NIBR-rapport 2012:18

Per Medby
Arne Holm
Kim Astrup

Modeller for utleie med sosiale formål

NIBR
Norsk institutt for by- og regionforskning

Modeller for utleie med sosiale formål

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:23	**Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken**
NIBR-rapport 2009:3	**Etterkommere av innvandrere – bolig og bostedsmønster**
NIBR-rapport 2009:31	**Konsekvenser av mulige endringer i Husleieloven**
NIBR-notat 2010:112	**EU og nasjonal boligpolitikk**
NIBR-rapport 2011:27	**Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet**
NIBR-rapport 2011:33	**Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger**

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Per Medby, Arne Holm og Kim Astrup

Modeller for utleie med sosiale formål

NIBR-rapport 2012:18

Tittel:	**Modeller for utleie med sosiale formål**
Forfatter:	Per Medby, Arne Holm og Kim Astrup
NIBR-rapport:	2012:18
ISSN: ISBN:	1502-9794 978-82-7071-945-7
Prosjektnummer:	O-3023
Prosjektnavn:	Modeller for utleie med sosiale formål
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Per Medby
Referat:	Prosjektet analyserer hva som skal til for å stimulere aktører til å gå inn i utleieprosjekter med sosiale formål. Vi intervjuer representanter for boligbyggelag og kommuner i de tre største byene.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	august 2012
Antall sider:	103
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2012

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utlyste prosjektet *"Modeller for utleie med sosiale formål"*, på Doffin 16. november 2011. Prosjektet har sin bakgrunn i Boligutvalgets innstilling (NOU 2011:15). Utvalget foreslo i kapittel 8 "Det private leiemarkedet" at det burde gjøres en nærmere vurdering av modeller som kan gi hensiktsmessige rammevilkår til utleieselskaper med sosiale formål.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ble 19. desember 2011 tildelt oppdraget. Arbeidet startet opp i januar. Prosjektleder har vært Per Medby. Arne Holm og Kim Astrup har vært prosjektmedarbeidere. Alle har deltatt under utarbeidelsen av rapporten. Medby har skrevet kapitlene 1, 4 og 6. Holm har skrevet kapittel 3. Astrup har skrevet kapittel 5. Kapittel 2 er skrevet av Medby og Astrup.

KRDs kontaktperson har vært Ane Seip Flaatten. Vi takker henne for kommentarer til utsendt rapportutkast. Vi takker også Per Erik Torp (KRD) for kommentarer

Oslo, september 2012

Knut Onsager
forskningssjef

Innhold

Forord 1
Tabelloversikt 5
Figuroversikt 5
Sammendrag 6
Summary 9

1 Innledning og bakgrunn for prosjektet 12
1.1 Særtrekk ved det norske leiemarkedet 13
1.2 Metode og avgrensninger 17
1.3 Rapportens videre oppbygging 19

2 Hva er en modell for utleie med sosiale formål? 20
2.1 Ulike klassifikasjoner av leiemarkeder 20
2.1.1 Ikke-kommersiell og kommersiell utleie 21
2.1.2 Utleie med sosiale formål versus vanlig utleie 24
2.1.3 Universell eller behovsprøvd utleie? 25
2.1.4 Storskalautleie og småskalautleie 30
2.1.5 Profesjonelle/ikke-profesjonelle utleiere 30
2.1.6 Graden av offentlig regulering 31
2.1.7 Samarbeidsmodeller mellom kommuner og andre aktører 32
2.1.8 Et aktørperspektiv basert på komponenter 32
2.2 En enkel stilisert modell 34
2.2.1 Illustrerende eksempel 38
2.2.2 Sensitivitetsbetraktninger 40
2.3 Oppsummering 41

3 Boligbyggelag og kommuners erfaringer med og vurderinger av muligheter for utleie med sosiale formål 43
3.1 Innledning 43
3.2 Betingelsene for en utleiesektor innenfor samvirkemodellen – kort historikk 44

3.3 Utleie med sosialt formål og modellutvikling i regi i kommunene 47
3.3.1 Kommuner og boligbyggelag – ulike posisjoner i utleiemarkedet 47
3.3.2 Utleie i planarbeidet i de tre storbykommunene – innslag av nye modeller 48
3.4 Kort oppsummering 56
3.5 De tre kommunenes vurdering av de ulike komponentene i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie 57
3.6 Muligheter for og forslag til sosial utleie slik det fortoner seg for kommunene 59
3.6.1 Muligheter 59
3.6.2 Kommunenes forslag til modeller for sosial utleie 60
3.7 Utleie med sosialt formål og modellutvikling i regi av boligbyggelagene 62
3.7.1 Omfang og hovedgrupper av utleieboliger 62
3.7.2 Kriterier, ventelister og erfaringer med utleie sett fra boligbyggelagenes side, noen kvalitative betraktninger 64
3.8 Boligbyggelagenes vurdering av de ulike komponentene i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie 67
3.9 Noen avsluttende refleksjoner 75

4 Drøfting av mulige modeller 78
4.1 Modeller hos kommunene 79
4.2 Modeller hos boligbyggelagene 82
4.3 I hvilken grad er EØS-regelverket en barriere? 85
4.4 Oppsummering 86

5 Mulige boligpolitiske målkonflikter 87
5.1 Subsidier til etterspørsels- eller tilbudssiden? 87
5.1.1 Målrettingsproblemer 87
5.1.2 Langsiktige effekter av utleietilskuddet 88
5.2 Subsidier til eie eller leie? 89
5.2.1 Eierlinja i norsk boligpolitikk 89
5.2.2 Eie eller leie- et boligpolitisk dilemma? 90
5.2.3 Satsing på boligeie øker det fiskale budsjett til det sosiale boligpolitiske område 91
5.3 Kommunal utleiesektor versus privat ikke-kommersiell utleiesektor 92

5.4 Dagens boligbeskatning og mulighetene for å bedre leiemarkedsforholdene 93
5.5 Oppsummering 94
6 Oppsummering 95
Litteratur 100

Tabelloversikt

Tabell 1.1 ...Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i Norge. 14
Tabell 5.1 ...Et enkelt regneeksempel 91

Figuroversikt

Figur 2.1 Ulike kombinasjoner av tilskuddsandel og subsidieringsgrad 39
Figur 2.2 Tilskuddsandel under ulike forutsetninger om bindingstid 40

Sammendrag

Per Medby, Arne Holm og Kim Astrup
Modeller for utleie med sosiale formål
NIBR-rapport: 2012:18

Prosjektet "*Modeller for utleie med sosiale formål*" undersøker hva som skal til for å stimulere utleie til sosiale formål utover boliger med kommunal tildelingsrett.

Rapporten diskuterer ulike måter leiemarkedet for boliger kan klassifiseres på. Vi viser bl.a. at verken ikke-kommersielle boliger eller utleie med sosiale formål er mulig å definere klart. Vi tar derimot utgangspunkt i hva aktører vurderer når de bestemmer seg for å investere i utleieboliger for sosiale formål.

Rapporten viser at sentrale elementer bl.a. er risiko (verdirisiko, kostnadsrisiko og etterspørselsrisiko), avkastning (ikke nødvendigvis profitt) og bindingstid. Med utgangspunkt i en stilisert modell viser vi hvilken tilskuddsandel som må til for at nåverdien i investeringsprosjektet skal gå i null. Vi gjennomfører noen illustrative beregninger. Vi baserer oss på et selvkostprinsipp som tar høyde for risiko. Det er selvsagt viktige forhold som ikke behandles eksplisitt i vår stiliserte modell. Særlig er tilgang til tomter vesentlig for aktørenes investeringsbeslutninger.

Vi intervjuer representanter for kommuner og boligbyggelag i de tre mest folkerike byene: Oslo, Bergen og Trondheim. Grunnen til at vi valgte boligbyggelagene var at vi var kjent med at disse har drevet noe utleie og at disse er store langsiktige aktører. Avgrensningen til de tre mest folkerike byene og boligbyggelag betyr at vi ikke kan gi noen oversikt over alle utleiemodeller med sosialt formål på landsbasis.

Vår vurdering etter intervjuene er at det stort sett ikke finnes prosjekter i kommunene med overføringsverdi for vårt formål. De samarbeidsmodellene som er etablert mellom kommunene og andre aktører (som boligbyggelag) har nesten utelukkende dreid seg om boliger med kommunal tildelingsrett. Et unntak er Trondheim som har engasjert seg i tomteframskaffelse til studentboliger. Trondheim har også vurdert et eget kommunalt tilskudd til utleieboliger, men dette er ikke vedtatt.

Boligbyggelagene skiller seg vesentlig fra kommunene som potensielle utleiere. Mens, kommunene engasjerer seg i framskaffelse av utleieboliger primært for å dekke boligbehov, har ikke boligbyggelagene lenger noen rolle for å dekke boligbehovene for befolkningen generelt.

Intervjuene avdekker at boligbyggelagene oppleves å legge mer vekt på risiko enn kommunene; - sagt på en annen måte, de er mer risikoaverse.

Flere boligbyggelag er svært positive med tanke på å drive utleie av boliger med sosiale formål, men ser ikke at det er mulig innenfor dagens tilskuddsordninger. Mot dette kan det innvendes at enhver aktør strategisk vil gi uttrykk for et ønske om høyest mulig tilskudd. Empirien taler imidlertid for at boligbyggelagene snakker sant når de sier at tilskudd er det eneste som vil muliggjøre at de kommer inn i større grad som aktører på utleiemarkedet. Absolutt all nåværende utleievirksomhet i boligbyggelagenes regi eller hvor boligbyggelagene inngår som samarbeidspartner er kommet i stand ved hjelp av ulike typer tilskudd eller lån på gunstige vilkår. Dessuten ble det stilt tomter til disposisjon på gunstige vilkår. Både tilskudd fra Husbanken uten krav om kommunal tildelingsrett og tilgang på tomter framheves som sentralt hvis boligbyggelagene skal engasjere seg i utleievirksomhet.

Andre forhold våre informanter blant boligbyggelagene påpeker som relevante for at de i større grad skal engasjere seg i utleie er at de ønsker reduserte krav til boligkvaliteter og gunstigere skatteregler, som for eksempel bortfall av moms på entreprenørtjenester.

En satsning på tilskudd til utleieboliger kan medføre boligpolitiske målkonflikter både med hensyn til eierlinja og til kommunalt disponert sektor. En slik satsning vil således være en politisk

prioritering. Slike politiske prioriteringer ligger imidlertid utenfor dette prosjektet å vurdere. Vi nøyer oss med å påpeke mulige målkonflikter.

Summary

Per Medby, Arne Holm and Kim Astrup
Social Housing Models
NIBR Report 2012:18

The project called *Models for Rental Housing for Social Purposes* (*Modeller for utleie med sosiale formål*) seeks what is needed to stimulate the provision of rental housing over and above housing which local authorities are entitled to use as social housing.

The report discusses different ways of classifying the rental housing market. As we show, it is impossible to define unambiguously non-commercial housing, not for profit housing, or social housing. We rely instead on the factors that stakeholders examine before deciding to invest in social housing projects.

The main factors, the report shows, are risk (value, cost and demand risk), return (not necessarily profit) and lock-in period. Using a stylised model we show how large a percentage of the cost the subsidy or grant needs to be so that the current value of the investment project breaks even. We perform some calculations for illustration purposes. We use a full cost principle which takes risk into account. There are, of course, important factors which are not explicitly included in our stylised model. Availability of building land is particularly important to stakeholders' investment decisions.

We interview representatives of local authorities and housing associations in the three most populous cities in Norway, Oslo, Bergen, Trondheim. The housing associations were selected because they have a record of managing rental housing and are major, long-term players. Because we limit our universe to the three most populous cities and housing associations, we are unable to present a list of every social housing model used in the country.

Our interviews led us to form the opinion that none of the projects in the municipalities were transferable for our purposes. The partnership models that were set up between local authorities and other stakeholders (such as housing associations) were almost without exception based on housing the local authorities were entitled to allocate. One exception was Trondheim, which is involved in site acquisition for student housing. Trondheim authorities have discussed the creation of a council subsidy for rental accommodation, but have not adopted the idea as yet.

The housing associations differ significantly from local authorities as rental housing managers. But while local authorities seek to acquire rental accommodation primarily to meet their housing needs, the housing associations play no part any more in satisfying the housing needs of the population in general.

The housing associations would appear, according to our interviewees, to put greater emphasis on risk factors than the local authorities. Put differently, local authorities are more risk averse.

Several housing associations are very positive to the idea of renting out social housing, but are held back by existing subsidy schemes. It could be argued, on the other hand, that a stakeholder would see a strategic advantage in making a case for the highest possible housing subsidies. The data, however, suggest that the housing associations are telling the truth in claiming that the subsidy is the only factor hindering them from playing a bigger role in the rental market. Absolutely all current rental projects run by the housing associations or in which the housing associations are partners, have been realized with the help of various subsidies or loans on favourable terms. What the housing associations stipulate as conditions of getting involved in the rental market are first a State Housing Bank subsidy without a municipal allocation clause, and second sites where they can build.

Other factors of relevance to greater involvement in the rental market, according to our housing association informants, include a less stringent housing quality standard and a more favourable tax environment. The latter could be facilitated by removing VAT on contractor services, for example.

A subsidy scheme for rental housing could, however, be contrary to the government's policy of encouraging home ownership and to

social housing managed by the local authorities. It would therefore need to be given political priority. An assessment of political priorities, however, is beyond the scope of the present project. We limit ourselves to indicating possible policy conflicts.

1 Innledning og bakgrunn for prosjektet

Prosjektet "*Modeller for utleie med sosiale formål*", ble utlyst av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) på Doffin 16. november 2011. Prosjektet har sin bakgrunn i Boligutvalgets innstilling (NOU 2011:15). Her ble det foreslått at det burde gjøres en nærmere vurdering av modeller som kan gi hensiktsmessige rammevilkår til utleieselskaper med sosiale formål.[1] Utvalget peker på at dagens leiemarked er lite tilpasset langsiktig leie. Leiemarkedet kan også være preget av seleksjon og diskriminering av leietakere. Utvalget oppfattet det som mulig å bedre forholdene på leiemarkedet gjennom å stimulere profesjonelle, seriøse og sosiale utleiere. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) *ønsker en gjennomgang av relevante erfaringer og analyse av mulige modeller og insentiver for å kunne igangsette utleieprosjekter med sosiale formål*, jf. kravspesifikasjonen.

KRD ber om å få utredet følgende punkter, jf. kravspesifikasjonen:

1. Departementet ber om at utreder gjør en gjennomgang av relevante erfaringer, og en vurdering av om det allerede finnes prosjekter med overføringsverdi. Sentrale faktorer i gjennomgangen bør være:
    a. *kommunens og de private aktørenes rolle, organisering og virkemidler*
    b. *prosjektenes sosiale profil*
    c. *prosjektenes bidrag til økt tilfang av utleieboliger med/uten tildelingsrett*
    d. *suksessfaktorer for prosjektene, herunder trekk ved de aktuelle boligmarkedene*

[1] Kapittel 8 "Det private leiemarkedet"

Også relevante erfaringer fra andre land og innen andre sektorer kan benyttes i analysen.

2. Departementet ber om en analyse av mulige modeller som kan tilrettelegge for /sikre en sosial profil i utleieprosjektene. Analysen bør inneholde:
    - *e. aktuelle og mulige sosiale formål, herunder en vurdering av målgrupper, langtidsutleie, ikke-diskriminerende utleie og bokvaliteter*
    - *f. organisering, herunder samarbeid mellom offentlig og private sektor, offentlige vilkår og styring av prosjektene*
    - *g. mulige utfordringer, herunder målretting og effektiv ressursbruk*
    - *h. aktuelle og tilstrekkelige virkemidler rettet mot privat sektor, herunder en vurdering av kompetanseheving, offentlige forpliktelser gjennom OPS-avtaler, regulering og økonomisk støtte*
    - *i. aktuelle og tilstrekkelige virkemidler rettet mot kommunene, herunder kompetanseheving*

    En gjennomgang av de vurderinger som ligger til grunn i NOU 2011:15 bør inngå i analysen.[2]

Siden NOU 2011:15 legger vekt på problematiske sider ved leiemarkedet i Norge er det på sin plass med en kort gjennomgang av særtrekk ved det norske private leiemarkedet.

1.1 Særtrekk ved det norske leiemarkedet

Leiemarkedet i Norge er svært heterogent.[3] Leiemarkeds-undersøkelsen i 2005[4] viste hvordan leieforholdene fordelte seg mellom ulike typer utleiere, jf. tabell 1. Hushold som leier av slektninger og venner utgjorde 15 prosent av leieforholdene. Hushold som leide av "annen privatperson" var største

[2] NOU 2011:15 kap. 8.7.4.2 og 8.7.4.3

[3] Framstillingen i det følgende bygger på Medby m.fl. (2009), hvor det bl.a. ble utarbeidet en kunnskapsoversikt som viste resultater fra nyere arbeider om det norske leiemarkedet.

[4] Undersøkelsen er dokumentert i Belsby mfl. (2005)

utleierkategori med en andel på 38,8 prosent av leieforholdene. Private gårdeiere/gårdsselskaper hadde en andel på 19 prosent av leieforholdene. I om lag en sjettedel av leieforholdene er kommunen utleier. Det er også små grupper leietakere som leier bolig gjennom arbeidet og gjennom studentsamskipnad eller studentstiftelse.

Tabell 1.1 *Utleierkategorier som andel av leiemarkedet i Norge.*

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

Kilde: Belsby mfl. (2005)

I de to sistnevnte gruppene er det grunn til å anta at vanlige markedsvilkår kjennetegner leieforholdene. Om lag 58 prosent av leietakerne bodde dermed i leieforhold kjennetegnet ved ordinære markedsvilkår.

To særtrekk ved det norske utleiemarkedet er henholdsvis en lav andel offentlige utleieboliger og en lav andel utleieboliger som eies av private gårdeiere/gårdsselskaper, dvs. næringsdrivende med utleie som næring. Over halvparten av boligene som leies ut er enten privathusholdningers ekstraboliger eller sokkelboliger. Ekstraboliger er en bolig som eieren disponerer av ulike grunner, men ikke bor i. Sokkelbolig er en selvstendig boenhet inne i et annet hus, som regel sokkelen i en enebolig. Over halvparten av utleide boliger kan dermed trekkes inn og ut av markedet på kort sikt, noe som medfører et leietilbud som omtales som både fleksibelt og flyktig. Dette medfører boligpolitiske utfordringer, særskilt for langsiktige leietakere.

Boliger som leies ut er små. Mellom 50 og 60 prosent av utleietilbudet, består av ett- og toroms boliger. Bare ti prosent av *eier* består av så små boliger. Leietakere er videre overrepresentert i

den laveste delen av inntektsfordelingen. Leietakerne kan grupperes i fem grupper (Langsether og Sandlie 2006): [5]

- Den første typen består av unge i etableringsfasen.
- Den andre typen utgjøres av folk (svært ofte enslige) i aldersspennet fra 30 til 60 år, som har blitt boende mer langvarig på leiemarkedet, uten at det er det de nødvendigvis foretrekker.
- Den tredje typen utgjøres av folk i aldersgruppen 35–50 år som kortvarig bor i leid bolig, for eksempel pga. samlivsbrudd.
- Den fjerde typen består av eldre personer som har vært leieboere i hele sitt liv og ikke har ønsket å eie. Denne typen leietakere er i relativ tilbakegang (Sandlie 2010).
- Den femte typen består av folk som har flyttet fra en større eid bolig til en leiebolig (som kan være en omsorgsbolig) på sine eldre dager.

Det er særlig den andre typen leietakere som en kan anta utgjør de potensielt "varige" leietakerne i framtida og som sannsynligvis i større grad enn de andre gruppene inngår i målgruppa for boligpolitiske tiltak. Medby og Astrup (2011) avdekket imidlertid at de fleste langtidsleiehusholdningene ikke kan defineres som vanskeligstilte. Langtidsleiehusholdningene hadde imidlertid klart lavere inntektsnivå og oftere dårligere boforhold enn eierhusholdninger i samme aldergruppe.

Leieforhold har som regel kort varighet i det norske leiemarkedet. Basert på Levekårsundersøkelsen 2007 fant Medby m.fl. (2009) at 70 prosent av leietakerne hadde bodd 3 år eller mindre i boligen de bodde i. Andelen "korttidsboende" var noe lavere i Leiemarkedsundersøkelsen 2005, "bare" 53 prosent. Men, også her hadde flertallet bodd kortere tid enn tre år i nåværende bolig.

Røed Larsen og Sommervoll (2011) avdekket store forskjeller i husleie både etter utleiertype og type leietaker. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i hvilken grad dette skyldes diskriminering.

[5] Det er støtte for en slik inndeling også i Sandlie (2010), men det synes å være færre hushold enn tidligere i den fjerde kategorien.

Leiemarkedets struktur må antas å være opphav til en sterk grad av seleksjon av leietakere, og det er videre grunn til å anta at graden av seleksjon er sterkere jo mer personlige leieforholdene er, og at den er sterkest blant sokkelutleierne.

Medby m.fl. (2009) avdekket basert på Levekårsundersøkelsen 2007, at 74 prosent av leietakerne hadde skriftlig kontrakt. To tredjedeler av dem med skriftlig kontrakt hadde tidsubestemt kontrakt. Røed Larsen og Sommervoll (2011) fant imidlertid at i Oslo hadde et flertall, 52 prosent, tidsbestemt kontrakt.

Leiemarkedets struktur medfører visse problemer med hensyn til leie som stabil boform:

- Seleksjon av leietakere både gjennom tilgang og pris.
- Korte kontrakter i deler av leiemarkedet.
- Boliger som leies er gjennomgående små og har lav kvalitet.

På bakgrunn av de beskrevne forhold i leiemarkedet ønsket Boligutvalget en vurdering av om det offentlige burde stimulere mer langsiktig utleie.

Hva vi kan kalle den reelle etterspørselen etter ulike typer leieboliger og leieforhold, er i prinsippet ukjent. En vanlig definisjon av det samlede boligbehovet er den mengden boliger av ulike kategorier som er tilstrekkelig for å tilby hele befolkningen boforhold med en allment akseptert minimumsstandard eller bedre, gitt befolkningens størrelse, aldersfordeling, husholdssammensetning m.m., og uten hensyn til det enkelte husholds evne til å betale for slike boforhold [6]. Hva som skal betraktes som en allment akseptert minimumsstandard, eller anstendige boforhold, er et politisk spørsmål, og berører så vel hensyn til husholdenes samlede velferd som samfunnet for øvrig (fravær av eksterne kostnader).

[6] Jf. Oxley, M. (2000): *The Furure of Social Housing. Learning from Europe*. IPPR og UN Habitat (2009): *Financing Affordable Social Housing in Europe*. The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series**,** United Nations Human Settlements Programme

Et *utilfredsstilt* boligbehov foreligger når evnen til å utøve effektiv etterspørsel etter en bolig som representerer anstendige boforhold, ikke er til stede. Effektiv etterspørsel innebærer evne og vilje til å kjøpe eller leie. Det samlede boligbehovet etter den nevnte definisjonen, er ikke kjent. Hvordan en effektiv etterspørsel i samsvar med det samlede boligbehovet ville fordelt seg på henholdsvis kjøp og leie, er heller ikke kjent. Den rådende boligpolitikken og det aktuelle boligmarkedets struktur og virkemåte (egenskaper ved tilbudet) vil her være førende sammen med individuelle preferanser, og vil også påvirke befolkningens preferanser. De store variasjonene mellom de europeiske land (og til dels innen enkelte land) i andelen kjøp/leie gir grunnlag for en hypotese om at boligpolitikken og egenskaper ved boligmarkedets tilbudsside her har stor betydning.[7]

1.2 Metode og avgrensninger

Det er rimelig å anta at vanlige private gårdeiere og gårdsselskaper ikke uten videre er interesserte i å bygge eller kjøpe utleieboliger hvor det kan være bindingstid og/eller restriksjoner på muligheten til å ta ut avkastning. De mest naturlige private aktørene er derfor boligbyggelag og ulike typer ikke-profittbaserte stiftelser. Vi har i tilbudet valgt å begrense vår studie av mulige prosjekter og modeller blant private aktører til boligbyggelag. Dette begrunnes bl.a. med at vi vet at norske boligbyggelag i noen grad har drevet med utleieboliger. Etter at Husbanken i 1987 begynte å gi tilbud om spesiell finansiering for utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte, ble det bygd om lag 12 000 utleieboliger med lån og tilskudd fra Husbanken i en tiårsperiode, se St. meld. Nr 49 (1997-98). Om lag 2 000 av disse ble bygd i regi av boligbyggelagene. 75 prosent av de som flyttet inn i boligbyggelagenes utleieboliger var ungdommer (Barlindhaug m.fl. 2012).

Vi undersøker norske erfaringer med sosial utleie ved hjelp av intervjuer og dokumentstudier hos boligbyggelag og ansvarlige for boligdriften i de tre mest folkerike kommunene, samt Norske

[7] Jf. bl.a: CECODHAS Housing Europe's Observatory (2011): *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, og Hoekstra, J. (2010): *Divergence in European welfare and housing systems*. IOS Press under the imprint Delft University Press, Amsterdam.

Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). Utenlandske erfaringer basert på sekundærkilder om de allmennyttige boligselskapene i Sverige og Nederland vil også kort bli presentert.

Denne utredningen er basert på ett av flere foreslåtte tiltak i NOU 2011:15 med sikte på å skape et mer velfungerende privat leiemarked i Norge *med en boligsosial begrunnelse*. Den sterke eierorienteringen i norsk boligpolitikk (til forskjell fra store deler av Europa ellers[8]) ligger fast. Eventuelle modeller for et privat leiemarked som ville kunne føre til større likhet/likeverdighet (og mer reell konkurranse) mellom leiemarkedet og deler av eiermarkedet, ligger derfor klart utenfor utredningens mandat. Dette gir utredningen en sterk avgrensning. I tillegg er det foretatt visse avgrensninger i NIBRs tilbud, bl.a. begrunnet med prosjektets tids- og ressursrammer.

Vår avgrensning til de tre mest folkerike kommunene og boligbyggelagene som aktører gjør at vi naturligvis ikke vil kunne komme på sporet alle mulige modeller for sosial utleie som eventuelt kan finnes rundt om i landet. Det er ikke på forhånd gitt at vi finner prosjekter med overføringsverdi, men det er rimelig å anta at vi kan komme på sporet av elementer av relevans i en slik sammenheng.

I dette prosjektet er vi i kravspesifikasjonen bedt om å fokusere på utleie uten kommunal tildelingstrett, d.v.s. at kommunalt disponerte boliger i hovedsak faller utenfor.

Vi gjør også oppmerksom på at vi ikke bedt om å gjennomføre en konsekvensanalyse, men kun en drøfting av mulige modeller for privat utleie med sosiale formål. Det er derfor ikke prosjektets (eller for den saks skyld en faglig) oppgave å vurdere om modeller av denne typen bør stimuleres eller ikke. Dette er først og fremst et politisk spørsmål. Vi vil derfor ikke anbefale noen bestemt modell. I samsvar med tilbudet gir vi imidlertid en kort drøfting av mulige boligpolitiske målkonflikter knyttet til en stimulering av privat utleie med sosiale formål.

[8] Jf. Sørvoll, J. (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. NOVA Rapport 16/2011.

Endelig gjør vi oppmerksom på at en drøfting av spørsmål knyttet til en eventuell lovfesting av ikke-kommersielle utleieboliger ikke er en del av oppdraget.

1.3 Rapportens videre oppbygging

Rapporten er bygd opp på følgende måte. Kapittel 2 presenterer en nærmere diskusjon av hva som kan menes med modeller for sosial utleie. Vi presenterer også en stilisert modell med noen illustrerende talleksempler som viser hva som må til for at aktørene skal sette i gang med sosial utleie under ulike forutsetninger. I kapittel 3 presenteres en analyse basert på intervjuer med, og annen informasjon fra, -boligbyggelag og kommuner. I kapittel 4 drøftes mulige modeller for sosial utleie. Kapittel 5 drøfter mulige boligpolitiske målkonflikter. I kapittel 6 oppsummeres rapportens resultater.

2 Hva er en modell for utleie med sosiale formål?

I dette kapittelet diskuterer vi hva som i prosjektet menes med leiemarkedsmodeller, og ulike måter å dele inn utleiere på. I internasjonal litteratur benyttes begrepene "social housing", "public housing" og "housing not for profit". "Social housing" kan oversettes til utleie med sosiale formål. [9] I Sverige blir imidlertid begrepet forstått som boliger som rettes mot husholdninger som har problemer med å klare seg på det vanlige boligmarkedet. Dette betyr at allmennytten faller utenfor begrepet, siden den retter seg mot alle. I Sverige er det til og med vanlig å si at de vil unngå en utvilkling i retning av "social housing" (Borg 2006). "Public housing" refererer til boliger eid av det offentlige, dermed faller boliger eid av private non-profit organisasjoner og stiftelser utenfor, uansett om de driver sosial utleie. "Housing not for profit" er kanskje det begrepet som er mest sammenfallende med ikke-kommersielle utleieboliger.

2.1 Ulike klassifikasjoner av leiemarkeder

En leiemarkedsmodell er et mangfoldig begrep som blir brukt om vidt forskjellige fenomener. Følgende begreper har blitt brukt til å klassifisere leiemarkedsmodeller (opplistingen er neppe uttømmende):

– Ikke- kommersiell og kommersiell utleie

[9] Det fins ikke noen felles europeisk definisjon av "social housing" og betegnelsen benyttes i ulik grad og og med varierende innhold blant. europeiske land, jf. bl.a.: Whitehead, J. and K. Scanton, eds. (2007): *Social Housing in Europe*. LSE, London.

- Utleie med sosiale formål versus vanlig utleie
- Universell eller behovsprøvd utleie
- Storskalautleie og småskalautleie
- Profesjonelle/ikke-profesjonelle utleiere
- Graden av offentlig regulering
- Samarbeidsmodeller mellom ulike aktører
- En modell basert på aktører som velger om de skal engasjere seg i utleie basert på vurdering av ulike variabler (komponenter)

Vi gjennomgår i det følgende disse ulike måtene å klassifisere leiemarkeder på. Vi legger hovedvekt på begrepene ikke-kommersiell utleie (der profitt ikke er det eneste/fremste målet) og sosial utleie (der målet er å dekke boligbehovet til grupper som i dagens boligmarked ikke utøver en effektiv etterspørsel og der leie antas å være tilfredsstillende).

2.1.1 Ikke-kommersiell og kommersiell utleie

Ikke-kommersielle boliger er et begrep som ikke er klart definert. Det er heller ikke et innarbeidet begrep i norsk boligpolitikk, selv om det ble brukt i forrige boligmelding (St.meld. nr. 23(2003-04)). Et avsnitt fra Innst. S. nr. 229 (2003-2004) forsøker å konkretisere hva som menes med ikke-kommersielle utleieboliger. Her snakkes det både om lav leie og begrensninger på profittuttak, men samtidig skal virksomheten tillates å gå med overskudd:

> … Stortinget (ber) Regjeringen utrede alternative forslag til en lov om ikke-kommersielle utleieboliger som forplikter alle som mottar tilskudd til utleieboliger til å drive ikke-kommersiell virksomhet der tilskuddene blir i boligselskapet og kommer beboerne til nytte gjennom lav leiepris, og der overskudd på utleievirksomheten eller eventuelt salg av boliger skal reinvesteres i nye boliger eller oppgradering av eksisterende boligmasse

Begrepet kan altså knyttes til fravær av profittuttak, siden det skal være "*beskrankninger på mulighetene til å ta ut utbytte – det vil si at eier kan ta ut lite, eller ingen, profitt av selskapet*". [10] Det vil også kunne knyttes til fravær av profittgenerering siden lave husleier er nevnt, det betyr ar ikke-kommersielle neppe vil kunne nytte markeds-basert husleiefastsettelse hvis vi skal legge til grunn sitatet fra Innst. S. nr. 229 (2003 – 2004), som også delvis gjengis i NOU 2011:15. [11]

Ikke-kommersielle boliger kan også tolkes slik at de ikke vil kunne fastsette leiene i henhold til betalingsevne eller et historisk fastsatt nivå siden det er meningen at utleievirksomheten i alle fall skal gå i balanse. Siden det også står at "*overskudd på utleievirksomheten eller eventuelt salg av boliger skal reinvesteres i nye boliger eller oppgradering av eksisterende boligmasse*"[12], vil dette også kunne vanskeliggjøre utgiftsdekkende husleier. Det framgår heller ikke at de kan ta hensyn til alternativkostnaden ved utleie, dermed er kostnads-dekkende husleiefastsettelse slik begrepet brukes i økonomisk-teoretisk forstand uaktuelt. [13]

Med hensyn til husleiefastsettelse synes en altså å legge til grunn en mellomvariant mellom ugiftsdekning og kostnadsdekning, d.v.s. husleier som dekker utgiftene pluss et lite overskudd som i sin helhet skal brukes til nyinvesteringer. For å kunne håndtere eventuelle køer som oppstår ved et leienivå som er lavere enn det øvrige markedet, må en ofte også ha visse regler for hvem som skal få tilgang til boligene, men dette problematiseres ikke, heller ikke i NOU 2011:15.

Når det gjelder målgrupper tolker vi begrepet ikke-kommersielle boliger slik det brukes i boligpolitiske dokumenter slik at en noen ganger tenker på private ikke-kommersielle aktører som tilbyr boliger til bredere målgrupper enn de som har tilgang til de kommunalt disponerte boligene, men der det samtidig er visse kriterier for å få tilgang til boligene (ikke som i de allmennyttige boligene i Sverige hvor alle har adgang til å stille seg i kø). I NOU

[10] Jf. NOU 2011:15, kap. 8.4.
[11] Ibid.
[12] Ibid.
[13] For en nærmere diskusjon av ulike prinsipper for leiefastsettelse viser vi til Medby og Langsether (2006, 2007)

2011:15 heter det imidlertid også at begrepet ikke-kommersielle boliger også kan tolkes synonymt med kommunale boliger. [14]

Forutsetningene for det som omtales som ikke-kommersiell utleievirksomheten kan vi oppsummere som:

- Utleievirksomheten skal ikke generere profitt utover en avkastning som gir et visst rom for nyinvesteringer.
- Det skal ikke tas profitt ut av selskapet.

For vår del vil vi legge til at det må være et administrativt system som håndterer eventuelle køer.

Kriteriene nevnt ovenfor er ikke uproblematiske til å definere hva som er ikke-kommersielle boliger. Betingelsen om at det ikke kan tas ut utbytte gjelder ikke i den kommunale utleiesektoren i Norge, og de kommunale foretakene som forvalter og driver den kommunale boligmassen både i Oslo og Bergen har tatt ut utbytte. Disse opererer på ingen måte under vanlige markedsvilkår. Begrensning på profittuttak kan altså ikke uten videre avgjøre hva som er ikke-kommersiell utleie, selv om det selvsagt er forskjell på utbytte som tas ut som fortjeneste til en eier og utbytte som fordeles til annen bruk innenfor en kommune.

Begrensning på profittgenerering kan også være et kriterium. Flere steder i NOU 2011:15 nevnes det at husleiene kan være lave. At lav leie skal være et kriterium kan imidlertid være problematisk. En rekke kommuner bruker markedsleier på de boligene de leier ut (Medby og Langsether 2007). Betyr det at utleievirksomheten er kommersiell? På det norske leiemarkedet er det en rekke utleiere som leier ut til slektninger og venner til lave husleier. Betyr dette at de driver ikke-kommersiell utleie, mens mange kommuner driver kommersiell utleie. Dette virker umiddelbart ikke helt rimelig. Begrensning på profittgenerering kan altså heller ikke uten videre avgjøre hva som er ikke-kommersiell utleie.

At boligene tildeles til spesielle målgrupper kan være et mer hensiktsmessig kriterium for hva som er ikke-kommersiell utleie. Imidlertid vet vi at mange kommuner leier inn boliger til vanskeligstilte av private utleiere. Disse private utleierne driver

[14] NOU 2011:13, kap. 8.4.

utleie på kommersiell basis. Begrensning på tilgang til boligene i form av målretting er dermed heller ikke nødvendigvis egnet til å definere hva som er ikke-kommersiell utleie.

Vi kommer tilbake med en stilisert modell for ikke-kommersiell utleie i neste delkapittel basert på et modifisert selvkostprinsipp.

2.1.2 Utleie med sosiale formål versus vanlig utleie

Begrepet sosial utleie er like uklart som begrepet ikke-kommersiell utleie. Det er helt klart at utleie av kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte faller inn under begrepet sosial utleie. En mulig definisjon vil dermed være å definere utleie med sosiale formål som kommunalt disponerte boliger. I dette prosjektet skal vi imidlertid kun fokusere på boliger uten kommunal tildelingsrett. Dette betyr at vi må definere sosial utleie mindre snevert og finne eventuelle kriterier som kan brukes til dette. Sosial utleie kan ta utgangspunkt i ulike tildelingskriterier som for eksempel:

- Ansiennitet
- Alder
- Inntekt

Boligbyggelagene bruker i dag et ansiennitetsprinsipp når de tildeler utleieboliger til sine medlemmer. I utgangspunktet høres det kanskje merkelig ut at tildeling etter et ansiennitetsprinsipp kan ha sosial profil. Erfaringene når dette systemet ble brukt til å fordele borettslagsleiligheter fram til 1982, viste tvert imot at ansiennitetsprinsippet hadde en skjev sosial profil (Gulbrandsen 1983). I et leiemarked som det norske, preget av sterk grad av seleksjon av leietakere, kan imidlertid et ansiennitetsprinsipp ha en sosial profil siden det da ikke vil være mulig å selektere bort bestemte grupper av leietakere. En somalier med 15 års medlemskap og lave inntekter vil ha samme rett til å leie som en student fra Oslo fra en høyinntektsfamilie med 15 års medlemskap. Vi avviser derfor ikke at et ansiennitetsprinsipp kan ha en sosial profil.

Et alderskriterium er mest aktuelt for ungdomsboliger. En kan for eksempel si at en må være under 35 år for å få bo i boligene. Formålet med slike boliger er ikke at folk skal bo i disse boligene

på permanent basis, men at de skal ha en stabil bosituasjon inntil de går over i eiermarkedet. Også dette kan sies å ha en sosial profil (om enn svak) ved at det ivaretar behov for husholdninger som kan være utsatt for kredittrasjonering.

Et inntektskriterium har klart en sosial profil. Dette vil rette seg mot husholdninger som er utsatt for kredittrestriksjoner også i en voksen alder, men som ikke er så vanskeligstilte at de kan få tildelt bolig av kommunen. Hvor mange husholdninger dette kan dreie seg om er usikkert, men i kommuner med høye boligpriser og der kommunalt disponerte boliger tildeles etter streng behovsprøving, kan det nok være en del husholdninger i gruppa.

Andre kriterier for å definere sosial utleie kan være knyttet til bokvalitet eller langsiktig leieforhold, men dette vil ha mer preg av politiske mål (anstendige boforhold) og vil være vanskelig å knytte til spesifikke tildelingskriterier.

Boligutvalget nevner "private utleiere med en tydelig sosial profil, som for eksempel leier ut boliger til utsatte grupper eller personer med lave inntekter", uten å konkretisere hvilke aktører det tenkes på.[15] Det pekes også på at det offentlige kan tenkes å subsidiere utleierne uten at dette konkretiseres. Vi antar at det tenkes på tilskudd til bygging eller kjøp av boliger i tillegg til at det nevnes at ikke-kommersielle utleiere bør kunne få 100 prosent lånefinansiering, også til boliger uten kommunal tildelingsrett. Subsidiene bør imidlertid "være lavere enn tilskuddsordningen for kommunale boliger".[16]

2.1.3 Universell eller behovsprøvd utleie?

Kemeny (1995) skiller mellom integrerte og dualistiske leiemarkeder. I integrerte leiemarkeder er det store ikke- kommersielle aktører som driver utleie til brede grupper av befolkningen i tillegg til at det finnes et stort privat utleietilbud. De ikke-kommersielle utleieselskapene i land med integrerte leiemarkeder er ofte universelt tilgjengelige, det vil si at tilgangen ikke er begrenset til spesielle grupper. Dette omtales ofte som allmennyttig utleie. Dersom adgangen er behovsprøvd er ofte behovsprøvingen ikke

[15] NOU 2011:15, kap. 8.7.
[16] Ibid.

særlig streng. I land med integrerte leiemarkeder utgjør leiemarkedet gjerne en relativ større andel av boligmarkedet.

I dualistiske leiemarkeder slik vi har i Norge er leiemarkedet mindre utbredt og er først og fremst et alternativ for husholdninger som av ulike grunner ikke har etablert seg - eller kan etablere seg - i eiermarkedet. Den private leiesektoren i land med dualistiske leiemarkeder er ofte dominert av småskalautleiere. Tilgangen til den offentlige utleiesektoren er ofte (strengt) behovsprøvd.

I de følgende benytter vi eksemplene Sverige og Nederland for å illustrere hvordan universelle leiemarkedsmodeller kan bygges opp.

Sverige[17]

Allmennytten i Sverige ble etablert som kommunale boligselskaper på 1940- og 1950-tallet. De er organisert som aksjeselskaper eid av kommunene. Forutsetningene for driften ble endret på 1990-tallet, da det ikke lenger ble gitt direkte statsstøtte. Mange selskaper fikk da økonomiske problemer grunnet dårlig kapitalisering. Datterselskaper som håndterte maling, bygging, vedlikehold og forvaltning ble da solgt. I de seinere årene har det blitt stilt spørsmålstegn ved om det er nødvendig å ha kommunale allmennyttige boligselskaper. I noen få kommuner er hele boligmassen solgt ut. I andre kommuner har en betydelig andel av boligene blitt konvertert til borettslag av leietakerne. Det har blitt reist kritikk mot de allmennyttige boligselskapene både fra leietakernes- og utleiernes organisasjoner. Hyresgästarnas Riksforbund har kritisert at selskapene kan danne konserner med overføringer mellom foretakene, dette kan medføre at husleier blir brukt til å finansiere annen kommunal virksomhet. Fastighetsägarna har på den annen side kritisert allmennytten omfang og deres husleienormerende rolle.[18]

I Sverige er allmennytten i prinsippet åpen for alle. Det stilles to krav til beboerne. De skal ikke ha noen betalingsanmerkninger og de skal ha en inntekt (som inntekt regnes også trygder og studielån/stipend). De fleste av selskapene benytter det

[17] Framstillingen er basert på Lind og Lundström (2011), Borg (2006) og Lind (2006).
[18] Dette er nå blitt endret (Boverket 2011).

tradisjonelle køsystemet,[19] der køtiden avgjør om du får en bolig eller ikke. Noen bruker imidlertid interessebanker der søkerne angir hvilke preferanser de har. For vanskeligstilte som ikke klarer seg på egen hånd leier kommunen av selskapet på såkalte sosialkontrakter. De kommunale boligselskapene skiller seg fra private boligselskaper ved at det finnes politisk oppnevnte styrerepresentanter. De skiller seg også ut ved at de taler om avkastning på bokført verdi, ikke egenkapital.[20]

Mange selskaper har eierdirektiv som krever en viss avkastning, men som regel deles det ikke ut utbytte til eierne. Ofte kreves det i disse direktivene en viss soliditet, for eksempel 20 prosent. Eierdirektivene er ofte fylt av motsigelser. Disse krever ofte en "langsiktig selvkostleie" og dermed relativt lave husleier, samtidig som nyproduksjonen skal fremmes. Selskapene er kommunalt eide og dermed omfattet av både loven om offentlige anskaffelser og offentlighetsloven i motsetning til private utleiere.

I Sverige kunne ikke private utleiere sette en husleie som er vesentlig høyere enn i en sammenlignbar bolig eid av et kommunalt allmennyttig boligselskap. I praksis ble dette gjennomført ved at private selskaper kan ta inntil 5 prosent høyere leier. I allmennytten settes leiene etter et såkalt bruksverdiprinsipp, bortsett fra i nybygde boliger hvor leiefastsettelsen er fri. Problemet med dette systemet er at de som bor sentralt i eldre bebyggelse har lavere leier enn de som bor i nyere boliger i ytre by. Men; dette er ikke noe systemet krever. Leiefastsettelsen etter bruksverdiprinsippet fører videre sannsynligvis til høyere husleier i distriktene enn et mer uregulert marked ville ha gjort, noe som gjør at det blir mulig å opprettholde privat utleie der med lønnsomhet, men det er også mye riving og stor grad av vakanser. I storby-regionene er det stort sett ingen ledige boliger og leienivået i indre bydeler ligger sannsynligvis betydelig under det som ville ha vært nivået i et mer uregulert marked.

I 2002 og 2005 ble allmennytten anmeldt for ulovlig statsstøtte i henhold til EUs regelverk og for sektorens husleienormerende rolle. EUs regelverk tillater statstøtte til "social housing", men det

[19] Et køsystem av tradisjonell type blir imidlertid også brukt av noen private utleieselskaper.

[20] Dette kan endre seg som følge av tilpasninger til EUs regelverk (Lind og Lundström 2011).

er basert på land hvor sektoren er målrettet mot spesielle grupper som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Selv om statsstøtten er avviklet mottar mange av de kommunale boligselskapene støtte fra kommunen. I 2002 var dette tilfellet for 273 av 287 undersøkte kommunale boligselskaper. Støtten kan være av fire typer (Lind 2006):

- Direkte støtte som påvirker resultatet
- Støtte for å redusere lånekostnader, for eksempel kommunal garanti.
- Att eieren (kommunen) skyter inn egen kapital en ikke forlanger normal avkastning på.
- At det foretas for små avskrivninger.

Dette er ikke nødvendigvis ulovlig offentlig støtte i EU-forstand. En kommune har som eier rett til å gå inn i sitt selskap med kapital og andre tiltak på samme måte som en hvilken som helst annen eier. Ulovlig offentlig støtte blir det først hvis kommunen som eier opptrer på en måte ingen andre eiere ville gjort, eller utnytter sin stilling som offentligrettslig subjekt.

Fastighetsägarna har nå trukket stevningen for EU-domstolen fordi heller ikke de ønsker en utvikling i retning av "social housing". Lovgivningen om allmennytten er imidlertid endret slik at de nå skal drive på forretningsmessige vilkår (Lind og Lundstrøm 2011). Det er imidlertid foreløpig uklart om dette får større konsekvenser med hensyn til leiefastsettelse osv (Lind og Lundström 2011). Også i dag er det slik at selskapene må gå med et visst overskudd. En har i Sverige i hvert fall sett bort fra å begrense adgangen til boligene til bare vanskeligstilte.

Nederland[21]

I motsetning til i Sverige drives de allmennyttige boligene i Nederland ikke av kommunale aksjeselskaper, men private non-profit stiftelser eller kooperasjoner (Wocos). Stiftelsenes andel av leiesektoren er 77 prosent og 98 prosent av leieboligene stiftelsene disponerer er prisregulert. Wocos driver en omfattende virksomhet

[21] Opplysningene om Nederland er hentet fra europolitics.info og Whitehead og Scanlon (2007).

og eier og leier ut bygninger som kulturhus, helsesenter, bydelshus, ungdomshus, idrettsanlegg etc. Nå har Wocos i økende grad også begynt å bygge eierboliger og markedstilpassede utleieboliger. Det har vært statlige garantier for lån og subsidierte lån og støtte fra et såkalt Boligfond, både prosjektstøtte og tilskudd. Stiftelsene har også kunnet kjøpe subsidierte offentlige tomter

European Property Federation (EPF) klaget den nederlandske boligmodellen inn for EU-kommisjonen. EPF hevdet at den nederlandske boligmodellen brøt med EUs konkurranseregler (SGEI art 86.2) gjennom ulovlige offentlige subsidier til Wocos og at Wocos går utover sin kjernevirksomhet - utleie av boliger til sosialt vanskeligstilte grupper

EU-kommisjonen bestemte mot slutten av 2009 - etter mye fram og tilbake - at nederlandske boligsosiale selskaper måtte innføre:

- Inntektstak for de som ønsker å få tilgang til boligene.
- Boligselskapene må konsentrere innsatsen ved å tilby boliger til de mest vanskeligstilte.
- Boligselskapene må tilpasse omfanget av boligsosiale boliger til omfanget på målgruppen (altså å redusere antall boliger).
- Boligselskapene må begrense virksomheten til boligsosiale oppgaver.
- Innføre maksimumsleie i boligene.

I samarbeid med nederlandske myndigheter ble Kommisjonen enig om å konkretisere inntektsgrensen til 33 000 Euro i brutto husholdsinntekt per år; og maksimum husleie til 648 Euro per måned. Over en halv million husstander med normalinntekt Euro 33-38 000 vil nå falle utenfor Wocos-systemet.

Effekten av å innføre slike prinsipper vil være dramatiske i forhold til dagens omfangsrike og bredt anlagte system i Nederland der over 30 prosent av boligmassen består av slike boliger. De 133 boligsosiale selskapene i Nederland har imidlertid påklaget avgjørelsen. Dette kan imidlertid komme til å ta tid. Også politisk har avgjørelsen blitt kritisert innad i EU av to grunner. Det hevdes at kommisjonens vedtak representerer et brudd på det såkalte subsidiaritetsprinsippet (nærhetsprinsippet). Det hevdes også at kommisjonens vedtak ikke er i tråd med gjeldende EU-politikk

rundt den frihet de enkelte land har til å utforme og organisere leveransene av sosiale tjenester (”Services of General Interest”, herunder social housing).

2.1.4 Storskalautleie og småskalautleie

Belsby mfl. (2005) grupperer utleiere i *store* og *små* aktører hvor store aktører er aktører som leier ut et stort antall utleieboliger. Små aktører leier typisk ut en ekstrabolig eller en del av egen bolig (sokkelboliger). Private gårdeiere og gårdselskap vil på den annen side være store aktører som leier ut flere boliger. Det samme vil kommuner, kommunale foretak, studentsamskipnader og boligbyggelag være. Det at småskalautleie dominerer vil kunne ha betydning for vår problemstilling siden da er få store boligkomplekser som kan kjøpes, noe som i sin tur mange steder vil medføre at nybygging er eneste alternativ hvis boligbyggelagene skal inn på utleiesiden siden disse foretrekker å ha byggene sine samlet hvis de skal inn på utleiesiden, noe vi kommer tilbake til i kapittel 3.

2.1.5 Profesjonelle/ikke-profesjonelle utleiere

Utleierne kan også deles inn etter kategoriene *profesjonelle* eller *ikke-profesjonelle*. Men; profesjonelle utleiere kan defineres på ulike måter. Belsby mfl. (2005) forstår dette som private personer, private gårdeiere og gårdselskap som leier ut på kontrakter som i størst mulig grad følger normale avtalevilkår og dermed i minst mulig grad er berørt av ulike andre forhold enn markedsvilkår som kan føre til påslag eller avslag i leiene. Det må antas at disse delmarkedene er mest i tråd med vanlige markedsbetingelser, dvs. at tilbud og etterspørsel bestemmer leienivået. De benytter altså betegnelsen profesjonell om utleiere som driver i tråd med vanlige markedsvilkår.

Betegnelsen profesjonell kan imidlertid like gjerne benyttes i forhold til hvordan boligene forvaltes. Profesjonelle utleiere vil da betegne store utleiere som har etablert et ”apparat” for å drive boligmassen. Når begrepet profesjonell brukes på denne måten faller utleievirksomheten i mange kommuner absolutt innenfor det som må defineres som profesjonelle utleiere. Det samme gjelder

studentsamskipnader, boligbyggelag og noen av utleierne til leietakere som oppgir at de leier gjennom arbeidet.

En snevrere definisjon av begrepet profesjonell vil være en definisjon som bare omfatter de som driver utleie som hovednæring.

2.1.6 Graden av offentlig regulering

Også graden av offentlig regulering kan brukes til å avgrense leiemarkeder. Belsby mfl. (2005) skiller mellom det private ikke-regulerte markedet, det private delvis regulerte markedet og det offentlige regulerte markedet. Det private ikke-regulerte markedet består i hovedsak av leieforhold hvor det ikke eksisterer andre relasjoner enn leieforholdet mellom utleier og leietaker og der husleier fastsettes under vilkår som ligner på markeder ellers. [22] Det private *delvis regulerte markedet* er preget av at leiene av andre grunner enn offentlige inngrep (som for eksempel subsidiering av leiene) ikke gjenspeiler markedsleie. Grunnen til at deler av det private utleiemarkedet ikke er kjennetegnet av vanlige markedsvilkår er som oftest ikke formelle bestemmelser, men andre forhold slektskap eller vennskap med utleier. Det er derfor etter vårt syn noe misvisende å kalle dette markedet "*delvis regulert*".

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

Hvilke boliger som er subsidierte er heller ikke entydig. Vi vil hevde at det også finnes en annen type utleie som bør kunne betegnes som subsidiert utleie selv om subsidieringen er indirekte. Det gjelder utleie av del av egen bolig (sokkelboliger). Slik utleie er indirekte subsidiert ved at inntekter fra utleie av sokkelboliger er

[22] Betegnelsen ikke-regulert er kanskje noe misvisende siden alle leieforhold er omfattet av husleieloven. Tolkes begrepet regulert strengt vil en dermed kunne si at ikke noen del av leiemarkedet er fullstendig uregulert.

gunstig skattemessig behandlet. Det er imidlertid ikke vanlig å ta med utleie av sokkelboliger som subsidierte leieforhold.

2.1.7 Samarbeidsmodeller mellom kommuner og andre aktører

Ulike måter å organisere samarbeidet mellom kommuner og boligbyggelag for å framskaffe utleieboliger er ofte også omtalt som "modeller". Om dette kan kalles en modell vil variere mellom faggrupper.

Et eksempel på slik bruk av modellbegrepet er den såkalte Bergensmodellen, et samarbeid mellom Bergen kommune og to boligbyggelag i Bergen, som nå er avviklet og som vi kommer tilbake til i kapittel 3. Disse ble finansiert av Husbanken med lån og tilskudd og Bergen kommune fikk tildelingsrett til et antall av boligene tilsvarende den prosentvise utmålingen av tilskuddet.

Tildelingsretten var evigvarende. Den kommunale andelen beboere hadde rett på kommunal og statlig bostøtte. Bergen kommune får tilgang til utleieboliger for sine målgrupper og en oppnådde integrering av disse i et ordinært bomiljø. Boligene ble forvaltet av en profesjonell, seriøs og langsiktig eier. Leiefastsettelsen var basert på gjengs leie og det benyttes tidsbestemte kontrakter. For leietakerne er altså ikke retten til å bo evigvarende.

2.1.8 Et aktørperspektiv basert på komponenter

Vi vil i neste avsnitt presentere en alternativ innfallsvinkel. Vi baserer oss på en stilisert leiemarkedsmodell basert på noen komponenter.

En slik innfallsvinkel bygger på at ulike aktører, private som offentlige, legger ulike forhold inn i sine vurderinger av lønnsomheten ved å engasjere seg i utleiedrift. Dette kan være forhold knyttet til:

Risikovurderinger

Hvor stor risikokompensasjon er nødvendig å gi?

Avkastning

Hva må aktørene ha av avkasting for at det skal være aktuelt å gå inn i utleieprosjekter. Merk at avkastning ikke nødvendigvis betyr det samme som profitt.

Bindingstid

Hvilken plass har bindingstid i aktørenes vurdering av hvorvidt de skal gå inn i dette markedet?

Husleienivå

Oppfattes det som et problem hvis aktørene; kommunene eller boligbyggelagene, ikke kan basere seg på markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper?

Alternativvurderinger

Alternativvurderinger vil særlig kunne knytte seg til tomte-anvendelse for de tomter aktørene disponerer. Hvordan vurderer for eksempel boligbyggelagene bruk av egne tomter til bygging av utleieboliger versus eierboliger.

Tomtepolitikk

Må tilskuddene sees i sammenheng med kommunal tomte-forsyning, eller forventes det at private aktører bruker egne tomtereserver, og vil det i så fall ha betydning for tilskudds-utformingen.

Tilskudd

Hvilke forventninger har aktørene til direkte tilskudd, er det et sentralt fokus?

Juridisk organisering

Kan juridisk organisering av utleievirksomheten påvirke lønnsomheten i prosjektet, inkludert styring og muligheter til å få tilskudd? I en stiftelse er det for eksempel forbudt å ta utbytte ut av stiftelsen.

Alternative strategier

Er det alternative strategier for eksempel knyttet til avtaler og mulig tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken eller

annet som kan medføre at nye aktører vil kunne engasjere seg i utleie.

2.2 En enkel stilisert modell

Modellens utgangspunkt er at det må en eller annen form for subsidiering til for at private aktører som boligbyggelag skal engasjere seg i utleie med sosiale formål.

Subsidier kan knyttes til lånebetingelser, tilskuddsandel, tomterabatt etc. Det er derfor hensiktsmessig med et begrep som kan brukes uavhengig av form og objekt for subsidiering. Vi foreslår samlet tilskuddsandel. Hvor sjenerøs må tilskudds-ordningen være for at det skal være aktuelt for private aktører å investere i utleieboliger?

Modellen som presenteres forutsetter at all subsidiering samles i utleietilskuddet, og dermed at tomter og finansiering (utover tilskuddet) tilbys på vanlige markedsvilkår.

Hvor høy tilskuddsandel som må til for at private aktører skal være villige til å investere i utleieboliger avhenger av subsidieringsgrad av husleien og bindingstid. Bindingstid angir hvor lenge de private aktører forplikter seg til å disponere boligen for sosial utleie.

En annen viktig variabel for dimensjonering av tilskuddet er de private aktørenes avkastningskrav. Det er viktig å understreke at avkastningskrav ikke nødvendigvis er det samme som profittkrav. Det kan godt inngå i det som omtales som et selvkostprinsipp, jf. Nordvik (2004) som framhever følgende:

> Selvkost forstås nå over en lengre tidshorisont. I realiteten betyr dette at de har behov for overskudd for å kunne bygge egenkapitalen. En positiv egenkapital gir bedre finansiell stabilitet og mindre økonomisk sårbarhet. Vi ser det ikke som noe brudd med selvkostlinjen å regne inn en risikopremie som en del av selvkost.

Siden investering i utleieboliger ikke er uten risiko bør avkastningskravet risikojusteres i form av en risikopremie. Tilskuddsberegningene bør ta høyde for dette ved å bruke en

høyere diskonteringsfaktor enn det langsiktige rentenivået, uten at dette bør ses på som en fravikelse av selvkostprinsippet.

Den viktigste parameteren i utformingen av en tilskuddsordning til private utleieboliger, er husleiesubsidiering. Vi tar markedsleie som utgangspunkt, og måler subsidieringsgrad som hvor langt tilbudt husleie ligger under markedsleienivå. Markedsleie brukes fordi det forusettes at leienivået i markedet er det beste målet på alternativavkastningen av ressursene brukt i leiesektoren.[23]

Vi skal her formalisere investeringsbeslutningen hos en aktør som vurderer å bruke utleietilskuddet til å investere i utleieboliger, ved hjelp av nåverdimetoden. Vi vil bruke denne som et utgangspunkt når vi skal modellere tilskuddet til utleieboliger. Vi vil bruke modellen for å analysere sammenhengen mellom tilskuddets størrelse og politikkvariablene husleiesubsidiering og bindingstid. Vi tar utgangspunkt i nåverdien av et prosjekts samlede inntekter og utgifter over investeringshorisonten, som er tilskuddets bindingstid. Denne sammenhengen er vist i (1):

$$N = -(K - T) + \frac{K(1 + E(k))^n}{(1+r)^n} + \sum_{t=1}^{n} \frac{(E(H)_t(1-s) - D)}{(1+r)^t}$$

hvor:

N: Nåverdi av alle inntekter og utgifter

K: Produksjonskostnad(ved nybygg) eller kjøpesum

n: Bindingstiden til tilskuddet

r: diskonteringsrate(langsiktig realrentenivå pluss risikopremie)

$E(k)$: Årlig forventet realverdistigning på utleieboligen

T: Tilskudd til utleieboliger

$E(H)_t$: Forventet markedsleie i periode t

D: Forvalting, drift og vedlikeholdskostnader (FDV-kostnader)

s: subsidieringsandelen av markedsleien

[23] Denne forutsetningen kan diskuteres, men vi går ikke nærmere inn på dette her. For en diskusjon av dette viser vi til Medby og Langsether (2006, 2007).

Det er viktig å påpeke at vår modell ikke nødvendigvis forutsetter at markedsleien subsidieres. Dersom denne ikke subsidieres betyr det at vi har et spesialtilfelle av modellen der s=0.

Modellen utelukker heller ikke at midlene blir i sektoren i all framtid, noe som har vært anført som argument for en lov om ikke-kommersielle utleieboliger. Dersom det kreves at boligene skal bli i sektoren for all framtid betyr dette at vi har et spesialtilfelle av modellen der n=∞ .

Modellen vi bruker ser bort i fra inflasjon. Dette forenkler beregningene, men vil ikke ha betydning for konklusjonen av analysen. En implikasjon av denne forutsetningen er at vi bruker realrenten (pluss risikopremie) som diskonteringsrate.

Risikopremien i diskonteringsfaktor skal ta høyde for den risikoen som er en integrert del av utleievirksomhet. Det vil særlig være risiko variablene *k*, H eller D. Disse risikokategoriene kan omtales som henholdsvis verdirisiko, etterspørselsrisiko og kostnadsrisiko (Nordvik 2004).

Verdirisikoen er verdien av boligen ved utløpet av bindingstiden. Denne avhenger av både av prisutviklingen og av hvordan boligen brukes etter at den eventuelle bindingsperioden har utløpt. Boligene kan selges, de kan rives for å frigjøre grunn, eller de kan videreføres som utleieboliger.

Etterspørselsrisikoen handler om at etterspørselen kan svekkes slik at husleienivåene blir lavere enn forventet da lønnsomhets-vurderingene initialt ble foretatt. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet falt etterspørselen såpass mye at noen boligbyggelag ikke fikk leid ut boligene til en husleie som dekket kostnadene (Nordvik 2004).

Kostnadsrisikoen er risikoen for endrede forvaltnings- drifts og vedlikeholdskostnader. Slik risiko kan f. eks. være knyttet til priser på strøm til oppvarming og belysning og forsikringer. Risikoen kan også være knyttet til hvordan boligene brukes.

Vi ønsker nå å finne ut hvilket tilskuddsnivå som følger av gitte verdier av de eksogene variablene og politikkvariablene, husleiesubsidiering og bindingstid. Førstnevnte utrykkes bl.a. gjennom subsidieringsandelen. Vi antar at myndighetene ikke

ønsker å gi større tilskudd enn nødvendig slik at vi setter N=0, og løser (1) med hensyn på T. Vi får da (2):

$$T = K - \frac{K\left(1 + E(k)\right)^n}{(1+r)^n} - \sum_{t=1}^{n} \frac{E(H)_t(1-s) - D}{(1+r)^t}$$

For at private aktører skal være villige til å investere i utleieboliger må nåverdien av framtidig inntekts- og utgiftstrøm være minst lik null. Og for at nåverdien ikke skal være større enn nødvendig setter vi nåverdien akkurat lik 0. Dette innebærer at tilskuddet beregnes ut fra selvkostprinsippet. Vi ser da ut i fra ligning (2) at for en gitt produksjonskostnad eller boligpris, må tilskuddet øke ved en:

i. økning i risikoen ved utleieprosjektet, som innebærer en høyere risikopremie og dermed høyere kalkulasjonsrate.

ii. økning i FDV-kostnadene (forvaltnings, drift- og vedlikeholdskostnader).

iii. reduksjon i forventet markedsleie

iv. reduksjon i forventet verdistigning

v. større subsidieringsandel

vi. lengre bindingstid

Modellen utelater selvsagt noen relevante forhold, den behandler for eksempel ikke tomtepolitikk eksplisitt. Kommunal anskaffelse av tomter for bygging av utleieboliger er opplagt av betydning for boligbyggelagenes beslutninger om å engasjere seg i utleie.

I tillegg kan den boligpolitiske verdien av å ha leieboliger spille en rolle for aktørenes vurderinger, jf. Nordvik (2004). Det er grunn til å anta at denne spiller en stor rolle for kommunenes vurderinger når de skal engasjere seg i utleie. For boligbyggelagene antar vi derimot at slike vurderinger vil bety mindre.

Komponentene i modellen ble diskutert med en representant for Ungdommens Selvbyggerlag (USBL). Vedkommende var enig i mye av tenkningen i vår stiliserte modell. Respondenten framhevet

både betydningen av risikokompensasjon for investeringene i utleiesektoren og at langsiktig selvkost (risikokompensert) er en god tilnærming til investeringsbeslutningen.

2.2.1 Illustrerende eksempel

La oss nå illustrere modellen gjennom et eksempel. Vi gjør oppmerksom på at dette er et illustrerende eksempel som ikke kan generaliseres. Vi tar utgangspunkt i en treroms leilighet i bydel Bjerke i Oslo på 80 kvadratmeter. I følge Finn.no er gjennomsnittlig kvadratmeterpris for denne leilighetstypen i denne bydelen 35 000 kroner, hvilket gir en boligpris på 2,8 millioner kroner. I følge Boligbyggs leiemarkedsstatistikk vil en slik leilighet generere rundt 150 000 i leieinntekter per år, eller 12 500 per måned. Årlig forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader estimeres til å ligge rundt 35 000 kroner.

La oss, som et referansetilfelle, anta at tilskuddsordningen utformes slik at den inneholder en bindingstid på 20 år og at husleien ikke subsidieres. Hvor stor må tilskuddsandelen så være for at private aktører skal være villige til å kjøpe eller bygge en slik bolig for et sosialt utleieformål i 20 år?

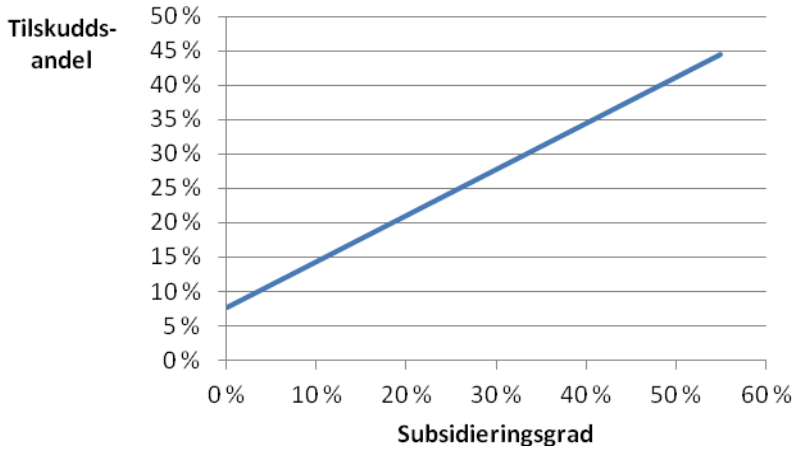
Som vi har vært inne på tidligere, så avhenger dette spørsmålet av forventet verdiutvikling i både eier- og leiemarkedet. Vi vil starte med å anta at realverdistigning i boligmarkedet er null, og en uendret markedsleie. Vi vil senere se hvordan tilskuddsandelen må justeres når disse antakelsene endres. Tilskuddsutmålingen avhenger også kritisk av hvilken diskonteringsrate man velger å benytte seg av. Diskonteringsraten består av to komponenter: det langsiktige realrentenivå pluss en risikopremie. Vi antar at den langsiktige nominelle renten vil være 5 prosent, og med en langsiktig gjennomsnittlig inflasjon på 2,5 prosent innebærer det en realrente på 2,5 prosent. Vi vil foreløpig benytte, for illustrative formål, en diskonteringrate på 4,5 prosent, hvilket innebærer en risikopremie på 2 prosent.

Med alle disse antakelsene viser modellen oss at tilskuddet, for å få nåverdien lik null, må være på 215 000 kroner, hvilket innebærer en tilskuddsandel på 8 prosent.

Vi vil bruke dette eksemplet som et utgangspunkt for en øvelse i komparativ statikk. Hvordan påvirkes tilskuddsutmålingen av høyere subsidieringsgrad og/eller lengre bindingstid?

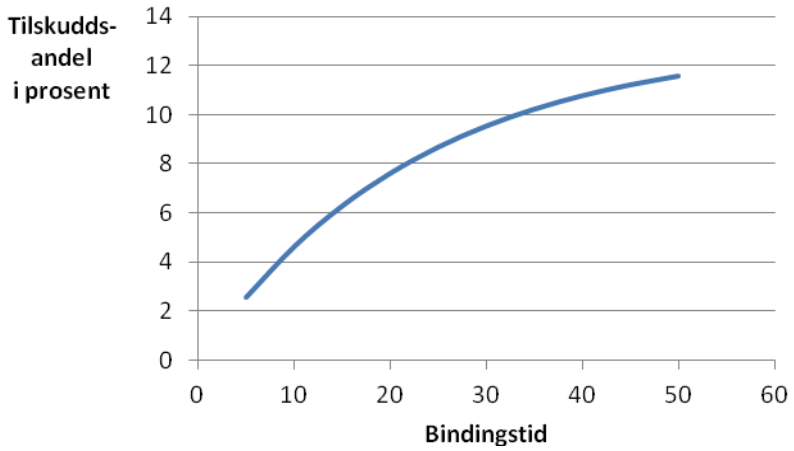
Vi starter med subsidieringsgraden. Hvis subsidieringsgraden øker til 10 prosent, så må tilskuddet øke til 400 000, som innebærer en tilskuddsandel på 14 prosent; når vi holder de øvrige variabler konstante. Sammenhengen mellom subsidieringsgraden og tilskuddsandelen illustrerer vi i figuren nedenfor:

Figur 2.1 *Ulike kombinasjoner av tilskuddsandel og subsidieringsgrad*



Vi har så langt tatt utgangspunkt i en bindingstid på 20 år, i likhet med den som gjelder for tilskuddet til kommunale utleieboliger. I figuren nedenfor vises sammenhengen mellom tilskuddsandel og bindingstid. I figuren er subsidieringsgraden satt lik null for å rendyrke effekten av bindingstiden.

Figur 2.2 *Tilskuddsandel under ulike forutsetninger om bindingstid*



Boligutvalget foreslo en bindingstid på opptil 40 år (NOU 2011:15). En økning fra 20 til 40 år vil innebære en relativt moderat økning i tilskuddet med 100 000 kroner, som tilsvarer en økning i tilskuddsandelen med 3 prosentpoeng.

2.2.2 Sensitivitetsbetraktninger

En utfordring i utformingen av tilskuddet er å ta høyde for de økonomiske utfordringer det innebærer for private å engasjere seg i utleiesektoren, samtidig som det ikke er ønskelig for staten å dimensjonere tilskuddet slik at det gir større avkastning enn nødvendig. For å lokalisere dette balansepunktet er det nødvendig, som tidligere nevnt, å estimere et avkastningsnivå som både tar høyde for langsiktig sikker kapitalplassering og den merrisiko som investering i leiesektoren innebærer. Det medfører igjen å finne sannsynlige mål på fremtidig verdiutvikling i eier- og leiemarkedet, og usikkerheten disse anslagene er beheftet med. Dette er faglig komplisert. Det ligger utenfor prosjektet å foreslå en optimal parametrisering av tilskuddsmodellen. I stedet vil vi kort antyde hvordan ulike parameteranslag på verdiutvikling og risiko i boligmarkedet slår ut i tilskuddsutmålingen.

La oss igjen, for illustrative formål, ta utgangspunkt i en utforming av tilskuddet hvor bindingstiden er 20 år og uten leiesubsidiering. I det eksempelet vi så på tidligere innebar det en tilskuddsandel på 8

prosent. Denne beregningen bygde imidlertid på en rekke antakelser. Vi antok at realverdien av utleieboligen og markedsleien av den var konstante. I tillegg brukte vi en diskonteringsrate hvor risikopremien var 2 prosent.

La oss begynne med risikopremien. La oss anta at tilskudds-ordningen kunne suppleres med ulike risikodempende tiltak som medførte at risikopremien kunne reduseres til 1 prosent. Diskonteringsraten reduseres dermed til 3,5 prosent. I et slikt tilfelle viser modellen oss at tilskuddsandelen går fra 8 prosent til minus 6 prosent. Tilskuddsandelen er dermed ekstremt følsom for valg av diskonteringsrate. Utforming av en god tilskuddsordning bør derfor bygge på en presis risikovurdering slik at riktig diskonteringrate benyttes, og en vurdering av hvorvidt tilskuddsordning kan suppleres med ulike tiltak som begrenser tilskuddsmottakerens risikoeksponering.

La oss gå tilbake til referansetilfellet og å se på hva som skjer hvis vi endrer utleieboligens verdistigningstakt fra null til en halv prosent. I dette tilfellet endrer tilskuddsandelen seg fra 8 prosent til 3 prosent. Tilskuddsandelen er således også veldig følsom for anslag på verdiutvikling i eiermarkedet.

La oss til slutt å se på hva som skjer med tilskuddsandelen hvis vi antar at gjennomsnittlig langsiktig realmarkedsleienivå øker med 5 prosent. I et slikt tilfelle vil tilskuddsandelen reduseres fra 8 prosent til 4 prosent. Vi kan således, ikke overraskende, anta at tilskuddsdimensjoneringen i stor grad påvirkes av anslag på verdiutviklingen og risiko i boligmarkedet, og gode anslag på disse variablene er nødvendig for å utforme en effektiv tilskuddsordning.

2.3 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet diskutert ulike måter leiemarkedet for boliger kan klassifiseres på. Vi har bl.a. vist at verken ikke-kommersielle boliger eller utleie med sosiale formål er mulig å definere klart. Vårt utgangspunkt tar derimot utgangspunkt i hva aktører vurderer når de bestemmer seg for å investere i utleieboliger for sosiale formål. Vi viser at sentrale elementer bl.a. er risiko (verdirisiko, kostnadsrisiko og etterspørselsrisiko),

avkastning (ikke nødvendigvis profitt) og bindingstid. Med utgangspunkt i en stilisert modell viser vi hvilken tilskuddsandel som må til for at nåverdien i investeringsprosjektet skal gå i null. Vi gjennomfører noen illustrative beregninger. Vi baserer oss på et selvkostprinsipp som tar høyde for risiko. Det er selvsagt viktige forhold som ikke behandles eksplisitt i vår stiliserte modell. Særlig er tilgang til tomter vesentlig for aktørenes investerings-beslutninger. I neste kapittel benytter vi denne innsikten som bakgrunn når vi intervjuer representanter for kommuner og boligbyggelag i de tre mest folkerike byene: Oslo, Bergen og Trondheim.

3 Boligbyggelag og kommuners erfaringer med og vurderinger av muligheter for utleie med sosiale formål

3.1 Innledning

Med utgangspunkt i informasjon fra de tre største bykommunene i landet og de respektive boligbyggelag i disse, vil vi her konkret gå mer inn på hvilke forutsetninger eller modeller de ser for seg som aktuelle, med hensyn til å være aktive innenfor sosial utleie. Vi vil både se på hvilke forhold kommunene eller boligbyggelagene legger inn av vurderinger når de skal ta stilling til bygging av utleieboliger eller ikke, samt hvilke eventuelle muligheter de ser for eget engasjement på feltet.

Som vi har pekt på tidligere i rapporten vil forskjellige aktører, private som offentlige, legge ulike forhold inn i sine vurderinger av lønnsomheten ved å engasjere seg i utleiedrift for sosiale formål. Dette kan være forhold knyttet til samtlige av komponentene i avsnitt 2.1.8.

I dette kapittelet har vi utfordret boligbyggelagene i de tre største byene og de respektive kommunene i forhold til disse temaene.

Generelt vil vi i utgangspunktet anta at dette for aktørene handler om å finne balansepunktet mellom de ulike faktorene, knyttet til forhold som risiko, i form av kalkulert verdiutvikling i markedet, hva de kan få i leieinntekter og kostnadene både ved bygging og drift, med videre.

I tillegg til presentasjon av resultater fra vår utfordring av boligbyggelag og kommuner i de tre største byene på dette, vil vi i dette kapitlet belyse om det finnes andre strategier eller modeller for å øke tilgangen på utleieboliger til sosiale formål. Dette kan for eksempel være avtaler eller tilvisningsordninger.

Innledningsvis vil vi imidlertid kort presentere boligbyggelagenes aktivitet med hensyn til utleie historisk. Deretter vil vi drøfte hvordan våre tre største kommuner samt de boligbyggelag som har sitt hovedtyngdepunkt i disse, forholder seg til aspekter ved utleievirksomhetene som vi har skissert her. Siden begrepene *sosial* og *ikke-kommersiell* er vanskelig å definere, se kapittel 2, vil vi i stedet la drøftingen dreie seg om vilje til å delta i utleievirksomhet generelt, og med en sosial profil spesielt, i den grad aktørene ser dette som aktuelt. Vi ser det imidlertid som viktigst her å få frem hvilken vilje som eksisterer i kommunene og i boligbyggelagene til å engasjere seg i utleievirksomhet generelt. Derfor vil vi også se kort på noen tall for utleievirksomheten i regi av kommuner og boligbyggelag. Dette betyr utleie utover det som ligger i utleie for spesielt vanskeligstilte og som for boligbyggelagenes del skjer med kommunal tildelingsrett. Herunder vil vi også se på noen sider ved den utleievirksomheten som eksisterer i dag, blant annet i forhold til tildelingskriterier, hvem som bor i boligene og hvem som etterspør dem, samt erfaringer knyttet til dette.

Vi vil avslutningsvis i kapitlet summere opp og gi en kort diskusjon av hvilke muligheter og eventuelle modeller boligbyggelagene og kommunenes ser for utleie med sosial profil i dag. Dette vil danne et utgangspunkt for diskusjonen i kapittel 4.

Først vil vi imidlertid se litt på grunnene til at boligsamvirket er involvert i utleie.

3.2 Betingelsene for en utleiesektor innenfor samvirkemodellen – kort historikk

En rekke forhold har bidratt til utformingen av leiemarkedet slik vi kjenner det i Norge i dag, med et utleiemarked dominert av småskalautleiere samt en begrenset andel utleieboliger i regi av boligbyggelagene og kommunene. Etter den andre verdenskrig ble leiegårdsnæringen marginalisert. Dette bygde på en politisk vilje,

der eierlinjen var mer i tråd med de politiske målene. Det tradisjonelle utleiegårdene ble avviklet i stor skala med virkemidler som kommunal forkjøpsrett, seksjonering og husleiereguleringer. Det ble også bygd utleieenheter i tilknytning til eneboliger (sokkelboliger). I tillegg har sokkelboliger hatt (og har) skattefritak, noe som har bidratt ytterligere til en økning i antall småskala utleieenheter. Resultatet er mange steder et utleiemarked med mange små aktører.

Et slikt leiemarked kan ha flere ulemper, særlig sett ut fra utsatte grupper på boligmarkedet.

- Et slikt fragmentert, småskalapreget utleiemarked, kan resultere i begrenset forutsigbarhet knyttet til leietid for den enkelte leietaker.
- Det kan åpne for større grad av diskriminering basert for eksempel på etnisitet, seksuell legning med videre. Jamfør for eksempel Søholt og Astrup som studerte etnisk diskriminering på utleiemarkedet (Søholt og Astrup 2009). Vi har også hatt oppslag i media knyttet til diskriminering av homofile i utleiemarkedet. Diskrimineringen kan blant annet ha utgangspunkt i at mange leieenheter befinner seg tett på utleiers bolig og at utleierne derfor i større grad *velger* ut de leietakerne de selv vil ha.
- Mange småskalautleiere kan også ofte ha mer begrenset kunnskap om rettigheter og plikter i utleiemarkedet.

På denne bakgrunn gir flere av kommunenes respondenter uttrykk for at det strukturelt bør legges til rette for et mer profesjonelt utleiemarked. Dette vil særlig være til fordel for personer som befinner seg i utsatte situasjoner på utleiemarkedet. Slik kan en bidra til forutsigbare utleiesituasjoner, med større grad av inkludering og oversiktlighet i leiemarkedet. Dette kan også bidra til å avhjelpe behovene for kommunale utleieboliger og skape mer dynamikk i boligmarkedet.

Siden boligbyggelagene er medlemsorganisasjoner, har lønnsomhet og nytte for medlemmene hele veien vært et viktig når boligbyggelagene vurderte engasjement i utleiemarkedet. De ulike ordningene med tilskudd til utleieboliger i Husbankens regi, kombinert med

den kommunale tomtepolitikken, har derfor vært et sentralt premiss for boligbyggelagenes virksomhet på dette området.

I utgangspunktet bygger boligbyggelagene andelsboliger, hvor en andelseier har en uoppsigelig leierett til bolig. Dette har vært hovedmodellen i boligbyggelagenes virksomhet fra de ble etablert. Når mange boligbyggelag også driver utleie er dette en følge av ulike statlige tilskudd eller gunstige låneordninger. Det gjelder særlig Husbankens tilskudd til utleieboliger, som tidligere ikke var avgrenset til bare å gjelde boliger med kommunal tildeling (Jamfør Knudtzon, Barlindhaug og Holm 2011), samt tilskudd til bygging av utleieboliger for eksempel øremerket ungdom.

I tillegg til tilskudd, stilte ofte kommunene med gratis tomt eller tomter under markedspris. I noen tilfeller forble utleieboligene i boligbyggelagets eie, med tildeling etter deres ansiennitets-prinsipper. I andre tilfeller ble det etablert en stiftelse, hvor boligbyggelagene og kommunene gikk inn i et samarbeid.

Som vi skal se har byggingen av utleieboliger i regi av boligbyggelagene stoppet opp etter bortfallet av disse ulike ordningene i sin opprinnelige form. Bortfall både av tilskudd og tilbud om tomter til gunstige vilkår har her hatt sentral betydning.

Nordvik (2004)undersøkte ikke-kommersiell utleie. Tilskudd fra Husbanken til bygging av utleieboliger åpnet for at ulike private aktører kunne anskaffe utleieboliger. Dette kom frem i retnings-linjene for ordningen, der det heter at tilskudd kunne gis til *selskaper, stiftelser og lignende for etablering av utleieboliger.*[24] Som Nordvik (2004) fremhevet, måtte disse boligene, for å kvalifisere for tilskudd, *være ment for hushold som kan være kvalifisert for den personrettede boligtilskuddsordningen*.[25] Det heter videre at:

> Boligtiltak for bostedsløse er høyest prioritert blant søknadene. Videre er Ungboprosjekter og andre tiltak for unge og vanskeligstilte hvor det tilknyttes sosialfaglige tjenester høyt prioritert. Det samme gjelder boliger til etablering av flyktninger.[26]

[24] Se Nordvik 2004:54.

[25] Nordvik 2004:54.

[26] Sitert fra Nordvik 2004:54.

Nordvik fant at lavinnskuddsboliger som ikke ble tildelt på grunnlag av annen behovsprøving enn alder og ansiennitet, ikke kvalifiserte for tilskudd.[27] For boliger som ikke ble eid av kommunen var det en forutsetning at boligene ble driftet på ikke-kommersiell basis og at kommunene hadde en plass i driften, for eksempel i form av styrerepresentasjon. Det lå således klare politiske styrings- og kontrollmekanismer inne, selv om tilskuddet også kunne gis til aktører som stiftelser etc. Boligene var også ment å ha nøktern standard og moderat leie.

For å antyde omfanget på tilskuddet tidligere kan vi nevne at det i 2000 ble gitt boligtilskudd til etablering av 1 065 utleieboliger. Av disse var 40 prosent, eller 426, i regi av andre aktører enn kommunene. 164 av disse var borettslag organisert i NBBL. De andre fordelte seg på stiftelser, aksjeselskaper og andre.[28]

Selv om ordningen med tilskudd åpnet for andre aktører enn boligbyggelagene, var det et politisk ønske at boligbyggelagene skulle komme inn som tilbyder av ikke-kommersielle boliger. Dette kom blant annet til uttrykk i Stortingsmelding 49 (1997-98). Boligbyggelagene var derfor også aktive brukere av den såkalte utleielåneordningen. Nedgangen i boligetterspørselen mot slutten av 1980-tallet gjorde mange boligbyggelag mer avventende i forhold til å benytte seg av ordningen. I mange tilfeller hadde boligbyggelagene vansker med å oppnå kostnadsdekkende husleier.

3.3 Utleie med sosialt formål og modellutvikling i regi i kommunene

3.3.1 Kommuner og boligbyggelag – ulike posisjoner i utleiemarkedet

Kommunene og boligbyggelagene befinner seg i prinsipielt ulike posisjoner i forhold til å være aktive på utleiemarkedet. I en drøfting av omfanget av utleie med sosialt formål i regi av boligbyggelagene er det, som nevnt, viktig å understreke at disse er

[27] Nordvik 2004:55.

[28] Nordvik 2004:55. Merk at det ikke alltid er søker som driver og forvalter boligene.

medlemsorganisasjoner som ønsker å arbeide til medlemmenes fordel. Dette innebærer bygging og forvaltning av boliger for sine medlemmer (Holm 2008). I dette ligger det også et klart element av lønnsomhet. Skal det være interessant for et boligbyggelag å gå inn i et prosjekt, må det ha en lønnsomhet i seg. Dette knytter seg i hovedsak til det finansielle i utleieprosjektene. Som vist i Holm (2008) er det vanskelig for boligbyggelagene å holde seg med sosiale målsettinger som; de ikke har finansiell dekning for å implementere. Siden boligbyggelagene er medlemsorganisasjoner, vil ikke ledelsen velge å gå inn i et prosjekt som kan antas å innebære en belastning økonomisk for medlemmene. Et sosialt engasjement utover dette opplever de fleste i ledelsene i de ulike boligbyggelagene som i hovedsak å ligge utenfor deres mandat.[29] Et sosialt engasjement lå imidlertid i stor grad til grunn for deres sentrale rolle i boligreisningen etter andre verdenskrig, selv om denne baserte seg på andelseie, ikke leie. Det er også med bakgrunn i et sosialt engasjement mange boligbyggelag har inngått samarbeid med kommuner for bygging av både andelsboliger, og i noen grad utleieboliger med en sosial profil.

At sosialt engasjement alene ikke gir rom for bygging av utleieboliger med sosial profil kommer også frem i våre intervjuer med boligbyggelag i de tre større byene. Således hevder både våre informanter sentralt i NBBL og i de enkelte boligbyggelag at det må være *økonomi i prosjektet*. Utfordringen er heller *hvordan* få økonomi i prosjektet.

For kommunene er situasjonen naturlig nok annerledes. Selv om vi har gått i retning av en boligpolitikk med mindre offentlig deltakelse i boligbyggingen, har kommunene en lovpålagt forpliktelse til å skaffe midlertidig bolig til husholdninger som ikke evner dette selv og som står uten tak over hodet. Dette binder kommunene først og fremst til et engasjement for de vanskeligst stilte og ikke i forhold til personer med svak økonomi.

3.3.2 Utleie i planarbeidet i de tre storbykommunene – innslag av nye modeller

Kommunene har generelt flere muligheter enn boligbyggelagene når det kommer til utleie av boliger. Kommunene kan anskaffe og

[29] Se også Holm (2008) som drøfter boligbyggelagenes sosiale profil.

drive utleieboliger selv, men de kan også indirekte legge forholdene til rette for sosial utleie.

For kommunene vil modellene for utleie med sosiale formål kunne deles inn i to hovedgrupper;

- Tradisjonelle utleieboliger med sosial profil på tildeling.
- Indirekte tiltak, hvor kommunene legger til rette for at andre aktører kan engasjere seg i utleie med sosial profil.

Innenfor disse to hovedgruppene vil det så igjen være ulike varianter av modeller og strategier.

Utleie har en plass i planarbeidet i samtlige av de tre kommunene vi fokuserer på i denne studien. Dette retter seg hovedsakelig mot utleie for vanskeligstilte, men også i noen grad mot leiemarkedet generelt. Vi skal her se på de tre kommunene Trondheim, Bergen og Oslo.

Trondheim

Trondheim har et betydelig engasjement knyttet til utleie med sosial profil. Trondheim kommune har de blant annet initiert et boligprosjekt med 24 utleieboliger. Boligene leies ut på vanlig måte, men ungdom er en av flere målgrupper for prosjektet. Boligene lå innenfor området for byfornyelsen. I prosjektet benytter Trondheim kommune utgiftsdekkende leie. Dette betyr at leieprisen ligger under både markedsleie og gjengs leie. Siden begrepet gjengs leie dukker opp kan det være på sin plass å presisere begrepet.

Gjengs leie er definert som *"det beløp som gjennomsnittlig betales for liknende husrom på liknende avtalevilkår på iverksettingstidspunktet."* (NOU 1993:4). Gjengs leie er altså gjennomsnittet av det leienivået i gamle og nye kontrakter på stedet. Gjengs leie vil dermed være atskillig mindre konjunkturømfintlig enn markedsleie ved ny utleie. Går leienivået ved ny utleie opp eller ned, vil dette riktignok påvirke gjengs leie særlig i markeder dominert av nyinngåtte kontrakter, men gjengs leie vil endres saktere enn markedsnivået

ved ny utleie. Normalt vil husleiene være stigende slik at gjengs leie er lavere enn markedsleie i nye kontrakter.[30]

I boligprogrammet kommer det også frem at Trondheim kommune vil samarbeide med private non-profit organisasjoner for å stimulere til å realisere utleieboliger. Et eksempel på dette kan være det initiativ til et utleieprosjekt Trondheim kommune tok i forhold til Trondheim og omegn boligbyggelag (TOBB) som en mulig kontraktør, i konkurranse med andre aktører. Krav knyttet blant annet til parkering etc. var imidlertid så fordyrende for prosjektet at konkurransen ble avlyst. Det var ikke lenger aktuelt for potensielle kontraktører å gå inn i prosjektet.

Kommunene kan også indirekte bidra til sosial boligbygging. Et eksempel som vi kommer tilbake til, henter vi fra Trondheim kommune som gjennom å subsidiere tomtesalg til Studentsamskipnaden, gjør det mulig å bygge utleieboliger til studenter til en rimeligere penge. Dette vil ikke bare bidra til å skaffe utleieboliger til studenter, men vil også indirekte ha gunstig innvirkning på markedet for utleieboliger i kommunen ved å avhjelpe andre gruppers muligheter til å skaffe seg en bolig.

Et annet indirekte tiltak for å stimulere til sosial utleie, er et arbeid Trondheim kommune har gjennomført i samarbeid med Studentsamskipnaden for å motivere private til å leie ut ledige rom og hybler. Ved å tilby veiledning etc. til potensielle utleiere, er målet at huseiere skal oppfatte det som enklere og tryggere å leie ut. Ulike former for boligutleieformidling kan også være aktuelle virkemidler her, samt formidling av regelverket som regulerer utleiemarkedet. Dette forutsetter at det er muligheter innenfor den private boligmassen. I sitt boligprogram vil Trondheim kommune dessuten i størst mulig grad aktivisere et profesjonelt utleiemarked (jamfør Trondheim kommune 2011).

Således heter det for eksempel under hovedmålene i boligprogrammet for Trondheim kommune 2011-2014, avsnittet om *visjoner for Trondheim kommune sin boligpolitikk*[31] at:

[30] For en mer grundig diskusjon av begrepet gjengs leie vises det til Medby mfl. (2009) og Medby og Langsether (2006, 2007).
[31] Sluttbehandlet i Trondheim bystyre 29. september 2011.

> Leiemarkedet skal være velfungerende med godt variert tilbud av bolig med rimelige husleier. (Delmål 3.1.4, Trondheim kommune 2011:5).

Strategien fra Trondheim kommune i forhold til å realisere dette hovedmålet, slik det fremgår i den boligsosiale planen (Trondheim kommune 2011:5) er *å stimulere til at flere private boliger leies ut. Ikke-profesjonelle utleiere skal mobiliseres gjennom kampanjer og rettledes gjennom veiledningsmateriell,* (Trondheim kommune 2011:5*)*. I denne forbindelse vurderer Trondheim kommune *å opprette et eget tilskudd for etablering av utleieboliger*.

Dette drøftes atskilt fra den sosiale boligfordelingen, hvor det slås fast som et eget mål at:

> Kommunale utleieboliger skal forbeholdes de mest vanskeligstilte på boligmarkedet.
>
> (Delmål 3.2.3, Trondheim kommune 2011:6)

Trondheim kommune foreslår i sitt boligprogram at de kommunale utleieboligene *i enda større grad* skal tildeles *prioriterte grupper* (Trondheim kommune 2011:6). Samtidig slås det fast at det skal være *et tilstrekkelig antall kommunale utleieboliger for prioriterte målgrupper*; (Delmål 3.2.4, Trondheim kommune 2011:7). I boligprogrammet til Trondheim kommune gis det uttrykk for flere tiltak som skal bidra til oppnåelse av disse målsettingene, blant annet ønsket om en netto tilvekst i antallet kommunale boliger i programperioden (2011-2014) på 260 enheter. Samtidig ønsker kommunen å åpne for at *flere leietakere i kommunalt eide borettslagsboliger og eierseksjoner skal gis mulighet til å kjøpe sin egen bolig*. Dette slås fast i et eget delmål (3.2.6, Trondheim kommune 2011:7). Strategien for dette bygger blant annet på å la leietakere få kjøpe den boligen de bor i til takstpris, minus 50 000 kroner. Dette forutsetter at kommunen finner det hensiktmessig å selge boligen. Det er med andre ord ingen rettighet for beboerne eller automatikk i en overtakelse.

Bergen

I Bergen kommune er det et sterkt ønske om å etablere nye utleieboliger og kommunen er aktiv i forhold til å bygge utleieboliger. Boligetaten har i produksjon et større antall utleieboliger, hvorav flere er satt i bestilling. Dette er imidlertid

boliger for uttalt vanskeligstilte, og det vil bli stilt opp tydelige kriterier for bruk.

Tidligere praktiserte Bergen kommune i samarbeid med Husbanken og boligbyggelagene i Bergen; Bergen og omland boligbyggelag, Vestlandske boligbyggelag og StorBergen, den såkalte Bergensmodellen. Modellen er nevnt i kapittel 2.

Slik vår informant gir uttrykk for var kommunen fornøyd med deler av samarbeidet med Husbanken og Boligbyggelagene. Modellen bygde i korte trekk på at Husbanken gav tilskudd til bygging av utleieboliger, hvor det så ble etablert kommunal tildeling til en viss andel, denne andelen sto i samsvar med tilskuddsandelen. Boligene ble bygget av boligbyggelagene i området, særlig StorBergen var en stor entreprenør. Tilskuddsandelen ble imidlertid trappet ned og dette gjorde at det ble uaktuelt for boligbyggelagene etter hvert å delta i samarbeidet. Boligbyggelagene så dessuten den evigvarende tildelingsretten som problematisk. Dette kommer vi tilbake til. Uansett trakk boligbyggelagene seg ut av samarbeidet, da det var dårlig økonomi for dem.

Boligene var dessuten rettet mot de aller mest vanskeligstilte, hvilket er en krevende gruppe å bosette i alminnelige borettslag.

Den såkalte Bergensmodellen er imidlertid revitalisert i et samarbeid med Walde eiendom. (”Bergensmodellen 2”) Dette er imidlertid et enkeltstående samarbeid. Walde eiendom kjøpte seg inn i et prosjekt med om lag 70 boliger. Det ble gitt et tilskudd på 20 prosent til 20 prosent av boligene, som da Bergen kommune er gitt tildelingsrett til. Resten av boligene disponeres av Walde eiendom, og vil gå til salg.

De boligene Bergen kommune her har tildelingsrett til, vil bli benyttet til bosetting av vanskeligstilte. I og med at de andre boligene i prosjektet, som disponeres av Walde eiendom, vil bli solgt, er planen at Bergen kommune skal disponere sin portefølje med utleieboliger her i et ”fra leie til eie” prosjekt, hvor den enkelte leietaker kan få kjøpe sin egen bolig etter noen tid, om en finner gode løsninger for dette.

Vår kilde i Bergen kommune er svært fornøyd med denne avtalen, og inngår gjerne liknende avtaler med andre private, profesjonelle

aktører - og er på jakt etter flere profesjonelle utbyggere og utleiere som kan finne et slikt samarbeid interessant. Dette vil da være i et trekantsamarbeid med Husbanken, der de bidrar med lån eller tilskudd.

Bergen kommune hevder at de har hatt en del interessenter for likende avtaler som kommunen har med Walde, men for tiden er det et godt marked for entreprenører innenfor det private. Dette reduserer interessen for å gå inn i samarbeid med kommunen av denne typen.

Finansieringsmodellen i den revitaliserte Bergensmodellen bygger på grunnfinansiering fra Husbanken og 20 prosent boligtilskudd for de enheter kommunen disponerer.

Samarbeidet avgrenses til nybygde anlegg og eventuelt nyrehabiliterte. Det er ønskelig med 15 til 20 enheter i anleggene, men dette er ikke et fast kriterium. Kommunene skal utpeke beboer i 20 prosent av boligene, og dette er en tinglyst rett i 20 år.

Husleiekontraktene er tidsbestemte, og avgrenset til 3 år. Dette er ordinære husleiekontrakter. Husleielovens regelverk vil gjelde. Kommunen benytter gjengs leie, som i et stigende marked ligger noe under markedsleie, trass i at dette ikke kreves ved tidsbestemte kontrakter. Allikevel vil gjengs leie her være for lavt til at entreprenørene kan tjene på det. Samtidig er Husbankens normer for bostøtte lavere enn kostnadene til husleie. Dette innebærer at Husbankens regler for bostøtte ikke når opp til nivået for gjengs leie.

Depositum skal være på maks 6 måneders leie, kommunen kan her stille garanti. Leietaker kan søke både statlig og kommunal bostøtte. En eventuell kommunal bostøtte avregnes og utbetales utleier fra kommunen etterskuddsvis. Utleier fakturer beboer for nettoleie, som vil være leiebeløpet fratrukket eventuell kommunal bostøtte.

For å sikre flyt og regelmessighet i utleierekkefølgen, skal ledige boliger meldes til kommunen før utflytting.

Ordningen er særlig knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Oslo

I Oslo er det tatt et initiativ til tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken.[32] Denne modellen tilsvarer derfor i brede trekk de modeller vi ovenfor har redegjort for fra Bergen. I Oslo er det bydelene som har hovedansvaret for å sørge for et tilstrekkelig antall boliger for vanskeligstilte i egen bydel. Det er derfor bydelen som må være aktiv om tilgjengelige boligtiltak for vanskeligstilte ikke oppleves å være tilstrekkelig i forhold til behovet. Dette kan bydelene løse på ulike måter, blant annet gjennom:

- Bestilling til de kommunale boligforetakene.
- Innleie fra private for videre tildeling til vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Utvikling av boligtiltak i egen regi.

Bydelenes bruk og fordeling av andre boligvirkemidler, som startlån og boligtilskudd til etablering, vil også ha stor betydning for behovet for utleieboliger.

Med det formål å fremskaffe flere utleieboliger til Oslo kommune, hvor kommunene ikke er bundet av en leieavtale, har Husbanken åpnet for at grunnlån kan brukes til delfinansiering av kjøp eller nybygging av boligbygg for private eiendomsinvestorer. Det stilles imidlertid som betingelse for denne type lån, at det er inngått en tilvisningsavtale mellom eier av boligene eller boligbygget og Oslo kommune. Denne betingelsen settes inn i Husbankens tilsagnsbrev til utleier eller utbygger.

Begrunnelsen for denne ordningen er at en avtale om tilvisning av bolig forventes å bidra til at flere boligsøkere med behov for bistand fra kommunen får hjelp til å skaffe seg en bolig.

Arbeidet med denne tilvisningsretten er i startfasen, men det foreslås i utkast vedlagt Byrådssak 222/11, om "Tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken" at en avtale blant annet skal bygge på følgende forutsetninger:

[32] Fremstillingen bygger på intervjuer samt Saksfremlegg til Finanskomiteen, datert 30.09.2011, saksnummer 11/01806-2 og Byrådssak 222/11, begge om tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken..

- Oslo kommune, ved bydelene, er ikke part i leiekontrakten. Dette til forskjell fra tilfeller med tildeling.
- Avtalen om tilvisning vil slik gi kommunen kun rettigheter og ingen plikter. Dette er ment å gi kommunen en sterkere posisjon fordi det kun vil gjøre kommunen til part i avtalen om tilvisning med utleier. Motytelsen er imidlertid at Husbanken innvilger utleier et gunstig lån.
- Bydelene har ikke andre plikter enn å påse at rettigheter etter avtale om tilvisning, følges opp.
- Tilvisningsavtalen til bolig gir kommunen rett til å tilvise sine boligsøkere til utleier, hvor det så inngås leiekontrakt mellom utleier og boligsøker.
- Alle boligene som finansieres med lån fra Husbanken skal ledigstilles for kommunen i 20 år.
- Avtalens lengde forventes å gjenspeile at utleier mottar et rimelig Husbanklån som nedbetales over maks 50 år.

Oslo kommune har tidligere, i Bystyremeldingen om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune, i bystyresak 453/2008, gått inn for å øke innleie av boliger til vanskeligstilte fra det private eiendomsmarkedet. Tiltaket nå med å søke samarbeid med private utleiere om tilvisning av boliger til bydelens boligsøkere, må ses i lys av dette og som et ledd i implementeringen av denne strategien.

Gitt at den økonomiske motytelsen for å inngå en slik avtale om tilvisning er lån fra Husbanken til finansiering av kjøp eller bygging av utleieboliger, innebærer det at tilvisningsavtalen ikke får noen direkte økonomiske konsekvenser for kommunen. Tvert i mot er tilvisningsavtalene ment å skulle bidra til økt boligbygging og derigjennom økt næringsvirksomhet i kommunen. Dette kan bidra positivt til kommunens økonomi. I den grad beboerne derimot ikke har mulighet til selv å stille depositum eller betale sin husleie med personlig inntekt eller statlig bostøtte, vil de imidlertid kunne være avhengig av bistand fra kommunen.

3.4 Kort oppsummering

Kort oppsummert kommer det frem komponenter i kommunenes arbeid med å øke tilbudet av utleieboliger, som kan være relevante i en diskusjon om modeller for utleie med sosiale formål.

Erfaringer fra Trondheim kommune:

- Engasjement i forhold til å øke utleiekapasiteten i privat sektor. Dette er et mer pedagogisk virkemiddel, men kan, i den grad det lykkes, bidra til at flere leieboliger kommer på markedet.
- Kommunen ønsker å åpne for at flere kan kjøpe den boligen de leier, avgrenset til kommunalt eide borettslagsleiligheter og eierseksjoner. Her har kommunen en konkret strategi på å la leietakere få kjøpe boligen de bor i til takstpris, minus 50 000,-. Dette vil være en subsidiering fra kommunens side av den enkelte leietaker.

Erfaringer fra Bergen kommune:

- I Bergen kommune gjør en nå et nytt forsøk på samarbeid mellom kommunen, Husbanken og private aktører.
- Dette bygger på grunnfinansiering fra Husbanken og 20 prosent boligtilskudd for de enheter kommunen disponerer.
- Leiekontraktene blir avgrenset til 3 år.
- Det benyttes gjengs leie, som normalt er noe lavere enn markedsleie.
- Ordningen er rettet mot de vanskeligst stilte på boligmarkedet. Det betyr at det utelukkende dreier seg om boliger med kommunal tildelingsrett.

Erfaringer fra Oslo kommune:

- Oslo kommune har satt i gang tiltak om tilvisning av leieboliger med finansiering av Husbanken.
- Tiltaket baserer seg på at Husbanken åpner for grunnlån som kan delfinansiere kjøp av eller nybygging av boligbygg for private eiendomsinvestorer.

- Betingelsen for lånet er at det inngås en tilvisningsavtale mellom Oslo kommune og eierne av boligene eller boligbygget basert på kommunal tilvisningstilrett.
- Oslo kommune blir kun part i tilvisningsavtalen og ikke i leieavtalen. Det er Husbanken som tar motytelsen, ved å gi utleier gunstige lån.

3.5 De tre kommunenes vurdering av de ulike komponentene i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie

Hvordan stiller så de tre kommunene seg til de ulike komponenter som kan inngå i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie? Dette vil vi se systematisk på i dette avsnittet.

Risikovurderinger og avkastninger:
Når det gjelder risikovurderinger kommer dette inn som relevant når kommunene skal velge om de skal gå inn i det ene eller andre prosjektet, for eksempel om de skal kjøpe en eldre boligmasse og oppruste den, eller bygge nytt. I slike tilfeller vil de kunne gå inn og vurdere det ene prosjektet opp mot det andre. Som regel vil kommunene velge å bygge nytt. Det gir lavere kostnader.

Kommunen kjøper sjelden boliger på forkjøpsrett. Eldre gårder kan også være uforutsigbare når det kommer til utgifter. Avkastningsbetraktninger gjøres uansett i mindre grad. Det er kun tekniske vurderinger dette handler om, det vil si kvaliteten på bygget.

Det er Plan- og bygningsloven som gjelder, og det som bygges etter Byggteknisk forskrift, den såkalte Tek 10. I denne ligger alt det som skal gjelde av krav.

Men prinsipielt, gir våre informanter uttrykk for at disse elementene ikke er relevante i forhold til om en skal bygge utleieboliger eller ikke. Dette er behovsbestemt. Behovet for utleieboliger tvinger frem handling, og da har ikke kommunene det privilegium som en privat aktør vil ha, at de kan vurdere risiko med presisjon.

Husleienivå:
Kommunene legger seg i hovedsak på et nivå for gjengs leie. Denne ligger noe under markedsleie i den normale situasjonen med stigende husleier. Gjengs leie i et nytt prosjekt vil imidlertid i følge våre respondenter ikke ligge høyt nok i våre tre kommuner, til at det kan betjene prosjektets kostnader.

Utbytte:
Våre kommunale informanter ser ikke utbytte som særlig relevant i diskusjonen om etablering av utleieboliger. Det blir mer en snakk om sirkulasjon av penger innenfor det kommunale systemet. Boligetatene kan ta ut utbytte, og det tas ut utbytte for eksempel i Bergen Bolig og Byfornyelse hvert år. Men dette er ikke på nivå med det BBB får inn fra bykassen i form av bostøtte.

Gitt at mange gjeldsposter knyttet til boligen også betjenes av bykassen, blir dette mer et spørsmål om interne kommunale transaksjoner.

Tomtepolitikk:
Kommunene har i liten grad en overordnet helhetlig tomtepolitikk. Dette betyr at det i mindre grad er noen klar styring av disponeringen av kommunale tomter. Tilskudd må ikke nødvendigvis ses i sammenheng med den kommunale tomteforsyningen. I den grad private aktører, som for eksempel boligbyggelag, skal realisere utleieboliger på egne tomter vil det selvsagt både berøre alternativkostnadene deres, samt lønnsomheten i prosjektet. Dette vil kunne oppveies ved tilskudd.

Utover dette vil det igjen være den samlede behovsituasjonen for ulike formål som vil legge føringer på den kommunale tomtedisponeringen.

Tilskudd:
Jo høyere tilskudd, jo større interesse er det utenfor kommunen til å bygge utleieboliger. Dette sier seg selv. Men med en tilskuddsandel på utleieboliger for vanskeligstilte på 20 prosent; går ikke nye prosjekter rundt, i følge en av våre sentrale kilder. Skal de da bygge utleieboliger, må de ha en eller annen garanti, som gjør at underskuddet finansieres.

Dette kan organiseres på ulike måter. En mulighet er å etablere et Fond, som via sitt budsjett dekker underskuddet.

100 prosents grunnlånsfinansiering i Husbanken er også en mulighet. Uansett er det særlig en økning av tilskuddsandelene som fremheves av våre informanter.

Alternative strategier:
Individrettede tiltak som statlig bostøtte gir ingen større inntekter for de som skal bygge boliger. Dette vil derfor isolert sett ikke øke lønnsomheten i prosjektet for utbygger. Om bostøtten ligger under gjengs leie, blir det også et spørsmål om hvem som skal ta regningen.

Kommunene i denne studien er klare på at det er behov for flere utleieboliger. Men så lenge det ikke er tilstrekkelig lønnsomhet i det, vil private være tilbakeholdende.

3.6 Muligheter for og forslag til sosial utleie slik det fortoner seg for kommunene

3.6.1 Muligheter

Fra kommunenes side er det stor interesse for utleieboliger og en ser helt klart et stort udekket behov i kommunene på dette området. Trondheim kommune slår for eksempel fast i sitt boligprogram for perioden 2011 til 2014 at de ønsker et velfungerende leiemarked (Delmål 3.1.4, Trondheim kommune 2011:5). Samtidig er kommunenes mulighetsrom i forhold til å påvirke byggingen av utleieboliger i kommunene generelt, og med sosial profil spesielt underlagt viktige begrensninger. Noen av dem er knyttet til økonomiske størrelser, som fravær av relevante og tilstrekkelige tilskuddsordninger, andre er blant annet knyttet til lovgivningen som regulerer kommunenes planmyndighet.

Plan- og bygningsloven gir etter våre informanters oppfatning ikke adgang til å pålegge boligområder som reguleres, en bestemt eieform. Kommunene kan med andre ord ikke benytte sin arealplan til å regulere bestemte arealer til utleie. Dette gjelder også i forhold til å spesifisere andeler av boligene i et gitt areal, som utleieenheter.

Det finnes heller ingen statlige tilskudd til bygging av utleieboliger generelt.

Et tiltak som innebærer kommunalt kjøp av tomtegrunn, med formål å videreselge med forutsetning om bygging av utleieboliger, innebærer en uforholdsmessig stor kostnad slik flere av våre kommuner ser det. Det er derfor ikke et tiltak våre kommuner anbefaler. Her er det også viktig å ta med i kostnadsvurderingen at tomter, kommunale eller private, i forhold til å bygge utleieboliger, som regel har en alternativ anvendelse. Denne kan i mange tilfeller gi høyere avkastning enn hva en oppnår ved å bygge utleieboliger. Denne alternative anvendelsen kan en ikke så lett subsidiere seg bort i fra.

3.6.2 Kommunenes forslag til modeller for sosial utleie

Kommunene i utvalget er klare på at tilskudd må til, skal det bli aktuell boligpolitikk å bygge utleieboliger, og spesielt med sosial profil. Med dagens markedsbetingelser er det ikke tilstrekkelig lønnsomt å bygge utleieboliger med sosial profil, verken for kommunene, boligbyggelagene eller private aktører. Dette innebærer at det er vanskelig, uten tilskudd, å bringe lønnsomhet inn ved nybygging av utleieboliger.

Dette er også strukturelt betinget. Det er i dag langt mer lønnsomt å bygge for eie enn leie. Skal det bli aktuelt å bygge for leie, må det legges opp til økonomiske strukturelle betingelser som bygger opp under leiemodellen. Dette berører ikke minst skattesystemet, som i dag blant annet gjør det mulig å trekke fra utgifter til lån, uten de samme muligheter for fradrag når det gjelder utgifter til leie.

En tilbakemelding fra kommunene i utvalget er at skal leiemarkedet bli interessant for markedsaktørene generelt, og i forhold til sosial utleie spesielt, må det mer strukturelle endringer til i den allmenne boligpolitikken. Informanter i kommunene poengterer imidlertid at det heller ikke i den nylig fremlagte boligutredningen, NOU 2011:15, skisseres mer grunnleggende strukturelle endringer av norsk boligpolitikk som vil kunne legge til rette for en økende bygging av boliger for sosial utleie.

Subsidiering via kommunal tomtepolitikk kunne være et supplement til de økonomiske virkemidlene. I den grad kommunene hadde tomter som var egnet for formålet, kunne de da selges med klausuler, noe som ville representere en verdiforringelse av tomten. En slik politikk blir i liten grad ført i

dag. De færreste kommuner sitter med store tomtearealer som de kan disponere på denne måten, og å kjøpe tomter til en høyere pris enn de selger den til er i dag i hovedsak ikke aktuell politikk blant kommunene i vårt utvalg.

Dette er med unntak av for eksempel salg av tomt til subsidiert pris fra Trondheim kommune til Studentsamskipnaden i Trondheim. Her har det vært tilfeller hvor Studentsamskipnaden, for å komme inn under kostnadsrammene for tilskudd til studentboliger, har fått tilgang til rimeligere tomt fra Trondheim kommune. Dette vil også være et eksempel på at Trondheim kommune indirekte har en politikk som fremmer boliger til sosial utleie. Ved å bidra til at Studentsamskipnaden får realisert utleieboliger til sine medlemmer, kan det medføre mindre press på det øvrige utleiemarkedet i kommunen.

Innenfor kommunenes planmyndighet har en begrensede muligheter for å ivareta behovet for utleieboliger med sosial profil. Kommunen har ikke mulighet, ved den reviderte Plan- og bygningsloven, til å regulere et areal til formål utleie i kommune-planens arealdel. En åpning for dette kunne ha redusert prisen på tomtene, og slik også redusert byggekostnadene for utleieboligene. Dette kunne i sin tur gjort det mulig å bygge utleieboliger til en lavere kostnad, og slik gitt en mulighet for å holde lavere leie enn nivået i markedet, dersom det er ansett som ønskelig.

Fra kommunenes side er det en klar betingelse at det eksisterer statlige tilskudd til utleieboliger, om dette skal være aktuell boligpolitikk for dem. Det tidligere tilskuddet til utleieboliger til unge var et relevant tilskudd.

Forslag som lanseres er først og fremst økte statlige tilskudd.

Investeringstilskuddet må aktiviseres, og det må være tilstrekkelig til at utbyggere, enten private eller kommunale, ikke selv må bære risikoen ved prosjektet. En kommunal informant foreslår også å gjøre endringer i bostøtten, dette handler både om å utvide målgruppen samt heve nivået.

3.7 Utleie med sosialt formål og modellutvikling i regi av boligbyggelagene

I dette avsnittet vil vi først se på omfang av utleieboliger i boligbyggelag som har sitt hovednedslagsfelt i de tre største byene Oslo, Bergen og Trondheim. Deretter ser vi på en del kvalitativt beskrevne erfaringer med utleie fra sentrale informanter. Avslutningsvis vil vi se på hvordan boligbyggelagene stiller seg til de ulike delkomponentene i sosiale utleiemodeller som vi har definert ovenfor. Her vil vi også vurdere hvilken relevans de opplever at disse delkomponentene har for de kalkyler de gjør, når de beslutter om de skal engasjere seg i utleiesektoren og i hvilket omfang.

3.7.1 Omfang og hovedgrupper av utleieboliger

Det er relativt store variasjoner i omfanget av boligbyggelagenes engasjement innenfor utleiesektoren. Av boligbyggelagene i denne studien er det særlig OBOS, USBL samt Bergen og omegn boligbyggelag (BOBB) som driver utleie av et visst omfang. OBOS har flest utleieboliger med om lag 750 utleieboliger fordelt på om lag 20 bygg. Utleieboligene til OBOS er både lokalisert i Oslo, men også i andre kommuner hvor OBOS har sin virksomhet. USBL har omkring 400 utleieboliger, men jobber med ferdigstillelse av ytterligere 50 boliger i sine gamle kontorlokaler i Storgaten i Oslo.

Siden OBOS i dag har over 300 000 medlemmer, mens USBL har i underkant av 70 000 medlemmer, er USBL større på utleie sett i forhold til medlemstall enn OBOS.

Bergen og omegn boligbyggelag (BOBB) har i overkant av 450 utleieboliger. Disse fordeler seg i hovedsak på 12 utleieanlegg, hvorav 5 av de 12 er målrettet mot unge voksne i alderen 18 til 35 år og ett er forbeholdt voksne over 55 år.

StorBergen boligbyggelag har rundt 190 utleieboliger, i hovedsak fordelt på fem anlegg. Et av disse anleggene ligger i forbindelse med Mjølkeråen aldersboliger i Åsane og består av 21 utleieboliger med livsløpsstandard og er beregnet for personer over 60 år med funksjonshemning.

Vestlandske boligbyggelag har 170 utleieboliger, hvor av 47 er ungdomsboliger. I tillegg bistår boligbyggelaget gårdeiere, boligforvaltere, boligselskaper og andre med utleieforvaltning av boliger. Vestbo tilbyr her å håndtere alle sider av utleieforholdet, herunder annonsering, utvelgelse av leieboer, kontraktskriving, innkreving av leie og oppsigelse.

Trondheim og omegn Boligbyggelag (TOBB) driver 8 utleieenheter, som ble ervervet i forbindelse med overtakelse av en eiendom. Utover dette har boligbyggelaget ikke skaffet til veie egne utleieboliger.

Utover de tre største byene har vi ikke undersøkt hvor mange boligbyggelag som har utleieboliger. I NBBLs årsmelding er flere boligbyggelag ført opp med mange boliger under kategorien "annet" som vi antok var utleieboliger. Dette gjelder blant annet Gjøvik og omegn boligbyggelag. Grunnen til dette er imidlertid at utleieboligene er tilknyttet boligbyggelaget gjennom forretningsførsel. Det er ikke utleieboliger i boligbyggelagets egen regi.

De aller fleste utleieboligene boligsamvirket har er som nevnt kommet i stand ved offentlig støtte. Eksempler på dette er både det fortsatt eksisterende tilskuddet til utleieboliger for vanskeligstilte (som nå har krav om kommunal tildelingsrett) og den tidligere ordningen med subsidier til bygging av boliger for unge under 35 år. For USBLs del er fortsatt en av fire utleieboliger underlagt en eller annen subsidieordning, enten fra Husbanken eller kommunen. For de siste utleieboligene bygget av OBOS, var tilskuddsandelen på 30 prosent. En aktiv subsidieordning innebærer imidlertid at det knytter seg bestemte tildelingskriterier til boligene.

USBL deler sine utleieboliger inn i to hovedgrupper:

- *Boliger med subsidier*. Dette vil da være tilskudd, enten kommunale eller fra Husbanken, som samtidig legger bindinger på utleien. For eksempel har USBL bygget et antall boliger med Husbankens tidligere ordning med tilskudd til utleie til ungdom. Der det foreligger en subsidieordning, begrenser ikke USBL tildelingen etter ansiennitet.
- *Boliger uten subsidier*. Dette kan være boliger som i utgangspunktet er bygget med subsidier, men hvor ordningen er gått ut og boligene frigjort for alminnelig utleie. I USBLs

portefølje er det rundt 300 boliger i denne kategorien. Husleiene ligger om lag 5 prosent under gjengs leie.

3.7.2 Kriterier, ventelister og erfaringer med utleie sett fra boligbyggelagenes side, noen kvalitative betraktninger

Siden utleieboligene som boligbyggelagene har i sin portefølje i utgangspunktet har kommet i stand med en eller annen subsidie inkludert lån på gunstige vilkår, har boligene vært tildelt til bestemte grupper på boligmarkedet. Etter hvert som bindingstiden med kommunal tildeling er løpt ut, har boligbyggelagene selv administrert utleien.

Det overordnede fordelingskriteriet til boligene er ansiennitet som medlemmer. Boligbyggelagene praktiserer dette strengt, og det går foran andre kriterier som kjennetegn ved husholdningen, barn etc. Ansiennitetsprinsippet er det overordnede prinsippet når flere boligbyggelag opererer både med ventelister og tidsbegrensede leiekontrakter for boligene. Ventelistene til boligene er ofte lange. OBOS regner med at de til en hver tid har rundt 500 til 600 personer på venteliste, av disse er om lag 120 til 150 under 30 år. Dette betyr at de fleste på venteliste hos OBOS er over 30 år. Mange av disse er av utenlandsk opprinnelse, en stor andel er enslige med mange barn. Våre informanter hos OBOS opplever at mange med utenlandsk opprinnelse kommer til dem med en forventning om at de kan være behjelpelig med bolig, men det eneste OBOS på kort sikt har mulighet til å gjøre er å oppfordre søkerne til å tegne medlemskap og sette seg på venteliste til bolig. Det kan imidlertid ta lang tid før det er en utleiebolig ledig. Kombinert med ansiennitetsprinsippet som utvelgelseskriterium forsterkes dette av at det særlig er en pågang fra personer over 30 år. I denne gruppen vil mange ha lang ansiennitet noe som innebærer at også medlemmer med lang ansiennitet vil kunne måtte vente lenge på en ledig utleiebolig.

I et av de andre boligbyggelagene hevder vår informant at de ikke markedsfører når det er ledige boliger. Nye leietakere rekrutteres fra ventelistene. Informanten sier videre:

> Har vi behov for å oppdatere søknadsmassen og annonsere, har vi et rush i mange dager. Med en gang noe legges ut er det en enorm pågang.

De fleste opererer med tidsbegrensede leiekontrakter, i OBOS er dette vanligvis 3 år, med mulighet til fornyelse i 3 nye år. Slik ønsker boligbyggelagene å sikre en viss sirkulasjon i boligmassen. Dette både for å understreke at utleieboligene er ment å være midlertidige, men også for å gi flere en mulighet til å få leie. Dette siste er særlig viktig der det er lange ventelister på utleiebolig, som hos OBOS, og mange oppfattes å ha et minst like stort sosialt behov for bolig som de som allerede bor.

Boligbyggelagene benytter ikke noen form for behovsprøving når de tilbyr en ledig utleiebolig til sine medlemmer. Det er ansiennitet som er utvalgskriteriet. En kan imidlertid si at det imidlertid skjer en *indirekte sosial seleksjon* eller rekruttering til boligene, jf. kapittel 2. Utgangspunktet er et boligbehov som ikke kan dekkes via eiermarkedet. Årsakene til dette er først og fremst økonomisk, at den enkelte husstand ikke har økonomisk betjeningsevne til å erverve en bolig ved kjøp. OBOS har erfart at særlig husholdninger med innvandrerbakgrunn søker om å få tildelt bolig hos dem. Siden OBOS følger ansiennitetsprinsippet må alle vente til en bolig blir ledig. Det er ikke uvanlig å vente et år. Mange av utleieboligene blant boligbyggelagene i vår studie er dessuten toromsleiligheter, hvilket er mindre egnet for en større familie. OBOS har som hovedregel at 2 personer per oppholdsrom er rimelig. I tilfeller der en mindre bolig ønskes leid ut til en stor husholdning, kan det oppstå konflikter med styret i borettslaget.

Forutsetningene for å komme over i en eid bolig er for mange ikke endret, selv etter flere års leie, selv om en del går over i eid bolig. Inntrykket blant våre informanter i boligbyggelagene er at mange fortsatt har et behov for å leie utover maksimal leietid. Siden det er mange som har et stort behov for et forsatt leieforhold, velger for eksempel OBOS normalt å avslutte et leieforhold etter til sammen 6 år. Dette kan være en utfordring for flere leietakere. Særlig en del personer med kort botid i Norge har mindre forutsetninger for å skaffe til veie kapital for å komme seg inn på eiermarkedet. Siden boligprisene i eiermarkedet stiger så sterkt, vil personer som ikke kommer seg inn på eiermarkedet heller ikke ha noen boligkapital å

gi videre til sine barn ved arv. Dette kan resultere i at noen blir værende utenfor eiermarkedet over flere generasjoner.

I dette kan det også ligge en kime til etnisk segregasjon på boligmarkedet, slik en av våre kilder i et av de store boligbyggelagene ser det. Ved at dette særlig rammer personer med kort botid i Norge, vil denne gruppen være overrepresentert blant de som ikke kommer seg over i eiermarkedet.

Våre informanter har ellers et inntrykk av at flere av deres leietakere lykkes med å komme over i eiermarkedet. Dette indikerer at utleiemarkedet også er viktig for en del personer som en kortere periode befinner seg i en situasjon der eiermarkedet ikke er noe mulig eller godt alternativ.

Er betalingsevnen tilstrekkelig lav, kan det også være vanskelig for den enkelte å få tilgang til en utleiebolig gjennom et boligbyggelag. Flere boligbyggelag gir uttrykk for at de vurderer betalingsevnen til potensielle leietakere. OBOS godtar for eksempel ikke kommunal garanti, men krever fire måneders depositum tilgjengelig.

Selv om behovet for utleieboliger er stort, noe de lange ventelistene indikerer, opplever noen, for eksempel OBOS, at ikke alle utleieobjekter er like interessante blant søkerne. Boliger utenfor sentrum oppfattes ofte som usentrale og kan være vanskeligere å få leid ut.

Boligbyggelagenes erfaringer med å drive utleie av boliger er blandede. Generelt er leietakere mindre varsomme med å ta vare på boligen enn andelseiere hevder våre informanter. Dette innebærer et større behov for at virksomheten gir et overskudd som kan kanaliseres tilbake til boligen i form av vedlikehold. Flere informanter opplever også at det er mer krevende å drifte hele bygg med utleieboliger enn mer enkeltvise boliger. Flere av boligbyggelagene gir også uttrykk for at det blant leietakerne er en del husholdninger som er hva de kaller *krevende*. Dette kan gå på flere forhold, som støy, manglende vedlikehold, utagerende atferd med videre. Her kan boligbyggelagene være helt avhengig av et samarbeid med kommunene for å finne gode og mulige løsninger for å opprettholde et leieforhold. Boligbyggelagene selv opplever det ikke som sin oppgave å følge opp sine leietakere sosialt. Som en av våre informanter sier det:

Vi drifter boliger, vi er ikke sosionomer.

Dette kan gjøre det utfordrende med mange utleieboliger samlet. Boligbyggelag med en større utleieportefølje, som OBOS og USBL, forsøker derfor å fordele boligene i ulike miljøer. I de aller fleste tilfellene fungerer imidlertid leieforholdet uten problemer.

3.8 Boligbyggelagenes vurdering av de ulike komponentene i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie

Hvordan stiller så de boligbyggelagene som er grunnlaget for denne diskusjonen seg til de ulike komponenter som kan inngå i en bredere utvikling av modeller for sosial utleie? Dette vil vi se systematisk på i dette avsnittet.

Risikovurderinger og avkastninger

En sentral informant i et av boligbyggelagene etterlyser garantier, --- enten fra Husbanken eller kommunene, som hindrer at boligbyggelagene blir belastet for eksempel vakante boliger, ved drift av utleieboliger med sosial profil. Generelt synes risikoreduksjon å stå svært sentralt i forhold til å vekke boligbyggelagenes engasjement for utleie med sosial profil. USBL ser for eksempel trygghet for stabil inntjening og dekking av utgifter som helt sentralt om det skal være aktuelt å drifte utleieenheter med sosial profil.

Utleieenheter har dessuten, slik flere informanter blant boligbyggelagene ser det, som regel sterkere slitasje enn eierenheter. Hvis det ikke eksisterer noen kommunale garantiordninger for støtte i slike tilfeller, vil høyere kostnader knyttet til vedlikehold måtte hentes inn gjennom husleiene. Dette vil redusere mulighetene for å gi utleieprosjekter en sosial profil.

Bindingstid og Husleienivå

De fleste boligbyggelagene er nødt til å ta leie nær markedsleie for å få høy nok lønnsomhet i de "gamle" utleieprosjektene sine. De fleste hevder at husleiene ligger noe under markedsleie ved ny utleie, og da mer på nivå med "gjengs leie". Dette er en bedriftsøkonomisk nødvendighet.

Den kommunale tildelingsretten under den første Bergens-modellen bygde på evigvarende tildelingsrett. Dette er lite attraktivt for boligbyggelagene. Her må en i stedet velge tidsbegrenset tildelingsrett, for eksempel 20 år, eller for noen, enda kortere tid.

Tomtepolitikk og alternativvurderinger

Generelt er boligbyggelagene meget skeptiske til å benytte egne tomter til utleieboliger. Dette fordi tomtene har en alternaivverdi knyttet til bygging av ordinære boliger som gir langt høyere avkastning.

Et av boligbyggelagene illustrerer det slik:

Tomtene er innsatsfaktoren i verdiskapningskjeden som boligbygging er en del av. Boligbyggelaget ønsker å investere løpende. De kjøper en tomt, bygger og selger, så kjøper de en ny tomt igjen. Med denne metoden oppnår det gjeldende boligbyggelaget en avkastning på over 10 prosent. Avkastningen må være god nok til at boligbyggelaget kan kjøpe nye tomter. Ved bygging av utleieboliger får en ikke denne avkastningen. Den blir vesentlig lavere. Dette innebærer at det blir brudd i den verdiskapningskjeden boligbyggelaget bygger sin drift på, når det gjelder nybygging. Dette gjør det lite attraktivt å velge dette, fremfor virksomhet som gir avkastning.

Å tenke i utbytte isolert sett for boligbyggelagene synes ikke å ha noe omfang. Avkastning på prosjektene går inn i nye prosjekter og gjør at boligbyggelagene kan være aktive i forhold til å bygge stadig nye boliger.

En informant blant boligbyggelagene tok til orde for en ordning der en kunne få til en festeordning med kommunen, der kommunen festet bort tomt til bygging av utleieboliger, vederlagsfritt, men med en klausul om at ved opphør av utleievirksomheten kunne eier kjøpe ut kommunen av tomten. En slik ordning måtte uansett kombineres med tilskudd for å få tilstrekkelig likviditet til å betjene lånet.

Tilskudd

Flere boligbyggelag er svært positive med tanke på å drive utleie av boliger med sosial profil, men ser ikke at det er mulig innenfor dagens tilskuddsordninger. Som drøftet innledningsvis, må

boligbyggelagene som medlemsorganisasjoner se på lønnsomheten i prosjektene og gjøre en realistisk vurdering av denne.

Dette kommer også frem når NBBL i sin høringsuttalelse til NOU 2011:15 hevder at:

> Bedre rammebetingelser for ikke-kommersielle utleieboliger – spesielt for ungdom, men også for andre grupper, er helt nødvendig framover. Det må derfor legges bedre økonomisk til rette for en bredere ikke-kommersiell leiesektor enn det vi har i dag. Et viktig formål med en bredere ikke-kommersiell leiesektor vil være av disiplinerende karakter for det rent private markedet; både med hensyn på pris og leiebetingelser for øvrig.
>
> (NBBL 2011:4)

Dette står som en reaksjon på at utvalget er av den oppfatning at dersom det offentlige skal subsidiere utleie med en sosial profil, må det være en forutsetning at selskapet ikke tar ut utbytte, i tillegg til at utvalget hevder det må være en forutsetning at boligene tilegnes særskilte grupper; (jamfør NOU 2011:15, avsnitt 8.7.4.2 og NBBL 2011:4).

I vår studie sier flere boligbyggelag seg villige til å bidra med å skaffe flere utleieboliger, men da må det i følge våre kilder, eksistere tilskudd som gjør at boligbyggelagene ikke vil måtte dekke underskuddet selv. I et av boligbyggelagene sier for eksempel vår informant at de gjerne vil samarbeide med kommunen, men at det i dag ikke ligger til rette for dette.

Våre informanter i boligbyggelagene ser det altså som lite attraktivt å bygge utleieboliger fordi boligbyggelagene ikke ønsker at denne virksomheten skal påføre dem tap. En av våre informanter illustrerte dette med et eksempel:

Om en bygger en enhet med flere utleieenheter, hver er på om lag 50 kvadratmeter, og kostnadene er ca 45 000 per kvadratmeter, vil kostnaden bli på rundt 2,2 millioner. Med en avkastning på 7 prosent for eksempel, som må til for å ivareta løpende utgifter på lån etc., må en ha en leie på minst 13 000 i måneden. I tillegg kommer utgifter til vedlikehold, som kanskje er på 400 i måneden og husleie, som kan ligge på rundt 2000. I alt vil dette gi en

månedlig leie på rundt 15 000. Dette ligger lagt over hva det er mulig å ta i forhold til personer med lave inntekter.

Dette gjør at uten tilskudd eller rimelige tomter som kan endre hovedbildet i et slikt regnestykke, er det ikke aktuelt for boligbyggelagene å bygge.

Konklusjon

Mulighetene for å bringe lønnsomhet inn i utleieprosjekter med sosial profil, slik dette fortoner seg fra boligbyggelagenes side, avhenger av mange forhold. Våre informanter blant boligbyggelagene peker på blant annet følgende forhold, som alle retter seg mot kostnadene ved å bygge:

- Muligheter for tilskudd eller subsidier, det vil si tilskudd til bygging.
- Tomtekostnader, for eksempel i form av subsidierte tomtekjøp. Dette vil også redusere kostnadene ved bygging.
- Statlige krav til boligen, eksempelvis knyttet til tilgjengelig og universell utforming eller krav til parkering etc. Disse kravene virker fordyrende på boligene og lempninger på disse kravene ville redusere kostnadene ved bygging og gjøre det mulig å bygge mindre og rimeligere enheter.
- Skattereglene. For eksempel ville bortfall av moms på entreprenørtjenester ha en subsidierende effekt og redusere kostnadene ved oppføring av utleieboligene.

Nye forskrifter om tilgjengelighet virker fordyrende på boligene. Flere av våre informanter blant boligbyggelagene hevder at det er vanskelig å bygge boenheter under 45 kvadratmeter med dagens krav, mot 30 tidligere. Dette virker i seg selv sterkt fordyrende i byggeprosessen, slik våre informanter ser det. Uten tilskudd fra staten til bygging av utleieboliger, eller annen form for subsidiering, vil de økte byggekostnadene måtte hentes inn gjennom leien. Dette vil medføre at leienivået vil overstige nivået i det øvrige markedet og prosjektene vil på ingen måte være mulig å realisere med en sosial utleieprofil.

Lønnsomhet ved utleieboliger vil også avhenge av egenskaper ved etterspørselen. Store svingninger i behov, med blant annet vakante

boliger som resultat, hard bruk og slitasje vil gi økte kostnader og redusere lønnsomheten i virksomheten.

Boligbyggelagenes forslag til modeller for sosial utleie

For å diskutere og se bakgrunnen for boligbyggelagenes forslag til modeller for sosial boligutleie må vi først se tilbake til vår drøftelse av ikke-kommersiell utleie i kapittel 2. Slik våre informanter fra boligbyggelagene forstår ikke-kommersiell utleie impliserer dette to forhold som først bør presiseres:

- For det første er det virksomhet hvor en ikke kan regne med utbytte i vanlig bedriftsøkonomisk forstand.
- For det andre, hvordan drives virksomheten, for eksempel i forhold til vedlikehold?

Når det gjelder drift, stiller informanter blant boligbyggelagene seg spørsmålet om hvordan en skal få midler til nødvendig vedlikehold, når utleievirksomheten ikke går i balanse? Skal boligbyggelagene subsidiere vedlikehold eller skal vedlikehold finansieres over offentlige budsjetter? I det siste tilfellet ser en av informantene for seg at vedlikeholdet kan bli svært skiftende, gitt det informanten opplever som ustabile offentlige prioriteringer av vedlikehold generelt.

Disse to forholdene griper mye av essensen i boligbyggelagenes forslag til betingelser for et sterkere engasjement fra deres side for sosial utleie. Som vi har sett ovenfor er de aller fleste av utleieboligene til boligbyggelagene, bygget med tilskudd. OBOS anslår at de siste av deres prosjekter ble bygget med 30 prosent tilskudd. De siste årenes utvikling, med stadig nye krav om tilgjengelighet, som i seg selv presser frem en større og mer kostnadskrevende bolig, samt at tomteprisene har steget kraftig, innebærer at flere av våre informanter fra boligbyggelagene ikke lenger ser 30 prosent tilskudd som tilstrekkelig.

Gjennomgangstonen blant boligbyggelagene i denne studien er at en helt nødvendig forutsetning for at utleie med sosial profil skal være interessant for dem, må være at det offentlige, stat eller kommune, bærer den økonomiske risikoen ved prosjektene. Dette innebærer en kombinasjon av følgende tiltak:

- Solide offentlige tilskudd.

- Subsidierte tomter, eventuelt festeordninger med kommunen.
- Redusert moms/momsfritak for entreprise.

Med dagens utforming av Husbankens tilskudd til bygging av utleieboliger er disse begrenset til boliger med kommunal tildelingsrett. Da er det lite aktuelt etter våre informanters syn at boligbyggelagene skal bygge boliger for utleie. [33] Endringer av tilskuddet til utleieboliger kan gjøre det interessant og lønnsomt for boligbyggelagene å gjenoppta virksomheten på dette området.

En av informantene blant de sentrale boligbyggelagene hevder at Husbanken må komme mer på banen og finne tilbake til sin opprinnelige strategi med å forholde seg til de brede lag av befolkningen. Vår informant i samme boligbyggelag mener her å se et behov for noen overordnede grep og at Husbanken mer må aktivt inn og regulere. Dette mener informanten det er begrenset politisk forståelse for i dag. Her ser informanten et behov for å samle mer styringsmakt om en skal regulere aktivitetsnivået.

Subsidierte tomter kan være et supplerende virkemiddel for å redusere kostnadene ved bygging av utleieboliger og vil være en variant av tilskudd. Det synes lite aktuelt at boligbyggelagene skal benytte sine tomter til bygging av utleieboliger med sosial profil. Som en av våre informanter i et stort boligbyggelag sier det:

> Hvorfor skulle vi bruke vår tomtebank på boliger vi ikke tjener penger på?

Om kommunene kunne stille tomt til rådighet til en gunstig pris, kunne det vært en mulig strategi for å stimulere til bygging av utleieboliger. Dette strander i følge våre informanter i de fleste tilfellene med regelverket for offentlig anskaffelse,[34] selv om rimelige tomter ville gitt et viktig politisk signal til aktører som boligbyggelagene. Tomteprisene er en svært viktig kostnadsvariabel i våre større byer.

Som en informant i USBL hevder:

[33] Dette synet har samtlige av våre informanter.

[34] Se Indseth (2010) og Barlindhaug, Holm, Holdt og Nordahl (2012).

> Et av de rimeligste prosjektene USBL har engasjert seg i, har vært utbyggingen på Etterstad. Der har vi bygget i 11 etasjer og da blir tomtekostnadene lave.

Momskompensasjon kan også være viktig i kombinasjon med andre virkemidler, slik våre informanter i boligbyggelagene ser det. Ved momsfritak eller redusert moms for entreprisen, ville byggekostnadene gå ned.

I realiteten ser boligbyggelagene for seg at det må en pakke med virkemidler til for at det skal bli aktuelt for dem å engasjere seg i fremskaffelse av utleieboliger med sosial profil.

Et tydeligere politisk engasjement i kommunen etterlyses også særlig av boligbyggelagene med et stort nedslagsfelt i Oslo. Selv om det er etablert et samarbeidsutvalg mellom Oslo kommune, USBL og OBOS, mener boligbyggelagene at det er viktig at det politisk uttrykkes vilje til å engasjere seg i mer generelle boligsosiale målsettinger.

Slik en av våre informanter i et av de store boligbyggelagene ser det, så vil behovet for utleieboliger stadig være stort. Noen personer vil i perioder av livet ha behov for å leie. Informanten hevder da at:

> Dette må følges positivt opp av kommunene, med politisk vilje til å stimulere til bygging av utleieboliger med sosial profil.

I dette ligger også at det må bygges opp et tillitsforhold mellom kommunene og boligbyggelagene. Noen stiller seg for eksempel kritisk til at det i Oslo foreligger et bystyrevedtak om at om lag halvparten av boligene som skal bygges, må være på minimum 80 kvadratmeter. Dette mener en av våre informanter i et stort boligbyggelag er uhensiktsmessig, gitt at behovet er størst for små utleieenheter.

Det viktigste slik en av informantene i et av boligbyggelagene uttrykker det, er imidlertid å;

> få opp et seriøst alternativ, men det må ikke være for ikke-kommersielt. Det må være en motivasjon i dette for aktørene.

Samme informant forsetter:

> En må kunne ta betalt for den innsatsen en nedlegger, men midlene må gjerne bli i systemet, ved at de går tilbake til boligene i form av vedlikehold.

For at det skal være en tilstrekkelig sikkerhet for en aktør som boligbyggelagene i dette, ser flere av våre informanter det som nødvendig med et tydeligere politisk engasjement. Så lenge den statlige politikken favoriserer eierlinjen så sterkt, blant annet gjennom skattereglene, opplever mange av informantene i de store borettslagene seg nær sagt motarbeidet politisk når det gjelder å øke deres engasjement for utleie med sosial profil. Dette vanskeliggjøres ytterligere av forhold vi har drøftet ovenfor, nemlig at:

- Kravene om tilgjengelighet øker byggekostnadene.
- Egnede tilskuddsordninger fra Husbanken har falt bort, jamfør blant annet tilskuddet til utleieboliger for unge.
- Subsidier gjennom tomtepolitikken ikke lenger er mulig, jamfør reglene om konkurranseutsetting.

Men gitt at utleieboliger lar seg fremskaffe, enten ved revitalisering av subsidieordninger, tomtepolitikk eller annet: Hvordan kan en få etablert en sosial profil i utleiedriften? Dette vil være et kritisk punkt. Tilbakemeldinger fra våre informanter fokuserer på følgende forhold:

- Inntekstbegrensning som kriterium for å få leie.
- Benytte seg av kostnadsdekkende husleie som prinsipp for husleiefastsettelse. Vi antar at det her tenkes på utgiftsdekkende leie med visse avsetninger til investeringer. Alternativkostnaden på boligkapitalen tror vi ikke det tenkes på.[35]
- En kombinasjon av disse.

Slik det fungerer i dag er det fullt mulig å legge inn en inntektsbegrensning som kriterium for å få leie. Det er boligbyggelag som i dag sjekker betalingsevnen til potensielle

[35] For en nærmere diskusjon av begrepet kostnadsdekkende husleie (og utgiftsdekkende husleie) vises det til Medby og Langsether (2006, 2007).

leietakere, før innflytting. Den samme fremgangsmåten kan også benyttes til å sikre seg at leietakere rekrutteres ut fra en reell behovsvurdering.

Kostnadsdekkende husleie vil også kunne gi utleie en sosial profil. Dette bør nok uansett benyttes i kombinasjon med en behovsvurdert utleie, skal en sikre seg at det er de med størst behov som nyter godt av kostnadsdekkende leie. I den kostnadsdekkende leien vil det også måtte være iberegnet utgifter til vedlikehold, med mindre det foreligger kommunale garantier eller andre ordninger som vil sikre et offentlig tilskudd til dette.

Et alternativ til kostnadsdekkende leie, kan være at leietakeren kvalifiserer til enten en kommunal eller statlig bostøtteordning. Dette vil også styrke den sosiale profilen blant leietakerne.[36]

3.9 Noen avsluttende refleksjoner

For å forstå boligbyggelagenes posisjoneringer i utleiemarkedet er det viktig å ta utgangspunkt i deres todelte målsetting. På den ene siden er boligbyggelagene basert på non-profit eller selvkost prinsipper som en slags ideell målsetting. De søker å gi et bolig-tilbud til sine medlemmer, inkludert en effektiv drift av boligene. Om boligbyggelagene tolker medlemmer som å inkludere bare nåværende medlemmer, eller også potensielle medlemmer, vil nok imidlertid variere noe, men så lenge ansiennitetsprinsippet benyttes vil dette uansett virke regulerende på fordelingen av boligene.

Selvkostprinsippet vil av mange bli tolket som å inkludere en tidsdimensjon, hvor overskudd på kort sikt er viktig for å bygge opp nødvendig egenkapital. Dette er viktig for å redusere sårbarheten ved økonomiske svingninger.

Dette er viktig i forhold til å forstå og vurdere de strategiske valg boligbyggelagene gjør i en situasjon hvor de offentlige tilskuddene til realisering av utleieboliger endres. Selv om boligsamvirket bygger på et element av non-profit ideologi, har de ingen sosialpolitisk målsetting eller rolle. Boligbyggelagene vil derfor for å ivareta sine medlemmers interesser være nødt til å ta hensyn til at

[36] For en drøfting av bostøtten i relasjon til ikke-kommersielle utleieboliger, se Nordvik (2004).

de prosjekter de går inn i, det være seg utleie eller andelseie, må ha en kostnadsmessig bæreevne, både på kort og lang sikt. Det blir i et slikt perspektiv en må vurdere potensialet for boligbyggelagene som aktør i realiseringen av en målsetting om vekst i tilgang til utleieboliger med sosial profil. Uten virkemidler som kan gi lønnsomhet i prosjektene og avhjelpe risikoen, vil ikke dette være attraktivt for boligbyggelagene.

Da befinner kommunene seg i en annen situasjon. Ikke bare har de muligheter til å ha en egen masse av utleieboliger, de kan også politisk bidra til å legge forholdene til rette for sosial utleie.

En tredje vei er å etablere et samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag. I sin studie av ikke-kommersiell utleie viser Nordvik (2004) til potensialet som ligger i å utnytte boligbyggelagenes kompetanse innenfor bygging og utvikling av boligprosjekter, i etableringen av ulike disposisjonsformer hvor også kommunene kan gå inn som partnere.[37] Boligbyggelagene behøver således ikke å stå ansvarlig for å etablere stiftelser eller annet selv, men kan gå i gjensidig samarbeidsrelasjon med en offentlig aktør. Slik kan boligbyggelagene gis den nødvendige sikkerhet som er en forutsetning for deres rolle i byggingen av utleieboliger med sosial profil, mens kommunene på den andre siden får tilgang til profesjonalitet, ikke minst på driftssiden.

Uansett viser denne studien at mange boligbyggelag mer ser seg selv som tilbyder av boliger for personer med lavere betalingsevne, som unge i etableringsfasen og familier med kort botid i landet, enn som aktører i forhold til de aller mest vanskeligstilte. Men heller ikke i markedet for utleieboliger til disse gruppene er det altså realistisk at boligbyggelagene skal gå inn i noe særlig omfang uten å bli kompensert for risiko på en eller annen måte. Signalene er helt entydige fra boligbyggelagene på at uten en eller annen form for subsidiering i form av for eksempel tilskudd, momsfritak og rimelige tomter, er risikoen for høy til å etablere nye utleieprosjekter med sosial profil.

Skal en ta disse signalene på alvor må en tenke i helt andre modeller med helt andre aktører om en skal få opp volumet i utleiemarkedet. Som en av våre informanter blant boligbyggelagene hevder:

[37] Nordvik 2004:57.

> Det monner så lite om noen med sosialt sinnelag bygger noen få utleieboliger. Litt her og der monner ikke i forhold til de store behovene. Det må et korrektiv i markedet til, skal dette få et volum.

Denne informanten peker på noe vesentlig. Så lenge incitamentene for at boligbyggelagene skal engasjere seg i denne delen av markedet er så marginale, og lønnsomheten så usikker, må det andre modeller til skal dette få et visst volum.

Vår informant her foreslår å etablere et kombinert statlig kommunalt selskap som kunne bygget og tatt risikoen som mer private markedsaktører ikke kan ta. Tenker en seg at behovet er i størrelsesorden 10 000 utleieenheter for eksempel, monner det lite om boligbyggelagene bygger et lite antall i året, motivert ut fra sosiale hensyn.

Da må det enten klare tilskuddsordninger til som tar risikoen og gir nødvendig reproduktiv avkastning på utleieenhetene som bygges for eksempel i regi av boligbyggelag eller så må det inn en offentlig løsning som innebærer at risikoen og ansvaret tas av stat og kommune i fellesskap.

4 Drøfting av mulige modeller

I dette kapittelet skal vi drøfte mulige modeller for utleie med sosiale formål i lys av de komponentene vi har etablert i kapittel 2 og som også var brukt som grunnlag for intervjuene og studien i kapittel 3. I kravspesifikasjonen for prosjektet gjengitt i kapittel 1 ble vi bedt om å drøfte om det var prosjekter med overførings-verdi og eventuelle suksessfaktorer. Vi gjør igjen oppmerksom på at vi i samsvar med tilbudet har avgrenset oss til de tre mest folkerike byene og boligbyggelagene der som de eneste private aktørene. Vi har dermed ikke noe grunnlag for å generalisere funnene i dette prosjektet til alle private aktører av potensiell relevans i denne sammenhengen. Vi minner også om at vi i prosjektet har blitt bedt om å fokusere på boliger uten kommunal tildelingsrett. Til slutt gjør vi oppmerksom på at målgruppene for leieboligene dette prosjektet tar for seg ikke er allmennheten, men heller ikke husholdninger som er vanskeligstilte i så sterk grad at de kvalifiserer til boliger med kommunal tildelingsrett i de tre største byene. Samtlige av disse praktiserer en streng behovsprøving for tilgang til kommunalt disponerte boliger. Det er dermed sannsynlig at storparten av beboerne i de kommunalt disponerte boligene i de tre største byene kvalifiserer til den statlige bostøtteordningen. Kommunene har også egne bostøtteordninger som er utformet som et påslag til den statlige. Vi vil derimot ikke uten videre kunne anta at husholdningene i målgruppene for boliger med sosiale formål uten kommunal tildelingsrett, som vårt prosjekt fokuserer på, kvalifiserer til bostøtte.

Med disse avgrensningene i mente vil vi først drøfte mulige modeller hos kommunene og deretter hos boligbyggelagene. Deretter vil vi diskutere eventuelle barrierer som følge av EØS-avtalen. Med modell mener vi her en samling av ulike komponenter aktørene vurderer som aktuelle og viktige når de avgjør om de skal engasjere seg i slik utleie eller ikke.

4.1 Modeller hos kommunene

Vår vurdering er at det stort sett ikke finnes prosjekter med overføringsverdi for vårt formål. Grunnen til dette er at kommunene som har inngått samarbeid med private aktører i hovedsak har gjort dette for boliger med kommunal tildelingsrett. Kommunene opplever at de har såpass store utfordringer med å framskaffe boliger for vanskeligstilte at de ikke ser det som aktuelt å utvide målgruppene for sin utleiesatsning til husholdninger som i dag ikke kvalifiserer til kommunalt disponert bolig.

Trondheim har imidlertid et litt mer utvidet engasjement ved at de samarbeider med Studentsamskipnaden. Dette er imidlertid også en del av utleiemarkedet som allerede i dag mottar tilskudd, så noe overføringsverdi av relevans for vår problemstilling er det ikke tale om når det gjelder dette samarbeidet. Deres planlagte engasjement i å utvide utleietilbudet ved hjelp av et eget kommunalt tilskudd er imidlertid midt i kjernen for vår problemstilling. Noen dokumenterbar overføringsverdi har dette imidlertid ikke siden det foreløpig ikke er igangsatt. Kommunen selger også borettslags-leiligheter og sameieseksjoner til redusert pris, men dette er et virkemiddel for å få husholdninger over i eiersegmentet og faller dermed utenfor vår problemstilling.

Kommunene gir uttrykk for at risikovurderinger ikke er spesielt viktige for dem når de vurderer om de skal satse på utleie. Slik satsning er i hovedsak behovsbestemt. Husleienivået kommunene bruker i prosjekter med tildelingsrett er gjengs leie i Bergen og Oslo. Denne vil som nevnt tidligere i et stigende marked ligge noe under markedsleie. I Trondheim er det også eksempler på bruk av utgiftsdekkende leier. Om det er anledning til å ta ut utbytte eller ikke er irrelevant for kommunenes vurderinger av om de skal engasjere seg i utleie eller ikke. Dette til tross for at det faktisk blir tatt ut utbytte fra de kommunale boligforetakene i både Oslo og Bergen. Vi kjenner ikke til at det er avtaler med begrensninger på uttak av utbytte overfor private aktører med boliger hvor kommunen har tildelingsrett. Blant private aktører kan muligens en utbyttebegrensning eller et utbytteforbud medføre at de ikke vil engasjere seg i avtaler med kommunen om avtaler med sosialt formål.

Bindingstiden er opplagt en komponent aktører som skal samarbeide med kommunen vurderer. Bindingstiden har vært evigvarende i de samarbeidsmodellene Bergen har praktisert, noe som har medført at boligbyggelagene har trukket seg fra samarbeidet.

Kommunene benytter stort sett ikke tomtepolitikk som virkemiddel for å framskaffe utleieboliger. Det er heller ikke anledning til å kreve at et utbyggingsprosjekt skal brukes til utelukkende leieboliger i henhold til den gjeldende plan- og bygningslovgivningen, hevdes det fra kommunenes side. I NOU 2011:15 er man mer usikre på dette og det etterlyses en juridisk vurdering. Dette vanskeliggjør en satsning på utleie i regi av private aktører. Vi vil framheve at tomteframskaffelse til gunstige vilkår var vesentlig når boligbyggelagene i sin tid ble engasjert i utleie (Hansen og Christophersen 1990). Dersom det gis adgang til å øremerke tomter kommunen disponerer til utleieformål og disse tomtene kan stilles gunstig til disposisjon vil det selvsagt bli lettere å stimulere utleie, selv med lavt eller intet tilskudd til selve oppføringen.

Kommunene påpeker naturlig nok at det også for dem blir mer aktuelt å bygge utleieboliger, jo høyere tilskuddet er. Enkelte informanter i kommunene hevder at de ikke får nye prosjekter til å gå i balanse med dagens tilskudd, selv om de bruker gjengs leie. Dette indikerer at både kostnadsdekkende og utgiftsdekkende husleier kan overstige nivået i markedet når prinsippet brukes på det enkelte boligprosjektet.

Fra 2005 til 2008 var maksimal tilskuddsandel 20 prosent. Fra midten av 2008 kunne det gis inntil 40 prosent tilskudd til prosjekter med oppfølging i boligen (Knudtzon m.fl. 2011). Et markert funn i Knudtzon m.fl. (2011) var at det de siste årene har vært sterk vekst i prosjekter med høyere tilskuddsandel enn den gamle maksimumsandelen på 20 prosent. I perioden januar-september 2011 utgjorde saker med mer enn 20 prosent tilskuddsandel nesten halvparten av sakene. Dette kan avspeile at behovet er størst for boliger med oppfølgingstjenester, men også at det er best økonomi for kommunene i prosjekter av denne typen, som følge av høyere tilskuddsandel. Det siste innebærer at også kommunene vektlegger risiko mer i sine investeringsbeslutninger enn det våre informanter hevder. Nå gjør vi imidlertid

igjen oppmerksom på at vår studie kun omhandler de tre største bykommunene og funnene kan dermed ikke generaliseres. Det trenger derfor ikke å være noe misforhold mellom våre funn og funnene i Knudtzon m.fl. (2011).

Vi regner det ikke som sannsynlig at kommunene skal etablere særlig omfattende samarbeidsmodeller med private aktører om bygging eller kjøp av utleieboliger uten kommunal tildelingsrett, når de har problemer med å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det er særlig lite sannsynlig at dette skal skje uten tilskudd. Dagens modeller med tildelingsrett hos private aktører er knyttet til en begrenset andel i boligprosjekter. Slike små prosjekter kan selvsagt kunne realiseres uten tilskudd, men en løser nok sannsynligvis ikke problemene på leiemarkedet omtalt i NOU 2011:15, jf. også kapittel 1, med små prosjekter av denne typen. Det er ikke dermed sagt at ikke slike prosjekter kan være viktige for beboerne i boliger med kommunal tildelingsrett. Dersom tomter kan framskaffes til gunstige vilkår reduseres naturlig nok behovet for å subsidiere selve oppføringen.

100 prosent grunnlånsfinansiering fra Husbanken har også som nevnt blitt brukt. Uansett, det er tilskudd som først og fremst etterlyses blant våre respondenter i kommunene. At grunnlånet ikke ansees som svært attraktivt kan skyldes at det på grunn av EUs konkurranseregler[38] er slik at Husbanken stiller krav til boligkvaliteter utover det som Plan- og bygningsloven stiller til boliger som tildeles grunnlån når det gjelder energieffektivitet, miljøvennlighet og universell utforming. Disse boligene vil derfor kunne ha noe høyere byggekostnader, som kanskje gjør at aktørene vegrer seg mot å gå inn i prosjekter.

Til slutt vil vi påpeke at det å kjøpe opp eldre boligmasse ikke framstår som attraktivt fra kommunenes side. De foretrekker faktisk å bygge nytt i følge våre respondenter fordi nybygging kan skje til lavere kostnader enn kjøp. Vi gjør igjen oppmerksom på at vi kun betrakter de tre største byene. Knudtzon m. fl. (2011) undersøker samtlige prosjekter som har fått tildelt Husbankens tilskudd til utleieboliger i perioden 2002-2010 og det avdekkes ikke at kjøp generelt er rimeligere enn oppføring.

[38] Krav om boligpolitisk formål dersom staten skal kunne gi lån.

4.2 Modeller hos boligbyggelagene

Boligbyggelagene skiller seg vesentlig fra kommunene som potensielle utleiere. Mens, kommunene engasjerer seg i framskaffelse av utleieboliger primært for å dekke boligbehov, har ikke boligbyggelagene lenger noen rolle i boligforsyningen.

Boligbyggelagene har i dag en todelt målsetting. På den ene siden er boligbyggelagene basert på selvkostprinsippet som en slags ideell målsetting. På den annen side har boligbyggelagene som formål å gi et best mulig tilbud til sine medlemmer, inkludert en effektiv drift av boligene. Noe boligpolitisk målsetting som sådan har derimot boligbyggelagene ikke. Noen forskjeller er det mellom boligbyggelagene i synet på å være aktive med hensyn til utleie. USBL, i motsetning til OBOS, ser det for eksempel som strategisk viktig å investere i leiesektor, men at dette ikke vil være mulig uten offentlig subsidiering, noe vi kommer tilbake til. USBL ser det også som et av sine driftsmål å gi et bedre leietilbud til sine medlemmer, som i visse livsfaser vil kunne ha behov for å leie.

Boligbyggelagene oppleves som å legge mer vekt på risiko enn kommunene; - sagt på en annen måte, de er mer risikoaverse. I henhold til risikokomponentene vi omtalte i kapittel 2 synes de særlig å vektlegge kostnadsrisiko og etterspørselsrisiko, mens de i liten grad nevner verdirisiko.

Kostnadsrisikoen er knyttet til at forvaltnings- drifts- og vedlikeholdskostnader basert på erfaringer forventes å være høyere for utleieboliger enn for eierboliger. Dette skyldes som regel sterkere slitasje som følge av hardere bruk. Dette kan også forklare hvorfor boligbyggelagene ikke er interesserte i prosjekter med kommunal tildelingsrett. Jo strengere behovsprøving, jo høyere FDV-kostnader er det grunn til å anta. Dette betyr ikke at alle vanskeligstilte husholdninger vil påføre boligen sterk grad av slitasje, men det er nå slik at gruppekjennetegn blir brukt til å vurdere risiko i markeder. For eksempel er det dyrere å forsikre biler for ungdommer fordi unge bilførere statistisk sett har en høyere ulykkesfrekvens. Ut fra kostnadsrisiko skulle en anta at boligbyggelagene ønsker å leie ut til ungdommer og husholdninger med lave inntekter uten andre observerbare problemer.

Etterspørselsrisikoen handler om at en er redd for å ikke få leid ut boliger til husleier som er høye nok til å dekke utgiftene. At dette er en reell risiko understøttes av at noen av informantene fra kommunene har opplyst at gjengs leie pluss dagens tilskudd til utleieboliger ikke er nok til at nye prosjekter går i balanse.

Verdirisikoen er det ingen som nevner direkte, antakelig fordi bindingstiden antas å være så lang at dette ikke oppleves som en problemstilling for boligbyggelagene. De opplever det ikke som presserende i dag at de ikke får selge boliger til høyest mulig pris om 20, 30 eller 50 år. Verdirisikoen ville nok en ordinært profittmaksimerende privat utleier lagt større vekt på.

Vi har sett at boligbyggelagene i den første Bergensmodellen opplevde bindingstiden i form av evigvarende tildelingsrett som svært problematisk. Om boligbyggelagene mener det samme når boligene ikke tildeles til de mest vanskeligstilte har ikke våre informanter uttalt noe om. En viss bindingstid er nok boligbyggelagene inneforstått med at de må godta dersom staten gir dem tilskudd til å bygge utleieboliger.

Begrensninger på husleiefastsettelse er ikke noe boligbyggelagene nevner at de frykter. De fleste boligbyggelagene hevder at leienivået vil kunne ligge noe under markedsleie i sine "gamle" prosjekter, ofte omtalt som "gjengs leie". Boligbyggelagene er nok ikke avhengig av å kunne ta ut høyest mulig leie tilpasset enhver svingning i markedet for å engasjere seg i utleievirksomhet. Dette er nok annerledes for private profittmaksimerende aktører, men for slike aktører er det nok uansett uaktuelt å gå inn i prosjekter med langsiktig låsing av kapital.

Boligbyggelagene gjør alternativvurderinger når det gjelder egne tomter. De ønsker ikke å benytte egne tomter til utleieboliger fordi de gir høyere avkastning som eierboliger (andelsboliger).

Å kunne ta ut utbytte som eiere fra utleieprosjekter er ikke noe boligbyggelagene har interesse av. Avkastning på prosjektene tenker de brukt til å finansiere nye prosjekter. En eventuell begrensning på uttak av utbytte har derfor ingen betydning for boligbyggelagenes vurdering av om de skal engasjere seg i utleie eller ikke. Aktører som driver rein profittmaksimering vil derimot antakelig oppfatte dette som en for sterk begrensning til at de ønsker å gå inn i utleie under en slik betingelse.

En informant blant boligbyggelagene ønsket en festeordning med kommunen vederlagsfritt, men med en klausul om, at ved opphør av utleievirksomheten kunne eier kjøpe ut kommunen av tomten. En slik ordning måtte uansett kombineres med tilskudd for å oppnå tilstrekkelig likviditet til å betjene lånet.

Flere boligbyggelag er svært positive med tanke på å drive utleie av boliger med sosial profil, men ser ikke at det er mulig innenfor dagens tilskuddsordninger. Mot dette kan det innvendes at enhver aktør strategisk vil gi uttrykk for et ønske om høyest mulig tilskudd. Empirien taler imidlertid for at boligbyggelagene snakker sant når de sier at tilskudd er det eneste som vil muliggjøre at de kommer inn i større grad som aktør på utleiemarkedet. Absolutt all nåværende utleievirksomhet i boligbyggelagenes regi eller hvor boligbyggelagene inngår som samarbeidspartner er kommet i stand ved hjelp av ulike typer tilskudd.

Som for andre aktører vil selvsagt framskaffelse av tomter til gunstige vilkår også for boligbyggelagene redusere behovet for tilskudd til oppføring.

Andre forhold våre informanter blant boligbyggelagene påpeker som relevante for at de i større grad skal engasjere seg i utleie er at de ønsker reduserte krav til boligkvaliteter, eksempelvis knyttet til tilgjengelighet og universell utforming eller krav til parkering etc., og gunstigere skatteregler, som for eksempel bortfall av moms på entreprenørtjenester.

Kvalitetskrav kan også forklare at 100 prosent grunnlåns-finansiering ikke nevnes som en mulighet fra våre respondenter i boligbyggelagene siden dette stiller krav om boligkvaliteter utover det som kreves i Plan- og bygningsloven, jf. forrige avsnitt. Det er også liten grunn til å anta at boligbyggelagene med sin solide egenkapital (i hvert fall boligbyggelagene i de større byene) ikke oppnår like gode lånevilkår andre steder som i Husbanken (fullfinansiering) og at det er årsaken til at de holder seg tilbake. Vi tror derfor ikke at grunnlån er noe alternativ til tilskudd for å få boligbyggelagene til å engasjere seg i utleie.

Når det gjelder målgruppe er boligbyggelagene positive til ungdommer. De er heller ikke avvisende til å la lav inntekt være et kriterium for å få tilgang til boligen. Det er fullt mulig å legge inn en inntektsbegrensning som kriterium for å få leie. Det er

boligbyggelag som i dag sjekker betalingsevnen til potensielle leietakere, før innflytting. Den samme fremgangsmåten kan også benyttes til å sikre seg at leietakere rekrutteres ut fra en reell behovsvurdering. Boligbyggelagene insisterer altså ikke på at det skal brukes et ansiennitetsprinsipp.

4.3 I hvilken grad er EØS-regelverket en barriere?

Vi har i lys av vedtaket til EU-kommisjonen overfor Nederland og Sveriges justering av sine regler i henhold til EU-regelverket, vurdert eventuelle barrierer EØS legger på utformingen av tilskudd til utleieboliger med sosiale formål eller annen offentlig støtte til formålet.

Offentlig kontrollerte utleieboligselskaper som retter seg mot allmennheten må drives på forretningsmessige vilkår med normale markedsmessige avkastningskrav. Det må antas at det også gjelder felleskontrollerte selskaper. Det er ikke tillatt å gi særbehandling i form av særskilte støtteordninger til selskaper med non-profitmål som driver utleievirksomhet rettet mot allmennheten. Det gjelder enten selskapene er private (som i Nederland) eller offentlige. Regelverket er det samme uansett om selskapene drives non-profit eller ikke. Vanlige forretningsmessige prinsipper innebærer sikring av langsiktig forsvarlig forvaltning og at investeringer genereres fra egen virksomhet. Forretningsmessige vilkår betyr ikke at avkastning må tas ut av selskapet.

Statsstøtte er derimot tillatt dersom virksomheten retter seg mot leiegrupper med særlige behov eller støtteordningen utformes generelt slik at alle økonomiske virksomheter kan gjøre bruk av den. EØS-regelverket er slik vi ser det intet hinder for å opprette/ styrke en slik sektor hvis den målrettes til bestemte grupper, jf. også drøftingen i Lambertz og Hornung (2012) om "services of general interest". Det er etter vår oppfatning ikke noe i veien for at Husbanken innfører ordinære tilskudd til utleieboliger eller boliger til bestemte grupper. Tilskuddet kan imidlertid ikke avgrenses til boligbyggelag eller andre spesielle aktører. Tilskuddet må kunne gis til alle søkere.

4.4 Oppsummering

De viktigste kravene både boligbyggelagene og andre private aktører har for å gå inn i utleiemarkedet er at de blir kompensert for ulike typer risiko. En slik kompensasjon er vanskelig uten offentlige tilskudd. Tilbud om tomter til gunstige vilkår kan redusere behovet for tilskudd til oppføring. Kjøp av eksisterende boliger oppfattes ikke som mer attraktivt enn oppføring, verken av kommuner eller boligbyggelag.

Boligbyggelagene oppfatter det ikke som noe problem at de ikke kan ta ut utbytte. De oppfatter det heller ikke som noe problem hvis de blir pålagt restriksjoner med hensyn til leiefastsettelse. Begge disse restriksjonene kan oppfattes som mer problematiske for profittmaksimerende private aktører.

Erfaringer fra boligbyggelagene kan ikke nødvendigvis generaliseres til andre private aktører.

EØS-regelverket er neppe noe hinder for et eventuelt tilskudd hvis boligene tildeles bestemte grupper og tilskuddet gis på samme vilkår til alle aktører.

5 Mulige boligpolitiske målkonflikter

Det finnes et bredt spekter av boligpolitiske virkemidler med hovedformål å hjelpe grupper og individer som har vanskeligheter å skaffe seg tilfredsstillende boforhold i dagens boligmarked på egen hånd. Eksempler på virkemidler er bostøtte, startlån, tilskudd til etablering i eid bolig, tilskudd til kommunale utleieboliger og tilskudd til studentboliger.

I dette kapittelet diskuterer vi hvordan et tilskudd til private sosiale utleieboliger fungerer i lys av øvrige boligpolitiske virkemidler.

I diskusjonen antar vi først at dagens boligbeskatning ligger fast. I delkapittel 5.4 løser vi imidlertid på denne antakelsen og diskuterer kort føringer og utfordringer som dagens skattefavorisering av boligeie har på leiemarkedspolitikken.

Videre vil vi anta at midler til tilskuddet til utleieboliger budsjettmessig konkurrerer med øvrige sosiale boligpolitiske virkemidler. Hvis det antas budsjettnøytralitet innebærer det at midler til en ny ordning vil måtte gå på bekostning av rammene til øvrige boligpolititiske virkemidler.

5.1 Subsidier til etterspørsels- eller tilbudssiden?

5.1.1 Målrettingsproblemer

Når målet er å hjelpe individer som av ulike grunner har problemer med å skaffe seg tilfredsstillende bolig i boligmarkedet har myndighetene to alternative strategier:

1. Å gi målgruppen (eksempelvis vanskeligstilte eller økonomisk svake grupper som studenter) direkte økonomisk støtte til å bedre sine boforhold(intervensjon på etterspørselssiden)
2. Stimulere tilbudet av gode og rimelig boliger til målgruppen(intervensjon på tilbudssiden)

I dag benyttes begge strategier i den sosiale boligpolitikken. Bostøtte og tilskudd til etablering i eid bolig er eksempler på den første strategien, mens tilskudd til kommunale boliger og studentboliger er eksempler på den andre. Det har vært en boligpolitisk tendens de siste 20 årene i større grad å bruke etterspørselsstrategien på bekostning av tilbudsstrategien. Dette henger naturligvis sammen med at i samme periode har det boligpolitiske fokuset skiftet fra boligforsyningsproblematikk til fokus på utsatte grupper i boligmarkedet. Etterspørselsstrategien har fordeler med hensyn til treffsikkerhet. Gjennom behovsprøving etter bestemte kriterier kan omfanget av støtten tilpasses individets behov. Dermed unngår man i større grad å gi mer støtte enn behovene skulle tilsi, samt ikke å gi støtte til dem som ikke trenger det. Dette er mer utfordrende å få til når man subsidierer boligen heller enn beboeren.

Den eventuelle tilskuddsordningen vi har basert oss på i prosjektet er ikke ment å være avgrenset til boliger med kommunal tildeilingsrett. Dermed må individuell behovsprøving erstattes av mer generelle seleksjonskriterier som maksimumsinntekt eller maksimal alder, eller begge deler. Slike kriterier vil først og fremst være negativt avgrensende; de sier hvem som ikke kan få tilgang til boligene. Omfanget av målrettingsproblemene vil også henge sammen den sosiale profilen det private utleietilskuddet eventuelt vil få. Jo sterkere sosiale profil, desto større vil målrettingsproblemene kunne være.

5.1.2 Langsiktige effekter av utleietilskuddet

Effekten på lang sikt (en hypotetisk langsiktig likevekt) vurderes ut i fra hvordan intervensjonene påvirker boligbyggingen over tid. En kan tenke seg at de positive effektene av markedsinngrep kan forsterkes gjennom effekter på boligbyggingen over tid, men det er også mulig at de helt eller delvis nøytraliseres av den.

Etterspørselsintervensjon i form av økonomisk støtte til vanskeligstilte vil øke deres betalingsvillighet for bolig. Økt etterspørsel vil i sin tur medføre høyere priser som igjen vil bidra til å skape økt lønnsomhet i boligbygging, noe som i sin tur vil stimulere boligbyggingen. På sikt demper det økte tilbudet prisnivået. Samlet effekt av en etterspørselsintervensjon på lang sikt vil alt annet likt i teorien være uendret prisnivå og større boligmasse.

Hvordan vil så en støtte til tilbudssiden virke? Her vil jo den kortsiktige effekten være økt boligbygging, men vil dette også være effekten på lengre sikt? Tilskuddsfinansierte boliger vil på kort sikt absorbere noe av etterspørselen i det ordinære boligmarkedet. Dette vil kunne redusere prisnivået og således virke negativt på lønnsomheten i byggenæringen. Tilskuddsfinansierte boliger vil dermed kunne fortrenge annen boligbygging. Hvor stor fortreningseffekten blir, avhenger bl.a. av i hvilken grad målgruppene for utleieboligene ville klart å skaffe bolig på egen hånd i det ordinære markedet. Jo færre som ville klart å skaffe seg bolig på egen hånd jo svakere vil også fortrengingseffekten være. Dermed ser vi at fortrengningseffekten av utleietilskuddet henger sammen med tilskuddets sosiale profil. Jo svakere sosial profil på utleietilskuddet, desto større vil fortrengningseffekten på annen boligbygging være. Sterk fortrengingseffekt vil bidra til å nøytralisere effekten tilskuddet har på boligtilbudet på lengre sikt.

5.2 Subsidier til eie eller leie?

5.2.1 Eierlinja i norsk boligpolitikk

I Norge har boligpolitikken vært basert på eierlinja (NOU 2011:15). Norge har også en boligbeskatning som sterkt favoriserer boligeie, og en eierandel som er den høyeste i Norden og blant de høyeste i verden.

Gjennom ulike ordninger har politikken søkt å stimulere boligeie også for vanskeligstilte og lavinntektsgrupper. Motivasjonen for denne politikken har to primære kilder. Dels observerer man uønskete forhold i leiemarkedet i form av diskriminering (Søholt og Astrup 2009, Røed Larsen og Sommervoll 2011), dårligere

boforhold og mindre bostabilitet gjennom korte kontrakter (Medby og Astrup 2009). Og dels kan boligeie være en måte å unngå stigmatisering i et land hvor "alle" eier, og en måte å la også vanskeligstilte ta del i skattefordelene ved boligeie og verdiutviklingen i boligmarkedet.

Aarland (2011) finner i en analyse basert på Bostøtteregisteret at en betydelig andel av vanskeligstilte, også i kommunal utleiesektor, har økonomisk evne til å bli boligeiere. Forutsetningene for analysen er imidlertid diskutable, jf. Medby og Astrup (2011). NOU 2011:15 inneholder en rekke forslag som vil stimulere boligeie for vanskeligstilte samtidig som en søker å ta høyde for å unngå økt risikoeksponering for denne gruppen.

5.2.2 Eie eller leie- et boligpolitisk dilemma?

Vi har tidligere vært inne på en rekke uønskete forhold i dagens private leiemarked. Problemene i leiemarkedet gjelder først og fremst husholdninger som uønsket får et lengre opphold i dette markedet. Overfor denne gruppen har man tre politiske handlingsalternativer:

1. Økt satsing på den kommunale utleiesektor
2. Tilrettelegge for at flere vanskeligstilte kan bli boligeiere
3. Gjennomføre tiltak som bedrer forholdene på det private leiemarkedet generelt, og spesielt for vanskeligstilte.

Boligutvalget anbefalte i sin innstilling primært en kombinasjon av 1 og 2, samt noen mindre ressurskrevende tiltak i pkt. 3. Det er ønskelig både å få et bedre privat leiemarked og samtidig gjøre boligeie tilgjengelig for flere. Et eventuelt tilskudd til private leieboliger vil for en gitt budsjettskranke nødvendigvis gå på bekostning av bevilgninger i kategori 1 og 2.

Det boligpolitiske dilemmaet mellom eie og leie gjelder også innenfor dagens politikk. For flere kommunale leietakere vil imidlertid boligeie være lite aktuelt grunnet begrensninger i disposisjonsevne. Tilskuddet til private utleieboliger vil i henhold til forutsetningene i dette prosjektet ikke avgrenses til boliger med kommunal tildelingsrett. Det er forutsatt at boligene tildeles bestemte grupper, men til hushold som ikke er så vanskeligstilte at

de kvalifiserer for kommunal bolig. Dermed vil det boligpolitiske dilemmaet mellom eie og leie i større grad aktualiseres når tilskuddet ikke blir gitt med betingelse om kommunal tildelingsrett til boligene siden det kan antas at målgruppene har større potensial til å bli boligeiere. Men, dette argumentet vil ikke gjelde ungdomsboliger som utelukkende har som formål å gi folk en stabil leiesitasjon inntil de blir boligeiere.

Vi har så langt antatt at ressursrammen for den sosiale boligpolitikken kan betraktes som gitt, og at dette nødvendiggjør et bevisst forhold til den sosiale alternativverdien av boligpolitiske tiltak. Forutsetningen om gitte økonomiske ressurser kan imidlertid problematiseres, og det vil vi gjøre i neste delkapittel. Som vi skal se vil den samlede ressursrammen til den sosiale politikken avhenge av hvordan staten allokerer ressurser mellom eie - og leietiltak.

5.2.3 Satsing på boligeie øker det fiskale budsjett til det sosiale boligpolitiske område

Boligeie kan betraktes som leie til seg selv. Dagens boligbeskatning innebærer at denne leien i betydelig grad er subsidiert. Hvilke konsekvenser får denne "leiesubsidieringen" av eie gjennom skattesystemet for vurderingen av tilskuddet til private leieboliger? Ressursene til tilskuddsordningen til private utleieboliger kunne alternativt blitt brukt til å hjelpe den samme målgruppen til å bli boligeiere. Uavhengig av argumenter for og imot hensiktsmessigheten av leie kontra eie, innebærer en boligsosial satsing på leiesektoren at man ikke drar nytte av det allerede eksisterende subsidieringsgrunnlag som ligger innebygd i boligbeskatningen. Dermed blir det samlede sosialpolitiske subsidieringsnivået mindre med subsidier rettet mot privat leiesektor. La oss illustrere dette poenget gjennom et enkelt regneeksempel. La oss se på en bolig som er verdt 1,5 millioner. Vi ser for enkelhets skyld bort fra vedlikeholdskostnader, og antar ingen verdistigning på boligen. Vi antar videre at rentenivået er konstant og utgjør 5 prosent.

Tabell 5.1 *Et enkelt regneeksempel*

Selvleie	Markedsleie	Skattesubsidier	Ekvivalenssubsidie til leie
4500	10 000	1750	5 500

For en eier er leienivået hun "betaler" til seg selv 4500 kroner i måneden. Skattesubsidiene utgjør her 1750 i måneden. Hva ville husleien vært for en tilsvarende bolig? Dette avhenger selvfølgelig av de til enhver tid rådende markedsforhold i det aktuelle lokale leiemarkedet. Men la oss anta for illustrative formål en situasjon med etterspørselspress som medfører en avkastning, utover kapitalkostnadene, på 3 prosent. Dette innebærer en markedsleie på 10 000 kroner. Hvis vi tar en leiemarkedsmodell som baserer seg på markedsprinsipper, så innebærer det en ekvivalenssubsidie på 5500. Ekvivalenssubsidiet er det nivå på subsidien som må til for å få samme netto husleie som eierens "husleie" til seg selv. Subsidieringen består av to komponenter: skattesubsidien (1750) og avkastningsnivået som markedsleien medfører (3750). Det viser den fiskale forpliktelsen som sikrer lik nettoleie, dvs. lik boutgift, for eiere og leietakere. Det gir også et mål på hvor mye man kan frigjøre fiskalt gjennom å tilrettelegge for boligeie isteden. Man utnytter dermed "selvleiesubsidiering" i skattesystemet, samtidig som man slipper avkastningstøtten til private utleiere.

5.3 Kommunal utleiesektor versus privat ikke-kommersiell utleiesektor

Er det behov for å opprette en ny ikke-kommersiell utleiesektor ved hjelp av tilskudd når vi allerede har en kommunal utleiesektor. Kan ikke problemene i det private kommersielle leiemarkedet bedre adresseres ved å utvide den kommunale sektoren og åpne for nye målgrupper?

Vi har allerede nevnt flere utfordringer knyttet til opprettelse av en ny subsidiert leiesektor, eksempelvis problemet med målretting av subsidiene og fortregningseffekter i forhold til den generelle nybyggingen. Dersom utleietilskuddet utformes med en sterk sosial profil, vil fortrengningseffektene være mindre, mens målrettings-problemene vil kunne bli store. Og omvendt, dersom utleie-tilskuddet får en svak sosial profil, vil målrettingsproblemene være mindre, mens man til gjengjeld vil kunne få større fortrengnings-effekter. Utleietilskudd til private aktører innebærer dermed en avveining mellom fortregningseffekter og målrettingsproblematikk.

Et annet problem med svak sosial profilering av tilskuddet er at det kan innebære støtte og prioritering til sterkere grupper på

bekostning av mer vanskeligstilte grupper. I tillegg, hvis mottaker-gruppen for utleietilskuddet skal omfatte andre private aktører enn ideelle organisasjoner, så må dimensjoneringen av tilskuddet ta høyde for aktørenes avkastningskrav. Dette slipper man å ta høyde for i kommunal utleiesektor. I tillegg vil fortregningseffekten være liten og målrettingen være enklere, i hvert fall sammenlignet med et privat utleietilskudd med sterk sosial profil. I et slikt tilfelle vil kommunenes boligsosiale kompetanse og apparat være et viktig fortrinn. På den annen siden kan enkelte private aktører, eksempelvis boligbyggelagene, ha et fortrinn når det gjelder erfaring med nybygging, som kan innebære at de kan ha en kostnadsfordel. Det samme kan gjelde for boligbygglagenes erfaring i forvaltning og drift av boliger (Nordvik 2004).

5.4 Dagens boligbeskatning og mulighetene for å bedre leiemarkedsforholdene

Vi har tidligere pekt på en rekke boligsosiale utfordringer i leiemarkedet knyttet til dårligere boforhold, mindre bostabilitet, samt (pris)diskriminering. Som boligutvalget påpeker henger disse utfordringene nøye sammen med dagens boligbeskatning[39]:

> Forholdene på det private leiemarkedet er i stor grad et resultat av reglene for boligbeskatning.

Altså ville en endring av boligbeskatning i retning av større disposisjonsformsnøytralitet ha bedret forholdene i leiemarkedet generelt.

Tentativt kan vi si at dagens boligbeskatning ikke bare bidrar til sosiale utfordringer i det private leiemarkedet, men også bidrar til å vanskeliggjøre mulighetene for å adressere disse utfordringene.

Et viktig argument for økt satsing på leiemarkedet, på bekostning av eie, er at en slik satsing bidrar til å skjerme vanskeligstilte grupper for risikoen som eie innebærer. Men også dette argumentet for leiemarkedssatsning kan være svekket av dagens boligbeskatning. En konsekvens av boligbeskatningen er at

[39] NOU 2011:15, s. 68.

leietilbudet nokså ensidig består av mindre boliger. Dette kan som boligutvalget påpeker innebære økt risiko ved leie av bolig[40]:

> Det er ikke bare ved boligeie man påtar seg risiko. Også det å leie bolig er beheftet med økonomisk risiko. Risikoen ved leie kan være særlig stor i det norske leiemarkedet. Dette henger sammen med at muligheten til å skaffe en leiebolig som tilfredsstiller boligbehovet over livsløpet er begrenset. De fleste husstander vil derfor på et eller annet tidspunkt ha behov å kjøpe den boligen de trenger. Hvis det er en positiv sammenheng mellom prisen på den boligen man kan kjøpe nå og den boligen man i framtiden trenger å kjøpe, vil risikoen over livsløpet reduseres ved å kjøpe bolig tidlig. Det å eie bolig kan derfor være en forsikring mot høye priser ved framtidige kjøp. Boligeie er også en forsikring mot framtidig høye leiepriser.

Dette motargumentet kan adresseres ved finansieringstilskudd til utleieboliger som utformes med sikte på å skape større bredde i leietilbudet. Men uansett legger boligbeskatningen viktige føringer for muligheten til å reparere de problemer den selv har skapt for leiemarkedet.

5.5 Oppsummering

En satsning på tilskudd til utleieboliger mer generelt enn i dag kan medføre boligpolitiske målkonflikter både med hensyn til eierlinja og til kommunalt disponert sektor. Om myndighetene velger å satse på et slikt tilskudd er en politisk prioritering. Slike politiske prioriteringer er det ikke opp til dette prosjektet å vurdere. Vi nøyer oss med å påpeke mulige målkonflikter.

[40] NOU 2011:15, s.56.

6 Oppsummering

Leiemarkedets struktur medfører visse problemer med hensyn til leie som stabil boform. De viktigste problemene i leiemarkedet er:

- Seleksjon av leietakere både gjennom tilgang og pris.
- Korte kontrakter i deler av leiemarkedet.
- Boliger som leies er gjennomgående små og har lav kvalitet.

På bakgrunn av de beskrevne forhold i leiemarkedet ønsket Boligutvalget å vurdere om det offentlige burde stimulere mer langsiktig utleie.

En leiemarkedsmodell er et mangfoldig begrep som blir brukt om vidt forskjellige fenomener. I rapporten diskuteres følgende begreper som har blitt brukt til å klassifisere leiemarkeder (opplistingen er neppe uttømmende):

- Ikke- kommersiell og kommersiell utleie
- Sosial utleie versus vanlig utleie
- Universell eller behovsprøvd utleie
- Storskalautleie og småskalautleie
- Profesjonelle/ikke-profesjonelle utleiere
- Graden av offentlig regulering
- Samarbeidsmodeller mellom ulike aktører
- En modell basert på aktører som velger om de skal engasjere seg i utleie basert på vurdering av ulike variabler (komponenter)

Vi diskuterer samtlige av disse forholdene, men vi oppfatter det ikke som sentralt for vår analyse å definere klart hva som ligger i

noen av disse begrepene. Det betyr at vi ikke kan gi noe presist svar på verken hva som ligger i begrep som ikke- kommersiell utleie eller hva som ligger i begrepet sosial utleie/ utleie med sosiale formål. Vi oppfatter heller ikke entydige avgrensninger som særlig interessante i lys av vår problemstilling. Vi presenterer en alternativ innfallsvinkel basert på sentrale variabler (komponenter) som aktører som boligbyggelag og kommuner vurderer når de skal engasjere seg i utleie for sosiale formål:

Dette kan være forhold knyttet til:

- Risikovurderinger
- Avkastning (ikke nødvendigvis det samme som profitt)
- Bindingstid
- Husleienivå
- Alternativvurderinger
- Tomtepolitikk
- Tilskudd
- Juridisk organisering
- Alternative strategier (for eksempel knyttet til avtaler og mulig tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken)

Vi presenterer en stilisert modell som inkorporerer noen av disse elementene. Modellen forutsetter at private aktører bare vil være villige til å investere i utleieboliger når nåverdien av framtidig inntekts- og utgiftstrøm vil være minst null. Modellen kan brukes til å beregne hvor stort tilskuddet må være hvis investeringen skal ha en nåverdi minst lik null. Tilskuddet som kreves øker med:

- risikoen ved utleieprosjektet
- forventede kostnader ved forvaltning, drift og vedlikehold.
- reduksjon i forventet markedsleie
- reduksjon i forventet verdistigning
- større subsidieringsandel
- lengre bindingstid

Deretter intervjues representanter for de tre mest folkerike kommunene Oslo, Bergen og Trondheim og boligbyggelagene lokalisert i disse kommunene. De ovennevnte komponentene brukes til å strukturere intervjuene både overfor kommuner og boligbyggelag.

Kommunenes opplever såpass store utfordringer med å sikre vanskeligstilte boliger at de ikke har prioritert å utvide leietilbudet mer generelt. Et unntak er Trondheim som vurderer et eget tilskudd for å stimulere til større leietilbud.

Kommunalt kjøp av tomter for videresalg med forutsetning om bygging av utleieboliger er heller ikke aktuelt slik informantene i våre kommuner ser det. Et unntak er også her Trondheim hvor kommunen også har solgt tomter til subsidiert pris til Studentsamskipnaden i Trondheim.

Innenfor kommunenes planmyndighet har en begrensede muligheter for å ivareta behovet for utleieboliger med sosial profil. Kommunen hevder at Plan- og bygningsloven ikke gjør det mulig å regulere et areal til formål utleie i kommuneplanens arealdel. En åpning for dette ville kunne ha redusert tomteprisene, og dermed redusert byggekostnadene, noe som kunne muliggjort bygging av utleieboliger til lavere kostnader enn i dag.

I Bergen har en hatt samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag, men dette har vært avgrenset til boliger med kommunal tildelingsrett, og faller dermed utenfor vår problemstilling. Boligbyggelagene har nå gått ut av dette samarbeidet på grunn av klausulen om evigvarende tildelingsrett. Et slikt samarbeid er imidlertid opprettet med en privat aktør. Også Oslo har tilsvarende samarbeid med private aktører. Dette faller imidlertid også utenfor vår problemstilling siden det utelukkende gjelder boliger med kommunal tildelingsrett.

Boligbyggelagene skiller seg vesentlig fra kommunene som potensielle utleiere. Mens, kommunene engasjerer seg i framskaffelse av utleieboliger, har ikke boligbyggelagene lenger noe boligpolitisk ansvar med hensyn til boligforsyning.

Boligbyggelagene har i dag en todelt målsetting. På den ene siden er boligbyggelagene basert på selvkostprinsippet. På den annen side har boligbyggelagene som formål å gi et best mulig tilbud til

sine medlemmer, inkludert en effektiv drift av boligene. Noen boligpolitisk målsetting som sådan har derimot boligbyggelagene ikke.

Selvkostprinsippet som vi har tolket det er langsiktig og år hvor driften går i pluss kan være viktig for å bygge opp nødvendig egenkapital. Dette er viktig for å redusere sårbarheten ved økonomiske svingninger.

Boligbyggelagene framhever at en nødvendig forutsetning for at de skal engasjere seg i utleie er at det offentlige, stat eller kommune, bærer den økonomiske risikoen ved prosjektene. Dette innebærer en kombinasjon av følgende tiltak:

- Betydelige offentlige tilskudd.
- Subsidierte tomter.
- Redusert moms/momsfritak for entreprise.

Våre informanter blant boligbyggelagene ser det som uaktuelt å søke dagens tilskudd til utleieboliger siden dette er avgrenset til boliger med kommunal tildelingsrett. Dette kravet må fravikes dersom det skal være interessant og lønnsomt for boligbyggelagene å gjenoppta virksomheten på dette området.

Subsidierte tomter kan være et supplerende virkemiddel for å redusere kostnadene ved bygging av utleieboliger og vil være en variant av tilskudd. Boligbyggelagene ønsker ikke å benytte sine tomter til bygging av utleieboliger med sosial profil siden det er større avkastning knyttet til eierboliger (andelsboliger). Om kommunene kunne stille tomt til rådighet til en gunstig pris, kan det bidra til å få boligbyggelagene på banen med hensyn til utleieboliger.

Momskompensasjon kan også være et viktig virkemiddel i kombinasjon med andre virkemidler etter våre informanter i boligbyggelagenes oppfatning. Ved momsfritak eller redusert moms for entreprisen, ville byggekostnadene gå ned. I tillegg vanskeliggjøres bygging av utleieboliger ved kravene om tilgjengelighet som øker byggekostnadene.

Hvis boligbyggelagene skal engasjere seg mer på utleiesiden kan en best mulig best mulig sosial profil sikres ved lav inntekt som

kriterium for å få leie. Slik det fungerer i dag er det fullt mulig å legge inn en inntektsbegrensning som kriterium for å få leie. Det er boligbyggelag som i dag sjekker betalingsevnen til potensielle leietakere, før innflytting. Boligbyggelagene tviholder ikke på et ansiennitetsprinsipp.

Slik vi ser det på bl.a. på bakgrunn av tilfellene Sverige og Nederland er ikke EØS-avtalen noe hinder for et offentlig tilskudd til boliger med sosialt formål hvis de avgrenses til bestemte grupper. Hvis boligene tildeles til alle må de drives på forretningsmessige vilkår.

En satsning på tilskudd til utleieboliger mer generelt enn i dag kan medføre boligpolitiske målkonflikter både med hensyn til eierlinja og til kommunalt disponert sektor. Slike politiske prioriteringer ligger imidlertid utenfor dette prosjektet å vurdere. Vi nøyer oss med å påpeke mulige målkonflikter.

Litteratur

Barlindhaug, Rolf, Holm, Arne, Holdt, Fredrik og Nordahl, Berit (2012): Upublisert NIBR-notat uten tittel.

Belsby, Liv, Aina Holmøy, Randi Johannessen, Erling Røed Larsen, Lasse Sandberg, Leiv Solheim og Dag Einar Sommervoll (2005): *Leiemarkedsundersøkelsen 2005*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2005/32.

Borg, Lena (2006): *De allmännyttiga bostadsföretagens framtid*, Eksamensarbete nr. 337, KTH, Stockholm.

Boverket (2011): *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden*, Rapport 2011:21.

CECODHAS Housing Europe's Observatory (2011): *Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels.

Gulbrandsen, Lars (1983): *Boligmarked og boligpolitikk. Eksempelet Oslo*, Universitetsforlaget.

Hansen, T., & Christophersen, J. (1990): *Utleieboliger: evaluering av prøveordningen med utleielån i Husbanken*. Prosjektrapport 53. Norges byggforskningsinstitutt

Hansen, T., Nordvik, V. & Stang, E. (1997): *Kommunale utleieboliger: lønner det seg?*. Prosjektrapport 223. Norges byggforskningsinstitutt.

Hoekstra, J. (2010): *Divergence in European welfare and Housing Systems*, Brussels.

Holm, Arne (2008): *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken*. NIBR-rapport 2008:23.

Indset, Marthe (2010): *EU og nasjonal boligpolitikk*. NIBR-notat 2010:112

Innst. S. nr. 229 (2003-2004): *Innstilling fra Kommunalkomiteen om boligpolitikken.*

IPPR pg UN Habitat (2009): *Financing Affordable Social Housing in Europe*. The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series, United Nations Human Settlements Program.

Kemeny, J. (1995): *From Public Housing to the Social Market. Strategies in Comparative Perspective*, Routledge, London.

Knudtzon, Lillin, Barlindhaug, Rolf og Holm, Arne (2011): *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR-rapport 2011:33.

Lambertz, Karl-Heinz og Matthieu Hornung (2012): "State Aid Rules on Services of General Economic Interest: For the Committee of the Regions the Glass is half-full", *European State and Law Quarterly*, 2/2012, 23-27.

Langsether, Åsmund og Hans-Christian Sandlie (2006): *Boforhold i leiemarkedet* i Gulbrandsen, Lars (red). *Bolig og levekår i Norge 2004*. NOVA-rapport 3/06.

Lind, Hans (2006): *Ar Allmännyttan subventionerad och er de privata fastighetsägarna misgynnade?*, Uppsats nr. 41, KTH, Stockholm.

Lind, Hans og Stellan Lundström (2011): *Hur et affärsmessig bostadsföretag agerar*, Rapport 2011:1, KTH; Stockholm.

Medby, Per og Langsether, Åsmund (2006): *Det kommunale leiemarkedet – Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger,* NOVA Skriftserie nr. 3/06.

Medby, Per og Langsether, Åsmund (2007): *Den kommunale leiesektor – Struktur, forvaltning og husleiefastsettelse.* NOVA rapport nr. 12/07.

Medby, Per, Kim Astrup og Susanne Søholt (2009): *Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven*. NIBR-rapport 2009:31.

Medby, Per og Kim Astrup (2011): *Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet – En empirisk analyse basert på Levekårsundersøkelsen 2007*, NIBR-rapport 2011:27.

Nordvik, Viggo (2004): *Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle utleieboliger*. Prosjektrapport 361. Norges byggforskningsinstitutt.

NOU 1993:4: *Lov om husleieavtaler.*

NOU 2011:15: *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden.*

Oxley, M. (2000): *The Future of Social Housing. Learning from Europe.*

Røed Larsen, Erling og Sommervoll, Dag Einar (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt.* Utrykt vedlegg til NOU 2011:15.

Sandlie, Hans-Christian (2010): *Leiemarkedet* i Sandlie, Hans Christian (red). *Bolig og levekår i Norge 2007*. NOVA-Rapport 2/10.

Sørvoll, Jardar (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010*. NOVA Rapport 16/2011.

St. meld. Nr. 23 (2003-04): *Om boligpoltikken*.

St.meld. nr. 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.*

Søholt, Susanne og Kim Astrup(2009): *Etterkommere av innvandrere - bolig og bostedsmønster*. NIBR - rapport 2009:3.

Trondheim kommune (2011): *Boligprogram 2011 – 2014*.

Whitehead, C. and K. Svanton (eds.) (2007): *Social Housing in Europe*, LSE, London.

Aarland, Kristin (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet – Et notat.* Uttrykt vedlegg til NOU 2011:15.