

Rolf Barlindhaug

Boligtilskudd til etablering og tilpasning av boliger

Forvaltningsmodell, målområder og fordelings-
nøkler

Prosjektrapport 362

Rolf Barlinthaug

Boligtilskudd til etablering og tilpasning av boliger

Forvaltningsmodell, målområder og fordelingsnøkler

Emneord: boligfinansiering, investeringstilskudd,
boligpolitikk, behovsprøving

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0822-5

100 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2004

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

Forord

Utredningen er gjort på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av en stortingsmelding om boligpolitikk, St. meld. nr. 23 (2003-2004). Arbeidet ble gjennomført i perioden 1. desember 2002 til 1. mars 2003. Den korte prosjektperioden gjorde at vi måtte basere oss på eksisterende kilder. Offentliggjøring av rapporten skulle først skje etter fremleggelsen av boligmeldingen, dvs. etter 6. februar 2004. Dette har gitt oss anledning til å gjøre enkelte små endringer i forhold til det manus som ble sendt departementet i mars 2003.

Boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig er et virkemiddel som er tenkt brukt på de grupper som har det aller vanskeligst på boligmarkedet. Dette virkemidlets plass i boligpolitikken er derfor utførlig beskrevet i rapporten.

Det er også lagt vekt på å beskrive rollefordelingen i den boligsosiale politikken mellom stat og kommune, som en bakgrunn for drøftingen av ordningens målområder, forvaltningsmodell samt de fordelingsnøkler som benyttes når Husbanken fordeler rammen på kommuner som igjen viderefordeler midlene til brukerne.

Det er lagt mer vekt på å drøfte fordeler og ulemper ved ulike modeller enn å komme med anbefalte løsninger. Likevel vil det framgå hvilke løsninger som er mest hensiktsmessige i forhold til boligpolitikkenes målsettinger.

Underveis er problemstillinger og innretningen av arbeidet diskutert med Lars Marius Ulfrstad og Einar Aarskog fra Kommunal- og regionaldepartementet samt Liv Kristensen fra Husbanken.

Prosjektleder på Norges byggforskningsinstitutt har vært Rolf Barlindhaug. Siri Nørve har bidratt med relevant litteratur, diskutert arbeidet underveis og kommentert utkast til sluttrapport. Arne Holm og Susanne Søholt takkes for kommentarer til et første rapportutkast.

Forskningsjef
Berit Nordahl

Prosjektleder
Rolf Barlindhaug

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	5
1. Avgrensning av problemstillinger	15
1.1 Formål, forvaltningsmodell og målområder	15
1.2 Fordelingsnøkler	16
1.3 Hva skal utredes?	16
1.4 Vår innretning av utredningen	17
2. Boligtilskuddets plass i boligpolitikken	19
2.1 Grunnlaget for boligpolitikken	19
2.2 Omlegging av boligpolitikken fra 1996	20
2.3 Den selektive boligpolitikken innretning	20
3. Bruken av boligtilskudd i 2001	22
3.1 Tilskudd til etablering	22
3.2 Tilskudd til tilpasning	24
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet	26
4.1 ”Til dem som trenger det mest?”	26
4.2 Kompetanse hos administrasjon og bruker	28
4.2.1 Brukernes tilgjengelighet til boligtilskudd	28
4.2.2 Kompetanse hos saksbehandlerne	31
4.3 Hvor stort er behovet for boligtilskudd?	33
4.3.1 Kunnskap om ordningen og registrering av behov	33
4.3.2 Rangering av brukere etter visse kriterier	34
4.4 Skjønn eller rettighet – rammer eller overslagbevilgninger	36
5. Boligtilskuddets ulike målområder	38
5.1 Boligpolitikk og sosialpolitikk	38
5.2 Beskrivelse av dagens målområder	38
5.3 Modell med større klargjøring av mål og midler	40
5.4 En forenklet modell	41
5.5 Drøfting	41
6. Fordelingsnøkler	43
6.1 Innledning	43
6.2 Fordelingsnøkkel fra Husbanken til kommuner	43
6.3 Fordeling fra kommune til sluttbruker	49
7. Forvaltningsmodeller	53
7.1 Forholdet mellom stat og kommune	53
7.2 Interkommunalt samarbeid	56
7.3 Ulike forvaltningsmodeller	57
8. Oppsummering og konklusjoner	60
Litteratur	66

Sammendrag

Beskrivelse av boligtilskuddsordningen i dag

Med boligtilskudd menes her boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Husbanken har også andre tilskuddsordninger som ikke tas opp i denne utredningen. Boligtilskuddet benyttes i dag til flere formål. Noe går til personlige søkere som skal kjøpe seg en bolig (ny eller brukt), noe går til personlige søkere som skal foreta en tilpasning av boligen og noe blir brukt som tilskudd i utleieprosjekter. En mindre sum brukes til prosjekteringstilskudd i forbindelse med tilskudd til tilpasning av boligen. Av det tilskuddet som bevilges til kommunene for viderefordeling til etablering kan inntil 20 prosent avsettes til tap i tilknytning til etableringslån (nå startlån). Om lag 60 prosent av boligtilskuddet benyttes til etablering.

Kommunene kan velge om de vil søke om en rund sum for selv å fordele tilskuddene til personlige søkere eller la søknader fra personer anbefalt av den enkelte kommune gå til Husbanken for endelig avgjørelse. I år 2000 behandlet 250 kommuner søknadene selv. Til utleieprosjekter må det søkes direkte til Husbanken. Husbanken legger sterke føringer på hvilke utleieprosjekter som vil bli prioritert. For tiden er boligtiltak overfor bostedsløse og flyktninger prioritert høyest. Tilskudd til tilpasning gis kun fra kommuner.

I 2002 ble et øremerket tilskudd til etablering av flyktninger fordelt av Husbanken sentralt. I alt ble dette tilskuddet benyttet til 233 boliger, herav var 217 utleieboliger.

Slik boligtilskuddet er utformet i dag kan det sies både å være et etterspørsels- og et tilbudsrelatert virkemiddel. Kommunal viderefordeling til sluttbrukere er opplagt etterspørselsstimulerende, mens tilskudd gitt til kommuner/andre som vil bygge utleieboliger er et virkemiddel på tilbudssiden. Dette kan være et argument for å splitte opp dette ene virkemidlet i flere, slik at mål og midler rendyrkes i større grad.

Hva ønsker KRD utredet?

Kommunal og regionaldepartementet ønsker å drøfte målkonflikten mellom det boligpolitiske målet om god boligfordeling og det forvaltningspolitiske målet om å gi kommunene mest mulig ansvar for tildelingen av personrettede lån og tilskuddsordninger. Departementet ønsker at alternative fordelingsnøkler skal drøftes i forhold til praktiske konsekvenser for sluttbruker og hvordan boligtilskuddet mest effektivt kan bidra til boligetablering for ulike husholdningstyper i ulike regioner, herunder en vurdering av om dagens fordeling gir de ønskede resultater i pressområdene. Konsekvensene av dagens spredning av målområder for boligtilskuddet ønskes utredet, og fordelingskonsekvenser av enten å gi noe til mange eller mer til færre skal drøftes. Alternative modeller for forvaltning av boligtilskuddet ønskes også utredet.

Valg av framgangsmåte

Vi vil i rapporten både fokusere på forvaltningsperspektivet og den delen som går på samhandlingen mellom brukere og det lokale forvaltningsapparatet eller førstelinjetjenesten i kommunene. I analysen av den sistnevnte problemstilling vil vi referere til såkalte terskelmodeller. Ulike modeller for forvaltningen av ordningen vil konstrueres og fordeler og ulemper med hver av disse vil bli drøftet.

Ordningen har mange målområder. De kan defineres på to nivå. På nivå 1 kan målområdene for boligtilskuddsordningen firedeles og beskrives som a) tilskudd til bruker for å kjøpe en bolig, b) tilskudd til bruker for å endre på boligen, c) tilskudd til søker som vil bygge boliger for utleie til målgruppene og d) midler for avsetning i kommunalt fond for dekning av tap på startlån.

Nivå 2 definerer målområder etter hvilke brukere ordningen rettes mot. Skal det være en felles ordning både for bostedsløse, flyktninger, rusmisbrukere, funksjonshemmede og andre vanskeligstilte, eller skal enkelte av disse gruppene ha særordninger?

Vi vil se på flere alternativer når det gjelder målområder. Ett ytterpunkt vil være en full oppsplitting av virkemiddelet slik at det hører ett virkemiddel til hvert enkelt mål. Det andre ytterpunktet vil være dagens "rammeoverføring" som skal brukes på et sett av målområder, der lokale preferanser skal tilpasses statlige føringer og der kommunene må gjøre valg mellom søkere og behov som vanskelig kan settes opp mot hverandre.

Prioritering av brukergruppene legges nå inn som føringer eller mål fra sentralt hold. Også da vil lokale rammebetingelser og innretningen av den kommunale boligpolitikken være medvirkende til hvordan boligtilskuddet brukes. Under analysen av fordelingsnøkler vil vi både drøfte de kriterier som benyttes for å fordele rammen fra Husbanken på enkeltkommuner, og de prioriteringene som må foretas i valget mellom søkere fra ulike vanskeligstilte grupper. Slike prioriteringer vil dreie seg om bruken av midlene innenfor område a) tilskudd til kjøp av bolig og b) tilskudd til tilpasning av bolig under nivå 1.

Behovsprøving kan virke stigmatiserende

Skjønnsmessig behovsprøving og *rettighetspreget behovsprøving* er ytterpunktene, mens de fleste ytelsene plasserer seg på en skala mellom disse. Ved skjønnsmessig behandling undersøker de som tildeler sosiale ytelser sider ved mottakerens sosiale og økonomiske situasjon, og sammenholder dette med de ressursene de har å fordele. En ytelse er skjønnspregget dersom den som handler på vegne av det offentlige, har en viss frihet til å avgjøre hvem som skal tildeles en ytelse, og hvor mye vedkommende skal tildeles. Med begrepet *økonomisk behovsprøving* utelates skjønnnet, slik at det kun er mottakerens samlede økonomiske ressurser, både inntekt og formue, som trekkes inn i prøvingen. Tildelingen kan være avhengig av politisk bestemte rammer for ordningen. En ytelse er *rettighetspreget* dersom mottakeren har et krav av en bestemt størrelse og at dette kravet korresponderer med en plikt for det offentlige.

Skjønnspreget behovsprøving har flere svakheter innenfor et system der det er mange kvalifiserte til en ordning, men der rammen er knapp og saksbehandlerne må velge mellom kvalifiserte brukere. Rettighetspregede inntektsbaserte ordninger, som for eksempel bostøtte, har ikke disse problemene.

Det er flere egenskaper ved behovsprøving som kan gi opphav til stigmatisering av mottakerne (Hatland 1992). For det første vil inntektsprøving dele folk i to grupper; de som er vellykkede og klarer seg selv, og de som er mislykkede og må ha samfunnets hjelp. Den som søker hjelp som er forbeholdt samfunnets svakstilte grupper, definerer seg selv som svakstilt ved å søke. I dagens samfunn blir folk tapere fordi de ikke klarer å leve opp til de sosiale forventningene de møter. Behovsprøving tydeliggjør og forsterker dette.

Det andre stigmatiserende aspektet er knyttet til søknadsprosedyren. Bostøtte søker en skriftlig om og opplysningene er enkle og objektive. Når vanskeligstilte husholdninger skal etablere seg i en eid bolig kan de søke om lån og boligtilskudd. Dette innebærer ofte personlige henvendelser, der søkerne avkreves dokumentasjon på sin vanskelige situasjon. Skjønn kommer mer i fokus.

Det siste aspektet er knyttet til mistanke om misbruk av ordninger. Når ordninger er inntektsavhengige, vil mangelfull kunnskap blant folk om regelverket og søkeres faktiske økonomiske situasjon, lett kunne gi grobunn for mistanker om misbruk. Dette forsterkes ved at de som ikke mottar slike ytelser, samtidig ofte ønsker å markere sin selvhjelpenhet ved å distansere seg fra dem som mottar samfunnets hjelp. I et system med behovsprøving vil søkerne ha interesse av å hevde at situasjonen er verre enn den faktisk er og at de ikke kan komme ut av situasjonen uten offentlig hjelp. Saksbehandlerne vil kunne innta en mistenksom og kontrollerende rolle ovenfor søkeres beskrivelser.

En eventuell stigmatisering knyttet til å søke støtte til etablering kan være kortvarig og virke mindre stigmatiserende enn om en gjentatte ganger må underkaste seg tildelingsapparatets vurderinger. Når det gis engangstilskudd, blir en heller ikke fanget i trygdefellen (fattigdomsfellen). En har ikke på grunn av boligtilskuddet noe incitament til å bli værende i en vanskelig økonomisk situasjon. Den regelstyrte statlige bostøtten er mindre stigmatiserende enn en henvendelse på et sosialkontor for å få støtte til boligformål. Ved økte inntekter risikerer en imidlertid å falle ut av bostøtteordningen.

Dersom en ordning virker stigmatiserende, er det fare for underforbruk av ordningen. Også manglende informasjon og kunnskap om ordningen kan bidra til underforbruk. Potensielle mottakere kan ha feil oppfatninger om de krav som stilles til å få ytelsen. Dessuten kan de ha en oppfatning om at ytelsen vil være for liten til at det er bryet verdt å søke eller at de har forventninger om at den vanskelige situasjonen raskt vil forbedres.

Krav til kompetanse både hos bruker og saksbehandler

Drøftingen av tilgjengelighetsteori i tilknytning til fordeling av boligtilskudd viser at det kreves kompetanse både på saksbehandler- og brukersiden om ordningen skal fungere etter hensikten. Brukeren må finne en balanse mellom å framstille seg selv som trengende og

samtidig vise at han er i stand til å betjene de lånene som i tillegg til boligtilskudd er nødvendige for å kunne foreta et boligkjøp. Saksbehandlerne må ha kompetanse for å utøve skjønnet og gjerne ha en god forståelse av søkere med ulik kulturell bakgrunn. Slik kommunestrukturen i Norge er bygget opp må én person ofte dekke flere arbeidsområder. Boligsosialt arbeid er ett av disse områdene. Undersøkelser viser derfor at det er svært ulik kompetanse blant saksbehandlere som i dag arbeider med tildeling av boligtilskudd.

Konflikt mellom statlige fordelingsmål og lokal handlefrihet?

Etableringsbetingelsene for husholdningene varierer mellom kommuner i Norge. Dette skyldes først og fremst store forskjeller i boligpriser. Dersom en er opptatt av resultatlikhet gjennom boligtilskuddsordningen, må søkere i pressområder kompenseres med store investeringstilskudd til kjøp av bolig. Skjønnsutøvelse og knappe rammer for tilskuddet vil føre til store ulikheter mellom de som får tilskudd og de som ikke får, spesielt i pressområder. Mange som får avslag kan i prinsippet være kvalifisert. Kommunene blir oppfordret til en praksis som tilsier at de som får tilskudd bør få tilskudd som gjør at de virkelig blir hjulpet og kan klare seg i ettertid.

Det kan være problematisk for en kommune å reklamere med en ordning for prioriterte brukergrupper, når det viser seg at kommunen til slutt må prioritere mellom søkere som kanskje alle i utgangspunktet burde falle inn under ordningen. For å vise søkerne noenlunde rettferdighet vil knappe rammer trekke i retning av å gi litt til mange søkere i stedet for å gi ”tilstrekkelig” til noen få utvalgte. Å gi mye til noen få vil også kunne ha svært uheldige fordelingsvirkninger. Ved å sende ut slike signaler vil ordningens legitimitet komme i fare. I rundskrivene fra Husbanken får kommunene vite hvilke grupper som skal prioriteres, nå er det først og fremst bostedssløse som skal hjelpes.

Det kan også tenkes at kommunene gjerne vil vise fram vellykkede resultater av tildelingen, i betydningen at boforholdene er blitt gode etter tildeling. Dette gir et incitament til å gi tilskudd til søkere med relativt store ressurser. Jo større ressurser søkeren har, jo mindre tilskudd trenger søkeren for å oppnå et godt boalternativ og jo flere kan kommunen hjelpe innenfor en knapp ramme. Det å kunne vise til at mange har fått hjelp vil kunne bedre kommunens omdømme i befolkningen.

Dersom boligpolitikken først og fremst skal innrettes mot de som har det vanskeligst på boligmarkedet, vil det ikke være noen hensikt i å spesifisere de enkelte brukergruppene og gjøre forsøk i sentrale rundskriv på å rangere disse. Det mest grunnleggende for økonomisk hjelp vil jo være forholdet mellom husholdningenes ressurser og utgiftsnivået på det stedet en bor. I utgiftsbehovet må en også ta i betraktning at enkelte må ha spesialtilpassede løsninger for å kunne bo.

Rammebetingelsene påvirker strategier og spilleregler både blant søkere og saksbehandlere. Det kan være en fordel å søke tidlig på året når lite av rammen er brukt. Fortløpende søknadsbehandling gjør det umulig å prioritere på en rettferdig måte mellom søkere.

Tilbuds- og etterspørselsforhold i det lokale boligmarkedet vil være bestemmende for hvor stor hjelp ressursvake husholdninger trenger for å kunne klare å opprettholde et bestemt boligkonsum. Siden bostøttesystemet i liten grad tar hensyn til geografiske variasjoner i boligpriser, vil det være tilskuddsutmålingen som i dag må kompensere for høye boligpriser med påfølgende høyt lånebehov for husholdninger uten egenkapital.

Det kan derfor fort oppstå et misforhold mellom totalrammen for tilskudd og det samlede behovet for tilskudd i en periode der boligprisene stiger kraftig. Med faste (kommunale) rammer for tildeling, vil sjansen for å få tilskudd ikke bare være avhengig av om en er kvalifisert, men også av hvor mange andre kvalifiserte som søker.

Fleksibilitet minsker ordningenes tilgjengelighet og krever sterkere lokalpolitiske føringer

Med den fleksibiliteten ordningen har i dag, samtidig som det gis detaljerte føringer for hvilke grupper som skal prioriteres, settes de lokale saksbehandlerne i en vanskelig situasjon når det gjelder å prioritere mellom kvalifiserte søkere innenfor knappe rammer. Når saksbehandlerne samtidig er mer generalister enn profesjonsutdannet, bør flere avveininger tas på lokalpolitisk nivå for å lette saksbehandlingen. Dette vil særlig være en styrke dersom en velger en modell der en totalramme gis kommunene for fleksibel bruk.

Ordningene benyttes ofte bare en gang i livet av brukerne. Samtidig gir staten gjennom Husbanken skiftende føringer for hvilke grupper som skal prioriteres høyt. Lave rammer gir ikke grunnlag for omfattende informasjon om ordningene – det kan bidra til å høyne forventningsnivået blant potensielle brukere. Et ideelt fordelingsystem sett fra brukernes side krever at potensielle brukere er godt informert om mulighetene for å få tilskudd, at tildelingsreglene ikke varierer for mye over tid og at brukerne behersker spillereglene som oppstår. Siden tildelingen er basert på skjønn vil søkerne måtte passe på å framstille seg på en slik måte at de blir oppfattet som vanskeligstilte på boligmarkedet, samtidig som de ikke må framstille seg med så svake ressurser at de ikke vil være i stand til å betjene de lån som følger med et boligkjøp.

På bakgrunn av diskusjonen om ordningenes tilgjengelighet, er det hensiktsmessig at potensielle brukere henvender seg på ett sted dersom de har et boligproblem. Brukerne bør være informert om at de der både kan få lån og tilskudd enten til å kjøpe en bolig, utbedre denne eller tilpasse den til redusert funksjonsevne. En kan ikke forvente at brukerne skal kjenne til retningslinjer og kriterier for å kunne motta slik støtte.

Større presisering av målområder er ønskelig

Dagens modell skiller ikke godt nok mellom tiltak for å sette vanskeligstilte i stand til å etterspørre en ny eller brukt bolig for etablering, tiltak for å tilpasse den eksisterende boligen og tiltak for å øke tilbudet av kommunale utleieboliger.

Vi har sett på to modeller, en modell med en større klargjøring av ulike mål og tilhørende virkemidler og en forenklet modell der en total ramme for boligtilskudd gis kommunene for bruk til de nevnte formål.

Modellen med større klargjøring av mål og midler vil være best egnet for å oppfylle statlige mål. Mindre rom gis da til den enkelte kommune for bruken av midlene. Vektleggingen av de ulike delmålene for det boligsosiale arbeidet tydeliggjøres ved at Kommunal- og regionaldepartementet eller Husbanken skiller mellom hvor stor del av en samlet ramme som benyttes til hhv. bosetting av flyktninger, tilskudd til utleieboliger, tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning og tapsavsetninger til startlåneordningen. Tilskudd til utleieboliger skilles ut som et tilbudsrelatert virkemiddel i den boligsosiale politikken, til forskjell fra virkemidler som innvirker på brukernes etterspørsel. Tapsavsetningen er ikke et boligpolitisk virkemiddel i seg selv, men vil påvirke kommunenes risikovurderinger knyttet til den enkelte søker.

Den forenklede modellen vil gi kommunene større handlefrihet mhp. å bruke rammen for boligtilskudd i tråd med lokale preferanser. En slik modell fører til mindre vekt på nasjonale boligpolitiske mål og en må i større grad akseptere forskjeller mellom kommuner i bruken av midlene. Flexibiliteten kan gå på bekostning av stabile rammer for de ulike målområdene. Hvis behovene i kommunen endrer seg, for eksempel ved at mange har behov for tilskudd til etablering, kan mulighetene for å få tilskudd til tilpasning variere betydelig fra det ene året til det neste. For sluttbrukerne vil tildelingssystemet da bli mindre forutsigbart.

Et annet alternativ ville være å nedtone bruken av investeringstilskudd og heller fullfinansiere boligkjøp og tilpasninger med lån, for eksempel startlån. Dette måtte ha sitt motstykke i en utvidet bostøtteordning som kunne redusere bortgiftene over tid i tilsvarende grad som et investeringstilskudd. På denne måten ville en ta bort mye av skjønnets i saksbehandlingen. Samtidig ville en gjøre flere avhengig av bostøtte, noe som for enda flere kunne minske incitamentet til å skaffe seg større arbeidsinntekter, dvs en svekkelse av den såkalte "arbeidslinjen".

Flyktninger og funksjonshemmede bør behandles særskilt

Bosetting av flyktninger vil da bli mer forpliktende for de kommuner som velger å motta flyktninger. Enten kan en øremerke en delramme av boligtilskuddet for flyktninger eller innlemme dette i integreringstilskuddet. Som regel vil flyktningene bli skaffet utleieboliger, men unntaksvis kan enkelte av dem også kjøpe boliger. Saksbehandlerne ville da stå igjen med rammer for to ordninger, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning rettet mot andre vanskeligstilte. På denne måten slipper en lokalt å sette for eksempel flyktninger opp mot andre.

En egen ramme kunne også være hensiktsmessig for funksjonshemmede som må tilpasse boligen. Disse må ofte foreta en nødvendig tilpasning av boligen for å kunne fortsette å bo der. Tilskudd til tilpasning bør derfor beholdes slike brukere. Å gjøre tilpasningstilskuddet mer rettighetspreget, men økonomisk behovsprøvd, vil styrke brukere som på grunn av sin funksjonshemming vil få ekstrakostnader knyttet til sin boligsituasjon.

Fordelingsnøkler bør endres til fordel for presskommuner

Å diskutere fordelingsnøkler betinger en desentralisert forvaltningsmodell. Høye boligpriser i pressområder fører både til at relativt flere husholdninger vil få et problem med å tilpasse utgiftene til inntektene, og at de som skal hjelpes må få større tilskudd enn søkere i områder med lavere boligpriser.

Det synes hensiktsmessig i tillegg til folketall å bringe inn boligprisnivået i fordelingen. Et høyt boligprisnivå gir flere potensielle vanskeligstilte. Å gi samme tilskuddsandel i kommuner med ulikt prisnivå fører til ulikheter i nominelle tilskuddsbeløp. I den grad resultatlikhet i form av like boutgifter etter tilskudd og lån til et kjøp skal være framtreddende, betyr dette enda større høyere tilskuddsandeler i pressområder og enda større forskjeller i nominelle tilskuddsbeløp. Å tilstrebe resultatlikehet vil føre til en sterk forfordeling av pressområder.

Selv om resultatlikhet vil være et for ambisiøst mål, må boligprisnivået i større grad bringes inn i Husbankens fordeling av midlene mellom kommunene. Dette gjelder først og fremst tilskudd til etablering. Også inntektsgrensene bør mykes opp i pressområder for å fange opp flere av dem som kan få etableringsproblemer. Koplingen mellom bruken av startlån og boligtilskudd og dermed størrelsen på tapsavsetninger til startlån synes å være uheldig. Det har ingen fordelingsmessig begrunnelse og virker til å begrense den lokale handlingsfriheten i boligpolitikken.

Å dokumentere størrelsen på etableringsproblemer i en kommune kan synes problematisk og bør derfor ikke inngå i fordelingsnøkkelene. Dessuten kan etableringsproblemer også skyldes at kommunen har vært passiv i å tilrettelegge for en økning av tilbudet av nye boliger, noe som i seg selv kunne virke prisdempende. Dette gir grunnlag for å stille et spørsmålstegn ved ukritisk å bruke prisnivået i bruktboligmarkedet som et viktig kriterium for fordeling av knappe tilskuddsmidler.

Husbankens fordeling av boligtilskudd til tilpasning tok utgangspunkt i antall personer over 60 år i kommunene. Dette synes å være et enkelt fordelingsprinsipp som ikke forfordeler noen kommuner. Kostnadene knyttet til tilpasning vil ikke ha noen direkte sammenheng med boligprisnivået i kommunen.

Bygging av kommunale utleieboliger?

Etableringsproblemer kan også være et resultat av at en kommune har få utleieboliger å tilby vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Å bli premiert for dette gjennom større andeler av boligtilskuddsrammen kan gi gale signaler til kommunene. Når Husbanken eller sentrale myndigheter skal fordele rammen mellom eie og leie, må det gjøres visse betraktninger over hva som gagnar de mest vanskeligstilte og i hvilken grad en ønsker at subsidiene skal forbli i boligene.

Ved leie forblir tilskuddet i boligen og kan komme flere til nytte. Er det hensiktsmessig med investeringstilskudd når det egentlig er hjelp til å betale løpende utgifter en trenger? Vil løsningen heller være fullfinansiering med lån og gi bostøtte for de som trenger det?

Da tar en bort skjønnnet i vurderingen av hvem som er berettiget tilskudd, en lider ikke under knappe rammer for boligtilskudd og en oppnår større rettigheter i boligpolitikken. Dette krever en grundig gjennomgang og tilpasning av bostøtteordningen.

Ved å stimulere vanskeligstilte til å kjøpe bolig, setter en mange i en situasjon med stor risiko. Dersom inntekten er lite forutsigbar og bostøttesystemet ikke fanger opp effekten av eksogene sjokk, som en kraftig renteøkning på boliglån, kan salg og restgjeld være resultatet. Dereguleringen både av bolig- og kredittmarkedet skaper større svingninger i boligpriser. Dermed vil individer og husholdninger være utsatt for større risiko, både ved tidspunkt for kjøp og for konsekvenser av inntektsbortfall og flytting senere. I tillegg vil rentefluktasjoner også øke risikoen for uforutsette låneutgifter, som bostøttesystemet ikke i sin helhet fanger opp.

Fordeling fra kommune til sluttbruker er vanskelig

Under fordelingen av midler fra kommune til sluttbruker er det mottakerens behov som vil være det ledende fordelingsprinsippet, dvs en gjør betraktninger rundt søkerens nåsituasjon. For den enkelte saksbehandler er dette ikke tilstrekkelig. De trenger en nærmere presisering og detaljert utforming av kriterier for hvem som skal prioriteres. Det vil være vanskelig for saksbehandler både å prioritere mellom ulike målområder og svært ulike brukergrupper. Politiske føringer på fordelingen av totalrammen, enten fra Husbanken eller fra lokale politikere, vil innskrenke handlingsrommet for saksbehandleren. Med den svært ulike kompetansen kommunene besitter i slike stillinger vil en på denne måten redusere noe av skjønnnet og tilfeldigheten i tildelingene.

Å bli utsatt for et lokalt lekmannsskjønn etter en henvendelse om hjelp til et boligproblem på et sosialkontor kan virke stigmatiserende på brukerne av ordningen. Dette trekker i retning av et større innslag av lokalpolitiske retningslinjer, mer profesjonell saksbehandling og flere rettigheter.

Det er rimelig å tenke seg at den kommunale fordelingen av midlene vil bli påvirket av hvor store rammene er. Med større rammer vil sannsynligvis tendensen til å gi lite til mange søkere minske, fordi midlene rekker til å hjelpe flere av de med de største behovene på en forsvarlig måte. Større rammer kan derfor dempe en eventuell konflikt mellom statlige fordelingsmål og lokal handlefrihet.

Valg av forvaltningsmodell preges av lav eller ingen aktivitet i mange kommuner

Bør Husbanken overta forvaltningen av ordningene eller bør samtlige kommuner som er interessert i at søkere fra kommunen skal kunne dra nytte av ordningene påta seg viderefordelingene av midlene? En mellomløsning vil være dagens situasjon der rammen deles mellom kommuner som selv foretar viderefordelingen og Husbanken sentralt. Husbankens sentrale ramme benyttes til søkere fra kommuner som ikke selv viderefordeler midler. Interkommunalt samarbeide i ulike former kan være alternative løsningsmodeller.

Diskusjonen om valg av forvaltningsmodell bør ses i sammenheng med i hvor stor grad rammen for den enkelte kommune øremerkes i delrammer. I en desentralisert

forvaltningsmodell med klare statlig føringer for bruken, vil kommunene oppfatte seg mer som gjennomføringsorgan for en statlig boligpolitikk. Oppslutningen om en desentralisert modell vil nok bli større dersom lokale preferanser framheves og nasjonale målgruppeprioriteringer dempes. Samtidig må staten gjennom Husbanken legge begrensninger på hva midlene kan brukes til. Uten lovforankring vil en desentralisert forvaltningsmodell med gitte rammer innebære større resultatforskjeller mellom kommuner enn en modell med lovpålagte normerte minimumsmål som kommunen må oppfylle enten den bruker av rammen for ordningen eller den må supplere med andre kommunale ressurser.

Tilskudd til etablering ble i 2001 bare benyttet av i underkant av 60 prosent av kommunene, enten de viderefremidlet rammen selv eller videresendte søknader til Husbanken for avgjørelse der. Mange av de som benyttet seg av ordningen hadde kun ett tilskudd. Dersom pressområdene skal prioriteres, og rammen for ordningen holdes på dagens nivå, har det liten hensikt å be alle kommuner om å bygge opp et apparat for å behandle slike søknader.

Dagens forvaltningsmodell har mange gode egenskaper

Gjennomgangen av ulike forvaltningsmodeller har ikke svekket dagens modell der det er frivillig om kommunen selv vil viderefremde midlene. Slik rammebetingelsene er både med hensyn til total ramme og tilgang på egnet personale, virker det hensiktsmessig at de kommunene som ønsker det kan videresende søknader til Husbanken for endelig avgjørelse. En vetorett bør likevel ligge hos kommunene siden de som regel tar risiko knyttet til (start)lån ved et kjøp.

Hensynet til de mange små kommunene tilsier at dagens forvaltningsmodell bør beholdes, alternativt at det stimuleres til et større interkommunalt samarbeid.

Uavhengig av forvaltningsmodell, vil det være naturlig at brukerne henvender seg til kommunen med sitt boligproblem. Mens noe større kommuner har opprettet et boligkontor, er denne tjenesten i små kommuner ofte lagt til sosialkontoret. I seg selv taler dette for en sentralisert modell. Mange, spesielt eldre, har motforestillinger mot å henvende seg på sosialkontoret for å få hjelp til et boligproblem. Dessuten vil sosialkontoret trolig prioritere lovpålagte oppgaver.

Mindre desentralisering kan øke ordningenes treffsikkerhet

En modell med regional koordinering av søknader, som først er behandlet i den enkelte kommune, vil ha den fordelen at en får flere søkere å prioritere mellom, noe som trolig vil øke ordningens treffsikkerhet. Dersom kommunene ved en gjennomgang av søknadene kunne skille ut hvem som var innenfor målgruppen ville en summering av disse søknadene gi et bedre inntrykk av den samlede etterspørselen etter ordningene, noe som i neste omgang kunne gi et bedre grunnlag for å dimensjonere rammene. Liten informasjon om ordningen, uvilje mot å underkaste seg skjønsmessig behandling, og erfaring for at sjansen for å få tilskudd er liten, kan ha dempet søknadsinngangen. Søknadsinngangen kan derfor ikke alene tas som indikator for behovet. Utarbeidelsen av boligsosiale

handlingsplaner vil være en alternativ eller en supplerende måte å frambringe opplysninger om behovet for slike tiltak, men slik vi oppfatter dagens registreringspraksis har den noen svakheter.

1. Avgrensning av problemstillinger

1.1 Formål, forvaltningsmodell og målområder

Med boligtilskudd menes her boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Husbanken har også andre tilskuddsordninger som ikke tas opp i denne utredningen. Boligtilskuddet benyttes i dag til flere formål. Av det tilskuddet som bevilges til kommunene for viderefordeling til etablering kan inntil 20 prosent av rammen avsettes til tap i tilknytning til etableringslån (nå startlån). Noe går til personlige søkere som skal kjøpe seg en bolig (ny eller brukt), noe går til personlige søkere som skal foreta en tilpasning av boligen og noe blir brukt som tilskudd i utleieprosjekter. En mindre sum brukes til prosjekteringstilskudd i forbindelse med tilskudd til tilpasning av boligen.

Tabell 1. Bevilget ramme for boligtilskudd. Millioner kroner

	2002	2001	2000	1999
Boligtilskudd	732,0	641,0	489,0	494,1
Bevilget for kommunal videretildeling	323,3	309,2	229,7	219,2
Boligtilskudd til tilpasning	99,8	101,3	78,7	79,5
Boligtilskudd til etablering	223,5	207,9	151,0	139,7
Boligtilskudd direkte fra HB	330,6	328,5	256,7	198,4
Prosjekteringstilskudd	3,1	3,3	2,6	2,3
Boligtilskudd til flyktninger	75,0	-	-	74,2

2000 og 2001 var tilskudd til flyktninger ikke øremerket, men inngikk i den totale rammen. Den øremerkede rammen forbeholdt flyktninger ble gitt i revidert nasjonalbudsjett 2002.

Det øremerkede tilskuddet til flyktninger i 2002 ble ikke gitt til kommunene for viderefordeling, men fordelt direkte til brukerne av Husbanken sentralt. I alt ble dette tilskuddet benyttet til 233 boliger, herav var 217 utleieboliger. De resterende 16 var søknader fra personer som kommunene videresendte til Husbanken for endelig avgjørelse.

Kommunene kan velge om de vil søke om en rund sum for selv å fordele tilskuddene til personlige søkere eller la søknader fra personer anbefalt av den enkelte kommune gå til Husbanken for endelig avgjørelse. I år 2000 behandlet 250 kommuner søknadene selv (NOU 2002:2, s. 128). Til utleieprosjekter må det søkes direkte til Husbanken. Husbanken legger sterke føringer på hvilke utleieprosjekter som vil bli prioritert. For tiden er boligtiltak overfor bostedsløse og flyktninger høyest prioritert. Det betyr ikke at boligene klausuleres for bestemte grupper, men kommuner som oppgir at de vil tilby utleieboliger til de "riktige" gruppene har antakelig større sjanse til å oppnå tilskudd. Tilskudd til tilpasning gis kun fra kommuner.

Summeres den delen av boligtilskuddet i tabellen som går til etablering, enten viderefordelt gjennom kommunene eller direkte fra Husbanken, utgjorde dette 76 prosent av den totale bevilgningen til boligtilskudd i 2002. Antar vi at 20 prosent av tilskuddet som bevilges til kommunene for videreformidling avsettes i et tapsfond for etableringslån (nå startlån), vil det som går til etablering utgjøre ca. 61 prosent av den totale bevilgningen.

1.2 Fordelingsnøkler

Når kommunene selv velger å fordele midlene til brukerne, må Husbanken benytte visse kriterier for å fordele rammen mellom interesserte kommuner. Kommunene søker om boligtilskudd til etablering og/eller om boligtilskudd til tilpasning og får rammer for hvert enkelt formål. Likevel er det mulig for kommunene å overføre midler mellom ordningene hvis en lokalt for eksempel ser at behovet for etablering er større enn for tilpasning. Det er frivillig for kommunene om de vil tilby ordningene. I de kommuner som ikke tilbyr ordningene kan det søkes direkte til Husbanken (Husbankens kommunerapport 2001).

Størrelsen på den delen av boligtilskuddet som for 2003 viderefordes av kommunene til etablering ble gjort etter følgende kriterier; 1/3 vekt ble lagt på folketall, 1/3 vekt på bruken av etableringslån i 2001 og første halvår 2002 og 1/3 vekt ble lagt på om kommunene var en presskommune (over 50 000 innbyggere). Fra 2003 ble ikke småkommunene sikret noen minimumsbevilgning. Denne var tidligere på 100 000 kroner for boligtilskudd til etablering.

Husbankens fordeling av boligtilskudd til tilpasning tar utgangspunkt i antall personer over 60 år i kommunene. Før 2003 var det også her en minimumsramme for småkommuner på 60 000 kroner. For begge ordningene gjelder at fordelingen er veiledende, dvs at regionkontoret kan gå inn og gjøre skjønnsmessige endringer innenfor sin kvote.

Fordelingen av midler til søkere på kommunenivå gjøres etter retningslinjer utarbeidet av Husbanken. Kommunene kan utarbeide egne retningslinjer, forutsatt at disse ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen. Slike kommunale praktiseringsregler skal godkjennes av Husbanken¹. I retningslinjene gis det føringer for hvilke grupper som skal prioriteres, dog kan dette endre seg over tid. I det senest tilgjengelige rundskrivet er det bostedsløse som skal prioriteres.

Hvordan midlene benyttes lokalt vil dels være avhengig hvor stor ramme kommunen har mottatt, etterspørselen etter ordningen, boligprisnivået og hvordan kommunen velger å benytte rammen. Noen kommuner kan velge å gi lite til mange eller mye til få.

1.3 Hva skal utredes?

Kommunal og regionaldepartementet ønsker å drøfte målkonflikten mellom det boligpolitiske målet om god boligfordeling og det forvaltningspolitiske målet om å gi kommunene mest mulig ansvar for tildelingen av personrettede lån og tilskuddsordninger². En ønsker at alternative fordelingsnøkler skal drøftes i forhold til praktiske konsekvenser for sluttbruker og hvordan boligtilskuddet mest effektivt kan bidra til boligetablering for ulike husholdningstyper i ulike regioner, herunder en vurdering av om dagens fordeling gir de ønskede resultater i pressområdene.

¹ HB 8.B.1. Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken til etablering i bolig, punkt 2.1.4

² Sitat fra KRDS forespørsel

Departementet ønsker også å få utredet konsekvensene av dagens spredning av målområder for boligtilskuddet, og drøfte fordelingskonsekvenser av enten å gi noe til mange eller mer til færre.

Alternative modeller for forvaltning av boligtilskuddet ønskes også utredet. Ytterpunktene vil være en modell der kommunene tildeler boligtilskuddet og en modell der Husbanken foretar tildelingen.

1.4 Vår innretning av utredningen

Gjennom målet om ”god boligfordeling” ønsker staten dels å bidra til at ”boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier” og dels oppnå at ”vanskeligstilte og husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en god og rimelig bolig”. Husbanken oppfatter etableringslån, boligtilskudd til etablering og kjøpslån som virkemidler i denne sammenhengen, se St.meld. nr. 16 (2000-2001). I tillegg vil bostøtten for mange være et viktig element for å kunne opprettholde det boligkonsumet som låne- og investeringsstøtteordningene har gjort mulig.

I prosjektbeskrivelsen antydes en konflikt mellom det forvaltningspolitiske målet om å gi kommunene mest mulig ansvar for tildeling av personrettede lån og tilskudd og målet om god boligfordeling. En oppfatning av denne konflikten kan innebære at det som for den enkelte kommune vil være mest hensiktsmessig i forhold til lokale velferdspolitiske mål, der boligpolitikken bare er en del av helheten, ikke trenger å være mest ”rettferdig” i boligpolitisk forstand med utgangspunkt i de statlige fordelingsmålene.

Vi vil i rapporten både fokusere på forvaltningsperspektivet og den delen som går på samhandlingen mellom brukere og det lokale forvaltningsapparatet eller førstelinjetjenesten i kommunene. I analysen av den sistnevnte problemstilling vil vi referere til såkalte terskelmodeller (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1994). Ulike modeller for forvaltningen av ordningen vil konstrueres og fordeler og ulemper med hver enkelt av disse vil bli drøftet. Dette er modeller som drøfter hva slags minimumskompetanse som bør foreligge hos brukerne. Avhengig av om det er oppmøte i skranke, utfylling av søknad og om ordningene er skjønnsbaserte eller rettighetspregede, drøfter modellene hvilke spilleregler søkerne bør beherske.

Et annet viktig aspekt vil være å drøfte ordningens mange målområder og eventuelle målkonflikter mellom disse. Ordningens målområder kan defineres på to nivå. På nivå 1 kan målområdene for boligtilskuddsordningen firedeles og beskrives slik; a) tilskudd til bruker for å kjøpe en bolig, b) tilskudd til bruker for å endre på boligen, c) tilskudd til

søker som vil bygge boliger for utleie til prioriterte målgrupper og d) midler for avsetning i kommunalt fond for dekning av tap på startlån³.

Nivå 2 definerer målområder etter hvilke brukere ordningen rettes mot. Skal det være en felles ordning både for bostedsløse, flyktninger, rusmisbrukere, funksjonshemmede og andre vanskeligstilte, eller skal enkelte av disse gruppene ha særordninger?

Vi vil se på flere alternativer når det gjelder målområder. Ett ytterpunkt vil være en full oppsplitting av virkemiddelet slik at det hører ett virkemiddel til hvert enkelt mål. Det andre ytterpunktet vil være dagens ”rammeoverføring” som skal brukes på et sett av målområder, der lokale preferanser skal tilpasses statlige føringer og der kommunene må gjøre valg mellom søkere og behov som må settes opp mot hverandre.

Prioritering av brukergrupper legges nå i mer eller mindre grad inn som føringer eller mål fra sentralt hold. Også da vil lokale rammebetingelser og innretningen av den kommunale boligpolitikken være medvirkende til hvordan boligtilskuddet brukes. Under analysen av fordelingsnøkler vil vi både drøfte de kriterier som benyttes for å fordele rammen fra Husbanken på enkeltkommuner, og de prioriteringene som må foretas i valget mellom søkere fra ulike vanskeligstilte grupper. Slike prioriteringer vil dreie seg om bruken av midlene innenfor område a) tilskudd til kjøp av bolig og b) tilskudd til tilpasning av bolig under nivå 1.

³ I denne utredningen vil vi ikke drøfte hvorvidt det er hensiktsmessig å gi kommunene penger til å bygge opp egne tapsfond, eller om dette burde erstattes av en sentral garanti eller andre mer forsikringsbaserte ordninger.

2. Boligtilskuddets plass i boligpolitikken

2.1 Grunnlaget for boligpolitikken

Markedet er den grunnleggende fordelingsmekanismen for boliger. Det er generelt sterke grunner for offentlige inngrep når et gode betraktes som nødvendig for alle og godet samtidig tilbys på markedet til en pris som ikke er overkommelig for alle, se Barlindhaug (1999).

Grunnlaget for å føre en boligpolitikk oppstår dermed når de resultater som markedet gir ikke er i overensstemmelse med de mål samfunnet har satt mht. boligfordeling og levekår. Boligpolitikken som fordelingspolitikk kan ha som formål å senke likevektsprisene i markedet (tilbudssubsidier) eller sette visse grupper bedre i stand til å etterspørre boliger (etterspørselssubsidier). For det andre kan politikken rettes inn mot å definere rammer for aktørenes opptreden. Dette gjøres gjennom lover og forskrifter. For det tredje kan det opprettes offentlige institusjoner, eller tildeles oppgaver til slike, der private aktører ikke godt nok ivaretar sin rolle. Politikkinngrep kan for det fjerde begrunnes med eksterne effekter. En kan for eksempel tenke seg å stimulere til økt boligkonsum blant husholdninger som selv ikke i tilstrekkelig grad ivaretar egne barns interesser og behov.

Boligpolitikken har opprettholdt en vag, uklar og skiftende status på "kanten av velferdsstaten", se for eksempel Murie (1995) og Harloe (1995). Torgersen (1987) forklarer dette ved at pensjon, utdanning og helse har noen felles trekk som atskiller seg fra bolig som et velferdsgode. Framskaffelsen av pensjon, utdanning og helse gjøres under statlig kontroll eller regulering. Ordningene er universelle, men skal gå til klart definerte grupper. Dessuten foregår fordelingen av godene utenfor det private markedet.

Alle inntektsbaserte ordninger virker omfordelende i mer eller mindre grad og bidrar til mer vertikal likhet, dvs. bidrar til en jevnere inntektsfordeling. Når andre kriterier enn inntekt trekkes inn, brukes begrepet horisontal likhet. Støtten tar da hensyn til faktorer som for eksempel alder og husholdningsstørrelse (Barr, 1993). Vertikal rettferdighet tilsier at individer som er i ulik situasjon behandles forskjellig, mens horisontal rettferdighet betinger at individer som er i samme situasjon behandles likt (Hagen 1992: s. 254).

Forutsetningen for å kunne benytte seg av boligpolitiske virkemidler er at husholdningene kan operere i markedet. Unntaket gjelder tildeling av kommunale utleieboliger. Også bostøtte til løpende boligkonsum betinger kjøp eller leie av bolig som tilfredsstillende kravene for å komme inn under ordningen. Husholdningenes preferanser kan gå i ulike retninger, slik at enkelthusholdninger for eksempel kan velge en boligstandard som er lavere enn det boligpolitikken legger opp til. Små leiligheter og hybler som er mindre enn arealkravet i bostøtteordningen tillates bygget. Det er også mulig å leie ut eksisterende slike. Dersom individuelle valg av bolig på bakgrunn av spesielle preferanser på denne måten fører til trangbodddhet, er det lite det offentlige kan gjøre for å motvirke resultatet. Dette kan lede til et dilemma mellom oppfyllelse av politikkenes mål og det å tilgodese konsumentenes

etterspørsel og frie valg i markedet. De velferdspolitiske intensjonene i spørsmålet om husholdningenes boligstandard må alltid ses i forhold til den uttalte eller underforståtte intensjonen om at markedet så langt som mulig skal gi konsumenten det han etterspør (Bengstsson og Rothstein, 1997; Barlindhaug, 2001).

2.2 Omlegging av boligpolitikken fra 1996

Ved omleggingen av boligpolitikken fra og med 1996 ble Husbankens rolle betydelig endret. I gjenoppbyggingsperioden etter krigen og helt frem til i dag har Husbanken i særlig grad blitt brukt til å stimulere produksjon av nye boliger gjennom rimelig finansiering. Et boligmarked i større balanse, og en gjennomsnittlig høy boligstandard, førte til en omdefinering av Husbankens rolle. Fordelingspolitikken er kommet mer i fokus. Det er ikke lenger snakk om å dekke et stort underliggende boligbehov, men mer å tilpasse nybyggingen til en fluktuerende etterspørsel. Nå målrettes subsidiene i større grad mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, enten disse ønsker å kjøpe en brukt eller en nybygd bolig. Noe av subsidiene går også til å få bygget utleieboliger for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Den statlige bostøtteordningen har også et klart selektivt element, men i forhold til mer skjønnsbaserte ordninger som startlån og boligtilskudd er denne rettighetspreget.

Både rentesubsidiene knyttet til Husbankens oppføringslån og etableringslån falt bort fra 1996. Fastsettelsen av renten på disse lånene ble markedsbestemt. Fordelen med etableringslånet (nå startlånet) vil likevel være at det kan betraktes som en rimelig toppfinansiering sammenlignet med betingelser i private kredittinstitusjoner og at det for mange vanskeligstilte er den eneste muligheten for å få tilgang til kreditt. Risikoen tas av kommunene. I forbindelse med innføringen av startlåneordningen fra 1.01.2003 har det skjedd visse endringer i risikodelingen mellom kommune og stat. Kommunene har tapsrisikoen for de første 25 prosent av startlånets restgjeld på tapstidspunktet. Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent.

2.3 Den selektive boligpolitikken innretning

Boligtilskudd til etablering skal benyttes når søkerne helt mangler egenkapital eller når finansiering med startlån gir for høye boutgifter. Ved å bytte ut deler av startlånet med boligtilskudd vil de løpende boutgiftene bli mindre. De som faller inn under bostøtteordningen kan, i den grad ordningen dekker 70 prosent av de marginale lånekostnadene, klare seg kun med startlån.

Det synes å være en rådende oppfatning at vanskeligstilte skal stimuleres til å kjøpe bolig ved hjelp av ordningene ovenfor. Leiemarkedet er preget av korttidskontrakter og oppfattes ikke som et godt nok alternativ. Dersom kjøp likevel ikke er mulig, vil leie være et alternativ. På Husbankens nettsider opplyses det at banken normalt ikke gir lån til sosialhjelpsmottakere og kommunene anbefales å vurdere bruk av leiemarkedet for disse.

Det finnes et kommunalt tilbud av leieboliger, enten de eies eller disponeres av kommunen. I tillegg kan kommunen være behjelpelig med å skaffe en privat utleiebolig. Boligtilskuddet kan benyttes til å oppføre utleieboliger for vanskeligstilte, men søknaden må da rettes til Husbanken som disponerer midlene til dette formålet. Enkelte kommuner setter husleien i de boligene de disponerer til gjengs leie⁴. Statlige og kommunale bostøtteordninger skal kompensere for høye husleier for de mest vanskeligstilte. I den statlige bostøtteordningen stilles det krav både til bolig og husholdning som mange ikke oppfyller. Blant annet derfor er mange henvist til å søke om sosialhjelp for å få dekket bostøttegifter.

Boligtilskuddet slik det er utformet i dag kan sies både å være et etterspørsels- og et tilbudsrelatert virkemiddel. Kommunal viderefordeling til sluttbrukere er opplagt etterspørselsstimulerende, mens tilskudd gitt til kommuner/andre som vil bygge utleieboliger er et virkemiddel på tilbudssiden. Som vi senere skal gå nærmere inn på kan dette være et argument for å splitte opp dette ene virkemidlet i flere, slik at mål og midler rendyrkes i større grad.

Mens bostøtte kan betraktes som en støtte til løpende boligkonsum som medfører gjentatte henvendelser for å komme i betraktning, gis lån eller støtte ved etablering som et investeringstilskudd, dvs. som en engangsføreteelse. Dette investeringstilskuddet skal som oftest sette mottakeren i stand til å leve uavhengig av offentlig støtte siden. I visse tilfeller er støtten ved etablering betinget av at husholdningen de nærmeste årene i tillegg kommer inn under bostøtteordningen. En eventuell stigmatisering knyttet til å søke støtte til etablering kan være kortvarig og virke mindre stigmatiserende enn om en gjentatte ganger må underkaste seg tildelingsapparatets vurderinger. Når det gis engangstilskudd, blir en heller ikke fanget i trygdefellen (fattigdomsfellen). En har ikke på grunn av boligtilskuddet noe incitament til å bli værende i en vanskelig økonomisk situasjon. Den regelstyrte statlige bostøtten er mindre stigmatiserende enn en henvendelse på et sosialkontor for å få støtte til boligformål. Ved økte inntekter risikerer en imidlertid å falle ut av bostøtteordningen.

Det er også mulig å tenke seg alternative virkemidler som vi ikke skal forfølge videre i dette notatet. Ett alternativ kunne være å inngå i et leieforhold der en ettervert kunne kjøpe seg en større og større eierandel i boligen. Boliger som kommunen kjøper ved praktisering av "10 %-regelen" ville kanskje være de mest aktuelle for dette. Å gi tilskudd som et rente- og avdragsfritt lån, som etter en viss periode går over til å bli et vanlig lån, ville være et annet alternativ. Da ville ikke subsidieelementet knyttet til hjelp på investeringstidspunktet bli så stort som i dag, selv om bidraget til å minske likviditetsbelastningen de første årene ville være like stort. Med slike betingelser kunne også rammen for tilskudd/periodevise rente og avdragsfrie lån utvides uten større kostnader for staten.

⁴ Gjengs leie skal representere leienivået i eksisterende leieforhold, mens markedsleie ofte forstås som leienivået i nye leiekontrakter.

3. Bruken av boligtilskudd i 2001

3.1 Tilskudd til etablering

Det var 194 kommuner som i 2001 selv viderefordelte boligtilskudd til etablering. Søkere i andre kommuner sendte søknaden til kommunen som foretok en vurdering og videresendte søknaden til Husbanken for endelig behandling der.

Tabell 2. Bruk av boligtilskudd til etablering pr. mottaker i kommuner som viderefordeler midlene selv. 2001. Kroner

Boligtilskudd til etablering pr mottaker i kroner i 2001 og folketall i kommunen					
20 på topp	Tilskudd pr. mottaker	Innbyggere	20 på bunn	Tilskudd pr. mottaker	Innbyggere
1245 Sund	365500	5185	2019 Nordkapp	6667	3505
0217 Oppegård	343000	23005	2002 Vardø	10000	2694
0619 Ål	320000	4762	0807 Notodden	20000	12256
0220 Asker	296667	49660	1154 Vindafjord	20000	4833
1124 Sola	294000	19026	1742 Grong	20000	2572
1612 Hemne	276000	4358	1815 Vega	20000	1412
1219 Bømlo	274000	10838	1917 Ibestad	20000	1724
0231 Skedsmo	260000	39152	2030 Sør-Varanger	20000	9498
1224 Kvinnherad	250000	13213	1034 Hægebostad	25000	1644
0704 Tønsberg	247800	35145	2020 Porsanger	25000	4361
1121 Time	244500	13501	0928 Birkenes	25714	4346
1401 Flora	240000	11298	1424 Årdal	26250	5760
0626 Lier	219500	21537	0428 Trysil	28333	7033
0625 Nedre Eiker	215000	20638	1101 Eigersund	30000	13291
1902 Tromsø	206737	60082	1736 Snåsa	30000	2358
0624 Øvre Eiker	205000	15198	1856 Røst	30000	652
0230 Lørenskog	200000	29656	0912 Vegårshei	31667	1837
1601 Trondheim	190710	150164	1571 Halså	33333	1794
0233 Nittedal	188600	18943	0536 Søndre Land	35000	6099
0543 Vestre Slidre	180000	2295	0538 Nordre Land	35000	6909

Kilde: Husbankens kommunedatabase. Antall kommuner med midler til viderefordeling: 194

De kommunene som gir mest pr. mottaker gir gjennomsnittlige beløp på mellom 180 000 og 365 000 kroner, mens de 20 kommunene som gir minst har beløp på mellom 7 000 og 35 000 kroner pr. mottaker. De kommunene som gir mest er ofte kommuner som ligger i eller i nærheten av et pressområde, mens de som gir minst synes også å ligge i områder med relativt lave boligpriser.

Tabell 3. Bruk av boligtilskudd til etablering pr. innbygger i kommuner som videreforder midlene selv. 2001. Kroner

Boligtilskudd til etablering pr innbygger i kroner i 2001 og folketall i kommunen					
20 på topp	Tilskudd pr. innbygger	Innbyggere	20 på bunn	Tilskudd pr. innbygger	Innbyggere
1850 Tysfjord	208	2267	2030 Sør-Varanger	2	9498
1122 Gjesdal	164	8990	0403 Hamar	4	26836
1245 Sund	141	5185	1154 Vindafjord	4	4833
1929 Berg	132	1094	1246 Fjell	5	18541
1612 Hemne	127	4358	1102 Sandnes	5	53862
1936 Karlsøy	118	2465	0136 Rygge	6	13464
1441 Selje	98	3064	2019 Nordkapp	6	3505
0529 Vestre Toten	89	13136	0536 Søndre Land	6	6099
1418 Balestrand	88	1529	0807 Notodden	7	12256
1749 Flatanger	81	1242	0128 Rakkestad	7	7159
1601 Trondheim	79	150164	0417 Stange	7	18112
0543 Vestre Slidre	78	2295	2002 Vardø	7	2694
1622 Agdenes	77	1809	1742 Grong	8	2572
0709 Lærdal	75	40678	0919 Froland	9	4546
1146 Tysvær	74	8909	1871 Andøy	9	5605
1842 Skjerstad	74	1083	1648 Midtre Gauldal	10	5785
0502 Gjøvik	72	27176	0528 Østre Toten	10	14148
0300 Oslo	70	508705	0538 Nordre Land	10	6909
0706 Sandefjord	70	39815	0814 Bamble	11	14223
0619 Ål	67	4762	0228 Rælingen	11	14656

Kilde: Husbankens kommunedatabase. Antall kommuner med midler til viderefordeling: 194

Dersom fordelingen kun tok utgangspunkt i folketallet i kommunene skulle alle kommunene komme ut med samme sum pr. innbygger forutsatt at alle ønsket mest mulig tilskuddsmidler. En enkel bearbeiding av tall fra Husbankens kommunedatabase viser at det ikke er noen systematikk i at store kommuner får lite pr. innbygger, mens små kommuner får mye, noe en kanskje skulle forvente siden små kommuner sikres en minimumsramme. Relativt små kommuner er å finne over de 20 kommuner som får minst pr. innbygger, mens både Oslo og Trondheim figurerer på listen over de 20 kommunene som får mest. Slik vi tolker fordelingskriteriene er det bruken av etableringslån i årene før som har slått positivt ut for disse kommunene.

I 2001 ga de 194 kommunene som viderefordelte midlene 1194 tilskudd til etablering. Blant de 20 kommunene som ga flest tilskudd var Oslo på topp med 200, mens Alta kom på tyvende plass med 12 tilskudd. 48 kommuner hadde kun 1 sak i 2001. 91 kommuner fikk 354 tilskudd direkte fra Husbanken til brukere i kommunene. 43 av disse kommunene fikk kun ett tilskudd.

184 kommuner hadde verken egen tildeling av boligtilskudd til etablering eller har formidlet søknader direkte til Husbanken i 2001. Dette viser at i 42 prosent av kommunene er det verken fra kommunen selv eller fra befolkningen registrert noen interesse for boligtilskudd til etablering⁵. Ut fra Husbankens statistikk kan det se ut som om 7 kommuner både har viderefremidlet selv og i tillegg sendt søknader videre til Husbanken

for behandling sentralt⁶. Hvorfor er det manglende interesse i såpass mange kommuner for ordningen? Mangler potensielle brukere kunnskap om mulighetene slik at ingen søker eller er det ikke potensielle brukere i kommunen? Er det slik at kommunene ikke ser noen nytte i ordningen og lar være å informere om den? Dette er spørsmål som bør undersøkes nærmere.

3.2 Tilskudd til tilpasning

Det var 30 kommuner som i 2001 ikke benyttet seg av (eventuelt ikke rapporterte) ordningen med tilskudd til tilpasning. I alt ble det gitt 5157 tilskudd til dette formålet. De 20 kommunene som ga flest tilskudd inneholdt Oslo på topp med 1052, dernest Bergen med 114 og på tyvendeplass Ålesund med 49. Seksten kommuner ga kun ett tilskudd til tilpasning i 2001.

Tabell 4. Bruk av boligtilskudd til tilpasning pr. mottaker i kommuner som videreforder midlene selv. 2001. Kroner

Boligtilskudd til tilpasning pr mottaker i kroner i 2001 og antall innbyggere i kommunen					
20 på topp	Tilskudd pr. mottaker	Innbyggere	20 på bunn	Tilskudd pr. mottaker	Innbyggere
0125 Eidsberg	94333	9883	0121 Rømskog	3500	681
0631 Flesberg	71000	2535	0516 Nord-Fron	5000	5950
0227 Fet	60500	9371	1127 Randaberg	5000	8762
0533 Lunner	60500	8429	1231 Ullensvang	5000	3609
0937 Evje og Hornnes	52250	3358	2027 Nesseby	6000	963
0627 Røyken	52000	16589	1938 Lyngen	6462	3193
0123 Spydeberg	51375	4559	1241 Fusa	6471	3736
0702 Holmestrand	49500	9383	1856 Røst	6667	652
1526 Stordal	48500	1070	2018 Måsøy	6667	1469
0538 Nordre Land	46750	6909	1743 Høylandet	6750	1332
0919 Froland	46667	4546	1926 Dyrøy	6857	1318
1122 Gjesdal	45000	8990	1941 Skjervøy	7000	2997
0534 Gran	44333	13010	1917 Ibestad	7200	1724
0928 Birkenes	44333	4346	1622 Agdenes	7500	1809
0137 Våler	44000	4113	2014 Loppa	7571	1421
1612 Hemne	42500	4358	1838 Gildeskål	7667	2268
1850 Tysfjord	42333	2267	0714 Hof	8000	2970
1927 Tranøy	42000	1706	0911 Gjerstad	8000	2493
1601 Trondheim	41982	150164	1662 Klæbu	8167	4996
0528 Østre Toten	40176	14148	0301 Oslo	8374	508705

Kilde: Husbankens kommunedatabase.

På landsbasis ble det gitt 15 800 kroner pr husholdning som fikk tilskudd til tilpasning av boligen. Variasjonen mellom kommunene var stor i 2001. Mens Eidsberg ga hele 94 000 kroner pr. sak ga Rømskog bare 3 500 kroner. Hele 78 kommuner hadde

⁵ Vi kan ikke utelukke at enkelte kommuner har hatt ordningen, og enten ikke har fått noen søknader, avslått samtlige søknader eller fått avslag på søknader de har videresendt Husbanken for avgjørelse der.

⁶ Etter regelverket skal ikke dette være mulig, så her må det være noen misforståelser i forbindelse med rapporteringen.

gjennomsnittstilskudd som lå over normen på 20 000 kroner. På listen over de som gir minst er det svært mange små kommuner, bortsett fra Oslo. Kommunene som gir mest tilskudd pr. sak har gjennomgående et større innbyggertall.

Tabell 5. Bruk av boligtilskudd til tilpasning pr. innbygger i kommuner som viderefordeler midlene selv. 2001. Kroner

Boligtilskudd til tilpasning pr innbygger i kroner i 2001 og antall innbyggere i kommunen.					
20 på topp	Tilskudd pr. innbygger	Innbyggere	20 på bunn	Tilskudd pr. innbygger	Innbyggere
1026 Åseral	182	867	1127 Randaberg	1	8762
0935 Iveland	158	1134	0516 Nord-Fron	1	5950
1232 Eidfjord	114	1001	0626 Lier	2	21537
1939 Storfjord	113	1856	1124 Sola	2	19026
1748 Fosnes	113	780	1134 Suldal	2	4043
1856 Røst	92	652	0219 Bærum	3	101338
1526 Stordal	91	1070	1231 Ullensvang	3	3609
0123 Spydeberg	90	4559	2011 Kautokeino	3	3076
0615 Flå	85	1066	0817 Drangedal	3	4200
1252 Modalen	85	355	0604 Kongsberg	4	22483
1632 Roan	81	1130	0625 Nedre Eiker	4	20638
1936 Karlsøy	80	2465	0617 Gol	5	4392
0830 Nissedal	75	1463	0124 Askim	5	13624
1740 Namsskogan	72	955	1251 Vaksdal	5	4203
0941 Bykle	69	884	1441 Selje	5	3064
1144 Kvitsøy	66	529	0815 Kragerø	5	10620
1842 Skjerstad	65	1083	0512 Lesja	6	2228
1412 Solund	64	937	1102 Sandnes	6	53862
1929 Berg	64	1094	0704 Tønsberg	6	35145
1573 Smøla	63	2407	1429 Fjaler	7	2936

Kilde: Husbankens kommunedatabase.

Også når det gjelder det beløpet som brukes pr. innbygger til tilskudd til tilpasning er det stor variasjon mellom kommunene, fra 1 krone til 182 kroner pr. innbygger.

4. Vanskeligstilte på boligmarkedet

4.1 "Til dem som trenger det mest?"⁷

Ønsket om å redusere bruken av universelle ordninger mot mer målrettede ordninger begrunnes ofte med at dette reduserer offentlige overføringer og dermed skattenivået. Dessuten er det ikke ønskelig at middelklassen finansierer ordninger over skatteseddelen som de mottar gjennom å benytte seg av tilbudene.

Hatland (1992) skiller mellom på den ene siden *skjønnsmessig behovsprøving* og på den andre siden en *rettighetspreget behovsprøving*. De fleste ytelsene plasserer seg på en skala mellom de helt lovbundne rettighetene (der det bare er snakk om å registrere objektive fakta) og det frie skjønn. Ved skjønnsmessig behandling undersøker de som tildeler sosiale ytelser sider ved mottakerens sosiale og økonomiske situasjon, og sammenholder dette med de ressursene de har å fordele. En ytelse er skjønnspreget dersom den som handler på vegne av det offentlige, har en viss frihet til å avgjøre hvem som skal tildeles en ytelse, og hvor mye vedkommende skal tildeles. Med begrepet *økonomisk behovsprøving* utelates skjønnnet, slik at det kun er mottakerens samlede økonomiske ressurser, både inntekt og formue, som trekkes inn i prøvingen. Tildelingen kan være avhengig av politisk bestemte rammer for ordningen. En ytelse er *rettighetspreget* dersom mottakeren har et krav av en bestemt størrelse og at dette kravet korresponderer med en plikt for det offentlige (overslagsbevilgninger).

En utvikling der de mer velstående bruker private ordninger, mens offentlige ordninger forbeholdes de minst bemidlede, kan bidra til en undergravning av velferdsstaten (Kuhnle og Solheim, 1985). Oppslutningen om å betale for ordninger en i sjelden grad vil komme til å benytte kan bli liten. På den annen side kan det være lettere å få oppslutning om et tiltak når målgruppene på forhånd er klart definert og dokumentert som svakstilte grupper.

Hatland (1992) nevner tre egenskaper ved behovsprøving som kan gi opphav til stigmatisering av mottakerne. For det første vil inntektsprøving dele folk i to grupper; de som er vellykkede og klarer seg selv, og de som er mislykkede og må ha samfunnets hjelp. Den som søker hjelp som er forbeholdt samfunnets svakstilte grupper, definerer seg selv som svakstilt ved å søke. I dagens samfunn blir folk tapere fordi de ikke klarer å leve opp til de sosiale forventningene de møter. Behovsprøving tydeliggjør og forsterker dette.

Det andre stigmatiserende aspektet er knyttet til søknadsprosedyren. Sosialhjelp tildeles etter personlig oppmøte på et kontor der skjønn ligger bak beslutninger om støtte, jmf. beskrivelsen av terskelteoriene nedenfor. Derimot kan en skriftlig søke om bostøtte. Opplysningene er enkle og objektive. Bostøtteberegningene er i tillegg rettighetspreget. Når vanskeligstilte husholdninger skal etablere seg i en eid bolig kan de søke om startlån

⁷ Hatland (1992)

og boligtilskudd. Dette innebærer ofte personlige henvendelser, der søkerne avkreves dokumentasjon på sin vanskelige situasjon. Skjønn kommer mer i fokus.

Det siste aspektet knytter Hatland (1992) til mistanke om misbruk av ordninger. Når ordninger er inntektsavhengige, vil mangelfull kunnskap blant folk om regelverket og søkeres faktiske økonomiske situasjon, lett kunne gi grobunn for mistanker om misbruk. Dette forsterkes ved at de som ikke mottar slike ytelser, samtidig ofte ønsker å markere sin selvhjulpenhet ved å distansere seg fra dem som mottar samfunnets hjelp.

I et system med behovsprøving vil søkerne ha interesse av å hevde at situasjonen er verre enn den faktisk er og at de ikke kan komme ut av situasjonen uten offentlig hjelp. Saksbehandlerne vil kunne innta en mistenksom og kontrollerende rolle ovenfor søkeres beskrivelser. Ved kjøp av bolig, der en samtidig søker om et lån, bør en ikke overdrive det negative ved situasjonen. Kommunen som tar risikoen vil kreve at søkeren har tilbakebetalingsevne. Søkeren må derfor vise at han ikke bare i dag, men også i årene framover vil være i stand til å overholde sine forpliktelser.

Dersom en ordning virker stigmatiserende, er det fare for underforbruk av ordningen. Også manglende informasjon og kunnskap om ordningene kan bidra til underforbruk. Potensielle mottakere kan ha feil oppfatninger om de krav som stilles til å få ytelsen. Dessuten kan de ha en oppfatning om at ytelsen vil være for liten til at det er bryet verdt å søke eller at de har forventninger om at den vanskelige situasjonen raskt vil forbedres.

Skal et behovsprøvet virkemiddel fungere etter hensikten må en tilstrebe at behovsprøvingen ikke virker stigmatiserende, noe som kan lede til underforbruk av ordningen og at skjønnsutøvelsen ikke skjer i dissfavør av dem som har minst ressurser til å framstille sin sak overfor kommunen.

I de fleste evalueringsstudier av boligpolitiske virkemidler har en ofte begrenset seg til egenskaper ved de som faktisk har søkt og sett på forskjeller mellom mottakergruppen og de som har fått avslag på støtte. En vet mindre om målgruppenes kunnskap om ordningene, aversjon mot å underkaste seg behovsprøving og hvordan søkerne i ettertid har opplevd prosessen. Forutsetningen for at politikken skal ha de ønskede effektene er at målgruppen faktisk ønsker å benytte seg av tilbudet. Det hevdes også at lån virker på en annen måte enn kontantstøtte. Et lån skal tilbakebetales slik at en gjør opp for seg, mens tilskudd kan betraktes som en form for almisse.

I omtalen av boligtilskuddsordningen i offentlige dokumenter skilles det mellom midlertidige og permanent vanskeligstilte. Det midlertidige knyttes som regel til unge husholdninger med lave inntekter, men som etter hvert vil komme ut i arbeidslivet og få økte inntekter. Midlertidigheten kan videre knyttes til langvarig sykdom eller arbeidsledighet. Vanskeligheter eller midlertidige problemer på boligmarkedet kan også oppstå gjennom oppløsning av parforhold.

Boligprisene varierer kraftig geografisk, og vil også fluktuere med konjunkturutviklingen. I perioder med sterkt press på boligmarkedet, vil flere kunne få midlertidige problemer med å etablere seg.

Det permanente blir ofte knyttet til hushold som har forlatt arbeidsmarkedet for godt eller som ikke har forhåpninger om å komme inn. Mange av disse må basere sine framtidige inntekter på offentlige overføringer, først og fremst i form av trygder. I områder med lave boligpriser vil disse kunne kjøpe og finansiere en bolig på egen hånd, mens de i områder med relativt høye priser vil bli regnet som permanent vanskeligstilte på boligmarkedet.

4.2 Kompetanse hos administrasjon og bruker

4.2.1 Brukernes tilgjengelighet til boligtilskudd

Forholdet til brukere er blitt mer sentralt i forvaltningsforskningen

Forholdet mellom den offentlige forvaltningen og brukerne av tjenestene har blitt gjenstand for større oppmerksomhet (Bleiklie m.flere, 1994). Fra en avvisning av byråkratiske og profesjonelle framgangsmåter, hvor tjenestemenn upersonlig og regelstyrt driver saksbehandling, har det blitt stilt krav om større sosial likhet for den enkelte bruker. Dette gjelder både i forhold til utgangsbetingelsene og resultatet. En har satt søkelyset på hvordan ”trekk ved forvaltningen, ved brukerne og ved samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne, dels kan bidra til ytterligere svekkelse av de svake, dels kan kompensere den relative mangel på ressurser som karakteriserer enkelte brukergrupper” (Bleiklie m.flere, 1994, s. 321)

Forvaltningsforskningen har i hovedsak dreiet seg om gjennomføringen av den offentlige politikken. Oppmerksomheten har vært rettet mer mot forvaltningens indre liv enn mot forholdet mellom forvaltning og brukere. Effektivisering, ledelse, planlegging og samordning har vært fokusert. Styringskjeden har vært oppfattet slik at tiltak iverksettes slik politikerne i hovedtrekk har bestemt, mens brukernes opplevelser av tiltakene og deres erfaringer tilbakeføres politikerne gjennom folket i valg (Bleiklie m. flere, 1994).

Det argumenteres på den ene siden med at standardisering og sektorisering av saksbehandlingen fører til at brukerne ikke føler at deres egne problemer blir løst. De ansatte vil utvikle strategier for å forenkle saksbehandlings- og avgjørelsesprosessene, for eksempel for å gardere seg mot etterfølgende korleksjon, kritikk eller selvbebreidelser. Det hevdes også at det er en tendens til å unngå de mest ressursvake brukerne fordi de truer organisasjonens effektivitet (Bleiklie, m. flere, 1994).

På den andre siden vil en større samhandling mellom brukere og forvaltningen ofte føre til at de ressursvake samhandler med funksjonærer lavt nede i byråkratiet, der mulighetene for å utøve skjønn og ta hensyn til folks behov er minst. Høystatusgruppene søker kontakt høyere oppe i organisasjonen der skjønnsutøvelsen er mer omfattende (Bleiklie, m. flere, 1994).

Betingelser knyttet til en tilgjengelighetsstruktur

I følge Schaffer og Huang (1975), gjengitt i (Bleiklie, m. flere, 1994), forutsettes det at brukerne aksepterer følgende tre betingelser for å få tilgang til et gode som skal fordeles:

- a) de må demonstrere at de kvalifiserer for å motta en ytelse
- b) de må akseptere de eksisterende reglene for prioritering
- c) de må møte tjenestemennene som representerer det offentlige apparatet

Dette kan forstås som en tilgjengelighetsstruktur. For det første er det en terskel der potensielle brukere avgrenses, dvs. det eksisterer adgangsregler. I neste fase er det gitt et sett av prioriteringsregler mellom de potensielle brukerne. I visse tilfeller kan en snakke om en kø, der prioriteringsreglene styrer hvordan køen avvikles eller hvem i køen som får tilgang til godene. Sist vil det eksistere regler for tildeling og samhandling der bruker møter tjenestemann i en skranke. Det er i skranken at søkeren legger fram opplysninger som gir grunnlag for senere prioritering.

Perfekte fordelingssystem

Når reglene er enkle og utvetydige, allment kjente og stabile over tid, der det ikke er mulighet for å utøve skjønn og alle brukere behandles likt, kan det administrative fordelingssystemet karakteriseres som perfekt. Dette er en idealmodell.

De fleste administrative fordelingssystemer systemer vil være ikke-perfekte, med en komplisert tilgjengelighetsstruktur og med kompliserte og tvetydige regler som skifter over tid. Unntak forekommer, det brukes skjønn og det skjer ulikebehandling.

Det er når faktiske markeder og administrative fordelingssystemer griper over i hverandre at idealmodellen ikke fungerer. Markedet er den grunnleggende fordelingsmekanismen for bolig tjenester, mens en administrativ fordeling av boligtilskudd til kjøp av bolig er et av virkemidlene for å bedre markedets fordelingsmekanisme. Alternativt kunne en tenke seg en regulering av markedet, enten gjennom omsetningspriser/leier på boliger eller at en unndrar godet fra markedet for eks. ved administrativ tildeling av kommunale utleieboliger.

Ikke-perfekte fordelingssystemer

Ikke-perfekte fordelingssystemer krever ulike former for kompetanse fra brukerne (Sørli, 1978). Brukerne må være godt informert om adgangsreglene slik at de blir registrert som potensielle brukere. Når det gjelder boligtilskudd er det ikke nok å demonstrere sin skikkethet, brukerne må vite om at tilbudet eksisterer, eventuelt må de få vite om tilbudet dersom de henvender seg til kommunen med et boligproblem. Uklare adgangsregler krever ressurser for at brukeren skal klare å demonstrere sin skikkethet. Når prioriteringsreglene er uklare kan potensielle brukere med ressurser foreta en form for "kø-sniking" gjennom å argumentere på bestemte måter, for eks. ved å framheve nødvendigheten av en snarlig avgjørelse. I "skranken" vil det være mulig for potensielle brukere å influere på saksbehandlingen gjennom å gi utførlig og tilpasset informasjon om sin egen situasjon.

Kunnskap om det formelle regelverket og hvilke kriterier tjenestemannen vektlegger, evne til å framskaffe adekvat informasjon, samt evne til å presentere denne informasjonen så vel skriftlig som muntlig, vil være avgjørende for hva slags resultat som oppnås. Generelt vil en oppføre seg på ulike måter, avhengig om tjenesten er rettighetsbasert eller om tilgang til tjenesten baseres på skjønn.

For å oppnå et gode må brukerne erkjenne sitt behov og ha kunnskap om at det offentlige kan bidra til å avhjelpe dette behovet. De må overvinne den fysiske og sosiale avstanden til hjelpeapparatet og må framstille sine saker på en slik måte at de blir akseptert som berettiget. Om en kvalifisert søker får tilgang til godet, vil avhenge av om tilgangen er rettighetsbasert, dvs at det ikke er noe tak på tilbudet, eller om det må prioriteres mellom søkere innenfor gitte rammer, dvs systemets kapasitet er gitt. I det siste tilfelle vil dermed antall søkere influere på den enkeltes mulighet for å få tilgang på godet. Det er ikke nok at brukeren faller inn under en regel som gjør ham berettiget. I følge (Bleiklie, m. flere, 1994) vil det da være nødvendig å prioritere mellom berettigede søkere for å avgjøre hvem som skal få tildeling. Brukernes tilgang vil derfor måtte reguleres både ved *terskelen* og i *køen*.

Avgrensning av potensielle brukere

Dette bringer oss inn på brukerne og i hvilken grad det er mulig å avgrense potensielle brukere. Når godet, dvs. boligen, fordeles via markedet, vil det ikke bare være husholdningens ressurser som teller. Ressursene må holdes opp mot utgiftssiden for å avgrense potensielle brukere. En husholdning som vil defineres som en potensiell bruker i et høyprisområde, vil ikke nødvendigvis regnes som det i et lavprisområde.

Når det gjelder boligtilskuddet kan pågangen reguleres på flere måter. Ved å være forsiktige med informasjon om ordningen reduseres pågangen – antakelig har dette uheldige fordelingseffekter ved at de med minst ressurser i minst grad klarer å orientere seg om tilbudene. En annen måte å regulere pågangen er å stille visse krav til brukere, enten det gjelder økonomi eller nåværende boforhold. For å opprettholde legitimiteten lokalt må ordningen samtidig tilpasses lokale preferanser. Samtidig gir denne tilpasningen muligheter for ytterligere å regulere pågangen.

Brukere som har organisasjoner i ryggen kan i større grad influere på regelverkproduksjonen enn andre, noe som gir slike brukere større tilgang til godet. Funksjonshemmede er ofte bedre organisert enn for eksempel flyktninger, rusmisbrukere og bostedsløse.

Spilleregler og kompetanse

I saksbehandlingen av søkere til boligtilskuddet må søkerne passe på å verken framstille seg selv for godt eller for dårlig. Er inntekten for høy og utsiktene til framtidige inntekter gode, vil andre med færre økonomiske ressurser bli foretrukket. Har en ikke tilgang på sikre offentlige overføringer (trygdeytelser), men har bare sporadiske inntekter og støtte fra sosialkontor, vil saksbehandler kunne oppfatte den økonomiske situasjon slik at en ikke klarer betalingsforpliktelsene på de lån som følger med kjøp av en bolig. Dermed får en avslag og henvises til andre alternativer, som oftest leiemarkedet.

Søholt (2002) trekker frem teorier om representativt byråkrati. Skal en forvaltningsorganisasjon være lydhør overfor ulike deler av befolkningen, må det være et kultur-fellesskap mellom offentlige tjenestemenn og folket. Ettersom gruppen av vanskeligstilte blir mer sammensatt, kan derfor en variert sammensetning av saksbehandlerapparatet i forhold til etnisitet og sosial bakgrunn bidra til at tilgjengeligheten til hjelpeapparatet ikke blir skjevfordelt mellom grupper.

Hvem informerer brukeren om mulighetene?

Når det gjelder tilskudd til tilpasning oppgir en av fire mottakere at en offentlig ansatt først har kommet med forslag til utbedringen (Ytrehus m.fl. 1998, s. 11). Disse observerer brukeren, ser løsninger for dem og kjenner til hvilke støtteordninger det mulig å benytte seg av. I slike tilfeller bidrar hjelpeapparatet til økt kunnskap om hvorvidt det offentlige kan bidra til å avhjelpe slike behov og bidrar til at brukerne overvinne den fysiske og sosiale avstanden til fordelingsystemet.

Blant funksjonshemmede brukere av tilskudd til tilpasning fant Bliksvær (2002) at 18 prosent først fikk kjennskap til muligheten for å søke gjennom pårørende eller andre privatpersoner, 53 prosent gjennom offentlige ansatte og 8 prosent gjennom media eller offentlige informasjonsskriv. Når det gjaldt tilskudd til etablering var andelen som fikk informasjon fra pårørende og andre privatpersoner 32 prosent for den samme brukergruppen, mens 31 prosent først ble informert om ordningen gjennom offentlige ansatte. Siden kompetansen om ordningen vil variere i private nettverk, kan en hevde at informasjonen kan være skjevt fordelt og at det er behov for en bedret og mer systematisk informasjonsstrategi (Bliksvær, 2002). Spør en kommunene, svarer åtte av ti kommuner at det er brukerne selv som tar initiativ til å søke om tilskudd, både tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning (Bliksvær, 2002).

4.2.2 Kompetanse hos saksbehandlerne

Statens behov for profesjoner i kommunene

Profesjonsutøvere har blitt sett på som en nødvendig forutsetning for å få gjort statlige ideal og pålegg om til konkrete aktiviteter på det lokale nivå. Kompetansestrukturen i kommune-Norge påvirkes av det lokale arbeidsmarkedet for de aktuelle profesjonene. For eksempel er det mangel på sykepleiere, lærere og vernepleiere flere steder (Ramsdal m. flere, 2002 s. 208)

Kompetanse hos saksbehandlere har flere sider. For det første må saksbehandlerne vite om hvilke virkemidler som finnes og hvordan virkemidlene kan kombineres til det beste for brukeren. For det andre må de være profesjonelle nok til å prioritere mellom brukere med ulike behov, med andre ord ha god kompetanse på det boligsosiale området. For det tredje må de takle og forstå kulturforskjeller i behandlingen av brukere med etnisk minoritetsbakgrunn. For det fjerde vil arbeidsmarkedet for profesjonene påvirkes av antall kommuner som trenger denne kompetansen og har råd til å ansette spesialkompetanse. I små

kommuner må samme person ofte dekke flere svært forskjellige arbeidsoppgaver og heller være en generalist enn en med spesialkompetanse på ett av områdene.

Hva slags kompetanse bruker kommunene?

En undersøkelse av hvilke profesjoner som har ansvaret for forvaltningen av boligtilskudd til tilpasning viste at sosionomer var den gruppen som hyppigst ble nevnt (Ytrehus, 2002). Men hele 53 prosent av kommunene hadde krysset av for annet enn sykepleier, sosionom, ergoterapeut, vernepleier, ingeniør, økonom eller samfunnsviter. En nærmere gjennomgang viste et mangfold av yrkestitler og mange uten noen spesifikk utdanning. På grunnlag av dette konkluderer Ytrehus (2002) med at lekmannsskjønnet i mange kommuner setter premisser for forvaltningen av denne type tilskudd.

Hvordan løse kompetanseproblemet?

Ytrehus (2002) etterlyser en prinsipiell drøfting av grunnlaget for en utdanning og kompetanseoppbygging i boligsosialt arbeid. Hun peker på at boligsosialt arbeid handler om helhetlige tilnærminger som krever kunnskap og forståelse for sosiale prosesser som integrering, marginalisering og ekskludering, og for hvilken rolle boligen kan spille i slike sammenhenger. Dette trekker i retning av at de som har ansvaret for boligtilskudd også må samarbeide med andre etater/faggrupper i kommunen for å finne fram til gode løsninger tilpasset lokale forhold. I et rundskriv fra tre departementer (Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold) nevnes at Høgskolen i Trøndelag høsten 2002 startet en 10 vekttalls videreutdanning i boligsosialt arbeid, først og fremst for å få til en kompetanseheving innen "Prosjekt bostedsløse". Høgskolen i Oslo tilbyr et 10 vekttalls kurs over ett år i bomiljøarbeid.

Det kan synes å være lite kostnadseffektivt å utvikle slik kompetanse i alle kommuner. Mange kommuner har ikke boligsosiale problemer nok til å fylle en hel stilling med slike oppgaver. Sentraliserte ordninger kan spare kommunen for denne kompetansen. I slike tilfeller må kommunene kun ha oversikt over ordningene og henvise potensielle brukere til riktig adresse i Husbanken. En mellomløsning kunne være i større grad å utnytte Husbankens regionkontorer, eller oppmutre til interkommunalt samarbeid omkring visse boligpolitiske virkemidler.

Et interkommunalt samarbeid knyttet til viderefordeling av boligtilskudd kunne gjøres ved at flere kommuner bidro til å finansiere en heltidsstilling i en av kommunene der alle søknadene ble behandlet. Siden boligtilskudd til etablering ofte gis i sammenheng med startlån, kunne også denne ordningen legges til stillingen. Ulempen med en slik ordning er at avstanden til brukerne blir større og lokalkunnskapen både om brukerne og det lokale boligmarkedets rammebetingelser blir dårligere. Et vedtak om hjelp til etablering vil også kunne påvirke den enkelte kommunes framtidige økonomiske forpliktelser, både med hensyn til tapsrisiko, utbetalinger over sosialbudsjettet og kostnader knyttet til funksjonshemmede. En interkommunal saksbehandler vil derfor antakelig bare kunne innstille på vedtak, mens den kommunen vedtaket angår nok måtte foreta det endelige vedtaket.

4.3 Hvor stort er behovet for boligtilskudd?

4.3.1 Kunnskap om ordningen og registrering av behov

I Norge er trygdeytelsene universelle og varierer ikke geografisk. Dermed blir det bolig- og sosialpolitikkenes rolle å hjelpe de som har et utgiftsproblem, enten det gjelder bolig eller andre viktige ting.

Mange kommuner har utarbeidet eller er i ferd med å utarbeide boligsosiale handlingsplaner. I dette kartleggingsarbeidet er hensikten å få en oversikt over omfanget av husholdninger som har behov for hjelp på boligmarkedet. Dette sammenholdes med hva kommunene pr. i dag har å tilby, noe som igjen gir grunnlag for å dimensjonere virkemiddelbruken i årene som kommer, også boligtilskudd.

Følgende eksempel viser problemet med å tallfeste hvor mange en kartlegging skal omfatte. I forbindelse med psykiatireformen antok en at de med alvorlige psykiske lidelser, dvs. 0.75 % av befolkningen, skulle være i målgruppen. Etter ett år ble målgruppen utvidet til å omfatte forebygging m.m, noe som økte målgruppen til omlag 20 prosent av befolkningen (Ramsdal m.fl. 2002 s. 195-196).

En enkel forståelse av problemet tilsier at når en husholdning som registreres som vanskeligstilt på boligmarkedet får tilstrekkelig hjelp enten til å kjøpe bolig, leie bolig eller opprettholde et nøkternt boligkonsum, vil husholdningen slutte å være vanskeligstilt. Kartleggingen og problemforståelsen må derfor ses i et mer dynamisk perspektiv.

I en helhetlig forståelse av behovskartleggingen og dimensjonering av tilbudene må en se på:

- a) Omfanget (beholdningen) av vanskeligstilte ved slutten av periode t-1, for eks. år 2002.
- b) Tilgangen av nye vanskeligstilte gjennom neste periode, t, for eks. gjennom 2003
- c) Avgangen av vanskeligstilte gjennom neste periode, t (de som får hjelp og blir selvhjulpne). Avhengighet av bostøtte betyr ikke at en fortsatt skal regnes som vanskeligstilt.
- d) Omfanget (beholdningen) av vanskeligstilte ved slutten av neste periode, t, her år 2003.

Hvis $b > c$ (tilgangen av nye vanskeligstilte er større enn de som får hjelp) vil $d > a$ (det vil være flere vanskeligstilte ved slutten av 2003 enn ved slutten av 2002). Beholdningen av vanskeligstilte øker og køen blir lengre. I en idealkommune vil a og d være lik null og $b = c$. Alle nye vanskeligstilte får hjelp i løpet av perioden (ett år) og en har ikke noen akkumulert kø. Å ha registrert en stor beholdning av vanskeligstilte på ett bestemt tidspunkt trenger ikke å bety at en ikke gjør noe. En kan for eksempel ha satt i gang nye

tiltak som over noen år vil redusere en stor beholdning. Den store beholdningen kan være resultatet av at den boligsosiale politikken tidligere var nedprioritert eller forsømt.

Ideelt sett bør en ta et krafttak for de som før ikke har fått hjelp. Deretter må en ha et tilbud til nye vanskeligstilte. Dersom tilbudet kun gis i form av investeringstilskudd til kjøp, må nye finansieringspakker minst være i størrelsesorden lik b. Har en et tilbud av kommunale leieboliger med begrenset leietid og turnover blir noen av disse antakelig ledige hvert år og kan redusere behovet for finansieringspakker til nye vanskeligstilte.

Et annet interessant spørsmål vil være hva som påvirker rekrutteringen av nye vanskeligstilte og om det er noe ved den kommunale eller statlige politikken som kan bidra til lavere nyrekruttering. For den enkelte husholdning vil det alltid være forholdet mellom egne ressurser og utgiftsnivå som skaper problemer. De viktigste faktorene som vil påvirke dette forholdet vil være

- Arbeidsmarkedet (ledighet og lønnsdifferensiering) → Egne ressurser
- Nivået på offentlige trygdeytelser → Egne ressurser
- Boligmarkedet (pris og leienivå) → Utgiftsnivå
- Penge og finanspolitikk (spesielt lånerente) → Utgiftsnivå

Dette er forhold som kommunene i mindre grad kan gjøre noe med. Kommuner som ikke aktivt legger til rette for nybygging kan oppleve at boligprisnivået blir høyere enn det ville ha blitt med en aktiv tilrettelegging. Jo høyere boligprisnivå, jo mer omfattende vil etableringsproblemene kunne være.

En kan ikke ta søknadsinngangen til en ordning som et uttrykk for behovet. For det første kan det være manglende kunnskap om ordningen. For det andre kan det være manglende vilje til å la seg underkaste en skjønnspreget behovsprøving. For det tredje kan søkerne kjenne så godt til reglene at de skjønner hvorvidt de faller utenom, enten ved å få avslag fordi andre er mer kvalifisert eller fordi et kjøp også innebærer låneforpliktelser som det kan være vanskelig å klare. Det er mulig at mange potensielle søkere i slike tilfeller vurderer et leiealternativ som det mest realistiske og overkommelige.

4.3.2 Rangering av brukere etter visse kriterier

Hvordan er det mulig å rangere vanskeligstilte på boligmarkedet? Hvor viktig er det for eksempel å få plassert en funksjonshemmet i en bolig som gjør at han kan fungere i samfunnet, framfor å gi en rusmisbruker med sosialhjelp og liten boevne en bolig med oppfølging?

Det er tre forhold det i dag knyttes vurderinger til; a) søkerens økonomi, b) søkerens nåværende boforhold og c) andre spesielle kjennetegn ved søker eller søkerens husholdning. Inntekt, formue og andre økonomiske forpliktelser ses i sammenheng med husholdningens størrelse og sammensetning. For å inndelegge søkerne i ulike grupper brukes

alder, helse- og sosialrelaterte forhold, rusproblemer og bostedsløshet som kriterier. Status som flyktning brukes også. Når i tillegg også nåværende boforhold trekkes inn som et kriterium, har en et vurderingsgrunnlag som ikke kan være lett, selv om saksbehandler har en profesjonell bakgrunn for å foreta skjønnsutøvelsen.

At nåværende boforhold trekkes inn kan virke noe tilfeldig. For å understreke vanskeligheten med å benytte nåværende boforhold som kriterium, kan vi tenke oss tre ulike søkere:

- Søker 1 bor tidsbegrenset i en kommunal leid bolig
- Søker 2 har skaffet seg en bolig med svært lav standard på det private leiemarkedet, men klarer å dekke husleien selv
- Søker 3 har leid en bolig med god standard, men har problemer med å betale husleien

Hvem av disse (ellers like) søkere har størst behov for å få tilskudd til å etablere seg i en eid bolig? Dersom det faktisk foretas en rangering av slike tilfeller vil dette i neste omgang gi incitament til strategisk tilpasning før en søker om boligtilskudd. Dette bør trekke i retning av at nåværende boforhold bør telle langt mindre i vurderingen. Bor en husholdning svært utilfredsstillende, bør kommunen tilby hjelp, men ikke nødvendigvis belønne husholdningen med en plass langt opp på prioriteringslisten for boligtilskudd til etablering.

I rundskrivene eller retningslinjene fra Husbanken foretas en rangering av hvilke grupper som først skal tilgodeses. Det er når flere søkere er kvalifisert for boligtilskudd, og en knapp ramme skal fordeles, at slike prioriteringsregler trer i kraft. Funksjonshemmede har som regel vært nevnt først av gruppene ovenfor. Hvorvidt en blant disse skal vurdere de økonomiske ressursene til andre i husholdningen er uklart. I de siste retningslinjene er det de bostedsløse som først skal prioriteres, dvs. at nåværende ”boforhold” teller svært mye.

Brukergruppene kan listes opp som nedenfor:

- Funksjonshemmede
- Psykisk utviklingshemmede
- Personer med psykisk lidelse
- Rusmisbrukere
- Flyktninger
- Økonomisk vanskeligstilte husstander
- Unge med lav (permanent) inntekt
- Enslige forsørgere med lav (permanent) inntekt
- Andre med lav inntekt i forhold til utgiftsnivå

Når det gjelder funksjonshemmede har diskusjonen gått på om de uansett inntekt skal kompenseres for de merutgiftene til bolig som funksjonshemmingen medfører eller om

deres behov skal vurderes opp mot andre vanskeligstiltes behov der økonomiske ressurser spiller inn. Stønad til bygningsmessige og sanitærtekniske endringer i bolig og bygging av bolig for funksjonshemmede ble overført fra folketrygden til Husbanken i 1978. Husbanken skulle ha ansvaret for prosjektering og finansiering av boliger for funksjonshemmede. Folketrygden skulle ha ansvaret for tiltak der de sosialmedisinske sidene er framtreddende og som har karakter av utstyr/hjelpemidler, for eksempel løfteplate, rullestolheis, trappeheis, prefabrikkert rullestolsrampe, varslingsutstyr og terskeleliminator, se NOU (2001:22). I følge utredningen kan det se ut som det oppsplittede finansieringsansvaret, der folketrygden er rettighetsbasert og boligtiltakene et resultat av skjønnspregede beslutninger og prioritering innenfor gitte rammer, ofte resulterer i at løsninger velges ut fra mulig betalingskilde og ikke ut fra hvilken løsning som ville være mest hensiktsmessig for brukeren⁸.

4.4 Skjønn eller rettighet – rammer eller overslagbevilgninger

Kleven (1997) viser til en hyppig framsatt påstand om at kommunesektoren befinner seg i en legitimitetskrise, og at forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen er en viktig årsak til den påståtte krisen. Problemet forstås slik at kommunene ikke leverer de tjenestene folk har behov for eller ønsker seg. Kommunal effektivitet varierer og lokale myndigheters evne til å fatte de rette avgjørelsene trekkes i tvil. Profesjoner, interessegrupper og media krever at staten må sterkere inn i styringen for å sikre likhet i tjenestetilbudet. Kravet om rettighetslovgivning blir stadig sterkere.

Kritikere av å innføre enda flere rettigheter mener at hjelpesystemet blir stivt og lite fleksibelt i forhold til folks behov (Hatland, 1993). Her er det klientenes interesser som fremheves i argumentasjonen for skjønnsmessige avveininger. Hatland mener dette heller er et argument for positivt skjønn og for adgangen til å gi noe i tillegg til minstestandarden, ikke for et fritt skjønn til å gå så høyt eller lavt som man ønsker.

I boligpolitikken er den statlige bostøtten en slik rettighetspreget ordning, der kommunene som regel bare videresender søknader etter en mindre kontroll av at oppgitte opplysninger stemmer. Boligtilskuddet er en øremerket bevilgning fra stortinget til Husbanken som så fordeler rammen videre på formål og til kommuner for viderefordeling. Saksbehandlingen er skjønnspreget og søkerne prioriteres for å kunne foreta en mest mulig rettferdig fordeling av knappe midler.

Det er problematisk for kommuner å reklamere med en ordning for prioriterte brukergrupper, når det viser seg at kommunen til slutt må prioritere mellom søkere som kanskje alle i utgangspunktet burde falle inn under ordningen. For å vise søkerne noenlunde rettferdighet vil knappe rammer trekke i retning av å gi litt til mange søkere i stedet for å gi ”tilstrekkelig” til noen få utvalgte. Å gi mye til noen få vil også kunne ha

⁸ I følge KR D foregår det drøftinger mellom KR D og RTV om at midler skal overføres fra RTV til Husbanken fordi RTV ikke oppfatter seg som å ha nok kompetanse på boligspørsmål.

svært uheldige fordelingsvirkninger. Ved å sende ut slike signaler vil ordningens legitimitet komme i fare.

En kan forenklet tenke seg en inndeling av vanskeligstilte i tre grupper etter hvor vanskeligstilte de er. Den best stilte og den verst stilte gruppen vil ikke få boligtilskudd til etablering, mens midtgruppen får. Den verst stilte gruppen får ikke tilskudd fordi de ikke har betalingsevne og kan betjene de lån som følger med et kjøp. De vil synes at det er urettferdig at noen som er bedre stilt enn dem skal få store tilskudd til kjøp. Den best stilte gruppen vil synes det er urettferdig at midtgruppen skal få så store tilskudd at de alt i alt kommer betydelig bedre ut en dem.

Denne argumentasjonen trekker i retning av at ”de som trenger det mest” må være en gruppe som kan avgrenses og at det offentlige gjør en mer forpliktende oppfølging gjennom økte rammer for å hjelpe alle i den avgrensede gruppen, men da med en avtrapping av tilskuddet slik at forskjellen mellom de ”siste” som får og de som ikke får blir minimal⁹.

Disse rammebetingelsene påvirker strategier og spilleregler både blant søkere og saksbehandlere. Dessuten kan det være en fordel å søke tidlig på året når lite av rammen er brukt. Fortløpende søknadsbehandling gjør det umulig å prioritere på en rettferdig måte mellom søkere.

Tilbuds- og etterspørselsforhold i det lokale boligmarkedet vil være bestemmende for hvor stor hjelp ressursvake husholdninger trenger for å kunne klare å opprettholde et bestemt boligkonsum. Siden bostøttesystemet i liten grad tar hensyn til geografiske variasjoner i boligpriser, vil det være tilskuddsutmålingen som i dag må kompensere for høye boligpriser med påfølgende høyt lånebehov for husholdninger uten egenkapital.

Det kan derfor fort oppstå et misforhold mellom totalrammen for tilskudd og det samlede behovet for tilskudd i en periode der boligprisene stiger kraftig. Med faste (kommunale) rammer for tildeling, vil sjansen for å få tildelt tilskudd ikke bare være avhengig av om en er kvalifisert, men avhengig av hvor mange andre kvalifiserte som søker. Dette innebærer at i og for seg kvalifiserte søkere må regne med å bli avvist.

Når ordninger ikke når fram til mange nok av de vanskeligstilte, kan uformelle nettverk tre i kraft. Spesielt gjelder dette for flyktninger og innvandrere, se Søholt (2001) og Søholt m.fl. (2003). Familie, venner og bekjente kan være en del av dette nettverket. Lån med kort nedbetalingstid er et eksempel på hva nettverket kan yte. Tjenester fra nettverket ytes kun til dem som er en del av nettverket og aksepterer nettverkets normer og sosiale kontroll. Ulfrstad (1997) hevder at bostedsløse innvandrere kan ha mistet støtte fra nettverket pga. verdikonflikter knyttet til kulturelle identiteter.

5. Boligtilskuddets ulike målområder

5.1 Boligpolitikk og sosialpolitikk

Fra statlig hold lages det handlingsplaner for ulike brukergrupper, det være seg eldre, flyktninger, bostedsløse, psykiatriske pasienter osv. Tiltakene kan ha bredere sosialpolitiske mål, der bolig noen ganger kan oppfattes som et virkemiddel, ikke et mål i seg selv. Siden bolig kan være et sentralt element i enkelte handlingsplaner, benyttes Husbanken som et gjennomføringsorgan. Husbanken får dermed en sterkere rolle i sosialpolitikken, samtidig som den er satt til i ivareta rene boligpolitiske mål.

Kommunene har samtidig egne velferdspolitiske mål der bolig inngår som ett av flere elementer. Øremerking og omfattende statlige føringer for bruken av disse midlene kan komme i konflikt med lokale velferdspolitiske prioriteringer.

Dersom boligpolitikken først og fremst skal innrettes mot de som har det vanskeligst på boligmarkedet, vil det ikke være noen hensikt i å spesifisere de enkelte brukergruppene og gjøre forsøk i sentrale rundskriv på å rangere disse. Det mest grunnleggende for økonomisk hjelp vil jo være forholdet mellom husholdningenes ressurser og utgiftsnivået på det stedet en bor. I utgiftsbehovet må en også ta i betraktning at enkelte må ha spesialtilpassede løsninger for å kunne bo.

5.2 Beskrivelse av dagens målområder

Som vi har beskrevet kortfattet tidligere i rapporten benyttes boligtilskuddet i dag til mange ulike formål. Dette kan settes opp i følgende tabell:

Tabell 6. Målområder og søker typer til boligtilskudd til etablering (E) og tilpasning (T)

Søker	Formål				Søker til
	Kjøp/bygge	Utbedre	Tilpasse	Tap	
Personer	E	E	³⁾ T		Kommune
Kommune/ stift/organi.	¹⁾ E		²⁾ T	E,T	Husbanken

1) For bygging av utleieboliger for vanskeligstilte. 2) For å tilpasse kommunale utleieboliger for funksjonshemmede. 3) Spesialtilpasning enten ved kjøp, bygging eller utbedring av bolig.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom personlige søkere og andre som kommuner, stiftelser og organisasjoner. Mens personer eller husholdninger søker om tiltak knyttet til en enkelt bolig, vil søknader fra kommuner/stiftelser/organisasjoner ofte, men ikke alltid, omfatte flere boliger.

⁹ Bostøtten forsøker å ivareta dette gjennom at begrepet "rimelige" boutgifter, eller den delen du selv skal klare å betale, øker når inntekten øker.

Det er bare kommuner som kan bruke en del av boligtilskuddsrammen til å opprette tapsfond. Kommunene søker alltid direkte til Husbanken om midler, mens personer alltid sender søknader til kommunen. Når kommunen har påtatt seg viderefordeling av rammene blir søknaden endelig avgjort i kommunen. I motsatt fall blir den behandlet i kommunen, mens endelig vedtak skjer i Husbanken.

Tilskudd til tilpasning gis som regel til eldre og funksjonshemmede for å gjennomføre endringer som er viktige for at husholdningen fortsatt skal kunne bo i boligen. Ordningen har en egen ramme og nesten alle kommuner benytter seg av ordningen.

Når utbedring er et av formålene med boligtilskudd til etablering er det tenkt at utbedringen skal skje i forbindelse med kjøp og at lån og tilskudd både skal dekke kjøp og utbedring. Det virker lite logisk at tilskudd til etablering skal benyttes i rene utbedringsprosjekter på eksisterende bolig. Allerede her vil forvirringen kunne bli mindre ved å ta ut slike formål og eventuelt opprette en egen tilskuddsordning for dette formålet. Dermed rendyrkes etableringsproblematikken.

Det kan også synes noe underlig at når kommunene søker tilskudd for å øke sitt utleietilbud, må en søke på tilskuddsmidler avsatt i Husbanken til etablering. En kunne med fordel lage en egen ordning for tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte, men ikke kople dette til etableringsbegrepet. Siden leie ofte er en midlertidig boform, spesielt leie av kommunale utleieboliger, synes det heller ikke å være nødvendig å spesifisere hvilke brukere som vil være de første beboerne i disse boligene.

I denne oversikten trekker vi i mindre grad inn hvem som kan søke på ordningene, men understreker at tilskudd til tilpasning har sammenheng med spesielle kjennetegn ved husholdningene, nemlig redusert funksjonsevne. Dette kan understrekes enda sterkere i retningslinjene.

Bliksvær (2002) mener det er et potensiale for forenkling og samordning av retningslinjene og foreslår å samle dem i ett dokument, hvor etablering og tilpasning representerer ulike formål. Dagens organisering av retningslinjene gjør det vanskelig, både for Husbankens egne ansatte på regionkontorene og for kommunale saksbehandlere, å holde oversikten. Bliksvær (2002) er opptatt av hvordan funksjonshemmede kommer ut i forhold til ordningene og mener at brukerne bør kunne henvende seg til en bestemt person i kommunen som har oversikt over funksjonshemmedes behov og rettigheter.

På bakgrunn av diskusjonen om ordningenes tilgjengelighet, er det hensiktsmessig at potensielle brukere henvender seg på ett sted dersom de har et boligproblem. Brukerne bør være informert om at de der både kan få lån og tilskudd til enten å kjøpe en bolig, utbedre denne eller tilpasse den til redusert funksjonsevne. Siden slike investeringstilskudd er noe de fleste bare får tilgang til en eneste gang i livet, kan en ikke forvente at brukerne skal kjenne til retningslinjer og kriterier for å kunne motta slik støtte.

På saksbehandlernivå er det viktig at disse kan se virkemidlene i sammenheng og gjøre en vurdering av hva slags tiltak det vil være riktig å bruke i det enkelte tilfelle. For noen vil et kjøp være uaktuelt og en kommunal leiebolig være løsningen. Skal de kommunalt ansatte oppnå en slik oversikt, må enten retningslinjene fra Husbanken være klare eller lokale preferanser være forankret i kommunalpolitiske vedtak. Innholdet i retningslinjene må dessuten utformes slik at de reflekterer avveiningen mellom nasjonale boligpolitiske mål og lokal handlefrihet.

5.3 Modell med større klargjøring av mål og midler

Tabell 7. Målområder og søkertyper til boligtilskudd til etablering (E) tilpasning (T), utbedring (U), bosette flyktninger i eid bolig (F) og tapsavsetning (A). Modell med større klargjøring av mål og midler.

Søker	Formål				
	Kjøp/bygge	Utbedre	Tilpasse	Bosette flyktninger	Tap
Personer	E	U	³⁾ T		
Kommune/org.	¹⁾ E		²⁾ T	F	A

1) For bygging av utleieboliger for vanskeligstilte og flyktninger. 2) For å tilpasse kommunale utleieboliger for funksjonshemmede. 3) Spesialtilpasning enten ved kjøp, bygging eller utbedring av bolig.

Boligtilskuddet har i tabellen fire formål, kjøp/bygge, utbedre, tilpasse, bosette flyktninger og avsette midler til tap. Å bosette flyktninger er isolert som slik at de ikke på kommunenivå vurderes opp mot andre med etableringsproblemer, men er gjenstand for en avtale med Husbanken/andre myndigheter¹⁰. Vi tenker oss at tapsavsetningene gjøres i Husbanken etter bestemte kriterier. I Husbanken kan kommunene både søke om tilskudd til utleieprosjekter og om tilskudd til flyktninger som de ønsker skal etablere seg i en eid bolig.

Når det gjelder personlige søkere utenom flyktninger er det fortsatt mulig å gjøre viderefordelingen frivillig for kommunene, og at de kommuner som ønsker det kan videresende søknader til Husbanken for endelig avgjørelse.

Det må understrekes at oppdelingen først og fremst skal bedre oversikten over virkemidlene blant ansatte i kommunene og i Husbankens regionkontorer. Ovenfor brukerne må det informeres om at kommunene enten kan tilby en leid bolig eller boligtilskudd (og startlån) til kjøp eller bygging av bolig, eventuelt også en tilskuddsordning for utbedring av eksisterende bolig.

Oppsplittingen gir mer forutsigbare delrammer, og mindre muligheter for kommunene til å prioritere mellom målområdene.

¹⁰ En kan for eksempel tenke seg at integreringstilskuddet tar høyde for dette, se Søholt m.fl. (2003, s. 136)

5.4 En forenklet modell

Denne modellen tenker vi oss innebærer at Husbanken gir tilskudd til å bygge eller kjøpe utleieboliger for vanskeligstilte, mens kommunene får en kvote som fritt kan brukes til etablering, utbedring eller tilpasning. Tilskuddet til videretildelingen får mer preg av en øremerket totalramme, der det er lokale preferanser som styrer bruken på ulike målområder. En må forutsette at tilskuddene bare brukes til formål beskrevet i statlige rundskriv, men at kommunene står svært fritt i bruken.

En slik modell fører til mindre vekt på nasjonale boligpolitiske mål og en må akseptere forskjeller mellom kommuner i bruken av midlene. Et yterligere skritt på denne veien ville være å la midlene inngå i det generelle rammetilskuddet og la kommunene velge mellom å bruke dem på boligtiltak eller andre sektorområder. Siden boligpolitikk ovenfor vanskeligstilte i liten grad er lovforankret, vil dette kunne føre til en nedprioritering av bolig fra den enkelte kommunens side og en prioritering av lovpålagte oppgaver.

For brukerne vil ikke denne modellen synes å være ulik den første modellen. Brukerne vil kun bli informert om hva de kan søke om støtte til. Om midlene er oppdelt i ulike kvoter, vil dette bare være informasjon som saksbehandlerne har oversikt over. Det kan imidlertid innvendes at denne fleksibiliteten kan gå på bekostning av stabile rammer for de ulike målområdene. Hvis behovene i kommunen endrer seg, for eksempel ved at mange har behov for tilskudd til etablering, kan mulighetene for å få tilskudd til tilpasning endre seg betydelig fra det ene året til det neste.

5.5 Drøfting

Under begge modellene ville det være mulig å skille ut deler av boligtilskuddsordningen og gjøre denne mer rettighetspreget. For eksempel kunne en på grunnlag av helseopplysninger kontrollert av relevante profesjoner gi alle med redusert funksjonsevne en rett til å få støtte til å tilpasse boligen. Ordningen måtte følges opp med overslagsbevilgninger, slik at alle stønadsberettigede hadde krav på støtte.

Å bosette flyktninger i kommunene skjer først og fremst gjennom å tilby dem en leid bolig. På grunnlag av foreliggende planer for bosetting av flyktninger er det rimelig at kommunene blir oppmuntret enten til å bygge nye utleieboliger eller til å kjøpe slike i bruktboligmarkedet. Oppmuntringen kan i prinsippet gjøres gjennom investeringstilskudd eller gjennom bostøtteordningen som gjør det mulig for flyktninger å betale de løpende bostøttekostnadene. Også andre organisasjoner enn kommunen kan bygge, eie og drive slike boliger, for eksempel frivillige organisasjoner. Velges investeringstilskudd kan Husbanken dimensjonere kvoten til utleieboliger ut fra hvor mange flyktninger kommunene forventes å bosette i leide boliger. Boligene trenger ikke klausuleres for flyktninger, men kommunen må bosette det antall flyktninger som det vises til i grunnlaget for søknaden¹¹. En slik

¹¹ En slik incitamentstruktur i forhold til utleieboliger trenger ikke føre til ”nettoøkning” av den kommunale utleieboligmassen. Kommunene kan få støtte til å bygge/kjøpe utleieboliger samtidig som de selger unna eksisterende utleieboliger.

praksis betyr at kommuner som allerede har kapasitet i sin utleiemasse ikke får boligtilskudd til å bosette flyktninger.

I 2001 ble det gitt boligtilskudd til etablering gjennom kommunene til 14 flyktninger. Disse ble valgt ut i konkurranse med andre vanskeligstilte. Det virker urimelig at en kommune som vil bosette flyktninger og der boligmarkedet ligger til rette for etablering i eid bolig, ikke kan love støtte til etablering, men må forutsette at de må prioriteres blant andre vanskeligstilte. Løsningen på dette problemet kan være at det sentralt i Husbanken settes av en kvote for boligtilskudd til etablering av flyktninger i eid bolig.

Et annet alternativ ville være å nedtone bruken av investeringstilskudd og heller fullfinansiere boligkjøp og tilpasninger med lån, for eksempel startlån. Dette måtte ha sitt motstykke i en utvidet bostøtteordning som kunne redusere bostøttekostnadene over tid i tilsvarende grad som et investeringstilskudd. På denne måten ville en ta bort mye av skjønnets i saksbehandlingen. Samtidig ville en gjøre flere avhengig av bostøtte, noe som for enda flere kunne minske incitamentet til å skaffe seg større arbeidsinntekter, dvs en svekkelse av den såkalte "arbeidslinjen". Vi skal ikke forfølge problemstillingen investeringstilskudd/konsumstøtte her.

6. Fordelingsnøkler

6.1 Innledning

Sluttrapporten fra Levekårsundersøkelsen i 1976 drøfter begrepene formallikhet, behandlingslikhet, kompetanselikhet og resultatlikehet (Levekårsundersøkelsen 1976, s. 19-21). For å virkeliggjøre sosial likhet må det offentlige sette inn ressurser omvendt proporsjonalt med de private ressursene som personene har eller som oppstår i markeder. På området boforhold synes resultatlikhet å passe best med den offentlige politikken på området i den forstand at en ønsker å sette inn virkemidler for at alle skal oppnå en viss minstestandard på området. Tilpasninger utover denne minstestandarden er ikke noe offentlig anliggende.

Resultatlikhet knyttet til boligtilskuddsordningen kan for eksempel operasjonaliseres i årlige boutgifter fratrukket eventuell statlig bostøtte. Tilskuddet som andel av kjøpesummen må variere mellom geografiske områder med ulikt boligprisnivå for å nå målet. Det samme perspektivet kan legges på boligtilskuddets størrelse innen samme geografiske område. Hvor stort må boligtilskuddet for eksempel være for at boutgiftenes andel av inntekten skal være den samme for vanskeligstilte husholdninger som for en gjennomsnittshusholdning i området? Dette er ikke eksplisitte mål i boligpolitikken, men eksempler på mål som kan ha betydning for boligtilskuddets totalramme og fordelingen mellom kommuner. I sine forslag til nye mål innen boligpolitikken begrenser boligutvalget seg til å si at ”boligpolitikken skal bidra til en bedre fordeling av levekår enn det formues og inntektsfordelingen skaper” (NOU 2002:2, s. 196). Resultatlikhet kan synes å være et alt for ambisiøst mål.

Vi skal i dette kapittelet først diskutere hvordan fordelingen skjer fra det sentrale til det lokale nivået, her fra Husbanken til kommunene. Deretter vil vi drøfte fordelingsreglene på det lokale nivået.

6.2 Fordelingsnøkkel fra Husbanken til kommuner

Boligutvalget (NOU 2002:2, s. 243) mener at kommuner som kan dokumentere behov og som selv viser aktiv vilje til å legge inn ressurser i virksomheten skal prioriteres ved Husbankens fordeling av rammer for de selektive personrettede ordningene, særlig boligtilskuddet. Kommuner med press på boligmarkedet, der betydelige etableringsproblemer kan dokumenteres, og som har en effektiv organisasjon til å utnytte midlene, bør etter utvalgets mening få størst andeler.

Med store forskjeller i boligpriser mellom pressområder og resten av landet vil det være nærliggende å ta hensyn til dette når Husbanken skal fordele rammen mellom kommunene.

Hvis boligtilskuddet skal kompensere for ulikheter i prisnivå mellom regioner, vil en ved fordeling av rammen på kommuner måtte ta hensyn til følgende:

- Jo høyere boligpriser, jo flere vil få et misforhold mellom egne ressurser og utgiftsnivået, dvs jo flere vil ligge innenfor ordningens målgruppe
- Jo høyere boligpriser, jo større kronebeløp vil kreves for å finansiere 30 prosent av kjøpesummen
- Hvis resultatlikhet skal gjelde, i form av at boutgifter etter tilskudd og bostøtte skal være like mellom områder, vil høyere boligpriser føre til høyere tilskuddandeler der prisene er høyest

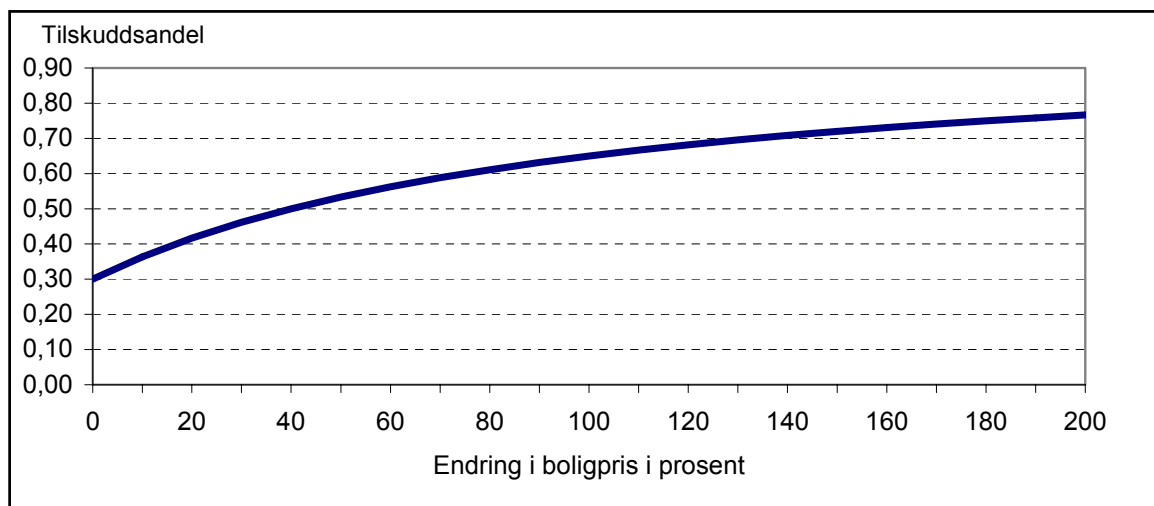
Alle tre punktene trekker i retning av å forfordle pressområder. I slike områder er det relativt flere vanskeligstilte, de må få et større kronebeløp for at tilskuddet skal utgjøre 30 prosent av kjøpesummen og dette beløpet må økes ytterligere om de skal sitte igjen med den samme lånebelastningen som i perifere kommuner.

Siden problemet for den enkelte husholdning er knyttet til forholdet mellom inntekt og utgiftssiden, bør det løses opp på inntektskravet knyttet til ordningen. Slik det er i dag vil en husholdning som ligger like over inntektskravet kunne klare seg i en kommune med lave boligpriser, mens den samme husholdningen ville få store problemer med å etablere seg i et pressområde, se også neste avsnitt om kommunal fordeling på sluttbrukere.

Dersom en holder på en tilskuddsandel på 30 prosent av kjøpesummen vil husholdninger i områder med dobbelt så høyt prisnivå få dobbelt så høyt boligtilskudd i nominelle kroner dersom en kjøper en bolig med samme standard begge steder. Likevel vil husholdningene i områder med høye priser få et betydelig høyere boliglån. Anta at inntektssiden for de fleste i målgruppen er uavhengig av bosted, slik det vil være for de som lever av trygdeytelser. Fokuserer vi på resultatlikhet, måtte boligtilskuddets andel av kjøpesummen økes i pressområder for at husholdningene skulle sitte igjen med de samme låneforpliktelsene og dermed de samme løpende boutgiftene etter kjøpet. En slik fordeling gir enda større skjevheter i nominelle boligtilskudd mellom pressområder og andre kommuner med et lavere prisnivå.

Hvis en innfører en rammefordeling mellom kommunene som tar hensyn til varierende boligprisnivå og en også følger opp lokalt med store boligtilskudd, vil det kunne gi noen uheldige konsekvenser. For det første vil praksisen skape svært store forskjeller mellom de som får boligtilskudd i pressområder og de som bor i pressområder og ikke får. For det andre vil et signal om store nominelle boligtilskudd i pressområder oppmuntre mange svakstilte til å etablere seg og bo i slike områder for en periode. Etter 10 år vil en ikke ha noen tilbakebetalingsplikt av tilskuddet og vil kunne ta med seg en betydelig egenkapital til ny etablering utenfor pressområder.

Dersom utgangspunktet er en tilskuddsandel på 30 prosent og vi antar at dette er det normale i distriktskommuner, kan vi beregne hvor stor tilskuddsandelen må være for at nominelt lånebeløp ikke skal vokse når boligprisene øker.



Figur 1. Tilskuddsandel av kjøpesummen som en funksjon av boligpris, forutsatt konstant nominelt lånebeløp.

Vi ser av figuren at tilskuddsandelen øker med økende boligprisnivå. I områder der boligprisene er 40 prosent høyere enn i referansekommunen, må tilskuddet være på 50 prosent for at ikke lånebeløpet skal øke. Fordobles boligprisene i forhold til referansekommunen, vil boligtilskuddet måtte utgjøre 65 prosent av kostnadene for å holde lånet konstant.

I St. meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte ble det vist at forholdet mellom prisene i Oslo (eksklusive Oslo vest) og prisene i kommuner med en befolkningsvekst på mellom 0 og 1,5 prosent i perioden 1994-96 var 100 mot 69, dvs de var 45 prosent høyere i Oslo. Boligtilskuddsandelen i Oslo eksklusive Oslo vest måtte da være på 52 prosent for at låneforpliktelsene skulle være like store i de to kommunene.

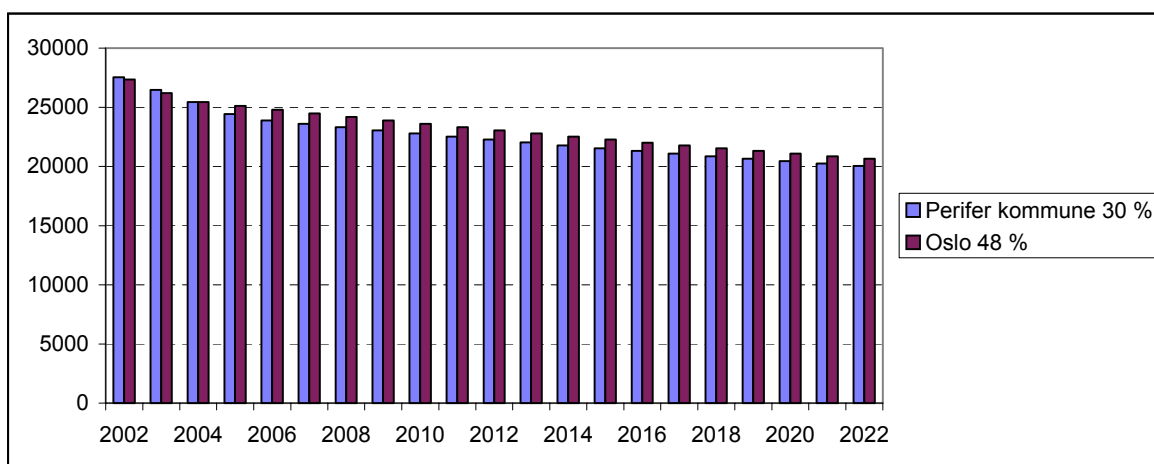
Hvis vi trekker inn bostøtten i beregningene, vil dette ikke forandre forholdet så lenge de godkjente boutgiftene i begge kommuner ligger under taket i distriktskommunene. Når boutgiftene ligger over dette taket, vil bostøtten for en husholdning i Oslo kunne bli høyere enn i distriktskommunene. I eksemplet nedenfor viser vi hvordan dette kan være tilfelle og at boligtilskuddsmottakerne i Oslo på denne måten vil være i stand til å bære et større lån og likevel komme likt ut i boutgifter etter bostøtte.

Vi antar det samme forholdet mellom prisene i dag som forholdstallet gjengitt ovenfor og velger i Oslo en bolig som koster 1 000 000 kroner. I de perifere kommunene vil en slik bolig da koste 690 000 kroner. I eksempelet antar vi at egenkapitalen er null og at boligen i sin helhet skal finansieres med startlån og boligtilskudd. Nedbetalingsprofilen for startlånet antas å være 25 år, basert på annuitetsprinsippet uten avdragsfri periode. Utgifter til renter

og avdrag til sammen blir dermed et nominelt beløp som er det samme i hele nedbetalingsperioden. Renten settes til 7,6 prosent¹².

Vi antar videre at tilskuddet utgjør 30 prosent av kjøpesummen i den perifere kommunen og antar at både husholdningen og boligen kvalifiserer for bostøtte. Barlindhaug m.fl. (1996) viste at 82 prosent av mottakere av etableringstilskudd fra tildelingsårgangene 1987, 1990 og 1993 hadde en eller annen form for trygd som hovedinntektskilde i 1994. Mellom 70 og 80 prosent av 1987- og 1990-årgangen mottok bostøtte de første tre årene etter tildelingen. Etter rentefallet gjennom 1993 og 1994 falt mange utenfor bostøttesystemet. Av samme grunn var andelen av 1993-årgangen som mottok bostøtte i 1994 liten.

Inntekten settes i eksemplet til 70 000 kroner og husstanden antas å bestå av 2 personer. Drifts- og vedlikeholdskostnadene eksklusive oppvarming settes til et bestemt årlig beløp på 15 000 kroner, som holdes reelt konstant i perioden og som også inngår i beregningsgrunnlaget for bostøtte.



Figur 2. Boutgifter minus bostøtte i perifer kommune med tilskuddsandel på 30 prosent og i Oslo med tilskuddsandel på 48 prosent. Faste 2002-kroner.

Med en tilskuddsandel i Oslo på 48 prosent vil boutgiftene i Oslo de første årene ligge litt under boutgiftene i den perifere kommunen. Fra det fjerde året vil det være omvendt. Dette skyldes at en i Oslo etter hvert ikke utnytter fullt ut fordelene med at de godkjente boutgiftene kan være opp til 60 000 kroner.

Hvor store boligtilskudd i nominelle kroner gis i de to eksemplene? I den perifere kommunen gis det 207 000 kroner, mens det i pressområdet Oslo gis 480 000 kroner. Behovet for boligtilskudd til etablering oppstår som nevnt når det er et for stort misforhold mellom inntektssiden og utgiftssiden. Dersom inntektsnivået til de som er i målgruppen er

¹² Gjeldende husbankrente 1. kvartal 2003. Gebyrer blir beregnet i tillegg i henhold til Husbankens praksis. Husbankens nedbetalingsmodell på nettet er benyttet.

det samme i den perifere og den sentrale kommunen, vil det være en relativt større andel innenfor målgruppen i presskommunen.

Både det faktum at flere i presskommuner kan sies å tilhøre målgruppen og at enkelthushold i pressområder må ha mer enn dobbelt så store tilskudd for å oppnå resultatlikhet, tilsier en fordeling mellom kommuner som i svært stor grad tilgodeser presskommuner på bekostning av andre mindre kommuner. Med dagens ramme til fordeling, vil dette føre til at flere småkommuner som i dag har 1-2 tilskudd, ikke kan regne med å få midler. I 2001 var det 184 kommuner som verken benyttet egen viderefordeling eller som formidlet søknader til Husbanken.

Å dokumentere størrelsen på etableringsproblemene i en kommune kan synes problematisk og bør derfor ikke inngå i fordelingsnøkkelen. Dessuten kan etableringsproblemer også skyldes at kommunen har vært passiv i å tilrettelegge for en økning av tilbudet av nye boliger, noe som i seg selv kunne virke prisdempende. Dette gir grunnlag for å stille et spørsmålsteget ved ukritisk å bruke prisnivået i bruktboligmarkedet som et viktig kriterium for fordeling av knappe tilskuddsmidler.

Siden flyktninger er en viktig målgruppe for ordningen, bør det også vurderes om kommuner som vil bosette flyktninger skal kompenseres med en utvidet ramme for boligtilskudd til etablering. Dette foreslås av Søholt m.fl (2003). Et alternativ som også nevnes er å legge dette inn i integreringstilskuddet.

Etableringsproblemer kan også være et resultat av at en kommune har få utleieboliger å tilby vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Å bli premiert for dette gjennom større andeler av boligtilskuddsrammen kan gi gale signaler til kommunene. Når Husbanken eller sentrale myndigheter skal fordele rammen mellom eie og leie, må det gjøres visse betraktninger over hva som gagnar de mest vanskeligstilte og i hvilken grad en ønsker at subsidiene skal forbli i boligene.

Ved leie forblir tilskuddet i boligen og kan komme flere til nytte. Er det hensiktsmessig med investeringstilskudd når det egentlig er hjelp til å betale løpende utgifter en trenger? Vil løsningen heller være fullfinansiering med lån og gi bostøtte for de som trenger det? Da tar en bort skjønnets i vurderingen av hvem som er berettiget tilskudd, en lider ikke under knappe rammer for boligtilskudd og en oppnår større rettigheter i boligpolitikken. Dette krever en grundig gjennomgang og tilpasning av bostøtteordningen.

Ved å stimulere vanskeligstilte til å kjøpe bolig, setter en mange i en situasjon med stor risiko. Dersom inntekten er lite forutsigbar og bostøttesystemet ikke fanger opp effekten av eksogene sjokk, som en kraftig renteøkning på boliglån, kan salg og restgjeld være resultatet. Dereguleringen både av bolig- og kredittmarkedet skaper større svingninger i boligpriser. Dermed vil individer og husholdninger være utsatt for større risiko, både ved tidspunkt for kjøp og for konsekvenser av inntektsbortfall og flytting senere. I tillegg vil rentefluktasjoner også øke risikoen for uforutsette låneutgifter, som bostøttesystemet ikke i sin helhet fanger opp.

Men det er også usikkerhet knyttet til leiealternativet. Husleieloven har krav om 3 års binding av husleien, der husleien kun kan reguleres i henhold til konsumprisindeksen, og at leien deretter kan settes til gjengs leie. Gjengs leie på reguleringstidspunktet kan innebære en leie som ikke gjør det mulig for en leietaker å opprettholde leieforholdet. Begrenset botid i kommunale utleieboliger er også et usikkerhetsmoment som kan hindre etablering i et stabilt bomiljø og nødvendiggjøre framtidig flytting.

Som nevnt innledningsvis ble tilskuddsrammen til etablering for 2003 fordelt på kommuner etter en nøkkel der 1/3 vekt ble lagt på folketall, 1/3 vekt på bruken av etableringslån i 2001 og første halvår 2002 og 1/3 vekt ble lagt på om kommunene var en presskommune (over 50 000 innbyggere). Fra 2003 ble ikke småkommunene sikret noen minimumsbevilgning. Denne var tidligere på 100 000 kroner for boligtilskudd til etablering.

Fordelingskriteriene for boligtilskuddet gis først og fremst fra staten gjennom tildelingsbrevet fra Kommunal og regionaldepartementet til Husbanken. Husbankens rundskriv til kommunene bygger på innholdet i disse tildelingsbrevene. Kommunene gis i tillegg mulighet til å utfylle fordelingskriteriene basert på lokale preferanser, så lenge de ikke bryter med de sentrale føringene.

En gjennomgang av tildelingsbrevene for perioden 1997-2002 viser at de statlige føringene for lokal fordeling skifter noe over tid. I disse tildelingsbrevene gis det også skiftende signaler til kommunene om hva de bør gjøre for å oppnå en større andel av den potten som Husbanken fordeler til kommunene. Etter at St. meld. nr 49 (1997-98) "Om etablering for unge og vanskeligstilte" ble lagt fram, ble det skrevet i tildelingsbrevet for 1999 at lokale boligsosiale handlingsplaner vil være et nødvendig grunnlag på sikt (3-års periode) for fordeling av midler. Midlene skulle nå i større grad gå til kommuner som kunne dokumentere behov og hadde gode planer for å løse problemene på boligmarkedet for husholdninger med lave inntekter. Det samme budskapet ble gjentatt i tildelingsbrevet for år 2000, 2001 og 2002.

Ut fra diskusjonen ovenfor synes det hensiktsmessig i tillegg til folketallet å bringe inn boligprinsnivået. Et høyt boligprinsnivå gir flere potensielle vanskeligstilte. Å gi samme tilskuddsandel i kommuner med ulikt prinsnivå fører til ulikheter i nominelle tilskuddsbeløp. I den grad resultatlikhet i form av like boutgifter etter tilskudd og lån til et kjøp skal være framtreddende, betyr dette enda høyere tilskuddsandeler i pressområder og enda større forskjeller i nominelle tilskuddsbeløp. Å kople tilskuddsbeløpene til bruken av en bestemt låneordning har ingen fordelingsmessig begrunnelse, men virker heller til å begrense den lokale handlingsfriheten i boligpolitikken.

I Bliksvær (2002) ble kommunene spurt om hvordan de oppfattet etterspørselen etter tilskudd i forhold til rammen. For boligtilskudd til etablering var det 63 prosent av kommunene som mente etterspørselen var større enn rammen. Men svarene varierte betydelig mellom kommuner etter kommunestørrelse. I kommuner med under 3000

innbyggere var det kun 28 prosent som mente dette, mens det i kommuner med 3-10 000 innbyggere og kommuner med flere enn 10 000 innbyggere var hhv. 72 og 79 prosent som mente etterspørselen var større enn rammen. Dette indikerer at en revisjon av fordelingsnøkkelen bør gjøres.

Husbankens fordeling av boligtilskudd til tilpasning tok utgangspunkt i antall personer over 60 år i kommunene. Før 2003 var det også her en minimumsramme for småkommuner på 60 000 kroner. For begge ordningene gjelder at fordelingen er veiledende, dvs at regionkontoret kan gå inn og gjøre skjønsmessige endringer innenfor sin kvote. Dette synes å være et enkelt fordelingsprinsipp som ikke forfordeler noen kommuner. Kostnadene knyttet til en tilpasning vil ikke ha noen direkte sammenheng med boligprisnivået i kommunen. Også for tilskudd til tilpasning registrerte Bliksvær (2002) at 50 prosent av kommunene oppfattet at etterspørselen var større enn rammen. Her var det imidlertid ingen systematisk variasjon med kommunestørrelse.

6.3 Fordeling fra kommune til sluttbruker

Når Husbanken har fordelt boligtilskuddsrammen på kommunene, er det kommunenes oppgave å fordele midlene til sluttbrukere gjennom en vurdering av målområder og en vurdering av hvilke husholdninger som best kvalifiserer for støtte. Teoribidragene nedenfor gir innsyn i prinsippene for hvordan en bestemt ytelse kan fordeles. Kommunene driver imidlertid en helhetlig kommunal velferdspolitik, der ulike områder settes opp mot hverandre på basis av lokale preferanser. Øremerkede tilskudd til klart definerte boligformål kan derfor føre til et resultat som ville kunne avvike fra en fordeling basert på at midlene ble tilført det kommunale rammetilskuddet.

Elster (1992) og Lorentzen (1994) skiller mellom fordelingsprinsipper og fordelingskriterier. Fordelingsprinsippene representerer overordnede retningslinjer og normer for hvordan goder skal fordeles. Det skilles mellom tre ulike normer; etter mottakernes individuelle velferd, etter mottakernes fortjeneste og etter den antatte samfunnsmessige effekt. Disse prinsippene gir få holdepunkter for hvordan kommunene rent praktisk skal gå fram ved fordelingen. Derfor trenger kommunene en nærmere presisering og detaljert utforming. Ved tildeling av studieplasser ved høyere utdanning nevner Lorentzen (1994) at både kjønn, alder, helse, teoretisk og praktisk erfaring, bosted, botid m.m teller.

Når mottakerens individuelle velferd brukes som fordelingsprinsipp skiller det mellom behov, velferdsincrement og velferdsresultat (Elster, 1992). Ved fordeling av goder etter behov søker en å forbedre en tilstand som vurderes som uheldig. Det er et tilstandsrelatert fordelingsprinsipp fordi en tar stilling til nåtidige tilstander (Holm, 2000, s. 92). Årsakene til behovet er ikke med i vurderingen. Når individuelle velferdsincrement brukes som fordelingsprinsipp velger en ut individer som vil ha størst mulig nytte av godet. Å bruke velferdsresultat som fordelingsprinsipp innebærer å prioritere de individer som oppnår det høyeste velferdsnivået etter at vedkommende er tildelt godet.

Den boligsosiale politikken er innrettet mot å hjelpe de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Behov som fordelingsprinsipp står dermed sterkt. Ved tildeling av boligtilskudd vil det være mottakernes individuelle behov som vil være i fokus. Disse behovene tar utgangspunkt i nåsituasjonen, men også forventninger om framtidige økonomiske ressurser trekkes inn. Det er permanent vanskeligstilte som skal prioriteres.

Det legges ingen vekt på fortjenesteprinsippet, som søkerens tidligere oppnådde resultater eller tolket på en annen måte; er en selvforskyldt kommet i den vanskelige situasjonen, skal det mer til for å boligtilskudd til etablering enn om en alternativt var funksjonshemmet, blitt arbeidsledig eller rett og slett har en dårlig betalt jobb.

Den lokale tildelingen skal også bidra til å oppfylle statlige fordelingsmål, som for eksempel at boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier. Det er underforstått at å bruke behov som fordelingsprinsipp er mest forenlig med fordelingsmålet. Hvorvidt det gir størst fordelingseffekt å gi litt til mange eller mye til få vil være avhengig av hvilket fordelingsmål som brukes (for eksempel en Gini-indeks basert på en Lorentzkurve), hvordan boligfordelingen måles (for eksempel som boligkonsum i kroner eller arealkonsum) og hvordan små og store tilskuddsbeløp virker på endringer i den enkelte husholdnings tilpasning i boligmarkedet.

Av ulike grunner kan enkelte kommuner bruke andre fordelingsprinsipper enn behov. Hvis kommunen er usikker på om søkeren etter tildelingen vil kunne beholde boligen, og betjene de lån som følger med uten å bli avhengig av sosialhjelp, vil kanskje en søker med relativt større ressurser i form av inntekt bli prioritert. Å prioritere de mest vanskeligstilte eller de med størst behov vil ofte måtte innebære svært store tilskuddsbeløp, slik at kanskje hele rammen brukes på én søker. Det kan også tenkes at kommunene gjerne vil vise fram vellykkede resultater av tildelingen, i betydningen at boforholdene er blitt gode etter tildeling. Dette gir også incitament til å gi tilskudd til søkere med relativt store ressurser. Jo større ressurser søkeren har, jo mindre tilskudd trenger søkeren for å oppnå et godt boalternativ og jo flere kan kommunen hjelpe innenfor en knapp ramme. Det å kunne vise til at mange har fått hjelp vil kunne bedre kommunens omdømme i befolkningen.

I tildelingsbrevet fra Kommunal og regionaldepartementet til Husbanken for år 2000 ble det understreket at arbeidet med å bedre situasjonen for bostedsløse og andre særlig vanskeligstilte husholdninger skulle gis særlig prioritet. I 2001 ble det sagt at boligtiltak for bostedsløse skulle ha førsteprioritet, men det ble også understreket at "det i dagens situasjon hvor mange kommuner vegrer seg mot å bosette flyktninger, er viktig at boligprosjekter for denne gruppen sikres tilskudd og lån" (Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken 4.01.2001). I 2002 var det igjen bostedsløse og andre særlige vanskeligstilte som skulle ha høyeste prioritet. Vi tolker dette som at det først og fremst er tilskudd til utleieboliger for bostedsløse, særlige vanskeligstilte og flyktninger som skal ha høy prioritet, og at dette er signaler som Husbanken sender til kommuner som vurderer å øke massen av utleieboliger. I så fall ligger dette utenfor det lokale fordelingssystemet. I

tildelingsbrevet for 2002 skulle økningen i bevilgningen til boligtilskudd i sin helhet styrke den kommunale viderefordelingen av boligtilskudd til etablering.

I tillegg til fordelingsprinsipper og fordelingskriterier kan det etableres fordelings-teknikker. Slike teknikker kan brukes i tillegg til fordelingskriteriene og kan være likedeling, loddtrekning, slumptildeling osv (Lorentzen, 1994). Boligtilskudd er et delelig gode i motsetning til for eksempel studieplasser som det er et gitt antall av. Enkelte kommuner mistenkes av Husbanken for å bruke en likedelingsteknikk, dvs. at alle søkere får, eventuelt at alle kvalifiserte får like mye (lite).

Det er rimelig å tenke seg at den kommunale fordelingen av midlene vil bli påvirket av hvor store rammene er. Med større rammer vil sannsynligvis tendensen til å gi lite til mange søkere minske, fordi midlene rekker til å hjelpe flere av dem med de største behovene på en forsvarlig måte. Større rammer kan derfor dempe en eventuell konflikt mellom statlige fordelingsmål og lokal handlefrihet.

Ytrehus m.fl. (1998) evaluerte boligtilskuddet til tilpasning. Hver tredje søknad ble avslått. En del av avslagene skyltes at folk hadde for høy inntekt eller falt utenfor de aktuelle grupperingene ordningen var rettet mot. Avslag ble også gitt når prosjektene var lite økonomisk realistiske, dvs. at låntakeren neppe ville klare utgiftene. Dette tolker vi som at tilskuddsandelen var for liten for mange. Normerende maksimalt tilskudd var 20 000 kroner.

Bliksvær (2002) fant at funksjonshemmede som fikk boligtilskudd til tilpasning i mange tilfeller gjennomførte prosjekter som kostet mer enn det tilskuddet dekket. Mange brukte oppsparte midler, mens en tredjedel måtte låne den delen av kostnadene som ikke ble dekket av tilskudd. Mange av tiltakene gjaldt endringer av bad. Rapporten synliggjør en forskjell i oppfatning mellom brukerne og saksbehandlerne om de økonomiske følgene. Mens brukerne opplever en betydelig forverring i den økonomiske situasjonen, oppfatter kommunene det slik at boligtilskuddet bidrar til at mottakerne kommer i en bosituasjon de kan greie økonomisk.

Ved å gi vanskeligstilte husholdninger en finansieringspakke ved etablering, supplert med statlig bostøtte om nødvendig, ønsker en å gjøre dem uavhengige av sosialhjelp i fremtiden. I mange tilfeller vil dette kreve høye tilskuddsbeløp, spesielt i pressområder. Med knappe rammer for boligtilskudd vil dette trekke i retning av å gi tilstrekkelig mye tilskudd til få mottakere.

Som vi tidligere har vært inne på vil det å gi mye til få søkere kunne få uheldige fordelingsvirkninger mellom de som får relativt store beløp og de som ikke får noe. For å unngå mishagsyttringer fra slike avslagstilfeller vil det lokale fordelingsapparatet heller prøve å fordele en knapp ramme blant flere søkere. I tildelingsbrevet fra Kommunal og regionaldepartementet til Husbanken for 1997 sies det at Husbanken bør følge opp kommuner som ikke foretar en reell behovsprøving med passende tiltak, for eksempel reduserte kvoter.

En praksis med å dele ut lite til mange ser ut til å være mer akseptert når det gjelder tilskudd til tilpasning. Det kan synes som om det er viktigere å hjelpe mange med tilpasninger, selv om det skulle innebære små tilskuddsbeløp og høyere bortgifter i ettertid. En har erfaring for at selv små tilskuddsbeløp utløser store investeringer, som gjør det mulig for mange å bo lenger i sin nåværende bolig.

Når tilskudd til etablering kombineres med lån, vil kommunene ha incitament til å gi store boligtilskudd til få. Dette reduserer låneandelen for disse og reduserer tapsrisikoen for kommunen knyttet til startlån.

Kommunenes ønsker om å bruke tilskuddene i tråd med lokale preferanser kan komme i konflikt med statlige fordelingsmål. Fordelingsmålene trekker i retning av større resultatlikhet, mens enkelte kommuner kan mene at det gir størst lokal velferdspolitisk gevinst å gi litt til mange søkere.

7. Forvaltningsmodeller

7.1 Forholdet mellom stat og kommune

I alle de nordiske landene har det skjedd en omlegging av systemet for statens medfinansiering av den kommunale sektor (Kleven, 1997). I økende grad flyttes fordelings- og prioriteringsoppgavene ned til lokale politikere, samtidig som kommunesektoren – om enn i varierende grad – har kommet under økende ressurspress. Mange oppfatter det slik at staten og rikspolitikere tar seg av politikken, mens kommunene skal ta seg av gjennomføringen. Kleven (1997) sier at staten har etablert kraftige virkemidler for å få kommunene til å gjøre det staten vil de skal gjøre; omfattende særlovgivning på en rekke områder med rett til overprøving av lokale vedtak, en grunnleggende avhengighet av statlig finansiering og full kontroll over kommunenes skatte- og avgiftsinntekter.

Holm (2000) refererer to perspektiver i sin drøfting av kommunenes implementering av statlige mål og intensjoner. I autonomimodellen holdes den lokale og den statlig sfære atskilt og det skal være en betydelig frihet for kommuner til selv å definere og løse oppgaver (lokalt selvstyre). Integrasjonsmodellen bygger på likhet og rettferdighet i forhold til tjenestestandardene uavhengig av lokal tilhørighet. Tjenestenes standard og tilgjengelighet anses overordnet lokalt selvstyre. Holm peker videre på at individuelle tjenester kan være rivaliserende, dvs at ett individs konsum av en tjeneste påvirker andres konsum av tjenesten.

Det vil være lettere å sette nasjonale standarder på ulike former for tjenesteyting enn på størrelsen på kontanter som skal brukes til kjøp av markedsgoder. Tjenestestandarder kan settes uavhengig av geografi, mens utdeling av pengestøtte må ta hensyn til at utgiftene varierer geografisk. I denne utredningen handler det hovedsaklig om etableringsproblemer i kommuner med stor variasjon i boligpriser. I boligpolitikken har en i varierende grad konsummål, for eksempel knyttet til standard og størrelse og boligutvalget vegrer seg for å definere hva som er en god bolig (NOU 2000:2, s 192). Fordelingsmål synes å ha kommet mer i fokus.

Kommunesektoren får årlig tildelt en inntektsramme for å kunne tilby tjenester til innbyggerne. Fordelingen av rammen på enkeltkommuner skal skje slik at alle kommuner kan tilby et likeverdig tjenestetilbud (Boligutvalget, NOU 2002:2, s 160). Kleven (1997) påpeker at ”særlig småkommunene blir tilgodesett på en måte som skaper store ulikheter i tilbud og dekningsgrad for kommunale tjenester fra kommune til kommune”. Kleven mener at overføringssystemet er slik i praksis at staten ønsker likhet i tilbud, men lager ulikheter i ressurstilgang. Disse forskjellene ønsker staten å begrense gjennom nasjonale standardkrav, rettighetslovgivning og øremerkede tilskudd. Boligutvalget hevder i denne sammenhengen at de store variasjonene i de boligpolitiske utfordringene mellom kommunene ikke synes gjenspeilet i inntektsoverføringssystemet.

I følge Rattsø og Sørensen (1997) er det den ovenfor beskrevne tvetydigheten mellom stat og kommune som er årsaken til at kommunene har problemer med å være effektive tjenesteprodusenter. Med effektive tjenesteprodusenter mener forfatterne evne til å utforme ytelsene slik at de reflekterer lokale behov, at tjenester produseres kostnadseffektivt og at kommunene fanger opp behov for endringer og omstilling av tjenestetilbudet når samfunnets behov og folks preferanser endrer seg.

I St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdene mellom staten og kommunene* ble det trukket opp tre prinsipielt forskjellige perspektiver på forholdet mellom stat og kommune, hierarkiperspektivet, partnerskapsperspektivet og autonomiperspektivet. Ved kommune-lovsrevisjonen i 1992 ble det lagt et grunnlag for en omforming av virkemiddelbruken ovenfor kommunene i retning av vektlegging av en partnerskapsmodell. Dette innebærer at den statlige styringen med lokale tiltak primært skal skje gjennom å formulere nasjonale mål for utviklingen og deretter kontrollere omfanget av og kvaliteten på disse tjenestene. Forholdet mellom forvaltningsnivåene skal prinsipielt bli mer likeverdig, og uenighet mellom nivå skal i størst mulig grad løses gjennom dialog mellom partene. En tenker seg at en eventuell økning i øremerkede tilskudd etter kort tid vil bli innbakt i det kommunale rammetilskuddet, som igjen betyr at det lokale iverksettingsorganet skal tilpasse tiltakene sine til lokale preferanser (Ramsdal m.fl. 2002, s 187-188). Boligutvalget (NOU 2002:2) mener også at partnerskapsperspektivet best beskriver rollefordelingen i boligpolitikken.

Det er vanlig å skille mellom tre typer av virkemidler som staten benytter ovenfor kommunesektoren; a) lovbaserte virkemidler som rettighetslovgivning, klageordninger, kontroll- og tilsynsordninger m.m, b) økonomiske virkemidler i form av rammetilskudd eller øremerkede tilskudd og c) virkemidler av typen plankrav og handlingsplaner, informasjonstiltak gjennom rundskriv, veiledningsmaterieell m.m. Vedung (1995) skiller mellom disse ved å kalle dem pisker, gulrota og preken.

Den boligsosiale politikken implementeres dels gjennom rettighetspregende ordninger som den statlige bostøtten og dels gjennom mer eller mindre øremerkede tilskudd. Bruken av tilskudd i den enkelte kommune forutsetter en interesse fra kommunen for å benytte ordningene. Gjennom rundskriv og informasjonstiltak, for eksempel statens ønsker om arealplanlegging og utbyggingspolitikk og ønsket om at kommunene utarbeider boligsosiale handlingsplaner påvirker staten innholdet i den boligsosiale politikken. Boligutvalget hevder at ansvarsforholdene i boligsektoren (fortsatt) er utydelige (NOU 2002:2, s 149) og antyder manglende lovforankring som en forklaring.

Boligutvalget (NOU 2002:2, s.243) anbefaler at saksbehandling og vedtaksmyndighet for samtlige statlige selektive, personrettede låne- og tilskuddsordninger legges til kommunene. Dette gir et bedre utgangspunkt for helhetsløsninger, samspill mellom virkemidler og for samarbeid og forhandlinger med private kredittinstitusjoner og utbygger. En slik fleksibilitet kan gå på bekostning av et fordelingsystems tilgjengelighetskrav, jmf. kapittel 4.2.1, men uheldige effekter av fleksibiliteten kan dempes ved virkemiddelbruken forankres gjennom lokalpolitiske beslutninger som gir føringer for saksbehandlerens praksis. Også Bliksvær (2002, s. 35) framhever

vilkårligheten og uforutsigbarheten mange brukere opplever som følge av et system med stor fleksibilitet.

I kravene til et perfekt fordelingssystem påpekte Bleiklie m.fl (1994) at reglene måtte være enkle og utvetydige, allment kjente og stabile over tid. I ikke-perfekte fordelingssystemer kreves det ulike former for kompetanse fra brukerne, noe som gjør at systemet forfordeler de mest ressurssterke søkerne. Kunnskap om det formelle regelverket og hvilke kriterier tjenestemannen vektlegger, evne til å framskaffe adekvat informasjon, samt evne til å presentere denne informasjonen så vel skriftlig som muntlig, vil være avgjørende for hva slags resultat som oppnås.

Hvis boligpolitikken overlates til kommunene gjennom rammetilskudd, vil opposisjonen lettere kunne angripe ansvarlige politikere for manglende politikk på ulike sektorer. Ved å gi øremerkede tilskudd kan politikerne vise til konkrete tiltak som er satt i gang. Hvor sterkt disse doseres vil avhenge av hvor politisk betent saken er. Nå er bostedsløse på dagsordenen. Derfor ber staten kommunene om å prioritere disse – for å vise at de tar ansvar og gjør noe. Andre ganger kan det være flyktninger som står i fokus. Dette kan innvirke på hvordan innbyggerne i kommunene oppfatter de virkemidlene som skal benyttes til etablering på boligmarkedet.

For strenge statlige føringer bryter med den lokale handlefriheten. Det er ikke slik at det øremerkede tilskuddet ett år avhenger av hvordan kommunene brukte midlene året før. Det trekkes imidlertid en forbindelse mellom bruken av startlån og størrelsen av boligtilskuddet det etterfølgende året. Størrelsen på boligtilskuddet vil igjen påvirke hvor store beløp som kan avsettes på en tapskonto for framtidige tap på startlån. På denne måten settes nasjonale mål høyere enn lokal handlefrihet.

Generelt kan de statlige styringsinstrumentene i boligpolitikken inndeles på følgende måte.

Tabell 8. Styringsinstrument i boligpolitikken

	Krav eller ønske om å utarbeide boligsosiale handlingsplaner	Øremerkede lån og tilskudd (Investeringsstøtte)	Løpende (bo)støtte (Konsum)
Kommune	x	x	
Individ		x	x

Inndelingen gir samtidig et bilde av om tiltaket er støtte til investering eller støtte til konsum og om det er personrettet og/eller rettet mot kommunen. Det er mange måter å få kommunene til å gjennomføre en ønsket statlig politikk. Noe kan være lovpålagt og trenger ikke nødvendigvis medføre tilførsel av statlige ressurser. Kommunen må ivareta slike oppgaver gjennom egne skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. Øremerkede overføringer fra staten kan bare benyttes til tiltak som beskriver bruken av slike øremerkede midler. Statlige ønskede tiltak som ikke er lovpålagte og ikke er gjenstand for øremerkede midler blir gjenstand for prioriteringer på kommunale budsjetter. Er det ingen

lokalpolitisk vilje til å gjennomføre slike statlige ønsker, havner de ofte nederst på prioriteringslisten.

Boligutvalget (NOU 2002:2, s. 149) sier at rollefordelingen i boligpolitikken ikke er lovbasert, bortsett fra en viss forankring i lov om sosiale tjenester og plan og bygningsloven. Lov om sosiale tjenester regulerer fordelingen av sosialhjelp til boligformål. Lovteksten pålegger kommunene «å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for de som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker (§3-4).» Videre heter det at kommunene «er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv (§4-5).» Lovtekstene er upresise og overlater mye til kommunenes skjønn. De åpner for flere tolkninger når det gjelder betydningen av ”å medvirke til”, og betydningen av å ”finne midlertidig husvære”. Loven stiller ikke krav om at det er nødvendig for det offentlige å skaffe til veie boligløsninger. Hospits, eller andre midlertidige oppholdssteder, kan være tilstrekkelig.

7.2 Interkommunalt samarbeid

Det er ulike motiver for interkommunalt samarbeide. Samarbeidet kan opprettes av ressurs hensyn, for å tilegne seg nødvendig kompetanse eller det kan være en strategi for å redusere kommunens sårbarhet eller for å overleve som en autonom kommune.

Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid uten dette. Kommuner som selger og kjøper tjenester av hverandre er eksempel på det siste. Når kommuner overlater til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger, må en ha et rettslig grunnlag for å etablere organet (NOU 2000:22, s 47). I tidligere utredninger omkring interkommunale selskaper har en hatt i tankene selskap med egne inntekter. Samarbeid om oppgaver av velferdsmessig betydning har ikke vært i fokus.

Klageadgang i saker besluttet av interkommunale virksomheter har også vært drøftet. Enten kan en klage til kommunen som saken gjelder eller det kan etableres et klageorgan for den interkommunale virksomheten.

Evalueringer av ulike typer interkommunalt samarbeid viser at det er enklest å etablere samarbeid på områder som egner seg for fristiling, som har et eget finansieringsgrunnlag eller der det er samsvar mellom hva kommunene betaler og hva de mottar av ytelser. Det er i tett befolkede områder med korte avstander og enkle kommunikasjonsforhold det samarbeides mest. Det er også en fordel at det er et klart senter i samarbeidsregionen. 75 prosent av kommunene deltar i såkalte regionråd (NOU 2000:22, s 50). Initiativet til interkommunalt samarbeid kommer ofte fra disse rådene.

Det er mulig for staten å regulere det interkommunale samarbeidet aktivt og systematisk. Virkemidlene kan være utstrakt bruk av pålegg og mer eller mindre omfattende generelle

pålegg om samarbeid. Oppgavefordelingsutvalget (Ibid) sier at det ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning (Ibid, s.52). Boligutvalget synes imidlertid at det ligger godt til rette for arbeidsdeling mellom kommunene når det gjelder ansvar og bruk av de ulike boligpolitiske virkemidlene (NOU 2002:2, s 154). Delansvar kan legges til de ulike kommunesentra, mens hovedansvaret kan plasseres i boligadministrasjonen i et regionssenter (Ibid, s. 246). Utvalget mener det ikke er noen god løsning å overlate forvaltningen av boligvirkemidlene i små kommuner til Husbanken (Ibid, s 245), heller bør det tilstrebtes kommunesammenslåinger til enheter som er store nok til å forsvare tilstrekkelig ressursbruk og gi tilgang til kvalifisert arbeidskraft.

7.3 Ulike forvaltningsmodeller

Organiseringen av boligtiltak varierer mellom kommuner

Flere evalueringsundersøkelser av Husbankens låne- og støtteordninger avdekker at kommunene har svært ulik organisering av disse tiltakene (Barlindhaug, 1994, Ytrehus m.fl. 1998 og Bliksvær, 2002). Større kommuner har ofte opprettet et boligkontor der en kan henvende seg med et boligproblem, mens små kommuner oftere legger funksjonen til sosialkontoret. For mange ville det trolig være lettere å oppsøke et boligkontor enn et sosialkontor. Ordningenes tilgjengelighet svekkes ved å legge dem til sosialkontoret. I de små kommunene er ikke saksmengden stor nok til at det er forsvarlig å opprette et eget boligkontor eller en egen stilling for dette arbeidet. Bliksvær (2002) rapporterer at ca. en tredjedel av kommunene har opprettet en egen stilling for å forvalte boligtilskudd og andre låne- og støtteordninger til bolig. Igjen skjer dette hovedsakelig i større kommuner. Bare en tredjedel av disse stillingene er heltidsstillinger.

Bliksvær (2002, s. 38) rapporterer at bare et fåtall av kommunene mener at Husbanken fullt og helt burde overta forvaltningen, spesielt gjelder dette tilskudd til tilpasning. Samtidig er det en tydelig tendens til at det er de minste kommunene som ønsker at Husbanken skal overta. Dersom Husbanken overtar boligtilskuddet, mens startlåneordningen forvaltes av kommunene, vil en anbefalt søknad om tilskudd ofte innebære at kommunen må forplikte seg til å gi startlån. Dette bryter med prinsippet om at beslutning og økonomisk ansvar bør ligge hos samme myndighetsorgan (NOU 2000:22, s. 78).

Når det forutsettes at startlånene fordeles på kommunenivå, må en kunne få informasjon om boligtilskuddet til etablering på samme sted. For brukerne spiller det mindre rolle om midlene tas fra en kommunal pott eller en får det fra Husbanken. Informasjon om ordningene, hvor en skal henvende seg, og en første avgrensning av brukergruppen kunne ligge på internett, slik at pårørende og andre som kjenner ordningen kunne ta et første initiativ.

Sentralisert eller desentralisert forvaltning?

Det kan være problematisk å skille diskusjonen av målområder fra diskusjonen om forvaltningsmodeller. Mens diskusjonen av målområder først og fremst vil være en diskusjon om ”til hva” og ”til hvem”, vil diskusjonen om forvaltningsmodell først og fremst dreie seg om ”hvor”, i betydningen Husbanken (sentralt eller regionalt) eller kommunene.

Tabell 9. Forholdet mellom fordelinger av totalramme og beslutningsnivå

	Desentralisert tildeling	Sentralisert tildeling
Øremerket totalramme til kommunen	<ul style="list-style-type: none">• stor lokal frihet• fleksibilitet lokalt både mhp. målområder og brukere• resultatforskjeller mellom kommuner	<ul style="list-style-type: none">• nasjonale mål styrer tildeling• fleksibilitet sentralt mellom målområder• små resultatforskjeller mellom kommuner
Øremerkede delrammer til kommunen	<ul style="list-style-type: none">• lokal frihet innen delrammer• fleksibilitet lokalt mellom brukere• resultatforskjeller mellom kommuner	<ul style="list-style-type: none">• ingen lokal frihet• ingen fleksibilitet lokalt• ingen resultatforskjeller mellom kommuner

Tabellen viser fire ulike modeller der en både tar hensyn til ordningens målområder og hvilket forvaltningsnivå ordningen skal ligge på. Den ene ytterligheten beskriver en modell der kommunene får en totalramme som de selv viderefordeler etter statlige føringer, men med sterke innslag av lokale preferanser (øverst til venstre i tabellen).

På den andre ytterligheten kan vi tenke oss at Husbanken har fordelt rammen på ulike formål og satt standarder for hvilke søkere som skal prioriteres. Kommunene kan også her innstille søkere, men det vil være Husbanken sentralt som foretar den endelige prioriteringen (nederst til høyre i tabellen).

De to andre modellene gir løsninger som ligger mellom ytterpunktene.

Hvem skal avveie mål?

Uansett modell kommer en ikke unna en avveining mellom gode formål. Spørsmålet vil være om denne avveiningen skal foregå på administrativt nivå i Husbanken gjennom å fordele rammen på ulike formål, på lokalt politisk nivå eller på saksbehandlernivå, der den enkelte saksbehandler må sette nokså ulike brukere opp mot hverandre i prioritert rekkefølge. Det kan være hensiktsmessig at saksbehandleren prioriterer mellom søkere innenfor et avgrenset område, ikke både mellom områder og søkergrupper samtidig. For eksempel vil det lokalt være vanskelig å rangere en søker som skal tilpasse en bolig opp mot ulike typer vanskeligtilte som skal kjøpe seg en bolig. Sterkere lokalpolitiske føringer vil gjøre beslutningene lettere for saksbehandlerne.

Dersom en kommune får øremerkede boligtilskudd til hvert av formålene; etablere vanskeligstilte, tilpasse boliger for eldre og bosette flyktninger, vil kommunen være lite fleksibel ovenfor skiftende behov. Større fleksibilitet kan imidlertid føre til at de ”ordinære” vanskeligstilte må lide dersom det av ulike grunner for eksempel ankommer mange flyktninger til kommunen som må bosettes. Til slike formål vil en kunne hevde at det er mer hensiktsmessig med nye øremerkede bevilgninger. Å sette flyktninger opp mot ”ordinære” mottakere vil være uheldig og kan ikke forsvares ved å vektlegge lokal handlefrihet. Det synes riktigere at storsamfunnet skal bære ekstrakostnader knyttet til bosetting av flyktninger, heller enn at kommunene skal tvinges til å gjennomføre vanskelige prioriteringer hvor ordinære vanskeligstilte kan komme lengre bak i køen.

Siden det kan være problematisk å fordele rammer til kommunene ut i fra behov, kan det være bedre med en regional koordinering av søknadene. For liten ramme vil da ikke bli brukt som argument på lokalnivå, men kun på regionalt nivå. På den måten kan også underdekningen bli mer synliggjort gjennom bearbeiding av søknadsdata. En kan da sammenligne det beløpet som framkommer når alle positivt innstilte søknader summeres med den rammen som sentralt er avsatt til formålet. Siden alle søknadsdata sendes Husbanken vil det i mindre grad være mulig for kommunene å overdimensjonere behovet.

8. Oppsummering og konklusjoner

Kommunene synes å prioritere i tråd med sentrale føringer

Tidligere evalueringsstudier konkluderer hovedsakelig med at kommunene foretar en prioritering mellom vanskeligstilte søkere og at tilskuddene gis til de målgrupper som ordningene er ment å treffe. Samtidig finnes det eksempler på at enkelte kommuner gir små beløp til mange søkere. Men det er ved tildeling av tilskudd til tilpasning at dette hovedsaklig skjer. I retningslinjene understrekes det imidlertid at det normalt ikke skal gis mer enn 20 000 kroner til hver søker. Da rekker rammen til flere og mange havner på det samme tilskuddsbeløpet.

Konflikt mellom statlige fordelingsmål og lokal handlefrihet?

Gjennom målet om ”god boligfordeling” ønsker en dels å bidra til at ”boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier” og dels oppnå at ”vanskeligstilte og husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en god og rimelig bolig”.

Av ulike grunner kan enkelte kommuner bruke andre fordelingsprinsipper enn å gi tilskudd til husholdninger med de største behovene. Dersom kommunen er usikker på om søkeren etter tildelingen vil kunne beholde boligen, og betjene de lån som følger med uten å bli avhengig av sosialhjelp, vil kanskje en søker med relativt store ressurser i form av inntekt bli prioritert. Å prioritere de mest vanskeligstilte eller de med størst behov vil ofte måtte innebære svært store tilskuddsbeløp, slik at kanskje hele rammen brukes på én søker. Det kan også tenkes at kommunene gjerne vil vise fram vellykkede resultater av tildelingen, i betydningen at boforholdene er blitt gode etter tildeling. Dette gir også et incitament til å gi tilskudd til søkere med relativt store ressurser. Jo større ressurser søkeren har, jo mindre tilskudd trenger søkeren for å oppnå et godt boalternativ og jo flere kan kommunen hjelpe innenfor en knapp ramme. Det å kunne vise til at mange har fått hjelp vil kunne bedre kommunens omdømme i befolkningen.

Størrelsen på rammen kan føre til en lokal tilpasning mer i overensstemmelse med behov slik at eventuelle målkonflikter mellom statlige fordelingsmål og lokal handlingsfrihet dempes.

Fleksibilitet minsker ordningenes tilgjengelighet og krever sterkere lokalpolitiske føringer

Med den fleksibiliteten ordningen har i dag, samtidig som det gis detaljerte føringer for hvilke grupper som skal prioriteres, settes de lokale saksbehandlere i en vanskelig situasjon når det gjelder å prioritere mellom kvalifiserte søkere innenfor knappe rammer. I mange små kommuner er det saksbehandlere som har dette feltet som en av flere oppgaver. De er mer generalister enn profesjonsutdannet for denne typen arbeide. Dette reduserer muligheten for en profesjonell behandling av søkerne. Flere avveininger bør derfor tas på lokalpolitisk nivå for å lette saksbehandlingen. Dette vil særlig være en styrke dersom en velger en modell der en totalramme gis kommunene for fleksibel bruk. I stedet for at den

enkelte saksbehandler skal gjøre avveininger mellom nokså forskjellige brukergrupper og formål, kunne kommunestyret legge sterkere føringer for hvordan rammen skal brukes.

Ordningene benyttes ofte bare en gang i livet av brukerne. Samtidig gir staten gjennom Husbanken skiftende føringer for hvilke grupper som skal prioriteres høyt. Lave rammer gir ikke grunnlag for omfattende informasjon om ordningene – det kan bidra til å høyne forventningsnivået blant potensielle brukere. Et ideelt fordelingsystem sett fra brukernes side krever at potensielle brukere er godt informert om mulighetene for å få tilskudd, at tildelingsreglene ikke varierer for mye over tid og at brukerne behersker spillereglene som oppstår. Siden tildelingen er basert på skjønn, vil søkerne måtte passe på å framstille seg på en slik måte at de blir oppfattet som vanskeligstilt på boligmarkedet, samtidig som de ikke må framstille seg med så svake ressurser at de ikke vil være i stand til å betjene de lån som følger med et boligkjøp.

Større presisering av målområder er ønskelig

Dagens modell skiller ikke godt nok mellom tiltak for å sette vanskeligstilte i stand til å etterspørre en ny eller brukt bolig for etablering, tiltak for å tilpasse den eksisterende boligen og tiltak for å øke tilbudet av kommunale utleieboliger.

Vi har sett på to modeller, en modell med en større klargjøring av ulike mål og tilhørende virkemidler og en forenklet modell der en total ramme for boligtilskudd gis kommunene for bruk til de nevnte formål.

Modellen med større klargjøring av mål og midler vil være best egnet for å oppfylle statlige mål. Mindre rom gis da til den enkelte kommune for bruken av midlene. Vektleggingen av de ulike delmålene for det boligsosiale arbeidet tydeliggjøres ved at Kommunal- og regionaldepartementet eller Husbanken skiller mellom hvor stor del av en samlet ramme som benyttes til hhv. bosetting av flyktninger, tilskudd til utleieboliger, tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning og tapsavsetninger til startlåneordningen. Tilskudd til utleieboliger skilles ut som et tilbudsrelatert virkemiddel i den boligsosiale politikken, til forskjell fra virkemidler som innvirker på brukernes etterspørsel. Tapsavsetningen er ikke et boligpolitisk virkemiddel i seg selv, men vil påvirke kommunenes risikovurderinger knyttet til den enkelte søker.

Den forenklete modellen vil gi kommunene større handlefrihet mhp. å bruke rammen for boligtilskudd i tråd med lokale preferanser. En slik modell fører til mindre vekt på nasjonale boligpolitiske mål og en må i større grad akseptere forskjeller mellom kommuner i bruken av midlene. Flexibiliteten kan gå på bekostning av stabile rammer for de ulike målområdene. Hvis behovene i kommunen endrer seg, for eksempel ved at mange har behov for tilskudd til etablering, kan mulighetene for å få tilskudd til tilpasning variere betydelig fra det ene året til det neste. For sluttbrukerne vil tildelingssystemet da bli mindre forutsigbart.

Et annet alternativ ville være å nedtone bruken av investeringstilskudd og heller fullfinansiere boligkjøp og tilpasninger med lån, for eksempel startlån. Dette måtte ha sitt

motstykke i en utvidet bostøtteordning som kunne redusere bostøttegiftene over tid i tilsvarende grad som et investeringstilskudd. På denne måten ville en ta bort mye av skjønnet i saksbehandlingen. Samtidig ville en gjøre flere avhengig av bostøtte, noe som for enda flere kunne minske incitamentet til å skaffe seg større arbeidsinntekter, dvs en svekkelse av den såkalte ”arbeidslinjen”.

Flyktninger og funksjonshemmede bør behandles særskilt

Bosetting av flyktninger vil da bli mer forpliktende for de kommuner som velger å motta flyktninger. Som regel vil flyktningene bli skaffet utleieboliger, men unntaksvis kan enkelte av dem også kjøpe boliger. Saksbehandlerne ville da stå igjen med rammer for to ordninger, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning rettet mot andre vanskeligstilte. På denne måten slipper en lokalt å sette for eksempel flyktninger opp mot andre.

En egen ramme kunne også være hensiktsmessig for funksjonshemmede som må tilpasse boligen. Disse må ofte foreta en nødvendig tilpasning av boligen for å kunne fortsette å bo der. Tilskudd til tilpasning bør derfor forbeholdes slike brukere. Å gjøre tilpasningstilskuddet mer rettighetspreget, men økonomisk behovsprøvd, vil styrke brukere som på grunn av sin funksjonshemming vil få ekstrakostnader knyttet til sin boligsituasjon.

Fordelingsnøkler bør endres til fordel for presskommuner

Å diskutere fordelingsnøkler betinger en desentralisert forvaltningsmodell. Høye boligpriser i pressområder fører både til at relativt flere husholdninger vil få et problem med å tilpasse utgiftene til inntektene, og at de som skal hjelpes må få større tilskudd enn søkere i områder med lavere boligpriser.

Det synes hensiktsmessig i tillegg til folketall å bringe inn boligprisnivået i fordelingen. Et høyt boligprisnivå gir flere potensielle vanskeligstilte. Å gi samme tilskuddsandel i kommuner med ulikt prisnivå fører til ulikheter i nominelle tilskuddsbeløp. I den grad resultatlikhet i form av like bostøttegifter etter tilskudd og lån til et kjøp skal være framtrepende betyr dette enda større høyere tilskuddsandeler i pressområder og enda større forskjeller i nominelle tilskuddsbeløp. Å tilstrebe resultatlikehet vil føre til en sterk forfordeling av pressområder.

Selv om resultatlikhet vil være et for ambisiøst mål, må boligprisnivået i større grad bringes inn i Husbankens fordeling av midlene mellom kommunene. Dette gjelder først og fremst tilskudd til etablering. Også inntektsgrensene bør mykes opp i pressområder for å fange opp flere av dem som kan få etableringsproblemer. Koplingen mellom bruken av startlån og boligtilskudd og dermed størrelsen på tapsavsetninger til startlån synes å være uheldig. Det har ingen fordelingsmessig begrunnelse og virker til å begrense den lokale handlingsfriheten i boligpolitikken.

Husbankens fordeling av boligtilskudd til tilpasning tok utgangspunkt i antall personer over 60 år i kommunene. Dette synes å være et enkelt fordelingsprinsipp som ikke forfordeler noen kommuner. Kostnadene knyttet til en tilpasning vil ikke ha noen direkte sammenheng med boligprisnivået i kommunen.

Bygging av kommunale utleieboliger?

Etableringsproblemer kan også være et resultat av at en kommune har få utleieboliger å tilby vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Å bli premiært for dette gjennom større andeler av boligtilskuddsrammen kan gi gale signaler til kommunene. Når Husbanken eller sentrale myndigheter skal fordele rammen mellom eie og leie, må det gjøres visse betraktninger over hva som gagnar de mest vanskeligstilte og i hvilken grad en ønsker at subsidiene skal forbli i boligene.

Ved leie forblir tilskuddet i boligen og kan komme flere til nytte. Er det hensiktsmessig med investeringstilskudd når det egentlig er hjelp til å betale løpende utgifter en trenger? Vil løsningen heller være fullfinansiering med lån og gi bostøtte for de som trenger det? Da tar en bort skjønnet i vurderingen av hvem som er berettiget tilskudd, en lider ikke under knappe rammer for boligtilskudd og en oppnår større rettigheter i boligpolitikken. Dette krever en grundig gjennomgang og tilpasning av bostøtteordningen.

Ved å stimulere vanskeligstilte til å kjøpe bolig, setter en mange i en situasjon med stor risiko. Dersom inntekten er lite forutsigbar og bostøttesystemet ikke fanger opp effekten av eksogene sjokk, som en kraftig renteøkning på boliglån, kan salg og restgjeld være resultatet. Dereguleringen både av bolig- og kredittmarkedet skaper større svingninger i boligpriser. Dermed vil individer og husholdninger være utsatt for større risiko, både ved tidspunkt for kjøp og for konsekvenser av inntektsbortfall og flytting senere. I tillegg vil rentefluktasjoner også øke risikoen for uforutsette låneutgifter, som bostøttesystemet ikke i sin helhet fanger opp.

Fordeling fra kommune til sluttbruker er vanskelig

Under fordelingen av midler fra kommune til sluttbruker er det mottakerens behov som vil være det ledende fordelingsprinsippet, dvs en gjør betraktninger rundt søkerens nåsituasjon. For den enkelte saksbehandler er dette ikke tilstrekkelig. De trenger en nærmere presisering av og detaljert utforming av kriterier for hvem som skal prioriteres. Som vi allerede har vært inne på vil det være vanskelig for saksbehandler både å prioritere mellom ulike målområder og svært ulike brukergrupper. Politiske føringer på fordelingen av totalrammen, enten fra Husbanken eller fra lokale politikere, vil innskrenke handlingsrommet for saksbehandleren. Med den svært ulike kompetansen kommunene besitter i slike stillinger vil en på denne måten redusere noe av skjønnet og tilfeldigheten i tildelingene.

Å bli utsatt for et lokalt lekmannsskjønn etter en henvendelse om hjelp til et boligproblem på et sosialkontor kan virke stigmatiserende på brukerne av ordningen. Dette trekker i retning av et større innslag av lokalpolitiske retningslinjer, mer profesjonell saksbehandling og flere rettigheter.

Det oppfattes som et problem at enkelte kommuner noen ganger ikke prioriterer de vanskeligste søkerne og at de gir relativt små beløp til mange søkere. Samtidig er det viktig å understreke det uheldige ved å konsentrere store tilskuddsmidler på relativt få søkere.

Dette vil kunne virke urettferdig på de som akkurat ikke når opp i prioriteringen og dermed vil ordningens legitimitet komme i fare.

Det er rimelig å tenke seg at den kommunale fordelingen av midlene vil bli påvirket av hvor store rammene er. Med større rammer vil sannsynligvis tendensen til å gi lite til mange søkere minske, fordi midlene rekker til å hjelpe flere av de med de største behovene på en forsvarlig måte. Større rammer kan derfor dempe en eventuell konflikt mellom statlige fordelingsmål og lokal handlefrihet.

Valg av forvaltningsmodell preges av lav eller ingen aktivitet i mange kommuner

Bør Husbanken overta forvaltningen av ordningene eller bør samtlige kommuner som er interessert i at søkere fra kommunen skal kunne dra nytte av ordningene påta seg viderefordelingene av midlene? En mellomløsning vil være dagens situasjon der rammen deles mellom kommuner som selv foretar viderefordelingen og Husbanken sentralt. Husbankens sentrale ramme benyttes til søkere fra kommuner som ikke selv viderefordeler midler. Interkommunalt samarbeide i ulike former kan være alternative løsningsmodeller.

Diskusjonen om valg av forvaltningsmodell bør ses i sammenheng med i hvor stor grad rammen for den enkelte kommune øremerkes i delrammer. I en desentralisert forvaltningsmodell med klare statlig føringer for bruken, vil kommunene oppfatte seg mer som gjennomføringsorgan for en statlig boligpolitikk. Oppslutningen om en desentralisert modell vil nok bli større dersom lokale preferanser framheves og nasjonale målgruppeprioriteringer dempes. Samtidig må staten gjennom Husbanken legge begrensninger på hva midlene kan brukes til. Uten lovforankring vil en desentralisert forvaltningsmodell med gitte rammer innebære større resultatforskjeller mellom kommuner enn en modell med lovpålagte normerte minimumsmål som kommunen må oppfylle enten den bruker av rammen for ordningen eller den må supplere med andre kommunale ressurser.

Tilskudd til etablering ble i 2001 bare benyttet av i underkant av 60 prosent av kommunene, enten de viderefremidlet rammen selv eller videresendte søknader til Husbanken for avgjørelse der. Mange av de som benyttet seg av ordningen hadde kun ett tilskudd. Dersom pressområdene skal prioriteres, og rammen for ordningen holdes på dagens nivå, har det liten hensikt å be alle kommuner om å bygge opp et apparat for å behandle slike søknader.

Dagens forvaltningsmodell har mange gode egenskaper

Gjennomgangen av ulike forvaltningsmodeller har ikke svekket dagens modell der det er frivillig om kommunen selv vil viderefordele midlene. Slik rammebetingelsene er både med hensyn til total ramme og tilgang på egnet personale, virker det hensiktsmessig at de kommunene som ønsker det kan videresende søknader til Husbanken for endelig avgjørelse. En vetorett bør likevel ligge hos kommunene siden de som regel tar risiko knyttet til (start)lån ved et kjøp.

Hensynet til de mange små kommunene tilsier at dagens forvaltningsmodell bør beholdes, alternativt at det stimuleres til et større interkommunalt samarbeid.

Uavhengig av forvaltningsmodell, vil det være naturlig at brukerne henvender seg til kommunen med sitt boligproblem. Mens noe større kommuner har opprettet et boligkontor, er denne tjenesten i små kommuner ofte lagt til sosialkontoret. I seg selv taler dette for en sentralisert modell. Mange, spesielt eldre, har motforestillinger mot å henvende seg på sosialkontoret for å få hjelp til et boligproblem. Dessuten vil sosialkontoret trolig prioritere lovpålagte oppgaver.

Mindre desentralisering kan øke ordningenes treffsikkerhet

En modell med regional koordinering av søknader, som først er behandlet i den enkelte kommune, vil ha den fordelen at en får flere søkere å prioritere mellom, noe som trolig vil øke ordningens treffsikkerhet. Dersom kommunene ved en gjennomgang av søknadene kunne skille ut hvem som var innenfor målgruppen ville en summering av disse søknadene gi et bedre inntrykk av den samlede etterspørselen etter ordningene, noe som i neste omgang kunne gi et bedre grunnlag for å dimensjonere rammene. Liten informasjon om ordningen, uvilje mot å underkaste seg skjønnsmessig behandling, og erfaring for at sjansen for å få tilskudd er liten, kan ha dempet søknadsinngangen. Søknadsinngangen kan derfor ikke alene tas som indikator for behovet. Utarbeidelsen av boligsosiale handlingsplaner vil være en alternativ eller en supplerende måte å frambringe opplysninger om behovet for slike tiltak, men slik vi oppfatter dagens registreringspraksis har den noen svakheter.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf (1994) *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf, Per Nitter Bondevik og Viggo Nordvik (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf (1999) Boligmarked og boligpolitikk – utviklingstrekk og noen problemstillinger. I Siri Ytrehus (red). *Perspektiver på boligforskning*. Prosjektrapport 251. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf (2001) *Hva er en god bolig?* Notat til boligutvalget. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barr, Nicholas (1993) *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Express, second edition.
- Bliksvær, Trond (2002) *Klient, omsorgstaker eller herre i eget hus? En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede*. Nordlandsforskning – rapport nr. 19 - 2002
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen og Jan Thorsvik (1994) *Forvaltningen og den enkelte*. I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) Forvaltningskunnskap. Tano 1994
- Elster, Jon (1992) *Local justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Russel Sage Foundation.
- Hagen, Kåre P. (1992) "Skatt og velferd i et internasjonalt perspektiv". I Sandmo, Agnar og Hagen, Kåre P. (red.) *Offentlig politikk og private incitament*. Tano
- Hatland, Aksel (1992) *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovprøving i norsk sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Hatland, Aksel (1993) *Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder*. Lov og rett 1993.
- Harloe, Michael (1995) *The People's Home. Social Renting Housing in Europe & America*. Oxford : Blackwell
- Holm, Arne (2000) *Statlige fordelingsmål og lokale prioriteringer. En studie av lokal implementering av fordelingspolitiske målsettinger innen grunnskolen i Oslo*. Dr.-polit avhandling. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Justisdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet og Sosialdepartementet (2002) *Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold*
- Kleven, Terje (1997) Forholdet kommune – stat i et legitimitetsperspektiv. I Baldersheim m.flere. "Kommunalt selvstyre i velferdsstaten". Tano
- Kuhnle, Stein og Solheim, Liv (1985) *Velferdsstaten - vekst og omstilling*. Tano
- Levekårsundersøkelsen (1976) *Sluttrapport*. NOU 1976:28. Oslo. Universitetsforlaget
- Lorentzen, Hilde (1994) *Institusjonelle fordelinger av knappe goder. Tildeling av sykehjemsplasser*. Rapport 94:2 ISF
- Murie, Alan (1995) *Housing, on the edge of the welfare state*. I "British Social Welfare. Past, present and future" Redaktør: David Gladstone. London : UCL Press, 1995. NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Ramsdal, Helge, Svein Michelsen og Turid Aarseth (2002) Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunen som iverksetter av statlige velferdsreformer. I *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Red. Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal. Samlaget
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1997) Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet? I Baldersheim m.flere. *"Kommunalt selvstyre i velferdsstaten"*. Tano
- Schaffer, B.B. og Huang Wen-hsien (1975) "Distribution and the Theory of Access". *Development and Change* 6: 13-36
- St. meld. nr. 49 (1997-1998) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte
- St.meld. nr. 16 (2000-2001) *Om verksemda til Statens Husbank 1998-99*
- St.meld. nr. 23 (1992-1993) *Om forholdene mellom staten og kommunene*
- Søholt, Susanne, Marit Ekne Ruud og Arne Holm (2003) *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. Prosjektrapport 354. Norges byggforskningsinstitutt.
- Søholt, Susanne (2001) *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo*. Prosjektrapport 297. Norges byggforskningsinstitutt
- Søholt, Susanne (2002) *Representative forvaltningsorganer, et virkemiddel for mer relevant organisasjonsadferd i møte mellom boligkontor og brukere med etnisk minoritetsbakgrunn?* Upublisert notat. Byggforsk
- Sørli, J.E. (1978) *Små industriforetak tilgang på kapital fra Distriktenes Utbyggingsfond*. Bergen. Forskningsprosjektet Det offentlige regelverket og ressursvake brukergrupper/INSS.
- Torgersen, Ulf (1987) "Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State" I Bengt Turner, Jim Kemeny & Lennart Lundqvist (red), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Scandinavian Housing and Planning Research, Suppl. 1.
- Ulfrstad, Lars-Marius (1997) *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Norges byggforskningsinstitutt.
- Vedung, Evert (1995) *Produktivitet och effektivitet i kommunal tjänsteproduktion* Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A ; 426
- Ytrehus, Siri, Mary Ann Stamsø og Steinar Østerby (1998) *Evaluering av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning*. Prosjektrapport 246. Norges byggforskningsinstitutt.
- Ytrehus, Siri (2002) Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol.5 No.3, 2002, side 122-132