

Viggo Nordvik

Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle utleieboliger

Prosjektrapport 361
Viggo Nordvik
**Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle
utleieboliger**

Emneord: boligtilskudd, bostøtte, sosial utleie, Husbanken

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0821-7

antall 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 skrevet med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet. Kontaktpersoner der har vært Rådgiver Lars-Marius Ulfrstad og Prosjektleder Einar M. Aarskog. De har også deltatt i de innledende diskusjonene om utformingen av utredningen. Liv Kristensen og Brit Roald fra Husbanken har vært behjelpelig med å skaffe fram data. Ved Byggforsk har sosiolog Evelyn Dyb bidratt med kommentarer på deler av utredningen, mens samfunnsøkonom Per Medby har fungert som kvalitetssikrer. Alle disse har bidratt til at utredningen kom i mål. Prosjektleder har vært samfunnsøkonom Viggo Nordvik.

Berit Nordahl
Forskningssjef

Viggo Nordvik
Prosjektleder

Innhold.

0. Sammendrag.....	6
0.1 Kommunenes beslutninger.....	6
0.2 Effekter for målgruppene.....	7
0.3 Mulige endringer i virkemiddelsettet.....	10
1. Bakgrunn og problemformulering.....	14
1.1 Innledning.....	14
1.2 Kommunale boliger, masse og utvikling.....	15
1.3 Noen utvalgte kommuner.....	19
2. Kommunenes valg – en teoretisk ramme.....	20
2.1 Kommunenes målsetninger.....	21
2.2 Finansielle konsekvenser av investering i leieboliger.....	22
2.2.1 En basismodell.....	23
2.2.2 Risiko.....	26
2.2.3 Finansiering og likviditet – noen komplikasjoner.....	30
2.3 Den boligpolitiske verdien av ikke-kommersielle leieboliger.....	31
2.4 Husleiefastsetting – et ikke-trivielt spørsmål.....	34
2.4.1 Markedsleie.....	34
2.4.2 Kostnadsdekkende leier.....	37
2.4.3 Husleier bestemt ut fra betalingsevne.....	41
2.4.4 Husleier, boligtilskudd og den statlige bostøtten.....	41
2.4.5 Våre vurderinger.....	44
2.5 Kommunenes valg.....	45
2.6 Noen empirisk relevante illustrasjoner.....	51
3. Andre mulige aktører.....	54
3.1 Profittorienterte aktører.....	55
3.2 Boligbyggelag.....	56
3.3 Frivillige organisasjoner.....	58
3.4 Bør private aktører ha en rolle?.....	59
4. Statens virkemidler overfor kommunene, kommunenes strategier og målgruppene for de ikke-kommersielle leieboligene.....	62
4.1 Innledende kommentarer.....	62
4.2 Boligtilskuddene.....	64
4.2.1 Innledende kommentarer.....	64
4.2.2 Husleiereduksjoner.....	67
4.2.3 Flere boliger og/eller endret sammensetning.....	68
4.2.4 Avsluttende kommentarer.....	70
4.3 Bostøtten.....	72
4.3.1 Innledende kommentarer.....	72
4.3.2. Bostøttens målsetninger.....	73
4.3.3 Variasjoner i bostøtten.....	75
4.3.4 Noen oppsummerende kommentarer.....	77
4.4 Oppsummerende drøftinger.....	78
5. Alternative utforminger av ordninger for finansiering av ikke-kommersielle leieboliger... 80	80
5.1 Etablering av risiko og drifts- og vedlikeholdsfond.....	80
5.2 Frihet og dokumentasjon.....	81
5.3 Selskapet 'Statens kommunale boliger'.....	82
5.4 Krav om at boligtilskudd reduserer husleiene.....	82
5.5 Krav om nettotilbud.....	83
5.6 Flere og mindre tilskudd.....	84

5.7 Ikke bostøtte i kommunale boliger finansiert med boligtilskudd.....	84
5.8 Anbefalinger.....	85
Litteratur.....	87

0. Sammendrag

Utredningen er skrevet som et innspill til Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med en boligmelding. Målet er å klargjøre rollefordelingen mellom boligtilskudd og bostøtten knyttet til utleieboliger, vurdere samlet måloppfyllelse og foreslå statlige tiltak for å øke denne. Spesielt vurderes det om måloppnåelsen kan bedres ved å endre regelverk og retningslinjer knyttet til boligtilskuddet til etablering av ikke-kommersielle leieboliger. Bostøtte er en personrettet ordning. Den behandles her fordi den når bostøtte går til kommunale leietakere også er med og finansiere der kommunale leieboligene. Selv om vi tar opp både bostøtte og boligtilskudd er det nok riktig å si at hovedvekten legges på den sistnevnte ordningen.

Byggforsk har gjennomført undersøkelser av størrelsen på massen av kommunale leieboliger til bruk i den boligsosiale politikken i årene 1993 og 2000. Fra 1993 til 2000 steg antallet slike boliger med 18 prosent, fra 62.500 til 74.000 boliger. Gjennom den samme perioden anslår vi at 14.000 kommunale leieboliger har fått tilskudd fra Husbanken. Disse tallene inkluderer omsorgsboliger organisert som kommunale leieboliger. Nettoeffekten på tilbudet av kommunale leieboliger anslås til å ligge i området 50-85 prosent av de tilskuddene som er gitt.

0.1 Kommunenes beslutninger

For å forstå kommunenes atferd spør vi oss hva som påvirker kommunenes beslutninger.

Utredningen peker på fire viktige faktorer:

- i) Den boligpolitiske verdien av å øke det kommunale tilbudet, dvs behovet for slike boliger i kommunen.
- ii) Den finansielle lønnsomheten.
- iii) Risikoen knyttet til å eie leieboliger.
- iv) Likviditetspresset eie av boliger påfører kommunenes løpende budsjettbalanse.

Effekten boligtilskudd og bostøtte har på de en kommunes beslutning om å skaffe leieboliger vil avhenge av hvordan de virker på de tre siste av disse fire størrelsene. Boligtilskudd virker gunstig inn på alle tre størrelsene. Det samme kan sies å gjelde bostøtten. Bostøtten er både et sikkerhetsnett og en likviditetsstøtte til husholdene. Fra et kommunalt synspunkt vil bostøtten også medvirke til å redusere risikoen knyttet til leietakerenes betalingsevne og etterspørselen etter de kommunale leieboligene.

Bostøtte og boligtilskudd er ikke to uavhengige virkemidler som hver for seg påvirker den økonomiske belastningen som leieboliger påfører kommunene. I den grad boligtilskudd reduserer husleiene vil dette redusere bostøtten. Om husleiene ikke påvirkes kan en si at bostøtte og boligtilskudd virker som en slags dobbeltfinansiering av kapitalkostnadene. Når kommuner f.eks legger husleiene i sine boliger opp mot markedsleien brytes linken mellom boligtilskudd og husleier. I utredningen advarer vi likevel mot å redusere bostøtten til kommunale leietakere, uansett om dette gjøres ved å innskrenke bostøttens boligavgrensning eller om det gjøres ved å senke bostøttetakstet for boliger som har fått boligtilskudd.

Vi går igjennom ulike prinsipper for husleiefastsettelse. Uansett hvordan husleiene fastsettes, argumenterer vi for at det er gunstig for kommunene å danne seg et bilde av hvor den kostnadsdekkende husleien ligger. I den kostnadsdekkende husleien inngår: vedlikeholdskostnader, andre driftskostnader, rentekostnader på bundet kapital og verdiforringelse ved bruk over tid. Operasjonaliseringer av dette prinsippet innebærer flere vurderinger og valg. Begrepet kostnadsdekkende husleie er altså ikke empirisk/kvantitativt entydig. Med uklare og ikke entydige prinsipper for husleiefastsettelse blir det vanskelig å formulere eksplisitte krav til hvordan et boligtilskudd skal presse ned husleiene. Vi mener videre at husleiefastsettelsen bør gjøres for hele den kommunale boligmassen, ikke for det enkelte prosjektet som eventuelt har fått boligtilskudd.

0.2 Effekter for målgruppene

Strukturen i problemstillingen her er ganske kompleks: Hvordan påvirkes massen av kommunale boliger av boligtilskudd og bostøtte? og hvordan virker kommunenes praksis til å bedre boforholdene for vanskeligstilte hushold. Boforhold handler om både tilgang på bolig, boligkvalitet og om den boligøkonomiske situasjonen for de enkelte hushold. Økte ressurser kan brukes til å bedre forholdene ved å konsentrere seg om en avgrenset gruppe, eller en kan satse på å avhjelpe forholdene for flere.

Boligtilskuddene bidrar med i overkant av 200 millioner i året til oppbygging av en ikke-kommersiell utleiesektor. Gjennomsnittlige tilskudd per bolig var i 2001 på nesten 270.000 kr. Tilskuddene brukes ikke kun til å finansiere boliger som alternativt ville ha blitt realisert ved hjelp av kommunenes egne midler. Mange kommuner ser behov for å utvikle et bedre tilbud

for målgruppene for de kommunale leieboligene, men har problemer med å finne rom for dette innenfor knappe budsjetter. Boligtilskuddene vil derfor øke samlet innsats i den boligsosiale politikken. Økningen er nok ofte mindre enn de samlede tilskuddene. Muligheten til å finansiere nye kommunale leieboliger ved hjelp av boligtilskudd samtidig som en selger andre kommunale boliger kan føre til mer utskifting av massen enn en ellers ville ha hatt. Salg av noen boliger til beboerne for så å erstatte disse boligene ved bruk av boligtilskudd kan innebære en økt ressursbruk i kommunen. Det kan også være en svært god boligsosial politikk.

La oss så si at boligtilskudd til etablering av kommunale/ikke-kommersielle leieboliger påvirker den kommunale innsatsen på feltet. Påvirkningen kan komme på mange ulike måter:

- i) Totalt antall boliger kan bli økt.
- ii) Sammensetningen av boligmassen, kan bli endret slik at den er mer i tråd med behovene hos målgruppene. Under dette punktet kan en kanskje også ta med at den kommunale boligmassen kan bli mer hensiktsmessig vedlikeholdt.
- iii) Boforholdene til målgruppen kan bli bedret ved at den husleien de betaler blir lavere enn det den ellers ville ha vært.

Etablering av flere leieboliger er jo det en umiddelbart tenker seg er nettopp det en primært er ute etter med et virkemiddel som boligtilskudd til etablering av leieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligtilskuddet kan ses som en reduksjon av prisen på å skaffe kommunale leieboliger. Prisen på det å hjelpe sine vanskeligstilte boligsøkere reduseres. Effekten for målgruppene vil være at noe flere får hjelp. Hvis en tenker seg at en initial boligmasse ble brukt til å gi et tilbud til de dårligst stilte, vil effekten av en utvidet kommunal boligmasse være at kommunen kan avhjelpe boligproblemer også for de nest-dårligst stilte på boligmarkedet. Hvor dårlig stilte de nest-dårligst stilte er avhenger bl.a. av helheten i både den boligsosiale og den generelle boligpolitikken i kommunen.

Selv om kommune skulle ha en betydelig mengde utleieboliger kan det være at en mangler enkelte boligtyper. I noen tilfeller er dette boligløsninger som ligner på institusjoner, og som er dyre å etablere og drive. Det vil derfor være gunstig om en kan bruke boligtilskudd til ombygging av eksisterende boliger. Økt kommunal innsats kan også være å selge noen boliger for å skaffe boliger som er bedre egnet til tilrettelagte tilbud. Om mulighetene til å gjøre slike endringer reduseres, ved regler om at boligtilskudd kun skal gå til netto oppbygging av boligmassen, kan det svekke muligheten til å drive en offensiv boligsosial politikk. Et for sterkt fokus på økninger i massen vil kunne vri innsats bort fra viktige og kostbare boliger, og

legge uheldige skranker på valgene til kommuner som ser behov for å endre sammensetningen av sin boligmasse.

Effekten av en husleiereduksjon avhenger av hvor husleiene ligger i forhold til boutgiftstaket i bostøtteordningen. Om husleiene etter reduksjon ligger over taket vil hele reduksjonen tilfalle leietakerene. Om husleiene før reduksjon ligger under taket vil 70 % av reduksjonen 'spises opp' av redusert bostøtte. I dette tilfellet vil altså kommunen med å sette ned husleiene med f.eks 1.000 kroner bare redusere boutgifter etter bostøtte for sine vanskeligstilte med 300 kroner. Vi snakker om at boligtilskuddet kan brukes til reduksjon av husleiene fra et referansenivå. Da går vi i en viss forstand rundt problemet med hvilket 'referansenivå' husleiene reduseres fra, og hvordan dette eventuelt kan observeres.

Reduserte husleier vil føre til større press mot de kommunale boligene. Dette vil gi større søkning og større interesse for å bo lenge i boligene. Etterspørselsrisikoen knyttet eie av ikke-kommersielle leieboliger reduseres, fordi subsidieringen skape større overskuddsetterspørsel. Om det normalt er overskuddsetterspørsel vil etterspørselssvikt i mindre grad presse leier nedover og føre til tomme boliger. En husleiereduksjon vil dels redusere boutgiftene for de kommunale leietakerene, og dels redusere statens kostnader til bostøtte. Ved en slik strategi vil midlene fra boligtilskuddene hjelpe et mindre antall vanskeligstilte enn det en kan gjøre ved alternative strategier. De som får bedret sine boforhold, gjennom reduserte boutgifter, får til gjengjeld en hjelp som monner mer.

I tredje termin 2001 mottok 38.564 kommunale leietakere bostøtte. Anslagsvis vel halvparten av dem som bor i de 'sosiale' leieboligene får bostøtte. Tidligere studier har vist at mange hushold går ut og inn av bostøtteordningen. Det er altså sannsynligvis er en god del mer enn halvparten av dem som bor i kommunale boliger har bostøtte mens de bor i den kommunale boligen. Bostøtte til kommunale leietakere lå i 2001 på anslagsvis 650 millioner kroner.

Bostøtte til leietakere i kommunale boliger bør dels betraktes som et bidrag til finansieringen av disse boligene. En må likevel ikke glemme at bostøtte for kommunale leietakerene har flere mål og effekter. På grunn av sammenhengen mellom inntekt og den såkalte rimelige boutgiften er bostøtten et mer nyansert virkemiddel enn en subsidiert husleie er. En annen gunstig egenskap ved bostøtten er at den i prinsippet virker nøytralt med hensyn på valg av disposisjonsform.

Bostøtten til leietakere i kommunale boliger utgjør anslagsvis 650 millioner kroner i året. Dette er en betydelig sum, og den påvirker lønnsomheten i driften av kommunale boliger. Dermed gir bostøtten også et positivt bidrag til kommunenes interesse for å skaffe og å beholde leieboliger. Videre bidrar bostøtten til en styrket betalingsevne hos de delene av målgruppene som i utgangspunktet har den svakeste betalingsevnen. Dette kan gi en boligsosialt mer effektiv utnyttelse av kommunale leieboliger. Selve eksistensen av bostøtteordningen fungerer også et stykke på vei som en forsikring mot etterspørselssvikt for eiere av kommunale leieboliger. Også dette gjør investeringer i slike boliger mer attraktivt.

Kommuner kan velge å ikke bruke verdien av boligtilskuddet til å presse ned husleiene fordi de oppfatter den boligpolitiske verdien av midlene til å være større i alternative anvendelser. Dette kan f.eks være økninger av den totale massen eller av deler den kommunale massen av leieboliger. Det er mekanismer av denne typen vi har i tankene når vi sier at staten i syn vurdering av sin styring og de incitamentene som gis kommunene bør anlegge et helhetlig syn på den boligsosiale politikken. Selvfølgelig hører det med i bildet at eksistensen av bostøtteordningen påvirker den boligsosiale prisen for kommunene av å holde en høy husleie for å kanalisere midler inn i andre deler av den boligsosiale politikken. Når vi bruker frasen den boligsosiale prisen tar vi utgangspunkt i at kommunene har et genuint ønske om å bidra til gode løsninger for sine vanskeligstilte innbyggere.

Konklusjonene som kan leses ut av våre vurderinger av bostøtte, boligtilskudd og deres effekter må sies å ha et ganske så impotent preg. Hovedlinjen peker i retning av at ordningene og arbeidsdelingen mellom dem fungerer tilfredsstillende. Det argumenteres videre for at i den grad kommunene tar 'seg friheter' i forhold til retningslinjenes bokstav behøver ikke dette være uheldig.

0.3 Mulige endringer i virkemiddelsettet

Vi går gjennom noen forslag til justeringer av dagens ordninger og alternativer til dem. Dels er dette forslag som har vært oppe i debatten, og dels er det forslag som vi ut fra de foregående delene av utredningen finner naturlig å drøfte.

Etablering av risiko og drifts- og vedlikeholdsfond

Det boligsosiale arbeidet i kommunene er mangefasettert og kommunene står overfor ulike typer av utfordringer i dette arbeidet. Når en vurderer hvordan statlige midler bør kunne anvendes bør en derfor ta utgangspunkt i hvor problemer og skranker er og hvordan de oppleves av kommunene som faktisk tar beslutningene. Likviditet, tjenestetilbud, risiko og vedlikehold er problemer som kommunene har i driften av kommunale leieboliger. Ønsker en å stimulere kommuner til å skaffe flere utleieboliger bør en rette virkemidlene direkte inn mot disse problemfeltene. En kan f.eks tillate kommunene å bruke tilskuddsmidler til oppbygging av fond som kan brukes til både drift, vedlikehold og til å møte ulike former for risiko. En slik løsning har mange attraktive egenskaper. Ulempen er at staten sier fra seg en del av styringsretten. Vi vurderer fordelene som større enn ulempene.

Frihet og dokumentasjon

Den fondsløsningen som ble foreslått overfor er å gi kommunene frihet til å bruke boligtilskuddsmidler slik at det passer inn i en helhetlig kommunal boligsosial politikk. I tillegg til formålene vi nevnte overfor kan en også tenke seg at kommunene gis mulighet til å bruke boligtilskuddsmidler som en delfinansiering av egne bostøtteordninger. Dette kan ses som en måte å la boligtilskuddet presse ned leiene på en selektiv målrettet måte. Om en legger opp til en slik kommunal frihet i disponeringen av midler bør en stille krav til rapportering. En slik dokumentasjonsordning kan, og bør, samordnes med boligsosiale handlingsplaner.

Selskapet statens kommunale boliger

Utredningen handler i stor grad om hvordan de statlige incitamentene kan utformes slik at en får påvirket kommunenes atferd på en ønsket måte. En kan da spørre seg om det ikke er like gunstig å etablere et statlig selskap som tilbyr ikke-kommersielle leieboliger. På denne måten vil styringsproblemene internaliseres inn i et enkelt selskap. Selv om en løser incitamentproblemene tror vi at dette ikke er noen særlig god ide.

Krav om at boligtilskudd reduserer husleiene

Tildeling av boligtilskudd reduserer den kommunale egenkapitalen som settes inn i boligene. Bør dette komme leietakerene til gode ved en lavere leie enn det de ellers ville ha fått? Vi ser

to viktige argumenter mot å gjøre innføre slike krav. For det første er det ikke opplagt hvilket referansenivå en skal kreve at husleiene reduseres i forhold til. Det viktigste poenget er at dette kan legge skranker på de lokale valgene og prioriteringene i den boligsosiale politikken. En kan også spørre seg om rimeligheten i at boligtilskudd skal redusere husleien i de prosjektene som finansieres av boligtilskudd heller enn å redusere husleier i massen av kommunale leieboliger. Spesielt kan det være problematisk om dette fører til at leiene i nye prosjekter blir lavere enn i resten av den kommunale massen.

Krav om nettotilbud

En kan tenke seg at det stilles som betingelse for innvilgning av boligtilskudd at dette øker nettotilbudet. Dette bør nok være en hovedregel. Likevel kan det være mange situasjoner hvor det vil være gunstig å la kommunene få muligheten til å finansiere nye boliger ved hjelp av boligtilskudd selv om dette ikke øker nettotilbudet. En kunne kanskje i søknadsskjemaene for boligtilskudd til utleieboliger ha stilt spørsmål om kommunen har solgt ut eller redusert massen av utleieboliger. Om dette er tilfelle kan en videre spørre hvorfor en da søker tilskudd til å skaffe flere boliger.

Flere og mindre tilskudd

Det tildeles ganske få tilskudd til etablering av kommunale leieboliger gjennom et år. Tilskuddsutmålingen i de enkelte prosjektene er også ganske stor i enkelte tilfeller. I lys av dette synes vi det er naturlig at en vurderer om det er mulig å redusere størrelsen på tilskuddene og dermed gi tilskudd til flere prosjekter. Vi foreslår at en slik vridning i bruken av boligtilskuddsmidler bør vurderes, vi foreslår ingen umiddelbar endring i denne retning.

Ikke bostøtte i kommunale boliger finansiert med boligtilskudd

Kommunale boliger nyter godt av både bostøtte som setter leietakerene i stand til å betale husleiene i disse boligene, og boligtilskudd som går til nye boliger. Dette kan ses som en uheldig form for dobbeltfinansiering fra statens side. Spesielt kan slike argumenter framføres der en mener at boligtilskuddene ikke, eller i liten grad, har bidratt til lavere leier i de kommunale boligene. Vi er skeptiske til å ta bort bostøtten for kommunale leietakere ut fra slike dobbeltfinansieringsargumenter. Bare vel 1.000 boliger i året finansieres med boligtilskudd. Dette er bare nesten 1,5 prosent av den kommunale boligmassen. Et system hvor bare de boligene som

er gitt boligtilskudd holdes utenfor bostøttesystemet vil også skape et uoversiktlig system. Det kan også påvirke tildelingspraksisen på en uheldig måte.

Likevel, boligtilskudd til etablering av utleieboliger går mer direkte på faktorer som påvirker kommunenes beslutninger om skaffe flere leieboliger. Om en kun vektlegger dette vil en kunne frambringe flere leieboliger ved å overføre midler fra bostøtten til boligtilskudds til etablering av leieboliger.

Anbefalinger

Hovedkonklusjonene våre kan sies å være at vi anbefaler en videreføring av dagens innretting med en del justeringer. Vi tror det kan være på sin plass å vurdere utmålingspraksisen. Er det mulig å oppnå mer ved å tildele flere, men mindre boligtilskudd? Videre foreslår vi at en gir kommuner mer eksplisitte frihetsgrader i disponeringen av de midlene de får ved etablering av leieboliger. I den forbindelse foreslår vi at kommunene gis mulighet til å avsette boligtilskudd til fond som kan brukes til egne bostøtteordninger, risikofond og eller rene drifts- og vedlikeholdsformål. Når en vurderer dette må en bygge på erfaringene en har med bruk av omsorgsboligtilskudd og kompensasjonstilskudd. Om kommunene gis en økt frihet er det naturlig at planer og siktemål dokumenteres i søknadene om boligtilskudd. Dette bør ses i sammenheng med de boligsosiale handlingsplanene. Vi anbefaler at det ikke stilles strenge krav om økt nettotilbud. En dokumentasjon av bruken av tilskuddsmidler bør argumenterer for hvorfor boligtilskuddene gir en bedre boligsosialt tilbud i kommunene om nettotilbudet ikke økes.

Vi foreslår ingen justeringer i arbeidsdelingen mellom boligtilskudd og bostøtte. Bostøttens målsetninger er mer nyanserte og gjelder bl.a. for hele den kommunale sektoren. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å trappe ned bostøtten for leietakere i den delen av den kommunale boligmassen som er finansiert ved hjelp av boligtilskudd. Ved en eventuell økningen av den statlige innsatsen rettet mot bedring av boforholdene for vanskeligstilte boligsøkere synes det naturlig å kanalisere denne inn i økninger i rammen for boligtilskudd for etablering av utleieboliger. Gjennom et slikt tiltak vil en kunne målrettet midlene inn mot de kommuner og situasjoner hvor problemene er størst.

1. Bakgrunn og problemformulering

Denne utredningen er skrevet som et innspill til Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med en boligmelding. Målet med utredningen er å klargjøre rollefordelingen mellom boligtilskudd og bostøtten knyttet til utleieboliger, vurdere samlet måloppfyllelse og foreslå statlige tiltak for å øke denne. Spesielt vurderes det hvorvidt måloppnåelsen kan bedres ved å endre regelverk og retningslinjer knyttet til boligtilskuddet til etablering av ikke-kommersielle leieboliger. Vi vil også vurdere hvorvidt det kan være gunstig å overføre midler mellom bostøtteordningen og boligtilskudd til utleieboliger. I den grad utredningen kommer med vurderinger og standpunkter er dette naturligvis forfatterens egne vurderinger.

1.1 Innledning

Bostøtten er en personrettet ordning. Den behandles i denne utredningen fordi den når bostøtte går til kommunale leietakere også kan sies å være med og finansiere de kommunale leieboligene. Fokuset på store deler av utredningen ligger på hvordan statlige virkemidler påvirker de kommunale beslutningene. Selv om vi tar opp både bostøtte og boligtilskudd er det nok riktig å si at hovedvekten legges på den sistnevnte ordningen og regelverk og retningslinjer knyttet til den

Statens, ved Husbanken, målsetninger er knyttet til ønske om å bedre boforhold for hushold som av ulike grunner har problemer med å greie seg selv på boligmarkedet. Boligtilskuddet til etablering av utleieboliger er ikke rettet direkte mot vanskeligstilte hushold, men mot å sette kommunene i stand til å yte bistand til dem. Dette er også i kommunenes interesse, når det gjelder omfang og innretning av det boligsosiale arbeidet er det likevel ikke sikkert at målsetningene er helt sammenfallende. utfordringene for staten er derfor å utforme virkemidler på en slik måte at en best påvirker kommunene til å handle i tråd med de statlige målene. Samtidig bør de utnytte de kommunale interesser og engasjement.

I retningslinjene for boligtilskudd til etablering av utleieboliger sies det at for at slike boliger skal kvalifisere for boligtilskudd må de være ment for grupper som også kvalifiserer for de personrettede boligtilskuddene. Vi kommer i liten grad til å drøfte hvordan disse gruppene avgrenses og bør avgrenses. Begrepene målgruppene for den boligsosiale politikken og vanskeligstilte boligsøkere brukes om hverandre, og med hensikt litt upresist.

I utredningen bruker vi begrepet ikke-kommersielle leieboliger. Kanskje gir dette assosiasjoner til boliger som leies ut på et åpent boligmarked. Dette er ikke helt dekkende for vår bruk av begrepet. Det dreier seg stort sett om boliger som brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken rettet inn mot spesielt utsatte grupper. Det kan være rene bolig-løsninger og det kan være boliger som er tilrettelagt for å kunne gi et tilpasset tjenestetilbud i tilknytning til boligene. Resten av utredningen bruker, der annet ikke er presisert, begrepene ikke-kommersielle utleieboliger og kommunale leieboliger som synonymer!

Når det gjelder statlige virkemidler som kan påvirke omfanget av ikke-kommersielle leieboliger vil vi i utredningen primært konsentrere oss om boligtilskuddene og bostøtten. Kommunene velger ikke størrelse på sin ikke-kommersielle leiemasse i et vakuum. Utformingen av og ikke minst kommunenes bruk av andre virkemidler som f.eks individrettede boligtilskudd til etablering og startlånene vil ha stor betydning behovene for ikke-kommersielle leieboliger, og dermed for kommunenes investeringer.

1.2 Kommunale boliger, masse og utvikling

Kommunale boliger spiller en atskillig mer sentral rolle i den boligsosiale politikken i andre land enn i Norge. Dette henger sammen med den sterke posisjonen Eiermålsetningen har hatt i norsk boligpolitikk. Utviklingen og utformingen av borettssektoren er også en av årsakene til den begrensede størrelsene på den offentlige leiesektoren i Norge. Likevel er det riktig å si at de kommunale leieboligene er en sentral del av den boligsosiale politikken i Norge. I Nordvik (1996) ble historiske boforholdsundersøkelser brukt til å undersøke hvordan leiesektoren utviklet seg gjennom den siste fjerdedelen av forrige århundre. Tallene er beregnet ut fra utvalgsundersøkelser, og det er derfor usikkerhet knyttet til dem. Resultatene derfra er oppsummert i tabell 1.2.1

Tabell 1.2.1 Kommunale leieboliger

	Antall	Andel av leide boliger, i prosent	Andel av boligmassen, i prosent
1973	33.000	8,2	2,4
1981	42.000	11,7	2,8
1988	51.000	16,6	3,1
1995	56.000	13,4	3,0

Kommunenes utleie av personalboliger er holdt utenfor i denne oversikten. Tallene er altså et anslag på antall boliger som kan brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken. Det er imidlertid viktig å være oppmerksomme på at gjennom den perioden vi her betrakter har skjedd svært store endringer i både boligpolitikk og boligmarked. Kort fortalt har vi gått fra et marked med en betydelig grad av reguleringer til et mye mindre regulert marked. Dette har nok hatt stor betydning for hvordan de kommunale boligene har blitt brukt og brukes.

Det vært en jevn vekst i antall kommunale leieboliger fra 1973 til midten av 90-tallet. Den samlede veksten i perioden var på så mye som 70 prosent, mens veksten i boligmassen 'bare' var på 37 prosent. De kommunale leieboligene utgjør en voksende andel av både leiesektoren og av boligmassen totalt. Selv om mengden slike boliger har vokst gjennom den perioden som dekkes av tabell 1.1 viser tabellen også at vi har få kommunale boliger, bare om lag tre prosent av boligmassen. På basis av levekårsundersøkelsen fra 1997 ble antall kommunale boliger i 1997 anslått til å ha vokst med 13.000 boliger til 69.000 enheter, Nordvik (2001). Det er imidlertid usikkerhet knyttet til fordelingen mellom 'sosial utleie' og offentlig eide personalboliger i dette siste anslaget.

På tross av at det har vært mulig å trekke fram anslag av den typen som er referert overfor, har det vært en oppfatning at en har hatt for liten kunnskap om den kommunale boligmassen i Norge. For å bøte på det ble det både i 1993 og i 2000 gjort egne innsamlinger av data over den kommunalt kontrollerte boligmassen¹. Dette ble gjort ved en særskilte spørreskjemaundersøkelser til kommunene. Brattbakk og Hansen (2002) rapporterer resultatene fra begge undersøkelsestidspunktene.

Antall kommunal leieboliger ble i 1993 anslått til å være 75.000, av dette ble 62.500 brukt til andre enn kommunalt ansatte. Samlet antall kommunale leieboliger hadde i 2000 steget, med bare 7.000 boliger, til 82.000 boliger. Den mest betydelige endring fra 1993 til 2000, var det at tjeneste-/personalboligenes andel av de kommunale boligene falt fra 17 til 10 prosent.

Veksten i antall kommunale boliger disponert til målgruppene for den boligsosiale politikken, eller vanskeligstilte boligsøkere, hadde altså steget mer enn veksten i den kommunale bolig-

¹ I årene framover vil denne typen brede undersøkelser bli unødvendig da boligdata for kommunene nå samles inn gjennom KOSTRA-systemet. Det må dog bemerkes at vi enda ikke er overbevist om kvaliteten på disse dataene. Vi gjorde et forsøk på å sammenligne den kommunalt eide boligmassen i 1998 (iflg Myrvold m.fl,

massen. Økningen her var på nesten 12.000 boliger til 74.000 kommunale boliger, altså en økning på 18 prosent. Disse tallene harmonerer bra med opplysninger fra Folke- og boligtellings fra 2001.

Det er interessant å se økningen i den kommunale massen gjennom denne perioden i forhold til Husbankens bidrag gjennom den samme perioden. I 1994 og 1995 eksisterte fremdeles ordningen med utleietilskudd. Vel 500 slike tilskudd ble tildelt i disse to årene. I tiden etter det har det vært mulig å få boligtilskudd til etablering av utleieboliger. Gjennom perioden har det gått boligtilskudd til vel 3.000 boliger hvor kommunen var søker. Summerer vi disse to ordningene finner vi at det ved hjelp av dem er etablert 3.731 kommunale utleieboliger i perioden fra 1993 til og med 2000. Vi har holdt stiftelser, hvor kommunene ofte er involvert på en eller annen måte, utenfor disse tallene.

I tillegg har det blitt bygd svært mange omsorgsboliger gjennom perioden. Mange av disse er organisert som kommunale utleieboliger. Fra 1993 til 1997 ble det gitt tilskudd til 4.605 omsorgsboliger med kommunen som byggherre. Etter 1997 har alle omsorgsboligtilskuddene gått til kommunene. Gjennom 1998, -99 og 2000 ble det gitt 'omsorgsboligtilskudd' til 11.572 boliger. Dette dreier seg ikke i sin helhet om boliger som er eid av kommunene som utleieboliger. Mange ulike organisasjonsformer er valgt, se Agenda (2002). I sin utvalgsundersøkelse fant Agenda at 49 prosent av omsorgsboligene er organisert som kommunale utleieboliger. Regner vi med at alle omsorgsboligene som er bygd ved hjelp av dette tilskuddet i de tre årene har den samme fordelingen etter disposisjonsform er det samlede antallet omsorgsboliger som er kommet til i den kommunalt eide massen av utleieboliger fra og med 1994 til og med 2000 lik 10.275. På samme måte som for de boligene som er bygd med utleie- eller boligtilskudd kan det være at vi undervurderer tilskuddet til den kommunale massen her fordi mange boliger kontrollert gjennom kommunale selskaper og stiftelser faller utenfor.

Totalt sett anslår vi altså at kommunene gjennom bruk av Husbankens ordninger har skaffet 14.000 boliger til bruk for målgruppene i den boligsosiale politikken gjennom perioden 1993-2000. Gjennom den samme perioden har vi anslått veksten i antall kommunale leieboliger til vanskeligstilte, inkludert eldre, til å være 12.000 boliger. En enkel sammenligning av disse tallene tyder at de statlige tilskuddene nesten i sin helhet har gitt økt tilbud av slike boliger.

2002) og massen i 2001 iflg Kostra. Det var såpass mange forskjeller som vi ikke skjønnte at vi velger å ikke rapportere disse sammenligningene.

Veksten i antall boliger til målgruppene ligger på 85,7 prosent av tallet på boliger som har fått tilskudd.

Det enkle regnestykket vi presenterte overfor overvurderer nok effekten av tilskuddene på nettotilbudet noe. Antall kommunale leieboliger har i perioden kun steget med 7000 boliger. Dette indikerer at en del av veksten på 12.000 leieboliger til vanskeligstilte har kommet i stand ved at boliger som i 1993 ble disponert til kommunens egne ansatte har blitt om-disponert. Om hele nedgangen i antall tjeneste-/personalboliger eid av kommunene har kommet som følge av slike om-disponeringer til fordel for vanskeligstilte har tilskuddene skapt 7.000 nye leieboliger. Regnet på denne måten er nettoeffekten på tilbudet av leieboliger for vanskeligstilte boligsøkere lik 50 prosent av antall boliger det er bevilget tilskudd til. Gjennom den perioden vi betrakter har effekten på nettotilbudet ligget på mellom 50 og 85 prosent av det antallet boliger det er gitt tilskudd til.

Om det har blitt bygd (eller kjøpt) kommunale leieboliger uten bruk av tilskuddsmidler, fra Husbanken, i det hele tatt i perioden er nettoeffekten av tilbudene enda lavere enn antydnet foran. Dette er et tema vi har for lite kunnskap om. Gjennom årene fra 1997 til 2001 var de samlede tilskuddene til etablering av utleieboliger som beskrevet i tabell 1.2.2:

Tabell 1.2.2 – Boligtilskudd til etablering av utleieboliger, i 1000 kroner

1997	163.645
1998	205.045
1999	229.009
2000	202.741
2001	280.905

Kilde: Husbankstatistikk

Ordningen med boligtilskudd til etablering av utleieboliger har altså gjennom disse årene utgjort et betydelig beløp på vel en milliard kroner. Tilskudd per bolig varierte gjennom perioden rundt 200.000 kroner. I 2001 lå det gjennomsnittlige boligtilskuddet (pr bolig) til etablering av utleieboliger på nesten 270.000 kroner.

Tilskuddsutmålingen varierer fra prosjekt til prosjekt. Dette kommer dels av at kostnadene i prosjektene er ulike, dels kommer det av at tilskuddsprosenten varierer mellom prosjekter. I

2001 ble det tildelt boligtilskudd til etablering av leieboliger i 105 kommuner. Blant de kommunene det gikk slike boligtilskudd til lå median gjennomsnittstilskudd på 280.000 kr. Øvre og nedre kvartil i denne kommunefordelingen var hhv 350.000 og 197.000 kroner. Spredningen virker ganske lav. Gjennom ett enkelt år, 2001, var det altså bare 105 av landets 435 kommuner hvor det ble tildelt boligtilskudd til etablering av leieboliger for vanskeligstilte. Betrakter vi femårsperioden fra og med 1997 til og med 2001 gikk slike boligtilskudd til 223 kommuner. Uten å gå nærmere inn på tallene kan vi si at vårt inntrykk er at mange små kommuner søker boligtilskudd når de skal øke massen av leieboliger, men at behovet for dette er klart sjeldnere enn årlig. Dette er jo for så vidt også rimelig.

1.3 Noen utvalgte kommuner

I en bredt anlagt studie av kommunal boligpolitikk, Myrvold m.fl (2002), behandles også de kommunale boligenes plass i den kommunale politikken. De gjennomførte case-studier i 12 kommuner. For vårt formål er Stavanger, Asker og Bodø spesielt interessante, fordi Myrvold m.fl rapporterer at her var antall kommunale boliger konstant gjennom den studerte perioden. I Stavanger er det politisk bestemt at kommunen skal holde antall kommunale leieboliger konstant. Nye boliger skal primært finansieres ved salg av gamle eiendommer.

På tross av den formulerte politikken har Stavanger kommune fått boligtilskudd til etablering av 113 kommunale utleieboliger i årene 1999, 2000 og 2001. Oppgavene fra Kostra tyder på at den kommunale boligmassen i 2001 lå på samme nivå som i 1998, mens data fra folke- og boligtellingsen antyder en nedgang på 80 boliger. Det er ikke nødvendigvis noen inkonsistens mellom fob og Kostra i dette tilfellet. Fob teller bebodde boliger, mens Kostra teller fysiske boliger. 80 boliger utgjør ikke mer enn 3 prosent - en vakanseprosent på tre på et gitt punkt i tiden er ikke usannsynlig høyt. I Stavanger er det altså ingen grunn til å tro at boligtilskuddene har økt nettotilbudet av kommunale leieboliger.

I Asker ligger antall kommunalt eide leide boliger i fob2001 vel 50 høyere enn det tallet som ble rapportert i Myrvold m.fl. De har i de tre årene mellom disse to registreringene fått tilskudd til 24 utleieboliger. Her ser det altså ut som om boligtilskuddene har økt tilbudet av kommunale leieboliger selv om Myrvold m.fl. fant at antallet boliger hadde ligget noen lunde stabilt.

Bodø kommune har kun fått boligtilskudd til etablering av 8 utleieboliger i de tre årene som betraktes her. Tar vi utgangspunkt i opplysningene hos Myrvold m.fl synes det ut fra Kostra-opplysninger og fra opplysningene i fob2001 som det har skjedd en kraftig reduksjon i det kommunale tilbudet. Kanskje har det sammenheng med at boliger eid av kommunale stiftelser ikke er registrert på samme måte i de ulike kildene vi har brukt. F.eks. viser Kostra-tallene at i Bodø eies bare 73 prosent av de kommunalt disponerte boligene av kommunen selv.

Datasituasjonen når det gjelder oversikten over kommunale leieboliger er i ferd med å bedres. Gjennomgangen vår her antyder likevel helt klart at man enda ikke er i mål. Etter vår mening bør denne situasjonen være en utfordring for arbeidet med boligsosiale handlingsplaner på statlig nivå.

2. Kommunenes valg – en teoretisk ramme

Denne utredningens hovedtema er bostøttens og boligtilskuddets rolle i utviklingen av en ikke-kommersiell utleiesektor, og hvordan disse to statlige virkemidlene virker sammen. Ut fra dette virker det kanskje noe unaturlig å hoppe direkte til en teoretisk beskrivelse av kommunenes valg. Årsaken til dette ligger i at når vi her snakker om ikke-kommersielle leieboliger dreier det seg om boliger som brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken. Kommunene er jo den primære aktøren i den boligsosiale politikken, i den grad andre aktører spiller en rolle er det enten på vegne av eller i samarbeid med kommunene. På en måte kan kanskje fokuset på kommuner ses som en innsnevring hvis en bare tar utgangspunkt i begrepet ikke-kommersielle boliger. Vår avgrensing følger også dels av retningslinjene for hvilke 'ikke-kommersielle' leieboliger som kan oppnå boligtilskudd. De konkrete retningslinjene for boligtilskuddene kan selvfølgelig ikke i seg selv være styrende for en utredning som kan komme opp med forslag til endringer av de samme retningslinjene. Etter vår mening er imidlertid underdekningen av boliger rettet inn mot dagens målgrupper så stor at vi ikke ser det som hensiktsmessig å gå inn på utvidelser av målgruppen. Dette er ikke et resultat, men mer et valgt premiss for utredningen.

I kapittel 2.2 går vi gjennom det vi her kaller for *Finansielle konsekvenser av investeringer i leieboliger*. Her går vi gjennom sentrale elementer av en tradisjonell investeringsanalyse. Når det gjelder kommunale leieboliger kan en si at dette er en ganske snever tilnærming. En del av husholdene som inngår i målgruppene for de ikke-kommersielle leieboligene vil, uavhengig

av om de tilbys en kommunal leiebolig, ha behov for ulike former for bistand fra kommunen for å dekke sitt boligbehov. Tilbud om en kommunal leiebolig vil, for kommunene, kunne redusere kostnadene knyttet til andre tiltak. I stedet for å trekke dette direkte inn i den tradisjonelle lønnsomhetsbeskrivelsen velger vi å behandle det under avsnittet om *Den boligpolitiske verdien av ikke-kommersielle leieboliger*.

2.1 Kommunenes målsetninger

Kommunene har som oppgave å ivareta interessen til sine innbyggere. I økonomiske termer kan en si at kommunens målsetning er å maksimere velferden til innbyggerne. I stor grad er kommunenes inntekter gitt. Et unntak fra dette ligger i muligheten til å skrive ut en kommunal eiendomsskatt. Også dette kan tolkes inn under rammene av gitte inntekter. Den maksimale inntekten kommunen kan trekke ut av systemet med eiendomsskatt kan regnes som en gitt inntekt. Denne inntekten kan så brukes enten til å gi innbyggerne skattefritak, noe som f.eks Oslo gjør, eller til å løse andre kommunale oppgaver. Oppgaven for kommunene blir da å forvalte de midlene som de gitte inntektene representerer på den måten som best gavner innbyggernes interesser. Essensen i forhold til vår problemstilling blir at kommunene ikke bare vil gjennomføre boligtiltak som har en nytte som overstiger kostnadene ved tiltakene. Tiltakene, eller boliginvesteringene, må også ha en nytte som overstiger den nytten som de knappe midlene vil gi ved gjennomføring av andre tiltak. Likevel kan en si at de kommunale beslutningene styres av en form for nytte-kostnadsvurdering.

En kan spørre seg hvem sin nytte som skal inngå i kommunenes nyttevurderinger. Er det de som bor i kommunen på et beslutningstidspunkt eller er det også framtidige potensielle innbyggere. Spesielt kan dette ha betydning når noen av de potensielt nye innbyggerne påfører kommunen ulike typer av kostnader i framtiden. To eksempler på dette som har betydning i en boligsammenheng kan trekkes fram: Flere kommuner har en politikk for å begrense boligbygging fordi de ikke ønsker å sprengte kapasitetsgrensene i en del tjenestetilbud, typisk skoler. Videre er det en skepsis mot å lage boligsosiale tilbud som er så gode at det påvirker størrelsen på målgruppene for en del av disse tiltakene. En slik påvirkning kan enten komme ved redusert tilbøyelighet til å flytte ut og dels ved økt innflyttingstilbøyelighet.

Vår oppgave er å gi en partiell analyse av kommunenes atferd når det gjelder anskaffelse av ikke-kommersielle leieboliger. Vi skal altså ikke gi noen fullstendig analyse av hvordan

kommunene fordeler sine ressurser på ulike gode formål. For oss holder det derfor å ta utgangspunkt i den kombinerte målsetningen å bidra til at vanskeligstilte boligsøkere i så stor grad som mulig får hjelp til å løse sine boligproblemer, samtidig som dette gjøres så kostnads-effektivt som mulig innenfor budsjettene.

2.2 Finansielle konsekvenser av investering i leieboliger

Som utredning kan store deler av dette kapitlet betraktes som en form for omveisproduksjon. I stedet for å gå direkte på drøftinger og analyser av hvordan virkemidlene rettet inn mot de kommunale beslutningene virker, har vi valgt å bygge på en ganske omfattende beskrivelse av kommunenes beslutning. Meningen er at dette skal fungere som et bakteppe som hjelper oss til å forstå hvordan de ulike virkemidlene påvirker de kommunale beslutningene.

En kommunalt eid leiebolig kan betraktes som et kapitalobjekt som har en anskaffelses-kostnad, genererer en avkastningsstrøm og som skaper en strøm av kostnader. Strømmene skjer over en ganske lang tidsperiode og de er heller ikke nødvendigvis synkroniserte over tid. Vi skal i dette kapitlet formulere en systematisk måte å sammenholde forskjellige konsekvenser av det å skaffe og eie det kapitalobjektet som en leiebolig er. Dette apparatet skal ta hensyn til at konsekvensene kommer spredt ut i tid. Problemstillingen er kompleks og sammensatt, det apparatet vi formulerer vil avspeile dette. Før vi går løs på selve det formelle apparatet vil vi knyttet noen kommentarer til både avkastnings-, eller inntektssiden, og kostnadssiden.

Avkastningen av en ikke-kommersiell leiebolig kan deles opp i to typer av komponenter. Vi har for det første de finansielle komponentene som består av anskaffessum, inntekts- og utgiftsstrømmer og prosjektets skrapverdi. I tillegg kommer det som vi kan kalle den 'bolig-politiske' verdien. Denne består i den samfunnsmessige verdien av å kunne gi et tilbud til folk med problemer med å ordne seg selv på boligmarkedet. I stedet for å aggregere disse to komponentene starter vi med å rendyrke de finansielle aspektene. Ikke fordi disse nødvendigvis er de viktigste. Årsaken ligger heller i at et kvantitativt anslag på de boligpolitiske verdiene avhenger av (fordelings)politiske vurderinger, og vi foretrekker å synliggjøre den delen av avkastningen som ikke er gjenstand for vurderinger. For konkrete beslutninger i kommunene vil og må naturligvis den boligpolitiske verdien trekkes inn. Det er jo i de bolig-politiske verdiene en finner hovedbegrunnelsen for et kommunalt engasjement i leiesektoren.

En del av kostnadene knyttet til en leiebolig påløper og betales jevnt ved bruk. Eksempler på dette er energi, renhold og avgifter mv. Dette betyr at for disse komponentene faller kostnader og utgifter sammen. For andre komponenter vil det ikke være et slikt tidsmessig sammenfall. Dette gjelder spesielt for vedlikehold. Vedlikeholdskostnaden er det naturlig å se som et resultat av bruk av boligen som påløper noenlunde jevnt over boligens levetid. Den faktiske vedlikeholdsutgiften vil komme mer sprangvis. Vi tror at vedlikeholdsutgifter typisk vil være lavere enn –kostnadene tidlig i en boligs livsløp. Etter hvert blir det omvendt.

Et stykke på vei kan eierne selv velge vedlikeholdsutgiftene i de enkelte år, vedlikeholdskostnadene kan i mindre grad velges. Vedlikeholdsutgiftenes profil over tid kan velges, men den kan ikke velges fritt. Det finnes en optimal vedlikeholdsbane i den forstand at det finnes en bane som minimerer nåverdien av vedlikeholdsutgiftene. Avvik fra denne banen vil øke utgifter, og kostnader. Alternativt kan avvik fra den optimale banen redusere skrapverdien og/eller kvaliteten på de boligjenestene som boligen yter.² Analysene vil klargjøre sammenhengene mellom kostnader og utgifter. Lignende argumenter kan også anføres når det gjelder rehabiliteringer. Økonomiske avskrivninger, eller depresiering, tar vi spesielt opp senere. Et problem knyttet til å beskrive de relevante kostnads- og inntektsstrømmene ligger i at det er usikkerhet knyttet til dem – spesielt når vi beveger oss et stykke fram i tid.

2.2.1 En basismodell

Vi begynner med en beskrivelse av nåverdien når en leiebolig anskaffes ved inngangen til periode 1 og fullfinansieres ved hjelp av egenkapital og boligtilskudd. For enkelthets skyld antar vi at leieboligen har en endelig kjent levetid. Mange av størrelsene vil avhenge av hverandre, dette kommer vi tilbake til.

$$(1) \quad V = -(P_1 - B) + \sum_{t=1}^{T-1} \frac{1}{(1+r_{t-1})^{(t-1)}} \{h_t - c_t - m_t\} + S_T - F_T$$

V er nåverdien av prosjektet, målt på anskaffelsestidspunktet
 B er boligtilskudd til prosjektet

² Spørsmålet om hvor mye det koster å avvike fra en optimal vedlikeholdsbane er et svært viktig aspekt i driften av kommunale boliger. For eiere med begrenset tilgang på kreditt kan utsatt vedlikehold være en måte å 'ta opp lån i sin egen bygning'. Det å undervedlikeholde i perioder **kan** derfor være en hensiktsmessig strategi! Disse spørsmålene tas i svært liten grad opp i denne utredningen. Vi tror at slike analyser av forholdet mellom vedlikehold og finansiering, og råd til kommunene rundt dette, vil kunne ha en stor samfunnsmessig verdi.

T	er planleggingshorisontens slutt punkt
r_t	er kalkulasjonsrenten for år t
h_t	er husleieinntektene i år t
c_t	er ordinære driftsutgifter i år t, med ordinære driftsutgifter mener vi her den delen av utgiftene som faller sammen med kostnadene.
m_t	vedlikeholdsutgifter i år t
S_t	skrapverdi ved terminering av boligen ved inngangen til år t
F_t	er en termineringskostnad ved terminering i år t. Dette kan f.eks være transaksjonskostnader.

Det er mulig at bruken av begrepet skrapverdi gir litt uheldige assosiasjoner. Terminering av en utleiebolig kan jo være et salg av en god bolig til folk som skal bruke den selv, eller til andre utleiere. Skrapverdien kan i enkelte tilfeller være ganske høy. Vi bruker begrepet likevel da det er dette som brukes i tradisjonell investeringsteori. Merk at vi i uttrykket ikke diskonterer innen de enkelte periodene. Dette er en forenkling som gir samme resultat som å anta at alle inn- og utbetalinger skjer ved inngangen til en periode (eller et år). Uttrykket (1) kan ryddes og manipuleres litt slik at vi får både litt mer intuisjon og et uttrykk som ligger bedre til rette for noen former for analyse.

$$(2) \quad V = B + \sum_{t=1}^{T-1} \frac{1}{(1+r)^{(t-1)}} \left\{ h_t - (c_t + m_t + S_t \frac{r - k_t}{1+r}) - F_t \right\}$$

Variabelen k_t står for veksten i skrapverdien gjennom periode t. Denne kan naturligvis være både positiv og negativ. Uttrykkene (1) og (2) er i prinsippet like. En forskjell er imidlertid at i utledningen av (2) la vi på en skranke om at (den permanente) renten er konstant over tid.

Tolkningen av (2) er rett fram og enkel. Nåverdien av en leiebolig er lik summen av boligtilskuddet og summen av de diskonterte nettohusleiene over boligens levetid. Kostnaden knyttet til realisering av skrapverdien kommer til fradrag. Nettohusleien er differansen mellom husleien og den periodiserte kostnaden ved å eie en utleiebolig. Dette siste faller sammen med det som Blackley and Follain (1996) kaller for 'the user cost of rental housing capital', som igjen tilsvarer bokostnaden for eiere. Selv om vi i drøftingene i utredningen først og fremst vil basere oss på formuleringen (1) er det et poeng å trekke fram (2) nettopp fordi den gjør linken mellom nåverdibeskrivelsene og 'the user cost of rental housing capital' og

bokostnaden eksplisitt. I drøftingene av husleiefastsetting vil formuleringen (2) også spille en sentral rolle. Endringer i skrapverdien inngår periode for periode i den periodiserte kostnaden.

En investering i en leiebolig innebærer et stort initialt utlegg og en finansiell husleie- og kostnadsstrøm som løper over en periode på mange år. Deretter kommer realiseringen av skrapverdien ganske langt fram i tid. Også verdien av utleieboligen som et boligpolitisk virkemiddel kommer i form av en tidsutstrakt strøm. Selv om linken over til user costen er interessant kan en nok også si at variasjoner fra periode til periode i skrapverdien er finansielt sett mindre interessant enn skrapverdien på termineringstidspunktet. For eiere av leieboliger som kontinuerlig vurderer salg stiller det seg noe annerledes, se f.eks Nordvik (2000). På en måte kan en si at aspekter ved dette tidsforløpet blir noe undertrykt, eller lite synliggjort, i formuleringen (2). Dette er våre viktigste grunner til å foretrekke å basere drøftingene på (1).

Samlet depresiering, eller avskrivning, over bruksperioden er differansen mellom anskaffelsesverdi og realisert skrapverdi justert for termineringskostnaden F . For boliger som beholdes over en lang periode er det denne diskonterte differansen som er den mest interessante, ikke verdiutviklingen periode for periode. I en kostnadsdrøfting kan en derfor spørre seg om det ikke er mest interessant å regne depresiering/avskrivning som konstant over tid. Dette gjelder uavhengig av om depresieringene er positive eller negative. Jfr diskusjonen om vedlikeholdskostnader i slutten av dette underkapittelet. En vet at boliger historisk har hatt en reelt sett stigende verdiutvikling. Ut fra dette er det urimelig å regne både vedlikeholdskostnader og avskrivninger inn som en del av det å eie boliger, også ikke-kommersielle leieboliger.

Tidsforløpet til kostnads- og inntektsstrømmene er viktig fordi det kan påvirke likviditeten ulikt over tid. Dette tar vi opp i neste underkapittel. Tidsforløpet til de finansielle strømmene er også svært viktig i og med at det vil kunne påvirke risikoen knyttet til investeringer i ikke-kommersielle utleieboliger i betydelig grad. Størrelsen på utlegg forbundet med kjøp, eller anskaffelse på annen måte, og et tildelt boligtilskudd er kjent med sikkerhet. De framtidige strømmene av husleieinntekter og drifts- og vedlikeholdskostnader er størrelser det er knyttet usikkerhet til, det samme kan kanskje sies om renten. En annen måte å si det samme på er å si at det er risiko knyttet til disse størrelsene, eller at strømmene består av stokastiske variable.

Usikkerheten kan takles analytisk ved å betrakte de leie- og kostnadsstrømmene som inngår som forventede størrelser. Dette betyr det at vi går ut fra at kommunene vil betrakte et

prosjekt med en sikker nåverdi lik null som like attraktivt som et prosjekt hvor kommunen med 50 prosent sannsynlighet får en gevinst på 50 millioner og med 50 prosent sannsynlighet får et tap på 50 millioner. Vi tror at kommuner, og andre, når de tar beslutninger om investeringer vil se på risiko for dårlige (eller svært dårlige) utfall som negativt, selv om prosjekter har en tilfredsstillende forventet avkastning. Kort sagt vi tror de er risikoaverse.

For å illustrere forskjellen mellom vedlikeholdskostnader og utgifter kan en ta utgangspunkt i uttrykket (1), og trekke ut vedlikeholdskomponenten m_t . m_t for $t=1,2,\dots,T$ er en utgiftsstrøm som kan vise betydelig variasjon fra år til år, nåverdien til denne kan en kalle M .

$$(3) \quad M = \sum_{t=1}^{T-1} \frac{m_t}{(1+r)^{(t-1)}} = \sum_{t=1}^{T-1} \frac{m_t^*}{(1+r)^{(t-1)}} = \sum_{t=1}^{T-1} \frac{m^*}{(1+r)^{(t-1)}}$$

Om en regner vedlikeholdet som resultat av bruken av boligen blir det en form for oppretting av slitasje som påløper noen lunde jevnt over levetiden til boligen vil kostnadene knyttet til slitasjen ha et jevner forløp enn utgiftene. Kostnadsstrømmen kan defineres som en strøm m_t^* som har samme nåverdi som m_t har³, men som har et jevnere forløp. F.eks. kan en definere vedlikeholdskostnaden som den (reelt sett) konstante innbetalingen som må gjøres til et vedlikeholdsfond med samme nåverdi som utgiftsstrømmen. Dvs at vedlikeholdskostnaden i hver periode er lik m^* , som definert av det siste likhetstegnet i (3).

Myrvold m.fl (2002) fant at flere kommuner selger deler av sin kommunale boligmasse fordi *boligene begynner å få høye vedlikeholdskostnader*. Dette kan bety at kommunene tidlig i boligens levetid har undervurdert de sanne vedlikeholdskostnadene. Ved salg vil sannsynligvis etterslepet i vedlikeholdet kapitaliseres inn i den prisen som oppnås. En kommune kan altså ikke unndra seg kostnadene ved undervedlikehold ved å selge seg ut. Et salg kan imidlertid ha den fordel at det hjelper på den momentane likviditeten i kommunene.

2.2.2 Risiko

³ Merk at det finnes uendelig mange strømmer m_t^* som gir nåverdien M , dette gir et arbitrært element i definisjonen av kostnadsstrømmen.

Om kommuner faktisk er risikoaverse må vi forholde oss til risikoen ved utleieprosjekter når vi skal forstå deres beslutninger. Usikkerheten i nåverdien til en investering har mange komponenter. Den samlede usikkerheten i nåverdien vil kunne være både større og mindre enn summen av usikkerheten til hver av komponentene. For en investor, som f.eks en kommune, er det den samlede usikkerheten som er interessant, ikke usikkerheten i hver enkelt komponent. På tross av dette skal vi drøfte noen av disse komponentene hver for seg.

Etterspørselsrisiko: Etterspørselsrisikoen handler om risikoen for at etterspørselen svekkes slik at husleienivåene blir lavere enn det som ble forventet da lønnsomhetsvurderingene initialt ble gjort. Det kan også handle om risiko for at en ikke får leid ut boligene slik at de i perioder blir stående tomme. Om boliger blir stående vakante avhenger naturligvis av de leiene som kreves. En svikt i etterspørselen kan gi reduserte husleier eller vakante boliger. For mindre reduksjoner i etterspørselen blir det et valg for eierne om de setter ned husleiene eller om de holder leiene oppe og aksepterer noe tomme boliger. Uansett om etterspørselssvikt gir et lavere husleienivå enn forventet eller om det gir tomme boliger vil det gi svikt i inntektsstrømmen. Risiko for etterspørselssvikt gir altså en usikker strøm av framtidige leieinntekter.

Sverige som har en atskillige større masse av ikke-kommersiell leieboliger (der kalles det for allmennyttige boliger) har i ganske mange områder opplevd etterspørselssvikt. Dette førte til massive finansielle problemer i en del allmennyttige boligselskaper. Etterspørselssvikten førte til at mange boliger ble stående tomme. Ulike strategier ble brukt for å møte disse problemene. Noen selskaper innførte forskjellige rabattformer. Spesielt forsøkte en å lage incitament for å hindre at folk flyttet ut. Et eksempel på et slikt rabattskjema var innføring av 'hyresfrie' måneder. Andre strategier som ble forsøkt var salg av boligene. En del av de allmennyttige boligene ble til og med solgt som feriebolig til nordmenn.

På tross av at det gjennom de siste årene har vært et svært sterkt press mot de kommunale boligene i tilnærmet alle landets kommuner kan man ikke si at det er utenkelig at en vil kunne komme til å oppleve lignende problemer også i Norge. En trenger ikke gå lengre tilbake enn tidlig på nittitallet for å finne denne typen problemer også her. Mange av dem som hadde investert i utleieboliger fikk vansker med å leie ut til husleier som dekket kostnadene, det var også mange som hadde problemer med å få leid ut boligene i det hele tatt. Et godt stykke inn på nittitallet opplevde Husbanken også at selskaper, ofte stiftelser, som eide ikke-kommersielle leieboliger slet med å betale sine lån, se Nordvik (1994).

Etterspørselsrisiko er ikke noe som kun treffer ikke-kommersielle leieboliger. En svikt i etterspørselen etter leide boliger vil imidlertid ramme de ulike segmentene av markedet ulikt. Svikten i etterspørselen rettet mot de ikke-kommersielle utleieboligene tidlig på 90-tallet må ses i sammenheng med det som skjedde ellers på tilbudssiden av leiemarkedet.

En situasjon som kommunen må ta hensyn til kan skje er følgende: Tenk at det skjer noe som reduserer etterspørselen etter boliger generelt. Dette gir i første omgang reduserte boligpriser, og enten vansker med å leie ut ledigstilte leieboliger generelt eller reduserte leier i nye leieforhold. En del potensielle boligselgere vil ha aversjon mot å selge med tap. En alternativ strategi for dem er å leie ut i påvente av bedre priser. Avkastningen i disse nye leieforholdene ligger altså i tillegg til i husleiene i en forventet verdiøkning på boligkapitalen. Tilførselen av nye utleiere vil derfor kunne bidra til et forsterket press videre nedover i inntektene til eiere av ikke-kommersielle utleieboliger. Slike mekanismer kan altså føre til at eiere av permanente utleieboliger kan få en dobbelt effekt av en svekkelse av boligetterterspørselen. En svekket etterspørsel gir både et initialt fall i inntektsstrømmen og en sannsynlig økt konkurranse som følge av at nye tilbydere kommer til.

Noe 'som skjer' kan i denne sammenhengen være en nasjonal konjunkturedgang, en omlegging av skattesystemet eller lignende. Det kan også være mer lokale hendelser som nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter, eller andre former for lokale konjunktursvikt. Investeringsbeslutningen for en kommune som vurderer å utvide sin masse av ikke-kommersielle leieboliger bør inneholde en vurdering av sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer.

Et av formålene med bostøtten er at den skal hjelpe folk til å beholde en nøktern bolig om de opplever en inntektssvikt. Bostøtten vil derfor også kunne skjerme utleiere, som f.eks kommunene, mot risiko for at leietakere opplever inntektssvikt.

Kostnadsrisiko: En del av driftskostnadene avhenger av priser på faktorer som energi, forsikring mv. Et hvert anslag på disse som går over hele levetiden til en ikke-kommersiell leiebolig vil naturligvis være kraftig 'befengt' med risiko. Merk forøvrig at endringene i energimarkedene kan ha betydning for eksponeringen for kostnadsrisiko. Elektrisitetsprisene har blitt mer volatile. Samtidig har det blitt utviklet ulike former for fastpriskontrakter for etterspørerne i elektrisitetsmarkedet. Hvorvidt dette har betydning for kommuners risiko-

styring avhenger av om de leier ut til en leie inkludert strøm/oppvarming eller om leietaker betaler direkte for sitt strømforbruk selv.

Et spesielt forhold knyttet til leieboliger og risiko er verdt å ta opp. Vedlikeholdskostnadene avhenger av hvordan boligene brukes. Hvordan en bolig brukes er ikke perfekt observerbart. Det er derfor ikke mulig å skrive leiekontrakter som gjør at leietaker fullt ut kan nyte godt av at hun tar godt vare på boligen. Også dette vil kunne bidra til å presse opp risikoen knyttet til det å eie utleieboliger. Det er mange spennende aspekter knyttet til både incitamentstrukturer, utvelgelse av leietakere og husleiefastsetting og sammenhengen mellom dem. Ut fra formålet med denne utredningen holder det å konstatere at dette er en kilde til usikkerhet og risiko.

I undersøkelsen til Myrvold m.fl. (2002) finner de at kommuner uttaler at ved skifte av leietakere blir: *Oppussingskostnadene relativt høye, både pga hærverk og fordi beboerne i kommunale boliger ikke holder boligene løpende vedlike.* De teoretiske mekanismene vi pekte på overfor er altså også empirisk relevante.

Renterisiko: All historisk erfaring viser at rentesatser varierer både reelt og nominelt sett over tid. En kan så spørre seg hvorvidt dette bør påvirke de kalkulasjonsrentene som brukes. Kalkulasjonsrenten er jo et uttrykk for hvordan inntekter (og kostnader) på ulike tidspunkter vurderes opp mot hverandre. Markedsrenten på den annen side er et uttrykk for hvordan inntekter på ulike tidspunkter kan byttes mot hverandre. Det er ikke urimelig at disse størrelser påvirker hverandre. For boliger som er lånefinansierte vil de direkte lånekostnadene jo samvariere med rentene på lånet. Renterisikoen knyttet til gjeld kan i stor grad styres gjennom å inngå ulike former for fastrenteavtaler.

Verdirisiko: I uttrykket for nåverdien av en investering inngår en 'skrapverdi', eller verdien av boligen ved utløpet av planleggingshorisonten. Denne verdien avhenger av hvordan boligen anvendes etter planleggingshorisontens utløp. Boligene kan selges, de kan rives for å frigjøre grunn, eller de kan videreføres som en del av massen av ikke-kommersielle leieboliger. Boliger har en svært lang levetid og fysisk skraping eller riving er lite sannsynlig. Vi legger derfor til grunn at boligene kan brukes videre som boliger, og at de derfor har en betydelig 'skrapverdi'. Ja, det er ikke usannsynlig at de har en skrapverdi som overstiger anskaffelseskostnaden – også når en regner reelt. Hvordan den er tatt vare på gjennom den tiden den er brukt, dvs hvordan den er vedlikeholdt, er også med på å bestemme verdien.

Risiko knyttet til fall i boligverdier er inngående behandlet i Englund m.fl (2000). I et prosjekt under arbeid ved Byggforsk analyseres denne typen risiko i en norsk sammenheng.

Aggregert risiko: Risiko, eller usikkerhet, handler om forventet spredning og er nært knyttet til det statistiske målet varians. Som en illustrasjon av effekten av mange usikre komponenter kan vi rekapitulere definisjonen av variansen til en sum av to stokastiske variable:

*Variansen til summen av to stokastiske variable er summen av deres varians **pluss** to ganger kovariansen mellom dem.*

Når vi diskuterer forholdet mellom samlet risiko og de ulike komponentene i risikoen vil det derfor være sentralt å kunne danne seg et bilde av samvariasjonen, eller kovariansen, mellom de usikre variablene. Vi kommer ikke til å gå nærmere inn denne samvariasjonen eller sammenhengen. Poenget her er mer å vise at det faktisk er en betydelig usikkerhet knyttet til investeringer i ikke-kommersielle leieboliger, og at dette forventes å påvirke beslutningene som tas av kommunene på dette feltet. Den relevante usikkerheten er det vi her kaller for aggregert risiko.

Som en oppsummering kan en si at vi baserer oss på at kommunene anser attraktiviteten til en investering som stigende i dens forventede avkastning, og som fallende i variansen til investeringens forventede inntektsstrøm. Dette faller sammen med det som i den økonomiske litteraturen kalles for 'mean-variance'-tilnærmingen. En slik tilnærming brukes innen anvendte studier på mange økonomiske felter.

2.2.3 Finansiering og likviditet – noen komplikasjoner

I det forrige delkapitlet drøftet vi lønnsomheten ved å sammenholde nåverdiene av samlede utgifter og inntekter. Dette er fundamentet for alle finansielle lønnsomhetsanalyser. Slike betraktninger vil imidlertid ikke dekke alle relevante forhold. Det kan være at det ikke bare er den finansielle nåverdien, men også hvordan den fordeler seg på inn- og utbetalinger over tid kan ha stor betydning. En bolig, uansett disposisjonsform, er jo typisk et objekt som påfører eier store utbetalinger ved anskaffelse for så å generere en strøm av inntekter, eller nytte, over en lang periode. Fordelingen kan ha stor betydning for aktører som har grenser for hvor hardt likviditeten kan presses innen de enkelte år. Dette gjelder typisk for kommunene. Mange

kommuner har en presset driftsøkonomi skrankene på den ubalansen mellom ut- og innbetalinger de tåler år for år kan derfor være ganske stramme.

Virkemidler som kan jevne ut ubalanser mellom inn- og utbetalinger over tid vil derfor kunne virke som en stimulans på kommuner som vurderer å investere i ikke-kommersielle leieboliger. Et eksempel på et slikt virkemiddel er et lån med en fleksibel avdragsplan. Ikke minst vil tildeling av boligtilskudd være effektivt i så måte. Det reduserer jo både kostnaden på kommunens hånd og det reduserer likviditetspresset på det tidspunktet da den negative ubalansen mellom inn- og utbetalinger er på sitt høyeste, nemlig ved kjøp eller bygging.

Litt røft kan en konkludere med at jo større det likviditetsmessige underskudd vil bli i perioder, og jo hyppigere slike perioder opptrer, jo mindre villige vil kommunen være til å ta på seg investeringskostnadene. Videre er det nok slik at jo nærmere i tid slike 'underskuddsperioder' kommer, jo mindre attraktive vil investeringene være. Vi tror dette er tilfelle fordi det er lettere å finansiere et likviditetsunderskudd med allerede opptjent overskudd enn ved et usikkert framtidig likviditetsoverskudd.

I følge opplysninger innhentet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus er det bare i svært sjeldne tilfeller at kommuner rådes fra, eller endog nektes, å ta opp lån for å øke massen av boliger som de selv blir stående som eier av. I praksis skjer dette tilnærmet aldri. Det en da står igjen med er at behovene for å balansere de kommunale budsjettene år for år, og at dette i enkelte tilfeller kan være med å redusere interessen i kommunene for å investere i en økt masse av ikke-kommersielle leieboliger. Dette kan i noen tilfeller ha svært stor betydning for de valg og beslutninger som kommunene foretar.

2.3 Den boligpolitiske verdien av ikke-kommersielle leieboliger

Med den boligpolitiske verdien mener vi rett og slett verdien for samfunnet (her: kommunen) av at en kan hjelpe noen hushold som har problemer med å oppnå en tilfredsstillende bolig-situasjon på egen hånd. Dette er en form for velferdsgevinst. Det er mulig at 'den bolig-politiske verdien' ikke er et godt begrep. Vi bruker det likevel i mangel av noen andre opplagte alternativer. Selv om den her behandles etter de finansielle strømmene er det i den bolig-politiske verdien at selve begrunnelsen for et kommunalt engasjement på dette feltet ligger.

Som vi har vært inne på foran: om kommunen bygger, eller på annen måte anskaffer, en ikke-kommersiell utleiebolig som isolert sett gir en negativ finansiell nåverdi kan dette i realiteten være kommunaløkonomisk lønnsomt når en også trekker inn virkningen på bruken av andre boligsosiale virkemidler. Alternativt, en utleiebolig som gir en positiv nåverdi kan være enda mer kommunaløkonomisk lønnsom enn det investeringsanalysen viser, når en tar hensyn til at andre tiltak blir unødvendig. Andre tiltak kan f.eks være sosialhjelp til delvis dekning av husleie i private leieforhold.

Det fokuset vi har satt på finansiell lønnsomhet i ikke-kommersielle leieboliger og effekten av dem på forbruket av andre boligsosiale virkemidler må ikke skygge for hovedpoenget med denne typen av boliger. Hovedpoenget ligger i den rene boligpolitiske verdien. Nemlig i det å kunne tilby en tilfredsstillende bolig til noen som ellers ville ha hatt problemer med å skaffe seg en tilfredsstillende bolig.

En ekstra boligpolitisk gevinst med å erstatte private med kommunale leietilbud er at mange private leiekontrakter er korte og usikre. For noen, spesielt barnefamilier, er dette en uheldig egenskap. Eventuelle slike gevinster må vurderes opp mot den utbredde kommunale praksisen med å gi leietakerene korte leiekontrakter, som ofte fornyes. I tillegg vet en at kvaliteten i en del av de billigste segmentene av leiemarkedet er ganske lav. Det kan altså ha verdi å erstatte noen av de private leieforholdene med kommunale tilbud. Igjen er det slik at slike mulige gevinster må vurderes opp mot den faktiske kvaliteten på de kommunale tilbudene.

Ikke alle kommunale boliger har en tilfredsstillende kvalitet. Dette kan en vise ved å betrakte opplysninger om 'husstander med utilfredsstillende boforhold' som er samlet inn gjennom det kartleggingen som er gjort i utarbeidelsen av boligsosiale handlingsplaner i kommunene. I registreringene finner en at 1.579, eller 18,2 prosent, av dem som er registrert med utilfredsstillende boforhold bor i en kommunal bolig. Av disse igjen finner vi 245 med opplysninger om hvorfor boligen er uegnet. Dette betyr nok at problemet for de fleste ikke er knyttet til kvaliteten på selve boligen. Problemene handler for de fleste heller om at kontrakter er i ferd med å løpe ut eller å bli sagt opp.

Det gjenstår imidlertid en gruppe som bor i en kommunal bolig hvor problemet ligger i standard eller kvalitet på boligen. Manglende bad/WC eller helsefarlig kvalitet/tilstand på boligen oppgis som problem for 62 leietakere. En finner også f.eks 14 leietakere hvor boligen

vurderes som å være ekstremt miljøbelastet. Merk at disse vurderingene av boforholdene i de kommunale boligene er gjort av kommunene selv. Disse tallene forteller ikke noe om i hvor stor grad den kommunale boligmassen inneholder boliger med en uegnet/svært dårlig kvalitet. Vi har ikke opplysninger om hele den kommunale boligmassen og i den databasen vi bruker finnes bare opplysninger fra 58 kommuner. Tallene forteller oss imidlertid at denne typen av problemer finnes i massen, og at det kan være god kommunal boligpolitikk å skifte ut disse boligene.

Den boligpolitiske verdien av å utvide tilbudet av (en type) ikke-kommersielle utleieboliger avhenger av situasjonen for 'de vanskeligstilte' på det lokale boligmarkedet. Strengt tatt kan en argumentere for at den boligpolitiske verdien avhenger av situasjonen for 'den vanskeligst stilte' på det lokale boligmarkedet. Et slikt kriterium vil være vanskelig å bruke i praksis da kommunene ikke har full oversikt over hushold med problemer på boligmarkedet, og da situasjonen 'på marginen' kan endre seg raskt. Som en tankemodell kan det imidlertid være nyttig. Kommunene kan skaffe seg innsikt i behovet for ikke-kommersielle utleieboliger ved å vurdere situasjonen for det husholdet, blant dem som søker bolig gjennom kommunen, som en vurderer som å være nærmest til å få en kommunal leiebolig.

Det vi argumenterer for her kan en kalle for en form for marginaltilnærning i vurderingen av verdien av, eller behovet for, ikke-kommersielle leieboliger. Følger vi denne tanken og antar at de som har de største behovene tildeles bolig først vil behovet i en kommune, både marginalt og samlet, være større jo mindre den kommunale boligmassen er. Videre vil det være slik at jo raskere problemene på boligmarkedet vokser, jo større vil behovet for nye ikke-kommersielle leieboliger være. En triviell årsak til dette er at større problemer gir større behov for løsninger. I tillegg vil det ved voksende problemer sannsynligvis være en form for ineffektivitet i bruken av de kommunale boligene. En del beboere i den kommunale boligmassen har mindre problemer enn det folk i køa har.

Oppsummeringsmessig kan en si at den boligpolitiske verdien av de ikke-kommersielle leieboligene er en fallende funksjon av massen av slike boliger. I tillegg til at dette gjelder for de rene boligpolitiske verdiene vil det nok også gjelde for innsparinger i forbruket av ressurser til andre boligsosiale virkemidler. Det er til sist i kapittelet på sin plass med en presisering: Når den boligpolitiske verdien for kommunen av ikke-kommersielle leieboliger har vi snakket om kommunal eie. Den boligpolitiske verdien har imidlertid sitt utspring i at det skapes et tilbud

for spesielle grupper. Dette kan også organiseres i form av privat eie og kommunal tildelingsrett. Spørsmålet om hvordan en kan bringe inn andre aktører som tilbydere av boliger for målgruppene for den boligsosiale politikken, og hvorvidt dette er ønskelig for kommunene tas opp i kapittel 3.

2.4 Husleiefastsetting – et ikke-trivielt spørsmål

Hvordan bør husleier i kommunale boliger bestemmes? Bør staten ha noen synspunkter på dette? Hvilke prinsipper legges faktisk til grunn for bestemmelsen av husleien i de boligene kommuner disponerer i sin boligsosiale politikk? Svarene på disse spørsmålene er ikke enkle og rett fram. Når spørsmålene drøftes må en også fortolke begrepene ikke-kommersielle og kommunale leieboliger. Er drift av ikke-kommersielle leieboliger det samme som drift av en leieboliger på en slik måte at en får dekket kostnadene og ikke mer. Hva vil en kostnadsdekkende husleie inkludere? Uten å avklare alle disse problemstillingene skal vi her forsøke å drøfte dem systematisk på en måte som kaster lys over utredningens hovedspørsmål.

I både beskrivelser av hvordan praksisen faktisk er og i drøftinger av hvordan husleiene bør fastsettes brukes ulike klasser av prinsipper. En snakker om markedsleie, om kostnadsdekkende leier og en snakker om husleier bestemt ut fra en rimelighetsbetraktning, eller ut fra betalingsevne. Et problem er at begrepene ikke brukes på noen entydig måte. Det handler ikke bare om feil begrepsbruk, men også om at selve begrepene er åpne for tolkninger.

2.4.1 Markedsleie

Markedsleie er kanskje det husleiebegrepet som umiddelbart er det mest entydige begrepet. I prinsippet er markedsleien for en bolig lik det høyeste beløpet noen er villig til å betale for å disponere boligen gjennom en periode. Denne størrelsen avhenger av både den samlede størrelsen på leietilbudet og av husleiene i andre boliger. Om massen av boliger til leie i et marked er homogen og markedet er i en stabil likevekt er også markedsleien direkte observerbar. En kan f.eks se på husleien i den 'sist utleide' boligen i det private segmentet av leiemarkedet. Disse to forutsetningene er imidlertid ikke oppfylt.

Både kvalitet og størrelse i massen av leide boliger varierer i stor grad. Dette innebærer at markedsleien ikke er et bestemt nivå, men at den også varierer med kvalitet og størrelse. To andre forhold bidrar også til å gjøre bildet noe uklart. Både teoretiske og empiriske studier

viser at husleier også bestemmes av hvem leietakeren er og av forholdet mellom utleier og leietaker. Eksempler på 'forhold' mellom utleier og leietaker er vennskap, slektskap og arbeidsgiver-arbeidstakerrelasjoner. Husleier i etablerte leieforhold reagerer ikke momentant på endringer i tilbuds- og etterspørselsforhold. Dette fører til at det oppstår forskjeller mellom kontrakter som er inngått på ulike tidspunkter. Ofte(st) viser det seg at leieforhold inngått noen år tilbake har en lavere leie enn det leien i nye leieforhold er.

Selv om det er både teoretiske og praktiske problemer knyttet til å legge husleiene på nivå med markedsleien kan dette nok håndteres greit i praksis. En kommune som ble intervjuet i forbindelse med et annet prosjekt uttalte at de prøver å treffe markedsnivået, men at de legger opp til at hvis de bommer så skal de helst treffe i underkant. Fastsettelse av husleie kan for så vidt også skje gjennom en form for prøving og feiling. Spesielt for kommuner med en stor masse av leieboliger kan dette gjøres.

Hansen og Åhren (1991) foreslo at kommunene burde bevege seg i retning av et system hvor de tok markedsleie i sine boliger. Videre foreslo de at en slik overgang burde kombineres med utvikling av egne kommunale bostøtteordninger. Merk forøvrig at i en langsiktig likevekt hvor størrelsen på leiesektoren har tilpasset seg, vil markedsleien falle sammen med en slags kostnadsdekkende leie. En kan imidlertid spørre seg hvor sterk tendensen til å bevege seg mot den teoretiske langsiktige likevekten er i leiemarkedet (se f.eks Nordvik, 2001).

Vi har fram til nå drøftet hvordan kommunene kan sette leien i sine boliger lik markedsleien. En kan også ha sammenhenger som går den andre veien. Altså at den kommunale politikken påvirker husleiene i det private markedet. Både utformingen av sosialhjelpssatsene og den generelle reguleringspolitikken kan virke inn på det private leiemarkedet. I denne sammenhengen tenker vi mer på direkte sammenhenger mellom kommunenes husleiefastsetting og husleiene i andre deler av markedet.

Enkel markedsteori forteller at effekten av de kommunale husleiene er neglisjerbar hvis to betingelser er oppfylt. For det første ventes virkningen å være liten om den kommunale leiesektoren er liten i forhold til resten av leiemarkedet. For det andre ventes effekten å være liten hvis den samlede etterspørselen rettet mot private leieboliger i liten grad påvirkes av husleier i kommunale boliger.

Det siste punktet kan utdypes: Ta utgangspunkt i en situasjon hvor kommunalt eide boliger leies ut på samme vilkår som andre leieboliger. Tenk så en (liten) kommunal leieboligmasse hvor husleiene er satt lavere enn markedsleien. Spørsmålet blir da om husleien i private leieforhold i dette siste tilfellet skiller seg fra markedsleien i det første tilfellet. Hvis de som får leie kommunal bolig til en 'lav husleie' er blant dem som har den høyeste betalingsvilligheten vil det å trekke denne etterspørselen inn i en lavpriset kommunal sektor redusere leiene i den private sektoren. Om det er de med den laveste betalingsevnen (eller –viljen) som får tilgang på de billige boligene vil dette ikke påvirke husleiene i private leieforhold.

Hva så hvis de kommunale leiene settes høyere enn markedsleien? Den umiddelbare tanken er da at boligene da blir stående tomme. En slik strategi vil derfor presse leiene noe opp fordi det totale 'effektive tilbudet' reduseres. Det kan imidlertid være at det finnes grupper som er henvist til å bruke et slikt tilbud fordi private utleiere ikke ønsker å leie ut til dem. I et slikt tilfelle påvirkes ikke leiene i det private markedet av de kommunale leiene. I denne sammenhengen kan det nevnes at i evalueringen av blant annet husleiefastsettingen i omsorgsboligene (Agenda, 2002), blir det sagt at en del kommuner vurderer å gå over fra en markedsleie til en kostnadsdekkende leie. Videre sies det at denne endringen vil føre til høyere husleier.

I følge tall fra den siste folke- og boligtellingsen utgjør de kommunalt eide boligene både i Oslo og i landet som helhet om lag en sjettedel av de leide boligene. En kan altså ikke påstå at de kommunale boligene utgjør noen marginal del av leietilbudet. De kan heller ikke sies å være noen dominerende del. Videre tror vi at tildelingskriteriene er så pass stramme i de aller fleste kommunene at det nok er riktig å anta at de som får disse boligene tilhører et nedre skikt når det gjelder betalingsevne/-villighet. Konklusjonen vår blir derfor at vi ikke forventer at den kommunale husleiefastsettelsen i særlig grad påvirker leiene i det private markedet.

To forhold kan være med på å svekke vår konklusjon. Selv om de kommunale boligene utgjør en mindre andel av leiesektoren totalt kan det være at de har en mer dominerende plass i enkelte segmenter av leiemarkedet. Videre er massen av leieboliger heterogen og det kan være vanskelig å observere hvor markedsleien ligger. Dette gjelder også for private aktører. Husleiene i de kommunale boligene kan derfor fungere som en form for fokuspunkt. Disse leiene observeres og kan oppfattes som en nedre grense for hva 'markedet tåler'. På denne måten kan de i noen tilfeller virke prisdrivende på det private leiemarkedet hvis de settes høyt.

På tross av disse (svake/mulige) forbeholdene tror vi at konklusjonen om at virkningene på husleiene det private markedet er neglisjerbare er empirisk holdbar.

2.4.2 Kostnadsdekkende leier

Den kostnadsdekkende husleien er den leien som kommunen, og en hvilken som helst annen aktør som leier ut bolig, må ta for at driften av en bolig ikke skal endre formuen når alle andre utgifter og inntekter holdes konstant. Komponentene i denne kan trekkes direkte ut av ligning 2 i kapittel 2.2.1. I den kostnadsdekkende husleien inngår altså: vedlikeholdskostnader, andre driftskostnader, rentekostnader på bundet kapital og verdiforringelse ved bruk over tid.

Med driftskostnader mener vi her kostnadene knyttet til drift av boligtilbudet. Det betyr at vi mener at kostnadene knyttet til drift av oppfølgingstjenester ikke inngår som en naturlig del av en kostnadsdekkende husleie. Dette skulle være et greit prinsipielt standpunkt. En bør imidlertid være klar over at det i praksis i noen tilfeller kan være vanskelig å trekke klare grenser mellom boligkostnader og kostnader ved oppfølgingstjenester. Tenk et Ungbo-lignende boligtilbud: Er kostnader knyttet til drift av fellesarealer en del av kostnadene ved boligtilbudet eller ved oppfølgingstjenester? Og hva med boveiledning? Er vakt/vaktmester i boliger for rusmisbrukere en kostnad ved rusomsorg eller drift av bolig?

Vedlikeholdskostnadene bør ses i sammenheng med den forventede verdiforringelsen over tid. Jo mindre det faktiske vedlikeholdet er jo større vil verdiforringelsen over tid være. Selv om sammenhengene ikke er entydig kjent mener vi at en bør ta utgangspunkt i et vedlikeholdskostnadsbegrep heller en et utgiftsbegrep, se drøftingen i kapittel 2.2.1, i definisjonen av en kostnadsdekkende husleie. Videre bør en form for normalt vedlikehold legges til grunn for anslag på vedlikeholdskostnadene. Størrelsen på et normalt vedlikehold må ses i forhold til hvilke grupper av leietakere en bolig er ment for.

Ut fra denne forståelsen av vedlikeholdskostnader er det rimelig å forstå verdiforringelsen over tid som verdiforringelse gitt normalt vedlikehold. For å få mer klarhet i begrepet verdiforringelsen over tid kan vi ta utgangspunkt i en kommunal leiebolig som har en alternativ anvendelse i form av salg på det åpne boligmarkedet. En kan så anta at verdien på den aktuelle boligen følger den generelle prisutviklingen på det lokale boligmarkedet. Med et slikt utgangspunkt kan en merke seg tre forhold av stor betydning for kostnadsdekkende husleier:

- i) På litt lengre tidsserier viser det seg at boligkapital, inkludert verdien av tomtegrunn, stort sett stiger reelt sett over tid. Dette innebærer at verdiforringelsen over tid kan forventes å være negativ. Alternativt: verdien av en normalt vedlikeholdt bolig forventes å stige over tid.
- ii) Endringene i verdien har et hakket forløp år for år med noen år med kraftig stigende verdier og andre år med fallende verdier. Det virker ikke helt naturlig å la en beregnet kostnadsdekkende husleie være et speilbilde av en slik springende tidsserie for verdienes utvikling.
- iii) Når husleiene settes for en periode er ikke boligprisutviklingen gjennom perioden kjent. Det er selvfølgelig minst like stor usikkerhet knyttet til prisene enda lengre fram i tid. En må altså forholde seg til en forventet verdiutvikling.

En måte å håndtere punktene ii) og iii) på er å se bort fra år-for-år svingninger i verdiutviklingen. En kan så forholde seg til en forventet 'termineringsverdi'. Nåverdien av forskjellen mellom anskaffelsesverdi og forventet termineringsverdi kan så legges ut som en strøm med konstant realverdi. Denne tilnærmingen er helt parallelt med drøftingen av hvordan nåverdien av vedlikeholdsutgiftene kan 'legges ut' som en kostnadsstrøm som har samme nåverdi, men hvor kostnadene, målt i fast kroneverdi, er konstant over tid.

Er så denne beskrivelsen relevant for en kommune som driver en masse av utleieboliger? Nøkkelen til svaret ligger i hvilket innhold som legges i begrepet 'alternativ anvendelse'. Atferden til eiere av utleide boliger som på et hvert tidspunkt vurderer verdien av fortsatt utleie opp mot et salg ble analysert i Nordvik (2001). Disse vurderingene gjøres etter at markedsprisene er observert. I analysene ble det blant annet vist at strategien fortsatt utleie kan brukes som en forsikring mot lave realiseringer av termineringsverdien. Dette gir en tendens til høye realiseringsverdier høy verdiøkning og dermed lavere kostnadsdekkende husleier. Heretter ser vi bort fra muligheten for at kommunene har en slik finansielt motivert kjøp-og-salg strategi. Selv om noen faktisk både kjøper og selger leieboliger er dette nok mer en del av en strategi for å endre sammensetningen av sin boligmasse. Selv om finansielle forhold er viktig for kommunene er det, ut fra målene med den kommunale boligmassen, u-naturlig for dem å kjøre en slik trading-strategi. En kan trekke dette videre å spørre seg om det i det hele tatt er rimelig å gå ut fra at det finnes et termineringstidspunkt. Dvs si at det finnes et tidspunkt hvor boligen tas ut av den kommunale massen og selges på det åpne markedet.

For boliger finansiert ved hjelp av boligtilskudd påhviler det begrensinger på i hvilken grad de kan selges. Formelt gis boligtilskuddene som en form for rente- og avdragsfrie lån. Dette lånet avskrives med 10 prosent av opprinnelig tilskudd pr år. Tilskuddet avskrives altså lineært over ti år. Ved salg av boligen tilbakekalles den ikke-nedskrevne delen av tilskuddet. Hvis ikke behovene for kommunale utleieboliger endrer seg dramatisk er det derfor vanskelig å se for seg at boligene vil bli solgt i løpet av de første 10 årene.

Svært mange kommuner opplever press mot sine leieboliger. I Brattbakk og Hansen (2002) svarte f.eks bare 16 prosent av kommunene at 'søkningen til de kommunale boligene ikke er større enn det kommunen kan dekke'. Andelen som opplevde 'stor søkning til noen boligtyper' og stor søkning til alle boliger' var hhv 39 og 46 prosent. Merk også at Brattbakk og Hansen fant at underdekningen var størst i de største kommunene. En klar majoritet av befolkningen bor altså i kommuner med en underdekning. Dette har også klart kommet fram i utarbeidingen av boligsosiale handlingsplaner. I vår sammenheng betyr dette at salg i mange tilfeller ikke er den mest aktuelle alternative anvendelsen. Den mest aktuelle alternative anvendelsen er heller fortsatt utleie.

Anta at en kommune ved utløpet av en planleggingshorisont, la oss si på 20 år, velger å beholde en bolig i sin leiemasse. Dette må bety at for dem er det mer verdt å beholde boligene enn å selge dem. Markedsverdien av boligene kan således betraktes som en nedre grense for verdien ved utløpet av planleggingshorisonten. Ut fra denne tankegangen synes det å være greit å basere seg på en forventet framtidig pris når en anslår årlig verdiforringelse.

Vi har her pekt på prinsipielle vansker med å definere den forventede verdiforringelsen pr år. Likeledes er det praktiske problemer knyttet til å vurdere hvordan verdier utvikler seg framover når en har, og også bør ha, en planleggingshorisont som strekker seg tiår framover i tid. Vi kommer ikke med konkrete råd for hvordan en kostnadsdekkende husleie bør beregnes. Likevel synes vi at det er på sin plass å peke på at drøftingen klart antyder at den forventede verdiforringelsen er negativ, og at dette vil presse kostnadsdekkende husleier nedover.

Også her må vi komme med en modifikasjon av 'hovedsporet' i konklusjonene våre. Når vi har snakket om verdiforringelse over tid har vi hatt som et premiss at anskaffelseskostnad og markedsverdi tilnærmet faller sammen. For brukte boliger som kjøpes kan dette være til-

nærmet korrekt. Når ikke-kommersielle boliger bygges er det ikke like opplagt at det stemmer. Dette kan komme av at markedet ikke er i en langsiktig likevektssituasjon. Nybygde boliger kan da bli (en god del) dyrere enn boliger kjøpt i bruktmarkedet. En annen mulig mekanisme kan ligge i at selve det å finansiere offentlige eide boliger med tilskudd **kan** være kostnadsdrivende. Det har f.eks blitt uttrykt bekymring over at byggekostnadene for boliger bygd under det tungt subsidierte omsorgsbolig-programmet har blitt svært høye.

Om boliger bygges til en kostnad som ligger et stykke over prisene i bruktmarkedet kan man si at de utsettes for en momentan verdiforringelse i det øyeblikk de ferdigstilles. Et slikt initialt verdifall bør etter vår mening balanseres mot verdiøkninger senere og dermed fordeles over levetiden til boligen. Om nybygging er spesielt dyrt kan en jo selvfølgelig spørre seg om det ikke hadde vært vel så godt å kjøpe brukt. Denne muligheten er imidlertid ikke alltid til stede. Det er f.eks ikke i alle kommuner at det finnes (en tilstrekkelig stor mengde) små boliger. I andre tilfeller er det spesielle krav til den fysiske utformingen til boligene som ikke kan oppfylles i den eksisterende boligmassen– igjen er omsorgsboligene et naturlig eksempel.

Hvordan en vurderer verdiutvikling og verdiforringelse over tid har også stor betydning for vurdering av størrelsen på rentekostnadene ved kapital bundet i en utleiebolig. Første spørsmål er hvordan verdien av den bundne kapitalen bør anslås. Etter vår mening bør en bruke et anslag på kapitalen som tar hensyn til hvordan den utvikler seg over tid, heller enn historiske anslag. Et naturlig valg er å bruke opprinnelig kapital justert for den beregnede verdiforringelsen. Skal en så bruke en nominell rente eller skal en bruke realrenten. Vårt svar på det er at det ikke spiller noen rolle(!), så lenge en er konsistent. Med dette mener vi at hvis verdiforringelse, kalkulasjonsrente, boligkapital og de andre komponentene som inngår i den kostnadsdekkende leien er målt i nominelle størrelser, bruker man en nominell rente. Om disse størrelsene regnes i realstørrelser bruker man en realrente.

Merk at verken avdrag på lån eller avskrivninger inngår direkte i oversikten over komponenter i en kostnadsdekkende husleie. Avdrag på lån regnes ikke som en kostnad da det i en viss forstand 'bare' handler om flytting mellom poster på den kommunale balansen. Dette er kun en presisering av hva som inngår i en kostnadsdekkende husleie. Det påstås ikke at avdragene er likegyldige for kommunene. Foran har vi jo vært inne på at likviditet er svært viktig for mange kommuner. Avskrivninger inngår heller ikke direkte i vår beskrivelse. En kan imidlertid si at de dels inngår i verdiforringelsen, og dels i vedlikeholdskostnadene.

Det kunne kanskje ha vært på sin plass med en bred empirisk og teoretisk studie av begrepet kostnadsdekkende husleier og komponentene i den. En slik studie faller imidlertid godt utenfor rammene for denne utredningen.

2.4.3 Husleier bestemt ut fra betalingsevne

Store deler av målgruppene for de kommunale leieboligene er betalingssvake. Noen faller inn under målgruppene nettopp fordi de er betalingssvake. Ut fra dette kunne en tenke seg at husleiene ble bestemt ut fra de enkelte leietakerenes betalingsevne. I en undersøkelse fra 2000 (Brattbakk og Hansen, 2002) fant en at bare 7 prosent av kommunene uttalte at husleiene i deler av boligmassen ble fastsatt ut fra vurderinger av betalingsevne. Vi har ikke informasjon om hvorvidt dette var mer utbredt tidligere.

Lite bruk av 'husleier bestemt ut fra betalingsevne' handler nok om et ønske om å skille boligdrift og husholdsrettet økonomisk støtte. For oss virker det også mer naturlig å knytte individuelle vurderinger av behov for økonomisk støtte til en bostøtteordning enn å fastsette individuelle husleier. På denne måten vil en også kunne få fram et klarere bilde av hvor mye ressurser som går med til selve boligdriften. I denne utredningen ser vi ikke noe poeng i å gå mer inn på dette prinsippet for husleiefastsetting.

2.4.4 Husleier, boligtilskudd og den statlige bostøtten

I retningslinjene for ordningen med boligtilskudd til etablering av leieboliger gis det en del føringer på husleiefastsettelsen. Husbanken legger opp til en differensiert praksis når det gjelder utmåling av boligtilskudd. *Differensieringen skal bidra til at alle brukergrupper kan få en husleie som er akseptabel og realistisk.* For å sikre dette kreves det framleggelse av driftsbudsjett som dokumenterer husleieberegningene.

For de personrettede tilskuddene er det satt en retningsgivende maksimal inntektsgrense på 180.000-200.000 kroner for èn-person hushold. Inntektsgrensen økes med tjue til førti tusen for hvert husholdsmedlem utover en. Den retningsgivende maksimalgrensen kan overskrides i spesielle tilfeller. Et spesielt tilfelle kan være at husholdet bosetter seg i et pressområde der kostnad ved etablering i en nøktern bolig forutsetter høyere inntekter for at husholdene selv skal kunne klare å betjene bostøtten. Det er et mål at personer som får hjelp til etablering

ved hjelp av boligtilskudd skal settes i en situasjon hvor de ikke er avhengig av sosialhjelp. Det å greie seg selv betyr i følge retningslinjene, ikke nødvendigvis at de skal være uavhengige av bostøtte. Bostøtte og boligtilskudd bør derfor ses i sammenheng. Når det sies at utleieboliger for grupper som kan falle inn under ordningen med personrettede boligtilskudd har disse avgrensingene også betydning for utleieboligene.

Å se bostøtte og boligtilskudd i sammenheng betyr her at de må ses som en integrert pakke av bolig- og fordelingspolitiske virkemidler. F.eks vil effekten av det ene av disse to virkemidlene kunne avhenge av hvordan det andre brukes. Begge disse to ordningene er ganske stramt behovsprøvd. Som en illustrasjon av dette viser vi i tabellen nedenfor de maksimale inntektene for å komme inn under ordningene.

Tabell 2.4.1 – Maksimale inntektsgrenser for bostøtte og boligtilskudd

	Bostøtte		Boligtilskudd
	Utenfor storbyene	Storbyene	
En- og toperson hushold	141.000	148.000	190.000
Tre personer	155.000	161.000	220.000
Fire personer	166.000	172.000	250.000
Fem personer	176.000	182.000	280.000

Før vi drøfter disse trengs det noen kommentarer. De retningsgivende maksimale grensene for boligtilskuddsordningen er angitt som intervaller, dette er beskrevet overfor. I tabellen rapporterer vi midtpunktene i disse intervallene. Regelverket for bostøtten inneholder ingen eksplisitte maksimalgrenser for inntekt. Disse grensene kan imidlertid leses implisitt ut av de andre reglene. Det gis en grense for maksimal boutgift og en regel for beregning av rimelig boutgift. Denne regelen er slik at rimelig boutgift er stigende i inntekten. Regelen er også progressiv i den forstand at rimelig boutgiftsprosent er stigende i inntekt. Storbyene, dvs Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen, kommer ut med en noe høyere maksimal inntektsgrense for å komme inn under bostøtteordningen. Årsaken til dette er at den øvre grensen for godkjente boutgifter er 5.000 kroner høyere i disse byene.

Tabellen 2.4.1 viser at ut fra de maksimale inntektsgrensene vil det kunne finnes hushold som kan få boligtilskudd, men ikke bostøtte. Gitt dagens grenser kan en altså si at kombinasjonen

mellom bostøtte og boligtilskudd (også boligtilskudd til etablering av 'boligsosiale' utleieboliger) gir grunnlag for en differensiert fordelingspolitikk.

En kan argumentere for at boligtilskuddet reduserer kapitalkostnadene for kommunene og at dette bør avspeile seg i husleiefastsettelsen. En redusert husleie vil naturligvis være til fordel for de husholdene som leier boligene. Mange av leietakerene faller også inn under bostøtteordningen. Dermed vil også de statlige kostnadene til bostøtte kunne reduseres om husleiene presses ned av boligtilskuddstildeling. På den andre siden kan en si at om husleiene ikke presses ned vil lønnsomheten av de ikke-kommersielle leieboligene bedres og kommunene vil være villige til å holde en større masse av slike boliger. Boligtilskudd, bostøtte, husleier og samlet tilbud av ikke-kommersielle leieboliger inngår altså i et komplekst samspill.

Nivået på husleiene vil bestemme hvor høy bostøtte beboerne vil kunne få, om de faller inn under bostøttens husholdskriterier. La oss si at den initiale husleien fastsatt etter et av de kriteriene som vi gikk gjennom foran, ligger under boutgiftstaket. Anta videre at en beboer har en rimelig boutgift, fremdeles definert som i bostøtteordningens regelverk, som ligger lavere enn den initiale husleien. Hvis husleien økes opp til boutgiftstaket vil Husbankens bostøtte komme inn og dekke 70 prosent av husleieøkningen. En kan da også tenke seg at kommunen går inn med en (økt) kommunal bostøtte eller sosialhjelp, på noe mer enn 30 prosent av husleieøkningen. For kommunen betyr dette at de får en betydelig nettoinntektsøkning og at de bedrer situasjonen for det aktuelle husholdet. For leietakeren betyr det at de får en redusert nettogleie. Vi ser det ikke som usannsynlig at slike gjensidig fordelaktige kontrakter kan realiseres. For Husbanken betyr dette økte bostøtteutgifter.

Den kan altså være at tilpasninger til bostøttesystemet kan 'overstyre' andre prinsipper for husleiefastsettelse. Muligheten for slike gjensidig fordelaktige kontrakter, på statens bekostning, avhenger av at den initiale husleien er lavere enn boutgiftstaket. Boutgiftstaket er på 55.000 kroner for hushold med ett og to medlemmer. Deretter økes det med 4.500 for hvert medlem opp til fem. Taket i de fire storbyene Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger gis et tillegg på 5.000 kroner. For trygdede med en inntekt på mindre enn 130 prosent av minstepensjon gis det i tillegg et fyringstillegg som varierer med klimasoner. Fyringstillegget øker boutgiftstaket med rundt 5.000 kroner for hushold med færre enn fire medlemmer i den hardeste klimasonen. Dette er en del av samordningen av bostøtten og den tidligere boligtilskuddsordningen.

En tilpasning til regelverket vil kunne virke ugunstige for hushold med få medlemmer. En slik potensielt ugunstig virkning kan enten komme ved at husleiene tilpasses boutgiftstaket for større hushold. Det kan også komme gjennom at de større husholdene kan framstå som mer lønnsomme leietakere for kommunen. Merk at vi her snakker om en mulig effekt, vi har ingen empiriske indikasjoner på at dette er empirisk relevant.

2.4.5 Våre vurderinger

Formålet med utredningen er ikke å komme med råd om husleiefastsettelsen i kommunalt eide boliger. Som et ledd i den kommunaløkonomiske styringen og i kommunikasjon mellom stat og kommune tror vi det vil være hensiktsmessig at kommunene danner seg et bilde av hvilket nivå kostnadsdekkende husleier ligger på. I forhold til anbefalingene i rundskriv fra KRD mener vi at en i definisjonen av en kostnadsdekkende husleie ikke bør inkludere positive avskrivninger men bør heller ta høyde for at verdien av boliger stiger over tid.

Det er flere grunner til at vi mener at kunnskap om kostnadsdekkende husleier er viktig for den kommunaløkonomiske styringen. Valg av størrelse på en kommunal leiesektor bør naturligvis ta utgangspunkt i hva en slik sektor faktisk koster. Denne typen kunnskap vil også få fram korrekt informasjon til bruk i den politiske debatten om subsidiering og støtte til utsatte grupper. Kort sagt, de kostnadsdekkende husleiene kan spille en viktig rolle som referansepunkt i diskusjoner av utformingen av de ikke-kommersielle leieboligenes plass i den boligsosiale politikken i en kommune. Også når en drøfter hvordan statlige virkemidler påvirker (og bør påvirke) den kommunale boligsosiale politikken vil de kostnadsdekkende leiene ha en viktig rolle. Også her er det rollen som referansepunkt, spesielt i forhold til om og hvordan boligtilskudd påvirker husleiene, vi har i tankene.

Boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger gis til prosjekter. Prosjektene kan bestå av en eller et fåtall boliger, og det kan også bestå av mange boliger. I 2000 ble det bevilget boligtilskudd til 151 kommunale prosjekter, som tilsammen inneholdt 639 boliger. Gjennomsnittsstørrelsen på prosjektene var på noe mer enn fire boliger. De fleste prosjektene er små sammenlignet med kommunenes samlede masse av leieboliger. Når en skal vurdere om og hvordan tildeling av boligtilskudd bør påvirke husleiene må en forholde seg til om en slik påvirkning bør skje i forhold til prosjekt eller masse. I følge den allerede nevnte Agenda-

rapporten sies det at flere kommuner vurderer å endre husleiene i omsorgsboliger på en slik måte at husleiene i ulike prosjekter harmonerer bedre med hverandre.

Både ut fra rettferdighetshensyn og ut fra ønske om å få til en effektiv utnyttelse av den kommunale boligmassen kan det være uheldig med variasjoner mellom de kommunale boligene når det gjelder husleie. Ut fra dette hensynet vil det være uheldig å se de enkelte prosjektene isolert sett når en vurderer husleiefastsettelse. På den annen side, når statlige virkemidler, så som boligtilskuddene, blir brukt for å få realisert et prosjekt vil det være ønskelig at disse også tilflyter beboerne på en eller annen måte. Dette er et sentralt dilemma når det gjelder ønskeligheten av å stille krav til husleien i de boligene som skaffes.

Selv om drøftingene våre ikke ga noe klare og entydige konklusjoner om hvordan ulike prinsipper for husleiefastsettelse kan og bør operasjonaliseres, kan en si at de henger logisk sammen med kapitteloverskriften: Husleiefastsettelse – et ikke-trivielt spørsmål.

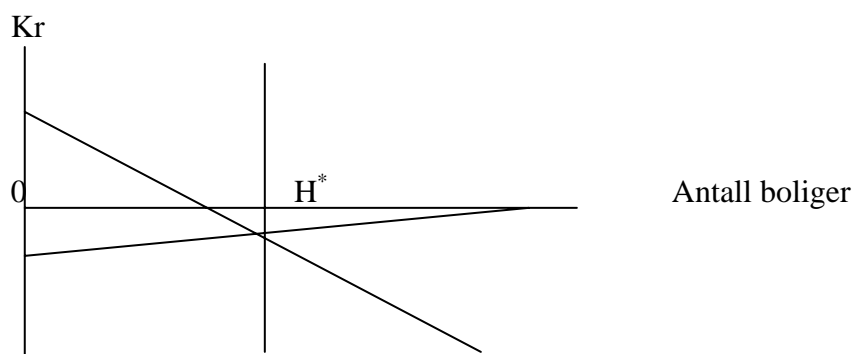
2.5 Kommunenes valg

Drøftingene i de foregående delene av dette kapitlet viser at det er tre primære 'finansielle' forhold som påvirker beslutningen om å utvide den kommunalt eide massen av ikke-kommersielle leieboliger. Disse tre faktorene er for det første forventet avkastning, en annen måte å si dette er at det er den forventede nåverdien. Den andre faktoren er usikkerheten til inntekts- og utgiftsstrømmene som boligprosjektet genererer. En tredje faktor er likviditetspresset periode for periode. I vurderingene av hvordan de statlige virkemidlene påvirker kommunenes atferd bør en ta utgangspunkt i hvordan disse tre faktorene påvirkes. Videre påvirkes beslutningen av behovet for det boligsosiale virkemidlet som en kommunalt disponert ikke-kommersiell leiebolig er. Dette kan selvfølgelig begrunnes ut fra en velferdssynsvinkel. Det kan nok også i en del tilfeller begrunnes ut fra et kostnadsminimeringshensyn. Noen hushold er i en situasjon hvor de på en eller annen måte må få støtte til sitt boligkonsum. Det kan da være kombinasjoner av husholds- og boligmarkedssituasjoner hvor den billigste måten, for kommunen, å støtte konsumet er gjennom det å eie og leie ut en bolig.

Resonnementet kan illustreres ved hjelp av en enkel figur. La oss tenke oss at det finnes kun en type ikke-kommersielle leieboliger. Det optimale nivået for massen av slike boliger finnes der hvor nytten av å øke tilbudet, dvs den marginale nytten, er lik kostnaden ved å utvide

tilbudet. Så lenge de ikke-kommersielle utleieboligene tillegges en positiv boligpolitisk verdi kan det altså være at en bør øke tilbudet inntil en negativ (risikojustert) nåverdi når en grense som er lavere enn null.

Figur 2.5.1 – Verdi av og kostnader for ikke-kommersielle leieboliger



Den fallende kurven representerer (den boligpolitiske) verdien av økninger i tilbudet av ikke-kommersielle utleieboliger. Den svakt stigende kurven er kostnadene ved utvidelser av tilbudet. Vi har tegnet den som svakt stigende ut fra en tanke om at de prosjektene som er billigst bygges først. Den kunne kanskje like gjerne ha blitt tegnet som helt flat. Hvorvidt kostnadskurven er flat eller stigende er ikke avgjørende for resonnementer og resultater.

Det optimale nivået på den kommunale leieboligmassen finner vi i skjæringspunktet mellom de to kurvene som kan kalles for grensenytte og grensekostnadskurven. En kommune med en stabil kostnads- og boligsosial situasjon vil derfor, ut fra disse enkle resonnementene, forventes å ha en kommunal boligmasse H^* . Hvorfor er det så mange kommuner som vurderer sin kommunale boligmasse til å være for liten til å dekke behovene i kommunen. Det kan dels være fordi kostnadene er vanskelig å overskue. Det er imidlertid et sett med andre forklaringer som framstår som mer sannsynlige:

- i) Kommuneøkonomien styres etter et likviditetsprinsipp. Det innebærer at de på mange måter styres ut fra vurderinger av utgifter/utbetalinger, mer enn av rene kostnadsvurderinger. Investeringer som er finansielt lønnsomme kan derfor stoppes av likviditetsmessige ubalanser over investeringens levetid.

- ii) Den boligpolitiske verdien av ikke-kommersielle leieboliger er vanskelig observerbar, og dens utvikling over tid er også ganske usikker. Dette blir noe skjult i en enkel figurframstilling som den som er brukt overfor.
- iii) I framstillingen brukes begrepet den boligpolitiske verdien som om den, ut over visse observasjonsproblemer, er et entydig og enkelt begrep. På en måte kan en si at bruken av begrepet forutsetter en form for konsensus. Som på andre deler av det fordelingspolitiske feltet er det også på dette feltet urimelig å vente politisk enighet. Uenigheten vil selvsagt kunne påvirke de politiske beslutningsprosessene.
- iv) Et poeng som noen ganger trekkes fram som en ulempe for de enkelte kommunene er at gode tilbud kan ha en kostnad for kommunene i den forstand at det kan trekke til seg nye innbyggere som påfører de kommunale budsjettene ulike kostnader.

I forbindelse med punktene ii) og iii) kan det nevnes at de boligsosiale handlingsplanene kan være et viktig verktøy. De kan bidra til å synliggjøre behovenes størrelse, både i øyeblikket og deres forventede utvikling. Videre kan de være til hjelp som et faktaunderlag for reelle politiske diskusjoner av ønskeligheten av støtte til ulike grupper. Dvs de kan fungere som et hjelpemiddel for å foreta de prioriteringene som er nødvendige i en kommune.

Alle de argumentene vi har gått gjennom foran er argumenter for at vi ikke skal forvente at de hypotesene om den kommunale atferden som ligger bak framstillinger som den i figuren over gjelder i en presis og uttømmende form. Vi mener likevel at resonnementene fanger opp viktige strukturer bak beslutningene. Figuren og den tankemodellen som ligger bak den kan derfor fungere som en ramme for å forstå de kommunale beslutningene og å analysere hvordan de påvirkes av ulike statlige virkemidler.

Resonnementene overfor bygger på antakelsen om at ikke-kommersielle leieboliger er en homogen mengde. Vi bruker betegnelsen ikke-kommersielle leieboliger om alle boligene som disponeres som virkemidler i den boligsosiale politikken i en kommune. Antakelsen er dermed ikke-korrekt i og med at behovene hos målgruppene varierer mye. Noen har et rent boligbehov som kan avhjelpest ved tilgang på leiekontrakt for en helt ordinær bolig. F.eks kan dette være en bolig i et borettslag eller i et sameie. I slike tilfeller vil kontakten mellom leietaker og kommune begrenses seg til betaling og mottak av husleie i den tiden kontrakten løper. Andre leietakere har behov for mer oppfølging og kontakt med kommunen under leieforholdets forløp. Både art og omfang av oppfølging varierer mye mellom kommunale leietakere. For

enkelte typer av behov trenges rett og slett boliger som er en form for mellomting mellom selvstendig bolig og institusjon. Dette påvirker naturlig nok utformingen av boligene.

Opplysninger fra kartleggingene i forbindelse med de boligsosiale handlingsplanene kan brukes til å belyse heterogeniteten i de behovene som de kommunale boligene skal ivareta. For 97 kommunale leietakerene med utilfredsstillende boforhold og psykiatriske, rusrelaterte eller sosiale problemer anbefales 'tiltak i nåværende bolig'. Av disse anbefales ulike former for oppfølging for halvparten. Løsningen på boligproblemene er altså ikke 'bare' å forlenge kontrakten. I utgangspunktet er det vanskelig å si konkret hvordan dette bør ha konsekvenser utformingen av hensiktsmessige boliger for gruppen.

Vel så interessant er det kanskje å se på de med utilfredsstillende boforhold som kommunen vurderer som å ha behov for ny bolig. Tabell 2.5.1 viser hvordan ulike grupper som er vurdert til å være i en utilfredsstillende situasjon fordeler seg på anbefalte boligtiltak. Vi går ikke inn på det substansielle innholdet i de ulike formene for boliger, oppfølging og bemanning.

Poenget er å dokumentere heterogeniteten i behovene, og hvordan de varierer.

Tabell 2.5.1 – Passende tilbud til grupper av hushold med utilfredsstillende boforhold som har behov for ny bolig

	Ordinær bolig	Ordinær bolig, med oppfølging	Sam-lokalisert uten bemanning	Sam-lokalisert med bemanning	N=
Økonomisk vanskeligstilte	89,4	9,3	0,7	0,6	1297
Flyktninger	87,9	9,5	1,9	0,7	571
Fysisk funksjonshemming	18,5	22,6	23,8	35,1	1788
Psykisk utviklingshemming	2,9	21,0	2,6	73,5	419
Rus, psykiatri og sosiale problemer	33,8	39,7	2,9	23,5	2733
Sum	43,0	25,7	7,9	23,4	6808

Tallene er hentet fra boligsosiale handlingsplaner i 58 kommuner. For de aller fleste i de to første gruppene 'Økonomisk vanskeligstilte' og 'Flyktninger' ser vi at problemene i stor grad kan avhjelpes gjennom (hjelp til) å skaffe en bolig. Noen har behov for noe oppfølging i tilknytning til boligen. I de tre andre gruppene er boligbehovene atskillig mer varierte. Blant de

psykisk utviklingshemmede med uløste boligproblem er det behov for samlokalisert enhet med bemanning for nesten tre av fire. I gruppene fysisk funksjonshemmede og 'Rusrelaterte, psykiatriske og sosiale problemer' er denne andelen hhv 35,1 og 23,5 prosent. Rene bolig-tildelinger synes i mye mindre grad å være løsningen. Arten og omfanget av den hensiktsmessige oppfølging og bemanning vil nok i betydelig grad variere mellom disse gruppene.

I tolkningen av disse tallene må en huske at behov for ny bolig ikke bare handler om behov for kommunal bolig. For enkelte kan de beste tiltakene handle om hjelp til etablering i eid bolig. Likevel, det er nok i de gruppene som omtales her at vi finner mange av dem som er mest aktuelle for kommunale boliger. Videre tolker vi tallene som mer å handle om sammensetningen av behovene enn som anslag på samlet behov. I andre sammenhenger kan det imidlertid være en ide å bruke tall fra disse registreringene som et **utgangspunkt** for analyser og vurderinger av samlet behov. På enkeltkommunenivå er dette da også gjort en del steder.

Hva er så relevansen av understrekningen av at de ikke-kommersielle boligene ikke er en homogen masse? Poenget her er at en kommune når de tar beslutninger om sitt tilbud av utleieboliger ikke bare skal bestemme hvor mange boliger de bør disponere for tildeling. De skal også finne den optimale sammensetningen av tilbudet. Selv om en har et tilstrekkelig antall boliger så kan det være at de har behov for flere, noe annerledes boliger. Dette kan handle om boliger som er lagt til rette for ulike typer av service, eller boliger i spesielle størrelsessegmenter som ikke finnes i den kommunale massen. Et eksempel på en lite tilpasset kommunal leieboligmasse finner en i en del av de trygdeboligene som ble bygd for 30 år siden. Disse var opprinnelig ment for eldre. I en kommune som ble analysert i Hansen m.fl. (1997) ble det sagt at disse boligene både mhp størrelse og standard passet dårlig til behov og ønsker blant dagens eldre.

Økninger i massen av en type boliger vil også kunne påvirke behovet for andre typer. Først og fremst vil en slik sammenheng på behovs- eller etterspørselssiden komme gjennom at enkelte typer av boliger ikke trengs å brukes som nest-beste løsning hvis beste løsning er tilgjengelig. Om en øker tilbudet av boformer med oppfølging av f.eks Ungbo-typen blir det mindre behov for ordinære boliger rettet inn mot de som egentlig har behov for denne typen oppfølging.

En aktiv kommunal boligpolitikk som tar hensyn til behovene i befolkningen kan derfor innebære salg av deler av den kommunalt eide boligmassen. En kan argumentere for at massen av

hver boligtype bør tilpasses ut fra behov og kostnader for denne typen boliger. Det kan imidlertid være skranker på finansieringssiden som begrenser den samlede massen. Slike skranker kan oppstå fordi kommunene til en viss grad styres etter likviditetsprinsipper. I enkelte kommuner kan det også være at det finnes mer ideologisk begrunnede skranker for hvor stor den samlede kommunalt eide boligmassen tillates å være. Dette kan være grunnet i oppfatninger om i hvilke grad kommunen selv skal stå som boligeier. Det kan også være begrunnet i preferanser for selveie av boliger.⁴ Da vil endringer i sammensetningen måtte skje ved selg-og-kjøp strategier. Myrvold m.fl. (2002) fant f.eks at Stavanger kommune har et politisk vedtak på at antallet kommunale boliger skal ligge fast. Stavanger har en stor kommunal boligmasse.

En selg-og-kjøp-strategi kan være finansielt eller likviditetsmessig begrunnet. Det kan også finnes mer rene boligpolitiske grunner til å velge en slik strategi. Som vi har vært inne på foran kan kommunen ha målsetninger om mange boligtildelinger, noe som igjen kan skape behov for høy turn-over i de kommunale boligene. Samtidig er det et mål at enkelte av målgruppene skal få en mer stabil og forutsigbar boligsituasjon. Vi vet at i alle fall noen kommuner har praktisert ordninger hvor noen kommunale boliger har blitt solgt til beboerne. En slik politikk kan være gunstig på mange måter, spesielt tror vi det kan være gunstig om det gjøres slik at leietakerne blir gjort kjent med at de under visse betingelser kan få hjelp til å kjøpe de boligene de leier etter hvert. Ikke minst kan dette ha positiv innvirkning på deltakelse og engasjement i bomiljøet. Sannsynligvis vil en slik strategi innebære kostnader for kommunene, dette kan f.eks dels komme i form av (implisitte eller eksplisitte) rabatter.

Drøftingene her har vist at en aktiv politikk for utviklingen og bruken av en masse av ikke-kommersielle leieboliger ikke nødvendigvis handler om å øke massen. For mange (noen?) kommuner kan det også være snakk om å endre sammensetningen av boliger. For andre kan det være at en har behov for å erstatte boliger som går ut av den kommunalt kontrollerte massen av ikke-kommersielle leieboliger. Det er imidlertid et nasjonalt mål at massen skal økes. Det vil derfor være naturlig at incitamentene overfor kommunene vektlegger nettopp økninger av det totale tilbudet.

⁴ For å undersøke nærmere hvilken rolle dette spiller kunne en ha undersøkt om en finner noen negativ samvariasjon mellom bruk av Startlåneordningen og størrelsen på den kommunale leiesektoren.

2.6 Noen empirisk relevante illustrasjoner

De vurderinger og strukturer knyttet til det å eie og å drive ikke-kommersielle, eller kommunale, leieboliger som er gjennomgått i dette kapittelet kan utdypes gjennom noen 'empirisk relevante illustrasjoner'. Årsaken til at vi i denne utredningen velger å bruke slike empirisk relevante illustrasjoner som et slags analytisk grep er at tidsrammene ikke tillater å innhente de dataene som hadde vært nødvendige for å gjennomføre ordentlige empiriske analyser. Vi velger å ta utgangspunkt i noen opplysninger hentet fra ett konkret prosjekt som fikk tildelt boligtilskudd i 2002. Dette prosjektet består i to firemannsboliger som bygges i utkanten av Oslo. Bygningene inneholder tilsammen 8 toroms boliger. Prosjektene fullfinansieres med boligtilskudd og oppføringslån. Merk her at vi ikke gjør noen konkret analyse av prosjektet. Vi bruker kun noen opplysninger hentet fra det når vi konstruerer regneeksemplet.

Stipulerte anleggskostnader er på 8,88 millioner kroner. Noe som gir en total kostnad pr kvadratmeter på 20.200 kroner. Dette er ganske mye, men vi oppfatter det ikke som å være spesielt dyrt i Oslo. Prosjektet ble finansiert med 30 prosent boligtilskudd og resten med oppføringslån. Selv om tilskuddsprosenten ikke er spesielt høy ble boligtilskuddet pr bolig såpass høyt som 332.500. Dette ligger nesten 25 prosent over gjennomsnittstilskuddene i 2001.

Først viser vi de årlige betalingene som må til for å betjene lånet på dette prosjektet og sammenligner det med hvilke utbetalinger fullfinansiering ved hjelp av oppføringslån hadde gitt. I mange av de leieprosjektene som kommunene etablerer er høy likviditetsbelastning tidlig i boligens levetid et problem. Derfor regnes låneutgifter her for et annuitetslån som jo har den laveste belastningen tidlig i levetiden. Videre setter vi rentesatsen til 7%, dette er noe lavere enn HB-renten akkurat nå. For enkelthets skyld regner vi som om renter og avdrag forfaller en gang i året, dette lar vi være ved årets inngang. Lånet har en løpetid på 25 år, og avdragene løper fra dag 1.

Uten boligtilskudd blir de samlede innbetalingene på dette lånet 712.150 kroner. Når prosjektet finansieres med 30 prosent boligtilskudd blir den årlige utbetalinger på 498.820 kroner. Boligtilskuddet på 2,66 millioner gir altså en årlig fordel 213.325 kroner. Per toroms

bolig blir låneutgiftene med og uten boligtilskuddet hhv 89.000 og 62.350. Tilskuddet gir altså en årlig fordel per bolig på om lag 26.650 kroner.

En kan så spørre seg på hvilket nivå en kostnadsdekkende leie for disse boligene vil ligge på. Det vi kan gjøre her vil være noen relativt grove anslag på en kostnadsdekkende leie. Den kostnadsdekkende leien består av kapitalkostnader og kostnader til drift og vedlikehold. Kapitalkostnadene er lik forrentningen av den bundne kapitalen pluss verdiforringelse ved bruk. Vi antar at verdien av boligene på oppføringstidspunktet ligger i nærheten av anleggs-kostnadene. Videre antar vi at inflasjonen ligger på 2 prosent i året og at den gjennomsnittlige realprisøkningen på boligkapitalen gjennom den perioden vi betrakter også er 2 prosent. I stedet for verdiforringelse ligger det altså inne en forventet nominell verdiøkning på 4 prosent i året i vårt regnestykke.

Under disse (rimelige) antakelsene blir de årlige kapitalkostnadene per bolig i eksemplet vårt 33.300 kroner. Når det gjelder drifts- og vedlikeholdskostnader finnes det dessverre ikke etablerte tall. Her har brukt data fra levekårsundersøkelsen fra 2001 (LKU01) og sett på de gjennomsnittlige drifts- og vedlikeholdskostnadene i selveide boliger i blokk med to rom. Dette er et tynt utvalg da det bare er 55 slike observasjoner i LKU. Vi finner i disse dataene at de gjennomsnittlige drifts- og vedlikeholdskostnadene var 17.750 kroner. Drifts- og vedlikeholdskostnader er nok høyere i leide boliger enn i eide boliger. I boliger som leies ut til målgruppene for den boligsosiale politikken er det heller ikke usannsynlig at drifts- og vedlikeholdskostnadene er enda høyere enn det de er i ordinære leieboliger. For å ta høyde for dette anslås det at disse kostnadene ligger 50% over de tilsvarende kostnadene i de selveide boligene. Drifts- og vedlikeholdskostnadene anslås altså til å være 26.625 kroner.

Som en ser, vi har brukt mange antakelser og anslag for å komme fra til en kostnadsdekkende leie. Den samlede kostnadsdekkende leien i disse boligene er 59.925 kroner i året, eller 4.995 kroner i måneden. Dette husleieanslaget er svært følsomt for antakelsene om verdiendring. Hvis en i stedet antar at realverdien holdes konstant over planleggingshorisonten blir den kostnadsdekkende husleien pr måned 6.845 kroner.

I beregningene av kostnadsdekkende husleier overfor har vi overhodet ikke tatt hensyn til boligtilskuddet. Om en tenker seg at boligtilskuddet skal fordeles som en annuitet over en

periode på 25 år og brukes som en subsidiering av husleiene reduserer dette de månedlige husleiene med så mye som 2.220 kroner.

Søknaden om boligtilskudd stipulerer den månedlige husleien til 6.800 kroner. Den årlige husleien er altså 81.600. I lys av våre løse anslag på den kostnadsdekkende husleien og verdien av boligtilskuddet virker dette høyt. Merk forøvrig at det i den kostnadsdekkende leien som er beregnet her ikke inngår noen form for risikopremie eller kompensasjon for at investeringer i leieboliger med boligtilskudd er en ikke-likvid plassering.

De stipulerte husleiene ligger på samme nivå som husleiekravene i det private markedet i den samme delen av Oslo som prosjektet ligger i. Hvis man i stedet for en kostnadsdekkende husleie beregner en utgiftsdekkende husleie, som tar hensyn til at boligtilskuddet har redusert kapitalkravet, finner en at husleien blir 7.400 kroner.

La oss så ta utgangspunkt i den stipulerte husleien i prosjektet og se hvordan to eksempel-hushold vil få delvis dekket sine boutgifter ved hjelp av bostøtten. Vi antar at husholdet tilfredsstiller husholdskriteriene for å kunne få bostøtte. Et én- eller topersons hushold med en inntekt på 100.000 kroner vil ha en rimelig boutgift på 24.200, boutgiftstaket for Oslo er på 60.000 kroner. Dette husholdet vil derfor få en årlig bostøtte på så mye som 25.000 kroner, og en boutgift etter bostøtte på 4.700 kroner. Om inntekten i stedet er på 140.000 kroner vil bostøtten bli 6.525 kroner, og en boutgift etter bostøtte på 6.256 kroner. Hva så om husleien i stedet for 6.800 kroner i måneden ble satt til det vi har beregnet som en kostnadsdekkende husleie med fradrag for den årlige verdien av boligtilskuddet. Husleien blir da bare 2.775 og begge de to eksempel-husholdene faller ut av bostøtteordningen.

Eksemplet, med alle sine antakelser og beregningsmessige forutsetninger, viser at den statlige innsatsen i form av både bostøtte og boligtilskudd kan være betydelig for prosjekter av denne typen. I tolkningen av eksemplet må en være klar over den usikkerheten som ligger i mange av antakelsene. En må også huske at boligtilskuddet og den statlige innsatsen ellers har flere oppgaver enn bare det å presse ned husleier. Merk at det prosjektet vi har gått igjennom her har fått et høyt boligtilskudd til relativt små boliger. Dette har sammenheng med at det ligger i Oslo som jo er et pressområde. Vi har eksempler på et prosjekt fra Sarpsborg hvor en kjøpt en gård med toromsleiligheter til bruk i arbeidet med bostedsløse. Her var tilskuddsandelen 50 prosent, mens tilskuddet pr bolig likevel bare kom på 181.285 kroner. Det er forøvrig

interessant å merke seg at kommunen i sin søknad knytter prosjektet eksplisitt opp til gjennomføringen av sin boligsosiale handlingsplan.

3. Andre mulige aktører

Det boligpolitiske poenget for kommunene er jo mye mer at det frambringes et tilbud til, det vi i denne utredningen kaller for, målgruppene for den boligsosiale politikken enn det er å nødvendigvis selv eie ikke-kommersielle boliger. Spørsmålet om å eie selv eller ikke blir dels et spørsmål om kostnader og det blir dels et spørsmål om hvordan en best får til en kvalitativt god og hensiktsmessig drift.

Vi ser for oss tre ulike typer av andre aktører. Boligbyggelagene med sin bygge- og driftsorganisasjon er en mulig aktør. Den andre typen aktører vi har i tankene er frivillige organisasjoner med ideelle formål og et sosialt engasjement. Kirkens bymisjon i Oslo og Frelsesarmeen er eksempler på slike organisasjoner. Det kan også være private selskaper som kan gå inn ut fra et ønske om å tjene penger. Når det gjelder atferden og valgene til disse typene av aktører kommer vi til å basere oss på en prinsipiell teoretisk tilnærming. Årsakene til dette er at vi mener dette vil gi oss den nødvendige innsikten, og at rammene for utredningen er for knappe, spesielt tidsmessig, for å hente inn vurderinger fra aktørene selv.

Boligbyggelag og frivillige organisasjoner tas opp her. Det er imidlertid på sin plass å understreke at dette er to ganske ulike typer av aktører, og det er derfor ingen grunn til å tro at de skal ha samme type av atferd. Mer spesielt, boligbyggelagene er ikke, og kan ikke forventes å opptre som, noen form for frivillig organisasjon.

I 'Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken til etablering i bolig' er det eksplisitt sagt at det kan gis tilskudd til '*selskaper, stiftelser o.l. for etablering av utleieboliger*'. Slike boliger skal, for å kunne få boligtilskudd, være ment for hushold som kan være kvalifisert for den personrettede boligtilskuddsordningen. Det sies videre at:

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

Slik som retningslinjene er nå kan altså ikke prosjekter generelt rettet mot unge og 'vanlige' hushold oppnå boligtilskudd. Det sies f.eks eksplisitt at lavinnskuddsboliger som tildeles uten annen behovsprøving enn alder og ansiennitet ikke kan forvente tildeling av tilskudd. For boliger som eies av andre enn kommunen forutsettes det at driften er på ikke-kommersiell basis og at kommunen deltar i driften f.eks gjennom styrerepresentasjon. For å sikre at boligene brukes etter ordningens formål kreves det videre at kommunene deltar i fordelingen av boligene. Retningslinjene sier videre at boligene skal være nøkterne og, ikke minst, at husleiene skal være nøkterne.

De nåværende retningslinjene for tildeling av boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger åpner altså for andre tilskuddsmottakere enn kommunene selv. Det sies f.eks at kommunene skal bidra i søknaden om slike tilskudd med en beskrivelse av behovet for denne typen tilbud i kommunen. Videre sier retningslinjene at det ofte vil være nødvendig også med økonomiske bidrag fra kommunen f.eks i form av billig eller gratis tomt.

I 2000 ble det gitt boligtilskudd til etablering av 1.065 utleieboliger. Av disse var det 426 boliger, eller 40 prosent, som hadde en annen søker enn kommunene. Disse fordelte seg med 164 i borettslag-NBBL, 146 boliger i stiftelser, 58 boliger søkt av aksjeselskap og 58 av andre. Andre søkere enn kommunene fikk 31 prosent av tilskuddene til dette formålet. Merk at det ikke alltid er sammenfall mellom søker og den som driver og forvalter boligene videre.

3.1 Profittorienterte aktører

Bruk av tilbud fra private profittmotiverte aktører er på ingen måte en ny tanke i den bolig-sosiale politikken. Det finnes f.eks en lang tradisjon med privatdrevne og -eide hospits. Vi mener også at det her i innledningen er på sin plass å advare mot en eventuell moraliserende skepsis mot å la folk 'tjene penger på andres nød'. Slike tilbud må heller vurderes ut fra i hvilken grad de frambringer et kvalitetsmessig godt tilbud på en for fellesskapet (representert ved kommunene) kostnadseffektiv måte.

I mange kommuner finnes et utstrakt samarbeid mellom sosialkontorer og private utleiery. Det kan gå på at sosialkontorene er med og delfinansierer husleiene og/eller gir garantier for leide boliger folk 'selv' har funnet fram til. Det kan også være 'tettere' i den forstand at det finnes

eksplisitte avtaler mellom sosialkontor og utleier. Disse boligene brukes altså i den boligsosiale politikken, med det er noe uklart om vi skal betrakte dette som en del av en boligsosial leiesektor. I et pågående prosjekt ved Byggforsk, finansiert av Kommunal- og Sosialdepartementet, om 'privat profesjonell utleie' undersøkes disse boligenes rolle nærmere.⁵

Som det ligger i kapitteloverskriften så er det ikke naturlig å regne de aktørene som har lønnsomhet som målsetning inn som en del av en ikke-kommersiell sektor. Vi trekker dem derfor inn her fordi de kan spille en rolle i kommunenes egen politikk rettet inn mot utviklingen av leietilbudet. Poenget er imidlertid at hvis denne typen aktører skal trekkes inn i kommunens politikk så må en spille på de kommersielle motivene og påvirke dem direkte. For at disse skal 'komme på banen' må det gi dem en positiv nåverdi på nettoinnteksstrømmen. For kommunene kan det være interessant å få denne typen aktører inn på feltet i den grad det letter deres likviditetsmessige situasjon.

3.2 Boligbyggelag

I Stortingsmelding 49: 1997-98 ble det uttrykt et ønske om at boligbyggelagene skulle gå inn som tilbydere av ikke-kommersielle leieboliger. Sent på 80-tallet og tidlig på 90-tallet var flere boligbyggelag aktive brukere av den såkalte utleielåneordningen. Dette tidligere engasjementet var nok en av årsakene til oppfordringen. Samtidig er det nok også slik at erfaringene fra den gang er noe av forklaringen på den avventende holdningen hos mange boligbyggelag. Svikt i boliggetterspørselen generelt og en økning i tilbudet av boliger til leie førte til problemer med å få leid ut boligene til husleier som dekket kostnadene. Dette var en av årsakene til de økonomiske problemene som mange boligbyggelag opplevde på denne tiden. Også stiftelser etablert av boligbyggelag ble rammet. Som vi var inne på i drøftingene av risiko foran vil eiere av utleieboliger som ikke kan transformeres til andre disposisjonsformer, og som har en begrenset egenkapital være spesielt utsatt for etterspørselsrisiko.

Boligbyggelagene er non-profit, eller selvkost, organisasjoner med en form for ideell målsetning. Målsetning er todelt. De søker å skape et tilbud til sine boligsøkende medlemmer og å tilby gode og kostnadseffektive forvaltningstjenester til dem tilknyttede borettslag. Noen tolker begrepet boligsøkende medlemmer vidt: I tillegg til nåværende medlemmer kan det dreie seg om potensielle medlemmer, altså boligsøkende generelt. De økonomiske

⁵ Prosjektet ledes av Mary Ann Stamsø.

problemene for noen siden har ført til at mange boligbyggelag, implisitt eller eksplisitt, har reformulert sine selvkostprinsipper. Selvkost forstås nå over en lengre tidshorisont. I realiteten betyr dette at de har behov for overskudd for å kunne bygge opp egenkapital. En positiv egenkapital gir bedret finansiell stabilitet og mindre økonomisk sårbarhet. Vi ser det ikke som noe brudd med selvkostlinjen å regne inn en risikopremie som en del av selvkost.

Når en vurderer boligbyggelagene som mulige tilbydere av ikke-kommersielle leieboliger mener vi det er riktig å ta utgangspunkt i en slik beskrivelse av deres målsetninger som den som er gitt her. Dette betyr etter vår mening mer konkret at en må ta utgangspunkt i at selv om de har en ideell boligpolitisk målsetning for sin virksomhet har de ikke en ideell sosialpolitisk målsetning.

En av kjernevirksomhetene i boligbyggelagene er utvikling og bygging av boligprosjekter. De vil derfor kunne ha en kostnads-/konkurransfordel når det gjelder nybygging. Dette kan utnyttes ved bygging av spesielle utleieprosjekter. Ikke minst kan det utnyttes i utvikling av prosjekter som inneholder boliger med ulike typer disposisjonsform. En slik rolle behøver jo ikke å handle om at boligbyggelagene etablerer stiftelser alene eller går inn som eiere av ikke-kommersielle leieboliger. Det kan også være at andre former for samarbeid eller partnerskap mellom boligbyggelag og kommuner kan bidra til utnyttelse av gjensidige fordeler.

Boligbyggelagene har erfaring og kompetanse i forvaltning av boliger, en etablert driftsorganisasjon. Om boligbyggelag på grunn av sin etablerte driftsorganisasjon er i stand til å tilby forvaltningstjenester til lavere kostnader enn det andre tilbydere kan, behøver det ikke ha noe å gjøre med krysssubsidierting. Erfaring og kompetanse kan presse kostnadene nedover, det kan også være at det finnes genuine stordriftsfordeler i forvaltning og drift av boliger. En slik kostnadsstruktur kan komme av at det er faste kostnader forbundet med etablering av en driftsorganisasjon. En allerede etablert driftsorganisasjon kan derfor tilby billigere forvaltningstjenester ved at de faste kostnadene deles på flere. Det kan derfor oppstå gjensidige fordeler for både leietakere i ikke-kommersielle boliger, kommuner og for beboerne i den ordinære massen av borettslagsboliger om boligbyggelag tar på seg drift av slike boliger.

Ut fra drøftingene våre her tror vi at det er i utvikling av ikke-kommersielle leieboliger ment for 'vanlige' boligsøkere med midlertidige problemer, f.eks unge i etableringsfasen, at en først og fremst kan vente bidrag fra boligsamvirket. En slik hypotese får også støtte i boligbygge-

lagenes og NBBLs utsagn i den boligpolitiske debatten. Heller ikke for denne typen av prosjekter tror vi på et engasjement i prosjekter med negativ forventet nåverdi og/eller for prosjekter som vurderes til å ha en høy risiko. Representanter for Boligsamvirket har i ulike sammenhenger uttalt at lønnsomheten er for dårlig og risikoen for høy til at de ønsker å skape nye ikke-kommersielle leietilbud uten (betydelige) subsidier, enten i form av boligtilskudd eller billige kommunale tomter.

En del av de vanskeligstilte boligsøkerne som tilhører målgruppene for de ikke-kommersielle leieboligene er nok også potensielt vanskelige leietakere. I lys av de reaksjonene som kom fra Boligsamvirket når de såkalte 10-prosentreglene ble innført er det kanskje ikke så sannsynlig at boligbyggelagene på egen hånd utvikler tilbud for disse gruppene. I den grad en får boligbyggelagene på banen overfor disse gruppene tror vi at det må komme som en del av en form for partnerskap mellom kommuner og boligbyggelag. Slike partnerskap kan enten ta form av stiftelser eller i form av et sett med forpliktende velspesifiserte avtaler.

En har også et tilgrensende tema som ikke handler om direkte engasjement og initiativer fra boligbyggelagene: økninger i mengden av kommunale andeler i eksisterende borettslag. Juridisk sett vil det her være mulig å øke massen på denne måten. Det er ikke mange steder at 10-prosentregelen gir en bindende skranke på omfanget av kommunal eie. Om kommuner velger nybygging eller kjøp av borettslagsboliger blir dels et spørsmål om hva som er billigst. Dels bør det også være et spørsmål om hvordan en får til samarbeid mellom kommune og borettslag/boligbyggelag. Det samme vil gjelde for kjøp av boliger i sameier.

3.3 Frivillige organisasjoner

Når vi her snakker om frivillige organisasjoner dreier det seg om organisasjoner med ideelle formål og et sosialt engasjement. På mange måter kan en si at deres målsetninger ligner på kommunenes mål. En annen likhet mellom frivillige organisasjoner og kommuner ligger i at begge kan være avhengige av at deres boligprosjekter ikke gir for stort press på likviditeten spesielt i tiden rett etter etableringen av tilbud. Det er sannsynligvis ikke så mange slike organisasjoner som er finansielt solide i den forstand at de har noe særlig egenkapital⁶.

⁶ I den grad de har egenkapital er den nok 'låst' i fast eiendom. Slik at en kan si at de har lite likvid egenkapital.

Styrken til disse organisasjonene ligger i deres kompetanse og engasjement innen feltet sosialt arbeid. Dette betyr at de kan forventes å drive tilbud som er i stand til å ivareta behovene for oppfølging i og i tilknytning til boligene. Gjennom å utnytte den sosial faglige kompetansen kan det også være at disse aktørene kan drive oppfølgingstjenester på en kostnadseffektiv måte. Om de kan utnytte frivillig arbeid og andre ressurser vil det også kunne bidra til å senke kostnadene. Her må det dog nevnes at det sosialfaglige arbeidet i slike organisasjoner stort sett er profesjonalisert og drives 'på oppdrag fra' fra kommuner eller andre offentlige instanser.

Tar vi utgangspunkt i den finansielle lønnsomhetsbeskrivelsen som ble utviklet i kapittel 2.2 og drøftingene her får vi fram et bilde av frivillige organisasjoners eventuelle beslutninger om å gå inn å skape et tilbud av ikke-kommersielle leieboliger. Vår konklusjon er at der hvor det i en frivillig organisasjon finnes et genuint engasjement vil de kunne gå inn på investeringer i ikke-kommersielle leieboliger hvis dette ikke gir dem et negativt finansielt resultat. Ja, det kan nok til og med hende at noen organisasjoner kan gå inn selv om dette gir en (begrenset) negativ finansiell balanse. Likviditetspress vil også kunne redusere frivillige organisasjoners ønske om og mulighet til å gå inn som utleiere. Noe enklere sagt: mange av organisasjonene vil være avhengige av at engasjementet ikke skaper (for store) løpende underskudd tidlig i prosjektens 'levetid'. En del frivillige organisasjoner vil kanskje også ha større muligheter for å oppnå direkte pengestøtte fra private i sitt arbeid enn det kommunene har.

3.4 Bør private aktører ha en rolle?

Drøftingene i de foregående delene av dette kapittelet har hatt som formål å få fram de betingelsene som må være oppfylt for at private aktører skal finne det interessant å eie leieboliger. Vårt utgangspunkt og et grunnleggende premiss i drøftingene er at kommunene har preferanser for utvikling av tilbud til vanskeligstilte boligsøkere. Dette betyr ikke nødvendigvis at de selv skal stå for tilbudet. Det er altså gunstig om andre aktører tilbyr leieboliger til målgruppene så lenge det gir en tilfredsstillende kvalitet og kostnad for leietakerene. Samtidig må virkningen på kostnadene for kommunen inngå som en del av de vurderingene som gjøres. Kostnader for kommunen må i denne sammenhengen tolkes vidt.

Privat drift av leieboliger 'på vegne av' kommunen reiser noen litt kinkige kontraktmessige spørsmål. Henderson og Ioannides (1984) viser noen uheldige virkninger av at leietaker ikke

har incitamentet til å minimere vedlikeholdsbehov. En del av problemet er at leietakers måte å bruke boligen på ikke er observerbar for utleier, og at utleier dermed i fastsettelsen av husleien tar høyde for at vedlikeholdskostnadene kan bli høyere enn 'nødvendig'. Dette igjen reduserer leietakers incitamentet til å bruke boligen slik at slitasje minimeres. En har altså det en i økonomisk teori omtaler som moralsk hasard-problem. Disse problemene blir helt klart ikke mindre av at kommunen kommer inn som en tredjepart. Et slikt moralsk hasardproblem vil sannsynligvis være større ved privat drift (på vegne av kommunen) av boliger for deler av målgruppene for den boligsosiale politikken enn det er i ordinære leieforhold. To forhold vil være med på å bidra til dette:

- i) En del av leietakerne vil ikke bare være vanskeligstilte, men også vanskelige leietakere. Når en privat utleier ikke kjenner de enkelte leietakerne vil de i sine husleiekrav ta høyde for at de som leier boligene kan skape ekstra problemer i driften, og/eller unormalt høye vedlikeholdskostnader. Dette kan betraktes som en form for risikopremie.
- ii) Når kommunen kommer inn som en tredjepart som enten er med på å dekke en del av husleien og/eller som bidrar med garantier, vil de nevnte moral hasard problemene bli store. Kommunens observasjonsproblemer vil være større når de skal forholde seg til to parter hvis atferd ikke er observerbar. En risikerer både en drift som reduserer kvaliteten på boligene gjennom den tiden de leies uten til kommunens leietakere og unødvendig høye kostnader.

En del av disse problemene lar det seg nok gjøre å reduseres ved å bruke omtanke i formulering av kontrakter og ved å lage inspeksjonsrutiner. I tillegg til at dette i seg selv kan være kostnadskrevenende er det vanskelig å se for seg hvordan det skal kunne gjøres på en måte som eliminerer problemene.

Et annet forhold som en må være oppmerksom på ligger i forholdet mellom tilbud/tildeling av en bolig og tilbud av andre tjenester. Andre tjenester kan i denne sammenhengen dreie seg om 'boveiledning', sosialfaglig oppfølging, rusmiddelomsorg og psykisk/psykiatrisk helsevern. Det kan også handle om 'vanlig' hjemmehjelp og/eller –sykepleie. I mange tilfeller kan ikke disse to typene av bistand til hushold produseres uavhengig av hverandre. Kostnader i drift av boliger vil i stor grad henge sammen med omfang og utforming av annet tjenestetilbud. Sammenhengene går også den andre veien: selve produksjonen av de 'andre tjenestene' og

kostnadene ved dem (kan) påvirkes av utformingen et boligtilbud. Når det samtidig er slik at det ikke er så greit å helspesifisere hva som inngår (eller bør inngå) i de to tilbudene er det også vanskelig å skrive håndterbare avtaler om deres utforming. Dette er i seg selv et argument for å samle dem under en organisatorisk paraply, dvs innen kommunen.⁷ Ingen av disse to problemene (eller saksforholdene) som er tatt opp overfor er spesielle for drift av 'kommunale boliger'. I større og mindre grad er dette forhold som påvirker beslutningene om privatisering av andre typer av offentlige tjenester også.

Ut fra de nevnte kontrakts- og incentivproblemene er vi skeptiske til å basere seg på bruk av private aktører i utviklingen av boligtilbud for de målgruppene for den boligsosiale politikken som har behov for ulike former for oppfølgingstjenester. Spesielt tror vi at denne typen samarbeid er vanskelig, når det gjelder grupper med rus og/eller psykiske/psykiatriske problemer. Denne skepsisen gjelder også for boligbyggelag. Når det gjelder utvikling av tilbud til hushold som har rene bolig(økonomiske) problemer, av midlertidig eller varig art, kan det imidlertid være at det kan finnes muligheter for å etablere samarbeid mellom boligbyggelag, andre private aktører og kommuner.

Det er mulig at konklusjonen her er litt for negativ, når det gjelder privat tilbud av boliger hvor det trenges oppfølgende tjenester. Om en skal få i stand et samarbeid med slike aktører bør en imidlertid søke å utvikle partnerskap heller enn å basere seg på, mer eller mindre fullstendige, avtaler. Et slikt partnerskap kan f.eks være en form for stiftelse, denne stiftelsen kan så kanskje leie boliger fra et driftsselskap. Det kan i alle fall være aktuelt å vurdere slike løsninger. Spesielt kan dette være en måte hvis kommunene har en presset likviditetssituasjon.

De frivillige organisasjonene står i en litt annen situasjon. De som er aktuelle er kanskje nettopp organisasjoner som har sin styrke i det å ta utgangspunkt i boligen som en integrert del av et arbeid med å løse en sammensatt sosial situasjon. Et engasjement fra organisasjoner vil ikke på samme måten som for boligbyggelag og rent private aktører føre til interesse-motsetninger og incentiv-problemer. Selv om både kommuner og frivillige organisasjoner skulle ha målsetninger om hjelpe utsatte grupper, er det ikke sikkert at målsetningene er helt sammenfallende og at prioritering mellom forskjellige grupper er helt de samme.

⁷ Kanskje bør slike argumenter ikke bare ha betydning for arbeidsdelingen mellom kommuner og andre aktører. De bør kanskje også tas i betraktning når det vurderes hvordan det boligsosiale arbeidet organiseres innen kommunen.

Der hvor det finnes et engasjement og initiativ hos ideelle organisasjoner vil det være gunstig å søke å utnytte dette. I den grad en bruker kommunale midler inn mot utvikling av ikke-kommersielle boliger i regi av frivillige organisasjoner må bruken av disse midlene ses i forhold til utformingen av helheten av det kommunale tilbudet. Nøkkelformuleringen må være at også denne typen av ressursbruk må vurderes ut fra et helhetlig perspektiv på kostnadseffektivitet innen kommunens boligsosiale politikk og i tjenestetilbudet. Dette kan innebære at kommunen også får en rolle når det gjelder utvelgelse/tildeling av boliger. Det vil si at det også her kan være et poeng å forsøke å utvikle et ulike former for partnerskap hvor en forsøker å bygge på eksplisitte avtaler. Å involvere frivillige ideelle organisasjoner i det (bolig)sosiale arbeidet handler nok om å 'ta imot' de initiativer som kommer. Med andre ord ser vi det som vanskelig for en kommune å skape et slikt engasjement.

4. Statens virkemidler overfor kommunene, kommunenes strategier og målgruppene for de ikke-kommersielle leieboligene

Utredningen fram til her har på mange måter bygd fram mot dette kapittelet. Her skal vi utnytte de analyser og beskrivelser som har blitt gjort til besvare utredningens hovedspørsmål så godt som mulig.

4.1 Innledende kommentarer

Strukturen i problemstillingen er ganske kompleks. Vi ser på kommunale leieboliger som virkemidler for å bedre boforholdene for vanskeligstilte hushold. Boforhold må her forstås vidt. Det handler om tilgang på bolig, boligkvalitet og om den boligøkonomiske situasjonen for de enkelte hushold. Når de statlige virkemidlene vurderes i denne sammenhengen må vi gå veien om hvordan de virker inn på atferden til dem som tilbyr slike boliger, dvs kommunene.

Det finnes også et annet sett av virkemidler som er rettet inn mot deler av den samme gruppen som de kommunale boligene brukes i forhold til. Det vi har i tankene er de eierrettede virkemidlene i den boligsosiale politikken. Av disse er personrettede boligtilskudd til etablering og Startlåneordningen de viktigste. Forholdet mellom de eierrettede virkemidlene og bruken av kommunale leieboliger vil i liten grad bli berørt her. Eiere av bolig 'utsettes' i Norge for en svært gunstig skattemessig behandling. Selv om den er tonet noe ned er det nok riktig å si at

den norske boligpolitikken bygger på en eiermålsetning. Det er derfor viktig at politikken rettet inn mot kommunale leieboliger også legger til rette for at noen av leietakerene etter hvert kan ta skrittet over i en eid bolig.

Det ligger en innebygd motsetning i det å 'bedre boforholdene for vanskeligstilte hushold'. Tenk en situasjon hvor ressursene som er tilgjengelige for dem som driver det boligsosiale arbeidet økes. De kan ved hjelp av den økte ressurstilgangen velge å bedre forholdene ved å konsentrere seg om en avgrenset gruppe, eller en kan satse på å avhjelpe forholdene for flere. Dette er i alle fall en motsetning når en tar hensyn til at de økonomiske ressursene som er tilgjengelig i dette arbeidet er begrenset både på statlig og på kommunalt nivå. Dilemmaet som motsetningen innebærer møtes også i andre former for fordelingspolitikk.

Mange av de statlige virkemidlene er rettet mot kommunene, men har sin begrunnelse i et ønske om å bedre situasjonen for de enkelte husholdene. Utfordringen for staten er da å utforme virkemidlene på en slik måte at rammebetingelsene for kommunenes valg påvirkes slik at kommunene velger å gi et bedre tilbud til vanskeligstilte boligsøkere enn det de ellers ville ha gjort. Bostøtte er rettet mot de enkelte hushold, men påvirker kommunene som eiere av kommunale utleieboliger ved at leietakernes betalingsevne påvirkes.

Fire ulike klasser av effekter som de statlige virkemidlene kan ha, på de valgene som kommunene gjør, kan settes opp. Disse fire klassene brukes vi som referansepunkter når vi drøfter effekten av de statlige virkemidlene som rettes direkte inn mot kommunene:

- i) Kommunenes atferd påvirkes ikke i det hele tatt av de statlige virkemidlene. De brukes kun til å finansiere tiltak som kommunene uansett ville ha gjennomført ved hjelp av egne midler.
- ii) De statlige virkemidlene går i sin helhet til å øke den kommunale innsatsen utover det de selv ville ha gjort 'på egen hånd'.
- iii) Det kommunale tilbudet økes, men med mindre enn verdien av de statlige tilskuddene. De statlige midlene går altså dels til å dekke kostnader ved tiltak som kommunen ellers ville ha gjennomført, og dels til å utvide innsatsen.
- iv) De statlige tilskuddene vrir prisen på boligsosiale tiltak nedover. Dette innebærer at kommunene får en større boligpolitisk avkastning av hver krone de investerer i slike tiltak. Utfallet kan da være at kommunen øker sin innsats med mer enn verdien av de statlige tilskuddene.

A priori kan ingen av disse klassene av virkninger avvises som å være helt irrelevante som mulige beskrivelser av effekten av statlig støtte. Den fjerde situasjonsbeskrivelsen er den som

representerer idealet sett fra en statlig synsvinkel. Forholdet mellom stat og kommune kan ses som en klassisk prinsipal-agent struktur. Staten styrer ikke kommunene, men søker å påvirke valgene ved å påvirke rammebetingelsene for dem. Det er heller ikke usannsynlig at staten (ved Husbanken) har målsetninger, eller synspunkter, på den boligsosiale politikkenes prioriteringer av ulike grupper, og på spørsmålet om mange skal hjelpes litt eller om noen skal hjelpes mye. Disse vurderingene kan avvike fra kommunenes synspunkter. Kanskje avveiningen mellom det å tilby boliger til egne innbyggere og til flyktninger kan være et eksempel på dette. I et kommunalt perspektiv kan en jo betrakte opprinnelige innbyggere som insidere og flyktninger som outsiders. Gjennom utformingen av virkemiddelmenyen kan en så, i tillegg til å påvirke den totale ressursbruken, legge til rette for at ressursbruken vris i den retning staten ønsker.

Et forhold som nok har medvirket som begrunnelse for innføringen av boligtilskudd som en måte å delfinansiere kommunale utleieboliger på, ligger i forholdet mellom kommunale utleieboliger og det personrettede boligtilskuddet til etablering for vanskeligstilte hushold. Det personrettede boligtilskuddet er en ordning som er finansiert gjennom staten. Om dette hadde stått alene ville det ha innebåret at kostnadene, på kommunens hånd, for støtte til eieretablering hadde blitt vridd nedover i forhold til støtte og hjelp til å skaffe og beholde en leid bolig. Resultatet kunne ha blitt at kommunene hadde valgt å støtte eieretablering også for hushold dette passer dårlig for. Et stykke på vei kan en derfor se på boligtilskudd til etablering av utleieboliger for vanskeligstilte som et skritt i retning av nøytralitet mellom disposisjonsformene innen den boligsosiale politikken.

4.2 Boligtilskuddene

4.2.1 Innledende kommentarer

Som vi så i kapittel 1.2 bidrar denne ordningen med i overkant av 200 millioner i året til oppbygging av en ikke-kommersiell utleiesektor. Det gjennomsnittlige tilskuddet per bolig var i 2001 på nesten 270.000 kroner. Disse boligtilskuddene tildeles ved etablering av utleieboliger. I forhold til vår drøfting av faktorene som påvirker kommunenes beslutninger kan en si at denne formen for og omfang, av støtte isolert sett har tre gunstige effekter. Tilskuddene bedrer den finansielle lønnsomheten ved kommunale utleieprosjekter. De er en sikker og betydelig inntekt for kommunen og reduserer risikoen ved å eie og drive ikke-kommersielle utleieboliger. Til sist, det likviditetsmessige presset som slike boliger skaper er størst ved

etableringstidspunktet. Også på denne måten er direkte investeringsstøtte gunstig når en forsøker å påvirke de kommunale beslutningene.

På bakgrunn av disse enkle observasjonene kan en umiddelbart konkludere med at ordningen med boligtilskudd til etablering av kommunale utleieboliger har et betydelig potensiale for å påvirke kommunenes beslutninger om etablering av slike boliger.

Om vi regner med en nominell rentesats på 7 prosent vil et boligtilskudd på 100.000 kroner være finansielt ekvivalent med et (troverdige) løfte om et løpende driftstilskudd på 8.820 kroner utbetalt ved inngangen av hvert av de neste 20 årene. At to inntektsstrømmer er finansielt ekvivalente definerer vi ganske enkelt som at de har den samme nåverdien. Tenker vi oss at de alternative inntektsstrømmene heller løper over 10 eller 30 år blir de finansielt ekvivalente årlige 'driftstilskuddene' lik hhv 13.300 og 7.530 kroner. For kommuner som må balansere driftsutgifter og -inntekter i hvert enkelt år kan den fleksibiliteten som et investeringstilskudd gir, sammenlignet med et løfte om løpende innbetalinger være av stor verdi. Investeringstilskuddet har større verdi fordi de kan brukes til å generere de inntektsstrømmene vi her har illustrert, eller de kan om ønskelig brukes på en måte som gir et annet tidsforløp. Investeringsstøtte gir altså kommunene flere frihetsgrader enn et årlig driftstilskudd vil gjøre.

Frihetsgradene kan brukes til å gjøre ordningen attraktiv for kommunene, eller til å stille krav og betingelser som gir bedre oppnåelse av statens målsetninger. Dagens ordning kan kanskje sies å være en mellomform. Effekten av boligtilskuddene på kommunenes beslutninger og på boforholdene for målgruppene vil avhenge av i hvilken grad retningslinjene for boligtilskuddene legger beslag på frihetsgradene. Alternative krav og betingelser knyttet til boligtilskudd for etablering av ikke-kommersielle leieboliger drøftes i neste kapittel.

I kapittel 4.1 skisserte vi fire ulike klasser av effekter statlige stimulanser til den boligsosiale politikken i kommunene, kan ha. Kan vi så plassere boligtilskuddene til etablering av ikke-kommersielle utleieboliger inn i denne rammen?

For det første: Vi tror ikke at boligtilskuddene kun brukes til å finansiere tiltak/boliger som alternativt ville ha blitt realisert ved hjelp av kommunenes egne midler. Argumentene for dette er det fokuset på kostnadene ved kommunale leieboliger som dokumenteres i både

Myrvold m.fl (2002) og i Brattbakk og Hansen (2002). Mange kommuner ser et klart behov for å utvikle et bedre tilbud for målgruppene for de kommunale leieboligene, men har problemer med å finne rom for dette innenfor knappe budsjetter.

Vi tror videre at boligtilskuddene i mange kommuner øker den kommunale innsatsen i den boligsosiale politikken. Likevel tror vi at økningen ofte er mindre enn de samlede boligtilskuddene. F.eks kan muligheten til å finansiere nyanskaffelser av kommunale leieboliger ved hjelp av boligtilskudd samtidig som en selger andre kommunale boliger føre til mer utskifting av massen enn det en ellers ville ha hatt. Det kan også være at økt masse av kommunale leieboliger i noen kommuner med høye leier i de private markedene kan være med å redusere den kommunale innsatsen i sosialhjelp til dekning av boutgifter. Begge disse forholdene peker i retning av at boligtilskuddene kan øke kommunenes samlede innsats, men med mindre enn summen av mottatte boligtilskudd.

Om kommunen velger å selge noen boliger til beboerne for så å erstatte disse boligene ved bruk av boligtilskudd kan dette likevel innebære en økt ressursbruk i kommunen. Ikke minst kan en slik omskifting representere en svært god boligsosial politikk.

På den annen side: boligtilskuddene er en delfinansiering av ikke-kommersielle leieboliger i kommunal regi. Dette vil i seg selv være med på å utløse midler. Noen kommuner ville nok ha økt sin masse av kommunale boliger selv om det ikke var mulig å delfinansiere dem med boligtilskudd. Agenda (2002) fant f.eks at bare 63 prosent av kommunene sa at de ville ha bygd/skaffet færre omsorgsboliger om det ikke hadde vært gitt øremerkede tilskudd til dette formålet. Sannsynligvis vil det være slik at boligtilskuddene utløser ekstra kommunale midler i noen kommuner. I andre kommuner erstatter de noe av den kommunale innsatsen en ellers ville ha hatt. Hvordan dette summerer seg opp over kommuner er vanskelig å si.

La oss så si at boligtilskudd til etablering av kommunale/ikke-kommersielle leieboliger påvirker den kommunale innsatsen på feltet. Denne påvirkningen kan komme på mange ulike måter:

- i) Totalt antall boliger kan bli økt.
- ii) Sammensetningen av boligmassen, kan bli endret slik at den er mer i tråd med behovene hos målgruppene. Under dette punktet kan en kanskje også ta med at den kommunale boligmassen kan bli mer hensiktsmessig vedlikeholdt.

- iii) Boforholdene til målgruppen kan bli bedret ved at den husleien de betaler blir lavere enn det den ellers ville ha vært.

Selvfølgelig kan vi også ha kombinasjoner av disse effektene. Vi tar imidlertid utgangspunkt i de rene versjonene av hver av de tre typene av effekter og drøfter spørsmålet: Hva er så effekten for målgruppene, de vanskeligstilte boligsøkerne?

4.2.2 Husleiereduksjoner

La oss ta utgangspunkt i gjennomsnittstilskuddet i 2001 på 270.000 kroner. Dette er finansielt ekvivalent med et årlig tilskudd på 23.814 gjennom 20 år. Om dette brukes til å redusere husleiene på de aktuelle boligene vil det altså redusere månedsleiene med 1.985 kroner. Effekten på husleiene blir atskillig lavere om tilskuddet utlignes over en større kommunal boligmasse. Ta f.eks en masse på 200 boliger, effekten på de årlige husleiene blir da 119 kroner, eller bare 10 kroner per måned. Dette siste er regnet pr bolig som får boligtilskudd, med en større masse av boliger finansiert på denne måten blir husleiereduksjonene tilsvarende større. Effektene som vi antyder her er en bruttoeffekt. Etter vår mening bør husleiepolitikk og husleiefastsettelse handle om den kommunale boligmassen, heller enn om de enkelte prosjektene.

Om husleien etter reduksjon ligger over taket for godkjente boutgifter vil hele reduksjonen tilfalle leietakerene. Om husleiene før reduksjon ligger under boutgiftstaket vil 70 prosent av husleiereduksjonen 'spises opp' av redusert bostøtte. I dette tilfellet vil altså kommunen med å sette ned husleiene med f.eks 1.000 kroner bare redusere boutgifter etter bostøtte for sine vanskeligstilte med 300 kroner. Resonnementene her forutsetter at husleiene ligger over de husholdsspesifikke 'rimelige boutgifter'. Vi snakker om at boligtilskuddet kan brukes til reduksjon av husleiene fra et referansenivå. Da går vi i en viss forstand rundt problemet med hvilket 'referansenivå' husleiene reduseres fra, og hvordan dette eventuelt kan observeres.

Samtidig vil nok også reduserte husleier føre til større press mot de kommunalt kontrollerte leieboligene. Dette vil gi seg utslag i både større søkning til kommunenes boliger og større interesse for å bo lenge i boligene. Gevinsten av å få tilgang på en slik 'lav-leie' bolig blir videre størst for hushold som ikke faller inn under bostøtteordningen. Om denne strategien følges blir det derfor enda viktigere for kommunene å ha effektive tildelingsregler og rutiner som sikrer at folk flytter når (om?) behovet for støtte avtar.

Essensen i gjennomgangen er at husleiereduksjon dels vil redusere boutgiftene for leietakerene. Det vil også redusere statens kostnader til bostøtte. Ved en slik strategi vil midlene fra boligtilskuddene hjelpe et mindre antall vanskeligstilte enn det en kan gjøre ved alternative strategier. De som får bedret sine boforhold, gjennom reduserte boutgifter, får til gjengjeld en hjelp som monner mer.

4.2.3 Flere boliger og/eller endret sammensetning

En mulig effekt av de boligtilskuddene er at kommunene etablerer flere leieboliger enn det de ellers ville ha gjort. Umiddelbart så tenker en seg at det er nettopp dette som er det en primært er ute etter å oppnå med et virkemiddel som boligtilskudd til etablering av leieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Mekanismen som kan føre til en økning av den kommunale boligmassen er grei å se. Tenk at en kommune har en gitt mengde ressurser til rådighet i det boligsosiale arbeidet. En økning i ressursene kan så, om husleiene holdes fast, brukes til å utvide massen av leieboliger.

Boligtilskuddet kan også ses som en reduksjon av prisen på det å skaffe kommunale boliger. Det betyr at de kommunaløkonomiske prisen på det å avhjelpe problemene for sine vanskeligstilte boligsøkere reduseres. Også ut fra dette er det rimelig å tenke seg at tilbudet økes. Hvis vi betrakter figur 2.5.1 ser vi at når massen av kommunale boliger økes så reduseres også den marginale boligpolitiske verdien av boligene. Årsaken til dette er at en tenker seg at en først hjelper dem som har de største problemene. Som følge av dette faller verdien av den siste kommunale kronen brukt på boligsosiale tiltak. I sum er det ikke urimelig å anta at dette fører til at noe midler overføres til andre kommunale oppgaver. Dette er det vi i kapittel 4.1 beskrev som tilfelle iii), den kommunale innsatsen øker, men med mindre enn de statlige tilskuddene.

Effekten for målgruppene for ordningen vil være at noe flere får hjelp. Om en tenker seg at en initial kommunal boligmasse ble brukt til å gi et tilbud til de dårligst stilte, vil effekten av en utvidet boligmasse, som følge av boligtilskudd, være at kommunen settes i stand til å avhjelpe boligproblemer også for de nest-dårligst stilte. Hvor dårlig stilte de nest-dårligst stilte er avhenger bl.a. av helheten i både den boligsosiale og den generelle boligpolitikken i kommunen.

Selv om kommune skulle ha en betydelig mengde utleieboliger til disposisjon i sin boligsosiale politikk kan det være at en mangler enkelte typer av boliger. Ut fra det som kan leses

ut av data hentet fra de registreringer som er gjort i forbindelse med arbeid med boligsosiale handlingsplaner ser det ut som om mange har spesielt store underskudd på boliger som er lagt til rette for en betydelig grad av oppfølging av beboere og tilbud av kommunale tjenester. I noen tilfeller er det snakk om boligløsninger som har likhetstrekk med institusjoner. Det dreier seg altså om boligbehov framkommet gjennom deinstitusjonalisering av felter som rusmisbrukeromsorg, psykiatrien og HVPU. En del av dette behovet kan avhjelpes gjennom omsorgsboligsatsingen og psykiatrisatsingen.

Denne typen boligløsninger kan være dyre å etablere, og de kan være svært kostnadskrevenne i drift. For kommunene vil det være gunstig om en kan bruke boligtilskudd til ombygging av eksisterende boliger slik at de kan brukes til disse gruppene. Økt kommunal innsats i den boligsosiale politikken kan også bestå i å selge noen boliger for å bygge/kjøpe boliger som er bedre egnet til tilrettelagte tilbud. Om mulighetene til å kunne gjennomføre slike endringer i den kommunale boligmassen reduseres, f.eks gjennom innføring av regler om at boligtilskudd kun skal gå til netto oppbygging av den kommunale boligmassen, oppfatter vi dette som en svekkelse av muligheten til å drive en offensiv kommunal boligsosial politikk.

En politikk som endrer sammensetningen av den kommunale boligmassen vil føre til at tilbudet for noen grupper blir dårligere. For andre grupper blir tilbudet bedre. Bedre kan i denne sammenhengen bety at enkelte grupper som ikke i det hele tatt ville ha fått tilgang på kommunal bolig (f.eks pga manglende 'boevne') får tilgang på bolig. Det kan også bety at noen får bolig(løsning)er som er bedre tilpasset deres behov.

En kan også tenke seg at en kommune får et boligtilskudd uten at dette gir utslag i husleiene. Midlene kan heller brukes til vedlikehold av eksisterende masse eller avsettes i et vedlikeholdsfond. I lys av det en vet om hvordan kommuner historisk sett faktisk har tatt vare på sin boligmasse er vi skeptiske til å se på en slik politikk som misbruk av boligtilskuddene. Tvert i mot, i noen tilfeller kan dette være den beste politikken for å sikre at boligstandard for vanskeligstilte boligsøkere bedres og at en bedring av boforholdene skal komme også framtidige kommunale leietakere til gode. Bedring av boforholdene for målgruppene for boligtilskuddsordningen handler altså ikke bare om å skaffe tilgang på bolig og å holde boutgiftene nede. Bruk av boligtilskudd til vedlikehold kan for så vidt også sies å være en form for husleiestøtte. Alternativt kunne jo et tilfredsstillende vedlikehold, og det å ta igjen et etterslep, ha blitt finansiert gjennom høyere husleier.

4.2.4 Avsluttende kommentarer

Etter å ha gått gjennom ulike strategier når det gjelder anvendelsen av midlene kommunene får i boligtilskudd og konsekvenser av dem hadde det vært bekvemt å kunne konkludere med hvordan midlene bør brukes. Vi synes imidlertid ikke analysene og drøftingene fører oss helt fram til en konklusjon av denne typen! Det nærmeste vi kommer en slik konklusjon er å si at hva som er den beste bruken av tilskuddsmidlene varierer mellom kommunene. En god ordning kan derfor være en ordning som gir kommunene handlingsrom til å velge de lokalt sett beste løsningene. En slik ordning med 'begrenset frihet' vil ha likhetstrekk med ordningene med omsorgsboligtilskudd og kompensasjonstilskudd, se Agenda (2002).

Om det gis et slikt kommunalt handlingsrom kan det være en ide å stille krav til rapportering av planene for hvordan midlene tenkes brukt, og hva kommunenes egen vurdering av hva effekten av bruken er. Dette vil både kunne hjelpe Husbanken å prioritere mellom ulike prosjekter og sikre at midlene brukes i tråd med ordningenes intensjon. I tillegg vil en slik dokumentasjon skarpstille de valg og prioriteringer kommunene må gjøre i sin boligsosiale politikk. Således vil utarbeidelse av begrunnelser for anvendelsen av boligtilskuddsmidlene være en støtte og klargjøring for kommunale prioriteringer. Ulempen med å kreve en slik bred dokumentasjon er at utarbeidelsen av den krever bruk av ressurser i kommunene. Vi kommer tilbake til også dette i kapittel 5.

Vi vil peke på et tilleggspoeng som relevant i vurderingen av hvorvidt boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger. Det kan være flere ulike grunner til å tildele en kommunal leiebolig til et hushold. Noen kan rett og slett ha vansker med å få tilgang til en passende bolig i det private markedet, på tross av at de har en akseptabel privatøkonomi. For andre igjen kan svak privatøkonomi være en viktig begrunnelse for tildeling av kommunal bolig. Det kan derfor være uheldig å knytte subsidiering til boliger og finansiering av dem i stedet for til kjennetegn ved de enkelte leietakere. I forbindelse med omsorgsboligene har nettopp slike vurderinger vært opp i debatten om husleiefastsetting.

Som vi viste i kapittel 1.2 har den kommunalt kontrollerte boligmassen steget med 18 prosent fra 1993 fram til i dag. Gjennom den samme perioden har også staten, gjennom Husbanken, vært aktiv i å tilby støtteordninger og incitament for å få til en økning i massen av slike boliger. Det er ikke naturlig å se dette som uavhengige hendelser. Samtidig vet en at også at

kommuner som har hatt en eksplisitt uttalt politikk om å ikke øke mengden av leieboliger har fått boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger. Uten å ha gjort analyser som setter oss i stand til å trekke presise konklusjoner er vårt inntrykk at den statlige investeringsstøtten har bidratt til både økninger av den kommunalt kontrollerte massen av leieboliger, og til andre deler av kommunenes boligsosiale arbeid.

Resonnementene våre fram til nå har ikke tatt hensyn til at tilgangen på boligtilskudd til etablering av utleieboliger er begrenset. I praksis er midlene begrenset på den måten at kommunene kan få en lavere tilskuddsutmåling enn det de søker. De er også begrenset i den forstand at noen som søker boligtilskudd får avslag. For å drøfte effekten av dette starter vi med et karikert spesialtilfelle: Anta at den samlede potten med boligtilskudd er svært liten. Anta videre at flere kommuner har så store boligsosiale problemer at de er nødt til å skaffe seg flere leieboliger. At de er nødt betyr her at de skaffer seg slike boliger uansett om de får støtte eller ikke. Disse prosjektene vil samtidig være de som sterkest kan dokumentere et behov. De vil derfor sannsynligvis kunne nå godt opp i konkurransen om de begrensede midlene. I slike tilfeller er det ikke sikkert at en kan si at boligtilskuddene har skapt flere leieboliger. Selv om den begrensede potten ikke er 'svært liten' vil det blant dem som får boligtilskudd kunne være prosjekter som uansett ville ha blitt gjennomførte. Vi vet ikke om denne typen mekanismer er empirisk relevante – de er uansett en mulig effekt av en begrenset pott. Omfanget av slike potensielle problemer vil være mindre jo større potten er.

Håkonsen og Løyland (2000) peker på en mulig sammenheng som kan føre til at et system som ordningen med boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger faktisk kan redusere etableringen av slike boliger. Tenk først en situasjon hvor etterspørselen etter boligtilskuddene er høyere enn tilbudet. Hvis det finnes en form for køordning som gjør at sannsynligheten for å få tilskudd blir større ved neste søknad, f.eks neste år, vil det for søkere som får avslag ligge en positiv forventet gevinst ved å utsette prosjektet i stedet for å sette i gang med egne midler. Dette vil kunne utsette noen prosjekter som ellers ville ha blitt realisert.

Den forventede effekten av å vente med investeringer kan være enda større om kommunene forventer en statlig satsing på området i en ikke altfor fjern framtid. Dette vil bety en (kraftig) økning i den forventede avkastningen av å utsette investeringer. Ja, de enkelte kommunene kan til og med oppleve det som risikabelt å investere fordi det kan innebære at de ikke får 'sin del' av en statlig satsing. Håkonsen og Løyland (2000) viser til Nome kommune som på tross

av en stram kommuneøkonomi bygde ut en betydelig mengde omsorgsboliger før Handlingsplanen for eldreomsorg ble iverksatt. Dette førte til at kommunen tapte betydelige overføringer sammenlignet med det de ville ha fått hvis de 'tatt de politiske signalene' og utsatt sine investeringer. Som en forlengelse av dette resonnementet kan en si at høylydte politiske signaler om at en snart vil ta et krafttak for utvidelser av massen av kommunale leieboliger på kort sikt kan ha en betydelig dempende effekt på omfanget av investeringene i sektoren. Spesielt problematisk blir dette om signalene ikke fører til at det faktisk kommer noen satsing.

Konklusjonene i dette kapittelet ble ganske skisseaktige med flere utsagn av typen *Vi tror...* og *Det kan være at.....* Vi ser derfor behov for mer inngående analyser av kommunenes tilpasning til de statlige støtteordningene. Dette gjelder spesielt boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger. Mer generelt gjelder det også andre ordninger så som det personrettede boligtilskuddet og startlånene. Tid og ressurser strakk ikke til for å gjøre grundige analyser innenfor rammene av denne utredningen. Det store problemet med analyser og drøftinger av dette er at 'hva innsatsen ellers ville ha vært' ikke er en observerbar størrelse.

4.3 Bostøtten

4.3.1 Innledende kommentarer

Ordningen med bostøtte skal ivareta flere ulike formål og den har effekter på flere ulike nivåer. Spørsmålet om bostøttens utforming og formålseffektivitet tas ikke opp i hele sin bredde her. Vi fokuserer i stedet på det som er kjernes spørsmålet i utredningen: Hvordan virker bostøtten inn på kommunenes beslutninger om å skaffe seg flere leieboliger. Relaterte spørsmål som også vil bli berørt er: I hvilken grad bostøtten stimulerer kommunene til å beholde sine leieboliger? Påvirkes antall tildelinger av kommunale boliger av bostøtten?

Det er en stor grad av overlapp mellom målgruppene for bostøtten og for de kommunale leieboligene som kan delfinansieres ved hjelp av boligtilskudd. På sett og vis kan bostøtten derfor også ses som å bidra til en form for indirekte finansiering av de kommunale leieboligene. Bostøtten er jo med på å sette mange av de kommunale leietakerene i stand til å betale husleiene.

I tredje termin 2001 mottok 38.564 kommunale leietakere bostøtte. Tar vi utgangspunkt i anslag for størrelsen i Brattbakk og Hansen (2002) og samtidig antar at ingen av dem som bor

i en tjeneste- eller personalbolig får bostøtte finner vi at vel halvparten av dem som bor i de 'sosiale' leieboligene får bostøtte. En del av dette er nok beboere i omsorgsboliger. Tidligere studier har vist at mange hushold går ut og inn av bostøtteordningen. Variasjoner i inntektene er hovedforklaringen på dette. Dette innebærer at det sannsynligvis er en god del mer enn halvparten av dem som bor i kommunale boliger som har bostøtte i løpet av den perioden de bor i den kommunale boligen. Anslaget bygger på at ingen av dem som bor i en kommunal tjeneste- eller personalbolig får bostøtte. Dette oppfatter vi som uproblematisk. Inntektsgrensene i bostøttesystemet er så pass lave at få kommunalt ansatte vil komme inn under ordningene selv om de ellers skulle tilfredsstillende husholdskriteriene.

Som en illustrasjon kan vi anta at de kommunale leietakerene som får bostøtte i gjennomsnitt får like mye i bostøtte som det bostøttmottakere totalt sett får. Under denne antakelsen får hver bostøttmottaker 5.806 kroner i bostøtte per termin. Bostøtten til kommunale leietakere lå altså i 2001 på anslagsvis 650 millioner kroner.

De boligtilskuddene som i 2001 gikk til etablering av kommunale leieboliger er finansielt ekvivalente med et løfte om overføringer på 25 millioner i året de neste 20 årene. På samme måte som i forrige delkapittel bruker vi en rentesats på 7 prosent når vi legger ut tilskuddene som en annuitet over 20 år. Tallene for bostøtte og boligtilskuddene til etablering av leieboliger, lagt ut som en annuitet over 20 år, er ikke direkte sammenlignbare. Det er jo f.eks flere årganger med boligtilskudd som ligger inne i den eksisterende kommunale boligmassen. En kan likevel si at tallene viser tydelig at også bostøtten spiller en viktig rolle når det gjelder finansieringen av de kommunale leieboligene.

4.3.2. Bostøttens målsetninger

I forskrift om bostøtte fra Husbanken heter det at: *Målet med bostøtten er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister og barnefamilier, samt andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av forskjellige boutgifter.*

Finansielt sett må vi derfor betrakte bostøtten til kommunale leietakere ikke bare som støtte til leietakerene, men også til driften av de kommunale boligene. De som får bostøtte er jo i stor

grad betalingssvake hushold. Mange av disse hadde nok ikke, kun ved egne midler, greid å betale de leiene som tas i de kommunale leieboligene i dag. Målsetningen med bostøtten er jo å sette hushold i stand til å flytte inn i en bedre bolig enn det de ellers ville ha gjort, eller til å beholde sin bolig. I en hypotetisk situasjon uten at bostøtten fantes ville kommunene enten måtte ha valgt å redusere husleiene, lage egne bostøtteordninger eller tildelt de kommunale boligene til andre hushold.

Bostøtten er en likviditetsstøtte. Det er altså boutgiften som står i fokus for utmåling av bostøtte. Boutgiften for leietakere er lik husleien. For alders- uføre- og etterlattepensjonister kommer et sjablonmessig beregnet tillegg for lys og fyringsutgifter. I den grad det er en sammenheng mellom tildeling og utmåling av boligtilskudd og fastsettelse av husleier i kommunale boliger vil det derfor også være sammenheng mellom boligtilskudd og bostøtte.

Bostøtten til kommunale leietakere gavner altså både leietakerne og dem som eier boligene. Det er interessant å spørre seg om hvordan fordelene ved den fordeler seg mellom disse to typene av aktører. For å nærme oss svaret på et slikt spørsmål ser vi på en tenkt situasjon hvor bostøtten til kommunale leietakere er noe lavere enn den er i dag. Prinsipielt kan en oppsummere ulike typer av virkninger i en liste med punkter.

- i) En viss andel av de som bor i de kommunale boligene vil kunne se seg nødt til (eller foretrekke) å finne en annen boligsituasjon. Med det presset mange kommuner opplever mot sine boliger vil disse nok kunne erstattes med andre leietakere. Om en tenker seg at dagens sammensetning av leietakere er valgt ut fra et sett med boligsosiale kriterier vil dette innebære at de kommunale boligene fungerer dårligere som et boligsosialt virkemiddel. Dette igjen vil kunne redusere kommunenes interesse for å utvikle sin leieboligmasse.
- ii) At noen velger å flytte ut ved lavere bostøtte åpner jo mulighetene for andre potensielle leietakere. Ut fra et boligpolitisk synspunkt kan dette være gunstig om de som flytter ut flytter til en tilfredsstillende boligsituasjon. Det kan være gunstig fordi en da får økt antall tildelinger.
- iii) Noen av dem som ikke greier husleien vil kunne få sosialhjelp for å kunne fortsette å bo i boligene. Isolert kan dette også redusere den kommunale interessen for å utvikle den ikke-kommersielle sektoren som virkemiddel i den boligsosiale politikken.

- iv) En del kommunale leietakere kan greie å dekke inn den reduserte bostøtten ved å redusere annet konsum. Hele ulempen av redusert bostøtte vil da bæres av leietakerene. Ut fra en streng lesing av målsetningen med bostøtten (som ble referert foran) kan en si at disse husholdene ikke hadde behov for bostøtte.
- v) Redusert bostøtte reduserer etterspørselen etter de kommunale boligene. Dette kan føre til at kommunene ser det hensiktsmessig (eller nødvendig) å redusere husleiene. Enten kan dette komme av problemer med å få leid ut boligene når betalingsevnen hos leietakerne reduseres, eller det kan komme av at kommunene ser at en er nødt til å kompensere den lavere bostøtten med lavere husleie for at boligene skal fungere som gode boligsosiale virkemidler. I begge disse to tilfellene vil en større del av kostnadene falle på kommunen, og incitamentene til å skaffe flere eller å opprettholde antallet kommunale leieboliger svekkes.

Et viktig poeng her er at om en 'rammer kommunene' ved å redusere bostøtten til kommunale leietakere vil dette med stor grad av sannsynlighet redusere interessen for å utvikle den kommunale leieboliger. Dette igjen vil slå tilbake på gruppen av vanskeligstilte boligsøkere.

Vi har tidligere i utredningen vært inne på; bostøtteordningen fungerer som en form for forsikring mot inntektssvikt for leietakerne. For kommunene vil den da også fungere som en forsikring mot etterspørselssvikt. Foran refererte vi til at vi på et punkt i tiden fant at halvparten av de kommunale leietakerne hadde bostøtte, men at tidligere undersøkelser tyder på at flere faktisk har bostøtte i den perioden de faktisk bor i en kommunal bolig⁸. Dette er en indikasjon på at forsikringsaspektet faktisk kan være betydningsfullt.

I kapittelet om '*Kommunenes valg*' argumenterte vi for at kommunenes interesse for å investere i leieboliger vil være synkende i risikoen knyttet til dem. Bostøtten fungerer som en (for kommunene) gratis forsikringsordning. Selve eksistensen av en bostøtteordning, og dens omfang, kan derfor være en positiv stimulans til utvidelser av det kommunale leietilbudet.

4.3.3 Variasjoner i bostøtten

Overfor drøftet vi sammenhenger mellom den samlede størrelsen på bostøtten til kommunale leietakere og tilbudet av ikke-kommersielle leieboliger. Analysen pekte i retning av at

⁸ Studier av karrierer i bostøttesystemet er et tema som i mange sammenhenger kan gi interessant kunnskap.

bostøtten både som finansieringskilde og som en forsikringsordning som presser ned risikoen for de kommunene som eier slike boliger, gjør det mer attraktivt å skaffe (og også å beholde) leieboliger på kommunenes hånd.

Det er imidlertid feil å betrakte bostøtten som et enkelt virkemiddel, som bare kan varieres på en måte når det gjelder nivåer. Både hvem som får bostøtte og hvor mye de får avhenger av flere ulike parametre i bostøttesystemet. Kortfattet vil vi her forsøke å nyansere drøftingene overfor av virkninger av endringer i samlet bostøtte til kommunale leietakere ved å se på endringer i noen av parametrene i bostøtteordningen.

Boligavgrensingen: For at et hushold skal få bostøtte må boligene innfri visse krav. Bl.a kreves det at boligene er over 40 m². Dette er nå blitt noe oppmyket for barnefamilier i kommunale boliger. Nå er nok boliger på denne størrelsen mer egnet for hushold uten barn, slik at denne oppmykingen kanskje ikke har så stor praktisk betydning.⁹

Slik bostøttesystemet (for enslige) er utformet, vil det være uhensiktsmessig å bygge/skaffe kommunale leieboliger på mindre enn 40 m². En kan spørre seg om dette er hensiktsmessig når en vet at det er underskudd på leieboliger til bruk i den boligsosiale politikken, og at svært mange av dem som er registrert som vanskeligstilte boligsøkere er enslige. En videre oppmyking av 40 m²-regelen kan bidra til at kommunene utformer sitt tilbud slik at flere (spesielt enslige) kan hjelpes med tildeling av en kommunal bolig.

Boutgiftstaket: Boutgiftstaket, eller øvre grense for godkjente boutgifter, setter en grense for hvilke boutgifter som inngår i beregningen av bostøtte. Det har vært påstått at enkelte kommuner tilpasser sine husleier til denne grensen. Om en ønsker å redusere omfanget av 'dobbel-finansiering' kan en knytte tildeling av boligtilskudd til en reduksjon av boutgiftstaket for de boligene som har fått boligtilskudd.

Det er to ulemper knyttet til en slik strategi: For det første vil dette kunne øke risiko og finansiell belastning ved å eie kommunale boliger generelt. For det andre svekkes incitamentet spesielt til anskaffelse av de boligene som er dyrest for kommunene. De bolig-

⁹ Ut fra et effektivitetshensyn kan den imidlertid være svært uheldig. Ved å plassere en barnefamilie i en bolig på mindre enn 40 m² og en enslig i en større bolig får kommunen utnyttet bostøtteordningen bedre enn om en gjør det omvendt.

tilbudene vi her har i tankene er spesielt tilrettelagte tilbud der det også inngår ulike former for oppfølging av beboerne. Tidligere i utredningen har vi antydnet at det er nettopp for denne typen tilbud underskuddet er størst.

Rimelig boutgiftsprosent: En annen måte å endre bostøtten som går til kommunale leietakere er å endre rimelig boutgiftsprosent. Dvs å endre den husleien som må dekkes av leietakerne. Dette vil spesielt kunne svekke bostøttens funksjon som forsikring mot inntekts- og etter-spørselssvikt, og dermed kommunenes incitament til å skaffe eller å beholde ikke-kommersielle leieboliger. Om en slik endring gjøres kun for kommunale leietakere vil en positiv bieffekt være at dette stimulerer til utflytting, og dermed muliggjør tildeling til andre leietakere i den kommunale boligmassen. Baksiden av dette er selvfølgelig at botrygghet og stabilitet svekkes.

4.3.4 Noen oppsummerende kommentarer

Vi har i dette kapittelet identifisert og drøftet mulige effekter endringer i bostøtten kan tenkes å ha på kommunenes tilbud av leieboliger. For å kunne si noe om empirisk om hvilke av disse effektene som er mest sannsynlige måtte en ha gått inn på mer omfattende empiriske studier. Dette kunne en ha gjort ved bruk av spørreundersøkelser og en kunne ha basert seg på inngående analyser av situasjonen for bostøttemottakere i kommunale boliger. Bostøtteregisteret kunne ha vært en kilde til dette. Drøftingene viser videre at en svekkelse av bostøtten til leietakere i kommunale boliger vil kunne redusere massen av kommunale leieboliger.

I forholdet til de kommunale leieboligene kan bostøtten spille en viktig rolle i å bidra til at de husholdene/personene som har det største behovet faktisk får råd til å nyttiggjøre seg de tilbudene som finnes i kommunen. Dette gjelder både for 'ordinære' kommunale leieboliger og for spesielt tilrettelagte tilbud. I så henseende kan en si at bostøtten kan bidra til en mer effektiv utnyttelse av massen av ikke-kommersielle leieboliger. En kan selvfølgelig i prinsippet tenke seg at det å ivareta dette hensynet kunne ha blitt gjort av kommunene selv ved bruk av kommunale ressurser.

Det finnes en ordning med såkalt transport av bostøtte. Dette betyr at bostøtten betales ut til kommunen som så forvalter den på vegne av mottakeren. Kommunen skal bruke bostøtten til

å dekke mottakernes bostøtte. Denne muligheten brukes i dag primært i forhold til beboere som har problemer med å holde orden på sin egen privatøkonomi. Transport brukes i dag i bare spesielle tilfeller. Vi kjenner ikke omfanget, men i retningslinjene heter det at *Utbetalingen skjer i alminnelig direkte til den støtteberettigede husstand*. I praksis betyr dette at de som faller inn under denne ordningen betaler en nettohusleie, eller husleie etter bostøtte.

Før vi avslutter dette avsnittet om bostøttens rolle vil vi peke på en analogi mellom bostøtte-kommunale leieboliger og omsorgsboliger-kompensasjonstilskudd. Bostøtten går til dem som bor i kommunale leieboliger og er således dels en indirekte finansiering av de kommunale boligene. Størrelsen på kompensasjonstilskuddet bestemmes av kommunens utgifter til renter og avdrag på et oppføringslån. Når det gjelder kompensasjonstilskuddet står kommunen fritt til å disponere dette drifts- og/eller investeringer i kommunens helse og sosialektor, se Agenda (2002). En kunne også tenke seg 'transportlignende' ordninger hvor kommunene hadde hatt større frihet i disponeringen av midlene.

4.4 Oppsummerende drøftinger

Boligtilskudd og bostøtte er sentrale virkemidler som direkte og indirekte setter kommunene i stand til å utvikle sin masse av ikke-kommersielle leieboliger. Det er nok en nær sammenheng mellom bruken av bostøtte og husleiefastsettelsen i de kommunale boligene. Bostøttens effekt og mål er bredere og mer nyanserte enn det å gi en finansiell base for kommunale leieboliger. Boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger er i større grad et virkemiddel som er ensidig rettet inn mot anskaffelse av slike boliger. I utformingen av 'boligtilskuddspolitikken' må en likevel ta høyde for at de kommunale leieboligene skal inngå i en helhetlig boligsosial politikk. Derfor argumenteres det i dette kapitlet for at det bør være en betydelig grad av frihet i hvordan boligtilskuddsmidlene anvendes.

Hva er så det mest effektive virkemidlet for stimulering av ikke-kommersielle leieboliger? De analyser og drøftinger som er gjort av dette peker i retning av at boligtilskudd til etablering av leieboliger er mest effektivt. Dette virkemidlet virker direkte på de faktorene som er viktige for kommunene i beslutningen om anskaffelse av leieboliger. Bostøtten, til kommunale leietakere, har en mer indirekte effekt ved at den gis til beboerne. Den skal ivareta flere hensyn enn boligtilskuddet slik at dette ikke er spesielt overraskende. Om en kun tar hensyn til ønsket om at kommunene skal skaffe flere utleieboliger vil dette kunne oppnås ved å omdisponere

midler fra bostøtte til boligtilskudd. Dette vil ha betydelige kostnader når det gjelder oppfyllelse av andre mål som botrygghet og opprettholdelse av boligøkonomi og –konsum.

Helheten i den boligsosiale politikken bør legge til rette for valgfrihet både på tiltakstidspunkt og over tid. Et hensyn som dette bør være medbestemmende for valget av hvordan tilskuddsmidler kan anvendes. F.eks bør ikke subsidiering/støtte knyttes for sterkt opp mot enkelte boligtyper eller endog enkelte boligprosjekter. Dette er viktig for utviklingen av boforholdene over tid for de husholdene som på et punkt i tiden faller inn under målgruppen for den boligsosiale politikken. Utformingen av politikken slik at hensynet til individuell valgfrihet over tid kan også være viktig for det daglige boligsosiale arbeidet i kommunene. I den grad en lykkes med å legge til rette for videreflytting øker en jo også antallet mulig nye tildelinger av boliger.

En av våre konklusjoner er at de midlene som boligtilskuddene gir ved etablering av leieboliger kan utnyttes på ulike måter. Når boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger går til andre enn kommunene selv kan det være vanskelig å få til en slik helhetlig bruk av de statlige midlene i utviklingen av de praktiske tiltakene i den boligsosiale politikken. Dette er, partielt sett, et argument for å prioritere prosjekter der hvor kommunen selv står som eier. På den annen side har de ulike tilskuddene som inngikk i omsorgsboligdelen av Handlingsplanen for eldreomsorg gått inn i helse- og omsorgsbudsjetter.

De kommunale leieboligene er ingen homogen masse, verken når det gjelder den eksisterende massen eller når det gjelder mulige nye anskaffelser. Det dreier seg om alt fra helt ordinære boliger isprengt i den ordinære boligmassen til boligløsninger med sterke likhetstrekk med rene institusjoner. Den siste typen vil være de dyreste, spesielt i drift. Et for sterkt fokus på netto økninger i massen vil kunne vri innsats bort fra viktig og kostbare boliger. Spesielt vil det kunne legge uheldige skranker på valgene til kommuner som ser behov for å endre sammensetningen av sin boligmasse.

I dette kapittelet har vi stort sett drøftet boligtilskuddet og bostøttens rolle for utviklingen av en ikke-kommersiell leiesektor. Det er også grunn til å peke på et de boligsosiale handlingsplanene. Utarbeidelse av disse har i flere kommuner blitt støttet med tilskudd fra Husbanken, og de kan spille en viktig rolle i utviklingen av den kommunale leiesektoren. De kan hjelpe til å avdekke behovene slik at ressurser kan fordeles bedre mellom det boligsosiale og andre felt. Resultatet av dette vil ikke nødvendigvis føre til økt boligsosial innsats. Videre vil slike planer

hjelpe kommuner til en effektiv anvendelse av midlene innen det boligsosiale arbeidet. Ikke minst vil de kunne spille en rolle i det å kommunisere og dokumentere behov i forbindelse med søknader om boligtilskudd til etablering av utleieboliger. For Husbanken kan de boligsosiale handlingsplanene brukes for å fordele knappe tilskuddsmidler mellom kommuner.

Konklusjonene her må sies å ha et ganske så impotent preg. Ordningene og arbeidsdelingen mellom dem fungerer tilfredsstillende. En kan nesten si at det argumenteres for at i den grad kommunene tar 'seg friheter' i forhold til retningslinjenes bokstav kan det være at dette er like greit. Kort sagt boligtilskuddene til etablering av ikke-kommersielle leieboliger er effektive hvis de gir kommunene incitamenter til å gjennomføre tiltak som bedrer måloppnåelsen i den boligsosiale politikken. Vi vil i neste kapittel likevel diskutere noen forslag til utvikling av virkemiddelsettet. Det kan kanskje diskuteres om fokuset på at anvendelsen boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger og retningslinjene for ordningen, kan og bør inngå i en helhetlig boligsosial politikk legger litt for store byrder på ordningen, vi tror det ikke.

5. Alternative utforminger av ordninger for finansiering av ikke-kommersielle leieboliger

I dette kapittelet går vi gjennom noen forslag til justeringer av dagens ordninger og alternativer til dem. Dels er dette forslag som har vært oppe i debatten, og dels er det forslag som vi ut fra de foregående delene av utredningen finner naturlig å drøfte. I tillegg til å presentere forskjellige forslag vurderer vi dem opp mot de analyser som er gjort i resten av utredningen. Vurderingene består i en systematisk gjennomgang av argumenter for og mot endringsforslagene. Vi prøver likevel å la gjennomgangene i dette kapittelet være korte og poengterte heller enn analytiske og fullstendige. Til sist trekker noen mer subjektive konklusjoner fram under overskriften anbefalinger.

5.1 Etablering av risiko og drifts- og vedlikeholdsfond

Det boligsosiale arbeidet i kommunene er mange-fasettert og kommunene står overfor mange ulike typer av utfordringer i dette arbeidet. Tilskuddene til dette arbeidet består i stor grad av boligtilskudd til etablering av ikke-kommersielle leieboliger, bostøtten er også en viktig finansieringskilde. Disse midlene sammen med husleieinntektene bør, etter vår mening, brukes på en slik måte at de best mulig stimulerer det boligsosiale arbeidet i kommunene.

Når en vurderer hvordan statlige midler bør kunne anvendes bør en derfor ta utgangspunkt i hvor problemer og skranker er og hvordan disse oppleves av dem som faktisk tar beslutningene, dvs. kommunene. Vi har gjennom utredningen pekt på likviditet, tjenestetilbud, risiko og vedlikehold som problemer som kommunene har i driften av kommunale leieboliger som en del av sin boligsosiale politikk. Ønsker en å stimulere kommuner til å skaffe flere utleieboliger kan det være en ide å rette virkemidlene direkte inn mot disse problemfeltene. En kan f.eks tillate kommunene å bruke tilskuddsmidler til oppbygging av fond som kan brukes til både drift, vedlikehold og til å møte ulike former for risiko. Denne fondsløsningen kan også være med på å gjøre at de kommunale boligene fungerer bedre som et virkemiddel i den boligsosiale politikken. Reglementet for et slikt fond kan/bør så godkjennes av Husbanken.

En slik løsning har altså mange attraktive egenskaper. Ulempen vil være at staten sier fra seg en del av styringsretten, og at en derfor kan risikere at effekten på det boligsosiale feltet svekkes. Vi vurderer det som at fordelene er større enn ulempene. Denne tanken er på ingen måte ny i den boligsosiale politikken. Kommunene har fått anledning til å sette midler fra den personrettede boligtilskuddsordningen til et risikofond som skal brukes som en buffer mot tap på etableringslånordningen. Videre gis det frihetsgrader til kommunene i hvordan omsorgsbolig- og kompensasjonstilskudd brukes. Dette er ingen ubegrenset frihet, midlene forutsettes å bruke innen helse- og omsorgssektoren. Om en viderefører analogien til omsorgsboligene vil det være naturlig å se tildeling av boligtilskudd i sammenheng med anskaffelse av leieboliger, selv om en ikke knytter anvendelsen av tilskuddsmidlene opp mot dette.

5.2 Frihet og dokumentasjon

Den fondsløsningen som ble foreslått overfor kan sies å innebære at en gir kommunene frihet til å bruke boligtilskuddsmidler på en slik måte at det passer inn i en helhetlig kommunal boligsosial politikk. I tillegg til de formålene vi nevnte eksplisitt overfor kan en også tenke seg at kommunene gis mulighet til å bruke boligtilskuddsmidler som en delfinansiering av egne bostøtteordninger. Disse kan rettes kun mot kommunale leietakere eller bredere. Dette kan ses som en måte å la boligtilskuddet presse ned husleiene, men på en selektiv målrettet måte. Den ordningen vi foreslår overfor er nok kanskje best tilpasset litt større kommuner som søker boligtilskudd noen lunde regelmessig. For mindre kommuner som søker tilskudd sjeldnere vil det i alle fall i en innkjøringsfase fungere dårligere.

Vi synes at om en legger opp til en slik form for lokal/kommunal frihet i disponeringen av øremerkede midler bør en stille krav til rapportering og dokumentasjon av hvordan midlene brukes. En slik dokumentasjonsordning kan, og bør, samordnes med boligsosiale handlingsplaner. Også her kan en si at utarbeiding av rapportering og dokumentasjon faller mer naturlig inn som en del av arbeidet for større kommuner enn det gjør for de mindre kommunene.

En strøtanke i forbindelse med kommunal frihet i anvendelse av boligtilskudd til etablering av leieboliger kan nevnes. Det kan vurderes om kommunene skal få anledning til å omgjøre disse tilskuddene til personrettede tiltak i enkelte tilfeller. Det vi har i tankene er at en kan la boligtilskuddet 'følge boligen' om en selger en kommunal leiebolig til en leietaker.

5.3 Selskapet 'Statens kommunale boliger'

Utredningen handler i stor grad om hvordan de statlige incitamentene kan utformes slik at en får påvirket kommunenes atferd på en ønsket måte. En kan da spørre seg om det ikke er like hensiktsmessig å etablere et statlig selskap som tilbyr ikke-kommersielle leieboliger. På denne måten vil styringsproblemene internaliseres inn i et enkelt selskap. Disse tankene kan ses som en analogi til overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til de nyetablerte statlige helseforetak.

Selv om en løser incitamentproblemene tror vi at dette ikke er noen særlig god ide. Overgangsproblemene vil bli svært store. Videre er nok lokal nærhet og kunnskap gunstig i driften av boliger for den boligsosiale politikkens målgrupper. Et annet viktig argument i mot er at det boligsosiale feltet kanskje er at felt hvor lokale prioriteringer og kommunenes bør respekteres, i større grad enn når det gjelder sykehustjenester. Dette gjelder selv om det kan gi ulike tilbud i de ulike kommunene. Vi går derfor ikke mer inn på denne tanken.

5.4 Krav om at boligtilskudd reduserer husleiene

Tildeling av boligtilskudd reduserer i realiteten den kommunale egenkapitalen som settes inn i boligene. Det kan argumenteres boligsosialt med at dette bør komme leietakerene til gode gjennom at de får en gunstigere husleie enn det de ellers ville ha fått. I retningslinjene for tildeling av boligtilskudd sies det da også at boligtilskuddene skal bidra til nøkterne husleier i boligene. Formuleringene i retningslinjene har nesten mer preg av å være en henstilling enn

av å være klare krav. Vi ser to viktige argumenter mot å gjøre disse henstillingene om til strengere krav. For det første er det ikke opplagt hvilket referansenivå en skal kreve at husleiene reduseres i forhold til. Det andre og viktigste poenget er at dette kan legge skranker på de lokale valgene og prioriteringene i den boligsosiale politikken.

En kan også spørre seg om rimeligheten i at boligtilskudd skal redusere husleien i de prosjektene som finansieres av boligtilskudd heller enn å redusere husleier i massen av kommunale leieboliger. Spesielt kan det være problematisk om dette fører til at leiene i nye prosjekter blir lavere enn i resten av den kommunale massen.

På sett og viss kan en si at eksplisitte krav om at boligtilskuddet skal redusere husleiene med verdien av boligtilskuddet lagt ut som en annuitet vil være ekvivalent med å pålegge kommunene å prioritere de som får kommunal bolig framfor andre som faller inn under målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Om kravene til husleiereduksjoner knyttes til prosjekt heller enn til den kommunale massen vil et krav om husleiereduksjoner i enda større grad innebære å prioritere en avgrenset gruppe innen en bred målgruppe.

5.5 Krav om nettotilbud

En kan argumentere for at boligtilskudd til etablering av utleieboliger bør føre til økninger av det samlede tilbudet av slike boliger. Ut fra dette kan en stille dette som en betingelse for innvilgning av boligtilskudd. Dette bør nok være en hovedregel. Likevel kan det være mange situasjoner hvor det vil være gunstig å la kommunene få muligheten til å finansiere nye boliger ved hjelp av boligtilskudd selv om dette ikke øker nettotilbudet.

En kunne kanskje i søknadsskjemaene for boligtilskudd til utleieboliger ha stilt spørsmål om kommunen har solgt ut eller redusert massen av utleieboliger. Om dette er tilfelle kan en videre spørre hvorfor en så søker tilskudd til å skaffe flere boliger. Svaret på dette kan være at kommunen har behov for å endre sammensetningen i sin boligmasse, eller det kan være at boliger er solgt til beboere. Prosjekter som innebærer kjøp og salg av samme type boliger, uten at det har en eksplisitt boligsosial begrunnelse bør flyttes et godt stykke bak i køen av prioriterte prosjekter. Kort sagt det kan være grunn til å presse kommunene til å beskrive hvordan nyanskaffelser som finansieres av boligtilskudd, men som ikke gir økt nettotilbud eventuelt kan begrunnes som en del av en helhetlig boligsosial politikk.

5.6 Flere og mindre tilskudd

Sammenlignet med mengden av hushold med problemer på boligmarkedet kan en si at det tildeles ganske få tilskudd til etablering av kommunale leieboliger gjennom et år. Tilskuddsutmålingen i de enkelte prosjektene er også ganske stor i enkelte tilfeller. I lys av dette synes vi det er naturlig at en vurderer om det er mulig å redusere størrelsen på tilskuddene og dermed gi tilskudd til flere prosjekter. Det empiriske eksemplet vi gikk gjennom i kapittel 2.6 kan ses som en støtte til en slik vridning. Videre fant Agenda (2002) at en del av de kommunene som hadde fått omsorgsbolig- og kompensasjonstilskudd faktisk ville ha bygd disse boligene også uten slike tilskudd. Dette gjaldt jo omsorgsboliger, det er ikke sikkert at engasjementet for å bygge boliger til andre vanskeligstilte boligsøkere er like stort. Merk at vi har foreslår at en slik vridning i bruken av boligtilskuddsmidler bør vurderes, vi foreslår ingen umiddelbar endring i denne retning.

Vi er kjent med at Husbanken ønsker å differensiere tilskuddene til utleieprosjekter i større grad enn det en har gjort gjennom de siste årene. Dette kan for så vidt ses som et skritt i retning av en effektivisering i den forstand at en søker å unngå å gi for høye tilskudd til enkelte prosjekter. De opplagte ulempene med en vridning som dette er at en risikerer at prosjekter med en god boligsosial profil blir skrinlagt. Det vil også være en utfordring for Husbanken om økt differensiering og lavere tilskuddsutmåling til en del prosjekter krever mer skjønnsmessige avgjørelser i behandlingen av søknader om boligtilskudd til etablering av utleieboliger.

5.7 Ikke bostøtte i kommunale boliger finansiert med boligtilskudd

Kommunale boliger nyter godt av både bostøtte som setter leietakerene i stand til å betale husleiene i disse boligene, og boligtilskudd som går til nye boliger. Dette kan ses som en uheldig form for dobbeltfinansiering fra statens side. Spesielt kan slike argumenter framføres der hvor en mener at boligtilskuddene ikke, eller i liten grad, har bidratt til lavere leier i de kommunale boligene. Alternativt kunne en ha senket den øvre grensen for godkjente boutgifter for boliger som har blitt delfinansiert ved hjelp av boligtilskudd.

Som det framgår av de tidligere delene av utredningen er vi skeptiske til å ta bort eller redusere bostøtten for kommunale leietakere ut fra slike dobbeltfinansieringsargumenter. En må ta hensyn til at bare vel 1.000 boliger i året finansieres med boligtilskudd. Dette utgjør

bare nesten 1,5 prosent av den kommunale boligmassen. Et system hvor bare de boligene som er gitt boligtilskudd holdes utenfor bostøttesystemet vil skape et administrativt uoversiktlig system. En kan også risikere at dette påvirker tildelingspraksisen på en uheldig måte. Etter vår mening er enkelthet, eller i det minste gjennomskubarhet, en positiv verdi i seg selv for boligsosiale ordninger.

En tanke kunne ha vært å bostøtten til kommunale leietakere gå direkte til kommunene. Eventuelt sammen med boligtilskuddsmidler kan dette så brukes til etablering av egne kommunale bostøtteordninger med lokalt tilpassede regelverk. En slik endring vil for så vidt ikke avhjelpe problemet med dobbeltfinansiering på statens hånd. Andre ulemper med den er at det kan ses som å skape unødvendige administrative-byråkratiske kostnader. Det kan også være at en slik endring er uheldig for små kommuner som har en svært ujevn tilgang på boligtilskudd. Ikke minst vil dette kunne være uheldig for små kommuner som allerede har bygd ut en god masse av utleieboliger.

5.8 Anbefalinger

Alt i alt kan hovedkonklusjonene våre sies å være at vi anbefaler en videreføring av dagens innretting med en del justeringer. F.eks tror vi det kan være på sin plass å vurdere utmålingspraksisen. Er det mulig å oppnå mer ved å tildele flere, men mindre boligtilskudd?

Videre foreslår vi at en gir kommuner mer eksplisitte frihetsgrader i disponeringen av de midlene de får ved etablering av leieboliger. I den forbindelse foreslår vi at kommunene gis mulighet til å avsette boligtilskuddsmidler til fond som kan brukes til kommunale bostøtteordninger, risikofond og eller rene drifts- og vedlikeholdsformål. Når en vurderer dette må en trekke på de erfaringene en har med bruk av omsorgsboligtilskudd og kompensasjonstilskudd. Hvorvidt dette vurderes som mindre justeringer eller som en større endring blir en vurderingssak. Om kommunene gis en slik økt frihet er det naturlig at planer og siktemål dokumenteres i søknadene om boligtilskudd. Dette bør ses i sammenheng med de boligsosiale handlingsplanene. Vi anbefaler ikke at det stilles strenge krav om økninger av nettotilbudet. Likevel er det naturlig at en dokumentasjon av bruken av tilskuddsmidler argumenterer for hvorfor boligtilskuddene gir en bedre boligsosialt tilbud i kommunene om nettotilbudet ikke økes.

Vi foreslår ingen justeringer i arbeidsdelingen mellom boligtilskudd og bostøtte. Bostøttens målsetninger er mer nyanserte og gjelder bl.a. for hele den kommunale sektoren. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å trappe ned bostøtten for leietakere i den delen av den kommunale boligmassen som er finansiert ved hjelp av boligtilskudd.

Ved en eventuell økningen av den statlige innsatsen rettet mot bedring av boforholdene for vanskeligstilte boligsøkere synes det naturlig å kanalisere denne inn i økninger i rammen for boligtilskudd for etablering av utleieboliger. Gjennom et slikt tiltak vil en kunne målrettet midlene inn mot de kommuner og situasjoner hvor problemene er størst.

Litteratur

- Agenda (2002), 'Omsorgsboliger – Utredning av eierformer, tildelingsrutiner og husleiefastsettelse', Sandvika, April 2002
- Blackley, Dixie and James Follain (1996), 'In Search of Empirical Evidence that Links Rent and User Cost' Regional Science and Urban Economics Vol. 26, 409-431
- Brattbakk, Ingar og Thorbjørn Hansen (2002), Kommunale utleie av boliger år 2000 og 1993, Prosjektrapport 338, Norges byggforskningsinstitutt 2002.
- Chinloy, Peter (1992), 'Returns to Holding Housing' Journal of Housing Economics, Vol.2 Nr.4, desember 1992, ss310-323
- Englund P, Hwang M, Quigley JM, (2002), 'Hedging Housing Risk', J REAL ESTATE FINANC 24 (1-2): 167-200 JAN 2002
- Hansen, Thorbjørn og Åhrén, Per (1991), Vanskeligstilte boligsøkere, Norges byggforskningsinstitutt, Storbyforskning 16:1991, Oslo
- Hansen, Thorbjørn, Viggo Nordvik og Eigil Stang (1997): Kommunale utleieboliger - lønner det seg, Prosjektrapport 223 Norges byggforskningsinstitutt, 1997
- Henderson, J. Vernon og Ioannides, Yannis M. (1983), 'A Model of Housing Tenure Choice', American Economic Review, Vol. 73, 1983, pp .98-113
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000), 'Kommunal tilpasning 2000 – når forventningene får malinga på skolene til å flasse', Sosialøkonomen 2000, nr 4, ss 11-17
- Myrvold, TM, A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002), Kommunal boligpolitikk, fragmentert og reaktiv, NIBR-rapport 2002:5
- Nordvik, Viggo (1994), Tap på utlån til boligformål, Prosjektrapport 152 Norges byggforskningsinstitutt, 1994
- Nordvik, Viggo (1996), 'Mot et mer ustabilt leiemarked?' Samfunnsspeilet nr. 4/1996 10. årgang
- Nordvik, Viggo (2000), 'Tenure flexibility and the Supply of Private Rental Housing' Regional Science and Urban Economics, Vol. 30, 59-76
- Nordvik, Viggo (2001), Trenger vi flere leieboliger, upublisert notat Norges byggforskningsinstitutt