



Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie

Rapport utarbeidet for Husbanken

Om Oslo Economics

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

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

Om NIBR

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

Evaluerings av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie

Oslo Economics rapport: 2020-386-1060

ISBN 978-82-303-4614-3

Forfattere: Arne Holm, Marit Owren Nygaard, Aleksander Bråthen,

Hanna Isabel Løyland, Lars Aspøhaug, Magne Krogstad Asphjell

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 983 03 677

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget og Barna først-tilnærmingen	7
2. Analysedesign, data og metode	8
3. Forskning på bosituasjon og stabile oppvekstvilkår	10
3.1 Ustabile boforhold påvirker barns levekår på kort og lang sikt	10
3.2 Eierpotensialet blant vanskeligstilte	11
4. Erfaringer og vurderinger av Barna først-satsningen	14
4.1 Erfaringer og vurderinger i pilotkommuner	14
4.2 Erfaringer og vurderinger i kontrollkommuner	19
4.3 Erfaringer og vurderinger fra barnefamilier	21
4.4 Mer prinsipielle vurderinger	24
5. Alternativbeskrivelser	26
5.1 Nullalternativet	26
5.2 Tiltaksalternativet	27
5.3 Typetilfeller av familier som blir prioritert i Barna først	28
5.4 Forløp for familier etter boligkjøp	29
6. Brukereffekter	31
6.1 Virkningskjede for Barna først	31
6.2 Brukereffekter for barnefamilier	32
6.3 Brukereffekter for kommuner	37
6.4 Brukereffekter for staten	39
6.5 Brukereffekter for andre grupper	42
7. Identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger	44
7.2 Typetilfeller	46
7.3 Forutsetninger prissatte virkninger	47
8. Resultater av den samfunnsøkonomiske analysen	49
8.1 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter per typetilfelle	49
8.2 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter ved nasjonal utrulling	52
8.3 Vurdering av konsekvens for barns oppvekstvilkår	53
8.4 Usikkerhet i analysen	54
8.5 Betydningen av arbeidsdeltakelse	54
8.6 Fordelingseffekter	55
8.7 Samlet vurdering	56
9. Effekter av ekstra etableringstilskudd	57
9.1 Bakgrunn for bevilgning av ekstratilskudd	57
9.2 Evaluering av statlige tilskudd	58

9.3 Egenskaper ved brukergruppen og finansieringsbehovet _____	59
9.4 Husbankens startlånportefølje _____	61
9.5 Brukereffekter _____	63
9.6 Diskusjon av brukereffekter på lang sikt og samfunnseffekter _____	65
9.7 Oppsummering _____	66
10. Referanser _____	67

Sammendrag og konklusjoner

En av Husbankens prioriterte oppgaver er å forbedre vanskeligstilte barn og unges oppvekstsvilkår. Barna først er en tilnærming som er pilotert i enkelte kommuner der vanskeligstilte barnefamilier med lav inntekt kan kjøpe egen bolig, selv om de i utgangspunktet ikke oppfyller kravene til betjeningsevne ved ordinære startlån. Dette gjøres ved å tildele startlån i kombinasjon med tilskudd, samt å åpne opp for at også midlertidige støtteordninger som sosialhjelp kan legges til grunn for å dokumentere en betjeningsevne.

Målgruppen er barnefamilier med lengre tids levekårsutfordringer som opplever ustabile og vanskelige boforhold i leiemarkedet. Barnefamiliene som hittil er valgt ut, er vurdert til å ha et fremtidig inntektspotensial og har ikke høy forbruksgjeld. Bak satsningen ligger et uttalt ønske om å snu logikken når det gjelder motivasjon for å komme i arbeid og erverve bolig. Barna først er en modell der motivasjonen ligger i å beholde boligen fremfor å motivere for å erverve en bolig en gang i fremtiden.

Erfaringer

Både pilotkommuner og barnefamilier som er del av Barna først er positive til modellen. Det trekkes frem at bosituasjonen stabiliseres for barnefamiliene, og man mener fra kommunenes side å oppleve en økt motivasjon blant de voksne for å komme i arbeid eller kvalifisere seg for dette gjennom utdanning. I mange tilfeller reduseres de månedlige boutgiftene for barnefamiliene, og det oppstår et økt budsjettmessig handlingsrom for kommunen knyttet til potensiell reduksjon i sosialstøtte. Mange av effektene er vel og merke fordeler som ideelt sett kan oppstå, og som kommunene ikke har dokumentert på en systematisk måte, delvis fordi Barna først ikke har virket i mer enn ett års tid.

Andre kommuner som er kjent med modellen er imidlertid skeptiske til å implementere en Barna først-modell i sin nåværende form. Flere argumenterer med at motivasjonen for å få seg arbeid vil kunne bli redusert dersom startlånet blir finansiert av offentlige overføringer, og de stiller seg derfor tvilende til et sentralt premiss ved Barna først-tilnærmingen. Disse kommunene har mer tro på at en målsetning om boligkjøp i fremtiden gir motivasjon for arbeidsdeltakelse. I forlengelsen av dette fremholder kommunene at det er bedre å hjelpe flere som nesten er i mål med å kunne kjøpe sin egen bolig, enn å hjelpe et fåtall som er langt unna å kunne oppnå det samme. Fordelingspolitisk pekes det også på at det oppleves som krevende å løfte frem et fåtall barnefamilier fra køen av vanskeligstilte som ønsker startlån til egen bolig når andre barnefamilier jobber for å kvalifisere seg til startlån ved egeninnsats.

Mye tyder på at forutsetningene for bruk av modellen er delvis betinget av kommunestørrelse og det lokale boligmarkedet. I kommuner med et større antall vanskeligstilte barnefamilier fremstår det som viktig å ha ressurser til å bistå mange barnefamilier, og kriterier for utvelgelse av barnefamilier blir avgjørende. I mindre kommuner fremstår det kommunale og private leiemarkedet som spesielt begrenset, og her er det et sterkere behov for å komme over i eiemarkedet for å finne en egnet bolig. Uenighet og manglete empiri om den drivende motivasjon bak utdanning og arbeid blant vanskeligstilte barnefamilier, fremstår også som avgjørende for kommuners vurderinger av Barna først.

Samfunnsøkonomisk analyse

Resultatet av den samfunnsøkonomiske vurderingen er at Barna først medfører flere økonomiske og kvalitative virkninger for barnefamilier, kommune og stat. Storparten av virkningene er fordelingsvirkninger eller overføringer, og ikke rene samfunnsøkonomiske effekter. Fordelingsvirkninger har likevel stor betydning for de berørte. Analysen viser at det er store positive brukereffekter for barnefamilier som deltar i Barna først dersom arbeidsevnen øker til et nivå der familien kan betjene lånet. På grunn av tilskudd, rentesubsidie på startlån og andre gunstige lånevilkår reduseres månedlige boutgifter samtidig som barnefamilien sparer i bolig. Bostabilitet, bedre egnet bolig og et eventuelt bedre bomiljø har forventelig en positiv effekt på barns oppvekstvilkår og fremtidsutsikter, og dette kan bidra til samfunnsøkonomiske gevinster.

Kommuner kan på sin side oppleve et økt budsjettmessig handlingsrom knyttet til lavere boutgifter for familiene. Informasjonsgrunnlaget vårt tilsier imidlertid at Barna først er ressurskrevende og at det kan oppstå merarbeid knyttet til modellen, selv om det er et håp om at satsningen fører til mindre oppfølgingsbehov av familiene på sikt. Staten vil øke sine overføringer knyttet til tilskudd til kjøp av bolig, men økningen i overføringer blir i stor grad utlignet av en reduksjon i overføringer knyttet til bostøtte for å betale husleie. Samlet viser analysen at Barna først vil gi noe netto økning i samfunnsøkonomiske kostnader, men også et potensial for store ikke-prissatte nyttevirksomheter for barnefamilier og på sikt for samfunnet gjennom familienes økte deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Vår samlede vurdering er at det på nåværende tidspunkt er grunnlag for en behersket optimisme rundt Barna først-modellen. Usikkerheten knyttet til hvorvidt ønskede effekter kan oppstå på sikt, og den hittil korte piloteringsperioden av Barna først, krever forsiktighet i konklusjonene. Modellens suksess er til en viss grad betinget på effekten eierskap av bolig har på motivasjon til arbeid og utdanning, og dette vil ikke bli avklart før Barna først har vært prøvd ut i lengre tid. En forutsetning for at tilnærmingen skal lykkes er at de arbeidsføre i husstanden kommer i tilstrekkelig inntektsgivende arbeid før maksimalgrensen for avdragsfrihet på åtte år er nådd. Tilnærmingen har også en risiko knyttet til seg fordi arbeidssituasjon i utgangspunktet er uavklart. Kostnaden for samfunnet ved eventuelt mislighold og negative opplevelser for barnefamilien dersom de må frasi seg boligen, bør vurderes nøye og tas hensyn til. Dette er sannsynligvis spesielt viktig ved en eventuell nasjonal utrulling av tilnærmingen. Det kan også oppstå negative og utilsiktede effekter for andre grupper vanskeligstilte som forsøker å komme seg inn på boligmarkedet, dersom vi ser en stor og rask økning av familier i Barna først-tilnærmingen. Som det fremkommer fra dybdeintervjuer er det også sannsynlig at Barna først-tilnærmingen har et større nyttepotensial i kommuner med et dårlig utviklet leiemarked for målgruppen, enn i kommuner med et bedre utviklet leiemarked. Når det er sagt, mener vi det er hensiktsmessig å fortsette å prøve ut modellen og samle erfaringer, siden modellen har et stort potensial både for vanskeligstilte barnefamilier og på lengre sikt for samfunnet.

1. Om oppdraget og Barna først-tilnærmingen

En av Husbankens prioriterte oppgaver er å forbedre vanskeligstilte barn og unges oppvekstvilkår. I denne rapporten dokumenteres og analyseres Barna først-tilnærmingen. Barna først er en strategi for at vanskeligstilte barnefamilier med lav inntekt kan kjøpe egen bolig, selv om de i utgangspunktet ikke oppfyller kravene til betjeningsevne ved ordinære startlån. Dette gjøres ved å tildele startlån i kombinasjon med tilskudd, der offentlig overføringer kan regnes som del av inntektsgrunnlaget.

Barna først er en tilnærming der kommuner kan tildele startlån og tilskudd til barnefamilier i en vanskelig bosituasjon, selv om barnefamiliene ikke oppfyller normale krav til betjeningsevne av startlån. Den viktigste forskjellen mellom Barna først og Eie først-strategien er at man her har et eksplisitt fokus på barnefamilier. Dette innebærer, i et mer sosialpolitisk perspektiv, at boligen blir et virkemiddel for å skape trygge og harmoniske omgivelser for barn og unge, samt at de voksne skal motiveres til å kvalifisere seg for arbeid. Dette skal bidra til å bryte en uheldig sosial reproduksjonsskjede som kan gå over generasjoner. I et boligpolitisk perspektiv innebærer strategien at familier løftes ut av en krevende bosituasjon og gis mulighet til å eie uten at de besitter de ellers påkrevde økonomiske forutsetningene for det. Dette innebærer at de sosialpolitiske gevinstene ved strategien vektles tyngst.

Til forskjell fra strategier som Fra leie til eie er kjøpet av bolig fristilt tanker om at familien skal kjøpe den boligen de i utgangspunktet leier, enten den er privat eller kommunal. Kommunene har i mindre grad kommunale boliger tilgjengelig som er egnet for å

kjøpe for barnefamilier, og nettopp mangelen på egnede boliger for barnefamilier er en viktig del av problemkomplekset. Barnefamilier som kommer inn under Barna først-strategien følges også tettere opp enn under Fra leie til Eie-strategien.

Rapportens inndeling

Rapporten består av tre deler. I del I av oppdraget har vi dokumentert eksempler på Barna først-tilnærmingen for utsatte barnefamilier i fire pilotkommuner, og analysert informasjonen vi har mottatt. I tillegg ser vi på kommuner som har valgt å ikke bruke samme tilnærming for å bistå barnefamilier med lignende utfordringer.

I del II av rapporten gjennomgår vi en samfunnsøkonomisk analyse av Barns først der vi analyserer en tenkt nasjonal bruk av tilnærmingen. Analysen gir en vurdering av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å benytte Barna først, sett opp mot de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene.

I del III av rapporten ser vi nærmere på etablerings-tilskuddet fra 2019. Stortinget bevilget 110 millioner kroner over revidert nasjonalbudsjett til etablerings-tilskudd i 2019. Målet var å kunne hjelpe omtrent 450 barnefamilier til å bli boligeiere gjennom en kombinasjon av tilskudd og startlån.¹ Virkemiddelbruken med etableringstilskudd ligner i vesentlig grad på Barna først-tilnærmingen. Vi analyserer hvordan bevilgningen har blitt disponert, og vurderer de økonomiske brukereffektene for familiene basert på søknadsmaterialet og Husbankens startlånsportefølje.

Forfattere av rapporten

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Husbanken. Informasjonsinnhenting og analyse er gjennomført av Arne Holm, Marit Owren Nygaard, Aleksander Bråthen, Hanna Isabel Løyland, Lars Asphaug, og Magne Krogstad Asphjell.

¹ Pressemelding Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), «Regjeringen gir flere vanskeligstilte barnefamilier mulighet til å eie bolig»

2. Analysedesign, data og metode

Analysen av Barna først baserer seg på både kvalitativ og kvantitativ data. Vi har gjennomført intervjuer med fire pilotkommuner, elleve kontrollkommuner og tolv barnefamilier. Vi har videre systematisert over 250 søknader om bruk av ekstratilskuddet, og mottatt data om Husbankens startlånsporfølje.

2.1.1 Kvalitativ data

I analysen har vi i særlig grad benyttet oss av kvalitative analyseteknikker og gjort en rekke intervjuer både med pilotkommuner, kontrollkommuner og barnefamilier som har fått bistand. Vi skal kort gjøre rede for utvalg og prosess i dette avsnittet.

Pilotkommuner

Det lå i oppdraget at vi skulle intervju de kommunene som hadde benyttet seg av Barna først som strategi for å bosette barnefamilier i eide boliger. Dette innebar at de hadde gitt startlån i kombinasjon med tilskudd til barnefamilier uten fast inntekt. De fire kommunene dette omfattet var: Drammen, Kongsvinger, Kragerø og Ringerike.

Kontaktperson ved boligkontoret ble tilskrevet i alle fire kommunene. Der ble det redegjort for prosjektet og bedt om et telefonintervju. Det fant sted kort tid etterpå. I dette intervjuet ga hver av kommunene en innføring i historikk, kriterier, omfang og prinsipper generelt for utvelgelse av barnefamilier.

Deretter ble alle fire kommunene tilskrevet et detaljert spørreskjema, der de skulle gjøre rede for handlingsvalg i ulike typetilfeller, risiko, utvelgingskriterier og annet. Dette skjemaet besvarte pilotkommunene skriftlig. Dette ble så fulgt opp med et bredt møte i Teams der boligsjefen i kommunene hadde tatt med seg nøkkelpersonell innenfor Nav, flyktningtjenesten, helse- og sosial og andre som var relevante. Fra forskningsteamet deltok både medarbeidere fra Oslo Economics og NIBR/OsloMet.

Kontrollkommunene

Det ble holdt et seminar på Gardermoen høsten 2019 i regi av Husbanken. En rekke kommuner deltok. Her ble det informert om Barna først-strategien. Vi valgte ut 9 kommuner og en bydel i Oslo. Utvalget ble deretter supplert av Stavanger.

De 10 kommunene som kom med i utvalget var: Alstahaug, Bamble, Bergen, Hamar, Karmøy, Lillesand, Oslo (ved en bydel på ytre øst), Sarpsborg, Stjørdal, Tromsø. Stavanger var tiltenkt rolle som pilotkommune,

men informerte om at de ikke ga startlån på betingelser som ble omfattet av en Barna først-strategi. Kommunen ble derfor inkludert som kontrollkommune.

Alle intervjuene ble gjennomført på telefon, med unntak av intervjuene med Bamble og Stavanger, hvor det ble benyttet Teams. Telefonintervjuene ble gjennomført med boligsjef eller tilsvarende, mens det i de to Teams-intervjuene ble supplert med representanter fra helse- og sosial i kommunene og NAV.

Barnefamiliene

En viktig del av studien var å intervju barnefamilier som var etablert i eid bolig eller som hadde fått lånetilsagn og var på vei over i eid bolig. De fire pilotkommunene ble tilskrevet, med spørsmål om kontaktinformasjon til låntakere. Tre av fire pilotkommuner svarte, Drammen, Kongsvinger og Kragerø. Ringerike besvarte aldri henvendelsen.

Alle låntakere var kontaktet av sine respektive kommuner og informert om prosjektet. Dette resulterte i 12 intervjuer med barnefamilier. Alle ble intervjuet på telefon og var svært imøtekomne. Ingen sa nei til å la seg intervju. Utvalget ble som følger:

- Kragerø: 5 Husstander
- Drammen: 5 Husstander
- Kongsvinger: 2 Husstander

Tabell 2-1: Kjennetegn ved barnefamiliene som ble intervjuet

Kjennetegn ved familiene	Antall
Enslige forsørgere	7
To-foreldrefamilier	5
Antall barn: 1	2
Antall barn: 2	6
Antall barn: 3	2
Antall barn: 4 eller flere	2
Familier med barn med spesielle behov	2
Flyktningbakgrunn	10
Husstander totalt	12

Av de 12 barnefamiliene som ble intervjuet var 7 enslige forsørgere, hvorav alle var kvinner. Det var få familier med over 4 barn.

8 av de 12 barnefamiliene hadde flyttet inn i sin nye bolig, 1 barnefamilie hadde kjøpt, men ennå ikke

flyttet inn, og de resterende 3 hadde fått lån og var på leting etter bolig.

2.1.2 Kvantitative data

Oppdragets del III tar utgangspunkt i søknadene innsendt Husbanken fra 75 kommuner i løpet av 2019. Dette utgjorde totalt 256 søknader med grunnleggende informasjon om søkerne til RNB-tilskuddet. Vi trakk ut informasjon som bostedskommune, inntekt, antall barn, husleieutgifter, gjeldsutgifter, antatt kjøpesum, og beløp ansøkt tilskudd. Denne informasjonen gav oss derfor et godt innblikk i brukergruppen.

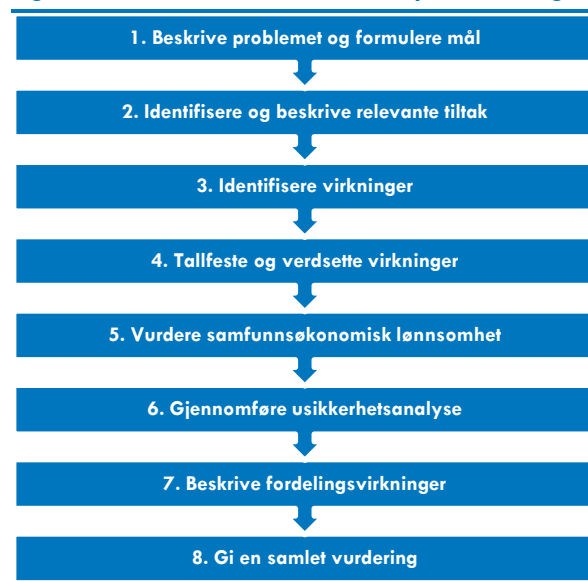
Den andre datakilden i denne delen var et uttrekk av Husbankens startlånsportefølje fra 2015 til utgangen av 2019. Dette datasettet bestod av overlappende variabler som i søknadsdatasettet vårt; inntekt, antall barn, ansøkt beløp startlån og tilskudd, samt hvorvidt søkerne fikk tilsagn eller avslag, og eventuelt årsak til avslag. All data var anonymisert og inneholdt ikke personopplysninger som kunne identifisere personer.

2.1.3 Samfunnsøkonomisk metode

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i henhold til DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser, som vist i Figur 2-1. Del II av oppdraget

baserer seg på veilederen, men det gjøres enkelte pedagogiske tilpasninger på bakgrunn av oppdragets innretning.

Figur 2-1: Samfunnsøkonomisk analyse i åtte steg



Kilde: Direktoratet for økonomistyring, Veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

3. Forskning på bosituasjon og stabile oppvekstvilkår

Et sentralt utgangspunkt i Husbankens satsing på å bistå vanskeligstilte barnefamilier over i en eid bosituasjon er hvilke konsekvenser ustabiliteten ved å leie påfører barn og unge. I dette ligger en antakelse om at personer i leid bolig flytter oftere enn i eid bolig. Dersom eie-situasjonen i så stor grad antas å påvirke barn og unges levekår på både kort og lang sikt, er det relevant å vite hva eierpotensialet er blant vanskeligstilte barnefamilier. Dette vil vi se nærmere på i dette kapittelet hvor vi plasserer prosjektet inn i en større sammenheng hvor nettopp eierpotensialet blant lavinntekts-barnefamilier ses i sammenheng med Husbankens virkemidler.

3.1 Ustabile boforhold påvirker barns levekår på kort og lang sikt

Et sentralt utgangspunkt i Husbankens satsing på å bistå vanskeligstilte barnefamilier over i en eid bosituasjon er hvilke konsekvenser ustabiliteten ved å leie påfører barn og unge. I dette ligger en antakelse om at personer i leid bolig flytter oftere enn familier i eid bolig.

Flytting kan ha til formål å skulle gi bedre boligstandard, men kan også representere en bevegelse i retning av uendret eller enda lavere boligstandard. Det er her høyinntektsgrupper skiller seg fra lavinntektsgrupper. Barn i lavinntektsfamilier har oftere bodd kortere enn 6 måneder i boligen på et gitt tidspunkt, enn gjennomsnittet for alle barn (Roy, et al., 2008). Dette kan peke i retning av at flytterate har en sammenheng med sosioøkonomisk status (Ziol-Guest & McKenna, 2013). Dette fremkommer også i en amerikansk studie fra 2004, der flytteraten for de som levde over fattigdomsgrensen lå på 12,8 prosent, mens tilsvarende rate for de som levde under fattigdomsgrensen lå på 24,1 prosent (Schachter, 2004).

Flytting i seg selv behøver ikke være negativt, men kan representere en utfordring for visse grupper, særlig barn og unge, om det skjer hyppig. Det å bryte opp fra kjente omgivelser kan, særlig blant mindreårige, ha konsekvenser på lang sikt, i tillegg til de mer kortsiktige opplevelsene av oppbrudd. Dette er dokumentert i ulike studier av flyttehyppighetens betydning på barns læring, der ustabilitet i

bosituasjonen knyttes opp mot ulike sider ved læring samt sosial og emosjonell tilpasningsevne på litt lengre sikt (Ziol-Guest & McKenna, 2013; Adam, 2004). Disse studiene konkluderer med at det å eie sin egen bolig er til barnas fordel. De uheldige sidene ved høy flyttehyppighet, uavhengig av eie-/leieform, dokumenteres det innenfor et helt sett av områder, som psykologi (Oishi & Schimmack, 2010), skoleforskning (Astone & McLanahan, 1994) og helseforskning (Bures, 2003). Dette er et meget viktig forskningsfunn, da det legitimerer tiltak for å stabilisere bosituasjonen for vanskeligstilte barnefamilier. Som Tønnesen, Telle og Syse (2016) påpeker, er det imidlertid en tendens i mange studier som fokuserer på sammenhenger mellom flyttehyppighet blant barn og uheldige levekår senere i livet, at når en kontrollerer for en del bakgrunnsfaktorer, reduseres en del av de uheldige sidene ved det å flytte ofte.

Dette er et meget viktig forskningsfunn, da det legitimerer tiltak for å stabilisere bosituasjonen for vanskeligstilte barnefamilier.

Det er i hovedsak fordelene med å eie som dominerer den mer boligrelaterte forskningslitteraturen. I mange tilfeller er det imidlertid metodisk krevende å søke bak de effekter som måles. Eksempelvis viser en studie av Green og White (1997) at frafall i skolen for 17-åringer varierer avhengig av om familien eier eller leier sin bolig. I studien inkluderes inntekt, familiestatus, foreldres utdanning, sysselsetting og rase, samt en dummyvariabel med eie-leie. Den sistnevnte variabelen slår signifikant ut i analysen. Det gjør den derimot ikke i Barker og Miller (2009) sin studie, hvor de ved å kontrollere for boform, boligmobilitet og ulike inntektsvariable ikke finner noen effekt av eierskap på frafall i skolen blant ungdom. En norsk studie, basert på longitudinelle data, finner imidlertid at barn som skifter bosted flere ganger, har høyere sannsynlighet for å fall ut i ungdomskolen, ha lavere inntekt som voksen og bli tidligere foreldre selv (Tønnessen, et al., 2016). I deres analyse finner de også at barnets alder ved flytting er av betydning. For barn i før-skolealder, alder 0 til 6 år, får i denne studien ikke utslag på uheldige virkninger på lang sikt. Samtidig gir flyttinger i tenårene et spesielt stort utslag når det kommer til lav utdanning, lav inntekt og det å bli foreldre tidlig (Tønnessen, et al., 2016, p. 9). Disse resultatene fremkommer ved analyse av barn som flytter i løpet av barndommen.

Effektene av flytting for barn varierer imidlertid avhengig av sosioøkonomisk kontekst, slik dette kommer til uttrykk i studien til Tønnesen, Telle og Syse. Således finner de at hyppige flyttinger har ulik effekt avhengig av foreldrenes utdanning. Når det kommer til sannsynligheten for å falle ut av skolen og lav inntekt, viser det seg at det er en vesentlig effekt av hvorvidt foreldre har videregående utdanning eller ikke. For barn av foreldre med høy utdanning finner Tønnesen, Telle og Syse ingen signifikant ulempe for de som flytter sammenliknet med de som ikke flytter.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at det også har vært forskning som har gått i en annen retning og pekt på utfordringer ved en eierlinje for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at det også har vært forskning som har gått i en annen retning og pekt på utfordringer ved en eierlinje for vanskeligstilte i boligmarkedet. I en amerikansk studie fra 2009 vises det for eksempel til at en økning i tvangssalg kan tilbakeføres til låntakere med begrensede finansielle ressurser og svak kredittverdighet (Barker & Miller, 2009). De reiser derfor spørsmålet om de marginale kostnadene ved å øke eierandelen på boligmarkedet overgår fordelene. Barker og Miller viser til Thernstrom (1964), som et av de tidlige forskningsbidragene på sammenhenger mellom eierskap og barns langsiktige velferd, hvor kostnader overstiger fordelene. Her er argumentet at eierskap til bolig var korrelert med lavere sosial mobilitet, da foreldre med knappe økonomiske ressurser måtte prioritere å betale på huslånet, fremfor å støtte barnas utdannelse. Dette er mer relevant i en amerikansk kontekst, med mer utbredt betalingssystem for velferdstjenester. Omformet til en norsk virkelighet blir spørsmålet mer i hvilken grad utgifter knyttet til å eie er høyere enn å leie, og dermed vil gå utover andre tjenester som foreldre gir til sine barn. Som vi skal se senere i denne studien, tyder imidlertid funnene her på at utgifter til eie ikke overstiger utgifter til leie, snarere tvert imot, og at barnefamiliene dermed får større økonomisk handlefrihet i en situasjon med eie enn med leie. Andre studier som har rettet fokus mer generelt på eie kontra leie, har pekt på at skal eie gi mer utbytte enn leie, må man beholde boligen en stund (Goetzmann og Spiegel (2002), referert i Barker og Miller (2009)).

Tønnesen, Telle og Syse problematiserer også i sin analyse eventuelle positive effekter av flytting, ved å vise til at det kan være til det bedre for spesielt ressurssterke barn. De finner allikevel ingen signifikant positive effekter av flytting der foreldrene hadde høy inntekt og høy utdanning. De holder det allikevel som

sannsynlig at flytting kan være til fordel for noen grupper barn, spesielt om de flytter fra utarmede områder til mer fordelaktige områder (Tønnesen, et al., 2016, p. 11).

For å forklare hvorfor ustabil bosituasjon kan ha en effekt på modenhet og ferdigheter i skolen peker flere studier på at barns emosjonelle og kognitive utvikling påvirkes av flyttehyppigheten (se for eksempel Guralnick (2006) og Ziol-Guest og McKenna (2013)).

3.2 Eierpotensialet blant vanskeligstilte

Om eiesituasjonen i så stor grad antas å påvirke barn og unges levekår på både kort og lang sikt, hva er i så fall eierpotensialet blant vanskeligstilte barnefamilier? Dette vil vi se nærmere på i dette avsnittet, hvor vi plasserer dette prosjektet inn i en større sammenheng hvor nettopp eierpotensialet blant lavinntektsbarnefamilier ses i sammenheng med Husbankens virkemidler. Utgangspunktet er at rammevilkårene for eieretablering blant vanskeligstilte endret seg med Husbankens omlegginger av sine virkemidler (Aarland, 2011; Aarland, 2012). I 2014 ble rammevilkårene for tildeling av startlån endret gjennom en ny forskrift hvor vanskeligstilte skal prioriteres. Ordningen ble spisset, og det boligsosiale formålet ble rendyrket. I dette ble førstegangskjøpere med et alminnelig inntektsnivå tatt ut av målgruppen. Likeledes ble det gjort en viktig endring i lånets innretning, det åpnet for en nedbetalingstid på inntil 50 år og bruk av fastrente. Slik ble det lagt til rette for at enda flere i lavinntektsgruppene kunne bli eiere, gjennom startlånet.

Mulighetsrommet for eierskap blant leiere er tidligere drøftet ut fra en kapabilitetstilnærming (Monkerud, et al., 2018; Astrup, et al., 2019), hvor det er beregnet et mulighetsrom for eierskap blant leiere av ulike typer i forskjellige boregioner (SSBs økonomiske regioner).

Forklaringen som går igjen er at startlånsordningen forsvarlig kan brukes på innovative måter, som større fokus på bruk av fastrente, lengre nedbetalingstid og mulighet for individuell tilpasning.

Endringene i startlånsorden i 2004 bygger på en rekke studier som er gjort de siste årene, som i sum har bidratt med vurderinger av mulighetsrommet for at ulike lavinntektsusstander skal kunne eie sin egen bolig (Aarland, 2011; Aarland, 2012; Astrup &

Aarland, 2013; Astrup, et al., 2014)). Potensialet synes betydelig, skal vi legge denne forskningen til grunn, høye boligpriser til tross. Den forklaringen som går igjen, er at startlånsordningen forsvarlig kan brukes på innovative måter, som større fokus på bruk av fastrente, lengre nedbetalingstid og mulighet for individuell tilpasning. Dette har gjort det mulig å øke belåningsgraden, samtidig som man kunne begrense og kontrollere likviditetsbelastningen av økt belåningsgrad. Dette innebærer at eierpotensialet blant lavinntektsgrupper uløselig henger sammen med mulighetsrommet som ligger i Husbankens startlånordning.

Dette innebærer at eierpotensialet blant lavinntektsgrupper uløselig henger sammen med mulighetsrommet som ligger i Husbankens startlånordning.

NIBR foretok høsten 2015 en grundig kartlegging av kommunenes startlånspraksis før og etter endringene i forskriften, og fant at mange kommuner hadde gjort omfattende endringer på kort tid og innrettet sin praksis i samsvar med forskriftsendringens formål (Astrup, et al., 2015). Studien avdekket imidlertid store variasjoner kommunene imellom, både når det kom til boligsosiale utfordringer og når det kom til hvordan startlånet ble brukt for å løse disse.

Høsten 2017 foretok NIBR en ny spørreundersøkelse blant kommunene, som fant at kommunene ytterligere hadde styrket den boligsosiale profilen i sin startlånspraksis gjennom flere grep (Astrup, et al., 2019). Kommunene hadde blant annet økt sin bruk av fastrente, siden dette har særlig stor betydning for å realisere eierpotensialet. Fokuset i studien, som leverte data på kommunenivå, var blant annet å utlede normer for tildeling og en tildelingsprofil som normeringsgrunnlag når kommunene skulle definere sin praksis. Blant annet heter det at søkerens kapabiliteter skal identifiseres, herunder både mangel på muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig på egen hånd og evnen til å betjene et startlån (Astrup, et al., 2019, p. 6). Dette fordrer individorienterte prosesser i behandling av lånesøknadene, med blant annet en aktiv dialog med brukerne, slik Astrup, Monkerud og Aarland påpeker i sin studie. I analysen av kommunenes praksis finner man imidlertid at særlig større kommuner og kommuner med store levekårsproblemer i mindre grad benytter seg av en individorientert, bankfaglig innretning. Dette er med på å legge grunnlaget for en refleksjon i studien, at lokale forhold som demografi og økonomi legger føringer på prinsippene for å vurdere startlånsøknadene. Man finner allikevel at en individorientert

organisatorisk innretning i startlånstildelingene i økende grad er til stede i 2017, sammenliknet med 2015 (Astrup, et al., 2019, p. 8).

En viktig side ved vurderinger av potensialet for å eie blant barnefamilier er hvilke grupper som kan sies å ha lav inntekt. Ulike avgrensninger av lavinntekt vil gi ulike anslag på eierpotensialet, og kommunenes praksis her vil være viktig for hvordan barnefamiliers behov kobles på de eierstrategiene som ligger i Husbankens ordninger.

Her skal kort nevnes at NOVAs opprinnelig analyser av eierpotensialet i 2011 og 2012 tok utgangspunkt i relative inntektsmål (Aarland, 2011; Aarland, 2012). For eksempel legges til grunn en grense på 60 prosent av medianinntekten. Det er imidlertid ikke uproblematisk å definere lavinntektsusstander på denne måten (Monkerud, et al., 2018).

I en nylig utkommet studie av Monkerud og Astrup (2020) som tar for seg eierpotensialet blant lavinntektsusstander, fokuseres det blant annet på betydningen av ulike startlånsinnretninger gitt ved ulike nedbetalingstider, bruk av fast versus flytende rente, samt ulike måter for beregning av ulike husstanders rimelige livsoppholdsutgifter. I de empiriske analysene fremkommer det at det som kan karakteriseres som et «vanlig banklån», basert på 25 års nedbetalingstid, flytende kalkulasjonsrente på 8,5 prosent per år og bruk av SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter, ikke er mulig å betjene i praksis for vanskeligstilte husstander på leiemarkedet (Monkerud & Astrup, 2020, p. 9).

Monkerud og Astrup viser at ulike grep i utformingen av startlånet kan bidra til å utvide eierpotensialet blant ulike grupper vanskeligstilte, som er leietakere på boligmarkedet.

Eierpotensialet endres imidlertid for denne gruppen om ulike innretninger innenfor rammene for startlån legges til grunn. Monkerud og Astrup viser eksempelvis at om lag 30 prosent av vanskeligstilte leietakere kan ha betjeningsevne til en rimelig nøktern bolig med et startlån med 50 års nedbetalingstid, fastrente og et SIFO-budsjett basert på at store barnefamilier kan ha visse stordriftsfordeler (Monkerud & Astrup, 2020, p. 9).

Monkerud og Astrup viser at ulike grep i utformingen av startlånet kan bidra til å utvide eierpotensialet blant ulike grupper vanskeligstilte, som er leietakere på boligmarkedet. Her kan også andre virkemidler, som tilskudd til etablering, komme inn og øke omfanget av eierpotensialet ytterligere. Til syvende

og sist er det imidlertid saksbehandlerne som må gjøre den endelige vurderingen av hvilke muligheter for eierskap som foreligger i det enkelte tilfelle. Monkerud og Astrups studie bekrefter imidlertid det tidligere studier har vist til, at potensialet for eieretablering i startlånet kan ha vært underutnyttet (jmfør (Aarland, 2011; Aarland, 2012; Astrup, et al., 2014; Astrup, et al., 2015)). Relevante forhold her kan være at mulighetene for å betjene et lån også vil avhenge av fremtidige hendelser, som sannsynlighet

for økt arbeidsdeltakelse. Dette kan man ta høyde for innenfor en så fleksibel låneordning som startlånsordningen. I studien til Monkerud og Astrup (2020, p. 39) fremkommer det at vanskeligstilte barnefamilier kan ha et eierpotensial som per nå ikke fanges opp i det private kredittmarkedet. Dette vil vi forfølge videre i denne foreliggende studien, hvor pilotkommuners fleksible bruk av startlånsordningen for å utvide eieretablering for vanskeligstilte barnefamilier, vil stå i fokus.

4. Erfaringer og vurderinger av Barna først-satsningen

Drøftelsen av analyseresultater er her delt i tre hovedavsnitt. Først redegjør vi for pilotkommunenes innretning på prosjektet Barna først. Deretter ser vi på kontrollkommunenes argumentasjon for å ikke velge en Barna først-strategi, før vi i avsnitt tre gir innblikk i hvordan barnefamiliene selv opplever det å komme fra en leie- til en eiesituasjon.

4.1 Erfaringer og vurderinger i pilotkommuner

Her vil vi se nærmere på motivasjon, målgrupper og organisering blant de fire kommunene som arbeider ut fra å bistå barnefamilier over i en eid bolig, ved bruk av startlån og tilskudd. Felles for de fire kommunene, Drammen, Kongsvinger, Kragerø og Ringerike, er at de for utvalgte barnefamilier har eksperimentert med å fravike kravet om faste inntekter, enten i form av arbeidsinntekt eller trygd, som kriterium for å få låne-tilsagn. Dette har åpnet for at også midlertidige støtteordninger som sosialhjelp og annet har vært lagt til grunn for å dokumentere en betjeningsevne. I tillegg har en tilpasset lånevilkårene, særlig knyttet til avdragsfrihet og lånets løpetid, til den enkelte husholdnings situasjon. Rutiner for utvelgelse av barnefamilier varierer, som vi skal se, mellom de fire kommunene. Vi innleder imidlertid med å se på hva som har motivert de ulike kommunene til å velge en Barna først-strategi.

Det har også vært et uttalt ønske blant pilotkommunene å snu logikken når det gjelder motivasjonen for å komme i arbeid og erverve bolig.

4.1.1 Pilotkommunenes motivasjon for å velge en Barna først-strategi

Gjennom intervjuene fremkommer det at motivasjonen mellom de fire kommunene varierer. Det er allikevel fem hovedgrunner som går igjen:

- (1) En opplevelse av at noen barnefamilier har hatt til dels store levekårsutfordringer over lengre tid, og hvor ustabile og vanskelige boforhold er en del av problematikken. Dette kan blant annet ha sammenheng med vansker med å finne egnet bolig på det lokale leiemarkedet.

- (2) Vanskelig leiemarked for barnefamilier. Dette henger dels sammen med punkt (1), og handler i praksis om de boligene som tilbys på leiemarkedet både kan være små, dyre og holde en dårlig standard både når det gjelder selve boligens forfatning og bomiljøet rundt. I intervjuene med barnefamiliene, som vi skal gjengi inntrykk fra lenger ned, kommer det blant annet frem at leieboligene de benyttet kunne ligge i sentrumsgater eller ved trafikkerte gater. Dette bidro til å gi vanskelige oppvekstvilkår for barn og unge. Stram økonomi førte til at barnefamiliene ikke kunne velge de bedre delene av et gitt leiemarked, det ble fort for dyrt. Det ble dermed de mindre egnede som ble tilgjengelig.

En annen side av dette er også vanskene barnefamilier med flyktningbakgrunn kan oppleve med å finne egnet bolig på leiemarkedet. Særlig gjelder dette for barnefamilier med mange barn. I tillegg er leiemarkedet ofte ustabil, og som leietaker kan man befinne seg i en usikker situasjon der huseier velger å avslutte leieforholdet.

- (3) Vansker med inntekt henger ofte sammen med vansker med å etablere seg i jobbmarkedet, som igjen kan ha sammenheng med andre sosiale utfordringer for barnefamilier. Særlig for barnefamilier som mottar ulike former for bistand fra kommunen, er det i pilotkommunene ønske om å gi en mer helhetlig oppfølging. Gitt at det å leie bolig for mange vanskeligstilte grupper også er en kime til ustabilitet, uro og usikkerhet, har det for kommunene vært naturlig å se på mulighetene for å stabilisere bosituasjonen. Gjennom å etableres i eiemarkedet har kommunene ønsket å rydde av veien en kilde til uro, slik at de aktuelle barnefamiliene har kunnet holde fokus på andre sider ved tilværelsen, som arbeid og utdanning for de voksne, som igjen vil virke positivt inn på barnas situasjon. I tillegg har man ønsket å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge, ved å gi de en mer stabil bosituasjon, med det det innebærer av kontinuitet i skolegang og sosiale relasjoner.

- (4) Det har også vært et uttalt ønske blant pilotkommunene å snu logikken når det gjelder motivasjonen for å komme i arbeid og erverve bolig. Nærmere bestemt har flere av våre informanter i pilotkommunene gitt klart uttrykk for at de ønsket å teste ut en modell der motivasjonen lå i å beholde boligen fremfor å motivere for å erverve en bolig en eller annen gang i fremtiden. Tanken er å teste ut hvorvidt

mor og/eller far i en gitt barnefamilie blir mer motivert for arbeidsdeltakelse eller utdanning for å kvalifisere seg for arbeidsdeltakelse ved å eie en bolig, enn om de skal leie. Ved eie av bolig blir problemstillingen å beholde boligen og det livet som er etablert rundt den. For leiere blir det å bli huseiere en slags gevinst en eller annen gang i fremtiden om man kvalifiserer seg for arbeidsdeltakelse. I pilotkommunene tror en i stor grad på det første versus det andre.

- (5) Pilotkommunene gir også uttrykk for, som en del av motivasjonen for å gå inn i dette, at de forventer lavere boutgifter ved eie enn ved leie. Leiekostnadene på boligmarkedet er i mange kommuner svært høye, også i de fire pilotkommunene Drammen, Kongsvinger, Kragerø og Ringerike. Å få ned disse utgiftene har vært et mål for disse kommunene.

4.1.2 Pilotkommunenes innretning av Barna først som prosjekt – mål og kriterier for valg av barnefamilie

Målsettingene for kommunene som implementerer en Barna først-strategi er først og fremst knyttet til barn og unges levekår. Dette handler om å bidra til en mer egnet og stabil bosituasjon for barn som lever i et ustabilt og uegnet boforhold, og hvor barnet i tillegg synes å lide ved det. I tillegg er det et mål å bidra til mer stabile boforhold blant barn og unge, gjennom å etablere mer stabile rammer rundt det å bo. Dette omfatter mer stabile bomiljøer og mer langvarige boforhold som kan stabilisere skolegang og sosiale relasjoner.

Målsettingene for kommunene som implementerer en Barna først-strategi er først og fremst knyttet til barn og unges levekår.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at man kommer direkte til målet om mer stabil skolegang og sosiale relasjoner. For bredden av vanskeligstilte barnefamilier handler dette også om å bedre de voksnes motivasjon for å komme i arbeid eller å ta utdanning som på sikt kan bidra til å gi en stabil sysselsetting. Dette er i neste omgang igjen ment å legge til rette for en stabil og harmonisk familiesituasjon. Slik er det å bistå barnefamilier i en utsatt situasjon over i en eid bolig, for slik å stabilisere et av de elementene som bidrar til ustabilitet, ment å bidra til bedring av levekår også for husstandens barn og unge.

Et annet mål er også å legge til rette for en mer helhetlig oppfølging av barnefamilien, i den grad de er mottakere av ulike former for bistand fra kommunen.

Gitt at et av utvalgskriteriene i noen grad også knytter seg til at barnefamilien mottar hjelp fra andre deler av hjelpeapparatet, er ideen at tjenesten gir større utbytte for mottaker om bosituasjonen er stabilisert.

Pilotkommunene har klare kriterier for utvelgelse av familier. De fire kommunene har i stor grad felles idégrunnlag for utvelgelse av barnefamilier og mål, men det er allikevel noen variasjoner mellom kommunene. Felles for kommunene er at de også godtar sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og andre midlertidige inntektskilder som del av betjeningsgrunnlaget.

I en av kommune var det et kriterium at boligkjøp formodentlig ville gjøre familiens økonomi selvhjelpen eller redusere behovet for økonomisk sosialhjelp. Det var også satt kriterier om at det var grunn til å tro at særskilte forhold rundt barnefamilien ville bli bedre gjennom boligkjøp. I denne kommunen ble også store barnefamilier prioritert, for da treffer man mange individer på en gang med den samme hjelpen.

En annen kommune hadde en punktliste med ti kriterier. Familiene måtte ikke nødvendigvis fylle alle ti, men jo flere kriterier man fylte, desto høyere var sannsynligheten for å bli vurdert som aktuell til å kunne få delta i Barna først. Kriteriene gikk ut på eksisterende boligstandard og trangboddhet, forhold knyttet til bomiljøet og nærmiljøet, avstand til skole og barnehage, motivasjon for å søke arbeid, hvorvidt man har vært, eller står i fare for å bli, mottakere av sosialhjelp og om man har barn med spesielle behov.

Pilotkommunene ser ut til å prioritere familier der man tror at familien har potensialet til å bli økonomisk selvhjelpen, og der det vurderes som sannsynlig at bolig vil bedre situasjonen for barna betraktelig.

Alle de deltagende kommunene ser ut til å prioritere familier der man tror at familien har potensial til å bli økonomisk selvhjelpen, og der det vurderes som sannsynlig at bolig vil bedre situasjonen for barna betraktelig.

Ordningene har enn så lenge et begrenset omfang når det kommer til antall barnefamilier som er hjulpet over i eid bolig. Dette innebærer at selv om man tilfredsstiller kriteriene for å få tilbud om deltakelse i Barna først, er det kun de færreste som så langt har kommet med. Til syvende og sist baserer utvelgelsen seg på en individuell vurdering fra kommunens side.

*Felles for kommunene er at de ikke stiller strenge krav om betjenings-
evne hos låntaker, men kan godta
sosialhjelp, arbeidsavklarings-
penger og andre midlertidige
inntektskilder som
betjeningsgrunnlag.*

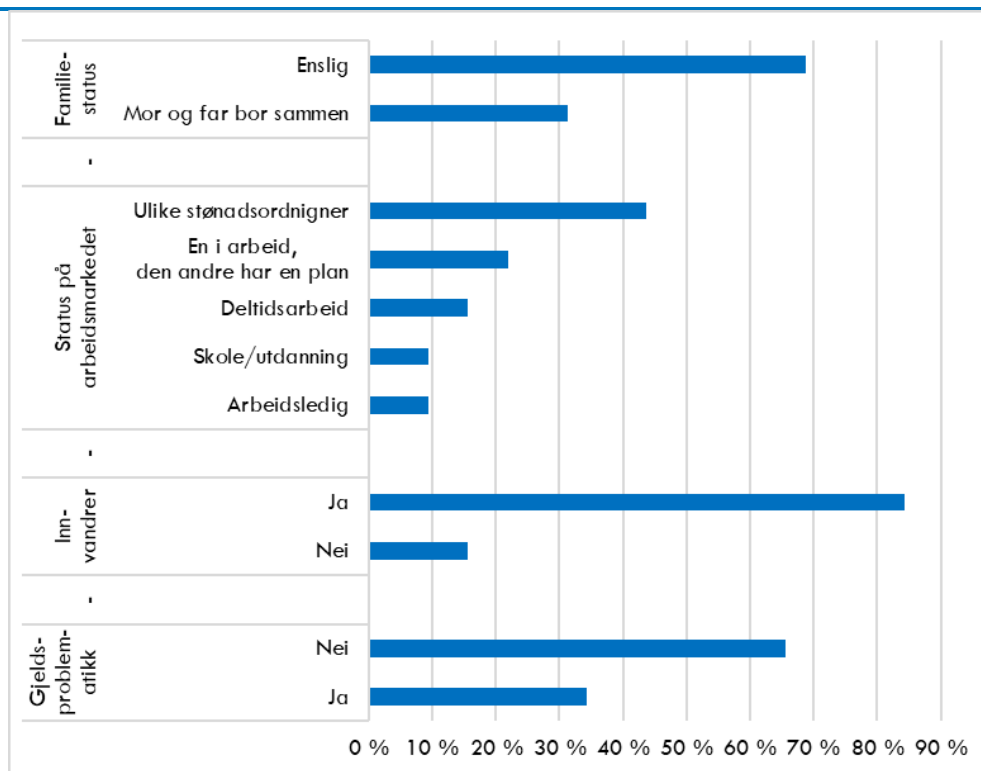
Utvelgelseskriteriene forteller oss også noe om hva målet med ordningen er. I en av de mindre pilotkommunene har en således implementert strategien med tanke på flyktningfamilier som fortsatt er innenfor den femårige perioden med integreringstilskudd. Dette innebærer at man der også knytter integrering til ordningen. Et annet kriterium i kommunen er at en av de voksne i husholdet skal være i inntektsgivende arbeid, mens den andre skal ha planer om utdanning. Her må med andre ord de voksne vise at de har planer for hvordan komme i inntektsgivende arbeid.

Mer generelt for alle kommunene er at de vurderer bosituasjonen som uhensiktsmessig for den aktuelle barnefamilien. Her kan situasjonen være preget av trangboddhet som en belastning for barna, men også forhold som utsatt nærmiljø, stor trafikk eller sopp og mugg i boligen. Et annet viktig hensyn, kanskje mer enn akkurat kriterium, er at barnefamilien mottar hjelp fra andre deler av hjelpeapparatet. Tanken her er at gjennom å stabilisere bosituasjonen for barnefamilien, vil også effektiviteten av andre hjelpetiltak øke.

4.1.3 Kjennetegn ved familiene som blir prioritert til Barna først

Figuren under oppsummerer noen relevante kjennetegn ved familiene som har blitt prioritert bolig med Barna først i pilotkommunene. Siden tallene er basert på et lite antall familier og få kommuner, må figuren tolkes mer som en indikasjon på en situasjon enn som et representativt bilde av situasjonen i Norge. Vi kommenterer resultatene ytterligere under figuren.

Figur 4-1: Noen relevante kjennetegn ved familiene som har kjøpt bolig gjennom Barna først*



Kilde: Svar på intervjueskjema fra fire informantkommuner. * Gjelder familier i de fire undersøkte kommunene. Tallene må tolkes forsiktig.

Noen kommuner prioriterer flyktninger, mens andre ikke legger landbakgrunn eller innvandringsårsak til grunn i sine prioriteringer. I noen kommuner prioriteres kun enslige, mens i andre kommuner prioriteres familier der mor og far bor sammen. Blant familiene i vårt utvalg har det vært om lag 10 familier der 2 foreldre har bodd sammen, og litt over 20 der

foreldrene har vært enslige forsørgere, oftest enslige mødre.

I litt over halvparten av familiene er foreldrene arbeidsledige eller registrert på en form for trygd eller stønad. I de øvrige familiene er enten en av foreldrene i jobb eller foreldrene jobber deltid eller

er under utdanning. Inntektsgrunnlaget er ofte en kombinasjon av inntekt og ulike former for stønad.

Utdanningsnivået varierer, men ofte er det på grunnskolenivå eller ukjent. En del har fagbrev innen helsefag, og i noen få tilfeller har foreldrene utdanning på universitetsnivå, men da gjerne fra et annet land.

Barnas alder spenner fra 0 til 18 år, og mange er mellom 1 og 13. Størrelsen på familiene varierer fra alt mellom ett og åtte barn. De fleste familiene har to til tre barn.

Mer enn fire av fem familier i de undersøkte kommunene er innvandrere. I to av kommunene var alle familiene innvandrere, mens i de to andre var det en kombinasjon av innvandrere og ikke-innvandrere. Innvanderne hadde innvandret som følge av flukt. Botiden i Norge varierte. I en kommune varierte den fra 5 til 15 år, mens i en annen hadde far ofte betydelig lengre botid enn mor. I en tredje kommune hadde alle familiene bodd i Norge mellom 2 og 5 år. Alle flyktningene hadde med andre ord minst 2 års botid i Norge. Deres norskkunnskaper varierte, «fra behov for tolk til flytende», slik en informant formulerte det. I familiene der far hadde lengre botid enn mor, hadde også far bedre norskkunnskaper enn mor. Enkelte av familiene hadde gjeldsutfordringer.

4.1.4 Kjennetegn ved familiene som ikke blir prioritert

Pilotkommunene har klare kriterier for hvilke familier som skal bli prioritert med Barna først, og det er som regel også klart hvilke familier som ikke skal bli prioritert. Samtidig kan det oppstå tvilstilfeller, der kommunen må utøve skjønn og vurdere om de skal la familien få kjøpe bolig gjennom Barna først eller ikke.

Flere kommuner oppgir at familier med stor gjeldsproblematikk ikke blir prioritert. Det blir vurdert som for risikabelt for kommunen. Familier med manglende boevne eller omfattende rus- og psykiatriproblemer har også blitt nedprioritert. En kommune oppgir at familier som ikke er motivert for arbeid, også blir nedprioritert. I en kommune har de ikke prioritert familier som bor «bra, trygt og rimelig» fra før, heller ikke familier uten «store sosiale utfordringer» eller der begge foreldrene er under utdanning.

4.1.5 Hvordan skiller Barna først seg fra andre strategier for å bistå vanskeligstilte familier?

Den viktigste forskjellen mellom Barna først- og den tidligere Eie først-strategien er at man her har et eksplisitt fokus på barnefamilier. Dette innebærer i et mer sosialpolitisk perspektiv at boligen blir et virkemiddel for å skape trygge og harmoniske omgivelser for barn og unge, samt at de voksne skal motiveres til å kvalifisere seg for arbeid. Slik vil de bli gode rollemodeller for barn og unge, hvilket igjen kan bidra til

å bryte en uheldig sosial reproduksjonskjede som kan gå over generasjoner. I et boligpolitisk perspektiv innebærer strategien at familier løftes ut av en krevende bosituasjon og gis mulighet for å eie uten at en besitter de ellers påkrevde økonomiske forutsetningene for det. Dette innebærer at de sosialpolitiske gevinstene ved strategien vektet tyngst.

Til forskjell fra strategier som Fra leie til Eie, er kjøpet av bolig fristilt en tanke om at en skal kjøpe den boligen de leier, enten den er privat eller kommunal. Kommunene har i mindre grad kommunale boliger tilgjengelig som er egnet for å kjøpe for barnefamilier. Mangelen på egnede boliger for barnefamilier er noe av problemkomplekset her.

Noe annet som skiller Barna først fra en del andre strategier, er at man lar barnefamilier få mulighet til å kjøpe bolig og ta opp boliglån selv om inntektsgrunnlaget de kommende årene er usikkert. Det skilles gjerne mellom to typer risiko knyttet til lånefinansiert boligeierskap: betjeningsrisiko og tapsrisiko. Betjeningsrisiko er risikoen for at låntager ikke er i stand til å håndtere de løpende betalingsforpliktelsene som boliglånet innebærer. Tapsrisiko er risikoen for at låntager må selge med tap, det vil si at salgssummen er lavere enn den opprinnelige kjøpesummen. Tapsrisikoen betinger at betjeningsrisikoen er utløst, altså at lånet ikke lenger kan betjenes.

Et bærekraftig boligeierskap kjennetegnes av at betjeningsrisikoen kan kontrolleres over tid. Siden Barna først innebærer etablering i eid bolig i en situasjon med inntektsutsikkerhet, innebærer det potensielt utfordringer for låntagers betjeningsrisiko over tid. For å skape et bærekraftig eierskap, og dermed håndtere betjeningsrisiko over tid, benytter pilotkommunene seg av ulike strategier.

En kommune oppgir at kandidatene som tas inn i prosjektet, vurderes å skulle kunne klare å betjene hele boliglånet innen maksimalt 8 år. Denne kommunen har tett og langvarig tverretattlig oppfølging av familiene. De har samtaler med familiene om økningen i boutgifter som kommer ved overgangen fra avdragsfri periode. Kommunen samarbeider med NAV, som har hovedansvaret for arbeidsrettet oppfølging.

I en annen kommune har de en avtale med sosialteamet om at sosialstønader kan supplere opp rentene på startlånet i måneder der det er nødvendig. Dette er avklart med Husbanken.

4.1.6 Organisatorisk strategi for implementering av Barna først blant pilotkommunene

Implementering av en Barna først-strategi forutsetter et bredt horisontalt samarbeid mellom alle aktører som er sentrale i oppfølgingen av den enkelte barne-

familie. Dette strekker seg med andre ord langt utover de som alene jobber boligsosialt, med tildeling av startlån. Dette samarbeidet er en helt klar forutsetning for at Barna først lar seg realisere. Dette har sammenheng med at det i forkant av at en barnefamilie blir vurdert for lån på spesielle vilkår, gjøres et grundig forarbeid hvor alle relevante instanser involveres. Dette innebærer også at hvem som er relevant å involvere i et gitt tilfelle vil variere. Gitt at et gjennomgående kjennetegn ved barnefamiliene er at ingen av voksenpersonene er i fast inntektsgivende arbeid, er NAV en viktig samarbeidsaktør. De er blant annet sentrale for å klargjøre jobbmuligheter, avklare inntektssituasjonen, tydeliggjøre muligheter for sosialhjelp, og med det dekking av utgifter til lån, dersom husstanden ikke klarer dette selv.

Implementering av en Barna først-strategi forutsetter et bredt horisontalt samarbeid mellom alle aktører som er sentrale i oppfølgingen av den enkelte barnefamilie.

I mange tilfeller er også flyktninger eller personer med kort botid i Norge blant de barnefamiliene som vurderes for en Barna først-strategi. Dette gjør også flyktningkonsulenten, eller tilsvarende i kommunene, til en viktig aktør i samarbeidet. Dette er særlig viktig i den av pilotkommunene, hvor det nettopp er personer med flyktningstatus som får bistand. I tillegg til å kjenne flyktningene, har flyktningkonsulentene ofte et nettverk knyttet til næringslivet som kan være relevant når jobbmulighetene kan avklares. Det er også viktig å involvere en person som kjenner familien godt, og slik kan si noe om motivasjon for å komme i inntektsgivende arbeid.

Andre aktører som kjenner familien, som kan bidra med informasjon som er relevant for å avklare barnas situasjon, som barnehage, skole, barnevern, vil også være viktig. Kommunene opplever alle et sterkt behov for å kartlegge eksempelvis familiens situasjon, vansker, utfordringer, økonomiske situasjon, jobbpotensial og utdanning grundig før de setter i gang et prosjekt med lån og kjøp av bolig. Særlig har pilotkommunene et fokus på barnefamiliens totale gjeldsbilde. Pilotkommunene ønsker å unngå at barnefamiliene som går inn i prosjektet har mye forbruksgjeld.

Utover dette er alle pilotkommunene aktive med å følge opp i selve kjøpsprosessen. Kommunene kan stille krav om at de skal se og godkjenne boligen før kjøp. Dette er for å hindre kjøp av boliger med store oppussingsbehov. Ved beregning av startlånet tas det

ikke høyde for utgifter til oppussing. Til de er marginene for knappe. Det gis også oppfølging i etterkant av kjøpet, med hjemmebesøk eller tilsvarende.

4.1.7 Strategi for å velge ut barnefamilier til Barna først

Kommunenes strategier for å fange opp barnefamilier til et Barna først-prosjekt varierer. Vi kan i hovedsak skille mellom de som aktivt søker etter barnefamilier og de som passivt søker.

- *Aktiv søken etter barnefamilier:* Kommunen går aktivt gjennom leietakere av kommunale boliger for å se om noen der egner seg for å etableres i en eid bolig. En variant av dette er å systematisk vurdere barnefamilier som søker om å fornye leiekontrakten av en kommunal bolig.
- *Passiv søken etter barnefamilier:* Kommuner som kun vurderer de som søker kommunen om startlån, og som eksempelvis kaller inn til en samtale med søkerne de mener bør være i stand til å etablere seg i en eid bolig.

4.1.8 Bosetting gjennom fleksibel bruk av Startlån og tilskudd

Startlån og tilskudd som virkemidler tilpasses situasjonen til den enkelte husholdning. Poenget er å finne frem til den kombinasjon av innretninger innenfor startlånsordningen som kan sette en gitt barnefamilie i stand til å kjøpe sin egen bolig.

Dette innebar blant annet at kommunene ikke ønsker å bruke opp alle mulighetene innenfor rammene av boliglånet med en gang. Dette kan handle om å gå ut så stramt som mulig, både hva gjelder avdragsfrihet, rente og løpetid på lånet. Forverres situasjonen økonomisk for en gitt barnefamilie, har man så muligheten til å justere vilkårene for lånet for å avhjelpe situasjonen. Kommunene er med dette tydelige på at de ikke ønsker å bruke opp sitt handlingsrom med en gang, gjennom maks avdragsfrihet eller maks nedbetalingstid i utgangspunktet. I stedet kan man ty til disse tiltakene om husholdningen får betalingsvansker på et senere tidspunkt.

Når dette er sagt, er nettopp avdragsfrihet og nedbetalingstid, ofte maks 50 år, de viktigste virkemidlene innenfor startlånsordningen. Flere kommuner gir ofte avdragsfrihet frem til en av de voksne er i fast arbeid, maks 8 år, men helst rundt 3-4 år. I noen grad trekkes også bruk av fastrente inn.

Helt sentralt er imidlertid tilskuddet. Dette fungerer som en slags egenkapital for den enkelte og innebærer bedre sikkerhet for kommunene mot tap, ved å redusere lånebeløpet.

4.1.9 Erfaringer og lærdommer slik pilotkommunene ser det

Vi skal her kort se på noen punkter som fremkommer i intervjuene med ansvarlige i pilotkommunene. Dette er vel og merke fordeler man opplever med modellen ideelt sett, men som man i kommunene ikke har innhentet systematisk dekning for å si at faktisk har blitt realisert. Dette blir da mer å tolke som forventninger man ser fra kommunenes side ved modellen.

Dette er vel og merke fordeler man opplever med modellen ideelt sett, men som man i kommunene ikke har innhentet systematisk dekning for å si at faktisk har blitt realisert.

En overordnet fordel, og også et av hovedmålene ved hele satsingen, er at bosituasjonen ser ut til å trygges for barnefamiliene, slik kommunene opplever det. Dette håper man skal ha en positiv effekt på stabiliteten hos de berørte barna, både når det kommer til skolegang og sosiale relasjoner. I tillegg mener man, fra kommunenes side, å oppleve en økt motivasjon blant de berørte voksne for å komme i arbeid eller kvalifisere seg for dette gjennom å ta utdanning.

En annen fordel pilotkommunene fremhever er at eie av egen bolig bidrar til større grad av forutsigbarhet i livssituasjonen, gitt at en i mindre grad vil være redd for å miste boligen. Eieretablering forventes også å bidra til større grad av stabilitet i selve livssituasjonen for økonomisk vanskeligstilte familier. Pilotkommunene forventer også en økt motivasjon for å komme i arbeid eller i arbeidskvalifiserende utdanning blant de voksne i barnefamiliene. Uroen rundt hvorvidt en kan fortsette å bo i boligen eller må flytte, har opphørt, og de voksne forventes å øke sitt fokus på arbeid og utdanning. En annen fordel pilotkommunene ser ved eieretablering av vanskeligstilte barnefamilier, er at det bidrar til å effektivisere andre tjenester familie-medlemmer mottar. Dette knytter våre informanter sammen med at uroen knyttet til en ustabil bosituasjon er ryddet av veien.

Økonomisk ser man fra kommunenes side også klare positive effekter, særlig knyttet til lavere bokostnader målt pr måned, og ikke minst at man gjennom å betale avdrag på boligen bygger kapital på lang sikt. Det siste kan bidra til at familien blir økonomisk selv-hjulpne på lengre sikt.

Disse positive effektene som pilotkommunene ser for barnefamiliene ved eieretablering, er også i stor grad positive for kommunen. Således vil de reduserte bo-utgiftene også bety lavere sosialhjelpsutgifter, gitt at

barnefamiliene nettopp er avhengige av sosialhjelp eller andre midlertidige støtteordninger. Også mer effektive hjelpetjenester på andre områder og økt selvhjelpenhet på lang sikt, gjennom økt motivasjon for arbeidsdeltakelse og utdanning, vil også komme kommunene til del.

4.1.10 Deltakelse og medvirkning fra barnefamilienes side, slik pilotkommunene opplever det

Våre informanter i de fire pilotkommunene gir alle uttrykk for et meget godt samarbeid med de barne-familier som bistås over i en eid bosituasjon. De har en utbredt oppfatning av at de voksne i barnefamiliene er meget overrasket over at det er mulig at de kan få lån, selv om de er uten fast arbeid. Noen har søkt startlån tidligere og fått den tilbakemeldingen at de kan komme igjen når de har fått fast arbeid.

De kommunale saksbehandlere gir uttrykk for mye glede, overraskelse og lykke blant barnefamiliene over at de får mulighet til å komme over i eie-markedet, og opplever at det å etablere seg i en eid bolig gir både stolthet og økt selvrespekt.

4.2 Erfaringer og vurderinger i kontrollkommuner

Hvordan oppleves Barna først-modellen blant de kommunene som velger å ikke implementere den, men som er godt kjent med modellen? Dette skal vi se nærmere på i dette avsnittet, som baserer seg på dybdeintervjuer med 11 kommuner, her kalt kontrollkommuner.

4.2.1 Kontrollkommunenes vurderinger av Barna først-strategien

Samtlige av de 11 kontrollkommunene er skeptiske til å implementere en Barna først-modell i sin nåværende form. Grunnlaget for skepsisen er flere, men den generelle tilbakemeldingen er at kontrollkommunene ikke jobber etter et prinsipp der man får lån selv om man bare har midlertidig inntekt. Ifølge en informant på et boligkontor i en større bykommune, må den økonomiske situasjonen i familien være slik at familien kan bære utgiftene på sikt dersom man skal etableres i en eierbolig. Kommunene synes å være opptatt av at det skal være et levedyktig prosjekt å kjøpe egen bolig.

Flere informanter argumenterer i denne sammenhengen også med at dersom startlånet blir finansiert av sosialhjelp, vil motivasjonen for å få seg arbeid bli redusert

Flere informanter argumenterer i denne sammenhengen også med at dersom startlånet blir finansiert av sosialhjelp, vil motivasjonen for å få seg arbeid bli redusert.

Dette er den stikk motsatte argumentasjonen som vi møter i kommunene som jobber etter en Barna først-strategi. I en av kontrollkommune følges dette opp med at:

«Kommunen vil være forsiktig med å gi startlån til personer i en særlig vanskelig økonomisk situasjon for å unngå å skuffe personer som allerede har fått mange skuffelser i livet.»

Boligsjef i en stor norsk kommune

Informanten fortsetter med at: «det er viktig å unngå en katastrofe for familier som får lån, for hvis familiene bare mottar sosialhjelp er det en risiko for at det å eie bolig blir nok et nederlag». Kommunene opplever med andre ord risikoen som for stor, ved å gi startlån til personer med midlertidige inntekter.

Gjennomgående argumenterer mange av kontrollkommunene i forlengelsen av dette, med at det er bedre å hjelpe flere som nesten er i mål med å kunne kjøpe sin egen bolig, enn å hjelpe de få som er langt unna å eie sin egen bolig. Det er bedre å hjelpe mange enn å bruke mye ressurser på å hjelpe noen få.

Disse refleksjonene er tett knyttet opp mot tilgang på leieboliger, boligpriser og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet i en gitt kommune. Jo flere vanskeligstilte i en gitt kommune, desto vanskeligere er det å velge ut de få som skal få bred støtte. En informant sier det illustrerende her:

«Vi har svært mange store barnefamilier, og behovet for løsninger for disse er stort.»

Informant i kommune

Spørsmålet som reises, er hvor langt kommunen og bydelene skal strekke seg. I urbane områder er boligprisene høye, og lånebeløpene og tilskuddene som må til for å skaffe en eierbolig er svært høye.

Med begrensede ressurser er det da begrenset hva en kan få utrettet. Om en i tillegg skal bruke mye ressurser på de få, kan en tenke seg at køen av hjelpetrengende blir enda lengre. Dette vil ifølge

informanter i kontrollkommunene trekke kommunen opp i dilemmaer knyttet til:

«Hvem skal en gi lånet til. Hvem skal nyte godt av det? Så lenge behovet for lån blant vanskeligstilte uten betjeningsevne er så stort, hvem skal en da plukke ut?»

Boligsjef i en av Norges største bykommuner

Disse prioriteringsdilemmaene opplever mange kontrollkommuner at det er umulig for kommunene å løse på egen hånd.

4.2.2 Etterlyser mer ressurser og retningslinjer for valg av barnefamilie

For i større grad å kunne realisere det potensialet for bistand som ligger i Barna først-strategien etterlyser kontrollkommunene:

- Mer ressurser til kommunene, slik at man kan utvide ordningen.
- Husbanken må legge føringer på hvem som skal prioriteres.

Slik startlånsordningen er praktisert i dag, er den rettet inn mot husholdninger med betjeningsevne. Dette minner nesten alle kommunene om i intervjuene.

4.2.3 Overordnede refleksjoner etter intervjuer med 11 kommuner som er godt kjent med Barna først-strategien, men som velger å ikke implementere den

Argumentasjonen til informantene i kontrollkommunene synes særlig å bygge på to grunnleggende forutsetninger:

- (1) Barna først baserer seg på en langsiktig tankegang eller strategi. Dette er ikke tilpasset den kommunale virkeligheten, som preges av kortsiktig tenkning.

Kommunene forholder seg i stor grad til søknader om startlån enkeltvis og på kort sikt. Dette innebærer at de først og fremst vurderer betjeningsevne hos lånsøker. Har de ikke betjeningsevne, blir det avslag. Noen kommuner tilbyr imidlertid veiledning og oppfølging av hva som skal til for å kvalifisere for lån, så oppfordres man til å søke igjen når situasjonen har endret seg. Dette er allikevel i prinsippet noe annet.

- (2) Høy grad av sektortenkning i kommunene svekker den helhetstenkning som Barna først-strategien baserer seg på.

Kommunene synes i liten grad å tenke langsiktig og helhetlig rundt hva som er konsekvensene for familier som får avslag på søknader om startlån, eller som

befinner seg i en ustabil bosituasjon. Lånesøknaden behandles isolert fra andre problemstillinger som er relevante eller som kan bli aktuelle ved et avslag. Ingen nevner utgifter for kommunen eller konsekvenser for barn ved ustabile boforhold.

Samtlige kontrollkommuner har imidlertid et stort fokus på barnefamilier ved tildeling av startlån, men praktiserer dette på andre måter enn det som inngår i Barna først-konseptet, slik vi har definert det i denne studien. Dette innebærer tett oppfølging av alle barnefamilier som får avslag på søknad om startlån for å kvalifisere dem til lånetilsagn neste gang de

søker. Noen kommuner har beveget seg i retning av en fleksibilitet, der startlån kan gis de som viser vilje og som innen kort tid vil være i en jobbsituasjon.

4.3 Erfaringer og vurderinger fra barnefamilier

Hovedtrekkene vi baserer diskusjonen på er sammenfattet i følgende tabell.

Tabell 4-1: Resultater av intervjuer med barnefamilier som enten har kjøpt bolig under prosjektet Barna først i Drammen og Kragerø, eller som har fått lånetilsagn og er i ferd med å kjøpe bolig.

Oppsummering resultater	Antall
God opplevelse av det å eie	12
Kjennetegn ved bosituasjonen før eie	
Hyppige flyttinger	5
Utsatt/vanskelig bolig/bomiljø	4
Vanskelig å skaffe leiebolig	3
Liten bolig	7
Kjennetegn ved bosituasjonen etter kjøp	
Boligen har blitt større	9
Boutgiftene er redusert	7
Bosatt i samme område, uten skoleskifte for barna	6
Kjøper kommunal bolig, som de leier	1
Kjøper privat bolig som de leier	1
Føler seg mer integrert	3
De voksnes arbeidssituasjon i leiesituasjonen	
Minst én personer var i fast arbeid, eller på vei inn i fast arbeid	2
Minst én person var i midlertidig arbeid	3
Arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp eller annen økonomisk bistand	6
Trygdet	1
De voksnes arbeidssituasjon i eiesituasjonen	
Minst én person var i fast arbeid	3
Minst én person var i midlertidig arbeid	3 + 1 (deltid/dels økonomisk stønad)
Arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp eller annen økonomisk bistand	4
Trygdet	1
Prosessen frem mot eie	
Kommunen tok i hovedsak initiativet	11
Husstander intervjuet, i alt	12
Husstander som har overtatt og flyttet inn i ny bolig	8

Kommunene som benytter startlån, som oftest supplert med tilskudd, på en fleksibel måte gjør det for å bistå barnefamilier der de vurderer det slik at en stabilisering av bosituasjonen vil virke positivt inn på barnas situasjon. Det er altså barnas situasjon som er det utslagsgivende. Spørsmålet er da hvordan barnefamiliene selv opplever det å komme over i en eid bolig. Gjør det en stor forskjell, og i hvilken retning? Dette vil vi se nærmere på i dette kapitlet, der vi innledningsvis gjør rede for barnefamilienes generelle opplevelser av det å bli eiere av egen bolig; hvordan har dette endret deres liv, herunder motivasjon for jobb og utdanning, deres sosiale liv, og barnas situasjon. Deretter ser vi nærmere på noen faktiske forskjeller de aktuelle barnefamiliene opplever i eiesituasjonen kontra leiesituasjonen; Er eierboligene gjennomgående større, er boutgiftene lavere og er bomiljøet annerledes? Aller først ser vi nærmere på hvem barnefamiliene er, og endring i deres bosituasjon ved å etableres i en eid bolig. Dette blir også indirekte en vurdering av i hvilken grad pilotkommunenes forventninger om utvikling hos barnefamiliene faktisk slår til.

4.3.1 Opplevelse av det å bli eier av egen bolig og opplevelsen av det å leie

Samtlige av de intervjuede barnefamiliene forteller om en positiv opplevelse av det å bli eier av egen bolig. Som vi ser av tabellen, var det kommunen som i de aller fleste tilfellene tok initiativ til at barnefamilien kunne ta opp et lån, og slik kjøpe sin egen bolig, i stedet for å leie. Det at en slik mulighet eksisterte, kom som en overraskelse på flere av våre informanter.

«I møte med kommunen ble vi oppfordret til å begynne å se etter hus. Vi ble lange i maska. Vi hadde ikke forespeilet oss muligheten av å bli huseiere.»

Informant fra barnefamilie

Samme informant beskriver det som en «drøm å bli huseiere», og beskriver det hele som «uvirkelig». En enslig forsørger med ett barn forteller at «det opplevdes helt fantastisk, vi kjøpte hus, fikk hage og garasje, vi er veldig glade. Det er gull for meg.»

Den store lykken våre informanter opplever ved å få eie sin egen bolig knytter seg til flere forhold:

- (1) Leieboligen er liten.

Som vi ser ovenfor er det få store barnefamilier i utvalget. De fleste familiene har to barn, to har tre og to har ett barn. Allikevel er leieboligen de flyttet fra liten. Ofte har den bare to soverom. Dette oppleves

som lite for en barnefamilie med to eller flere barn. Flere forteller også om små oppholdsrom og liten plass for lek.

- (2) Ustabile leieforhold – hyppige flyttinger

To av fem blant de barnefamiliene vi intervjuet, viser til ustabile boforhold, i form av hyppige flyttinger. Ustabiliteten ligger imidlertid også på et annet nivå, i form av usikkerhet knyttet til hvorvidt de får fornyet kontrakten ved utløpt frist, at huseier plutselig skal si at vedkommende skal benytte boligen selv, eller at de av andre grunner må flytte. Denne underliggende usikkerheten, er en annen side ved den ustabilitet mange leietakere føler på, selv om den ikke resulterer i at de til stadighet faktisk må flytte.

- (3) Utsatte /vanskelige boliger/bomiljøer.

Flere av våre informanter viser også til at boligen eller bomiljøet er uegnet for barn eller byr på store vanskeligheter. Dette handler i et tilfelle om mugg og sopp i leieboligen, eller nærhet til trafikkerte veier. En informant viser også til at de bodde i en sentrumsgate, over et butikklokale, og at dette gjorde det vanskelig for barna å gå ut. Når dette kombineres med at boligen er liten, sitter barnefamilien med en enda mer uegnet bolig.

- (4) Vanskelig å skaffe leiebolig

Tre informanter viser også til at det er krevende å skaffe seg ny leiebolig. Dette gjelder særlig for personer med kort botid i Norge, og dertil begrensede språkferdigheter. Leiemarkedet er begrenset i de aktuelle kommunene. Eiemarkedet byr på flere valgmuligheter.

Mange av disse forholdene er sammenfallende. Det vil si at husholdninger i utsatte bomiljøer kan ha en liten bolig, samtidig som vedkommende også frykter for at leieforholdet brått avsluttes.

4.3.2 Større bolig til lavere husleie

Etter kjøp av egen bolig fikk alle som hadde flyttet inn i eller skulle flytte inn i en bestemt bolig, en større bolig enn siste leide bolig. Unntaket var én familie som kjøpte den kommunale boligen de bodde i og én familie som kjøpte den boligen de leide på det private boligmarkedet. Samtidig som det å komme over i eiemarkedet gir tilgang til større boliger, blir også de gjennomsnittlige boutgiftene for de aller fleste lavere. De som ikke opplever en direkte reduksjon av boutgifter, svarer at utgiftene er omtrent de samme.

Dette er resultat av en rekke sammenfallende omstendigheter, som begunstiger det å eie, fremfor å leie. Dette er både knyttet til at mange leieobjekter befinner seg på et høyt prisnivå, på tross av

begrenset størrelse, samt at eierlinjen kommer gunstig ut skattemessig. Derneft vil også en overgang til eiemarkedet gi tilgang på et langt bredere spekter av objekter, som vil kunne være mer tilpasset den enkeltes behov. Dette gjelder kanskje spesielt for barnefamilier.

Om lag halvparten av våre informanter finner bolig innenfor samme skolekrets som de allerede bor, i sin siste leiebolig. Dette øker stabiliteten for barna i husholdningen, og skaper en mykere overgang i selve flyttesituasjonen. Et par av barnefamiliene har barn som ikke har begynt på skole. Her vil flytting mer være knyttet til skifte av barnehage, i den grad de benytter seg av det.

4.3.3   eie sin egen bolig er et steg videre for integrering, respekt og anseelse

Av våre utvalgskommuner er det å bistå barnefamilier med etablering i eiemarkedet noe man særlig retter mot flyktningfamilier med kort botid i Norge. Håpet er at barnefamiliene skal integreres bedre i bomiljøer, i arbeidslivet, skole og barnehager. Selv om de fleste av våre informanter blant barnefamiliene har kort botid i Norge, er det et fåtall som viser til at de i en eiesituasjon opplever å være mer integrert enn da de var i en leiesituasjon. Det er imidlertid en fare for at akkurat denne effekten underrapporteres av våre informanter, og en av årsakene til det kan være spr kproblematikk. Noen informanter hadde begrensede språkferdigheter i norsk, hvilket gjorde abstrakte forestillinger, som opplevelse av å være integrert, vanskelig å sette ord på.

En av dem som var meget tydelig på betydningen av å eie sin egen bolig for det å være integrert i det norske samfunnet generelt, og ikke minst for opplevelsen av å være akseptert, uttrykker det slik:

«Som eier vil naboene snakke med deg, de vil bli kjent. Når du leier bolig, ringer naboene og klager til huseier så fort det er noe, barna br ker når de leker. Naboene følger med og klager. Som eier blir du vist mer respekt. Du får oppmerksomhet. Folk snakker med deg. Det er lettere å bli kjent i området, barna leker med andre barn, de voksne blir kjent med hverandre. Det er et helt annet liv enn å leie.»

Tobarnsfar som har kjøpt sin bolig gjennom s tsing på Barna først.

En annen uttrykker det slik:

«Jeg føler at jeg er en av dere, en fra Norge, føler meg mer verdsett, mer integrert, i det norske samfunnet.»

Tobarnsfar som nylig har blitt eier av et rekkehus etter å ha kommet til landet som flyktning for tre år siden.

Det å eie gir respekt, man er nærmere det som oppleves som sosialt akseptert blant «nordmenn». Det gir en stolthet å eie.

4.3.4 Overgangen til eiemarkedet øker motivasjonen for arbeidsdeltakelse

Blant de intervjuede barnefamiliene har kun én hatt tilnærmet fast arbeid i leiesituasjonen, mens en annen var på vei inn i fast arbeid. 3 av 12 var i midlertidig arbeid i leiesituasjonen, 1 var trygdet, mens de resterende 8 mottok ulike former for økonomisk bistand, som arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. Dette innebærer at den overveiende delen av de som har mottatt l n på spesielle vilkår, ikke har hatt stillinger der de har hatt mulighet til å betjene et lån på vanlige vilkår.

Ser vi på etter-situasjonen, der barnefamiliene enten har kommet over i eid boligsituasjon, eller har fått finansieringsbevis og er på vei over i en eid bosituasjon, er det kun en moderat endring fra førsituasjonen, hvor de leide sin egen bolig. Fortsatt mottar den overveiende delen av husstandene i denne kartleggingen arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp eller annen midlertidig økonomisk bistand.

Mange uttrykker imidlertid at det å få stabilisert og avklart bosituasjonen gjennom å komme i en eid bolig har gitt de en lettere situasjon, med mindre stress og mindre problemer å tenke på. Dette gjør at de får mer overskudd til å fokusere på skole, utdanning og arbeid. Som en kvinne, enslig forsørger med flere barn uttrykker det:

«Jeg er mer motivert for å komme i arbeid, situasjonen er mye lettere for meg, mindre stress.»

Enslig forsørger med flere barn

Det å eie sin egen bolig innebærer også at flere opplever at de har noe å jobbe for og motivasjonen er å kunne betale ned på lånet for slik å kunne beholde boligen.

«Før jobbet jeg bare for å betale husleien, det spilte ingen rolle for meg om jeg jobbet eller ikke.»

Tobarnsfar som nylig har blitt eier av et rekkehus etter å ha kommet til landet som flyktning for tre år siden.

Det samme uttrykkes av en mor i en familie på fire, med to barn:

«Samboeren min opplever en helt ny driv for å finne noe fast arbeid. Han er mer motivert for å komme i arbeid.»

Tobarnsmor om sin samboer, som nylig ble eiere av en større bolig.

Potensialet for at flere skal motiveres for fast arbeid i en situasjon som eiere av egen bolig synes derfor absolutt til stede. I vurderingen av informantenes svar på akkurat dette spørsmålet skal en også ta høyde for at mange enten nettopp har flyttet inn i ny bolig. Noen få i dette utvalget er så tidlig i prosessen at de kun har fått finansieringsbeviset og lånetilsagnet, men ennå ikke funnet en bolig.

4.3.5 Hvor internalisert er forståelsen for forskjellen på å eie versus å leie?

Et premiss for å tolke eie som motivasjonsfaktor for å være aktiv arbeidssøkende er at den enkelte er inneforstått med implikasjonene knyttet til det å eie versus det å leie. Denne forståelsen synes gjennomgående å være til stede for de aller fleste av våre informanter. I et mindre antall av intervjuene syntest imidlertid informantene å ha et noe uklart forhold til betingelsene knyttet til lånet. I ett av tilfellene kom det også frem forventninger om at kommunen skulle bistå i vedlikehold av boligen. Dette viser hvor viktig det er med grundig veiledning av implikasjonene av å eie versus å leie. Samtlige var uansett svært fornøyd med den bosituasjonen de hadde fått på eiemarkedet.

4.3.6 Prosessen frem mot å eie

Det er kommunene som har hatt regien på prosessene frem mot eieretablering. Det gjelder både å velge ut husholdninger som skal kvalifisere for ordningen og bistå dem i den videre prosessen. Kun i én av de utvalgte husholdningene ga informanten uttrykk for at de gjentatte ganger hadde søkt om startlån og vært aktivt bidragende i prosessen. I de andre husholdningene er det i stor grad kommunen som har tatt initiativ til en diskusjon med husstanden om startlån og eventuelt tilskudd ville være av interesse.

Kommunene har også deltatt aktivt i selve kjøpet, der de har etablert ordninger for å bistå i selve kjøpet.

Materialet her bygger på husstander i tre av pilotkommunene. Som vi så overfor, har disse helt klare strategier på å oppsøke husstander de tror vil ha nytte av, eller være egnet for, å bli eiere av egen bolig. Uten å gjenta diskusjonen overfor, rettet Kragerø kommune sitt fokus på familier med flyktningstatus, Drammen kommune gikk igjennom leietakere i kommunale boliger, og i Kongsvinger kommune velges aktuelle barnefamilier ut etter en nærmere vurdering. Blant de utvalgte familiene er det flere som uttrykker stor glede ved å bli valgt ut, og alle gir uttrykk for stor takknemlighet. Samarbeidet med de respektive kommunene har også vært meget godt, skal vi tro våre informanter. Alle viser til at kommunene har bistått dem hele veien og vist meget stor imøtekommenhet når det gjaldt spørsmål om lånet, boligkjøp, utfordringer i boligen og andre ting knyttet til boligkjøpet.

Kommunene har også deltatt aktivt i kjøpsprosessen. Kragerø kommune har eksempelvis en bygningskyndig («visningsvenn»), som leser prospekt og vurderer boligens kvalitet. Fra kommunenes side anses det som veldig uheldig om det medfølger større oppussingsbehov, da familiene sjelden har økonomi til dette.

4.4 Mer prinsipielle vurderinger

Avslutningsvis skal vi kort peke på noen mer prinsipielle sider ved Barna først-modellen som kontrollkommunene peker på som kritiske for om modellen skal få et større omfang og volum.

Det første kritiske punktet er knyttet til utvelgelse av barnefamilier å bistå over i en eid bosituasjon. Hvem skal en velge ut blant alle de barnefamilier som befinner seg i en vanskelig leiesituasjon? Hva skal utvalgskriteriene være? Flere av kontrollkommunene, særlig storbyene, forteller at det er et stort behov for å bistå barnefamilier. Hvem skal en velge for at utvalget skal ha legitimitet også overfor de mange andre som har behov?

Det første kritiske punktet er knyttet til utvelgelse av barnefamilier å bistå over i en eid bosituasjon. Hvem skal en velge ut blant alle de barnefamilier som befinner seg i en vanskelig leiesituasjon?

Dette er også et ressurs spørsmål. Da sikter ikke kontrollkommunene bare til tilgjengelige midler å låne ut, som er altfor knappe. De sikter også til administrative ressurser i kommunene. Noe av det som kjennetegner en Barna først-prosess er at kommunen har ressurser til å samle inn mye informasjon om den aktuelle husstanden. Det er her både NAV, flyktning-konsulenten og andre knyttes på prosessen. Den informasjonsinnhenting som ligger i dette er svært ressurskrevende for kommunene og ikke noe de umiddelbart har mulighet til å gå inn i, om ordningen skal ha et visst volum.

Fordelingspolitisk pekes det også av flere kontroll-kommuner på at det oppleves som krevende å løfte frem én barnefamilie fra køen av vanskeligstilte som ønsker startlån til egen bolig, og gi disse lån, når andre barnefamilier jobber for å kvalifisere seg til startlån ved egeninnsats for å komme i jobb og stabil inntekt. Dette handler om å gi ordningen legitimitet.

Dette henger også sammen med et grunnleggende premiss for de kommunene som har valgt å satse på en Barna først-strategi, nemlig at det å eie vil motivere til å komme i arbeid eller ta utdanning hos de voksne i husstanden. Her finner vi, som vist ovenfor, det helt motsatte synspunkt i noen av kontroll-kommunene, nemlig at det ikke vil motivere for jobb og utdanning om en allerede har en eid bolig, og avdragene på lånet betales via sosialhjelp eller andre midlertidige støtteordninger.

En av storbykommunene som ikke hadde implementert modellen, var også opptatt av risikoen ved å gi store lån til husstander uten fast inntekt. Hvem skal eventuelt bære risikoen ved mislighold? Kommunene er generelt lite risikovennlig, i alle fall i et stort omfang. Større risikoer for kommunen må dessuten forankres politisk. Dette gjelder også om en skal gå inn i risikobaserte lånesaker. Dette er en prosess som ligger utenfor boligkontorenes handlingsrom.

I sum innebærer dette at forutsetningene for bruk av modellen ikke er uavhengig av det lokale boligmarkedet.

I sum innebærer dette at forutsetningene for bruk av modellen ikke er uavhengig av det lokale boligmarkedet. Jo flere vanskeligstilte barnefamilier i kommunene, desto viktigere er det med kriterier for utvelgelse, og ikke minst ressurser til å bistå barnefamilier over i eiemarkedet. Dette kan tyde på at modellens egnethet i større byer vil være begrenset av ressurstilgang og kriterier.

I forlengelsen av dette kommer det behovet de kommunale saksbehandlere på startlån har for å skaffe seg så god oversikt over barnefamiliens situasjon som mulig. Dette gjelder blant annet gjeldssituasjon og flyttehyppighets konsekvenser for barna, men også foreldrenes potensielle inntreden i arbeidsmarkedet. Særlig i en av de minste pilot-kommunene ble oversikt over, og kjennskap til, arbeidsmarkedet og næringslivets behov for arbeidskraft fremhevet som en styrke når en skulle prioritere bestemte barnefamilier for assistert eieretablering.

Dessuten, jo mer begrenset tilgang til et variert leie-marked, desto sterkere er behovet for å komme over i eiemarkedet for å finne en egnet bolig. Dette synes særlig fremtredende i de små og mellomstore kommunene. Dette gjør det mer krevende å finne en bolig som er tilpasset barnefamiliers behov, både når det kommer til boligstandard som antall rom, men også i forhold til øvrig bomiljø rundt boligen. Dette forsterkes i de tilfellene der leieobjekter som er tilgjengelige, er små og holder en lav standard. Dette vil også være et argument for at modellen er bedre tilpasset mindre og mellomstore kommuner sammenliknet med større.

5. Alternativbeskrivelser

Det er en del individuell variasjon i forløpet til bosituasjonen til vanskeligstilte barnefamilier, men også fellestrekk. I dette kapitlet karakteriserer vi et nullalternativ og et tiltaksalternativ som skal analyseres i den samfunnsøkonomiske analysen. Nullalternativet beskriver forløpet til bosituasjon for en barnefamilie der de ordinære virkemidlene til Husbanken er tilgjengelige. Tiltaksalternativet beskriver forløpet til barnefamilier dersom de får hjelp til å etablere seg i eid bolig gjennom Barna først.

5.1 Nullalternativet

Nullalternativet beskriver forløpet til bosituasjonen for en barnefamilie der de ordinære virkemidlene til Husbanken er tilgjengelige, men barnefamilien ikke har anledning til å kjøpe bolig gjennom Barna først. Nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen karakteriseres av nytte- og kostnadsstrømmer i løpet av analyseperioden.

Bosituasjonen til en vanskeligstilt barnefamilie over en lengre tidsperiode vil avhenge av en rekke faktorer. Dette kan være for eksempel bostedskommune, boligmarkedet, helse- og arbeidssituasjon til foreldre, samt egenskaper ved familien som familiestørrelse, flyktningstatus, utdanningsnivå m.m. Bosituasjonen til vanskeligstilte barnefamilier i målgruppen for vår analyse kan derfor utvise en god del variasjon, som kan påvirke resultatene av analysen. Ettersom nullalternativet innebærer betydelig usikkerhet knyttet til variasjon i målgruppen og utviklingstrekk, vil det også være usikkerhet i analysene.

Samtidig er det en rekke overordnede karakteristikk som familiene i målgruppen for Barna først deler. Vår målgruppe består for eksempel av stort sett barnefamilier med minst ett barn som er av nokså ung alder, foreldre som har en usikker eller uavklart tilknytning til arbeid, samt at det vil ta tid før familien er i en økonomisk situasjon som gjør det mulig å kjøpe bolig.

For analyseformål er vi nødt til å avgrense og konkretisere alternativbeskrivelser. Analysene vil derfor ikke kunne ta innover seg alle variasjoner mellom familiene i målgruppen. Alternativbeskrivelsene systematiserer likevel gjenkjennelige og sentrale faktorer som kjennetegner de familiene som i dag er i målgruppen for Barna først.

En annen utfordring med utformingen av et nullalternativ er at vi baserer analysen på intervju-data fra pilot- og kontrollkommuner, men den samfunnsøkonomiske analysen skal vurdere en nasjonal utrulling av Barna først. Vi må derfor se for oss utviklingen i bosituasjonen for familier i en større målgruppe i hele landet, der det kan være ytterligere variasjon og dermed usikkerhet.

5.1.1 Karakterisering av nullalternativet

Som redegjort for tidligere i rapporten, er et sentralt funn fra intervjuer med pilot- og kontrollkommuner at mange barnefamilier bor i leid bolig gjennom store deler av barnas oppvekst, og i mindre grad i kommunale boliger. I intervjuer med pilotkommuner vurderer ansatte i kommunen det som lite sannsynlig at barnefamiliene som i dag er del av Barna først, ville ha klart å komme i en økonomisk situasjon der de ville klart å kjøpe egen bolig ved å ta opp banklån på grunn av egenkapitalkrav, og at det minimum vil ta flere år før familiene var i posisjon til å kjøpe en egnet bolig ved bruk av startlån.

«Det antas at veien til å kunne oppnå lån til boligkjøp i privatbank ville vært svært lang, og kanskje ikke mulig. Dette fordi inntekten forventes å være lav, selv om forsørgeren kommer i fast arbeid. Mulighet til lån i privat bank i den tiden barna er i oppvekst, anslås som svært liten. [...]»

Kommuneansatt i pilotkommune

Målgruppen for Barna først er barnefamilier som mottar økonomisk støtte fra NAV, og deltakelsen i arbeidslivet er midlertidig og usikker.

Et sentralt resultat fra intervjuer med pilot- og kontrollkommuner er at mange barnefamilier bor i leid bolig gjennom store deler av barnas oppvekst.

Hvis vi imidlertid ser for oss at Barna først innføres i alle norske kommuner, virker det rimelig å anta at det vil være mer variasjon rundt familienes mulighet til å etablere seg på boligmarkedet og arbeidsmarkedet uten Barna først. Noen familier vil trolig kunne klare å

komme i en situasjon med stabil arbeidsinntekt på sikt og dermed få mulighet til å enten ta opp ordinært boliglån eller tilfredsstillte kriterier for startlån. Vi påpeker imidlertid at dette sannsynligvis vil ta minst 5-8 år for familiene i målgruppen selv med en nasjonal utrulling. Det er verdt å understreke at dette utgjør en vesentlig del av oppveksten til barna i familien.

Selv om det virker å være bred enighet i pilot-kommunene om at familiene ikke ville klart å komme over i eid bolig uten Barna først, er det variasjon mellom kommuner når det gjelder konsekvensene av å bo i en leid bolig. Noen kontrollkommuner har for eksempel kommunale boliger som er godt egnet for barnefamilier, både med tanke på størrelse og beliggenhet. Disse kommunene kan bosette barnefamilier i kommunale leieboliger, og på denne måten gi familiene bostabilitet og en egnet bolig. Dette har betydning for vurderingen av brukernytten til barnefamiliene av å komme over i eid bolig.

Andre kommuner har få eller ingen kommunale boliger som er egnet for barnefamilier. Vanskeligstilte barnefamilier i disse kommunene leier derfor på det private markedet, som ifølge intervjuer oftere medfører en ustabil bosituasjon og høy flyttehyppighet. Høy flyttehyppighet skyldes både at det er vanskelig å finne en egnet leilighet på leiemarkedet, og at det er vanskelig å få til langtidskontrakter over mange år i det private leiemarkedet. Familiene i disse kommunene kan derfor ha utfordringer med dårlig egnede boliger i form av for eksempel trangboddhet, lav kvalitet på boligen og uhensiktsmessig beliggenhet, samt ha høy flyttehyppighet.

Familiene i disse kommunen kan derfor ha utfordringer med dårlig egnede boliger i form av for eksempel trangboddhet, lav kvalitet på boligen og uhensiktsmessig beliggenhet, samt ha høy flyttehyppighet.

Ulikheter i det kommunale boligmarkedet innebærer variasjon i kommunenes mulighet til å sikre vanskeligstilte barnefamilier en egnet bolig og en stabil bosituasjon. Dette har betydning for den samfunnsøkonomiske analysen, ettersom det betyr at forskjellen mellom nullalternativet og tiltaksalternativet også vil variere mellom kommuner. I Tabell 5-2 skisseres sentrale egenskaper ved familier i nullalternativet.

5.2 Tiltaksalternativet

Tiltaksalternativet beskriver hva som skjer med barnefamiliene når de får hjelp til å etablere seg i eid bolig gjennom Barna først. Vår målgruppe er barnefamilier som mottar økonomisk støtte fra NAV. Gjennom Barna først får familien hjelp av kommunen til å gå fra leid til eid bolig gjennom en kombinasjon av tilskudd og startlån. Familiene kan få lån og tilskudd selv om de ikke har en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet på kjøpstidspunktet, og kommunene kan ta hensyn til midlertidige inntekter i sine vurderinger. Samtidig gjør kommunene en vurdering av den forventede utviklingen i familiens økonomi og arbeidsdeltakelse, og det stilles krav om at man kan forvente en positiv utvikling.

I tillegg til tilskudd for å gi barnefamiliene en form for egenkapital, omfatter virkemidlene også startlån på gunstige lånebetingelser. Tabell 5-1 viser de meste sentrale virkemidlene som brukes for å hjelpe familier til å kjøpe bolig gjennom Barna først.

Tabell 5-1: Virkemidler i Barna først

Virkemiddel	Parameter
Tilskudd	15-20 prosent av boligverdien
Rente under markedsrenten	0,75 prosentpoeng under gjennomsnittet av de fem beste lånetilbudene i markedet
Avdragsfrihet	5-8 år
Løpetid	50 år

Barnefamiliene som får hjelp til å kjøpe bolig gjennom Barna først, mottar et tilskudd som tilsvarer om lag 15 til 20 prosent av boligverdien. I tillegg tar familiene opp et startlån i Husbanken. Som alle startlån har dette lånet en rente som er lavere enn boliglånsrenter i privatmarkedet. Beregninger av renter på startlån i Husbanken gjøres med utgangspunkt i basisrenter fastsatt av Finanstilsynet, med grunnlag i vilkår fastsatt av Finansdepartementet. Basisrenten kalkuleres både for flytende og fast rente, og utgjør et gjennomsnitt av de fem beste lånetilbudene på markedet ved et gitt observasjonstidspunkt. Det gis deretter en rabatt på 0,75 prosentpoeng på basisrenten for å komme frem til årlige effektive renter både for flytende og fast rente. Kommunene har også mulighet til å gi en løpetid på inntil 50 år.

I tillegg har kommunene mulighet til å innvilge avdragsfrihet i perioder der familien er avhengig av økonomisk støtte fra NAV, men regelverket for sosialhjelp gir ikke mulighet til at familiene kan bruke sosialhjelp til å betale avdrag på lånet. I tillegg til de finansielle virkemidlene, innebærer Barna først at

familiene får tett oppfølging fra kommunen over flere år. Dette er ofte et tverrfaglig samarbeid der for eksempel NAV og Flyktningtjenesten kan være involvert, i tillegg til Boligkontoret.

Tabell 5-2 oppsummerer hovedforskjeller mellom nullalternativet og tiltaksalternativet. I den prissatte delen av den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 7 detaljerer vi alternativene ytterligere ved å ta utgangspunkt i de to viktigste typetilfellene fra intervjuene med pilotkommuner.

Tabell 5-2: Hovedforskjeller mellom nullalternativet og tiltaksalternativet

	Nullalternativ	Tiltaksalternativ
Bosituasjon	Leie	Eie
Flyttehyppighet	Høy	Lav
Egenkapital	Ingen/tidkrevende å spare opp	Tilskudd fra Husbanken
Inntekt	Økonomisk hjelp fra NAV, noe arbeidsinntekt	Økonomisk hjelp fra NAV, noe arbeidsinntekt
Tilgang til startlån	Nei	Ja
Tidspunkt for eie av bolig	Tidligst 5 år	0 år
Egnet bolig	Mindre egnet	Tilstrekkelig egnet

5.3 Typetilfeller av familier som blir prioritert i Barna først

For å belyse variasjonen som ligger under alternativbeskrivelsene, går vi her gjennom de fire vanligste typetilfellene og deres historier eller forløp for boligkjøp, slik de er beskrevet av pilotkommunene. Med typetilfeller menes barnefamilier som har mange felles kjennetegn. Det kan være snakk om felles forløp og historier, som flukt, rus, skilsmisse, vold, barn med særskilte omsorgsbehov eller liknende. Det kan også være snakk om familier med felles kjennetegn, som arbeidsmarkeds-, familie- eller innvandringsstatus. Beskrivelsene av typetilfellene trenger ikke nødvendigvis være det samme som beskrivelse av en enkelt familie. Kommunene beskrev til sammen syv typetilfeller som har kjøpt eller er klare til å kjøpe bolig gjennom Barna først. 30 familier inngikk i disse syv typetilfellene.

Beskrivelsene av typetilfellene og deres forløp for boligkjøp er ikke dekkende for alle typetilfellene eller alle familiene, men gir eksempler på noen historier som ofte går igjen i pilotkommunene.

5.3.1 Typetilfelle 1: Enslig mor med innvandrerbakgrunn og noe gjeldsproblematikk

Dette typetilfellet består ofte av en enslig mor med innvandrerbakgrunn fra Asia eller Afrika og som har bodd i Norge i 5-15 år. Hun har 2-3 barn i alderen 0-17 år. Statusen på arbeidsmarkedet varierer. Noen jobber deltid, andre er i utdanning, og en del mottar ulike former for trygd. Utdanningsnivået varierer, fra grunnskole til ingeniøruddanning. Norsk kunnskapene er tilsvarende varierende, fra behov for tolk til flytende.

Et typisk forløp for dette typetilfellet er at mor ønsker å kjøpe bolig til seg og barna for å få en romsligere økonomi og mer stabilitet for barna. Ved kredittsjekk kommer det frem at moren har noen betalingsanmerkninger fra ulike kreditorer. Mor har fått i oppgave å finne ut hva totalbeløpene er, lage en nedbetalingsplan og å begynne å betale ned på gjelden. Moren blir gitt et løfte om at søknad om startlån vil bli behandlet så fort betalingsanmerkningene er ut-kvittert. Dette antas å hjelpe på motivasjonen til å kvitte seg med gjelden. Saksbehandler sjekker innimellom hvordan det går. Mor klarte å nedbetale gjelden, og søknad om startlån ble behandlet. Mor fullfører en utdanning og tar sikte på å være i arbeid som helsefagarbeider innen fire år.

Et annet typisk forløp for dette typetilfellet er samlivsbrudd mens mor var i ferd med å avslutte utdanningen sin. Omsorg for barn og innsput i opplæringen gjorde økonomien trang. Mor fikk bistand gjennom Barna først, bestod eksamen på andre forsøk og er nå i jobb.

5.3.2 Typetilfelle 2: Flyktningfamilie der en foresatt jobber og den andre har en plan for utdanning eller arbeid

Dette typetilfellet består av en flyktningfamilie som får integreringstilskudd innenfor en femårsperiode. Mor og far bor sammen. Den ene er i arbeid, mens den andre har en plan for utdanning og arbeid innen fem år. Familien lever delvis av arbeidsinntekt og delvis av introduksjonsstønad, studiestipend eller noe sosialstønad. Familiene er ikke registrert med utdanningsnivå utover grunnskole i Norge, men de kan ha høyere utdanning fra hjemlandene sine. Familiene

har mellom ett og fem barn i alderen 1-13 år. De har ofte innvandret fra Midtøsten og har bodd i Norge i 2 til 5 år. Norskunnskapene varierer. De har ingen egenkapital eller mulighet til å spare.

Et typisk forløp for dette typetilfellet er at de i utgangspunktet bodde trangt og dyrt i en leid bolig, og at de slet med å finne seg en egnet bolig som de hadde råd til.

Et typisk forløp for dette typetilfellet er at de i utgangspunktet bodde trangt og dyrt i en leid bolig, og at de slet med å finne seg en egnet bolig som de hadde råd til. Ofte bodde de så trangt at det var vanskelig å ta imot besøk hjemme, både for barna og foreldrene. Lite plass gjorde det også vanskelig å få tid og rom til å gjøre lekser. Da familiene kjøpte bolig gjennom Barna først, spredte familiene seg på ulike steder i kommunen, noe som ifølge informanten vår bidrar til bedre integrering. Boutgiftene har gått ned, slik at familien ikke lenger trenger sosialstønad. Kommunen registrerer også en holdningsendring blant familiene når det gjelder kvinners deltakelse på arbeidsmarkedet og renter på lån. Stabil bolig gjør situasjonen for barna bedre, da de nå kan ha med venner hjem og presterer bedre på skolen. Mange av foreldrene går rett fra introduksjonsprogram til arbeid eller arbeidsrettet utdanning uten å gå via en mellomperiode med sosialhjelp.

5.3.3 Typetillelle 3: Barnerik flyktningfamilie der verken mor eller far er i arbeid

Dette typetilfellet består ofte av foreldre som er gift og som lever av arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp. Utdanningsnivået er ukjent. De har typisk fire til seks barn i alderen 0-18 år. De har kommet til Norge som flyktninger. Faren har bodd i Norge i rundt 15 år, mens moren har bodd her i 5-6 år. Farens norskkunnskaper er «ok», mens moren snakker dårlig norsk.

Et typisk forløp for dette typetilfellet før de får kjøpe bolig gjennom Barna først, er at de bor trangt, uegnet og dyrt. Boligsituasjonen har negativ påvirkning på skolegang og sosiale utvikling. Den dårlige bo-situasjonen kombinert med en dårlig eller uoversiktlig økonomi tar mye av oppmerksomheten til familiene, noe som hindrer overskudd til overgang til arbeid eller annen aktivitet.

5.3.4 Typetillelle 4: Enslig mor med barn med spesielle behov

Dette typetilfellet består ofte av en enslig mor med fagbrev innen helsefag som jobber deltid. Hun lever av inntekt fra arbeid og sosialhjelp. Hun har mellom

ett og fire barn i alderen 3-20 år. Hun er ikke innvandrer. Hun klarer ikke å jobbe fulltid på grunn av et barn som krever ekstra oppfølging, og hun har noe gjeldsproblematikk. Familiene har tatt tak i gjeldsproblematikken og bevist over tid at de har evne og vilje til å drifte hverdagsøkonomien på de tilgjengelige midlene.

Et typisk forløp for dette typetilfellet er at de kommer fra en kommunal eller privat leid bolig og at kvaliteten på boligen har vært middels til dårlig. Gjennom kjøp av bolig gjennom Barna først, har de fått bedre boligstandard. Foreldrene har fått økt motivasjon for arbeid og til å nedbetale gjelden, og livskvaliteten til familiene har blitt bedret. Likevel har det vært noen skjær i sjøen. Noen av barna med særskilte behov har taklet flyttingen dårlig, for eksempel ved at uteområdet har blitt dårligere. De fleste flyttingene har ikke medført skolebytte.

Typetillellene er sortert i synkende med hensyn til antall familier. I kapittel 8 har vi forenklet disse typetillellene til to, og gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Barna først for de to typetillellene.

5.4 Forløp for familier etter boligkjøp

Fire beskrivelser går ofte igjen når det gjelder forløpet etter boligkjøp gjennom Barna først, og dette er sentral informasjon for beskrivelsen av tiltaksalternativet.

Å få muligheten til å eie egen bolig har gitt familiene rom og motivasjon til å fokusere på å løse andre problemer. Det kan også ha bidratt til å redusere behovet for andre tjenester. En pilotkommune beskriver situasjonen for en familie slik:

«Økonomien er betydelig forbedret og mer forutsigbar. Det gir rom for å fokusere på å jobbe med å fullføre utdannelse og/eller arbeidsrettede tiltak for å komme i varig arbeid. Behov for tjenester som DPS m.m. er betydelig redusert fordi man har det bedre og føler seg trygg både med bolig og økonomi. Ikke lenger behov for sosialstønad, og dette fjerner en stigmatisering som mange har følt på.»

En annen konsekvens som noen av pilotkommunene fremhever som viktig, er at familiene har fått en bedre og mer forutsigbar økonomi.

«Familiene får lavere bokostnad = bedret økonomi. Familiene får en stolthet av å ta ansvar for egen hverdag, bolig og økonomi.»

Flere av pilotkommunene vektlegger barnas situasjon, både på skolen og i hjemmet. Færre skolebytter fremheves som positivt, mens egen bolig gjør det lettere for barna å ta med venner hjem.

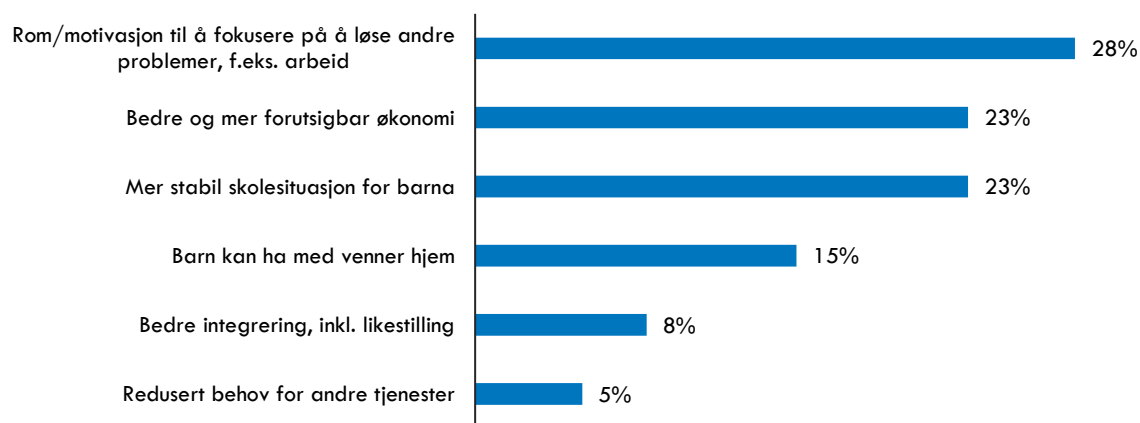
«Lettere med søvn og leksearbeid, samt mulig å ha med venner hjem nå som barna har egne soverom. Barna som tidligere har beskrevet skamfølelse når de har med venner hjem, er nå stolte av boligen og har ofte med venner hjem»

Noen pilotkommuner viser også til at tiltaket kan bidra til bedre integrering, siden flyktningfamiliene blir spredt i kommunen, og de deltar i dugnad og i lokalsamfunnet. Tilsvarende hevder en kommune at tilnærmingen kan bidra til mer likestilling, siden det å eie bolig kan oppmuntre den av foreldene som ikke er i arbeid til å ta utdanning.

«Den av foreldrene som ikke er i arbeid (kona pga. at de har mange barn) får mulighet og oppmuntres til å ta høyere utdanning. Dette er mulig ved at vi gir lang avdragsfrihet, (5-8 år). Tiltaket oppmuntrer til likestilling.»

Selv om det er vanskelig å kvantifisere årsaker og forløp basert på et så lite utvalg kommuner og familier, har vi likevel kategorisert svarene i ulike konsekvenser. Tallene må riktignok tolkes forsiktig, for dette er verken eksakt eller representativt. Figuren må heller tolkes som en oversikt over forhold pilotkommunene har påpekt som mulige konsekvenser for familiene som har fått mulighet til å kjøpe bolig gjennom Barna først.

Figur 5-1: Kommunenes vurderinger av konsekvenser for barnefamiliene som har kjøpt bolig



Kilde: Spørreskjema til kommuner som har brukt tilnærmingen Barna først. Basert på svar på spørreskjema fra fire pilotkommuner.

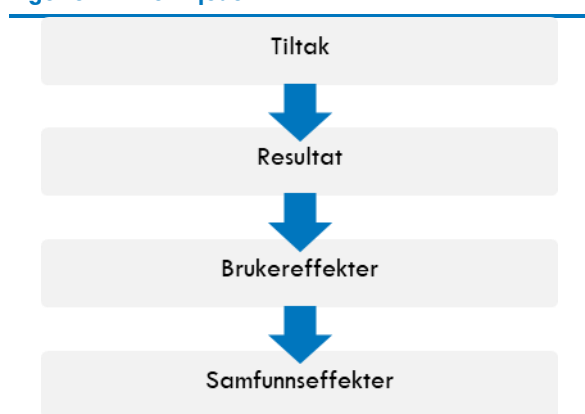
6. Brukereffekter

Barna først medfører flere økonomiske og kvalitative virkninger for barnefamilier, kommune og stat. Flere av disse virkningene er fordelingsvirkninger eller overføringer, og ikke samfunnsøkonomiske effekter. Fordelingsvirkninger har allikevel stor betydning for barnefamilien, kommunen og staten som aktører. I dette kapittelet gjennomgår vi brukereffektene for disse gruppene, før vi i neste kapittel analyserer de samfunnsøkonomiske virkningene av Barna først.

6.1 Virkningskjede for Barna først

I vurderingen av Barna først tar vi utgangspunkt i virkningskjeden som vist i Figur 6-1. I denne sammenheng er tiltaket Barna først tilnærmingen, som innebærer en kombinasjon av Husbankens virkemidler startlån og tilskudd, samt endrede vurderingskriterier i saksbehandlingen. Det direkte resultatet av virkemiddelbruken er at økonomisk vanskeligstilte barnefamilier får kjøpt en bolig med tilhørende endring i boligøkonomien, kommunen endrer sin ressursbruk i oppfølgingen av barnefamilien, og tidspunktet og totalbeløpet av overføringer fra staten endres. Resultatet av et tiltak kan tenkes som de mest direkte og umiddelbare konsekvensene av tiltakets virkemiddelbruk.

Figur 6-1: Effektkjeden



Resultatet som oppstår som følge av virkemiddelbruken kan videre gi opphav til brukereffekter. Brukereffekter er effekter for ulike grupper i samfunnet. Disse effektene følger normalt nokså direkte fra virkemiddelbruken, men kan være betinget av andre faktorer. De mest direkte brukereffektene for vanskeligstilte barnefamilier vil være endret bolig-

økonomisk situasjon, redusert flyttehyppighet, bostabilitet, endret bomiljø og endret boligkvalitet. Brukereffekter for kommunen vil for eksempel være endrede overføringer av sosialhjelp, mens brukereffekter for staten er en større startlånportefølje med en annen risikoprofil og endrede overføringer over tid. For kommunene trenger ikke den økonomiske risikoen å være større ved en Barna først-tilnærming sammenlignet med en tradisjonell oppfølging av familiene. Dette skyldes særlig at det statlige tilskuddet bidrar til å redusere familiens boliggifter og dermed risikoen for at familien har behov for økonomisk hjelp fra kommunen. For målgruppen for Barna først må kommunene ofte garantere for depositum ved leie av bolig, og mange kommuner har betydelige utgifter knyttet til ansvaret for at husleien betales. Dette ansvaret bortfaller ved Barna først, mens det tilkommer en risiko for at kommunen må kjøpe boligen til prisen på kjøpstidspunktet minus avskrevet tilskudd selv om boligens markedsverdi er redusert. Ved et eventuelt salg under kjøpsverdi vil det statlige tilskuddet likevel fungere som en buffer for kommunen, slik at staten tar en større del av risikoen.

Brukereffektene er videre en medvirkende årsak til samfunnseffekter. Det er samfunnseffekter man er mest opptatt av i en samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnseffekter oppstår imidlertid normalt på lenger sikt. Eksempler på samfunnseffekter er for eksempel økt fremtidig verdiskaping for de voksne i barnefamilien, styrkede oppvekstvilkår for barn som på enda lengre sikt bidrar til en styrket tilknytning til arbeidsliv og potensial for økt sosial mobilitet. Andre samfunnseffekter kan være reduserte fysiske- og psykiske helseutfordringer, med tilhørende redusert offentlig ressursbruk over tid.

Kausaliteten fra tildeling av tilskudd og startlån til en barnefamilie, og frem til samfunnseffekter er svært usikker. Analytisk er det utfordrende å isolere effektene av tiltak fordi utfallsvariabler som arbeid og helse også påvirkes av mange andre og viktige faktorer. Barns arbeidsutsikter, helsesituasjon og livssjanser avhenger for eksempel ikke utelukkende av hvor, og hvordan, barna bor i oppveksten. Vi understreker imidlertid at selv om samfunnseffekter er usikre og vanskelig å måle, kan tidligere forskning og kunnskap sannsynliggjøre samfunnseffekter. Det er også en verdi i å synliggjøre logikken langs virkningskjeden. Dette kan si noe om hvilke effekter som er sikre, hvilke som er usikre og hvilke forhold som er viktige å ta innover seg for vellykket virkemiddelbruk.

I dette kapittelet fokuserer vi på brukereffektene som oppstår som følge av tiltaket, før vi i neste kapittel ser nærmere på samfunnseffekter i den samfunns-økonomiske analysen.

6.2 Brukereffekter for barnefamilier

For familiene som får hjelp gjennom Barna først er det hensiktsmessig å dele effektene inn i to hovedgrupper: økonomiske konsekvenser og konsekvenser for livssituasjonen, se Figur 6-2. De ulike effektene henger imidlertid tett sammen.

Figur 6-2: Brukereffekter for familiene

Økonomiske konsekvenser



Reduserte boutgifter

Å gå fra leid til eid bolig kan for noen familier medføre lavere boutgifter



Endret personlig økonomi

Lavere boutgifter kan gi bedre personlig økonomi. I tillegg kommer sparing i bolig gjennom tilskudd og avdrag.

Konsekvenser for livssituasjon



Redusert flyttehyppighet

Å eie egen bolig kan redusere flyttehyppigheten og bidra til økt stabilitet og forutsigbarhet for barna



Bedre egnet bolig

I en del kommuner er det vanskelig å finne egnede utleieboliger, spesielt for større familier og ved behov for tilrettelegging



Mulig økt arbeidsinntekt

Å eie egen bolig kan for noen gi økt motivasjon til å jobbe og dermed bedre tilknytning til arbeidsmarkedet og økt arbeidsinntekt

Illustrasjon: Oslo Economics

6.2.1 Endrede boutgifter

Å gå fra leid til eid bolig kan for noen familier medføre lavere boutgifter. I mange kommuner er prisene i leiemarkedet høye, og familiene har betydelig boutgifter. Dette gjelder både i kommuner der familiene i hovedsak leier kommunalt, og i kommuner der de leier privat. En del kommuner har tilnærmet markedsleie på de kommunale boligene, og det er derfor ikke nødvendigvis billigere å bo i de kommunale boligene enn å leie på det private markedet.

I kapittel 9 ser vi nærmere på ekstratilskuddet som i 2019 ble bevilget av Stortinget for å gi økonomisk vanskeligstilte familier et tilskudd for å gjøre det mulig for familiene å etablere seg i boligmarkedet. Dette ekstratilskuddet i kombinasjon med startlån ligner på Barna først-tilnærmingen, og søknadsdata fra ekstratilskuddene gir informasjon om hva søkerfamiliene betaler i husleie. Dette er trolig en god indikasjon på leiemarkedet for familiene som er relevante for Barna først ved en nasjonal utrulling. Blant husholdningene som søkte om ekstratilskudd, var den månedlige husleien i gjennomsnitt 9 409 kroner. Husleien var noe lavere i eneforsørgerhusholdninger og noe høyere i flerforsørgerhusholdninger.

Familiene som får hjelp gjennom Barna først får tilskudd til boligkjøp og gunstige lånebetingelser, og dette gjør at mange familier får reduserte månedlige boutgifter når de går fra leid til eid bolig. Lang

løpetid og lav rente gjennom en rentesubsidie bidrar til at boutgiftene ved eid bolig holdes nede for Barna først-familiene, i tillegg har kommunene anledning til å innvilge perioder med avdragsfrihet. Dette er nokså vanlig for familiene som i dag er del av Barna først. Videre får familiene skattefradrag på rentene de betaler på boliglånet, og skattefradrag på gjeldsrenter medvirker til å gi lavere totale boutgifter.

En viktig årsak til at familiene kan få lavere boutgifter ved å eie bolig heller enn å leie, er den lave renten på boliglånet. Renten på startlån er 0,75 prosentpoeng under gjennomsnittet av de fem beste lånetilbudene i markedet, og rentesubsidien er et sentralt virkemiddel i Barna først. Hvis vi forestiller oss at en utleier har lånefinansiert en leiebolig, vil denne utleieren måtte betale renter på boliglånet, eksempelvis 2,5 prosent. Renteutgiftene til utleier vil prisen inn i husleien. Når barnefamilien kjøper med startlån, vil staten kreve en lavere rente (0,75 prosentpoeng lavere) som reduserer de månedlige boutgiftene til barnefamilien. I noen tilfeller kan dette også redusere overføringene fra kommunen til familien.

For å sammenligne boutgiftene ved leid og eid bolig, må vi beregne boutgiftene ved eid bolig. For familiene er det de samlede utgiftene ved bo-situasjonen som er av betydning, og det er derfor viktig å ta med alle kostnadene knyttet til det å eie en bolig. Det er derfor relevant å se på hvilke kostnader som påløper i en eid bolig, i tillegg til betaling av

renter og avdrag på lånet. I en leid bolig er det i svært liten eller ingen grad kostnader knyttet til vedlikehold, mens man i en eid bolig må regne med at det påløper kostnader til vedlikehold. I tillegg kommer kommunale avgifter til vann og avløp, renovasjon og feiing. Ved å anslå hvor mye dette vil være i gjennomsnitt hver måned, kan vi sammenligne boutgiftene ved eid og leid bolig.

Informasjon fra kommunene, samt beregninger vi har gjennomført som del av arbeidet med analysene, viser at en familier kan forvente reduserte månedlige boutgifter også når man tar hensyn til utgifter til vedlikehold og kommunale avgifter.

Informasjon fra kommunene, samt beregninger vi har gjennomført som del av arbeidet med analysene, viser at familier kan forvente reduserte månedlige boutgifter også når man tar hensyn til utgifter til vedlikehold og kommunale avgifter. Forskjellen mellom boutgiftene ved eie fremfor leie er naturligvis særlig stor dersom familien i en periode har avdragsfrihet på lånet, men en familie kan ha reduserte boutgifter også når de betaler avdrag på lånet. Figur 6-3 viser et regneeksempel for en eneforsørger. I nullalternativet betaler familien 8 000 kroner i måneden i husleie. I tiltaksalternativet får familien et tilskudd på 300 000 kroner og et lån på 1 500 000 kroner. Lånerenten er 1,75 prosent, lånet er avdragsfritt de første 5 årene og har en løpetid på 50 år. Dette gir familien månedlige boutgifter på om lag 3 300 kroner de 5 første årene, og deretter 5 100 kroner i år 6 når den avdragsfrie perioden er over. Skattefradraget reduseres noe etter hvert som familien betaler mindre renter og mer avdrag på annuitetslånet, men dette har liten betydning for de månedlige boutgiftene.

Lavere boutgifter gir et økt budsjettmessig handlingsrom for kommunen. Kommunen kan redusere sosialstøtte tilsvarende reduksjonen i boutgifter, eller så kan reduksjonen i boutgifter tas ut gjennom høyere disponibel inntekt til barnefamilien, eller en kombinasjon.

Figur 6-3: Regneeksempel boligutgifter ved leie og eie, eneforsørger

Leie Husleie: 8 000 kroner
Eie Lån og tilskudd Tilskudd: 300 000 kroner Lån: 1 500 000 kroner Rente: 1,75 prosent Løpetid: 50 år Avdragsfrihet 5 år
Årlige utgifter år 1-5 (avdragsfrihet) Renter: 26 250 kroner Skattefradrag: 5 775 kroner Kommunale avgifter: 10 000 kroner Vedlikehold av bolig: 9 000 kroner (0,5 % av boligverdien)
Månedlige utgifter år 1-5 $(26\,250 \text{ kroner} - 5\,775 \text{ kroner} + 10\,000 \text{ kroner} + 9\,000 \text{ kroner}) / 12 \text{ måneder}$ = 3 290 kroner per måned
Årlige utgifter år 6 Renter: 26 250 kroner Avdrag: 22 200 kroner Skattefradrag: 5 775 kroner Kommunale avgifter: 10 000 kroner Vedlikehold av bolig: 9 000 kroner (0,5 % av boligverdien)
Månedlige utgifter år 6 $(26\,250 \text{ kroner} + 22\,200 \text{ kroner} - 5\,775 \text{ kroner} + 10\,000 \text{ kroner} + 9\,000 \text{ kroner}) / 12 \text{ måneder}$ = 5 140 kroner per måned

Merknad: Disse regneeksempelene illustrerer hvordan familiens disponible månedlige inntekt påvirkes av boligutgiftene. I eie-situasjonen utgjør avdragene sparing i egen bolig, men disse pengene bindes opp i boligen og er ikke disponible midler som familien kan bruke på andre ting.

6.2.2 Endret personlig økonomi

Lavere boutgifter gir et økt budsjettmessig handlingsrom for kommunen. Kommunen kan redusere sosialstøtte tilsvarende reduksjonen i boutgifter, eller så kan reduksjonen i boutgifter tas ut gjennom høyere disponibel inntekt til barnefamilien, eller en kombinasjon. Mange kommuner og familier oppgir i intervjuer at de får bedre økonomi, noe som antyder at en del av de reduserte boutgiftene tas ut som økt disponibel inntekt for familien.

I tillegg til at familiens disponible inntekt påvirkes, vil familiene etter hvert spare opp egenkapital gjennom boligen. Tilskuddet familien mottar nedskrives normalt over 20 år og blir dermed til oppspart egenkapital

for familien. I tillegg sparer familien gjennom betaling av avdrag på lånet, og dette gir en ytterligere oppsparing av egenkapital. Fra familiens perspektiv er dette en stor og betydelig brukereffekt. Selv om boligutgifter til leie er like de månedlige utgiftene ved eie, så vil familien over tid opparbeide seg kapital gjennom eie av bolig. Dette forutsetter selvfølgelig at familien kommer i posisjon til å betale avdrag på boliglånet gjennom tilstrekkelig arbeidsdeltakelse.

En pilotkommune trakk også frem forpliktelser knyttet til gjeld som en positiv effekt av Barna først. Kommunens poeng var at når man ikke eier noe, føler man heller ikke like store forpliktelser med hensyn til gjeld.

«Når du ikke eier noe, er det ikke noe noen kan ta fra deg, så da er ikke gjeld så farlig. Når du ikke tjener over gjeldsordningsnormen, så kan heller ikke kreditorer hente noe fra inntekten din, så det blir mer likegyldighet ovenfor eksisterende gjeld.»

Kommuneansatt i pilotkommune

6.2.3 Bedre egnet bolig

Flere av pilotkommunene som prøver ut Barna først-tilnærmingen, oppgir at trangboddhet er utbredt blant familiene som får hjelp til å komme over i eid bolig. Det er flere grunner til at det er viktig for barnefamilien å komme ut av trangboddhet og over i en tilstrekkelig stor bolig. En stor nok bolig gjør det mulig for de ulike familiemedlemmene å trekke seg tilbake når de har behov for det, det blir mulig for skolebarna å gjøre lekser uten å bli forstyrret, og det er plass til at barna kan invitere med seg venner hjem. Det er de sosiale og kvalitative egenskapene ved en bedre egnet bolig som fremstår som viktigst for barnefamiliene. En egnet bolig kan legge til rette for barnas læring, men også for å gi barna en god oppvekst og redusere utenforskap. En ansatt i en av pilotkommunene formulerte dette slik:

«Det at familiene bor i egnede og trygge boliger har mye å si. Barna trenger å kunne ha med venner hjem.»

Kommuneansatt i pilotkommune

Det er stor variasjon i hva slags kommunale boliger ulike kommuner kan tilby. I en del kommuner er de

kommunale boligene små og uegnet for barnefamilier, eller de ligger i et område av kommunen som ikke passer for familiene kommunen ønsker å hjelpe. Enkelte kommuner har derimot boliger som er godt egnet for barnefamilier. Disse kommunene opplever at en del familier ønsker å bli boende i den kommunale leieboligen heller enn å kjøpe. Å leie gjennom kommunen oppleves som trygt og forutsigbart, og familiene ønsker ikke å endre bosituasjonen.

Det er også variasjon mellom kommunen i hva slags boliger som er tilgjengelige på det private leiemarkedet. Mange steder er det utfordrende å finne boliger som er store nok også på det private markedet, særlig for familier med mange barn. Noen steder er det en utfordring at leieboligene som er store nok ligger avsides og har lang reisevei, slik at de er lite egnet for familiene med tanke på deltakelse på kommunale tilbud og arbeidsmarkedet. Det kan også være vanskelig for familiene å få leie på det private markedet fordi de oppleves som usikre betalere.

Samtlige pilotkommuner legger stor vekt på at familiene må finne en godt egnet bolig når de skal kjøpe bolig. Familiene finner selv boliger de er interessert i og ønsker å gå på visning på, men flere av kommunene har avtale med fagpersoner som vurderer det bygningstekniske ved boligen før familien får tillatelse til å legge inn bud. Familiene har ikke økonomi til å pusse opp eller gjøre utbedringer, og det er derfor viktig at de ikke kjøper hus der dette er nødvendig. De ansatte i kommunene har i intervjuer presisert at de ikke bryr seg så mye om boligens rene estetiske kvaliteter, men at det er viktig at boligen ikke er av dårlig bo- og byggekvalitet. I noen tilfeller tar derfor kjøpsprosessen lang tid. En del kommuner opplever likevel at det er umulig å finne egnede boliger for barnefamiliene på leiemarkedet, og at det derfor er en forutsetning å hjelpe familiene over i eid bolig dersom man ønsker at de skal bo i en egnet bolig.

Samlet sett har boligkjøp gjennom Barna først en positiv brukereffekt for barnefamilien ved å bosette seg i en bedre egnet bolig, med tilhørende sosiale og kvalitative effekter på barns oppvekstsvilkår. Likevel er det viktig å understreke at en bedre egnet bolig ikke nødvendigvis er knyttet til leie vs. eie, men heller det samlede tilbudet av egnede boliger totalt i kommunen. Intervjuer antyder at det er betydelig kommunal variasjon ved dette.

6.2.4 Redusert flyttehyppighet

Mange av familiene som får hjelp til å etablere seg i eid bolig gjennom Barna først, har tidligere hatt høy flyttehyppighet. Erfaringsmessig flytter familier i privat leid bolig rundt tre ganger i løpet av en tiårsperiode, men dette varierer fra familie til familie.

En kommune oppgir at familiene flytter oftere enn gjennomsnittet.

Antallet flyttinger avhenger også av om man leier kommunalt eller privat. Leieforhold i kommunal bolig er ofte mer langsiktig og stabilt enn leieforhold i privat bolig. Høy flyttehyppighet er særlig en utfordring i de kommunene hvor kommunen ikke har egnede kommunale boliger, slik at familiene har leid bolig på det private leiemarkedet. For barna kan dette medføre uro og bytte av barnehage og skole. Barna i de aktuelle familiene er gjerne ekstra sårbare, og hyppig flytting og bytte av skole kan for noen føre til skolevegring og dårlige prestasjoner på skolen. Høy flyttehyppighet gjør det også vanskelig for barna å ha langvarige vennsrelasjoner, delta i fritidsaktiviteter og bli en del av nærmiljøet. Også for de voksne i familiene kan hyppig flytting føre til uro og stress knyttet til økonomi og redsel for å måtte flytte på nytt.

Årsakene til at familiene flytter ofte kan være mange og sammensatte, men erfaringene fra kommunene med egnede kommunale boliger viser likevel at redusert flyttehyppighet kan oppnås også på andre måter enn gjennom å eie bolig.

I kommuner med kommunale boliger som er godt egnet for barnefamilier, er erfaringene knyttet til flyttehyppighet annerledes. I disse kommunene opplever de at de kan hjelpe familier med å redusere flyttehyppigheten ved å etablere dem i kommunale boliger. I mange kommuner er det derimot få eller ingen kommunale boliger som er egnet for barnefamilier, og det er særlig utfordrende å finne boliger for store familier med mange barn. Kommunene opplever at det er avgjørende å etablere familiene i en egnet bolig dersom man ønsker å bidra til å redusere flyttehyppigheten, og kommunene uten egnede kommunale er derfor mer avhengig av å etablere familiene i eid bolig for å oppnå denne brukereffekten.

En av pilotkommune trekker frem at ustabilitet er uforenlig med tilstrekkelig barneomsorg. Å leie bolig har ikke nødvendigvis noe å si for omsorgen i seg selv, men «utilsiktede flyttinger og generell ustabilitet [kan] i verste fall føre til omsorgssvikt og utviklingsforstyrrelser hos barn». Dette kan igjen øke risikoen for at barna også «havner i «systemet» og på et tidspunkt blir avhengig av ytelse fra NAV».

Årsakene til at familiene flytter ofte kan være mange og sammensatte, men erfaringene fra kommunene med egnede kommunale boliger viser likevel at redusert flyttehyppighet kan oppnås også på andre måter enn gjennom å eie bolig. I kommunene som ikke har egnet boliger for barnefamilier, er erfaringene så langt at å eie bolig bidrar til å redusere familienes flyttehyppighet. Dette ser ut til å være særlig positivt for barna, som får mer stabilitet og bedre tilknytning til nærmiljøet, barnehage og skole. I likhet med brukereffekten knyttet til en bedre egnet bolig, er effekten på redusert flyttehyppighet noe usikker, og vil utvise variasjon mellom kommuner.

6.2.5 Økt arbeidsinntekt

Familiene som får hjelp gjennom Barna først er økonomisk vanskeligstilte. I mange av familiene har foreldrene deltidsstillinger og midlertidige ansettelsesforhold, og dette gir lav og usikker inntekt. I noen familier er en av foreldrene under utdanning, og dette gir lav inntekt og noe usikkerhet rundt fremtidige inntektsmuligheter. En del har helseutfordringer som gjør det vanskelig å jobbe fulltid, og mange mottar økonomisk hjelp fra NAV. I familier med flyktningbakgrunn er ofte en av foreldrene i utdanning mens den andre jobber, og de har derfor kun én forelder med inntektsgivende arbeid.

Det er uklart om det å eie bolig bidrar til å øke familienes arbeidsinntekt. Pilotkommunene oppgir at muligheten til å kjøpe og eie sin egen bolig har økt motivasjonen til å finne arbeid. En kommune oppgir at motivasjonen for å skaffe seg arbeid for å kunne beholde boligen, er større enn motivasjonen for å skaffe seg jobb for å kanskje kunne kjøpe seg bolig i fremtiden.

«Der kandidatene har vært klar for arbeid, har arbeidsdeltakelsen økt. Der kandidaten har vært under utdanning eller tiltak, har kandidaten vist pågangsmot og vilje til å fullføre for å komme ut i ordinært arbeid [...]»

Kommuneansatt i pilotkommune

Samtidig påpeker noen av kommunene at selv om de synes de ser en økende motivasjon for å ta arbeid eller utdanning, kan de ikke vite med sikkerhet om foreldrene kommer raskere i arbeid enn de ellers ville gjort. I noen familier er heller ikke økt arbeidsdeltakelse et reelt alternativ, det gjelder spesielt for familiene der barna har spesielle behov.

En kommune mener at arbeidsdeltakelsen ville blitt som før, eller redusert, da økt arbeidsdeltakelse ikke er et reelt alternativ for en del familier.

Vi kan ikke med sikkerhet si hva som har størst effekt på motivasjonen til å få jobb: Tid og overskudd til å finne jobb etter at bolig er avklart, eller motivasjon til å finne jobb for å kunne kjøpe bolig. To av kommunene oppgir at Barna først har fungert som en gulrot for å kunne skaffe seg arbeid. En formulerer det slik:

«[...] NAV ville uansett ha vært en pådriver for at foreldrene skal komme seg i arbeid og bli selvforsørget gjennom egen inntekt. Det er likevel sannsynlig at veien uten Barna først ville vært lenger og mer ustabil, og det begrunnes med at motivasjonen antas å komme utenfra. Det er trolig ikke like stor indre motivasjon når det kun er ris bak speilet, enn når det er en gulrot som kan nås i overskuelig framtid. [...]»

Kommuneansatt i pilotkommune

Pilotkommunene opplever at det å eie bolig gir familiene den stabiliteten de trenger for å få for eksempel en høyere stillingsprosent eller fast ansettelse. Når de bor i leiebolig stjeler dårlig økonomi og dårlig bosituasjon mye av oppmerksomheten til familiene, slik at de har mindre overskudd til å søke arbeid og å ta tak i andre problemer.

Enkelte kommuner mener også at det å eie bolig gir økt motivasjon til å arbeide, og at familiene er motiverte for å jobbe hardt for å beholde boligen sin. Noen steder opplever de at ønsket om å beholde boligen særlig bidrar til at familier med flyktningbakgrunn forstår viktigheten av at både mannen og kvinnen i familien er i arbeid, og at tiltaket på denne måten bidrar til likestilling. I en av kommunene opplevde de endringen i familiene slik:

«Eierskap gjør at motivasjonen for å komme i arbeid skyter i taket, og det har også effekt på kvinnes arbeidsdeltakelse.»

Kommuneansatt i pilotkommune

En annen kommune beskriver hvordan situasjonen for en flyktningfamilie kunne blitt dersom de ikke hadde kunnet kjøpe bolig slik:

«For flyktningfamiliene ville det medført at kona ikke tok høyere utdanning eller fullførte noen utdanning. Dette fordi det ville vært viktig å komme ut i hvilken som helst jobb raskt for å dekke boutgifter. Med avdragsfrihet de første 5-8 år kan hun ta høyere utdanning som på sikt gir mye bedre inntektsprognose for familien. [...]»

Den samme kommunen mente at familien ville blitt dårligere forbilder for barna dersom moren ikke hadde kunnet ta utdanning. Kommunen peker også på at mors manglende mulighet til å ta utdanning ville hindret likestilling.

Dersom det å eie bolig gir foreldrene i en familie den nødvendige stabiliteten til å jobbe, samt økt motivasjon, kan dette ha flere positive konsekvenser for familien. Arbeid har en klar helse-, sosial- og inkluderingsgevinst. Avhengig av familiens øvrige økonomiske situasjon kan familien få bedre økonomi, foreldrene kan få økt selvfølelse og de kan være gode forbilder og rollemodeller for barna i familien.

På den andre siden er det også en del kommuner som mener at familiene mister motivasjon til å jobbe for å øke arbeidsinntekten dersom de får kjøpe bolig før de har tilstrekkelig inntekt på plass. Disse kommunene mener at det å få kjøpe boligen er «premien» som motiverer disse familiene til å jobbe for å komme i en bedre økonomisk situasjon, og at motivasjonen forsvinner dersom de får premien før situasjonen er bedre. Særlig trekker disse kommunene frem at det er lite for familiene å tjene på å øke arbeidsinntekten dersom lånet er finansiert av sosialhjelp. Dersom familien får økt arbeidsinntekt, vil sosialhjelpen reduseres, og den månedlige økonomiske situasjonen for familien er uendret. En ansatt i en av kontrollkommunene formulerte dette slik:

«Dersom startlånet blir finansiert av sosialhjelp, så vil motivasjonen for å få seg jobb ikke være så stor. Inntekten vil ikke stige dersom de

får seg jobb, det gir dem ingenting ekstra.»

Kommuneansatt i kontrollkommune

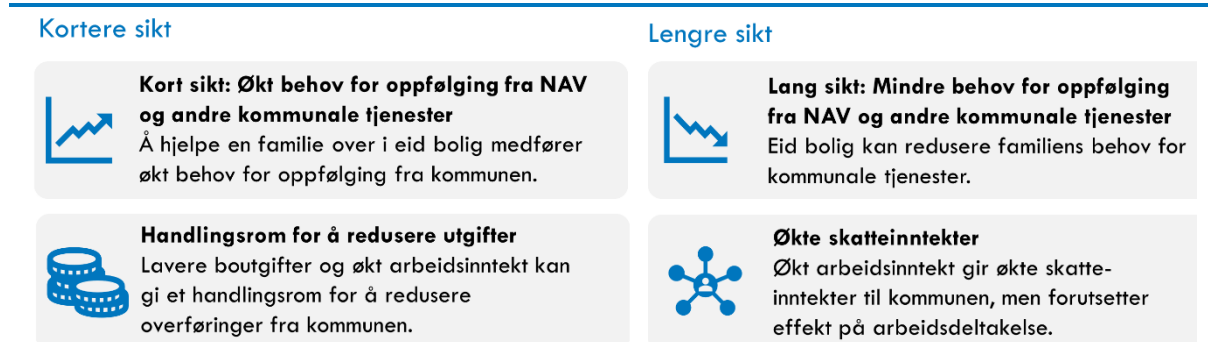
Samlet sett er det verken enighet, eller data, som endelig kan avgjøre om boligeierskap for vår målgruppe er i gjennomsnitt motiverende for økt arbeidsdeltakelse på lengre sikt. Både pilot- og kontrollkommuner har, etter vår vurdering, fornuftige argumenter for sitt ståsted, og det vil være variasjon innad i målgruppen. Hvorvidt effekten av eie er positiv for arbeidsdeltakelse over tid for barnefamilier er et empirisk spørsmål, men siden Barna først er et nokså nytt tiltak vil det ikke være mulig å avgjøre dette på nåværende tidspunkt. Betydningen

av arbeidsdeltakelse vil vi diskutere og synliggjøre ytterligere i sensitivitetsanalyser senere i rapporten, siden dette er et sentralt rasjonale for Barna først-satsningen.

6.3 Brukereffekter for kommuner

For kommunene medfører Barna først noen effekter som er direkte knyttet til at tilnærmingen innebærer at de jobber med familiene på en annen måte enn tidligere, men Barna først kan også medføre effekter som oppstår på litt lengre sikt som følge av tilnærmingen. De sistnevnte effektene er mer usikre, både om de oppstår, og eventuelt i hvilket omfang. I Figur 6-4 oppsummerer vi identifiserte brukereffekter for kommunen.

Figur 6-4: Brukereffekter for kommunen



Illustrasjon: Oslo Economics

6.3.1 Endret behov for oppfølging fra NAV og andre kommunale tjenester

Det er uklart om det samlede behovet over tid for oppfølging fra NAV og andre kommunale tjenester vil reduseres eller økes for familiene som får hjelp gjennom Barna først. Som del av informasjonsinnhentingen har vi bedt kommunene anslå hva de bruker av ressurser på Barna først, men det er likevel usikkerhet knyttet til anslagene. Kommunen har foreløpig begrenset med erfaring, og det er vanskelig å vite hvordan ressursbehovet vil utvikle seg over tid. Det er også betydelig usikkerhet i anslagene for hvor mye ressurser kommunene ville brukt i fravær av Barna først.

Når det gjelder ressurser til saksbehandling, oppgir to kommuner at de bruker om lag 20 til 30 prosent av en hel stilling. Den ene kommunen ønsker å øke stillingsbrøken til cirka en 50 prosents stilling.

Å følge opp familiene som har kjøpt bolig gjennom Barna først krever også ressurser fra kommunen. I en av de større pilotkommunene går det med mer enn en 70 prosents stilling til å følge opp familiene, og kommunen håper å få økt stillingsbrøken ytterligere.

Kommunene synes det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser som ville gått med til saksbehandling dersom Barna først ikke eksisterte. En kommune antar at de ville ha brukt flere timer på saksbehandling, mens andre ikke vet eller tror de ville brukt mindre tid.

To kommuner oppgir at det ville vært mer ressurskrevende å følge opp familiene dersom familiene ikke hadde kunnet kjøpe bolig gjennom Barna først, og dette begrunnes av en kommune med at hyppigere flytting ville krevd mer oppfølging. En liten kommune antar at de i dag trenger 10 prosent av en stilling for å følge opp familiene etter at de har kjøpt bolig gjennom Barna først, og at de ville ha trengt rundt 50 prosent av en stilling for å følge opp familiene i fravær av Barna først.

En tredje kommune oppgir at de ville brukt like mange timer på å følge opp familiene uavhengig av om familiene hadde kjøpt bolig gjennom Barna først eller ikke. To kommuner har trengt noe tid til intern opplæring i kommunene i forbindelse med Barna først, men det er ikke snakk om mye, om lag to prosent av en hel stilling. Det går også med noe tid til møter i prosjektgruppa, herunder registrering og for- og etterarbeid av møtene. Dette opptar cirka fem prosent av en hel stilling. En annen kommune oppgir at

den faste stillingen er der enten den brukes på Barna først-familier eller andre vanskeligstilte familier, slik at Barna først ikke medfører noen ekstra kostnad i form av tid.

Tilnærmingen Barna først kan medføre både faste og variable kostnader for kommunen. I en av kommunene medfører Barna først en fast kostnad tilsvarende 40 prosent av et årsverk. Den samme kommunen oppgir at dersom familiene ikke hadde kunnet kjøpe bolig gjennom Barna først, ville kommunen hatt faste kostnader tilsvarende 50 prosent av en stilling. I denne kommunen regner de altså med at Barna først i sum medfører lavere, faste kostnader for kommunen. En annen kommune oppgir at Barna først ikke medfører ekstra faste kostnader, men heller ingen besparelser. Før kommunen begynte med Barna først, var de ansatte fordelt på ordninger som ordinært startlån og Leie til Eie. Innføringen av Barna først har ikke ført til flere utgifter enn kommunen hadde i utgangspunktet.

Som beskrivelsene fra kommunene viser, er det variasjon og usikkerhet rundt ressursbehovet for Barna først, både på kort og lang sikt. Familiene i målgruppen for Barna først mottar hjelp og tjenester fra kommunen også før de får hjelp gjennom Barna først-tilnærmingen, men på kort sikt medfører tilnærmingen likevel økt ressursbruk i kommunen. Mange steder er det et tett samarbeid mellom Boligkontoret, NAV og flyktningtjenesten i kommunen i knyttet til Barna først, og det er mange personer involvert i prosessen. Familiene får tett oppfølging, både i forkant av kjøpet og etter at de har kjøpt bolig. Dersom familiene kjøper en bolig med oppussingsbehov, kan kommunen for eksempel hjelpe familien med å kontakte håndverkere og annet praktisk rundt oppussingen, selv om pilotkommuner oppgir at de forsøker å unngå dette. I tillegg kan kommunene bruke ressurser på tettere oppfølging av blant annet utdanning, arbeid, helse og barnas situasjon.

Familiene som får hjelp gjennom Barna først er ofte storforbrukere av kommunale tjenester, og for de fleste vanskeligstilte familiene har flere av kommunene strukket seg langt for å gjøre det mulig å hjelpe dem over fra leid til eid bolig. Det er en oppfatning i flere av kommunene at arbeidet som gjøres gjennom Barna først reduserer behovet for tjenester fra andre deler av kommunens hjelpeapparat. Dette omfatter økonomisk hjelp, men også for eksempel behov for spesialundervisning på skolen, oppfølging fra barnevernet, DPS, BUP, sysselsettingstiltak, sosialkontor-tjenester, og oppfølging i helsetjenesten. En ansatt i en pilotkommune uttalte dette i forbindelse med informasjonsinnhenting:

«De trøblete familiene ville havnet hos en annen avdeling i kommunen, så vi har et ønske om å strekke oss ekstra langt for å sikre at de blir med.»

Ansatt i pilotkommune

På lang sikt er det mulig at Barna først kan bidra til at noen familier får mindre behov for oppfølging fra NAV og andre kommunale tjenester. Noe av motivasjonen for Barna først at hjelpen skal medvirke til at familiene i størst mulig grad blir selvhjulpne. Den økte stabiliteten som familiene får gjennom en stabil boposisjon kan bidra til en bedre hverdag for både foreldrene og barn. Dette gjelder trolig særlig dersom foreldrene på grunn av økt stabilitet får en bedre tilknytning til arbeidsmarkedet og en sikker inntekt. Arbeidsdeltakelse har tydelige helse-, sosial- og inkluderingsgevinster, som kan bidra til å redusere familienes behov for oppfølging og hjelp. Dette kan også bidra til å unngå at behovet for økonomisk hjelp fra NAV «går i arv» til barna. Samtidig er det viktig å påpeke at erfaringene med Barna først foreløpig strekker seg over en begrenset tidsperiode. Det er ingen automatikk i at en eid bolig begrenser en families behov for kommunal bistand, og det er lite trolig at alle familien vil oppleve en slik effekt.

Det er stor variasjon i hvordan familienes situasjon ville utviklet seg uten Barna først, og det er derfor vanskelig å si noe sikkert om hvordan effekten av Barna først er på kommunenes ressursbruk. Dersom reduksjonen i ressursbruk på lang sikt er betydelig, kan dette veie opp for økt oppfølging og hjelp på kort sikt, slik at den totale ressursbruken blir mindre enn den ville vært i fravær av Barna først. Samtidig har familiene i målgruppen ofte mange og sammensatte problemer, og det kan være svært krevende å redusere behovet for oppfølging. I tillegg medfører Barna først omfattende ressursbruk i årene rundt boligkjøpet, og for mange familier vil derfor kommunens samlede ressursbruk over tid trolig øke noe som følge av tiltaket.

Barna først kan også ha betydning for den enkelte kommunes økonomi dersom tilnærmingen påvirker tilskuddene kommunen mottar fra staten. Ved en nasjonal utrulling vil dette imidlertid være fordelingseffekter mellom kommunene. Alle kommuner mottar rammetilskudd fra staten som består av innbyggertilskudd og regionalpolitiske tilskudd. For kommunene kan det å etablere en familie i en eid bolig gjennom Barna først bidra til at familien blir boende i kommunen, og på denne måten unngår kommunen at familien flytter og at kommunen mister innbyggertilskuddet for familiemedlemmene til en

annen kommune. Sannsynligheten for at en familie flytter til en annen kommune er trolig betydelig høyere dersom familien bor i en leid bolig enn hvis familien bor i en eid bolig. Familiene som er i målgruppen for Barna først har høy flyttehyppighet, og det kan derfor være ekstra grunn for den enkelte kommune å jobbe for at de skal bli boende. Dette er imidlertid også en fordelingseffekt mellom kommuner, men vi nevner det siden det er trukket frem blant pilotkommuner.

Kommuner som bosetter flyktninger får tilskudd som skal bidra til å dekke utgifter ved bosetting og integrering. Jo raskere flyktningene blir selvhjulpne, desto større andel av tilskuddene går rett til kommunen. Å etablere en flyktningfamilie i eid bolig kan bidra til at flyktningene raskere blir selvhjulpne enn de ellers ville blitt. På denne måten kan bosetting gjennom Barna først bidra til økte tilskudd som kommunen kan forvalte mer fritt.

6.3.2 Handlingsrom for å redusere utgifter

En del av familiene som får hjelp gjennom Barna først, mottar sosialhjelp fra kommunen. Økonomisk sosialhjelp er en stønad som gis fra NAV til personer som ikke er i stand til å sørge for eget livsopphold, og utgiftene til økonomisk sosialhjelp dekkes over kommunens frie inntekter. Den økonomiske sosialhjelpen skal utmåles på grunnlag av en konkret vurdering av den enkeltes faktiske behov. Dersom familiens boutgifter reduseres, kan dette derfor innebære at familiens sosialhjelp reduseres. Det samme kan skje dersom familiens arbeidsinntekt øker, på denne måten kan Barna først bidra til at kommunene får reduserte utgifter til sosialhjelp.

For familiene blir boutgiftene redusert, og i en del tilfeller har dette effekt på sosialbudsjettet fordi familiene har fått ekstra støtte.

Flere kommuner yter betydelig bistand til vanskeligstilte familier for å hjelpe dem å etablere et leieforhold. Kommunen gir deretter bistand til å mestre boforholdet, og økonomisk støtte til å dekke husleie ved behov. En del kommuner har eksempelvis kommunal bostøtte. Gjennom etablering av disse familiene i eierbolig vil ressursbehovet knyttet til å etablere et leieforhold for familiene erstattes av Barna først-prosessen. Det er usikkert om det øvrige behovet for oppfølging vil endres når familien går fra leie til eie, men dersom det å eie egen bolig bidrar til å bedre familiens økonomi, kan behovet for økonomisk støtte reduseres.

På lang sikt kan Barna først også påvirke kommunenes kostnader knyttet til anskaffelse og drift av kommunale leieboliger. Dersom behovet for kommunale leieboliger reduseres, og kommunene kan ha færre kommunale boliger, vil de kommunale kostnadene forbundet med disse reduseres. Dette kan også ha betydning for staten fordi kommunene kan få statlig tilskudd på om lag 20 til 25 prosent av kjøpesummen ved anskaffelse av kommunale leieboliger. På dette tidspunktet med begrenset erfaring med Barna først-satsningen er det imidlertid vanskelig å ta stilling til omfanget av slike eventuelle effekter for kommune og stat.

6.3.3 Økte skatteinntekter

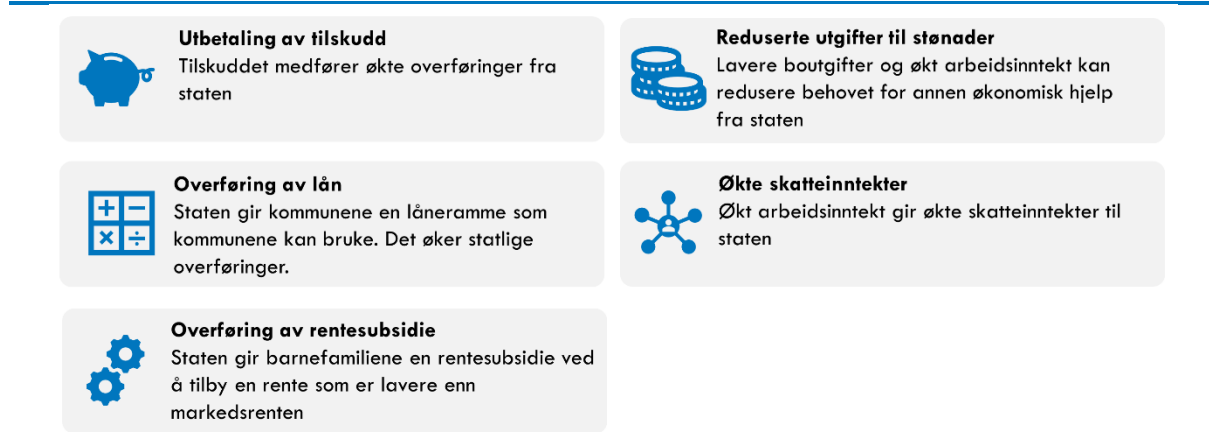
Dersom foreldrene i familiene får økt arbeidsdeltakelse og -inntekt som følge av en mer stabil bosituasjon, gir dette kommunene økte skatteinntekter. Av skatt på alminnelig inntekt tilfaller om lag halvparten bostedskommunen, og gjennom økt arbeidsinntekt og skattebetaling kan derfor kommunens skatteinntekter øke.

Å etablere en familie i en eid bolig øker også sannsynligheten for at familien blir boende i kommunen. Dette gjør at kommunen ikke mister skatteinntekter fordi familien flytter til en annen kommune. Familiene i målgruppen for Barna først har, som tidligere beskrevet, ofte høy flyttehyppighet. Det innebærer dermed en risiko for at familien flytter til en annen kommune og svarer skatt til den nye bostedskommunen. Dette vil være negativt for kommunen som familien flytter fra, men tilsvarende positivt for kommunen som familien flytter til. Enkelte kommuner har også erfart at det å eie bolig gjør foreldrene i familien mer villige til å pendle til jobb dersom de får jobb i en annen kommune. Ønsket om å bli i den eide boligen er så sterkt at de heller pendler enn å flytte til kommunen hvor de har fått jobb, og dette bidrar til å holde skatteinntektene i kommunen som har bosatt familien gjennom Barna først. Som nevnt er det verdt å påpeke at dette er en ren fordelingseffekt mellom kommuner, men vi nevner det siden det har hatt betydning for enkelte pilotkommuner når de har tatt i bruk Barna først.

6.4 Brukereffekter for staten

Barna først innebærer flere ulike effekter for staten, og medfører både utgifter og mulige økte inntekter. Noen av effektene er en del av Barna først-tilnærming, som utbetaling av tilskudd, mens andre er mulige konsekvenser av tilnærmingen, som økte skatteinntekter på grunn av økt arbeidsdeltakelse og inntekt i familiene. Det er derfor også variasjon i hvor sikkert det er mulig å si noe om de ulike effektene. Vi oppsummerer de identifiserte brukereffektene for staten i Figur 6-5.

Figur 6-5: Brukereffekter for staten



Illustrasjon: Oslo Economics

6.4.1 Utbetaling av tilskudd

Familiene som får hjelp gjennom Barna først får et tilskudd som kan tenkes som en direkte overføring av egenkapital til boligkjøp. Pilotkommunene i Barna først får en tilskuddsramme fra Husbanken som de står fritt til å bruke på den måten de vurderer som mest hensiktsmessig. Tilskuddet er en overføring fra staten til barnefamilien, og nedskrives normalt over 20 år. Det betyr at barnefamilien i løpet av en 20-årsperiode har fått overført tilskuddet som egenkapital, selv om selve utbetalingen skjer på boligkjøpstidspunktet. Størrelsen på tilskuddet varierer fra 50 000 og opp til 2 000 000, men med en median på 500 000, hvis vi tar utgangspunkt i ekstratilskuddsdata. Tilskuddet har isolert sett en budsjettmessig konsekvens for staten som øker sine overføringer.

I tillegg til at Barna først medfører utbetaling av tilskudd, vil en nasjonal utrulling også medføre nye arbeidsoppgaver for Husbanken. Det vil være kostnader knyttet til oppfølging Barna først som et av Husbankens virkemidler, og det vil også være oppgaver knyttet til informasjonsarbeid.

6.4.2 Overføring av lån

Barnefamiliene som får hjelp til å etablere seg gjennom Barna først får et startlån. Staten gir kommunene en startlånramme, og denne blir økt for å muliggjøre Barna først. Dette betyr at statens overføringer til kommunene øker som følge av Barna først.

Basert på data om omsøkte tilskudd og lån i forbindelse med ekstratilskuddet som ble utdelt i 2019, har vi laget et regneeksempel for å illustrere utlånet av penger fra staten. Familiene som søkte om ekstratilskudd søkte i snitt om lån på 1,83 millioner kroner. Til ekstratilskuddet kom det inn totalt 256 søknader, og vi tar utgangspunkt i dette tallet for å anslå hvor mange familier som årlig kan forventes å

bli bosatt gjennom Barna først. Ved en nasjonal utrulling vil det trolig være stor variasjon på tvers av kommunene i hvor mange familier som bosettes, og det er også grunn til å tro at antall familier som bosettes vil variere over tid. Vi kan se for oss at det i starten ikke vil bli bosatt så mange Barna først-familier fordi ordningen er ukjent, men at antallet stiger når ordningen blir bedre kjent og kommunen har opparbeidet seg erfaring med prosessen. Etter hvert vil antallet trolig stabilisere seg, og i regneeksempel nedenfor har vi lagt til grunn at 300 familier hvert år kommer over i eid bolig gjennom Barna først. Dette innebærer at staten låner ut 549 millioner kroner i startlån knyttet til Barna først.

Figur 6-6: Regneeksempel endring statlig utlån, årlig

Gjennomsnittlig lån: 1 830 000 kroner
Antall Barna først-startlån: 300
Samlet statlig utlån: 549 000 000 kroner

Dersom en husstand ikke er i stand til å betjene lånet, og blir tvunget til å selge boligen, tar staten størsteparten av byrden ved at tilskuddet er tapsbufferen. Pilotkommunene har ulike strategier for å håndtere et eventuelt tap. En kommune har oppgitt at de vil anbefale familiene å selge boligen selv fremfor at boligen selges på tvang. Ved å selge selv kan familien få mer igjen for boligen enn det som skal til for å dekke kreditorenes panterett.

Flere kommuner oppgir å ha etablert en opsjon på tilbakekjøp av boligen. Det vil si at kommunen har en rett, men ikke plikt, til å kjøpe boligen tilbake dersom husstanden ikke blir økonomisk selvhjulpent. Kommunen kan også kjøpe boligen av familien og tegne leiekontrakt med familien, slik at familien fortsatt kan bo der. I en annen kommune har de avsatt penger på et tapsfond som kan benyttes dersom et salg går med

tap. Det oppgis at Husbanken tar 75 prosent av reelt tap, mens kommunen benytter tapsfondet til de resterende 25 prosentene av tapet på startlånet. Tilskuddet fremheves også som et risikodempende tiltak dersom boligen forringes eller boligprisene skulle gå ned.

Ved et eventuelt tap, tar staten brorparten av byrden. En kommune oppgir at denne byrdefordelingen bidrar til at kommunene tør å være mer risikovillige enn de ellers ville vært, og at det også gjør at de kan være mer fleksible med tanke på å finne løsninger sammen med låntaker. Det kan være snakk om avdragsfrihet, lang nedbetalingstid, fastrentetilbud og restanser på lånet. Kommunen oppgir at denne fleksibiliteten bidrar til at de svært sjelden har realiserende tap på lån i dag. Kommunene som har opsjon, oppgir at hensikten er at låntakerne skal ha lav økonomisk risiko ved deltakelse i Barna først. Risikoen ved et eventuelt tap deles derfor i hovedsak mellom kommunen og Husbanken.

6.4.3 Overføring av rentesubsidie

Startlånet som barnefamiliene i Barna først får har en rente som er lavere enn markedsrenter for boliglån. Rentesubsidien medfører en overføring fra staten til barnefamiliene. I motsetning til vanlige subsidier, er ikke rentesubsidien finansiert gjennom skatter, men gjennom opptak av statsgjeld. Dette betyr at overføring av rentesubsidien ikke har en budsjettmessig konsekvens, men er en overføring som barnefamilien og/eller kommunen tjener på.

Gjennom startlån låner staten ut penger billigere enn markedsrenten for boliglån. Boliglånsrenten skal normalt reflektere kostnader og risiko ved utlån, men dette gjelder ikke for startlån. Samtidig medfører ikke rentesubsidien at staten taper penger, fordi de låner ut penger til en høyere rente enn de låner inn gjennom statsgjeld.

Startlånet som barnefamiliene i Barna først får har en rente som er lavere enn markedsrenter for boliglån. Rentesubsidien medfører en overføring fra staten til barnefamiliene.

Figur 6-7: Regneeksempel rentesubsidie, årlig

Gjennomsnittlig lån: 1 830 000 kroner
Løpetid: 50 år
Avdragsfrihet: 0 år
Antall Barna først-startlån: 300
Renteutgifter, én familie, rente på 2,5 %: 1 396 000 kroner
Renteutgifter, én familie, rente på 1,75 %: 931 000 kroner
Differanse renteutgifter, én familie (rentesubsidie): 465 000 kroner
Samlet statlig rentesubsidie, 300 familier, 50 år: 1 40 000 000 kroner
Samlet statlig rentesubsidie, 300 familier, årlig: 2 800 000 kroner

Merknad: I beregningen av rentesubsidien har vi summert de totale renteutgiftene over hele nedbetalingsperioden og delt på 50. I realiteten er rentebetalningene ikke jevnt fordelt, men størst de første årene og deretter lavere etter hvert som lånet blir mindre.

6.4.4 Endrede stønadsutgifter

NAV utbetaler en rekke ulike stønader knyttet til arbeidsliv og sykdom, herunder tiltakspenger, dagpenger, stønader til enslige foreldre, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Familiene som er i målgruppen for Barna først mottar ofte flere ulike stønader fra NAV. Dersom familiene får økt stabilitet i hverdagen når de er etablert i eid bolig, og dette legger til rette for økt arbeidsdeltakelse og inntekt, kan Barna først bidra til at familiene i større grad blir selvhjulpne. Dette reduserer familienes behov for økonomisk hjelp, og staten får redusert sine utgifter til stønad.

I tillegg til å motta stønader knyttet til arbeidsliv og sykdom, mottar mange av familiene som er i målgruppen for Barna først bostøtte fra Husbanken. Vi har i våre beregninger lagt til grunn at bostøtten faller bort når familien kjøper egen bolig, og at staten dermed får redusert sine overføringer. Det er viktig å påpeke at det ikke er en automatikk i at dette skjer når familien blir huseiere, og at bostøtten også kan gis til eiere. Om en familie får bostøtte avgjøres av forholdet mellom boutgifter og inntekt, og fordi vi legger til grunn lavere boutgifter og mulig høyere inntekt i eiesituasjonen har vi også lagt til grunn at bostøtten fra Husbanken faller bort. Kompleksiteten i offentlige overføringer og mange individuelle forhold per familie, tydeliggjør også at evalueringer av bolig-sosiale tiltak ville tjent på å ha mer kvantitativ data

på individnivå for å redusere usikkerhet i analyser og behovet for å legge til grunn noe grovkornede forutsetninger.

Den gjennomsnittlige bostøtten fra Husbanken var i 2019 i underkant av 34 000 kroner årlig per husstand (SSB-tabell 12197). Med 300 familier gir det en potensiell reduksjon på om lag 10 millioner kroner i bostøtte årlig (Figur 6-8).

Figur 6-8: Regneeksempel endring i bostøtte, årlig

Gjennomsnittlig bostøtte: 34 000 kroner
Antall Barna først-familier: 300
Samlet reduksjon bostøtte: 10 000 000 kroner

I enkelte av pilotkommunene har de erfart at motivasjonen for å beholde boligen særlig bidrar til å få kvinner med flyktningsbakgrunn ut i arbeid. De ser at det er nødvendig at begge foreldrene i familien er i arbeid for at de skal kunne beholde boligen, og gjennom økt arbeidsdeltakelse reduseres kvinnes behov for økonomisk hjelp.

6.4.5 Økte skatteinntekter

Dersom foreldrene i familiene får økt arbeidsdeltakelse og -inntekt som følge av en mer stabil bosituasjon, gir dette økte skatteinntekter til staten. Av skatt på alminnelig inntekt tilfaller om lag 40 prosent staten, og gjennom økt arbeidsinntekt og økt skattebetaling kan derfor statens skatteinntekter øke. Denne effekten avhenger av om arbeidsdeltakelsen øker som følge av Barna først, og det er med andre ord usikkert om og i hvilken grad Barna først kan gi en slik effekt.

6.5 Brukereffekter for andre grupper

I tillegg til barnefamilier som tar del i Barna først-satsningen, kommuner og stat, vil det kunne være andre grupper i samfunnet som kan påvirkes indirekte av tiltaket. For disse gruppene kan det oppstå negative brukereffekter som følge av Barna først. Negative brukereffekter kan for eksempel oppstå dersom Barna først-satsningen fører til økte boligpriser i kommuner. Man kan ikke se bort fra at brukergrupper som kan rammes negativt også inkluderer barnefamilier.

Familiene i Barna først er økonomisk vanskeligstilte og har et stort behov for hjelp for å klare å etablere seg i en eid bolig. Andre husholdninger, inkludert barnefamilier, kan også være økonomisk vanskeligstilte, selv om de ikke har et tilsvarende stort behov for hjelp for å klare å etablere seg i en eid bolig. Relevante

grupper med barnefamilier vil være: barnefamilier som kan ta opp nøkterne kommersielle lån, og barnefamilier som kan motta startlån.

Ved en nasjonal utrulling av Barna først-satsningen kan det oppstå et økt press på boligprisene i kommuner. En økning i boligpriser vil føre til at for eksempel barnefamiliene nevnt over, ikke får kjøpt en egnet bolig på tidspunktet de ellers ville gjort, og vil måtte fortsette å leie på markedet i en periode. Det innebærer at de positive brukervirkningene for barnefamilier i Barna først delvis motsvares av negative brukereffekter for noe mindre vanskeligstilte barnefamilier.

En økning i boligpriser kan føre til at andre svakerestilte grupper ikke får kjøpt en egnet bolig på tidspunktet de ellers ville gjort, og derfor vil måtte fortsette å leie på markedet.

Et viktig spørsmål er hvorvidt, og i hvilken grad, Barna først-satsningen fører til negative brukereffekter for andre grupper. Det er grunn til å tro at omfanget av negative brukereffekter i stor grad vil avhenge av volumet til satsningen. Bistand til utvalgte barnefamilier som i pilotkommuner i dag, har mest sannsynlig en neglisjerbar effekt på boligprisnivået i de fleste kommuner. Et stort volum kan imidlertid ha implikasjoner for boligpriser, i alle fall på kort sikt.

Hvis Husbanken og kommuner vurderer store tilskudds- og utlånsvolum innen Barna først-satsningen vil det sannsynligvis være hensiktsmessig å samtidig vurdere om man parallelt bør stimulere tilbudssiden i boligmarkedet i kommunene. Dette kan for eksempel gjøres gjennom mer boligutbygging for å skape et større marked for egnede boliger for målgruppen av barnefamilier. Utbygning av flere egnede boliger kan motvirke de priseffektene tildeling av tilskudd og lån har på boligmarkedet i kommunen.

I intervjuer er det uttrykt bekymringer for at andre svakerestilte grupper indirekte kan rammes negativt av en Barna først-tilnærming.

I intervjuer med kontrollkommuner er det uttrykt bekymringer for at andre svakerestilte grupper indirekte rammes negativt av en Barna først-tilnærming. Representanter fra kommuner har blant annet påpekt at Barna først-satsningen kan oppleves

urettferdig for blant annet andre barnefamilier. Opplevelsen av urettferdighet skyldes både at det fremstår som forskjellsbehandling, og at potensielt økte boligpriser fører til at disse familiene må jobbe enda hardere for å komme i posisjon til å anskaffe egen bolig, eller må leie lenger. En annen vurdering i kommunene er i hvilken grad noen familier vil «tilpasse» seg Barna først-tilnærmingen, og bli mindre motivert til å klare å etablere seg i boligmarkedet på egenhånd. For eksempel familier som er i grenseland til å kunne klare å etablere seg ved hjelp av ordinært startlån. Her kan det påpekes at effekter for andre brukergrupper er betinget på selve utformingen av Barna først.

Samlet virker det klart at barnefamilier som deltar i Barna først-satsningen opplever positive bruker-

effekter. Samtidig er det potensial for negative brukereffekter for lignende grupper. I markeder med knapphet, som for eksempel boligmarkedet, vil økt etterspørsel føre til økte priser. Økte boligpriser vil fortrenge andre grupper i samfunnet fra å kjøpe bolig på tidspunktet de ellers ville gjort. I denne gruppen av boligkjøpere vil man finne andre barnefamilier og mindre begunstige grupper. Det kan likevel hende at brukereffektene for barnefamilier i Barna først-satsningen er større og viktigere enn for andre grupper, men store volum med tilskudd- og lån kan også skape store fortrengnings effekter med vesentlige og potensielt utilsiktede konsekvenser. Det er derfor viktig å være oppmerksom på at volumet av en slik satsning kan ha stor betydning for andre brukergrupper.

7. Identifiserte samfunnsøkonomiske virkinger

I forrige kapittel gjennomgikk vi brukereffekter for barnefamilie, kommune og stat. I dette kapittelet vurderes de prissatte og ikke-prissatte kostnads- og nyttevirkningene av Barna først-tilnærmingen fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Barna først medfører både samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster. Nedenfor går vi først gjennom de samfunnsøkonomiske kostnadene, før vi går videre til de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene.

7.1.1 Samfunnsøkonomiske kostnader.

Mange av effektene knyttet til Barna først er omfordelinger som ikke medfører samfunnsøkonomiske kostnader i seg selv. Det kan likevel være enkelte samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til omfordelinger. Vi har totalt identifisert tre kostnader: økte administrasjonskostnader, skattefinansieringskostnad og kostnader ved økt risiko (Figur 7-1).

Figur 7-1: Samfunnsøkonomiske kostnader



Illustrasjon: Oslo Economics

Administrasjonskostnader i kommunen, Husbanken og NAV

Familiene som er i målgruppen for Barna først blir ofte fulgt opp av kommunen også før de blir fulgt opp gjennom Barna først. Som del av Barna først-tilnærmingen får familiene tett oppfølging av kommunen og NAV, både når det kommer til bolig, arbeidsdeltakelse, helse og oppfølging av barna i barnehage og skole. På kort sikt medfører derfor Barna først i de fleste tilfeller økt ressursbruk i kommunene selv om de fleste familiene legger beslag på ressurser i kommunen også før de blir en del av Barna først. På lengre sikt er det derimot mulig at behovet for oppfølging fra kommunen reduseres og blir mindre enn det ville vært i fravær av Barna først.

Det er foreløpig for lite kunnskap om dette til å kunne si noe sikkert, og det er derfor usikkert om Barna først over tid medfører økte administrasjonskostnader i kommunen og NAV. Hvis de økte administrasjonskostnadene i kommunen og NAV på kort sikt ikke utlignes av reduserte kostnader på lang sikt, medfører den økte ressursbruken en samfunnsøkonomisk kostnad.

Kommunene har foreløpig begrenset erfaring med Barna først-tilnærmingen, og arbeidet bærer derfor preg av å være et pågående utviklingsarbeid. Dette innebærer blant annet at de jobber med utprøving av arbeidsformer og organisering, testing av mål og virkemidler, samt for å få på plass samarbeidsrelasjoner mellom ulike tjenesteytere. I utviklingsarbeidet står det også sentralt at kommunene høster erfaringer knyttet til utvelgelse av og kommunikasjon med barnefamiliene. Dette arbeidet medfører betydelig ressursbruk og er til en viss grad en investeringskostnad. Etter hvert som kommunene får flere erfaringer og etablerte rutiner og prosesser for Barna først, kan man ikke utelukke at ressursbehovet for Barna først-tilnærmingen i drift, kan reduseres noe sammenlignet med dagens situasjon i pilotkommunene.

Ved en nasjonal utrulling vil Barna først medføre økt administrasjonsarbeid i Husbanken. Hele eller deler av dette arbeidet kan trolig løses innenfor rammene av allerede eksisterende organiseringer, men det vil være en alternativkostnad knyttet til de aktivitetene som prioriteres ned. På lik linje med økte administrasjonskostnader i kommunen og NAV vil dette være en samfunnsøkonomisk kostnad.

Skattefinansieringskostnad

Tilskuddene som familiene får som del av Barna først, samt lønn til offentlig ansatte i kommunene, NAV og Husbanken, trekkes inn gjennom skatt. Skatter påvirker bruken av ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap. I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, skal det derfor inngå en skattefinansieringskostnad i analysen. Denne skattefinansieringskostnaden utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad.

Kostnader ved økt risiko

Dersom en familie ikke klarer å håndtere boliglånet, og kommunen ikke har flere virkemidler igjen som kan hjelpe familien, må kommunen selge boligen. Å måtte selge boligen medfører en risiko for at den blir solgt for en lavere sum enn den ble kjøpt for, og dette vil innebære et utlånstap. Gjennom Barna først påtar samfunnet seg en økt risiko sammenlignet med nullalternativet, knyttet til å tildele tilskudd og lån til

husholdninger som i utgangspunktet har lav betjeningsevne. Fra intervjuene har det kommet frem at noen familier er avhengige av å øke sin arbeidsdeltakelse for å kunne håndtere lånet når den avdragsfrie perioden er over. På sikt er det en økt sannsynlighet for en økning i tap på utlån i Husbanken, som samfunnet som helhet må bære kostnaden av.

Salg av en bolig som skyldes at en familie ikke kan håndtere boliglånet, kan også ha samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til seg, selv om boligens markedsverdi ikke er redusert og det dermed heller ikke oppstår verken et statlig eller kommunaløkonomisk tap. Gjennom Barna først har kommunen gjort en investering i en bolig der ikke-prissatte effekter er en essensiell del av grunnlaget for tiltaket. Disse ikke-prissatte virkningene forsvinner, eller kan potensielt blir negative, hvis familien ikke klarer å beholde boligen. Å oppleve å miste en bolig kan være en svært negativ opplevelse med vesentlige konsekvenser for familier som i utgangspunktet er sårbare. Alternativkostnaden knyttet til tiltaket og den økte risikoen for tap, er de gevinstene samfunnet kunne høstet av en alternativ investering, for eksempel andre tiltak som ville hjulpet en annen familie eller blitt brukt på andre velferdstiltak for den aktuelle familien som til slutt opplever å måtte tape en bolig. Siden dette i stor grad er risiko for tap av viktige ikke-prissatte effekter er dette vurdert i den ikke-prissatte analysen.

Rentesubsidien på startlån er en overføring fra staten til barnefamilien. I utgangspunktet er omfordelinger uten betydning for den samfunnsøkonomiske analysen, fordi virkningen blir null når omfordelingen summeres for staten og barnefamiliene. Det er samtidig slik at samfunnet gjennom lånene tar på seg en økt risiko som ikke er priset inn i utlånsrenten. Subsidier kan også ha en vridningseffekt som medfører en samfunnsøkonomisk kostnad på samme måte som at skatt har en vridningseffekt, for eksempel ytterligere bidra til for høye investeringer i boliger i Norge, på bekostning av andre samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer. Størrelsen på en eventuell vridningseffekt er imidlertid svært krevende å fastslå og vurdere i fordelingspolitiske tiltak som dette. Det skyldes blant annet at det kan være positive eksternaliteter knyttet til subsidiering av vanskeligstilte barnefamilier som gjør at en subsidie er korrekt samfunnsøkonomisk ressursbruk. Dette gjelder særlig dersom Barna først legger til rette for sosial mobilitet og bidrar til å gi barna i familiene bedre livsjanser. Det er både sosiale og økonomiske kostnader knyttet til fattigdom og utenforskap som vanligvis ikke hensyntas når noen søker om boliglån, og en bredere utlånsportefølje der man tar hensyn til disse sosiale kostnadene kan derfor være samfunnsøkonomisk korrekt ressursbruk. Utfordringen med både vridningseffekter og eksternaliteter er at de er særlig vanskelig å estimere

og tallfeste, og vil være en større studie i seg selv. Vi har derfor innen rammen av dette oppdraget valgt å holde eventuelle vridningseffekter av subsidier utenfor analysen.

7.1.2 Samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter

Det er hovedsakelig tre potensielle samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter knyttet til Barna først. Disse er mulig økt arbeidsdeltakelse for foreldre, forbedrede oppvekstvilkår for barn, samt redusert skattefinansieringskostnad (Figur 7-2).

Figur 7-2: Samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter



Illustrasjon: Oslo Economics

Økt arbeidsdeltakelse for foreldre

Som tidligere beskrevet mener pilotkommunene i Barna først at det å eie egen bolig kan bidra til at foreldrene i familien får økt arbeidsdeltakelse og arbeidsinntekt. Kommunene mener at mindre uro i hverdagen og økt motivasjon for å beholde boligen kan bidra til økt arbeidsdeltakelse. Økt arbeidsdeltakelse innebærer økt produksjon, og dermed en samfunnsøkonomisk nyttevirksomhet.

Barns oppvekstvilkår

Barna i familiene som blir etablert i eierbolig, opplever redusert flyttehyppighet og større stabilitet. Dette muliggjør bygging av langsiktige relasjoner både til venner og voksenpersoner de møter i barnehagen og på skolen, og det blir enklere å delta i fritidsaktiviteter. Dette kan bidra til at barna i mindre grad opplever utenforskap. Dersom familiens disponible inntekt bedres som følge av Barna først, kan dette også bidra til at barna i familien i større grad kan delta på de samme aktivitetene som andre barn. Dette kan også bidra til å redusere utenforskap og gi barna en bedre oppvekst. Dette er i seg selv en samfunnsøkonomisk nyttevirksomhet.

Stabilitet og gode oppvekstvilkår kan også bidra til økt læring i barnehage og på skole for barna i familiene. Dette kan være viktig for fremtidige valg av utdanning og arbeid, og dette kan på sikt bidra til

arbeidsdeltakelse for barna, og dermed en samfunnsøkonomisk nyttevirkning.

Redusert skattefinansieringskostnad

Mange av familiene i målgruppen for Barna først mottar økonomisk støtte fra NAV. Denne støtten kreves inn gjennom skatter og medfører derfor en skattefinansieringskostnad. Dersom familien mottar mindre økonomisk støtte på grunn av Barna først enn de ellers ville gjort, gir dette en redusert skattefinansieringskostnad.

7.2 Typetilfeller

Basert på informasjon fra pilotkommunene som bruker Barna først-tilnærmingen har vi utarbeidet to type-tilfeller som beskriver eksempelfamilier som får bolig gjennom Barna først. Typetilfellene er forenklede eksempler på to familier, og de er ment å illustrere noen sentrale kjennetegn som går igjen blant familiene i Barna først. Dette er også kjennetegn vi antar at vil være tilstede hos storparten av deltakerfamilier ved en eventuell nasjonal bruk av Barna først tilnærmingen.

For hvert av typetilfellene har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse. I løpet av analyseperioden endrer familiens situasjon seg, for eksempel når barna slutter i barnehage og begynner på skole og SFO, eller når barna blir 18 år og familien ikke lenger mottar barnetrygd.

Figur 7-3: Typetilfeller



7.2.1 Enslig mor med to barn

Det første typetilfellet er en familie som består av en enslig mor med to barn. Begge barna går i barnehage på starttidspunktet for analyseperioden.

I nullalternativet legger vi til grunn at familien mottar utvidet barnetrygd, bostøtte og sosialhjelp. Moren har en deltidsstilling på 50 prosent, og familien har ingen gjeld. De månedlige boutgiftene er 9 000 kr til husleie. Familien følges opp av NAV og Boligkontoret i kommunen i forbindelse med at familien mottar bostøtte.

I tiltaksalternativet legger vi til grunn at familien mottar utvidet barnetrygd, og i noen perioder mottar sosialhjelp. Vi legger til grunn at familien ikke lenger mottar bostøtte, men at de kjøper en bolig og får et tilskudd på 300 000 kr og et lån på 1 500 000 kr. Tilskuddet nedskrives over 20 år, og lånet har fastrente og en løpetid på 50 år. Familien innvilges avdragsfrihet de fem første årene av lånets løpetid. Når familien går fra leid til eid bolig, tilkommer det også kommunale avgifter for vann og avløp, renovasjon og feiing. Samtidig får familien skattefradrag på rentene de betaler på boliglånet.

I hovedanalysen legger vi til grunn at arbeidsdeltakelsen er lik i nullalternativet og tiltaksalternativet. For å belyse hvordan arbeidsdeltakelse påvirker resultatet av analysen, gjør vi deretter en sensitivitetsanalyse for å belyse betydningen av arbeid. Vi antar at familiens utgifter til barnehage, SFO, mat og lignende er de samme i nullalternativet og tiltaksalternativet. Tabell 7-1 oppsummerer de viktigste forutsetningene for analysen av typetilfelle 1.

Tabell 7-1: Forutsetninger typetilfelle 1

	Nullalternativ	Tiltaksalternativ
Arbeidsdeltakelse	50 %	50 %
Lån	0 kr	1 500 000 kr
Tilskudd	0 kr	300 000 kr
Månedlige boutgifter år 1-5	9 000 kr	3 300 kr*
Månedlige boutgifter år 6	9 000 kr	5 150 kr*
Sparing i bolig	Nei	Ja
Faste utgifter ekskl. barnehage og SFO	157 000 kr	157 000 kr

*Inkluderer renter, avdrag, vedlikeholdskostnader og kommunale avgifter, fratrukket skattefradrag for gjeldsrenter

7.2.2 Flyktningfamilie med fire barn

Det andre typetilfellet i analysen er en familie med flyktningbakgrunn som består av to voksne og fire barn. Ved starten av analyseperioden går to av barna i barnehagen, mens to går på barneskolen.

I nullalternativet legger vi til grunn at familien mottar utvidet barnetrygd, bostøtte og sosialhjelp. Faren i familien har en deltidsstilling på 30 prosent, mens moren deltar på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Etter to år på introduksjonsprogrammet begynner moren i en deltidsstilling på 50 prosent. Etter fem år får faren en større stilling og jobber 50

prosent. De månedlige boutgiftene er 10 500 kr i husleie. Familien følges opp av kommunen og NAV.

De mest sentrale forutsetningene for analysen av dette typetilfellet er oppsummert i Tabell 7-2.

Tabell 7-2: Forutsetninger typetilfelle 2

	Null- alternativ	Tiltaks- alternativ
Arbeidsdeltakelse, far, år 1-5	30 %	30 %
Arbeidsdeltakelse, far, år 6-25	50 %	50 %
Arbeidsdeltakelse, mor, år 1-2	Introduksjonskurs	Introduksjonskurs
Arbeidsdeltakelse, mor, år 3-25	50 %	50 %
Lån	0 kr	1 900 000 kr
Tilskudd	0 kr	500 000 kr
Månedlige boutgifter år 1-5	10 500 kr	4 000 kr
Månedlige boutgifter år 6	10 500 kr	6 300 kr
Sparing i bolig	Nei	Ja
Faste utgifter ekskl. barnehage og SFO	260 000 kr	260 000 kr

*Inkluderer renter, avdrag, vedlikeholdskostnader og kommunale avgifter, fratrukket skattefradrag for gjeldsrenter

7.3 Forutsetninger prissatte virkninger

Forutsetningene som er felles for alle alternativer i analysen av de prissatte virkningene er oppsummert i Tabell 7-3 under.

Tabell 7-3: Felles forutsetninger i den samfunnsøkonomiske analysen

Forutsetning	Parameter
Analysetidspunkt	2020
Start analyseperiode	2021
Analyseperiode	25 år
Kalkulasjonsrente	4 %
Prisnivå	2020
Skattefinansieringskostnad	20 %

Priser og prisutvikling

Alle prissatte nytte- og kostnadsvirkninger oppgis i 2020-kroner ekskl. mva. Som hovedregel holdes alle priser reelt uendret gjennom analyseperioden i en samfunnsøkonomisk analyse.

Kalkulasjonsrente

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

Analyseperiode

Analyseperioden er satt til å begynne i 2021 og vare frem til og med 25 år etter at tiltaket gjennomføres. Effekten av samtlige tiltak er antatt å inntreffe i 2021.

Vi har lagt til grunn en analyseperiode på 25 år, til tross for at konsekvensene av tiltaket kan vare livet ut for medlemmene i barnefamilien. At vi har begrenset analyseperioden skyldes at det er stor usikkerhet knyttet til tiltakets konsekvenser på lang sikt. Vi ønsker å være varsomme med slike analyser, som kan gi inntrykk av mer analytisk robusthet enn hva som er formålstjenlig. Den andre grunnen er at Barna først primært er et tiltak for barns oppvekstvilkår. Når vi analyserer virkninger de første 25 årene, vil analyseperioden fange opp oppveksten til barna, der effektene er størst og mest relevante. Siste hensyn er at effekter på lang sikt har mindre effekt på analysen når man ser på netto nåverdier, fordi effekter på lang sikt verdsettes mindre enn effekter i dag på grunn av neddiskontering. En lengre analyseperiode ville derfor heller ikke endret resultatene i betydelig grad.

Skattefinansieringskostnad

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

Investeringskostnader

En nasjonal utrulling av Barna først vil innebære implementeringsarbeid og tilhørende kostnader. Barna først-tilnærmingen innebærer i stor grad at man for vanskeligstilte barnefamilier gjør en endring i vilkårene knyttet til startlån og tilskudd til etablering. Vi anser det derfor ikke som sannsynlig at det vil være store investeringskostnader. Det er likevel tenkelig at en endring av vilkårene for barnefamilier vil være forbundet med økt ressursbruk hos Husbanken

det året virkemidlene endres. Den økte ressursbruken vil være forbundet med oppdatert informasjon på nettsider, informasjon til kommuner og lignende. Vi har beregnet den økte ressursbruken til å tilsvare en økning på tre årsverk i innføringsåret. Investeringskostnaden blir følgelig 2,6 millioner kroner.

Administrasjonskostnader ved Barna først

Hovedtyngden av administrasjonsarbeidet knyttet til Barna først skjer i kommunene. Tilnærmingen innebærer en omfattende arbeidsprosess med koordinering mellom ulike enheter i kommunen og NAV. Vi legger til grunn at hver familie i Barna først krever ti prosent av et årsverk i kommunen, samt fem prosent av et årsverk i NAV de fem første årene. Deretter antar vi at familienes behov for oppfølging reduseres, slik at oppfølgingen fra kommunen utgjør tre prosent av et årsverk og oppfølgingen fra NAV tre prosent. Dette tilsvarer den mengden oppfølging vi legger til grunn at familiene får gjennom hele perioden dersom de ikke hadde vært med i Barna først. Dette utgjør om lag en time i uken i gjennomsnitt og omfatter all ressursbruk i kommunen. Familiens behov for hjelp og oppfølging vil ikke være jevnt fordelt gjennom året, men periodevis vil familiene legge beslag på en del ressurser i kommunen. I disse periodene kan det akkumuleres mange timer på kort tid, eksempelvis medfører ett møte på en og en halv time med tre kommuneansatte seks medgåtte arbeidstimer. Ettersom kommunene foreløpig har begrenset erfaring med Barna først, er dette likevel usikre anslag.

Vi antar også at det påløper enkelte administrasjonskostnader i Husbanken knyttet til Barna først. Samtidig er omfanget av dette trolig begrenset, og vi anslår at arbeidet i Husbanken ved en nasjonal utrulling vil utgjøre om lag ett årsverk per år.

Eie kontra leie

En rekke ulike faktorer har betydning for hvordan det å eie bolig påvirker en families økonomi kontra det å

leie bolig. Tabellen nedenfor gir en oversikt over forutsetningene som er tatt om de mest sentrale forholdene i analysene av eie kontra leie for typetilfellene.

Tabell 7-4: Forutsetninger for beregning av verdien av å eie fremfor å leie bolig

Kommunale avgifter	10 000 kr
Antatt årlig vedlikeholdskostnad (andel av boligverdien)	0,5 %
Skattefradrag gjeldsrenter bolig	22,0 %
Markedsrente boliglån	2,50 %
Subsidert rente gjennom Husbankens startlån	1,75 %

7.3.1 Barns oppvekstvilkår: ikke-prissatte virkninger

Av de identifiserte samfunnsøkonomiske nytte-virkningene er barns oppvekstvilkår vurdert som en ikke-prissatt virkning. Manglende mulighet for prissetting av nytte og kostnader betyr ikke at denne effekten har en begrenset samfunnsøkonomisk betydning, det er heller den viktigste effekten av tiltaket. Innen visse samfunnsområder som bolig sosiale tiltak er det nettopp ikke-prissatte nyttevirkninger man ønsker å utløse.

Ikke-prissatte virkninger er vurdert etter betydning og omfang som gir samlet konsekvens for samfunnet. Tiltaksalternativet sammenlignes med nullalternativet. Vi har lagt til grunn en ni-delt skala, der mest positive konsekvens beskrives med fire plusstegn (+ + + +), nøytral konsekvens (ingen endring fra nåsituasjonen) beskrives med null (0), og mest negative konsekvens beskrives med fire minustegn (- - - -). Tabell 7-5 viser matrisen som benyttes for å komme frem til konsekvensscoren.

Tabell 7-5: Konsekvensmatrise ikke-prissatte virkninger

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

Kilde: DFØ

8. Resultater av den samfunnsøkonomiske analysen

Resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen viser blant annet at de største prissatte kostnadene ved tiltaket er forbundet med ressursbruk i kommunen/NAV. Samtidig er resultatet sensitivt for endringer i forutsetningene, og det er usikkerhet knyttet til flere av antagelsene. De ikke-prissatte effektene er også sentrale i analysen, og Barna først kan trolig ha betydelige positive effekter for barns oppvekstvilkår. Samtidig innebærer tiltaket også en risiko for at familien ikke klare å håndtere de økonomiske forpliktelsene ved å eie en bolig, og de mulige negative effektene av å miste boligen.

8.1 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter per typetilfelle

Prissatte effekter for typetilfelle 1

Tabell 8-1 oppsummerer effektene av nullalternativet for henholdsvis familien, kommunen/NAV og staten, samt den tilhørende skattefinansieringskostnaden. I nullalternativet klarer familien seg uten sosialhjelp, men de får utvidet barnetrygd og bostøtte. Familien har særlig en trang økonomi de første årene når barna er små og går i barnehage og på SFO. Den disponible inntekten viser hva familien har igjen etter å ha betalt SFO, barnehage, boutgifter og øvrige faste utgifter. I nullalternativet krever kommunens og NAVs oppfølgingen av familien tre prosent av et årsverk hver gjennom hele analyseperioden.

De samfunnsøkonomiske effektene er administrasjons- og skattefinansieringskostnader.

Tabell 8-1: Nåverdi av prissatte brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter for typetilfelle 1, nullalternativ

Prissatte effekter	Nåverdi, 1000-kr
Familie	
Disponibel inntekt	155
Egenkapital	0
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-704
Sosialhjelp	-57
Stat	
Administrasjonskostnader*	~0
Rentesubsidie	0
Tilskudd	0
Bostøtte	-530
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-355

*Familien mottar bostøtte, og Husbanken har administrasjonskostnader knyttet til drift av denne ordningen. Vi antar likevel at administrasjonskostnadene per familie er tilnærmet lik null.

Tilsvarende tabellen over, oppsummerer Tabell 8-2 effektene for familie, kommune/NAV og stat, samt skattefinansieringskostnad, for typetilfelle 1 i tiltaksalternativet. Nåverdien av familiens disponible inntekt er høyere enn i nullalternativet, og familien har i tillegg opparbeidet seg egenkapital gjennom sparing i bolig (avdrag på lån og nedskriving av tilskudd). Kommunenes administrasjonskostnader er noe lavere i tiltaksalternativet, men det er viktig å påpeke at dette resultatet avhenger av svært usikre forutsetninger. Vi understreker at dette resultatet er en illustrasjon for hvordan Barna først kan slå ut for en eksempelfamilie. Basert på de foreløpige erfaringene og informasjon fra intervjuene mener vi det samlet sett ikke er grunn til å tro at kommunenes ressursbruk vil reduseres som følge av Barna først. Overføringene fra staten er lavere, og går fra å være i form av bostøtte til tilskudd. Skattefinansieringskostnaden er lavere i tiltaksalternativet, og dette er hovedsakelig et resultat av antagelsene som gir lavere administrasjonskostnader i kommunen/NAV i tiltaksalternativet.

Tabell 8-2: Nåverdi av prissatte brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter for typetilfelle 1, tiltaksalternativ

Prissatte effekter	Nåverdi, 1000-kr
Familie	
Disponibel inntekt	385
Egenkapital	491
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-986
Sosialhjelp	-5
Stat	
Administrasjonskostnader*	~0
Rentesubsidie	-166
Tilskudd	-288
Bostøtte	0
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-352

*Vi legger til grunn at en nasjonal utrulling årlig medfører administrasjonskostnader tilsvarende et årsverk i Husbanken, men per familie er dette tilnærmet lik null.

Gitt forutsetningene for analysen som er beskrevet over, gir analysen av typetilfelle 1 en netto brukereffekt for familien på 721 000 kroner fordelt på økt disponibel inntekt og egenkapital i bolig i løpet av analyseperioden på 25 år. Dette er differansen mellom nåverdien av tiltaksalternativet for typetilfelle 1 og nullalternativet. I et lengre tidsperspektiv vil familien ha betalt ned boliglånet og ha hele boligverdien som brukereffekt, og den lavere verdien skyldes at vi begrenser analyseperioden til 25 år. I tillegg blir nåverdien av fremtidige effekter lavere fordi de blir neddiskontert i analysen. For kommunen er netto nåverdi av de reduserte utgiftene til sosialhjelp med 51 000 kroner, mens netto nåverdi av de økte administrasjonskostnadene er 282 000 kroner. Netto nåverdi av brukereffektene for staten er en besparelse på 242 000 kroner som skyldes at nåverdien av engangsutbetalingen av tilskuddet er lavere enn nåverdien av bostøtte gjennom 25 år. Skattefinansieringskostnaden er knyttet til den økonomiske hjelpen familien mottar, administrasjonskostnader i kommune/NAV og tilskuddet, og netto nåverdi av denne er tilnærmet lik i nullalternativet og tiltaksalternativet. Resultatene er oppsummert i Tabell 8-3.

Tabell 8-3: Netto nåverdi typetilfelle 1: differanse mellom null- og tiltaksalternativ

	Nåverdi, 1000-kr
Brukereffekter	
Brukereffekter, familie	721
Brukereffekter, kommune	-230
Brukereffekter, stat	242
Samfunnsøkonomiske effekter	
Skattefinansieringskostnad	2
Administrasjonskostnad	-282

Prissatte effekter for typetilfelle 2

Tabell 8-4 oppsummerer effektene av nullalternativet for henholdsvis familien, kommunen/NAV og staten, samt den tilhørende skattefinansieringskostnaden. I nullalternativet mottar familien utvidet barnetrygd og bostøtte, samt sosialhjelp i flere ulike perioder. De to første årene i analyseperioden mottar moren i familien introduksjonsstønad. Etter dette får hun en deltidsstilling på 50 prosent. Faren i familien har en deltidsstilling på 30 prosent de fem første årene, før han får en stilling på 50 prosent i år seks. Videre legger vi i nullalternativet til grunn at oppfølging av familien fra kommunen og NAV årlig krever tre prosent av et årsverk av hver gjennom hele analyseperioden.

Familiens økonomi blir noe bedret når faren går fra en stilling på 30 til 50 prosent, men familien er fortsatt i noen år avhengig av sosialhjelp for å dekke utgiftene til SFO, barnehage, bolig og øvrige faste utgifter.

Tabell 8-4: Nåverdi av prissatte brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter for typetilfelle 2, nullalternativ

Prissatte effekter	Nåverdi, 1000-kr
Familie	
Disponibel inntekt	101
Egenkapital	0
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-704
Sosialhjelp	-254
Stat	
Administrasjonskostnader*	~0
Rentesubsidie	0
Tilskudd	0
Bostøtte	-530
Introduksjonsstønad	-373
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-463

*Familien mottar bostøtte, og Husbanken har administrasjonskostnader knyttet til drift av denne ordningen. Vi antar likevel at administrasjonskostnadene per familie er tilnærmet lik null.

Tabell 8-5 viser de tilsvarende effektene i tiltaksalternativet. På grunn av de reduserte boutgiftene og uendrede utgifter på andre områder, får familien en økt disponibel inntekt i tiltaksalternativet. I tillegg sparer de egenkapital i boligen. Kommunens administrasjonskostnader blir noe lavere, og utgiftene til sosialhjelp reduseres. Reduksjonen i sosialhjelp skyldes at familien får lavere boutgifter. Statens utgifter er omtrent uendret fordi netto nåverdi av det familien mottar som bostøtte i nullalternativet om lag tilsvarende det familien får som tilskudd for å kjøpe bolig i tiltaksalternativet. Skattefinansieringskostnaden er noe redusert i tiltaksalternativet, og dette skyldes hovedsakelig reduserte administrasjonskostnader i kommunen/NAV, samt lavere utgifter til sosialhjelp.

Tabell 8-5: Nåverdi av prissatte brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter for typetilfelle 2, tiltaksalternativet

Prissatte effekter	Nåverdi, 1000-kr
Familie	
Disponibel inntekt	242
Egenkapital	704
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-986
Sosialhjelp	-33
Stat	
Administrasjonskostnader*	0
Rentesubsidie	-211
Tilskudd	-481
Bostøtte	0
Introduksjonsstønad	-373
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-465

*Vi legger til grunn at en nasjonal utrulling årlig medfører administrasjonskostnader tilsvarende et årsverk i Husbanken, men per familie er dette tilnærmet lik null.

Nettoeffektene av tiltaket for typetilfelle 2 er oppsummert i Tabell 8-6. Dette er differansen mellom nåverdien av tiltaksalternativet for typetilfelle 2 og nullalternativet. Brukereffekten for familien er en økning i nåverdi for disponibel inntekt på 141 000 kroner, samt en nåverdi på oppspart egenkapital på 704 000 kroner. I løpet av boliglånets løpetid, som her er 50 år, vil familien ha betalt ned lånet og ha hele boligverdien som brukereffekt. Den lavere verdien skyldes at vi avgrenser analyseperioden til 25 år, samt at vi i analysen neddiskonterer de fremtidige effektene. Kommunenes utgifter til sosialhjelp er lavere i tiltaksalternativet enn i nullalternativet, mens utgiftene til administrasjon er høyere. Tiltaksalternativet gir kommunen en utgiftsøkning med nåverdi på 60 000 kroner. Statens utgifter skifter fra bostøtte i 25 år i nullalternativet til en engangsutbetaling av tilskudd i tiltaksalternativet. Nåverdi av tilskuddet er 49 000 kroner lavere enn nåverdi av bostøtten, og tiltaket innebærer derfor en besparelse for staten. Nåverdien av skattefinansieringskostnaden er 2 000 kroner lavere i nullalternativet enn i tiltaksalternativet, og dette skyldes økt administrasjon i kommunen. Den økte administrasjonen i kommunen innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad på 282 000 kroner som følge av økt ressursbruk.

Tabell 8-6: Netto nåverdi typetilfelle 2: differanse mellom null- og tiltaksalternativ

	Nåverdi, 1000-kr
Brukereffekter	
Brukereffekter, familie	845
Brukereffekter, kommune	-60
Brukereffekter, stat	49
Samfunnsøkonomiske effekter	
Skattefinansieringskostnad	-2
Endret administrasjonskostnad	-282

8.2 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter ved nasjonal utrulling

Basert på antallet søknader om ekstratilskudd i 2019, legger vi til grunn at om lag 300 familier blir etablert i eid bolig gjennom Barna først hvert år ved en nasjonal utrulling. Det vil være stor variasjon mellom familiene, både hvilket utgangspunkt de kommer fra, hvor stort tilskudd og lån de har behov for og hvordan situasjonen deres utvikler seg etter at de er etablert i eid bolig. For å beregne de prissatte samfunnsøkonomiske effektene legger vi derfor til grunn at halvparten av familiene er typetilfelle 1 og halvparten av familiene er typetilfelle 2.

Ved en nasjonal utrulling av en ordning er det i en del tilfeller mulig å realisere stordriftsfordeler. I dette tilfellet er det vanskelig å se for seg at det vil være betydelige stordriftsfordeler ved Barna først dersom dette blir en del av Husbankens vanlige virkemiddelapparat. Intervjudata tilsier at tilnærmingen i vesentlig grad er tuftet på individuell vurdering og oppfølging, og det er utfordrende å se for seg at disse prosessene kan automatiseres eller standardiseres betydelig. De ansatte i kommunene vektlegger spesifikt at det er viktig å kjenne familiene godt og skreddersy en løsning til hver enkelt familie. Dette vil være tidkrevende arbeid også ved en nasjonal utrulling der kommuneansatte etter hvert har erfaring med Barna først-strategien og tilhørende saksbehandling.

Nullalternativet viser en situasjon der Husbanken ikke gjør endringer i virkemidler eller saksbehandlingskriterier for vanskeligstilte barnefamilier. Forventet nåverdi av de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med nullalternativet er 333,8 millioner kroner (Tabell 8-7).

Tabell 8-7: Prissatte effekter nullalternativet

Prissatte effekter	Nåverdi, mill. kr.
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-211,2
Husbanken	
Investeringskostnader	0
Administrasjonskostnader	0
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-122,6
Totalt	-333,8

Vi legger til grunn at administrasjonskostnaden knyttet til bostøtte og annen økonomisk hjelp er tilnærmet null i Husbanken og for staten. Vi legger videre til grunn at kommunen/NAV har en del administrasjonskostnader knyttet til oppfølging av familiene. Skattefinansieringskostnaden er beregnet basert på administrasjonskostnadene og overføringene til familiene.

Tiltaksalternativet viser en situasjon der Barna først er rullet ut til alle norske kommuner. Vi legger til grunn at Husbanken vil ha en økt årlig ressursbruk tilsvarende et årsverk knyttet til Barna først, samt en ytterligere økt ressursbruk i oppstartsåret tilsvarende tre årsverk. Vi legger også til grunn at kommunene/NAV vil ha en økt ressursbruk sammenlignet med nullalternativet. Skattefinansieringskostnaden er tilnærmet uendret, fordi økte administrasjonskostnader motsvares av reduserte overføringer. Forventet netto nåverdi av tiltaket er en samfunnsøkonomisk kostnad på 102 millioner kroner (Tabell 8-8).

Tabell 8-8: Prissatte effekter Barna først, endring fra nullalternativet

Prissatte effekter	Netto nåverdi, mill. kr.
Kommune/NAV	
Administrasjonskostnader	-84,5
Husbanken	
Investeringskostnader	-2,5
Administrasjonskostnader	-14,4
Skattefinansieringskostnader	
Skattefinansieringskostnader	-0,5
Totalt	-101,9

De prissatte effektene er svært sensitive for forutsetningene. Forutsetningene om ressursbehovet i kommunene knyttet til å hjelpe hver familie har stor betydning for resultatet av analysen, og det er betydelig usikkerhet knyttet til dette anslaget. Vi har derfor gjennomført sensitivitetsanalyser for å belyse dette nedenfor.

8.3 Vurdering av konsekvens for barns oppvekstvilkår

Barna først-satsningen er et tiltak primært for å forbedre barns oppvekstvilkår, som er den sentrale ikke-prissatte virkningen i analysen. Virkningen vil være differansen mellom fremtidig livskvalitet og arbeidsdeltakelse for barn dersom man sammenligner konsekvensene av oppveksten deres i nullalternativet og tiltaksalternativet. Her redegjør vi for vår vurdering av denne sentrale ikke-prissatte effekten. Vi redegjør først for vår vurdering av betydningen (verdien) av bolig for barns oppvekstvilkår, deretter for hvor stort (omfanget) av denne effekten er når man ser på Barna først sammenlignet med nullalternativet.

Betydningen av eierbolig for barns oppvekstvilkår

En gjennomgang av tidligere forskningslitteratur antyder at indikatorer for stabile oppvekstvilkår knyttet til bolig som bostabilitet, bomiljø og bokvalitet har en positiv innvirkning på livskvalitet og livsmuligheter. Spesielt tyder litteraturen på at det å vokse opp i utrygge eller ustabile boforhold har negative og langsiktige konsekvenser. Uten tilfredsstillende boforhold i oppveksten er individer mer utsatt for både psykiske- og fysiske plager som øker sannsynlighet for å havne utenfor arbeidsmarkedet. For samfunnet gir dette økte helsekostnader og lavere verdiskaping. Både norske og internasjonale studier finner at nabolaget barn og unge vokser opp i påvirker deres livssjanser og fremtidsmuligheter (Brattbakk & Andersen, 2017). Det er også vist at trangboddhet kan ha direkte effekter på barns skoleprestasjoner som følge av at barna mangler et rolig sted til leksejobbing (Turner & Stefansen, 2011). Basert på forskningslitteraturen er det rimelig å hevde at stabile oppvekstvilkår representert ved indikatorer som bostabilitet, bomiljø og bokvalitet har stor betydning. Det innebærer at vi vurderer at stabile oppvekstvilkår har en stor verdi for samfunnet.

Omfang – størrelsen av virkningen

Det er etablert i forskningslitteraturen at stabile oppvekstvilkår sannsynligvis har stor betydning for et barns fremtidsutsikter. Effektstørrelsen (omfanget) per barn er mer utfordrende å etablere og bidrar til usikkerhet om hvor positiv den totale samfunnsøkonomiske konsekvensen av tiltaket er.

For det første er det mange andre faktorer som kan ha avgjørende betydning for barns oppvekstvilkår og ha stor innvirkning på barnets samfunnsdeltakelse i fremtiden. Eksempler er kvaliteten på skole, vennekrets, familiens indre liv m.m. Vi kan derfor ikke tilskrive Barna først alle positive effekter knyttet til stabile oppvekstvilkår, på tross av at bolig sannsynligvis er en viktig faktor. Videre er det viktig å skille mellom bostabilitet og eieform. I kommuner med et velutviklet leiemarked, enten privat eller kommunalt, kan en barnefamilie oppnå høy grad av bostabilitet, et godt bomiljø og boligkvalitet selv ved leie. Intervjuer antyder at det er vesentlige forskjeller mellom boligmarkedet i norske kommuner, der kommunestørrelse virker å være en av de forklarende faktorene for hvor velutviklet leiemarkedet er. Dette bidrar til at det sannsynligvis vil være en del variasjon mellom kommuner når det kommer til effektstørrelse av å delta i Barna først.

Andre forhold trekker i noe andre retninger. Det er for eksempel en kjensgjerning at en barnefamilie ikke vil kunne spare i bolig dersom de leier bolig. I dag er det vanlig at foreldres oppsparte boligkapital har betydning for barns evne til å eie bolig gjennom å stille foreldres bolig som sikkerhet for lån. I så henseende vil det også for barna ha langsiktig betydning om foreldre eier bolig eller leier. Norge er også et land med en historisk sterk eierlinje sammenlignet med mange andre land. Som følge av eierlinjen er nok leiemarkedet i Norge generelt mindre utviklet enn i andre land, og det kan være knyttet sosialt stigma til å ikke eie bolig, i tillegg til økonomiske gevinster.

Et siste forhold som påvirker effektstørrelsen av tiltaket for barns oppvekstvilkår er som nevnt i forrige kapittel, at andre husholdningsgrupper kan oppleve negative brukereffekter dersom tiltaket fører til økte boligpriser. Dette kan medføre at andre barnefamilier akkurat ikke får råd til å kjøpe bolig og må vente lenger med å komme inn på boligmarkedet. Det bør vektlegges at det er en sannsynlighet for at det oppstår negative effekter for andre brukergrupper ved en nasjonal utrulling av Barna først.

Samlet vurdering av konsekvens

Samlet sett mener vi at det er sannsynlig at effektstørrelsen av Barna først på barns oppvekstvilkår har et stort positivt omfang, som sammen med en stor betydning fører til en stor positiv samfunnsøkonomisk konsekvens. Samtidig mener vi at denne vurderingen må nyanseres når det gjelder spørsmålet om nytteeffekter ved en større nasjonal satsning på Barna først.

I intervjuer fremstår det som at pilotkommunene er blant de kommunene som har lite utviklede leiemarkeder og at de har prioritert de familiene som

sannsynligvis har størst nytte av tiltaket og potensielt gir størst langsiktig samfunnsøkonomisk gevinst. Flere kontrollkommuner fremstår å ha et bedre leiemarked som også i nullalternativet utviser høy grad av bo-stabilitet, bomiljø og boligkvalitet, som gjør at effekt-størrelsen er mindre. Videre fremstår det som at det i en del kontrollkommuner vil være vanskelig å prioritere en familie over en annen familie, og at det er større risiko for negative brukereffekter for andre svakerestilte husholdningsgrupper.

Slike forhold gjør at vi vurderer at det er stor usikkerhet knyttet til omfanget ved en nasjonal utrulling, som reduserer den samlede positive konsekvensen på den ikke-prissatte effekten. I tillegg øker usikkerheten over tid, da andre faktorer vil kunne få avgjørende betydning for barns oppvekstvilkår på lengre sikt.

Samtidig er det viktig å vurdere hva som skjer dersom en familie ikke klarer å håndtere boliglånet de får gjennom Barna først. Kommunene har ulike virkemidler for å hjelpe familiene med å klare de økonomiske forpliktelsene ved en eierbolig, men det er likevel ingen garanti for at alle familier vil klare dette. Dersom familien ikke klarer å håndtere forpliktelsene ved eierboligen, kan dette medføre at familien må flytte og kommunen må selge boligen. Dette kan bli et stort nederlag for familien. Mange av familiene i målgruppen for Barna først vil ha opplevd en rekke nedturer i livet, og å få nok en nedtur i form av å ikke klare å beholde boligen kan ha negative konsekvenser både for foreldrene og barna i familien. Også for kommunen er det negativt å måtte selge boligen. De ikke-prissatte virkningene av tiltaket faller bort, og alternativinvesteringen av ressursene brukt på Barna først kunne trolig gi større nyttevirksomheter. I tillegg er det en risiko for at boligens markedsverdi er redusert, og at salget medfører et økonomisk tap.

8.4 Usikkerhet i analysen

Flere av forutsetningene i analysen av de prissatte virkningene er usikre. Fra intervjuer med pilot-kommunene og data om ekstratilskudd har vi god informasjon om leiepriser, lånebetingelser og tilskuddsstørrelse. Det har vært vanskeligere å få informasjon om hvor mye tid kommunene bruker på Barna først og oppfølgingen av familiene, og hvor mye tid som ellers ville blitt brukt til å følge opp de samme familiene utenfor Barna først. Ettersom ingen kommuner har lang erfaring med Barna først, er det også usikkerhet rundt hvordan oppfølgingen vil utvikle seg over tid.

Et annet viktig usikkerhetsmoment i analysen er hvorvidt Barna først bidrar til at foreldrene i familien jobber mer enn de ellers ville gjort. Dette er av stor betydning for den samfunnsøkonomiske analysen,

særlig fordi det i en del tilfeller er av betydning for om familien klarer å håndtere lånet i perioden uten avdragsfrihet. Dersom familien ikke klarer å håndtere boliglånet, bortfaller nyttevirksomhetene av tiltaket. Familiene vil da trolig få høyere bortgifter, økt behov for økonomisk hjelp fra NAV og gevinstene ved bo-stabilitet og en egnet bolig vil kunne forsvinne. Fordi erfaringene med Barna først foreløpig er relativt begrenset, er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan tiltaket påvirker arbeidsdeltakelsen over tid.

Hvorvidt Barna først bidrar til økt arbeidsdeltakelse i familiene har også betydning for størrelsen på det offentlige risiko for tap på utlån. Dersom mange familier er avhengige av å få økt arbeidsdeltakelse for å kunne håndtere boliglånet, innebærer dette økt risiko.

Som tidligere beskrevet er renten på startlånet lavere enn markedsrenten, og medfører derfor en rente-subsidie. Rentesubsidien er en overføring fra staten til familien finansiert av statsgjeld, som ikke innebærer et behov for skatteinnkreving slik som subsidier ofte gjør. Rentesubsidien medfører derfor ikke en skattefinansieringskostnad, men den vil likevel kunne ha en vridningseffekt som medfører en samfunns-økonomisk kostnad. Størrelsen på denne vridnings-effekten er krevende å fastslå, og vi har derfor holdt denne utenfor analysen. Dette innebærer at de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene trolig er noe høyere enn det som legges til grunn i analysen.

8.5 Betydningen av arbeidsdeltakelse

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi holdt arbeidsdeltakelsen til familien lik i nullalternativet og tiltaksalternativet. Det skyldes at det per i dag er stor usikkerhet knyttet til hvordan eieform påvirker motivasjonen for arbeidsdeltakelse. En sentral hypotese bak Barna først-satsningen er imidlertid at å komme inn i eid bolig har en direkte effekt på motivasjon for arbeid – som ikke ville oppstått i nullalternativet. Dette er en helt sentral effekt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, fordi økt arbeidsdeltakelse normalt er en betydelig positiv samfunnsøkonomisk nyttevirksomhet.

Høyere arbeidsdeltakelse vil gjennom økt produksjon gi familiene bedre personlig økonomi, samt økte skatteinntekter til kommune og stat. Det er likevel variasjon i hvordan høyere verdiskaping vil fordele seg mellom de ulike aktørene i samfunnet. Effekten på familiens personlige økonomi avhenger for eksempel av, om og hva slags, økonomisk hjelp fra NAV familien mottar før den økte arbeidsdeltakelsen. Dersom en familie mottar sosialhjelp, vil økt arbeidsinntekt i første omgang kunne gi redusert sosialhjelp og derfor ha

ingen eller begrenset effekt på familiens disponible inntekt. For en familie som ikke mottar sosialhjelp, vil den økte arbeidsdeltakelsen være et direkte bidrag til familiens disponible inntekt. Under illustrerer vi viktigheten av arbeidsdeltakelse for offentlige stønader for typetilfelle 1 og 2 ved hjelp av regneeksempler.

For typetilfelle 1 har vi i hovedanalysen lagt til grunn en arbeidsdeltakelse på 50 prosent gjennom hele analyseperioden i både nullalternativet og tiltaksalternativet. Dersom vi legger til grunn at arbeidsdeltakelsen etter 5 år faller til 40 prosent, har dette stor betydning for familiens mulighet til å betjene lånet i tiltaksalternativet (Figur 8-1). Dette gjelder også i nullalternativet, hvor de da vil ha behov for hjelp til å betale husleien. Gitt forutsetningene vi har lagt til grunn vil familien ha behov for økonomisk støtte for å kunne håndtere utgiftene sine. I tiltaksalternativet kan dette skape utfordringer fordi det ikke er mulig å betale avdrag på lån med støtte fra NAV. Det er med andre ord ikke slik at familiens økonomi er bedre i leiesituasjonen enn eiesituasjonen dersom arbeidsdeltakelsen reduseres, men i eiesituasjonen kan det medføre utfordringer for familiene når det kommer til evne til å betjene lånet og dermed mulighet til å beholde boligen. Dersom arbeidsdeltakelsen derimot er 60 prosent i hele perioden, vil familien være helt uavhengig av sosialhjelp og få en romsligere økonomi i hverdagen. Nivået på arbeidsdeltakelse som gjør familien helt uavhengig av økonomisk hjelp er på rett over 50 prosent.

Figur 8-1: Regneeksempel for betydningen av arbeidsdeltakelse, typetilfelle 1

Arbeidsdeltakelse 40 prosent

Nåverdi sosialhjelp/økonomisk stønad: 240 000 kr

Arbeidsdeltakelse 50 prosent

Nåverdi sosialhjelp/økonomisk stønad: 5 000 kr

Arbeidsdeltakelse 60 prosent

Nåverdi sosialhjelp/økonomisk stønad: 0 kr

For typetilfelle 2 har vi i hovedanalysen lagt til grunn at den ene foresatte sin arbeidsdeltakelse øker fra 30 til 50 prosent etter 5 år. Hvis vi derimot legger til grunn at den foresatte ikke klarer å øke sin arbeidsdeltakelse, vil familien ha behov for økonomiske stønader for å klare å dekke utgiftene sine. Dersom vi holder barnetrygd og tilskuddet de får gjennom Barna først utenfor, blir nåverdien av den økonomiske hjelpen 560 000 kroner gitt en arbeidsdeltakelse på 30 prosent gjennom hele

perioden. Det tilsvarende tallet gitt at arbeidsdeltakelsen øker til 50 prosent etter 5 år er 33 000 kroner.

Figur 8-2: Regneeksempel for betydningen av arbeidsdeltakelse, typetilfelle 2

Arbeidsdeltakelse én foresatt, 30 prosent i hele perioden

Nåverdi sosialhjelp/økonomisk stønad: 560 000 kr

Arbeidsdeltakelse én foresatt, 30 prosent i år 1-5, deretter 50 prosent

Nåverdi sosialhjelp/økonomisk stønad: 33 000 kr

Regneeksemplene over viser at arbeidsdeltakelse har stor betydning for familiens økonomi, men også for hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom Barna først bidrar til økt arbeidsdeltakelse er det positivt både på grunn av den økte produksjonen som skapes og reduksjon av offentlig ressursbruk. I fremtidige evalueringer av Barna først vil det derfor være viktig å undersøke hvorvidt eiesituasjonen bidrar til økt arbeidsdeltakelse, samt i hvilken grad denne effekten vedvarer over tid.

8.6 Fordelingseffekter

Gitt forutsetningene vi har lagt til grunn, kommer familiene bedre ut økonomisk i Barna først enn de ellers ville gjort. Dette skyldes hovedsakelig sparing i bolig gjennom betaling av avdrag og nedskrivning av tilskudd, men også til en viss grad større disponibel inntekt som følge av reduserte boutgifter.

For kommunene medfører Barna først to effekter som trekker i ulike retninger: kommunen kan få reduserte utgifter til sosialhjelp ved å hjelpe familiene med å bli økonomisk uavhengige, men kommunen kan også få økte administrasjonskostnader på grunn av økt ressursbruk knyttet til å hjelpe familiene. Hvilken av disse effektene som dominerer er et åpent spørsmål, og de foreløpige erfaringene gir ikke tilstrekkelig kunnskap til å gi et sikkert svar.

Muligheten til å redusere sosialhjelpsutgiftene kommer gjennom tilskuddet kommunen får fra staten som de bruker til å hjelpe familiene i Barna først til å etablere seg i eid bolig. Dette tilskuddet bidrar til lave boutgifter når familien blir etablert i eid bolig, og de reduserte utgiftene gir kommunen mulighet til å redusere summen familien mottar i sosialhjelp. Kommunen har et økt budsjettmessig handlingsrom, og kan bruke dette til å redusere utgiftene til sosialhjelp. Dette har en budsjettmessig konsekvens for kommunen,

men er ikke en samfunnsøkonomisk besparelse utover den sparte skattefinansieringskostnaden.

For kommunene kan besparelsene i sosialutgifter bli utlignet av økt ressursbruk for å hjelpe familiene i Barna først. Det er krevende å anslå hvor mye ressurser dette i snitt vil kreve sammenlignet med hva kommunen ellers ville brukt på å følge opp familiene. I analysen har vi lagt til grunn at kommunene/NAV bruker mer ressurser de fem første årene etter at familien er etablert i eid bolig, men at den påfølgende ressursbruken er lik ressursbruken i nullalternativet. Økt ressursbruk medfører en samfunnsøkonomisk kostnad, men har ikke nødvendigvis en en-til-en budsjettmessig konsekvens for kommunene dersom noe av den økte ressursbehovet kan dekkes ved å ta ressurser fra andre områder i kommunen.

For staten innebærer Barna først en relativt liten budsjettmessig endring. Nåverdien av bostøtten som vi legger til grunn at familien mottar i nullalternativet, er omtrent tilsvarende nåverdien av tilskuddet som staten gir for å hjelpe familiene med etablering i eid bolig.

I tillegg til barnefamilier, kommune og stat, kan også andre aktører bli påvirket av Barna først. Ved at noen familier får hjelp til å kjøpe bolig gjennom tiltaket, vil det være andre som blir fortrent på eiemarkedet. Dette kan være andre barnefamilier som også hadde hatt nytte av å bli etablert i boligen, og det er vanskelig å si hva konsekvensene vil være for husholdningene som fortrenses fra eiemarkedet på grunn av Barna først. Videre er det også noen huseiere som ikke lenger får leid ut fordi familiene blir etablert i eid bolig. Det er naturlig å anta at mange vil få leid ut likevel, men det kan være at det tar lenger tid eller at de må tilby en lavere pris.

8.7 Samlet vurdering

Resultatet fra den samfunnsøkonomiske analysen er at Barna først medfører flere økonomiske og kvalitative virkninger for barnefamilier, kommune og stat. Storparten av virkningene er fordelingsvirkninger eller overføringer, og ikke samfunnsøkonomiske effekter. Fordelingsvirkninger har likevel stor betydning for barnefamilien, kommunen og staten som aktører.

Analysen viser at det er store positive brukereffekter for barnefamilier som deltar i Barna først, dersom arbeidsevnen øker til et nivå der familien kan betjene lånet. Grunnet tilskudd, rentesubsidie på startlån og gunstige lånevilkår reduseres månedlige boutgifter og barnefamilien kan spare i bolig. Bostabilitet, egnet bolig og et eventuelt bedre bomiljø kan forventes å ha en positiv effekt på barns oppvekstvilkår og fremtidsutsikter, som er en samfunnsøkonomisk gevinst. Kommuner kan oppleve et økt budsjettmessig handlingsrom knyttet til lavere boutgifter for familier, men informasjonsgrunnlaget tilsier at Barna først er ressurskrevende og det vil oppstå merarbeid knyttet til modellen. Staten vil øke sine overføringer knyttet til tilskudd til kjøp av bolig, men økningen i overføringer blir i stor grad utliknet av en reduksjon i overføringer knyttet til bostøtte for å betale husleie. Samlet viser analysen at Barna først vil gi noe netto økning i samfunnsøkonomiske kostnader, men også et potensial for store økte ikke-prissatte nyttevirkninger for barnefamilier.

Vår vurdering er at det på nåværende tidspunkt er grunnlag for en behersket optimisme rundt Barna først-modellen fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Modellens suksess er imidlertid i stor grad betinget på effekten eierskap av bolig har på motivasjon til arbeid og utdanning. Dette vil ikke bli avklart før Barna først har vart i en del lengre tid. Tilnærmingen har også en høyere risiko knyttet til seg fordi arbeids-situasjon er mer uavklart. Alternativkostnaden for barnefamilien og samfunnet ved mislighold, og dermed at barnefamilien må frasi seg boligen, er betydelig. Det kan også oppstå negative og utilsiktede effekter for andre grupper vanskeligstilte som forsøker å komme seg inn på boligmarkedet, dersom det er en stor og brå økning av familier i Barna først-tilnærmingen. Som det fremkommer fra analysen av intervjudata er det også sannsynlig at Barna først-tilnærmingen har et større nyttepotensial i mellomstore og mindre kommuner. Usikkerheten knyttet til de ønskede effektene, og den hittil korte piloteringsperioden av Barna først, gir derfor grunnlag for en viss forsiktighet i konklusjonene. Når det er sagt tror vi det er hensiktsmessig å fortsette å prøve ut modellen og samle erfaringer, siden modellen har et stort potensial, både for vanskeligstilte barnefamilier og på lengre sikt for samfunnet.

9. Effekter av ekstra etableringstilskudd

Mange vanskeligstilte barnefamilier vil ikke kunne etablere seg i eiemarkedet for bolig. Foruten økonomiske ulemper ved å ikke kunne eie egen bolig, er det også for mange barnefamilier en utfordring å finne en egnet bolig i leiemarkedet. Barna kan også få de samme problemene med å kjøpe bolig som foreldrene i fravær av kausjonistmuligheter. Etableringstilskuddet i 2019 er ment å redusere barnefamiliens lånebehov og sammen med startlån muliggjøre boligkjøp. Slik sett ligner etableringstilskuddet på Barna først-tilnærmingen.

9.1 Bakgrunn for bevilgning av ekstratilskudd

I Norge er bolig et attraktivt investeringsobjekt. I løpet av det forrige tiåret steg boligprisene² med 61 prosent, mens reallønnsveksten³ var kun 9 prosent. Mange norske husholdninger hadde derfor fått en meget høy gjeldsgrad. Dette er uheldig fordi de kan få betalingsproblemer ved moderate renteøkninger, eller tape mye av investeringen ved et uventet fall i boligprisene. Det var derfor viktig for myndighetene å gripe inn i boliglånemarkedet og regulere betingelsene, for å unngå at flere påtok seg for store lån. Boliglånsforskriften⁴ trådte i kraft første gang 1. juli 2015, og reduserte i første omgang maksimal belåningsgrad til 85 prosent; det såkalte egenkapitalkravet. En videre justering med effekt fra 1. januar 2017 begrenset låntakernes maksimale gjeldsgrad til 500 prosent av inntekten. Forskriftsendringen av 2017 stabiliserte veksten, men i forhold til lønnsnivået er det fortsatt svært kostbart å investere i bolig.

En effekt av innstrammingene er at mange med lite egenkapital og lav inntekt ikke kan kjøpe bolig. Lavinntektsbarnefamilier kan ha blitt særlig rammet av utviklingen da de har høye husholdningskostnader og lav inntekt. De har derfor store utfordringer med å kunne kjøpe bolig med maksimalt 85 prosent belåningsgrad, og blir i realiteten utestengt fra boligmarkedet. I Norge er det også vanlig å spare i

bolig, noe som historisk har gitt god avkastning. En mer langsiktig ulempe for vanskeligstilte barnefamilier utenfor boligmarkedet er at de mister denne sparemuligheten.

Lavinntektsbarnefamilier kan ha blitt særlig rammet av utviklingen da de har høye husholdningskostnader og lav inntekt.

Foruten økonomiske ulemper ved å ikke kunne eie egen bolig, er det også for mange barnefamilier en utfordring å finne en egnet bolig i leiemarkedet. For barn i familier uten mulighet til å etablere seg i boligmarkedet vil de kunne få en oppvekst i en lite egnet leiebolig. Husleien kan typisk tilsvare, og i en del tilfeller overstige utgiftene for et boliglån på lignende boliger.⁵

Selv i land med høy grad av sosial mobilitet som Norge er det en del som tyder på at økonomiske levekår til en viss grad er arvelig.⁶ Barnefattigdom har derfor fått mye politisk oppmerksomhet de senere år. Man skal ikke se bort fra at det at foreldre som eier egen bolig kan ta ut sparing i egen bolig, eller stille boligen som sikkerhet, når barna deres skal etablere seg i boligmarkedet er en begrensende faktor for sosial mobilitet.

Selv i land med høy grad av sosial mobilitet som Norge er det en del som tyder på at økonomiske levekår til en viss grad er arvelig

Utviklingen i boligpriser og de økonomiske fordelene ved å eie egen bolig medfører derfor fordelingspolitiske utfordringer. På denne bakgrunn bevilget Stortinget 110 millioner kroner over revidert nasjonalbudsjett til etableringstilskudd i 2019. Formålet var å gjøre det mulig for økonomisk vanskeligstilte familier å ta opp startlån for å kjøpe bolig, ved å gi de samme familiene et tilskudd. Tilskuddet kan forstås som en overføring av egenkapital til vanskeligstilte barnefamilier som reduserer det totale lånebehovet. I fortsettelsen referer vi til tilskuddet som «ekstratilskuddet» for å skille mellom

² <https://eiendommnorge.no/boligprisstatistikk/statistikkbank/>

³ <https://www.ssb.no/statbank/list/lonnansatt>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-15-1517>

⁵ Husleie vil normalt dekke utleiers kapitalkostnader og en kapitalavkastning, samt risiko for tomgangsleie. I en

normalsituasjon vil utleier ha behov for å dekke disse kostnadene for at utleie skal være økonomisk forsvarlig.

⁶ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/gaar-okonomiske-levekaar-i-arv>

disse midlene og de ordinære tilskuddene i Husbanken. Ekstratilskuddet er administrert av Husbanken, og kan langt på vei sees på som en pilotversjon av Barna først, hvor et langsiktig mål nettopp er å motvirke barnefattigdom og arvelig økonomisk utsatthet.

9.2 Evaluering av statlige tilskudd

Statlige tilskuddsordninger skal evalueres gjennom en effektmodell.⁷ Den vanligste modellen er et såkalt resultatkjede. Den grunnleggende strukturen er ofte utformet tilsvarende Figur 9-1. Tilskudd har ingen effekt i seg selv, men kan gi opphav til aktiviteter med resultater som har effekter. En sentral problemstilling i evaluering av tilskudd er derfor å etterprøve om man oppnår målene som tilskuddet er tiltenkt å realisere. Dette tilskuddet har som målsetning å bidra til å redusere barnefattigdom gjennom at flere økonomisk vanskeligstilte barnefamilier kan bli boligeiere. Vi har antatt at tilskuddet fungerer komplementært med Husbankens startlån. Hovedformålet med evalueringen er derfor å etablere hvilke effekter som kan tilskrives boligkjøp.

For å estimere en økonomisk brukereffekt vil vi beregne forskjellen i boutgifter for søkerne av ekstratilskuddet under deres nåværende leiesituasjon mot et scenario hvor de eier egen bolig og betaler ned på boliglånet.

Det er en utfordring å knytte brukereffekter til nettopp dette tilskuddet da det ble gitt fra andre halvdel av 2019. Vi vet derfor ikke nøyaktig hvor mange som har kunne kjøpe bolig, og har derfor heller ikke mulighet til å spørre de om effektene dette har hatt for deres økonomi, opplevelse av stabilitet, eller arbeidssituasjon. I Figur 9-1 har vi også tegnet

inn samfunnseffekter av tilskuddet. Dette er nødvendigvis enda mer usikkert på nåværende tidspunkt.

Tid og datatilgjengelighet tatt i betraktning er vi på lang vei begrenset til å måle direkte økonomiske brukereffekter for barnefamilier. Vi tar utgangspunkt i informasjonen fra 256 søknader om ekstratilskuddet utlevert Oslo Economics fra Husbankens regionskontorer. Dette informerer oss om de potensielle brukerne av dette tilskuddet. Disse søkerne var selektert av kommunene som særlige kandidater til ekstratilskuddet. Dette ble, i de fleste søknadene, begrunnet med foreldrenes lave og ofte variable inntekt, forsørgeransvaret for barn, samt en lite egnet bolig grunnet trangboddhet eller mangel på tilpasninger for funksjonshindringer. Felles for alle søkerne var at de ikke ville få verken lån hos en kommersiell kredittinstitusjon eller startlån i Husbanken. I det neste avsnittet ser vi nærmere på brukergruppen av ekstratilskuddet.

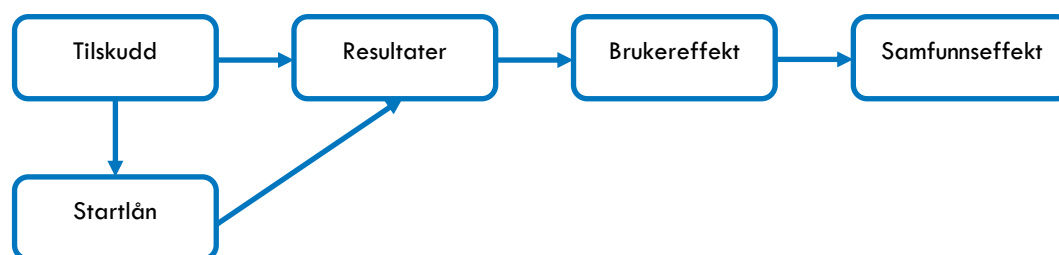
I tillegg til søknadene om ekstratilskudd har vi oversikt over Husbankens startlånsportefølje de siste 5 årene. Denne vil vi benytte til å undersøke hvorvidt søkerne av ekstratilskuddet ville overlappe med barnefamilier i startlånsporteføljen som fikk tilsagn på søknad eller familier som fikk avslag. Dette gir oss muligheten til å estimere et resultat under forutsetning av at flesteparten av ekstratilskuddssøkerne ville fått tilsagn på startlån med et ekstratilskudd som reduserer deres lånebehov.

For å estimere en økonomisk brukereffekt vil vi beregne forskjellen i boutgifter for søkerne av ekstratilskuddet under deres nåværende leiesituasjon, mot et scenario hvor de eier egen bolig og betaler ned på boliglånet. Vårt primære utfallsmål er månedlige utgifter og disponibel inntekt under begge scenarioer.

Tilslutt vil vi trekke inn samfunnseffekter fra del IIs samfunnsøkonomiske analyse for å si noe om de mulige effektene av ekstratilskuddet på dette nivået.

⁷ Senter for statlig økonomistyring: Evaluering av statlige tilskuddsordninger (2007)

Figur 9-1 Resultatkjede som evalueringsmodell av etableringstilskuddet

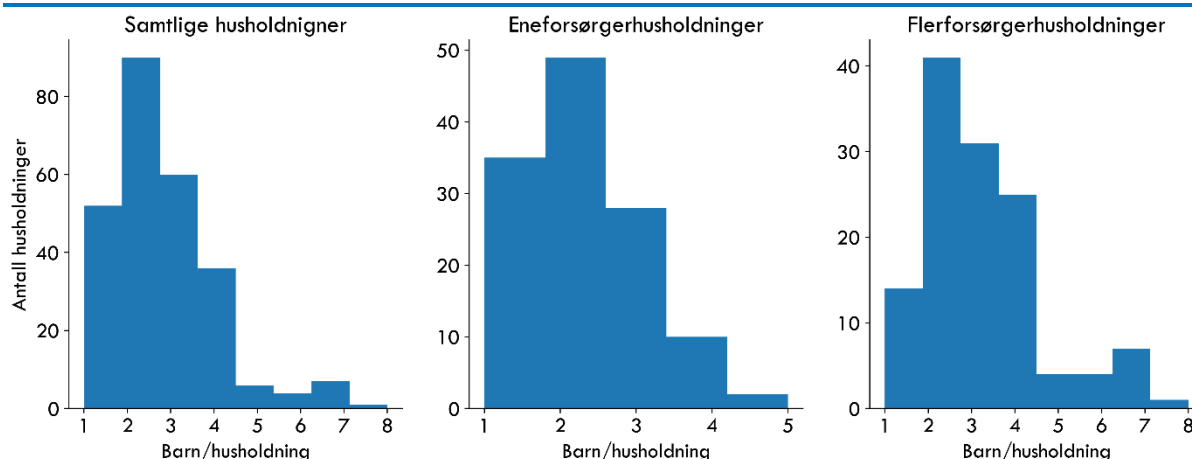


9.3 Egenskaper ved brukergruppen og finansieringsbehovet

I løpet av 2019 sendte 75 kommuner og bydeler inn søknader om ekstratilskuddet for 255 husholdninger. Av disse var 124 husholdninger sammensatt av kun én voksen forsørger og ett eller flere barn. Disse

husholdningene har i gjennomsnitt 2,1 barn. I en tredjedel av husholdningene har én voksen forsørgeransvar for tre eller flere barn. Flerforsørgerhusholdningene består av i gjennomsnitt 3,1 barn, og i 57 prosent av husholdningene er det tre eller flere barn. I hele utvalget spenner antall barn i søkerhusholdningene mellom ett og åtte (Figur 9-2). I gjennomsnitt har husholdningene 2,6 barn.

Figur 9-2 Antall barn i husholdningene



9.3.1 Husholdningenes økonomiske situasjon

I gjennomsnitt har husholdningene en brutto (netto) månedsinntekt på 35 899 (28 683) kroner, hvilket også inkluderer sosialstøtte, barnetrygd, og barnebidrag i eneforsørgerhusholdninger. Inntekten var noe lavere enn gjennomsnittet totalt i husholdninger med kun én forsørger, 31 644 kroner brutto per måned, 25 796 kroner netto. Flerforsørgerhusholdninger hadde en gjennomsnittlig brutto (netto) inntekt på 40 050 (31 326) kroner.

Den månedlige husleien var i gjennomsnitt 9 409 kroner blant alle de 256 søkerhusholdningene. Eneforsørgerhusholdninger hadde i gjennomsnitt en månedlig husleie på 8 381 kroner, mens flerforsørgerhusholdninger leide objekter med noe høyere husleie, på 10 332 kroner. Dette henger sammen med at det

er flere personer i disse familiene, samt at de har noe høyere månedlig inntekt.

Figur 9-3 viser variasjonen i husleie for husholdningene. Det er noe større spredning i eneforsørgerfamilier, og flere med ingen eller svært lave husleiekostnader. For husholdningene som ikke betalte husleie kunne vi lese fra søknadene at de bodde gratis hos venner eller slektninger. Det framgikk derimot ikke om dette var kun midlertidig eller permanent, men trolig er det snakk om midlertidige løsninger i disse tilfellene. Av de i utvalget som faktisk betalte husleie var den i gjennomsnitt 9 794 kroner blant alle søkerne, 8 969 kroner i eneforsørgerhusholdninger, og 10 497 kroner i flerforsørgerhusholdninger.

Etter betalt skatt og husleie hadde husholdningene i gjennomsnitt 5 000 kroner disponibel per voksen og barn i familien, med et spenn fra 2 000 kroner per person opp til 13 500 kroner per person.

100 av de 256 husholdningene oppgav at de hadde eksisterende gjeld. Det var varierende rapportering i søknadene; enkelte hadde åpenbart oppgitt månedlige utgifter, mens andre rapporterte et totalbeløp. Vi satte en øvre grense på 20 000 for hva som kunne telles som månedlige utgifter. Med denne tolkningen hadde 45 av husholdningene månedlige gjeldsutgifter på 4 500 kroner i gjennomsnitt. For de resterende 55 tolket vi gjelden som totalbeløpet, i snitt ca. 200 000 kroner.

9.3.2 Antatt kjøpesum

I søknadene ble det søkt om tilskudd til kjøp av bolig i kombinasjon med startlån i Husbanken. Kjøpsobjektene skulle være tilstrekkelig gode boliger tilpasset familienes behov med moderat standard. Det ble for hver søker anslått et beløp som ville være nok til å kjøpe en passende bolig i kommunen. I gjennomsnitt for alle søkere var denne kjøpesummen 2,37 millioner. Den høyeste antatte kjøpesummen var 5 millioner

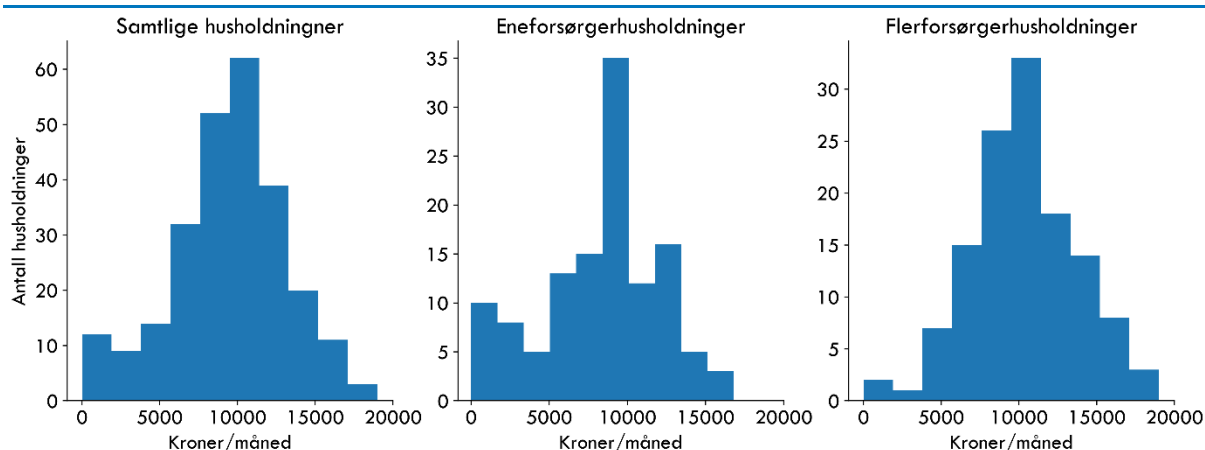
kroner i region Øst, hvor det også ble søkt om tilskudd for den minste kjøpesummen på 200 000 kroner.

Tabell 9-1 presenterer gjennomsnittlige antatte kjøpesummer rundt om i landet.

De aller fleste søknader søkte om et tilskudd omkring 500 000 kroner, med noe avvik rundt dette (Tabell 9-2). Den gjennomsnittlige søkesummen for tilskuddet varierte sammen med kjøpesummene rundt om i de ulike regionene. Det minste ansøkte tilskuddsbeløpet var på 50 000 kroner for en eneforsørgerfamilie i region Midt. Det største beløpet var på 2 millioner kroner for en flerforsørgerfamilie i region Øst med åtte barn og over 700 000 kroner i eksisterende gjeld.

Fra Tabell 9-1, Tabell 9-2 og Tabell 9-3 er det synlig at den antatte kjøpesummen er tilnærmet lik summen av søkt tilskudd og startlån. Dette indikerer at de aller fleste søkerne ikke hadde betydelig oppspart egenkapital. De ville således mest sannsynlig ikke fått lån hos en kommersiell bank, selv om disse kan fravike boliglånsforskriften for en mindre andel av låneporteføljen.

Figur 9-3 Månedlig husleie i samtlige søkerhusholdninger og i en - og flerforsørgerhusholdninger



Tabell 9-1 Antatt kjøpesum for søkerne av ekstratilskuddet fordelt etter Husbankens regioner

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
Hele landet	2 374 657	677 088	2 500 000
Oslo	3 099 418	245 845	3 100 000
Nord	2 311 919	528 551	2 300 000
Midt	2 273 333	579 059	2 300 000
Vest	2 514 474	506 587	2 577 000
Øst uten Oslo	2 752 899	607 144	2 900 000
Sør	1 880 902	560 507	1 800 000

Tabell 9-2 Søkte tilskudd til boligkjøp fordelt etter Husbankens regioner

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
Hele landet	506 781	243 031	500 000
Oslo	553 385	353 445	500 000
Nord	523 984	329 566	500 000
Midt	510 000	204 590	500 000
Vest	509 815	296 721	500 000
Øst uten Oslo	548 967	261 928	500 000
Sør	444 937	137 653	500 000

Tabell 9-3 Startlånsfinansiering i søknadene fordelt etter Husbankens regioner

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
Hele landet	1 828 642	645 004	1 900 000
Oslo	2 467 700	306 736	2 500 000
Nord	1 750 156	585 855	1 850 000
Midt	1 763 333	526 602	1 700 000
Vest	1 987 437	568 454	2 077 000
Øst uten Oslo	2 139 161	593 124	2 140 000
Sør	1 431 998	563 460	1 500 000

9.4 Husbankens startlånportefølje

Vi fikk utlevert et datasett fra Husbanken med anonymiserte opplysninger om startlånssøknader i perioden 2015 – 2019. Utvalget omfattet 44 720 søknader⁸, hvorav 35 237 fikk tilsagn og 9 482 fikk avslag på søknaden om startlån.

Tabell 9-4 viser fordelingen av årsakene til avslag på søknadene. Den aller vanligste årsaken er manglende betjeningsevne; dette innebærer for lav inntekt, eventuelt ikke stabil nok inntekt, og slik høy sannsynlighet for å ikke klare å betale renter og

⁸ 46 observasjoner utelatt av videre analyse på grunn av høy sannsynlighet for feiloppført inntekt (> 150 000 kroner

per måned), samt 59 ble utelatt på grunn av ingen rapportert inntekt.

avdrag. Den andre vanligste avslagsårsaken gjelder søknader hvor inntekten er høyere enn hva Husbanken anser som økonomisk vanskeligstilt. De øvrige årsakene er sjeldnere og inkluderer manglende tilskuddsmidler i kommunen og betalingsanmerkninger hos søker.

Litt over halvparten av søknadene (53 prosent) gjaldt barnefamilier, og de resterende hadde ikke barn. Av søkerhusholdningene med barn som fikk avslag på søknaden var manglende betjeningsevne den soleklart viktigste årsaken; om lag to av tre av barnefamilier som fikk avslag ble vurdert til å mangle betjeningsevne. Dette innebærer å kunne betale renter og avdrag på lånet, samt å dekke normale utgifter til livsopphold.

Den gjennomsnittlige månedsinntekten i gruppen barnefamilier som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne var 30 625 kroner. Til sammenligning var gjennomsnittlig månedsinntekt i gruppen barnefamilier som fikk tilsagn på søknaden 41 903 kroner per måned; over ett standardavvik høyere enn i gruppen med manglende betjeningsevne. Inntekt kan derimot ikke forklare hele forskjellen mellom barnefamilier med tilsagn og avslag, da man finner stort overlapp mellom inntektene til søkere som fikk tilsagn og de som fikk avslag på grunnlag av manglende betjeningsevne, se Tabell 9-4.

I det følgende vil vi fortsette med en sammenligning innad i startlånsporteføljen mellom søkerhusholdninger som fikk tilsagn og husholdninger som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne.

Tabell 9-4 Årsaker til avslag på startlån

Avslagsårsak	Andel
Manglende betjeningsevne	58,5 %
Anses ikke som økonomisk vanskeligstilt	17,3 %
Kommunen har ikke startlånsmidler	6,0 %
Annet	5,5 %
Betalingsanmerkninger	3,3 %
For dyr bolig	2,9 %
Kommunen har ikke tilskuddsmidler	2,7 %
Ikke funksjonshemming som krever tilpasning	1,9 %
Uoppgitt	1,0 %
Uegnet bolig	0,7 %
Husstanden kan selv finansiere tilpasningen	0,1 %

I Tabell 9-5 viser vi sentrale egenskaper ved søkerhusholdningene i startlånsporteføljen og søkerhusholdningene til ekstratilskuddet i 2019. Det er åpenbare forskjeller mellom gruppene som fikk tilsagn på søknaden sin om startlån og tilskudd i startlånsporteføljen. Gruppen med tilsagn var i større utstrekning flerforsørgerhusholdninger (72 prosent) hvilket gav høyere gjennomsnittlig inntekt, mens halvparten av husholdningene som fikk avslag var eneforsørgerhusholdninger.

Søkerne til ekstratilskuddet har lik andel eneforsørgerhusholdninger som de som fikk avslag på startlåns-søknaden. De hadde i tillegg omtrent seks tusen mindre i gjennomsnittlig inntekt per måned enn startlånssøkerne som fikk tilsagn, og i snitt flere barn i husholdningen. Dette viser at disse husholdningene er verre stilt økonomisk enn de aller fleste startlånssøkerne.

En annen interessant forskjell mellom søkere som ble innstilt med tilsagn og avslag på betalingsevne er finansieringsbehovet. Søkerhusholdninger som fikk avslag søkte i snitt om ca. 700 000 kroner mer startlån enn de som fikk innvilget lånet. Samtidig søkte de også i snitt om omtrentlig like mye i tilskudd; lavere inntekt tiltros.

Hvilket boforhold søkerne har skiller seg også tydelig mellom de tre søkergruppene. Av de som fikk tilsagn på søknaden bodde kun 52 prosent i leid bolig. Av disse oppgav 72 prosent at formålet med søknaden var å kjøpe bolig. Hele 28 prosent eide egen bolig da de søkte om startlån, og av disse var formålet med søknaden å refinansiere eksisterende gjeld for om lag halvparten av søkerne. De øvrige boformene i denne søkergruppen inkluderte å bo hos familie eller venner, å ikke ha fast bosted, samt noen tilfeller hvor søkerne var i fengsel eller på institusjon.

Om lag tre fjerdedeler av startlånssøkerne som fikk avslag på søknaden hadde leid bolig som boform. Av disse hadde samtlig, med ett unntak, boligkjøp som mål med søknaden. Unntaket ville tilpasse boligen de leide.

Som diskutert i de tidligere delene av denne rapporten vil overgang fra leid bolig til eid bolig ha positive økonomiske brukereffekter for barnefamilier. I den påfølgende delen vil vi derfor tallfeste de økonomiske effektene av ekstratilskuddet på barnefamiliers månedlige utgifter.

Tabell 9-5 Egenskaper ved søkerhusholdningene i startlånporteføljen etter innstilling sammenlignet med søkerne til ekstratilskuddet

	Tilslag på startlånssøknad	Avslag, manglende betjeningsevne	Søkere til ekstratilskuddet
Antall	35 237	3425	256
Andel eneforsørgerhusholdninger	28 %	49 %	48 %
Gjennomsnittlig antall barn	1,85	1,72	2,60
Andel som leier bosted	52 %	72 %	95 %
Gjennomsnittlig månedsinntekt	41 903	30 625	36 492
Gjennomsnittlig startlån søkt	1 338 781	2 012 683	1 828 642
Gjennomsnittlig tilskudd søkt	258 148	981 373	506 781
Gjennomsnittlig finansieringsbehov	1 436 686	2 325 201	2 374 657
Gjennomsnittlig utbetalt startlån	1 320 393	N/A	N/A
Gjennomsnittlig utbetalt tilskudd	256 678	N/A	N/A

9.5 Brukereffekter

Liksom i avsnitt 6.2 har også ekstratilskuddet brukereffekter som kan deles mellom a) konsekvenser for økonomien, og b) konsekvenser for livssituasjonen. Hovedtyngden av dette avsnittet dreier rundt de økonomiske brukereffektene. Dette skriver seg fra at datamaterialet i hovedsak kretser rundt økonomiske variabler. Informasjonsbegrensningen til tross diskuterer vi også brukereffektene som handler om hvordan livssituasjonen kan påvirkes av tilskuddet.

9.5.1 Direkte økonomiske brukereffekter

I fravær av ekstratilskuddet ville sannsynligvis søkerne fortsatt å leie bolig, sannsynliggjort i Tabell 9-6 med hensyn til overlapp med gruppen som fikk avslag på lånesøknaden. I denne delen presenterer vi de direkte økonomiske effektene av ekstratilskuddet for vanskeligstilte barnefamilier. Vi fortsetter inndelingen med eneforsørger og flerforsørgerfamilier.

Vi forutsetter at ekstratilskuddet muliggjør innvilgelse av startlån i Husbanken med lånebetingelser tilsvarende gjennomsnittet i startlånporteføljen; 30

års løpetid med flytende rente. Kun 25 prosent av barnefamilier med tilsagn hadde fastrente i porteføljen. Vi benyttet Husbankens flytende rente per 1. mai 2020 på 2,011 prosent.⁹⁹ Kun 548 av de 18 799 søkerne med innvilget startlån i portefølje hadde i tillegg innvilget en avdragsfri periode på et antall måneder. Vi valgte derfor å se bort fra avdragsfrihet i beregningen, men noterer at det er et virkemiddel som kan iverksettes ved betjeningsproblemer.

⁹⁹ <https://www.husbanken.no/rente/>

Tabell 9-6: Finansieringsbehov og lånebetingelser

	Alle	Ene- forsørger- familier	Fler- forsørger- familier
Finansiering sbehov	2,3 mill.	2,2 mill.	2,4 mill.
Antatt tilslag tilskudd	500 000	500 000	500 000
Antatt tilslag startlån	1,8 mill.	1,7 mill.	1,9 mill.
Rentesats	2,011%	2,011 %	2,011 %
Løpetid	30 år	30 år	30 år

Tabell 9-7 viser den initiale månedlige økonomiske tilpasningen til husholdningene., og Tabell 9-8 viser den alternative månedlige økonomiske tilpasningen som muliggjøres via ekstratilskuddet.

Den viktigste økonomiske brukereffekten er reduserte månedlige boutgifter for familiene. For samtlige søkere sett under ett vil overgang fra å leie til å eie egen bolig kunne gi 2 700 kroner mindre i boutgifter per måned. Eneforsørgerfamilier vil kunne oppnå 2 100 kroner mindre i boutgifter og flerforsørgerfamilier hele 3 400 kroner per måned. I tillegg kommer skattefradrag for gjeldsutgifter på om lag 700-800 kroner per måned. Familiene vil således kunne få mellom 2 700 og 4 100 kroner mer disponibelt; om lag 800 – 900 kroner per person hver måned. Dette vil kunne innebære et betydelig større konsum per person, eventuelt videre investering for sparing, eller nedbetaling av den eksisterende gjelden. Det er viktig å huske at å eie bolig også innebærer en økning i utgifter til å vedlikeholde boligen, samt kommunale avgifter som typisk dekkes i en månedlig husleie. Vi har holdt dette utenfor i våre regneeksempler. Differansen på mellom 2 100 og 3 400 kroner i måneden mellom leie og eie, bør imidlertid forventes å reduseres noe av nettopp slike utgifter.

Tabell 9-7 Initial tilpasning: gjennomsnittlig månedlige utgifter og disponible midler

	Alle	Eneforsørgerfamilier	Flerforsørgerfamilier
Månedlig inntekt	28 700	25 800	31 300
Husleie	9 400	8 400	10 400
Andre faste utgifter	3 300	2 800	4 000
Andre gjeldsutgifter*	2500	2 300	2 800
Disponibelt	13 500	12 300	14 100
Disponibelt per familiemedlem**	3 375	4 100	2 820

* Eksisterende gjeld. Vektet snitt av gjeld definert som (45 %) små og (55 %) store beløp (over/under 20 000 kr/mnd). For store gjeldsbeløp ble en månedlig utgift beregnet med rente 2,5 % og 20 års resterende nedbetalingstid. ** Avrundet gjennomsnitt: fire personer for alle søkerne sett under ett, tre personer for eneforsørgerhusholdninger, og fem personer for flerpersonhusholdninger.

Tabell 9-8: Alternativ tilpasning: gjennomsnittlig månedlige utgifter og disponible midler

	Alle	Eneforsørgerfamilier	Flerforsørgerfamilier
Månedlig inntekt	28 700	25 800	31 300
Boliglånsutgifter	6 700	6 300	7 000
Skattefradrag for renteutgifter	700	600	700
Andre faste utgifter	3 300	2 800	4 000
Andre gjeldsutgifter*	2 500	2 300	2 800
Disponibelt	16 900	15 000	18 200
Disponibelt per familiemedlem**	4 225	5 000	3 640
Forskjell fra leiesituasjon	850 kr/mnd.	900 kr/mnd.	820 kr/mnd.

* Eksisterende gjeld. Vektet snitt av gjeld definert som (45 %) små og (55 %) store beløp (over/under 20 000 kr/mnd). For store gjeldsbeløp ble en månedlig utgift beregnet med rente 2,5 % og 20 års resterende nedbetalingstid. ** Avrundet gjennomsnitt: fire personer for alle søkerne sett under ett, tre personer for eneforsørgerhusholdninger, og fem personer for flerpersonhusholdninger.

I Boks 1 under setter vi opp et enkelt regnestykke som framskriver boutgiftene i de to alternativene over 30 år.

Boks 1 Økonomiske konsekvenser på lang sikt

På lang sikt, her 30 år, vil barnefamiliene i fravær av tilskudd og startlån måtte fortsette å betale husleie til en utleier. Årlig vil dette tilsvare 112 800 kr med gjennomsnittlig husleie på 9 400 kr/mnd. Over 30 år vil familien innbetale nesten 3,4 millioner kroner til utleieren. Med tilskudd på 500 000 kr og startlån på 1,8 mill. kr og de samme betingelser som i Tabell 9-6 vil familien betale ca. 615 000 kr i renter over 30 år. Dette er å regne som en ren utgift for husholdningen. Samtidig vil de etter 30 år ha nedbetalt hele boligen og opparbeidet seg 1,8 mill. kr i kapital. 1,3 mill. kr av dette er innbetalte avdrag, og 500 000 kr er en statlig overføring i form av tilskuddet.

følelse av utenforskap. Tilstrekkelig rom gir også bedre muligheter for å få ro til skolearbeid.

I flere av søknadene til ekstratilskuddet var hyppig flytting trukket fram i fritestfeltet. Høy frekvens på flytting er generelt å betrakte som en ulempe for barnas oppvekst. Ved flytting mellom for eksempel skolekretser vil det ta tid for barna å etablere nye vennskap og delta i sport- og fritidsaktiviteter. Skoleprestatjonene kan også få en uheldig utvikling ved flytting som innebærer skolebytter. Dataen på ekstratilskudd gir imidlertid lite innsikt i hvor ofte flytting er mellom skolekretser.

I familier hvor en eller begge er uten arbeid permanent eller midlertidig kan boligkjøp via tilskuddet og startlån motivere til å komme i arbeid. På nåværende tidspunkt er det vanskelig å si konkret hvor stor andel av foreldre utenfor arbeidsmarkedet som kommer seg i arbeid som følge av en endret bosituasjon.

9.5.2 Livssituasjonspåvirkning

Overgang fra å leie til å eie for vanskeligstilte barnefamilier kan ha betydning for familiemedlemmenes livssituasjon. I avsnitt 6.2.3 til 6.2.5 løftet vi fram noen sentrale effekter i Barna først-pilotkommunene. Gitt overlappen mellom disse familiene og de som kommunene søkte ekstratilskudd for vil de fleste av livssituasjonseffektene også gjelde her.

Med forutsetning om at boligkjøp også gir en mer egnet bolig innebærer dette også at familier som bor for trangt vil få tilstrekkelig plass. Mer privatliv og dedikerte rom for familiemedlemmene er viktig for barn i en del aldre. Med eget rom kan barna lettere ha besøk av skolekamerater som kan motvirke en

9.6 Diskusjon av brukereffekter på lang sikt og samfunnseffekter

På lengre sikt vil tilskuddet i kombinasjon med startlånet, gitt at betjeningsevnen er tilstede, føre til reduserte utgifter for barnefamilien. De reduserte boutgiftene er således subsidierte både gjennom overføringen av tilskuddet, men også gjennom rentesubsidien i startlånets gunstige rente. Vi understreker at eksempelregnestykkene ikke tar hensyn til eierkostnader som kan redusere differansen, og at vi ikke vurderer eventuelle fortrenings effekter av for eksempel andre barnefamilier eller brukergrupper. Det til side, med like boutgifter vil familien opparbeide seg kapital med nedbetaling av lånet.

Overgangen fra å leie til å eie bolig for foreldrene i en familie kan åpne opp muligheter for barnas bosituasjon når de blir voksne, for eksempel ved at foreldrene kan stille som kausjonist. En tilskuddsordning som reduserer lånebehovet for økonomisk vanskeligstilte barnefamilier kan ha en motvirkende effekt mot arvelig varig lavinntekt, selv om det er andre faktorer som er viktige forklaringsvariabler for økonomisk- og sosial mobilitet.

Arveligheten i sosial- og økonomisk status kan også påvirkes gjennom å endre barnas forutsetninger for å lykkes med utdanning. Som allerede drøftet kan en stabilisering av bosituasjonen og bedring av bomiljøet påvirke barns gjennomføring av utdanning. I Norge er gjennomført videregående- og høyere utdanning en viktig forutsetning for å komme inn på arbeidsmarkedet. Ved å øke barnas sannsynlighet for arbeid reduseres samtidig sannsynligheten for at de blir avhengig av sosialhjelp. I tilfeller hvor boligkjøp leder til en stabilisering i bosituasjonen og forbedring i bomiljø kan trolig noen barn ha bedre sjanser til sosial mobilitet. Det må imidlertid nevnes at vi på nåværende tidspunkt ikke har empirisk belegg for denne hypotesen.

Ved at foreldre uten jobb kommer inn på arbeidsmarkedet kan en rekke positive nyttevirksomheter for samfunnet utløses. Som forklart i avsnitt 7.1.2, kan dette være økt produksjon, og redusert skattefinansieringskostnad for økonomisk støtte fra NAV. Selv om kausaliteten mellom tilskuddet og arbeidsdeltakelse kan være usikker, er det en rimelig antagelse at i tilfeller hvor dette faktisk skjer er det generelt et gode for samfunnet.

9.7 Oppsummering

For mange barnefamilier med lav inntekt og manglende egenkapital har de senere års

innstramminger i boliglånsbetingelsene gjort det vanskeligere enn før å komme inn på boligmarkedet. I tillegg kan leiemarkedet være begrenset, som gjør det vanskelig å finne egnede leieobjekter. Dette kapitlet har evaluert mulige effekter av et øremerket tilskudd til etablering av vanskeligstilte barnefamilier i eid bolig. Evalueringen tok utgangspunkt i søknadene til tilskuddet og vurderte sannsynligheten for at disse ville fått startlån og tilskudd i fravær av midlene. De aller fleste av søkerne hadde trolig normalt fått avslag på grunnlag av manglende betjeningsevne. Med et stort tilskuddsbeløp (~500 000 kr) vil lånebehovet bli såpass redusert at de kunne fått innvilget startlån og slik få mulighet til å kjøpe bolig.

Evalueringen vurderte brukereffekter og samfunns-effekter av tilskuddet i kombinasjon med startlån. Sentrale brukereffekter ble definert som endringer i husholdningenes økonomiske situasjon. Overgang fra å leie bolig til å eie kan redusere familienes boutgifter dersom det ikke tilkommer store tilleggskostnader ved å eie, som felleskostnader eller vedlikeholdskostnader. Frigjøring av inntekt kan muliggjøre konsumvridning, sparing, eller nedbetaling av eksisterende gjeld.

Tilskuddet kan også gi opphav til viktige brukereffekter i form av endringer i familiemedlemmenes livssituasjon. Som i Barna først-pilotkommunene antar vi at bostabilitet og mer egnet bopel kan gi positive brukereffekter utover økonomiske forhold. For barna kan stabilisering og passende bolig bedre sjansene for tilknytning til nærmiljø, opprettholdelse av vennskap, og gjennomføring av skolegang. Dette kan trolig også gi positive samfunns-effekter gjennom sosial mobilitet og redusert arvelig sosial vanskeligstilthet.

På sikt vil det trolig bli mulig å måle hvorvidt etablering av barnefamilier i egen bolig også kan bidra til at forsørgere uten arbeid kommer inn på arbeidsmarkedet.

10. Referanser

- Aarland, K., 2011. En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet. NOVA-notat.
- Aarland, K., 2012. Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå – fokus på eieretablering. NOVA-notat 8/2012.
- Adam, E. K., 2004. Beyond Quality: Parental and Residential Stability and Children's Adjustment. *Current Directions in Psychological Science*. Volum 13, Number 5.
- Astone, N. M. & McLanahan, S. S., 1994. Family structure, residential mobility, and school dropout: A research note. *Demography* 31 (4): 575-584.
- Astrup, K. C. & Aarland, K., 2013. Økonomisk risiko og boligeie, s.l.: NIBR-rapport 2013:28.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E. & Aarland, K., 2015. Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften, s.l.: NIBR-rapport 2015:27.
- Astrup, K. C. et al., 2014. Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen, s.l.: NIBR-rapport 2014:27.
- Astrup, K., Monkerud, L. C. & Aarland, K., 2019. Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen, s.l.: NIBR-rapport 2019:3.
- Barker, D. & Miller, E., 2009. Homeownership and Child Welfare. *Real Estate Economics*. Volum 37, Issue 2.
- Brattbakk, I. & Andersen, B., 2017. Oppvekststedets betydning for barn og unge - Nabolaget som ressurs og utfordring, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bures, R. M., 2003. Childhood residential stability and health at midlife. *American Journal of Public Health* 93(7), pp. 1144-1148.
- Falch, T., Johannesen, A. B. & Strøm, B., 2009. Kostnader av frafall i videregående opplæring, s.l.: Senter for økonomisk forskning AS.
- Forskning.no, 2014. Angst og depresjon koster mest. [Internett]
Available at: <https://forskning.no/psykiske-lidelser-eu-okonomi/2014/04/angst-og-depresjon-koster-mest>
- mest
[Funnet 4 Juli 2018].
- Goetzmann, W. & Spiegel, M., 2002. The Policy Implications of Portfolio Choice in Underserved Mortgage Markets. I: *Low-income Homeownership: Examining the Unexamined Goal*. Washington, DC : The Bookings Institution, pp. 257-274.
- Green, R. K. & White, M. J., 1997. Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children. *Journal of Urban Economics* 41, pp. 441-461.
- Guralnick, M. J., 2006. Family influences in early development; Integrating the science of normative development, risk and disability, and intervention. I: *Handbook of early childhood development*. Malden, MA: Blackwell: K. McCartney & D Phillips, pp. 44-61.
- Monkerud, L. C. & Astrup, K., 2020. Eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen, s.l.: NIBR-rapport 2020:7.
- Monkerud, L. C., Astrup, K. & Nordvik, V., 2018. Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming, s.l.: NIBR-rapport 2018:19.
- Norsk Helseinformatikk, 2018. Forekomst av depresjon. [Internett]
Available at: <https://nhi.no/sykdommer/psykisk-helse/depresjon/depresjon-forekomst/>
[Funnet 4 Juli 2018].
- Oishi, S. & Schimmack, U., 2010. Residential mobility, well-being, and mortality. *Journal of Personality and Social Psychology* 98(6):980-994.
- Revol, M. K., Sandvik, L. & With, M. L., 2018. Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Roy, J., Maynard, M. & Weiss, E., 2008. The hidden costs of the housing crisis. *The Partnership for America's Economic Success*, 1 August, p. 2011.
- Sandlie, H. C. & Andersen, P. L., 2016. "Rotløs ungdom" - ungdom, flytting og livssjanser. *Sosiologi i Dag*, 4 April.
- Schachter, J. P., 2004. Geographic mobility: 2002 to 2003. Washington, DC: US. Census Bureau.
- Stranden, A. L., 2016. Tre av ti norske boliger har fuktskader. [Internett]
Available at: <https://forskning.no/2016/04/tre-av-ti-boliger-har-fuktskader-som-bor-utbedres>
[Funnet 22 Juni 2018].

Thernstrom, S., 1964. *Poverty and Progress: Social Mobility in a Nineteenth Century City*. New York: Atheneum.

Turner, L. M. & Stefansen, K., 2011. *Bøforhold blant lavinntektsfamilier - En gjennomgang av norsk og internasjonalt litteratur*, s.l.: NOVA.

Tønnessen, M., Telle, K. & Syse, A., 2016. Childhood residential mobility and long-term outcomes. *Acta Sociologica*, pp. 1-17.

Ziol-Guest, K. M. & McKenna, C. C., 2013. Early Childhood Housing Instability and School Readiness. *Child Development*. Volum 85, Issue 1.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie

