

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen

Lars Chr. Monkerud og Kim Astrup

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



**Eierskapspotensialet blant
lavinntektshusstander – en
undersøkelse av mulighetsrommet
i startlånsordningen**

Andre lignende NIBR - publikasjoner:

NIBR-rapport 2019:3	Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen
NIBR-rapport 2018:18	Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming
NIBR-rapport 2018:12	Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet

Lars Chr. Monkerud
Kim Astrup

Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen

NIBR Rapport 2020:7

Tittel: Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen

Forfatter: Lars Chr. Monkerud og Kim Astrup

NIBR-rapport: 2020:7

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-306-3 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201609

Prosjektnavn: Eieretablering blant hushold med lave inntekter

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Lars Chr. Monkerud

Referat: Prosjektet undersøker «eierpotensialet» blant vanskeligstilte leietagere – dvs. den nevnte gruppens muligheter for å bli og forbli eiere. Siden tidligere kartlegginger (2012) har flere av rammevilkårene som bestemmer et slikt potensial blitt endret. Den viktigste av disse er ny forskrift for tildeling av startlån (2014), som legger til grunn at «vanskeligstilte» skal prioriteres. I den forbindelse tas i økende grad i bruk visse virkemidler slike som forlenget nedbetalingstid (opptil 50 år) og bruk av fastrente. Prosjektet legger til grunn en kapabilitetstilnærming, dvs. at det beregnes et mulighetsrom for eierskap blant leiere av ulike typer i forskjellige boregioner. Det benyttes data om ulike leietagerhusholdningers sammensetning og finanser (SSB), samt data om lokale boutgifter for eiere og leietagere beregnet ved hjelp av data i Husbankens bostøtteregister og data om boligkjøpstransaksjoner (fra Ambita AS). Kunnskapen fra prosjektet er viktig for at Husbanken skal kunne gi mest mulig relevante og presise råd til kommunene i arbeidet med å gi flere lavinntektshusholdninger mulighet til å bli boligeiere.

Dato: April 2020

Antall sider: 41

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet - Storbyuniversitetet har på oppdrag for Husbanken gjennomført analyser av eierskapspotensialet blant leietagende lavinntektshusstander. Rapporten sammenligner ulike modeller for tildeling av startlånet – gitt ved bruk av fast vs. flytende rente, ulike nedbetalingstider og ulike beregningsgrunnlag for bo- og livsoppholdsnormer. Analysene teller innenfor modellene opp andeler med potensiell betjeningsevne, eller *lånekapabilitet*, for gruppen av vanskeligstilte totalt og for en undergruppe av store barnefamilier.

Analysene benytter seg av data fra Husbankens bostøtteregister og Statistisk sentralbyrås (SSB) boforholdsregister, samt transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS. Forskergruppen har bestått av Lars Chr. Monkerud (leder) og Kim Astrup, som sammen har skrevet rapporten. Vi vil gjerne takke Mathias Killengren Revold og Mari Lande With ved SSB – førstnevnte har tilrettelagt data fra boforholdsregisteret og effektivert NIBRs analyseopplegg, og begge har kommet med nyttige innspill til prosjektet i innledende møter og i møter med Husbanken. Vi vil også takke Øyvind Ustad, som har vært kontaktperson hos Husbanken, for gode innspill og kommentarer underveis.

Oslo, April 2020

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	3
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
1 Innledning – problemstillinger, bakgrunn og tidligere forskning	6
2 Kapabilitetstilnærmingen – rammeverket for analysen	8
2.1 Kort om kapabilitetstilnærmingen	8
2.2 «Vanskeligstilthet» og «lavinntekt» i et kapabilitetsperspektiv	9
2.3 Begrepene «betjeningsevne» og «eiepotensial» i et kapabilitetsperspektiv	9
3 Modell for eiepotensialet for vanskeligstilte	14
3.1 Kort beskrivelse av modellen for eiepotensialet	14
3.2 Modul 1 og 2: Husstandens normerte boligbehov og boligprisen i det lokale markedet	15
3.3 Modul 3 og 4: Husholdets økonomiske ressurser og bruk av Husbankens økonomiske virkemidler	16
3.1 Resultat: Eiepotensialet	17
4 Empirisk tilnærming og resultater	19
4.1 Innledning	19
4.2 Data og opplegg for analyse	21
4.2.1 Data fra SSBs boforholdsregister, Husbankens bostøtteregister og Ambita AS	21
4.2.2 Utviklingen i antallet vanskeligstilte, disponible inntekter og boligpriser og -utgifter	28
4.3 Eierskapspotensialet ved ulike lånebetingelser	29
4.3.1 Eierskapspotensialet blant vanskeligstilte leietagere	30
4.3.2 Eierskapspotensialet for vanskeligstilte større barnefamilier som leier	32
5 Diskusjon og oppsummering	37
Litteratur	40

Figuroversikt

Figur 2.1: En modell for vanskeligstiltes lånekapabiliteter	10
Figur 3.1: Modell for eiepotensialet	14
Figur 4.1: Ulike hushold og andelen vanskeligstilte leietagere (2014-2017. $N_{2014}=2233284$, $N_{2015}=2260663$, $N_{2016}=2286359$, $N_{2017}=2312467$).	28
Figur 4.2: Utviklingen i inntekter, livsoppholdsutgifter og boutgifter. For leietagere (a), vanskeligstilte leietagere (b) og vanskeligstilte større barnefamilier som leier (c) (2014-2017, $N_{(a)2017}=487560$, $N_{(b)2017}=89215$, $N_{(c)2017}=11705$).	29
Figur 4.3: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån». 2017 ($N=89215$).	30
Figur 4.4: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 ($N=89215$).	31
Figur 4.5: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån». 2017 ($N=11705$).	33
Figur 4.6: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 ($N=11705$).	34
Figur 4.7: Høyeste boligpris (som andel av forventet pris) for 40 og 50 prosent av mest vanskeligstilte større barnefamilier. Etter økonomiske regioner og år. 2014-2017 ($N= 357$ økonomiske regioner · år; stolper angir standardavvik).	36

Tabelloversikt

Tabell 4.1: Utgifter til bolig som andel av kjøpesummen i løpet av det første året som eier.....	25
--	----

Sammendrag

Rapporten benytter seg av data (2014-2017) fra Husbankens bostøtteregister og Statistisk sentralbyrås (SSB) boforholdsregister, med detaljerte opplysninger om den enkelte husstand, samt transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS, for å undersøke eierskapspotensialet blant vanskeligstilte leietagende husstander – her forstått som husstander som *ikke* har ressurser (disponible inntekter) nok til å leie en adekvat bolig (tilpasset husstanden) i det lokale leiemarkedet.

I første del av undersøkelsen presenteres rammeverket for analysene, slik den bygger på Amartya Sens kapabilitetstilnærming. Her beredes grunnen for en forståelse av begrepet *betjeningsevne*, og dermed også *eiepotensiale*, som den *muligheten* for eierskap som ligger i bruken av ulike måter å bruke startlånsordningen, og andre virkemidler, på.

I neste del av rapporten presiseres ulike faktorer som sammen kan gi den enkelte husstand betjeningsevne:

- 1) Husstandens normerte boligbehov
- 2) boligprisen i det lokale boligmarkedet
- 3) husholdets økonomiske ressurser og
- 4) Husbankens økonomiske virkemidler.

Her kan altså husstanden ha betjeningsevne for et boliglån alt ettersom boligbehovet ikke er for stort (siden det gir høyere utgifter isolert sett), boligprisene ikke er for høye i det lokale boligmarkedet, husstanden har tilstrekkelige ressurser (disponible inntekter) til rådighet og et lånebehov kan tilgodeses eller avhjelpes med tilstrekkelig romslige ordninger. I den empiriske delen operasjonaliseres de ulike faktorene, og det fokuseres på betydningen av ulike startlånsinnretninger gitt ved

- a) ulike nedbetalingstider,
- b) bruk av fast vs. flytende rente og
- c) ulike måter hvorpå en beregner ulike husstanders rimelige livsoppholdsutgifter,

der det siste innebærer at det for større barnefamilier beregnes et «vanlig» budsjett, basert på SIFOs referansebudsjett med tilhørende satser, og et budsjett der store barnefamilier får en viss «stordriftsfordel» som kan være rimelig for denne typen husstander.

De empiriske analysene viser at det som kan karakteriseres som et «vanlig banklån» (25 års nedbetalingstid, flytende kalkulasjonsrente på 8,5 prosent p.a. og bruk av SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter) i praksis *ikke* kan gis gruppen av vanskeligstilte leietagende husstander. Et slikt boliglån er *ikke* et «betjeningsbart» boliglån for denne gruppen.

Dersom det legges til grunn ulike typer startlån endres dette bildet for eierskapspotensialet i denne gruppen. For eksempel kan om lag 30 prosent av vanskeligstilte leiere ha betjeningsevne for et lån til en adekvat bolig til (nøkterne) halvparten av den lokal snittprisen *dersom det gis startlån med 50 års nedbetalingstid, fastrente og et SIFO-budsjett som antar at store barnefamilier kan ha særlige stordriftsfordeler*.

For de større barnefamiliene som samtidig er vanskeligstilte leiertagere kan betydningen av slike grep i kredittvurderingen være meget stor. Dersom 50 års nedbetalingstid, fastrente og SIFOs referansebudsjett legges til grunn i kredittvurderingen anslås at opp mot 20 prosent av denne gruppen kan betjene et startlån til en adekvat bolig til (nøkterne) halvparten av den lokal snittprisen. *Dersom en i stedet legger til grunn SIFOs alternative budsjett, med særlige stordriftsfordeler for større barnefamilier, kan opp mot 60 prosent av denne gruppen betjene et startlån.*

Bruken av denne typen grep i utformingen av startlånet *kan* bidra til å øke omfanget av boligeierskap blant utsatte grupper. Dette betegner allikevel et «førsteordens» eierskapspotensial: For det første kan andre virkemidler, slike som bostøttetildeling og tilskudd til etablering, bidra til å øke eierskapet ytterligere. Betydningen av slike andre virkemidler undersøkes ikke direkte i rapporten og bør etterspores i fremtidig forskning. For det andre er det de *lokale saksbehandlerene* som best vet, eller må vite, hvilke individuelle egenskaper ved og forutsetninger hos den enkelte husstand, herunder mulighetene som byr seg i det lokale boligmarkedet, som *til sammen* kan gi husstanden muligheter for eierskap – *gjennom tilbud om et individuelt tilpasset startlån, eventuelt i kombinasjon med andre økonomiske virkemidler*. Tidligere forskning tyder allikevel på at mulighetene som ligger i startlånet kan være underutnyttet – for eksempel ved at tildelende kommuner i større grad *kan* legge vekt på individuelle tilpasninger.

1 Innledning – problemstillinger, bakgrunn og tidligere forskning

I denne rapporten undersøkes eiepotensialet blant husstander som har lave inntekter og samtidig er leietagere. Lignende undersøkelser har tidligere blitt gjennomført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA i 2011 og 2012. Endringer i politikk, boligmarkedet og bedret datatilgang tilsier at det kan være hensiktsmessig å beregne et eiepotensiale på nytt. Selv om NIBR vil ta utgangspunkt i NOVAs tidligere tilnærming og beregningsmåte, reiser notatet viktige spørsmål knyttet til forståelsen av begrepene *lavinntekt*, vanskeligstiltes *lånebetjeningsevne*, samt *etableringsterskelen i eiemarkedet*. Forståelsen og operasjonaliseringen av disse begrepene gir viktige føringer for tilnærmingen til å finne vanskeligstiltes *eiepotensiale*.

Forskningen rundt startlånet de siste årene har bidratt til å tydeliggjøre mulighetsrommet for at også lavinntektskusstander faktisk kan eie sin egen bolig (Aarland 2011, Aarland 2012, Astrup og Aarland 2013, Astrup mfl. 2014). Forskningen i perioden 2010-2012 avdekket et betydelig potensial blant lavinntektskusstander til tross for svært høye boligpriser. Hovedforklaringen er at startlånsordningen forsvarlig kan brukes på innovative måter – gjennom økt bruk av fastrente og lengre nedbetalingstid og mulighet for individuell tilpasning. Slike grep har gjort det mulig å øke belåningsgraden samtidig som likviditetsbelastningen av økt belåningsgrad har latt seg begrense og kontrollere. Eiepotensialet blant lavinntektsgrupper henger således uløselig sammen med mulighetsrommet som ligger i Husbankens startlånsordning. I forsøket på å realisere eiepotensialet har det derfor vært et økt fokus på startlånsordningens nærmere innretning og kommunenes praktisering av ordningen. Gjennom startlånsforskriften i 2014 ble ordningens boligsosiale formål mer rendyrket – bla. ble førstegangskjøpere med alminnelig inntektsnivå tatt ut av målgruppen. En viktig endring i innretningen var også muligheten for strekke nedbetalingstiden til 50 år. På denne måten ble det i ytterligere grad lagt boligpolitisk til rette for at enda flere med lavinntekt kunne bli boligeiere. Høsten 2015 foretok NIBR 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 mfl. 2015). Undersøkelsen avdekket imidlertid stor variasjon mellom kommunene både når det gjaldt boligsosiale utfordringer og hvordan startlånet ble brukt for å løse disse. Høsten 2017 foretok NIBR en kartlegging som fant at kommunene i ytterligere grad hadde styrket den boligsosiale profilen i sin startlånspraksis gjennom flere grep (Astrup mfl. 2019). Generelt har kommunene økt sin bruk av fastrente siden dette har særlig stor betydning for å realisere eiepotensialet.

Utover endringen i startlånsforskriften fra 2014 – som har bidratt til å øke selve eiepotensialet – gjennom kommunenes praksisendringer – har det også skjedd andre endringer som gjør det betimelig å estimere eiepotensialet på nytt. Flere peker på at boligprisene har vokst mer enn inntektene. Eksempelvis hadde en i Oslo med en alminnelig sykepleieinntekt råd til ti av 100 boliger i 2013, men kun fem av 100 i 2018, til tross for økt inntekt (Lund 2019). Målt på denne måten har ikke husholdninger i de nederste inntektspersentilene positiv kjøpekraft i det hele tatt, mens kjøpekraften er gjennomgående relativt lav også for husholdninger i nederste inntektskvartil, slik disse med vanlige utlånsbetingelser kun har kapasitet til å lånefinansiere kjøp blant de ti prosent rimeligst omsatte boligene de fleste år (Lindquist og Vatne 2019). Kjøpekraften til mange husholdninger kan endre seg raskt som følge av endringer i boligpris-, inntekts- og rentenivå. I de siste årene ser man også en synkende eierandel blant lavinntektsgrupper. Ifølge SSB eide 39 prosent av husholdninger med lavinntekt sin egen bolig i 2003, mens denne andelen hadde falt til 29 prosent i 2016 (SSB 2018).

Det har også skjedd endringer i datatilfanget og -tilgjengeligheten i den senere tid. Siden 2016 har SSB samlet registerkoblinger mellom husholdninger og boliger i det såkalte boforholdsregisteret. Dette innebære praksis en årlig folke- og bolig telling. Boforholdsregisteret

inneholder alle personer som er registrert bosatte i privathusholdninger i Norge, og gir nye muligheter til nedbrytning etter geografi og mindre grupper som ikke har vært mulig med den tradisjonelle levekårs(utvalgs)undersøkelsen EU-SILC. I senere år har man også sett betydelig bedring av kvaliteten i transaksjonsdata for omsetning av boliger, noe som muliggjør en mer presis identifikasjon av «etableringsterskelen» for eierskap i ulike lokale boligmarkeder. Vi vil senere i rapporten gi en mer inngående redegjørelse for de ulike datakildene og hvordan disse kan utnyttes til en mer presis beregning av eiopotensialet for vanskeligstilte på boligmarkedet og lavinntektsgrupper.

I avklaringen og presiseringen av begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» er det sentrale hva som skal forstås med begrepet lavinntekt. Ulike avgrensninger av lavinntekt vil gi ulikt omfang av vanskeligstilte og dermed ulike anslag på omfanget av eiopotensialet. I NOVAs opprinnelig analyser av eiopotensialet i 2011 og 2012, ble dette problemet langt på vei omgått ved at vanskeligstilte ble sidestilt med bostøttetottakere som var leietagere (Aarland 2011, Aarland 2012). Mer vanlig har det vært å definere vanskeligstilte på boligmarkedet ved hjelp av såkalt relative lavinntektsgrenser (Nordvik 2010, Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017). Det er imidlertid flere utfordringer med å avgrense lavinntektskusstander på denne måten, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten. I rapporten bruker vi tilnærmingen med såkalte endogene lavinntektsbegreper basert på Amartya Sens kapabilitetstilnærming (Monkerud mfl. 2018). Et endogent lavinntektsbegrep forsøker å ta høyde prisheterogenitet i lokale boligmarkeder. Det betyr at i boligmarkeder hvor prisene er relativt høye, så vil lavinntektsgrensen kunne justeres opp, og omvendt, slik at lavinntektsgrensene varierer etter «presset» i regionale og lokale boligmarkeder.

En viktig oppgave for Husbanken er å legge til rette for at flere vanskeligstilte får muligheten til å eie sin egen bolig gjennom bruk av Husbankens økonomiske virkemidler. Startlånet er det viktigste virkemiddelet i denne sammenhengen, men også andre av Husbankens virkemidler har betydning. I den senere tid er det blitt avklart at tilskudd til omsorgsboliger også skal kunne brukes i forbindelse med eie-etablering (Ruud og Astrup 2018). I nevnte NIBR- rapport anslås eiopotensialet for den aktuelle målgruppen å være betydelig (opptil 3200 kusstander, forutsatt at Husbankens virkemidler utnyttes fullt ut). I forståelsen (og beregningen) av eiopotensialet trenger man altså ikke å begrense til mulighetsrommet til det som ligger kun i startlånordningen, men se dette på bakgrunn av bredden av Husbankens ulike økonomiske virkemidler som brukes til eie-etablering blant vanskeligstilte.

I kapittel 2 presenteres rammeverket for analysene i rapporten, dvs. Amartya Sens kapabilitetstilnærming. I kapittel 3 presenterer vi en modell for analyse av eiopotensiale og i kapittel 4 vil vi, basert på modellen og SSBs boforholdsregister og transaksjonsdata fra Ambita, gi empiriske anslag for omfanget av eiopotensiale for vanskeligstilte på boligmarkedet, samt vise hvordan dette varierer etter ulike måter å bruke startlånordningen på (ulike «startlånmodeller»). Vi vil i den empiriske delen ha et særlig fokus på barnefamiliers muligheter til å forsere etableringsterskelen i eiesegmentet.

2 Kapabilitetstilnærmingen – rammeverket for analysen

I dette kapittelet presenterer vi rammeverket for analysen som er basert på Amartya Sens kapabilitetstilnærming (Sen 1992). Vi vil gi en kort sammenfatning av de viktigste elementene i kapabilitetstilnærmingen i 2.1, før vi i 2.2 og 2.3 viser hvordan den kan brukes til å belyse og presisere begreper som *vanskeligstilthet* (på boligmarkedet) og *lavinntekt, samt betjeningsevne* (av boliglån). Disse begrepene er i sin tur grunnleggende byggeklosser for forståelse av et begrep om *eiepotensial*. Vi har tidligere i NIBR-rapporten *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- et kapabilitetstilnærming* argumentert for at kapabilitetstilnærmingen er en fruktbar måte å presisere og operasjonalisere *vanskeligstilthet* (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018), og gir det boligsosiale feltet et mer eksplisitt velferdsteoretisk fundament. Vi vil i denne rapporten bygge videre på den analysen og forsøke å vise hvordan kapabilitetstilnærmingen også kan være nyttig når det gjelder å presisere og operasjonalisere begrepet *betjeningsevne*, og dermed også *eiepotensiale*.

2.1 Kort om kapabilitetstilnærmingen

Amartya Sen utviklet den såkalte kapabilitetstilnærmingen for å imøtekomme kritikken om at inntekt alene er et utilstrekkelig mål på økonomisk ulikhet. Grunnen til dette er at kjennskap til individers inntekt ikke sier noe om hva individene er i stand til å oppnå med sin inntekt. Derfor mener Sen at likhet i inntekt og formue, eller økonomiske ressurser mer generelt, ikke vil sikre likhet i levekår. For å forstå forholdet mellom individers inntekt og levekår, er vi tillegg nødt til å trekke inn det som innenfor Sens terminologi kalles for kapabiliteter og funksjoner, samt individenes aktørspesifikke konverteringsfaktorer. Funksjoner i Sens forstand er aktiviteter og tilstander som individer har grunn til å verdsette. Funksjonsbegrepet til Sen har stor spennvidde og dekker hele spekteret fra det å bo under tilfredsstillende forhold til mer generelle former for samfunnsdeltagelse som å stemme ved valg, ytre seg fritt osv. Kapabiliteter er den reelle muligheten til å oppnå de ulike funksjonene. En kapabilitet er altså evnen til å kunne utføre en slik funksjon, hvis man så ønsker.

Sen, som har arbeidet mye med sultkatastrofer, bruker ofte tilgang til mat som eksempel. Han illustrerer forskjellen mellom funksjon og kapabilitet ved verbene å sulte og å faste. En som sulter, mangler kapabiliteten til å utøve funksjonen å spise seg mett. En som faster, derimot, har kapabiliteten, men velger å avstå fra å utøve den. Det samfunnsmessige målet må være at alle har tilstrekkelig tilgang til mat, men ikke nødvendigvis at alle spiser. Manglende utøvelse av en bestemt funksjon trenger imidlertid ikke å være uttrykk for manglende mulighet eller kapabilitet, og samme funksjonsnivå kan dermed være uttrykk for forskjellige kapabiliteter. Individers kapabiliteter er ikke bare et resultat av deres økonomiske materielle ressurstilgang. Det er også viktig å trekke inn aktørspesifikke konverteringsfaktorer som sier noen om i hvilket grad individet klarer å omforme ressurser til gitte funksjoner. For eksempel vil en handikappet person eller person som ikke har lært å sykle ha en veldig lav konverteringsfaktor når gjelder å omforme ressursen sykkel til funksjonen å sykle. Selve sykkelkapabiliteten, den reelle mulighet et individ har til å utøve funksjon å sykle, vil dermed være bestemt av både av ressurstilgangen og konverteringsfaktoren. Individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer kompliserer imidlertid forholdet mellom ressurstilgang og kapabilitet. Selv om ressurstilgang og kapabiliteter vil kunne være korrelerte, så trenger ikke nødvendigvis god ressurstilgang sikre kapabiliteter til å utøve spesifikke funksjoner. Slike konverteringsfaktorer bestemmes i hovedsak i et samspill mellom individets forutsetninger og strukturelle faktorer. Utgangspunktet for kapabilitetstilnærmingen er respekt for individers frihet og autonomi. At et individ ikke utøver funksjonen som for eksempel å bo tilfredsstillende blir i Sens teori først et problem når dette er uttrykk for mangel på reelle

valgmuligheter (manglende kapabilitet). Hvorvidt et individ eller en husstand har kapabilitet til å utøve en funksjon kan først bestemmes når vedkommendes aktørspesifikke konverteringsfaktor tas høyde for. Aktørspesifikke konverteringsfaktor er et nøkkelbegrep i analysen av hvem som er vanskeligstilt og av muligheten en har til å betjene boliglån og bli boligeier.

2.2 «Vanskeligstilthet» og «lavinntekt» i et kapabilitetsperspektiv

Vi har tidligere i NIBR-rapporten *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- et kapabilitetstilnærming* (Monkerud mfl. 2018) redegjort for hvordan kapabilitetstilnærming kan brukes til å definere og operasjonalisere begrepene *vanskeligstilt* og *lavinntekt*. Siden vi denne rapporten bygger videre på denne analysen vil kort gjenta de viktigste hovedpunktene her.

Tidligere har begrepet «vanskeligstilt» blitt forstått med utgangspunkt i såkalte eksogene og relative lavinntektsbegreper som EU60 (Vrålstad 2014, Thorsen 2017, von Simson og Umplijs 2019). En viktig kritikk var at slike mål ikke tar høyde for den store prisvariasjonen i lokale boligmarkeder. For eksempel i kommuner med høye boligpriser kan individer og husstander inntekter under offisielle lavinntektsgrenser allikevel mangle reelle muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Et alternativ til eksogene lavinntektsgrenser, er å endogenisere lavinntektsbegrepet ved å ta høyde for leieprisheterogenitet i lokale og regionale boligmarkeder (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). En slik endogenisering gjør det mulig ta å høyde for én svært viktig faktor som gir variasjon i aktørspesifikke konverteringsfaktorer (selv om det også en rekke andre faktor som også er relevante). Slik vil lavinntektsgrensene i større grad differensieres ut fra individenes kapabiliteter, og i større grad fange opp husstandens reelle mulighetsrom for å skaffe en tilfredsstillende bolig. I kapabilitetstilnærmingen er ikke *vanskeligstilthet* et uttrykk for en egenskap ved husstanden selv, men snarere må forstås som et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på et regionalt/lokalt boligmarked og innbyggernes ressurser (Nordvik 2010). Et slikt misforhold vil kunne resultere i at en gitt husstand ikke er i stand til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen, det vil si mangle muligheten til å ha et tilfredsstillende konsum av bolig og annet nødvendig konsum (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018).

2.3 Begrepene «betjeningsevne» og «eiepotensial» i et kapabilitetsperspektiv

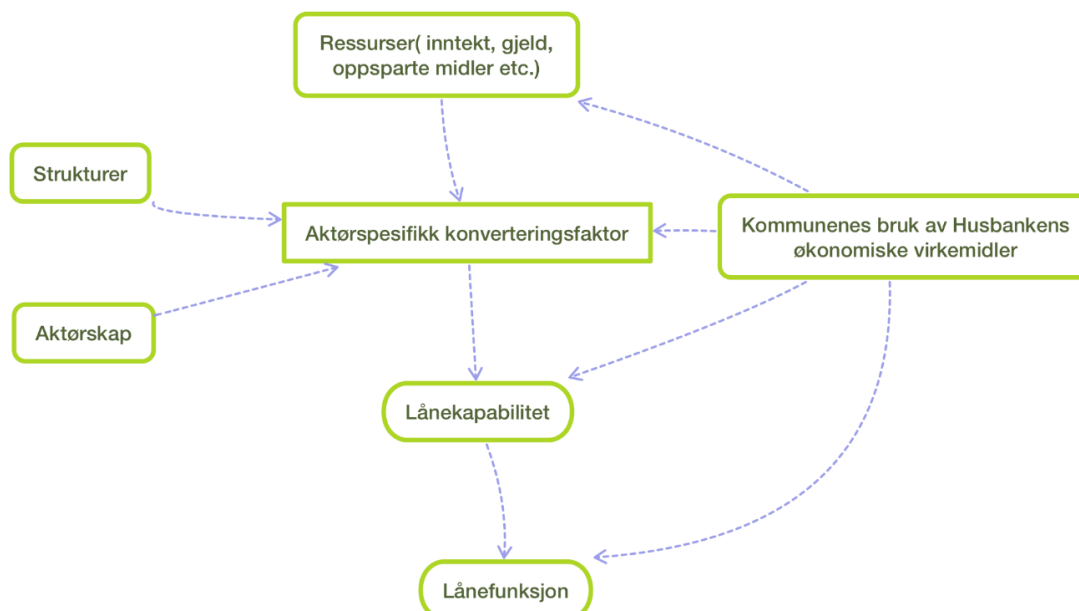
Husstander som er aktuelle for startlånordningen vil typisk ha utfordringer med å skaffe seg tilstrekkelig boligfinansiering.¹ En husstand som mottar startlån skal ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.² SIFO-satser er et mål hva som trengs av nødvendige midler til opphold og vil i utgangspunktet være uavhengig av nivået på inntekten. Siden SIFO-satsene er inntektsuavhengige vil deres andel av inntekten være avtagende når sisynvnte øker. Tilsvarende vil prosentandelen av inntekten som kan brukes til å betale renter og avdrag på et boliglån, øke med inntekten. I utgangspunktet vil lavinntektsgruppers lånebetjeningsevne, målt ved maksimalt boliglån relativt til inntekt, være lavere enn for husstander med høyere inntekt. I perioder eller områder med sterkt prispress vil lavinntektsgrupper således kunne ha store problemer kjøpe bolig. Allikevel har nyere forskning

¹ Formålet med startlånordning er at den skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den, jfr. startlånsforskriften §1.

² Startlånsforskriften §3.

funnet at lavinntektsgrupper tåler høyere belåningsgrader enn tidligere antatt, og i en del tilfeller også høyere belåningsgrader enn husstander med høyere inntekter (Aarland 2011, Aarland 2012, Astrup et al 2015). Forklaringen på dette resultatet kan best forklares innenfor terminologien i kapabilitetstilnærmingen og illustreres i figuren nedenfor.

Figur 2.1: En modell for vanskeligstiltes lånekapabiliteter.



Utgangspunkt for modellen er at hvor mye en husstand kan ta opp av lån, det vil si hvor stort boliglån som kan tas opp i forhold til inntekten, avhenger av husstandens lånebetjeningsevne. Innenfor Sens terminologi kan dette ses som *lånekapabilitet*. En presis vurdering av lånekapabiliteten, altså av husstandens reelle muligheter til å håndtere et låneforhold, også over tid, avhenger to bakenforliggende forhold: Husstandens ressursituasjon (inntekt, oppsparte midler, gjeld mv.) og husstandens konverteringsfaktorer. Uten en presis vurdering av disse forholdene vil det ikke, ifølge denne modellen, heller ikke være mulig å gi en presis vurdering av lånekapabiliteten. I en slik situasjon vil den faktiske lånetildelingen eller låneutmålingen, det vi innenfor Sens terminologi kan kalle lånefunksjonen, ikke være i samsvar med, eller være uttrykk for, husstandens faktiske lånekapabilitet.

Det flere forhold som tyder på at private banker i praksis vil tendere til å undervurdere vanskeligstiltes lånekapabiliteter, slik at vanskeligstilte får lånetilbud på lavere belåningsgrader enn hva de faktiske er i stand til å håndtere. En slik kredittrasjoneringsmekanisme vil i så fall bidra til å forsterke den negative betydningen av lave inntektssnivåer og potensielt forsterke økonomisk ulikhet. Bankenes standardiserte modeller for låneutmåling legger i liten grad opp til skjønn – informasjonssettet bankene arbeider utfra er i hovedsak begrenset til opplysninger om søkers inntekt, formue og gjeld. Som vi har sett vil en vurdering av lånekapabilitet primært ut i fra inntektsnivå alene medføre at lavinntektskusstander får tilbud på boliglån med lavere belåningsgrader enn kusstander med høyere inntekter. Mot dette viser altså forskningen at en rekke faktorer, gitt ved vanskeligstiltes ressursituasjon og konvertingsfaktorer, at vanskeligstilte har høyere lånekapabiliteter enn inntektsnivået isolert skulle tilsi (Aarland 2011, Aarland 2012, Astrup mfl. 2014, Astrup mfl. 2015). Muligheten for å håndtere et lån over tid vil ikke bare avhenge av inntekten i nåsituasjonen, men også i ulike scenarioer som kan inntreffe med en rimelig grad av sannsynlighet, som for eksempel arbeidsledighet. I utmålingen av boliglån i private banker løses dette problemet ved at det bygges inn en «likviditetsbuffer» i selve låneutmålingen. Lånesøker skal ikke bare kunne betjene et boliglån på nåværende rentenivået,

men skal også kunne tåle en renteøkning på 5 prosentpoeng³. Denne selvforsikringsmekanismen innebærer ikke bare at lånesøkere tåler likviditetsutfordringer gjennom renteøkninger, men også inntektsfall gjennom arbeidsledighet. Tidligere forskning har vist at denne likviditetsbuffer er tilstrekkelig dimensjonert til at de fleste norske husholdninger også ville klare betjene sine boliglån i nedgangskonjunktur med stort innslag av arbeidsledighet (Astrup og Aarland 2013).

For mange vanskeligstilte vil også arbeidsmarkedsrisikoen være mindre, for eksempel i tilfeller der det mottas uføretrygd. I slike tilfeller kan renterisikoen enkelt håndteres ved fastrente, og behovet for å bygge inn store likviditetsbuffer i låneutmålingen vil derfor kunne være mindre. I tillegg vil vanskeligstilte også ha tilgang til ulike sikkerhetsnett som bidrar til å håndtere en mulig likviditetsrisiko. Et viktig eksempel er Husbankens bostøtteordning som lar vanskeligstilte supplere inntekten når det blir tilstrekkelig misforhold mellom boutgifter og inntekt. En riktig vurdering at de vanskeligstiltes økonomiske ressurser innebærer ikke en vurdering av nivået på inntekt, men også graden av (mangel på) arbeidsmarkedsrisiko og tilgang sikkerhetsnett som potensielt bidrar til å stabilisere likviditeten i ulike situasjoner..

Også flere aspekter av vanskeligstiltes konverteringsfaktorer, på strukturelt nivå og når det gjelder aktørskap, kan tilsi større lånekapabiliteter. Vanskeligstilte har ofte mindre økonomiske marginer og har dermed lært å klare seg på mindre. Det kan dreie for eksempel seg om i større grad å kjøpe på salg, kjøpe brukt på FINN eller økt hjemmeproduksjon. Evnen til i større grad kunne omforme ressurser til funksjoner er en grunnleggende del av husstandenes aktørspesifikke konverteringsfaktorer. I en vurdering av lånekapabilitet kan dette ihensyntas ved en nedjustering av SIFO-satsene. Det kan også være stordriftsfordeler i barnefamilier som ikke i tilstrekkelig grad ihensyntas i ordinære SIFO-satser. Som vi senere skal se, vil en hensyntagen av barnefamiliers stordriftsfordeler spesielt har stor betydning for vurderingen av lånekapabilitet og eiepotensial.

Bankene har i liten grad hverken kunnskap eller ressurser til å foreta bredere vurderinger og analyser vanskeligstiltes lånekapabiliteter. Men den juridiske adgang for dette er også begrenset. Boliglånsforskriften legger et tak på låneutmåling som overskrider 5 ganger inntekten. Forskning har vist at en mer finkalibrert vurdering av vanskeligstiltes lånekapabiliteter kan tilsi høyere lånegrader enn dette (Astrup mfl. 2015). Dette forklares også av startlånsrenten ligger noe under alminnelig bankrente⁴. Kommunene er ikke bundet av boliglånsforskrift når de skal vurdere lånesøkeres lånekapabiliteter, og vil gjennom bedre sosialfaglig kompetanse og kjennskap til lånesøkerne, potensielt ha større forutsetninger for å foreta presise vurderinger lånekapabiliteter. Mens bankene vurderer risiko ved en lånetildeling sett på bakgrunn av få bakgrunnsopplysninger, vil kommunene i større grad kunne foreta samlede risikovurderinger hvor også lånesøkers risikoutsatthet i leiemarkedet tas i betraktning. I tilfeller hvor vanskeligstilte lånekapabilitet i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig, kan kommunen vurdere å styrke husstandens lånekapabiliteter ved tilførsel av økonomiske ressurser, for eksempel i form av etableringstilskudd.

Tidligere forskning tyder på at det varierer fra kommune til kommune om praksisinnretningen i startlånstildelingene er tilstrekkelig egnet for å kunne identifisere av lånekapabiliteter blant vanskeligstilte (Astrup mfl. 2018). Med andre ord finnes trolig flere startlånssøkere som får avslag

³ Boliglånsforskriften § 3.

⁴ Beregninger av renter på lån i Husbanken gjøres med utgangspunkt i basisrenter fastsatt av Finanstilsynet, med grunnlag i vilkår fastsatt av Finansdepartementet. Basisrenten kalkuleres både for flytende og fast rente, og utgjør et gjennomsnitt av de fem beste lånetilbudene på markedet ved et gitt observasjonstidspunkt. Det gis deretter en rabatt på 0,75 prosentpoeng på basisrenten for å komme frem til årlige effektive renter både for flytende og fasrente

fordi deres konverteringsfaktorer eller ressursituasjonen er tilstrekkelig vurdert. I tilfellene hvor lånekapabilitetene identifiseres etter en bred vurdering av saksbehandlere i kommunene, kan vanskeligstilte gjennom tilgang til startlån kjøpe boliger i konkurranse med kjøpere med ofte betydelige høyere inntekter. Dette gjør det mulig for vanskeligstilte å kjøpe seg inn områder også hvor prisene er relativt høye. I særskilte tilfeller kan vanskeligstilte bli vurdert å ha en lånekapabilitet tilsvarende 10 ganger inntekten (Astrup mfl. 2014).

Oppsummeringsvis kan altså startlånsordningen gi vanskeligstilte tilgang til boliglån i samsvar med deres riktige lånekapabilitet. Motsatt vil sistnevnte ofte kunne bli undervurdert av private kredittinstitusjoner ved at en rekke aspekter ved vanskeligstiltes konverteringsfaktorer og ressursituasjon ikke blir tilstrekkelig vurdert eller tatt hensyn til. En analyse av vanskeligstiltes eiepotensialet må nettopp ses i sammenheng med deres lånekapabilitet. En presis analyse av eiepotensialet sett på denne måten støter imidlertid på en rekke operasjonelle kompilasjoner som vi diskuterer nærmere i de neste kapitlene.

Den overordnede utfordringen er å presist estimere vanskeligstiltes lånekapabiliteter. Dette fordrer et informasjonstilfang som «bakkebyråkratene» eller saksbehandlerne i kommunene har best tilgang til, og som ikke lett gripes gjennom opplysninger i registerdata. Et spesielt aspekt gjelder identifisering av etableringsterskelen i de lokale boligmarkedene. Det er imidlertid flere utfordringer med å identifisere slike etableringsterskler selv med gode transaksjonsdata og eksplisitte bo- eller arealnormer: En etableringsterskel kan – for den enkelte husstand – lett skyves opp eller ned alt ettersom det kan gis tilgang til tilskudd eller husstanden kan bruke av oppsparte midler i boligkjøpet. Slike forhold er det ikke lett å undersøke direkte med de data som foreligger for dette prosjektet, men vi tar allikevel opp ulike potensielle implikasjoner i diskusjonen rundt resultatene. I analysene som følger i kapittel 4 ser vi nettopp på et slikt «førsteordenspotensial», dvs. en uutnyttet mulighet, eller lånekapabilitet, for lokale boligkjøp under ulike «typiske» startlånsinnretninger. Og det er, som nevnt, de lokale «bakkebyråkrater» som best vil vite hvorvidt lokale boligpriser (for boliger av ulik standard) og den enkelte husstands forutsetninger (herunder muligheten for ulike tilskudd) til sammen kan gi et reelt potensial for boligeierskap.

Et annet forhold som vil bestemme et reelt eiepotensial er at en større andel boligkjøp (ved at et individuelt eierskap realiseres for flere), særlig der kjøpekraften økes ved tilskudd el., er at det kan avstedkomme prisøkninger som i sin tur vil påvirke vanskeligstiltes eiepotensial. Heller ikke slike dynamiske markedseffekter lar seg lett etterspore med de data vi har til rådighet, men vi legger i utgangspunktet til grunn at selv «omfattende» realisering av et eiepotensial i det lokale markedet vil ha neglisjerbar betydning for boligprisene.⁵

Eiepotensialet vi avdekker i denne rapporten er altså et slags «råpotensial» eller «førsteordenspotensial», der vi ikke tar høyde eventuelle indirekte markedsvirkninger av bruk av startlånsordningen og heller ikke kan etterspore direkte virkninger av alle virkemidler eller faktorer som kan øke en betjeningsevne (og dermed et realisert eiepotensial; for eksempel ulike tilskudd, muligheten for å bruke av oppsparte midler, fremtidige inntektstap eller -økninger mv.). I stedet ser vi på hvordan ulike lånekapabiliteter kan tas høyde for gjennom ulik bruk av startlånet for ulike typer husstander. Slik sett gir analysene en pekepinn på hvilke effekter et sentralt virkemiddel som startlån kan ha for å øke eierskapet blant norske husstander – snarere enn å gi et presist estimat for nivået i et eiepotensial (som avhenger av en rekke andre faktorer, for eksempel inntektsutvikling, som boligsosiale myndigheter ikke lett kan bruke som et «virkemiddel»). I diskusjonen tar vi uansett opp slike begrensninger ved analysen, samt drøfter resultatene i lys av

⁵ En slik antagelse hviler på at andelen vanskeligstilte leietagere, som er gruppen vi undersøker her, er relativt liten (dvs. under 4 prosent av alle husstander).

mulige heterogene og dynamiske omgivelser: For eksempel vil det gi større gevinster, i form av økte eierandeler, å lete etter «potensielle eiere» når inntektene (i forhold til boligprisene) øker. Eller det kan være svært viktig å gi (riktige) tilskudd til boligkjøp i en situasjon der store andeler av husstandene mister inntekter.

3 Modell for eiopotensialet for vanskeligstilte

I dette kapittelet presenterer vi mer detaljert modellen for beregning av eiopotensialet for vanskeligstilte. Vi bygger i all hovedsak videre på metodologien i Aarland (2011, 2012), men med en mer systematisk og konsistent forståelse av «vanskeligstilthet» (dvs. med endogene lavinntektsmål basert på kapabilitetstilnærmingen), og et større og rikere datatilfang. Vi vil først gi kort presentasjon av modellen, slik den kan sies å bestå av ulike moduler som tar for seg aspektene vi har vært inne på i tidligere kapitler: Livsopphold- og bonormer, lokale boligpriser, husstandens inntekter og husbankens virkemidler. Derne presenterer og diskuterer vi de ulike enkeltmodulene som modellen består av.

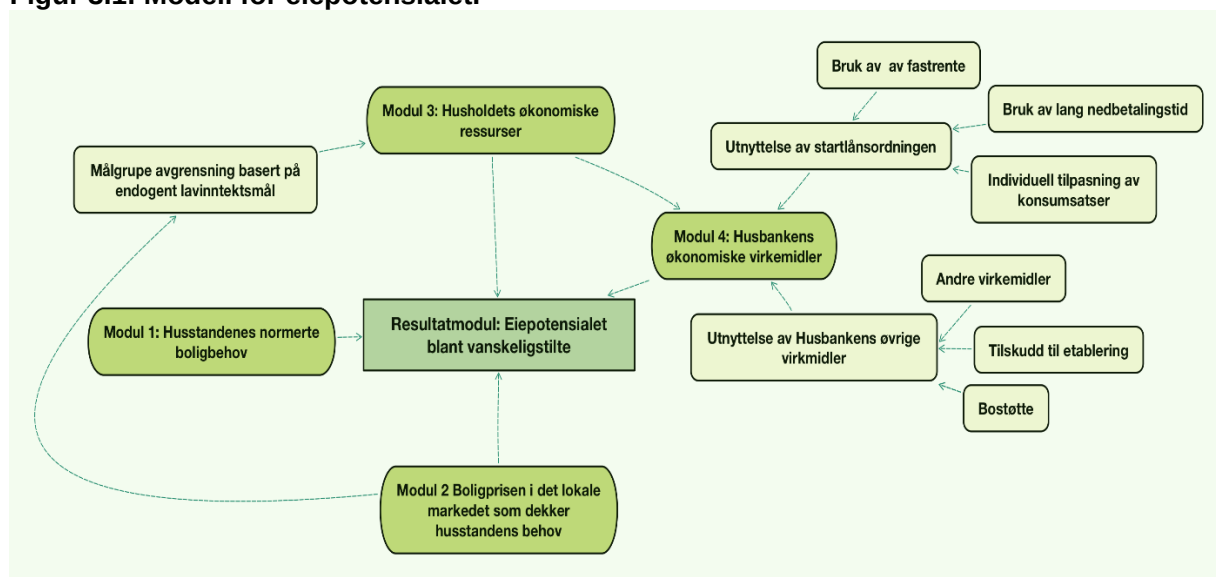
3.1 Kort beskrivelse av modellen for eiopotensialet

Modellen for beregningen av eiopotensial kan oppsummeres på følgende måte:

- 1) Modul 1: Husstandens normerte boligbehov
- 2) Modul 2: Boligprisen i det lokale boligmarkedet
- 3) Modul 3: Husholdets økonomiske ressurser
- 4) Modul 4: Husbankens økonomiske virkemidler
- 5) Resultat: Eiopotensialet blant vanskeligstilte

Sammenhengen mellom de ulike modulene kan illustreres som i figuren nedenfor.

Figur 3.1: Modell for eiopotensialet.



Utgangspunktet for modellen er en eksplisitt normering av husstandens minimumsbehov for en viss boligstandard målt ved et gitt antall kvadratmeter pr. person. Dette er en enkel bonorm som ser bort fra andre standarder, for eksempel antall rom eller andre kvaliteter ved boligen, men som er brukt i tidligere tilnærminger (se Barlindhaug og Astrup 2008:48; Monkerud mfl. 2018). Dels brukes bolignormene til å avgrense populasjonen av vanskeligstilte leietagere på boligmarkedet – som er gruppen vanskeligstilte det kan beregnes et eiopotensial for – dels brukes de som grunnlag for å anslå terskelen inn på eiemarkedet – der den samme normen legges til grunn for en bolig som skal kjøpes og eies. En vanskeligstilt leietager vil i vår sammenheng altså være en husstand som ikke har økonomisk mulighetsrom til å realisere «minimumsnormene» for boligkonsum på leiemarkedet og annet nødvendig konsum (målt ved SIFO-satser). Dette vil si

husstander som ikke har råd til å leie en tilfredsstillende bolig og samtidig ha nok igjen til kjøp av annet basiskonsum. Spørsmålet blir hvor mange i denne gruppen som har mulighet til å kjøpe egen bolig gitt inntektsnivået til de vanskeligstilte og hva det koster å kjøpe en bolig i samsvar med arealnormene i det lokale boligmarkedet, *innenfor mulighetsrommet til Husbankens økonomiske virkemidler*.

Eiepotensialet er på denne måten et resultat av i hvilken grad gapet mellom høye lokale priser og lave inntekter blant vanskeligstilte tettes igjen gjennom utnyttelse av mulighetsrommet i startlånsordningen (bruk av fastrente, lang nedbetalingstid, individuell tilpasning av konsumsatser), eventuelt i kombinasjon med andre av Husbankens økonomiske virkemidler (etableringstilskudd, bostøtte mv.). Hovedkriteriet for om dette gapet er tettet igjen er om husstanden ikke har budsjettunderskudd etter at boutgifter og SIFO-satser er trukket fra husstandens disponible inntekt. Som nevnt vil det i tillegg til dette også være andre forhold som bestemmer den enkelte husstands lånekapabilitet – forhold som ikke gjenfinnes i registerdata, men som kommunenes «bakkebyråkrater» har bedre oversikt over. Dette kan for eksempel være graden av inntektsstabilitet, eksponering mot arbeidsmarkedsrisiko og evne til å håndtere egen økonomi osv. Vi vender tilbake til slike forhold i del 3.3.

3.2 Modul 1 og 2: Husstandens normerte boligbehov og boligprisen i det lokale markedet

Vi ser i dette delkapittelet nærmere på hvilken rolle arealnormene har i modellen. Vår populasjonsavgrensning, det vil si vanskeligstilte på leiemarkedet, er estimert ut fra et endogent lavinntektsmål.⁶ Dette inntektsmålet er en kapabilitetsindikator og er bygd opp ut ifra hva det koster å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene i det enkelte lokale boligmarkedet.⁷ Hva det koster å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonene i leiesegmentet er igjen bestemt av normene for en tilfredsstillende utøvelse av disse funksjonene. For eksempel innebærer en mer «romslig» arealnorm større realiseringskostnad innenfor et gitt lokalt leiemarked, og ville medføre en oppjustering av det endogene lavinntektsnivået og derfor et større anslag på omfanget av vanskeligstilthet i leiemarkedet. Siden arealnormene bestemmer grensedragningen mellom en tilfredsstillende og en ikke-tilfredsstillende bolig vil de bestemme både nivået på den endogene lavinntektsgrensen (som angir hvorvidt husstanden er vanskeligstilt) og terskelen inn i eiemarkedet: Kjøpsmulighetene vanskeligstilte har i det lokale eiesegmentet kvalifiseres av om de har mulighet til å kjøpe en bolig som tilfredsstiller arealnormen, og kjøpsmuligheter under arealnormen regnes ikke som en del av eiepotensialet.⁸ Gitt arealnormenes betydning, men også at det i norsk sammenheng ikke finnes et normsett det er allmenn enighet om, legger vi i anslagene av eiepotensialet opp til to varianter av en enkel arealnorm (en streng og en litt mildere; dette diskuteres i større detalj i del 4.2 nedenfor).

Selv med fullstendige data om boligtransaksjoner og eksplisitte arealnormer, er den empiriske identifikasjon av etableringsterskelen i lokale markeder ikke gitt. Vi tar utgangspunkt i

⁶ Dette er basert på operasjonell definisjon av «vanskeligstilthet» og «lavinntekt» som den tilstanden der inntektsressursen *ikke* dekker «minimumsnormene» for bolig og livsopphold.

⁷ Bo og livsoppholdsfunksjonene estimeres ut i fra SIFO-satser for forbruk utenom bolig (Austgulen og Borgeraas 2018) og «oppnåelige» leiepriser på regionalt nivå med utgangspunkt i Husbankens bostøtteregister.

⁸ Normene som legges til grunn her kan regnes som strenge, dvs. som «minimumsnormer» for et viktig aspekt ved bofunksjonen (nemlig arealbehov). For eksempel vil dette (i den ene normvarianten vi legger til grunn) innebære at man krever at en familie på fire har minst 40 kvadratmeter til rådighet.

gjennomsnittlige kvadratmeterpriser hvor vi tar høyde at disse vil variere etter størrelsen på boligen. Sammen med arealnormene estimeres den typiske eller gjennomsnittlige boligprisen en gitt husstand står over for i sitt lokale markedet, altså for en bolig som tilfredsstiller arealnormen. I lokale boligmarkeder, særlig i byer med store *interne* prisforskjeller, vil det eksistere segmenter hvor vanskeligstilte kan kjøpe boliger som tilfredsstiller arealnormen, men som i pris kan ligge et godt stykke under det gjennomsnittlige prisnivået. I kapittel 4 ser vi på nettopp på «hvor» i boligmarkedet, målt ved prosentvis avvik fra gjennomsnittlig eller typisk boligpris, et eiepotensiale faktisk gjør seg gjeldende. En slik tilnærming vil også bidra til å tydeliggjøre for eksempel etableringstilskuddets rolle når det gjelder å «maksimere» vanskeligstiltes eiepotensiale.

3.3 Modul 3 og 4: Husholdets økonomiske ressurser og bruk av Husbankens økonomiske virkemidler

De to første modulene avgrenser populasjonen av vanskeligstilte leietagere og identifiserer mulige terskler i det lokale eiemarkedet. Spørsmålet blir så om i hvilken grad Husbankens virkemidler er i stand til å tette et eventuelt gap mellom pristorskelen i det lokale eiemarkedet og det vanskeligstiltes økonomiske ressursnivå. Som vi nevnte i det foregående kapittelet er det vanskelig å trekke slutninger om vanskeligstiltes lånekapabiliteter basert på deres økonomiske ressurser (og andre opplysninger fra registerdata). Husstander med samme ressursnivå, målt ved inntekt, kan ha helt forskjellige lånekapabiliteter avhengig av forskjeller i deres underliggende konverteringsfaktorer. Med utgangspunkt i registerdata kan vi altså ikke si noe nær eksakt hvilke startlånskvalifikasjoner den enkelte vanskeligstilte husstand har eller bør ha.⁹ For at vi at allikevel skal kunne si noe om eiepotensialet til vanskeligstilte beregner vi dette ved ulike måter å bruke startlånet på.

Visse typer konverteringsfaktorer, dvs. slike som har med husstandssammensetning å gjøre, slik dette også kan måles ved hjelp av registerdata, kan allikevel ha særlig betydning. For store barnefamilier vil standard SIFO-satser ikke ta høyde for visse stordriftsfordeler i barneholdet (Borgeraas 2017). Dersom det legges til grunn «gale» betingelser på dette punktet (for strenge SIFO-satser) når husstanden kredittvurderes, kan dette bety at mange barnefamilier ikke får en boligkreditttilgang i samsvar med deres lånekapabilitet. Riktig vurdering av lånekapabiliteten kan altså være svært viktig for nettopp *barnefamilier*: «Bedre og mer stabile boforhold [gjennom eierskap har] konsekvenser for blant annet bomiljø og barns oppvekstsvilkår, for eksempel vedat de får bedre utbytte av skolegangen (Aarland 2012:51).¹⁰ «Minimumsvarianten» av SIFO-satsene (Borgeraas 2017, Borgeraas 2016:36), som vi skal legge til grunn i enkelte av analysene, søker å bøte på et slikt problem, og siden livsoppholdsutgifter (utenom boligkonsum) utgjør en betydelig utgiftspost for denne gruppen, så vil en slik korreksjon potensielt kunne ha stor betydning.

Startlånsordningen kan tilpasses etter flere dimensjoner. De viktigste er:

- (a) fast eller flytende rente
- (b) nedbetalingstid
- (c) ulike satser og anslag for konsumbehov

⁹ Vi må her anta, hypotetisk, at underliggende preferanser for å eie og underliggende konverteringsfaktorer som vi ikke kan ta høyde for ikke varierer stort fra den ene regionen til den andre, og at regionale forskjeller heller skyldes lokale boligmarkeder og boligsosiale regimer.

¹⁰ Se ellers en bredere gjennomgang av forskningen omkring sosiale fordeler ved boligeie (ibid.:61-67).

Hvis vi antar at kommunene i hvert tilfelle må velge mellom fast og flytende rente, nedbetalingstid et sted mellom 25 og 50 år nedbetalingstid og standard- og minimums SIFO-satser, så representerer dette allerede et mulighetsrom 100 kombinasjoner av startlånsparametere. Dette representerer i seg selv en sterk forenkling av alle kombinasjonsmulighetene ettersom satser for konsumsatser kan tilpasses skjønnsmessig på et utall måter. Andre parametere som vil øke mulighetsrommet av kombinasjoner ytterligere, er bruk av avdragsfrihet og ulike tilskudds- og støtteordninger.

I kapittel 4 velger vi å presentere åtte ulike modeller av mulighetsrommet i startlånet basert på dimensjonene nevnt ovenfor (a, b, og c), og vi kontrasterer denne med beregninger av betjeningsevne ved et «vanlig banklån» – dvs. et lån med 25 års nedbetalingstid og flytende rente som legger til grunn standard SIFO-satser. Vi ser på både 30 og 50 års nedbetalingstid, kombinert med standard SIFO-satser vs. minimumssatser, og endelig kombinert med fast vs. flytende rente. Fra tidligere analyser vet vi at særlig fastrente og lang nedbetalingstid gir store utslag i hvilken belåningsgrad om balanserer lånebudsjettet (Aarland 2011, Astrup et al 2014). Bruk av disse parameterne i kombinasjon vil typisk gi belåningsgrader som ligger godt over fem ganger inntekten – som er en gjengs øvre grense for et «vanlig banklån».¹¹ I tillegg ser vi på disse åtte modellene for to ulike arealnormer (mer om dette nedenfor), slik at vi sammenligner i alt seksten startlånsmodeller (samt kontrasterer disse til det vi benevner et «vanlig banklån»).

I våre analyser ser vi bort fra andre virkemidler Husbanken kan benytte seg av. Dette dreier seg spesielt om *bostøtte* og *tilskudd til etablering*. Dels har dette med datatilfanget og prosjektkressurser¹² å gjøre, dels kan en slik forenkling forsvares siden det er selve *lånet* som må være hovedverktøyet og siden analysene altså vektlegger å få frem *forskjeller* som følger av *lånebetingelsene* (som også vil være der dersom ulike andre støtteordninger tenkes bort). Når dette er sagt er det selvsagt slik at et eventuelt bostøttebeløp – slik det stabiliserer en betjeningsevne over tid – som tildeles *sammen* med et startlån, på marginen vil kunne gi en helt annen kredittvurdering og dermed (målt) lånekapabilitet. Om gjengs praksis er, eller ikke er, slik at bostøtte tilbys sammen med startlån (der dette er mulig) er derfor et *selvstendig spørsmål om utnyttelsen av ett mulig annet virkemiddel for å øke eiepotensialet* som vi ikke kan svare på i herværende prosjekt (men som vi at argumenterer for bør undersøkes i fremtidig forskning). På mange måter kan slike betraktninger også legges til grunn der tilskudd – gitt sammen med startlånet – i praksis senker boligprisen, og dermed øker betjeningsevnen til aktuelle husstander. Selv om vi ikke undersøker direkte virkninger av slike andre støtteordninger diskuterer vi mulige implikasjoner i analysene.

3.1 Resultat: Eiepotensialet

Det siste steget i modellen er beregningen av selve eiepotensialet. Som vi har sett skal dette gi et svar på spørsmålet om startlånsmodellene, gitt den vanskeligstiltes økonomiske ressurser, er tilstrekkelig romslige til at man kan forsere etableringsterskelen i det stedlige boligmarkedet. I neste kapittel skal vi se på anslag for omfanget av et slikt potensial. Det er imidlertid noen forbehold vi må ta i fortolkningen av slike anslag. Vi har som nevnt ikke datatilfang til helt presist

¹¹ Begrepet «belåningsgrad», som er et vanlig mål i forskning og forvaltning, slik det angir boligpris/inntekt, tar ikke høyde for hva (ellers) eller hvordan (ellers) inntekten ellers skal brukes. Det tar altså ikke hensyn til noe nær et (endogent) begrep om konverteringsfaktorer (for eksempel aspekter som følger av husstandssammensetning). Begrepet er altså ikke nyttig i vår sammenheng.

¹² Se for eksempel note 36 om manglende muligheter for å korrigere for bostøttmottak i data. Vi antar, som ist senere i rapporten, at eventuelle bostøttmottakere «tar med seg» eventuelle bostøttebeløp over i et eventuelt «eierskap».

å estimere vanskeligstiltes «sanne» lånekapabiliteter. Men ved å se på *endringer* i eiepotensialet som følge av at dene ene startlånsmodellen byttes ut mot den andre, kan vi si noe meningsfullt om *mulige effekter* av viktige virkemidler som Husbanken rår over. Dette gir et «førsteordenspotensial», slik som vi diskuterte ovenfor. Og det er ikke slik at det er den startlånsmodellen som gir høyest eiepotensial, slik vi beregner det, som nødvendigvis er «den beste». Hvilke startlånsmodeller som bør brukes i praksis avhenger nettopp av nivået på de vanskeligstiltes lånekapabiliteter, gitt ved individuelle forhold og virkningen av lokale boligmarkeder. I praksis vil saksbehandlerne i kommunene kunne vite mye om slike forhold og dermed være i god posisjon til å kunne vurdere de vanskeligstiltes egentlige lånekapabiliteter.

4 Empirisk tilnærming og resultater

4.1 Innledning

Startlånet gir et mulighetsrom primært basert på mottakernes inntektsnivå – inntektsnivået må være høyt nok til at husstanden kan betjene et lån, men det må samtidig ikke være så høyt at den får lån i en ordinær bank. Det er på bakgrunn av denne doble inntektsbegrensningen at ordningen har blitt kritisert – for å tildele lån til både husstander med for høye og for lave inntekter. I rapporten «Fra bostøtte til programarbeid» (Vista Analyse, Rapport 2017/20) ble det blant annet hevdet at kommunene i for stor grad tildeler startlån til husstander med relativt høy inntekt, slik disse ligger utenfor ordningens intenderte nedslagsfelt. På bakgrunn av dette ble det konkludert med at måloppnåelsen var lav, og det ble anbefalt at ordningen burde avvikles. Rapporten og konklusjon bygger på til dels strenge forutsetninger, men aktualiserer likevel spørsmålet om grensedragningen knyttet til hvilke inntektsnivåer som kan betraktes som «lave». Nasjonale lavinntektsgrenser (OECD60 eller EU60) bygger på en antagelse på priser ikke varierer innenfor nasjonens grenser. Disse lavinntektsgrensene er således lite hensiktsmessig å bruke startlånssammenheng gitt den store lokale variasjonen i boligpriser. Valg av lavinntektsbegrep i beregningen av startlånets «rekkevidde» bør således ikke forstås uavhengig av den lokale konteksten som kommunene baserer sine startlåntildelinger på. Således vil vi i dette notatet legge til grunn forståelse av oppdraget er at vanskeligstilte ikke er en egenskap ved husstanden selv, men snarere må forstås som et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på et lokalt boligmarked og innbyggernes ressurser (Norvik 2010).

Et slikt misforhold vil kunne resultere i at en gitt husstand ikke er i stand til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen, det vil si mangle muligheten til å ha et tilfredsstillende konsum av bolig og annet nødvendig konsum (Monkerud mfl. 2018). Selv om husstander med inntekter i nedre del av inntektsfordelingen vil være mer utsatte for å havne i en slik misforholdssituasjon, så medfører den betydelige prisvariasjonen i lokale boligmarkeder at en gitt (lav)inntekt vil ha tilsvarende variasjon i kjøpekraft og opplevd vanskeligstilthet. Det er således behov for et alternativ til standardtilnærmingen hvor nedre del av inntektsfordelingen avgrenses men med en lavinnteks- eller fattigdomsgrense som fastsettes eksogent, altså uavhengig av lokale variasjon og utvikling i boligpriser. Høy boligprisvekst kan medføre at også grupper med høyere inntekt enn tradisjonelle lavinntektsmål kan ha utfordringer med å oppnå en tilfredsstillende bosituasjon. Dette kan tilsi at det kan være mer hensiktsmessig å operere med en bredere inntektsavgrensning som bestemmes ut i fra etableringsterskelen i regionale og lokale boligmarkeder. Ut ifra en slik forståelse vil lavinntekt bestemmes av rentenivå, konsumnormer, bolignormer, geografisk differensierte boligpriser og familiestruktur.

I første del av kapittelet (4.2) gis en kortfattet presentasjon av data og analyseopplegg, der ulike mulige ordninger for bank- og startlån presenteres – gitt ved varierende opplegg for rentesatser og nedbetalingstid og ulike normer for bo- og livsoppholdskvaliteter som legges til grunn. Denne delen av kapittelet gir en forholdsvis detaljert og formalisert dokumentasjon av operasjonaliseringer og estimeringsopplegg – den tekniske gjennomgangen der er ikke nødvendig for helhetsforståelsen: Opplegget kan enkelt beskrives som i foregående kapittel. Målet for *eiepotensial*, dvs. betjeningsevne, som beregnes for alle norske leietagende og vanskeligstilte husstander, er om husstanden inntekter, etter at rimelige livsoppholdsutgifter og andre utgifter ellers er trukket fra, kan makte å betjene et boliglån, gitt ved ulike betingelser, som går til nedbetaling av en adekvat bolig. Spørsmålet er altså om

husstandens disponible inntekter

- husstandens normerte utgifter til livsopphold utenom boligkonsum (SIFO-budsjettet)*
 - løpende utgifter til forsikringer, drift og vedlikehold (som følger med en adekvat bolig)
 - utgifter til betjening av lån for kjøp av bolig med adekvat standard (gitt lokale priser)*
- = økonomisk margin

ikke er negativt. Som nevnt i foregående kapittel er det ulike parametrene i postene som gjelder utgifter til livsopphold, lånebetingelser og hva som skal regnes som en adekvat bolig (med tilhørende lokal pris) – altså det som er markert (*) i regnestykket ovenfor – som varierer mellom og definerer modellene vi legger til grunn. Til sammen presenteres resultater for atten ulike modeller i form av andeler som kan betjene et lån til en egnet bolig slik som beskrevet ovenfor. Mer presist fanger seksten av modellene opp kombinasjonene av to typer livsoppholdssatser, to lengder for nedbetalingstid, to typer rentebetingelser (fast vs. flytende) og to typer normer for hva som skal regnes som en adekvat bolig for ulike *startlånsmodeller*, og to modeller fanger opp forskjellen mellom de to ulike normene for en adekvat bolig innenfor et «*vanlig banklån*». Siden ulike livsoppholdssatser kun gjelder for relevante (store) barnefamilier presenteres resultater for de atten modellen både for vanskeligstilte leiere totalt og for undergruppen av store barnefamilier.

To forhold i regnestykket skal påpekes. For det første ser man umiddelbart at det er teoretisk mulig at beregnede livsoppholdssatser (eller slike i kombinasjon med faste driftsutgifter i neste post) *i utgangspunktet er større* enn husstandens disponible inntekter. Slike husstander har altså ikke *betjeningsevne i det hele tatt* – ikke engang for lån til boliger til nullpris. Blant alle norske husstander vil et slikt forhold selvsagt være et sjeldent fenomen – de aller fleste har inntekt til overs etter at utgifter til rimelig livsopphold (utenom bolig) er trukket fra. Men like selvsagt er det at dette *ikke* gjelder gruppen vi ser på her, dvs. de (virkelig) vanskeligstilte – dette kommer også tydelig frem i de empiriske resultatene.¹³

For det andre kan flere typer husstander også ha *betydelige* summer *til overs* etter at livsoppholdsutgifter ellers er trukket fra, altså at restbeløpet, eller den økonomiske marginen, i regnestykket ovenfor er positivt og betydelig *før* et eventuelt boligkjøp. I flere tilfeller betyr dette at enkelte husstander også kan makte å betjene et lån til en ganske *dyr* bolig (som ellers tilfredsstiller bonromen) før restbeløpet rekker å bli negativt.¹⁴ Her viser resultatene at dette kan gjelde spesielt for enkelte barnefamilier *dersom* det legges til grunn andre beregningsopplegg for livsoppholdsutgifter. I tillegg kan andre faktorer isolert sett bidra til at enkelte vanskeligstilte leiere – alt annet likt – *kan* oppnå betjeningsevne for et typisk og adekvat eieobjekt (til en typisk pris), og mere til, selv om de *ikke* (per definisjon) makter leieutgifter for et noenlunde tilsvarende typisk leieobjekt. En ting er at enkelte lokale boligmarkeder faktisk er slik fatt at det er billigere å eie – selv gjennom et «vanlig» bank- eller startlån – enn å leie. Hvor stor en slik effekt er avhenger selvsagt også av den definisjonen av «vanskeligstilthet» som legges til grunn. Vi legger for eksempel ikke til grunn noe annet enn at den enkelte husstand må makte en «typisk» leieutgift for en adekvat bolig i et lokalt marked.¹⁵ I så måte skiller denne definisjonen seg fra andre

¹³ For eksempel gjelder dette anslagsvis over halvparten, dvs. om lag 60 prosent, av vanskeligstilte leietagere slik det er definert her (se figur 4.3-4.6). Og denne andelen gjelder altså for under 4 prosent vanskeligstilte leietagere blant alle norske husstander (se figur 4.1).

¹⁴ Se også Aarland (2011), tabellene 1 til 10, kolonnene helt til høyre, der det vises at betydelige andeler av vanskeligstilte (dvs. leietagende bostøttetommottakere) som potensielle eiere har betydelige overskudd etter kjøp av en «nøktern og noenlunde rimelig bolig» (*ibid*:11).

¹⁵ Dette er i tråd med en antagelse om at leiepriser ikke er svært heterogene (gitt ved svært store kvalitetsvariasjoner utover for eksempel størrelse) og at leiepriser for ellers like objekter lett klareres (justeres løpende til markedspris). Ikke minst er dette i tråd med (ikke)vanskeligstilthet sett som en *kapabilitet* eller en *mulighet* (altså ikke nødvendigvis noe faktisk).

definisjoner som legger til grunn *faktiske* bofunksjoner (trangboddhet mv.) og/eller *faktiske* utgifter (fore eksempel boutgifter som andel av inntekter mv.) – og dette gjelder også SSBs definisjon som boligsosiale myndigheter lener seg på (se diskusjonen i kapittel 1 og 2). Hovedgrepet i denne rapporten er som før at det legges til grunn en definisjon av «vanskeligstilthet» basert på en *kapabilitetstilnærming*, motsatt det som ellers finnes av definisjoner (Nordvik 2010, Thorsen 2017, Ekhaugen mfl. 2017, Vrålstad 2014, von Simson og Umplijs 2019).¹⁶

I kapitlets del 4.3 gir vi en kort oversikt over utviklingen i inntekter, boligpriser og andelen vanskeligstilte over tid (2014-2017), og i neste del (4.4) telles opp andeler som kan ha et eierskapspotensial etter de ulike «startlånsmodellene». Resultatene viser at det kan ligge store «førsteordensmuligheter» i startlånet: Endret praksis – med hensyn til valg av rentesatser, nedbetalingstid og beregningsgrunnlag ellers – kan i utgangspunktet gi større grupper mulighet til å eie. Ikke minst ser dette ut til å gjelde større barnefamilier.

4.2 Data og opplegg for analyse

4.2.1 Data fra SSBs boforholdsregister, Husbankens bostøttere register og Ambita AS

I opplegget som følger benytter vi oss i store trekk av samme fremgangsmåte som i Monkerud mfl. (2018). Vi registrerer først den enkelte husstands (*j*) disponible inntekter (skattepliktige så vel som skattefrie) etter skatt – slik dette foreligger i SSBs boforholdsregister:

$$I_j = \text{samlede disponible inntekter}_j. \quad (1)$$

I det videre opplegget ser vi kun på leietagende husstander som også kan defineres som vanskeligstilte. Her legger vi til grunn at dette er leietagende husstander som gjennom sin samlede disponible inntekt *ikke* har mulighet til *både* å oppnå et tilfredsstillende eller akseptabelt leieforhold, gitt ved en forventet lokal leiepris for en egnet bolig, og et rimelig livsopphold ellers, gitt ved SIFO-satser (i SIFOs referansebudsjett). Dette er altså definisjon (B) av «vanskeligstilthet» i Monkerud mfl. (2018:90) (som altså kun omfatter leietagende husstander).

For å bergene rimelige utgifter til livsopphold utenom boligkonsum benytter vi oss altså av SIFOs referansebudsjett.¹⁸ Her oppgis satser for ulike individspesifikke livsoppholdsfunksjoner

¹⁶ Og vi legger som sagt til grunn SIFOs referansebudsjett for beregning av rimelige livsoppholdsutgifter. Dette betyr at det legges opp til et større «nedslagsfelt» enn det en ville hatt dersom en la en mildere norm til grunn – for eksempel SIFOs «minimumsbudsjett» med «stordriftseffekter» for visse typer barefamilier. Grovt sett betyr dette at det her undersøkes et eiepotensial for grupper som er «utsatt» etter en streng norm.

¹⁷ Se ellers note 20 i Monkerud mfl. (2018) for beskrivelse av disse variablene. Vi benytter oss også her av husholdningens samlede brutto inntekt for å bergene behovsprøvde satser for bruk av barnehage og AKS (se neste del). Andre variabler, dvs. kjønn og alder hos husholdningsmedlemmene samt antall husholdningsmedlemmer, som brukes for å beregne bo- og livsoppholdsnormer, hentes også fra SSBs boforholdsregister.

¹⁸ Se <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet> for siste versjon. I analysene her benytter vi oss av referansebudsjettet for 2017 (og deflaterer satser etter konsumprisindeksen, se <https://www.ssb.no/kpi>).

$$f_i^{k,c} \text{ der } k \in \{\text{mat og drikke, klær og sko, personlig pleie,} \\ \text{lek og mediebruk, reisekostnader, spedbarnsutstyr}\} \quad (2)$$

og c er ulike kategorier husholdningsmedlemmer gitt ved en kombinasjon av alder og kjønn. Videre oppgis husholdningsspesifikke satser

$$h_j^m \text{ der } m \in \{\text{andre dagligvarer, andre dagligvarer,} \\ \text{møbler, mediebruk og fritid, bilkostnader}\} \quad (3)$$

for ulike husholdningsstørrelser (q), og det oppgis til sist husholdningsspesifikke satser for antallet barn i husholdningen i henholdsvis barnehage- og aktivitetsskolealder (AKS):

$$g_j(\text{ant. barn i husstanden i barnehagealder,} \\ \text{brutto inntekt, benyttelsesgrad}) \quad (4)$$

og

$$a_j(\text{ant. barn i husstanden i AKS-alder,} \\ \text{brutto inntekt, benyttelsesgrad}) \quad (5)$$

for ulike husholdningstyper.¹⁹ Koblet til SSBs boforholdsregister, med opplysninger om det enkelte husholdningsmedlem (altså opplysninger om kjønn og alder for beregningen av c_i og antallet barnehage- og AKS-barn), samt om antall husholdningsmedlemmer, lar dette oss bergene et nødvendig livsoppholdskonsum (utenom boligkonsum) som

$$s_j^* = \sum_i f_i^{k,c} + h_j^* + g_j^* + a_j^*. \quad (7)$$

¹⁹ Siden husholdningsspesifikke satser kun oppgis for opptil sju husstandsmedlemmer er vi nødt til å ekstrapolere slike utgifter for større husstander (ved hjelp av en fleksibel funksjon for antallet husstandsmedlemmer, se Monkerud mfl. 2018:101). I tillegg rettes det opp en feil i Monkerud mfl. 2018 (*ibid.*), der satser for «husholdningsartikler» og «møbler» feilaktig blir lagt til for husstander etter ren størrelse (det riktige er at slike legges til etter antallet medlemmer som er tre år eller eldre). I tillegg er det rettet opp slik at enkelte kommuner (med nyere kommunenumre) som ikke ble med i regioninndelingen i Monkerud mfl. (2018) nå er tatt med i analysene (og der kommuner fra forskjellige regioner er slått sammen er alle tildelt region slik som for den største av kommunene). Disse justeringen gir kun minimale endringer i antallet vanskeligstilte leietagere som telles opp.

Vi benytter oss av varianter av den samme enkle arealnормen for akseptabel bokvalitet som i Monkerud mfl. (2018:102-103). Vi ser på to varianter, A_{25} og A_{20} , av denne normen som antar at arealbehovet er synkende i antall husstandsmedlemmer, dvs. én norm som krever et areal på 25 kvadratmeter for en person, og ellers $25 \cdot \text{antall medlemmer}^{0.5}$ kvadratmeter, og én mildere norm som krever 20 kvadratmeter for en person, og ellers $20 \cdot \text{antall medlemmer}^{0.5}$ kvadratmeter.²⁰ Vi benytter oss videre av den samme metoden for å beregne lokale leiepriser pr. kvadratmeter slik det avhenger av antallet rom, dvs. vi estimerer følgende ligning med data fra Husbankens bostøtteregister:

$$\begin{aligned} \ln(\text{leiepris pr. kvm. pr. år})_j &= \Sigma_k \beta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \Sigma_k \beta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(\text{antall rom})_j \\ &+ \beta_{2015} \cdot D_{2015j} + \beta_{2016} \cdot D_{2016j} + \beta_{2017} \cdot D_{2017j} + u_j \end{aligned} \quad (8)$$

Her estimeres altså lokale «nivåeffekter», b_{k0} , og lokale «romeffekter», b_{k1} , pr. region R_k .²¹ Som i Monkerud (2018:103-104) legger vi til grunn SSBs standard for økonomiske regioner (SSB 2000) for å avgrense lokale leiemarkeder (og boligmarkeder), til sammen 104 regioner (dvs. 89 av de opprinnelige regionene, samt Oslos 15 bydeler).²² Også som i Monkerud (2018:108) legges til grunn en «gjennomsnittsanstagelse» om at man vil forvente at en bolig med et visst areal også inneholder et viss antall rom «over alt og uforandret i perioden som undersøkes». Vi estimerer derfor en enkel ligning

$$\ln(\text{ant. rom})_j = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \ln(\text{ant. kv. meter})_j + v_j \quad (9)$$

²⁰ En slik tilnærming, der arealbehovet er avhengig av roten av antall husstandsmedlemmer, viser seg å passe godt til andre enkle (og oppregnende) normer som er diskutert i litteraturen (se Barlindhaug og Astrup 2008:48).

²¹ Estimeringen fanger altså opp at større objekter har lavere kvadratmeterpris (dette gjelder også for estimeringen av boligpriser, se nedenfor).

²² Siden ikke alle kommuner er med i materialet i alle aktuelle år (noen, mindre, kommuner er uten vedtak i enkelte eller alle år), er vi for å kunne estimere leiepriser i alle kommuner i alle aktuelle år nødt til å benytte oss av grupper av kommune-år, i alle fall i enkelte tilfeller (enten for å estimere priser i en kommune uavhengig av år, eller i grupper av forskjellige kommuner år for år). En fordel med en inndeling i SSBs økonomiske regioner er at den blant annet baseres på pendlingsmønstre mellom tilgrensende kommuner, og dermed kan være en fornuftig avgrensning av et bo- og arbeidsmarked som potensiell leietagere må forholde seg til. Blant de 90 økonomiske regionene Vi gjøre den samme tilpasningen som i Monkerud (2018), der bydelene i Oslo trekkes ut som egne «regioner», siden leiepriser (antatt) vil variere en god del mellom bydelene. Videre gjør vi enkelte andre tilpasninger i estimeringen: For å unngå at lange serier av enkeltobservasjoner (enkeltmånedsvetak) skal bidra uforholdsmessig mye i estimeringen, aggregeres data til årlige mål basert på husstandsidentifikatoren (*husstandid*) samt kommune, antall rom og antall kvadratmeter. I estimeringen av boligpriser (se nedenfor) gjøres den samme tilpasningen med data fra Ambita AS, dvs. det aggregeres til en eiendomsindikator (for å unngå at objekter som selges og kjøpes hyppig i løpet av et år skal bidra uforholdsmessig til estimatene). Vi ser også bort fra transaksjonskostnader i forbindelse med boligkjøpet (avgifter mv.). I begge tilfeller utelates ekstreme verdier (leie- og boligpriser), slik at det benyttes data fra 1. til 95. persentil. Ligningen som reestimeres med en ekstra årgang (inntektsåret 2017) i forhold til Monkerud (2018:106-109) viser mye de samme mønstrene.

som skal fange opp et slikt forhold. Til sammen lar dette oss beregne en boutgift for et egnet areal behov, A_j (A25 eller A20, som beskrevet ovenfor):²³

$$b_j^* = e^{\hat{\beta}_{k0,j} + \hat{\beta}_{k1,j} \cdot [\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \hat{\sigma}_2^2/2] + \hat{\beta}_{2015} \cdot D_{2015j} + \hat{\beta}_{2016} \cdot D_{2016j} + \hat{\sigma}_1^2/2} \cdot A_j^*. \quad (10)$$

Med opplysninger om disponibel inntekt, I_j , estimerte oppnåelige boutgifter for en adekvat bolig (i det lokale leiemarkedet), b_j^* , og rimelige livsoppholdsutgifter, s_j^* , kan en så avgjøre om husstand j er vanskeligstilt eller ikke: Husstand j er altså vanskeligstilt dersom de observerte disponible inntektene er mindre enn summen av adekvate bo- og livsoppholdsutgifter:

$$I_j < I_j^* \equiv b_j^* + s_j^*. \quad (11)$$

Kriteriet ovenfor (11) benyttes altså til å avgrense populasjonen som vi skal se nærmere på – dvs. vanskeligstilte leietagende husstander. I siste trinn skal det blant disse undersøkes om det kan være rom for *boligkjøp*, gitt ulike *betingelser* i et låneopptak (fast eller flytende rente, kort eller lang nedbetalingstid, muligheter for refinansiering av annen gjeld mv.). For det første må det bergenes lokale boligpriser. Her benytter vi oss av data om boligtransaksjoner fra Ambita AS i et opplegg som ellers er likt med det vi benytter oss av for estimering av lokale leiepriser (ligninger (8) og (9) ovenfor):

$$\begin{aligned} \ln(kj\ddot{o}pesum)_j &= \Sigma_k \delta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \Sigma_k \delta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(antall\ rom)_j \\ &+ \delta_{2015} \cdot D_{2015j} + \delta_{2016} \cdot D_{2016j} + \delta_{2017} \cdot D_{2017j} + w_j \end{aligned} \quad (12)$$

og

$$\ln(ant.\ rom)_j = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot \ln(ant.\ kv.\ meter)_j + r_j, \quad (13)$$

slik at kjøpesummen, c , som en må regne med som «typisk» eller forventet for en adekvat bolig er

²³ Der $\hat{\sigma}_1^2$ og $\hat{\sigma}_2^2$ viser til estimater estimerte feiltermvariasjoner i ligningene for henholdsvis leiepris (8) og antall rom (9) slik disse benyttes til justering av predikerte anti-loggede priser.

$$c_j^* = e^{\hat{\delta}_{k0,j} + \hat{\delta}_{k1,j} \cdot [\hat{\gamma}_0 + \hat{\gamma}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \hat{\sigma}_4^2/2] + \hat{\delta}_{2015} \cdot D_{2015j} + \hat{\delta}_{2016} \cdot D_{2016j} + \hat{\sigma}_3^2/2} \cdot A_j^*. \quad (14)$$

I den videre analysen skal vi se på ulike typer lån, og vi avgrenser på følgende vis: Vi ser på muligheten den enkelte husstand har for å betjene visse «typiske» lån slik de kan gis som startlån i Husbanken og én type «banklån» som legger til grunn en kortere nedbetalingstid (25 år) og flytende rente på 3,5 prosent p.a. (dvs. med 8,5 prosents kalkulasjonsrente etter påslag på 5 prosentpoeng).²⁴ For ulike typer startlån antas det i) fastrente på 2,6 prosent eller ii) flytende med kalkulasjonsrente på 6,25 prosent og a) nedbetalingstid på 30 år eller b) nedbetalingstid på 50 år i et vanlig annuitetslån med månedlige innbetalinger.²⁵ Vi avgrenser også analysen til å gjelde muligheten for å kunne betjene ulike typer lån i løpet av det første året etter låneopptak. Utgifter til å betjene lånet det første året kan beskrives enkelt som

$$D = \sum_{t=1}^{12} G_t + 0,72 \cdot \sum_{t=1}^{12} R_t \quad (15)$$

der G_t er månedlig (t) gjeldsavdrag, R_t er månedlig rentebetaling og faktoren 0,72 gjenspeiler skattefradraget for renteutgifter. Videre kan denne summen, D , beskrives enkelt som en andel av kjøpesummen, slik som i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Utgifter til bolig som andel av kjøpesummen i løpet av det første året som eier.

	Nedbetalingstid	
	30 år	50 år
Flytende rente (6,25 % kalkulasjonsrente)	5,56 %	4,69 %
Fast rente (2,60 % rente)	4,07 %	2,84 %
"Banklån" *	7,13 %	

Note: * Flytende rente med 8,5 % kalkulasjonsrente og 25 års nedbetalingstid.

Her ser man altså at et typisk «banklån», slik vi forstår det her, alt annet likt betyr at en må ut med utgifter i forbindelse med lånbetjeningen som er over 2,5 ganger høyere enn det en må med et svært gunstig startlån (med 50 års nedbetalingstid og fast rente på 2,6 prosent p.a.). En ser også forskjeller mellom ulike «startlånsbetingelser», med utgifter til lånbetjening som vokser til

²⁴ Se også Aarland (2011, 2012) for en diskusjon av «spennet» i ulike typer betingelser i startlånet.

²⁵ Der terminbeløpet pr. måned (t, p) er $T = c \cdot \frac{1 - \sqrt[12]{(1+r)^{-12}}}{1 - \sqrt[12]{(1+r)^{-12}}}$, ved kjøpesum c og årlig rente r (som proporsjon).

Da er altså rentebetalingen første måned $R_1 = c \cdot (\sqrt[12]{(1+r)} - 1)$, deretter $R_{t \geq 2} = (\sqrt[12]{(1+r)} - 1) \cdot (c - \sum_{p=1}^{t-1} G_p)$ og gjeldsavdraget $G_t = T - R_t$.

godt og vel det dobbelte dersom en går fra de gunstigste betingelsene (2,84 % av kjøpesummen) til det minst gunstige (5,56 % av kjøpesummen).

Siden utgiftene i forbindelse med lånbetjening kan beskrives enkelt som en andel, τ_m , der m (=5) betegner ulike betingelser, kan altså en mulig *betjeningsevne* for en egnet bolig som selges til «forventet pris» skrives som

$$I_j > I_j^* \equiv \tau_m \cdot c_j^* + s_j^*. \quad (16)$$

I tillegg til dette er det særlig tre forhold som kan trekkes frem som kan endre på hvorvidt en husstand vurderes som kredittverdig (under ulike lånebetingelser). For det første vil annen gjeld (og tilhørende renteutgifter) ofte være en hindring for en ellers positiv kredittvurdering. Siden det er vanskelig å beregne hvor store avdragsutgifter en viss gjeld vil innebære, ser vi her helt bort fra slike forhold her. I tillegg kan en tenke seg at man som en forutsetning for lånetildeling ikke har slike utgifter – altså at slik annen gjeld må gjøres opp på forhånd.²⁶ For det andre, og som nevnt, har man i litteraturen som ser på livsoppholdssatser vært opptatt av at visse stordriftseffekter for større barnefamilier ikke fanges godt nok opp i gjeldende satser (Borgeraas 2017, Borgeraas 2016:36). I analysene som teller opp antallet og andelene med betjeningsevne i ulike varianter av bank- og startlån (m) beregner livsoppholdsutgifter ved bruk av to ulike sett med SIFO-satser. Det ene legger til grunn satsene i referansebudsjettet, mens det andre gir en avkortning på 20 prosent av *alle* individspesifikke utgifter dersom husstanden består av et par med to eller flere barn eller en eneforsørger med tre eller flere barn – slik som en gjør i SIFOs «minimumsbudsjett» (som diskutert i Borgeraas: *ibid.*). I tillegg til de typene utgifter vi har nevnt her legger vi også inn i utgiftsbelastningen at det må betales en viss sum i forbindelse med forsikringer, drift og vedlikehold, her operasjonalisert enkelt som en enkel funksjon av boligens areal, det vil si som en sum som tilsvarer NOK 400 pr. kvadratmeter pr. år. (se Husbanken 2015). Dette gir følgende betingelser for betjeningsevne, gitt de ulike låneparametrene og beregningsmåtene for livsoppholdssatser (der BF_j er en indikator for om husstanden er en «større barnefamilie» av typen nevnt ovenfor og a =arealnorm A25 eller A20):

$$I_j > \tau_m \cdot c_j^* + 0,28 \cdot R_j + 400 \cdot A_{aj}^* + s_j^* \quad (17)$$

(der $0,28 \cdot R_j$ er nåværende rentefordel som mistes ved oppjør av annen nåværende gjeld)

for m =banklån og «startlånvarianter» der SIFOs standardbudsjett legges til grunn og

$$I_j > \tau_m \cdot c_j^* + 0,28 \cdot R_j + 400 \cdot A_{aj}^* + (\sum_i f_i^{k,c} \cdot (1 - 0,2 \cdot BF_j) + h_j^* + g_j^* + a_j^*) \quad (18)$$

²⁶ Dette er i tråd med Aarland (2011:8) der det ses bort fra «studielån, forbrukslån, bidragsgjeld, inkassogjeld, privat gjeld og andre typer gjeld». Gruppen vi ser på her har relativt lav gjeld i snitt (rundt NOK 370-380 000). SSBs boforholdsregister inneholder ikke nok opplysninger til en mer presis behandling av gjelds- og rentebyrder,

for m =«startlånsvarianter» der SIFOs minimumsbudsjett legges til grunn, og der Σf altså er de individspesifikke utgiftene som avkortes for større barnefamilier.²⁷

For det tredje er det et poeng at den forventede prisen som estimeres for en egnet bolig, altså c_j^* , ikke bare priser inn kvaliteter som følger av en (streng) norm. I vårt tilfelle ses areal som en grunnleggende kvalitet ved boligen, men prisene reflekterer også andre kvaliteter som *ikke* ses som (like) viktige (i egenskap at de *ikke* tas høyde for i en norm; for eksempel beliggenhet ellers, i hvilken etasje en leilighet ligger mv.). Dette betyr at egnede boliger godt kan finnes som i pris ligger et godt stykke under det en kan forvente å måtte betale for en «typisk» bolig som også innehar visse «typiske» andre men ikke like viktige kvaliteter. Slik sett er det rimelig å se på hvor langt ned i pris for en egnet bolig en kan gå før det kan fastlås at en husstand har eller ikke har betjeningsevne. Det kan altså bergenes en «dyreste egnede bolig» som husstanden kan betjene et lån for under ulike betingelser, for eksempel

$$c_j = (I_j - 0,28 \cdot R_j - 400 \cdot A_j^* - s_j^*)/\tau_m \quad (19)$$

der en legger et startlån av type m med enkle SIFO-normer til grunn (som i ligning (17), med tilsvarende uttrykk for andre beregningsgrunnlag). Dernest kan en se dette som en andel av forventet pris for egnet bolig, altså c_j^* :

$$H_j^m = c_j^m / c_j^{*m}. \quad (20)$$

I analysene som følger presenteres resultater for et slikt mål, det vil si mål som viser hvor stor del av den aktuelle populasjonen som kan ha betjeningsevne for visse H -verdier (H^h) sett som en andel (h) av forventet pris (for en egnet bolig). For eksempel vil man ikke forvente at særlig mange, i gruppen av vanskeligstilte, vil kunne ha betjeningsevne for å låne til boliger som er 1,2 ganger høyere priset enn det en «typisk» kan forvente – altså at andelen der $H_j > H^{1,2}$ ikke er særlig stor, mens andelen der $H_j > H^{0,2}$ for eksempel kan være betydelig.²⁸ Det vises i analysene resultater for alle modellene som er presentert ovenfor, det vil si for ulike kombinasjoner av lånebetingelser (rentesatser og nedbetalingstid), ulike beregningsmåter for livsoppholdssatser (SIFOs referansebudsjett vs. «minimumsbudsjettet») og to ulike arealnormer (slik at til sammen tjue «modeller» kan sammenlignes). Dessuten gjennomføres separatanalyser for større barnefamilier: Det er nettopp i slike husstander at endrede (forbedrede) beregningsopplegg kan

²⁷ Legg merke til at termen $0,28 \cdot R$ betegner nåværende rentefordel som forsvinner ved inngåelse av lån der annen gjeld tas opp i boliglånet.

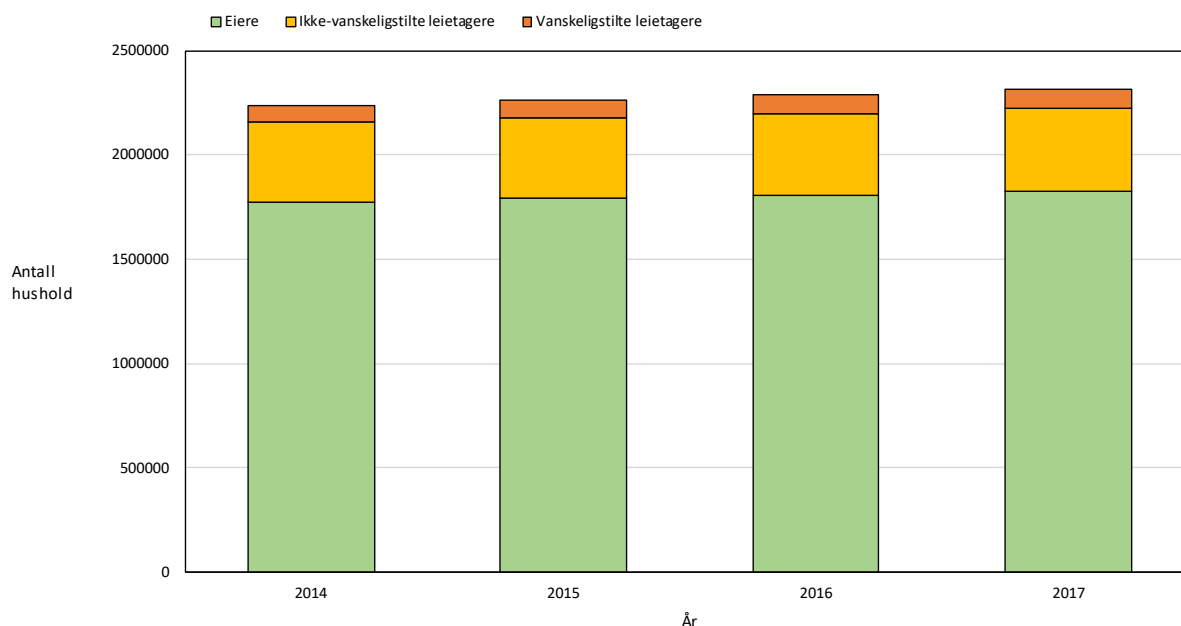
²⁸ Andre fremgangsmåter legger opp til å beregne mål for hvor mange eller hvor stor andel av boligene en viss gruppe kan klare å kjøpe (eller betjene lån til) (Lindquist og Vatne 2019, Lund 2018). Boligtransaksjonsdata strengt tatt egnet til å si noe om tilgjengelighet, og lider under de samme begrensninger som «relative» mål ellers fattigdoms- og vanskeligstilthetslitteraturen (se Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017:13 og Ekhaugen mfl. 2017:43-44). For eksempel vil – alt annet likt – økt hyppighet for kjøp og salg i en ikke relevant del av prisfordelingen, eller i alle fall i en del som ikke gjelder en selv, med nødvendighet føre til at målet endres (altså uten at det skjer noe substansielt med egne muligheter).

ha mye å si for vurdering av lånetilsagn, og det er nettopp i en slik gruppe at man tenker seg at eierskap kan ha særlig positive sosiale og økonomiske virkninger (Aarland 2012:51-67).

4.2.2 Utviklingen i antallet vanskeligstilte, disponible inntekter og boligpriser og -utgifter

I figur 4.1 vises antallet husstander etter disposisjonsform for inntektsårene 2014-2017. Inntrykket er at alle andeler er noenlunde stabile, og at andelen vanskeligstilte leietagende husstander kun øker noe (fra 3,47 prosent i 2014 til 3,88 prosent i 2017).²⁹

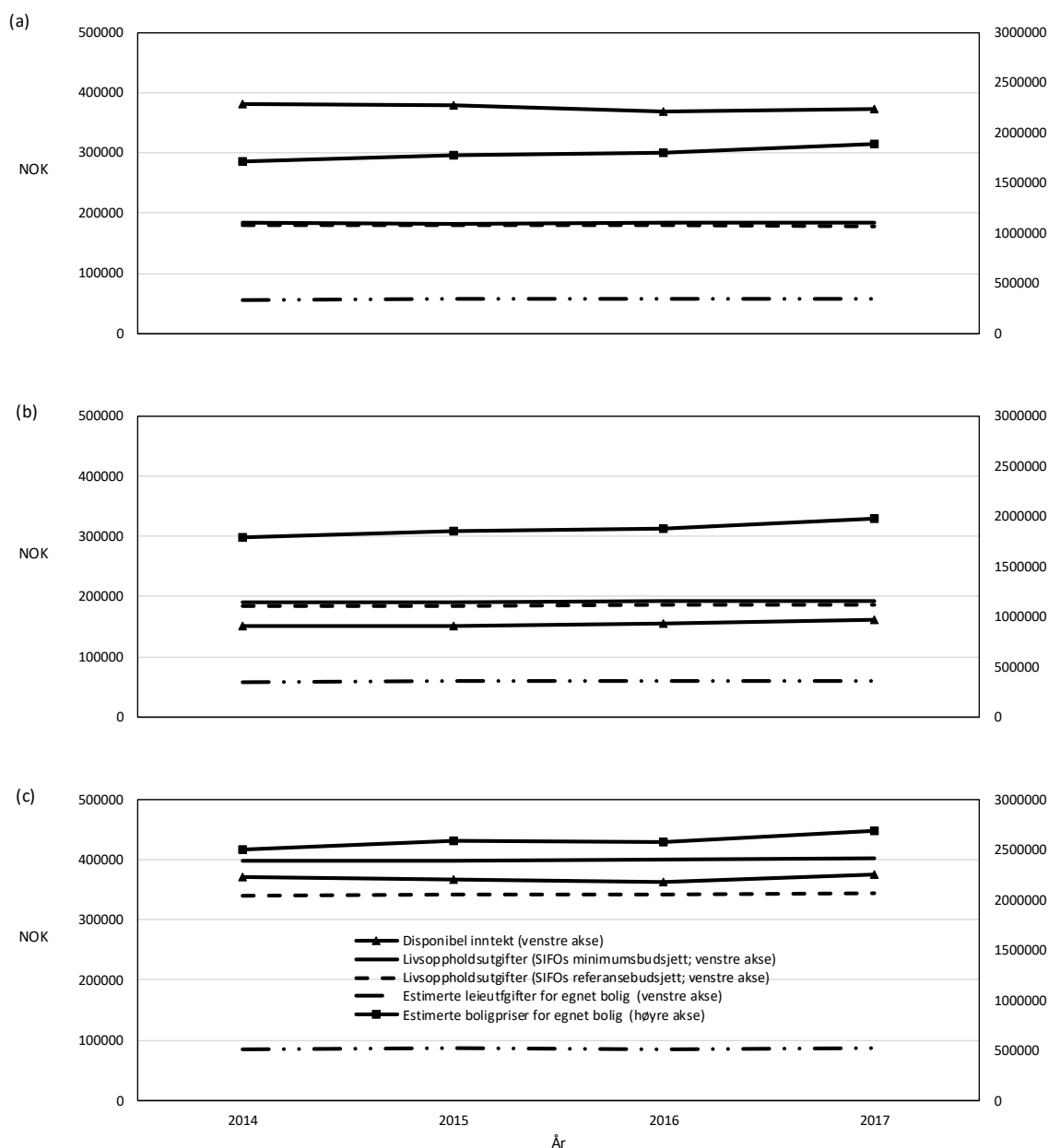
Figur 4.1: Ulike hushold og andelen vanskeligstilte leietagere (2014-2017. N₂₀₁₄=2233284, N₂₀₁₅=2260663, N₂₀₁₆=2286359, N₂₀₁₇=2312467).



Figur 4.2 viser utviklingen i antallet husstander etter disposisjonsform for inntektsårene 2014-2017. En ser at for alle grupper så øker gjennomsnittlige boligpriser, mens inntekter, livsoppholdsutgifter og oppnåelige leieutgifter enten er noenlunde konstante, eller synker, over perioden. En ser også at inntektene, i snitt for hele gruppen av vanskeligstilte leietagende husstander, er nokså lave og også mindre enn livsoppholdssatsene (men en skal altså merke seg at dette er snitttall og at variasjonen er betydelig). For vanskeligstilte større barnefamilier som leier er inntektene naturlig nok høyere (slik også oppnåelige leie- og boutgifter i snitt er det). Et markant trekk er at livsoppholdssatser der nevnte typer barnefamilier kan beregnes å ha en viss «stordriftseffekt» gir et kraftig lavere anslag for gjennomsnittlige utgifter på dette området (i snitt dreier dette seg om lag NOK 50000 som kan «spares»). Og dette kan selvsagt ha stor betydning for om denne type familier vurderes å ha betjeningsevne for ulike typer lån.

²⁹ Dette er etter vanskeligstilte etter arealnorm A25 i Monkerud mfl. (2018). Som nevnt (i note 8) er det kun ubetydelig forskjeller fra Monkerud mfl. (2018:98). Eksempelvis finner Monkerud (2018; *ibid.*) en andel på 3,91 prosent i 2016, mot 3,87 i denne opptellingen).

Figur 4.2: Utviklingen i inntekter, livsoppholdsutgifter og boutgifter. For leietagere (a), vanskeligstilte leietagere (b) og vanskeligstilte større barnefamilier som leier (c) (2014-2017, $N_{(a)2017}=487560$, $N_{(b)2017}=89215$, $N_{(c)2017}=11705$).



4.3 Eierskapspotensialet ved ulike lånebetingelser

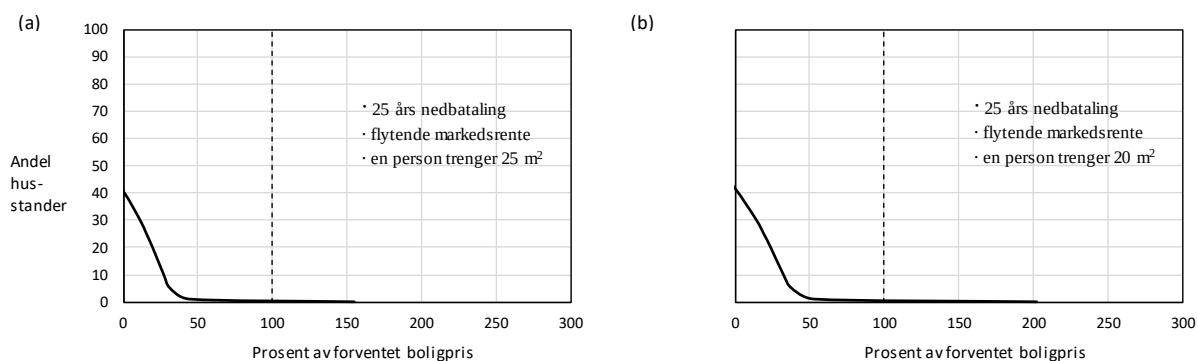
I det følgende vises opptellinger for målet som er nevnt i første del av kapittelet. Med andre ord viser vi andeler som kan ha betjeningsevne for egnede boliger slik disse er priset *i forhold til en forventet eller typisk pris* for denne typen bolig i det lokale markedet. Vi presenterer først resultater for ulike låneordninger («banklån» vs. ulike startlånsvarianter) for alle vanskeligstilte

leietagende husstander, og dernest resultater for større barnefamilier i en neste del av underkapittelet.³⁰

4.3.1 Eierskapspotensialet blant vanskeligstilte leietagere

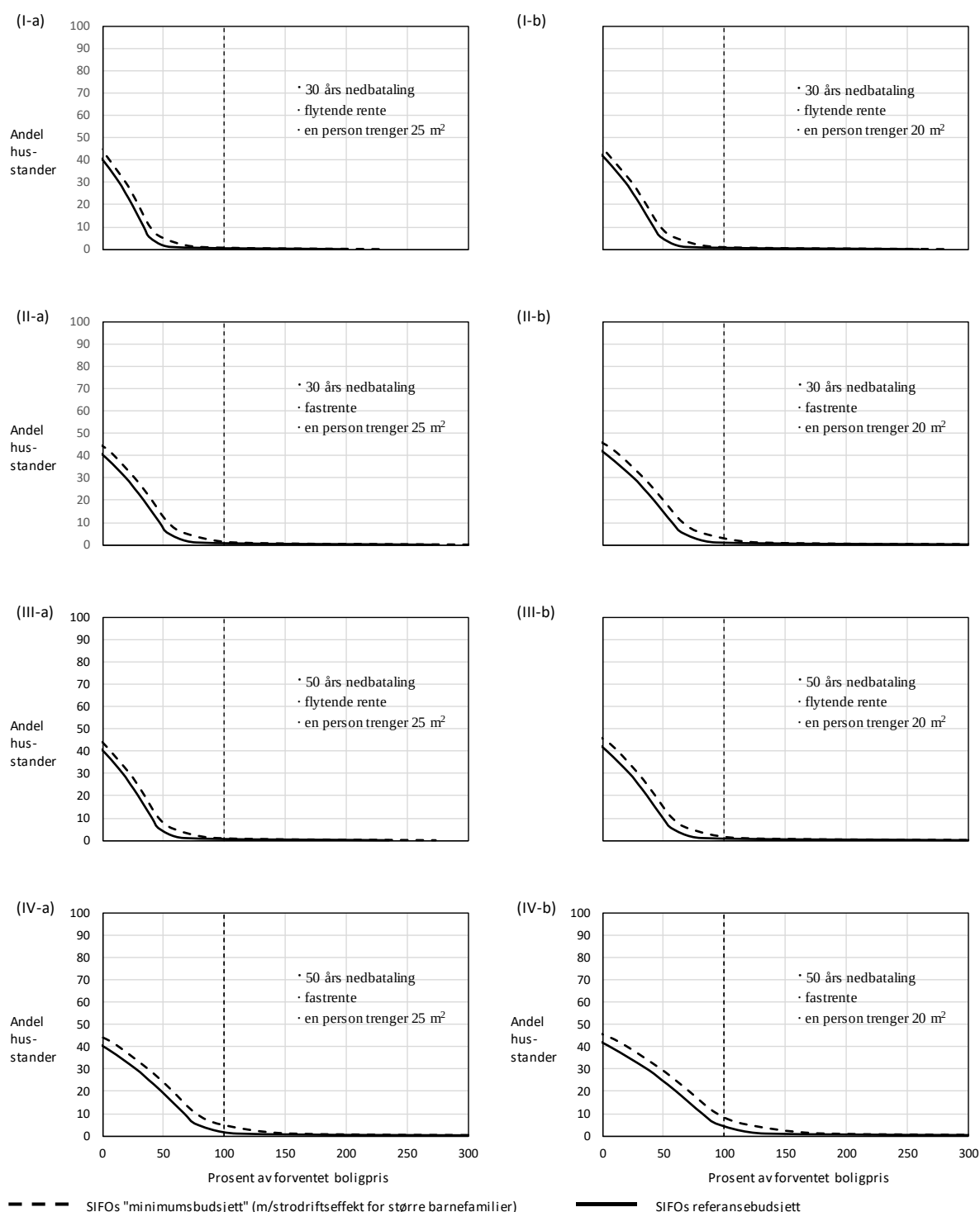
Figur 4.3 viser andeler som kan betjene et lån med «banklånbetingelser» (dvs. med 8,5 prosents kalkulasjonsrente, SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter og 25 års nedbetalingstid). Figuren viser med all mulig tydelighet at det ikke er særlig rom for tildeling av «betjeningsevne» i denne sammenhengen (og ikke under noen av de arealnormene som legges til grunn): Selv der man finner en bolig som prises til det halve av det «forventede» vil det i praksis ikke kunne gis lån til noen av de vanskeligstilte husstandene. Dette kan bety at større grupper vanskeligstilte ikke kan regne med å bli eiere ved hjelp av «vanlige banklån». Og dette kan bety at det ligger et større potensial i startlånsordningen. Resultater for ulike typer startlån vises i figur 4.4.

Figur 4.3: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån», 2017 (N=89215).



³⁰ Mønstrene for de foregående årgangene (inntektsårene 2014-2016) viser noenlunde samme tendenser (og vises ikke her).

Figur 4.4: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 (N=89215).



Figur 4.4 viser tydelig at startlånsbetingelser som ikke strekker ut nedbetalingstiden (til 50 år), og som ikke gir gunstige rentebetingelser, *ikke* lett kan gi større grupper vanskeligstilte leietagere «lånekapabilitet». Her ser en at kun opptil ti prosent av alle vanskeligstilte husstander kan ha lånbetjeningsevne dersom en kan klare å finne egnede boliger – gitt ved den arealnormen som

legges til grunn – som koster om lag halvparten av det en kan forvente for denne typen boliger (dette gjelder for begge arealnормer). Som nevnt vil sistnevnte også ha priset inn andre kvaliteter (enn arealnормen), og det er også et spørsmål om dette er en realistisk pris i et gitt boligmarked. Dersom dette er realistisk så angir dette en slags øvre grense for hvor mange som kan gis «lånekapabilitet» i det aktuelle markedet – der det vil være stedlig kunnskap om markedet som til sist avgjør om slike priser kan oppnås).³¹

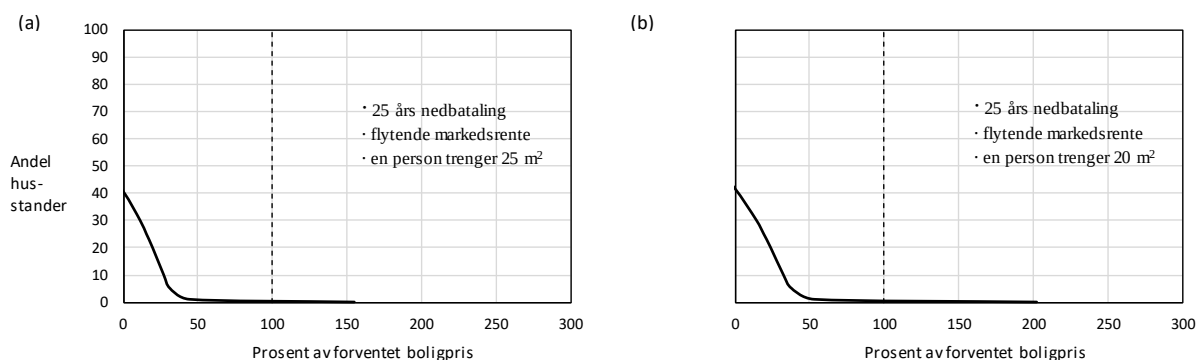
I det nedre panelet tegnes allikevel opp et annet bilde: Her ser en at andelen som i utgangspunktet kan ha betjeningsevne for en bolig til halvparten av forventet pris (50 på førsteaksen) ligger på rundt 20 prosent (på andreaksen), mot rundt 5 prosent med andre lånebetingelser, og noe høyere dersom i) et «minimumsbudsjett» med stordriftseffekter for større barnefamilier legges til grunn (om lag fem prosentpoeng høyere andel; stiplet linje ligger høyere i begge delfigurer IV-a og IV-b) og ii) en mildere norm (første person trenger 20 kvadratmeter) legges til grunn (linjene i delfigur IV-b ligger høyere enn i delfigur IV-a). Dette betyr at både valg av låneinnretning (rentesatser og nedbetalingstid) og beregningsmåter ellers (ulike SIFO-satser for barnefamilier spesielt) ser ut til å kunne ha betydelig innvirkning på muligheten større grupper gis for å eie. Om et slikt «potensial» faktisk kan realiseres avhenger dog av flere faktorer: For det første vil det være avgjørende om gruppene det her er snakk om ikke preges av for stor «betjeningsrisiko» (der mange i lavinntektsgruppene allikevel trolig vil ha lave men *stabile* inntekter, for eksempel gjennom trygd). For det andre avhenger et «realisert» potensial» av at tilsagnsmyndighetene (kommunene) har evne og vilje til å «oppsøke» aktuelle startlåns-mottagere i denne gruppen. Vi vender tilbake til dette i diskusjonen og oppsummeringen, og ser først på et mulig «førstordenspotensial» hos større barnefamilier – som altså kanskje både har svært stor nytte av «eierskap» og muligens også diskrimineres mot i dagens praksis for beregning av betjeningsevne.

4.3.2 Eierskapspotensialet for vanskeligstilte større barnefamilier som leier

Figur 4.5 viser at også større barnefamilier i liten grad kan tildeles et vanlig «banklån» (igjen med 8,5 prosents kalkulasjonsrente, SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter og 25 års nedbetalingstid). Dette gjelder for begge arealnормene som legges til grunn.

³¹ I Aarland (2011:20-29) legges for eksempel en «nøktern» bolig til rundt NOK 1 300 000 til grunn for en beregning av «eierskapspotensial». Dette er om lag halvparten av det en typisk større barnefamilie kan forvente av som «snittpris» i vårt materiale (jf. figur 4.2 panel c). I andre markeder kan også godt lavere priser (som andel av forventet pris) være realistiske.

Figur 4.5: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån». 2017 (N=11705).

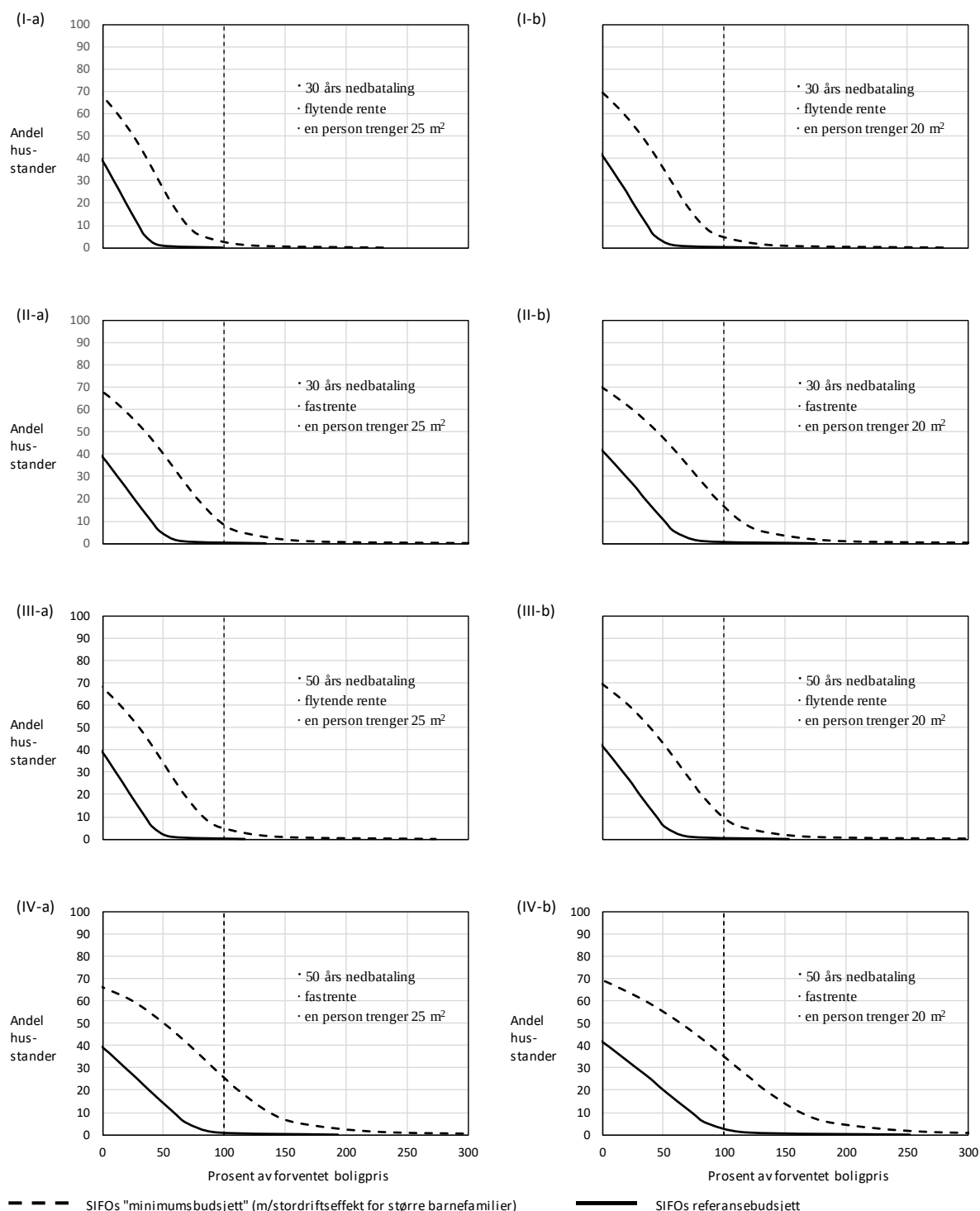


Forskjellen mellom ulike innretninger, og beregningsopplegg for livsoppholdssatser, i mulige tildelinger av et startlån er imidlertid slående i denne gruppen vanskeligstilte. Figur 4.6 viser for det første at særlig andre beregningsmåter, dvs. at det legges til grunn klare «stordriftseffekter for større barnefamilier», kan ha stor betydning for et mulig lånetilsagn og derigjennom tilgang til eierskap. Dersom en igjen ser på andelen som kan betjene et lån til om lag halvparten av forventet (snitt)pris for en egnet bolig, øker denne med opptil 35 prosentpoeng dersom en legger livsoppholdssatser med «stordriftsfordeler for barnefamilier» til grunn heller enn satsene i SIFOs referansebudsjett (for et startlån med fastrente og 50 års nedbetalingstid og for en bolig der første person trenger 25 kvadratmeter, panel IV-a i figuren, mens andre slike «SIFO-effekter» er noe mindre for andre lånetyper).

For det andre ser en at også valg av rentesats og nedbetalingstid kan være av betydning. For eksempel øker andelen som kan betjene et lån til en egnet bolig til halvparten av forventet pris fra om lag 30 prosent (delfigur III-a) til rundt 50 prosent (delfigur IV-a) dersom en betaler fastrente (2,6 % p.a.) fremfor flytende rente (kalkulasjonsrente 6,25 % p.a.). Lignende sammenligninger kan gjøres for betydningen av nedbetalingstid (for eksempel med rundt 10-20 prosentpoengs økning i andeler med betjeningsevne fra delfigur I-a,b til III-a,b eller fra II-a,b til IV-a,b).

For det tredje kan også valg av bolignorm gjøre et betydelig utslag, noe som ses tydeligst i en sammenligning mellom delfigurer IV-a og IV-b. Dersom det legges «stordriftseffekter for større barnefamilier» til grunn (stiplede linjer) øker eksempelvis andelen som kan betjene lån for selv en egnet bolig til *forventet* (snitt)pris med om lag 10 prosentpoeng (fra rundt 25 prosent til rundt 35 prosent).

Figur 4.6: Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 (N=11705).



Et siste poeng i forlengelsen av dette er at særlig låneinnretninger med svært gode betingelser (med fastrente, lang nedbetalingstid og med justerte SIFO-satser, delfigurene IV-a og IV-b) kan bidra til å øke eierskapet i den aktuelle gruppen *betydelig*. Her kan drøye 10 prosent av

husstandene³² klare å betjene et lån til selv *halvannen ganger* forventet pris for en egnet bolig. Når en kontrasterer dette med mulighetene som ligger i det vi har karakterisert som et vanlig «banklån», jf. figur 4.5, der det ikke synes å ligge særlige muligheter for denne typen husstander, leder det naturlig over til en diskusjon rundt mulige *årsaker* og *hindringer* til at et slikt potensial ikke realiseres (gjennom økt bruk av ulike typer startlån) – hindringer det kan være mulig å gjøre noe med. Dette tar vi opp i drøftingen i siste kapittel.³³

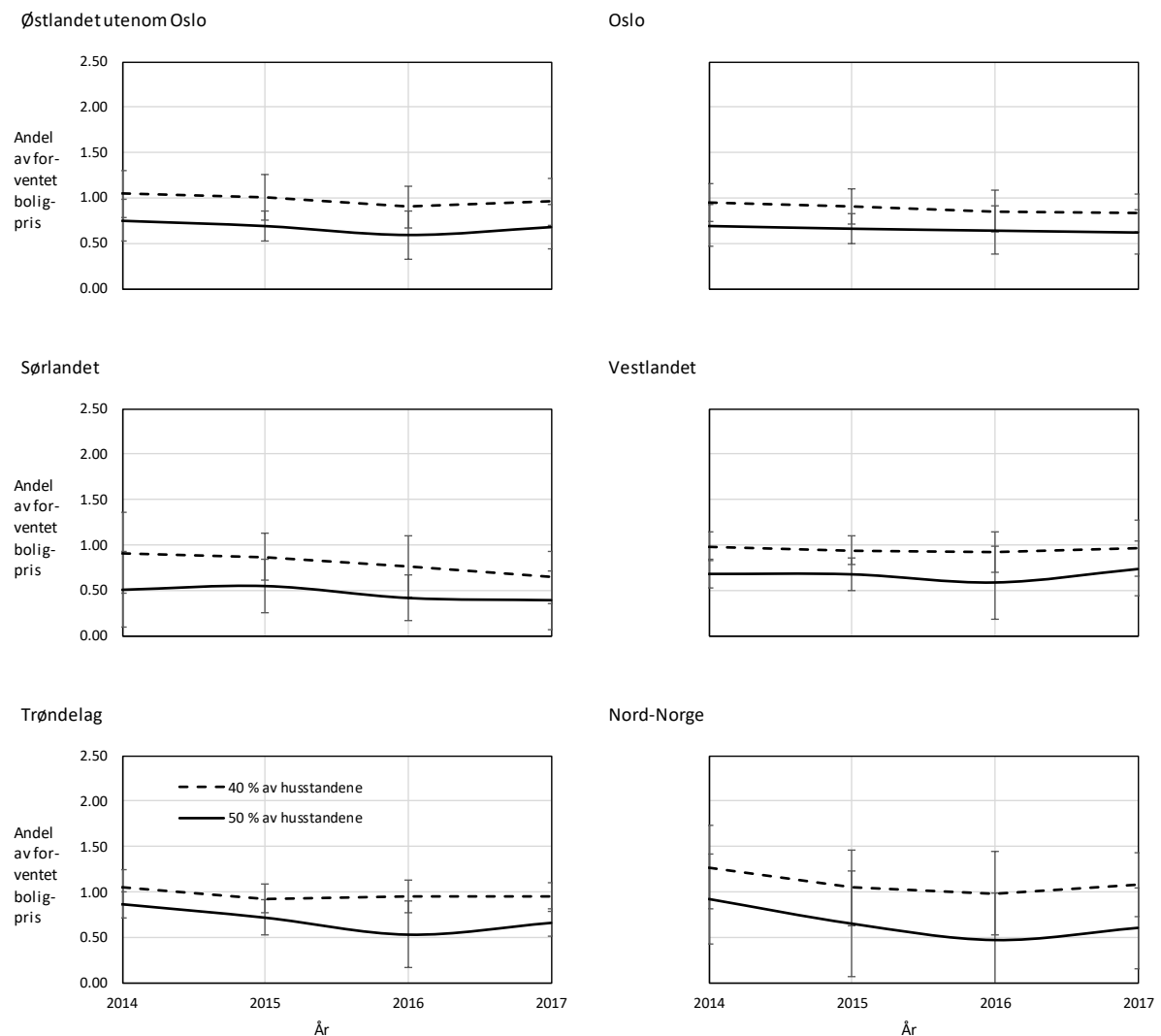
I en siste del av analysen ser vi på mulige regionale variasjoner i eiepotensialet, og vi konsentrerer oss om mulighetene for de større leietagende barnefamiliene også her. I figur 4.7 presenteres regionvis maksimale boligpriser som henholdsvis 40 og 50 prosent av de aktuelle barnefamiliene kan make innenfor sitt budsjett og med startlånsbetingelser som i modell IV-b i figur 4.6, altså et startlån med *50 års nedbetalingstid, fastrente og med en mild areal- og livsoppholdsnorm*. En ser i forskjellene mellom ulike større regioner i Norge ikke er svært dramatiske, og at mønstrene er noenlunde stabile i perioden 2014-2017.³⁴ Stort sett kan rundt 40 prosent av de lokale barnefamiliehusstandene make et startlån med lang nedbetaling, fast rente og justerte SIFO-satser når boligprisen er mellom 70 og 100 prosent av forventet pris, mens 50 prosent kan make å betjene samme type lån for boliger som er priset til 50 til 70 prosent av forventet pris. Unntaket er arbeidsmarkedsregionene på Sørlandet, der de tilsvarende andelene kun kan make en boligpris på mellom 30 og 50 prosent av forventet verdi mot slutten av perioden. Det kan altså synes som at aktuelle husstander på Sørlandet spesielt *ikke* har et svært stort «førsteordenspotensiale» for eierskap gjennom bruk av startlånet – noe som i sin tur *kunne* vært realisert var det ikke for en mulig underutnyttelse av *selve startlånsordningen* (etter det som ble sagt i forrige avsnitt). Dette leder imidlertid over i spørsmålet om bruk av *andre virkemidler* for (økt) overgang fra «leie til eie», nemlig en mulig økt bruk av ulike tilskudd (som analysen har sett bort fra av ulike grunner). I analysen her kan det se ut som at det nettopp er på Sørlandet at slike virkemidler kan komme (relativt) best til nytte. Vi tar også opp slike spørsmål i rapportens siste kapittel.

³² 10 prosent av denne gruppen (N=11705) utgjør altså i overkant av 1000 husstander, eller minst 4000 individer (siden alle husstander her har minst fire medlemmer; snittet for hele gruppen er 5,22 medlemmer i 2017).

³³ Aaa I supplerende analyser ser en at forskjellene mellom ulike større regioner i Norge ikke er svært dramatiske, og at mønstrene er noenlunde stabile i perioden 2014-2017. Stort sett kan rundt 40 prosent av de lokale barnefamiliehusstandene make et startlån med lang nedbetaling, fast rente og justerte SIFO-satser når boligprisen er mellom 70 og 100 prosent av forventet pris, mens 50 prosent kan make å betjene samme type lån for boliger som er priset til 50 til 70 prosent av forventet pris. Unntaket er arbeidsmarkedsregionene på Sørlandet, der de tilsvarende andelene kun kan make en boligpris på mellom 30 og 50 prosent av forventet verdi mot slutten av perioden.

³⁴ Stolpene, som angir ett standardavvik over enkeltfamilier, viser også at variasjonen mellom de enkelte økonomiske regionene (inklusive bydelene i Oslo) *innenfor* de større landsdelregionen ikke er vesensforskjellig fra den ene landsdelen til den andre.

Figur 4.7: Høyeste boligpris (som andel av forventet pris) for 40 og 50 prosent av mest vanskeligstilte større barnefamilier. Etter økonomiske regioner og år. 2014-2017 (N= 357 økonomiske regioner · år; stolper angir standardavvik).



5 Diskusjon og oppsummering

I rapporten har vi benyttet oss av data fra Husbankens bostøtteregister og transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS for å estimere leie- og boligpriser i lokale markeder, samt registeropplysninger for å kunne karakterisere ulike typer husstander. Vi har avgrenset en husstandspopulasjon av «vanskeligstilte leietagere» som dem som med sin disponible inntekter ikke kan oppnå en adekvat bolig (gitt ved en enkel arealnrm) til en vanlig pris i det lokale leiemarkedet (SSBs økonomiske regioner) og samtidig ha nok igjen til annet konsum (enn boligkonsum). Dernest har vi undersøkt et mulig «eierskapspotensial» for slike husstander, i den forstand at vi har analysert hvorvidt den aktuelle gruppen, med ulike lånebetingelser, kan sies å ha betjeningsevne for kjøp av en adekvat bolig (også gitt ved en enkel arealnrm). Lånebetingelsene det her dreier seg om reflekterer grovt sett det en kan forvente i en «vanlig bank», samt ulike innretninger for startlånet (gitt ved 30 eller 50 års nedbetalingstid, fast vs. flytende rente, og beregningspraksis for livsoppholdssatser).

Resultatene – for ulike lånebetingelser – kan leses som et mulig «førsteordenspotensial». Her viser det seg at et vanlig «banklån» i stor grad *ikke* vil kunne gis til gruppen av vanskeligstilte leietagere. I varianter av startlånet ser en imidlertid at flere i den aktuelle gruppen kan betjene et lån for en egnet bolig dersom betingelsene er gode. Eksempelvis anslås at opp mot 30 prosent av de aktuelle husstandene kan betjene et lån for en egnet bolig til halvparten av «forventet» eller vanlig boligpris, og at dette gjelder for opp mot 50 prosent av større barnefamilier³⁵ – gitt at startlånet gis med lang (50 års) nedbetalingstid, med fastrente og at det regnes med visse (rimelige) stordriftsfordeler for større barnefamilier.³⁶

Analysen her har allikevel sine begrensninger. For det første er det her altså snakk om et «førsteordenspotensial». Mens vi finner at en stor andel vanskeligstilte leiere ikke kan ha betjeningsevne (for vanlige typer lån), kan det i utgangspunktet ses som et «paradoks» at det allikevel observeres et potensial for store deler av denne gruppen – siden en kunne forvente at de som kan bli eiere også faktisk er blitt det. Her vil det være naturlig å peke på faktorer som nettopp bidrar til et slikt mønster. En faktor gjelder potensielle lånetageres personlige preferanser og egenskaper ellers. For eksempel vil en del ikke ønske å bli eiere, mens andre kan være vurdert med for høy risiko for låneopptagelse – eksempelvis på grunn av ustabil arbeidsmarkedstilknytning eller ustabil inntektsgrunnlag generelt. Men det kan også pekes på faktorer på *tilbudssiden*: I andre studier er det vist at kommunene, som startlånstildelere, i varierende grad tildeler startlån til vanskeligstilte, og at dette kan ha noe å gjøre med lokale politiske preferanser, kommuneøkonomi og generelle levekårsforhold – der en «startlånspraksis» som skal kunne vurdere den enkelte grundig både er ressurskrevende og (kanskje) lite regningssvarende i generell forstand (Astrup mfl. 2019, Astrup mfl. 2016, Astrup mfl. 2015). På mange måter vil slike forhold allikevel representere en *hindring* som ikke lett kan begrunnes, og det er slik sett gode grunner for fremtidig forskning å undersøke nærmere i hvor stor grad slike hindringer er til stede og hva en videre kan gjøre for å avhjelpe disse slik at en større «låne- og eiekapabilitet» kan realiseres. På den annen side er det ikke gitt at alle relevante forhold kan fanges opp ved hjelp av den typen analyser av registerdata som vi har gjennomført her. Som vi

³⁵ Her forstått som parfamilier med minst to barn eller eneforsørgerfamilier med minst tre barn.

³⁶ Resultatene her kan til en viss grad sammenlignes med det en finner i Aarland (2011), som i flere tilfeller finner «høyere» «potensialer», men viktige forskjeller i analyseopplegg og forutsetninger må nevnes. For det første ser Aarland kun på bostøttemottagere, som i utgangspunktet kan ses som husstander med svært lave inntekter (og derfor med svært lav betjeningsevne). Imidlertid viser andre undersøkelser at faktiske (vs. kvalifiserte) bostøttemottagere har noe høyere inntekter enn det en skulle forvente (Killengren og With 2019). Dessuten ser Aarland kun på en «nøktern» standardbolig (se også note 18).

har argumentert for, må forskningen ta inn over seg at det er den enkelte saksbehandler – med *lokal informasjon* om potensiell eier og lokal kontekst som *ikke* registreres i noe sentralt register – som best tillemper de enkelte virkemidler i det enkelte tilfelle. Dette betyr at fremtidig forskning også bør undersøke nærmere den varierte kompetansen som finnes i enkeltkommuner, og slik forskning må mest sannsynlig ha en helt annen og kvalitativ innretning.

For det andre skal det pekes på et beslektet spørsmål, dvs. et som gjelder enkelte mer tekniske sider ved analysene her og som fremtidig forskning kan gå nærmere etter i sømmene. I analysene er det for eksempel ikke tatt hensyn til at startlånsmottagere også (ofte) kan få innvilget bostøtte (og har bostøtte fra før).³⁷ Et viktig poeng er selvsagt også at det må være den lokale saksbehandler som er (eller skal være) best egnet til å *kombinere* ulike virkemidler. Den mer tekniske implikasjonen er at vi i våre analyser implisitt regner med at eventuelle bostøttemottagere «tar med seg» denne over i eierskapet. Dette er en forenkende forutsetning og trenger ikke å være urimelig. Et annet forhold er at det her ikke beregnes eller registreres en mulig bostøtte i både leie- og eieforholdene. En slik analyse kunne *i seg selv* belyst hvorvidt mulig mottak av bostøtte *sammen med* et eventuelt startlån – i stort – har noe å si for et mulig «eierskapspotensial». Dersom det for eksempel er slik at det *ikke* er vanlig praksis at disse virkemidlene ses i sammenheng, og det viser seg at bostøtte *kan* ha betydning, så gir det selvsagt grunn til en anbefaling om endring av praksis. Til sist skal det også nevnes at ulike tilskudd, og også mulighetene for sparing, ikke eksplisitt er diskutert i vårt opplegg. Slike «virkemidler» vil selvsagt bidra til en større betjeningsevne (slik lånesummen blir lavere gjennom innskuddet av slik egenkapital). En svært enkel «konklusjon» på dette punktet er imidlertid at betjeningsevnen som vi (i snitt) undersøker for aktuelle grupper selvsagt vil øke dersom slike tas med i betraktningen. Teknisk sett betyr dette at kurvene i figurene 4.3-4.6 forskyves til høyre og oppover, avhengig av størrelsen på ulike tilskudd: *Potensialet for eierskap øker altså med bruk av ulike tilskudd*. Det samme resonnementet kan legges til grunn der aktuelle husstander står overfor et *inntektstap*, for eksempel i form av et momentant «sjokk» i et enkeltår (dette kan sammenlignes med fravær av et tilskudd som eller skulle vært der). Også her kan en få innsikter gjennom figurene (figur 4.3-4.6) som viser forholdet mellom andeler av husstander og de boligpriser – sett i forhold til en «typisk» pris en må betale: I dette tilfellet skyves kurvene til *venstre og nedover*. Og hva som er et «realistisk» anslag for gjennomsnittlige lokale inntektstap – sett som *inntekt som skal kunne gå til boligkjøp* – avgjøres selvsagt best lokalt (av lokale saksbehandlere mv.).³⁸

Vi har i denne rapporten altså vist at vanskeligstilte i leiemarkedet i svært begrenset grad har mulighet til å komme seg på inn eiemarkedet ved hjelp av boliglån gitt på ordinære betingelser. Det er i praksis imidlertid flere forhold som tilsier at bankene undervurderer vanskeligstiltes lånekapabiliteter. Dermed vil mange vanskeligstilte få lånetilbud på lavere belåningsgrader enn hva de faktiske er i stand til å håndtere. En slik kredittrasjoneringsmekanisme vil i så fall bidra til å forsterke den negative betydningen av lave inntektssnivåer og potensielt også forsterke økonomisk ulikhet.

Undervurdering av vanskeligstiltes lånekapabiliteter henger sammen med at bankenes standardiserte modeller for låneutmåling i begrenset grad legger opp til skjønnsutøvelse. I tillegg er informasjonssettet bankene arbeider utfra i hovedsak begrenset til opplysninger om søkers inntekt, formue og gjeld. Det er imidlertid vanskelig å foreta en presis vurdering av lånekapabilitet

³⁷ Dette er et problem spesielt for dette prosjektet og dets tidsrammer: I SSBs boforholdregister ligger p.t. ikke opplysninger om eventuelle bostøttebeløp som er mottatt (og en kobling mot andre aktuelle registre ville gått ut over nevnte rammer).

³⁸ I en situasjon med lokale inntektstap er det en rettfrem konklusjon at ulike tilskudd for å øke eierskapet blir viktigere (jf. diskusjonen i foregående kapittel).

ut i fra inntektsnivå alene. Forskningen har pekt på en rekke faktorer, gitt ved vanskeligstiltes ressursituasjon og konvertingsfaktorer, som tilsier at kan vanskeligstilte har høyere lånekapabiliteter enn inntektsnivået isolert skulle tilsi (Aarland 2011, Aarland 2012, Astrup mfl. 2014, Astrup mfl. 2015). Muligheten for å håndtere et lån over tid vil ikke bare avhenge av inntekten i nåsitasjonen, men også av ulike fremtidige hendelser som kan inntreffe med en rimelig grad av sannsynlighet – som for eksempel arbeidsledighet. Mangel på eksponering mot arbeidsmarkedsrisiko, men og stordriftsfordeler i barnefamilier er viktige faktorer som kan tilsi høyere lånekapabiliteter enn det en i utgangspunktet kunne anta, og slike faktorer vil altså ofte ikke vil bli tatt hensyn til i private banker.

Startlånsordningen, gjennom dens fleksibilitet (representert ved de ulike startlånsmodellene), et instrument for å tildele lån som er i samsvar med vanskeligstiltes lånekapabiliteter. Her kan kommunene utnytte et større informasjonstilfang enn bankene har tilgang til, og dermed tilpasse låneutmålingen. I rapporten har vi sett at vanskeligstilte, og særlig vanskeligstilte barnefamilier, kan ha et betydelig eiepotensial som ikke fanges gjennom det private kredittmarkedet. På denne måten kan startlånsordningen også ses som et tiltak for for å korrigere en markedssvikt som oppstår som følge av informasjonsassymetrier, og som resulterer i en underallokering av boligkreditt for enkelte grupper i samfunnet.

Litteratur

- 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
- Astrup, Kim Christian (2014). 'Boligtilskudd til etablering – et effektivt virkemiddel?' NIBR- notat 2014:103.
- Astrup, K. og K. Aarland (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013:28.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud, R. Barlindhaug og K. Aarland (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen, NIBR-rapport 2014:27.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud og K. Aarland (2015) Kommunenes praktisering av startlånsordningen - effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport 2015:27
- Astrup, Kim, Lars Monkerud og Aarland (2019): «Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen» NIBR-rapport 2019:3
- Astrup, Kim, Marit Ekne Ruud og Rolf Barlindhaug (2019). *Eie blant personer med utviklingshemming- utfordringer, effekter og incentiver*. NIBR-rapport 2019:25.
- Austgulen, M. H. og Borgeraas, E. M. (2018): *Review of the Norwegian reference budget. In light of similar initiatives across Europe*. Forbruksforskningsinstituttet SIFO. Project Report no. 4-2018.
- Borgeraas, E. M. (2017): *Forbruksbasert fattigdomsmål – forbrukstilnærming til barnefattigdom*, NOVA-notat nr. 7.
- Borgeraas, E. M. (2016): *Minimumsbudsjett for forbruksutgifter. Et forbruksbasert fattigdomsmål*, NOVA-rapport nr. 14.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Waage Skjeflo, S. og Bruvik Westberg, N. (2017): *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse. Rapport nr. 2017/20.
- Killengreen Mathias, Lene Sandvik og Mari Lande With (2018). *Bolig og boforhold- for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapporter 2018/13. https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/346817?_ts=162d8bb3be0
- Killengreen Mathias, Lene Sandvik og Mari Lande With (2018). *Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottakere*. SSB-rapporter 2019/12.
- Lund, A. (2018). *Sykepleieindeksen*. Tidsskrift for boligforskning 18/01. Universitetsforlaget.
- Lindquist, K.G., & Vatne, B.H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), 46–49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>
- Monkerud, L. Chr., Kim Chr. Astrup og Viggo Nordvik (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- et kapabilitetstilnærming*. NIBR-rapport 2018:19
- NOU 2011:15. Rom for alle.

Nordvik, V. (2010): «Vanskeligstilte på boligmarkedet». I H. C. Sandlie (Red.): *Bolig og levekår i Norge 2007*. NOVA rapport nr 2/10.

Rustad Thorsen, L. (2017): «Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?», SSB-rapport 2017/6.

Sen, Amartya (1992): *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation.

Vrålstad, S. (2014): Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/inntekt-ogforbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>.