

Thorbjørn Hansen, Viggo Nordvik,  
Eigil Stang

# Kommunale utleieboliger

– Lønner det seg ?

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Thorbjørn Hansen, Viggo Nordvik,  
Eigil Stang

# **Kommunale utleieboliger**

– Lønner det seg?

Prosjektrapport 223 – 1997

Prosjektrapport 223  
Thorbjørn Hansen, Viggo Nordvik, Eigil Stang  
**Kommunale utleieboliger**  
– Lønner det seg?

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0588-9  
200 eks. trykt av  
S. E. Thoresen as  
Resirkulert papir:  
omslag Cyclus 200 g  
innmat Fortuna 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1997

Adr.: Forskningsveien 3B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Telefon 22 96 55 00  
Felefaks 22 69 94 38  
Telefaks salg 22 96 55 08

**Emneord:**  
Boligpolitikk  
Kommunene  
Husbanken  
Utleieboliger

## Forord

Dette er rapport fra et prosjektet om kommunale utleieboliger. Undersøkelsen er initiert av Ski kommune og Norges byggforskningsinstitutt, Byggforsk, og utarbeidet i samarbeid med Lørenskog og Tromsø kommuner. De tre kommunene har delfinansiert arbeidet og også gitt viktige bidrag til arbeidet med rapporten. For øvrig er undersøkelsen finansiert av Husbanken. Undersøkelsene ble foretatt høsten 1996 og vinteren 1997.

Styringsgruppen består av May-Britt Christoffersen og Aud Kristiansen fra Ski kommune, Berit Guttormsen og Didrik Hjort fra Lørenskog kommune og Håkon Kristoffersen fra Tromsø kommune. Prosjektet er gjennomført av sosialøkonom Viggo Nordvik (behov/etterspørsel og økonomi) og sivilingeniør Eigil Stang (organisering/forvaltning), Lillin Knudtzon som intervjuer og sivilarkitekt Thorbjørn Hansen om prosjektleder.

Thorbjørn Hansen  
Forskningsjef



## Innhold

Forord.....	3
Innhold .....	4
INNLEDNING.....	5
Formål med og bakgrunn for prosjektet.....	5
Tilnæringsmåter, metoder .....	6
Kort presentasjon av de tre kommunene.....	7
SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	8
Etterspørsel/behov for kommunal utleiebolig - generelt.....	8
Behovet for kommunale utleieboliger i de tre kommunene.....	10
Organisering og forvaltning .....	11
Konklusjoner:.....	15
1. BEHOV FOR OG ETTERSPORSSEL ETTER KOMMUNALE LEIEBOLIGER.....	17
1.1 Offentlige leieboliger i en del andre land.....	17
1.2 Kommunens ansvar for å skaffe boliger .....	19
1.3 Beskrivelse av dagens beboere i de kommunale utleieboligene .....	20
1.4 Kan beskrivelsen av de som bor i kommunale leieboliger, hjelpe oss til å anslå det samlede behovet for kommunale leieboliger?.....	24
1.5 Hvor mange kommunale leieboliger trenger vi? Konsekvenser av noen prinsipper for tildeling .....	24
1.6 Boligtilbud til dem med lav boevne.....	30
1.7 En oversikt over boligmarkedet i kommunene .....	31
1.8 Hvordan kan noen typiske hushold greie seg økonomisk i det ordinære boligmarkedet i kommunen?.....	46
2. ORGANISERING AV BOLIGFORVALTNINGEN.....	54
Avtaler med private eiere .....	54
Boligforvaltning i regi av boligbyggelag .....	55
Kommunalt eide boliger med delvis privat forvaltning .....	57
Organisering av boligforvaltning i kommunal regi.....	58
SKI KOMMUNE .....	62
LØRENSKOG KOMMUNE .....	64
3. SKISSE AV EN INVESTERINGSBESLUTNING.....	67
APPENDIKS.....	73
A1. Direkte økonomiske konsekvenser av å eie og å leie kommunale leieboliger.....	73
A1.1 Et kapitalregnskap.....	73
A1.2 Et utgiftsregnskap.....	79
A1.3 Et kostnadsregnskap.....	90
A1.4 Husleieinntekter .....	96
A2. Indirekte økonomiske effekter av de kommunale leieboligene.....	97
A2.1 En modell for et lokalt boligmarked .....	100
A2.2 Resultater fra modellen av det lokale boligmarkedet.....	104
A2.3 Kommunal økonomi og boligsituasjon, teknisk beskrivelse av sammenhenger.....	106
A2.4 Indirekte økonomiske virkninger for kommunen - noen anslag .....	110
A2.5 De indirekte økonomiske virkningene - usikkerhet og videre arbeid.....	111
Litteratur.....	113

## INNLEDNING

### **Formål med og bakgrunn for prosjektet**

Forskning om kommunale tiltak overfor svakstilte boligsøkere (Hansen og Åhrén 1991, Hansen 1997, TemaNord 1995) har vist at kommunale utleieboliger er et sentralt virkemiddel. Utviklingstrekk på boligmarkedet tyder på at dette kan bli enda viktigere i framtiden. Samtidig har undersøkelser vist at de fleste kommunene har få boliger i forhold til etterspørselen, men vegrer seg av økonomiske grunner for å engasjere seg sterkere (Hansen 1994).

Denne problemstillingen ble aktualisert i forbindelse med en diskusjon av utkast til boligprogram for Ski kommune. Ski kommune antok at flere utleieboliger kunne være et viktig virkemiddel for deres boligpolitikk, men var usikker på kostnadene og effektene. Tidligere erfaringer med utleieboliger virket ikke oppmuntrende. For å belyse disse problemene nærmere ble det besluttet å søkte Husbanken om midler til et forskningsprosjekt sammen med Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk). Lørenskog og Tromsø kommune ble deretter invitert med i et samarbeid.

Formålet med prosjektet om kommunal utleieboliger var å klarlegge:

- behov for/etterspørsel etter kommunale utleieboliger
- verdier og kostnader for boligsøkere og for kommunen ved å ha utleieboliger
- muligheter og begrensninger ved ulike måter å organisere og forvalte utleieboliger på
- muligheter og begrensninger for kommuner til å skaffe og forvalte utleieboliger, herunder finansiering/lån

Hver av disse problemstillingene er svært omfattende. Hensikten var imidlertid å få en bedre oversikt over *alle* de faktorene som må vurderes når kommunen vil ta stilling til sitt utleietilbud, omfang, innretning og organisering. Når vi valgte en så bred tilnærming, valgte vi vekk muligheten for å trenge dypt inn i hver av deloppgavene. Vi håper det blir anledning til å komme tilbake til utdypende studier senere.

Hovedfokuset i prosjektet vil ligge på behovet for kommunale utleieboliger i en kommune, sett fra kommunens ståsted. Problemstillingen kan omformuleres til å være:

Hvordan vil en strategi som innebærer å etablere en (større) utleiesektor påvirke:

- situasjonen for kommunens innbyggere
- kommunens muligheter til å gi et tilbud til dem av innbyggerne som kommunen har et spesielt ansvar for
- kommunens inntekter og utgifter

## **Tilnæringsmåter, metoder**

Prosjektet omfatter tre deloppgaver:

### **1. Analyse av behov/etterspørsel etter kommunale utleieboliger**

- Erfaringer fra andre, sammenliknbare land  
Gjennomgang av aktuell litteratur
- Kommunens juridiske og politiske ansvar for boligforsyning til vanskeligstilte på boligmarkedet  
Dokumenter og litteratur
- Beskrivelse av de som i dag bor i og søker de kommunale utleieboligene  
Analyser av potensielle søkere, basert på et sett med kriterier, i Boforholdsundersøkelsen 1995, Gallup, m.m.  
Særlig om "de uten boevne", omfang, type problem, osv.
- Analyser av økonomiske og andre konsekvenser av alternative boligløsninger for den aktuelle søkergruppen  
Analyser på basis av studier av boligmarkedet (se neste punkt) og modellanalyser av typehushold
- Boligmarkedet i kommunen nå og utviklingstrekk, særlig med sikte på tilbudet av rimelige utleieboliger  
Registrering av tilbudet, bl.a. prisene, prisutvikling og søkning  
Intervju med utleiere og leiesøkere

### **2. Organisering og forvaltning av kommunale utleieboliger**

- Generelt om forvaltning, oppgaver og alternative organisasjonsformer/forvaltningsprinsipper  
En gjennomgang basert på generell kunnskap om eiendomsforvaltning
- Alternative modeller for forvaltning av kommunale utleieboliger og utleietilbud til svakstilte boligsøkere
- Dagens tilbud i kommunene og nåværende organisering av tilbudet  
Gjennomgang av dokumenter og intervjuer med informanter i kommunene
- Gjennomgang av hver kommune (unntatt Tromsø), med forslag til mulige endringer  
Basert på studier av kommunens nåværende organisering, erfaringer med dette i kommunen (via informantintervjuer) og generell kunnskap om eiendomsforvaltning

### **3. Analyser av kostnader for kommunen**

- Finansieringen av kommunenes utleietilbud nå, lån, tilskudd, egenkapital og finansieringsmuligheter
- Situasjon med hensyn til boligens egenskaper, standard, utstyr, vedlikehold
- Inntekter (husleie, bostøtte) og utgifter (vedlikehold) og tap
- Alternativkostnader for kommunen ved ikke å ha utleieboliger/ ha flere utleieboliger

### **Kort presentasjon av de tre kommunene**

I prosjektet inngår som nevnt kommunene Ski, Lørenskog og Tromsø. Kommunene er tilfeldig valgt i den forstand at de ikke i utgangspunktet hadde spesielle erfaringer eller utfordringer. De er heller ikke valgt som klare eksempler på forskjellige kommunetyper. Erfaringene med disse tre kommunene må ses som tre enkeltstående "cases". Generaliseringer må en derfor gjøre med varsomhet. For å kunne vurdere gyldigheten av erfaringene i disse tre kommunene, er det nødvendig med noen korte data:

	Ski	Lørenskog	Tromsø	Norge
Antall personer over 16 år	17.646	21.114	41.121	3.405.309
andel av de voksne som er 16-19 år (prosent)	7,7	7,6	7,0	7,8
Andel av de voksne som er 20-29 år (prosent)	20,1	21,8	24,0	19,6
Andel av de voksne som er 70-79 år (prosent)	5,6	5,2	6,3	9,7
Andel av de voksne som er over 80 år (prosent)	2,5	1,9	2,7	4,8
Forventet befolkningsvekst 1992-2000 (prosent)	9,9	11,7	12,0	4,7
Antall boliger	8.771	10.569	21.401	1.751.176
Antall leide boliger	1.394	1.973	6.635	382.159
% leide boliger	15,9	18,7	31	21,8
% i borettslag	19,3	35,3	18,6	19,2
% kommunale utleiebolig	1,5	2,4	4,1	3
Kommunale leieboliger pr. 100 voksne innbyggere*)	0,78	1,22	2,09	2,30
Alminnelig inntekt pr. personlige skattyter	96.331	96.463	84.101	85.633

Opplysningene om kommunale utleieboliger i tabellen ovenfor bygger på informasjon fra kommunene. De andre bakgrunnsopplysningene fra kommunene har vi hentet fra Folke- og bolig tellingen fra 1990.

Ski og Lørenskog er begge omegnskommuner til Oslo og er langt på vei del av et felles bolig- og arbeidsmarked.

Tromsø er et hovedsenter i nord, har mange studenter og sterk tilstrømning av folk. Tromsø er en vidt utstrakt kommune der nabokommunene i liten grad kan avlaste boliggetterspørselen.



## SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Formålet med prosjektet om kommunal utleieboliger var å klarlegge:

- behov for/etterspørsel etter kommunale utleieboliger
- verdier og kostnader for boligsøkere og for kommunen ved å ha utleieboliger
- muligheter og begrensninger ved ulike måter å organisere og forvalte utleieboliger
- muligheter og begrensninger for kommuner til å skaffe og forvalte utleieboliger

Prosjektet er gjennomført med tre deloppgaver: Behov/etterspørsel etter kommunale utleieboliger, organisering og forvaltning og finansiering/økonomi.

### ***Etterspørsel/behov for kommunal utleiebolig - generelt***

Norge har en etter internasjonal sammenlikning et lite antall offentlige, eller 'sosiale' utleieboliger. Det dreier seg om ca. 3 % av boligmassen mens denne sektoren f. eks. i Nederland utgjør 40 % av boligene. Også i Sverige og Danmark er en stor del av boligene kommunale utleieboliger eller 'almennyttige' utleieboliger. Det sosiale boligtilbudet er, eller var, i Norge representert ved boligkooperasjonen. Boligkooperasjonen har hatt en unik plass i det norske boligforsyningen sammenliknet med andre land. I senere år har imidlertid vilkårene i og i tilknytning til borettslagsboliger endret seg. Nå er dette også blitt en sektor som ligner svært mye på selveierboligene og er dermed i mindre grad blitt et alternativ for kjøpesvake grupper.

Kommunene i Norge har en plikt etter lov om sosiale tjenester til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, også boliger med tilpasning og hjelpe- og vernetiltak til dem som trenger dette. De gruppene som kommunen skal bistå med *utleiebolig*, er slike som ikke selv kan skaffe seg egnet bolig på det private markedet og som ikke kan eller bør kjøpe bolig.

Dagens kommunale utleieboliger er i hovedsak enten trygde/aldersboliger eller 'sosialboliger'. 'Sosialboligene' er en fellesbetegnelse på boliger til alle andre enn eldre/trygdede eller kommunes ansatte (personalboliger) (Hansen 1994). I trygdeboligene er det særlig sykdom/uførhet og behov for lettstelt bolig og service som er inngangsbilletten. I 'sosialboligene' er det en mer sammensatt og forskjelligartet befolkning. I begge gruppene er det personer med lave inntekter og en-personshusholdninger som dominerer. Om lag 70 % av beboerne har inntekter under inntektsgrensene i bostøttesystemet. I 'sosialboligene' er det dog et visst innslag av personer med inntekt på nivå med gjennomsnittet av befolkningen (Boforholdsundersøkelsen 1995).

### Hvor mange *trenger* kommunal utleiebolig?

For å få et grep på størrelsen av behovet for kommunale leieboliger har vi sett på hvor mange som tilfredsstillt visse kriterier. Kriteriene går på forhold som inntekter, trygdet/ikke-trygdet og flytteplaner og hvilken bolig en ønsker seg. I tillegg til disse kriteriene er det også andre

forhold som kan regnes som å skape legitime behov for kommunale leieboliger. De grensene vi har brukt i beregningene er:

- 1) familier/personer med inntekt under bostøttegrensen med behov/ønske om annen leid bolig
- 2) familier/personer som bor i kommunal bolig, har lav inntekt og ikke ønsker å flytte
- 3) personer som bor inne hos andre, har lav inntekt og ønsker egen bolig, er over 20 år og som ikke er studenter.

En beregning basert på disse kriteriene gir et samlet behov på ca. 55 kommunale utleieboliger pr. 1000 innbygger over 16 år. Det er om lag tre ganger så mye som gjennomsnittet i kommunene i dag, og ville utgjøre ca. 10 % av boligmassen.

I disse kriteriene har en altså utelukket alle med inntekter over bostøttegrensen. En annen grense kunne defineres ut fra den inntekten og de andre betingelsene (stabil jobb, sikkerhet for lånene) som er nødvendig for å få lån til å kjøpe en liten bolig. Av denne gruppen, ut over de med lav inntekt, kunne en beregne hvor mange som har et behov som ikke lett lar seg oppfylle av de private tilbudene, som f. eks. familier med barns behov for stabilitet, og innvandrere som møter diskriminering.

En sterkere begrensning kan gjøres ved å kreve ikke bare at inntekten er lav, men at den er basert på trygd og at husholdningen således er i en varig svak posisjon. Etter dette kriteriet er det samlede behovet for kommunale utleieboliger 3,5 - 4 % av boligmassen.

Behovsberegningene viser oss for det første at dagens masse av kommunale leieboliger ikke en gang rekker til de trygdede med inntekter under bostøttegrensene som ønsker en leid bolig. Ved å inkludere også dem som har inntekter fra arbeid som er lavere enn bostøttegrensene, og i tillegg tilfredsstillende de andre kriteriene, blir det beregnede behovet på mer enn tre ganger dagens masse av kommunale boliger. Disse beregningene tyder på at det er behov for en meget kraftig økning i antallet kommunale leieboliger. Alternativet til en slik økning må være at det sies rett ut at det ikke er en kommunal oppgave å hjelpe folk med svært lave inntekter og vansker på boligmarkedet til å skaffe seg bolig.

En kan her merke seg at når vi analyserer et behov for kommunale leieboliger, så gjør vi dette isolert fra andre eventuelle politikk endringer. En kan si det slik at vi registrerer en meget vanskelig situasjon på dagens boligmarked for en ganske stor gruppe. Etter vår mening kan en kommunal leiebolig være et hensiktsmessig tilbud for denne gruppen. Vi har ikke gjort analyser av hvordan virkemidler som f.eks. stimulans av privat utleie vil kunne virke for disse gruppene.

### Boligtilbud til dem med lav boevne

En del av dem som kommunen må hjelpe, har "lav boevne", og krever tjenester og miljømessig oppfølging i tilknytning til boligen. Det er en ressurskrevende gruppe som kommunen sliter med å finne egnede tilbud til. Denne gruppen boligsøkere er lite studert. En pågående undersøkelse om bostedsløshet vil kunne gi verdifull ny kunnskap. Nå vil vi anslå at "uten boevne"-personer utgjør fra 0,01 til 0,5 % av den voksne befolkningen.

## ***Behovet for kommunale utleieboliger i de tre kommunene***

Dagens kommunale utleieboligtilbud varierer med 8,9 boliger pr. 1000 innbyggere over 16 år i Ski, 15,5 pr. 1000 i Lørenskog og 23,8 pr. 1000 i Tromsø. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om forskjellene avspeiler forskjeller i behov eller forskjellig politisk prioritering.

Alle de tre kommunene kan regne med et behov for kommunale boliger over gjennomsnittet. De har alle betydelig befolkningsvekst og en ung befolkning. Ski og Lørenskog hører til pressområdet Oslo - regionen, mens Tromsø selv er et sentral pressområde. Det indikerer at det vil forekomme relativt mange med sosiale problemer.

En to-roms bolig leies ut av Ski og Lørenskog kommune for ca. kr 2500 pr. mnd, mens de krever ca. 2 300 for en ett - roms og 3 300 pr. mnd. for en tre - roms bolig. Tromsø ligger noe over dette i sine husleier.

På det private markedet var husleiekravene atskillig høyere. I Ski og Lørenskog ble det krevd kr 3 100 for ett roms, 3 400 - 4000 for to-roms og 5000 for tre - roms bolig. I Tromsø er husleiene noe høyere, særlig for de minste boligene. For en hybel blir det forlangt ca. kr 2400 pr. mnd i Tromsø, en hybelleilighet kr 3 700. Utviklingen av husleiene på det private markedet er vanskelig å forutsi, men vi vil anbefale å basere analyser på forventninger om et tilnærmet uendret prisnivå.

Utleiemarkedet er imidlertid særegent også ved de vurderingene som utleier gjør av de som ønsker å leie. Vurderingene går bl.a. på sannsynligheter for mangelfull innbetaling av husleie, hvordan leieboer forventes å ta vare på boligen og hvordan forholdet til naboer antas å bli (især om utleier selv er nabo). Når utleier skal danne seg en oppfatning av hvem som innebærer risiko for uønsket atferd, vil han/hun i praksis gjerne knytte dette til grupper der en antar, eller vet, at det er mange som svikter. Dessuten vil referanse til noen en kjenner være viktig. Slike vurderinger kan gjøre utleiemarkedet stramt for de som er 'fremmede' og de som tilhører dårlig ansette grupper, og det er særlig stramt når det som nå er et stort press på utleiemarkedet.

Også eide boliger kan være et alternativ for de som ellers søker leid bolig og kommunal bolig. Prisene på dette markedet har steget sterk de siste årene i alle de tre kommunene, men Tromsø ligger særlig høyt: kr 825 000 for en to-roms bolig, mot ca. kr 500 000 i de to andre kommunene.

For å vise hvordan aktuelle søkeres alternativer på boligmarkedet er, har vi gjennomført noen modellanalyser. Vi har konstruert et eksempelhushold, en person med trygd som eneste inntekt. Inntekten har vi fastsatt til kr 77 000 basert på medianinntekten for enslig trygdede i 1994. De boligalternativene vi analyserer er kommunal leiebolig, privat leid bolig på ett og to rom, og to-roms leilighet i borettslag.

Med de observerte prisene på privat leiebolig vil det være ganske problematisk for en trygdet enslig å greie utgiftene for en to-roms leid bolig privat. Selv en et-roms privat leid bolig vil innebære en større belastning enn en to-roms utleid av kommunen. Da har vi forutsatt bostøtte og botilskudd etter gjeldende regler. For en som ikke har trygd, men lave inntekter, vil situasjonen med privat bolig bli enda mer vanskelig ettersom denne personen oftest ikke ville fått bostøtte. Både for kommunen og den enkelte er det et ekstra poeng at kommunal



bolig kan utløse bostøtte, mens utgiftene til en privat leid bolig helt eller delvis må dekkes med sosialhjelp.

Kjøp av borettslagbolig kan være et gunstig alternativ for eksempelhusholdet i Tromsø, gitt de lave prisene som er oppgitt der. I de to andre kommunene er det observert langt høyere priser. Der kan det være tvilsomt om kjøp av borettslagsbolig vil være noe mulig alternativ. Helt avgjørende vil det være om en får boligtilskudd. Vårt eksempelhushold vil etter gjeldende retningslinjer ha store muligheter til å få etableringslån og boligtilskudd. Andre husholdninger med lav inntekt vil ofte ikke ha samme mulighet. Om kommunen vurderer å støtte et hushold til å kjøpe, anbefaler vi at det gjøres særskilte vurderinger av risiko og evne til å bære risiko.

### **Organisering og forvaltning**

Problemer med organisering og forvaltning, særlig med vedlikeholdet, er et ofte brukt argument i kommunene mot å ha mange kommunale utleieboliger (Hansen 1994). Eksempler på utilfredsstillende vedlikehold av kommunale boliger i Oslo var en føljetong i Aftenposten høsten 1996, og ble brukt som politisk begrunnelse for å selge unna kommunale eiendommer.

Et problem som ofte ble trukket fram av kommunene, var mangel på ressurser til skikkelig vedlikehold. Det ble hevdet at vedlikeholdsbudsjettet ble en salderingspost i kommunen. Dette er et problem som nok ikke kommuner er alene om. Private gårdeiere har i stor grad forsømt vedlikeholdet i årevis. Også de uttaler det ikke finnes ressurser til vedlikeholdet og legger ansvaret på husleiereguleringen.

Mye av vedlikehold har den vanskelige karakteren at forsømmelse *over tid* medfører forslumming og skader på bygningen, men det er sjelden absolutt påkrevet å gjøre vedlikeholdet akkurat nå. Dette betyr at det neste alltid er mulig å skyve litt på vedlikeholdet. Lar en vedlikeholde forsømme for lenge, kan det imidlertid medføre store ekstrakostnader. Poenget er at vedlikehold er nødvendig og krever sine omkostninger, og det enten det er kommune eller private som forvalter. Det er vanskelig å se noen prinsipielle grunner til at kommunene ikke skulle håndtere vedlikehold av eiendommer like bra som private. Skal kommune klare sine vedlikeholdsoppgaver, må imidlertid forvaltningen av kommunens eiendommer organiseres rasjonelt, og det må sikres midler til vedlikehold.

I arbeidet med å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet har kommunen tre hovedstrategier å velge mellom.

1. Eie og formidle egne boliger
2. Formidle boliger etter avtale med private eiere
3. Overlate boligforsyningen til private aktører og nøye seg med å dekke utgifter etter lov om sosiale tjenester

Når det gjelder avtaler med private eiere, er problemet for kommunen bl.a. å kunne bestemme kvaliteten og de reelle kostnadene ved tilbudet, ha oversikt over og bestemme fordelingen av risikoen og vedlikeholdet. Noe enklere vil dette være om det er ideelle organisasjoner, boligbyggelag og private stiftelser som er eiere. Kommunen vil uansett få ansvaret for mislighold av husleie og husordensregler for 'sine' beboere, og for nødvendig oppfølging av beboere med 'svak boevne'.



Kommunene har i betydelig utstrekning kjøpt andeler i borettslag og sameier. Ett motiv for dette er å unngå en for sterk samling av kommunalt eide leiligheter. I praksis innebærer ordningen også at kommunen overlater deler av forvaltningen til styrene i borettslag. I senere år har borettslag og sameier vist stor motvilje mot kommunalt eierskap, av såvel prinsipielle som pragmatiske grunner. En undersøkelse i Oslo viste at motviljen er sterkt utbredt, men ofte mer basert på frykt for problemer enn faktisk opplevde problemer. I noen lag var det imidlertid store problemer. Fra lagene var kravene til kommunen at de i mye større grad måtte ta ansvar for 'sine' leieboere og følge opp når uregelmessigheter oppsto.

Når denne problemstillingen vurderes, er det nødvendig å gjøre det klart hva hele forvaltningsoppgaven består i. Det dreier seg ikke bare om vedlikehold. Kort kan oppgaven deles i tre hovedområder:

1. *Boligtildeling*

Veiledning til personer og familier som søker bolig  
Vurdering og prioritering av søkerene, og tildeling av boliger  
Boveiledning (Husorden, daglige problemer og oppgaver)

2. *Husleieadministrasjon*

Budsjettering og regnskap  
Beregning av husleier  
Opprettelse av leiekontrakter  
Økonomisk oppfølging av leiekontrakter  
Formidling av Husbankens låne- og tilskuddsordninger  
Administrasjon av bostøtteordningen

3. *Eiendomsforvaltning*

Kjøp og salg av boliger  
Planlegging og gjennomføring av nye byggeprosjekter  
Administrasjon av eiendomsregister  
Vedlikehold og utbedring av eksisterende boliger  
Vaktmestertjenester

Når kommunen velger å eie boligene, er det også tre hovedmodeller for organisering av forvaltningen:

1. Integre boligforvaltningen i kommunens administrative apparat, enten plassert i en eksisterende etat, som en egen boligavdeling, eller som en del av en eiendomsavdeling som har ansvar for forvaltning av alle kommunens eiendommer og bygninger.
2. Opprette et kommunalt boligselskap.
3. Inngå avtale med et uavhengig selskap eller firma som ivaretar boligforvaltningen etter nærmere retningslinjer fastsatt av kommunen.

I valget mellom 1 og 2 bør en legge vekt på blant annet kommunens størrelse, antall kommunale boliger og andre eiendommer. Generelt vil alternativ 2 kreve en betydelig boligmasse.

Alternativet med å overlate forvaltningen til et uavhengig selskap eller firma, krever en gjennomtenkning av kommunens krav og intensjoner med kommunale utleieboliger og hvordan dette kan ivaretas i kontrakten med firma/selskap. Foreløpig er forsøk med slike avtaler ikke evaluert.

Et moment som en kommune bør tenke over, er kommunens behov for boligpolitisk kompetanse og ressurser. Med det mener vi kommunens muligheter til å utrede og utvikle sin boligpolitikk, og herunder kunne skaffe seg tilgang til andre kommuners erfaringer og andre relevante forskningsresultater, samt kjenne alle statlige ordninger. Vi vil anta at det å sette bort forvaltningsoppgaver må sees i nøye sammenheng med de personressurser kommunen har og trenger til boligadministrative oppgaver for øvrig.

For de fleste kommuner vil det være snakk om en omorganiseringsprosess. Det vil si at kommunen ønsker å vurdere sin nåværende organisering av boligforvaltningen, med sikte på å finne fram til en mer rasjonell organisasjonsform. Omorganiseringsprosessen bør inndeles i følgende trinn:

1. Framskaffe informasjon om boligene som kommunen disponerer og utarbeide oversikt over leietakerne og søkere til kommunens utleieboliger.
2. Kartlegge oppgavene som inngår i boligforvaltningen og hvordan ansvaret for oppgavene er fordelt i dag. Vurdere negative og positive sider ved dagens organisasjonsmodell.
3. Ta stilling til hvilke søkergrupper som skal prioriteres, og hvilket omfang kommunens boligtilbud skal ha.
4. Vurdere alternative organisasjonsmodeller. Velge organisasjonsmodell og utarbeide en plan for omorganiseringen.
5. Gjennomføring.

Det er viktig at en tar seg tilstrekkelig tid til en grundig gjennomføring og vurdering av de enkelte trinn i prosessen. Det er ikke sikkert det er behov for å etablere en helt ny organisasjonsform for at boligforvaltningen skal fungere bedre. Mindre endringer av den eksisterende organisasjonen kan være tilstrekkelig. Dette vil det også være enklere å gjennomføre. Det bør derfor legges stor vekt på en gjennomgang av aktuelle alternative organisasjonsformer og på vurdering av hvordan de enkelte organisasjonsmodellene kan innpasses i kommuneadministrasjonen, og hvilke personellmessige endringer som må foretas. Uansett hvilken organisasjonsform som velges, bør det være et hovedprinsipp å sørge for en effektiv koordinering og styring av alle oppgaver i forbindelse med kommunens boligforvaltning.

### Kostnader og utgifter ved kommunale utleieboliger

For kommunene vil spørsmål om kostnader og økonomi naturligvis veie tungt i vurderingene av kommunale utleieboliger. Hvordan kan kommunen beregne hva det vil koste å eie og forvalte utleieboliger? Når kostnadene er kjent, er spørsmålet om husleiene kan dekke disse kostnadene fullt ut, eller om kommunen må eller bør regne med å subsidiere noe av husleiene. I sine vurderinger må kommunen i tillegg vurdere indirekte økonomiske effekter av å ha kommunale utleieboliger, f. eks. hvilke andre kostnader kommunen kan påregne dersom de ikke har slike boliger å tilby.

I analysen opererer vi med to begreper: *Kostnader og utgifter*. Kostnader skal være et uttrykk for hvor mye ressurser som reelt blir bundet ved kommunale utleieboliger, i motsetning til de

utgiftene som til en hver tid påløper. Et eksempel på kostnader er den faktiske slitasjen av en bolig. Utgiftene er derimot uttrykk for det eieren velger å gjøre med denne slitasjen. *Kapitalutgiftene* består av renter og avdrag på lån mens *kapitalkostnadene* tar hensyn til bortfall av renteinntekter på egenkapitalen og verdiendringer.

For å beregne kostnader og utgifter, er det en rekke data kommunen trenger tilgang til. Noen er vanskelig tilgjengelige og må i så fall erstattes helt eller delvis av antatte verdier.

Beregningene omfatter:

*Kapitalregnskap* som uttrykk for den formuen kommunen har i sin boligmasse. Boligenes markedsverdi beregnes ved hjelp av gjenanskaffelsesverdien (hva det vil koste å skaffe dem igjen). Fra dette trekkes gjeld, både kommunens gjeld og eventuell fellesgjeld i borettslag. Ved å sammenlikne samlet gjeld med gjenanskaffelsesverdien, får en den egenkapitalen som kommunen har opparbeidet. Alternativt kan en beregne egenkapitalen ved å sammenholde markedsverdi og gjeld. I tillegg til at en slik oversikt som kapitalregnskapet gir er interessant i seg selv, danner den også utgangspunkt for kostnadsregnskapet.

Beregningene for Tromsø kommune viste at kommunen har en egenkapital på ca. 291 mill kr i 1996. Det framkom ved å sammenholde beregnet gjenanskaffelsesverdi på kr 443 mill. med kommunal gjeld på kr 127 mill og fellesgjeld i borettslag på kr 26 mill kr Legges markedsverdien til grunn, blir egenkapitalen kr 203 mill.

*Et utgiftsregnskap* som omfatter driftskostnader, vedlikeholdskostnader, renter og avdrag på lån (kapitalutgifter). I driftskostnadene inngår administrasjon, avgifter og forsikringer og tap ved ikke utleide perioder. Samlet er dette for Tromsø beregnet til kr 7.370 i gjennomsnitt pr. bolig pr. år. Vedlikeholdskostnadene er beregnet til kr 8.750 og kapitalutgiftene til kr 18.480 kr pr. bolig pr. år. De samlede månedlige utgiftene på bolig blir dermed kr 2.850.

En utgiftsdekkende husleie er i gjennomsnitt i Tromsø i 1996 kr 2.850 pr. mnd. Utgiftene er for kommunen på samme måte som for personer viktig for likviditeten. Med utgiftsdekkende husleie vil husleien nødvendigvis variere etter hvor sterkt boligene er belånt. Eldre boliger vil tendere til å få betydelig lavere husleie enn nye boliger, lavere enn forskjellen i kvalitet tilsier.

*Et kostnadsregnskap* er derfor viktig å stille opp i tillegg til utgiftsregnskapet.

Komponentene i kostnadsregnskapet er drifts- og vedlikeholdskostnader og kapitalkostnader. I de konkrete beregningene for Tromsø er drifts- og vedlikeholdskostnadene forutsatt like med tidligere beregnede utgifter. Slik vil det ikke alltid være. Vedlikeholdskostnadene kan typisk bli betydelig mer enn vedlikeholdsutgiftene, når vedlikeholdet forsømmes. Kapitalkostnadene må beregnes på en helt annen måte enn kapitalutgiftene. En må beregne renten på den kapital som er bundet i boligene og den årlige endringen av verdien av boligene. I fastsettelse av verdiene anbefaler vi å ikke knytte denne til en ren markedsbetraktning, men bruke den alderskorrigerede gjenanskaffelsesverdien. Da vil en beregne en *langsiktig* likevektsverdi for kommunens boligmasse.

I Tromsø ble kapitalkostnaden på denne måten beregnet til ca. kr 17000 i gjennomsnitt pr. bolig i 1996. En kostnadsdekkende husleie i Tromsø var dermed i gjennomsnitt kr 2730 pr. mnd.



Forskjellen mellom en kostnadsdekkende og en utgiftsdekkende husleie kommer først fram når en ser på husleieutviklingen over noen år. For en 70 kvm leilighet vil en kostnadsdekkende husleie ti år framover være forholdsvis konstant, på ca. kr 3 300 pr. mnd (i faste priser). Om husleien skal dekke de løpende *utgiftene*, vil husleien variere fra 3 400 det første året til 2 300 etter ti år, begge målt i faste 1996-kroner.

### Indirekte virkninger på kommuneøkonomien

Med indirekte virkninger på kommuneøkonomien mener vi at tildelinger av kommunale leieboliger kan påvirke inntekts- og kostnadsposter på andre steder i kommunens regnskaper enn de som er direkte knyttet til drift og forvaltning av kommunens masse av leieboliger. Dette kan være kostnader knyttet til andre tjenester som ytes av kommunen, det kan også være virkninger på forbruk av sosialhjelp og på skatteinntektene. Vi kommer til å konsentrere oss om virkninger på skatteinntekter og bruk av sosialhjelp. Dette betyr f.eks. at vi ikke har fått med oss eventuelle sammenhenger mellom størrelsen på den kommunale leiesektoren og forbruket av hospits.

Vi har i vårt arbeid utviklet en systematisk måte å vurdere slike indirekte effekter, sagt på en annen måte har vi laget en modell. Videre har vi gjort et første forsøk på å tallfeste de kvantitative sammenhengene i modellen.

En av de viktigste sammenhengene i modellen beskriver hvordan antall beboer-eide og privat leide boliger på lang sikt vil påvirkes av endringer i antall kommunale leieboliger. Mekanismen bak denne sammenhengen er at ved økt tilbud av kommunale leieboliger svekkes etterspørselen etter andre boligtyper noe. Når modellen brukes på f.eks. Lørenskog kommune, finner vi om kommunen bygger (eller på annen måte skaffer seg) 100 nye leieboliger, vil dette på sikt redusere antall beboer-eide boliger med 40, og antall privateide leieboliger forventes å bli redusert med 23 enheter. Med andre ord vil bygging av ett hundre nye kommunale leieboliger på sikt øke boligmassen med (bare) 38 boliger.

Både skattebetalingen og eventuell sosialhjelp til et hushold avhenger av hvordan de bor. Modellene brukes til å gi kvantitative anslag på disse effektene. Holder vi oss til Lørenskog, finner vi at de årlige indirekte virkningene anslås til å tilsvare en inntekt på 3.500 kroner pr. kommunale leiebolig. Det meste av dette kommer gjennom økte skattebetalinger (2.800 kroner). Modellen vår predikerer videre at de årlige sosialhjelpsbetalingene reduseres med 750 kroner pr. bolig. Dette siste kan nok være noe overraskende for noen. Det som driver reduksjonene i sosialhjelpsutbetalingene er at boligutgiftene for mange vil være lavere i kommunale boliger enn i alternativene. Mange beboere i kommunale boliger vil videre kunne få bostøtte. Bostøtten vil nok redusere behovet for sosialhjelp.

### **Konklusjoner:**

1. Behovet for kommunalt eide eller kontrollerte boliger er betydelig større enn det kommunene i dag kan tilby. Mangel på kommunalt eide eller kontrollerte utleieboliger innebærer at enkelte grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet får lite tilfredsstillende,

eller ingen offentlig bistand til å løse sine boligproblemer. Det dreier seg om grupper som vanskelig kan eller ikke bør kjøpe bolig, og som er handikappet på leiemarkedet. Leiemarkedet er i Norge for det meste et personlig, ikke profesjonelt markedet der personlige egenskaper hos de som ønsker å leie blir tillagt stor vekt av utleiere.

2. Organiseringen av kommunens forvaltning av utleieboliger bør gjennomgås systematisk for å sikre en mer rasjonell drift og bedre vedlikehold. En mulighet som bør vurderes, er bruk av boligbyggelag og liknende organisasjoner til å forestå deler av forvaltningen. Kommunen vil imidlertid i alle tilfelle bli værende med et betydelig ansvar, og bør derfor vurdere dette nøye i sammenheng med behov for egen kapasitet og kompetanse.
3. Kostnadsdekkende husleier er i en av kommunene beregnet til ligge å betydelig under markedsleiene. Det antar vi vil være tilfelle i store deler av landet slik boligmarkedet er nå.
4. Kommunale boliger vil etter våre beregninger indirekte gi kommunen økonomiske fordeler gjennom skatteinntekter og besparelser i sosialhjelp. En eksempelberegning viser at denne fordelen er i størrelsesorden kr 300 pr. bolig pr. mnd.

# 1. BEHOV FOR OG ETTERSPORSEL ETTER KOMMUNALE LEIEBOLIGER

Begrepene behov og etterspørsel og forholdet mellom dem har blitt mye diskutert innen boligstudier. Når det gjelder kommunale leieboliger, er det naturlig å legge størst vekt på vurderinger av behovet. I ganske stor grad kan en si at kommunale leieboliger er et virkemiddel som brukes for å tilfredsstille boligbehovet for hushold som av ulike grunner ikke er i stand til å etterspørre boliger på det ordinære markedet.

Størrelsen på behovet for kommunale leieboliger vil i denne rapporten ikke bli presist beregnet. Årsaken til dette er todelt. Dels kommer det av at det er en sammensatt og vanskelig problemstilling. Dels kommer det også av at selve størrelsen på behovet bør være gjenstand for politiske vurderinger. Det vi i stedet gjør, er at vi trekker fram et ganske bredt sett med opplysninger vi ser som relevante når en skal vurdere størrelsen på behovet.

De typene opplysninger vi trekker fram, er noen kortfattede drøftinger av den kommunale (eller offentlige eller almenntilgjengelige) leiesektoren i noen andre land. Vi drøfter også kommunenes formelle ansvar og påpeker noen av de problemene som er knyttet til det vi kaller tilbud til personer med 'lav boevne'. Data fra boforholdsundersøkelsen fra 1995 utnyttes til å gi en beskrivelse av dem som i dag faktisk bor i kommunale leieboliger. På disse dataene forsøker vi også ut hvordan et samlet behov for kommunale leieboliger avhenger av kriteriene for hvem som skal få kommunale leieboliger.

Behovet for hjelp til å ordne sin boligsituasjon f.eks. ved tildeling av kommunale leieboliger avhenger selvsagt av hvordan muligheten er på det åpne markedet. Vi viser i et eget underkapittel hvordan en kan trekke fram opplysninger om det private markedet, og bruke disse i vurderingene av behovet for kommunale leieboliger.

Mye av våre diskusjoner skjer på et generelt nivå med basis i nasjonale opplysninger. Vi har hele veien forsøkt å relatere slike opplysninger til den konkrete situasjonen i de tre kommunene som arbeidet vårt er sentrert rundt (Ski, Lørenskog og Tromsø).

## **1.1 Offentlige leieboliger i en del andre land**

Hansen (1994) viser at vi i Norge har et sted rundt 60.000 kommunale utleieboliger. Dette er litt mer enn 3% av den samlede boligmassen, eller rundt 18 boliger pr. 1.000 innbygger på 16 år eller mer. I et internasjonalt perspektiv er dette relativt lite. Det landet som er mest ekstremt når det gjelder offentlige leieboliger som andel av boligmassen, er Nederland. Dieleman (1993) viser at i Nederland kan 40% av den totale boligmassen klassifiseres som 'social housing'. På oss nordmenn virker dette ganske fremmed. En analyse av effekter av en offentlig eid boligmasse, og behovet for kommunale leieboliger, vil i et slikt land bli fullstendig annerledes enn i Norge.

Hovedkilden vår for beskrivelsen av den offentlige utleiesektoren i de nordiske landene er rapporten fra en arbeidsgruppe nedsatt av Nordisk Ministerråd. Gruppens mandat var å sammenlikne den rollen offentlige og allmenntilgjengelige utleieboliger i de ulike nordiske landene spiller som et virkemiddel overfor grupper som har en svak posisjon på boligmarkedet.

TemaNord (1995) sammenlikner bruken av offentlige utleieboliger som et virkemiddel overfor svake grupper på boligmarkedet. Rapporten viser at Sverige og Danmark har de største offentlige utleiesektorene, i disse landene utgjør denne sektoren hhv. 22 og 17% av boligmassen. Deretter kommer Finland med 15%, mens vi i Norge altså ikke har mer enn 3-4 prosent. De nordiske tallene tyder ikke på at privat leie erstatter den lave offentlige utleievirkningskraften i Norge. Sverige og Danmark med sine ganske store offentlige utleiesektorer er samtidig de, av de nordiske landene, som har de største private utleiesektorene. For å gå inn på en bred drøfting av disse trekkene vil en måtte trekke inn hele den historiske utviklingen av boligpolitikken i landene. Dette skal vi ikke gjøre her, en kan imidlertid merke seg at eiermålsetningen har stått sterkere i Norge enn i de andre nordiske landene. I Norge har en satsning på eie (som regel i form av borettsandeler), også i den boligsosiale politikken.

Den offentlig eide leiesektoren i Danmark og Sverige karakteriseres som et generelt virkemiddel i boligpolitikken. Årsaken til dette ligger i at tildeling av boliger ikke skjer ved noen behovsprøving, men etter et kjøprinsipp. På tross av dette spiller de offentlige utleieboligene en viktig boligsosial rolle, da de representerer et tilbud som etterspørres av hushold med økonomiske og/eller boligmessige problemer. I Finland, som i Norge, tildeles offentlige leieboliger etter en vurdering av behovene. Således kan en karakterisere den som et selektivt virkemiddel i boligpolitikken. Når en betrakter beboersammensetningen i de offentlige utleieboligene under den generelle og den selektive modellen, finner en oppsiktsvekkende store likheter. I en oppsummering skrives det (s.67): *Begge modellene tjener derfor i praksis, til siktet eller utilsiktet, et selektivt boligpolitisk formål fordi de i større grad enn andre sektorer bosetter husholdninger som ellers ville ha hatt problemer med å etablere seg på boligmarkedet.*

Rapporten fra Nordisk Ministerråd konkluderer med at husleienivået i de offentlige utleieboligene i Danmark og Finland er noe lavere enn i privat leie. I vårt arbeid skal vi senere vise at dette nok også gjelder for de kommunalt eide leieboligene i Norge. I Sverige bestemmes husleiene i både privat og offentlig sektor gjennom et sinnrikt administrativt system som vi ikke kommer til å gjøre noe forsøk på å forklare. Systemet virker likt på privat og offentlig (dvs. allmenntilgjengelig) utleie slik at det ikke er noen grunn til å tro at det skal være forskjeller i husleienivåene.

Et annet poeng som trekkes fram i den nordiske rapporten, er at en i både Sverige og i Danmark opplever det som noe problematisk at en i områder som er dominert av offentlige utleieboliger ser tendenser til en uheldig ghettoisering og segregasjon. Dette er et evig dilemma for offentlige og/eller allmenntilgjengelige utleieboliger som et politisk virkemiddel overfor svake grupper. Hvis boligmassen fungerer effektivt som et selektivt virkemiddel, vil en få tendenser til konsentrasjon av spesielle grupper. Dette vil naturlig nok kunne bli mest utpreget i land hvor en stor del av boligmassen er offentlig/allmenntilgjengelig eid, da det i slike land vil være vanskeligere å 'spre' disse utleieboligene geografisk.



## 1.2 Kommunens ansvar for å skaffe boliger

Kommunens ansvar for å sørge for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet har en politisk og en juridisk begrunnelse. Den juridiske begrunnelsen er gitt av lov om sosiale tjenester. Denne loven gir kommunene en *plikt* til å finne *midlertidig husvære* for dem som ikke klarer dette selv. Kommune har også *plikt til å medvirke til å skaffe boliger med tilpasning og hjelpe- og vernetiltak til de som trenger dette*.

Det er ikke helt klart hvor langt den kommunale plikten går etter lov om sosiale tjenester. Alle som står uten mulighet til å få tak over hodet kommende natt, må kommunen skaffe et sted å overnatte. Det er imidlertid en betingelse at personen eller familien ikke selv kan skaffe noe. I det ligger det et element av skjønn som aldri er prøvd av noen domstol (samtale med veneombudet for sosial tjenester i Oslo). Når det gjelder ansvaret for å skaffe boliger med tilpasning og hjelpe- og vernetiltak, er for det første plikten begrenset til å *medvirke*. Så vidt vi forstår, innebærer det en absolutt plikt for kommunen til å gjøre noen anstrengelser, legge planer og aktivt arbeide for slike tilbud. Derimot er det ingen klar plikt til at alle som trenger slike tilbud, *må* få det. En funksjonshemmet har ikke på bakgrunn av loven en rett til å få et tilbud fra kommunen.

På tross av at den juridiske plikten er begrenset, gir den likevel kommunen en oppgave de må finne løsninger på. Kommunens plikter er knyttet til *forsyningen*. Kommunen må sørge for at det finnes egnede tilbud, samt kunne stille et egnet tilbud til den boligsøkendes disposisjon. Det er ingen plikt for kommunen til selv å eie og forvalte slike boliger.

I tillegg til å skaffe egnet bolig, har kommunen plikter til å dekke boutgifter, også det etter lov om sosial omsorg. Sosialhjelp til boutgifter ytes for det første som del av økonomisk stønad "*til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold*". Det betyr at alle andre ressurser må være uttømt før hjelp ytes. For det andre kan det ytes sosialhjelp til å dekke boutgifter i noen tilfeller der husstanden ikke kan klare nødvendige boutgifter innenfor rammen av egne inntekter og bostøtte ikke er tilgjengelig eller utilstrekkelig. Dette siste punktet var det uenighet om i utvalget som la fram innstillingen om ny sosiallov. Flertallet mente prinsipielt at dette måtte være statens oppgave, gjennom bostøtten. Det ble imidlertid erkjent at bostøtten ikke fanget opp alle slike tilfeller.

Sosialhjelp skal ytes etter individuell vurdering. Kommunene, og de enkelte sosialkontorene, har forskjellig praksis. Også veiledende normer varierer fra kommune til kommune. Hva som regnes som *nødvendige boutgifter* varierer mellom kommunene, og har endret seg over tid. De som kommunen må dekke boutgiften for med sosialhjelp, er en videre gruppe, og til dels en annen gruppe, enn de som kommunen har plikt til å *skaffe* bolig.

I tillegg til den juridiske plikten har kommunene et politisk begrunnet ansvar for å bistå *vanskeligstilte boligsøkere*. Det politiske ansvaret følger av et lenge omforent mål i Norge om å sørge for at "*alle skal ha mulighet for å disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø*". I rollefordelingen i norsk boligpolitikk har kommunene fått det direkte ansvaret for boligforsyning til husstander med svak økonomi. Staten skal bistå med gunstige finansierings- og støtteordninger og stimulerer til forskning og informasjon (*St.meld.nr. 34 1988-89*).



Hvor langt og hvordan kommunen følger opp sitt ansvar, er naturligvis en politisk sak. Ved siden av de direkte boligpolitiske ambisjonene, målet om at alle skal bo bra, kan boligtiltak ses i sammenheng med helse- og sosialpolitiske oppgaver. Bolig er en nødvendig, om ikke alltid tilstrekkelig betingelse for sosial atferd og arbeidsevne. Boligforholdene tillegges stor betydning for selvhjulpenhet og for behovet for institusjoner og tjenester.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er en relativ størrelse. I et stramt boligmarked vil nok så mange få problemer; i et mettet boligmarkedet er det færre. En bør da huske på at det kan finnes mangel på rimelige utleieboliger i samme område som det er overflod på store selveierboliger. For kommunen gir det en utfordring til ikke bare å interessere seg for den direkte hjelpen til boligsøkere, men til også å ta ansvar for *boligforsyningen*. Boligmarkedet er et spesielt marked der det av flere grunner ikke er noen selvfølge at det produseres og tilbys boliger selv om det finnes etterspørsel. Boliger til boligsøkere med lav betalingsevne, spesielle behov og/eller avvikende atferd synes å oppfattes som lite attraktive investeringsobjekter.

### **1.3 Beskrivelse av dagens beboere i de kommunale utleieboligene**

Som en bakgrunn for våre vurderinger av samlet etterspørsel etter/behov for kommunale utleieboliger, skal vi her se på kjennetegn på de husholdene som i dag bor i kommunale utleieboliger. For å gjøre dette går vi inn på to ulike undersøkelser. De to landsrepresentative undersøkelsene ble utført i 1995: boforholdsundersøkelsen og en datainnsamling som ble gjort av Gallup AS for bl.a. INAS<sup>1</sup> og Byggforsk. Vi benytter data fra begge disse to kildene fordi kommunale utleieboliger utgjør en så liten del av boligmassen at utvalgene i hver av undersøkelsene er små.

#### **1.3.1 Leietakerne, deres planer og bakgrunn**

De små utvalgene gjør at vi gjengir tabeller kun i et vedlegg. En del av trekkene en kan se av tabellene kommenteres, og diskuteres i stedet tekstlig. Vi har her ikke gjort noen forsøk på å se flere kjennetegn i sammenheng. I teksten her kommenterer vi derfor fordelingene av ett og ett kjennetegn ved beboerne i hhv. trygdeboliger og sosiale boliger. Med sosiale boliger mener vi i denne teksten rett og slett kommunale utleieboliger som ikke er definert av leietakerne selv som trygde-/aldersbolig, og som leies ut til andre enn kommunens ansatte.

Blant dem som leier en kommunalt eid bolig er det en klar overvekt av én-personshushold. Denne tendensen er klarest i trygdeboligene. Den er også klar i det vi kaller for sosiale leieboliger hvor om lag 6 av 10 hushold er én-personshushold. I nesten hver tredje kommunale leiebolig finner man hushold med barn, noe under halvparten av disse igjen er eneforeldre.

I trygdeboligene er det naturlig nok en overvekt av folk over 70 år. Tallene viser oss midlertid et ganske stort innslag av folk mellom 60 og 70 år, og at en også finner innslag av betydelig yngre personer. I de sosiale utleieboligene er 38 % av hovedpersonene i alderen 20 - 29 år, og 32 % er mellom 30 og 49 år.

---

<sup>1</sup> Undersøkelsen ble initiert og administrert av Lars Gulbrandsen ved INAS.

De undersøkelsene vi ser på her, inneholder også et spørsmål til leietakere om hvorfor de leier bolig. Her er husholdene gitt muligheten til å oppgi flere alternative motiver. I svarene fra dem som bor i trygdebolig, finner vi at godt over halvparten oppgir at de leier en spesielt godt egnet bolig som motiv. Rundt to av ti av oppgir økonomiske årsaker, innslaget av dem som sier at de leier for å slippe ansvar for vedlikehold er like stort. Ingen av beboerne i trygdeboliger gir svar som tyder på at de planlegger kjøp av bolig. Om lag hver tiende leier fordi de har et midlertidig behov.

Inntrykket fra gjennomgangen av de uttrykte motivene styrkes når vi ser på viktigste grunn til at husholdene flyttet til sin trygdebolig. Vel halvparten gir grunner som sykdom/uførhet og ønske om tilgang på service og mer lettstelt bolig. Det var også en del hushold som flyttet fordi de ønsket å komme nærmere familie.

Fordelingen av leiemotiv blant leietakerne i sosiale boliger er naturlig nok annerledes enn i trygdeboligene. Men også blant leietakerne i disse boligene finner vi at to av ti sier at de leier fordi boligen er spesielt godt egnet for dem. Noe mindre enn halvparten oppgir ulike økonomiske årsaker til at de leier, mens hver tiende sparer til eller planlegger å kjøpe bolig. Hver fjerde gir årsaker som kan tolkes som at leie av bolig passer spesielt godt for dem fordi de er i en eller annen form for midlertidig situasjon.

Bildet av årsaker til innflytting i de sosiale utleieboligene blir atskillig mindre entydig enn det vi fant når vi betraktet trygdeboligene. Fire svar som hver er gitt av 10% av beboere i sosiale boliger, peker seg ut. Dette er de som ble kastet ut fra sitt forrige leieforhold, de som ønsket en større bolig, de som ønsket en mer moderne og lettstelt bolig, og de som ønsket lavere boustgifter.

I den omtalte Gallup-undersøkelsen fra 1995 hadde vi også med et spørsmål om hvorvidt husholdet hadde vært utsatt for ulike (spesifiserte) typer av livskriser i løpet av de siste to årene. I dette henseendet er leietakerne i de kommunale leieboligene påfallende like resten av befolkningen. Samlivsbrudd er f.eks. ikke mer utbredt blant beboerne i de kommunale boligene enn ellers i befolkningen. Beboerne i de kommunale boligene har i noe større grad enn resten av befolkningen opplevd langtidsledighet. Andelene av kommunale leietakere som har opplevd ektefelles død, sykdom, uførhet eller korttidsledighet ligger på om lag samme nivå som i befolkningen ellers.

Det lave omfanget av 'nyskilte' i de sosiale leieboligene overrasker noe. For mange innebærer en skilsmisse at en plutselig står uten bolig og med en (sterkt) svekket privat økonomi. Nettopp i en slik situasjon skulle en tro at en kunne ha behov for en kommunal bolig. Kanskje er det slik det lave tilbudet av kommunale boliger, og den lave turn-over'en i denne boligmassen gjør at det er vanskelig å gi et krisetilbud. I et intervju med en av de ansatte på Sosialkontoret i Ski kommune ble slike tanker uttrykt.

Vi ser et klart skille mellom beboerne i trygdeboliger og de sosiale boligene når det gjelder deres forrige bolig. Nesten halvparten av de som nå bor i trygdebolig, flyttet fra en eid bolig. Noe i underkant én av ti av de som bor i sosiale leieboliger, flyttet fra en eid bolig inn i den kommunale leieboligen, og om lag 15% kom rett fra foreldrenes bolig. Dette betyr at en fjerdedel av dem kom fra en annen leid bolig.

De som har fått en leid trygdebolig, ser dette i meget stor grad som en bolig de ønsker å bo i resten av livet. Ettersom det er et såpass stort innslag av gamle eldre i disse boligene, er dette da heller ikke unaturlig. Vi merker oss at også i de sosiale boligene er det bare rundt tre fjerdedeler som sier at de ikke ønsker å leie bolig i mer enn 2 år framover, om lag like mange sier de vil leie 'alltid/lengst mulig.

Bare 10% av dem med trygdebolig har flytteplaner. Resten sier at de enten regner med å bo i boligen alltid eller at de ikke har noen planer om å flytte. I de sosiale boligene har 40 % klare flytteplaner eller regner med å flytte innen tre år. Vi merker oss at også i den siste gruppen er det så mye som fire av ti som enten ikke har noen planer eller som regner med å bo i boligen alltid. Blant dem som bor i sosiale leiebolig, oppgir bort imot halvparten at en eller annen form for leie er den disposisjonsformen de selv ønsker for sitt hushold. I befolkningen som helhet er denne andelen bare 10%.

Vi har altså fått fram et bilde av en sosial leiesektor der svært mange ønsker å fortsette å bo. De fleste kommunene har som målsetning at de sosiale boligene skal være et midlertidig tilbud.

### 1.3.2 Leietakernes økonomi

I denne delen av arbeidet skal vi ikke konsentrere oss om forholdet mellom boutgiftene til leietakerne i de kommunale boligene og deres inntekter. Det vi skal konsentrere oss om her er inntekter, inntektsart, bostøtte og sosialhjelp. I denne delen har vi valgt å bare bruke opplysninger fra Boforholdsundersøkelsen fordi dette gir oss mulighet til å utnytte registeropplysninger om inntekt, bostøtte og sosialhjelp fra 1994.

På grunn av de små utvalgene kommenterer vi også her bare en del tall for å gi et visst inntrykk av økonomien til dem som bor i kommunale leieboliger. I så små utvalg mener vi det er bedre å se på medianinntekten i fordelingene heller enn gjennomsnittstall. Vi foretrekker dette fordi gjennomsnittstall blir kraftigere påvirket av ekstreme enkeltobservasjoner enn det medianen blir. Median-inntekten er definert som en inntekt som er høyere enn inntekten til halvparten av husholdene i utvalget, og som samtidig er lavere enn inntekten til halvparten av husholdene i utvalget. Sagt på en annen måte så er medianinntekten en grense som deler antall hushold opp i to like store grupper.

Beboerne i trygdeboligene har jevnt over ganske lave inntekter. De vi har opplysninger om er stort sett enslige. Medianen i fordeling av deres bruttoinntekt ligger på 65.150 kroner. 50% av beboerne har en bruttoinntekt som ligger i intervallet mellom 83.000 og 60.700 kroner. Alle i det lille utvalget vårt som bor i trygdebolig, har alders- eller uføretrygd som sin eneste inntektskilde.

Halvparten av vårt lille utvalg på 26 enkeltpersoner i trygdebolig fikk utbetalt bostøtte i 1994. Blant disse var den gjennomsnittlige utbetalingen om lag 10.000 kroner, høyeste utbetaling var 13.656 kroner. Bare tre av dem hadde fått sosialhjelp i 1994. De årlige sosialhjelpsutbetalingene varierte fra over 80.000 til den som fikk mest til 1.600 til den som fikk minst.



Som vi så i forrige underkapittel var det en del ulikheter mellom situasjonen til beboerne i alders-/trygdeboliger og i de sosiale boligene<sup>2</sup>. Dette gjelder også for inntektene. Medianen i bruttoinntektsfordelingene til enslige i kommunale leieboliger er på 73.600 kroner, 10% har en bruttoinntekt på mer enn 188.000 kroner. Blant eneforeldrene og andre barnefamilier er median bruttoinntekt hhv. 112.000 og 140.000 kroner. I gruppen av de 18 'andre barnefamilier med kommunal leiebolig' finner vi også et innslag av fem familier med inntekt over 350.000 kroner.

Også når det gjelder kilde til inntekt, er situasjonen til beboerne i de 'sosiale' boligene mer variert enn i alders-/trygdeboligene. 40% av husholdene i disse boligene har hele sin inntekt i form av trygd (arbeidsledighets- og barnetrygd ikke inkludert), en like stor andel har ingen pensjonsinntekter. Par med barn er de som i minst grad har inntekt i form av trygd. I denne gruppen er det over 70% som ikke har pensjonsinntekter, og bare 2% som kun har inntekt i form av pensjon. Mer enn 70% av eneforeldrene i de kommunale boligene har mellom halvparten og tre fjerdedeler av sin inntekt i form av pensjon. Ingen av de kommunale beboerne i vårt utvalg har noen næringsinntekt.

Noe mindre enn en tredjedel av de enslige i de kommunale boligene mottar sosialhjelp. Om lag like mange fikk bostøtte. Blant de som fikk sosialhjelp var den gjennomsnittlige utbetalingen på vel 30.000 kroner. Den høyeste årlige sosialhjelpsutbetalingen i utvalget var på 59.000 kroner. Gjennomsnittlig bostøtte blant dem som fikk dette var 8.500 kroner.

Tre av de ti eneforeldrene i kommunale boliger som vi har opplysninger om, fikk i 1994 utbetalt bostøtte. Disse fikk i gjennomsnitt utbetalt 15.000 kroner. Halvparten fikk sosialhjelp. To fikk utbetalinger på noe mindre enn 10.000, mens de tre andre fikk rundt 70.000 kroner. Noe mindre enn halvparten av barnefamiliene fikk bostøtte, i gjennomsnitt lå denne noe lavere enn for eneforeldrene. Så mye som neste tre av fire av barnefamiliene fikk sosialhjelp. Høyeste utbetalingen var på over 150.000 kroner, gjennomsnittet i gruppen av andre barnefamilier som fikk sosialhjelp var på så mye som 50.000 kroner.

Til sammenlikning kan en merke seg at vi ved hjelp av registeropplysningene som er knyttet opp mot boforholdsundersøkelsen anslår andelen av de norske husholdene som får sosialhjelp til å være vel 6%. Disse fikk i 1994 en årlig utbetaling på i gjennomsnitt 23.000 kr.

Her har vi ikke sett utbetalinger av bostøtte og sosialhjelp i sammenheng. Dette kommer vi mer tilbake til når indirekte kostnader og utgifter for kommunene av å ha en kommunal leieboligmasse drøftes. Da vil vi f.eks. se på i hvilken grad det er sannsynlig at en ved å tilby kommunale leieboliger kan erstatte sosialhjelpsutbetalinger med bostøtte.

For å få et noe bedre grep og forståelse av inntektsfordelingen for ulike husholdstyper i et boligpolitisk perspektiv, har vi også sett på bruttoinntektene i forhold til inntektsgrensene i bostøttesystemet. Disse grensene varierer med husholdsstørrelse. Det er rimelig å tolke maksimalinntekten for å komme inn under bostøttesystemet som at samfunnet finner det rimelig å støtte boligkonsumet for dem som har lavere inntekter.

---

<sup>2</sup> En klar likhet finner vi imidlertid i de små utvalgene. Vi ser på tall fra 33 hushold med en person, 10 (!) eneforeldre og 18 barnefamilier.

I alders- og trygdeboligene har noe over halvparten av beboerne inntekter på mindre enn 70% av inntektsgrensen i bostøttesystemet. Blant beboerne i de sosiale utleieboligene finner vi det samme omfanget av inntekter på mindre enn 70% av inntektsgrensene. Det høyeste innslaget av hushold med inntekter under 70% av maksimalinntekten i bostøttesystemet finner vi blant enslige med og uten barn. Noe mer enn 15% av dem som bor i sosiale boliger, har inntekter som overstiger inntektsgrensen i bostøttesystemet med mer enn en og en halv gang.

Blant alle norske hushold er det noe mindre enn 15% som har inntekter under 70% av maksimalinntekten for å komme inn under bostøtteordningen. Bort imot en fjerdedel av norske hushold har inntekter under maksimalinntektsgrensene i bostøtteordningen, dette kommer vi tilbake til i underkapittel 1.4.

#### ***1.4 Kan beskrivelsen av de som bor i kommunale leieboliger, hjelpe oss til å anslå det samlede behovet for kommunale leieboliger?***

Ett av poengene med å gå gjennom økonomi, planer og en del andre kjennetegn ved leietakere i kommunale leieboliger var at vi ønsket å bruke dette til å se i hvilken grad disse kjennetegnene er utbredt i resten av befolkningen. En slik gjennomgang kan hjelpe til med å danne en bakgrunnen for å diskutere behov for og maksimal etterspørsel etter kommunale leieboliger.

Skal vi oppsummere, vil vi si at vi i den kommunale utleieboligmassen fant en klar overvekt av hushold med en person, og alderssammensetningen er variert. Beboerne i de kommunale boligene ser ikke ut til å være mer utsatt for en del spesifiserte livskriser enn det befolkningen ellers er. Selv om vi finner hushold med god økonomi i den kommunale leieboligmassen vil vi si at det generelt ser ut som om det er et ganske stort innslag av folk med svak økonomi som bor i kommunale leieboliger. Disse opplysningene gir oss likevel på ingen måte et bilde av en befolkning i kommunale utleieboliger som skiller seg fra resten av befolkningen på en slik måte at vi kan gå ut å telle hvor mange 'kommunal-leie-familier' vi har i landet. Når vi i neste kapittel prøver å avgrense behovet for kommunale leieboliger ut fra opplysninger om norske hushold, vil vi likevel bygge på opplysningene i dette avsnittet.

#### ***1.5 Hvor mange kommunale leieboliger trenger vi? Konsekvenser av noen prinsipper for tildeling***

Det vi i dette underkapittelet skal gjøre, er å avgrense ulike grupper som kan være aktuelle for kommunale leieboliger. Vi skal prøve oss fram med ulike typer av avgrensinger og vise hvordan antall hushold i hver av gruppene avhenger av hvilke kriterier vi bruker. På denne måten er det meningen at maksimal etterspørsel og behov for kommunale leieboliger skal belyses. Før vi går løs på konkrete beregninger, skal vi ta et forbehold. Beregningene gjøres stort sett på et datasett med opplysninger om faktiske hushold. Det kan jo være at det finnes personer som bor inne i andres bolig, som trenger/ønsker en egen bolig. Dette kommer vi noe inn på, men vi vil legge hovedvekten på å analysere situasjonen for allerede eksisterende hushold.

Gjennomgangen vår innledes ved at vi ser på noen helt enkle kriterier, deretter går vi videre og betrakter noen sammensetninger av disse enkle kriteriene. De enkle kriteriene kan deles inn i et som går på inntekt, et på inntekts art, et som går på husholdenes evne til å greie sin egen

økonomiske situasjon og et flytteplan-kriterium. En kunne nok også ha tenkt seg til at det kunne ha vært tilfredsstillende å brukt opplysninger om nåværende boforhold, men de data vi har ligger imidlertid ikke til rette for dette.

I framstillingen vår av forekomsten av ulike enkeltkriterier og kombinasjoner av kriterier kommer vi til å benytte oss av beregnede totaltall. En bør huske at det er usikkerhet knyttet til slike beregnede totaltall. Vi bruker dem likevel fordi det gir en god antydning av størrelsesforholdene. Beregningene i dette kapitlet er da heller ikke ment å gi noen klare svar, men kun en kvantitativ bakgrunn for å diskutere behovet for kommunale leieboliger.

En kan si at tilnærmingen vår neglisjerer det kanskje viktigste kriteriet som brukes i konkrete tildelingsprosedyrer i kommunene. Det vi har i tankene er den skjønsmessige vurderingen av hvorvidt et hushold vil være i stand til å skaffe seg en bolig selv, og av husholdenes samlede sosialmedisinske situasjon. Slike vurderinger er det umulig å gjøre kun med basis i de opplysningene vi har i vår utvalgsundersøkelse.

Inntektskriteriet vi bruker i framstillingen her, er at vi sjekker hvor mange hushold som har inntekt under visse grensene. De grensene vi bruker er definert i forhold til inntektsgrensene i bostøtteordningen. Vi har valgt å se på hvor mange hushold som har inntekt som ligger under grensene 65%, 85%, 105% og 125% av maksimumsinntekten i bostøtteordningen. I 1994 var den øvre grensen for å komme inn under bostøtteordningen 97.700 kroner for en-persons hushold. Grensen trappes opp med husholdsstørrelse opp mot nær 160.000 kroner for hushold med fem medlemmer.

Tabell 1.1 - Inntekt i forhold til maksimale inntektsgrensene i bostøtteordninga (antall hushold)

	Mindre enn 65%	Mindre enn 85%	Mindre enn 105%	Mindre enn 125%
Enslige	175.500	249.000	322.500	373.000
Eneforeldre	28.500	44.500	55.000	68.500
Par uten barn	10.500	28.000	64.000	98.000
Par med barn	17.000	24.000	33.500	47.000
SUM	231.500	345.500	475.000	586.500
Andel av alle hushold	12,2	18,2	25,1	30,9

Når det gjelder inntektsarter, skiller vi mellom pensjonsinntekter og andre inntekter. Vi definerer tre ikke-overlappende grupper:

- i) Hushold med en voksen og mer enn 70% av inntektene i form av uføre- eller alderstrygd.
- ii) Hushold med to eller flere voksne og minst 40% av inntektene i form av uføre- eller alderstrygd.
- iii) Hushold med minst 70% av inntektene i form av arbeidsledighetstrygd.

Hver av disse gruppene splitter vi videre opp i tre aldersgrupper. Hushold med hovedperson under 35 år, hushold med hovedperson mellom 35 og 60 år, til slutt har vi dem over 60 år.



Tabell 1.2 - Antall hushold med trygd/pensjon som hovedinntektskilde

	Alder under 35 år	36-60 år	61 år eller mer	Sum
En voksen, mer enn 70% pensjon	23.500	39.500	284.500	347.500
To voksen, mer enn 40% pensjon	6.000	30.500	177.000	213.500
Mer enn 70% ledighetstrygd	6.000	7.000	500	13.500
SUM	35.500	77.000	462.000	574.500
Andel av alle hushold	1,9	4,1	24,3	30,3

Det er opplagt at det i data fra en utvalgsundersøkelse er vanskelig å lage gode operasjonaliserbare kriterier for i hvor stor grad hushold har evne til selv å greie sin egen økonomiske situasjon. For øvrig tror vi at alle i noen grad og til noen tider har problemer med å styre sin egen privatøkonomi. Vi har her valgt to ulike operasjonaliseringer som begge bygger på utbetalinger av sosialhjelp. Først ser vi på hvor mange hushold som i det hele tatt får sosialhjelp, og deretter ser vi på hvor mange som får mer enn 20.000 kroner i sosialhjelp. Også i framstillingen av disse kriteriene deler vi husholdene inn i tre aldersgrupper.

Tabell 1.3 - Antall hushold som får sosialhjelp

	Alder under 35 år	36-60 år	61 år eller mer	Sum
Får 0-20.000 kroner i sosialhjelp	30.500	31.000	7.000	68.500
Får mer enn 20.000 kroner i sosialhjelp	24.500	21.000	3.500	49.000
SUM	55.000	52.000	10.500	117.500
Andel av alle hushold	2,9	2,7	0,6	6,2

Tallene for antall hushold en kan tenke seg kan være aktuelle for kommunale leieboliger ut fra kriterier basert på inntekter, inntektsart og evne til å greie økonomien selv, er som vi ser ganske store. En må være oppmerksom på at det er meget stor grad av overlapp mellom kriteriene. Forekomsten av hvert enkelt av disse tre kriteriene kan være interessante i seg selv når en vurderer behov for kommunale leieboliger. Det neste settet av kriterier som betraktes, nemlig dem som baseres på flytteplaner og uttrykte preferanser, vil først og fremst være interessant i kombinasjon med andre kriterier.

Vi skiller mellom dem som i dag bor i kommunale boliger og dem som ikke gjør dette, når vi skal trekke ut kunnskap om etterspørsel etter/behov for kommunale leieboliger fra opplysninger om flytteplaner og boligønsker. Først betrakter vi alle som i dag bor i kommunale leieboliger som etterspørrere. Folk som bor i personalboliger holdes utenfor. Deretter trekker vi ut dem i gruppen av beboere i kommunale leieboliger som har flytteplaner. Som hushold med flytteplaner regner vi dem som enten oppgir at de har klare flytteplaner, og dem som sier at de regner med å flytte innen tre år. I tillegg til disse gruppene av eksisterende hushold kan vi naturligvis også ha en etterspørsel fra folk som ønsker å danne eget hushold selv om de i dag ikke har noen bolig.

Ved hjelp av dataene fra boforholdsundersøkelsen finner vi at 44.800 hushold<sup>3</sup> bor i kommunale leieboliger. Om lag 12.000 av dem har flytteplaner. Det vi kan kalle den stabile etterspørselen fra dem som allerede bor i boligene, anslås altså til å være noe over 30.000 hushold.

Blant dem som ikke bor i kommunal leiebolig, finner vi at 383.500 hushold har flytteplaner (definert på samme måte som foran). Av disse er det 51.500 som sier at de ønsker seg en eller annen form for leid bolig. Det blir noe for enkelt å si at bare de som sier at de ønsker seg en eller annen form for leiebolig, er potensielle etterspørrere til kommunale leieboliger. Spørsmålet om ønsket disposisjonsform er utformet på en slik måte at det er noe usikkert om folk svarer på hvilken disposisjonsform de ønsker/trenger i sin neste bolig, eller om de svarer på hva de sikter mot på noe lengre sikt.

I norske hushold finner vi anslagsvis 145.000 personer over 16 år som ønsker å flytte ut for å danne eget hushold. Naturlig nok er de fleste av disse (dvs. litt mindre enn 130.000) barn av 'hovedperson'. 13.500 er enten hovedperson eller hovedpersons (nåværende) partner. Videre finner en 4.500 personer som har et annet forhold til hovedpersonen.

### 1.5.1 Sammensetninger av kriterier

De ulike kriteriene for behov for kommunal utleiebolig som vi har betraktet foran, kan kombineres på utallige ulike måter. Her skal vi se på noen slike kombinasjoner. Den første kan vi kalle for 'Lave trygdeinntekter og flytteplaner'.

#### Lave trygdeinntekter og flytteplaner

Først skiller vi ut de som har trygd som en hovedinntektskilde. Her tar vi med de (få) som i 1994 hadde mer enn 70% av sine inntekter i form av arbeidsledighetstrygd. Det å ha trygd som hovedinntektskilde, definerer vi på samme måte som i tabell 1.2. Fra denne tabellen ser vi også at 30,3% av husholdene hadde trygd som en hovedinntektskilde. Lave inntekter velger vi i denne beregningen å definere som inntekter på mindre enn 105% av den høyeste inntekten som kan gi bostøtte. Tabell 1.1 viste oss at 25,1% av husholdene har en så lav inntekt.

Når lavinntektskriteriet kombineres med trygdekriteriet står vi igjen med at 16,3% av husholdene (eller 310.000 hushold) oppfyller begge disse to kriteriene.

Anslagsvis 33.000 hushold bor i kommunal leiebolig og har ikke planer om å flytte. Av disse oppfyller 21.500 både lavinntekts- og trygdekriteriet. Vi finner 38.000 eksisterende hushold som ikke bor i kommunal leiebolig, som har flytteplaner og som tilfredsstillende både lavinntekts- og trygdekriteriet. Så å si alle disse (37.500) ønsker seg til en leid bolig i en eller annen form.

---

<sup>3</sup> Gjennom å bruke data fra en spørreundersøkelse til norske kommuner om hvor mange leieboliger de disponerer anslo Hansen (1994) tallet på kommunale leieboliger (ikke inklusive personalboliger) til å være 10-15.000 høyere enn vårt anslag. Det er ikke urimelig å tro at enkelte grupper av leietakere kan være underrepresentert i en undersøkelse som boforholdsundersøkelsen. Våre tall kan altså være noe for lave.



Gitt de ganske strenge kriteriene for å kunne få en kommunal leiebolig som vi har lagt opp til finner vi at det maksimale behovet/etterspørselen fra eksisterende hushold ligger et sted mellom 59.000 og 70.500 kommunale boliger. Det laveste tallet får vi om vi antar at et lav trygdeinntektskriterium skal legges på de eksisterende beboerne også, det høyeste hvis vi ikke gjør dette.

Som vi så foran er det rimelig å tenke seg et visst behov for kommunale leieboliger også hos personer som ennå ikke har dannet hushold. Våre data indikerer at det finnes 6.500 personer som ønsker å danne et eget hushold, og som tilfredsstillter et kriterium om 'lav trygdeinntekt'. Når disse tas med får en øvre og nedre grenser for den maksimale 'akseptert etterspørselen' på hhv. 77.000 og 65.500 kommunale boliger. Ser vi dette i forhold til den samlede boligmassen får vi et maksimalt behov på mellom 3,5 og 4% av antall boliger.

Relaterer vi tilbud og maksimalt beregnet behov til den voksne befolkningen, finner vi at når disse kriteriene brukes, så utgjør maksimalt behov rundt 20 kommunale leieboliger pr. 1.000 innbygger over 16 år.

Det vi har beregnet, er maksimal etterspørsel gitt et sett med kriterier. Om en aksepterer de kriteriene vi har satt opp, ser det faktisk ut som om det ikke er særlig misforhold mellom kommunal leieboligmasse og behov.

En annen måte å tolke tallene på er å si at de viser hvilke strenge kriterier som må brukes hvis en skal målrette bruken av de kommunale leieboligene. Et forhold som støtter en slik tolkning er at med dagens masse av kommunale leieboliger, sier folk som jobber med tildeling av boliger at de er nødt til å avvise folk som burde ha fått bolig. Dette inntrykket har vi fra intervjuer i både Ski og Lørenskog. I en undersøkelse av tilbudet av kommunale leieboliger i Norge (Hansen, 1994 s. 54) konkluderes det f.eks. med at '*det er mangel på slike boliger i de fleste kommuner*'. Videre viser det seg at bare om lag halvparten av dem som i dag bor i kommunal leiebolig, tilfredsstillter de kriteriene vi har brukt i denne illustrasjonen. En årsak til dette siste er nok også at vi i vår skjematisk analyse ikke greier å fange opp forekomsten av det en kaller for sosialmedisinske kriterier.

### Lave inntekter og flytteplaner

Hva skjer så med den maksimale etterspørselen om en dropper kravet om at 'legitime søkere' skal ha trygd som en av de aller viktigste inntektskildene, men ellers beholder kravene fra det forrige settet med kriterier? Vi begynner altså med at 25,1% av husholdene tilfredsstillter et lavinntektskriterium. Av de 33.000 husholdene som bor i kommunale boliger, i dag og som ikke har flytteplaner, tilfredsstillter 26.500 hushold vårt lavinntektskriterium.

Vi finner så mye som 130.000 eksisterende hushold som ikke bor i kommunal leiebolig, som har flytteplaner og som tilfredsstillter lavinntektskriteriet. De fleste av disse (121.000) uttrykker at de ønsker seg til en leid bolig i en eller annen form. Definerer vi maksimal 'akseptert etterspørsel' eller maksimalt behov som summen av dem som tilfredsstillter lavinntektskriteriet, bor og ønsker å bo videre i en kommunal bolig, og dem som tilfredsstillter lavinntektskriteriet samtidig som de har flytteplaner og ønsker seg til en leid bolig får vi et anslag på 147.500. I tillegg til dette kommer også de personer som tilfredsstillter kriteriet, bor hos andre og ønsker å danne egen hushold.

Så mange som 109.500 personer over 16 år som ønsker å danne eget hushold, tilfredsstiller lavinntektskriteriet. Nesten 30.000 av disse er under 20 år og bor sammen med sine foreldre. Legger vi på en ekstraskranke, og sier at kommunal leiebolig bare skal være aktuell for folk over 20 år sitter vi igjen med 80.000 personer som ønsker å danne eget hushold, og som tilfredsstiller lavinntektskriteriet. Holder vi både dem som er under 20 år og dem som er under utdanning utenfor, står vi fremdeles igjen med 40.500 potensielle søkere til de kommunale boligene.

Legger vi disse 40.500 personene til den maksimale aksepterte behovet fra 'etablerte hushold' får vi et maksimalt behov på 188.000 boliger. Dette tilsvarer mer enn tre ganger dagens masse av kommunale leieboliger og om lag 10% av dagens bolig-tall. Ser vi det igjen i forhold til den voksne befolkningen, ser vi at det beregnede maksimalbehovet beregnet ut fra dette settet med kriterier ligger på om lag 55 kommunale leieboliger pr. 1.000 innbygger over 16 år.

### 1.5.2 Ski, Lørenskog og Tromsø

Når tilbudet av kommunale leieboliger i de tre kommunene vi fokuserer på i dette prosjektet skal vurderes i lys av de forutgående diskusjonene, må vi naturlig nok ta utgangspunkt i hvilket tilbud som finnes i de enkelte kommunene. Dette ses så i lys av grensene for den maksimale etterspørselen (eller behovet) vi beregnet med basis i det landsrepresentative utvalget som boforholdsundersøkelsen er. Til slutt diskuterer vi så hvorvidt det er noen grunner til å tro at våre tre kommuner skiller seg på noen spesiell måte fra de nasjonale tallene vi bygger på.

I et senere avsnitt viser vi størrelse og sammensetning av den kommunale leieboligmassen i 'våre' tre kommuner. Av diskusjonene der finner vi at Ski kommune disponerer 158 kommunale utleieboliger (38 av boligene er eid av andre), noe som tilsvarer så lite som 8,9 pr. 1.000 innbyggere over 16 år. De tilsvarende tallene for Lørenskog er 330 kommunale utleieboliger og 15,6 pr. 1.000 innbyggere over 16 år. For Tromsø finner vi 923 kommunale utleieboliger og 23,8 pr. 1.000 innbyggere over 16 år. I tillegg finnes det nær 200 boliger hvor kommunen har tildelingsrett. Alle tre kommunene ligger altså betydelig lavere i dekning av kommunale leieboliger enn det behovet vi beregnet foran. Igjen vil vi imidlertid understreke at beregningen av et behov ikke på noen måte kan oppfattes som noen fasit over hvor mange utleieboliger en kommune bør ha. Beregningene må betraktes som **en del** av en drøfting av hvor stor en kommunal leiesektor bør være.

Vi ser ingen grunn til å tro at behovet skal være spesielt mye lavere i våre tre kommuner enn i resten av landet, kanskje heller tvert imot. Alle tre kommunene har en relativt ung befolkning. Både Ski og Lørenskog ligger i Oslo-regionen hvor forekomsten av sosiale problemer nok er større enn i landet som helhet. Dette kan selvfølgelig bety at Oslo er avtaker av hushold med sosiale problemer for disse to kommunene, vi vet imidlertid lite om dette. Tromsø har brukt tittelen 'Magnet i nord' på sin Kommuneplanmelding for 1996. Denne magnetvirkningen gjelder nok også for hushold med sosiale vansker og behov for kommunale leieboliger, slik at det er gode grunner til å tro at behovet i Tromsø også er større enn i landet som helhet.

Alle tre kommunene har en forventet befolkningsvekst fra 1992 til år 2000 på over 10% eller mer, mot 4,7% for Norge. Rask befolkningsvekst, spesielt om det skjer gjennom stor tilflytting kan lede til økt forekomst av sosiale problemer, noe som igjen kan øke behovet for et

tilbud av kommunale utleieboliger. Nordahl m.fl. (1996) drøfter noen slike mulige sammenhenger mellom veksttakt og forekomst av sosiale problemer og peker på relevant litteratur om dette temaet.

En annen indikasjon på at behovet for kommunale leieboliger er betydelig høyere enn tilbudet i de tre kommunene, finner vi i intervjuene vi gjorde i Ski og Lørenskog. Begge stedene opplevde en lav turn-over som et problem. Lav turn-over kan dels være et resultat av at beboerne er engstelige for å prøve seg på det private markedet fordi de vet at det vil være vanskelig å komme seg tilbake til den kommunale massen om det skulle oppstå problemer. Dette er spesielt relevant når vi vet at tilbudet i det private leiemarkedet er preget av mange korte kontrakter.

### **1.6 Boligtilbud til dem med lav boevne**

En del av dem som kommunen må hjelpe, har "lav boevne". "Lav boevne", eller "uten boevne", er uttrykk som brukes om personer og familier som ikke kan eller vil innrette seg etter vanlige husordensregler og/eller ikke kan ta vare på seg selv og sin bolig (her er ikke medregnet de som har reduserte fysiske ferdigheter).

Dette er f.eks. personer som har gjennomgått forskjellige behandlingsopplegg og skal ut i samfunnet på egen hånd. Ofte havner de på hospitser eller i 'hospits-liknende' tilbud. Et problem synes å være at de får tilbud av kommunen som de ikke finner seg til rette med eller at de ikke vil innrette seg etter de krav som stilles, f.eks. betale husleie. Boligløsninger for slike grupper er lite studert. Vi har inntrykk av at boliger må suppleres med noen tjenester av varierende omfang og type. Dermed må boligløsningene integreres med helse- og sosiale tjenester på en måte som kan sammenliknes med boliger for funksjonshemmede og eldre.

Et prosjekt ved Byggforsk om bostedsløshet vil gi noe mer kunnskap om deler av denne gruppens behov i løpet av ca. to år. I Trondheim har kommunen klart å redusere bruken av hospits sterkt ved å satse på hybelhus med noe betjening. Hvor bra denne løsningen fungerer for beboerne, og om det innebærer en oppøving av boevnen, er imidlertid ikke evaluert. Ungbo-modellen som ble utviklet i Oslo, er i større grad studert og resultatene synes å være positive for de den hjelper. Felles for mange løsninger er at de er relativt kostbare, men den dyreste løsningen er likevel hospits.

Det finnes ingen oversikt over denne gruppen "uten boevne". Vi vet ikke hvor mange de er, hvordan de rekrutteres, hvor mange som rehabiliteres og hvor raskt det går. Før vi får tallene for de bostedsløse, har vi anslått 4 - 5000 på landsbasis, hvorav ca. halvparten i Oslo og med overvekt i de største byene for øvrig. De "uten boevne" utgjør trolig en betydelig del av de bostedsløse, men ikke alle, og ikke alle "uten boevne" er bostedsløse. Et anslag er at "uten boevne"-personer utgjør fra 0,01 til 0,5 % av den voksne befolkningen.

Tidligere undersøkelser har vist at bostedsløse i Oslo ofte har bodd i andre kommuner, og at flytting til storbyen har sammenheng med prosessene mot bostedsløshet. Sentrale byer og tettsteder i sitt distrikt har trolig en liknende tiltrekningskraft, om enn i varierende grad.

Et spørsmål kommuner stiller seg er: Vil bedre tilbud i kommunen tiltrekke flere vanskeligstilte? Vil en strategi med å begrense tilbudet stimulere vanskeligstilte til å flytte



andre steder? Slike flyttestrømmer er lite studert, og det er vanskelig å si noe om årsaksforhold. Det er mulig at store og sentrale byer uansett vil virke tiltrekkende på personer i vanskelige situasjoner.

## **1.7 En oversikt over boligmarkedet i kommunene**

Når behov for og etterspørsel etter kommunale utleieboliger skal vurderes, er det selvsagt viktig å danne seg et bilde av hvilke alternative boliger som finnes i kommunene. I dette avsnittet går vi derfor gjennom den kunnskapen vi har, og relativt lett kan skaffe oss ut fra eksisterende data, om boligmarkedet i de tre kommunene. Ut over dette har vi også samlet inn noen opplysninger om leiemarkedet i kommunene ved å betrakte en del avisannonser. Egentlig synes vi det er litt trist at det ikke finnes noen god offentlig statistikk som kan hjelpe oss til å si noe om nivå og utvikling av husleier.

Hensikten vår med dette avsnittet er altså at vi skal trekke fram opplysninger som hjelper oss til å få en oversikt over de mulighetene hushold, som kan være aktuelle for kommunale leieboliger, har i andre segmenter av boligmarkedet. For å få fram dette viser vi hvilke priser som må betales for både eide og leide boliger i hver av de tre kommunene.

På leiemarkedet kan det nok også være slik at husholdenes muligheter ikke bare bestemmes av husleiene på markedet. Enkelte hushold vil nok også ha problemer med å få leid bolig selv om det hadde vært mulig for dem å betale de leiene som kreves. Dette kan nok være situasjonen for en del innvandrergupper, for sosialklienter og familier med barn. Ikke minst vil det nok være store problemer for personer med kjente rusproblemer. For å få fram noe kunnskap om dette har vi gjennomført et meget begrenset antall telefonintervju med folk i Ski-området som har annonsert bolig til leie.

### **1.7.1 Boligmassens størrelse og sammensetning**

I vår beskrivelse av boligmassens størrelse og sammensetning skal vi bruke opplysninger fra Folke- og boligtellings fra 1990 (Fob-90). Aggregerte tall fra kommuneheftene brukes. Ved å gå direkte på grunnlagsdataene kunne vi ha fått mer detaljerte og 'skreddersydde' opplysninger.

Vi begynner i tabell 1.4 med en sammenstilling som viser et mål på størrelsen på boligmassen i forhold til voksen-befolkningen og boligmassens fordeling på ulike disposisjonsforhold. Da siktemålet med oppstillingen er å vise alternativene for folk som kan være aktuelle for kommunale leieboliger, har vi valgt å splitte opp leiealternativet en del. Opplysninger om antall leieboliger eid av kommunene har vi hentet fra Hansen (1994). Kraftige endringer i antall kommunale leieboliger mellom 1990 og 1993 representerer således en mulig feilkilde i vår tilnærming.

Tabell 1.4 - Boligmasse i kommunen fordelt etter disposisjonsforhold

	Boliger pr. 100 voksne	Andel selveide boliger	Andel boliger i borettslag	Andel leide tjenesteboliger	Andel kommunale leieboliger	Andel annen leie
Ski	49,7	64,8	19,3	1,5	1,6	12,9
Lørenskog	50,1	46,0	35,3	6,8	2,4	9,4
Tromsø	52,0	50,4	18,6	5,6	4,0	21,4

En spesiell og også noe ustabil form for leie er de som leier en del av en enebolig som er et annet husholds bolig, eller sagt på en annen måte: leie av sokkelboliger. Ut fra et husholdssynspunkt kan dette betraktes som en ustabil form for leie fordi en i dette markedet typisk ikke inngår lange og varige kontrakter. Utleiers juridiske stilling er sterk om hun ønsker å avslutte et utleieforhold fordi hun skal bruke boligen selv. I et politisk eller total-perspektiv kan en si at sokkelutleien er ustabil fordi antall utleide boliger kan variere ganske kraftig over tid. Gjennom analyser av boforholdsundersøkelsene fant Nordvik (1996) f.eks. at antall utleide sokkelboliger ble mer enn doblet fra 1988 til 1995.

Data fra Fob-90 gir oss ikke mulighet til å identifisere slike leide boliger inne i eide eneboliger på noen presis måte. De fleste boliger med ett, to og kanskje også tre rom som ligger i en enebolig, regner vi imidlertid med er slike leide 'sokkelboliger' eller liknende. I tabell 1.5 har vi sett på hvor stor andel av boligmassen slike småboliger i enebolig utgjør i hver av de tre kommunene.

Tabell 1.5 - Småboliger i enebolig, andel av boligmasse

	Leietaker boliger	To roms boliger	Tre roms boliger
Ski	1,8	3,6	6,0
Lørenskog	0,8	3,8	3,9
Tromsø	3,6	7,0	7,7

Ser en tabellene 1.4 og 1.5 i sammenheng, ser en at i de tre kommunene våre synes det som om utleie av en del av egen enebolig utgjør en dominerende del av den delen av leieboligmassen som verken er kommunale leieboliger eller er definert som tjenestebolig. Dette er et tilbud som vi har vært inne på kan være ustabil. Videre kan det også være at det er et tilbud som er 'stengt' for mange av dem som er mest aktuelle for kommunale utleieboliger.

### 1.7.2 Nærmere om tilbudet av kommunale leieboliger

I alle de tre kommunene vi ser på, opereres det med et skille mellom trygdeboliger og det en kan kalle for en sosialt begrunnet utleievirksomhet. Det vil imidlertid være noe overlapp mellom disse to formene for kommunal utleie da enkelte grupper av søkere vil kunne komme inn under kriteriene for begge disse to boligtypene. Mest utpreget vil dette være for personer som er uføretrygdet pga. psykiske, psykiatriske og/eller rusproblemer.

Vi skal her gå igjennom de opplysningene vi har fått fra kommunene om deres leieboligmasse. Disse tallene kan avvike noe fra tall fra spørreundersøkelsen i 1993 som vi bruker i andre sammenhenger. Dette kan komme av at tallet er endret fra 1993 fram til høsten 1996, som er vårt registreringstidspunkt. Det kan også komme av at i en del kommuner er forvaltningen av leieboliger organisert på en slik måte at det kan være vanskelig å få oversikt over antall.

Utleieboliger i Ski kommune disponeres gjennom tre ulike instanser. Etat for hjemmetjenester disponerer 139 trygdeboliger inkludert 24 omsorgsboliger. I Ski kan trygdeboligene også leies ut til andre. Det store flertall av boligene er 2 roms boliger. En bolig er på ett rom, 13 er tre roms, mens en av dem er på fire rom. Utlendingssekretariatet disponerer 7 boliger som eies av kommunen, 6 av disse er på mer enn 100 m<sup>2</sup>, mens en er 76 m<sup>2</sup>. I tillegg disponerer utlendingssekretariatet 20 boliger med variert størrelse, eid av Fobas. 10 leieboliger disponeres av Boligkontoret som også tar seg av 12 boliger som eies av en stiftelse (fire av disse leies ut til kommunalt ansatte). De boligene som Boligkontoret disponerer, er gjennomgående noe større enn trygdeboligene. I tillegg til dette har sosialkontoret en langsiktig leiekontrakt for 8 hybler som så videreutleies.

Alt i alt finner vi altså at Ski kommune høsten 1996 hadde 158 kommunale utleieboliger og 24 omsorgsboliger. 38 av utleieboligene er eid av andre (20 i Fobas og 18 av en privat byggeier).

Lørenskog disponerer 330 kommunale utleieboliger. 183 av disse ligger i borettslag. I alt 194 av de kommunale leieboligene i Lørenskog er trygdeboliger. Litt mer enn halvparten av trygdeboligene er to roms boliger knyttet til et bolig- og servicesenter, resten er ett roms boliger i borettslag. Av de om lag 90 sosiale utleieboligene i Lørenskog som vi har opplysninger om (de som var med i kommunens vedlikeholdsprosjekt), er om lag halvparten tre roms boliger. Fem av dem har ett rom, en fem rom og resten fordeler seg likt på boliger med to og fire rom. Det er altså et relativt stort innslag av ganske store boliger i Lørenskogs masse av sosiale leieboliger.

Samlet sett disponerer Tromsø kommune rundt 1.100 boliger, 62 av disse er tiltenkt lærere og prester. Nesten 200 av disse boligene er eid av andre (stiftelse og Odd Fellow), men kommunen har tildelingsrett. De fleste av disse boligene er to-roms boliger. Kommunen har imidlertid også et ikke ubetydelig antall større boliger.

Husleiene i kommunal leie varierer internt i kommunene. For å likevel få et inntrykk av nivået på boutgiftene i kommunal leie har vi beregnet gjennomsnittsleier fordelt etter størrelsen på boligene. På grunn av datasituasjonen har vi valgt å bruke opplysninger om husleiene i de sosiale leieboligene i Lørenskog, for Ski bruker vi opplysninger om trygdeboligene (det er jo også stort sett det Ski har). Dataene oppsummeres i tabell 1.6.

I utgangspunktet har vi ikke direkte observasjoner av husleienivåene i de kommunale leieboligene i Tromsø. Selvsagt hadde det vært mulig å gå ut å hente inn opplysninger om nivåene direkte. Det vi i stedet har gjort, er at vi ser opplysninger om samlet husleieinntekter i forhold til opplysninger om leieareal. Vi finner da en årlig husleie pr. kvadratmeter som i gjennomsnitt ligger noe over 600 kroner. Dette brukes så til å anslå husleiene i de boligtypene som er spesifisert i tabellen nedenfor.



Tabell 1.6 - Husleier i kommunale leieboliger

	Ski	Lørenskog	Tromsø
Ett roms bolig	2.200	2.270	2.000
To roms bolig	2.620	2.500	2.800
Tre roms bolig	3.380	3.280	3.800
Fire roms bolig		3.790	4.500

Av tabell 1.6 framgår det at nivået på husleiene i Ski og Lørenskog ligger meget nært hverandre. Husleiene i de kommunale leieboligene i Tromsø ser ut til å ligge noe over nivået i våre to østlandskommuner.

### 1.7.3 Det private leiemarkedet i kommunene

Som tidligere nevnt, finnes det ikke gode data som kan brukes til å gjøre noen utfyllende analyse av leiemarkedet på et lokalt nivå. For de lokale boligmarkedene som Lørenskog og Ski kan betraktes som deler av, har vi derfor registrert opplysninger fra avisannonser gjennom en periode på 3 uker. Både opplysninger fra annonser om 'Bolig til leie' og 'Bolig søkes' er blitt registrert. Når det gjelder Tromsø, bruker vi den samme type opplysninger som er samlet inn av kommunen selv.

Det er en del problemer knyttet til det å bruke opplysninger hentet fra avisannonser for å karakterisere leiemarkedene. Disse skal vi kort peke på her, uten at vi kommer til å gi noen utfyllende drøfting av hvert av punktene:

- a) For de boligene vi har 'leie' på, vil opplysningene ikke nødvendigvis representere en sann leie. Det vi har, er det utleier krever i leie. Vi vet ikke om utleier faktisk får leid ut til denne prisen eller om hun blir nødt til å justere den nedover, vi vet heller ikke om utleier setter opp sitt husleiekrav om det er mange som er interesserte i å leie boligen. Sannsynligvis fungerer leiemarkedene på den måten at husleiekrav er en god indikasjon på husleiene en får når en bolig leies ut.
- b) Det vi håper å få når vi betrakter avisannonser, er et øyeblikksbilde av markedet for nye leiekontrakter. Fra utallige empiriske og teoretiske undersøkelser (se f.eks. Andersen, 1993) vet vi at leietakere med gamle kontrakter ofte betaler lavere husleie enn det nye leietakere må gjøre.
- c) Det kan være systematiske forskjeller på husleiene i de boligene som annonseres, og de boligene som leies ut via andre kanaler. Det kan også være at det er systematiske forskjeller på de boligene som annonseres med husleiekrav, og de som annonseres uten spesifiserte husleiekrav.

Etter vår mening er disse tre punktene viktige når en tolker data av den typen vi bruker her. På tross av dette forbeholdet, mener vi at opplysninger av den typen som vi trekker ut av avis-annonnene, vil være bidrag til en kvantitativ forståelse av leiemarkedet.

#### Ski:

Det vi har prøvd å gjøre, er ikke å undersøke et leiemarked som er lokalt begrenset til Ski, men å kartlegge det leiemarkedet folk i Ski som ønsker bolig, står overfor. Praktisk sett har vi avgrenset dette til å gjelde leieboliger som ble annonsert i Østlandets Blad mellom 7. og 26. oktober i 1996. Gjennom den tre ukers perioden vi betraktet ble det annonsert 48 boliger til

leie, av disse var det bare halvparten som hadde oppgitt noe konkret husleiekraft. Dette betyr at det bildet vi trekker opp av leiemarkedet i og rundt Ski hviler på et noe spinkelt fundament. I tillegg til at det begrensede antall annonser gir oss et noe spinkelt fundament er det også et uttrykk for at menyen av boliger som boligsøkerne står overfor er ganske begrenset. En kan nok si at vi gir et bidrag til et bilde av leiemarkedet mer enn vi lager noe fullstendig bilde.

I tabell 1.7 viser vi medianhusleien fordelt etter antall rom. I tillegg til disse opplysningene kan man ut av tabellen også se hvor mange annonser det var i hver kategori i perioden.

Tabell 1.7 Husleiekraft

	Median husleiekraft	Antall annonser	Antall annonser med oppgitt husleiekraft
Ett roms bolig	3.100	12	5
To roms bolig	3.400	11	7
Tre roms bolig	5.070	4	3
Fire roms bolig	6.200	3	2
Hus uoppgitt antall rom	3.700	7	3
Leilighet uoppgitt antall rom	6.100	7	3

I 19 av annonsene var boligens størrelse målt i kvadratmeter oppgitt. I ni av dem var husleiekraft oppgitt. Gjennomsnittskravet pr. kvadratmeter pr. måned var 69 kroner. For en bolig på 50 kvadratmeter tilsvarer dette en månedlig husleie på 3.450 kroner. Sammenliknes tabellene 1.7 og 1.6, ser vi at husleien i de kommunale boligene i Ski kommune ligger rundt en tusenlapp lavere enn i det som vi har definert det private leiemarkedet som Ski er en del av.

Blant de 48 annonsene er det 12 som sier at de krever depositum. Bare tre av dem har spesifisert størrelsen på det (5.000-9.000 kroner). Ellers ser vi at de som leier ut allerede når annonseteksten formuleres stiller en del krav til potensielle leietakere. Av de 44 annonsene var det sju som skrev at de ønsker ikke-røykere, og fire som ikke ville ha leietakere som har kjæledyr.

Svært få av annonsene (6 av 48) inneholder opplysninger om kontraktslengde. Av de tre som opplyser om dette, oppgir 3 'langvarige' utleie. I tre av annonsene oppgis det at boligen skal leies ut i ganske kort tid.

Gjennom den samme perioden som vi fant 48 'Bolig til leie'-annonser, var det 63 annonser med bolig ønsket<sup>4</sup>. Når de geografiske ønskene til 'bolig søkes annonsørene' betraktes finner vi støtte til vårt valg om å behandle nedslagsfeltet til Østlandets blad som ett boligmarked. Folk ser ikke ut til å ha sterke preferanser for hvor i området de ønsker å leie bolig. Noen

<sup>4</sup> Det kunne jo ha vært fristende å konkludere med at når det er over 30% flere 'bolig søkes' annonser enn 'bolig til leie' annonser så er dette et uttrykk for at etterspørselen er større enn tilbudet. Dette tror vi imidlertid er en feilslutning. Annonsene er ikke i seg selv et uttrykk for enten etterspørsel eller tilbud, men en kanal for møter mellom tilbydere og etterspørere. Det kunne ha vært interessant å gjennomføre analyser av hvordan tilbydere og etterspørere på leieboligmarkedet 'finner hverandre' under ulike situasjoner på markedet. Med en slik analyse som en del av vår verktøykasse kunne en ha tolket det faktum at det er flere 'bolig søkes' enn 'bolig til leie' annonser.



skriver f.eks. at de ønsker bolig i området Vestby/Ski/Oslo. Vi ser at folk ikke er veldig presise på størrelsen på den boligen de ønsker. Mange oppgir f.eks. at de ønsker en bolig med ett til to rom, to til fire rom eller liknende. I tabell 1.8 har vi gruppert boligene i tre størrelsesgrupper og viser median husleie'bud' og hvor mange annonser vi finner innen hver av kategoriene<sup>5</sup>.

Tabell 1.8 - 'Bolig søkes annonser' etter størrelse og median husleie'bud'

	Median husleie'bud'	Antall annonser	Antall annonser med oppgitt husleie'bud'
Ett til to roms bolig	3.250	21	6
Omtrent tre roms bolig	4.250	37	8
Mer enn tre roms bolig	6.000	5	1

Ser vi opplysningene fra tabellene med bolig til leie og bolig ønskes i sammenheng, ser vi at i bolig til leie annonsene er det en overvekt av småboliger, mens vi i bolig søkes annonsene ser en viss overvekt av mellomstore boliger. Dette kan være et uttrykk for et visst misforhold mellom tilbudets og etterspørselens sammensetning. Forbeholdene fra note 4 gjør at vi vil være litt forsiktige med en slik tolkning. En hypotese om at tilbudet domineres av småboliger støttes av tabell 1.5 som viser at en stor del av leietilbudet i Ski kommune utgjøres av ett til to roms boliger i enebolig.

Det synes videre som å være en noenlunde felles oppfatning av prisnivået for leieboliger blant både de som tilbyr bolig og de som etterspør leid bolig. Kanskje med noe lavere husleiebud enn -krav for de mellomstore boligene.

Går vi nærmere inn på noen av de ekstraopplysningene som gis i bolig søkes annonsene finner vi et interessant trekk. Markedet for leide boliger i Ski-området ser ikke ut som et marked hvor etterspørerne tar med seg sine penger og går ut og kjøper det som finnes til en markedspris (markedsleie).

De prøver også å framstå som gode kjøpere. Elleve sier i sine annonser at de ikke røyker. Vi har også noen som sier de er praktiske og ikke drikker (favoritten vår er han som skriver i sin annonse at han er dannet!). Ingen finner det nødvendig å spesifisere noen krav, ut over størrelse, til den boligen de ønsker å kjøpe.

Mens vi i bolig til leie-annonsene fant få opplysninger om kontraktslengder ser vi av bolig ønskes-annonsene at om lag en fjerdedel gir opplysninger om hvor lenge de ønsker å leie. Av disse var det 12 av 15 som ønsket å opprette et langvarig leieforhold.

#### Lørenskog:

<sup>5</sup> Kategoriene er aggregert opp på følgende måte:

1-2 roms boliger: Alle som sier de ønsker ett rom, ett til to rom og to rom

Omtrent 3 roms bolig: Alle de som sier de ønsker 2-3 roms, 2-4 rom, 3 rom og 3-4 rom

Mer enn 3 rom: De som sier de ønsker 4 roms eller 5 roms.

På samme måte som for Ski har vi altså registrert til leie og bolig søkes annonser for Lørenskog-området. Også for Lørenskog ser vi det lokale leiemarkedet som innbyggerne står overfor, som noe større enn kommunen. Utgangspunktet er de annonsene som vi finner i Romerike Blad/Akershus arbeiderblad fra perioden mellom 7. og 26 oktober i 1996. Dette dekker imidlertid et så stort område at vi har tatt ut de mest 'avsidesliggende' tilbudene.

Når vi har avgrenset det geografiske området står vi igjen med 63 til leie-annonser, av disse igjen var det 36 som inneholdt spesifiserte husleiekraav. Dette gir oss et ganske lite materiale, det er likevel større enn for Ski. På samme måte som for Ski, presenterer vi disse opplysningene i form av en tabell.

Tabell 1.9 Husleiekraav

	Median husleiekraav	Antall annonser	Antall annonser med oppgitt husleiekraav
Ett roms bolig	3.000	11	6
To roms bolig	4.000	34	23
Tre roms bolig	5.000	13	5
Fire roms bolig	5.750	5	2

Sammenliknes tabellene 1.9 og 1.6, ser vi at husleien i de kommunale boligene i Lørenskog ligger godt og vel en tusenlapp lavere enn i det som vi har definert det private leiemarkedet som Lørenskog er en del av.

Tjueto av de 63 annonsene inneholdt opplysninger om størrelse på boligen målt i kvadratmeter, av disse var det tolv som også gav et husleiekraav. Median husleiekraav pr. m<sup>2</sup> pr. måned var 72 kroner. Dette tilsvarer en månedsleie på 3.600 kroner for en bolig på 50 m<sup>2</sup>.<sup>6</sup> I hele 40% av til leie annonsene opplyses det at en vil kreve depositum. Ni oppgir størrelse på depositum, denne ligger stort sett på rundt 10.000 kroner.

Også i annonsene om bolig til leie i Lørenskog-området finner vi mange 'ikke'er'. Ti skriver i annonsen at de ikke vil ha leietakere med dyr, ni vil ikke ha røykere, mens vi finner tre som ikke ønsker å leie ut til familier med barn.

Gjennom den perioden vi betrakter, var det 123 annonser fra folk i Lørenskog-området som søkte etter en leid bolig. I oppsettet vårt av opplysningene fra disse annonsene bruker vi for Lørenskogs del igjen den samme tilnærmingen som vi brukte når vi betraktet det området Ski er en del av.

<sup>6</sup> En tenker seg ofte at husleie pr. kvadratmeter er fallende i størrelsen på boligen. Verken i materialet fra Ski eller Lørenskog finner vi noen slik tendens! Materialet er for lite til at vi kan trekke noen konklusjoner om prisdannelsen ut av det.

Tabell 1.10 - Bolig søkes annonser etter størrelse og median husleie'bud'

	Median husleie'bud'	Antall annonser	Antall annonser med oppgitt husleie'bud'
Ett til to roms bolig	3.000	63	17
Omtrent tre roms bolig	4.750	51	14
Mer enn tre roms bolig	-	2	-

I motsetning til i Ski- finner vi i Lørenskog-området et ganske bra samsvar mellom størrelsen på de boligene som bys fram gjennom annonser, og de som etterspørres gjennom annonser. Det er imidlertid en noe sterkere dominans av småboliger i til leie annonsene enn i bolig søkes annonsene. Svært få av dem som søker bolig gjennom annonse i Lørenskog-området oppgir om de ønsker kort- eller langtidsleie.

#### Tromsø:

Når det gjelder leiemarkedet i Tromsø kommune har vi ikke gjort egne registreringer. Allerede før vi gikk i gang med dette prosjektet hadde Tromsø kommune selv startet en registrering av leieannonser. Dette ble gjort som en del av kommunens arbeid med en Bolig-sosial melding. De annonsedataene vi har fått tilgang på, er hentet fra Tromsø-avisene i perioden fra 22. juli til 14. september i 1996. Tilbud til og fra studenter utgjør naturlig nok en ganske stor andel av annonsene i denne perioden. Andelen studenter blant dem som søker etter bolig gjennom annonse, ligger på om lag 55%.

I tabell 1.11 oppsummerer vi de opplysningene vi har fått fra Tromsø kommune i noenlunde samme form som for de to andre kommunene. Opplysningene om husleiekraft er grupperte. Dette innebærer at vi strengt tatt bare kan si hvilket 500-kroners intervall median husleiekraft ligger i. Vi har valgt å bruke informasjon om hvor mange krav som ligger over og under den husleiekategorien som median husleiekraft ligger i, for å plassere et median husleiekraft innen intervallet.

Tabell 1.11 Husleiekraft

	Median husleiekraft	Antall annonser	Antall annonser med oppgitt husleiekraft
Hybel	2.400	268	119
Hybelleilighet	3.700	168	132
Tre roms bolig	5.200	43	31
Fire roms bolig	*	19	13

Den manglende opplysningen i linjen for fire roms boliger er et resultat av den grupperingen av husleiekraft som er brukt. I grunnlagsdataene er det 13 annonser med 4 roms bolig til leie som har oppgitt husleiekraft. Alle disse faller imidlertid i kategorien 5.000 kroner eller mer.

Den månedlige husleien på det private markedet ligger på nesten 1.500 kroner mer enn det en må betale for en tilsvarende kommunal leiebolig. For de mindre boligene er forskjellen mellom de husleiene som betales i kommunal og privat leie, noe mindre enn dette, men så absolutt ikke uvesentlige.

Tallene i tabellen er gjennomsnittstall for Tromsø. Går man nærmere inn i bakgrunnsdataene, ser en at leienivået varierer mellom ulike deler av Tromsø. Husleiene i Tromsdalen ligger noe lavere enn leiene på selve Tromsøya. De laveste leiene finner en på Kvaløya; her ligger median husleiekraft for hybel og hybelleilighet 500 kroner lavere enn median for hele kommunen. For boliger med tre rom ligger medianleien 1.000 kroner lavere på Kvaløya enn i kommunen som helhet.

Tromsø har også registrert sivilstand på dem som har søkt bolig gjennom annonse. Så mye som vel tre fjerdedeler av dem som søkte leid bolig gjennom annonse i Tromsø i registreringsperioden, var en-personshushold. Holder vi studentene utenfor, blir andelen enslige redusert til litt over 50%. Vel 20% av ikke-studentene blant søkerne er hushold med barn.

I massen av bolig ønskes annonser finner vi noe større andel som ønsker tre roms bolig, og noe mindre andel som ønsker hybel enn i bolig til leie-annonsene. Vi vil likevel si at det synes som det er godt samsvar mellom størrelsesfordelingen i 'bolig til leie' og 'bolig søkes' annonsene. At de minste boligene dominerer begge annonsetypene tar vi som et uttrykk for at leiemarkedet i Tromsø har tilpasset seg til det faktum at Tromsø er en universitetsby.

Som vi allerede har vært inne på, er hensikten med å trekke ut kunnskap om det private markedet for leie av bolig gjennom en slik annonsegjennomgang å få et bidrag til en beskrivelse av den boligvalgsmenyen folk i kommunene står overfor. Gjennomgangen av annonsene gir oss nok et brukbart øyeblikksbilde av situasjonen slik den var høsten 1996. Et spørsmål som våre opplysninger imidlertid ikke gir oss noe svar på, er om de registrerte husleienivåene i noen forstand kan tolkes som 'normalnivåer'. En annen måte å uttrykke dette spørsmålet på er om vi tror at realverdien av husleiene vil ligge på dette nivået i årene som kommer, eller om det vil stige eller falle.

Gjennom de siste årene har vi opplevd en betydelig vekst i boligprisene. Det er grunn til å tro at vi fortsatt vil kunne få en viss vekst. Spesielt gjelder dette om forventningene om noe lavere renter oppfylles. Økte boligpriser virker isolert sett i retning av høyere normaleier og reduserte renter virker i motsatt retning. Et annet forhold som også taler for at husleiene kan stige i årene som kommer, er at vi kan få et videre fall i tilbudet av tilfeldig/midlertidig utleie.

På den andre siden kan det hende at dette fallet i tilbudet allerede er kommet slik at dette ikke er noe særlig potensiale for videre fall i tilbud og økning i husleier. Et moment som taler for at husleiene kan falle en del, er at ved dagens nivå på husleier og priser er utleie god butikk for utleier. Dette kan trekke til seg nye utleiere slik at husleiene presses noe nedover.

Konklusjonen på diskusjonen av utviklingen av husleiene i tiden framover kan nesten sies å være en ikke-konklusjon. Vi er usikre på utviklingen framover, men mener at det er rimelig å bygge en analyse på at husleienivåene ikke endrer seg særlig mye i tiden framover. Et mulig unntak har vi for Tromsø. Tabellene med husleiekraft viser at Tromsø har en del lavere husleier enn de andre to kommunene. Senere skal vi se at Tromsø har høye boligpriser. Dette kan tyde på at det er et potensiale for videre vekst i husleiene i Tromsø.



#### 1.7.4 Kort om vurderinger som gjøres av utleiere

Som vi har nevnt tidligere tror vi at det er et særtrekk ved leiemarkedet at de som tilbyr boliger har preferanser for hvilke typer av personer/hushold de ønsker å leie ut sin bolig til. En viss indikasjon på at dette er tilfellet mener vi å finne i de kravene til leietakere som er spesifisert i annonsene vi har gått igjennom. For å utdype dette noe har vi gjennomført intervjuer med et svært begrenset antall personer som leier ut bolig. Konkret har vi gjennomført telefonintervjuer med seks utleiere. Intervjupersonene ble valgt ut fra de som har annonsert bolig til leie i Østlandets Blad. I tillegg har vi valgt ut to utleiere fra Oslo som vi kjenner fra andre sammenhenger. Det er klart at vi gjennom tolkning av et så begrenset antall intervjuer ikke kan trekke noen statistisk holdbare konklusjoner om leiemarkedene som helhet. Vi ønsker å bruke intervjuene som en slags knagger for å diskutere eksistensen av ulike former for vurderinger. Det er nok riktig å si at vi ikke tolker intervjuene våre som empiriske resultater, men mer som krydder til vår diskusjon av forhold som virker inn på utleieres beslutninger om hvem de leier ut til.

Ett av de viktigste inntrykkene fra intervjuene av de som hadde bydd fram bolig til utleie, var at det hadde vært stor interesse for tilbudene. Det ser ut som om den store interessen utnyttes av utleierne mer til å gjøre et veloverveid valg mht. hvilken leietaker man tar inn, enn til å presse husleien i været. Dette ser vi som en støtte til vår oppfatning om at leiemarkedet ikke er et enkelt 'læreboks-marked' hvor prisen innretter seg slik at tilbud blir lik etterspørsel. Dette behøver ikke nødvendigvis å bety at utleieres vurderinger ikke er styrt av lønnsomhetsbetraktninger. Det ser tvert imot ut som at utleier legger stor vekt på de inntektene de får av utleien. Vi kan f.eks. merke oss henne som på ulike måter gir uttrykk for at 'Pengene er styrende', og som samtidig har mange vurderinger av hvilken type leietaker hun ønsker seg. De har imidlertid den oppfatningen at de samlede inntektene fra utleievirksomheten kan avhenge vel så mye av at man får en leietaker som faktisk betaler det hun skal, som av størrelsen på husleien. En del av utleierne baserer denne oppfatningen på egne erfaringer fra tidligere utleieforhold. Av grupper som oppfattes å kunne være dårlige betalere, finner vi arbeidsledige, enslige forsørgere, innvandrere, 'sosiale tilfeller' (skaper tull med penger og avtaler).

Andre forhold som trekkes fram som relevant når det gjelder utvelgelse av leietakere, er hvordan ulike grupper forventes å ta vare på boligen, og hvordan leietaker forventes å fungere i forhold til dem som bor i naboboligene. Det kan synes som om det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan innvandrere fungerer i forhold til naboer. Vi kan også merke oss at det finnes noen som opplever det som negativt om en leietaker har barn, mens andre ser det som noe positivt. Det som er viktig for en som søker leid bolig, er hvordan utleier oppfatter han/henne, ikke hvilke egenskaper leietakeren har. Dette betyr at enslige mødre kan møte problemer fordi det finnes utleiere som oppfatter denne gruppen som '*rørete og kaklete*', sannsynligvis er denne oppfatningen ikke særlig utbredt. Røykere nevnes også som en lite attraktiv gruppe å leie ut bolig til. Vi forventer større omsorg for naboene fra de utleiere som selv er nabo til den utleide boligen (f.eks. folk som leier ut en del av eget bolighus). Selv om datamaterialet vårt er tynt, aner vi eksistensen av denne siste effekten.

Vi tror også at et annet poeng som trekkes fram av en av de intervjuede utleierne er viktig; dette gjelder sikkerhet for å få inn husleien. Dette poenget vil også være relevant for vurderinger av hvordan leietaker tar vare på boligen og hvordan de vil fungere i forhold til

sine naboer (enten naboen er utleier selv eller andre). Det virker som den aktuelle utleieren i utgangspunktet ikke ønsket å diskriminere mot hushold som tilhører grupper med stort innslag av folk som kan være dårlige betalere eller på andre måter skape problemer for utleiere. Han sier at det tar lang tid å finne ut om de som ikke har de beste odds i utgangspunktet (sosialklienter, andre med dårlig økonomi), er til å stole på eller om de lyver eller medfører andre problemer. Det er tidkrevende å si de ut de skikkelig blant de som generelt har vanskelig for å få bolig. Kort sagt kan det være slik at gode leietakere som tilhører en gruppe hvor det er stort innslag av dårlige leietakere, kan ha problemer på leiemarkedet fordi utleiere ikke ønsker å bruke ressurser på å skaffe seg kunnskaper om den enkelte søkeren.

Dette med usikkerheten knyttet til den enkelte leietakeren vil føre til at folk som kjenner noen som kjenner noen står sterkere når det gjelder å skaffe seg en bolig. I våre seks intervjuer finner vi to som endte opp med en leietaker som 'kjenner noen som kjenner noen'. Usikkerheten knyttet til kunnskap om bovaner og bruken av boligen vil for mange nordmenn oppleves som å være større for innvandrere enn for opprinnelige nordmenn. Dette vil for innvandrere kunne være et problem når de skal ut å leie bolig. Det kan også være at denne gruppen har et mindre nettverk av personer 'som kjenner noen som kjenner noen', og som på denne måten greier å redusere den usikkerheten som utleier opplever. Denne typen problem ligner mye på den typen problem nordlendinger hadde på (det regulerte) leiemarkedet i Oslo noen tiår tilbake i tid.

De fleste utleiere som kommenterer kontraktslengder, sier at de ønsker korte kontrakter fordi dette gir størst fleksibilitet for utleier. Denne fleksibiliteten kan være muligheten til å bytte leietaker om en ønsker det, mulighet til å selge boligen om det er det som ønskes, eller muligheten til å innlemme den utleide enheten i egen bolig. Vi har også en utleier som uttrykker tilfredshet over å ha fått til en treårskontrakt.

Et forhold vi vil understreke i avslutningen av denne gjennomgangen er at vi tolker på en situasjon som er preget av stort press på leiemarkedet - press i den forstand at leietakere har problemer med å skaffe bolig, mens utleiere ikke har problemer med å skaffe seg leietakere. Vi er usikre på hvordan sorteringsmekanismene fungerer i et balansert marked eller i et marked hvor utleiere har problemer med å finne leietakere.

### 1.7.5 Markedet for eide boliger i kommunene

Også eide boliger er en del av den menyen av boliger som folk som kan være aktuelle for kommunal leiebolig, står overfor. Noen vil kanskje kunne kjøpe bolig uten spesiell støtte, andre vil kunne kjøpe om de tilbys en passende kombinasjon av etableringslån og boligtilskudd, for atter andre igjen vil kjøp være svært vanskelig. Hushold som er vanskelig å hjelpe til å kjøpe bolig kan være hushold som enten har en meget svak økonomi eller som har vansker med å styre økonomien sin. En må også være oppmerksom på at spesielt for boligtilskuddene, er rammene så små at mange vil bli avvist.

I dette avsnittet skal vi utnytte de statistiske kildene vi har tilgang på for å gi en beskrivelse av det eiermarkedet hushold i de tre kommunene står overfor. Vi vil vise priser og forsøke å gi noen relativt grove mål på risikoen knyttet til å kjøpe bolig. Både når det gjelder priser og risikomål, kunne vi ha hevet kvaliteten på analysen ved å ha hentet inn egne statistiske opp-

lysninger. Vi vurderer de data vi har tilgang på til å være av så god kvalitet at verdien av en kvalitetsheving på datasiden er mindre enn kostnadene ved å hente inn nye opplysninger.

I Norge kan en si at vi har to viktige former for eie av bolig, nemlig de såkalte selveide boligene og borettslagsboliger. Det statistiske materialet for hver av formene hentes fra ulike kilder. For selveide boliger bruker vi mikrodata som Statistisk Sentralbyrå (SSB) har samlet inn i sitt arbeid med prisindekser for brukte selveierboliger. For boliger i borettslag bruker vi data fra NBBLs arbeid med å produsere prisindekser for borettslagsboliger.

To eksempelboliger brukes i presentasjonen her. En toroms bolig i blokk og en rekkehusbolig med fire rom. Gjennom en hedonisk prisregresjon etableres prisligninger som brukes til å anslå prisene i første kvartal 1993, på de to eksempelboligene i hver av de tre kommunene. I beregningene antas det at boligen er bygd etter 1982. Resultatene rapporteres i tabell 1.12.

Tabell 1.12 - Priser på selveide boliger første kvartal 1993 (1.000 kr)

	To roms bolig i blokk	Fire roms bolig i rekkehus
Ski	396	639
Lørenskog	396	767
Tromsø	550	754

En kan merke seg at prisene i 1993 lå til dels betydelig høyere i Tromsø enn i de to andre kommunene. Dette resultatet er helt i tråd med det som Econ/NEF rapporterer i sin 'Boligprisstatistikk' for tredje kvartal 1996. Tromsø framstår der som et av de aller dyreste boligmarkedene i landet, spesielt gjelder dette for boliger i blokk. De prisene som presenteres i tabellene 1.12 og 1.13 må ses i sammenheng med prisene på borettslagsboliger. Spesielt for to roms boliger i blokk vil tilbudet være større av borettslagsboliger enn av selveide boliger.

Nå er jo det tidspunktet vi ønsker å vurdere priser for, ikke første kvartal 1993, men høsten 1996. For å framskrive prisene fra tabell 1.12 har vi fått gjort en spesialkjøring av en prisindeks for Lørenskog og Ski basert på opplysninger om boliger som er omsatt minst to ganger<sup>7</sup>. Fra første halvår 1993 til tredje kvartal 1996 steg de nominelle boligprisene i Ski med 25,3%. I Lørenskog var den tilsvarende økningen på så mye som 34,5%.

For Tromsøs del har vi ikke tilgang på samme type prisindekser. Vi bearbeider derfor tall for Tromsø fra Econ/NEFs boligprisstatistikk. Boligprisene i Tromsø steg med 45% fra gjennomsnittet i 1993 til tredje kvartal 1996. I første kvartal 1993 lå boligprisene i Tromsø 4% lavere enn gjennomsnittet for 1993. Ut fra disse tallene setter vi den nominelle boligprisstigningen for perioden første kvartal 1993 til 3. kvartal 1996 i Tromsø til 50%. Dette er jo svært høye prisstigningstall. Vi kan imidlertid merke oss at totale omsetningspriser for borettslagsboliger i Tromsø og Lørenskog steg med hhv. 44 og 48% i den samme perioden.

Ved å bruke disse prisstigningstallene har vi i tabell 1.13 regnet 1993-1 prisene fra tabell 1.12 til prisnivåer for tredje kvartal 1996.

<sup>7</sup> Denne kjøringen er gjort av Rolf Barlindhaug Byggforsk på det materialet som brukes i produksjonen av Sparebanken NORs prisindekser for bruktboligomsetning i Østlandsområdet.



Tabell 1.13 - Priser på selveide boliger tredje kvartal 1996 (1.000 kr)

	To roms bolig i blokk	Fire roms bolig i rekkehus
Ski	496	800
Lørenskog	532	1.031
Tromsø	825	1.131

Fra tallene i tabell 1.13 mener vi at vi kan lese at det å kjøpe bolig i hver av kommunene vil være et betydelig løft for folk med en ordinær økonomisk situasjon. De som er aktuelle for kommunale leieboliger er mye godt folk med en ganske, eller meget, svak privatøkonomi. Det er klart at for mange av disse er det meget vanskelig å kunne greie å kjøpe seg en bolig. I alle fall kan det synes som om dette vil måtte bli vanskelig uten noen form for offentlig støtte.

For å danne oss et bilde av prisene på borettslagsboliger har vi fått gjort en del spesialkjøringer fra NBBLs database over omsetninger av borettslagsboliger<sup>8</sup>. Dessverre deltar ikke Ski BBL i datainnsamlingene som NBBL gjør. Derfor har vi ikke fått data for dem fra denne kilden. I tabell 1.14 viser vi gjennomsnittlig total omsetningspris (dvs. innskudd pluss boligens del av borettslagets fellesgjeld) for de to boligtypene våre i Lørenskog og Tromsø.

Tabell 1.14 - Priser på boliger i borettslag tredje kvartal 1996 (1.000 kr)

	To roms bolig i blokk	Fire roms bolig i rekkehus
Lørenskog	404	909
Tromsø	355	680

Vi ser en oppsiktsvekkende forskjell mellom de prisene vi har beregnet for selveide boliger og de totale omsetningsprisene for borettslagsboliger som er rapportert i tabellen 1.14. Spesielt gjelder dette for boligene i Tromsø. Dette kan være et resultat av små utvalg og tilfeldige svingninger mhp egenskapene til de boligene som faktisk ble omsatt i tredje kvartal 1996. F.eks. kan det være at to roms boliger i blokk i Tromsø, hvor forskjellen er størst, er en del eldre enn de selveide boligene bygd i perioden 1982-93 som en finner i tabell 1.13. Det kan selvsagt også være at prisforskjellene er store.

Beskrivelse av de prisene folk står overfor når de vurderer å etablere seg som eiere av bolig er det viktigste punktet når deres situasjon skal vurderes. Vi mener at når hensiktsmessigheten av eie-alternativet skal vurderes for hushold med vansker, bør en i tillegg vurdere i hvilken grad kjøp av bolig eksponerer hushold for risiko - og i hvilken grad de har evne til å bære denne risikoen.

I prinsippet kan vi si at det er to typer av usikkerhet som er viktige når risikoen knyttet til kjøp av bolig vurderes. For det første er det risikoen knyttet til at verdien av kapitalobjektet skal falle, for det andre er det risikoen for at de kostnader som er knyttet til eie av bolig, skal stige.

<sup>8</sup> Statistikkansvarlig i NBBL, Dag-Rune Arntsen, takkes for å ha gitt oss rask tilgang på dataene, og hjulpet til med å få dem fram i en hensiktsmessig form.



Den andre typen av usikkerhet består naturligvis av renteøkninger, men også endringer i energipriser, kommunale avgifter, skattesystem og risiko for større vedlikeholdsutgifter er en del av bildet. Usikkerhet knyttet til framtidig verdi kan vi dele i to komponenter. Det er risikoen for at det generelle boligprisnivået skal endres og risikoen for at verdien på den boligene et hushold eier, skal falle i forhold til prisene på andre boliger.

Evne til å tåle risiko henger nært sammen med husholdenes mulighet til selv å velge når en bolig skal selges. Dette fordi den kortsiktige risikoen er større en risikoen i et lengre tids-perspektiv.

I dette arbeidet kommer vi ikke til å knytte vår kortfattede diskusjon av risiko knyttet til investering i egen bolig i noe særlig grad opp mot brede diskusjoner av empiriske data. Vi tar opp temaet fordi vi mener det er viktig, og fordi vi mener det er noe som kommunene bør ta med i sine vurderinger når de skal sy sammen sine 'pakker av virkemiddel' rettet inn mot enkelthushold. Som en slags innledning til mer fullstendige risikovurderinger skal vi imidlertid vise hvordan informasjon om forholdet mellom priser på brukte boliger og kostnader i nyproduksjon av boliger kan utnyttes til å få et grep på det en kan kalle for en langsiktig risiko.

Den noe langsiktige delen av risikovurderingene belyses altså ved å betrakte forholdet mellom kostnaden ved å produsere boliger og den prisen en betaler i markedet. Tankegangen bak det å bruke dette som et mål på risiko er at kostnaden i nyproduksjon kan betraktes som en langsiktig likevektspris. Videre diskusjoner av denne måten å betrakte kostnaden i nyproduksjon kan finnes i f.eks. Nordvik (1995). Utgangspunktet vårt for vurderinger av kostnaden ved å produsere boliger i hver av de tre kommunene er tomte- og byggekostnader for husbank-finansierte eneboliger i 1994.

For å måle nivået på tomte- og byggekostnadene har vi estimert sammenheng mellom disse kostnadskomponentene, boligstørrelse og kjennetegn ved kommunene. De estimerte sammenhengene (som er rapportert i et vedlegg) bruker vi så til å anslå kostnadene ved å bygge en standard enebolig på 140 m<sup>2</sup> bruksareal i hver av kommunene. Disse tallene rapporteres i tabell 1.15.

Tabell 1.15 - Bygge- og tomtekostnader for en standard enebolig på 140 m<sup>2</sup> BRA (1.000 kr)

	Byggekostnad	Tomtekostnad
Ski	730	236
Lørenskog	724	210
Tromsø	770	183

Med tanke på den økonomiske situasjonen til de hushold som er aktuelle for kommunale leieboliger, er ikke disse tomte- og byggekostnadene for eneboliger særlig interessante i seg selv. Poenget med å trekke dem fram her er at de skal sammen med husbankstatistikk brukes som et grunnlag for å gi anslag på bygge- og tomtekostnader for mer de, for oss, mer interessante boligtypene to roms bolig i blokk og fire roms rekkehus.

I 1994 var gjennomsnittsstørrelsen på husbankfinansierte småhus i serie 104 m<sup>2</sup> bruksareal. Dette tolker vi som fire roms rekkehus. Gjennomsnitts bygge- og tomtekostnad for denne boligtypen var hhv. 622.000 og 121.000 kroner. Vi antar så at forholdet mellom kostnads-

komponentene for 'våre' kommuner og landet som helhet er det samme for rekkehusene og eneboligene, og at begge kostnadskomponentene har utviklet seg i takt med byggekostnadsindeksen for rekkehus av tre. I tabell 1.16 viser vi bygge- og tomtekostnader for 4 roms bolig i rekkehus.

Tabell 1.16 - Bygge- og tomtekostnader for rekkehusbolig med 4 rom (1.000 kr)

	Byggekostnad	Tomtekostnad	Anleggs- kostnad
Ski	613	268	881
Lørenskog	608	238	846
Tromsø	647	208	855

En kan si at kostnadene ved å bygge en bolig er noe høyere i Nord-Norge enn i det sentrale Østlandområdet, mens tomtekostnadene i nord er noe lavere enn i områdene rundt hovedstaden.

Tomte- og anleggskostnader for to roms boliger i blokk beregnes i prinsippet på samme måte som for boligene i rekkehus. Opplysningene fra husbankstatistikken for 1994 kan ikke brukes direkte som vi kunne for produksjonskostnadene for rekkehus. Gjennomsnittsstørrelsen på husbankfinansierte boliger i blokk var i 1994 et bruksareal på 92 m<sup>2</sup>. Vi antar at anleggskostnader for to roms bolig i blokk var to tredjedeler av gjennomsnittet for blokkboliger. Disse antakelsene gir oss anleggskostnader for to roms bolig i blokk som i tabell 1.17.

Tabell 1.17 - Bygge- og tomtekostnader for to roms bolig i blokk (1.000 kr)

	Byggekostnad	Tomtekostnad	Anleggs- kostnad
Ski	456	160	616
Lørenskog	452	142	594
Tromsø	481	124	605

Disse beregnede anleggskostnadene kan vi så sammenholde med prisene på bruktmarkedet for å få et inntrykk av en slags langsiktig risiko knyttet til vanskeligstilte husholds kjøp av brukte boliger.

For Ski kommune sammenlikner vi beregnede priser for selveierboliger med anleggskostnadene fra tabellene 1.16 og 1.17. Prisen på en toroms bolig i blokk ser ut til å ligge på kun 75 % av kostnaden ved å produsere en tilsvarende bolig, for fireroms boliger i rekkehus er det tilsvarende forholdet 90 %. Ser en bort fra risikoen for kortsiktige svingninger i boligprisene ser det altså ikke ut til å være særlig prisrisiko knyttet til kjøp av bolig (til markedspris) i Ski kommune.

Uansett om vi bruker opplysningene om priser på borettslags- eller selveierboliger ser den langsiktige risikoen knyttet til kjøp av to roms boliger i blokk i Lørenskog ut til å være relativt liten. Begge prisene ligger lavere enn kostnadene i nyproduksjon. For fire romsboliger i rekkehus er forholdet motsatt. Det ser altså ut til å være en viss langsiktig risiko knyttet til kjøp av denne boligtypen i Lørenskog.

For Tromsøs del er forholdet at når vi bruker opplysningene om priser på borettslagsboliger, ser det ut til å være ganske/meget liten langsiktig risiko knyttet til kjøp. Brukes opplysningene våre om priser på selveide boliger, er forholdet motsatt. Her ser den langsiktige risikoen knyttet til kjøp ut til å være betydelig. Vi mener at dette misforholdet absolutt ikke kan tolkes som at situasjonen i Tromsø er slik at kjøp av selveierboliger er risikabelt mens kjøp av borettslagsboliger er helt urisikabelt. Det er nok heller slik at en trenger noe mer opplysninger før en trekker konklusjoner.

Risikovurderinger av den typen som er skisser her, vil være viktige når en i en kommune vurderer f.eks. utvidelser av den kommunale boligmassen opp mot økt bruk av etableringslån. De relativt svake konklusjonene vi har trukket fram her, er selvsagt ikke stabile over tid. Som erfaringen har vist kan både kostnadene i nyproduksjon og bruktpriiser endres betydelig.

### **1.8 Hvordan kan noen typiske hushold greie seg økonomisk i det ordinære boligmarkedet i kommunen?**

Her skal vi konstruere et eksempel-hushold og se hvordan dette kan tenkes å greie seg på det ordinære boligmarkedet i kommunene. Vi betrakter et en-personshushold med trygd som eneste inntektskilde. Fra BU95 fant vi at median trygdeinntekt, for dem som hadde trygdeinntekter, i 1994 var 77.000 (for personer under 60 år var medianen i fordelinga av trygdeinntekt 62.000 kroner). I vårt eksempel bruker vi denne inntekten også for 1996. Vi skal vise hvordan dette husholdet vil greie seg i ulike former for toroms boliger.

Når vi ser på hvordan husholdet greier seg i eide boliger, har vi gått ut fra at de får fullfinansiert sitt boligkjøp med etableringslån. Praksisen med tildeling av etableringslån varierer mellom kommunene. Vi skal derfor ikke se bort fra at disse lånene ikke er tilgjengelige, for folk med slike inntekter i enkelte kommuner. Får husholdet ikke etableringslån, tror vi også at det vil være vanskelig å skaffe lån fra private kilder.

Vi kommer i gjennomgangen til å peke på ulikheten i den skattemessige behandlingen av lave lønnsinntekter og lave trygdeinntekter. En annen forskjell mellom lavinntekts-hushold med trygd og lønnsinntekt på markedet for eide boliger ligger i mulighetene for å få boligtilskudd. Ett av kriteriene for å få boligtilskudd er at inntekten er varig lav. Dette er jo atskillig lettere å dokumentere for hushold med trygd som hovedinntektskilde enn for lavtlønnede (f.eks. med deltidsjobb). Igjen er det imidlertid slik at praktiseringen av reglene nok varierer mellom kommunene.

#### **1.8.1 Boligøkonomiske muligheter for et ett-personshushold med relativt lave inntekter**

Det vi i denne delen skal gjøre, er å ta det husholdet med inntekt på 77.000 kroner som vi definerte ovenfor, og se hvordan et hushold i denne situasjonen vil greie seg på ulike deler av boligmarkedet i hver av de tre kommunene. De ulike delene av boligmarkedet som vi betrakter, er kommunal leie av en to-roms bolig, privat leie av ett og to roms boliger og en borettslagsbolig i blokk med torom. Opplysningene fra beskrivelsene av de lokale boligmarkedene som vi utnytter oppsummeres i tabell 1.18.



Tabell 1.18 - Husleier og boligpriser

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom	Borettslag, to rom
Tromsø	2.800	2.400	3.700	355.000
Ski	2.620	3.100	3.400	496.000
Lørenskog	2.500	3.000	4.000	404.000

Det er ikke opplagt hvilke hushold som kommer inn under hver enkelt av de ordningene som er ment å støtte husholds utgifter knyttet til boligkonsum. Av denne grunn splitter vi i første omgang opp virkningene av ulike boligsituasjoner opp i flere forskjellige komponenter. Vi begynner med å betrakte inntekt etter direkte boutgifter og skatt. For det husholdet vi betrakter, blir denne størrelsen rett og slett lik inntekt minus boutgifter fordi husholdet når reglene for skattebegrensing for hushold med lav skatteevne tas i hensyn til, kommer ut med null-skatt. Dette innebærer at hushold med en like lav arbeidsinntekt som den trygdeinntekten vi bruker i dette eksemplet, kommer mye dårligere ut fordi de ikke kommer inn under skattebegrensingsreglene. Mens hushold som leier bolig og har en trygdeinntekt på 77.000 kroner kommer ut med null i skatt, vil hushold i samme situasjon med en arbeidsinntekt på 77.000 kroner komme ut med et skattekrav som ligger på nesten 17.000 kroner i året.

Deretter ser vi på størrelsen på eventuell bostøtte og botilskudd. Botilskuddet beregnes både for det tilfellet at husholdet får bostøtte, og hvor husholdet ikke får bostøtte. Vi er nødt til å skille mellom disse to tilfellene fordi botilskuddet beregnes ut fra boutgifter etter bostøtte.

Tabell 1.19 - Inntekt etter boutgift og skatt

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom
Tromsø	43.400	48.200	32.600
Ski	45.560	39.800	36.200
Lørenskog	47.000	41.000	29.000

Som naturlig er viser tallene i tabell 1.19 oss at det vil være vanskelig for hushold med så lave inntekter som det vi diskuterer her, å greie seg selv i ganske rimelige boliger.

I tabell 1.20 viser vi hvor mye eksempelhusholdet ville ha fått i bostøtte i de ulike leide boligene i de tre kommunene hvis de ellers tilfredsstillt kriteriene for å komme inn under bostøtteordningen. For å komme inn under denne ordningen må et hushold tilfredsstillt et sett med husholdskriterier, og bo i en bolig som tilfredsstillt noen bolig-kriterier. Det å være trygdet er nok for å tilfredsstillt husholdskriteriene. Kommunale leieboliger kommer inn under boligkriteriene. For at beboere i private leieboliger skal komme inn under ordningen må boligen være finansiert med et ikke nedbetalt husbanklån. For hushold som tilfredsstillt husholdskriteriene for å komme inn under bostøtteordningen, kan altså det å få en kommunal leiebolig gi dem mulighet til å få bostøtte.



Tabell 1.20 - Bostøtte

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom
Tromsø	10.400	7.825	10.400
Ski	9.700	10.400	10.400
Lørenskog	8.650	10.400	10.400

For kommunale leieboliger i Tromsø, og for de fleste av de aktuelle private leieboligene, er faktiske boutgifter høyere enn boutgiftstaket i bostøtteordningen. Dette innebærer at bostøtten ligger på 10.400 kroner. Boutgiftstaket (dvs. den høyeste godkjente boutgiften) for enslige er på 32.500 kroner i året. For boutgifter utover dette får husholdet altså ingen kompensasjon gjennom bostøtteordningen.

Botilskudd for pensjonister (denne ordningen vil bli samordnet med den ordinære bostøtten) har vi beregnet ved hjelp av de retningslinjene Sosialdepartementet har lagt for tildeling av botilskudd. En kan imidlertid merke seg at det finnes indikasjoner på at praktiseringen av ordningen varierer noe mellom kommuner. I tabellene 1.20 og 1.21 viser vi botilskuddet i forskjellige boliger for hushold som hhv. har og ikke har rett til bostøtte.

Tabell .1.20 - Botilskudd for hushold som får bostøtte

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom
Tromsø	5.550	4.700	9.000
Ski	5.000	6.700	7.800
Lørenskog	4.900	6.250	10.200

Den viktigste forskjellen mellom den ordinære bostøtteordningen og det vi kaller for botilskuddsordningen er at den siste kun gjelder for trygdede, og at det ikke er noen avgrensning av hvilke boliger som kommer inn under ordningen. Det er heller ikke noen øvre grense for godkjent boutgift i denne ordningen. Disse forholdene gjør at botilskuddsordningen kan fungere som et slags sikkerhetsnett for trygdede hushold som leier en bolig som ikke tilfredsstillende boligkriteriene i bostøtteordningen.

Tabell 1.21- Botilskudd for hushold som ikke får bostøtte

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom
Tromsø	8.900	7.300	12.450
Ski	8.200	10.085	11.250
Lørenskog	7.700	9.700	13.700

Den mest interessante størrelsen for oss her er det beløpet et hushold har disponibelt til annet konsum (og eventuelt sparing) etter at boutgiftene er betalt. Denne størrelsen skal vi se i forhold til sosialhjelpssatsen for bidrag til livsopphold etter boutgifter som benyttes av Tromsø kommune. For enslige lå denne i 1996 på 3.697 kroner i måneden, eller vel 44.000 i året.

Satsen som benyttes av Tromsø kommune vil bli brukt som sammenlikningsgrunnlag også for de andre to kommunene. I denne forbindelsen kan vi også merke oss at den øvre grensen for boutgifter som sosialkontorene i Tromsø benytter seg av er 3.000 kroner i måneden for enslige. Denne grensen ligger under markedsleien for toroms boliger i det private markedet, men over markedsleien for ettroms boliger og leien i kommunale boliger med to rom.

I tabell 1.22 viser vi disponibelt til annet konsum etter at vi har tatt hensyn til bostøtte og -tilskudd i ulike boliger i de tre kommunene. Tallene i tabellen er beregnet under forutsetning av at husholdene i de private leieboligene ikke får bostøtte, men at de får botilskudd.

Tabell 1.22 - Disponibelt til annet enn bolig (etter bostøtte og -tilskudd)

	Kommunal bolig 2 rom	Privat leie, ett rom	Privat leie, to rom
Tromsø	59.300	55.500	45.050
Ski	60.260	49.885	47.450
Lørenskog	60.550	50.700	42.700

For vårt eksempelhushold ligger altså det beløpet som er disponibelt til annet konsum og sparing på om lag 5.000 kroner i måneden om de hadde fått en toroms kommunal leiebolig. Hadde de 'valgt' en privat leiebolig med to rom ville det disponible beløpet pr. måned ligget på 3.500 kroner i Lørenskog, og på nesten 4.000 i Ski. Tromsø ligger mellom disse to.

Som tabellen viser oss så ligger vårt eksempelhushold godt over sosialhjelpssatsene for Tromsø kommune om de får en kommunal bolig. Leier de en toroms bolig på det private markedet, vil de ha et disponibelt beløp til annet enn bolig som ligger i nærheten av sosialhjelpssatsene. Vi kan merke oss at situasjonen for hushold som har så lave inntekter fra enten arbeid eller ledighetstrygd, vil komme atskillig værre ut fordi de ikke får bostøtte, botilskudd eller kommer inn under skattebegrensingsreglene. Dette innebærer at de får noe mer enn 25.000 kroner mindre å rutte med enn det som vises i tabellen. Et forbehold må tas for denne konklusjonen, hushold som er 'varig avhengig av sosialhjelp' kan få tildelt bostøtte selv om det ellers ikke tilfredsstiller husholdskriteriene Sannsynligvis vil dette gi både et stort problem for husholdet og et berettiget krav om sosialhjelp fra husholdet.

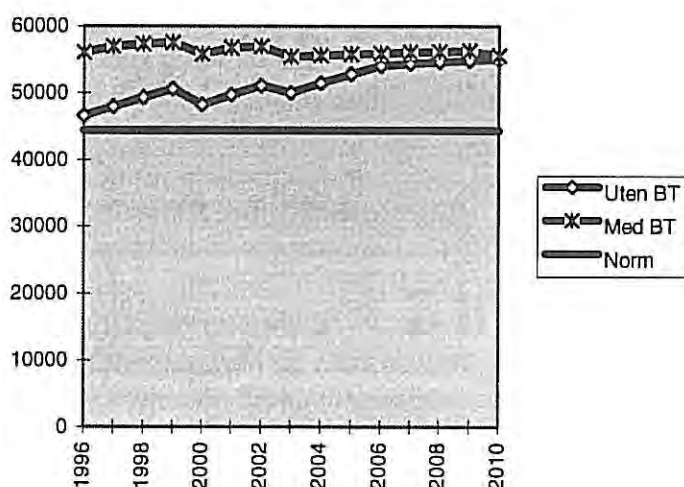
Hvordan vil så eksempel husholdet vårt greie seg i en eid bolig? For å nærme oss et svar på dette spørsmålet beregner vi tidsutviklingen av inntekt etter skatt og bolig for et hushold som kjøper en to roms borettslagsbolig til de prisene vi har gitt i tabell 1.1. Forløpet til denne tidsserien avhenger selvsagt av finansieringen. Vi har tatt utgangspunkt i at det dreier seg om en 15 år gammel borettslagsbolig med en gjenstående fellesgjeld på 200.000 kroner. Resten av boligprisen lar vi være fullfinansiert gjennom etableringslån og boligtilskudd. I figur 1.1 hvor resultatene for Tromsø rapporteres, har vi beregnet profilen for 'Disponibelt til annet' med et boligtilskudd på 100.000 kroner (Med BT) og helt uten boligtilskudd (Uten BT). En linje som viser sosialhjelpsnormen er også lagt inn. Alle seriene er i faste 1996-kroner, og vi har antatt at den årlige inflasjonsraten ligger fast på 2,5%.

Profilen for 'Disponibelt til annet' med et boligtilskudd på 100.000 kroner kan naturligvis også tolkes som en mulig konsumprofil for hushold som ikke får boligtilskudd, men som har en egenkapital på 100.000 kroner.

Prisen på toroms borettslagsboligen i Tromsø er 355.000 kroner. Gjennom å betrakte de tilsvarende figurene for de to andre kommunene ser vi hvordan tidsseriene avhenger av prisen på boligene.

Når vi fokuserer på størrelsen disponibelt til annet konsum som mål på konsekvensen av å velge en borettslagsbolig, er det et forhold vi ønsker å peke på. Det er at å eie en bolig har konsekvenser for utviklingen av formue over tid. Dette har vi allerede vært noe inne på i diskusjonen av risiko. Et hushold som eier en bolig, kan både tape og vinne på svingninger i boligprisene. Vi tror imidlertid at det på noe lengre sikt vil være mye større sjanse for verdistigning enn for verdifall, ikke minst tror vi dette vil gjelde for nominelle betraktninger. Et annet forhold vi må ta i betraktning når vi vurderer seriene for disponibelt til annet, er at i de boutgiftene som inngår i beregningen av disponibelt til annet, er avdrag på både fellesgjelden og etableringslånet inkludert. Disse avdragene representerer naturligvis en formuesoppbygging som gir husholdet økte muligheter i framtiden.

**Disponibelt til annet i en brukt to roms bolig**

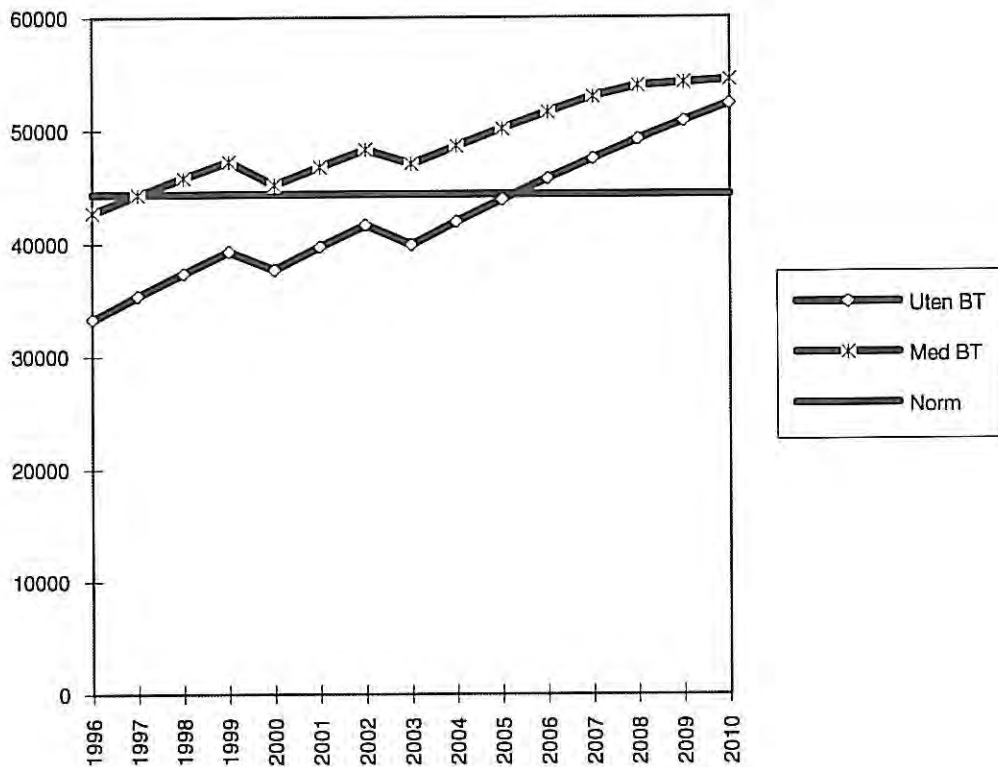


Figur 1.1  
Disponibelt til annet i Tromsø kommune

Fordelen av å komme inn under skattebegrensingsreglene for eiere av denne toroms boligen er rundt 11.000 kroner det første året. Etter hvert som lånene nedbetales blir denne fordelene større. Det betyr altså at tidsserien for disponibelt til annet konsum for et hushold med ledighetstrygd eller arbeidsinntekt ligger 11.000 kroner lavere enn seriene i figuren, og dermed kommer klart under sosialhjelpsnormen.

Figurene 1.2 og 1.3 viser tilsvarende serier for Ski og Lørenskog kommune hvor prisene på eksempelboligen er hhv. 496.000 og 404.000 kroner. Alder på boligen og størrelsen på fellesgjelden og et eventuelt boligtilskudd antar vi er den samme i alle tre kommunene. Det er altså etableringslånet som varierer.

### Disponibelt til annet i en brukt to roms bolig

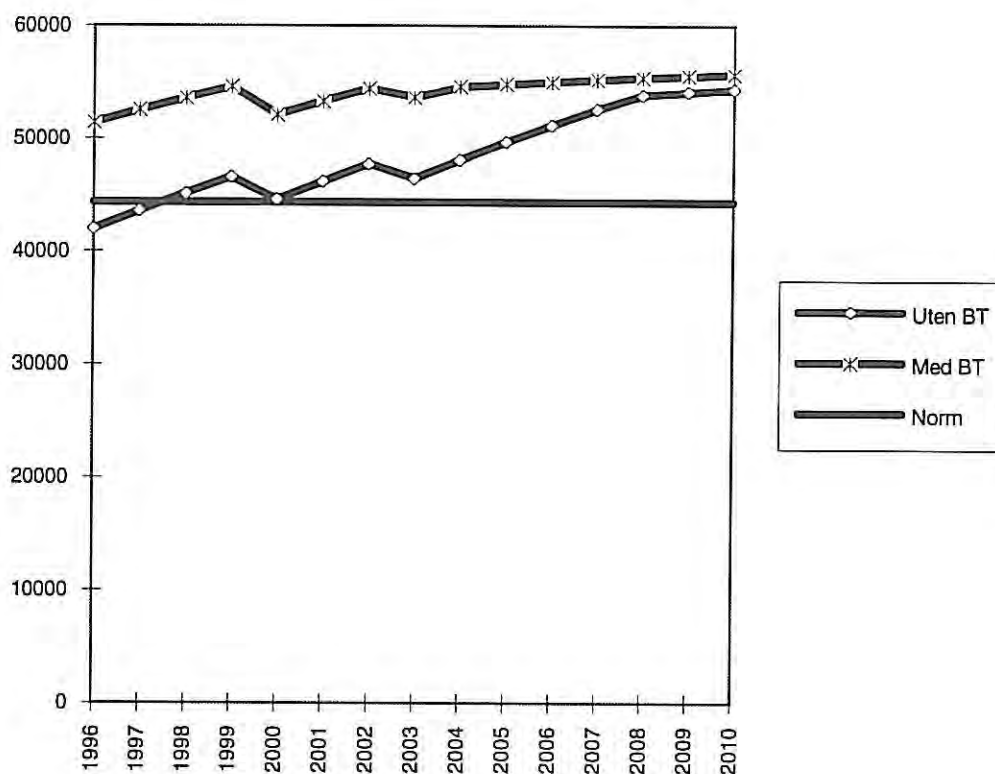


Figur 1.2  
Disponibelt til annet i Ski kommune

Et interessant trekk peker seg ut i figuren for Ski som jo har de høyeste prisene blant våre tre kommuner. Hushold som ikke får boligtilskudd, har et disponibelt beløp til annet som ligger under Tromsø kommunes sosialhjelpssatser gjennom nesten 10 år etter kjøpe av bolig. Et boligtilskudd på 100.000 kroner hjelper husholdet over på oversiden av normen.



### Disponibelt til annet i en brukt to roms bolig



Figur 1.3  
Disponibelt til annet i Lørenskog kommune

For Lørenskog kommune hvor vi har anslått prisen på en toroms borettslagsbolig til å være 404.000 kroner, ligger disponibelt beløp til annet konsum for hushold med trygdeinntekter på 77.000 noe over sosialhjelpsnormene for Tromsø kommune om de ikke får boligtilskudd. Om husholdet får et boligtilskudd på 100.000 kroner når boligen kjøpes vil disponibelt beløp til annet konsum ligge på noe over 50.000 kroner i året, dette tilsvarer litt over 4.000 kr pr. mnd.

Oppsummeringsmessig kan en si at med dagens nivåer på husleiene vil det være ganske problematisk for vårt eksempelhushold å greie utgiftene i toroms boliger leid på det private markedet. Selv en privat leid ett roms bolig, vil være en større belastning på privatøkonomien enn en kommunalt leid to roms bolig. Som vi har vært inne på vil belastningen for hushold med lave inntekter fra arbeid eller ledighetstrygd være enda større. For kommunens del vil det være et poeng at hushold i en kommunal bolig kan få støtte til sine utgifter gjennom bostøtten, mens det for hushold som leier privat bolig (både ett- og toroms boliger) kan være nødvendig med sosialhjelp for å greie boutgiftene.

Med de relativt lave prisene på toroms boliger som vi har registrert for Tromsø kommune<sup>9</sup> ser det ut som om det både likviditetsmessig og mer langsiktig er gunstig for hushold i den økonomiske situasjonen som vårt eksempelhushold er i å kjøpe bolig. Denne konklusjonen er ikke like klar for de to andre kommunene hvor prisene er betydelig høyere.

---

<sup>9</sup> Her må vi huske den usikkerheten som er knyttet til prisanslaget for Tromsø spesielt. Vi fant jo de klart høyeste prisene på selveierboliger med to rom i Tromsø, mens vi samtidig fant de klart laveste prisene på tilsvarende borettslagsboliger.

## 2. ORGANISERING AV BOLIGFORVALTNINGEN

I arbeidet med å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet har kommunen tre hovedstrategier å velge mellom.

1. Overlate boligforsyningen til private aktører, og nøye seg med å dekke utgifter etter lov om sosiale tjenester
2. Formidle boliger etter avtale med private eiere
3. Eie og formidle egne boliger

Alternativ 1) vil i denne rapporten bare indirekte bli berørt, ettersom det er dette alternativet som oppbygging og forvaltning av en kommunal boligmasse settes i kontrast til. Vi konsentrerer oss i denne utredningen om 3), kommunal eide boliger, og det er dette alternativet som blir forholdsvis utførlig behandlet. Alternativ 2) kan ses som en mellomform som i praksis vil tendere enten i retning alternativ 1) eller alternativ 3). Innledningsvis skal vi diskutere dette alternativet noe.

En framgangsmåte som bør nevnes, er den at en kommune kjøper bolig, f.eks. i et borettslag, og selger denne vider til leieboere om og når det er mulig. Dette praktiserer f. eks. i Lørenskog. Det kan være en god måte å kombinere ønske om midlertidige og stabile løsninger.

### ***Avtaler med private eiere***

Mange kommuner bruker avtaler med private eiere i liten skala. Med det mener vi at det finnes en del avtaler mellom kommune og private boligeiere om tidsbegrenset leie av enkeltboliger. Et eksempel er bruken av hospitser. Det er ikke slike avtaler vi skal drøfte, men avtaler i større skala og av mer langsiktig karakter mellom profesjonelle utleiery og kommunene. Utgangspunktet for våre drøftinger er at en privat utleier vil kreve dekning av sine kostnader og en normal avkastning på sin kapitalplassering. En kan med andre ord si at det er det klassiske privatiseringsspørsmålet vi her skal diskutere.

Et hovedspørsmål i forbindelse med 'private' løsninger, er muligheten til å observere kvaliteten på det tilbudet som gis og kostnadene for eierne. Vi kan begynne med å slå fast at hvis kommunene kan observere dette presist, kan kommunen enkelt vurdere om de kan gjøre det billigere selv. Forutsetningen er at det kommunen skal tilby, er politisk bestemt. Ved å problematisere forutsetningene for denne konklusjonen håper vi å kaste lys over eventuelle fordeler og problemer ved privatisering kontra drift i egen regi.

Selve kvaliteten på boligene (fysisk standard, størrelse m.v.) skulle være relativt greit å observere. Kvaliteten på et sosialt boligtilbudet har imidlertid flere dimensjoner enn de fysiske kvalitetene ved en bolig. Spesielt har vi utvelgelsen av leietakere i tankene. Mulighetene for ulike former for oppfølging av leietakere, f.eks. ved manglende husleiebetaling eller andre former for brudd på leiebetingelsene, er også en av dimensjonene ved kvaliteten på et sosialt leietilbud.

Som vi senere skal komme litt tilbake til (og som vi har behandlet mer utførlig i Nordvik 1997) er det gode grunner for å tro at utvelgelse av leietakere på sosialmedisinske eller sosiale kriterier vil gi høyere forventede vedlikeholdskostnader enn andre utvelgelseskriterier. Denne ekstrakostnaden må jo betales uansett om det drives av kommunen eller om det drives av private utleiere. Vi tror at det er slik at usikkerheten i størrelsen på vedlikeholdskostnadene i en masse av leieboliger som er utleid på sosialmedisinske eller sosiale kriterier, vil være større enn usikkerheten i en 'ordinær masse av leieboliger'.

En kontrakt mellom kommunen og en privat utleier vil mellom annet måtte inneholde bestemmelser om hvordan kostnadsusikkerheten skal behandles. To enkle tilfeller vil være at enten kommunen eller den private utleieren har ansvaret for vedlikeholdet av den privat eide, men 'kommunalt brukte' utleie-eiendommen. Hvert av disse to enkle tilfellene vil ha sine problemer.

Om kommunen har ansvar for å betale vedlikeholdet vil den måtte overvåke den tekniske tilstanden av eiendommen, slik at den på tross av privatiseringen er nødt til å gjøre mye av driftsoppgavene selv. Det kan også være at en slik deling av driftsoppgaver mellom kommunen og private vil være lite kostnadseffektiv. Det vil også oppstå incentiv-problemer ved at de beslutningene den private eieren tar om driften, og ikke minst om materialvalg ved bygging, ikke vil være påvirket av hvordan disse beslutningene påvirker vedlikeholdsbehov.

Det største problemet tror vi imidlertid vil være at kommunen og eieren av utleie-eiendommen vil være nødt til å bruke en god del ressurser på å komme til enighet om hvilket vedlikehold som faktisk trengs. Selv om en bruker mye ressurser på dette er det heller ikke sikkert at en faktisk greier å komme til enighet.

Hva så om en inngikk en kontrakt hvor ansvaret for vedlikeholdet legges på den private eieren av boligene? Sagt på en annen måte betyr dette at den private eieren må bære hele kostnadsrisikoen. Dette vil hun naturligvis ta seg betalt for. Om begge parter er like gode til å anslå risikoen vil spørsmålet om en bør velge kommunal drift eller privatisering være et spørsmål om hvem som krever minst kompensasjon for å ta risiko. For kommunen vil det være et problem om en setter ut driften av leieboliger, at de private bygger opp en sterkere kunnskap om kostnadene enn det kommunen har. Denne kunnskapen kan så benyttes i senere forhandlinger for å presse opp kompensasjonen fra kommunen.

Vi har her trukket fram ulike momenter vi mener må vurderes om en vurderer privatiserte løsninger. På basis av disse prinsipielle betraktningene er det imidlertid ikke mulig å trekke noen konklusjoner.

### ***Boligforvaltning i regi av boligbyggelag***

Mer aktuelt for mange kommuner er det trolig å inngå avtaler med en ideell organisasjon, som et boligbyggelag eller en privat stiftelse. Her finnes det paralleller i andre land, f. eks. de almennyttige boligselskapene i Danmark. Det finnes eksempler på slike løsninger også i Norge. I Oslo er den tidligere delvis kommunale stiftelsen UBO (Ungdomsboliger) en privat stiftelse med OBOS og USBL som eierer. Boligbyggelaget BOB i Bergen har kjøpt opp og forvalter nå tidligere kommunalt eide boliger.



I slike løsninger vil enkelte av de betraktningene vi har gitt i forrige avsnitt, også gjelde, men kommunen vil her ha en samarbeidspartner med nokså like motiver for sin virksomhet. Likevel vil det kunne oppstå en viss uoverensstemmelse f.eks. i spørsmålet om å velge leietakere, i spørsmål om håndtering av mislighold, i spørsmål om ansvar for oppfølging og diverse tjenester. Som nevnt har mange av de boligsøkerne kommune skal hjelp sosiale problemer og problemer med å innrette seg etter vanlige bonormer. De representerer oppgaver som kommune uansett må ta ansvar for. Det viser bl.a. den undersøkelsen som nylig er gjennomført om kommunalt eide boliger i sameier og borettslag i Oslo (Bondevik og Knudtzon 1996).

Ingen av kommunene som deltar i samarbeidsprosjektet med Byggforsk har erfaringer fra samarbeid med boligbyggelag om forvaltning av utleieboliger. Våre informasjoner om dette temaet er basert på samtaler med representanter for Gjøvik boligbyggelag og Bergen og omegn boligbyggelag, BOB, og rapporten: «Boligutleie, nye utfordringer for boligsamvirket» (Utarbeidet av BOB for NBBL, oktober 1995).

Boligbyggelaget i Gjøvik samarbeider med Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten kommuner om bygging og forvaltning av utleieboliger. Utleieboligene er organisert i stiftelser som administreres av boligbyggelaget. Kommunene har ansvar for tildeling av boliger. Boligbyggelaget forvalter totalt 600 boliger for Gjøvik kommune.

I Bergen har boligbyggelagene BOB, VESTBO og Stor-Bergen høsten 1996 kjøpt totalt ca. 400 utleieboliger av Bergen kommune. Dette er eldre boliger hvor de fleste leiekontraktene er uten tidsbegrensning. Boligene er overtatt med leietakere og eksisterende leiekontraktene. Kjøpesummen er basert på takst og tilstandsrapporter. Kjøpene er finansiert med lån i Husbanken. Beboere som får kommunal bostøtte, får beholde denne etter salget av boligene. Det er også forutsatt at leietakere med tidsbegrensede leieavtaler får fornyet avtalene dersom de oppfyller vilkårene for å leie kommunal bolig. Det er inngått avtaler om at kommunen skal leie 25% av boligene.

Boligbyggelagenes formål med kjøpet av boligene er å drive utleievirksomhet. Utleievirksomheten er organisert som egne selskaper. Det skal vurderes om boligene kan organiseres som borettslag, men det foreligger ingen konkrete planer eller avtaler om dette. Det er opprettet brukerutvalg for de enkelte eiendommene. I brukerutvalgene er det representanter for brukerne, boligbyggelagene og kommunen.

Dette er eksempler på samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag om forvaltning av utleieboliger. Det kan forgå liknende samarbeid i flere kommuner, men dette har vi ikke opplysninger om.

Et samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag om forvaltning av utleieboliger kan by på fordeler for begge parter, spesielt i små og mellomstore kommuner hvor det kan være lite rasjonelt å etablere en egen administrasjon for å forvalte et mindre antall boliger. Dersom det finnes et boligbyggelag i området som har kapasitet til å overta forvaltningen av de kommunale boligene, kan dette være en god løsning.

Fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver må vurderes nøye. Det er viktig at kommunen står for tildeling av boliger. Det må settes opp avtaler som redegjør for hvordan oppgavene i forbindelse med boligforvaltningen skal ivaretas. Det kan være praktisk å opprette et eget selskap, eller stiftelse, som står for boligforvaltningen.

Det i hovedtrekk denne modellen som følges i Gjøvik. Det er opprettet stiftelser for de forskjellige boligkategorier (aldersboliger, ungdomsboliger m.m.). Stiftelsene administreres av boligbyggelaget, og kommunen står for tildeling av boligene.

Modellen som er valgt i Bergen har et annet mønster. Kommunen har solgt boligene til boligbyggelagene. Det vil si at kommunen har redusert sitt tilbud av utleieboliger, bortsett fra de boligene som kommunen har sikret seg rett til å disponere.

Boligbyggelagene har overtatt de eksisterende leiekontraktene, men forutsetter at husleien gradvis skal justeres til markedsleie samtidig som boligene skal utbedres. Ledige leiligheter vil bli tilbudt medlemmer i boligbyggelagene. Det vil si at på sikt vil boligbyggelagenes leiligheter bli et supplement til det private utleiemarkedet.

Rapporten «Boligutleie, nye utfordringer for boligsamvirket» har følgende hovedkonklusjoner:

- Det er sannsynlig at det er et stort marked for utleieboliger, særlig i de større bystrøken.
- Drift av utleieboliger vil være et interessant arbeidsområde for boligsamvirket.
- Det må legges til rette for en generell finansieringsordning for utleieboliger.
- Boligbyggelagene vil kunne ta utfordringer i forbindelse med gjennomføring av beboerdemokrati.

En mulig positiv effekt av at boligbyggelagene går inn som permanente aktører på utleiemarkedet, kan være at tilbudet av utleieboliger blir større, og at husleien holdes på et nivå som gjør at leie kan bli et reelt alternativ til kjøp av bolig. Det bør også være mulig for kommuner å inngå langsiktige leieavtaler med boligbyggelagene. Men foreløpig har vi ingen erfaringer med boligbyggelag som aktører på utleiemarkedet.

### ***Kommunalt eide boliger med delvis privat forvaltning***

En form for kommunalt eide utleieboliger består i at kommunen disponerer boliger i et borettslag eller et sameie. Kommunen er i så fall en "juridisk andelseier/sameier" og har alle de formelle rettighetene og pliktene til en andelshaver/sameier, men framleier boligene til andre. Dette er en metode som anses gunstig med hensyn til å spre kommunale leietakere i den ordinære boligmassen framfor å konsentrere dem i egne bygg. Forvaltningsmessig innebærer det nok også visse lettelser for kommunen ettersom styrene i borettslagene og sameiene får de daglige gårdeieroppgavene. Det er imidlertid ofte en motstand fra borettslag og sameier mot kommunalt eierskap. Motstanden er dels basert på en prinsipiell uvilje mot framleieforhold i det hele tatt. I Borettsloven er det satt en begrensning mot juridiske eiere i laget, og i vedtektene kan denne begrenses ytterligere. Det har skjedd i mange borettslag i Oslo i senere tid. Enkelte lag akseptere *ingen* juridiske eiere. Den prinsipielle motstanden knytter seg til borettslags som idé om demokratisk eierskap. Framleiere skaper en ubalanse i i forholdet til plikter og rettigheter og dermed også i forholdet mellom naboer.

Motstanden er imidlertid også mer konkret og pragmatisk rettet mot å få kommunale leietakere. Rapporten viser at en slik motstand er sterkt utbredt, men at den for en stor del mer er basert på frykt og mistanker enn egne negative erfaringer. I det store flertallet av borettslag og sameier har kommunalt eierskap ikke medført vesentlige problemer. De faktiske problemene er konsentrert til enkelte lag, ofte lag med svært mange kommunale andeler. I disse lagene kan problemene også være svært store. De ulempene som blir nevnt, henger nøye

sammen med kommunens evne og vilje til å følge opp sine beboere når det oppstår problemer. Vellykket kommunalt eierskap innebærer at kommunen avsetter tilstrekkelig ressurser til oppfølging. Denne ordning mister da noen av sin økonomiske fordeler, men kan bedre realisere de ideelle motivene om bedre integrasjon.

Enkelte kommuner går lenger enn å kjøpe seg inn i borettslag og sameier. De overlater en større del av forvaltningsoppgavene til private firmaer eller organisasjoner, oftest et boligbyggelag, mens kommunen fortsatt eier bygningene. Oppgaver som settes bort, kan være opprettelse og avvikling av leiekontrakter, innkreving av husleie, vedlikehold av leiligheter og bygninger. På Gjøvik har f. eks. kommunen overlatt store deler av forvaltningen av boligene til boligbyggelaget, på forretningsmessig basis. Foreløpig er slike løsninger ikke evaluert, og det er derfor ikke mulig å si noe mer om fordeler og ulemper med slike løsninger her. Et moment som kommune bør tenke over, er kommunens behov for boligpolitisk kompetanse og ressurser. Med det mener vi kommunens muligheter til å utrede og utvikle sin boligpolitikk, og herunder kunne skaffe seg tilgang til andre kommuners erfaringer og andre relevante forskningsresultater, samt kjenne alle statlige ordninger. Vi vil anta at det å sette bort forvaltningsoppgaver må ses i nøye sammenheng med de personressurser kommunen har og trenger til boligadministrative oppgaver for øvrig.

I praksis finnes det mange ulike mellomløsninger. Det er eksempler på at kommunen bygger boliger og organisere dem i et borettslag der kommunen tildeler boligene til søkere som formelt blir andelseiere, men som blir bundet av kommunal forkjøpsrett. I noen slike tilfeller har vi forstått at kommunen også betaler hele eller deler av innskuddskapitalen. Nærmer detaljer om slike ordninger har vi ikke undersøkt.

Samlet ble de kommunale boligene i landet forvaltet på følgende måte i 1993 (Hansen 1994):

I kommunalt eide bygg	66 %
I borettslag	17 %
I stiftelser	13 %
På annen måte	4 %

Andelen av boliger i egne kommunale bygg variere med kommunestørrelse og kommunetype. I småkommunene er de fleste boligene i egne kommunale bygg, mens det er mindre enn halvparten i de mellomstore kommunene. I de største byene er det igjen noen flere i kommunale bygg. Det siste antar vi har sammenheng med at kommunale utleieboliger i disse byene har en lengre historisk tradisjon.

### **Organisering av boligforvaltning i kommunal regi**

#### **Generelt**

Når en kommune påtar seg å sørge for boliger til enkeltpersoner, familier eller grupper av boligsøkere, må det etableres et apparat som skal ta seg av kjøp eller leie av boliger, vurdering av søkere og tildeling av boligene. Dessuten må kommunen ivareta nødvendige administrative og tekniske oppgaver som opprettelse og oppfølging av leiekontrakter, og gjennomføring av teknisk vedlikehold.



Boligforvaltningen omfatter altså en rekke-forskjellige oppgaver og krever kompetanse som normalt ikke finnes innenfor en enkelt av de tradisjonelle etatene eller avdelingene i kommuneadministrasjonen. Det er derfor ofte vanlig at disse oppgavene fordeles på flere instanser.

Kjøp og salg av boliger kan ivaretas av rådmannskontoret eller en eiendomsavdeling. Tildeling av boliger ivaretas av helse- og sosialavdelingen. Vedlikehold utføres gjerne av en vedlikeholdsavdeling. Selv om en prøver å koordinere de forskjellige arbeidsoppgavene, blir resultatet ofte en uoversiktlig og lite rasjonell boligforvaltning. For å rette på dette har flere kommuner opprettet egne boligkontor eller boligavdelinger som får ansvar for noen av de administrative oppgavene ifm. boligforvaltningen, for eksempel opprettelse og oppfølging av leiekontrakter. Dette vil ha positive virkninger, men når en ikke samler ansvaret for alle oppgavene på en instans, vil det lett oppstå problemer.

Det er flere mulig løsninger. Et alternativ kan være å pålegge boligavdelingen ansvar for hele boligforvaltningen. En annen løsning er å opprette et eget kommunalt selskap som skal sørge for boligforvaltningen. Eller en kan overlate boligforvaltningen til et privat selskap. Det finnes altså flere «modeller» for organisering av boligforvaltningen. Det er neppe en modell som er «den beste». Hver løsning vil ha sine fordeler og ulemper. Hvilken løsning en skal velge, vil bl.a. være avhengig av antall boliger kommunen har ansvar for, antall boliger som kommunen eier, antall leide boliger, antall boligsøkere, og hvilke grupper av boligsøkere som finnes i kommunen.

Når en kommune skal vurdere omorganisering av sin boligforvaltning, er det altså en rekke forhold som må vurderes. Før en kan ta fatt på organiseringen er det nødvendig å se på hvilke arbeidsoppgaver boligforvaltningen omfatter, og hvilke alternative organisasjonsmodeller som kan være aktuelle.

### **Arbeidsoppgaver i forbindelse med kommunens boligforvaltning**

Arbeidsoppgavene kan deles i tre hovedområder:

#### **1. Boligtildeling**

- Veiledning til personer og familier som søker bolig
- Vurdering og prioritering av søkerene, og tildeling av boliger
- Boveiledning (husorden, daglige problemer og oppgaver)

#### **2. Husleieadministrasjon**

- Budsjettering og regnskap
- Beregning av husleier
- Opprettelse av leiekontrakter
- Økonomisk oppfølging av leiekontrakter
- Formidling av Husbankens låne- og tilskuddsordninger
- Administrasjon av bostøtteordningen

#### **3. Eiendomsforvaltning**

- Kjøp og salg av boliger
- Planlegging og gjennomføring av nye byggeprosjekter
- Administrasjon av eiendomsregister
- Vedlikehold og utbedring av eksisterende boliger
- Vaktmestertjenester



## Organisasjonsmodeller

Det er tre aktuelle hovedmodeller eller prinsipper for organisering av boligforvaltningen:

1. Integrere boligforvaltningen i kommunens administrative apparat, enten plassert i en eksisterende etat, som en egen boligavdeling, eller som en del av en eiendomsavdeling som har ansvar for forvaltning av alle kommunens eiendommer og bygninger
2. Opprette et kommunalt boligselskap
3. Inngå avtale med et uavhengig selskap eller firma som ivaretar boligforvaltningen etter nærmere retningslinjer fastsatt av kommunen

### 1. *Boligforvaltningen integrert i kommunens administrasjon*

#### 1.1. Boligforvaltningen plassert i en eksisterende avdeling

I en liten kommune som disponerer et lite antall boliger og har få boligsøkere, kan rådmannen ha et overordnet ansvar for boligforvaltningen. Gjennomføringen av de fleste daglige oppgavene kan f.eks. overlates til sosialetaten. Men denne løsningen har klare begrensninger. Den forutsetter bl.a. at sosialetaten har avtaler om vedlikehold av boligene, enten med en kommunal etat, eller med et privat firma. Dessuten betinger denne løsningen at kommuneadministrasjonen er liten og oversiktlig, og at det er åpen kommunikasjon mellom alle involverte parter.

#### 1.2. Opprette en egen boligavdeling

Dette er en løsning som flere kommuner har valgt. Men boligavdelingens ansvar blir ofte begrenset til noen av de administrative oppgavene som f.eks. opprettelse av leiekontrakter. Ansvar for kjøp og salg av boliger, tildeling av boliger og teknisk vedlikehold ligger ofte utenfor boligavdelingen, og uten en klar koordinering av oppgavene.

Dersom boligavdelingen skal fungere effektivt, må den få ansvar for alle oppgaver innenfor boligforvaltningen. Det betyr ikke at boligavdelingen selv må utføre alle oppgavene. Men avdelingen må ha et overordnet ansvar og sørge for koordinering av oppgavene.

Vurdering av søkere og tildeling av boliger kan f.eks. overlates til sosialetaten. Teknisk vedlikehold kan utføres av vedlikeholdsavdelingen. Men oppgavene må styres og koordineres av boligavdelingen.

#### 1.3 Boligforvaltningen som en del av en eiendomsavdeling

Dette er en modell som flere kommuner har valgt i de senere år. Eiendomsavdelingen plasseres direkte under rådmannen og har et samlet ansvar for forvaltning av alle kommunens eiendommer og bygninger. Det vil si at forvaltning av bygninger og eiendommer anses som en servicefunksjon i forhold til de øvrige sektorene i kommunen. Dette har vist seg å være en effektiv organisasjonsform, spesielt dersom en velger å innføre husleie for kommunens bygninger. (Det er denne organisasjonsformen Tromsø kommune har valgt).

Det forutsettes at boligforvaltningen organiseres som en egen avdeling/seksjon innenfor eiendomsavdelingen, og at tildeling av boligene foregår i samarbeid med sosialetaten.

## *2. Kommunalt boligselskap*

Dersom en ønsker å skille ut boligforvaltningen som et eget «forretningsområde», kan det vurderes å opprette et eget boligselskap. Selskapet kan organiseres som en stiftelse eller et aksjeselskap. Fordelen med selskapsformen er at selskapet er uavhengig av kommunens regelverk. Det vil også være enklere å gjennomføre en forretningsmessig drift av virksomheten dersom en benytter selskapsformen.

For at dette alternativet skal være aktuelt må kommunen disponere en betydelig boligmasse, og arbeidet med boligforvaltningen må representere flere årsverk. Det må også sikres at kommunen/sosialetaten beholder ansvaret for fordeling av boligene.

Flere kommuner har vurdert å opprette eiendomsselskap som alternativ til en eiendomsavdeling.

## *2. Overlate boligforvaltningen til et uavhengig selskap/ firma, eller til et boligbyggelag*

Kommunen må inngå avtale om at selskapet stiller et antall leiligheter til disposisjon for kommunen. Kommunen kan enten stå som leietaker for alle boligene og foreta videre utleie av leilighetene, eller kommunen velger ut leietakere som inngår leieavtale med selskapet, og garanterer for husleien.

I prinsipp er dette den samme løsningen som når kommunen inngår avtale med en annen privat utleier, men avtalen med selskapet må være langsiktig.

En avtale med et selskap eller firma om leie av leiligheter kan også kombineres med kommunalt eide leiligheter. En slik kombinert løsning praktiseres i mange kommuner. Det vil si at boligavdelingen, eller det kommunale boligselskapet, har ansvar både for forvaltning av egne leiligheter og innleie av leiligheter.

## **Valg av organisasjonsform**

For de fleste kommunene vil det være snakk om en omorganiseringsprosess. Det vil si at kommunen ønsker å vurdere sin nåværende organisering av boligforvaltningen, med sikte på å finne fram til en mer rasjonell organisasjonsform. Omorganiseringsprosessen bør inneles i følgende trinn:

1. Framskaffe informasjon om boligene som kommunen disponerer, og utarbeide oversikt over leietakerne og søkere til kommunens utleieboliger
2. Kartlegge oppgavene som inngår i boligforvaltningen, hvordan ansvaret for oppgavene er fordelt i dag. Vurdere negative og positive sider ved dagens organisasjonsmodell
3. Ta stilling til hvilke søkergrupper som skal prioriteres, og hvilket omfang kommunens boligtilbud skal ha
4. Vurdere alternative organisasjonsmodeller. Velge organisasjonsmodell og utarbeide en plan for omorganiseringen
5. Gjennomføring

Det er viktig at en tar seg tilstrekkelig tid til en grundig gjennomføring og vurdering av de enkelte trinnene i prosessen. Det er ikke sikkert at det er behov for å etablere en helt ny

organisasjonsform for at boligforvaltningen skal fungere bedre. Mindre endringer av den eksisterende organisasjonen kan være tilstrekkelig. Dette vil det også være enklere å gjennomføre. Det bør derfor legges stor vekt på en gjennomgang av aktuelle alternative organisasjonsformer og vurdering av hvordan de enkelte organisasjonsmodellene kan innpasses i kommuneadministrasjonen, og hvilke personellmessige endringer som må foretas. Uansett hvilken organisasjonsform som velges, bør det være et hovedprinsipp å sørge for en effektiv koordinering og styring av alle oppgaver i forbindelse med kommunens boligforvaltning.

## **SKI KOMMUNE**

### Oversikt over kommunens utleieboliger og den nåværende organiseringen av boligforvaltningen

Etat for hjemmetjenester disponerer 134 trygdeboliger. Disse boligene benyttes til alders- og uføretrygdede. Trygdeboligene er også tenkt disponert til sosialt vanskeligstilte og som HVPU-boliger. Husleiekontraktene for trygdeboligene er uten tidsbegrensning. Anslag for turnover: ca. 5-10 boliger pr. år.

Boligkontoret disponerer 12 rekkehusboliger gjennom en stiftelse, og 10 boliger som kommunen har overtatt i Bøleråsen. Fire av boligene i stiftelsen benyttes som gjennomgangsboliger for ansatte i kommunen. Boligene i Bøleråsen var opprinnelig tenkt som utleieboliger for familier som på sikt kunne kjøpe boligene. Vansker med å skaffe boliger har ført til et press fra sosialt vanskeligstilte også mot disse boligene.

Utlendingssekretariatet disponerer 20 boliger som eies av FOBAS (et felles boligselskap i Folloregionen). Utlendingssekretariatet disponerer også 7 tidligere SIFBO-boliger som kommunen har overtatt. I tillegg har de skaffet 18 boliger på det lokale leiemarkedet.

Sosialkontoret disponerer 7 hybler (langsiktig leieavtale) og en kriseleilighet. Sosialkontoret bidrar også med praktisk hjelp og garantier til familier som har behov for bolig på det private leiemarkedet.

#### *Boligtildeling*

Etat for hjemmetjenester har ansvar for tildeling av trygdeboligene. Boligkontoret og Utlendingssekretariatet har ansvar for tildeling av de boligene som de disponerer.

#### *Husleieadministrasjon*

Boligkontoret oppretter leiekontrakter og foretar regulering av husleiene for alle kommunale leiligheter.

#### *Eiendomsforvaltning*

Rådmannen har ansvar for kjøp og salg av boliger.

#### *Vedlikehold:*

Ved etat for hjemmetjenester er det ansatt en vaktmester som utfører enkle vedlikeholdsoppgaver. FDV- kommunale bygg har ansvar for budsjettering og gjennomføring av større

vedlikeholdsarbeider. Dette budsjettet inngår i et samlet vedlikeholdsbudsjett for alle kommunale bygg. Det vil si at de kommunale boligene må «konkurrere» med andre bygg om midler til vedlikehold. Det er uklar ansvarsfordeling mellom leietakerne, FDV - kommunale bygg og etat for hjemmetjenester når det gjelder mindre vedlikeholdsarbeider.

#### *Fordeler med den nåværende organisering av arbeidet*

For de enkelte saksbehandlere kan modellen fungere bra. De har ansvar for hele «prosessen» og kan følge leietakerne fra de søker om bolig til de flytter ut. For leietakerne kan det være praktisk å kunne forholde seg til en kontaktperson i kommunen. For trygdeboligene, som er den største boligmassen, gjelder dette ikke fullt ut.

#### *Ulemper med den nåværende organisering av arbeidet*

For boligsøkerne kan det være vanskelig å få oversikt over hvilke etater som har ansvar for formidling av boliger. For de enkelte boligsøkerne kan det være uklart hvilken søkerkategori de tilhører, og de kontakter ofte flere kontorer før de finner det rette. For kommunen er dette totalt sett en lite rasjonell arbeidsform. Når de enkelte instansene har ansvar for en avgrenset del av boligene, vil det si at de må arbeide parallelt med samme typer arbeidsoppgaver. Selv om en i utgangspunktet har fordelt ansvaret for boligene i grupper, kan det være uklart hvilken gruppe boligsøkerne tilhører, og hver etat må derfor ofte bruke tid på å informere og veilede de samme boligsøkerne.

#### Forslag til endringer

Det vil være mer rasjonelt å se på forvaltningen av samtlige boliger under ett. Det vil si at en betrakter alle boligene som et totalt tilbud som skal fordeles etter fastsatte retningslinjer.

For å utnytte fagetatens kompetanse kan arbeidsoppgavene fordeles etter følgende modell:

- Boligkontoret bør få et overordnet ansvar for boligforvaltningen, og ansvar for husleieadministrasjon for samtlige boliger.
- Helse- og sosialsjefen/etat for hjemmetjenester bør få ansvar for veiledning til alle boligsøkerne, prioritering og tildeling av boliger. Sosialetaten bør også fortsette formidling av innleide boliger.
- FDV kommunale bygg kan ivareta oppgavene under eiendomsforvaltning i samarbeid med Boligkontoret.
- Utlendingssekretariatet kan inntil videre fortsette sin virksomhet. Men på sikt må det antas at denne gruppen boligsøkere kan behandles på linje med de øvrige boligsøkerne i kommunen.

Denne modellen forutsetter en viss omfordeling av arbeidsoppgavene, men forutsetter ingen personalendringer. Omleggingen kan medføre en økt arbeidsbelastning på boligkontoret når de skal overta husleieadministrasjonen for samtlige boliger. På den annen side blir kontoret avlastet for henvendelser fra boligsøkende. Helse- og sosialsjefen vil få redusert arbeidsbelastning pga. reduserte administrative oppgaver.

Fordelen med denne løsningen er at en får samlet oversikt over boligene som kommunen disponerer, og fordeling av boligene foretas av én instans. Dette gir bedre muligheter for styring av virksomheten, både for administrasjonen og politikerne. For boligsøkerne vil det være en stor fordel at de har ett kontor å henvende seg til.



Vaktmesteren som er tilsatt ved etat for hjemmetjenester, har en viktig rolle i forhold til beboerne og bør fortsette sin virksomhet. Men det kan være hensiktsmessig at han overføres til FDV- kommunale bygg.

#### *Gjennomføring*

Det bør oppnevnes en samarbeidsgruppe med representanter fra de berørte instansene, som får i oppgave å foreta en kartlegging av alle oppgaver ifm. boligforvaltningen, og utarbeide forslag til omfordeling av oppgavene. Når den nye arbeidsdelingen er fastlagt, må det utarbeides instruksjoner for gjennomføring av de enkelte oppgavene. Samarbeidsgruppen bør følge arbeidet i «innkjøringsfasen» og foreslå nødvendige justeringer. Senere kan gruppen fungere som kontakt- og samarbeidsorgan.

Dersom en ønsker å skille ut boligforvaltningen som et eget forretningsområde, kan modellen utvikles videre ved å opprette et kommunalt boligselskap som overtar ansvaret for husleieadministrasjonen og eiendomsforvaltningen.

Det vil også være mulig å overlate administrasjonen av boligene til Ski boligbyggelag, eller det kan opprettes et selvstendig boligselskap som får i oppdrag å forestå boligforvaltningen. Ved begge disse alternativene vil kommunens muligheter for påvirkning og styring av virksomheten bli mindre enn ved opprettelse av et kommunalt boligselskap.

## **LØRENSKOG KOMMUNE**

### **Oversikt over kommunens utleieboliger**

Lørenskog kommune eier 312 boliger. Av dette er det 104 trygdeboliger i bolig- og servicesentra, 25 i egne bygg og 183 boliger i borettslag. Dessuten leier kommunen 13 boliger.

I tillegg kommer et boligprosjektet for fire rusmisbruker i to separate leiligheter. Dette er et prøveprosjekt som er støttet av Sosialdepartementet.

Av boligene i borettslag er det 90 ett - roms boliger som brukes som trygdeboliger, og 93 boliger med to til fem rom som brukes som sosiale boliger. I trygdeboligene har beboerne kontrakt uten tidsbegrensning. I de sosiale boligene får leietakerne ett års kontrakter, men ni av ti kontrakter i de sosiale boligene blir fornyet når de går ut. Om det er mulig, prøver en å selge boliger til beboerne. Salget er oftest finansiert med etableringslån og boligtilskudd. Boligene selges til en anslått markedspris. Det er vedtatt at 37 av de 104 trygdeboligene som ligger i bolig- og servicesenterne, skal disponeres av et sykehjem. Boligene overtas av sykehjemmet etter hvert som de ledigstilles. Det vil si at antall trygdeboliger vil bli redusert.

### **Organisering av boligforvaltningen**

Boligkontoret som ble opprettet i 1981, har ansvar for administrasjon av alle arbeidsoppgavene innenfor boligforvaltningen. Kontoret har følgende personale: En boligkonsulent, en konsulent som arbeider med vedlikehold, en fullmektig og en kontorassistent.

### *Boligtildeling*

Personer som ønsker trygdebolig, kan registrere seg på en liste på Boligkontoret. På denne listen står det for tiden ca. 200 søkere. De fleste av disse vil aldri få noe tilbud, og listen fungerer ikke som en venteliste hvor ansiennitet er avgjørende. De fleste av dem som ønsker seg trygdebolig, vil til et av bolig- og servicesentrene. Ett roms boligene i borettslag er ikke like etterspurte.

Når en trygdebolig ledigstilles møtes et fordelingsutvalg som består av tre distriktssjefer for pleie- og omsorgstjenestene, en politisk representant fra eldrerådet og boligkonsulenten. Boligkonsulenten har ansvar for forberedende saksbehandling. Fordelingsutvalget prioriterer etter en vurdering av behov. Det hender at de som blir prioritert, ikke står på listen. Etter innstilling fra fordelingsutvalget tildeler et politisk boligutvalg trygdeboliger. Boligutvalget endrer ofte innstillingene som gjøres av fordelingsutvalget.

Tildeling av de sosiale boligene skjer etter innstilling fra sosialkontoret. I prinsippet tildeles alle boligene hvert år da det kun opereres med ett - års kontrakter. Den gruppen som i størst grad når opp, er de som allerede bor i boligene. Både sosialkontoret og boligkontoret opplever at de ikke har boliger til alle dem som de mener 'burde ha fått et tilbud'.

En del av Sosialkontorets brukere som bor i sosiale boliger, er uføretrygdet. Sosialkontoret ønsker å få disse over i trygdeboliger, da spesielt i ett- roms boligene i borettslag.

Det kan også nevnes at Lørenskog ikke har tatt imot sin kvote på 20 flyktninger i 1996 på grunn av problemer med å skaffe boliger.

### *Husleieadministrasjon*

Husleien i de kommunale utleieboligene reguleres hvert år. Lørenskog bruker et slags kostnadsprinsipp i fastsettelsen av husleier. Kapitalkostnader legges inn med basis i en anslått markedsverdi på boligen og gjeldende husbankrente. I husleien legges det inn en post på 350 kroner som skal ta vare på administrasjon og indre vedlikehold.

Boligkontoret har en aktiv/aggressiv praksis overfor manglende husleiebetaling og brudd på ordensregler. Utkastelse er et aktuelt virkemiddel i denne praksisen.

### *Eiendomsforvaltning*

Boligkontoret har ansvar for kjøp og salg av boliger. Det avsettes kr 2 mill. pr. år til kjøp av boliger. (I 1996 ble kr 1,5 mill. brukt til kjøp av bolig til en prest.)

### *Vedlikehold:*

For trygdeboligene ligger ansvaret for vedlikehold i bygge- og vedlikeholdsetaten i kommunen. For trygdeboliger og sosiale boliger i borettslag har borettslagene ansvar for det ytre vedlikeholdet. Boligkontoret har ansvar for vedlikehold av de sosiale boligene. De har et vedlikeholdsbudsjett på kr 200.000.- for ca. 100 boliger, og i tillegg disponerer boligkontoret et fond på kr 500.000.- som kan brukes til vedlikehold. Til løpende arbeid med boligene disponerer boligkontoret en snekker på halv tid.

Boligkontoret har gjennomført en undersøkelse av vedlikeholdsstandarden på de boligene de har vedlikeholdsansvar for. Bakgrunnen for at et slikt arbeid ble igangsatt var at boligkontoret ble pålagt å utarbeide vedlikeholdsplaner for sosialboligene.

Om boligkontoret har behov for å utføre vedlikehold som ikke kan gjøres av vaktmesteren eller av bygg- og vedlikeholdsetaten, engasjerer Boligkontoret et privat firma til å gjøre jobben.

*Fordeler med den nåværende organisering av arbeidet*

Samlingen av det administrative ansvaret for boligforvaltningen virker rasjonell både i forhold til boligsøkere, beboere og kommuneadministrasjonen.

*Ulemper med den nåværende organisering av arbeidet*

Rutinene for tildeling av trygdeboliger virker kompliserte. Prioritering av søkerne foregår i samarbeid mellom Boligkontoret og Sosialkontoret.

Boligkontoret mener at tildelingsrutinene for trygdeboliger kan bedres på en del punkter. Sosialkontoret har best kompetanse for å vurdere søkerne. Sosialkontoret bør derfor få ansvar for prioriteringen. Politikerne bør gi retningslinjer for tildelingen, mens selve tildelingen av boliger burde være en administrativ oppgave.

**Forslag til endringer**

Som nevnt foran virker samlingen av ansvaret for boligforvaltningen under Boligkontoret som en rasjonell løsning. Men vi slutter oss til Boligkontorets kritikk av rutinene for prioritering av boligsøkere og tildeling av boliger. Sosialkontoret bør få ansvar for registrering av samtlige boligsøkere og prioritering av søkerne. Det bør også skilles klarere mellom politiske og administrative oppgaver.

### 3. SKISSE AV EN INVESTERINGSBESLUTNING

I de noe tekniske appendiksene A1 og A2 skal vi gå detaljert gjennom strukturer for og data som beskriver de direkte og indirekte økonomiske effektene av størrelsen på en kommunalt eid masse med leieboliger. Her i dette kapitlet skal vi foregripe begivenhetene noe og benytte resultatene fra disse analysene til å trekke fram opplysninger som er relevante for kommunale beslutningstakere som vurderer bygging av nye utleieboliger. I presentasjonen av opplysningene vil vi også søke å vise hvordan Husbankens virkemidler påvirker de størrelsene som er relevante for kommunen når de tar sine beslutninger. Vi går i dette kapitlet rett på resultatene, og drøfter og viser ikke hvordan vi har kommet fram til dem.

Som eksempel skal vi vurdere konsekvensene av bygging av en småblokk med 10 utleieboliger mot slutten av 1996. Boligene i prosjektet lar vi være toroms boliger med et bruksareal på 58 m<sup>2</sup>. Gjennomsnittlig anleggskostnad i blokkprosjekter finansiert av Husbanken var i 1996 9.200 kroner pr. m<sup>2</sup>. Kostnadene oppjusteres noe på grunn av kostnadsstigning fra gjennomsnittet for 1996 til utgangen av året. Vi vet også at kvadratmeterkostnaden er høyere i små boliger enn i store. Dette leder oss til å sette totale kostnader pr. bolig til 600.000 kroner (noe som tilsvarer en kvadratmeterkostnad på 10.350 kroner).

Prosjektet lar vi være finansiert i Husbanken med et boligtilskudd pr. bolig på 20% av anleggskostnadene, noe som i vårt eksempel utgjør 120.000 kroner<sup>10</sup>. Det resterende finansieringsbehovet på 480.000 kroner pr. bolig lar vi dekkes av et oppføringslån som betales ned som et serielån uten avdragsfri periode. Renten på oppføringslån er tidlig i 1997 lik 5,2%, og forventes å falle noe gjennom 1997. På tross av dette velger vi å beregne kostnader og utgifter med en rentesats på 5,5% gjennom hele perioden. Denne satsen må betraktes som et (noe løst fundert) anslag på et langsiktig gjennomsnitt for rentenivået.

De samlede direkte kostnader og utgifter uttrykt i faste 1996-kroner, over en periode på femten år framover, vil bli som vi viser i tabell 3.1. Kostnads- og utgiftstallene som rapporteres i tabellen, er kostnader i hele prosjektet hvor det finnes 10 boliger.

De årlige kostnadene definerer vi som verdien av de ressurser som går med i forbindelse med det å eie og drive boligene. Dette inkluderer renter på den kapitalen som er bundet i boligmassen (også på egenkapitalen), verdiendringer, kostnadene ved den slitasjen et års bruk påfører boligen og driftskostnader. Utgiftene er et mål på likviditetsbelastningen prosjektet påfører kommunen gjennom et år. I dette er det inkludert faktiske vedlikeholdsarbeider, renter og avdrag på lån og driftsutgifter.

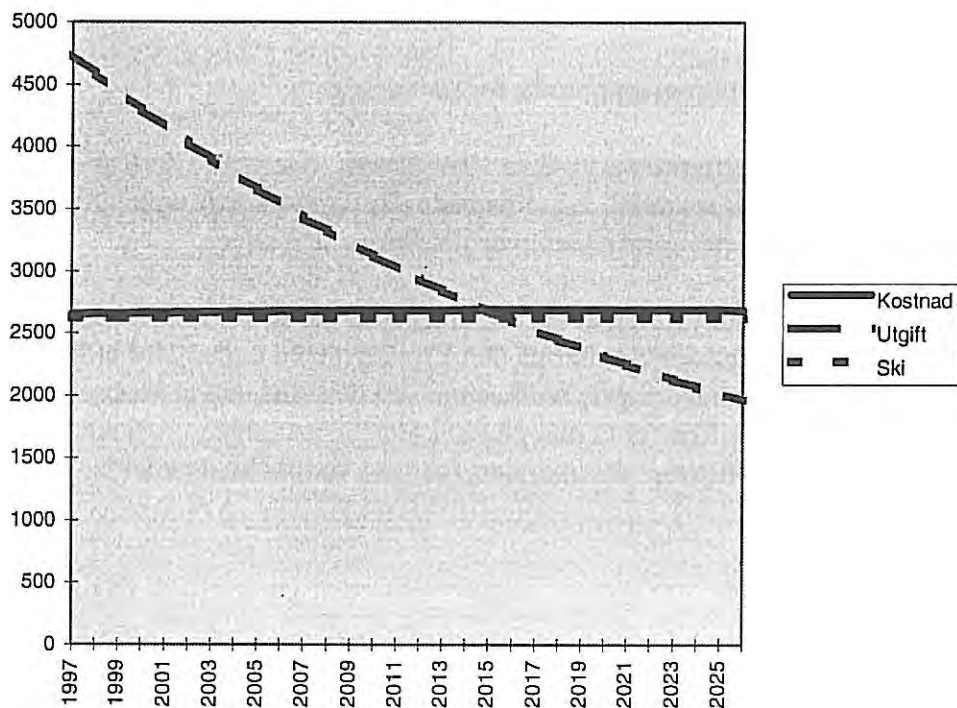
<sup>10</sup> Her kan en for øvrig merke seg at de nåværende retningslinjene for boligtilskuddet åpner for en noe større tilskuddsutmåling enn i eksemplet.



Tabell 3.1 - Samlede utgifter og kostnader i et kommunalt leieboligprosjekt (i 1.000 1996-kroner)

	Kostnad	Utgift
1997	318	569
1998	319	551
1999	319	533
2000	319	516
2001	320	499
2002	320	483
2003	320	468
2004	321	453
2005	321	439
2006	321	425
2007	321	412
2008	322	399
2009	322	386
2010	322	375
2011	322	363

En annen måte å illustrere kostnader og utgifter i dette kommunale prosjektet på er å beregne såkalte kostnads- og utgiftsdekkende husleier pr. måned for hver av de 10 toroms boligene i prosjektet. Disse størrelsene viser vi i figur 3.1.

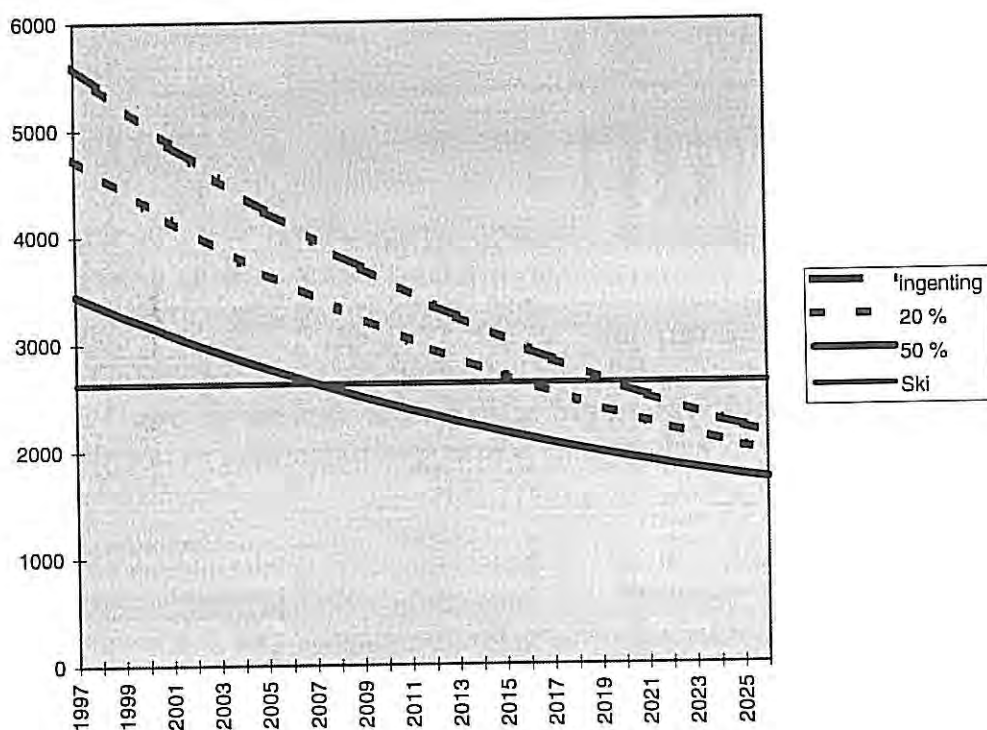


Figur 3.1  
Kostnads- og utgiftsdekkende husleier

Som et sammenlikningspunkt har vi i fig. 3.1 inkludert den gjennomsnittlige husleien i toroms boliger eid og leid ut av Ski kommune. Figuren vår viser at husleien i Ski ligger bare et par tiere i måneden under den kostnadsdekkende i det prosjektet vi betrakter her. De første årene vil den utgiftsdekkende husleien ligge meget høyt. Utgiftene faller imidlertid relativt raskt. Figuren illustrerer et dilemma som kommunene har. Legger de opp til en utgiftsdekkende husleie vil det si at de pålegger økonomisk svake hushold å bygge opp kommunens egenkapital. Legger de opp til å bruke en kostnadsdekkende husleie, vil de ha et stort likviditetsunderskudd gjennom en ganske lang periode. Likviditetsunderskuddet er jo dels en oppbygging av egenkapital, men representerer likevel en belastning for trange kommunebudsjett.

Vi oppfatter det ikke som spesielt meningsfylt å beregne de direkte nettovirkningene på kommunebudsjettet av den økningen i antall kommunale leieboliger som prosjektet innebærer. Dette fordi nettovirkningen selvsagt avhenger av hvilken husleie kommunen selv velger å fastsette.

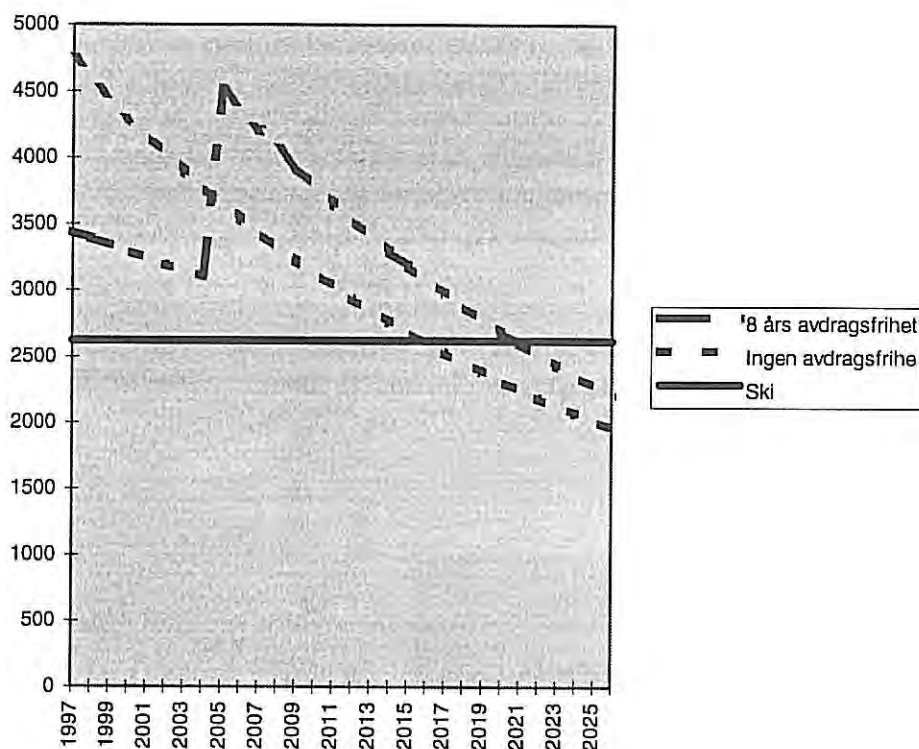
Figur 3.1 viste oss utgifts- og kostnadsdekkende husleier når kommunen fikk et boligtilskudd på 20% av anleggskostnaden. For å vise betydningen av tilskuddets størrelse viser vi i figur 3.2 den utgiftsdekkende husleien for ingen boligtilskudd, 20% og 50% boligtilskudd sammen med husleien i Ski.



Figur 3.2  
Utgiftsdekkende husleier ved ulik utmåling av boligtilskudd

Det vi kan lese ut av figur 3.2 er ikke spesielt overraskende. Den utgiftsdekkende husleien, i faste 1996-kr, avhenger ganske så kraftig av hvor stor utmåling av boligtilskudd kommunen får. Virkningen av boligtilskuddet er kraftigst de første årene. Dette siste er et resultat av at Husbankens oppføringslån til bygging av kommunale leieboliger gis som serielån.

I figur 3.3 gir vi så en sammenlikning av utgiftsprofilene for den finansieringsplanen vi brukte i figur 3.1 og en finansieringspakke med 20% boligtilskudd og et 30 års serielån med en avdragsfri periode på 8 år, målt i faste kroner. For sammenlikningens skyld legger vi også her inn husleien i en toroms kommunal leiebolig i Ski.



Figur 3.3  
Utgiftsdekkende husleier ved ulike avdragsprofil

På helt kort sikt ser det jo gunstig ut å velge en avdragsfri periode, men det går over. Vi mener at figur 3.3 er en klar illustrasjon av at avdragsfrihet ikke er spesielt gunstig i en lavinflasjonsverden med en positiv realrente.

I appendiks A2 i denne rapporten skal vi utvikle og drøfte et modellapparat som kan brukes til å analysere hvordan endringer i størrelsen på den kommunale leiesektoren påvirker resten av boligmassen, kommunenes skatteinntekter og sosialhjelpsutbetalingene. Det er selvsagt usikkerhet knyttet til anslagene på slike størrelser, denne usikkerheten skal vi ikke ta opp her. Når det gjelder indirekte kommunaløkonomiske effekter og virkninger på massen av boliger med andre disposisjonsformer, er det viktig å skille mellom effektene på kort og på lang sikt.

På kort sikt forventer vi at den eneste effekten av det prosjektet vi ser på her på boligmassens sammensetning, er at vi får 10 nye kommunale leieboliger. Dette forventes ikke å påvirke skatteinntangen i kommunen. Modellen vår predikerer imidlertid at sosialhjelpsutbetalingene kan forventes å på kort sikt stige med 35.000 kroner som følge av prosjektet.

På lengre sikt venter vi at boligmassens sammensetning påvirkes av at mengden av kommunale leieboliger økes. De konkrete virkningene avhenger av hvor stor massen av kommunale

leieboliger er i utgangspunktet. I tabellene 3.2 og 3.3 skal vi vise virkningene som predikeres av modellen for de tre kommunene Ski, Lørenskog og Tromsø.

Tabell 3.2 - Virkninger på ulike deler av boligmassen av å bygge 10 nye kommunale leieboliger. (symbolet  $\Delta$  står for endring)

	$\Delta$ eid	$\Delta$ sokkel	$\Delta$ annen privat leie	$\Delta$ Bolig
Ski	-3,8	-0,6	-1,4	4,2
Lørenskog	-4,0	-0,7	-1,6	3,8
Tromsø	-4,3	-0,8	-1,9	2,9

Vi merker oss at etter at boligmarkedet i kommunen har hatt tid til å reagere på at etter-spørselen som retter seg mot de andre boligtypene svekkes, som følge av at en del av etter-spørselen blir rettet mot de nye kommunale boligene, så vil økningen i antall boliger som følge av at 10 nye boliger bygges, ligge et sted i området tre til fire. Dette kommer som nevnt av at både antall beboer-eide og privateide leieboliger blir noe redusert.

Disse endringene i sammensetningen i boligmassen vil generere endringer i både skatteinngangen og sosialhjelpsutbetalingene. Igjen henviser vi til appendikset A2 for diskusjoner av grunnlaget for de kvantitative konklusjonene. Her skal vi bare referere resultatene i tabell 3.3.

Tabell 3.3 - Indirekte effekter av 10 nye kommunal leieboliger - lang sikt (inntekter i 1.000 kroner)

	Endringer i skatt	Økning i sosialhjelp	Sum indirekte virkninger
Ski	26,5	- 4,2	30,7
Lørenskog	27,9	- 7,5	35,4
Tromsø	30,8	- 13,9	44,7

Som vi ser av tabellen, tilsvarer de beregnede indirekte virkningene av byggingen av 10 nye kommunale leieboliger, i en langsiktig likevektssituasjon, en årlig inntekt for kommunen på mellom 30.000 og 45.000 kroner. Den viktigste årsaken til dette er at størrelsen på eier-sektoren reduseres noe, og dette vil redusere innbyggernes skattefordel (som jo motsvares av en skatteulempe for kommunen).

Trekker vi denne inntektsposten inn i beregningene av utgifts- og kostnadsdekkende husleier, finner vi at disse størrelsene presses ned. Det dreier seg ikke om så veldig høye tall. I Ski kommune hvor effekten er svakest (fordi de har færrest kommunale leieboliger i utgangspunktet), tilsvarer de beregnede indirekte inntektene 250 kroner i måneden pr. bolig. Dette utgjør nesten 10% av den husleien Ski i gjennomsnitt tar for sine kommunale boliger med to rom. Effektene er sterkere jo større den kommunale leiesektoren er i utgangspunktet. I Tromsø som har den største kommunale leiesektoren av våre tre kommuner tilsvarer de indirekte effektene 370 kroner i måneden pr. bolig.



Modellen vår predikerer altså at også de årlige sosialhjelpsbetalingene reduseres som følge av bygging av kommunale leieboliger. Dette kan nok oppfattes som å være et noe overraskende resultat. Det som driver reduksjonene i sosialhjelpsutbetalingene, er at bostøttene for mange vil være lavere i kommunale boliger enn i alternativene. Mange beboere i kommunale bolig vil videre kunne få bostøtte. Bostøtten vil nok redusere behovet for sosialhjelp.

Vi har også en del indirekte effekter i tillegg til de vi har behandlet foran. Det dreier seg om at noen hushold kanskje greier å organisere livet sitt noe bedre om de får stabile boligforhold. Dette kan ha betydelig innvirkning på behovet for kommunale tjenester som f.eks. sosialhjelp. Vi har heller ikke forsøkt å beregne hvordan flere kommunale leieboliger påvirker bruken av hospits i kommunene. Greier man å påvirke denne størrelsen, kan det imidlertid være meget store beløp å spare for kommunene.

Vi har kalt dette kapitlet for en 'Skisse av en investeringsbeslutning'. Årsaken til dette er at vi her har oppsummert mange av de forholdene vi mener at kommunene må ta hensyn til når de tar sine beslutninger om å utvide det kommunale tilbudet eller ikke. Det er ikke mulig å sette opp noe eksakt regnestykke som viser om kommunen bør bygge flere boliger eller ikke.

## APPENDIKS

### A1. Direkte økonomiske konsekvenser av å eie og å leie en masse med kommunale leieboliger

I dette kapittelet skal vi se på direkte økonomiske konsekvenser for en kommune av det å eie en portefølje av kommunale leieboliger. Dette gjør vi først og fremst ved å gå gjennom tre typer av regnskapsoppsett for en kommune som driver kommunale leieboliger. Vi betrakter et kapitalregnskap, et utgifts- og et kostnadsregnskap. Ved å betrakte kostnadssiden på disse tre måtene håper vi å få fram ulike dimensjoner av de direkte økonomiske konsekvensene for en kommune. Den siste bolken i beskrivelsen av direkte økonomiske konsekvenser er en diskusjon av husleieinntektene. Framstillingsformen er slik at trekker fram data og forsøker å motivere vår behandling av dem på en intuitiv måte. På noen steder kan dette naturligvis gå utover presisjonsnivået.

#### A1.1 Et kapitalregnskap

Det kapitalregnskapet som presenterer her vil dels være en utvikling av hensiktsmessige begreper for å få oversikt over den formuen kommunene har bundet opp i sin masse av kommunale leieboliger, og det vil dels være en anvendelse av dette begrepsapparatet. Det vil bli lagt mest vekt på å få til en intuitiv beskrivelse av begrepsapparatet og å fylle det med relevante empirisk kunnskap. Mer fylldige teoretiske diskusjoner av de aktuelle sammenhengene finnes i Nordvik (1997). I anvendelsen her vil vi som nevnt legge størst vekt på å beskrive situasjonen for Tromsø og til en viss grad for Lørenskog, dette har vi valgt fordi det er disse kommunene vi har best data for.

En kan tenke seg kapitalregnskapet som en balansekonto. På aktivasiden har vi verdien av den kommunale leieboligmassen (V). Denne verdien splitter vi opp i to komponenter:

- Gjenanskaffelsesverdi (AK)
- Differanse mellom markedsverdi og gjenanskaffelsesverdi (D)

Et poeng med å skille mellom disse to komponentene er at i markedsverdier kan vi forvente å oppleve betydelige kortsiktige svingninger. Som grunnlag for mer langsiktige vurderinger kan det derfor være mer hensiktsmessig å basere analyser på en langsiktig likevektsverdi. Gjenanskaffelsesverdien er nettopp et mål for en slik langsiktig likevektsverdi. Ved å splitte aktivasiden på den måten vi gjør gir vi muligheter til analyser av kapitalregnskapet basert både på de faktiske markedsverdiene og på de langsiktige likevektsverdiene. Begge verdibegrepene som inngår på aktivasiden vil bli anslått under en antakelse om at de kommunale bolig-eiendommene er rimelig godt vedlikeholdte. Behandlingen av eventuelt under-vedlikehold 'flytter' vi til balansekontoens passivaside.

Passivasiden i regnskapet skal vise hvordan verdiene på aktivasiden er finansiert. På tradisjonell måte vil den være satt sammen av komponentene gjeld og egenkapital, vi kommer også til å inkludere en post som vi kaller for utsatt vedlikehold<sup>11</sup> (UV).

Gjeld bør fordeles på ulike typer av lån ( $G^j$ ), ikke minst bør det framgå klart av oppsettet hvor mye av finansieringen av en bolig som kommer fra boligtilskudd fra Husbanken. Det kan også være hensiktsmessig å dele boligtilskudd opp i boligtilskudd som kan tilbakekalles (BTt) og boligtilskudd som ikke kan tilbakekalles (BTit). Et alternativ hadde vært å la de boligtilskuddene som ikke kan tilbakekalles gå inn som en del av egenkapitalen.

Ved en enkel tilnærming ville vi ha definert egenkapitalen som differansen mellom summen på aktivasiden og de andre postene på passivasiden. Vi velger i stedet å utnytte distinksjonen mellom markedsverdi og langsiktig likevektsverdi noe bedre. Dette gjør vi ved at vi splitter opp egenkapitalkomponenten i en 'ordinær' egenkapital (EKo) som er lik gjenanskaffelseskostnad minus de andre komponentene på passivasiden og en residualpost som en kan kalle for korreksjon egenkapital (EKk), og som tilpasses slik at sum aktiva blir lik sum passiva.

Utgangspunktet for å lage kapitalregnskap for kommunale utleieboliger i Tromsø kommune er ei datafil med opplysninger om kommunens masse av leieboliger. I denne fila har vi tatt bort de prosjektene som stod oppført med null boliger og et leieareal på null. I tillegg har vi sett bort fra et prosjekt 'Nedre Håpet' med 68 boliger, ut fra de opplysningene vi har fått ser dette ut til å være et prosjekt som er under utbedring. Kutter vi i tillegg ut alle de boligprosjektene som står oppført med byggeår 1997 eller senere står vi igjen med 849 boliger<sup>12</sup>. Det vi skal gjøre, er å lage et kapitalregnskap for disse 849 boligene. Når kommunen skal tolke dette, må det jo ses i lys av hvilke boligprosjekter som er med og hvilke som ikke er med. Vi har derfor laget et vedlegg som viser dette.

Når vi starter opp med en beskrivelse av aktivasiden i kapitalregnskap for Tromsø kommune står vi ikke overraskende overfor det problemet at størrelsene som inngår ikke er observerbare. De relevante opplysningene vi har er opplysninger om antall boliger i prosjektet, leieareal og byggeår.

Gjenanskaffelseskostnaden måler vi som kostnaden ved å produsere boligene på nytt. Vi gjør det på den måten at vi først beregner hva det i 1996 koster å bygge en tilsvarende bolig med den utforming og standard som finnes på nybygde boliger i 1996. Deretter gir vi den beregnede summen et aldringsfradrag. Dette aldringsfradraget skal ta vare på at boliger bygd tidligere ofte har en noe lavere standard enn boliger bygd i dag, og at tidligere tiders løsninger i mindre grad tilfredsstiller dagens krav. Aldringsfradraget skal ikke ta vare på ordinær slitasje, vi bygger beregningene våre på at boligene er rimelig godt vedlikeholdte.

Disse opplysningene utnytter vi på den måten at vi ut fra opplysninger om boligprosjekter i blokk som har fått husbanklån beregner sammenhengen mellom areal<sup>13</sup>, kvadrert areal og anleggskostnad. Denne estimerte sammenhengen bruker vi så til å beregne hva det i lands-

<sup>11</sup> Begrepet utsatt vedlikehold er mer utførlig definert og drøftet i Nordvik (1997).

<sup>12</sup> Det er ikke opplagt at vi skal kutte ut alle de boligene som har oppgitt et byggeår senere enn 1997. En del av disse prosjektene står oppført med både inntekter og utgifter i 1995. Dette tror vi betyr at byggeår i noen tilfeller betyr rehabiliteringsår.

<sup>13</sup> I estimeringene våre har vi brukt bruksareal som forklaringsfaktor, i de dataene vi har fått fra Tromsø kommune har vi opplysninger om leieareal. For boliger i blokk er disse arealene så nære hverandre at dette ikke er noe problem. Mer presise definisjoner av ulike arealbegrep kan en finne i et blad i Byggforskserien, Planløsning 321.005.

gjennomsnitt koster å bygge boliger av ulik størrelse. Denne gjennomsnittskostnaden multipliserer vi så med en faktor på 0,895 fordi nivået på anleggskostnader i Tromsø ligger på 89,5% av landsgjennomsnittet (med landsgjennomsnitt mener vi her gjennomsnittskostnaden for de boligene som ble bygget i den perioden vi estimerer kostnadsligninga på). Vi får dermed ut anslag på hva det høsten 1996 kostet å bygge en bolig av samme størrelse som gjennomsnittsstørrelsen innen hvert prosjekt i Tromsø kommunes masse av kommunale leieboliger (med et prosjekt mener vi her ganske enkelt en adresse).

For å gå videre på dette å få fram det som vi kaller for den langsiktige likevektsverdien av masse av kommunale leieboliger, må vi finne en fornuftig måte å anslå det såkalte aldringsfradraget. Det vi kaller for aldringsfradraget er også et uttrykk for en slags økonomisk avskrivning. Vi har valgt å ikke gjøre verken særskilte analyser eller litteraturstudier på dette punktet. I stedet bruker vi det forslaget til avskrivningsregler som ligger inne i Regjeringens forslag til nytt takseringssystem for boligeiendommer (se Stortingsmelding 45 – 1995–96). Produksjonsverdien nedskrives med 1% av inngangsverdien i de første førti årene, deretter er det ingen avskrivninger. I anslagene våre av bygge- og tomtekostnader i avsnittet om risiko knyttet til kjøp av bolig fant vi at tomtekostnadene utgjør noe mer enn 20% av anleggskostnadene. Ut fra dette setter vi avskrivningsatsen til 0,8% i hvert av de første førti årene en bolig står.

For å finne verdien av korreksjonsfaktoren D på aktivasiiden trenger vi noen prinsipper for å finne markedsverdien på den boligmassen som eies av kommunen. Disse prinsippene kunne ha vært et forsøk på å finne de prisene en ville ha fått om hele den kommunale leieboligmassen hadde blitt lagt ut til salg, eller en kan forsøke å måle verdien av den kommunale massen av leie boliger til den prisen som i dag eksisterer i markedet. I dette arbeidet har vi valgt å legge oss på den siste tilnærmingen.

Ut fra de dataene vi har tilgang på vil det være vanskelig å finne presise slike prinsipper for å sette en markedsverdi på de boligene som eies av kommunen. Dette gjelder selv om vi har tatt det standpunktet at vi gjør alle verdsettinger under en antakelse om at de aktuelle boligene er tilfredsstillende vedlikeholdt. Som en så i vurderingene av etterspørsel etter (eller behov for) kommunale leieboliger var det stor forskjell mellom de prisene vi fikk fram på selveide boliger og borettslagsboliger i Tromsø kommune.

Sannsynligvis er det noe større fysisk likhet mellom borettslagsboliger og kommunale leieboliger enn mellom de kommunale leieboligene og selveide boliger. Faktisk er det jo også slik at mellom en fjerdedel og en femtedel av de kommunale leieboligene ligger i borettslag. Vi kommer derfor til å basere oss på markedspriser på borettslagsboliger når markedsverdien av den kommunalt eide massen av leieboliger skal anslås.

Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen på omsatte blokkboliger i Tromsø boligbyggelag var i tredje kvartal 1996 på 5.900 kroner, gjennomsnittsprisen pr. kvadratmeter for alle boliger i borettslag samlet sett var 6.400 kroner. Ettersom vi ikke har opplysninger om størrelsen på de enkelte boligene, men om gjennomsnittet innen hvert prosjekt/adresse, velger vi å bruke en kvadratmeterpris som ikke varierer med boligenes størrelse i våre verdissetninger.

Markedsverdien på brukte (borettslags)boliger varierer betydelig med alderen på boligene. Dette søker vi å ta hensyn til ved å utnytte informasjon om både aldersstrukturen på borettslagsboliger i Tromsø og hvordan prisene på landsbasis varierer med alderen på boligene.



Kvadratmeterprisen på en borettslagsbolig på 60 kvadratmeter, som er bygd i perioden mellom 1981 og -90, setter vi lik hundre. Tabell A1.1 viser hvordan prisene pr. kvadratmeter for boliger bygd i andre perioder er i forhold til dette.

Tabell A1.1 - Indeks for kvadratmeterpris på boliger bygd i ulike tidsperioder

Bygd	Indeks
1945-60	75
1961-70	71
1971-80	66
1981-90	100
1991-	131

Tabellen viser med all tydelighet at prisforskjellene på boliger av ulik alder kan være ganske store. Det kan synes som et paradoks at boliger bygd i tiden før 1960 ser ut til å oppnå priser som ligger over 10% høyere enn boliger bygd på 70-tallet. Årsaken til dette ligger nok i at det har vært en viss tendens til at de mest attraktive tomtene ble bygd ut først.

Kvadratmeterprisen på gjennomsnittsboligen i Tromsø setter vi til 6.000 kroner. Dette hjelper oss til å sette prisnivået, tallene fra tabell A1.1 utnytter vi til å lage et sett med kvadratmeterpriser for ulike grupper av byggeår. Prisene for boliger bygd mellom 1980 og -90 beregner vi ved å anta at fordelingen av omsetningen i tredje kvartal 1996 er den samme som fordelingen av byggeår i massen av borettslagsboliger i Tromsø<sup>14</sup>. På denne måten får vi anslått kvadratmeterprisen høsten 1996, på brukte borettslagsboliger bygd på 80-tallet til å være 7.780 kroner. Dette gir oss en pris-aldersfordeling som i tabell A1.2.

Tabell A1.2 - Kvadratmeterpris, høsten 1996, på boliger bygd i ulike tidsperioder

Bygd	Pris m <sup>2</sup>
1945-60	5.835
1961-70	5.525
1971-80	5.135
1981-90	7.781
1991-	10.200

Det er meget mulig at den store forskjellen på priser på borettslags- og selveierboliger i Tromsø som vi fant når vi betraktet behovet for kommunale utleieboliger kan forklares av ulikheter i alderssammensetningen i disse to segmentene av boligmarkedet i Tromsø. De klart høyere prisene på selveide boliger kan rett og slett være et resultat av det faktum at det i Tromsø på 90-tallet ikke er fullført noen nye borettslagsboliger.

Ved hjelp av de beregningene som er gjort fram til her er vi stand til å gi en beskrivelse av aktividasiden av et kapitalregnskap for massen av kommunale leieboliger i Tromsø. Tabell A1.3 viser denne, i framstillingen har vi fordelt aktividasiden etter fem ulike konti som kommunen selv opererer med.

<sup>14</sup> Opplysninger om denne fordelingen henter vi fra folke- og boligtellingsen fra 1990, og fra NBBLs oversikter over medlemslagenes byggeaktivitet.

En nærmere beskrivelse av hvilke boliggrupper som inngår i hver av disse kontiene, og for hvilke grupper av beboerne er tiltenkt kan en finne i det samme vedlegget som lister opp boligprosjektene i Tromsø. I tillegg til å vise aktivapostene AK og D, viser vi også den beregnede markedsverdien (som jo er lik AK-D).

Tabell A1.3 - Aktivasiden i kapitalregnskapet for Tromsø kommune (millioner kroner)

	Produksjons- kostnad (AK)	Korreksjons- faktor (D)	Markedsverdi
14100	189,7	44,2	145,5
14110	65,9	14,8	51,1
14120	47,4	23,8	23,6
14130	53,1	2,6	50,5
14140	87,6	2,7	84,9
SUM	443,7	88,1	355,6

Det at summen av korreksjonsfaktoren D er positiv for alle kontiene er et resultat av de aktuelle markedsforholdene i dag, og ikke noen nødvendighet. Går vi inn på de enkelte prosjektene finner vi f.eks. 17 prosjekter med en negativ D, dvs. boliger med en markedsverdi i dag som ligger over produksjonskostnadene. Dette dreier seg stort sett om prosjekter bygd på 90-tallet hvor en finner et relativt stort innslag av ganske små boliger. I disse 17 prosjektene finner vi så mye som 117 boliger.

En av de absolutt store og viktige postene på kapitalregnskapets passivaside er naturlig nok gjeld. Som vi har vært inne på foran hadde det vært ønskelig å skille ut flere ulike typer av gjeld. Våre data tillater oss bare direkte observasjon av den samlede gjelden som kommunen har på sin egen hånd, i tilknytning til sin masse av leieboliger. Totalt sett utgjorde denne gjelden høsten 1996 nesten 127 millioner kroner.

Av de boligene kommunen eier er 207 borettslagsboliger, disse ligger i 49 prosjekter/adresser. På de fleste av disse boligene påhviler det en 'andel fellesgjeld'. Når vi på aktivasiden beregnet verdien av den kommunalt eide massen beregnet vi verdien av boligene - ikke verdien av borettslagsandelene. Dette innebærer at vi må trekke inn andel av fellesgjeld på passivasiden. Størrelsen på fellesgjelden i disse prosjektene er ikke direkte observerbar for oss. Vi mener videre at det er mulig å bruke de informasjonen vi allerede har til å gi ganske gode anslag på denne størrelsen uten å gå ut å gjøre egne undersøkelser, og gjør derfor dette.

Som bakgrunn for å gjøre anslag har vi sett på sammenhengen mellom fellesgjeld pr. kvadratmeter og byggeår for vel 5.300 borettslagsboliger som ble omsatt i 1993. Vi fant relativt liten variasjon i fellesgjelden pr. kvadratmeter innen hver årgang. Litt grovt kan en si at fellesgjelden for borettslagsboliger bygd før 1965 lå på rundt 500 kroner pr. kvadratmeter, for boliger fra tiden 1965 - 75 var gjenstående fellesgjeld om lag 800 kroner. Begge disse beløpene beholder vi for 1996.

Fellesgjelden for boliger som er bygd etter 1975 fordeles etter femårsintervaller, og vi justerer dem noe ned for en viss nedbetaling gjennom perioden mellom 1993 og 1996. Dette gir oss anslag på fellesgjeld pr. kvadratmeter som i tabell A1.4.

Tabell A1.4 - Fellesgjeld i borettslagsboliger etter byggeår

Byggeår	Fellesgjeld pr. m <sup>2</sup>
før 1965	500
1966-1975	800
1976-80	2.000
1981-85	2.500
1986-90	4.700
Etter 1990	3.200

Ved å bruke disse opplysningene finner vi at det påhviler de 207 borettslagsboligene som Tromsø kommune eier en samlet fellesgjeld som er på anslagsvis 25,6 millioner kroner. Gjennomsnittlig gjeld pr. borettslagsbolig er altså om lag 123.000 kroner. Dette kan så benyttes til å sette opp en samlet oversikt over passivasiden av et kapitalregnskap, fordelt etter konto for Tromsø kommunes leieboligmasse.

Tabell A1.5 - Passivasiden i kapitalregnskapet for Tromsø kommune (millioner kroner)

	Gjeld på kommunens hånd	Fellesgjeld i borettslag	'Ordinær' Egenkapital	Korreksjon Egenkapital
14100	38,1	0	151,6	- 44,2
14110	0,9	10,4	54,6	- 14,8
14120	2,3	0	45,1	- 23,8
14130	17,6	15,2	20,3	- 2,6
14140	68,1	0	19,5	- 2,7
SUM	127,0	25,6	291,1	- 88,1

Tabellen viser oss at hvis vi legger gjenanskaffelseskostnaden til grunn for verdsettingen av den kommunale leieboligmassen så har Tromsø kommune en egenkapital i denne sektoren på mer enn 290 millioner kroner. Legges markedsverdien høsten 1996 til grunn for anslagene på verdiene er egenkapitalen 88 millioner lavere enn ved bruk av gjenanskaffelseskostnad.

En annen måte å presentere disse kapitalregnskapstallene på er å se på en gjennomsnittsbolig. Gjenanskaffelseskostnaden er 522.600 kr pr. bolig og markedsverdien på de kommunale boligene er i gjennomsnitt lik 418.800 kroner. Hver av boligene har en gjeld på 180.000 kr. Legges gjenanskaffelseskostnaden til grunn representerer hver kommunale bolig en kommunal egenkapital på nesten 350.000 kroner. Legges markedsverdien til grunn er egenkapitalen knyttet til hver enkelt kommunalt eide leiebolig noe mer enn 100.000 kroner lavere.

Alle våre tall for egenkapital er beregnet under forutsetning av at boligene er 'normalt' vedlikeholdt. Om boligene ikke er normalt vedlikeholdt vil dette kunne beskrives ved å inkludere en post på passivasiden som en kan kalle for utsatt vedlikehold. Eventuell eksistens av et slikt utsatt vedlikehold vil redusere størrelsen på den reelle egenkapitalen i forhold til vårt mål på størrelsen av den. En begrunnelse for å inkludere en slik post på passivasiden er at en kan betrakte det å ikke vedlikeholde boligmassen som en måte å låne ressurser fra massen. For Tromsø kommunes del har vi ikke noe grunnlag for å anslå en slik størrelse.

Vedlikeholdsutgiftene for 1995 gir oss imidlertid ingen indikasjoner på at kommunen gjennom dette året var i ferd med å bygge opp noe utsatt vedlikehold av betydning, denne konklusjonen bygger på analysen av vedlikeholdssiden av utgiftsregnskapet som kommer senere i rapporten. Vi vet imidlertid lite om hva som har skjedd med vedlikeholdet gjennom årene forut for 1995.

Vi oppfatter det kapitalregnskapet som vi har gått gjennom her som viktig i seg selv i den forstand at det gir en systematisk oversikt over de verdiene som kommunen har bundet opp i sin leieboligmasse. En vel så viktig funksjon ved kapitalregnskapet er imidlertid at opplysninger fra det vil danne et grunnlag for viktige poster i det vi skal kalle for utgifts- og kostnadsregnskapene.

Vårt kapitalregnskap kan sies å være et oppsett av en balanse for kommunens boligeiendommer på et enkelt punkt i tiden. Etter at vi har diskutert utformingen av et utgifts- og kostnadsregnskap skal vi se på hvordan vi kan gi meningsfulle framskrivninger av de komponentene som inngår i kapitalregnskapet.

## **A1.2 Et utgiftsregnskap**

Vi starter med å definere strukturen i et utgiftsregnskap som i ligning (A1.1). Det utgiftsbegrepet vi bruker her er utgiftene målt på eierens, dvs. på kommunens hånd. Videre bruker vi et slags brutto utgiftsbegrep. Det betyr at vi når utgiftene måles ikke vurderer i hvilken grad tildeling av kommunale leieboliger påvirker andre utgiftsposter for kommunen.

$$(A1.1) U_t = dk_t + q_t + a_t + r_t L_{t-1}$$

Ligning (A1.1) sier bare rett og slett at utgiftene i en periode  $t$  ( $U_t$ ) knyttet til å eie og leie ut en bolig er satt sammen av et utvidet driftskostnadsbegrep ( $dk_t$ ), utgifter til vedlikehold ( $q_t$ ) og kapitalutgifter eller renter ( $r_t L_{t-1}$ ) og avdrag ( $a_t$ ) på lån knyttet til den aktuelle boligen. Vi skal gå gjennom hver av disse komponentene og prøve å trekke fram opplysninger om størrelsen på hver av dem, igjen viser vi til Nordvik (1997) for mer prinsipielle drøftinger. I praksis gjøres dette ved at vi bruker alle tilgjengelige opplysninger for å lage et utgiftsregnskap for dagens gitte masse av kommunale leieboliger i Tromsø. Selv om vi fokuserer på Tromsø kommune vil vi prøve å gi den empiriske gjennomgangen en form som gjør resultatene interessante også for andre kommuner. Dette gjør vi ved å presentere utgifter som utgifter i prosent av verdi eller pr. kvadratmeter.

### **A1.2.1 Driftskostnader**

Med driftskostnader mener vi ting som bl.a forsikring og kommunale avgifter. I noen tilfeller betales noen av disse komponentene direkte av leietakerne, i andre tilfeller er de en del av husleien. Når det gjelder de kommunale avgiftene ble det i NOU 1993:4 drøftet om en skulle tillate utleiende å skille ut de kommunale avgiftene fra den ordinære husleien. Huseiernes Landsforbunds representant i utvalget uttrykte et ønske om mulighet for en slik utskilling: en utskilling vil innebære at risikoen for endringer i de kommunale avgiftene må bæres av leietakerne, flertallet i utvalget gikk mot dette.



Enkelte kommuner velger å ikke forsikre sine boliger gjennom å kjøpe forsikringer fra forsikringsselskaper, de velger heller å være såkalte selvassurandører. Dette betyr ikke at det er gratis, og også for selvassurandører bør forsikring regnes inn som en komponent i 'de ressursene som går med' for å tilby leieboliger.

Fra de kostnadsopplysningene vi har fra Tromsø kommune kan vi finne opplysninger om avgifter/forsikring. Vi har ingen grunn til å tro at boligmassen i Tromsø er underforsikret, dermed kan vi også betrakte utgiftene til avgifter/forsikring som et uttrykk for den tilsvarende kostnaden. I tabell A1.6 viser vi hvordan utgifter til avgifter/forsikring fordeler seg. Vi ser på hvor store disse utgiftene er pr. m<sup>2</sup>, pr. bolig og som andel av vår beregnede gjenanskaffelseskostnad. For å i tillegg til å se på gjennomsnittsstørrelser å danne oss et bilde av variasjonen i denne utgiftsposten viser vi i tabellen både gjennomsnitt, median og øvre og nedre kvartil<sup>15</sup>. For borettslagsboligene er utgifter til avgifter/forsikring en del av den husleien som betales til boligbyggelaget.

Tabell A1.6 - Fordelingen av utgifter til avgifter og forsikring

	Avgifter/forsikring pr. m <sup>2</sup>	Avgifter/forsikring pr. bolig	Avgifter/forsikring i%av verdi
Nedre kvartil	61,5	3.640	0,69
Median	66,7	4.000	0,79
Øvre kvartil	75,8	4.300	0,87
Gjennomsnitt	70,1	4.032	0,79

Om opplysningene fra tabellen skal brukes til å anslå utgifter avgifter og forsikring for boliger en ikke har slik kunnskap om er det ikke opplagt hvilken av de tre størrelsene fra tabellen ovenfor en bør bruke. Vi velger, når vi skal anslå størrelsen på denne utgiftsposten for borettslagsboligene, å bruke gjennomsnittet av størrelsen avgifter og forsikring i prosent av gjenanskaffelseskostnad.

I tillegg til de komponentene av driftskostnadene som vi har sett på her kommer kostnader i tilknytning til det å skaffe og velge leietakere til boligene og til å administrere husleieinnbetalinger. Kostnader i tilknytning til det å skaffe og velge leietakere består for private i annonsering og eventuelle intervjuer med aktuelle leietakere, kostnader i tilknytning til husleieinnbetalingene er utskrivning av blanketter og arbeid knyttet til purringer. Disse kostnadene forventes ikke å variere med boligens størrelse eller verdi. I sine budsjetter opererer Tromsø kommune med en administrasjonskostnad på 2.000 kroner pr. år pr. bolig, dette anslaget kommer vi til å bruke videre i vårt arbeid. Størrelsen 2.000 kroner kan oppfattes som et slags forretningsføreragebyr.

Kommunene har de samme typene kostnader som private utleiere. Det er imidlertid grunn til å tro at det er mer ressurskrevende å tildele bolig på sosialmedisinske eller sosiale kriterier enn det er å 'velge blant private søkere. Blant de sosiale kriteriene for å få tilgang på kommunale utleie finner en ofte lav inntekt.

<sup>15</sup> Øvre (nedre) kvartil er den verdien som er høyere (lavere) enn 75% av observasjonene og lavere (høyere) enn 25% av observasjonene.

Betalingsproblemer og der til hørende husleierestanser kan forventes å opptre hyppigere for hushold med lave inntekter enn for hushold med høyere inntekter. Disse to forholdene leder oss ved første blick til å tro at det er større driftskostnader i kommunale enn i ordinære leieboliger.

Utleiere opplever tidvis at boliger står tomme i perioder og at de dermed mister inntekter. De tomme boligene kan være et resultat av etterspørselssvikt, og det kan være et resultat av at det tar tid å tildele boliger når en gammel leietaker flytter ut. Omfanget av tomme boliger kunne en selvsagt ha behandlet som en usikker størrelse som påvirker utleieinntektene. Vi har i dette arbeidet valgt å inkludere vakanssekostnaden som en del av driftskostnadene.

For Tromsøs del har vi ikke opplysninger om faktiske vakanser. Vi vet imidlertid at kommunen har budsjettert med en vakanssekostnad på 24 kroner pr. m<sup>2</sup> i året for 1995. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig vakanserate på mellom fire og fem prosent. Andre måter å uttrykke størrelse på den gjennomsnittlige vakanseraten er å merke seg at den budsjetterte kostnaden knyttet til den er vel 1.500 kroner pr. bolig eller 0,3% av gjenanskaffelsesverdien av den kommunale boligmassen for Tromsø. Den empiriske kunnskapen om vakanser i det norske leiemarkedet er ganske tynn. For utleiere vil det være viktig å få mer kunnskap om både hva som påvirker vakanseratene og hvor stor usikkerheten knyttet til framtidige vakanser er. De opplysningene vi har trukket fram i dette avsnittet kan vi så bruke til å sette opp en oversikt over driftskostnader for den kommunale leieboligmassen i Tromsø fordelt etter konto.

Tabell A1.7 - Driftskostnader knyttet til Tromsøs kommunale leieboligmasse (i tusen kroner)

	Administrasjonskostnad	Avgifter/for-sikring	Vakanse-kostnad	Sum drifts-kostnad
14100	762	1.458	520	2.740
14110	260	520	217	997
14120	220	372	104	696
14130	180	408	151	739
14140	300	589	206	1.095
SUM	1.722	3.347	1.198	6.267

Opplysningene om den absolutte størrelsen på utgiftskomponentene fra tabellen A1.7 er naturligvis mest interessant for Tromsø eller når en kjenner den kommunale boligmassen i Tromsø. Av denne grunn presenterer vi i tabell A1.8 opplysninger om driftsutgiftene i noen former som kan være mer interessant også for andre. Vi velger å vise de forskjellige utgiftskomponentene pr. m<sup>2</sup>, pr. bolig og som andel av boligens beregnede gjenanskaffelsesverdi.

Tabell A1.8 - Driftskostnader knyttet til Tromsøs kommunale leieboligmasse

	Administrasjonskostnad	Avgifter/for-sikring	Vakanse-kostnad	Sum drifts-kostnad
Pr. m <sup>2</sup> (kroner)	34	67	24	125
Pr. bolig				

(kroner)	2.028	3.942	1.411	7.381
Andel av verdi (%)	0,39	0,75	0,27	1,41

Vi håper at opplysninger av den typen vi presenterer i tabell A1.8 kan være av verdi for kommuner, og kanskje også andre utleiery, både når en skal vurdere sine egne resultater og som en del av vurderingene som går forut for etablering av nye utleieboliger.

### A1.2.2 Utgifter til vedlikehold

Tromsø kommune har budsjettert med vedlikeholdsutgifter på 130 kroner pr. m<sup>2</sup>. Totalt utgjør dette 6,5 millioner kroner. Dette tilsvarer et gjennomsnitt på 7.650 kroner pr. bolig og 1,46% av gjenanskaffelsesverdien av den kommunalt eide massen av leieboliger. Det er litt vanskelig å vurdere denne budsjetterte vedlikeholdsutgiften opp mot et vedlikeholdsbehov. Budsjettet avspeiler nok erfaringer og kunnskap om vedlikeholdsbehovet, samtidig er det nok slik at det generelle presset i kommuneøkonomien også påvirker de budsjetterte vedlikeholdsutgiftene. Som vi understrekte i Nordvik (1997) så avhenger vedlikeholdsbehovet også av hvordan vedlikeholdet er ivaretatt gjennom tidligere tider. Boligsjefen i kommunen har uttalt at den nødvendige vedlikeholdsaktiviteten kan variere svært mye mellom ulike boliger. Dette er nok også en erfaring som mange andre utleiery har.

Vi merker oss et forhold knyttet til de budsjetterte vedlikeholdsutgiftene i Tromsø kommune, og det er at det er budsjettert med samme beløp til vedlikehold i borettslags- og andre boliger. I borettslag finansieres ytre vedlikehold direkte over husleien, mens dette må dekkes av avsetningene til vedlikehold i resten av den kommunalt eide boligmassen. Det å bruke samme budsjetterte beløp til vedlikehold i borettslags- og andre boliger er sannsynligvis bare et budsjett-teknisk grep, men vi må ta det i betraktning når vi skal tolke nivået på de budsjetterte utgiftene. Vi vet at om lag en fjerdedel av Tromsøs kommunale leieboliger er borettslagsboliger.

Fra NBBL har vi fått opplyst at utgiftene til vedlikehold på borettslagenes hånd, dvs. vedlikehold av fellesarealer og ytre vedlikehold, var budsjettert til om lag 45 kr pr. kvadratmeter for 1995. Antar vi at dette tallet også gjelder for borettslagsboligene i Tromsø kommer det et tillegg til vedlikeholdsbudsjettet for de kommunale leieboligene på 45 kroner multiplisert med antall kvadratmeter borettslagsboliger i boligmassen til Tromsø (14.626 m<sup>2</sup>). Dette blir til sammen 658.000 kroner. I denne forbindelsen bør en merke seg at de opplysningene vi har fått om vedlikehold på borettslagenes hånd ikke inneholder det som defineres som 'større rehabiliteringstiltak'.

Ser vi så det vedlikeholdet av borettslagsboliger som betales gjennom husleiene som en del av vedlikeholdsbudsjettet for de kommunale boligene er det 143 kr pr. m<sup>2</sup> disponibelt til vedlikehold av de kommunale boligene i Tromsø. Ved å anta at behovet for vedlikehold av fellesareal og ytre vedlikehold er det samme i de kommunale boligene som i borettslagsboligene finner vi at Tromsø har 45 kroner til ytre vedlikehold (inkl vedlikehold av fellesarealer) og 98 kroner til rådighet for indre vedlikehold, begge tallene regnet pr. m<sup>2</sup>.

Når vi tar hensyn til den delen av vedlikeholdet som betales gjennom husleien i borettslagene finner vi videre at det ytre vedlikeholdet (inkl vedlikehold fellesarealer) utgjør i gjennomsnitt



2.650 kr pr. bolig pr. år i Tromsøs boligmasse, det tilsvarende tallet for indre vedlikehold er 5.750 kr. Ser vi det i forhold til boligmassens gjenanskaffelsesverdi utgjør ytre vedlikehold og fellesarealer 0,5 %, mens indre vedlikehold utgjør 1,1%. I tabell A1.9 oppsummerer vi vedlikeholdsutgiftene for Tromsø kommune fordelt etter konto.

Tabell A1.9 - Vedlikeholdsutgifter fordelt etter konto (tusen kroner)

	Ytre vedlikehold og fellesarealer	Indre vedlikehold	Sum vedlikeholdsutgift
14100	977	2.127	3.103
14110	406	884	1.290
14120	195	425	621
14130	283	616	899
14140	388	845	1.232
SUM	2.249	A1.897	7.146

Lørenskog kommune har gjennomført en undersøkelse av vedlikeholdsbehovet i sine 'sosiale' leieboliger. Resultatene fra denne undersøkelsen skal vi bruke til å vurdere størrelsen på de vedlikeholdsutgiftene som Tromsø har budsjettet med.

Undersøkelsen av vedlikeholdsbehov i de 'sosiale' leieboligene i Lørenskog kommune ble gjennomført på den måten at alle leilighetene ble oppsøkt, og det ble lagt en plan for å bringe boligene opp på et slags normalnivå. Alle disse boligene er borettslagsboliger, den vedlikeholdsplanen som er lagt dreier seg således om det indre vedlikeholdet. Den planen vi har fått tilgang på løper over en fireårsperiode fra og med 1996. Planen innebærer et løft gjennom 1996 med et vedlikehold på 154 kroner pr. m<sup>2</sup>, vedlikeholdet langs den planlagte banen faller så til hhv. 114, 113 og 107 kroner i året fram mot årtusenskiftet. Det at vedlikeholdsbehovet er så mye høyere i 1996 enn i de etterfølgende årene tar vi som en klar indikasjon på at det ved inngangen av perioden var et relativt betydelig 'utsatt vedlikehold'.

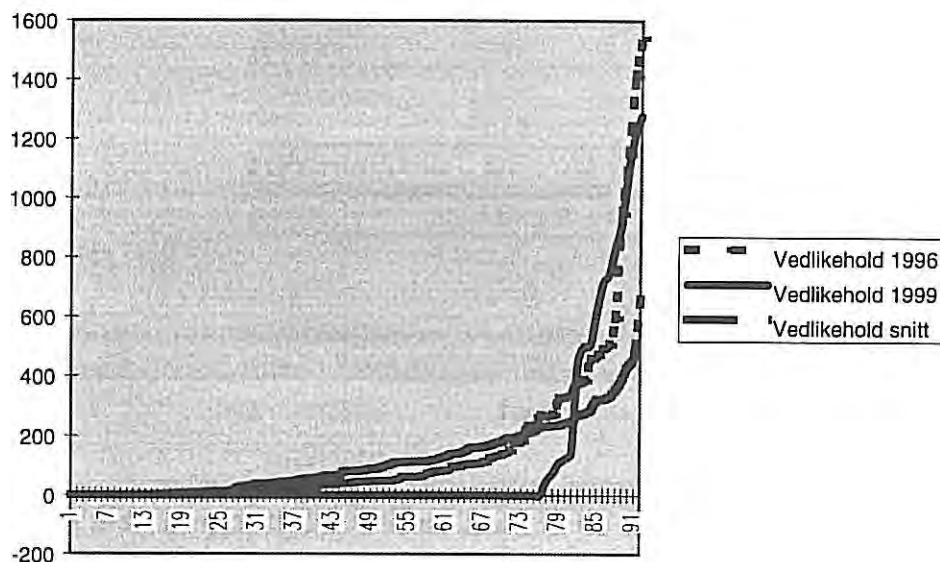
Vårt beregnede beløp disponibelt til indre vedlikehold av de kommunale boligene i Tromsø på 98 kr skal være direkte sammenliknbart med vedlikeholdsutgiftene langs Lørenskogs vedlikeholdsplan. En enkel sammenlikning av tallene tyder på at Tromsø kan ligge litt under det nivået Lørenskogs plan beveger seg mot etter det utsatte vedlikeholdet er tatt igjen. Med tanke på den sterke avhengigheten mellom løpende utgifter knyttet til vedlikehold og tidligere tiders aktivitet synes vi forskjellen mellom utgiftene i Lørenskogs plan og Tromsøs budsjett er for små til at vi kan konkludere med at Tromsø er i ferd med å bygge opp noe utsatt vedlikehold i sin boligmasse.

En annen interessant dimensjon vi kan trekke ut av de mikro-opplysningene om vedlikeholdsbehov vi får ut fra Lørenskogs undersøkelse er hvordan spredningen i vedlikeholdsbehov er mellom boliger og over tid. En illustrasjon av dette gis i figur A1.1. I figuren har vi ordnet vedlikeholdsbehovet i følge planen slik at de boligene som har det laveste behovet for hhv. 1996, 1999 og gjennomsnittet for de fire årene vedlikeholdsplanen strekker seg over kommer først. De tre seriene er ordnet i stigende rekkefølge hver for seg en kan altså ikke se vedlikeholdsbehovet for hver enkelt av boligene på ulike tidspunkter ut av figuren.



En kan merke seg at for det året når det meste av det utsatte vedlikeholdet ble tatt igjen (dvs. 1996) var det så mye som 29% av boligene hvor det ikke var noe vedlikeholdsbehov i det hele tatt. Etter en har kommet i bedre gjenge med vedlikeholdet i 1999 fant man et vedlikeholdsbehov på null for 82% av boligene<sup>16</sup>. Dette viser helt klart at det vil være lange perioder hvor en ikke har behov for å gjøre noe indre vedlikehold i en bolig. Ser vi på hele fireårsperioden finner vi 14 boliger (eller vel 15 %) hvor det ikke påregnes noe vedlikeholdsbehov i det hele tatt.

### Vedlikeholdsbehovets fordeling



Figur A1.1

Fordelingen av vedlikeholdsbehovet for Lørenskogs sosiale leieboliger

Utgiftene knyttet til en fornuftig plan for vedlikehold av en bolig vil vise et 'hakkete' og uregelmessig forløp. Blant de boligene som inngikk i Lørenskogs vedlikeholdsundersøkelse var det som nevnt om lag 15% av boligene hvor det antas å ikke være behov for noe vedlikeholdsaktiviteter i det hele tatt. De fleste av boligene beregnes å ha behov for vedlikehold en eller to ganger i løpet av fireårsperioden, tallene her var hhv. 39 og 42%. Bare 4% av boligene antas å ha behov for vedlikehold mer enn tre ganger gjennom fireårsperioden.

Legger vi tallene fra Lørenskogs detaljerte vedlikeholdsplan til grunn ser det ut som om det er behov for å gå inn å gjøre en (indre) vedlikeholdsinnsats en gang hvert tredje år i en kommunal leiebolig. Dette er sannsynligvis noe oftere enn det en i realiteten behøver å gjøre langs en optimal vedlikeholdsbane ettersom den aktuelle planen også innebærer at en tar igjen utsatt vedlikehold fra tidligere tider. Baserer vi oss kun på opplysninger om vedlikeholdsbehov for de to siste årene av fireårsperioden (1998 og 1999) ser det ut som om det er behov for å gjøre noe med boligene hvert femte år. Ytre vedlikehold har nok en enda mer 'hakkete' tidsutvikling, dette har vi imidlertid ikke noe data som kan belyse.

Selv om tidsforløpet for vedlikeholdsutgiftene for en enkelt leiebolig er 'hakkete' og uregelmessig vil nok tidsforløpet for utgiftene knyttet til vedlikehold av en større masse av leie-

<sup>16</sup> Det vil naturligvis oppstå hendelser i noen av boligene som skaper nye 'uventede' behov før 1999.

boliger være mer stabilt og regelmessig. Ikke minst tror vi at en eier av en portefølje av utleieboliger om hun ønsker det kan påvirke vedlikeholdsutgiftenes fordeling over tid slik at det gir en nogenlunde jevn og regelmessig profil. Vi er usikre på hvor stor en portefølje med leieboliger bør være for at det skal være mulig å jevne ut tidsprofilen for vedlikeholdsutgiftene. Likevell tror vi at vi kan si at mengden av leieboliger i alle de tre kommunene som inngår i vårt prosjekt er stor nok til å gjennomføre en slik glatting.

### A1.2.3 Kapitalutgifter

Kapitalutgiftene består av renter og avdrag på de lån som påhviler den kommunale leieboligmassen. Fra kapitalregnskapet har vi faktiske opplysninger om gjelden på kommunens hånd og en beregnet størrelse på fellesgjelden knyttet til de borettslagsboligene kommunen eier. Vi har ikke konkrete opplysninger om verken rente- eller avdragsbetingelser på lånene. Det hadde vært mulig å innhente nøyaktige opplysninger gjennom kommunen og boligbyggelaget. Dette gjør vi ikke fordi vi mener det er mulig å få brukbare anslag med basis i gjeldsanslagene våre. Renten for 1996 antar vi var 5,5 %. Rentesatsen på lån i Husbanken ligger tidlig i 1997 på 5,2 %, og dette forventes å synke gjennom året. Når vi bruker 5,5% både for 1996 og i framskrivninger må dette betraktes som et anslag på et langsiktig gjennomsnitt. Renteutgiftene på gjelden på kommunens hånd blir da 6,985 millioner kroner, og renteutgiftene på fellesgjelden i borettslagene blir om lag 1,4 millioner kroner.

Det er noe vanskelig å lage gode anslag på avdragene. Vi har gjort det på den måten at vi har antatt at alle lån ble tatt opp ved bygging av boligen, og at de skal nedbetales som et serielån over 30 år. Lån som er eldre enn 30 år har vi som en tilnærming sagt er fem år gamle (utbedrings)lån som skal nedbetales som serielån over 30 år fra låneopptaket. En del av disse antakelsene som vi bygger våre beregnede avdrag på er nok faktisk sett feil for en god del av lånene. Vi mener likevell at vår tilnærming gir et godt bilde, som samtidig er relativt enkelt å få fram, av denne utgiftskomponenten.

På samme måte som tidligere i dette arbeidet presenterer vi tall for kapitalutgiftene for Tromsøs masse av leide boliger fordelt etter konto.

Tabell A1.10 - Kapitalutgifter fordelt etter konto (tusen kroner)

	Renteutgifter	Avdrag	Sum kapitalutgifter
14100	2.095	2.101	A1.196
14110	621	1.066	1.687
14120	127	179	306
14130	1.802	1.470	3.272
14140	3.743	2.500	6.243
SUM	8.388	7.316	15.704

De samlede kapitalutgiftene er altså på nesten 16 millioner kroner. Avdrags- og rentepostene er om lag like store. For enkelte av prosjektene er avdragene større enn rentene, dette henger

sammen med alderen på lånene. Også disse utgiftspostene kan vi uttrykke pr. bolig og m<sup>2</sup>, og som andel av verdien av boligene i leieboligmassen.

Renteutgiftene er i gjennomsnitt lik 10.409 kr pr. bolig, og pr. m<sup>2</sup> er de 176 kr. De tilsvarende tallene for avdragene er hhv. 8.617 og 146 kr. Dette utgjør for renteutgiftenes del omtrent 2% og avdragene utgjør 1,65% av boligmassens gjenanskaffelsesverdi.

#### A1.2.4 Samlede utgifter og deres utvikling over tid

De samlede utgiftene knyttet til den eksisterende kommunale utleieboligmassen blir naturlig nok lik summen av kapitalutgifter, driftskostnadene og kostnadene knyttet til vedlikehold. De opplysningene vi har trukket fram om hver av disse komponentene oppsummerer vi i form av tabell A1.11, på vanlig måte fordeler vi utgiftene etter konto.

Tabell A1.11 - Samlede utgifter knyttet til Tromsøs kommunale leieboligmasse

	Kapitalutgifter	Utgifter til vedlikehold	Driftskostnader	Sum utgifter
14100	A1.196	3.103	2.740	10.039
14110	1.687	1.290	997	3.974
14120	306	621	696	1.623
14130	3.272	899	739	A1.910
14140	6.243	1.232	1.095	8.570
SUM	15.704	7.146	6.267	29.117

De samlede årlige utgiftene knyttet til Tromsøs kommunalt eide masse av leide boliger i 1996 anslås altså til vel 29 millioner kroner. Dette utgjør vel 3,5% av gjenanskaffelses verdien av boligmassen, 582 kr pr. kvadratmeter og i gjennomsnitt 34.295 kroner pr. bolig pr. år. De månedlige utgiftene for gjennomsnittsboligen blir dermed 2.850 kr.

Det finnes gode grunner til å velge andre prinsipper enn utgifter når en skal fastsette husleiene. På tross av dette er det interessant for en kommune å sammenlikne de husleiene en faktisk velger med det en 'utgiftsdekkende' husleie vil være. Årsaken til dette ligger i de kommunale regnskapssystemene. Kommunene er pålagt å budsjettere på en slik måte at inntekter balanseres mot utgifter. En husleie som er lavere enn utgiftene vil dermed presse likviditeten i kommunen, tilsvarende vil husleieinntekter ut over utgiftene bidra til å lette presset på likviditeten. Av disse grunnene har vi beregnet en såkalt utgiftsdekkende husleie for tre ulike boligstørrelser (med konstante utgifter pr. m<sup>2</sup>).

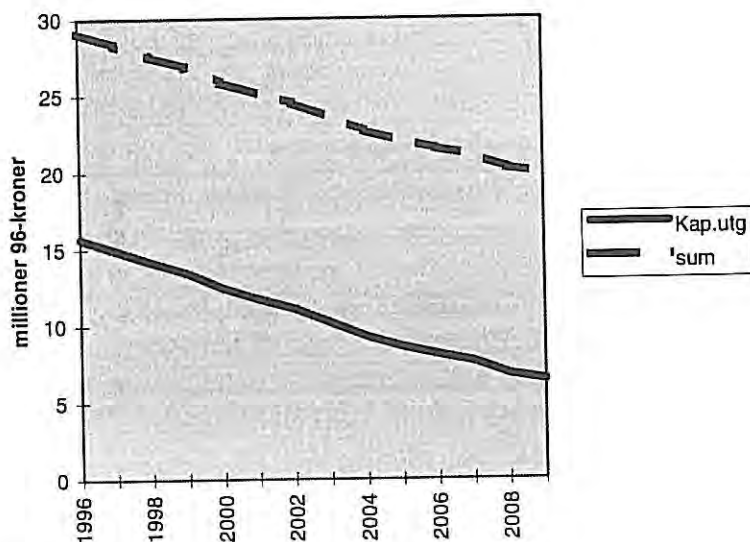
For en bolig på 40 m<sup>2</sup> vil en månedsleie på 1.940 kroner akkurat dekke utgiftene. Den utgiftsdekkende husleien for boliger på 70 og 100 kvadratmeter vil være hhv. 3.395 og 4.850 kroner. Størrelsen på utgiftsdekkende husleier vil selvsagt avhenge av den gjennomsnittlige alderen på den kommunale leiemasse og av hvordan boligene opprinnelig ble finansiert.

En klar indikasjon på hvordan utgiftene knyttet til en gitt boligmasse som er delfinansiert med lån utvikler seg over tid finner vi i figuren A1.2. I denne figuren har vi beregnet hvordan de

samlede utgiftene, målt i faste 1996-kroner, knyttet til den leieboligmassen Tromsø kommune har i dag forventes å utvikle seg fram mot år 2009. Vi må selvsagt bygge en slik framskrivning på et sett av forutsetninger:

- i) Renten antas å ligge fast på 5,5% over hele beregningsperioden
- ii) Avdragene på lån beregnes på samme måte som når vi beregnet avdragene for 1996. Dvs. at hvert enkelt lån har like store avdrag i hvert år. Samlede avdrag vil imidlertid falle gjennom perioden fordi noen av lånene blir nedbetalt.
- iii) Både vedlikeholdsutgifter og driftskostnader antas å være reelt konstant gjennom hele beregningsperioden.
- iv) Inflasjonstakten antas å ligge fast på 2,5% gjennom hele perioden.
- v) Videre antas det at vedlikeholdsutgiftene er tilstrekkelig store til å gjøre større rehabiliteringsarbeider, med eventuelle nye låneopptak, unødvendige.

Sannsynligvis er det den siste forutsetningen som er den mest 'kritiske' for resultatene, dette kommer vi noe tilbake til når kostnadsregnskapet diskuteres.



Figur A1.2  
Utgiftene til en kommunal leieboligmasse over tid

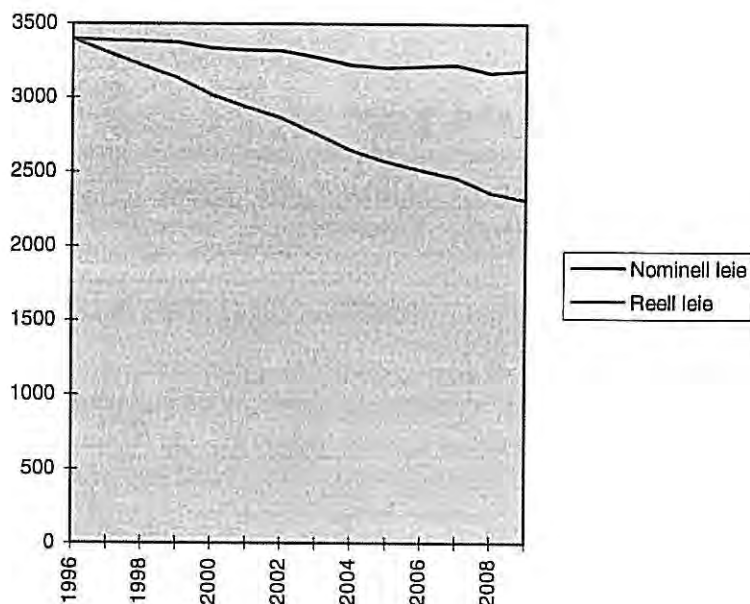
Det som primært driver fallet i de reelle utgiftene over tid er reduksjon i kapitalutgiftene ved at lån nedbetales. I tillegg virker det naturligvis inn at realverdien av gjelden, og dermed renter og avdrag, reduseres ettersom kroneverdien synker som følge av inflasjonen. Kapitalutgiftene vil f.eks. falle fra 15,7 millioner i 1996 til 6,4 millioner 1996-kroner i det siste året vi betrakter (2009).

En annen, og kanskje noe mer intuitiv, måte å illustrere utviklingen i utgiftene for den gitte massen over tid er å vise hvordan en såkalt utgiftsdekkende husleie for en 70 m<sup>2</sup> stor gjen-



nomsnittsbolig utvikler seg over tid. Dette gjør vi i figur A1.3, her viser vi utviklingen av den utgiftsdekkende husleien målt i både nominelle og faste 1996-kroner.

Som figurene A1.2 og A1.3 viser så var fallet i de samlede utgiftene målt i faste kroner ganske stort. Fallet innebærer f.eks. at den månedlige husleien som må til for å dekke utgiftene, målt i faste 1996-kroner faller med noe mer enn 30% fra om lag 3.400 kroner i 1996 til 2.310 1996-kroner i 2009. Fallet i de reelle husleiene er så stort at også den nominelle summen pr. måned som må til for å dekke utgiftene faller med 6% eller med noe over 200 kroner fra begynnelsen til slutten av vår beregningsperiode.



Figur A1.3  
En utgiftsdekkende husleie for en 70 m<sup>2</sup> stor bolig

Vi har flere ganger foran vært inne på at gjennomsnittsutgiften (og også den totale utgiften) for en masse av leide boliger som opprinnelig var (del)finansiert gjennom lån avhenger av gjennomsnittsalderen på boligene i massen. Dette skal vi illustrere ved å sette sammen en eksempelportefølje boliger, og se hvordan utgifter og den utgiftsdekkende husleien varierer etter som vi varierer sammensetningen av denne eksempelporteføljen.

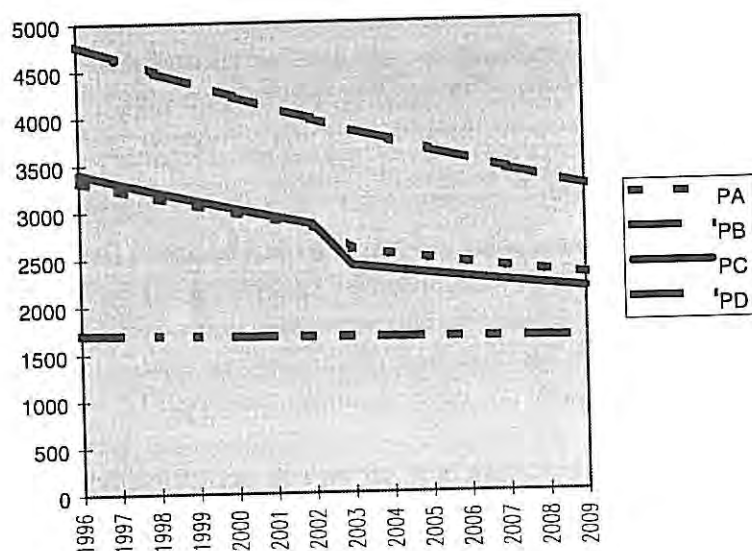
Eksempelporteføljen kaller vi PA, og vi har latt den være sammensatt av 8 boliger som er bygd i hhv. 1940, 1956, 1965, 1973, 1981, 1992 og 1995. Utgiftene og tidsutviklingen til utgiftene i denne porteføljen sammenlikner vi med de tilsvarende størrelsene i tre deler av PA. De tre delene er sammensatt av hhv. de to nyeste (PB) og de to eldste (PE) og de tre i midten (PD). For å få en viss intuisjon på tallene regner vi alle tall om til en såkalt utgiftsdekkende månedlig husleie for hver av boligene, gitt at boligene er en slags standardbolig som har en størrelse på 70 m<sup>2</sup>. I tabell qt6 viser vi denne størrelsen (målt i faste 1996-kroner) for hver av boligene og for porteføljen PA i årene 1996 og 2009. Antakelsene i)-v) ovenfor beholdes i disse beregningene.

Tabell A1.12 - Månedlige utgifter til åtte boliger (faste 1996-kroner)

	Utgifter i 1996	Utgifter i 2009
1940-boligen	1 563	1 563
1956-boligen	1 840	1 704
1965-boligen	1 840	1 704
1973-boligen	3 946	1 563
1981-boligen	4 339	2 788
1989-boligen	3 510	2 530
1992-boligen	4 996	3 321
1995-boligen	4 554	3 135
Gjennomsnitt (PA)	3 324	2 288

Fra tabell A1.12 ser vi helt klart hvordan utgiftene til vår standardbolig varierer betydelig med alderen på boligen. Det er dermed klart at gjennomsnittsutgiftene også er klart lavere for porteføljer med mange boliger med nedbetalte lån enn i porteføljer hvor det er mange nyere boliger.

En ekstrairustrasjon av dette gir vi i figur A1.4 hvor vi viser den månedlige gjennomsnittsløen i faste kroner for de fire porteføljene PA, PB, PC og PD, og hvordan denne utvikler seg over tid.



Figur A1.4  
Gjennomsnittshusleie pr. måned for en standardbolig i ulike porteføljer (faste 1996-kroner)

Utgiftene knyttet til hver av porteføljene unntatt den som inneholder de eldste boligene faller jevnt over hele beregningsperioden. Figuren bekrefter for øvrig både intuisjonen og inntrykket fra gjennomgangen av tabell A1.12. Det er en betydelig forskjell mellom utgiftene knyttet til porteføljer av leieboliger med ulik alder.

Utgiftene i porteføljen (PB) som består av de nyeste boligene ligger noe mer enn 40% over porteføljen med alle boligene (PA), mens porteføljen med de eldste boligene (PD) ligger 50% lavere enn PA-porteføljen.

### **A1.3 Et kostnadsregnskap**

Kostnadene skal være et uttrykk for hvor mye ressurser som reelt sett blir bundet ved at en kommune eier og driver en utleie-eiendom. Dette står i motsetning til utgiftene som er et mål på de faktiske utbetalingene som påløper i forbindelse med eiendommen. Noen korte kommentarer til forholdet mellom vedlikeholdsutgifter og -kostnader på den ene siden og kapitalutgifter og -kostnader på den andre siden kan klargjøre hva vi legger i distinksjonen mellom utgifter og kostnader. Disse korte kommentarene vil bli fulgt med grundigere drøftinger senere i denne delen av vår rapport.

De årlige vedlikeholdskostnadene skal være et mål, i kroner, på den slitasjen som påføres en bolig ved bruk gjennom et år. De tilsvarende utgiftene er et uttrykk for hvor mye av årets og tidligere års slitasje som 'rettes opp' gjennom et år. Mer utfyllende diskusjoner av forholdet mellom vedlikeholdsutgifter og -kostnader kan en finne i Nordvik (1997). Som vi viste tidligere består kapitalutgiftene av renter og avdrag på lån. De tilsvarende kostnadene vil i prinsippet ta hensyn til både tapte renteinntekter på den egenkapitalen som er bundet i boligene og et mål for verdiendring gjennom året på den massen av leide boliger som eies av kommunen i et år.

Komponentene i kapitalregnskapet vil korrespondere med utgiftsregnskapet, og være drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader. En kan si at vårt kostnadsbegrep faller sammen med det som kalles for bokostnaden for hushold som bor i en bolig de selv eier, en viktig forskjell er at vi ikke regner inn noen skatt, ut over ordinære kommunale avgifter, på de kommunalt eide boligene. Det bygges videre på at driftskostnadene som inngikk i utgiftsregnskapet også kan tas som et uttrykk for rene kostnader.

Ved å se på vedlikeholdsutgiftene i Tromsøs kommunalt eide masse av leieboliger i forhold til utgiftene som følger av den planen for opprustning av leieboligene i Lørenskog ser det ut som om utgiftene ligger nært opp mot et kostnadsmål. Et usikkerhetsmoment ligger i behandlingen av slitasje i større komponenter som skaper behov for store vedlikeholdsarbeider som kanskje ikke finansieres gjennom løpende vedlikeholdsbudsjetter, men gjennom låneopptak.

Antar en at de typiske lån har en løpetid på 30 år og at lån bare tas opp på oppføringstidspunktet skulle en tro at boliger som er mer enn 30 år gammel ikke har noen påhvilende gjeld. Ser en på de prosjektene i Tromsøs boligmasse får en ikke bekreftet en slik fordom. Den samlede gjelden (både på kommunens hånd og i form av fellesgjeld i borettslag) på de 83 boligene som i 1996 var mer enn 30 år var på 8,5 millioner. Her skal en imidlertid merke seg at 7,3 millioner av denne gjelden påhviler et prosjekt fra 1940 med 10 boliger. Av de resterende 73 'gamle' boligene var det 47 som det påhviler en positiv gjeld, gjennomsnittet her var på bare litt over 25.000 kroner.

Vi velger å tolke den gjelden vi finner i disse gamle boligene som et resultat av at boliger har blitt rehabilitert. Med rehabilitering mener vi investeringer som hever kvaliteten på boligene ut over den opprinnelige kvaliteten.

Vedlikeholdskostnader er kostnader knyttet til å opprettholde opprinnelig kvalitet. Dermed kan vi også tolke de vedlikeholdsutgiftene vi beregnet i arbeidet med utgiftsregnskapet som uttrykk for vedlikeholdskostnader. Det er selvsagt mulig at vi på denne måten undervurderer vedlikeholdskostnadene noe. Spesielt er det nok slik at det ved en eventuell rehabilitering samtidig blir tatt igjen en del forsømt vedlikehold.

Når det gjaldt utgiftene til vedlikehold skrev vi at tidsprofilen for utgifter langs en fornuftig vedlikeholdsplan for en enkelt bolig nok vil hoppe opp og ned og i mange perioder vil være lik null. Årsaken til dette ligger i at behovet for vedlikeholdsaktiviteter på en bolig utløses når 'slitasjen passerer noen terskelverdier'. For en portefølje av utleieboliger forventet vi en jevnere profil på de samlede vedlikeholdsutgiftene. Vedlikeholdskostnadene som er et uttrykk for den jevne løpende slitasjen på en bolig vil nok ha et noenlunde jevnt forløp også på nivået enkeltbolig.

Kapitalkostnadene definerer vi, som allerede nevnt, som summen av renter på den kapitalen som er bundet opp i den kommunale utleieboligmassen og verdiendringer på massen gjennom året. Dette er ingen uproblematisk definisjon. Vanskelighetene ligger i hvordan vi definerer størrelsen på den kapital som er bundet opp i den kommunale utleieboligmassen og endringer av verdien på massen.

Tar vi begrepet bundet bokstavelig kan det være rimelig å regne de kommunale leieboligenes verdi ved et salg på det åpne markedet som verdien. I tråd med dette vil endringen i verdien av boligmassen være lik endringen i markedsverdien, eventuelt korrigert for at standarden kan bli noe mindre tidsmessig etter hvert som boliger blir eldre.<sup>17</sup> Sett i lys av hvordan boligprisene i Norge har utviklet seg gjennom de seneste 10-15 årene ser en at endringer i markedsverdiene helt klart vil dominere tidsserier for kostnadene ved å eie og drive en kommunal masse av leieboliger. I stedet for å inkorporere disse til dels betydelige, svingningene i boligmarkedet vil vi bruke en langsiktig likevektsverdi av boligmassen og dens utvikling som grunnlag for våre kostnadsberegninger. Denne langsiktige likevektsverdien anslår vi ved å bruke den såkalte 'alderskorrigerte' gjenanskaffelseskostnaden som vi trakk fram i avsnittet om kapitalregnskapet.

Det neste punktet vi må ta standpunkt til er hvilken rentesats som skal brukes i når rentekostnadene beregnes. Vi har valgt å bruke en marginal innlånsrente for kommunen sett under ett, og anslått denne (nominelt målt) til å være den samme som den vi brukte når kapitalutgiftene ble beregnet, altså 5,5%. Når vi på denne måten velger en enkelt rentesats i beregningene av rentekostnader betyr det at vi har valgt å ikke skille mellom alternativavkastningen på lån og egenkapital.

Ettersom vi bruker en korrigert gjenanskaffelseskostnad som basis for beregningen av endringer av verdien på den kommunale leieboligmassen vil jo det naturlige også å basere våre mål på verdiendringene på dette prinsippet. Utviklingen gjennom et år av den nominelle gjenanskaffelsesverdien avhenger av to faktorer:

- i) den nominelle veksten i hva det koster å bygge nye boliger

<sup>17</sup> En kan også på teoretisk grunn argumentere for å ta hensyn til at boligverdien består av den umiddelbare markedsverdien pluss verdien av å kunne velge et gunstig tidspunkt for et salg. Endringen av boligverdien vil da også måtte avspeile hvordan denne summen endrer seg over tid.



- ii) Avskrivninger på den eksisterende boligmassen som følge av at verdien faller når avstanden mellom utformingen av den aktuelle boligen og 'moderne' nye boliger øker ettersom tiden går.

For eksempel vil vi beregne verdiendringen fra 1996 til 1997 som en reduksjon på 0,8% av den ikke-korrigerede nominelle verdien av boligen hvis boligen er yngre enn 40 år og lik null om boligen er 40 år eller eldre. Disse prinsippene faller sammen med de avskrivningsreglene ble foreslått i Stortingsmeldingen om 'Taksering av boligeiendommer', og som vi også brukte i utformingen av kapitalregnskapet. Videre vil vi regne en økning i gjenanskaffelseskostnaden som følge av økte kostnader ved å bygge boliger. Denne økningen antar vi ligger på 3% i året. Bakgrunnen for at vi setter denne størrelsen til nettopp 3% er at vi antar at byggekostnadene stiger svakt reelt sett fordi vi regner med at reallønnen til bygningsarbeider stiger med noe mer enn produktivitetsveksten og at vi tidligere har anslått den årlige veksttakten i konsumprisene til å ligge på 2,5%.

Endringer i den reelle verdien av den eksisterende kommunale leieboligmassen består altså av to effekter som 'går i hver sin retning'. For det første avskrivningene som presser verdien nedover. For det andre at verdien av det byggearbeidet som ligger inne i boligmassen stiger som følge av at vi har valgt å basere beregningene på en antakelse om at realverdien på bygningskapitalen stiger svakt over tid.

Kapitalkostnadene i Tromsøs kommunalt eide masse av leide boliger for 1996, fordelt etter konto, som framkommer ved bruk av disse prinsippene refererer vi i tabell A1.13.

Tabell A1.13 - Kapitalkostnader i Tromsø (1.000 kroner)

	Verdiendring	Rentekostnad	Sum Kapitalkostnad
14100	472	5.691	6.163
14110	126	1.978	2.104
14120	106	1.421	1.527
14130	159	1.593	1.753
14140	263	2.627	2.890
Sum	1.127	13.310	41.437

Samlede kapitalkostnader i 1996 anslås altså til å være noe over 14 millioner kroner. Det meste av dette er rentekostnader. Fra utgiftsregnskapet merket vi oss at samlede kapitalutgifter var på noe over 15 millioner kroner, og at renteutgiftene utgjorde noe mer enn halvparten av kapitalutgiftene. At de samlede kapitalkostnadene for Tromsøs leieboligmasse i 1996 anslås til å være omtrent like høye som samlede kapitalutgifter må en ikke legge for stor vekt. Det er et resultat av tilfeldigheter. Dette vil også gå fram av figur A1.5 senere i rapporten hvor vi vil se at den kostnadsdekkende husleien i en standardbolig er omtrent lik den utgiftsdekkende husleien i 1996. Ettersom tiden går vil disse to størrelsene fjerne seg fra hverandre.

Som vi allerede har nevnt synes vi det er gode grunner til å betrakte de vedlikeholds- og driftsutgiftene som er oppsummert i tabell A1.11 også som uttrykk for de vedlikeholds- og driftskostnader. Dette gir oss samlede kostnader knyttet til den kommunale leieboligmassen som i tabell A1.14.

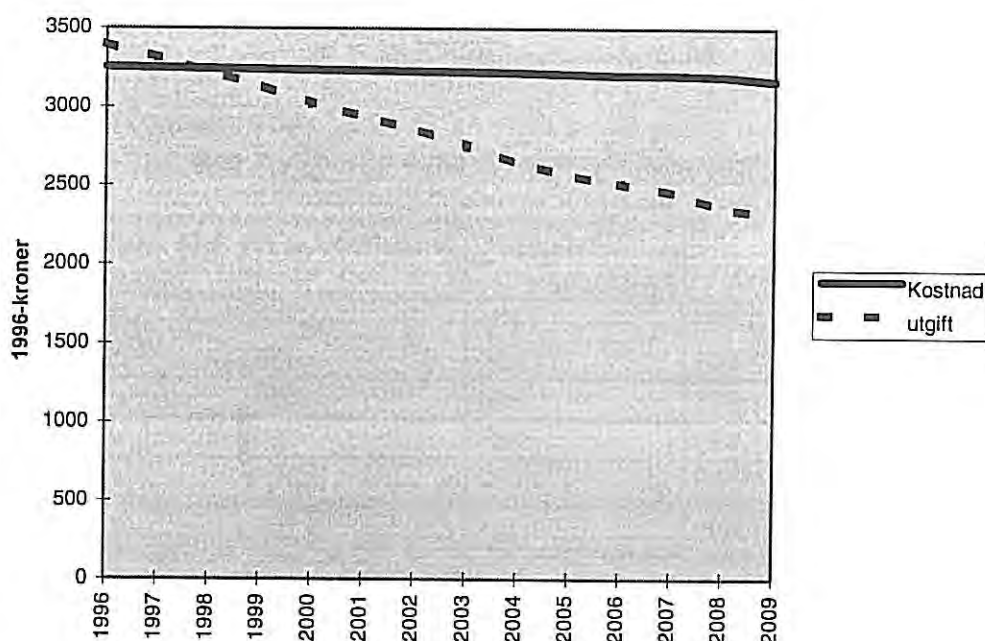
Som naturlig er finner vi av tabellen at innen de kontogruppene hvor det er mange relativt gamle boliger med nedbetalte lån så er kostnadene høyere enn utgiftene. I de gruppene hvor det er relativt mange nyere boliger, med høyere lån, er forholdet at utgiftene er høyere enn kostnadene.

Tabell A1.14 - Samlede kostnader knyttet til Tromsøs kommunale leieboligmasse

	Kapital kostnader	Vedlikeholds-kostnader	Driftskostnader	Sum kostnader
14100	6.163	3.103	2.740	12.006
14110	2.104	1.290	997	A1.391
14120	1.527	621	696	2.844
14130	1.753	899	739	3.391
14140	2.890	1.232	1.095	5.217
<b>SUM</b>	<b>1A1.437</b>	<b>7.146</b>	<b>6.267</b>	<b>27.850</b>

Ser vi kostnadene i forhold til verdien av eller gjenanskaffelseskostnaden for Tromsøs kommunalt eide masse av leide boliger finner vi at kostnadene i gjennomsnitt utgjør 6,2% av verdien. Dette utgjør 557 kroner pr. m<sup>2</sup> og 32.803 kroner pr. bolig. Lar vi kvadratmeterkostnaden være uavhengig av størrelsen på en bolig finner vi videre at en kostnadsdekkende husleie på en kommunal leiebolig som er 70 m<sup>2</sup> stor vil være 3.250 kroner i måneden.

Tidsutviklingen av kostnadene, målt i faste 1996-kroner, knyttet til den kommunale leieboligmassen Tromsø sitter med nå skal vi vise i figur A1.5. Framskrivningen baserer vi på de samme antakelsene som lå til grunn for framskrivningene av utgiftene i massen. I tillegg bruker vi prinsippene for å anslå utviklingen av verdien av massen som vi gikk gjennom foran. Dette er nødvendig for å kunne gi anslag på hvordan både rentekostnader og verdiendringer utvikler seg over tid.



Figur A1.5

Utgifts- og kostnadsdekkende husleier pr. måned i en standard 70 m<sup>2</sup> leiebolig (faste 1996-kroner)

På samme måte som for utgiftene presenterer vi kostnadsutviklingen i form av størrelsen på og utviklingen over tid i den månedsløien som en må ta for å dekke kostnadene i en 70 m<sup>2</sup> stor leiebolig. Kostnader presenteres i faste 1996-kroner. For å illustrere forhold mellom utgifter og kostnader legger vi også inn tidsutviklingen av den utgiftsdekkende husleien i den samme figuren.

Figuren viser oss helt klart at kostnadene ikke faller over tid på den samme måten som utgiftene gjør. I Tromsø-eksemplet vårt faller den reelle kostnadsdekkende husleien svakt over tid. Fallet i faste kroner i den månedlige kostnadsdekkende leien over vår 13 år lange beregningsperiode er imidlertid ikke på mer enn noe mer enn 80 kroner. Over denne samme perioden faller faktisk den utgiftsdekkende husleien pr. måned med mer enn 1.000 kroner. Årsaken at vi tross alt har et fall i den kostnadsdekkende husleien er at i store deler av porteføljen av leieboliger er avskrivningene større enn økningen i kostnadene ved å bygge nye boliger.

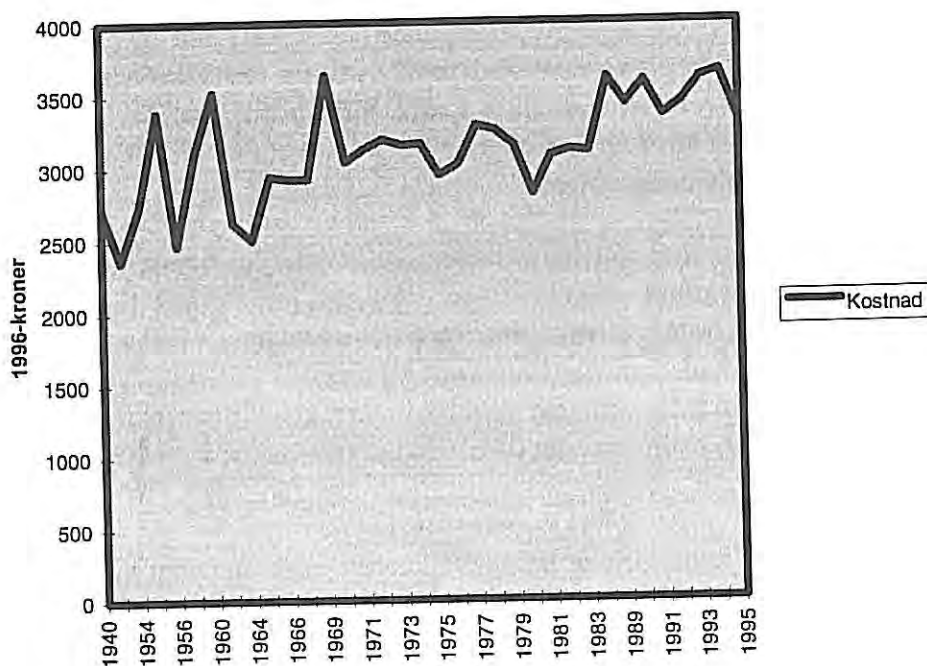
Når vi betrakter de husleiene som var nødvendige for å dekke de løpende utgiftene knyttet til en portefølje av leieboliger fant vi at de utgiftsdekkende husleiene avhang av alderen på boligene i porteføljen. Videre viste vi at den viktigste årsaken til denne avhengigheten var at kapitalutgiftene avhenger av størrelsen på, og dermed av alderen på, lånene som er knyttet til boligene. Kapitalkostnadene avhenger av den verdien som er knyttet opp i boligen. Gjennom avskrivningene for 'tidsuhensiktsmessighet' avhenger også gjenanskaffelsesverdien av boligene av alderen, denne avhengigheten er imidlertid mye svakere, den blir også motvirket av en realprisstigning på den langsiktige likevektsprisen på bygningskapital.

For å undersøke hvor sterk avhengigheten mellom alderen på en bolig og kostnadsdekkende husleier er har vi beregnet den gjennomsnittlige kostnadsdekkende husleien inne hver av de

årgangene en kan finne i den kommunalt eide massen av leieboliger i Tromsø. Poenget vårt er at vi ønsker å se hvordan sammenhengen mellom byggeår og kostnadsdekkende husleie fortoner seg i vårt materiale. Figur A1.6 viser denne sammenhengen.

Ved å betrakte figuren er det to trekk som vi legger spesielt merke til. Det første er at det, som forventet, synes å være en tendens til at den kostnadsdekkende husleien viser en svakt fallende tendens i alderen på boligen. Tendensen er imidlertid ganske så svak. Det andre trekket vi merker oss er at det er ganske stor variasjon i de gjennomsnittlige kostnadsdekkende husleiene av forskjellige årganger. Gjennomsnittet for de tre 'billigste årgangen' ligger vel 30% lavere enn gjennomsnittet for de tre dyreste årgangen. Vi tror denne variasjonen kan tilbakeføres til to ulike effekter.

- i) variasjoner i byggekostnadene som følge av at presset i de lokale byggemarkedene varierer over tid.
- ii) variasjon av standarden i de boligene som er bygd av kommunen i ulike perioder.



Figur A1.6

En kostnadsdekkende månedsleie i 1996 for 70 m<sup>2</sup> store boliger bygd på ulike tidspunkt.

Kort sagt mener vi at figur A1.6 viser oss at det ikke finnes samme systematiske sammenheng mellom en boligs alder og den kostnadsdekkende husleien som den sammenhengen vi fant for de utgiftsdekkende husleiene. En konsekvens av dette er at det for en leietaker i en bolig som eies av en kommune med mange utleieboliger som utjevner husleiene på en slik måte at samlede kostnader dekkes ikke er så viktig hvor gamle de andre boligene kommunen eier er. For en leietaker i en bolig som eies av en kommune med mange utleieboliger som utjevner husleiene på en slik måte at samlede utgifter dekkes vil det være ekstremt viktig hvor gamle de andre boligene kommunen eier er.



## **A1.4 Husleieinntekter**

Husleieinntektene kommuner får når de driver sin kommunale utleievirksomhet vil bli ganske kort og overfladisk behandlet i denne rapporten. Et punkt bør en imidlertid merke seg om en bruker de kostnadstallene som er utledet i delene foran i vurderinger av ressursbruk og avkastning på kommunal utleie. Reduksjoner i husleieinntektene som følge av at boliger står tomme i perioder har vi regnet som en vakansekostnad. Denne vakansekostnaden inngår som en del av vårt 'utvidede' driftskostnadsbegrep.

Ved sammenlikninger av direkte kostnader og inntekter forbundet med utleievirksomheten bør en derfor bruke husleieinntekter beregnet under forutsetning av at hele massen til en hver tid er utleid til en full husleie. Det samme gjelder naturlig nok for sammenlikninger av utgifter og inntekter.

### **A1.4.1 Kort om prinsipper for fastsettelse av husleier**

Litt forenklet kan en si at det er fire typer av prinsipper som en kan tenke seg at husleier i kommunale leieboliger fastsettes etter. To av disse prinsippene har vi vært inne på i våre presentasjoner av kostnads- og utgiftsregnskapene. Dette er at husleien fastsettes slik at den dekker hele eller en viss andel av hhv. utgifter eller kostnader. Slike prinsipper kan virke ganske forskjellig avhengig av om de anvendes på hver enkelt kommunale bolig eller om de anvendes på den samlede kommunale boligmassen.

Husleier kan også fastsettes i relasjon til de husleier som er dannet i det private markedet. Hansen og Åhrén (1991) anbefalte å kombinere et slikt prinsipp med individuelle kommunale bostøtteordninger. I kommuner som bruker et slikt prinsipp kan en ofte høre uttalelser om en forsøker å legge husleiene på et markedsnivå, men at en setter husleiene på en slik måte at om en bommer noe så skal husleien være litt lavere enn markedsnivået. Dette illustrerer noe av problemet med å bruke markedsleier. Nemlig at det ikke alltid er helt liketil å greie å observere markedsleiene.

Et annet problem knyttet til bruk av markedsleier har blitt illustrert i leiemarkedet gjennom 1996 og første del av 1997. Det vi har i tankene er de til dels voldsomme svingningene en har sett i husleiene. Det er ikke naturlig å tenke seg at kommunene skal legge seg på en politikk som skaper så store svingninger i rammebetingelsene for hushold med svak økonomi. Disse vanskene fører til at vi mener at om kommunene velger å tilpasse husleien i sine boliger til markedsnivået så bør de ikke prøve å følge markedet på noen presis måte. Kommunen bør heller søke å tilpasse husleiene til et slags langsiktig likevektsnivå.

Det siste prinsippet vi skal omtale er at kommunen søker å tilpasse husleiene til de enkelte leietakers betalingssevne. En eller annen utforming av dette prinsippet tror vi brukes en god del i trygdeboliger, og kanskje også i omsorgsboliger.

I dette arbeidet vårt skal vi ikke gjøre noen normative diskusjoner av hvordan kommunene bør sette husleiene sine. Faktisk tror vi at kommuner, mer eller mindre eksplisitt, skjeler til alle de fire hensynene, eller prinsippene, når de fastsetter sine husleier.

## A2. Indirekte økonomiske effekter av de kommunale leieboligene

Med indirekte virkninger på kommuneøkonomien mener vi at tildelinger av kommunale leieboliger kan påvirke inntekts- og kostnadsposter på andre steder i kommunens regnskaper enn de som er direkte knyttet til drift og forvaltning av kommunens masse av leieboliger. Dette kan være kostnader knyttet til andre tjenester som ytes av kommunen, det kan også være virkninger på forbruk av sosialhjelp og på skatteinntektene. Vi kommer til å konsentrere oss om virkninger på skatteinntekter og bruk av sosialhjelp. Begrunnelsen for å avgrense oss fra kostnader knyttet til andre kommunale tjenester er at vi tenker oss at størrelsen på disse i bare liten grad avhenger av boligsituasjon. Denne antakelsen er kanskje ikke helt korrekt når det gjelder hjemmetjenester. Når det gjelder forbruket av hospits er en slik antakelse ikke bare 'ikke helt korrekt', men også opplagt feil.

I denne delen av vårt arbeid skal vi forsøke å vise en systematisk måte å vurdere slike indirekte effekter, vi skal også forsøksvis gi anslag på hvor store slike effekter kan tenkes å være.

De indirekte effektene på kommuneøkonomien av en kommunalt eid masse av leide boliger vil kunne komme gjennom en eller flere av fire ulike 'kanaler':

- i) Virkninger på det samlede aktivitetsnivået i kommunen (både i privat og i offentlig sektor).
- ii) Virkninger på befolkningen, dette kan være både folketall og fordeling etter alder eller andre dimensjoner.
- iii) Virkninger på antall boliger i boligmassen, og massens fordeling på de ulike disposisjonsformene.
- iv) Virkninger på boligmassens fordeling på hushold.

De to første punktene kommer vi ikke til å ta opp i særlig bredde, årsakene til at vi ikke tar opp disse to punktene er noe ulike. Når det gjelder det første punktet tar vi det ikke opp fordi vi mener disse effektene er forsvinnende små. Norske kommuner har så stor tilgang på fornuftige oppgaver at vi ikke kan forestille oss at drift av kommunale leieboliger skal påvirke det samlede kommunale aktivitetsnivået. En annen måte å se dette på er å si at de ressurser som brukes i drift av en kommunal leiesektor nok hadde blitt brukt til noe annet om de ikke hadde blitt brukt i boligsektoren. Midlene som brukes i den kommunale leiesektoren bør altså ikke betraktes som 'nye' ressurser som gir opphav til multiplikatoreffekter.

Når det gjelder det andre punktet om hvordan størrelsen på en kommunal leiesektor virker inn på demografiske forhold tar vi dem ikke opp i særlig bredde fordi vi er usikre og fordi at vi ikke har noen data som kan hjelpe oss til å finne ut mer. Noen spekulasjoner knyttet til de kommunene som deltar i vårt prosjekt kan vi imidlertid gjøre. Blant beboerne i kommunale leieboliger forventer vi å finne en del personer/hushold som gir kommuner større utgifter enn inntekter (lite skatt og kanskje en del sosialhjelp). Vi tror ikke at størrelsen på den kommunale leiesektoren i noen grad påvirker tilflyttingen. Muligheten til å få kommunale boliger kan imidlertid redusere fraflyttingen av vanskeligstilte hushold. Dette siste kan være spesielt viktig for kommuner som Ski og Lørenskog som ligger som en del av et stort boligmarked hvor folk flytter over kommunegrensene.

I utgangspunktet skulle en tro at rene geografiske forhold gjør at disse flytte-effektene er av mindre betydning for Tromsø. En må imidlertid tenke på den rollen Tromsø har som hoved-

stad i Nord-Norge. Nettopp av denne grunn regner vi med at det skjer mye flytting til og fra Tromsø kommune. For vanskeligstilte hushold kan denne flytteaktiviteten påvirkes av mulighetene til å få kommunale leieboliger. Vi kan altså ikke for noen av de tre kommunene vi fokuserer på i dette prosjektet utelukke at økninger av størrelsen på den kommunale leisektoren påvirker folketallet, og antall personer i de gruppene som gir kommunene større utgifter enn inntekter.

Selv om vi ikke går inn på i hvilken grad endringer i størrelsen på den kommunale leisektoren påvirker sammensetning og størrelsen på befolkningen, skal vi vise hvordan innbyggere som bor i forskjellige typer av disposisjonsforhold til boligene bidrar til kommuneøkonomien. Bidrag til kommuneøkonomien definerer vi ganske snevert som differansen mellom skatter som husholdet betaler til kommunen og den sosialhjelpen et hushold mottar. Når vi definerer bidraget på denne måten, får vi ikke tatt hensyn til hvordan skatteutjevningsordningen lager en kile mellom kommunens inntekter og de skatter som betales av innbyggerne i kommunen. Opplysningene om sosialhjelp og skatt til kommunen er hentet fra selvangivelses- og sosialhjelpsregisteret fra 1994, disse opplysningene kobler vi så opp mot datafilene fra boforholdsundersøkelsen fra 1995. Vi deler opp boligmassen i fire ulike disposisjonsformer, og viser for hver av disse fire gruppene median bidrag<sup>18</sup> og andelene med bidrag som er mindre enn hhv. null og ti-tusen kroner.

Tabell A2.1 - Bidrag til kommuneøkonomien fra hushold med ulikt disposisjonsforhold til boligen

	Median bidrag	Andel med negativt bidrag (i prosent)	Andel med bidrag mindre enn 10.000 kroner (i prosent)
Selveier	43.800	2	13
Andels-/aksjebolig	30.300	4	23
Leid bolig ikke kommunal	16.900	15	46
Leid bolig kommunal	3.800	27	82

Tabell A2.1 viser egentlig kun det vi viste fra før. Nemlig at det er større innslag av folk med dårlig råd blant leietakere enn i andre disposisjonsformer, og at innslaget av folk med dårlig råd er større i de kommunale leieboligene enn i resten av leisektoren. Det vil være feil å bruke tallene fra tabellen som anslag på hva det koster kommunen av indirekte kostnader å øke tilbudet av kommunale leieboliger. I en kommune vil det finnes folk som i (kortere eller lengre) perioder betaler lite skatt, og som kan ha behov for hjelp på ulike måter. Virkningen av de kommunale leieboligene må for disse gruppene betraktes som et spørsmål om hvordan deres økonomi påvirkes av å få en kommunale leiebolig, mens tabellen kanskje forteller oss mest om inntektsfordelingen i kommunene.

Tabellen forteller oss imidlertid noe om hvilke konsekvenser det kan ha for en kommune om de gir et tilbud som øker antallet personer i gruppen av vanskeligstilte i kommunen.

<sup>18</sup> Median bidrag er den størrelsen som deler en gruppe i to like store deler. Dvs. halvparten av husholdene i gruppen har et bidrag som er større enn medianen og halvparten har et bidrag som er lavere enn medianen.



Når det gjelder virkningen på størrelsen av den private eide boligmassen av å endre størrelsen på den kommunalt eide boligmassen er det greit å slå fast hva virkningen vil være på kort sikt. For å anslå virkninger på noe lengre sikt kreves det noe mer inngående analyser. Før vi går inn på sammenhengene mellom antallet kommunalt og privat eide boliger skal vi gå litt nærmere inn på arten av indirekte effekter av et hushold bor i en type bolig i stedet for en annen type bolig. Vi skal gå kort og prinsipielt gjennom virkninger av fem ulike boligsituasjoner. Situasjonene vi betrakter er å bo i eid bolig, leid sokkelbolig, annen privat leiebolig, kommunal leiebolig og det å ikke ha egen bolig. Det å ikke ha egen bolig innebærer for de aller fleste ikke at de bor 'på gata', men at de er inneboende hos venner, bekjente, foreldre eller andre slektninger.

Om et hushold bor i en eid bolig (enten selveid eller i borettslag) vil dette gi husholdet en skattefordel. Denne skattefordelen er utførlig beskrevet i Barlindhaug (1992). Den andre siden av skattefordelen er at kommunen får en skatte'ulempe'. Skattefordelen er bare relevant for hushold som betaler skatt av alminnelig inntekt, dvs. inntektsskatt til kommunen. Alminnelig inntekt er det som i dagligspråket kalles netto skattbar inntekt. En kan altså si at hvis antall hushold som er i den posisjon at de betaler skatt av alminnelig inntekt påvirkes av størrelsen på den kommunale leiesektoren så vil kommunens også skatteinntekter bli påvirket størrelsen på den kommunale leiesektoren.

Bor et hushold i en selveid bolig med påhvilende lån i Husbanken eller i en borettslagsbolig kan de få hjelp med sine boutgifter gjennom bostøtteordningen om husholdet tilfredsstillt husholdskriteriene<sup>19</sup> for å komme inn under ordningen. For hushold med misforhold mellom inntekter og boutgifter kan bostøtten være med å redusere utbetalinger av sosialhjelp.

Leietakere i private leieforhold må kompensere utleier for at utleie av bolig utenfor utleiers eget bolighus regnskapslignes. Privat leie er dermed den disposisjonsformen som gir kommunen de høyeste skatteinntektene, gitt at utleier skatter til den kommunen boligen ligger i. Videre vil det være slik at ligningskommunen til utleier får fulle skatteinntekter uavhengig av hvorvidt leietaker er i posisjon for å betale skatt på alminnelig inntekt. En kan for så vidt innvende at dette resonnementet kun er relevant for leieforhold som oppgis til likningsmyndighetene, og at det kan være at mange utleiere unndrar leieinntekter fra beskatning.

Ustabiliteten i mange private leieforhold og det at mange av de boligene som leies ut ikke tilfredsstillt boligkriteriene for å komme inn under bostøtteordningen gjør at vi tror at privat leie er den disposisjonsformen hvor bostøtte er minst utbredt. Denne hypotesen støttes av data fra boforholdsundersøkelsen. I den delen av leiesektoren som ikke er kommunal har 1,5% av beboerne bostøtte, i denne kommunale leiesektoren er den tilsvarende andelen så høy som 38%. I befolkningen som helhet mottar vel 3% av befolkningen bostøtte. Dette innebærer nok at hushold med svak økonomi i privat leie i større grad enn i andre disposisjonsformer trenger hjelp i form av sosialhjelp når de får problemer med boutgiftene. Vi kommer tilbake med nærmere analyser av dette spørsmålet.

Resonnementene om forhold mellom bostøtte og sosialhjelp i den delen av privat leie som ikke er leie av en del utleiers eget bolighus (videre vil vi som en forenkling kalle dette leie av

---

<sup>19</sup> Kriteriene for at et hushold skal komme inn under ordningen er at husholdets inntekter ikke overstiger en (ganske lav) grense og at det er barn i familien, noen i husholdet er trygdet eller at husholdet er 'varig' avhengig av sosialhjelp.



sokkelboliger) gjelder nok også for sokkelboligene. De skattemessige konsekvensene av leie av sokkelboliger er imidlertid helt andre enn de skattemessige konsekvensene av annen privat leie. Inntekter fra utleie av sokkelbolig, eller annen del av eget bolighus, skattlegges ikke og gir således ingen skatteinntekter for kommunen<sup>20</sup>.

Om et hushold bor i en kommunal leiebolig vil det ikke påvirke skattebetalingene fra verken det aktuelle husholdet eller andre skatteyttere. Alle kommunale boliger kommer inn under boligkriteriene for bostøtteordningene. Dette betyr at folk som har problemer med boutgiftene i en kommunal leiebolig kan få en del hjelp til dekning av boutgiftene gjennom den statlig finansierte bostøtteordningen.

Den siste boligsituasjonen vi skal omtale her er det å ikke disponere en egen bolig. Folk som ikke har egen bolig har naturlig nok ingen skattefordel knyttet til sitt boligkonsum. De vil, naturlig nok, heller ikke ha behov for støtte til dekning av boutgifter, verken fra bostøtten eller i form av sosialhjelp fra kommunen.

Etter denne gjennomgangen sitter vi igjen med spørsmålet om hvordan forekomsten av hver av disse boligsituasjonene påvirkes av endringer i massen av kommunale leieboliger. Dette skal vi behandle i en relativt enkel og ufullstendig modell<sup>21</sup> for boligmarkedet i en kommune. Den grunnleggende drivkraften i modellen er en antakelse om at atferden til private aktører ikke er uavhengig av de valg som gjøres av det offentlige (her kommunen). Den privateide boligmassen blir påvirket av den offentlige boligmassen gjennom sammenhengen mellom etterspørsel etter private og offentlige boliger og lønnsomheten i nybyggingen og i privat leievirksomhet. At private aktører forholder seg til endringer i rammebetingelsene som er skapt av det offentlige oppfatter vi som en egenskap ikke bare ved vår modell, men også ved virkelighetens boligmarkeder.

Selv om vi gir en enkel behandling av modellen kan den nok av noen oppfattes som litt teknisk. Modellbeskrivelsen legger vi derfor i et eget underkapittel, innholdet i dette underkapittelet oppsummeres til slutt på en ikke-teknisk måte. Lesere som ikke er interessert i oppbyggingen av modellen og de teknikkene vi har brukt for å anslå størrelsen på effektene i modellen kan hope fram til neste underkapittel med tittelen ' Resultater fra modellen av det lokale boligmarkedet '.

### **A2.1 En modell for et lokalt boligmarked**

Det vi skal modellere her er sammenhengen mellom antall hushold som bor i hver av boligtypene og antall kommunale leieboliger. Det modellopplegget som presenteres kan tolkes som en slags redusert form av en mer fullstendig markedsmodell, hvor prisvirkninger ikke

---

<sup>20</sup> En kan kanskje argumentere for at dette ikke er helt sant. Et bolighus som inneholder en hovedbolig og en utleid (mindre) tilleggsbolig, som f.eks. en sokkelbolig, beskattes under ett iflg. reglene for prosentligning av 'inntekt fra egen bolig'. Utleie av en sokkel kan dermed sies å gi opphav til en viss skatt hvis sokkelboligen er bygd i den hensikt å leie den ut på varig basis og hvis ligningstaksten på bolighuset påvirkes av at det finnes en sokkelbolig i huset. Selv i dette tilfellet vil skatten som kan knyttes til den utleide enhet være meget lav.

<sup>21</sup> Vi vil komme tilbake med en mer fullstendig behandling av denne markedsmodellen i andre sammenhenger senere.

behandles eksplisitt. En annen måte å si dette samme på er å si at vi analyserer sammenhengen mellom tallet på kommunale leieboliger og antall bebodde boliger i de andre spesifiserte disposisjonsformene.

Før vi går løs på selve modellen definerer vi en del symboler:

- B er antall bebodde boliger i kommunen pr. 100 voksne innbygger
- $B_k$  er antall kommunale leieboliger pr. 100 voksne innbygger
- $B_{sl}$  er antall leide sokkelboliger pr. 100 voksne innbygger
- $B_{al}$  er antall andre private leieboliger pr. 100 voksne innbygger
- $B_e$  er antall eide boliger pr. 100 voksne innbygger

Boligsituasjonen 'ikke egen bolig' behandles ikke eksplisitt i modellen, men behandles som en slags residual størrelse.

B er lik summen av boliger i hver av de fire boligtypene. Størrelsene  $B_{sl}$ ,  $B_{al}$  og  $B_e$  lar vi være funksjoner av  $B_k$ . Antall kommunale leieboliger er i modellen behandlet som eksogen eller som et politikparameter som kan velges av kommunen. Dette skriver vi som ligning (A2.1).

$$(A2.1) B(B_k) = B_e(B_k) + B_{sl}(B_k) + B_{al}(B_k) + B_k$$

Virkingen på kort sikt av å endre størrelsen på den kommunale leiesektoren avhenger av om endringen gjøres gjennom kjøp og salg innen den privateide massen av boliger eller om den gjøres gjennom avgang eller nybygging. Videre i våre diskusjoner skal vi drøfte virkninger av økninger av den kommunale leiesektoren, ved å 'endre fortegnet' på konklusjonene vil en se virkninger av reduksjoner.

Kjøpes eide eller privateide leieboliger vil massen av slike boliger på kort sikt reduseres med like mye som den kommunale leiesektoren økes, og den samlede boligmassen B vil forbli på sitt tidligere nivå. Bygges det nye kommunale leieboliger vil dette på kort sikt ikke påvirke massen av boliger av de andre typene, og samlet boligmasse vil øke med like mye som veksten i den kommunale leiemassen.

Virkinger på lang sikt er som sagt mer sammensatte, og ikke så enkle å forutsi som korttids-effektene. Med lang sikt mener vi den tiden det tar før vi når en ny 'langsiktig' likevekt i markedene for privateide boliger. For å beskrive en situasjon på markedene for privateide boliger som en langsiktig likevekt må tre krav være oppfylt.

- i) Prisene på brukte eide boliger må være slik at det ikke lønner seg å øke massen gjennom bygging av flere boliger og samtidig slik at investorer finner det lønnsomt å erstatte eventuell avgang. Denne betingelsen er oppfylt når prisene på brukte og nye boliger er like, når vi korrigerer for ulikheter i kvaliteten.
- ii) Ingen private investorer er villige å kjøpe eide boliger for utleie til en pris som eierne er villige til å godta, og ingen hushold er villige til å kjøpe boliger fra utleierte til priser som utleierte er villige til å akseptere.
- iii) Husleiene i markedet for sokkelboliger har tilpasset seg slik at tilbud blir lik etterspørsel.

Det er vanskelig å si hvor lang tid 'lang sikt' er, og vi skal da heller ikke prøve på det. Vi mener imidlertid at tilpasningsmekanismene på boligmarkedet er såpass trege at tidspunktet

'på lang sikt' ligger såpass lang fram i tid at det også blir interessant å betrakte de kortsiktige effektene når en skal drøfte hvilke effekter det har å utvide den kommunalt eide massen av leieboliger.

En kan merke seg at virkningene på lang sikt av å øke størrelsen på den kommunalt eide boligmassen vil være uavhengig av om økningen skjedde ved nybygging eller om det ble kjøpt eksisterende boliger. Når den kommunale leieboligmassen øker vil dette trekke bort noe av etterspørselen som ellers ville ha vært rettet mot de tre privateide boligtypene, dette kan en kalle for en form for etterspørselslekasje. Dette vil redusere den langsiktige likevektsmassen av disse boligtypene. I enkelte sammenhenger antas det at nybyggingskostnaden er større jo større den samlede boligmassen er. Poterba (1984) og Gulbrandsen og Kosonen (1994) og også andre arbeider innen denne tradisjonen opererer med en nybyggingskostnad som er stigende i boligmassens størrelse. En mulig forklaring på en slik stigende kostnadskurve er at de tomtene som er billigst å bygge på bygges ut først. Hvis det eksisterer en slik stigende kostnadskurve vil dette presse likevektsmassen av privateide boliger ytterligere ned i forhold til effekten av etterspørselslekasjen.

I Nordvik (1997b) diskuteres en modell av den typen som brukes i dette avsnittet. Der vises det under hvilke betingelser vi kan bestemme fortegnet på virkningen på den langsiktige likevektsmassen av de enkelte boligtypene. Vi skal ikke gå inn på disse teoretiske diskusjonene, men utnytte konklusjonene derfra om rimelige forventninger om fortegnet til og størrelsen på effektene i modellen. Den langsiktige totaleffekten av endringer i massen av kommunale leieboliger kan vi finne ved å totaldifferensiere ligning (A2.2).

$$(A2.2) \quad (dB/dB_k) dB_k = B'_e dB_k + B'_{sl} dB_k + B'_{al} dB_k + dB_k$$

$B'_e$  defineres som den partiell-deriverte av likevekts-størrelsen på den beboer-eide boligmassen når den kommunale massen av leieboliger endres, de andre variablene med et merke (') er tilsvarende definerte.

Under rimelige forutsetninger viser Nordvik (1997b) at både massen av beboer-eide boliger og kategorien 'andre private leide' boliger vil reduseres som følge av økning i tallet kommunale boliger. Med andre ord har vi at  $B'_e < 0$  og  $B'_{al} < 0$ . Fortegnet på  $B'_{sl}$  er usikkert, vi antar imidlertid at fortegnet er negativt ut fra at vi tenker oss at antall leide sokkelboliger er en slags indikasjon på hvor intensivt boligmassen utnyttes. Vi tror videre at intensiteten i utnyttelsen av boligmassen ikke øker når det bygges nye kommunale boliger, ut fra dette antar vi at også  $B'_{sl}$  vil være negativ.

Videre er det rimelig å anta at  $(dB/dB_k)$  må være positiv, fra (A2.2) ser vi at må ligge et sted mellom null og én. Dette vil si at det samlede antall hushold (eller bebodde boliger) stiger som følge av økning i massen av kommunale leieboliger, men at økningen vil være mindre enn antall nye kommunale leieboliger. Økt antall bebodde boliger må komme av at flere hushold skaffer seg bolig.

Ved å kombinere demografiske data og data om den bebodde boligmassen i kommunene med opplysninger om størrelsen på den kommunale boligmassen som ble samlet inn av Hansen (1994) har vi estimert sammenhengen mellom størrelsen på den kommunale boligmassen og andre deler av boligmassen. Alle bolig tall måles som antall boliger pr. person over 16 år i



kommunen. I de ligningene vi estimerte har vi brukt mål for inntektsnivå, folketall og aldersfordelingen av befolkningen som forklaringsvariable i tillegg til antall kommunale boliger pr. 100 innbyggere. For å åpne for muligheten for at virkningen av variasjoner i antall kommunale leieboliger avhenger av størrelsen på den kommunale leiesektoren har vi også inkludert kvadratet til antall kommunale boliger pr. 100 innbyggere,  $((\text{Komm. boliger})^2)$ , blant forklaringsvariablene.

Vi har estimert tre forskjellige ligninger som alle rapporteres i tabell A2.2. Tallene i parentes er t-verdier for null-hypotesen at den sanne koeffisienten er lik null.

Tabell A2.2 - Estimerte regresjonsligninger for boligmassen

	Antall boliger	Antall eide boliger	Antall leide boliger
Const	58,4 (17,2)	46,2 (10,1)	12,2 (3,5)
Andel 16-19 år	-1,9 (-12,2)	-1,0 (-4,8)	-0,9 (-5,5)
Andel 20-29 år	0,16 (2,3)	-0,25 (-2,8)	0,41 (5,9)
Andel 70-79 år	0,01 (0,1)	-0,04 (-0,3)	0,04 (0,5)
Komm. boliger	0,51 (2,4)	-0,35 (-1,2)	0,85 (3,9)
$(\text{Komm. boliger})^2$	-0,05 (-1,9)	-0,02 (-0,5)	-0,03 (-1,2)
Inntekt	0,02 (1,4)	0,08 (4,2)	-0,06 (-4,1)
Folketall	0,01 (10,5)	0,01 (7,6)	0,001 (0,4)
R <sup>2</sup> -adj	91,1%	71,8%	60,7%

Den første kolonnen viser en estimering med totalt antall boliger pr. 100 voksne som avhengig variabel. Etter vår mening ser denne ligningen ut til å fungere godt. R<sup>2</sup> korrigert for antall frihetsgrader har en meget tilfredsstillende verdi og de estimerte koeffisientene har fortegn og størrelse som virker intuitivt rimelige. De mest interessante koeffisientene for oss er koeffisientene for antall kommunale leieboliger pr. 100 innbyggere og den samme størrelsen kvadrert. Den første av disse er klart signifikant større enn null og mindre enn én, mens koeffisienten for kvadratet er negativt og signifikant mindre enn null på et 6-7% nivå.

Ligningene for antall eide og leide boliger pr. 100 innbygger har også tilfredsstillende verdier på R<sup>2</sup> korrigert for antall frihetsgrader. En svakhet med disse siste to ligningene er imidlertid at koeffisientene for de variablene som beskriver virkningen av den kommunale leieboligmassen er ganske uskarpt bestemte. For å gi estimater på parametrene som inngår i modellen som er beskrevet i ligning (A2.2) trenger vi imidlertid koeffisientene fra regresjonsligningene som er rapportert i de to siste kolonnene i tabell A2.1

Ut fra at den mest aggregerte ligningen (i tabellens første tallkolonne) ser ut til å fungere ganske bra og at summen av koeffisientene i de to andre ligningene er lik koeffisientene i den første ligninga, anslår vi parametrene i modellen (A2.2) med basis i koeffisientene i kolonne 3 og 4 i tabell A2.1:

Virkningen på antall eide boliger pr. 100 voksne innbygger finner vi direkte som:

$$B'_e = -0,35 - 0,02B_k * 2$$

Innholdet i denne funksjonen som gir virkningen på eierboligsektoren på lang sikt av å øke den kommunale leiesektoren er at hvis den kommunale leiesektoren er forsvinnende liten i ut-



gangspunktet så vil en økning i den kommunale leieboligmassen som tilsvarer 0,1 boliger pr. 100 voksne innbyggere så vil antall eide boliger pr. 100 innbyggere bli redusert med 0,035. I en kommune med 10.000 innbyggere betyr dette at hvis det bygges 10 nye kommunale leieboliger så vil den beboer-eide sektoren reduseres med 3,5 boliger. Jo flere utleieboliger kommunen har i utgangspunktet, jo større blir reduksjonen i eiersektoren. La oss si at det bygges 10 nye boliger i eksempelkommunen, og at kommunen i utgangspunktet hadde 4 kommunale leieboliger pr. 100 voksne. I dette tilfellet reduseres eiersektoren med 5,1 boliger. At effekten på eiersektoren blir større jo større den kommunale utleiesektoren er, er rimelig fordi at i en stor kommunal leiesektor vil vi forvente stort innslag av folk som kunne ha greid å skaffe seg bolig selv hvis de ikke hadde fått en kommunal leiebolig, dermed virker økninger i den kommunale sektoren sterkt på eiersektoren. Ved en liten kommunal sektor blir effekten mindre fordi vi da har et stort innslag av leietakere som ville ha hatt problemer med å skaffe seg en bolig selv.

Ettersom vi ikke hadde mulighet til å skille sokkelboligene fra andre leide boliger i våre data har vi i siste kolonne estimert totalt antall leide boliger som en funksjon av settet med forklaringsvariable. Dette gjør at vi ved hjelp av våre estimeringer kun får anslag på summen av to parametre i modellen.

$$B'_{sl} + B'_{al} = -0,15 - 0,03B_k * 2$$

I vår sammenheng er det interessant å skille mellom sokkelleie og annen leie fordi forekomsten av disse to formene for leie har ulik virkning på kommunens skatteinntekter. Vi velger den relativt enkle varianten å splitte opp uttrykket ovenfor slik at den andelen av virkningen på den samlede privateide leiesektoren som henføres til sokkelboligene settes lik sokkelboligenes andel av den privateide leiesektoren. I 1995 var denne andelen lik 30%. Dette gir oss følgende anslag på parametrene:

$$B'_{sl} = -0,045 - 0,018B_k$$

$$B'_{al} = -0,105 - 0,042B_k$$

I funksjonene som uttrykker virkningen på de to segmentene av det private leiemarkedet gjenfinner vi den samme strukturen som for de beboer eide boligene. Reduksjonen i massen av privateide leieboliger som følge av økninger i den kommunale leieboligsektoren er større jo større den kommunale sektoren i utgangspunktet er.

I neste underkapittel skal vi bruke den modellen vi har beskrevet i dette avsnittet til å vise de forventede virkningene av økninger av det kommunale leietilbudet i de tre kommunene Ski, Lørenskog og Tromsø. I tillegg skal vi anslå virkninger i to konstruerte kommuner som er ekstreme mht. antall kommunale leieboliger.

## **A2.2 Resultater fra modellen av det lokale boligmarkedet**

Det modellopplegget og de parameterene vi har utviklet i forrige underkapittel kan vi illustrere ved å bruke det til å anslå de langsiktige virkningene på massen og fordelingen av den privateide boligmassen av at det bygges flere kommunale boliger. I tabell A2.3 gir vi en del

bakgrunnsopplysninger om kommunene og deres boligmasse. Disse opplysningene trenger vi dels for de modellberegningene vi skal gjøre og dels skal vi bruke dem når vi diskuterer resultatene.

Tabell A2.3 - Noen bakgrunnsopplysninger

	Voksne innbyggere	Beboereide boliger i % av boligmasse	Privateide leieboliger i % av boligmasse	Kommunale leieboliger pr. 100 voksne
Ekstrem 1	10.000	78	22	0
Ski	17.646	84	14,5	0,78
Lørenskog	21.114	81	16,5	1,22
Tromsø	41.121	69	27	2,09
Ekstrem 2	10.000	78	10	4

I tillegg til våre tre virkelige kommuner har vi lagt til to ekstrem-kommuner som har hhv. ingen og svært mange kommunale leieboliger. Disse ekstrem-kommunene finnes ikke utenfor vår rapport, vi tar dem med for å få fram enda klarere hvordan effekten av endringer i massen av kommunale leieboliger avhenger av hvor stor den kommunale sektoren i utgangspunktet er. I tabell A2.4 rapporterer vi beregnede virkninger på boligmassen i fem kommuner som følge av en økning av den kommunale leieboligsektoren på 100 boliger.

Tabell A2.4 - Virkninger på ulike deler av boligmassen av å bygge 100 nye kommunale leieboliger.

	$\Delta$ eid	$\Delta$ sokkel	$\Delta$ annen privat leie	$\Delta$ Bolig
Ekstrem 1	-35	-5	-11	50
Ski	-38	-6	-14	42
Lørenskog	-40	-7	-16	38
Tromsø	-43	-8	-19	29
Ekstrem 2	-51	-12	-27	10

Tabellen viser oss med all mulig tydelighet hvor stor forskjell det er på virkningene i kommuner med mange og med få kommunale boliger. Finnes det ingen kommunale utleieboliger i utgangspunktet, kan vi forvente at bygging av 100 nye utleieboliger på sikt gir 50 nye hushold bolig. I den eksempelkommunen hvor vi har antatt at det i utgangspunktet finnes 4 kommunale leieboliger pr. 100 innbyggere (dvs. at de kommunale boligene utgjør 12% av boligmassen), vil den langsiktige virkningen av å bygge 100 nye kommunale leieboliger bare være en vekst på 10 boliger.

Det vil nok ikke være slik at en kan tolke resultatene fra tabell A2.3 direkte som en beskrivelse av hvordan de som får kommunale boliger som følge av utvidelser av det tilbudet ville ha bodd om de ikke hadde fått den kommunale boligen. Tabellens effekter er samlede likevektsvirkninger. Betrakter vi f.eks. Ski kommune så er det nok ikke slik at 38 av de hushold som får bolig som følge av økt offentlig tilbud ville ha kjøpt en eierbolig uten dette tilbudet. Effektene på mikronivå er nok mer sammensatte, og avspeiler de nære sammenhengene

mellom ulike segment av boligmarkedet. Reduksjonen av størrelsen på det beboer-eide segmentet kommer nok dels av at det offentlige tilbudet reduserer etterspørselen som rettes mot private leieboliger, og dermed husleier. Dette igjen fører til at flere hushold velger å bli værende (lengre) i en privat leid bolig.

Et umiddelbart noe overraskende trekk i beregningsresultatene våre er at det meste av reduksjonen i antall privateide boliger kommer i den beboer-eide segmentet. Går vi nærmere inn på dette finner vi at det prosentvise fallet i leiesektoren er betydelig større enn den prosentvise reduksjonen i eiersektoren. Leiesektoren får en absolutt sett mindre reduksjon enn den beboer eide sektoren. Sett i forhold til størrelsen på sektoren får den private eide leieaktiviteten den relativt største reduksjonen. I f.eks. Tromsø kommune hvor den private leieandelen er 27% faller 38,5% av den predikerte reduksjonen i antall privat eide boliger på leiesektoren.

Denne måten å beregne størrelsen på og sammensetningen av responsen fra privat-eid sektor på endringer i det offentlige tilbudet har to viktige funksjoner. For det første viser den oss hvilke muligheter kommunen har til å påvirke samlet boligmasse (og dermed boligfrekvenser) på noe sikt. For det andre vil en slik kvantitativ oppsummering av effekter på boligmasse kunne hjelpe oss til å gi kvantitative anslag på hvordan skatteinngang og sosialhjelpsutbetalinger påvirkes av endringer i størrelsen på den kommunale leiesektoren.

På samme måte når det gjaldt modellen for sammensetningen av boligmassen i et lokalt boligmarked, skal vi presentere en enkel modell for sammenhengen mellom husholds boligsituasjon og kommunale inntekter og utgifter. Også denne modellen presenteres direkte i form av en 'reduert form' i et litt teknisk underkapittel som en kan hoppe over, resultater presenteres igjen i et oppsummerende underkapittel.

### **A2.3 Kommunal økonomi og boligsituasjon, teknisk beskrivelse av sammenhenger**

De diskusjonene vi har vært gjennom tidligere har vist oss at det er all mulig grunn til å tro at både kommunens skatteinntekter og sosialhjelpsutbetalingene avhenger av hvordan folk bor. Skattereglene behandler jo ikke de forskjellige måtene å disponere bolig på en nøytral måte, det samme gjelder bostøttereglene. Vi innbiller oss videre at det vil være en ganske nær (og negativ) sammenheng mellom det å få bostøtte og sosialhjelp når andre forhold holdes konstant.

Først skal vi, i (A2.3) og (A2.4), gå gjennom noen enkle definisjonssammenhenger som vil danne grunnlaget for vår modellering. Fra vår 'forrige' modellblokk beholder vi formuleringen hvor størrelsen på ulike deler av boligmassen avhenger av hvor mange kommunale leieboliger som finnes.

$$(A2.3) T = B_e(B_k) * \tau_e + B_{sl}(B_k) * \tau_{sl} + B_{al}(B_k) * \tau_{al} + B_k * \tau_k$$

$$(A2.4) S = B_e(B_k) * \sigma_e + B_{sl}(B_k) * \sigma_{sl} + B_{al}(B_k) * \sigma_{al} + B_k * \sigma_k$$

Ligning (A2.3) skal vi bruke for å si noe om hvordan den kommunale leieboligmassen påvirker kommunens skatteinngang.  $\tau_e$  er et mål på gjennomsnittlige differansen mellom det eiere av bolig betaler i skatt og det de ville ha betalt i skatt om de ikke hadde hatt noen bolig.



$\tau_{sl}$  og  $\tau_{al}$  er mål på differansen mellom det de som bor i en privateid leiebolig betaler i skatt og det som de ville ha betalt i skatt om de ikke hadde hatt noen bolig. For de som bor i privateid leiebolig tenker vi oss den skatten som eieren av utleieboligene betaler i skatt på sine leieinntekter som en del av leietakerens skattebetaling.  $\tau_k$  defineres tilsvarende.

Den interessante størrelsen for oss er ikke  $T$ , men  $\Delta T(\Delta B_k)$  som blir et mål på hvordan endringer i størrelsen på den kommunale leiesektoren forventes å påvirke den samlede skatteinntekten i kommunen. Ligning (A2.5) gir oss en tilnærming til denne størrelsen.

$$(A2.5) \Delta T(B_k) \Delta B_k = \begin{aligned} & \Delta B_e(B_k) \Delta B_k * t_e \\ & + \Delta B_{sl}(B_k) \Delta B_k * t_{sl} \\ & + \Delta B_{al}(B_k) \Delta B_k * t_{al} + t_k \end{aligned}$$

$t$ 'ene i uttrykket har en noe annen tolkning enn  $\tau$ 'ene i (A2.3). De skal uttrykke de gjennomsnittlige skattevirkningene blant de marginale delen av de ulike disposisjonsformene. Teknisk sett kan en betrakte  $t$ 'ene i som mål for marginale  $\tau$ 'er.

For å kunne gi kvantitative anslag på disse indirekte virkningene er vi nødt til å bruke en god del opplysninger som vi ikke har datagrunnlag for å estimere presist. For å vise hvilken størrelsesorden de indirekte effektene har kommer vi til å velge en god del 'rimelige verdier', i enkelte tilfeller kan vi også utnytte opplysninger fra kjente datakilder.

Skattefordelen for selveiere gjør at vi vet at størrelsen  $t_e$  er negativ, folk som bor i en selveid bolig betaler mindre skatt enn folk med tilsvarende økonomisk posisjon som bor på andre måter. La oss si at den marginale delen av eierboliger i den langsiktige likevekten består av relativt billige boliger, vi setter den gjennomsnittlige markedsprisen på denne lik 600.000 kroner<sup>22</sup>. Fra andre undersøkelser vet vi at det er stor variasjon i forholdet mellom markedsverdier og ligningsverdi, vi velger likevel å basere oss på gjennomsnittet som ligger på rundt 30%. For hushold som er i en økonomisk posisjon som gjør at de betaler skatt på alminnelig inntekt gir dette en gjennomsnittlig skattefordel på 8.300 kroner. Er vi så relativt forsiktig og antar at tre av fire eiere av betaler skatt av alminnelig inntekt blir får vi:

$$t_e = - 6.250 \text{ kroner}$$

Om størrelsen på eiersektoren øker med boligenhet anslår vi altså at dette reduserer kommunens skatteinntekter med 6.250 kroner.

Husleien i kategorien 'annen privat leie' tenker vi oss bestemt slik at utleier får samme avkastning på leieboligen sin som hun kunne ha fått ved finansielle plasseringer av kapitalen. Dette gir en skattefordel for leietaker og utleier lik null. Kommunens skatteinntekter påvirkes altså i dette tilfellet ikke av et hushold bor i en ordinær leid bolig i stedet for å ikke ha noen bolig. Vårt anslag på  $t_{al}$  blir:

$$t_{al} = 0$$

Resonnementet som ledet oss fram til å sette  $t_{al}$  lik null har en mulig svakhet ved seg. Svakheten er at det bygges på at utleiere oppgir sine inntekter til beskatning. Vi har en mistanke om

<sup>22</sup> Både denne verdien og de andre kronebeløpene vi bruker i denne delen av rapporten lar vi være uttrykt i faste 1996-kroner.



at det kan finnes en del skatteunndragelser i denne sektoren fordi den består av mange små og til dels ikke-profesjonelle aktører. Et annet poeng vi har sett bort fra er at utleie av bolig gjennom en periode har vært en strategi som har vært brukt for å få fradrag i skattbar inntekt for nominelt verdifall på en bolig. Gjennom noen år har dette vært en kilde til ganske store skattefordeler. Etersom boligprisene har steget så kraftig gjennom den siste tiden har denne typen skattefordeler blitt lite aktuelle.

Som vi tidligere har vært inne på er det en grei tilnærming å si at utleiery av sokkelboliger ikke skatt på sine leieinntekter. Dette innebærer at de får en skattefordel i forhold til alternative finansielle plasseringer av de midlene som er bundet opp i form av en sokkelbolig. Antar vi at den typiske sokkelboligen har en verdi på 300.000 kroner blir skattefordelen på utleierens hånd lik 4.500 kroner i året, dvs:

$$t_{sl} = -4.500 \text{ kroner}$$

Ved å tenke seg at kommunene 'skatter til seg selv' kan en gjennomføre samme typen resonnement for de kommunale leieboligene som for 'andre leide boliger'. Vi setter derfor også størrelsen  $t_k$  lik null.

De t-verdiene vi har anslått her, skal vi bruke i neste underkapittel 'Indirekte økonomiske virkninger for kommunen – noen anslag' til å gi konkrete anslag for størrelsen på de indirekte kommunal-økonomiske virkningene av å øke størrelsen på den kommunalt eide massen av leieboliger. For å få fram slike anslag kobler vi t-verdiene sammen med anslag på virkninger på sosialhjelpsbudsjettet og resultatene fra modellen for det lokale boligmarkedet.

En kan gjøre nøyaktig samme type resonnement for strukturen i sammenhengen mellom boligmassens sammensetning og sosialutbetalingene som det vi har gjort for skatteinntektene. Igjen lar vi s'er være uttrykk for marginale  $\sigma$ 'er på samme måte som forholdet mellom  $t$ 'er og  $t$ 'er. Dette viser vi i (A2.6).

$$(A2.6) \Delta S(B_k) \Delta B_k = \begin{aligned} & \Delta B_e(B_k) \Delta B_k * s_e \\ & + \Delta B_{sl}(B_k) \Delta B_k * s_{sl} \\ & + \Delta B_{al}(B_k) \Delta B_k * s_{al} + s_k \end{aligned}$$

$s$ 'ene i uttrykket (A2.6) er et uttrykk for de endringene i sosialhjelpsutbetalingene som kan tilbakeføres til at et hushold mer eller mindre bor i en av de spesifiserte boligtypene i en langsiktig likevektssituasjon. Den negative størrelsen  $\Delta B_e(B_k) \Delta B_k$  vil bestå av hushold som bor i sokkelbolig, annen leie eller kommunal bolig i stedet for i en eid bolig.  $s_e$  blir da et mål på hvor mye disse ville ha fått i sosialhjelp om de hadde bodd i en eid bolig. Det samme gjelder for de andre  $s$ 'ene.

Størrelsen på  $s_e$  anslår vi ved å betrakte situasjonen for det vi vil kalle for marginale boligeiere. Det er selvsagt ikke mulig å observere direkte hvilke hushold som er marginale i forhold til eie av bolig, vi kommer til å trekke noen relevante opplysninger ut av dataene fra boforholdsundersøkelsen fra 1995. På basis av disse kommer vi så til å anslå de interessante  $s$ -verdiene.

Om lag 3,5% av alle hushold som eier sin bolig fikk i 1994 sosialhjelp<sup>23</sup>. Blant de som fikk slik hjelp var den gjennomsnittlige størrelsen litt mer enn 18.000 kroner. Velger vi å si at vi finner de såkalte marginale eierne blant hushold med mindre enn 150.000 kroner i bruttoinntekt og hvor 'hovedpersonen' i hushold er mindre enn 40 år finner vi at så mye som nesten hver femte av de marginale eierhusholdene hadde sosialhjelp. Gjennomsnittlig sosialhjelp i denne gruppen er 5.700 kroner i året, gjennomsnittet er beregnet over både mottakere og ikke-mottakere i vår marginale eiergruppe.

Tar vi tallet 5.700 kroner som et anslag på  $s_e$  i 1994 kan vi framskrive dette til 1996 med konsumprisindeksen. Vi får da:

$$s_e = 5.950 \text{ kroner}$$

De marginale husholdene i de andre typene av 'privateide' definisjonsforhold definerer vi på samme måte som måte som de marginale eierene ble definert. Vi setter videre sosialhjelpsutbetalingene til marginale hushold i sokkelboliger og annen privat leie lik hverandre.

$$s_{al} = s_{sl} = 8.400 \text{ kroner}$$

Innen de privateide disposisjonsformene har vi latt de yngste og de med lavest inntekt være de som vi har regnet som de marginale. Marginale hushold betyr jo i vår sammenheng hushold som med en viss grad av sannsynlighet vil bytte boligtype om sammensetningen av boligmassen endres. Det er nok ikke rett å si at det innen den kommunale leiesektoren også er de yngste og de med de laveste inntektene som er de marginale. Mer sannsynlig er det at ved en liten kommunal leiesektor så vil det være de med svakest økonomisk posisjon som bor i de kommunale boligene. Økninger i størrelsen på den kommunale leiesektoren vil gi kommunen mulighet til å 'slippe inn' leietakere med mindre tragisk økonomisk posisjon. Ut fra et slikt resonnement vil vi anta at bruke av sosialhjelp blant marginale leietakere i den kommunale leiesektoren er lavere enn den gjennomsnittlige bruken. I 1994 fikk leietakerne i de kommunale leieboligene utbetalt i gjennomsnitt 7.700 kroner i sosialhjelp. Noe mer enn hver fjerde leietaker fikk slike utbetalinger.

Vi velger å betrakte de kommunale leietakerne som har en inntekt på mer enn 120.000 kroner i 1994 som de marginale kommunale leietakerne. Tar vi gjennomsnittet blant disse i 1994-dataene og framskriver verdien med konsumprisindeksen får vi en gjennomsnittlig årlig sosialhjelpsutbetaling for de marginale kommunale leietakerne på 4.900 kroner. Skjønnsmessig justerer vi virkningen på sosialhjelpsutbetalingene av flere får kommunale leieboliger ned til 3.500 kroner. Denne nedjusteringen gjør vi fordi en del av de som får kommunal leiebolig når den kommunale massen utvides, tidligere har vært inneboende hos andre. Noen av dem som tidligere har vært inneboende har kanskje også hatt en viss sosialhjelp tidligere, ettersom de nok hadde lavere boutgifter som inneboende var nok sosialhjelpsutbetalingene lavere enn det de får som kommunale leietakere. Vi bruker altså anslaget:

$$s_k = 3.500 \text{ kroner}$$

<sup>23</sup> I litt mer enn 6% av norske hushold var det en eller flere medlemmer som i 1994 fikk utbetalt sosialhjelp.

En meget viktig og sannsynligvis også stor komponent som ikke kommer med i de beregningene av indirekte effekter som vi har gjort her er utgiftene til bruk av hospits og i noen tilfeller vanlige hotell. Denne komponenten er så stor at det kanskje hadde vært mest korrekt å bruke begrepet 'Andre indirekte effekter enn hospits-bruk' i stedet for 'Indirekte effekter'.

I utledningene våre har vi behandlet s'ene som uavhengige av størrelsen på kommunale leie-sektoren, dette er nok egentlig feil. Det vil sannsynligvis også gjelde for de skattevirkningene vi har oppsummert i former av beregnede t-verdier. Egenskapene til de marginale gruppene i alle de boligsituasjonene som vi behandler her vil med andre ord være avhengige av den relative størrelsen på gruppene.

#### **A2.4 Indirekte økonomiske virkninger for kommunen – noen anslag**

Modellen fra forrige avsnitt, og de kvantitative anslagene på s- og t-verdiene kan så brukes til å anslå hvordan endringer i den kommunale leieboligmassen påvirker hhv. skatteinntekter og sosialhjelpsutbetalingene i kommunen. Det som driver endringene i disse størrelsene er endringer i boligmassen i den langsiktige likevekten. Når modellen for påvirkningen på bolig-massen ble drøftet sa vi at tiden det tar før en når en langsiktig likevekt er såpass lang at også virkningene på kort sikt er interessante.

Vi bygger videre på beregningene i tabell A2.4 som viser hvordan boligmassen i en langsiktig likevekt blir påvirket av at det bygges 100 nye kommunale leieboliger i hver av de tre kommunene vi behandler i denne rapporten og i to konstruerte 'ekstrem-kommuner'. Når de kortsiktige virkningene anslås går vi ut fra at de eneste virkningene på boligmassen på kort sikt er at antall kommunale leieboliger stiger med 100. Økningen antar vi kommer som følge av nybygging, antall andre boliger lar vi derfor på kort sikt være konstant<sup>24</sup>.

Vi presenterer først i tabell A2.5 våre anslag på de indirekte effektene på kort sikt, deretter viser vi anslagene for de langsiktige virkningene i tabell A2.6. Tabellen er satt opp slik at den viser inntektene målt i 1.000 kroner. Den siste kolonnen 'Sum indirekte virkninger' viser økningen i skatteinntgangen minus økningen i sosialhjelpsutbetalingene.

Tabell A2.5 - Indirekte effekter av 100 nye kommunal leieboliger - kort sikt (inntekter i 1.000 kroner)

	Endringer i skatt	Økning i sosialhjelp	Sum indirekte virkninger
Ekstrem 1	0	350	- 350
Ski	0	350	- 350
Lørenskog	0	350	- 350
Tromsø	0	350	- 350
Ekstrem 2	0	350	- 350

<sup>24</sup> Dette er naturligvis kun en forenkling. Det er jo ikke urimelig å tro at antall tomme boliger kan bli påvirket av nybygging av kommunale leieboliger. Det er heller ikke urimelig å tro at priser og husleier i privat sektor på kort sikt presses ned av økt kommunalt eid masse av leieboliger. Dette igjen vil nok påvirke både skattefordeler og sosialhjelpsbetalingene.



Ved den tallfestingen av modellene vi har lagt oss på vil skatteinnbetalingene til kommunen på kort sikt ikke påvirkes av at vi får flere kommunale leieboliger. Årsaken til dette er at størrelsen på de andre delene av boligmassen ikke påvirkes på kort sikt. Våre beregninger viser en økning i sosialhjelpsutbetalingene på 3.500 kroner pr. nye bolig. Dette kommer naturligvis av at når 100 nye hushold får bolig vil det i meget stor grad dreie seg om hushold med liten evne til å takle egen privatøkonomi.

Selv om vi mener at de kortsiktige virkningene som ble presentert i tabell A2.5 er interessante for kommunene er det nok virkningene på lengre sikt som er de mest interessante. Disse viser vi i tabell A2.6.

Tabell A2.6 - Indirekte effekter av 100 nye kommunal leieboliger - lang sikt (inntekter i 1.000 kroner)

	Endringer i skatt	Økning i sosialhjelp	Sum indirekte virkninger
Ekstrem 1	239	16	223
Ski	265	- 42	307
Lørenskog	279	- 75	354
Tromsø	308	- 139	447
Ekstrem 2	371	- 281	652

Vi ser av tabellen at de forventede årlige indirekte effektene av økninger i den kommunalt eide massen av leieboliger tilsvarer en kommunal inntekt på fra vel 2.000 kroner til mer enn 6.500 kroner pr. bolig. Virkningene er sterkest i de kommunene hvor det kommunale tilbudet er størst. Dette kommer naturligvis av at det er i disse kommunene at resten av boligmassen påvirkes kraftigst av endringer i den kommunale massen.

De positive indirekte effektene på kommunaløkonomien vi rapporterer i tabell A2.6 må ikke tas som uttrykk for samfunnsøkonomiske besparelser. Effektene vi behandler er mer uttrykk for endringer i hvordan kostnader fordeles mellom ulike typer av aktører. Reduserte sosialhjelpsutbetalinger kan f.eks. være resultat av at bostøtte fra staten erstatter sosialhjelp. Skattefordeler for kommunene er oftest et speilbilde av innbyggernes skatteulempe.

Størrelsene i tabellen indikerer sterkt at det er sannsynlig at kommunene vil ha en ganske betydelig positiv indirekte effekt på sine inntekter av å øke det kommunale tilbudet av leieboliger. Vi har tillit til at dette resultatet er riktig, men vi vil likevel understreke at det er usikkerhet knyttet til kvantifiseringen av modellen.

### **A2.5 De indirekte økonomiske virkningene – usikkerhet og videre arbeid**

Vår modell av de indirekte virkningene av endringer av den kommunale leieboligmassen består av tre ulike blokker. Innen hver av disse tre blokkene er det mulig å bedre kvaliteten både på det teoretiske fundamentet og på de metodene vi har brukt for å tallfeste de størrelsene som inngår i modellen. Som vi også har vært inne på tidligere kan vi si at det mangler viktige komponenter i modellen. Sammenhengen mellom bruken av hospits og størrelsen på



den kommunale leieboligmassen er f.eks. ikke modellert, selv om vi tror at det kan være store effekter nettopp her.

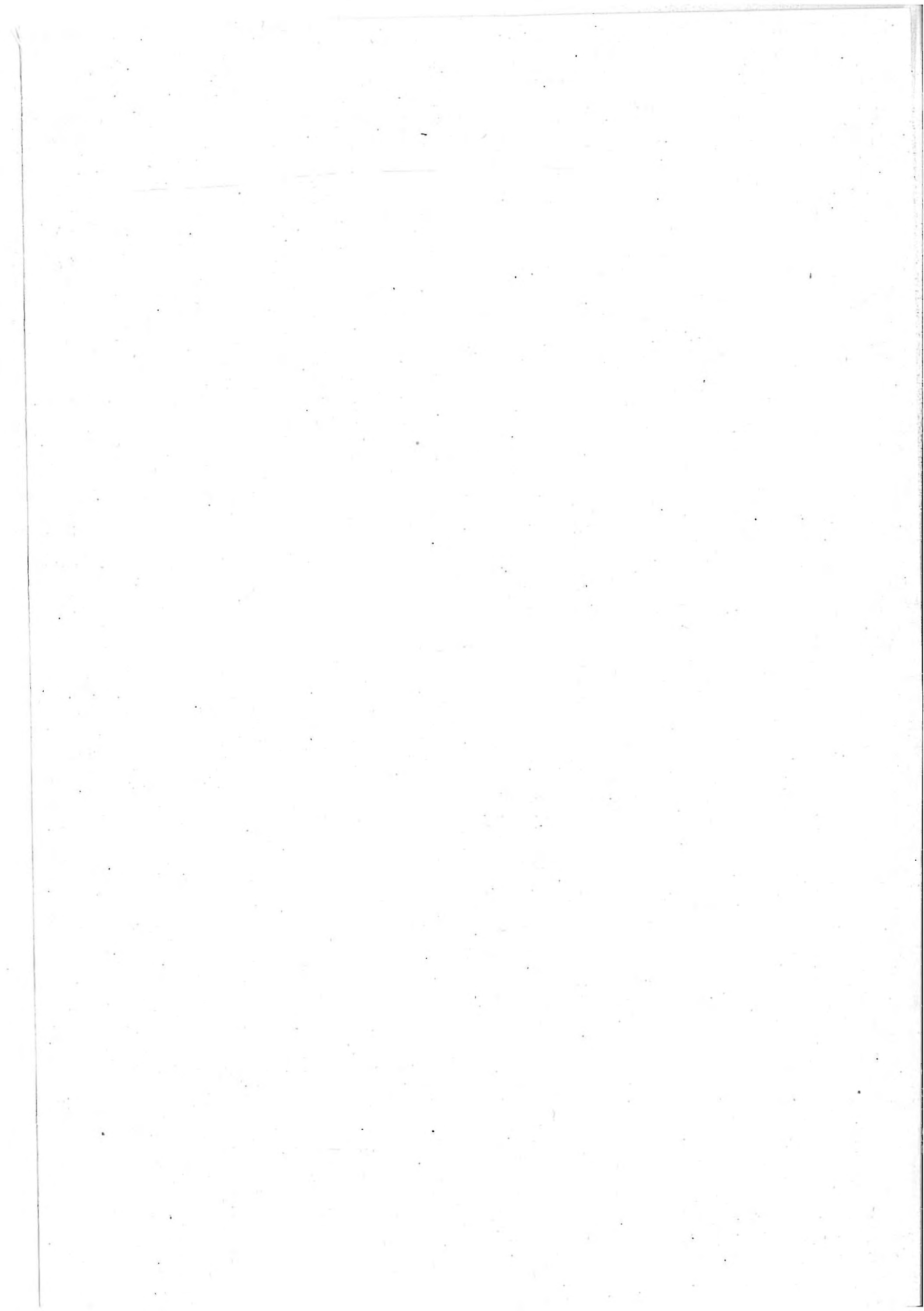
Et annet punkt som ikke er eksplisitt behandlet i vårt modellapparat er sammenhengen mellom hvordan husleiene i de kommunale boligene fastsettes og størrelsen på de indirekte effektene. Måtene husleiene fastsettes, og dermed husleienivåer, vil virke kraftig inn på sosialhjelpsbehovene for beboerne i den kommunale boligmassen. De indirekte effektene kan også påvirkes på andre måter av prinsippene for husleiefastsettelse.

Den usikkerheten rundt modellstrukturen som vi behandler her genererer naturligvis også usikkerhet i resultatene fra anvendelsen av modellapparatet.

En kan så spørre seg om hvorvidt det er hensiktsmessig å presentere resultater fra kvantitative modellberegninger for så å gå videre med å kritisere kvaliteten på den modellen vi bruker. Ettersom det er nettopp dette vi gjør er det nok ingen overraskelse at vi mener at det er hensiktsmessig. Vi mener det fordi at selv om vi er usikre på styrken i de effektene vi her diskuterer er det opplagt at denne typen effekter finnes. Resultatene presenteres fordi vi mener at det har positiv verdi å gi så gode anslag som mulig på denne typen effekter selv om det er usikkerhet knyttet til anslagene.

## Litteratur

- Andersen, Hans Skifter (1993), 'Hvad ved man om det frie boligmarked? – en survey over amerikansk boligmarkedsforskning', Statens Byggeforskningsinstitut (Afdelingen for by- og bygningsplanlægning), 16.03.1993, 34 sider
- Bondevik, Per Nitter og Lillin Knudtzon (1997), Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier. Prosjektrapport 222. Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1997
- Barlindhaug Rolf (1992), Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 80-årene, Prosjektrapport 114, Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1992
- Byggforskserien, Planløsning 321.005 Arealmåling av bygninger, Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1991
- Dieleman, Frans (1993), 'Social Rented Housing: Valuable Asset or Unsustainable Burden', Urban Studies, Vol 31. No. 3 447-463
- Gulbrandsen, Lars og Katri Kosonen (1994), Kreditrisiker og betalingsproblem i bostadssektoren, Nordisk Ministerråds TemaNord-serie, 1994
- Hansen, Thorbjørn og Åhrén, Per (1991), Vanskeligstilte boligsøkere, Program for storbyrettet forskning/Norges byggforskningsinstitut, Storbyforskning 16:1991, Oslo
- Hansen, Thorbjørn (1994): Tilbudet av kommunale utleieboliger i Norge, Prosjektrapport 165, Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1994
- Hansen, Thorbjørn og Lillin Knudtzon (1997): Lav inntekt og boforhold. Boforholdsundersøkelse av lavinntektsfamilier i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen. Prosjektrapport 210, Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1997
- Nordahl, Berit, Lillin Knudtzon, May Sommerfelt og Rolf Barlindhaug (1996), Analyse av sosiale konsekvenser ved etterbruk av Fornebu, Prosjektrapport 205. Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1996
- Nordvik, Viggo (1995), Husbankens virkemidler – Hvordan virker de?, (What is the effect of the means of the State Housing Bank - Norway), Prosjektrapport 187. Norges byggforskningsinstitut, Oslo 1995
- Nordvik, Viggo (1996), 'Mot et mer ustabil leiemarked?' Samfunnsspeilet nr. 4/1996 10. årgang
- Nordvik, Viggo (1997), 'Kostnader ved utleieboliger' (kommer som Byggforsk-notat)
- Nordvik, Viggo (1997b), 'Social Rented and Privately Owned Housing Stock' Paper presentert på ENHRs working group in Housing Economics, Wien Jan. 1997
- Poterba, J.M. (1984), 'Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing' Quarterly Journal of Economics, Nov 1984, p 729-752
- Stortingsmelding 34 1988–89
- Stortingsmelding 45 1995–96
- TemaNord (1995) Offentlige og allmenntilgjengelige utleieboliger i Norden – et virkemiddel overfor svake grupper på boligmarkedet?



Uke 42