leie fryses da på et historisk tilfeldig nivå. Dette nivået justeres deretter bare for inflasjonsutviklingen.

Graden av husleieregulering avhenger av initial prisvekst relativt til fremtidig markedsutvikling. Graden av husleieregulering måles som differanse mellom hypotetisk markedsleie og gjengs leie. Hypotetisk markedsleie er leienivået man ville fått ved en fri

leiefastsettelse. Graden av husregulering er tilfeldig, i den forstand at den blir bestemt av markedsutviklingen.

Innføring av regelen vil sannsynligvis medføre at det private utleietilbudet reduseres. Dette vil i sin tur medføre økt seleksjon av leietakere og dermed i sin tur økt behov for kommunale utleieboliger som ivaretar de gruppene som selekteres ut.

Krav om tidsubestemte leieavtaler har mindre omfattende potensielle konsekvenser. Også et slikt krav kan imidlertid påvirke atferden hos partene på leiemarkedet. Utleiere kan velge leietakere som antas å flytte raskt. Utleiere kan ta en høy ”inngangsleie” som kompensasjon for at leia i mindre grad kan justeres på et seinere tidspunkt og utleiere kan trekke seg ut av leiemarkedet.

Et krav om tidsubestemte kontrakter vil gi velferdsgevinster for langsiktige leietakere i eksisterende leieforhold som følge av mer stabile leieforhold.

Effekten av samtidig innføring av begge tiltak vil prinsipielt ikke medføre noe nytt i forhold til situasjonen med kun gjengs leie i nye avtaler når det gjelder prisvirkninger og tilbudsvirkninger, men disse kan muligens forsterkes. Manglende adgang til tidsbestemthet vil særlig kunne forsterke utleieres selektivitet siden både innføring av gjengs leie i nye avtaler og krav om tidsbestemthet her entydig trekker i samme retning.

Summary

Per Medby, Kim Astrup and Susanne Søbolt

Consequences of changes in the Tenancy Law

NIBR-report 2009:31

The project evaluates effects of two possible new proposals for rental market regulation, both separately and in conjunction. The two regulations are:

- mandatory use of reference rent in new rental agreements
- mandatory use of non-fixed duration in all rental agreements

Small scale landlords dominate the Norwegian rental market. More than half of the rented dwellings can withdraw from the rental market in the short run. Tenancies usually have high turnover in the Norwegian rental market. There are few long term tenants. Using reference rent in new rental agreements contradicts its own definition, and can arguably be considered self-contradicting.

Situations with queues and black markets can easily arise. It contradicts recent development in economic theory where rent control is regarded as an instrument to reduce market failure, rather than cause it. By using reference rent in new rental agreements the feedback mechanism from market development is eventually eliminated. The reference rent will then become fixed at a historical accidental level. This level is subsequently only adjusted for inflation.

The degree of rent control is determined by initial growth in rents relative to future market development. The degree of rent control is measured by the difference between hypothetical market rent

and reference rent. Hypothetical market rent is the level of rent that would be occurred in a situation without constraints on price formation. The degree of rent control is random in the sense that determined by the future development of the rental market and hence outside the scope of housing policy. Introducing mandatory reference rent in new rental agreements will probably reduce the rental supply. This increase the excess demand even further, and disadvantaged groups will as a result experience more difficulties accessing the rental market. Rental control will thus accelerate the need for expanding the social housing sector.

The proposal of time unlimited rental agreements have less comprehensive effects. However, this will also affect rental market behavior. Landlords will probably tend to select short term tenants. Landlords might respond by increasing the initial rent in order to compensate for lack of subsequent opportunities for rent adjustment. It may also be possible that some landlords will respond by withdrawing from the rental market completely. This is most likely in the cases where the costs of withdrawing are low, such as spare dwellings or second units of family houses. There will probably be welfare gains for existing tenants as result of more stable rental conditions. Lack of access to fixed term tenancies enhance the landlords' selectiveness. This increases the hardships of marginal tenants and thus increases the need of social housing.

If both proposals are simultaneously implemented this will probably reinforce negative supply effects. It will also lead to stronger selection of tenants.

1 Innledning

Bakgrunnen for prosjektet er at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsker å få vurdert konsekvenser av to mulige endringer i husleieloven både separat og samlet. De to mulige endringene er:

- innføring av gjengs leie også ved inngåelse av nye leieavtaler
- innføring av krav om tidsbestemte leiekontrakter

Hovedvekten skal legges på å belyse konsekvenser for tilbudet av utleieboliger og leieprisnivået. I tillegg skal konsekvensene vurderes i forhold til berørte aktører.

I tillegg ønsker KRD at det blir utarbeidet en kunnskapsoversikt om leiemarkedet, der en også kan vurdere eksisterende statistikk om forhold i leiemarkedet.

Bakgrunnen for anbudsutlysningen er en odelstingsproposisjon som ble lagt fram i juni 2008 (Ot. prp. nr.74 (2007-2008) ”Om lov om endringer i husleieloven”). I den tilhørende innstillingen ba Stortingets kommunal- og forvaltningskomité’s flertall regjeringen/departementet om å undersøke konsekvenser av ytterligere to mulige lovendringer (Innst. O.nr.27 (2008-2009)), heretter kalt Komiteinnstillingen.

Utredningen består av tre ulike deloppgaver. Dagens bestemmelser både mht. gjengs leie og tidsbestemthet utgjør referansesituasjonen. I deloppgave 1 gjelder dagens situasjon mht. tidsbestemthet, mens gjengs leie også skal brukes i nye kontrakter. I deloppgave 2 gjelder dagens bestemmelse med gjengs leie, mens tidsbestemthet i kontaktene vurderes ut fra tre alternativer. I deloppgave 3 ser vi på en situasjon der gjengs leie

brukes i nye kontrakter samtidig som kontraktene gjøres tidsubestemte, etter tre alternativer.

Tabell 1.1 *Oversikt over utredningen*

	Dagens lovgivning mht tidsubestemthet	Ny lov mht tids(u)bestemthet
Dagens lovgivning mht gjengs leie	Referansesituasjon	Deloppgave 2
Ny lov mht. gjengs leie i nye kontrakter	Deloppgave 1	Deloppgave 3

Vi vil forsøke å belyse konsekvensene av de to mulige lovendringene ved hjelp av teoretiske resonnementer en simuleringsmodell. Det vil også bli utført intervjuer av fem store utleiere.

I utgangspunktet antar vi at virkningene av begge endringene vil være forskjellig i ulike segmenter. Dette skyldes ulikheter mellom segmentene både når det gjelder i hvor stor grad ordinære markedsbetingelser innvirker på aktørenes atferd og i hvor stor grad det er mulig å trekke boligene ut av leiemarkedet. Et særtrekk ved det norske leiemarkedet er at en stor del av boligene som leies ut er eid av vanlige husholdninger. Mange leier ut deler av bolig de selv bor i (sokkelboliger) eller en bolig de disponerer, men ikke bor i (ekstraboliger). Ekstraboligene kan videre lett skifte disposisjonsform ved at eieren kan velge om boligen skal leies ut eller selges. Det norske leiemarkedet er også kjennetegnet ved en lav andel utleiere som driver med utleie som hovednæring og ved en lav andel offentlige utleieboliger.

Rapporten er disponert på følgende måte. Kapittel 2 presenterer en kunnskapsstatus om det norske leiemarkedet. Kapittel 3 introduserer noen begrunnelser for reguleringer av leiemarkedet og ulike utforminger av reguleringer. Kapittel 4 gjennomfører en konsekvensvurdering av innføring av gjengs leie også i nye

kontrakter. Kapittel 5 gjennomfører en konsekvensvurdering av innføring av krav om tidsubestemte kontrakter. I kapittel 6 gjennomføres det en konsekvensvurdering av samtidig innføring av gjengs leie også i nye kontrakter og krav om tidsubestemte kontrakter. Rapporten oppsummeres med et sammendrag i kapittel 7.

2 Kunnskapsstatus om leiemarkedet

Norge har en lav andel leide boliger sammenlignet med andre nord- og mellomeuropeiske land.¹ Tall fra Folke- og boligtellingsen 2001 viser en leieandel på landsbasis på 23,2 prosent.²

I dette kapitlet vil vi gi en kunnskapsstatus om det norske leiemarkedet.³ Kunnskapsstatusen vil være basert på eksisterende arbeider. Bortsett fra noen få supplerende kjøring (basert på datasett vi allerede disponerer) vil vi ikke gjøre noen egne analyser. Dette skyldes tids- og budsjetttrammene for prosjektet.

Kapitlet starter med å gi en kortfattet oversikt over nyere norske arbeider som har analysert det norske leiemarkedet og datakilder som inneholder opplysninger om leiemarkedet. Deretter gir vi en mer utførlig oversikt over hvilke typer utleiery som finnes i det norske leiemarkedet og hva som kjennetegner husholdninger som leier bolig. Etter dette vil vi gi en oversikt over prisdannelsen i det norske leiemarkedet og en oversikt over kontraktstypene som er i bruk. Så følger en vurdering av i hvor stor grad husleielovgivningen er kjent i befolkningen. Kunnskapsoversikten oppsummeres til slutt.

¹ Langsether mfl. (2003) påpeker at leiemarkedet i Norge aldri har vært stort sammenlignet med andre land. Oslo er et unntak. Så seint som i 1970 var 49 prosent av husholdningene i Oslo leietakere.

² Blant fylkene er leieandelen var høyest i Oslo med 29,5 prosent og lavest i Akershus med 19,7 prosent.

³ Kapitlet baserer seg utelukkende på det norske utleiemarkedet. I analysen av de mulige endringene vil vi også basere oss på utenlandsk litteratur.

2.1 En oversikt over nyere undersøkelser og datakilder

Gjennom de siste årene har forskningen om leiemarkedet i Norge fokusert mer på sammensetningen av tilbudssiden i leiemarkedet enn det som ble gjort i tidligere boligøkonomisk forskning.

Etter hvert foreligger det en del analyser av ulike segmenter av det norske leiemarkedet. Et banebrytende arbeid om det norske leiemarkedet er Nordviks doktorgradsavhandling (2001). I avhandlingens innledning er utviklingen i det norske leiemarkedet beskrevet basert på data fra de tidligere Boforholdsundersøkelsene. Der vises det at de tradisjonelle gårdeierne sin andel av leiemarkedet ble redusert fra en andel på 25,9 prosent i 1973 til en andel på 9,8 prosent i 1995, noe som i stor grad kan forklares med seksjonering (Wessel 1995).⁴ Også tjenesteboligenes betydning ble sterkt redusert i perioden (særlig private bedrifters tjenesteboliger). De utleierkategoriene som økte mest var utleie i regi av vanlige privathusholdninger av enten deler av egen bolig (sokkelboliger) eller andre boliger (ekstraboliger). Den kommunale utleiesektoren har i hele perioden vært av liten relativ betydning (som andel av leiemarkedet). I de seinere årene er det derfor ikke overraskende at det er ekstraboliger og sokkelboliger som har vært mest analysert i boligøkonomisk forskning i tillegg til den kommunale utleiesektoren. At kommunal sektor har blitt analysert skyldes nok sektorens boligpolitiske betydning og ikke sektorens omfang. I det følgende gir vi en kort oversikt over noen nyere norske arbeider som omhandler det norske utleiemarkedet.

En analyse av sokkelboligene finnes i Lappegård og Nordvik (1998).⁵ Ekstraboliger blir analysert i Nordvik og Gulbrandsen (2001).⁶ Langsether (2005), Langsether og Skårberg (2007) og Medby og Langsether (2006, 2007) er arbeider som har analysert

⁴ Etter dette har enkelte surveyundersøkelser vist at gårdeiernes andel av leiemarkedet har økt noe. Som vi skal se er private gårdeiere og gårdsselskapers andel av leiemarkedet høyere i Leiemarkedsundersøkelsen.

⁵ Nordvik (2000b) gjennomførte også en empirisk analyse av utleietilbøyeligheten for hushold som eide sokkelboliger, der alternativene er (egen bruk/utleie).

⁶ En teoretisk analyse av husholdningens beslutningsproblem (salg/fortsatt utleie) under ulike forutsetninger finnes i Nordvik (2000a).

det kommunale utleiemarkedet.⁷ Nordvik og Gulbrandsen (2007) analyserer sammensetningen av leiemarkedet i Norge med særlig vekt på variasjon mellom kommuner. Langsether og Sandlie (2006a) undersøker boforhold i leiemarkedet med utgangspunkt i Levekårsundersøkelsen 2004. Langsether mfl. (2003) analyserer leietakernes rettsvern i lys av endringer av leiemarkedets sammensetning og endringer i husleielovgivningen. Langsether og Medby (2004) vurderte grunnlaget for å utarbeide en husleiestatistikk i Norge som grunnlag for en forbedret husleieindeks. Året etter etablerte Statistisk Sentralbyrå (SSB) Leiemarkedsundersøkelsen. I forbindelse med at undersøkelsen ble gjennomført første gang ble prisdannelsen i leiemarkedet undersøkt mer grundig enn det som tidligere hadde vært mulig. Resultatene er publisert i Belsby mfl. (2005). Befolkningens kjennskap om husleielovgivningen har blitt analysert av Langsether og Sandlie (2006b).

Det som mangler er særlig analyser av utleiere som driver med boligutleie som hovednæring. Selv om dette segmentet ikke utgjør noen dominerende del av det norske utleiemarkedet er det ikke uten betydning i byer, særlig i de største byene.

Før Leiemarkedsundersøkelsen ble introdusert måtte en undersøke forhold i boligmarkedet ved hjelp av Boforholdsundersøkelsene og seinere Levekårsundersøkelsene. Disse har imidlertid inneholdt for få observasjoner til å kunne gi sikre data når leiemarkedet splittes opp i ulike delsegmenter. Leiemarkedsundersøkelsen er her langt bedre, men heller ikke denne inneholder nok observasjoner til å si noe om leienivået i mindre geografiske områder. En svakhet med Leiemarkedsundersøkelsen som er relevant for vår problemstilling er videre at det ikke spørres om kontraktene er tidsubestemte eller tidsbestemte.

2.2 Sammensetningen av det norske leiemarkedet

Leiemarkedets sammensetning vil naturligvis kunne ha betydning når en skal vurdere effektene av politiske tiltak og reguleringer i

⁷ Medby og Langsether (2006) inneholder også en oversikt over tidligere empiriske arbeider om den kommunale utleiesektoren i Norge.

leiemarkedet. I dette avsnittet vil vi redegjøre for hva som kjennetegner både tilbuds- og etterspørselssiden av det norske leiemarkedet.

2.2.1 Hvilke typer utleiere finnes og hvilke boliger leies ut?

Det er mange ulike måter en kan avgrense leiemarkedet på. Siste folke- og bolig telling hadde fem kategorier utleiere⁸:

1. Leier av privatperson
2. Leier av boligselskap
3. Leier av kommunen
4. Leier tjenestebolig
5. Leier på andre vilkår

Selv denne enkle inndelingen viser at det er deler av leiemarkedet som er preget av andre forhold enn rene markedsrelasjoner. Det gjelder særlig leietakere i tjenesteboliger og i kommunal sektor. Leiemarkedsundersøkelsen er noe mer detaljert og benytter åtte kategorier:

1. Leier av slektninger
2. Leier av venner
3. Leier av annen privatperson
4. Leier av privat gårdeier eller gårdselskap
5. Leier av kommunen
6. Leier gjennom arbeidet
7. Leier av studentsamskipnaden, studentboligstiftelse
8. Leier av andre (enn de ovennevnte kategorier⁹)

Her er det grunn til å anta at det bare er tredje og fjerde kategori som åpenbart består av leieforhold som har oppstått under vanlige markedsvilkår.

⁸ Egentlig fire kategorier pluss sekkeposten ”andre vilkår”.

⁹ Kategorien ”andre” består i følge Belsby mfl. (2005) blant annet av leie gjennom ulike stiftelser og foreninger, menigheter, skoler og sykehus.

Belsby mfl. (2005) viser en annen mulig inndeling av leiemarkedet:

- Det private ikke-regulerte markedet
- Det private men også *delvis regulerte* markedet
- Det offentlige regulerte markedet

Det private ikke-regulerte markedet består i hovedsak av profesjonelle utleiere hvor det ikke eksisterer andre relasjoner enn leieforholdet mellom utleier og leietaker. Betegnelsen ikke-regulert er kanskje noe misvisende siden alle leieforhold er omfattet av husleieloven.¹⁰ Vi oppfatter at Belsby mfl. (2005) med ikke-regulert mener de delene av leiemarkedet hvor prisene bestemmes av tilbud og etterspørsel uten inngrep av det offentlige. Det er grunn til å anta at slike leieforhold i hovedsak finnes blant de som leier av ”annen privatperson” eller ”privat gårdeier eller gårdsselskap”. Det er blant disse utleierkategoriene det kan antas at leienivået blir fastsatt under betingelser som i noen grad kan ligne på fri konkurransemarkedet en finner i økonomiske lærebøker.

Det som Belsby mfl. (2005) omtaler som det private *delvis regulerte markedet* er preget av at leiene av andre årsaker enn offentlige inngrep (som for eksempel subsidiering av leiene) ikke gjenspeiler markedsleie. Vi ville nok ha brukt en annen betegnelse enn regulering. Årsaken til at deler av det private utleiemarkedet ikke er kjennetegnet av vanlige markedsvilkår kan være slektskap eller vennskap med utleier, mens regulering slik vi oppfatter begrepet mest viser til offentlige inngrep og formelle bestemmelser. Det er imidlertid ikke formelle bestemmelser som fører til at deler av det private utleiemarkedet ikke er preget av vanlige markedsvilkår. Årsaken er at det eksisterer andre forhold enn leieforholdet mellom leietaker og utleier som gjør at leiefastsettelsen i mindre grad avspeiler markedsvilkår.

At leiefastsettelsen påvirkes av andre relasjoner mellom utleier og leietaker enn leieforholdet er helt klart. Belsby mfl. (2005) viser at slike leieforhold er kjennetegnet ved vesentlig lavere leienivå enn ”upersonlige” leieforhold. Det kan også være leieforhold hvor det er et lavere leienivå som følge av avtale om at leietaker skal utføre

¹⁰ Tolkes begrepet regulert strengt vil en dermed kunne si at ikke noen del av leiemarkedet er fullstendig uregulert.

visse tjenester som snørydding, plenklipping og renhold for utleier. Leieforhold gjennom arbeidsgiver vil ofte også kunne medføre at leiefastsettelsen blir lite markedsbasert.

Det offentlig regulerte markedet er i følge Belsby mfl. (2005) boliger eid av kommuner og studentsamskipnader/ studentboligstiftelser. Vi vil bemerke at disse delmarkedene i liten grad er lovregulert, men leiefastsettelsen kan være subsidiert av kommunene og samskipnadene av andre årsaker. Vi ville kanskje heller ha betegnet disse leieforholdene som påvirket av det offentlige (eller "til nød" offentlig subsidierte) enn offentlig regulerte.

Hvilke boliger som er subsidierte er heller ikke entydig. Vi vil hevde at det også finnes en annen type utleie som bør kunne betegnes som subsidiert utleie selv om subsidieringen er indirekte. Det gjelder utleie av del av egen bolig (sokkelboliger). Slik utleie er indirekte subsidiert ved at inntekter fra utleie av sokkelboliger er gunstig skattemessig behandlet. Skattereglene er utformet slik at hvis leieverdien av en utleid enhet er lavere enn leieverdien av den delen av bolighuset hvor eieren bor, så regnes ikke leieinntektene som skattbar inntekt. Ofte tolkes dette slik at utleie av inntil halvparten av arealet i en bolig ikke kommer til beskatning hvis eieren har sin bolig i resten av boligen.¹¹ Det er imidlertid ikke vanlig å ta med utleie av sokkelboliger som subsidierte leieforhold.

Belsby mfl. (2005) viser at et annet mulig skille går mellom *store* og *små* aktører hvor store aktører er aktører som leier ut et stort antall utleieboliger. Små aktører leier typisk ut en ekstrabolig eller en del av egen bolig (sokkelboliger). Det er grunn til å anta at skillet mellom små og store utleiere er noe problematisk da begge kan finnes i utleiekategori "Annen privat person" i Leiemarkedsundersøkelsen. Private gårdeiere og gårdselskap vil på den annen side være store aktører som leier ut flere boliger.

Utleierne kan også deles inn etter kategoriene *profesjonelle* eller *ikke-profesjonelle*. I anbudsutlysningen er vi bedt om å foreslå en avgrensning av leiemarkedet i de to kategoriene. Belsby mfl. (2005)

¹¹ Tidligere når boligeiere måtte betale en (ganske lav) skatt på beregnet fordel av egen bolig kunne en si at sokkelutleie var implisitt beskattet siden skatt på (beregnet) inntekt av egen bolig ble skrevet ut på hele boligen, også den utleide delen.

nevner også skillet mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle utleiery. Med profesjonelle utleiery hevder Belsby mfl. (2005) at en må forstå private personer, private gårdeiere og gårdselskap som leier ut på kontrakter som i størst mulig grad følger normale avtalevilkår og dermed i minst mulig grad er berørt av ulike andre forhold enn markedsvilkår som kan føre til påslag eller avslag i leiene. Det må antas at disse delmarkedene er mest i tråd med vanlige markedsbetingelser, dvs. at tilbud og etterspørsel bestemmer leienivået. Belsby mfl. (2005) benytter altså betegnelsen profesjonell om utleiery som driver i tråd med vanlige markedsvilkår. I Leiemarkedsundersøkelsen 2005 kan utleiekategoriene "Annen privat person" og "Privat gårdeier og gårdselskap" betraktes som profesjonelle utleiery.¹²

Betegnelsen profesjonell kan imidlertid like gjerne benyttes i forhold til hvordan boligene forvaltes. Profesjonelle utleiery vil da betegne store utleiery som har etablert et "apparat" for å drive eiendommene. Når begrepet profesjonell brukes på denne måten faller kommunene absolutt innenfor det som må defineres som profesjonelle utleiery. Det samme gjelder studentsamskipnader og mange av utleierne til leietakere som oppgir at de leier gjennom arbeidet.

Siden dette arbeidet har fokus på avtalevilkår velger vi i likhet med Belsby mfl. (2005) å benytte begrepet profesjonell om utleiery som leier ut på vanlige markedsvilkår, dvs. de to kategoriene "privat gårdeier/gårdselskap" og "annen privatperson". Dette innebærer at boliger eid av kommuner og studentsamskipnader/studentboligstiftelser inkluderes som eid av ikke-profesjonelle utleiery. Selv om ikke leienivået nødvendigvis er subsidiert er det slik at boligene i disse segmentene tildeles gjennom administrative prosedyrer og det er ingenting som ligner på de vanlige frikonkurransvilkårene. Selv om noen kommuner benytter innhentede data fra deler av det private markedet som referanse for sin leiefastsettelse er det her ikke tale om noen pris som blir dannet gjennom tilbuds- og etterspørselsmekanismer. Som vi skal

¹² Belsby mfl. (2005) påpeker at i kategorien "Privat gårdeier og gårdselskap" også inngår enkelte leietakere som leier gjennom boligbyggelag og at det er mest riktig å klassifisere boligbyggelag som del av det private ikke-regulerte markedet. Vi er enige i denne vurderingen.

se seinere er det dessuten slik at de fleste kommuner på landsbasis ikke bruker markedsleier (Medby og Langsether 2007).

En snevrere definisjon av begrepet profesjonell vil være en definisjon som bare omfatter de som driver utleie som hovednæring. En slik definisjon av begrepet vil kun omfatte gruppen ”privat gårdeier/gårdsselskap”. Som vi skal se seinere i kapitlet viser Belsby mfl. (2005) at leieprisfastsettelsen er ganske lik i de to gruppene eid av ”privat gårdeier/gårdsselskap” og eid av ”andre privatpersoner”. Årsaken til dette er nok at boliger som leies av slektninger og venner er skilt ut som egne kategorier.

En mer sofistikert inndeling vi antar kunne vært mulig ut fra ligningsdata er en nærmere analyse ut fra hvor mange boliger som leies ut. Ligningsmessig betraktes utleiende som leier ut fem boliger eller mer som næringsdrivende og dette beskattes da som næringsinntekt (Lignings-ABC). En mulig avgrensning er å betrakte utleiende som profesjonelle hvis de har næringsinntekt uansett om de tilhører kategoriene ”annen privatperson” eller ”privat gårdeier/gårdsselskap”.^{13 14}

Til slutt vil vi nevne at begrepene profesjonell og uprofesjonell slik vi har brukt det avhenger av om utleievirksomheten drives under vanlige markedsbetingelser. En mer hensiktsmessig begrepsbruk ville derfor være å skille mellom utleie under markedsbetingelser og utleie under andre betingelser. En burde kanskje heller bruke begrepene markedsbasert og ikke-markedsbasert utleie for vårt formål.

Fordelingen av leieboligmassen på de åtte utleierkategorier som brukes i Leiemarkedsundersøkelsen fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) i 2005 er vist i tabell 2.1. Vi ser at ”Annen privatperson” er den største kategorien utleiende (38,8 prosent), mens de som driver utleie som næring (privat gårdeier/gårdsselskap) bare utgjør 19 prosent av utleierne. De to gruppene hvor profesjonelle utleiende finnes utgjør altså til sammen om lag 58 prosent av utleierne.

¹³ Vi har imidlertid ikke anledning til å analysere ligningsdata innenfor rammene av dette prosjektet.

¹⁴ I statsbudsjettet for 2010 er det innført et skille i formuesbeskatningen mellom ekstraboliger og sokkelboliger ved at ekstraboliger verdsettes til 40 prosent av markedsverdi og sokkelboliger verdsettes til 25 prosent av markedsverdi. St. meld. Nr. 1 (2009-10).

Kommunale utleieboliger utgjør om lag 16 prosent, mens andre ikke profittbaserte utleieryttere (studentsamskipnader og arbeidsgivere) til sammen utgjør i underkant av 6 prosent av leieforholdene. Personlige leieforhold utgjør 15 prosent av leieforholdene (kategoriene slekt og venner). Belsby mfl. (2005) påpeker at andelen (på landbasis) er temmelig lik dem man finner i Folke- og boligtellingsundersøkelsene fra 2001 og 2004.

Tabell 2.1 *Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i Norge.*

Utleierkategori	Landsnivå
Slektninger	11,9
Venner	3,1
Annen privatperson	38,8
Privat gårdeier/gårdsselskap	19,0
Kommunen	16,2
Gjennom arbeidet	4,1
Studentsamskipnad/studentstiftelse	1,7
Andre	5,2
Sum	100

Kilde: Belsby mfl. (2005)

Belsby mfl. (2005) viser også at det er geografiske variasjoner i andelen av utleiertyper mellom ulike storbyer. Fordelingen er gjengitt i tabell 2.2. Vi ser at den klart viktigste utleieren er ”annen privatperson”, både for landet sett under ett og i fem byer. Deretter følger ”privat gårdeier og gårdselskap”, med unntak av i Stavanger hvor kommunen er nest største utleier. ”Privat gårdeier/gårdsselskap” er klart mer utbredt i alle de fem byene enn i landet som helhet.

Tabell 2.2 *Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i ulike norske byer*

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Tromsø
Slektninger	8,3	10,2	10,1	7,9	13,4
Venner	3,6	3,1	2,2	1,8	4,5
Annen privatperson	31,7	33,1	37,1	36,8	32,8
Privat gårdeier/gårdsselskap	30,1	29,1	24,2	19,3	14,9
Kommunen	13,3	11,8	12,9	28,1	10,4
Gjennom arbeidet	4,2	2,8	2,8	3,5	7,5
Studentsamskipnad/ studentstiftelse	3	3,1	3,4	0,9	7,5
Andre	5,7	6,7	7,3	1,8	9
Sum	100	100	100	100	100

Kilde: Belsby mfl. (2005)

Oversiktene vi har brukt til nå sier lite om de ulike kategoriens utbredelse i ulike lokale boligmarkeder. Vi har heller ikke fokusert på viktige deler av det norske leiemarkedet som sokkelboliger og ekstraboliger. Vi vil derfor presentere resultatene fra en omfattende undersøkelse av leiemarkedets sammensetning som er gjort av Nordvik og Gulbrandsen (2007).¹⁵

Basert på data fra de enkelte kommunene fra Folke- og bolig tellingen 2001 viser forfatterne den geografiske variasjonen i leietilbudet mellom ulike lokale boligmarkeder, i denne sammenheng kommuner. En ulempe ved disse dataene er at de begynner å bli gamle og at det kan antas at andelen ekstraboliger og sokkelboliger som til enhver tid er utleid er konjunkturavhengig. Fordelen er imidlertid et langt større utvalg enn ved bruk av Levekårsundersøkelsen.

Før vi går over til å diskutere de ulike utleierkategoriene vil vi imidlertid bemerke at leietilbudets samlede andel varierer lite mellom kommuner, jf. tabell 2.3.¹⁶ I tabellen vises landsgjennomsnittet og fem ulike posisjonsmål. Medianen er den verdien som deler datamaterialet i to slik at halvparten av

¹⁵ Anslag på omfanget av utleide sokkelboliger og ekstraboliger ut fra surveyundersøkelser finnes blant annet i Langsether mfl. (2003), Nordvik og Gulbrandsen (2001) og Nordvik og Lappegård (1998).

¹⁶ Vi vil bemerke at innad i kommuner kan leieandelene variere mer i følge tall fra samme Folke- og bolig telling. Mønsteret i store byer er typisk høye leieandeler i sentrale bydeler og svært lave leieandeler i noen drabantbyer.

observasjonene er plassert høyere og halvparten lavere. En tiendedel av observasjonene har lavere verdi enn 1. desil, mens en tiendedel har høyere verdi enn 9. desil. En fjerdedel har lavere (høyere) verdi enn nedre (øvre) kvartil. Vi ser at leieandelen bare er 59 prosent (11 prosentpoeng) høyere i 9. desil enn i 1. desil.

Tabell 2.3 *Variasjon i leieandel mellom kommuner. Statistisk fordeling.*

	Lands- Gjennomsnitt	1.desil	Nedre kvartil	Median	Øvre kvartil	9.desil
Andel leide boliger	23,2	18,5	20,4	22,8	26,3	29,5

Kilde: Nordvik og Gulbrandsen (2007)

Nordvik og Gulbrandsen (2007) bruker en inndeling hvor leieboligene deles i ti grupper (for noen utleiekategorier skiller de også mellom ulike boligtyper). De ti kategoriene er som følger:

1. Leid hel enebolig
2. Leid sokkelbolig, her definert som alle leide eneboliger under 80 kvadratmeter, uavhengig av om den faktisk er en sokkel.
3. Leid av privatperson – annet småhus
4. Leid av privatperson, blokk/forretningsgård
5. Leid av boligselskap, annet småhus
6. Leid av boligselskap, blokk/forretningsgård
7. Leid andre vilkår, annet småhus
8. Leid andre vilkår, blokk/forretningsgård
9. Kommunal leiebolig
10. Tjenestebolig

Selv om leieandelen varierer lite mellom kommuner viser tabell 2.4 at det er stor variasjon mellom kommuner når det gjelder hvilke boligtyper som dominerer i det lokale leiemarkedet.

Tabell 2.4 *Variasjon i leiemarkeds sammensetning mellom kommuner. Statistisk fordeling.*

	Totalt	1.desil	Nedre kvartil	Median	Øvre kvartil	9.desil
Leid enebolig (1)	20,3	3,3	9,3	20,4	27,3	33,1
Leid sokkel (2)	20,9	5,7	15,4	20,9	18	24,6
Leid av privatperson – annet småhus (3)	13,3	6	7,3	10,9	18	24,6
Leid av privatperson, blokk/forretningsgård (4)	10,5	3	4,2	7,1	12,3	31,9
Leid av boligselskap, annet småhus (5)	2,6	0,6	1,1	2,1	4,1	5,2
Leid av boligselskap, blokk/forretningsgård (6)	6,3	0,8	1,7	3,6	10,7	19,7
Leid andre vilkår, annet småhus (7)	2,5	1,2	1,3	2,4	3	4
Leid andre vilkår, blokk/forretningsgård (8)	3,2	0,7	1,2	2,5	5,1	8,1
Kommunal leiebolig (9)	16	10,2	13,4	15,7	18,1	21,7
Tjenestebolig (10)	4,2	1,8	2,5	3,4	5,3	7,8
Ekstrabolig ekskl. eneboliger (3)+(4)+(7)+(8)	29,5	13,0	17,8	28,5	41,9	48,6
Ekstrabolig inkl. eneboliger (1)+ (3)+(4)+(7)+(8)	49,8					
Ekstraboliger+sokkelboliger (1)+(2)+(3)+(4)+(7)+(8)	70,7					

Kilde: Nordvik og Gulbrandsen (2007). Tomme celler skyldes at vi ikke har data som gjør at vi kan beregne den statistiske fordelingen på de to siste radene, bare summen.

Samlet sett utgjorde leie av hele eneboliger 20,3 prosent av de leide boligene i Norge i 2001. Andelen varierer imidlertid sterkt mellom kommunene. Forskjellen mellom 1. og 9. desil er så høy som 30 prosentpoeng. I 9. desil utgjør leide hele eneboliger en 10 ganger høyere andel av de leide boligene enn i 1.desil.

Leie av hele eneboliger utgjør altså en betydelig del av det norske leiemarkedet. Nordvik og Gulbrandsen (2007) argumenterer for at de fleste utleide hele eneboliger kan karakteriseres som ekstraboliger (i nest siste og siste rad i tabellen har vi for enkelhets skyld regnet alle som ekstraboliger).

Nordvik og Gulbrandsen (2007) antar at leie av hele eneboliger i stor grad kan tilbakeføres til tre typer av situasjoner. For det første er det eiere med midlertidig fravær fra familiens bolig. Midlertidig fravær kan bety at eieren planlegger å vende tilbake til boligen eller at det er usikkert om tilbakeflytting blir aktuelt. I det siste tilfellet

beholdes boligen for å beholde opsjonen tilbakeflytting. Det andre er eneboliger som leies ut fordi den prisen eieren kan oppnå ved salg er lavere enn det eieren antar er mulig å oppnå ved salg senere. Her er det viktige at eieren ønsker å beholde muligheten til å selge seinere. Det tredje er eneboliger som leies ut fordi den prisen som kan oppnås ved salg er lavere enn verdien for eieren av å kunne bruke boligen til andre behov. Dette kan typisk være å bruke huset som feriebolig. Nordvik og Gulbrandsen tror ikke det er mange eneboliger som er bygd som eneboliger og som er tenkt å være varig utleid. (Vi er enige i denne vurderingen). Det eneste vi kan tenke oss er kommuner som har bygd tjenesteboliger som er eneboliger. I Nordviks og Gulbrandsens undersøkelse er imidlertid tjenesteboliger skilt ut som egen kategori.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) gjennomfører regresjonsanalyser for å undersøke hva som forklarer variasjonen i leie av hele eneboliger mellom norske kommuner.¹⁷ Resultatene viser at leide eneboliger som andel av leide boliger øker med eneboligandelen i boligmassen, befolkningsandel 20-30 år, befolkningsandel over 70 år, befolkningsandel som pendler ut av kommunen og inntektsnivået i kommunen. Leide boliger i eneboligers relative andel av leiemarkedet avhenger signifikant negativt av andel av befolkningen i tettbygd strøk. Befolkningsnedgang fører også til at andelen synker. Det siste er nok en effekt av at en ikke får leid ut boliger i fraflyttingsområder.

Resultatene indikerer at leie av hele eneboliger er særlig utbredt i spredtbygde distriktskommuner.

Begrepet ekstraboliger brukes i de andre arbeidene vi kjenner til om alle boliger som ikke er leid som tjenesteboliger, av kommunen eller av privat gårdeier/gårdsselskap, unntatt sokkelboliger. Nordvik og Gulbrandsen (2007) benytter en snevrere definisjon. De utelukker leie av hel enebolig. Noen av ekstraboligene ligger i blokk. Leie av en bolig i blokk/forretningsgård fra privat person utgjør 10,5 prosent av alle leieforhold. I noen kommuner er hver tredje utleide bolig en slik bolig, mens i andre kommuner utgjør disse i underkant av hver trettiende leide bolig.

¹⁷ Vi refererer bare til de regresjonsanalysene i Nordvik og Gulbrandsen (2007) hvor simultane variabler er utelukket.

Også når det gjelder ekstraboliger er variasjonen mellom kommunene er betydelig. I gjennomsnitt hørte nesten en tredjedel av alle leieforhold hjemme i denne kategorien i 2001. Over en fjerdedel av alle norske hushold bodde i en kommune hvor ekstraboligene utgjør mer enn 40 prosent av det totale leiemarkedet.

Også i denne kategorien vil det være tale om boliger som leies ut som følge av midlertidig fravær eller i påvente av ytterligere prisøkning. Ekstraboliger som ligger utenom eneboliger er nok i mindre grad enn eneboliger leid ut fordi salgsprisen er lavere enn verdien for eieren ved annen bruk. Ekstraboliger som ligger i store hus er nok i mindre grad enn utleide eneboliger i bruk som feriebolig. Blant de som er klassifisert som ekstraboligeierne i sentrale strøk kan vi anta at det også finnes enkelte ”småinvestorer” som har anskaffet en eller flere leiligheter med sikte på utleie. Dette vil da ikke være tale om egentlige ekstraboliger. Vi tror imidlertid at slike utleieryttere utgjør en mindre andel av dem som er klassifisert som ekstraboligeiere.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) gjennomfører også regresjonsanalyser for å undersøke hva som forklarer variasjonen i leie av ekstraboliger mellom norske kommuner. Resultatene viser at leide ekstraboliger som andel av leide boliger øker med befolkningsandel 20-30 år, befolkningsandel over 70 år og inntektsnivået i kommunen. Dette sammenfaller med resultatet for leie av hel enebolig. I motsetning til for eneboliger synker andelen med andelen av befolkningen som pendler ut av kommunen. Leide ekstraboligers relative andel av leiemarkedet avhenger signifikant positivt av andel av befolkningen i tettbygd strøk. Befolkningsendringer påvirker ikke ekstraboligers andel av leiemarkedet signifikant.

Resultatene indikerer at leie av ekstraboliger som ikke ligger i eneboliger særlig er utbredt i sentralt beliggende områder.

Det er videre verdt å nevne at dersom begrepet ekstraboliger brukes på vanlig måte kan 49,8 prosent av utleide boliger i 2001 kategoriseres som ekstraboliger. Det betyr at om lag halvparten av den leide boligmassen lett kan skifte disposisjonsform til enhver tid. Det er mulig en høyere andel av ekstraboligene var utleid i 2001 enn ”normalt sett”, men Nordvik og Gulbrandsen (2001) har

vist at det er en relativt stabil andel av ekstraboligene som er utleid til enhver tid.

For vår problemstilling må det nevnes at deler av ekstraboligene kommer også inn under unntaksbestemmelsene i husleieloven hva angår minste leietid. Det heter at regelen om minste leietid på tre år kan fravikes dersom eieren eller noen i eierens husstand skal bruke boligen og dette opplyses til leietaker ved inngåelse av kontrakt. I slike tilfeller kan leietiden settes til ett år. Vi kan anta at denne unntaksbestemmelsen i noen grad brukes i ekstraboliger, mens den ikke blir brukt i boliger som eies av privat gårdeier/gårdsselskap. Videre kan minste leietid fravikes når det foreligger annen saklig grunn. Salg kan komme inn under ”saklig grunn” og da er i så fall også dette unntaket relevant for ekstraboliger.

Sokkelboliger er også en viktig del av det norske leiemarkedet. Vi gjør oppmerksom på at sokkelboliger slik Nordvik og Gulbrandsen (2007) har definert dem kan ligge i ulike deler av en enebolig, men det kan antas at de fleste faktisk er sokkelboliger.¹⁸

Nordvik og Gulbrandsen (2007) avdekker at leie av sokkel i 2001 utgjorde samlet sett 20,9 prosent av de leide boligene. Andelen varierte mindre enn for hele eneboliger, men variasjonen er såpass stor som (om lag) 20 prosentpoeng. I kommunen i 9. desil utgjorde leide hele eneboliger en 4,3 ganger høyere andel av de leide boligene enn i kommunen i 1.desil.

De viser også at det i gjennomsnitt i 2001 fantes en utleid sokkelbolig i hver tiende (10,8 prosent) bebodde enebolig i landet. Selv om det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder de leide sokkelboligene som andel av både boligmasse og leiemasse, er variasjonen i andel eneboliger hvor det finnes en utleid sokkel mindre. En viktig faktor bak variasjoner i antall sokkelboliger er altså, ikke spesielt overraskende, eneboligenes relative posisjon i den samlede boligmassen.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) gjennomfører også regresjonsanalyser for vise hva som forklarer variasjonen i

¹⁸ Nordvik og Gulbrandsen (2007) framhever at de fleste eneboliger som har mulighet til å skille ut en utleieenhet i underetasjen er bygd på 60-, 70- og 80-tallet og ligger i skrått terreng.

sokkelboligenes andel av den leide boligmassen. Ikke spesielt overraskende er andelen sokkelboliger i den leide boligmassen høyere jo større innslaget av eneboliger er i en kommune. Dette er ikke overraskende fordi leie av sokkelboliger ofte dominerer som leieform i kommuner som domineres av eneboliger, jf. Nordvik og Lappegård (1998).

Regresjonsanalysen avdekker videre at sokkelutleien som andel av alle leide boliger er signifikant fallende både i andelen unge voksne (20-30 år) og i andelen eldre (70 år eller eldre). Forfatterne påpeker at dette betyr at andelen er stigende i andel middelaldrende voksne, dvs. andelen av de voksne som er mellom 30 og 60 år. De antar at dette kan komme av at det er eierne av eneboliger i denne aldersgruppen som i størst grad leier ut en del av sin bolig. Forfatterne tolker resultatene som at press i likviditeten hos nye eiere av eneboliger påvirker omfanget av sokkelutleie mer enn ”overskudd” på plass i eneboligen når barn flytter ut.

Regresjonsanalysen avdekker også at sokkelboligandelen er høyere jo høyere tettstedsandelen er, lavere i utpendlingskommuner og høyere i vekstkommuner.

Lappegård og Nordvik (1998) anslo basert på data fra Boforholdsundersøkelsen i 1995 at det potensielle tilbudet av sokkelboliger var mer enn dobbelt så stort som det faktiske tilbudet.¹⁹ De avdekket videre at tilbøyeligheten til å leie ut sokler var høyere i sentrale enn i rurale områder, noe som medførte at forskjellen i sokkelboligenes relative betydning var lavere enn det forskjellene i eneboligandelen isolert sett skulle tilsi.²⁰

Tilbudet av sokkelboliger kan ha et uvanlig forløp ut fra vanlige markedsmekanismer. Nordvik og Gulbrandsen (2007) viser til at det ved en etterspørselssvikt som følge av for eksempel økt (lokal) arbeidsledighet vil husleiene synke. Responsen fra huseiere som har fått vanskeligere likviditet kan være å leie ut en sokkelbolig

¹⁹ De definerte det potensielle tilbudet som antall eneboliger hvor det var mulig å leie ut en del av boligen uten å gjøre noen fysiske endringer.

²⁰ De undersøkte også omfanget av leide sokkelboliger basert på en spørreundersøkelse til hushold i Tromsø og Kristiansand som leier sokkelboliger og av eiere av eneboliger hvor det finnes mulighet til å leie ut en sokkel. Nordvik (2000a) til å estimere en økonometrisk modell for valget mellom å leie ut eller ikke leie ut en sokkelbolig basert på samme spørreundersøkelse.

som de ellers hadde brukt som en del av sin egen bolig. Det økte tilbudet fører til at husleiene faller ytterligere. Nordvik og Gulbrandsen (2007) hevder at i lokale markeder med stort potensielt innslag av sokkelutleie kan risiko for fluktasjoner i husleiene føre til at langsiktige utleiere nøler med å gå inn på tilbudssiden av leiemarkedet.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) påpeker at hvis det er slik at eksistensen av et sokkeltilbud presser ut andre potensielle tilbydere og at utleiere av sokkelboliger har sterke preferanser for hvem de leier ut til, kan det være slik at grupper som ”selekteres bort” ikke er tjent med at sokkelutleien spiller en sentral rolle i lokale boligmarkeder. Nordvik og Gulbrandsen (2007) nevner at behovet for å ha en kommunal leiesektor kan være større i lokale leiemarkeder som domineres av sokkelboliger.

Det er grunn til å anta at mange sokkelboliger kan falle inn under unntaksbestemmelsene i husleieloven hva angår minste leietid siden det da er sannsynlig at eieren eller noen i eierens husstand skal bruke boligen og dette opplyses til leietaker ved inngåelse av kontrakt.

Sokkelboliger og ekstraboliger utgjorde til sammen 70,7 prosent av utleide boliger i 2001. Dette innebærer at 7 av 10 utleide boliger kan trekkes ut og inn av leiemarkedet på kort sikt. Belsby mfl. (2005) finner på basis av Leiemarkedsundersøkelsen at 53 prosent leide boliger av slektninger, venner eller andre privatpersoner. Disse boligene er sokkelboliger og ekstraboliger.²¹ Siden Nordvik og Gulbrandsen (2007) avdekker en langt høyere andel ser vi ikke bort i fra at spesielt mange ekstraboliger og sokkelboliger var utleid i 2001. En annen forklaring på at det kan være avvik mellom de to undersøkelsene er at respondentene i Leiemarkedsundersøkelsen kan ha svart at boliger eies av privat gårdeier eller gårdsselskap siden gårdsselskaper i noen tilfeller kan forvalte driften av ekstraboligene selv om de ikke eier dem.

Uansett er det imidlertid grunn til å anta at over halvparten av de utleide boligene i Norge til enhver tid tilhører de to kategoriene sokkelboliger eller ekstraboliger. Det er også et gjennomgående robust funn i Boforholdsundersøkelsene og

²¹ Siden de ikke eies av gårdeiere, gårdsselskaper, kommuner, bedrifter eller ”andre”. Jf. definisjonen av ”andre” i fotnote 9.

Levekårsundersøkelsene over lang tid. Dette særtrekket gjør at det norske leiemarkedet omtales både positivt ladet som ”det fleksible leiemarkedet” og negativt ladet som ”det flyktige leiemarkedet”. Vi har også nevnt at det både blant ekstraboliger og sokkelboliger sannsynligvis er en betydelig andel boliger som kan leies ut på korte kontrakter. At boligene kan leies ut på korttidskontrakter er ikke ensbetydende med at dette faktisk blir gjort, noe vi kommer tilbake til seinere i kapittelet.

De som drev utleie som næring utgjorde i 2001 et mindretall av utleierne i alle landets kommuner.²² Totalt sett utgjorde utleie av bolig i blokk/forretningsbygg eid av boligselskap bare 6,3 prosent av utleide boliger i 2001.²³ Andelen trekkes opp av noen kommuner hvor slik utleie er mer utbredt siden medianverdien bare er på 3,6 prosent. Andelen som leier bolig i blokk/forretningsgård av boligselskap utgjorde en nesten 25 ganger høyere andel av de leide boligene i kommunen i 9. desil sammenlignet med kommunen i 1. desil.

Dette segmentet består av det tradisjonelle gårdeiermarkedet og selskaper som driver boligutleie som næring. Boligene i segmentet skiller seg fra ekstraboliger og sokkelboliger ved at de fleste av dem er bygd som utleieboliger.²⁴ De kan heller ikke lett omdisponeres til næringsbygg eller flyttes over i eiersegmentet. Selv om seksjonering er mulig og boligbygg kan konverteres til næringsformål er dette ofte mer langvarige prosesser. Vi antar at de fleste utleierne i dette segmentet er bundet av lovens hovedregel om minste utleietid på tre år. Videre kan mer upersonlige relasjoner medføre svakere grad av selektering av leietakere enn blant ”småutleiere”.

Det finnes ikke noen nyere arbeider som vi kjenner til som spesielt har undersøkt segmentet som driver utleie som næring. De store variasjonene mellom kommuner i den relative betydningen av næringsutleie er delvis en følge av at sammensetningen av boligmassen fysisk er svært ulik i ulike kommuner. Høyhus

²² Her er ikke ekstrabolgeiere som driver utleie av flere boliger medregnet.

²³ I tillegg var det 2,6 prosent som oppgav at de leide bolig i annet småhus av boligselskap.

²⁴ Det kan være nyttig å skille mellom utleide boliger og utleieboliger. Utleide boliger er alle boliger som til enhver tid er utleid. Utleieboliger er boliger bygd eller anskaffet med utleie som formål.

dominerer i større byer, mens eneboliger dominerer totalt i mindre landkommuner.

Kommunalt eide utleieboliger kan også antas stort sett å være bygd eller anskaffet som utleieboliger. Men, her er hensikten å skaffe boliger til (deler av) kommunens innbyggere, ikke å drive næringsvirksomhet.²⁵ Nordvik og Gulbrandsen (2007) viser at de kommunalt eide utleieboligene utgjorde 16 prosent av alle leide boliger i 2001. Selv om det avdekkes noen forskjeller mellom kommunene viser tallene i at det ikke var noen norske kommuner hvor offentlige utleieboliger dominerte det lokale leiemarkedet. Dette stemmer overens med det Medby og Langsether (2007) avdekket.²⁶

Nordvik og Gulbrandsen (2007) undersøkte ikke hva som forklarte variasjonen i kommunale utleieboligers andel av boligmassen. En annen undersøkelse, Medby og Langsether (2007), har imidlertid undersøkt variasjonen i andelen kommunalt disponerte boliger i norske kommuner. Regresjonsanalyser viste en klar positiv sammenheng mellom antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere og (kommunenes) frie disponible inntekter. En økning i frie inntekter med 1000 kroner per innbygger øker andelen kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 0,56 enheter. Andelen kommunalt disponerte boliger påvirkes også signifikant positivt av eldreandelen i befolkningen. En økning i eldreandelen med 1 enhet øker antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 1,07 enheter. Den sterkeste effekten på antallet kommunalt disponerte boliger i relasjon til folketallet følger av andelen sosialhjelpsmottakere. En økning i andelen sosialhjelpsmottakere med 1 enhet øker antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 2,3 enheter. Virkningen av andel bosatt i tettbygd strøk er ikke

²⁵ Det er ulik praksis mellom kommuner når det gjelder hvilke grupper som blir tildelt kommunale boliger, men de fleste steder inngår de kommunale boliger som en del av kommunens boligsosiale tjenester. Vi viser til Medby og Langsether (2007) hvor kommunalt disponerte boliger blir analysert mer utførlig.

²⁶ Medby og Langsether (2007) baserer seg på tall fra KOSTRA som angir kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Kommunalt disponerte boliger er alle boliger kommunene disponerer uavhengig av om de faktisk eier boligene. Nordvik og Gulbrandsen (2007) baserer seg på tall fra Folke- og boligtellingsen og ser på kommunalt eide boliger som andel av boligmassen.

signifikant, mens gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret har en positiv effekt på antallet kommunalt disponerte boliger. Effekten av politisk flertall i kommunestyret hadde ingen signifikant effekt på antall kommunalt disponerte boliger.

En siste kategori boliger i Nordvik og Gulbrandsen (2007) er boliger som leies i tilknytning til arbeidsforhold. Ofte er nok dette tale om tjenesteboliger stat og kommune leier ut til sine ansatte, men også private bedrifter eier tjenesteboliger som leies ut til ansatte. Tjenesteboligene utgjorde bare 4,2 prosent av alle leide boliger. I 9. desil var det nesten åtte ganger så mange tjenesteboliger som i 1. desil. Tjenesteboligsegmentet er lite undersøkt, men vi vet at segmentets relative betydning i leiemarkedet har blitt kraftig redusert de siste tiårene.

Til slutt kan vi nevne at boligene som leies ut skiller seg markant fra eide boliger. Nordvik og Gulbrandsen (2007) viser at de boliger som tilbys på leiemarkedet skiller seg fra hva som kan kalles en gjengs bolig i Norge på tre måter:

- Det er vanligere at utleide boliger er å finne i små enn i store bygninger.
- Det er særlig små boliger som leies ut. Nesten halvparten av utleiesektoren, og mellom 50 og 60 prosent av utleietilbudet, består av ett- og toroms boliger. Bare ti prosent av eiersektoren består av så små boliger.
- Det er en tendens til at boliger som leies er noe eldre enn boliger som eies, men denne forskjellen er ikke stor.

Særlig det andre punktet er relevant for å forklare forskjeller mellom eiersektoren og leiersektoren. Det er nært knyttet til at leie av bolig i Norge i stor grad er et livsfasefenomen. I neste avsnitt ser vi nærmere på hva som kjennetegner etterspørerne på leiemarkedet, leietakerne.

2.2.2 Hvilke grupper dominerer blant leietakerne?

Som vi har nevnt dominerer eie av bolig i Norge. For de fleste, på alle alderstrinn, er dette også den foretrukne disposisjonsformen for boligen. (Langsether m.fl. 2003).

Langsether og Sandlie (2006a) betraktet hvem som bor til leie.²⁷ De viser at leieboerandelen er høyest blant yngre hushold. Blant hushold hvor intervjupersonen er i 20-årene finner de at 58 prosent er leieboere. Deretter synker leieboerandelen med alder til og med hushold hvor intervjupersonen er i 60-årene; her er leieboerandelen bare ni prosent. Blant hushold hvor intervjupersonen er 70 år eller mer, øker derimot andel leieboere til 19 prosent. De hevder at den høye leieboerandelen i den eldste aldersgruppen sannsynligvis er en kohorteffekt som skyldes at tidligere kohorter eller generasjoner i større grad var leieboere hele livet. De venter seg imidlertid at den svake u-formen som ennå eksisterer vil forsvinne etter hvert som disse kohortene dør ut.

Tabell 2.5 *Leieandel etter alder.*

	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70+
Leieandel	58	23	15	10	9	19

Kilde: Langsether og Sandlie (2006a)

Selv om leieandelen er lav totalt sett er de fleste imidlertid innom leiemarkedet en eller annen gang i løpet av livet. Langsether og Sandlie (2006b) avdekket at 76 prosent av dagens befolkning i aldersspennet 20–60 år hadde vært leieboere en eller annen gang.

Langsether og Sandlie (2006a) viser videre at det særlig er enslige som bor til leie. I tillegg finner de en høy leieboerandel blant separerte. De hevder at dette kan komme av at folk leier bolig rett etter samlivsbruddet inntil man etablerer seg som eier igjen etter et eventuelt skilsmisseoppgjør, noe som understøttes av at de finner at leieboerandelen blant skilte var lavere enn blant separerte.²⁸

Tabell 2.6 *Leieandel etter sivilstatus.*

	ugift	gift	enke(mann)	separert	skilt
Leieandel	41	7	22	39	22

Kilde: Langsether og Sandlie (2006a)

²⁷ Dette underavsnittet er i sin helhet basert på Langsether og Sandlie (2006a).

²⁸ Den lave andelen av separerte i utvalget gjør det imidlertid vanskelig å trekke sikre konklusjoner om denne overgangsfasen.

Langsether og Sandlie (2006a) finner videre at par som er gift har en klart lavere leieboerandel enn par som er samboende. Blant par som er gift eller registrerte partnere er leieboerandelen kun sju prosent, mens den er 23 prosent blant samboende par.

Tabell 2.7 *Leieandel etter enslig/par.*

	gift	samboer	enslig
Leieandel	7	23	38

Kilde: Langsether og Sandlie (2006a)

Forfatterne finner videre at leieboerandelen synker forholdsvis raskt med stigende inntekt. Resultatene deres gjengitt i tabell 2.8 viser at det blant tiendedelen som har lavest inntekt, er hele 70 prosent leieboere, mens denne andelen synker til 46 prosent i den tiendedelen med nest lavest inntekt. Det er altså bare i den laveste inntektsdesilen de finner at flertallet er leieboere. Leiemarkedet fortjener derfor oppmerksomhet ut fra fordelingsmessige hensyn, spesielt hushold med permanent lav inntekt.

Tabell 2.8 *Leieandel etter inntekt. Fordeling. Desiler.*

Inntektsdesil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Leieandel	71	46	34	31	22	11	9	6	4	3

Kilde: Langsether og Sandlie (2006a).

Langsether og Sandlie (2006a) konkluderer på grunnlag av sin undersøkelse med at det er fem typer leietakere:

1. Den første typen består av de unge i etableringsfasen. For dem er statusen som leieboer kun en kortsiktig tilpasning i overgangsfasen til boligeie. Andelen som bor til leie er høy blant de unge, og et flertall synes å ha «vært innom» denne statusen i en kortere eller lengre periode.
2. Den andre typen utgjøres av folk (svært ofte enslige) i aldersspennet fra 30 til 60 år, som av ulike grunner har blitt (eller holder på å bli) boende mer langvarig i leiemarkedet, uten at det er det de primært foretrekker. Lav inntekt kjennetegner leietakerne av denne typen ofte på grunn av lite stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse og ulike typer misbruk.

3. Den tredje typen utgjøres av folk i aldersgruppen 35–50 år som bare i kortere perioder bor i leid bolig. Denne gruppen består kanskje først og fremst av folk med ett (eller flere) samlivsbrudd bak seg, men disse samlivsbruddene (eller eventuelle andre årsaker) har bare ført til at de temporært har blitt skjøvet ut av eiermarkedet.
4. Den fjerde typen består av de som har vært leieboere hele sitt liv, og dette for dem har vært den foretrukne disposisjonsform til boligen. Gruppen består stort sett av eldre personer og det er nå relativt få personer i denne gruppa.
5. Den femte typen består av folk som har flyttet fra en større eid bolig til en leiebolig (som kan være en omsorgsbolig) på sine eldre dager.

De ”varige” leietakerne i framtida tror Langsether og Sandlie først og fremst vil bestå av leietakere av type 2. Vi er enige i deres vurdering av det særlig er disse som i framtida vil bo i langvarige leieforhold.

2.2.3 Hvor lenge varer leieforhold?

Tidligere undersøkelser har vist at leietakere gjennomgående har bodd svært kort tid i sin nåværende bolig (Langsether mfl. (2003), Langsether og Medby 2004). Dette betyr ikke nødvendigvis at utleierne ønsker kort utleieperiode, det kan også bety at det er få leietakere som ønsker å leie lenge. Her vil vi anta at det er forskjeller mellom ulike leietakergrupper, jf. forrige avsnitt.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) undersøkte botid for eiere og leietakere basert på Levekårsundersøkelsen 2004. Tabell 2.9 viser at 70 prosent av leietakerne hadde bodd tre år eller mindre i sin nåværende bolig. Dette har som implikasjon at gjengs leiebestemmelsen ikke er relevant for mange av leietakernes vedkommende. Det finnes imidlertid noen få leietakere som har bodd lenge i sine boliger. 11 prosent av leietakerhusholdningene i Levekårsundersøkelsen 2004 hadde bodd i sin nåværende bolig siden før 1990.

Tabell 2.9 *Innflyttingsår i nåværende bolig for leietakere.*

innflyttingsår	Før 1990	1990-1999	2000-2001	2002	2003	2004	Sum
prosentandel flyttet inn i nåværende bolig	11	10	9	11	22	37	100

Kilde: Nordvik og Gulbrandsen (2007) basert på Levekårsundersøkelsen 2004.

Basert på Levekårsundersøkelsen 2007 har vi beregnet botid for leietakerne.²⁹ Vi finner overraskende stor overensstemmelse med funn som Nordvik og Gulbrandsen (2007) avdekket ved hjelp av samme undersøkelse tre år tidligere. Tabell 2.10 viser at 70 prosent av leietakerne hadde bodd tre år eller mindre i sin nåværende bolig. Vi finner imidlertid at en lavere andel av leietakerne som har bodd svært lenge i sine boliger. Bare 4 prosent av leietakerhusholdningene hadde bodd i sin nåværende bolig siden før 1993. Vi vil nevne at det stort sett over lang tid i surveyundersøkelser har blitt avdekket forbløffende lik fordeling av botid blant leietakere, se for eksempel Nordvik og Gulbrandsen (2007). Kortvarige leieforhold er totalt dominerende. Det vi ikke vet er om dette skyldes leietakernes ønsker eller om årsaken til at leieforholdene er såpass kortvarige er at utleiere ikke vil inngå langsiktige kontrakter. Vi vet imidlertid at få har leie som foretrukket disposisjonsform (Langsether mfl. 2003).

Tabell 2.10 *Innflyttingsår i nåværende bolig for leietakere*

	Før 1993	1993-2002	2003-2004	2005	2006	2007	Sum
prosentandel flyttet inn i nåværende bolig	4	13	13	11	22	37	100

Kilde: Egne kjøringer basert på Levekårsundersøkelsen 2007.

Nordvik og Gulbrandsen (2007) gjennomførte en tilsvarende undersøkelse av leietakernes botid basert på Leiemarkedsundersøkelsen 2005. I tabell 2.11 ser vi at andelen som nylig har flyttet inn er noe lavere enn i Levekårsundersøkelsene. De fant også en lavere andel som hadde bodd svært lenge i boligen enn hva de avdekket basert på Levekårsundersøkelsen 2004, men andelen er nokså lik den vi avdekket basert på Levekårsundersøkelsen

²⁹ Vi har utelatt kårboliger.

2007.³⁰ Uansett viser også Leiemarkedsundersøkelsen at 51 prosent av leietakerne per 2. kvartal 2005 hadde flyttet inn i sin bolig i 2003 eller seinere. Konklusjonen om at flertallet av leietakerne i praksis ikke bor så lenge i sin bolig at gjengs leie bestemmelsen er aktuell gjelder dermed uansett datasett.

Tabell 2.11 *Innflyttingsår i nåværende bolig.*

Innflyttingsår	Før 1990	1990-1999	2000-2001	2002	2003	2004	2005	Sum
prosentandel flyttet inn i nåværende bolig	5	19	13	11	19	27	5	100

Kilde: Nordvik og Gulbrandsen (2007) basert på Leiemarkedsundersøkelsen 2005.

Vi undersøker også om det er noen forskjell i botid mht. hvilken del av leiemarkedet utleierne tilhører. Levekårsundersøkelsen 2007 deler utleierne inn i fem kategorier:

1. Kommunen
2. Staten eller fylket
3. Organisasjon eller privat stiftelse
4. Bedrift
5. Private eller andre

Leietakere i den femte kategorien spørres om utleier er slektning eller venn. Det er dermed mulig å etablere seks kategorier utleieryer her. Disse er vist i tabell 2.12. Mange av kategoriene kan vanskelig sammenlignes med Leiemarkedsundersøkelsen, men vi finner en høyere andel som leier av slekt og venner og en lavere andel som leier av kommunen sammenlignet med Leiemarkedsundersøkelsen.

³⁰ Det er sannsynlig at den utvalgsplanen som ble benyttet i leieundersøkelsen (Belsby m. fl 2005:11ff) gir underrepresentasjon av nylig inngåtte leieforhold. Det antas for eksempel at både leieboere under 35 år og enpersonsfamilier er underrepresentert i utvalget (Ibid, s 20).

Tabell 2.12 *Utleierkategorier i Levekårsundersøkelsen 2007.*

	Prosentandel
Kommunen	11
Staten eller fylket	1
Organisasjon eller privat stiftelse	12
Bedrift	4
Privatperson som er venn eller slektning	23
Annen privatperson	49
Sum	100

Kilde: Egne kjøringar basert på Levekårsundersøkelsen 2007.

Levekårsundersøkelsen inneholder et alt for lavt antall leietakerhusholdninger til å gi pålitelige resultater når leiemarkedet splittes opp i delsegmenter. Resultatene må derfor tas med store forbehold, kanskje særlig når det gjelder kategoriene ”stat/fylke”, ”privat organisasjon eller stiftelse” og ”bedrift”. Vi ser imidlertid at de som leier en bolig som eies av kommunen har bodd lengre i sin bolig enn de som leier av privatpersoner, enten disse er slektninger/venner eller ikke. 46 prosent av hushold som leier av kommunen hadde flyttet inn i boligen før 2005. Dette er en indikasjon på at ”langsiktige leietakere” er overrepresentert i kommunalt eid sektor. Nordvik og Gulbrandsen (2007) undersøkte basert på Levekårsundersøkelsen 2004 flytteplaner og antatt disposisjonsform om tre år. De fant klart størst stabilitet blant gruppa som leier av kommunen. Nesten to av tre regnet med å bo i samme bolig om tre år. Bare 17 prosent regnet med å bli eier. Dette mønstret er svært forskjellig fra hva de fant blant andre grupper.

Tabell 2.13 *Andel som har bodd i sin nåværende bolig siden før 2005 etter utleierkategori.*

Utleierkategori	Prosentandel flyttet inn før 2005
Kommunen	46
Staten eller fylket	Ingen
Organisasjon eller privat stiftelse	23
Bedrift	20
Privatperson som er venn eller slektning	30
Annen privatperson	29

Kilde: Egne kjøringar basert på Levekårsundersøkelsen 2007.

Vi har sett at leietakere flest bor svært kort tid i sine boliger.

2.3 Prisdannelsen i det norske leiemarkedet

I dette avsnittet skal vi forsøke å besvare følgende spørsmål:

- Hva eksisterer av kunnskap om leieprisnivået for leieavtaler i dag?
- Hvilke svakheter er det i dagens leieprisstatistikk?
- I hvilken grad avdekkes geografiske variasjoner i leieprisnivået i dagens statistikk?
- Hvor stor forskjell er det på gjengs leie og markedsleie?
- Er det markedsleie som i størst grad benyttes ved inngåelse av nye leieavtaler?

Vi starter gjennomgangen med å redegjøre for forholdet mellom gjengs leie og markedsleie. Deretter beskrives leieprisvariasjonen i Norge. Til slutt gjør vi en vurdering av hvor mange leieforhold i Norge som inngås under markedsmessige vilkår.

2.3.1 Sammenhengen mellom gjengs leie og markedsleie

Vi har sett at tallene fra Levekårsundersøkelsen som avdekkes i Belsby mfl. (2005) indikerer at gjengs leie ligger lavere enn markedsleie. Dette gjelder imidlertid ikke generelt. I det følgende skal vi redegjøre for sammenhengen mellom gjengs leie og markedsleie basert på Medby og Langsether (2007).

Markedsleien ved ny utleie avspeiler kortsiktige svingninger, mens gjengs leie avspeiler mer langsiktige tendenser. Formelt kan en leiefastsettelse basert på markedsleie uttrykkes ved:

$$P = P_M$$

P_M er markedsleienivået. Her er begrepet forstått som den leie som avtales i nylig inngåtte kontrakter.³¹ Markedsleiene i det private leiemarkedet kan variere mye over tid. Mange land har derfor bygd opp reguleringsregimer hvor formålet er å dempe fluktuasjonene i markedsleiene gjennom regler som gir en viss treghet i leietilpasningen i etablerte forhold relativt til svingninger i markedet som fanges opp momentant i nylig inngåtte leieforhold.³² Dette er bakgrunnen for bestemmelsen om gjengs leie i den norske husleielovens § 4-3 hvor partene etter to og et halvt år kan kreve leiejustering i henhold til gjengs leie etter tre år. Hovedprinsippet bak gjengs leie er å finne gjennomsnittsleia i samtlige leieforhold i det lokale markedet. Dette kan som en forenkling³³ uttrykkes ved:

$$P_t = \gamma_1 P_{t-1} + \gamma_2 P_{t-2} + \gamma_3 P_{t-3} + \dots + \gamma_s P_{t-s}$$

γ -ene viser hvor stor andel av leieforholdene som er henholdsvis fra periode t-1, t-2, t-3 og ... t-s. Dersom $\gamma_1 = 0,9$ i et lokalt marked og $\gamma_1 = 0,1$ i et annet lokalt marked kan systemet gi svingninger bare på grunn av at det ene lokale markedet i det vesentlige består av nye leieforhold og det andre i det vesentlige består av eldre leieforhold.³⁴

I et stigende marked vil markedsleia ligge høyere enn gjengs leie. Stigende leiepriser er nok mer vanlig enn fallende markedspriser og den korte perioden vi har hatt offisiell husleiestatistikk i Norge viser gjennomgående økende husleier. Men, et fallende marked kan medføre at gjengs leie ligger over markedsleia. Særlig lett vil dette kunne oppstå i leiemarkeder med få nyinngåtte leieforhold. Det må nevnes at vi også i Norge har avdekket at gjengs leie kan overstige markedsleie. Boligbygg Oslo KF opplevde i perioder tidlig på

³¹ Det er viktig å merke seg at dette leienivået kan være høyere enn leienivået i et marked med fullkommen konkurranse.

³² Vi kommer tilbake til dette seinere i rapporten.

³³ Formuleringen tar ikke hensyn til at også gamle leieforhold kan ha blitt oppjustering i periode t-1, t-2 osv.

³⁴ En måte å unngå dette på kan prinsipielt være å benytte et glidende gjennomsnitt av markedsleier i de siste periodene, for eksempel tre perioder, noe som også representerer en treghet i tilpasningen. Dette kan uttrykkes ved:

$$P_t = (1/3)P_{Mt-1} + (1/3)P_{Mt-2} + (1/3)P_{Mt-3}$$

2000-tallet at gjengs leie lå høyere enn markedsleie, jf. Medby og Langsether (2006) og referansene der. Generelt kan en altså ikke si at markedsleiene er høyere enn gjengs leie.

2.3.2 Leieprisvariasjon i Norge³⁵

De første tre spørsmålene stilt innledningsvis i dette avsnittet dreier seg om kvaliteten på dagens statistikk og hva statistikken avdekker med hensyn til leieprisvariasjonen i landet. Det første spørsmålet har vi allerede delvis besvart i avsnitt 2.1. Vi fastholder at det beste grunnlaget som finnes til å si noe om prisnivået i det norske leiemarkedet etter vårt syn er Leiemarkedsundersøkelsen. Det finnes imidlertid andre datakilder som baserer seg på et høyere antall observasjoner.

Oslo kommune er utleier av en betydelig boligmasse som forvaltes av Oslo Boligbygg KF. Foretaket benytter bl.a. annonserte leiekraav fra Finn.no og Aftenposten Aften for å si noe om utviklingen i gjengs- og markedsleie i Oslo ved hjelp av en ekstern konsulent som henter inn og analyserer det nødvendige datamaterialet.

Boligbygg får beregnet leiepriser i en tottrinnsprosedyre. Først utarbeides et estimat på gjengs leie og markedsleie brutt ned på område (prissoner i Oslo) og boligens størrelse (målt i antall rom). I neste fase justeres leieprisen i den enkelte bolig i forhold til kvalitetsmessige avvik fra gjennomsnittet. Forventet markedsleie presenteres for 6 romstørrelser (0 - 5 rom) for Oslo samlet, samt fordelt på 5 prissoner. Gjengs leie presenteres for de samme prissonene, samt 1 - 5 rom. I tillegg presenteres hybler som egen kategori.

Data framskaffet ved hjelp av annonser har en fordel knyttet til store utvalg på disaggregerte geografiske områder sammenlignet med Leiemarkedsundersøkelsen, men det er metodiske problemer ved data som er basert på annonserte krav som etter vårt syn gjør at slike data er lite egnet som grunnlag for en husleiestatistikk. Vi vil nå kort redegjøre for hvilke metodiske problemene det er tale om.³⁶

³⁵ Dette avsnittet er i sin helhet basert på Belsby mfl. (2005).

³⁶ Metodiske problemer ved bruk av annonsekraav er mer utførlig drøftet i Langsether og Medby (2004) og Medby og Langsether (2006).

Belsby mfl. (2005) påpeker at et vesentlig problem med å benytte data basert på annonser er at en da bare fanger opp framsatte leiekraft, dvs. forventet markedsleie i nye kontrakter, ikke faktiske husleier. Hvorvidt utleier oppnår den leien som annonseres er også usikkert. Annonsekraft kan avspeile at utleier tester ut markedet ved å sette en høy leie i utgangspunktet. Videre oppgis det få attributter ved boligene på nettstedene. Boliger som annonseres kan også være et skjevt utvalg av leide boliger, også når en kun betrakter leiefordhold i de delene av leiemarkedet hvor leiefastsettelsen skjer under ordinære markedsvilkår.

Faktiske leier i Leiemarkedsundersøkelsen 2005 gjelder alle løpende kontrakter og uttrykker dermed gjengs leie i større grad enn det som er mulig ved hjelp av annonsekraft selv om undersøkelsen slik den er i dag gjør oppsplitting på mindre geografiske enheter vanskelig.

Belsby mfl. (2005) har sammenlignet data fra Leiemarkedsundersøkelsen 2005 med undersøkelsen av markedsleier fra Boligbygg Oslo KF. Sammenligningen er kun foretatt på boliger som leies av "Annen privat person" og "Privat gårdeier/gårdselskap", jf. avsnitt 2.1.³⁷ Tabell 2.14 viser leienivået avdekket i Leiemarkedsundersøkelsen og data fra Finn.no og Aftenposten aften som inngår i boligbyggs undersøkelse for andre kvartal 2005. Gjennomsnittlige leier brutt ned på antall rom er aggregert over alle hustyper.

Tabell 2.14 *Gjennomsnittlig månedlig leie per rom i Oslo fra ulike statistikkilder.*

Antall rom	Finn	Aftenposten	LMU
0	4507	4406	4107
1	6152	5864	4750
2	7724	7340	6342
3	10820	9250	7348
4	15327	10930	8258
5	15381	15468	11393

Kilde: Belsby mfl. (2005).

³⁷ Boligbygg Oslo KF beregner også gjengs leie for boliger, men Belsby mfl. (2005) har ikke hatt tilgang til datamaterialet som benyttes for å utarbeide rapportene for gjengs leie.

Sammenligningen viser at gjennomsnittlige leier er lavere i Leiemarkedsundersøkelsen enn i Finn.no og Aftenposten aften for alle kategorier boliger. Forskjellene er lavest for hybler. Boliger formidlet i Aftenposten aften synes videre gjennomgående å ha noe lavere leiekraft enn boliger annonsert på Finn.no. Forskjellen skyldes antakeligvis både at annonserte krav kun viser forventet markedsleie og ikke faktiske leier og at forventet leie på nye kontrakter skiller seg noe ut fra de etablerte kontraktene på det tidspunktet (gjengs leie er forskjellig fra forventet markedsleie). Siden Belsby mfl. (2005) i sammenligningen bare betrakter leieforhold inngått på vanlige markedsvilkår kan ikke forskjellene komme av at Leiemarkedsundersøkelsen inneholder mange leieforhold som ikke er inngått under markedsvilkår.

Problemet med at annonsene bare angir forventet leie kan løses med oppfølging av annonsene, noe Boligbygg Oslo KF da også gjør. Men, dette løser ikke problemet med at boliger som annonseres kan være et skjevt utvalg av leide boliger, også når en kun betrakter leieforhold i de delene av leiemarkedet hvor leiefastsettelsen skjer under ordinære markedsvilkår. Leieforhold kan selvsagt bli etablert under vanlige markedsbetingelser selv om boligen ikke har vært annonsert. Når det gjelder gjengs leie er det ikke mulig å basere seg på annonser fordi annonsene bare viser leiekraft i nye avtaler.

Vi konkluderer derfor med at annonsekraft ikke er en egnet statistikkilde til å si noe om leienivået, spesielt ikke for å anslå gjengs leie. Den eneste faglig holdbare framgangsmåten for å innhente husleiestatistikk er den SSB har valgt i forbindelse med Leiemarkedsundersøkelsen. Dette betyr ikke at undersøkelsen er uten mangler. Den viktigste mangelen er at utvalget er for lite til å kunne si noe om den geografiske variasjonen i leieprisnivået. Et større utvalg vil lett kunne bøte på dette, men en utvidelse av undersøkelsen koster selvsagt penger. Videre er det grunn til å anta at helt ferske leieforhold kan være litt underrepresenterte, jf. Belsby mfl. (2005). Til slutt mangler det spørsmål om kontraktstype som gjør det mulig å skille mellom tidsbestemte og tidsubestemte kontrakter og å fastslå hvor lang varighet tidsbestemte kontrakter har. Dette gjør det umulig å undersøke sammenhenger mellom prisdannelse og avtalevilkår.

I det følgende skal vi redegjøre for dagens leieprisstatistikk og prisvariasjonen som kan avdekkes på grunnlag av denne, ikke bare den geografiske variasjonen, men også variasjoner mellom ulike utleierkategorier og knyttet til leietakernes botid. Vi tar forbehold om at det kun har vært gjort mer utførlige analyser av Leiemarkedsundersøkelsen i 2005 (Belsby mfl. 2005). Det kan ikke utelukkes at det var spesielle forhold i leiemarkedet dette året som påvirket resultatene. Vi tror likevel at mange av funnene som avdekkes gjelder også i dag.

Leiemarkedsundersøkelsen hadde i 2005 et utvalg som besto av 3849 observasjonsenheter.³⁸ Dette er et for lite utvalg til at den geografiske variasjonen mellom prisnivået i ulike leiemarkeder kan avdekkes i særlig grad. Resultatene som er gjengitt baserer seg på en inndeling sju landsdeler og en inndeling i fem soner basert på grad av urbanitet.

Belsby mfl. (2005) finner basert på landsdelsinndelingen at prisnivået i Oslo/Akershus er 52 prosent høyere enn i Hedmark/Oppland, som hadde det laveste prisnivået. Variasjonen i leiepriser er litt høyere basert på soneinndelingen. Prisnivået i Oslo er 74 prosent høyere enn i spredtbygde strøk.

Gjennomsnittstallene på såpass aggregerte geografiske områder gir ikke noe godt bilde på husleievariasjonen i et leiemarked som vi tidligere i kapittelet har sett er svært heterogent. Boligene som leies ut kan også være ha forskjellige egenskaper i ulike regioner. Videre er det grunn til å anta at det er prisforskjeller mellom boliger eid av ulike kategorier utleiere (som vi tidligere har sett er ulikt representert i ulike regioner).

Belsby mfl. (2005) viser oversikter over gjennomsnittlige leienivåer fordelt på antall rom basert på observasjoner kun fra utleierkategoriene "Annen privat person" og "Privat gårdeier/gårdselskap". Det oppnås dermed et mer homogent utvalg av boliger. Gjennomsnittlige leiepriser er på samme måte som i det fullstendige utvalget klart økende med graden av

³⁸ Seinere Leiemarkedsundersøkelser har hatt samme omfang.

urbanitet. For toromsboliger er prisnivået i Oslo er 96 prosent høyere enn i spredtbygde strøk.³⁹

Som tidligere nevnt er utleiemarkedet i Norge svært heterogent med hensyn på ulike typer utleiende. Belsby mfl. (2005) viser en oversikt basert på følgende fem kategorier utleiende:

1. Slekt/venner
2. Annen privat person
3. Privat gårdeier/gårdsselskap
4. Arbeidsgiver/annen
5. Kommunal utleier/Studentsamskipnader/Studentstiftelser

Resultatene som er gjengitt i tabell 2.15 viser at leietakere som leier av en privat gårdeier eller gårdsselskap står overfor den høyeste gjennomsnittlige leien. Leie av annen privat person gir også en vesentlig høyere leie enn andre utleiesegment. Leietakere som leier av slekt og venner hadde en klart lavere leie. Lavest leie fant Belsby mfl. (2005) blant leietakere om leier av kommune eller studentsamskipnad el. Spredningen i leienivå målt ved standardavviket er imidlertid størst for denne kategorien boliger, noe som sannsynligvis har sammenheng med at ulike kommuner bruker svært ulike prinsipper i sin leiefastsettelse, jf. Medby og Langsether (2007).

Tabell 2.15 *Gjennomsnittlig månedlig leie per utleierkategori.*

Utleierkategori	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
Slekt/venner	501	3805	1909
Annen privat person	1419	4885	2429
Privat gårdeier/gårdsselskap	700	5211	1574
Arbeidsgiver/annen	720	4090	1584
Kommune/studentsamskipnad	208	3925	2342

Kilde: Belsby mfl. (2005).

³⁹ Belsby mfl. (2005) viser videre at det i tettbygde strøk utenom byer og i spredtbygde strøk var langt mindre forskjeller i det gjennomsnittlige leienivået mellom de ulike romstørrelsene enn i bystrøkene. Leiene stiger sterkest med antall rom i Oslo.

Belsby mfl. (2005) finner videre at leieforholdets lengde påvirker det gjennomsnittlige leienivået. Tabell 2.16 viser at gjennomsnittlig leie er klart høyere for de nyeste kontraktene, dvs. de som er inngått i 2004 og 2005. Prisutviklingen over tid kan begrunne at de ferskeste leieforholdene har de høyeste leiene. Men, en mulig forklaring er også botidsrabatt fordi utleier kan være forsiktig med å øke leiene for å unngå høy gjennomtrekk av leietakere.⁴⁰

Tabell 2.16 *Gjennomsnittlig månedlig leie etter leieforholdets lengde.*

	N	Gjennomsnitt
Inngått i 2005 og 2004	1152	4964
Inngått i 1999-2003	1689	4591
Inngått før 1999	694	3926

Kilde: Belsby mfl. (2005)

Belsby mfl. (2005) gjennomfører også hedoniske (multivariate) regresjonsanalyser for å undersøke hvordan boligprisen påvirkes av ulike attributter. Grunnen til dette er at multivariate regresjonsanalyser i prinsippet tar hensyn til virkningene av en variabel, gitt virkningene av andre variabler. Uten en slik analyse vil en bare avdekke at det er prisforskjeller på boliger med og uten en bestemt egenskap uten at en kan si at priseffekten med en sannsynlighet skyldes at boligen har egenskapen.⁴¹ Separate regresjoner gjennomføres for følgende fire kategorier utleiere:

1. Slekt/venner
2. Annen privat person
3. Privat gårdeier/gårdselskap
4. Arbeidsgiver/annen/ kommunal utleier
/Studentsamskipnader/Studentstiftelser

Vi vil fokusere på hvilken forklaringskraft (målt ved justert R^2) regresjonsmodellen har i de ulike segmentene. Høy forklaringskraft betyr at boligens egenskaper har innvirkning på prisen i større grad

⁴⁰ I den multivariate regresjonsanalysen avdekker Belsby mfl. (2005) at botid har en signifikant og negativ effekt på husleiene.

⁴¹ En korrelasjonsanalyse vil kunne avdekke om den observerte statistiske sammenhengen mellom boligpris og heis er signifikant. Men, det korrigeres ikke for andre forhold som kan forårsake prisforskjeller.

enn hvis forklaringskraften er lav. Høy forklaringskraft er en indikasjon på at prisen har blitt dannet i et marked.

Belsby mfl. (2005) finner at forklaringskraften er nokså lik i regresjonene som kjøres på boliger eid av ”privat gårdeier/gårdsselskap” og gruppen ”annen privatperson”, modellen forklarer hhv. 52 og 50 prosent av leievariasjonen i de to gruppene. Dette er ganske likt og kan tolkes som en indikasjon på at gruppen ”annen privatperson” stort sett fanger opp leieforhold som er inngått under vanlige markedsvilkår.

Den samme hedoniske regresjonsmodellen på segmentet hvor eiertypen er slektninger eller venner forklarer bare 27,9 prosent av variasjonen. På samlekategorien med eierkategoriene ”arbeidsgiver/annen/kommunal utleier /studentsamskipnader /studentstiftelser” forklarer samme modell bare 18,4 prosent av variasjonen. De månedlige husleiene er mye mer sammenpressede enn i boliger som leies av ”privat gårdeier/gårdsselskap” og ”annen privatperson”. For eksempel er den geografiske variasjonen i husleier lav og lite utsagnskraftig.

Vi konkluderer med at dagens statistikk ikke gir et godt nok grunnlag for å fastsette gjengs leie i lokale boligmarkeder. Et undersøkelsesopplegg som i Levekårsundersøkelsen er imidlertid best egnet til å framskaffe en velegnet statistikk.

Vi har også sett at leiefastsettelsen synes å være vesentlig forskjellig mellom utleierkategorier, men at leienivået er nokså likt i gruppene ”annen privatperson” og ”privat gårdeier/gårdsselskap”. I neste avsnitt vil vi derfor diskutere om markedsleie er det som i størst grad brukes i nye kontrakter.

2.3.3 Er det markedsleie som i størst grad benyttes ved inngåelse av nye leieavtaler?

Funnene i Belsby mfl. (2005) referert i forrige avsnitt gjør at det er rimelig å anta at den ikke-markedsbaserte delen av leiemarkedet ofte ikke bruker markedsleie i dag slik at prisnivået her vil bli lite påvirket av eventuelle lovendringer. Regresjonsanalysene viser at leienivået her i liten grad varierer med observerbare egenskaper

(attributter) ved boligen.⁴² Leienivået i gruppene ”andre privatpersoner” og ”privat gårdeier eller gårdselskap” er de eneste gruppene hvor husleienivået i stor grad varierer med boligens attributter.

Bruk av markedsleier i den kommunale sektoren har imidlertid tidvis vært i fokus fordi noen kommuner har tatt i bruk markedsleier fra privat sektor i sin leiefastsettelse. Vi vil derfor begrunne spesielt hvorfor vi ikke regner kommunal sektor som del av den markedsbaserte utleiesektoren. Medby og Langsether (2007) gjennomførte en omfattende analyse av den kommunale utleiesektoren hvor husleiefastsettelsen ble grundig analysert teoretisk og empirisk. De spesifiserte fem ulike hovedprinsipper for fastsettelse av husleiene i kommunale boliger:

- Kostnadsdekkende husleier
- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne el.
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

I den empiriske delen av studien ble det markedsbaserte prinsippet delt inn i en reindyrket og en tillempet form.⁴³

Resultatene viste at markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper var mindre utbredt ved inngåelse av nye leiekontrakter, enn hva forfatterne på forhånd hadde antatt. I reindyrket form var det bare 59 kommuner som brukte markedsleie i noen av boligkategoriene. Dersom kommuner som brukte tillempet markedsleie ble inkludert var det 95 kommuner som brukte markedsbaserte prinsipper i sin leiefastsettelse. Siden 236 kommuner svarte på undersøkelsen

⁴² I regresjonene er det korrigert for forhold ved boliger som kan være forskjellige i de ulike segmentene.

⁴³ I den reindyrkede formen vurderes hver leilighet individuelt og det kreves markedsleie, beregnet som et gjennomsnitt av den leie som observeres ved etablering av nye leieforhold for lignende leieobjekter i det private leiemarkedet. I tillempet form settes leienivået noe lavere enn leiene i det private markedet, og det legges mindre arbeid i differensiering av leiene mellom tilnærmet like leiligheter.

kunne forfatterne konkludere med at et flertall av norske kommuner ikke brukte markedsbasert leiefastssettelse. Mange av kommunene som brukte markedsleie gjorde dessuten dette bare i deler av sin boligmasse. Det er variasjoner mellom boligkategoriene når det gjelder bruken av markedsleier. Markedsleie var minst utbredt i ungdomsboliger og i omsorgsboliger/trygdeboliger. Tabell 2.17 viser fordelingen av leiefastssettelsesprinsipper i kommunalt eide boliger for vanskeligstilte.

Tabell 2.17 *Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for vanskeligstilte.*

Prinsipp	Antall kommuner	Andel av kommunene
Markedsleie	35	16,2
Markedsleie tillempet	37	17,1
Kostnadsdekkende leie	33	15,3
Utgiftsdekkende leie	45	20,8
Betalingsevne	5	2,3
Historisk bestemt nivå	56	25,9
Uaktuell	9	4,2
Usikker	9	4,2
N	216	100

Kilde: Medby og Langsether (2007)

Ved kontraktsfornyelse oppga 79 kommuner at de benyttet husleielovens bestemmelse som gir anledning til å justere leiene til såkalt gjengs leie etter 3 år.

Markedsbasert leiefastssettelse i kommunal utleievirksomhet er beregnet på grunnlag av husleier i det ordinære private leiemarkedet. Boligene tildeles administrativt og det er ingenting som ligner på en vanlig markedsituasjon. Vi har sett at regresjonsanalysene i Belsby mfl. (2005) viser at nesten ingen egenskaper ved boligene har noen signifikant innvirkning på husleia. Når det i tillegg er slik at de fleste kommuner i 2007 ikke benyttet markedsleie og nesten ingen benyttet markedsleie i alle boligene de disponerer mener vi å ha grunnlagt hvorfor vi mener at kommunal sektor ikke skal inngå i den markedsbaserte delen av leiemarkedet.

Vi kan dermed anta at markedsleie brukes i 58 prosent av leieforholdene, dvs. i boliger hvor utleier tilhører kategoriene ”privat gårdeier/gårdsselskap” eller ”annen privatperson”.

2.4 Kontraktstyper

Partenes rettigheter og plikter i leiemarkedet er regulert gjennom lovgivning. Gjeldende husleielov slår fast at en leieavtale kan både være tidsbestemt og tidsubestemt. Minstetid for tidsbestemte leieavtaler er tre år. Avtaletiden kan settes til ett år dersom det gjelder loftseller sokkelbolig i enebolig eller tomannsbolig og utleier bor i samme hus. Det er ingen tidsbegrensning på avtaleperioden dersom eieren eller noen i eierens husstand selv skal bruke boligen og dette er meddelt leieren på forhånd (Langsether og Sandlie 2006:56). En tidsubestemt leieavtale kan sies opp av begge parter med en oppsigelsesfrist på tre måneder. Oppsigelse fra utleier må være saklig begrunnet. Oppsigelsen skal settes til side dersom retten ut fra en vurdering av begge parters forhold finner at den vil virke urimelig, jf. husleielovens § 9-8.

En tidsbestemt leieavtale opphører ved avtaleperiodens utløp, uten krav om oppsigelse. En tidsbestemt avtale binder i utgangspunktet også leieboer for hele avtaleperioden, men etter en lovendring i 2009 må dette opplyses om ved inngåelse av kontrakt.

I oversikten over kontraktstyper vil vi utføre egne analyser basert på Levekårsundersøkelsen 2007 for å gi oppdaterte oversikter over bruken av tidsbestemte og tidsubestemte kontrakter i ulike segmenter.

Leiemarkedsundersøkelsen inneholder dessverre ikke data som viser hvilke kontraktstyper som finnes, bare hvor lenge en har bodd i boligen og om det finnes kontrakt. På grunnlag av data fra Levekårsundersøkelsen vil vi forsøke å besvare følgende spørsmål:

- Hvor stor andel av leiekontraktene er hhv tidsbestemte og tidsubestemte i dag?
- Hvor lange er de tidsbestemte avtalene i dag (i gjennomsnitt og evt. fordeling)
- Hvor stor andel av de tidsbestemte kontraktene er oppsigelige?

- Hvilke boligtyper har hvilke typer kontrakter?

Det tredje og det fjerde spørsmålet er det av litt ulike årsaker vanskelig å besvare på grunnlag av data. Det har aldri blitt spurt om hvor mange tidsbestemte kontrakter som er oppsigelige i noen undersøkelse vi kjenner til. Når det gjelder spørsmålet om hvilke boligtyper som har hvilke kontrakter er vårt utvalg lite når det splittes ned i underkategorier.

Først ser vi på hvor mange som har skriftlig leiekontrakt. Loven krever ikke at en kontrakt skal være skriftlig, men Levekårsundersøkelsen viser at dette er mest utbredt. 74 prosent av leietakerne har skriftlig kontrakt. Uten skriftlig kontrakt er leieforholdet i følge loven tidsubestemt med mindre det muntlig er avtalt en tidsbestemt avtale.

I det følgende velger vi likevel å se bort fra dette og kun analysere leietakere som har skriftlig kontrakt. Levekårsundersøkelsen viser også at på spørsmål om kontrakten er tidsbestemt eller tidsubestemt svarer to tredjedeler (67 prosent) at de har en tidsubestemt kontrakt. 33 prosent svarer at de har en tidsbestemt kontrakt.

I tabell 2.18 er utvalget avgrenset til leietakere med tidsbestemte kontrakter. Vi ser at det er store forskjeller med hensyn til kontraktslengde. Hele 59 prosent har kontrakter på under ett år, men det kan være at noen har oppgitt hvor mye som gjenstår av kontraktsperioden eller at det dreier seg om hybler. På den annen side har 29 prosent tidsbestemte kontrakter på mer enn tre år. Det er altså mange kontrakter som har kortere varighet enn hva loven normalt krever. Samtidig er det en ikke ubetydelig andel av tidsbestemte kontrakter som har såpass lang varighet at gjengs leiebestemmelsen kan være aktuell også der. Vi vet ikke hvor mange av de tidsbestemte kontraktene som er uoppsigelige slik at eieren kan kreve at kontaktene varer i tre år.⁴⁴ Vi antar imidlertid at dette problemet er begrenset fordi det bare er 5 prosent som har tidsbestemte kontrakter på tre år som er lovens hovedregel for tidsbestemte kontrakter.

⁴⁴ Nå har jo også en lovendring gjort problemstillingen mindre aktuell.

Tabell 2.18 *Tidsbestemte kontrakters lengde*

Varighet	Prosentandel
Under 1 år	54
1-3 år	12
3 år	5
Lengre enn 3 år	29
Sum	100

Kilde: Egne kjøringar på Levekårsundersøkelsen 2007.

Vi avdekker altså en overraskende høy andel tidsubestemte kontrakter i forhold til hva vi på forhånd hadde antatt ut fra framstillingen i Komiteinnstillingen. Det er derfor av interesse å avdekke om disse bare er knyttet til enkelte delsegmenter av leiemarkedet eller om det er vanlig med tidsubestemte kontrakter i alle segmenter.

Tabell 2.19 viser andelen med tidsbestemt kontrakt i ulike utleierkategorier. Vi ser at andelen tidsbestemte avtaler varierer fra ingen blant dem som leier av stat og fylke til 32 prosent blant dem som leier av annen privatperson, dvs. privatperson som ikke er venn eller slektning. Gruppen inkluderer også private gårdeiere/gårdsselskaper. Vi merker oss at 40 prosent av leietakerhusholdningene i kommunal sektor har tidsbestemte kontrakter. Vi gjør oppmerksom på at det er svært få leietakere i noen av utleierkategoriene.

Tabell 2.19 *Andel med tidsbestemt kontrakt ift. utleiertype.*

Utleierkategori	Prosentandel
Kommunen	42
Staten eller fylket	Ingen
Organisasjon eller privat stiftelse	61
Bedrift	40
Privatperson som er venn eller slektning	32
Annen privatperson	33

Kilde: Egne kjøringar på Levekårsundersøkelsen 2007.

Funnene indikerer at tidsubestemte kontrakter er utbredt i samtlige segmenter av leiemarkedet.⁴⁵ Det kan imidlertid være forskjeller i

⁴⁵ I boliger som eies av stat/fylke har faktisk alle tidsbestemt kontrakt. Her er imidlertid utvalget så lite at vi ikke legger vekt på.

utbredelsen av kontraktstyper mellom ulike deler av landet. Tabell 2.20 viser andelen med tidsbestemt kontrakt ut fra en femdelt inndeling ift. urbanitetsgrad.

Tabell 2.20 *Andel med tidsbestemt kontrakt ift. urbanitet.*

Urbanitetsgrad	Prosentandel med tidsbestemt kontrakt
Utenfor tettbygd strøk	17
Tettbygd strøk under 2000 innbyggere	27
Tettbygd strøk 2000-20000 innbyggere	30
Tettbygd strøk 20000-100000 innbyggere	24
Tettbygd strøk over 100000 innbyggere	46

Kilde: Egne kjøring basert på Levekårsundersøkelsen 2007.

Vi ser at det er visse forskjeller mellom urbane og rurale boligmarkeder med hensyn til bruken av tidsbestemte/tidsubestemte kontrakter. Bare 17 prosent av leietakerne i spredtbygde strøk med skriftlig kontrakt har en tidsbestemt kontrakt. Tilsvarende andel i byer med over 100 000 innbyggere er 46 prosent. Vi ser at tidsubestemte kontrakter er utbredt i alle deler av landet. Men, vi kan ikke utelukke at det finnes segmenter av storbyenes boligmarkeder hvor tidsbestemte kontrakter er vanligst og at det dermed kan være vanskelig å få en tidsubestemt kontrakt i disse segmentene.

Vi har altså sett at tidsubestemte avtaler brukes i stor grad, men også at tidsbestemte avtaler med kortere varighet enn ett år er utbredt. At tidsubestemte avtaler brukes i stor grad er for så vidt i tråd med husleieloven der det heter at en leieavtale kan være både tidsubestemt og tidsbestemt. Tidsbestemte leieavtaler med lavere varighet enn ett år er også utbredt, noe som normalt er i strid med loven. Det siste kan antyde at kunnskapen om husleielovgivningen er svak blant partene på leiemarkedet. I neste avsnitt ser vi hva som er avdekket i et nyere prosjekt som har undersøkt befolkningens kunnskap om husleielovgivningen.

2.5 Hvor kjent er husleielovgivningen blant folk?

Langsether og Sandlie (2006b) gir den eneste oversikten vi kjenner til hvor befolkningens kunnskap om husleielovgivningen er undersøkt.⁴⁶ Det er altså ikke bare leietakernes kjennskap som er undersøkt, men forfatterne undersøker om leietakerne skiller seg fra totalbefolkningen. Oversikter over tvistesaker finnes hos både Leieboerforeningen, Huseiernes Landsforbund og Husleietvistutvalget i Oslo og Akershus. Disse oversiktene forteller bare hva som har skapt tvister og ikke noe om selve kunnskapsnivået.

Langsether og Sandlie (2006b) hadde ikke anledning til å skaffe seg oversikt over kunnskapen om alle forhold knyttet til husleiloven. For vårt formål mangler det opplysninger om befolkningens kjennskap til bestemmelsene om gjengs leie og markedsleie. I det følgende gjør vi kort rede for hovedtrekkene i funnene hos Langsether og Sandlie (2006b), før vi ser nærmere på problemstillingene som er mest relevant for vår undersøkelse.

Langsether og Sandlie finner at nærmere halvparten av de spurte har svart «vet ikke» på noen av spørsmålene, og bare 10 prosent har oppgitt en slik usikkerhet på mer enn halvparten av spørsmålene. Størst usikkerhet finner de i forhold til bestemmelsene om utleiers anledning til å kreve forskudd på husleien, minste lovlige avtaleperiode for tidsbegrensede leieforhold og oppsigelsesfrister/-prosedyrer.

De områdene folk kjenner best til, er lovens gyldighetsområde og de generelle bestemmelsene om leiekontrakter. For eksempel kjenner over 80 prosent til at loven gjelder for private personers og firmaers utleie av husrom og ved utleie av hybler i egen bolig, og over 70 prosent vet at leietaker har rett til skriftlig avtale dersom han eller hun ber om det. De lovbestemmelsene folk kjenner dårligere til, er lovens mer spesielle bestemmelser knyttet til oppsigelse, minste lovlige avtaleperiode og utleiers anledning til å kreve depositum og garanti for husleie. Over halvparten av de spurte tror for eksempel at loven ikke har noen bestemmelse om

⁴⁶ Framstillingen i dette avsnitt er i sin helhet basert på Langsether og Sandlie (2006b).

minste lovlige avtaleperiode, og bare 30 prosent kjenner til utleiers rett til å kreve både depositum og garanti.

Generelt avdekkes det at ikke at noen grupper i befolkningen som skiller seg spesielt ut med hensyn til sitt kunnskapsnivå, verken i positiv eller negativ retning. Det synes likevel å være en tendens til at unge leieboere over 20 år kjenner lovens bestemmelser noe bedre enn andre.

Tabell 2.21 på neste side viser hvor mange som har bekreftet riktige påstander om rettstilstanden. I forhold til spørsmålet om avtaleformer, er både muntlige og skriftlige avtaler gyldige som avtaleformer i en leiekontrakt. Dersom én av partene ønsker det, skal kontrakten imidlertid gjøres skriftlig. Hele 72 prosent vet at leietaker har krav på skriftlig kontrakt dersom dette etterspørres av noen av partene. Unge i alderen 20 til 29 år vet i noe større grad at muntlige avtaler er like gyldige og bindende som skriftlige avtaler. Forskjellen er likevel ikke stor.

Når det gjelder spørsmålet om leieforholdets varighet, kan en avtale inngås for en bestemt eller ubestemt tid. Hvis det ikke er inngått noen avtale om leieforholdets varighet, er leieforholdet etter loven tidsubestemt. Dette vet om lag halvparten, 49 prosent. De som er leieboere per i dag kjenner i noe større grad til denne lovbestemmelsen enn de som aldri har vært leieboere eller som tidligere har vært leieboere, og de som har vært eller er utleier kjenner i noe større grad til lovbestemmelsen enn de som ikke har slik erfaring. Forskjellene er imidlertid små.

Videre er det 33 prosent som kjenner til at loven ikke kan fravikes slik at leietakeren får mindre gunstige vilkår enn lovens bestemmelser. Bare 35 prosent kjenner til at husleia skal fastsettes til et bestemt beløp. Andelen er her høyere blant nåværende leieboere enn blant tidligere leieboere eller folk som aldri har vært leieboere.

29 prosent kjenner til at det ikke er noen tidsbegrensning på leieperioden dersom den utleide boligen skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen i utleierens husstand. Vi merker oss til slutt at det bare er 11 prosent som kjenner til reglene om minstetid for tidsbestemte avtaler.

Tabell 2.21 *Andel som har bekreftet **riktige** påstander om husleielovgivningen.*

Riktig påstand	Andel
Leietakeren har rett til skriftlig avtale dersom han/hun ber om det	72
Dersom man verken har inngått skriftlig eller muntlig avtale om leieforholdets varighet, er leieforholdet etter loven tidsubestemt	49
Partene i et leieforhold kan ikke inngå leiekontrakt som gir svakere rettigheter for leietakeren enn det loven bestemmer	33
Loven sier at husleia skal fastsettes til et bestemt beløp	35
En tidsbestemt leieavtale opphører uten oppsigelse ved utløpet av avtalt leietid	43
Det er ingen tidsbegrensning på leieperioden dersom den utleide boligen skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen i hans/hennes husstand, og dette meddeles leietakeren på forhånd	29
Kortest lovlige leieperiode er normalt 3 år, men 1 år dersom den utleide boligen ligger i enebolig eller tomannsbolig som utleieren selv bor i	11

Kilde: Langsether og Sandlie (2006b)

Tabell 2.22 på neste side viser hvor mange som har bekreftet uriktige påstander om rettsstilstanden.

Mer enn halvparten tror at en avtale må være skriftlig for å være gyldig (57 prosent). Forfatterne finner at det særlig er folk med lavere utdanning som tror at en avtale må være skriftlig for å være gyldig. Videre er andelen som tror dette noe høyere blant de uten leieboererfaring, sammenlignet med de som har vært eller er leieboere. Erfaring som leieboer ser imidlertid ut til å bety mindre enn utdanningsnivå.

12 prosent tror videre at husleieloven ikke gjelder hvis en kun har muntlig avtale. 50 prosent tror at ufravikelighet gjelder både for utleier og for leietaker. Bare 5 prosent tror ufravikelighet bare gjelder til fordel for utleier.

For vårt formål er det ganske urovekkende at hele 53 prosent tror at loven ikke har noen bestemmelser om minste avtaletid. Det er ingen store kunnskapsforskjeller mellom ulike grupper i befolkningen på dette feltet. Unge i alderen 20 til 29 år kjenner i noe større grad til lovbestemmelsen enn andre. Det er også færre i denne aldersgruppen som tror at loven ikke har noen bestemmelse om minste avtaleperiode. Også blant de yngste er kunnskapsnivået forholdsvis lavt. Det avdekkes også en tendens til at folk med erfaring fra leiemarkedet, enten som leieboer eller som utleier, i

noen større grad enn andre kjenner til lovens bestemmelser på dette området.

Tabell 2.22 *Andel som har bekreftet **uriktige** påstander om husleielovgivningen.*

Uriktig påstand	Andel
For å være gyldig må avtalen være skriftlig	57
Har man bare en muntlig avtale gjelder ikke husleieloven	12
Partene i et leieforhold kan ikke inngå leiekontrakt som gir svakere rettigheter for verken leietaker eller utleier enn det loven bestemmer	50
Partene kan ikke inngå leiekontrakt som gir svakere rettigheter for utleieren enn det loven bestemmer	5
Loven har ingen bestemmelse om hvorvidt husleien skal være fastsatt til et bestemt beløp, eller om den skal kunne variere	20
Loven har ingen bestemmelser om minste lovlige avtaleperiode	53
En tidsbestemt leieavtale må sies opp av en av partene	49
Det er ikke i noe tilfelle adgang til å inngå leieavtale for kortere enn 3 år	4

Kilde: Langsether og Sandlie (2006b)

Langsether og Sandlie (2006b) betraktet også i hvilken grad de spurte har krysset av for de to riktige påstandene i spørsmålet om minste lovlige avtaleperiode, og i hvilken grad de har krysset av for de to uriktige påstandene om samme tema. Bare 2 prosent hadde krysset av for begge av de to riktige påstandene! Hele 62 prosent har ikke krysset av for noen riktig påstand! De fant små forskjeller mellom ulike grupper av befolkningen med hensyn til kunnskapsnivået på dette feltet.

Når det gjelder de uriktige påstandene om minste lovlige leieperiode, fant de at bare 1 prosent hadde krysset av for begge de to uriktige påstandene. Og 44 prosent hadde ikke krysset av for noen av de uriktige påstandene. De avdekket også en liten aldersforskjell i kunnskapsnivået, ved at de yngste i alderen 20 til 29 år i noe større grad enn de som er eldre ikke har krysset av for noen av de uriktige påstandene. Denne aldersforskjellen fant de imidlertid ikke i forhold til de riktige påstandene, noe som sannsynligvis skyldes at de unge i større grad enn de eldre har krysset av for «vet ikke».

Langsether og Sandlie (2006b) avdekket etter vårt syn en manglende kunnskap om husleielovgivningen som er urovekkende. Det må nevnes at heller ikke kommunal- og forvaltningskomiteen er presis når de gjengir rettstilstanden. Komiteen hevder at

”Mens husleieloven av 1939 begrenset adgangen til å inngå tidsbestemte avtaler, kan det ifølge gjeldende husleilov bare unntaksvis inngås tidsubestemte leieavtaler”.

Videre står det i Komiteinnstillingen at

” Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre slutter seg til Regjeringens forslag om å la tidsbegrensede leieavtaler fortsatt være hovedregelen”.

Komiteen legger altså til grunn at tidsbestemte avtaler er hovedregelen. Men, § 9-1 sier at

”En husleieavtale kan inngås for bestemt eller ubestemt tid. Er ikke opphørstidspunktet fastsatt i leieavtalen, er den tidsubestemt. ”.

Dette trekker i retning av at det er tidsubestemte avtaler som er hovedregelen. Tittelen på § 9-3 er

”Adgangen til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig”.

Dette trekker også i retning av at lovgiver har oppfattet tidsubestemte avtaler som hovedregelen. Vi har også sett i forrige avsnitt at tidsubestemte avtaler faktisk er mest utbredt. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det finnes delsegmenter av leiemarkedet hvor tidsubestemte avtaler hører til unntakene, men dette gjelder ikke generelt som en beskrivelse av hele leiemarkedet.

2.6 Oppsummering av kunnskapsoversikt

I kunnskapsoversikten har vi avdekket flere forhold som vi nå oppsummerer:

- Leiemarkedet i Norge er svært heterogent. Slektninger og venner utgjør 15 prosent av utleierne. Annen privatperson er største utleierkategori med en andel på 38,8 prosent. Private gårdeiere/gårdsselskaper har en andel på 19 prosent. Omlag en sjettedel av leietakerne leier av kommunen. Det er også leietakere som leier gjennom arbeidet og gjennom Studentsamskipnad/studentstiftelse. Men, disse gruppene er små.

- Basert på Nordvik og Gulbrandsen (2007) finner vi at ekstralboliger pluss sokkelboliger utgjorde om lag 70 prosent av utleide boliger i 2001. Belsby mfl. (2005) finner at 53 prosent av utleieboligene tilhører disse kategoriene. Over halvparten av utleide boliger kan dermed trekkes inn og ut av markedet på kort sikt. Unntaksbestemmelsene mht. minste leietid er også relevante for mange boliger.
- Boliger som leies ut er små. Mellom 50 og 60 prosent av utleietilbudet, består av ett- og toroms boliger. Bare ti prosent av eiersektoren består av så små boliger.
- Leietakerne kan grupperes i fem grupper. Den første typen består av de unge i etableringsfasen. Den andre typen utgjøres av folk (svært ofte enslige) i aldersspennet fra 30 til 60 år, som av ulike grunner har blitt (eller holder på å bli) boende mer langvarig på leiemarkedet, uten at det er det de primært foretrekker. Den tredje typen utgjøres av folk i aldersgruppen 35–50 år som bare i kortere perioder bor i leid bolig for eksempel pga. samlivsbrudd. Den fjerde typen består av de som har vært leieboere hele sitt liv og ikke har ønsket å eie. Den femte typen består av folk som har flyttet fra en større eid bolig til en leiebolig (som kan være en omsorgsbolig) på sine eldre dager.
- Det er den andre typen leietakere som antas å utgjøre de ”varige” leietakerne i framtida.
- Leietakere er klart overrepresentert i den laveste delen av inntektsfordelingen.
- Leieforhold har som regel kort varighet på det norske leiemarkedet. 70 prosent har bodd tre år eller mindre i sin nåværende bolig i Levekårsundersøkelsen. Andelen ”korttidsboende” er noe lavere i Leiemarkedsundersøkelsen, ”bare” 53 prosent. Også her hadde flertallet bodd kortere tid enn tre år i sin nåværende bolig. Gjengs leie bestemmelsen er lite relevant for store deler av leietakerne, men kan være viktig for varige leietakere.
- Vi avdekket at 74 prosent har skriftlig kontrakt.
- To tredjedeler med skriftlig kontrakt har tidsubestemt kontrakt.

- Av tidsbestemte kontrakter hadde hele 51 prosent en varighet på under 1 år.
- Det avdekkes at andelen tidsbestemte kontrakter i 2007 var lavest utenfor tettbygd strøk og høyest i byer med over 100000 innbyggere. Andelene er hhv. 17 og 46 prosent.
- Det er heller ingen utleierkategorier hvor en ikke finner tidsubestemte kontrakter. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det er segmenter av lokale boligmarkeder hvor tidsbestemte kontrakter dominerer.
- Kunnskapen om lovgivningen er generelt dårlig i befolkningen.

3 Regulering av leiemarkedet

Dette kapittelet vil drøfte begrunnelser for lovregulering av leiemarkedet med utgangspunkt i økonomisk teori. Økonomisk velferdsteori tilsier at offentlige inngrep kan begrunnes hvis det finnes en eller flere former for markedssvikt.

3.1 Trekk ved leiemarkedet for boliger

Leiemarkedet for boliger har noen trekk som kan avvike fra frikonkurransemarkedet i økonomiske lærebøker og som dermed medfører at resultatet i et marked uten inngrep ikke nødvendigvis innebærer samfunnsøkonomisk effektivitet. Særlig relevant er:

- Bolig er et lite homogent produkt. Ingen boliger er nøyaktig like. Hver utleier kan derfor sies å være monopolist når det gjelder den spesielle boligen han leier ut.
- Lokale markeder kan være dominert av få tilbydere som lett kan koordinere sin prispolitikk og sin utleiepolitikk. Dette er nok noe mindre aktuelt i Norge enn i land med gårdeierdominerte utleiemarkeder.
- Informasjonen om boligen er ofte asymmetrisk fordelt til fordel for utleier.
- Søkekostnadene kan være betydelige.
- Flytte- og transaksjonskostnader kan være betydelige.
- Det finnes ingen markeder hvor partene i et leieforhold kan forsikre seg mot den risiko de utsetter seg for

Det er særlig flytte- og transaksjonskostnader og fravær av forsikringsmarkeder som med utgangspunkt i økonomisk

velferdsteori kan motivere at det finnes lovregler for husleieavtaler. Flytte- og transaksjonskostnader kan være monetære (flytting koster penger) og ikke-monetære (for eksempel knyttet til tidsbruk ved flytting og tap av tilknytning til kjent miljø).

Det har normalt større konsekvenser for leietaker hvis leietakeren ikke får fortsette å leie en bolig enn det har for utleieren å la boligen stå tom. Det er derfor en asymmetri i forhandlingsmakt mellom utleier og leietaker, som det i liten grad er mulig for leietaker å forsikre seg mot ved førstegangsinngåelse av kontrakt.

3.2 Husleielovgivning

Det er for vårt formål to typer reguleringer som er vanlig å inkludere i husleielovgivningen:

- Regulering av hvilken husleie som kan avtales.
- Regulering av hvilken kontraktperiode som kan avtales.

I Norge inneholder husleielovens § 4-1 et forbud mot å sette husleia på et nivå som er urimelig i forhold til markedsleia og husleielovens § 4-3 inneholder en bestemmelse om at hver av partene etter to og et halvt år kan kreve at husleia settes til gjengs leie når leieforholdet har vart i tre år.

Husleieloven inneholder bestemmelser om at en leiekontrakt kan være både tidsubestemt og tidsbestemt og krav om minstetid for tidsbestemte kontrakter i ulike boligtyper.

Leieprisvernet og oppsigelsesvernet er nært relatert. En bestemmelse om gjengs leie er av liten betydning hvis eksisterende leieforhold når som helst kan sies opp av utleier. En rett til tidsubestemt leiekontrakt vil tilsvarende være av liten betydning hvis husleiejustering kan foretas til ethvert tidspunkt.

Et vesentlig skille går mellom reguleringer som gjelder:

- Bare ved ny leiefastsettelse i eksisterende kontrakter, såkalt ”tenancy rent regulation”
- Reguleringer som også har regler om hvordan leia kan være ved første gangs inngåelse av kontrakt.

Gjeldende husleielov har to tillatte reguleringer i løpende kontrakter. Den ene er bestemmelsen om rett til indeksregulering, noe som gir utleier en rett til å opprettholde realverdien av en avtalt husleie fra år til år (§ 4-2). Bestemmelsen om gjengs leie er den andre reguleringen i husleieloven (§ 4-3). Regelen ble introdusert i denne loven som trådte i kraft 1. januar 2000. Etter to år og seks måneder kan begge parter kreve at leien blir satt til gjengs leie. Endringen kan iverksettes etter tre år.

Den norske gjengs-leie bestemmelsen i husleielovens § 4-3 er et eksempel på ”tenancy rent regulation”. Hvis gjengs leie skal gjelde uansett innebærer at vi får et leieprisvern som også gjelder ved inngåelse av nye kontrakter. Dette betyr at leieprisvernet endrer karakter, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Et krav om tidsubestemte leieavtaler (i hele eller deler av leiemarkedet) innebærer derimot ingen endringer i gjengs leie bestemmelsen når det innføres separat. Et slikt krav gjør imidlertid gjengs leie bestemmelsen mer aktuell siden det bare er ved tidsubestemte kontrakter (og tidsbestemte kontrakter over tre år) at bestemmelsen kan brukes.

3.3 Husleiereguleringsregimer i praksis

Husleieregulering i form av en tradisjonell maksimalpris ble innført i de fleste land under både første og andre verdenskrig og ble videreført i de første årene etter krigen. Samtidig med husleiereguleringen ble det innført regler som sikret leietakerne oppsigelsesvern. Oppsigelsesvernet ble gjerne stående selv om husleiereguleringen ble lettet i etterkant av de to verdenskrigene. Husleiereguleringen omfattet som oftest ikke alle leieboliger (Hubert 1991, 2003). Det var vanlig at reguleringen ikke gjaldt i nybygde boliger. I nesten alle vesteuropeiske land er husleieregulering i form av en tradisjonell maksimalpris avvirket i den private delen av leiemarkedet. I offentlig eide boliger er det derimot lite utbredt å bruke markedsbasert husleie (Turner og Malpezzi 2003).⁴⁷ Norge er et unntak ved at markedsbaserte

⁴⁷ De land hvor markedsprinsipper til en viss grad blir tatt hensyn til i leiefastsettelsen i offentlig sektor er kjennetegnet ved at sektoren er åpen for alle og ikke innrettet mot vanskeligstilte.

leiefastsettelsesprinsipper også er tatt i bruk i kommunal sektor (selv om det er et mindretall av kommunene som bruker markedsbasert leiefastsettelse, jf. kapittel 2).

Etter utfasingen av den tradisjonelle husleiereguleringen er det imidlertid blitt innført regler som setter visse begrensninger på hvordan husleia kan fastsettes. Det er dette husleieloven omtaler som leieprisvern. I den økonomiske litteraturen benyttes begrepet husleieregulering om enhver regel for leiefastsettelse fastsatt av myndighetene. Slik vil vi også bruke begrepet i fortsettelsen.⁴⁸ Lind (2001) viser at de fleste land har et sett av regler for hvordan husleier kan settes. Et skille som har oppstått i litteraturen har vært mellom såkalt førstegenerasjons leieregulering og andre generasjons leieregulering.⁴⁹

Lind (2001) definerer **førstegenerasjons leieregulering** som ”En nominell leiefrysing som leder til fall i realhusleier og til et leienivå betydelig under markedsnivået”. Begrunnelsen for økonomenes motstand mot denne formen for leieregulering har vært at den medfører betydelige effektivitetstap i form av køer. I tillegg til det tradisjonelle effektivitetstapet ved en maksimalpris har en et effektivitetstap som følge av at boligfordelingen ikke blir optimal. Fordelingseffektene er dessuten tilfeldige. Husleiereguleringen tilgodeser alle beboere i de regulerte boligene, ikke bare de med lave inntekter.⁵⁰ Systemet kan dessuten lede til omgøelser i form av svarte kontrakter.

Andre generasjons leieregulering er alle typer leieregulering som ikke passer inn i definisjonen av førstegenerasjons leieregulering. Arnott (1995) argumenterer for at en velutformet leieregulering kan virke effektivitetsfremmende og hevder at økonomene derfor har begynt å revidere sin ”automatiske” motstand mot all husleieregulering.

⁴⁸ Det er viktig at dette ikke er ensbetydende med en tradisjonell maksimalpris som i den gamle Husleiereguleringsloven.

⁴⁹ Arnott (2003) benytter en inndeling i tre generasjoner hvor ”tenancy rent regulation” er det han kaller tredjegerasjons leieregulering.

⁵⁰ I kommunal sektor er ikke dette nødvendigvis riktig. Tildeling kan være behovsprøvd (som i mange norske kommuner). Det finnes også ordninger hvor husleia settes i forhold til inntekt (Medby og Langsether 2006, 2007 og referansene der). Haffner et al. (2008) viser at slike ordninger også finnes i andre land.

Reguleringsregimene er nå preget av stor heterogenitet og Lind (2001) gjør derfor et forsøk på en typologisering med fem ulike typer leieregulering. Den svakeste formen for regulering er av en slik karakter at den i ”dagligtale” ikke vil bli betegnet som leieregulering. Den sterkeste er et grensetilfelle mot førstegenerasjons leieregulering. Vi vil nevne at det kan reises innvendinger mot alle de stiliserte leiereguleringstypene presentert i Lind (2001).⁵¹

Type A: Svak transaksjonskostnadsrelatert leieregulering – Gjelder bare ved kontraktsfornyelse

Denne formen for regulering setter et forbud mot å ta en høyere husleie enn markedsleia. Bakgrunnen for denne formen for regulering er at et hushold kan være i en svak forhandlingsposisjon fordi det for husholdet kan være store kostnader forbundet ved oppbrudd fra en bolig, og kanskje ikke minst forbundet med oppbrudd fra et område. Dette kan utnyttes av utleier til å kreve en urimelig høy leie. Et forbud mot å ta en høyere leie enn markedsleia ved fornyelse av en leiekontrakt vil beskytte leietakerne mot en slik atferd.

Type B: Sterk transaksjonskostnadsrelatert leieregulering – Gjelder bare ved kontraktsfornyelse

Denne formen for regulering er sterkere enn type A på den måten at den også beskytter mot plutselige endringer i markedsleia. Når et leieforhold etableres er leiefastsettelsen fri. I kontraktstiden kan den bare indeksreguleres og/eller heves som følge av økte kostnader.

Type C: Monopolrelatert leieregulering – Gjelder både ved kontraktsfornyelse og ved kontraktsinngåelse

Denne typen regulering beskytter alle leietakere mot leienivåer som er høyere enn markedsleia. Bakgrunnen for denne typen regulering er at enhver utleier kan sies til en viss grad å være en monopolist. Siden ingen boliger er identiske, kan utleiere utnytte kunnskap om at en leietaker er spesielt interessert i en bestemt bolig til å kreve et nivå på leia som er høyere enn markedsleia. En slik type regulering vil også beskytte hushold med lite kjennskap til markedsleienivået eller hushold som trenger en bolig raskt og som derfor ikke har tid

⁵¹ Det vises til Lind (2000) for en diskusjon av mulige innvendinger.

til omfattende søk og forhandlinger. I Norge inneholder husleielovens § 4-1 et forbud mot å sette husleia på et nivå som er urimelig i forhold til markedsleia. Forskjellen mellom A og C er at C ikke er relatert til flyttekostnader.

Type D: Leieregulering som angir en øvre grense på leieøkning fra et år til et annet – Gjelder både ved kontraktsfornyelse og ved kontraktsinngåelse

Formålet er å hindre ekstremt store leieøkninger på grunn av treghet i tilbudet på lokale markeder, for eksempel hvis det utsettes for et ”sjokk”. Taket settes så høyt at det ikke har noen virkning i normale situasjoner. Den norske husleieloven inneholder en bestemmelse som gjør det mulig å gi forskrifter som tillater strengere husleieregulering i slike situasjoner, men så vidt vi kjenner til har aldri dette vært benyttet.

Type E: Leieregulering som har som formål å holde leiene permanent under markedsnivået i attraktive områder – Gjelder både ved kontraktsfornyelse og ved kontraktsinngåelse

Denne formen for leieregulering er et grensetilfelle til første generasjons regulering. Forskjellen er at den tillater indeksregulering og kostnadsrelaterte økninger. Formålet med denne typen regulering er å gjøre det mulig for alle typer husholdninger å bo i attraktive områder. En slik type husleieregulering finnes for eksempel i Stockholm. En slik regulering har mange av de samme bivirkningene som den tradisjonelle formen for husleieregulering.

Det norske systemet er vanskelig å plassere i nevnte typologi. Hovedformålet er imidlertid å beskytte eksisterende leietakere, noe som indikerer at det er av type A eller B. Normalt vil gjengs leiebestemmelsen beskytte eksisterende leietakere mot et husleienivå over markedsleie, men det finnes tilfeller hvor markedsleia kan være lavere enn gjengs leie, jf. kapittel 2. Da kan utleier bruke bestemmelsen til å heve leia. Husleieloven sier videre at husleia i nye kontrakter ikke kan være urimelig i forhold til markedsleia. Dette kan i noen tilfeller virke som en regulering av type C.

Systemet er ikke av type D eller E, siden markedsleie aldri er ulovlig.⁵²

3.4 Oppsummering av kapittelet

- Flytte- og transaksjonskostnader og fravær av forsikringsmarkeder har motivert lovregulering av forholdet mellom partene på leiemarkedet.
- Regelverket inneholder som regel bestemmelser om hvilken leie som kan avtales og hvilken kontraktsperiode som kan avtales. Leieprisvernet og oppsigelsesvernet er nært relatert.
- Når det gjelder husleiefastsettelse går et vesentlig skille mellom ordninger som gjelder bare ved ny leiefastsettelse i eksisterende kontakter, såkalt ”tenancy rent control”, og regler som også angir hvordan leia skal settes ved første gangs inngåelse av kontrakt.
- Den norske gjengs-leie bestemmelsen i husleielovens § 4-3 er et eksempel på ”tenancy rent regulation”. Hvis gjengs leie skal gjelde uansett innebærer at vi får et leieprisvern som også gjelder ved inngåelse av nye kontrakter. Dette betyr at leieprisvernet endrer karakter og at markedsleiene gradvis utfases, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.
- Et krav om tidsubestemte leieavtaler (i hele eller deler av leiemarkedet) innebærer derimot ingen endringer i gjengs leie bestemmelsen når det innføres separat. Gjengs leie bestemmelsen blir imidlertid mer aktuell siden det bare ved tidsubestemte kontrakter (og tidsbestemte kontrakter over tre år) at bestemmelsen kan brukes.
- Den tradisjonelle formen for leieregulering i form av en maksimalpris er avviklet i de fleste land. Det finnes imidlertid fortsatt lovregler om leiefastsettelse som kan betraktes som en mild form for husleieregulering. De faktiske ordningene varierer sterkt. Et forsøk på typologisering har blitt vist i dette kapittelet.

⁵² Det kan riktignok gis forskrifter om regulering av type D, men lovforarbeidene tyder ikke på at en tenker seg å gjøre dette.

4 Gjengs leie også ved inngåelse av nye kontrakter⁵³

Som allerede nevnt er bestemmelsen om gjengs leie i dag i bruk ved leiefastsettelse i tidsubestemte kontrakter (eller tidsbestemte kontrakter med lengre varighet enn tre år). Forskjellen mellom markedsleie og gjengs leie i husleieloven er at markedsleie betegner husleier som avtales i nyinngåtte kontrakter, mens gjengs leie altså betegner en slags gjennomsnittsleie i hele massen av leieboliger.

KRD ønsker en konsekvensvurdering av å innføre gjengs leie også i nye kontrakter. I følge konkurransegrunnlaget skal det legges til grunn at størrelsen på gjengs leie kan angis for hele landet. KRD ønsker at følgende forhold skal belyses:

- Får det konsekvenser for tilbudet av utleieboliger å gå over fra markedsleie til gjengs leie ved inngåelse av nye leiekontrakter, og hvilke konsekvenser er evt. dette?
- Hvordan vil en slik endring påvirke leieprisnivået i forhold til i dag, og vil det være store geografiske forskjeller?
- Er det grunn til å forvente forskjeller hos profesjonelle og uprofesjonelle utleiere mht endringer i leieprisnivå?
- Hvilke administrative kostnader kan oppstå ved å innføre gjengs leie?
- Vil innføring av gjengs leie føre til en endring i fordelingen av tidsbestemte versus tidsubestemte kontrakter (med utgangspunkt i dagens regel om varighet på kontrakter)?

⁵³ Jf. konkurransegrunnlaget: "Å innføre gjengs leie" skal tolkes som at leien skal fastsettes til gjengs leie ved inngåelse av nye leiekontrakter.

- Er det grunn til å forvente konsekvenser for leiesektoren i form av økning i svart utleiesektor, skatteunndragelser mm?
- Andre momenter som er vesentlige.

Vi vil først presentere en simulering av priseffektene før vi går over til å diskutere tilbudseffekter uten og med svarte markeder. Deretter drøftes andre virkninger, dvs. seleksjonseffekter når det gjelder utleieres valg av leietakere, virkninger på eiermarkedet, administrative konsekvenser og fordelingsvirkninger.

4.1 Simulering av priseffekter

Nedenfor skisseres en analytisk modell for å få konkretisert noen av effektene på leieprisen av å innføre gjengs leie i nye leieforhold og tidsubestemte kontrakter. Fordelen med en slik simulering er å få en tallfesting av prisvirkninger under ulike forutsetninger, basert på leieforholds faktiske varighet norske boligmarkedet. Vi tar utgangspunkt i dagens regler og ser hvordan ulike endringer påvirker leieprisene på kort og lang sikt.

I modellen forutsettes det at all ny utleie skjer til markedsleie. Markedsleien justeres med KPI helt til leieforholdet opphører.⁵⁴ Da leies boligen ut på nytt til ny markedsleie.

Forenklet antar vi at alle leieforhold som er inngått for 4 eller flere år siden avsluttes etter 4 år. Forutsetningen er ikke kritisk for resultatene. Ingen leieforhold settes til gjengs leie underveis i leieperioden. Vi får dermed følgende uttrykk for gjengs leie i periode t:

$$G_t = M_t \cdot k_{t,t} \cdot a_{t,t} + M_{t-1} \cdot k_{t-1,t} \cdot a_{t-1,t} + M_{t-2} \cdot k_{t-2,t} \cdot a_{t-2,t} + M_{t-3} \cdot k_{t-3,t} \cdot a_{t-3,t}$$

G_t : Gjengs leie i år t

M_t : Markedsleie i år t

$k_{t-n,t}$: Konsumprisvekst i periode t-n til periode t, der n=0,1,2,3

⁵⁴ Fallende realhusleier vil vi altså ikke få til forskjell fra ved førstegenerasjons husleieregulering, jf. kapittel 3.

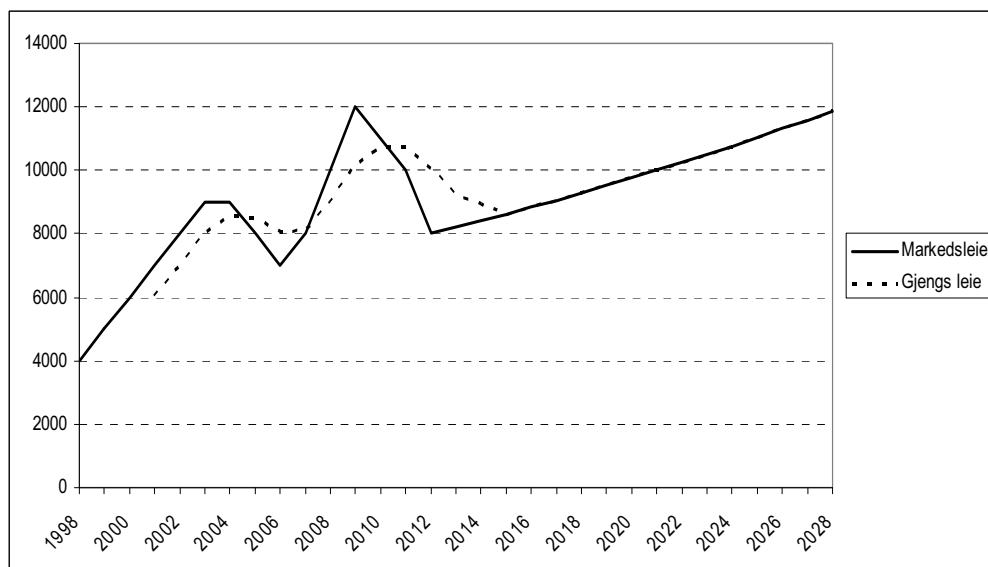
$a_{t-n,t}$: Andel leieforhold med varighet i antall år: $t-(t-n)$, der $n=0,1,2,3$

Vi antar at fordelingen over leieforholdenes varighet er lik for alle år. Dette innebærer at dersom 42 prosent av leieforholdene i 2007 er inngått samme år, vil også 42 prosent av leieforholdene i hvilket som helst annet år være inngått dette året.

Innenfor denne modellen vil vi drøfte effekten av i et bestemt år å sette leien i nye kontrakter til gjengs leie. Dette forstår vi som at M_t settes til G_{t-1} på et visst tidspunkt. Vi gjennomfører to simuleringsøvelser. Vi ser først på tenkt gjennomføring av gjengs leie på nye kontrakter i 2002, og deretter sammenligner vi resultatene med en tilsvarende innføring i 2009. Ved å gjennomføre to simuleringseksperimenter på to forskjellige tidspunkt, vil vi lettere se betydningen innføringstidspunktet har for leieprisutviklingen, både på kort og lang sikt, og mekanismene som ligger bak.

Før vi tar fatt på simuleringsøvelsen, kan det være hensiktsmessig å se nærmere på forholdet mellom gjengs leie og markedsleie, ved å bruke modellen over. Figuren nedenfor viser leieprisutviklingen frem til 2009, supplert med anslag på leieprisutvikling gjort av oss for illustrasjonsformål fram til 2012. Etter 2012 antar vi at leieprisenivået oppjusteres med en årlig inflasjonsvekst på 2,5 prosent.

Offisielle tidsserier for husleier finnes ikke fra før 2005. Det utarbeides dessuten ingen prognoser for leieprisutvikling i Norge så vidt vi kjenner til. Vårt hovedformål er å illustrere noen mulige forløp. Vi understreker at vi ikke bruker reelle leier fra 2005 til 2008.

Figur 4.1 *Forholdet mellom gjengs leie og markedsleie.*

Gjengs leie er et gjennomsnittlig leienivå for en type leieobjekt innenfor et geografisk område. Når markedsleien synker over tid, så vil gjengs leie etter hvert også synke, men i mindre grad. Og tilsvarende når markedsleien stiger over tid, så vil også gjengs leie stige etter hvert, men i mindre grad. Dermed vil, som vist over, gjengs leie glatte ut variasjonene i markedsleien. Konsekvensen er at når markedsleien synker så vil gjengs leie tendere til å ligge høyere enn markedsleie, og tilsvarende, når markedsleien stiger, så vil gjengs leie tendere til å ligge under markedsleie.

For å bedre kunne analysere konsekvensen av innføring av gjengs leie også på nye kontrakter, så skal vi innføre to nye begreper: hypotetisk markedsleie og reguleringsgrad. Hvis man antar en situasjon med husleieregulering, så er hypotetisk markedsleie det leienivået man ville fått ved fri prisfastsettelse. Det er viktig å understreke allerede innledningsvis at det når vi snakker om markedsleie etter innføring av gjengs leie i nye kontrakter er det snakk om en **hypotetisk markedsleie**. Reguleringsgrad er differansen mellom hypotetisk markedsleie og gjengs leie dividert med gjengs leie, dersom denne er positiv, og null ellers. Altså

$$RG = \begin{cases} \frac{HM - GL}{GL} & \text{hvis } HM > GL \\ 0 & \text{ellers} \end{cases}$$

hvor

RG = reguleringsgrad

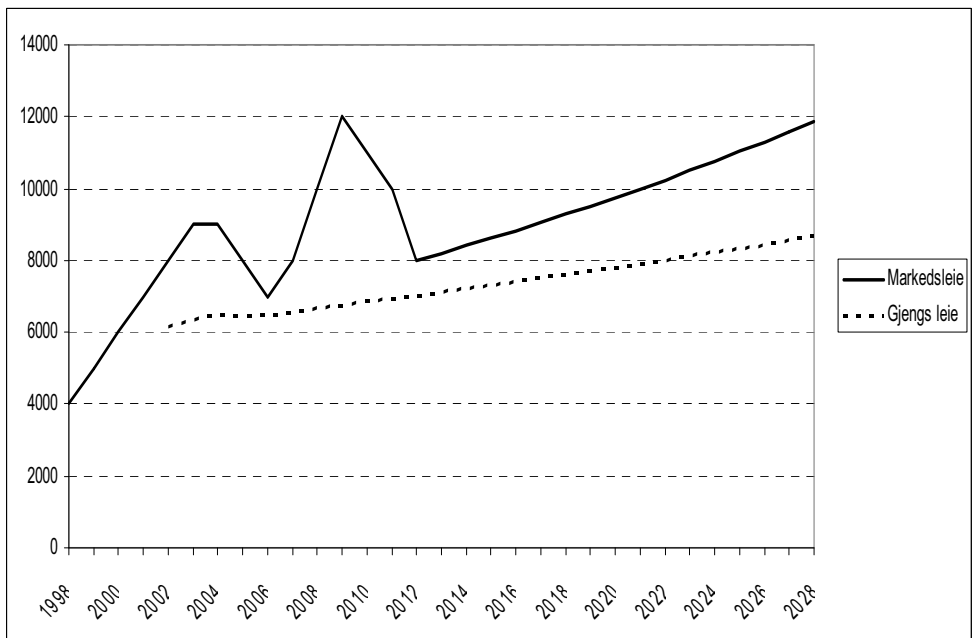
HM = hypotetisk markedsleie

GL = gjengs leie

Hvis gjengs leie ligger under markedsleie vil tiltaket fungere som en husleieregulering, mens når gjengs leie ligger over markedsleie, så vil utleierne stå fritt til å ta markedsleie, og en regel om gjengs leie på nye kontrakter vil ikke ha en husleiereguleringsfunksjon.

I figuren nedenfor viser vi simuleringsresultatene av en tenkt innføring av gjengs leie på nye kontrakter i 2002.

Figur 4.2 *Innføring av gjengs leie på nye kontrakter i 2002*



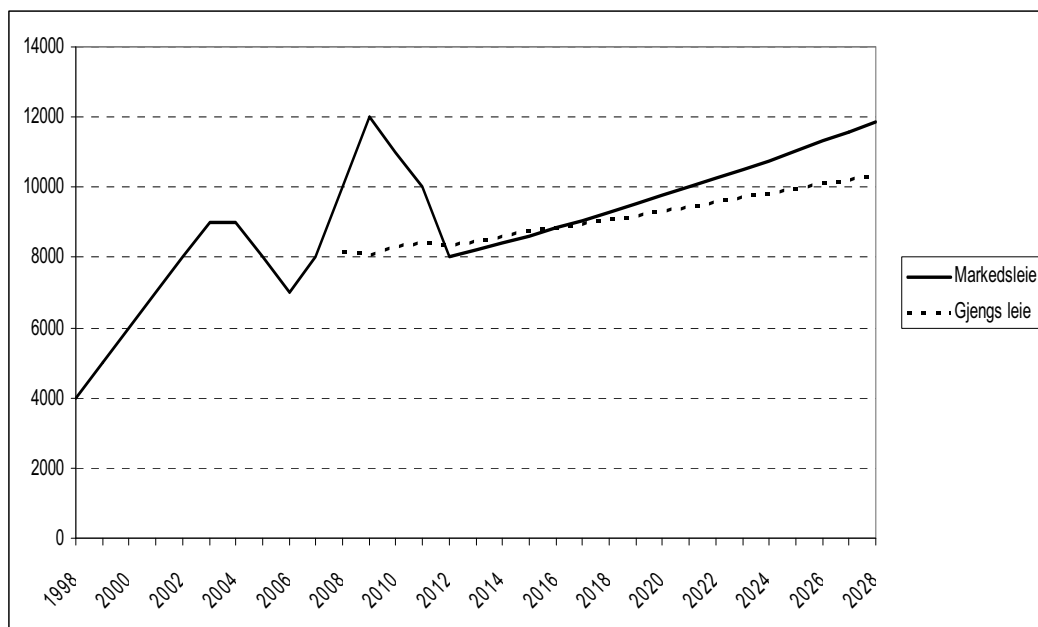
Konsekvensen av innføringen av gjengs leie i 2002 er at gjengs leie i hele simuleringsperioden ligger under den hypotetiske

markedsleie for hele perioden. Reguleringsgraden er altså positiv under hele perioden, men varierer veldig. Eksempelvis er reguleringsgraden nesten 0 i 2006, mens den er 100 prosent i 2009. Hva er det som bestemmer reguleringsgraden?

En innføring av gjengs leie også i nye kontrakter vil gradvis redusere markedets innvirkning på gjengs leie. I modellen har vi antatt at intet leieforhold varer lenger enn 4 år. Innenfor modellen betyr det da at gjengs leie frikobles helt fra markedsutviklingen etter 4 år. Reguleringsgraden blir dermed bestemt av den etterfølgende markedsutviklingen, representert ved i utviklingen i den hypotetiske markedsleie, relativt til den initiale leieprisutvikling forut for innføringstidspunktet, som den gjengse leien i dette tilfellet representerer. Reguleringsgraden blir dermed i stor grad tilfeldig og ikke- kontrollerbar. Simuleringen viser også at reguleringsgraden har høy varians, og noen tilfeller gir ekstreme utfall. Tiltaket med innføring av gjengs leie på nye kontrakter bryter dermed med moderne teorier om husleieregulering, hvor den i hovedsak blir sett som et middel til korreksjon av markedssvikt (Lind 2001).

I neste figur viser vi simuleringresultatene av en hypotetisk innføring av gjengs leie på nye kontrakter i 2009.

Figur 4.3 Innføring av gjengs leie i 2009



Simulering viser at utviklingen i gjengs leie i forhold hypotetisk har en helt annerledes dynamikk sammenlignet med 2002.

Reguleringsgraden er her mindre variabel og mindre ekstrem. I tillegg ser vi at i perioden 2012-2016 ligger gjengs leie over markedsleie. I forrige eksempel så vi at det etter 4 år var en fullstendig frikobling mellom gjengs leie og utviklingen i markedsleie. Når markedsleie kommer under nivået for gjengs leie, så vil markedsleie være gjeldende pris, og som vi har sett så mister gjengs leie sin reguleringsfunksjon. Siden markedsleie i denne situasjonen vil bli tatt i nye kontrakter i stedet, så vil gjengs leie etter hvert blir redusert. I simuleringen kommer gjengs leie under den hypotetiske markedsleien i 2018, og blir liggende lavere i resten av simuleringperioden.

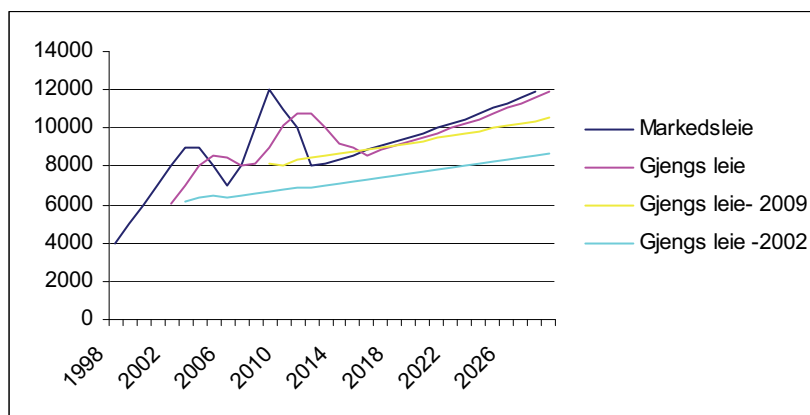
Hva er det som karakteriserer situasjoner hvor markedsleie ligger lavere enn gjengs leie?

Som vi tidligere har sett, så vil situasjoner der markedsleien ligger under nivået for gjengs leie karakteriseres av at markedsleien er synkende over tid. Dersom gjengs leie også innføres på nye

kontrakter blir mekanismen litt annerledes. Utgangspunktet i modellen er at gjengs leie frikobles markedsutviklingen etter 4 år, og låses på et tilfeldig nivå, bestemt av initial leieprisutvikling. Frikoblingen etter 4 år innebærer altså at i utgangspunktet så vil ikke den etterfølgende markedsutvikling lenger ha noen feedbackeffekt på gjengs leie. Dermed vil ikke nødvendigvis en lengre periode med prisnedgang føre til at markedsleien kommer under gjengs leienivå. Dette så vi et eksempel på ved den tenkte innføringen i 2002. Selv med en tenkt kraftig og sammenhengende prisnedgang i perioden 2009- 2012, så lå gjengs leie under markedsleien. Det avgjørende for om vi oppnår regulering av leieprisen, og i hvilken grad, avhenger av hvilket nivå gjengs leie låses på, som avhenger av innføringstidspunktet, og framtidig markedsutvikling.

For å se hvilken langsiktig effekt innføringstidspunktet har for nivået på gjengs leie og reguleringsgrad, vil vi i neste figur sammenfatte simuleringsresultatene for både 2002 og 2009.

Figur 4.4 *Sammenfatning av simuleringene*



Når vi sammenfatter simuleringsresultatene ser vi tydelig at innføringstidspunktet ikke bare avgjør gjengs leie og reguleringsgrad på kortsikt, men også på langsikt. Langsiktig utvikling for leieprisen fastsettes av initial prisutvikling forut for innføringstidspunktet. Stigningen i gjengs leie etter 4 år er i hovedsak bestemt av inflasjonsjustering. Realnivået holdes permanent.

Vi har også tatt med utviklingen i gjengs leie basert på en forutsetning om at markedsleie på nye kontrakter kan benyttes. Når vi sammenligner gjengs leie i normal betydning, med gjengs leie basert på at gjengs leie benyttes på nye kontrakter, kan man stille spørsmålstegn om en slik bruk av begrepet er meningsfull. For at begrepet gjengs leie skal ha mening må den ha referanse til noe utenfor seg selv, som f. eks. markedsleie. Når man tar bort denne referansen, ved å innføre gjengs leie på nye kontrakter, blir begrepet gjengs leie selvrefererende og dermed innholdsløst.

En slik bruk av begrepet er også i strid med hvordan begrepet gjengs leie er definert i lovforarbeidene. I NOU 1993:4 (Husleielovutvalget), s. 50 defineres gjengs leie ved følgende formuleringer;

”- - gjengs leie, det vil si det beløp som gjennomsnittlig betales for liknende husrom på liknende avtalevilkår på iverksetningstidspunktet. Ved avgjørelsen skal en således finne ”tyngdepunktet” i det etablerte leienivået på stedet; siktemålet er å finne fram til et representativt gjennomsnittstall. Når leien tilpasses det som gjennomsnittlig betales, innebærer det at leieprisen ved nyutleie ikke er avgjørende.”

I NOU 1993:4 s. 134 er begrepet formulert som:

"Gjengs leie er et representativt snitt av det leienivået som allerede er etablert på stedet ved leie av liknende husrom på liknende leievilkår. Gjengs leie vil således være atskillig mindre konjunkturomfintelig enn markedsleien fordi gjengs leie gjenspeiler et allerede etablert nivå. Går leienivået ved ny utleie opp eller ned, vil dette riktignok influere på hva som er gjengs leie, men det allerede etablerte prisnivå medfører at endringene i gjengs leie skjer saktere enn endringene i markedsleien."

Dette innebærer at det ikke er tråd med definisjonen av gjengs leie å bruke begrepet også ved ny utleie.

Innføring av gjengs leie på nye kontrakter innebærer at man låser leienivået på et historisk tilfeldig nivå. Konsekvensen av slik låsing eller frikobling avgjøres av den etterfølgende markedsutvikling.

Dette innebærer at de boligpolitiske konsekvensene av tiltaket vil være basert på tilfeldigheter. Som vi har sett kan tiltaket innebære en kraftig husleieregulering, men det kan også medføre at det ikke blir noen reguleringseffekt i det hele tatt. Tilfeldighetene vil avgjøre, reguleringsgraden vil være utenfor politisk kontroll.

4.2 Tilbudseffekter

4.2.1 Uten svarte markeder

Hvilke effekter vil innføring gjengs leie ha for tilbudet av utleieboliger? Vi ser i dette avsnittet bort fra svarte markeder

Som vi så ved simuleringen av priseffektene, så vil innføring gjengs leie på nye kontrakter medføre at den gjengse leien blir låst på et historisk tilfeldig nivå. Graden av husleieregulering vil da avhenge av den etterfølgende markedsutviklingen. Prissimuleringene viser at leiereguleringseffekten kan variere betydelig over tid, men det er også mulig at leiereguleringseffekten kan opphøre helt. I diskusjonen om tilbudseffekter i det følgende antar vi derfor at gjengs leie ligger under leienivået som ville ha oppstått i et marked med fri leiefastsettelse i nye kontrakter.

For å diskutere konsekvensene av husleieregulering for tilbudsadferden i leiemarkedet bør vi sondre mellom profesjonelle aktører og ikke- profesjonelle aktører. Belsby mfl. (2005) og Røed Larsen og Sommervoll (2009) viser nødvendigheten av å differensiere i forhold til disse utleierkategoriene. De avdekker signifikant lavere husleier i de utleierkategoriene vi har definert som ikke- profesjonelle, typisk venner, slektninger, studentsamskipnader, arbeidsgivere og kommuner. Husleiene i ikke-profesjonell sektor er dessuten mindre følsomme mht. boligegenskaper. Begge deler indikerer at disse delmarkedene er lite preget av ordinære markedsbetingelser. Den ikke- profesjonelle sektoren utgjør anslagsvis 42 prosent av det samlede utleietilbudet. Denne gruppen vil sannsynligvis i liten grad endre sin tilbudsadferd som følge av en strengere husleieregulering.

Det er i den profesjonelle delen av leiemarkedet at vi i størst grad kan anta at restriksjoner på leiefastsettelsen vil kunne påvirke tilbudet og vil derfor basere drøftingen på den delen av

leiemarkedet som opererer under vanlige markedsvilkår, dvs. boliger som eies av utleiery i kategoriene ”privat gårdeier/gårdsselskap” og ”annen privatperson”. I denne delen kan vi imidlertid både finne små og store utleiery.

Det kan være en rimelig adferdsantagelse at den profesjonelle sektor har profittmaksimering som sitt tilpasningsmål. Profittmaksimerende utleiery har da to måter å respondere på en redusert profittmargin som følge av husleieregulering: enten ved å trekke seg ut av leiemarkedet eller bli værende. En profittmaksimerende aktør vil velge det handlingsalternativ som gir størst forventet avkastning. Utrekknng av leiemarkedet innebærer i hovedsak at boligen konverteres til eierbolig. I visse tilfeller kan leieboliger også konverteres til næringsformål.

Vi antar at gårdeiere/gårdsselskaper i mindre grad enn ”andre privatpersoner”⁵⁵ vil være i stand til å trekke utleieboligene de eier raskt ut av markedet. I kapittel 2 har vi sett at over halvparten av det samlede utleietilbudet består av utleiery som i prinsippet raskt kan trekke seg ut av leiemarkedet. Dette vil allikevel neppe skje i praksis at alle disse trekker seg ut. Det imidlertid viktig å tilnærme seg leiemarkedet ut i fra et dualistisk perspektiv, det vil si at vi må se det i sammenheng med eiermarked. En stor tilbaketrekning fra leiemarkedet vil gi et høyere tilbud i eiermarkedet som partielt sett medfører fall i boligprisene. På sikt vil i sin tur prisfallet motvirke ønske om tilbaketrekning.

For å forstå tilbudsresponsen til profittmaksimerende utleiery må vi derfor se nærmere på faktorene som påvirker avkastningsgraden til utleierens handlingsalternativer. For det første vil åpenbart differansen mellom hypotetisk markedisleie og gjengs leie ha stor betydning. Jo større denne differansen er, desto større sannsynlighet er det, alt annet likt, at utleiery trekker seg ut av leiemarkedet. For det andre kan utleiery kompensere lavere utleiepris med undervedlikehold av utleieboligene for å kompensere for dårligere inntjening. Denne muligheten bidrar til å øke profittmarginen og redusere sannsynligheten for uttrekknng. Overskuddsetterspørselen som husleiereguleringen skaper vil

⁵⁵ I gruppen ”andre privatpersoner” antar vi at utleiery av ekstraboliger utgjør en betydelig del, men at det også finnes noen utleiery av sokkelboliger.

allikevel gjøre det enklere å få leid ut dårligere vedlikeholdte boliger.

Til slutt har forventet prisvekst i eiermarkedet relevans. Dersom utleiery forventer stor prisvekst i eiermarkedet vil dette isolert sett tale i mot tilbaketrekning. Utleier vil da avvente konvertering av utleieboligen for senere å kunne realisere forventet verdiutvikling.

Altså, stor differanse mellom hypotetisk markedsleie og gjengs leie tilsier reduksjon av utleietilbudet, gjennom at uleiery trekker seg ut av markedet. Denne faktoren motvirkes av muligheter for undervedlikehold⁵⁶ og høye prisforventninger i eiermarkedet.⁵⁷ Det er vanskelig uten nærmere empiriske studier å kvantisere hvor stor nettoeffekten vil bli. Denne usikkerheten forsterkes av vanskelighetene med å forutsi fremtidig husleiereguleringsgrad.

Vi har til nå ikke sagt noe om tilførselen av nye boliger i leiemarkedet. Tilførselen av boliger i det norske leiemarkedet skjer stort sett gjennom at ekstraboliger og sokkelboliger kommer inn på markedet.⁵⁸ Tilførselen av leieboliger vil avta (og kanskje stoppe) som følge av innførselen av gjengs leie i nye avtaler. Hvor sterk virkningen blir, avhenger av hvor sterk husleiereguleringsgraden blir. Jo sterkere reguleringsgrad, jo lavere tilførsel. Merk at vi her har forutsatt i tråd med oppdraget at ingen deler av utleiemarkedet unntas fra bestemmelsene.⁵⁹

Geografisk sett er det grunn til å anta at det i særlig grad er i de store byene hvor det har vært lønnsomt å drive med utleie og det er også her vi stort sett finner de ”permanente utleierne” som ikke raskt kan konvertere boligene til eiersektoren (eller næringsformål), jf. kapittel 2. Dersom det her er stor profittmargin på innføringstidspunktet vil det her gå lengre tid før

⁵⁶ Vil mest ha betydning i gårdeier/gårdsselskap delen av markedet.

⁵⁷ Utleiere kan også oppgradere boligene gjennom økt standard slik at de kan overføres til en annen kategori for beregning av gjengs leie, noe som igjen avhenger hvor detaljerte kategorier en bruker ved fastsettelse av gjengs leie.

⁵⁸ I Norge er det i liten grad nybygging som skaper tilførselen i boligmarkedet.

⁵⁹ Som nevnt i kapittel 3 har det vanlige ved streng grad av husleieregulering vært å unnta boliger som kommer inn i leiemarkedet fra reguleringen (Hubert 1991, 2003, Turner og Malpezzi 2003). Det dreide seg da ofte om unntak for nybygde boliger.

utleievirksomheten går med tap enn ellers i landet siden det er grunn til å anta at faktiske kostnader ved drift og vedlikehold av boliger varierer lite mellom regioner. Ekstraboligeiere som raskt kan gå ut av markedet vil imidlertid hele tiden vurdere om de skal selge boligen eller fortsette å leie den ut, så blant disse vil det også på kort sikt være relevant å vurdere alternativavkastningen ved fortsatt utleie.

På den annen side er andelen utleiere som ikke driver på markedsbaserte vilkår høyere i rurale strøk. Dessuten utgjør skattesubsidiert sokkelutleie en høyere andel av leietilbudet i distriktene enn i sentrale strøk. Dette tilsier at det private leietilbudet i størst grad opprettholdes her. Vi har dessverre en for aggregert husleiestatistikk til å kunne belyse disse problemstillingene på en tilfredsstillende måte, jf. kapittel 2.

4.2.2 Med svarte markeder

Selv om vi antar at hypotetisk markedsleie ligger over gjengs leie er det ikke videre gitt at vil få en negativ effekt på tilbudet av utleieboliger. Dersom gjengs leie er lavere enn markedsleie kan det oppstå svarte markeder dvs. markeder hvor reguleringen omgås av partene gjennom betaling under bordet, kjøp og salg av kontrakter osv. Et svart marked kan nøytralisere leiereguleringseffekten, slik at det totale tilbudet kan bli uendret, men at noe av tilbudet er svart.

Når det gjelder utbredelsen av ”svarte markeder” vil dette avhenge av om gjengs leie er under det nivået som ville ha oppstått i et marked med fri leiefastsettelse i nye kontrakter og i så fall hvor mye. Det svarte markedet vil potensielt få større betydning, jo større differansen er mellom de to nivåene. I prinsippet kan utviklingen av svarte markeder tilsidesette hele reguleringsregimet.

Omfanget av svarte markeder bestemmes også av sanksjonsnivå og mulighetene for en effektiv overvåking av leiemarkedet. I praksis vil en markedsovervåking være vanskelig og ressurskrevende å gjennomføre. I Sverige har man i lang tid hatt omfattende husleieregulering i de indre delene av største byene, og særlig i Stockholm. I Tufvesson og Ljungquist (2001) heter det:

” Stocholms hyresamarknad har upphört att fungera. Hyresregleringen har satt balansen mellan utbud och efterfrågan ur spel. Som alle andra marknader med prisreglering har en omfattande svarbörshandel uppstått.”

Det er estimert at 50 prosent av omsetning i leiemarkedet i Stockholm foregår i svarte markeder, og omsetningen (i form av omsetning av leiekontrakter) er estimert 1 milliard SEK i året (Henriksson og Lindström 2005). Det omfattende svarte markedet i leiemarkedet i Stockholm har utviklet seg til tross for at man har betydelige sanksjonsbestemmelser. Her må vi imidlertid påpeke at Stockholm har hatt flere tiår med streng husleieregulering som har hatt praktisk virkning i de indre bydelene. Det er derfor liten grunn til å anta at det over natta vil oppstå et svart marked av dette omfanget i de norske storbyene.

Gitt at innføring av gjengs leie på nye kontrakter får en husleiereguleringseffekt, og at man har muligheter til å begrense omfanget av svarte markeder, eventuelt at det tar tid før svarte markeder utvikler seg, oppstår spørsmålet om i hvilken grad man vil få negative tilbudseffekter som følge av at utleierne får reduserte inntekter.

4.3 Andre effekter

4.3.1 Seleksjon av leietakere

Dersom husleiereguleringseffekten som følge innføring av gjengs leie på nye kontrakter blir sterk kan profittmotiverte utleiere svare på dette ved en strengere seleksjon av leietakere. Seleksjonen skjer ihht. betalingsevne, atferd osv. En vil velge leietakere som antas å behandle boligene ”pent” (Loikkanen 1985). En viktig konsekvens kan da bli diskriminering av grupper som utleiere tror påfører dem økte kostnader. Dette innebærer at vanskeligstilte kan få større vanskeligheter med å skaffe seg leiebolig, spesielt i de delene av leiemarkedet der en kan anta svakere seleksjon i dag. Vår antakelse er at seleksjonen er svakere jo mer upersonlig leieforholdet er, dvs. at den er svakest i de delene av leiemarkedet som drives etter vanlige markedsvilkår. At noen leietakere selekteres bort fra deler

av det private leiemarkedet kan skape behov for en utbygging av den kommunale leiesektoren.

Strengere seleksjon av leietakere kan også medføre at utleiere som i dag bruker tidsubestemte kontrakter kan gå over til å ta i bruk tidsbestemte kontrakter for å kunne sile ut leietakere de er misfornøyde med. Vi antar derfor at en innføring av gjengs leie også i nye kontrakter medfører økt bruk av tidsbestemte kontrakter.

Så vidt vi kjenner til er det en gang gjort forsøk på å beregne behovet for kommunale utleieboliger. Hansen, Stang og Nordvik (1997) anslo behovet for kommunale boliger på landsbasis til å være tre ganger så høyt som det faktiske antallet kommunale boliger da undersøkelsen ble gjennomført. Grensene som var brukt i beregningene var:

- Familier/personer med inntekt under bostøttegrensen med behov/ønske om annen leid bolig.
- Familier/personer som bor i kommunal bolig, har lav inntekt og ikke ønsker å flytte.
- Personer som bor inne hos andre, har lav inntekt og ønsker egen bolig og som samtidig er eldre enn 20 år og ikke er studenter.

Forfatterne konkluderte på grunnlag av disse beregningene med at det var behov for en meget kraftig økning i antallet kommunale boliger. Kommunal sektors andel av boligmassen har ikke blitt økt vesentlig etter 1997. Det ligger utenfor rammene for dette oppdraget å vurdere hva som er ”riktig” størrelse på kommunal utleiesektor. Vi nøyer oss med å påpeke at innføring av gjengs leie i nye kontrakter på grunn av økt seleksjon av leietakere vil medføre et større behov for kommunale utleieboliger.

4.3.2 Virkninger på eiermarkedet

Negative tilbudseffekter som følge av husleieregulering skaper sannsynligvis et større tilbud av eierboliger gjennom konvertering. Husleieregulering kan også medføre at tilbudet av eierboliger øker, noe som partielt sett medfører et prisfall som gjør det lettere å

komme inn på eiermarkedet. Dette kan medføre at flere ”marginale eiere” kan få muligheten til å etablere seg i eiermarkedet.

Dersom en ønsker å redusere det private utleiemarkedets betydning oppnår en sannsynligvis en viss reduksjon som følge av den mulige lovendringen. Det framgår imidlertid ikke av Komiteinnstillingen om en slik utvikling ansees som ønskelig eller ikke. Det ligger også utenfor vårt oppdrag å vurdere hvor hensiktsmessig sammensetningen av både det norske boligmarkedet generelt og det norske leiemarkedet spesielt er.

4.3.3 Administrative konsekvenser

Av administrative kostnader kan det tenkes at antallet tvistesaker vil kunne øke når gjengs leie får anvendelse også ved nye kontrakter. Det er grunn til å anta at det blir flere tvistesaker⁶⁰. Vi har derfor intervjuet representanter fra Husleietvistutvalget for å høre deres vurdering.⁶¹

I følge opplysningene gitt av Husleietvistutvalgets har det vært få tvistesaker knyttet til bestemmelsen om gjengs leie i forhold til det totale antallet leieforhold. Hittil i år har Husleietvistutvalget hatt om lag 100 slike saker. I motsetning til tidligere er tvistesakene nå hovedsakelig i privat sektor. De tidligste tvistesakene oppstod i det vesentlige i kommunal sektor (Langsether og Medby 2004, Medby og Langsether 2006).

Husleietvistutvalget vurderer det slik at dersom gjengs leie innføres også i nye leieavtaler vil dette helt klart medføre et økt antall tvistesaker. Dette innebærer større administrasjonskostnader. I dag er det videre kun Oslo og Akershus hvor det finnes Husleietvistutvalg. Til neste år vil Husleietvistutvalg også bli etablert i Bergen og Trondheim. Andre steder i landet må tvistesaker reises gjennom de ordinære domstolene.

En forventet økning i antall tvistesaker vil tilsvarende medføre et økt behov for statistikk som kan brukes til å fastsette gjengs leie, noe som medfører økte kostnader.

⁶⁰ Det lave antallet tvistesaker en har hatt om gjengs leie til nå skyldes nok at det er få leieforhold som varer så lenge som tre år, jf. del 2.

⁶¹ Telefonintervju med Husleietvistutvalgets leder Stein Stavrum.

4.3.4 Fordelingsvirkninger

Vi er også bedt om å beskrive virkningene for berørte parter. Fordelingsvirkningene i første omgang vil være enkle å analysere. Hvis reguleringen medfører et lavere leienivå vil leietakerne i eksisterende forhold vinne på dette, mens utleierne vil tape. På sikt vil imidlertid tilbudet reduseres, noe leietakerne som gruppe vil tape på, jf. drøftingen tidligere i kapittelet.

Ut i fra muligheten for reduserte inntekter er det derfor ikke overraskende at de fem utleierne vi intervjuet stort sett var negative til gjengs leier ved nye avtaler. Ingen av disse brukte tidsbestemte kontakter i dag (bortsett fra en i noen eldre leieforhold)⁶², slik at gjengs leie bestemmelsen nå er irrelevant for dem. Noen av dem påpekte imidlertid at gjengs leie i perioder kunne ligge over markedsleie. Det ble uttrykt frykt for at en kunne få streng grad av leieregulering.

En av utleierne uttalte at:

”Samfunnsansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte må ligge på det offentlige. Utleiere er i markedet av kapitalistiske motiver. Hvis man mener at utleiere tjener for mye, må man heller regulere det gjennom økte skatter”.

Leieboerforeningens synspunkt er på den andre side at⁶³:

”Det må innføres midlertidige ordninger med prisvernkontroll der hvor markedsleiene er urimelig høye. Det må innføres en maksimalgrense for hvor mye leien kan økes ved fornyelse/forlengelse av leieavtale”.

Dette sikres ikke nødvendigvis ved innføring av gjengs leie i nye avtaler, men er mer i tråd med hvordan leiereguleringsordninger er utformet i andre land, jf. kapittel 3. Det ligger imidlertid utenfor vårt oppdrag å vurdere andre regler for leiefastsettelse enn gjengs leie i nye kontrakter.

⁶² Dette viser at det finnes segmenter av leiemarkedet hvor tidsbestemte kontrakter dominerer.

⁶³ Fra Leieboerforeningens boligpolitiske plattform hentet fra www.lbf.no.

4.4 Oppsummering av kapittelet

- Innføring av gjengs leie på nye kontrakter er i strid med hvordan begrepet er definert og kan innebærer en streng husleieregulering. Man kan få situasjoner med kø og etter hvert svarte markeder.
- Det bryter med nyere arbeider hvor husleiereguleringen brukes målrettet som et instrument for korreksjon av markedssvikt, jf. kapittel 3.
- Etter utløpet av perioden er det frikobling mellom markedsutvikling og gjengs leie. Gjengs leie fryses da på et historisk tilfeldig nivå. Dette nivået justeres deretter bare for inflasjonsutviklingen.
- Graden av husleieregulering avhenger av initial prisvekst relativt til fremtidig markedsutvikling. Graden av husleieregulering måles som differanse mellom hypotetisk markedsleie og gjengs leie. Hypotetisk markedsleie er leienivået man ville fått ved en fri leiefastsettelse. Graden av husregulering er tilfeldig, i den forstand at den blir bestemt av markedsutviklingen, og således er boligpolitisk utenfor kontroll.
- Bruken av gjengs leie på nye kontrakter er strid med hvordan husleielovutvalget har definert begrepet. For at begrepet gjengs leie skal ha mening må den ha referanse til noe utenfor seg selv, som f.eks. markedsleie. Når man tar bort denne referansen, ved å innføre gjengs leie på nye kontrakter, blir begrepet 'gjengs leie' selvrefererende og dermed innholdsløst.
- Innføring av regelen vil sannsynligvis medføre at det private utleietilbudet reduseres.
- Innføring av regelen vil kunne medføre økt seleksjon av leietakere og dermed i sin tur økt behov for kommunale utleieboliger.

5 Krav om tidsubestemte leieavtaler

I dette kapittelet skal vi vurdere konsekvenser av et eventuelt krav om tidsubestemte avtaler. Forutsetningen i konkurransegrunnlaget er at dette skal tolkes som at tidsubestemte kontrakter skal inngås med mindre det er åpnet for unntak i loven.

I anbudsutlysningen skisserer KRD tre alternative lovreguleringer til hva slags type leieavtaler som kan inngås mellom utleier og leier i boligleieforhold. Den strengeste reguleringen forbyr tidsbestemte leieavtaler og den mildeste reguleringen åpner for de samme unntakene som dagens husleielov, men likevel slik at det ikke lenger kan inngås tidsbestemte leieavtaler på 3 år. KRDs forslag til lovtekst for de tre alternativene som skal utredes er som følger:

Alternativ 1

En husleieavtale for bolig skal inngås for ubestemt tid. Er det inngått en tidsbestemt leieavtale for bolig, skal avtalen likevel anses som tidsubestemt.

Alternativ 2

En husleieavtale for bolig skal inngås for ubestemt tid. Det er likevel adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig med en minstetid på ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus. Er tidsbestemt leieavtale for bolig inngått i strid med bestemmelsene i denne paragrafen, skal avtalen anses som tidsubestemt.

Alternativ 3

En husleieavtale for bolig skal inngås for ubestemt tid. Det er likevel adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig med en minstetid på ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus.

Bestemmelsen i første ledd gjelder heller ikke dersom:

- a) *husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden, eller*
- b) *utleieren har en annen saklig grunn for tidsavgrensningen*

Utleieren kan bare påberope seg unntakene i annet ledd dersom leieren senest ved inngåelsen av avtalen skriftlig ble gjort kjent med grunnen for tidsavgrensningen, og husrommet ved utløpet av den avtalte leietid skal brukes i samsvar med den oppgitte grunnen. Utsettes tidspunktet for når husrommet skal brukes i samsvar med den oppgitte grunnen, kan leieavtalen forlenges fram til dette tidspunktet dersom utsettelsen skyldes en uforutsett omstendighet som har inntrådt etter at avtalen ble inngått.

Er tidsbestemt leieavtale for bolig inngått i strid med bestemmelsene i denne paragrafen, skal avtalen anses som tidsubestemt.

KRD vil ha vurdert følgende spørsmål i forhold til krav om tidsubestemte kontrakter:

- Hvilken betydning vil det få for tilbudet av utleieboliger dersom loven endres i samsvar med alternativene 1 til 3?
- Hvilken betydning vil endringene få om utleier er en profesjonell eller en profesjonell utleier?
- Hvilke konsekvenser vil det få for leieprisnivået dersom loven endres i samsvar med alternativene 1 til 3?
- Hvordan vil endringen eventuelt påvirke forholdet mellom eide og leide boliger?
- Hvilke andre konsekvenser kan oppstå?

Vi har sett at det også i dag er ganske utbredt med tidsubestemte kontrakter. I leieforhold som allerede i dag har tidsubestemte kontrakter antar vi at et krav om tidsubestemte leiekontrakter ikke vil ha noen betydning. Drøftingen i kapittelet tar utgangspunkt i de delene av leiemarkedet som kan tenkes å bli påvirket av et eventuelt krav om tidsubestemte avtaler. Vi betrakter **derfor kun leieforhold som har tidsbestemte kontrakter i dag**, dvs. en tredjedel av leietakere med skriftlig kontrakt.

Analysene bygger også på at utleiere driver profittmaksimering. Dette betyr ikke nødvendigvis at leiene alltid settes så høyt som mulig. Utleiere kan være forsiktige med å sette opp leiene for leietakere som de er fornøyde med for å unngå stor gjennomtrekk av leietakere og dermed økte kostnader. Dette omtales ofte som en botidsrabatt.

Blant utleiere med tidsbestemte kontrakter i dag vil den mulige lovendringen gjøre at husleielovens bestemmelser om gjengs leie får større betydning. Tidsubestemte kontrakter og gjengs leie ved leiejustering eksisterende kontrakter kan føre til endret adferd fra utleierne i forhold til en situasjon med regulering i forhold til markedsleie i ved fornyelse av en tidsbestemt leieavtale.⁶⁴ For utleiere som opprinnelig hadde tidsbestemte kontrakter som innebar mulighet til å justere leia fullt ut til markedsleie ved stigende leienivå, vil den nye bestemmelsen framstå som en svekkelse av muligheten til å kunne foreta en husleieøkning.⁶⁵

Vi starter med å redegjøre for teoretiske resonneringer fra utenlandsk økonomisk litteratur om det som er kalt ”Tenancy Rent Regulation”,⁶⁶ dvs. analyser basert på en situasjon hvor en har oppsigelsesvern i form av tidsubestemte kontrakter kombinert med regler for leiejustering i eksisterende kontrakter, men ikke ved første gangs inngåelse av kontrakt. Vi intervjuer også representanter for fem store utleiere i Oslo.⁶⁷ Årsaken til at vi intervjuer utleiere er at det er disse som bestemmer hvem som skal ha tilgang til boligene de eier.

Kapittelet starter med en oversikt over typiske virkninger som har vært diskutert i denne litteraturen og vurdere hvor relevante effektene er gitt særtrekkene ved det norske boligmarkedet supplert med opplysninger fra intervjuene.

⁶⁴ Merk at vi i denne delen skal forutsette at dagens regler om leieprisvern gjelder.

⁶⁵ Vi antar at en potensiell fare for justering til gjengs leie ved fallende husleier ikke oppfattes som noe problem fra utleiers side.

⁶⁶ Framstillingen er særlig basert på Arnott (2003), men også Hubert (1991, 2003), Turner og Malpezzi (2003) og Haffner mfl. (2008).

⁶⁷ Samtlige fem bruker kun tidsbestemte kontrakter i dag med unntak av en utleier som har noen få gamle kontrakter som er tidsubestemte.

Deretter drøftes prisvirkninger og tilbudsvirkninger. Vi vurderer også kort om disse vil variere for de tre ulike nevnte utformingene. Til slutt vurderes andre konsekvenser som fordelingen mellom eide og leide boliger og fordelingsvirkninger for utleiere og leietakere og andre berørte parter.

5.1 Mulige konsekvenser av tidsubestemthet kombinert med dagens regelverk om gjengs leie

Avsnittet gjennomgår virkninger av en kombinasjon av oppsigelsesvern i form av tidsubestemte kontrakter og regler om oppdatering av husleier i allerede eksisterende kontrakter. Det forutsettes at det ikke er noen regler om hvilken leie som kan avtales ved første gangs inngåelse av leiekontrakt, bortsett fra bestemmelser om at husleia ikke kan være urimelig i forhold til markedsleia.

Begrunnelsen for en lovgivning av denne typen er å hindre at utleieren utnytter situasjonen ved fornyelse av en kontrakt til å kreve en "urimelig" husleie fra en leietaker som svært gjerne vil fortsette å leie samme bolig. I tillegg har en ønsket å sikre leietakerne en stabil bosituasjon. Hvilke leiejusteringer som tillates kan variere. Noen steder tillates kun regulering etter konsumprisindekser eller byggekostnadsindekser i eksisterende leieforhold. I andre tilfeller tillates leiejustering i forhold til et referansenivå som består av gjennomsnittet av alle lignende leieforhold i det geografiske området, slik som den norske "gjengs leie"-bestemmelsen. Effektens styrke varierer naturlig nok i forhold til hvor sterk grad av oppjustering av leier som tillates.

De fleste analysene er gjort i land hvor leie er mer utbredt enn i Norge og hvor langsiktige leieforhold er vanlige. Dette gjør nok at noen av effektene ikke er like sterke i Norge, hvor leie for de fleste kun er aktuelt i overgangsfaser. Det forutsettes implisitt i alle analysene at markedsleiene stiger over tid.

Det er viktig å påpeke at den skisserte endringen ikke vil medføre noen køer siden markedsleier vil gjelde i nye kontrakter.

5.1.1 Mulige responser fra utleiere og leietakere

Utleieren kan tenkes å respondere på mindre adgang til å oppjustere husleier i eksisterende kontrakter på (minst) tre forskjellige måter i henhold til markedet.⁶⁸ Vi vil bemerke at responsstrategiene er basert på økonomisk-teoretiske antakelser. Ikke alle utleiere vil opptre på denne måten. De tre mulige responsene er:

For det første vil utleieren **sette inngangsleia høyere** for å kompensere for tapet i seinere perioder i leieforholdet. Leia vil settes slik at den gjennomsnittlige diskonterte profitten i første del av perioden er lik tapet den siste perioden (forutsatt en nullprofittbetingelse). Dette kan gjøres på to måter:

- Grundig oppussing gjennomføres når en bolig er ledig
- Utleieren har utholdenhet mht. å vente på en leietaker som ønsker akkurat hans bolig.

Når mange utleiere gjør dette vil markedsleia øke (også i langsiktig likevekt). I intervjuene med store utleiere gir to uttrykk for at de ikke vil sette inngangsleiene høyere, mens tre sier at de vil gjøre dette. En utleier sier helt klart at han vil sette høyere inngangsleie. Han uttrykker at ”det burde koste mer å få en tidsbestemt kontrakt. Leietakerne får en evig rett til en bolig”. Økt leie vil også kunne komme fra etterspørselssiden som følge av at leietakeren får et bedre ”produkt”.

Hvor mye markedsleiene vil øke er vanskelig å si.⁶⁹ Vi vil imidlertid påpeke at økte markedsleier i sin tur partielt sett vil medføre økt tilbud av utleieboliger.

⁶⁸ Som vi har sett er det ikke sikkert at gjengs leie faktisk er lavere enn markedsleia, men diskusjonen baserer seg på at utleierne har en forventning om at muligheten til å oppjustere leiene blir svakere.

⁶⁹ Medby og Langsether (2004) fant i strid med de teoretiske antakelsene klart høyest leier i tidsbestemte kontrakter også når de bare betraktet de som leier av privat gårdeier/gårdsselskap eller annen privatperson. Data var imidlertid fra Levekårsundersøkelsen 2001, da gjengs leie bestemmelsen (fra 2000) var helt fersk.

For det andre har utleieren et sterkere insentiv til **strengere seleksjon av leietakere**. Dette betyr at utleieren kan velge å leie ut til leietakere med antatt kort botid. Utleieren velger for eksempel unge enslige foran et par med barn. Utleieren kan også forsøke å framskynde leietakerens utflytting ved hjelp av lite vedlikehold og svært streng håndhevelse av kontraktsvilkårene. Bytte av leietaker medfører imidlertid transaksjonskostnader, noe som trekker i retning av at utleiende ønsker stabile leieforhold.

Allerede i dag er det grunn til å anta at seleksjonsmekanismene er sterke i sokkelboliger og ekstraboliger. Det er derfor de som driver utleie etter vanlige markedsvilkår som i sterkeste grad påvirkes av en eventuell lovendring. Intervjuer tyder på at gårdsselskapene i dag bruker treårsregelen til å selektere leietakere. De sier at de ikke differensierer leiene i like boliger mellom ulike leietakere ved førstegangsinnngåelse av kontrakter. Ved kontraktsfornyelse får imidlertid leietakere de ikke er fornøyde med ikke fornyet kontrakten.

Ved tidsubestemthet vil seleksjonen skje allerede ved første gangs inngåelse av kontrakt. Fire av fem sier de vil "sile" hardere hvis det kommer et krav om tidsubestemte avtaler. Noen påpeker at det er såpass vanskelig å få kastet ut "bråkmakere" i dag at hvis det blir innført tidsubestemte avtaler må dette følges opp av at utleiende gis lettere adgang til oppsigelser.

For det tredje kan utleiende **trekke seg ut av leiemarkedet**, noe vil komme tilbake til i neste delkapittel.

Når det gjelder virkninger hos leietakere er det grunn til å anta at tidsubestemte kontrakter kan medføre **lengre botid** fordi de vil bruke lengre tid på å søke etter ny bolig på grunn av søkekostnadene fordeles over en lengre periode. Dette kan medføre en viss grad av "innelåsning". Det er viktig å påpeke at det i den økonomiske litteraturen vi bygger på i dette kapittelet stiller spørsmål ved om uregulerte leiemarkeder er preget av for høy gjennomtrekk slik at kortest mulig botid i leieforhold ikke nødvendigvis er ønskelig.

Vi antar at botidseffektene en har observert i andre land ikke er like relevante i Norge. Den sterke skattesubsidieringen av eide boliger gjør at det er det liten grunn til å anta at mange vil betrakte leie som en langsiktig boform. Vi antar altså ikke at flertallet vil

oppholde seg lengre i leiemarkedet, men derimot antar vi at leietakerne vil bo lengre i hvert leieforhold. Sagt på en annen måte; tiden i leiemarkedet vil fordeles på færre boliger.

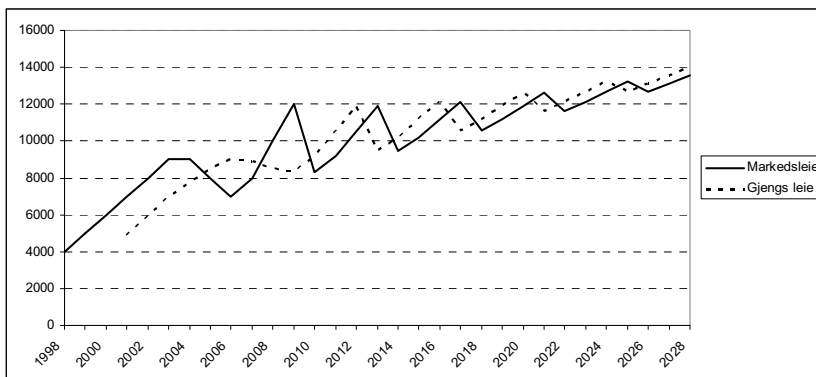
5.1.2 Priskonsekvenser

Gjengs leie bestemmelsen blir mer aktuell som følge av et krav om tidsbestemte kontrakter. Vi vil imidlertid illustrere at dette ikke medfører at leienivået permanent vil frikobles fra markedsleiene, bare at svingningene vil dempes. Dette selv om botiden vil øke.

I simuleringene har vi sett bort fra mulig prisøkende effekt av høyere inngangsleie.

Figur 5 viser en simulering ved hjelp av samme modell som i kapittel 4 hvor 70 prosent av leietakerne bor 4 år i leid bolig, 10 prosent i tre år, 10 prosent i to år og 10 prosent i 1 år.⁷⁰ Vi ser at selv ikke dette fører til at det blir store gap mellom markedsleie og gjengs leie over tid. Det er altså ingenting som tilsier at priseneffektene i seg selv vil være dramatiske hvis en ser bort fra eventuelle tilbudsendringer.

Figur 5.1 *Gjengs leie og markedsleie ved lang botid.*



Prinsipielt er det ikke noen forskjeller når det gjelder prisvirkninger for de tre alternativene.

⁷⁰ Det er viktig å påpeke at figuren viser tenkt forløp. Den bygger ikke på faktiske data eller faktiske prognoser.

For mellomalternativet vil vi anta at 20 prosent av leiemarkedet er unntatt fra et eventuelt lovkrav. I forhold til det strengeste alternativet at boligmarkeder i distriktene i mindre grad vil påvirkes av mulige endringer siden sokkelboliger er den dominerende utleiekategorien der. Med hensyn til prisvirkninger har vi ikke grunnlag for å anta noen spesiell effekt her.

For det tredje alternativet (3) er dette vanskeligere da sekkeposten ”annen saklig grunn” er svært vanskelig å få fram i statistikken. Mange ekstraboliger befinner seg i kategorien hvor annen saklig grunn kan påberopes, hvis vi antar at salg er en saklig grunn. Prisvirkningen for ekstraboliger antas ikke å skille seg fra andre boliger.

Merk at vi her ser bort fra sokkelboliger og ekstraboliger som eies av slektninger og venner.

5.2 Tilbudskonsekvenser

Tilbudet kan som nevnt i kapittel 4 endres ved konverteringer av boliger mellom leiemarkedet og eiermarkedet. Som nevnt er dette enklest for utleiere av ekstraboliger og sokkelboliger. Boligene vil her raskt kunne konverteres til eiermarkedet. De som driver utleie som næring vil også konvertere boligene til eiermarkedet, men det vil være en mer langsiktig prosess.

Vi tror i utgangspunktet ikke at store deler av utleierne vil gå ut av leiemarkedet som følge av et krav om tidsubestemte leieavtaler, særlig hvert fall ikke dersom sokkelboliger og deler av ekstraboligene unntas. En av utleierne vi intervjuet nevnte riktignok at han ville vurdere å slutte med utleie. Dette ville han ikke gjøre hvis 5 års kontraktlengde innføres.

Tilbudsvirkningene vil variere i henhold til de tre nevnte alternativene. Vi legger til grunn at det fremdeles vil være mulig å si opp en tidsubestemt avtale etter de samme reglene som i dag er hjemlet i § 9-5 i husleieloven. En tidsubestemt leieavtale om bolig kan bare sies opp av utleieren dersom:

- a) husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen

som hører til husstanden,

- b) riving eller ombygging av eiendommen gjør at husrommet må fravikes,
- c) leieren har misligholdt leieavtalen, eller
- d) det foreligger en annen saklig grunn til å si opp leieavtalen.

For det strengeste alternativet (1) er det greit å fastslå hvor mange boliger som kan bli omfattet av loven, det er samtlige leieboliger i landet. Dette innebærer de sterkeste konsekvensene for tilbudet. Siden også sokkelboliger blir omfattet vil ethvert mindre lokalt boligmarked bli påvirket av loven. Selv om boligmarkedene i utkantene sannsynligvis er preget av personlige leieforhold vil det kunne svekke tilbudet av utleieboliger i allerede ”tynne” leiemarkeder. Her vil det imidlertid være lett å kunne si opp en avtale i forhold til regel a) ovenfor ”husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden”. Det er også grunn til å anta at sokkelboligmarkedet i stor grad er preget av ”slekt og venner” utleie og at leieforholdene der i liten grad er formaliserte.

Ekstraboligmarkedet kan bli påvirket, men virkningen er usikker fordi utleie kan bli stimulert av økte priser, samtidig med at det blir vanskelig å få avsluttet leiekontrakter, noe som taler i favør av redusert tilbud. Det er ikke uten videre klart hvilken effekt som er sterkst. Det avhenger også av om salg av bolig kommer inn under d) ”annen saklig grunn”. Hvis salg kommer inn under unntaket, noe vi antar, er det ikke grunn til å tro at ulempen ved å ikke få avsluttet leieavtaler vil bli mindre enn i dag. Det kan imidlertid være noen få ”småinvestorer” som er innom boligmarkedet som kan trekke seg ut hvis usikkerheten ved utleievirksomheten blir større som følge av at de ikke vet når kontrakten utløper.

Private gårdeiere og gårdsselskaper vil nok ikke trekke seg ut av markedet på grunn av at det stilles krav om tidsbestemte kontrakter.

Det er jo ingen grunn til at deres avkastning ved utleie skal bli lavere. I Tyskland har man i årtier hatt et lovforbud mot

tidsbestemte kontrakter kombinert med en bestemmelse om gjengs leie uten at dette har ført til et lavere leietilbud. Vi har imidlertid ikke satt oss inn i hvilke regler som der finnes med hensyn til utleierens mulighet til å si opp en leieavtale.

5.3 Andre konsekvenser

5.3.1 Virkninger på fordelingen mellom eide og leide boliger og fordelingen innad i leiemarkedet

Som nevnt er skatesubsidieringen av eierboliger sterk i Norge. Vi tror ikke at krav om tidsubestemte leieavtaler vil påvirke fordelingen mellom eide og leide boliger i vesentlig grad. Selv om det blir mer attraktivt å leie når alle leiekontrakter er tidsubestemte vil ikke dette endre noe på at eie er mest lønnsomt på sikt.

På sikt kan krav om tidsubestemthet gjøre at ”permanente” utleieres andel av leiemarkedet vil øke hvis tilbudet av ekstraboliger blir redusert, men dette er usikkert.

Dersom det private leietilbudet blir redusert kan dette medføre at kommunene i større grad må utvide sitt leietilbud. Vi kan også få et større behov for kommunale boliger på grunn av seleksjonseffekter. Vi tror imidlertid at disse effektene er langt svakere enn effekten ved innføring av gjengs leie i nye kontrakter fordi private utleiere fortsatt kan holde et leienivå i samsvar med markedet.

5.3.2 Fordelingsvirkninger

Leietakerne i eksisterende forhold vil få en velferdsgevinst på grunn av at det er sannsynlig at et krav om tidsubestemte avtaler medfører et sterkere oppsigelsesvern. Det er imidlertid to motstridende effekter mht. oppsigelsesvern. Krav om tidsubestemte kontrakter vil kunne medføre at utleier håndhever kontrakten strengere, noe som partielt sett svekker oppsigelsesvernet. På den annen side er det mindre sannsynlig at flytting blir nødvendig på grunn av en uforutsett leieøkning.

I praksis er det i følge Arnott (2003) mest sannsynlig at sistnevnte effekt er sterkst slik at oppsigelsesvernet blir styrket. Leietakerne i

eksisterende forhold kommer da bedre ut. Strengere håndhevelse av kontrakten kan være mindre relevant i Norge da kreves en rimelighetsvurdering for å kunne si opp en leietaker, jf. § 9-8 i husleieloven.

Langsiktige leietakere er gruppen som tjener mest på tidsubestemthet og dette vil typisk være hushold med lave inntekter. Kortsiktige leietakere vil være likegyldige mellom tidsubestemte og tidsbestemte avtaler.

Leietakerne vil isolert sett tape på en mulig prisøkning som følge av høy inngangsleie.

Samtlige utleiere vi har intervjuet er mot et krav om tidsubestemte avtaler, særlig hvis kravet ikke blir kombinert med lettere adgang til oppsigelser. Utleierne vi intervjuet uttrykker at de vil komme dårligere ut som følge av tidsubestemte avtaler, særlig hvis de ikke får økt anledning til å si opp leieavtaler med ”bråkmakere”.

Leieboerforeningen legger på sin nettside vekt på behovet for langsiktige kontrakter uten at de eksplisitt hevder at det skal være et krav om tidsubestemte avtaler. De uttrykker at: ”Leieboere må gis rett til å få forlenget leieavtalen ved opphør dersom utleier fortsatt skal leie ut boligen og det for øvrig ikke er andre saklige grunner for å nekte en forlengelse”.⁷¹

5.4 Oppsummering av kapittelet

Krav om tidsubestemte leieavtaler kan påvirke atferden hos partene på leiemarkedet:

- Utleiere kan velge leietakere som antas å flytte raskt. De delene av leiemarkedet som i dag i minst grad antas å selektere leietakere påvirkes mest, typisk markedsbaserte.
- Seleksjon kan også medføre at en del leietakere ikke får leie.
- Utleiere kan ta en høy ”inngangsleie” som kompensasjon for at leia i mindre grad kan justeres på et seinere tidspunkt og utleiere kan trekke seg ut av leiemarkedet. Kan medføre høyere markedsleier enn hva enn ellers ville ha hatt.

⁷¹ Fra Leieboerforeningens boligpolitiske plattform hentet fra www.lbf.no.

-
- Kan medføre økt botid i de enkelte leieforhold, men neppe at leiemarkedet blir mer attraktivt ift. eiermarkedet.
 - Usikker effekt på leietilbud. Tilbaketrekning kan forekomme der det er enkelt som for eksempel sokkelboliger og ekstraboliger som følge av mindre mulighet til å si opp leietakere, men priseffekten kan dra i motsatt retning.
 - En kan på sikt kunne få en endring av leiemarkedet i favør av mer at mer permanente utleiery får en større betydning, men dette er usikkert.
 - Leiefastsettelse i nye avtaler påvirkes ikke. Dermed vil ikke gjengs leie være frikoblet fra nivået i markedet.
 - De delene som ikke bruker tidsbestemte kontrakter i dag vil være upåvirket.
 - Velferdsgevinster for leietakere i eksisterende leieforhold som følge av sterkere oppsigelsesvern.
 - Utleiere taper på at de ikke kan bruke treårs regelen som seleksjonsmekanisme.

6 Samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og krav om tidsubestemte avtaler

Under denne delen skal det legges til grunn at begge forslagene innføres samtidig, det vil si at gjengs leie skal gjelde ved inngåelse av alle nye leiekontrakter og at tidsubestemte kontrakter skal være hovedregel. KRD har ønsket få belyst konsekvenser for tilbud og leiepriser. Vi har vurdert:

- Effekter på leieprisnivået
- Eventuell tilbaketrekning av tilbud og dermed forsterkning av tilbudseffekter
- Eventuelle konsekvenser i form av sterkere seleksjon av leietakere i forhold til betalingsevne, atferd etc.

Effektene av kombinasjonen vil ikke bringe vesentlige nye momenter inn i diskusjonen av verken priseffekter eller tilbudseffekter i forhold til analysen av gjengs leie i nye kontrakter. Vi starter med å gjennomgå priseffekter. Deretter gjennomgås tilbudseffekter. Til slutt ser vi på andre effekter hvor vi særlig vektlegger effekter mht. seleksjon av leietakere.

6.1 Priseffekter

Den viktigste forskjellen mellom tidsbestemte og tidsubestemte kontrakter etter dagens regelverk er mulighet for å kreve gjengs leie etter 3 år i tidsubestemte kontrakter. Dette gir et vern mot markedsfluktuasjoner for dem, som av ulike årsaker, har lengre

opphold i leiesegmentet. Ved den samtidige innføring av tidsubestemte kontrakter som hovedregel og gjengs leie på nye kontrakter, forsvinner den prinsipielle forskjellen mellom kontraktstypene. Sagt på annen måte: Ved innføring av gjengs leie på nye kontrakter blir distinksjonen mellom tidsbestemte og tidsubestemte kontrakter underordnet; primærfunksjonen til tidsbestemte kontrakter er utleieres mulighet til å oppdatere utleieprisen til markedsnivå. Innføring av tidsubestemthet som hovedregel i tillegg vil dermed ikke forandre konklusjonene av de tidligere prissimuleringene av en isolert innføring av gjengs leie i nye kontrakter: Gjengs leie vil fryses på et nivå bestemt av forutgående prisvekst, og husleiereguleringseffekten vil bli bestemt av den etterfølgende markedsutvikling, som vi tidligere har sett.

6.2 Tilbudseffekter

Også når det gjelder tilbudseffekter så vil analysen i hovedsak være analog med gjengs leie på nye kontrakter og tidsbestemte kontrakter. Det vil imidlertid være noen prinsipielle forskjeller. Ved tidsubestemthet kan utleiere sannsynligvis kompensere ved å kreve en høyere inngangisleie for manglende justeringsmuligheter senere. Når vi også har gjengs leie på nye kontrakter faller denne muligheten bort. Vi er imidlertid bedt om å vurdere en samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og krav om tidsubestemthet.

Vi kan dermed få en samspillseffekt som vil forsterke en negativ tilbudseffekt. Når det gjelder innføring av gjengs leie på nye kontrakter forutsetter redusert tilbud, som vi tidligere har sett, at tiltaket får en husleiereguleringseffekt, og at denne effekten ikke nøytraliseres gjennom utviklingen av svarte markeder. Også her kan tidsubestemte kontrakter medføre et større omfang av svarte markeder enn ved tidsbestemte avtaler som følge av et en i tillegg til svart handel mellom utleiere og leietakere, kan få en sekundær omsetning av tidsubestemte kontrakter mellom leietakere i attraktive områder.

Siden langsiktige leieforhold er sjeldne i Norge pga. skattesubsidieringen av eid bolig er det imidlertid grunn til å anta at denne effekten vil være svakere enn i land hvor en høy andel av befolkningen bor i leide boliger i hele sitt liv (store deler av livet).

6.3 Andre effekter

Innføring av gjengs leie i nye kontrakter kombinert med tidsubestemte avtaler vil forsterke seleksjonseffekten av leietakere. Dette innebærer at utleier i større grad vil velge prospektive leietakere med omhu ut i fra silingskriterier basert på egenskaper grupper av leietakerne forventes å ha. Gjengs leie på nye avtaler bidrar til at utleierne vil søke etter leietakere som behandler boligen ”pent”. Når man tillegg innfører tidsubestemte kontrakter som hovedregel vil sannsynligvis få en forsterket seleksjonseffekt i forhold til en situasjon med tidsbestemthet. Dette fordi tidsubestemthet medfører større vanskeligheter for utleiere å kvitte seg med uønskete leietagere, jf. drøftingen i kapitlene 4 og 5.

Økt seleksjon fra utleierne side kan ramme de vanskeligstilte i det private boligmarkedet og skape et end større behov kommunale boliger enn det gjengs leie i nye avtaler isolert ville ha gjort.

6.4 Oppsummering av kapitlet

- Effektene av en samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og et krav om tidsubestemte kontrakter er i stør grad lik de som avdekkes i kapittel 4 hvor innføring av gjengs leie i nye avtaler analyseres separat både når det gjelder priseffekter og tilbudseffekter.
- En kan imidlertid få en forsterket utvikling av svarte markeder siden tidsubestemtheten kan medføre at handel med kontakter blir mer attraktivt siden en kontrakt vil gjelde på ubestemt tid
- Økt seleksjon vil imidlertid forsterkes ved samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og et krav om tidsubestemthet fordi effektene av begge tiltak trekker entydig i samme retning.

7 Sammendrag (lang)

7.1 Problemstilling

Bakgrunnen for prosjektet er at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsker å få vurdert konsekvenser av to mulige endringer i husleieloven både separat og samlet. De to endringene er:

- innføring av gjengs leie også ved inngåelse av nye leieavtaler
- innføring av krav om tidsbestemte leiekontrakter

KRD ønsket også å få utarbeidet en kunnskapsoversikt over det norske leiemarkedet.

Vi har vært lagt vekt på å belyse konsekvenser for tilbudet av utleieboliger og leieprisnivået. I tillegg har vi vurdert konsekvensene i forhold til berørte aktører, slik som eiere, leiere, og offentlige myndigheter mm.

7.2 Kunnskapsoversikten

Her gjengir vi de resultatene fra kunnskapsoversikten som vi oppfatter som viktigst for analysen av de to mulige lovendringene.

- 58 prosent av leiemarkedet driver under vanlige markedsvilkår.
- Over halvparten av utleide boliger kan trekkes inn og ut av markedet på kort sikt. Unntaksbestemmelsene mht. minste leietid er også relevante for mange boliger.

- Leieforhold har som regel kort varighet på det norske leiemarkedet. Over halvparten har bodd kortere tid enn tre år i sin nåværende bolig. Gjengs leie bestemmelsen er dermed ikke relevant for majoriteten av leietakerne.
- Vi har avdekket at 74 prosent har skriftlig kontrakt.
- To tredjedeler av de som har kontrakt har tidsubestemt kontrakt.

7.3 Gjengs leie på nye kontrakter

- Innføring av gjengs leie på nye kontrakter er i strid med hvordan begrepet er definert og kan innebærer en streng husleieregulering. Man kan få situasjoner med kø og etter hvert svarte markeder.
- Det bryter med nyere økonomisk teori hvor husleiereguleringen brukes målrettet som et instrument for korreksjon av markedssvikt.
- Etter utløpet av perioden er det frikobling mellom markedsutvikling og gjengs leie. Gjengs leie fryses da på et historisk tilfeldig nivå. Dette nivået justeres deretter bare for inflasjonsutviklingen.
- Graden av husleieregulering avhenger av initial prisvekst relativt til fremtidig markedsutvikling. Graden av husleieregulering måles som differanse mellom hypotetisk markedsleie og gjengs leie. Hypotetisk markedsleie er leienivået man ville fått ved en fri leiefastsettelse. Graden av husregulering er tilfeldig, i den forstand at den blir bestemt av markedsutviklingen, og således er boligpolitisk utenfor kontroll.
- Bruken av gjengs leie på nye kontrakter er strid med hvordan husleielovutvalget har definert begrepet. For at begrepet gjengs leie skal ha mening må den ha referanse til noe utenfor seg selv, som f.eks. markedsleie. Når man tar bort denne referansen, ved å innføre gjengs leie på nye kontrakter, blir begrepet 'gjengs leie' selvrefererende og dermed innholdsløst.

- Innføring av regelen vil sannsynligvis medføre at det private utleietilbudet reduseres.
- Innføring av regelen vil kunne medføre økt seleksjon av leietakere og dermed i sin tur økt behov for kommunale utleieboliger.

7.4 Krav om tidsbestemthet

Krav om tidsbestemte leieavtaler kan påvirke atferden hos partene på leiemarkedet og vil kunne ha følgende mulige effekter:

- Utleiere kan velge leietakere som antas å flytte raskt. De delene av leiemarkedet som i dag i minst grad antas å selektere leietakere påvirkes mest, typisk markedsbaserte.
- Seleksjon kan også medføre at en del leietakere ikke får leie.
- Utleiere kan ta en høy ”inngangsleie” som kompensasjon for at leia i mindre grad kan justeres på et seinere tidspunkt og utleiere kan trekke seg ut av leiemarkedet. Kan medføre høyere markedsleier enn hva enn ellers ville ha hatt.
- Kan medføre økt botid i de enkelte leieforhold, men neppe at leiemarkedet blir mer attraktivt ift. eiermarkedet.
- Usikker effekt på leietilbud. Tilbaketrekning kan forekomme der det er enkelt som for eksempel sokkelboliger og ekstraboliger som følge av mindre mulighet til å si opp leietakere, men prisseffekten kan dra i motsatt retning.
- En kan på sikt kunne få en endring av leiemarkedet i favør av mer at mer permanente utleiere får en større betydning, men dette er usikkert.
- Leiefastsettelse i nye avtaler påvirkes ikke. Dermed vil ikke gjengs leie være frikoblet fra nivået i markedet.
- De delene som ikke bruker tidsbestemte kontrakter i dag vil være upåvirket.
- Velferdsgevinster for leietakere i eksisterende leieforhold som følge av sterkere oppsigelsesvern.
- Utleiere taper på at de ikke kan bruke treårs regelen som seleksjonsmekanisme.

7.5 Innføring av begge tiltakene samtidig

- Effektene av en samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og et krav om tidsbestemte kontrakter er i stor grad lik de som avdekkes i kapittel 4 hvor innføring av gjengs leie i nye avtaler analyseres separat både når det gjelder priseffekter og tilbudseffekter.
- En kan imidlertid få en forsterket utvikling av svarte markeder siden tidsbestemtheten kan medføre at handel med kontakter blir mer attraktivt siden en kontrakt vil gjelde på ubestemt tid
- Økt seleksjon vil imidlertid forsterkes ved samtidig innføring av gjengs leie i nye avtaler og et krav om tidsbestemthet fordi effektene av begge tiltak trekker entydig i samme retning.

8 Referanser

- Arnott, R. (1995): "Time for revisionism on rent control?" *Journal of Economic Perspectives*, 9, 99-120.
- Arnott, R (2003) : "Tenancy rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89-121.
- Belsby, Liv, Aina Holmøy, Randi Johannessen, Erling Røed Larsen, Lasse Sandberg, Leiv Solheim og Dag Einar Sommervoll (2005): *Leiemarkedsundersøkelsen 2005*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2005/32
- Haffner, M. , M. Elsinga and j. Hoekstra (2008): "Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries, *European Journal of Housing Policy*, Vol 8, No. 2, 217-233.
- Hansen, Thorbjørn, Stang, Eigil og Nordvik, Viggo (1997): *Kommunale utleieboliger – Lønner det seg?* Prosjektrapport nr. 223, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Henriksson J og Lindström L (2005): *Svarthandel med byreskontrakt i Stockholm*. Examensarbeite vid avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Hubert, F. (1991): *The Regulation of Rental Contracts in the Housing Market*, Peter lang, Frankfurt am Main.
- Hubert, F (2003): Rent Control: Academic analysis and public sentiment", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 61-81.
- Innst. O. nr.27 (2008-2009): "Om lov om endringer i husleieloven".

- Langsether, Åsmund og Per Medby (2004): *Husleieindekser og busleiestatistikk*. Byggforsk Skriftserie nr.1 / NOVA Rapport 10/04.
- Langsether, Åsmund og Hans-Christian Sandlie (2006a): *Boforhold i leiemarkedet i Gulbrandsen*, Lars (red). *Bolig og levekår i Norge 2004*. NOVA-rapport 3/06.
- Langsether, Åsmund og Hans Christian Sandlie (2006 b): *Hva sier loven – hva tror folk? – En kartlegging av befolkningens kjennskap til budsleieloven*. NOVA Rapport 6/06.
- Langsether, Åsmund, Gulbrandsen, Lars og Annaniassen, Erling (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. NOVA-rapport nr. 2/2003, Oslo.
- Langsether, Åsmund (2005): *Bolig med kommunens bistand. En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA Rapport 17/05.
- Langsether, Åsmund og Skårberg, Anna (2007): *Kommunene som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. NOVA Rapport 5/07.
- Lappegård, Trude og Nordvik, Viggo (1998): *Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*. Prosjektrapport nr. 237, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Lignings-ABC.
- Lind, H. (2000) : *Bostadshyrorna och rimligheten – Om behovet av en ny hyresreglering*. Agora, Stockholm.
- Lind, H. (2001): "Rent regulation: A comparative and conceptual analysis". *European Journal of Housing Policy*. 1, 41-57.
- Loikkanen, H. (1985) : "On availability discrimination under rent control", *Scandinavian Journal of Economics*, 87, 500-520.
- Medby, Per og Langsether, Åsmund (2006): *Det kommunale leiemarkedet – Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av*

busleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger, NOVA Skriftserie nr. 3/06.

Medby, Per og Langsether, Åsmund (2006): *Den kommunale leiesektor – Struktur, forvaltning og busleiefastsettelse*. NOVA rapport nr. 12/07.

Nordvik, Viggo (2001): *Analysis of Rental Housing Markets: Five Essays*. Prosjektrapport 295, Norges byggforskningsinstitutt. (Dr. polit avhandling, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo)

Nordvik, Viggo og Gulbrandsen, Lars (2001): *En bolig ekstra. Ekstraboligers plass som utleieobjekt og boligkapital*. Prosjektrapport nr. 312, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo.

Nordvik, Viggo (2000a): “Tenure flexibility and the supply of private rental housing”, *Regional Science and Urban Economics*, 30, 59-76.

Nordvik, Viggo (2000b): “Utilisation of the Stock of Owner-occupied Single-family houses: An Econometric Analysis”, *Urban Studies*, 37,7, 1171-1183.

Nordvik, Viggo og Lars Gulbrandsen (2007): *Tilbudet av leide boliger*, NOVA skriftserie 6/07.

Norges Offentlige utredninger (NOU 1993:4): *Lov om busleieavtaler*

Ot. prp. nr.74 (2007-2008) ”Om lov om endringer i busleieloven”.

Røed Larsen, Erling og Dag Einar Sommervoll (2009): ”The Impact on Rent from Tenant and Landlord Characteristics and Interaction”. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, 316-322.

St.meld. nr. 1 (2009-10): ”*Nasjonallbudsjettet 2010*”.

Tufvesson Henrik og Tore Ljungkvist (2001), *Svarthandeln med hyreskontrakt*, Stocholms Fastighetsägereförening

- Turner, B. and Malpezzi, S. (2003): "A Review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 1, 11-56.
- Wessel, T. (1995): *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor I Oslo, Bergen og Trondheim*. Dr.philos. avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitet I Oslo.