

Bård Øistensen

Boligetablering

Analyse av problemer og evaluering av virkemidler

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Bård Øistensen

Boligetablering

Analyse av problemer og evaluering av virkemidler

Prosjektrapport 232 – 1998

Prosjektrapport 232

Bård Øistensen

Boligetablering

Analyse av problemer og evaluering av virkemidler

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0607-9

200 eks. trykt av

S. E. Thoresen as

Resirkulert papir:

omslag Cyclus 200 g

innmat Fortuna 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1998

Adr.: Forskningsveien 3B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 00

Faks: 22 69 94 38/22 96 55 08 (salg)

Emneord:

Bolig

Boligetablering

Boligkjøp

Ungdom

Virkemidler

Husbanken

FORORD

Dette er en rapport fra en utredning om boligetableringsproblemer. Utredningen er finansiert av Husbanken og gjennomført av Byggforsk. Formålet har vært å beskrive problemene med å etablere seg i egen eid bolig for flere av de såkalte vanskeligstilte gruppene, samt å evaluere offentlige virkemidler for ungdom. Det er i tillegg utarbeidet konkrete anbefalinger til myndighetene, basert på de konklusjoner materialet gir anledning til å trekke, og vårt eget faglige skjønn.

Utredningen er gjennomført av Bård Øistensen, med betydelige bidrag fra Rolf Barlindhaug som har analysert husbankdataene og skrevet det meste om evalueringen av låne- og tilskuddsordningene, i tillegg til å ha gitt verdifulle kommentarer til hele materialet. Marit Ekne Ruud og Ole Gulbrandsen har bidratt på avsnittene om innvandrere og funksjonshemmede.

Oslo, mars 1998

Thorbjørn Hansen
forskningssjef

INNHold

FORORD	3
SAMMENDRAG	7
1. Bakgrunn og formål	7
2. Boligetableringsproblemen	7
3. Evaluering av Husbankens ordninger	11
KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	17
<u>Kap. 1 Bakgrunn og problemstillinger</u>	23
1.1 Bakgrunn og formål	23
1.2 Beskrivelse av problemer med boligetablering	23
1.3 Evaluering av virkemidlene	24
<u>Kap. 2 Metode</u>	25
2.1 Foreliggende materiale	25
2.2 Registeranalyse	25
2.3 Spørreskjemaundersøkelser	25
2.3.1 Landsomfattende intervjuundersøkelse	25
2.3.2 Postenquete	25
2.3.3 Kommuneundersøkelse	25
2.4 Samtale- og informantintervjuing	26
<u>Kap. 3 Analyse av boligetableringsproblemer</u>	27
3.1 Hvem er målgruppene for Husbankens ordninger?	27
3.2 Generelle utviklingstrekk	30
3.2.1 Tidligere analyser	30
3.2.2 Etableringsproblemen gjentar seg	31
3.2.3 Boligprisutviklingen	31
3.2.4 Renteutviklingen	33
3.2.5 Boutgifter i eie og leie	34
3.2.6 Tilbudet av boliger	35
3.2.7 Sentralisering	36
3.3 Ungdom og boligetablering	36
3.3.1 Om målgruppen	36
3.3.2 Økte boligfrekvenser	36
3.3.3 Hva mener kommunene om ungdoms boligetableringsproblemer?	40
3.4 Funksjonshemmede og boligetablering	41
3.4.1 Om datakildene	41
3.4.2 Hvordan bor funksjonshemmede?	42
3.4.3 Unge medlemmer av Norges Handikapforbund	42
3.4.4 Kontakt med hjelpeapparatet	44
3.4.5 Hvordan vurderes funksjonshemmedes situasjon på boligmarkedet av kommunene?	44
3.4.6 Konklusjon	46

3.5	Aleneforsørgere	46
3.5.1	Om målgruppen	46
3.5.2	Hva vet vi om aleneforsørgeres boligsituasjon?	47
3.5.3	Hvordan vurderes aleneforsørgeres situasjon på boligmarkedet av kommunene?	47
3.5.4	I hvor stor grad utnytter de låne- og tilskuddsordningene?	48
3.6	Innvandrere og boligetablering	49
3.6.1	Om datakilden	49
3.6.2	Om respondentene	49
3.6.3	Generelt om boligetablering	50
3.6.4	Innvandrerne egne erfaringer	50
3.6.5	Erfaringer med kommunale tiltak	51
3.6.6	Hvordan vurderes situasjonen fra kommunenes side?	51
3.6.7	Konklusjoner	52
3.7	Samlede vurderinger fra kommunene	53
	<u>Kap. 4 Evaluering av virkemidler for ungdom</u>	55
4.1	Ny innretting av virkemidlene	55
4.2	Boligtilskudd til etablering	56
4.2.1	Generelt om bruken av ordningen	56
4.2.2	Kjennetegn ved mottakerne før omleggingen	58
4.2.3	Hvem er mottakere etter omleggingen?	59
4.2.4	Hvem søker om tilskudd til etablering?	63
4.2.5	Hvem får avslag?	65
4.2.6	Kombinasjon boligtilskudd og annen finansiering	67
4.2.7	Boligtilskudd i 1996 og 1997 – en oppsummering	68
4.3	Etableringslån gjennom kommunen	69
4.3.1	Generelt	69
4.3.2	Hvordan brukes ordningen i dag?	70
4.4	Kjøpslån fra Husbanken	72
4.4.1	Husbankens årsstatistikk	72
4.4.2	Analyse av registerdata for 1996 og 1. halvår 1997	73
4.5	Hvor godt er kjennskapet til Husbankens ordninger?	79
4.6	Samlede vurderinger fra kommunene	80
4.7	Husbankens virkemidler – en oppsummering	81
	LITTERATUR	84
	VEDLEGG	85

SAMMENDRAG

1. Bakgrunn og formål

Problemer med boligetablering har vært sterkt fokusert de siste årene, og det har vært etterspurt sterkere virkemiddelbruk fra offentlige myndigheters side. Formålet med denne utredningen har vært å analysere problemer med å etablere seg i egen eiebolig for ungdom, alene-forsørgere, funksjonshemmede og innvandrere, samt evaluere Husbankens selektive virkemidler for ungdom. Husbanken har tatt initiativet til utredningen, og står for finansieringen. På basis av de konklusjoner materialet gir anledning til å trekke, og vårt eget faglige skjønn, har vi sett det som en viktig del av formålet å komme med anbefalinger til myndighetene om å foreta eventuelle endringer i virkemiddelbruken.

Det er boligetablering forstått som kjøp som er fokusert i utredningen. Dette innebærer at problemstillinger tilknyttet hvilke disposisjonsformer som er mest hensiktsmessige i ulike livsfasen eller for ulike husholdningstyper bare i svært begrenset utstrekning blir berørt.

2. Boligetableringsproblemene

Hva forteller tidligere analyser oss?

Etableringsforholdene fram til midten av 1990-tallet er grundig beskrevet i flere rapporter. Situasjonen var preget av at etableringsperioden var blitt lengre. Skole- og studietiden var forlenget og etablering i arbeidslivet kom senere. Etablering med familie og barn skjedde også senere. Til tross for dette, skjedde etablering i egen bolig (utflytting hjemmefra) omtrent like tidlig som før. På 1990-tallet hadde imidlertid etablering i egen eid bolig kommet senere. Unge bodde lengre til leie. At unge oftere leide ble forklart dels som følge av den lengre etableringsperioden, og dels som følge av finansieringsproblemer, manglende egenkapital. Det ble også beregnet at en forholdsvis stor del av de unge trolig hadde små muligheter til å kjøpe bolig uten hjelp fra foreldre eller andre. En analyse av foreldres muligheter til å hjelpe, f. eks. ved å kunne stille kausjon ble også gjennomført, og viste at for et stort mindretall var dette lite mulig.

Utredningene viste at et klart flertall også av de unge bodde bra, utfra vanlige normer, men at et betydelige mindretall bodde utrygt, trangt og med lav standard. Det går fram at dårlige boforhold dels finnes i grupper under utdanning, og dels i grupper som på forskjellige måter er droppet ut, som verken er i jobb eller i studier. Det ble også vist at inntektsforhold kan skifte raskt, både på grunn av inntreden i (og uttreden av) arbeidslivet og etablering og oppløsning av samboerforhold. Forholdsvis mange hadde likevel kjøpt bolig, mange av disse hadde lånt privat eller hadde privat kausjon.

Det er ikke første gang det har vært fokus på boligetablering. Siste gang var da prisene var på topp i 87/88. I mellomperiodene er det som regel fokus på gjeldsproblemer. Det synes å være en sammenheng mellom optimisme og høy aktivitet i norsk økonomi og de problemer som møter boligetablerere. Etableringsproblemer dukker opp hver gang boliggetterspørselen og boligprisene stiger kraftig, mens virkemidlene ikke er tilpasset slike topper. På kort sikt er det lite en kan gjøre på tilbudssiden i de sentrale områdene der problemene er størst.

Hvor store er etableringsproblemene for ungdom i dag?

Fra 1993 og fram til i dag har vi i foreliggende analyse vist at det har vært en sterk økning i boligprisene, etter at de hadde sunket fra 1988. Målt fra 1992 steg prisene med 52% fram til 1997, men de lå fortsatt 9% under toppnivået fra 1988, når det korrigeres for inflasjon. Utviklingen har vært særlig sterk i storbyområdene. Også i områdene utenfor de største byene har det vært en prisvekst, men denne har vært betydelig lavere. Det er med andre ord større økonomiske problemer forbundet med boligkjøp i storbyområdene, enn i landet for øvrig .

Dette har blant annet sammenheng med sentraliseringstendensene, som i dag er sterkere enn på mange år. Storbyene, og særlig Oslo, opplever et sterkt press. Samlet har Oslo og Akershus nær halvparten av all registrert befolkningsvekst i Norge på nittitallet. Når dette sammenfaller med en historisk lav boligproduksjon, vil resultatet med nødvendighet måtte bli økende boligpriser. Dette skaper økt behov for egenkapital for unge og andre som skal inn på boligmarkedet.

Utviklingen i renta på boliglån er et avgjørende element i bokostnadene når det gjelder eid bolig. Vi har vist at denne har hatt en fallende tendens de siste årene. Realrenta etter skatt har ikke vært så lav siden midten av 1980-tallet. Bokostnadene i en kjøpt bolig er lavere enn på slutten av 80-tallet, det er lettere å betjene renteutgiftene i 1997 enn i 1991. Når vi samtidig vet at vi de siste årene har hatt en positiv inntekts- og arbeidsmarkedsutvikling, flere er i arbeid og inntektene er høyere, er det grunnlag for å konkludere med at etableringsproblemene, forstått som kjøp av egen bolig, ikke har økt, heller ikke i store deler av Oslo.

Prisutviklingen i leiemarkedet har vært minst like sterk som i eiermarkedet, særlig i Oslo. Bakgrunnen for denne utviklingen er at eierandelen har økt gjennom seksjonering av leide boliger og opprettelse av borettslagsboliger gjennom byfornyelsen, samtidig som nybyggingen av boliger har vært relativt liten. Økt innflytting til Oslo med stor etterspørsel etter leide boliger, samtidig som antall leide boliger er blitt redusert, har ført til høye leiepriser, spesielt i sentrale områder der unge helst vil bo. En enkel kartlegging av NBI viste at det var vanskelig å skaffe seg en leid bolig. Mange forsøkte lenge uten å lykkes. Det er særlig personer uten arbeid og innvandrere som ble utestengt på det private leiemarkedet. Studentene kom i så måte relativt gunstig ut.

Mest som følge av rentenedgangen har boligprisene økt kraftig, men ikke mer enn at bokostnadene har vært fallende. Husleien på leide boliger, spesielt i sentrale strøk, har imidlertid steget kraftig. Dette har ytterligere favorisert det å eie sin bolig. Kun de som er i posisjon til å få lån, ikke de som er "tvunget" til leie, kan dra veksler av renteutviklinga. Dette er en av grunnene til at selveie styrker sin allerede sterke dominans som den vanligste disposisjonsformen, både blant par og enslige. I perioden 88 – 95 ble eierandelen i aldersgruppen 20 – 30 år redusert til fordel for leie, både for enslige og par, mens vår analyse tyder på at denne tendensen har stagnert eller snudd til fordel for høyere eierandeler etter 1995. Interessant er det også å legge merke til at det etter 1995 har vært en dreining mot mer andelseie. Tilsvarende øker andelen som ønsker seg en eid bolig, også blant de som i dag bor til leie.

Vanskeligstilt ungdom

Selv om det samlet sett ikke er grunnlag for å hevde at boligetableringsproblemene generelt er et stort samfunnsproblem i dag, er det fortsatt mange som av ulike grunner ikke kan ta del i de økonomiske fordelene som eie innebærer, bl.a som følge av manglende finansieringsmuligheter, liten egenkapital, bankenes forsiktighet, muligheter for kausjon o.l. Først og fremst har

dette et omfang å snakke om i storbyene, og kanskje særlig i Oslo. For disse gruppene kan problemene være store nok, ikke minst fordi prisutviklingen på leieboliger har vært like sterk som for eieboliger. Trolig vil denne gruppen øke betydelig ved kun en liten økning i rentenivået.

I alt er det ca. 30 000 husholdninger i aldersgruppen 20 – 34 år som må etablere seg i egen eid bolig for første gang hvert år dersom eierandelen i gruppen skal opprettholdes. Hvor stor del av denne gruppen som er vanskeligstilt, er vanskelig å fastslå. Undersøkelser av lavinntekts-husholdninger tyder på at en del, kanskje opp til ti% av alle i aldersgruppen, har en livssituasjon som kan gjøre kjøp lite aktuelt. For disse gruppene vil støtte til utleiebolig kunne være mer hensiktsmessig. Flertallet av årskullet vil på den andre siden relativt enkelt, blant annet ved hjelp av sine foreldre, skaffe lån til kjøp uten offentlig bistand. Vi har anslått at om lag en tredjedel av alle gruppen er i en økonomisk situasjon som gjør de at de faller inn under Husbankens selektive tilskuddsordninger. Det vil i tilfelle dreie seg om ca. 10 000 nye etablere hvert år.

Dette innebærer at de er i en situasjon hvor de både vil ha svært store vanskeligheter med å finansiere et boligkjøp og betjene et lån. De mangler egenkapital, de mangler sikkerhet og svært ofte også kausjonsmuligheter, selv om det trolig er en økning i andelen foreldre som vil kausjonere for sine barn. Den betydelige nedbetalingen av boliglån og fortsatt prisstigning, tyder på dette. Andelen selveiere innflyttet i perioden 1992 – 1995 med negativ egenkapital i bolig, ble redusert fra 42% på innflyttingstidspunktet til 2% midt i 1996.² Imidlertid vet vi lite sikkert om hvordan situasjonen er etter dette. Mye kan tyde på at "opplåningen" er på tur oppover igjen.

For mange unge i denne situasjonen er alternativet å utsette etableringen, og vi kan se spor av at dette skjer. Andelen som fortsatt bor hjemme har stagnert fra 1995 til 1997, etter at den hadde vist en synkende tendens fra 1988.

Funksjonshemmede

Tidligere analyser³ viser at ca. 2,5% av aldersgruppen 20 – 34 år er såkalt boligrelevant funksjonshemmet. Det utgjør totalt ca. 25 000 personer og noe over 1 500 personer pr. årskull. Det dreier seg om varierende grader av funksjonsnedsettelse. Anslagsvis er det to tredjedeler som har betydelige problemer med for eksempel å forsere trapper.

Funksjonshemmede har et handikap på boligmarkedet uansett økonomi. Et problem er at egnede boliger er begrenset. Der er også sannsynlig at egnede boliger er vanskeligere å finne på leiemarkedet enn på eiemarkedet (leide boliger er oftere små og gamle). Dessuten vil en tilpasset bolig gjerne medføre ekstra kostnader sammenlignet med andre.

Tungt fysisk funksjonshemmede og psykisk funksjonshemmede er avhengige av tjenester for å mestre daglige gjøremål. Boligetablering for denne gruppene dreier seg ikke alene, og antakelig heller ikke i første rekke, om boligspørsmål i snever forstand. Disse sammensatte problemene går vi ikke nærmere inn på i denne oppgaven.

² Barlinthaug 1996, artikkel i Samfunnspeilet nr. 4/96

³ Gulbrandsen 1997

Av unge funksjonshemmede medlemmen av NHF i alderen 20 – 34 år er det en litt større andel som eier egen bolig enn i ungdomsgruppen totalt. På den andre siden er det en større andel som bor hos foreldre, 32 % mot ca. 24 %.

En relativt stor andel av personer med bevegelsesvansker bor i boliger som er godt tilpasset deres handikap (både plass og tilgjengelighet). Det er også boligens tilpasning som er det viktigste for dem, og et betydelig mindretall bor i uegnede boliger.

Mange (67%) oppgir at de ikke har hatt vanskeligheter med å etablere seg i egen bolig (prosentandelen er lavere for de tyngste funksjonshemmede). Mye tyder på at dette har sammenheng med innrettingen av virkemidlene og kommunenes holdning til denne gruppens hjelpebehov. Av de vanskeligstilte gruppene er det de funksjonshemmede som får mest oppmerksomhet fra kommunenes side, det viser både tall fra kommuneundersøkelsen og undersøkelsen blant handikapforbundets medlemmer: 17% oppgir at kommunen selv hadde tatt kontakt og hjulpet til med å skaffe bolig. Hele 50% av samtlige i egen bolig hadde vært i kontakt med kommunen. Et stort flertall (60%) av disse fikk hjelp og over halvparten synes de fikk god behandling. Synes å være grunnlag for å si at de som har vært i kontakt med kommunen har hatt mindre vanskeligheter med å skaffe seg en bolig enn de som ikke har vært i kontakt med kommunen.

Aleneforsørgere

Et stort flertall av aleneforsørgerne er formelt definert ut av boligvirkemidlenes rekkevidde, idet overgangsstønad ikke betraktes som en permanent ytelse. Samlet er det 124 000 aleneforsørgere, av disse er 90 000 under 44 år. Det er beregnet at 56% av aleneforsørgere mellom 18 og 67 år er såkalte vanskeligstilte på boligmarkedet. Samlet mottar i underkant av 12 000 bostøtte, mye kan tyde på at det foreligger et underforbruk, men vi har ikke data til å fastslå dette. Det framgår av bostøtteregisteret at de har høye boutgifter i forhold til inntektene.

Vårt materiale peker klart i retning av at aleneforsørgere har betydelige vanskeligheter med å finne tilfredsstillende finansieringsmuligheter for boligetablering. Dette gjelder privatfinansiering, men også de kommunale virkemidlene synes å fange gruppen dårlig inn, fordi ordningene ikke er tilpasset deres situasjon, men også på grunn av dårlig kjennskap til ordningenes eksistens bl.a. fordi kommunenes rådgivingstjeneste fungerer mangelfullt. Mange hadde over lengre tid etterspurt bolig fra boligkontoret. Dette bekreftes av materiale fra kommuneundersøkelsen, aleneforsørgere er ingen høyt prioritert gruppe.

Aleneforsørgere på overgangsstønad er svært følsomme overfor boligvirkemidlene, de er helt avgjørende for om de skal få tilfredsstillende boforhold eller ikke.

Innvandrere

Kommunale saksbehandlere gir uttrykk for at innvandrere er den gruppen som har størst problemer med boligetableringen. Særlig kommer dette synet klart fram i Oslo og det hevdes at en bare unntaksvis er i stand til å gi tilfredsstillende bistand, først og fremst fordi kommunale utleieboliger (gjennomgangsboliger) ikke foreligger. Svært ofte må en ty til nødløsningene hospits eller sosialhjelp. Data fra storbyenes låne- og tilskuddsregister viser at mellom 10% og 20% av tilskuddene går til innvandrere, i absolutte tall blir allikevel dette svært lite i forhold til det store behovet. Tall fra Husbankens registre antyder at andelen tilskuddsmidler som går til innvandrere er enda mindre utenom storbyene. I begrenset utstrekning er de også søkere,

svært ofte oppfattes utfylling av søknadspapirer som bortkastet arbeid idet det ved en rask samtale kan fastslås at kriteriene for tilskudd, ofte også lån, ikke oppfylles.

Det forhindrer imidlertid ikke at de er svært hyppige brukere av bolig- og sosialkontorene, og det rapporteres om at det legges ned svært mye tid til bistand med boligjakt til innvandrere på det private utleiemarkedet. I Oslo antydes det at annenhver sosialklient er innvandrer. Vanskelighetene er særlig store i forbindelse med semesteroppstart på universiteter og høyskoler; studentene er mer attraktive leieboere enn innvandrere.

Det anføres tre hovedgrunner til at Oslo har særskilte vanskeligheter. For det første den betydelige tilflyttingen av innvandrerhusholdninger, for det andre det generelt sterke presset på Oslos boligmarked for tiden og for det tredje den store mangelen på kommunale utleieboliger (gjennomgangsboliger).

Våre samtaler med sju innvandrerungdommer antyder et noe mer nyansert bilde. Det er tydeligvis viktige forskjeller mellom innvandrergruppene.

For det første vises det her hvilken betydning familie og familienettverk har for å få tilgang på bolig. For det andre ser vi at den økonomiske situasjonen spiller en betydelig rolle. Oppsparte penger/egenkapital har gjort det mulig for flere av innvandrerfamiliene å få lån i banken. Det vises her en holdning om å klare seg mest mulig selv, der målet er å være mer eller mindre selvhjulpen uten støtte fra det offentlige.

Det skjer imidlertid ofte blant innvandrergrupper at familien og nære venner yter lån og økonomisk bistand, blant annet til boligetablering for unge eller til næringsvirksomhet. Dette kan ses i lys av kulturelle tradisjoner, der familien, særlig innen muslimske kulturer, spiller en sentral rolle og har en viktigere samfunnsmessig posisjon enn i vestlige kulturer

For det tredje antyder materialet kulturelle forskjeller. De pakistanske informantene var i stor grad tatt hånd om gjennom sitt eget nettverk. De andre informantene tilhører en gruppe som lett faller utenfor det offentlige systemet.

Hva mener kommunene om etableringsproblemene?

I tillegg til informantsamtalene med kommunale tjenestemenn når det gjelder innvandrere, har vi bedt et utvalg kommuner vurdere etableringsproblemene for ungdom, funksjonshemmede og aleneforsørgere. Samlet mener under halvparten av kommunene at disse gruppene har betydelige etableringsproblemer. Det er imidlertid store forskjeller når det gjelder kommunestørrelse (innbyggertall) : blant kommuner med mer enn 10 000 innbyggere er tallet 71%, blant de minste kommunene er tallet 35%. Fordelingen styrker antakelsen om at etableringsproblemene først og fremst er et byproblem, kanskje særlig storbyproblem.

3. Evaluering av Husbankens ordninger

Omfanget av ordningene

Vår analyse omfatter de behovsprøvede ordningene boligtilskudd til etablering, etableringslån og kjøpslån, og kombinasjoner av disse. Den generelle ordningen med oppføringslån, som først og fremst har produksjonsstimulerende effekter, har vi valgt å se bort fra her (ordningen finansierer om lag 4500 boliger årlig til ungdom). Likeledes kommer vi bare til å berøre bo støtteordningen, som i utgangspunktet er rettet inn mot eldre, trygdede og barnefamilier. Like-

vel mottar over 20 000 husholdninger hvor minst en person er mellom 18 og 35 år bostøtte og vi har i løpet av analysearbeidet blitt klar over at for ulike grupper av unge er bostøtteordningen en svært viktig ordning også i etableringssammenheng.

Husbankens virkemidler for øvrig har i alt gått til om lag 7800 husholdninger i 1996, vi anslår at ca. 3500 av disse er i alderen 20 – 34 år.

Det kan registreres en samlet økning av utlånsvirksomheten i 1997. Dette henger sammen med en økning av antall kjøpslån fra 720 til 1299. Totalt er det benyttet 558 mill. kr i kjøpslån (tilsagn), som er en økning på 130% fra 243 mill. Antall tilskudd til enkeltpersoner har imidlertid gått betydelig ned 1996 til 1997. Dette er en nedgang på oppimot 30% på tross av at totalforbruket de to årene er tilnærmet likt. Forholdet henger selvfølgelig sammen med betydelig høyere tilskudd pr. bolig.

Foreløpige tall fra de fire storbyene tyder imidlertid på at der har antall tilskudd gått opp. Samlet ble det i 1996 gitt 436 tilskudd, mens det ble gitt 625 i 1997.

Når det gjelder etableringslån, foreligger det foreløpig bare tall for 1. halvår for hele landet. De viser at antall etableringslån på årsbasis kan komme opp i 7 700 lån tilsvarende 1 366 mill. kr, dersom forbruket fordeler seg over året på samme måte som i 1996. Dette er på tilnærmet samme nivå som i 1996 når det gjelder antall lån (en økning på 300 lån), det er imidlertid en økning i beløp på 28% i forhold til det kommunene tildelte for i 1996. Foreløpige tall fra storbyene for hele året viser imidlertid at der har antall lån økt med 40%, mellom 1996 og 1997. Særlig i Trondheim er økningen sterk, 50%.

At det er antallet kjøpslån som først og fremst har økt har sammenheng med at ordningen er åpnet for ungdom. Det antydes i tillegg at enkelte kommuner foretrekker å henvise lånesøkerne videre til kjøpslån i Husbanken for å fri seg fra garantiansvaret. Tall fra kommuneundersøkelsen bekrefter imidlertid ikke en slik hypotese, etableringslåneordningen blir vurdert som en mer hensiktsmessig ordning for kommunene enn kjøpslånet. Kommunenes mindre tro på kjøpslåneordningen kan ha sammenheng med at den ikke omfatter andelsleiligheter. For øvrig har ordningen i dag (etter at den ble åpnet for vanskeligstilt ungdom) svært store likhetstrekk med etableringslåneordningen.

Etableringslån

Etableringslåneordningen er, kanskje med unntak av bostøtta, Husbankens fremste virkemiddel i arbeidet med førstegangsbosetting. Andelen førstegangsetablerere av alle som mottok etableringslån var 74% i 1. halvår 1997. Da hadde den steget fra 53% i 1996. Selv om rentesubsidien har blitt fjernet fra ordningen, synes ikke andelen som havner i tilbakebetalingsproblemer å være foruroligende høy, ikke på noen måte så høy som i begynnelsen av 90-åra. Dette har sammenheng med at kommunene har blitt betydelig mer restriktive i sin utlånspraksis, den lave renta gjør lånebetjeningen enklere og stigende boligpriser gjør det mulig å selge seg ut av problemet, dersom det skulle oppstå. En rekke kommuner, kanskje særlig de største byene, gikk på store tap og viser derfor betydelig tilbakeholdenhet med å utnytte ordningen optimalt i dag. Ikke minst gjelder dette Oslo kommune, som bruker lite i forhold til sin andel av folketallet og vanskeligstilte boligsøkere. Oslos økning i bruken fra 1996 til 1997 har imidlertid vært sterkere enn gjennomsnittet for landet. Bergen synes å være minst restriktiv, kommunen gir f.eks. bare 25% færre lån enn Oslo, selv om beløpene er betydelig større i hovedstaden, kr 317 000 i gjennomsnitt, mot kr 225 000 i Bergen (foreløpige tall for 1997).

Det er liten forskjell i praksis mellom 1996 og første halvår 1997. Nesten 2/3 av lånene gikk til brukte boliger. Om lag 1/3 av etableringslånemottakerne hadde en inntekt på over 200 000 kr, oppimot 1/5 over 250 000 kr. Kun 17% hadde en inntekt på under 120 000 kr. Det bekrefter inntrykket av at tilbakebetalingsevne blir tillagt betydelig vekt.

Avslagsprosenten var på 36% både i 1996 og 1997 og viser stor variasjon mellom kommunene. Blant annet har Oslo en avslagsprosent på 52. Vårt materiale tyder i tillegg på at mange får avslag før søknad, en samtale avklarer ofte raskt om søkeren i det hele tatt er innenfor kriteriene. Særlig synes dette å gjelde i situasjoner der forholdet til arbeidsmarkedet er usikkert. Husbankens registeropplysninger gir ikke anledning til å studere avslagsgrunner nærmere.

Materialet gir grunnlag for å si at ordningen har en relativt klar ungdomsprofil, men at denne ikke har blitt noe mer framtrødende. I tillegg til at andelen førstegangsetablerere under 30 år av alle var på 62%, tilhørte 42% av samtlige husstander gruppen under 30 år. Denne gruppen omfatter såvel par med som uten barn, enslige, aleneforsørgere, funksjonshemmede bl.a. Unge enslige under 30 år uten barn utgjorde kun 15% av mottakerne.

Det er ikke mulig å vise andelen av etableringslånemottakerne som er aleneforsørgere. Flyktninger og innvandrere synes å utgjøre en liten andel av mottakerne. I 1997 kom de med som egen kategori under etableringslånene og utgjorde pr. første halvår 1997 3% av mottakerne. Statistikk direkte fra storbyene tyder imidlertid på at andelen var høyere i hvertfall i disse kommunene. Både i 1996 og 1997 lå både andelen etableringslån og boligtilskudd til innvandrere i Oslo på over 20 %, i de andre storbyene mellom 10 og 15%. Problemer tilknyttet bosetting av innvandrere er først og fremst et storbyfenomen.

Selv om etableringslåneordningen er sentral, er den likevel lite kjent. Bortsett fra funksjonshemmede, som gir uttrykk for at de har hatt tilfredsstillende bistand i etableringssituasjonen, hele 50 % i vårt utvalg har blitt hjulpet til et boligkjøp, er kunnskap om etableringslån og boligvirkemidler lite utbredt hos vanskeligstilte grupper som åpenbart har behov for bistand. At et fåtall av disse kanskje i realiteten hadde vært kvalifisert til å få etableringslån, er etter vår oppfatning ingen grunn til å holde en lav informasjonsprofil. Materialet vi hittil har mottatt fra Norsk Gallup bekrefter det generelt lave kunnskapsnivået om ordningene, også utover de tradisjonelt vanskeligstilte gruppene (utvalget er imidlertid svært lavt).

Kjøpslån

Kjøpslån tildeles ikke av kommunene. Husbanken fatter vedtak i den enkelte sak etter anbefaling fra kommunene. Lånet skal brukes til finansiering av brukt, selveid bolig. Lånet kan tildeles både enkeltpersoner og kommuner, stiftelser etc. Vi har kun tatt for oss den utlånsvirksomheten som er rettet mot enkeltpersoner, som utgjorde 92% av totalen i 1997.

Bruken av ordningen har økt meget sterkt fra 1996 til 1997. I 1996 ble det gitt 720 kjøpslån til enkeltpersoner, i 1997 ble det gitt 1 299 lån. Dette tilsvarer en økning på 80%. Det meste av økningen kommer som et resultat av at ordningen er åpnet mot ungdom (18-35 år). Mens unge fikk 27 kjøpslån i 1996 (6% av alle individuelle kjøpslån), ble det i 1997 utdelt 380 slike lån til unge (32% av alle individuelle kjøpslån i perioden). Økningen har ikke ført til noen større endring i fordelingen på husholdningstype: 15% av gruppen unge er unge enslige, 36% er ens-

lige forsørgere, mens 42% er par med barn under 7 år. To tredjedeler av de unge er under 30 år.

Det kan registreres en tilsvarende sterk nedgang i andelen som har gått til funksjonshemmede. Det er imidlertid ikke færre funksjonshemmede som har fått kjøpslån i 1997 enn i 1996.

Kjøpslåneordningen er svært lite benyttet i de store byene, og to av tre kjøpslån er gitt til husholdninger i eneboliger. Bare 7 % er gitt til beboere i blokk. Også i de fire storbyene gikk over 20% av lånene til eneboliger og halvparten av lånene var på over 600 000 kr. I de minste kommunene lå to tredjedeler av lånene under 300 000 kr. I de fire storbyene er det kun seks unge som har fått kjøpslån.

Vi finner en avslagsprosent på 24. Husbankens registreringsrutiner gjør det imidlertid umulig å analysere avslagsgrunnene.

Boligtilskudd til etablering

Vi har i denne analysen konsentrert oss om boligtilskudd til etablering til enkeltpersoner. Tilskuddet kan også gis til kommuner, selskaper, stiftelser o.l. for å skaffe innskuddsfrie utleieboliger til husholdninger som selv kvalifiserer for ordningen. Denne ordningen har et stort potensiale når det gjelder å øke antallet utleieboliger, men har foreløpig spilt en svært begrenset rolle for ungdom. I 1997 gikk 62% av tilskuddene til enkeltpersoner, dvs. 2007 tilskudd.

Kommunene har selv anledning til å administrere ordningen med boligtilskudd. Hittil har halvparten av kommunene tatt dette ansvaret, tilsammen sto de i 1997 for tildeling av 80% av tilskuddene. Det er gjennomført en egen evaluering (Agderforskning 1997) av denne ansvarsoverføringen, som bl.a. konkluderer med at gjennomsnittsalderen på søkerne er yngre når kommunen selv har ansvaret for vedtaket og at disse kommunene ser ut til å prioritere ungdom med lav inntekt/usikker jobb og sosialt vanskeligstilte høyest, mens det ser ut til at gruppen med fysisk funksjonshemmede prioriteres høyest i de kommunene hvor Husbanken gjør det endelige vedtaket. Dette bekreftes også av vårt materiale og synes å være uavhengig av kommunestørrelse (antall innbyggere). Vi har også funnet andre forskjeller mellom disse "kommunetyperne," bl.a. er det en større tilbøyelighet til å vurdere etableringsproblemene som store i kommuner som selv fatter vedtak. Vi tror imidlertid at dette har mer med kommune-størrelse (urbaniseringsgrad) å gjøre, ettersom bykommunene dominerer blant de som har tatt ansvaret for ordningen.

Kommunene ble oppfordret til å oppfylle en målsetting knyttet til bruken av boligtilskudd mot ungdom. Denne oppfordringen kan det se ut som om kommunene har fulgt. Både når det gjelder ungdom uansett brukergruppe, men også når det gjelder unge enslige har kommunene høyere andeler enn Husbanken. Vi har imidlertid en mistanke om at enkelte husholdninger er blitt oppført under kategorien unge, i stedet for en annen kategori. Dette er mulig fordi kategoriene ikke utelukker hverandre. Det er for eksempel mulig samtidig å være ung og sosialt vanskeligstilt. Målet om å prioritere unge kan ha ført til at slike tilfeller ofte blir plassert i gruppen unge. Vi har ikke hatt anledning til å følge dette nærmere opp i denne sammenheng.

Boligtilskudd til etablering går først og fremst til husholdningstypene enslige og enslige forsørgere. Hver av gruppene utgjør i overkant av en tredjedel av mottakerne. Mer enn 6 av 10 kommer fra et tidligere leieforhold, mens en stor del også kommer direkte fra foreldrehjemmet, om lag 17%. Av ungdom under 30 år er andelen som kommer hjemmefra 27%. Når det

gjelder brukergruppe, er det ungdom og sosialt vanskeligstilte som er de dominerende mottakergruppene. Disse gruppene utgjør hver-i underkant av en tredjedel av mottakerne. Andelen funksjonshemmede er blitt redusert i forhold til det tidligere etableringstilkuddet, men dette har skjedd samtidig med at antall tilskudd har økt. Ifølge Husbankens statistikk kan det se ut som om flyktninger og innvandrere får en minimal andel av tilskuddene, men dette skyldes sannsynligvis registreringsrutinene i kommunene. Det lar seg ikke gjøre, på grunnlag av denne statistikken, å si noe om hvor mye av tilskuddene som går til flyktninger og innvandrere. Våre tall fra storbykommunene viser at i 1997 har i gjennomsnitt 17% av tilskuddene gått til innvandrere. Dette er en økning fra 11 i 1996. Størst er andelen i Oslo der 26% av tilskuddene gikk til innvandrere i 1997. Halvparten av boligene er blokkboliger, mens eneboligene utgjør 30%.

At det er byene som dominerer tildelingen som skjer direkte gjennom kommunene, gir seg først og fremst utslag i at det er en større andel blokkboliger i kommunesakene, og at kjøpesummen er høyere enn for de boligene som ligger i de kommunene Husbanken gir tilskudd til. Noe overraskende ligger tilskuddsbeløpene lavere i bykommunene, selv om prisnivået er høyere. Her mangler vi gode data over kjøpesummer, men tidligere undersøkelser har vist at standarden på boligene ofte var lavere i de største byene. Forholdet kan også henge sammen med at kommunene har en større tilbøyelighet til å "drøye" sine begrensede tilskuddsmidler ved å gi til så mange som mulig, mens Husbanken legger mer vekt på å være sikker på å løse sakene når de først innvilger tilskudd. Vi har i denne studien ikke hatt anledning til å studere forekomsten av mislighold for henholdsvis husbank- og kommunesakene.

Vi kjenner ikke brukergruppen til de som har fått avslag, og kan dermed ikke si noe om hva som karakteriserer unge som har fått avslag. Nesten halvparten av avslagene har angitt en diverse grunn for avslaget, slik at en inngående forståelse for avslaget er vanskelig å få tak i. Ellers er høy inntekt og formue den vanligste avslagsgrunnen.

Analysen av Husbankens registerdata viser at boligtilskuddsmottakerne har de laveste inntektene og mottakere av etableringslån de høyeste inntektene. Kjøpslånemottakerne ligger i mellom disse ordningene. Mens 12% av boligtilskuddsmottakerne hadde en inntekt på 200 000 kroner eller mere, var det 23% av kjøpslånemottakerne og 35% (gjelder 1996, 33% i 1997) av etableringslånemottakerne som hadde inntekter i denne størrelsen.

Ordningens formål er å skulle bidra til at grupper med svak økonomi blant funksjonshemmede, særlig vanskeligstilte og unge førstegangsetablerende skal kunne skaffe seg en nøktern og hensiktsmessig bolig. Vårt materiale gir grunnlag for å konkludere med at ordningen i praksis har en slik innretning, den brukes i hovedsak i samsvar med myndighetenes intensjon. Vi finner at halvparten av de som karakteriseres som unge er enslige forsørgere, en fjerdedel er unge enslige. Med det nåværende omfanget på boligtilskuddsordningen er det ca. 800 unge husholdninger som får tilskudd til sin boligetablering (tilskudd til utleieboliger er ikke inkludert). Av anslagsvis ca. 10 000 nye etablerere med lav økonomi årlig, når ordningen svært få. Vi har dessverre ingen mulighet til å gi noe klart svar på hvor mange av nyetablererne som kunne trenge et tilskudd. Svaret ville naturligvis også være betinget av de mål som kommune og stat stiller for boligetablering.

Vi har ikke i denne analysen hatt anledning til å gjennomføre en fullgod vurdering av effekten av boligtilskuddsordningen. Vår gjennomgang av boligetableringsproblemer, gir imidlertid rimelig grunn til å anta, at tildeling av tilskudd har den forutsatte effekt: den gir vanskeligstil-

te førstegangsetablerere mulighet til å finansiere et boligkjøp og skaffe seg et tilfredsstillende boforhold som de ikke ville ha oppnådd uten offentlig bistand. Hvorvidt dette kunne vært oppnådd på andre og bedre måter, har ikke vært et spørsmål i denne analyse. En tidligere undersøkelse viste at de som fikk tilskudd oftest klarte seg uten annen hjelp enn bostøtte. I Agderforsknings undersøkelse er det et betydelig antall som får sosialhjelp.

Vi tror også at ordningens omfang er noe for lite, et høyt forbruk av sosialhjelp er neppe noe godt alternativ, og vil anbefale at bevilgningen til ordningen økes. Det bør imidlertid også nevnes at flere boligtilskudd til enkeltpersoner kan føre til at de vinner i konkurransen med husholdninger som ellers akkurat klarer seg selv. Prisnivået på de rimeligste boligene vil få et ytterligere dytt oppover. De som får tilskudd vil bare by det som er tilstrekkelig for å få boligen i konkurranse med de som ellers akkurat klarer seg. Derfor vil tilskuddet ha en klar positiv effekt for de som får det, så lenge det ikke er svært mange som får. Hvis mange får tilskudd, vil konkurransen om boligene øke og priseffekten bli større.

Vurderinger fra kommunene

De fleste kommunene (65%) er av den oppfatning at det er funksjonshemmede de har best muligheter til å hjelpe, nærmest kommer aleneforsørgere. Dette gjelder uavhengig av kommunetype. Kun 29 % av kommunen oppgir vanskeligstilt ungdom, særlig er det få av de mellomstore kommunene som mener at mulighetene er særlig store overfor denne gruppa. Knappt en tredjedel har svart vanlig ungdom.

Som forventet scorer etableringslån svært høyt når det gjelder spørsmål om hvilket virkemiddel de mener har størst betydning, hele 84% av kommunene mener denne ordningen har "moderate, store eller svært stor" betydning. Noe mere overraskende for oss er det at bostøtteordningen får så stor tilslutning, faktisk størst (86 %). Det synes ikke å være vesentlige forskjeller i forhold til kommunestørrelse, etableringslånet har noe mindre tilslutning fra de minste kommunene. Av Husbankens ordninger er det kjøpslånet som får klart minst oppslutning. Relativt mange samler seg om de kommunale utleieboligene (73%), mens kommunale tomter og tilretteleggelse for privat utleie må sies å få lav tilslutning.

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

1. Konklusjoner

Er boligetableringsproblemene store?

Majoriteten av dagens førstegangsetablerere har ikke alvorlige problemer med å etablere seg i egen eierbolig. Dette har sammenheng med utviklingen av rentenivået, arbeidsmarkedssituasjonen og lønnsutviklingen. Vårt materiale tyder på at flere har blitt i stand til å finansiere et boligkjøp og betjene et boliglån, uten offentlig bistand, enn for noen år siden. Imidlertid vil trolig kun en liten økning i rentenivået føre til at langt flere må ha offentlig støtte til å etablere seg i egen eierbolig, samt ha bistand til gjeldsbetjening.

For grupper med lav inntekt blant ungdom, aleneforsørgere, innvandrere og funksjons- hemmede i pressområdene er problemene allikevel store. Dette er grupper som ikke kan dra nytte av det lave rentenivået uten offentlig støtte, og som er henvist til et svært presset leiemarked. Problemene blir forsterket av to grunner: 1. Økende boliggetterspørsel fra flyktninger og innvandrere, og 2. Økende boliggetterspørsel fra studenter. Begge forholdene har det til felles at de retter seg mot byene, særlig mot Osloområdet. Tatt i betraktning den øvrige sterke sentraliseringen i samfunnet, kan resultatet bli at etableringsproblemene i de nærmeste år i pressområdene blir uhåndterlige.

⇒ *For det store flertall av førstegangsetablerende er problemene forbundet med å etablere seg i egen eierbolig mindre i dag enn noen gang tidligere på 90-tallet.*

- *Arbeidsmarkedsutviklingen og inntektsutviklingen har trolig gjort flere i stand til å finansiere et boligkjøp*
- *Renteutviklingen har redusert virkningen av høye boligpriser og gjort flere i stand til å betjene høye boliglån.*
- *Kun en moderat økning i rentenivået vil føre til at langt flere førstegangsetablerende, og husholdninger som de siste årene har kjøpt bolig, vil ha behov for offentlig bistand.*

⇒ *For grupper med svak økonomi blant ungdom, aleneforsørgere, innvandrere og funksjons- hemmede i pressområder (storbyene) er problemene fortsatt store.*

- *Problemene er særlig store i forbindelse med semesterstart på universitet og høyskolene*
- *Andelen unge som fortsatt bor hjemme er uforandret fra 95 til 97, etter at den hadde vist en synkende tendens fra 1988.*
- *Deler av innvandrergruppen omtales som de som har størst problemer med bolig- etablering.*
- *Problemer med bosetting av innvandrere er først og fremst et storbyfenomen. Særlig er problemene store i Oslo. Dette begrunnes med at :*
 - *sterk tilflytting av innvandrershusholdninger fra andre kommuner*
 - *generelt sterkt press på Oslos boligmarked. Innvandrere taper i konkurransen*
 - *stor mangel på kommunale utleieboliger (gjennomgangsboliger).*
- *Kommunene oppfatter funksjonshemmede som den gruppen av vanskeligstilte med minst etableringsproblemer*

- *Et flertall i vårt utvalg av funksjonshemmede oppgir at de ikke har hatt vanskeligheter med å etablere seg, og at dette har sammenheng med boligvirkemidlene.*

Fungerer Husbankens ordninger?

Det er ikke mulig å tallfeste målgruppene for Husbankens ordninger. Dette henger dels sammen med at avgrensningskriteriene ikke er presise og operasjonelle og dels med at foreliggende datagrunnlag ikke er tilstrekkelig. Det kan anslås at 30 000 førstegangs- etablerende husholdninger hvert må skaffe seg eierbolig for å opprettholde eierandelen på det nivå den er i dag. Ønsker en å øke eierandelen, må flere settes i stand til å eie sin egen bolig. Av disse 30 000 husholdningene har vi anslått at noe i underkant av 10 000 er i en økonomisk situasjon som gjør dem kvalifisert til Husbankens boligtilskuddsordning.

Husbankens ordninger fungerer i hovedsak etter hensikten, men ordningene har for lite omfang. Særlig gjelder dette tilskuddsordningen. Samlet har Husbankens personrettede virkemidler til kjøp gått til om lag 7 800 husholdninger i 1996, vi anslår at om lag 3 500 av disse er i alderen 20 – 34 år. Etableringslåneordningen oppfattes som Husbanken viktigste virkemiddel i arbeidet med førstegangsbosetting, imidlertid har den potensiale til å nå betydelig flere enn i dag. Trolig henger dette sammen med en fortsatt sterk engstelse i kommunene for å få tap på utlånsvirksomheten. Kjøpslåneordningen synes å ha truffet målgruppen ungdom. Totalt sett har utlånene fra ordningen økt med 80%, det meste av økningen har gått til ungdom. Boligtilskudd til enkeltpersoner har i 1997 gått til 2 000 husholdninger, av disse er om lag 800 ungdom. Ordningen har avgjørende betydning for de som mottar tilskuddet. Også bostøtteordningen oppfattes som en viktig ordning i etableringssammenheng.

Den sterke vektleggingen av virkemidler rettet inn mot kjøp er i samsvar med husholdningenes ønsker og tendensen til å velge leie framfor eie har stagnert eller blitt redusert fra 1995 til 1997. Oppslutningen om andelseie er økende til fordel for selveie.

⇒ *Husbankens ordninger fungerer etter intensjonen og medvirker til at vanskeligstilte bolig-søkere kan skaffe seg en nøktern og hensiktsmessig bolig.*

⇒ *Husbankens ordninger har for lite omfang.*

⇒ *Etableringslåneordningen er Husbankens fremste virkemiddel i arbeidet med bistand til førstegangsetablering. Andelen førstegangsetablerere av alle som mottok etableringslån var 74% i 1. halvår 1997. Da hadde den steget fra 53% i 1996.*

- *Antallet boliger finansiert med etableringslån holder seg fortsatt på et lavt nivå (sammenlignet med årene 90/91 og 92), selv om det har vært en svak økning fra 1996 til 1997 (basert på foreløpige tall).*
- *Ordningens ungdomsprofil har ikke blitt mer framtrødende fra 1996 til 1997. 42% av samtlige husstander tilhørte gruppen under 30 år*
- *Fortsatt synes frykten for tap å føre til at kommunene utnytter ordningen mindre enn de kunne*

⇒ *Boligtilskuddsordningen brukes i hovedsak i samsvar med myndighetenes intensjon og gir vanskeligstilte førstegangsetablerere mulighet til å finansiere et boligkjøp og skaffe seg et tilfredsstillende boforhold som de ikke ville ha oppnådd uten offentlig bistand.*

- *Tilsynelatende har kommunene fulgt oppfordringen om å prioritere ungdom ved til-delning av boligtilskudd. Husbanken har i større grad prioritert funksjonshemmede. Forskjellen kan imidlertid bero på ulik registreringspraksis*

- Boligtilskudd til etablering går først og fremst til ungdom og sosialt vanskeligstilte. Halvparten av dem er enslige foreldre, en fjerdedel er enslige.
- Andelen funksjonshemmede er blitt redusert i forhold til det tidligere etableringstilskuddet, men funksjonshemmede får ikke færre tilskudd enn før.
- Flere aleneforsørgere har fått lån og tilskudd i 1996/97. Det synes som om dette har sammenheng med innføringen av gruppen unge førstegangsetablerende som målgruppe under boligtilskuddsordningen fra 1996 og kjøpslåneordningen fra 1997.
- Samlet for hele landet synes flyktninger og innvandrere å utgjøre en liten del av tilskuddsmottakerne. I storbyene, særlig Oslo, er andelene, betydelig høyere.

⇒ Bruken av kjøpslåneordningen har økt med 80% fra 1996 til 1997 etterat ordningen ble åpnet for ungdom.

- Kjøpslåneordningen benyttes så og si ikke i storbyene. To tredjedeler av utlånene går til finansiering av eneboliger

⇒ Kunnskap om boligvirkemidlene er ikke godt nok utbredt hos målgruppen.

⇒ Et flertall av kommunene mener det er funksjonshemmede de har best muligheter til å hjelpe med boligetablering.

⇒ Kommunene oppfatter bostøtte- og etableringslåneordningen som de viktigste ordningene i arbeidet med bosetting av vanskeligstilte.

2. Anbefalinger

1. Vår overordnede og viktigste anbefaling til myndighetene blir en betydelig styrking av tilbudet til studenter og innvandrere, uten at dette går på bekostning av andre vanskeligstilte, og en bedre geografisk målretting av virkemidlene.

Vi har konkludert med at de omtalte etableringsproblemene i dag først og fremst henger sammen med økende etterspørsel fra flyktninger/innvandrere og studenter. Denne etterspørselen retter seg særlig mot byene og de store lærestedene. Økt innsats overfor disse gruppene ville også få effekt overfor andre vanskeligstilte grupper.

2. Kunnskapene om omfanget og innholdet i innvandrernes etableringsbehov er mangelfullt og må bedres før virkemidler innrettes og dimensjoneres.

Det har ikke vært mulig for oss å beregne hvor stort etableringsproblemet i forbindelse med innvandrere er. Det lar seg ikke lese ut av offentlig statistikk og det fanges heller ikke tilfredsstillende opp av utvalgsundersøkelser. Det bør igangsettes egne undersøkelser med sikte på å avdekke innholdet og omfanget i de ulike innvandrergruppenes boligetableringsforhold.

3. En del av innvandrergruppen bør bli en prioritert målgruppe for Husbankens etableringslån- og boligtilskuddsordning. En annen del må føres inn i et "skjermet" marked og sikres kommunale utleieboliger.

Våre samtaler med innvandrere og bolig-/sosialkonsulenter peker klart i retning av at problemene for disse gruppene er store, i Oslo svært store. Det bekreftes også at en betydelig del av dem faller ut av ordningene fordi midlene ikke strekker til, og fordi det ikke foreligger noen uttalt instruks om at innvandrere skal prioriteres. Denne delen av innvandrerguppen bør gis større oppmerksomhet i målrettingen av virkemidlene. Dette kan bare gjøres ved at tilskuddsrammen i slike områder økes.

4. *Statlige myndigheter må stille sterkere krav til kommunene om å tilby et tilfredsstillende tilbud av utleieboliger, bl.a. ved å benytte Husbankens utleieboligtilskudd.*

En annen del av innvandrerguppen er i en situasjon der de av økonomiske, arbeidsmessige og sosiale grunner ikke er aktuelle for et boligkjøp. Disse må føres inn i et "skjermet" marked, i dette tilfellet kommunale utleieboliger. Det er etter vårt skjønn et kommunalt ansvar å sørge for en betydelig økning i tallet på slike. Det gis nå anledning fra Husbankens side til å gå inn med større tilskuddsandeler. For at dette skal bli en reell mulighet for kommunene er det viktig at ikke den totale tilskuddsrammen reduseres.

5. *Det må utvikles tilfredsstillende finansieringsordninger for oppføring av studentboliger. Dette er statens ansvar. Administrasjonen av ordningene bør legges til Husbanken.*

Studentene er på sett og vis de som starter det hele hver høst. Det er et spørsmål om det i det hele tatt hadde vært et så sterkt fokus på etableringsproblemer, dersom deres etableringsbehov hadde blitt håndtert på en tilfredsstillende måte. Det må slås klart fast at det er statens oppgave å sørge for en bedre finansiering av oppføring av studentboliger. Så vidt vi har forstått arbeides det med en plan for dette. Selv om vi ikke oppfatter denne gruppa som en del av vanskeligstilte boligsøkere i tradisjonell forstand, vil vi likevel anbefale at administrasjonen av disse ordningene legges til Husbanken, slik at en kan få en samlet oversikt og koordinering av den samlede offentlig bistand til boligfinansiering i landet, og dra veksler av den kompetansen som finnes i Husbanken på dette området.

6. *Vi anbefaler økte rammer til boligtilskuddsordningen og mer fleksible grenser mellom de ulike tilskuddsordningene.*
7. *Vi vil oppfordre til en bedre målretting av midlene i forhold til den regionale fordelingen av de problemer en ønsker å løse. Dette gjelder også bostøtteordningen.*

Intensjonen med boligtilskuddsordningen oppfylles. Hovedproblemet er at rammene er for små og at den må få en bedre regional målretting dit problemene er størst. Vi vil derfor primært anbefale at rammene økes, sekundært at en vurderer å gi boligtilskuddsordningen en høyere prioritering i forhold til andre tilskuddsordninger. Grensene mellom tilskuddsordningene må gjøres mer fleksible slik at det er mulig å overføre midler mellom ordningene i samsvar med endrede behov. Dette omfatter også bostøtteordningen, som i dag synes å diskriminere pressområdene.

Bevilgningene til boligtilskuddsordningen ser ut til å skulle dekke det personrettede tilskuddet i forbindelse med byfornyelse, uten at rammen økes. Det er viktig at ikke bevilgningene til boligtilskuddsordningen også skal dekke det personrettede tilskuddet i forbindelse med byforny-

else, uten at rammen økes. For de store byene vil dette kunne føre til at de reelle rammene som kan benyttes til målgruppen blir betydelig mindre.

8. *Det må stilles sterkere krav til kommunene om å ivareta informasjonsoppgavene overfor sine innbyggere, i det minste innenfor de ordningene hvor Husbanken har finansieringsansvaret.*

Det hevdes ofte at kunnskapene om Husbankens virkemidler er for lite kjent. På tross av at Husbanken har gjennomført betydelig forbedringer av sine informasjons- og formidlingsprosedyrer, ikke minst overfor kommunene, de siste årene, bekreftes dette faktum i vårt materiale. Våre samtaler med kommunene har gitt oss et inntrykk av at kommunene ikke tar denne oppgaven alvorlig nok. En holdning om at "informasjonsaktiviteten er tilpasset rammen" er foruroliggende utbredt. At rammene er begrenset, og at alt forbrukes, kan etter vår oppfatning, ikke være noe argument for at informasjonen om ordningene skal holdes på et lavmål, heller ikke at kommunens personellressurser ikke kan betjene en større pågang. Og iallefall holder ikke dette argumentet vann når det gjelder etableringslånordningen, der har det de siste årene vært rikelig adgang til å utvide rammen. Dette kan føre til at det brer seg en oppfatning om at behovet er betydelig lavere enn det i realiteten er. Vi har en mistanke om at det ikke er Husbankens informasjonsaktivitet som er mangelfull, men kommunenes.

9. *Vi vil anbefale myndighetene å utvikle konkrete og operasjonelle målsettinger for de boligpolitiske virkemidler slik at evalueringer av ressursbruk og effekt blir mulig å gjennomføre.*

Vår hovedkonklusjon er at Husbankens ordninger i hovedsak fungerer etter hensikten, at de har den forutsatte treffsikkerhet. Vi har imidlertid ikke vurdert virkemidlenes effekt, om innsatsen står i forhold til resultatet og om en kunne ha oppnådd bedre resultater på andre måter. En slik analyse er det ikke mulig å gjøre, så lenge målsettingene for myndighetenes boligpolitikk ikke er mer konkrete og operasjonaliserbare. Nå er det f.eks. umulig å avgrense omfanget i de målgruppene en ønsker å bistå, da er det selvfølgelig umulig å fastslå med sikkerhet om virkemidlet har hatt ønsket effekt.

10. *Vi anbefaler Husbanken å foreta forbedringer i sin registerstruktur og kommunenes rapporteringsrutiner*
 - *spesifiserte avslagsgrunner*
 - *gjensidig utelukkende kategorier av brukergrupper og husholdningstyper m.v*
 - *registrering av potensielle søkere som frarådes å søke*

Flere av våre konklusjoner er tatt med betydelig forbehold, først og fremst som en følge av dårlig datakvalitet. Vi vil anbefale at Husbanken går igjennom sine registreringssystemer, sine rapporteringsprosedyrer og registerstruktur med sikte på å legge forholdene bedre til rette for analytisk behandling av dataene. Dette vil måtte omfatte klarere rettledninger, og kanskje også instruksjoner, av kommunene i registreringsarbeidet.

11. *Det bør foretas regelverksjusteringer for ytterligere å målrette virkemidlene, vi har merket oss følgende*
 - *forskriftene må i tillegg til formuesforhold også omfatte gjeldssituasjonen*
 - *kostnadstaket må ta hensyn til geografisk differensiering og ulike boutgiftsbelastninger*

Vi har videre merket oss noen områder hvor det er behov for regelverksjusteringer for ytterligere å målrette virkemidlene mot dagens problemer. Blant annet er regelverket uklart når det gjelder egenkapital/formue og regelverket fanger ikke inn at prisnivået varierer sterkt med sentralitet og også mellom bydeler i de største kommunene.

Kap. 1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1. Bakgrunn og formål

Problemer med boligetablering har vært sterkt fokusert de siste årene. Særlig har det vært knyttet sterk oppmerksomhet fra mediernes side til studentenes situasjon, til bostedsløse i Oslo og til ungdom. Det har vært reist kritikk mot offentlige myndigheters boligpolitikk og etterlyst sterkere virkemiddelbruk.

I samme periode har det vært gjennomført viktige endringer i innretningen av virkemidlene. Den generelle rentesubsidien på husbanklånene er blitt fjernet til fordel for større tilskuddsandeler. En slik styrking av de selektive ordningene har hatt som formål å målrette de statlige overføringene på boligsektoren mer mot de gruppene som trenger det mest, først og fremst med sikte på å bedre deres muligheter til kjøp av egen bolig.

Formålet med undersøkelsen er beskrevet slik i anbudsinnbydelsen:

"Oppdragstaker skal analysere problemer med boligetablering for ulike grupper, og herunder evaluere virkemidler for ungdom. Med boligetablering forstås Husbanken i denne sammenheng oppføring av ny, egen bolig, kjøp av bolig bygd for salg, kjøp av brukt bolig og kjøp av borettslagsleilighet."⁴

1.2. Beskrivelse av problemer med boligetablering

Boligetablering er altså definert som "oppføring av ny, egen bolig, kjøp av bolig bygd for salg, kjøp av brukt bolig og kjøp av borettslagsleilighet." Etablering i utleiebolig skal altså ikke omfattes av denne utredningen. Dette innebærer at vurderinger tilknyttet hvilke disposisjonsformer som er mest hensiktsmessige i ulike livsfaser eller husholdningstyper bare i svært begrenset utstrekning blir berørt.

Det er særlig ungdoms problemer med boligetablering som har fått stor politisk og mediamesig oppmerksomhet de siste to årene, og denne gruppen kommer også til å få mest oppmerksomhet her. Det er likevel usikkert hvor store disse problemene er sammenliknet med andre gruppers etableringsproblemer. Vi skal i tillegg til unge også beskrive situasjonen for aleneforeldre, innvandrere og funksjonshemmede.

Utredningens ene tema er altså de problemene de aktuelle gruppene møter når de har behov for eller ønsker å kjøpe seg, eller bygge, egen bolig. Disse problemene kan være svært sammensatte, i henhold til prosjektbeskrivelsen skal de analyseres i forhold til følgende elementer⁵:

- boligpris
- betjeningsevne
- boligbehov vs. ønske
- hvilke reelle virkemidler kan disse gruppene benytte seg av?
- kjenner gruppene til virkemidlene?

⁴ Husbankens anbudsinnbydelse av 16.04.97

⁵ Ibid.

- formidles kunnskapen om virkemidlene godt nok av kommunene og Husbanken?
- møter gruppene ekskluderende rutiner som forhindrer reelle søknader?

1.3 Evaluering av virkemidlene

Utredningens andre tema er evaluering av eksisterende virkemidler rettet inn mot ungdom. De viktigste i denne sammenheng er etableringslån, kjøpslån og boligtilskudd, og vi skal holde oss til disse. Hovedvekten vil bli lagt på boligtilskuddet. En viss evaluering vil med nødvendighet måtte gjennomføres i forbindelse med beskrivelsen og analysen av etableringsproblemene til samtlige grupper.

På grunnlag av de konklusjonene om virkemiddelbruken som materialet gir anledning til å trekke, og vårt eget faglige skjønn, har vi i tillegg formulert enkelte anbefalinger til myndighetene om endringer i virkemiddelbruken.

Kap. 2 Metode

Prosjektet tar for seg sammensatte problemstillinger for flere, ulike målgrupper og det har vært nødvendig å samle data fra flere kilder og på ulike tilnæringsmåter. Både gjennomgang av foreliggende materiale, registeranalyse, ulike typer spørreskjemaundersøkelser, og samtale- og informantintervjuing har vært benyttet.

2.1. Registeranalyse

Husbankens registre over bruk av lån og tilskudd de siste to årene har vært en viktig kilde, særlig i evalueringsdelen av prosjektet. Registrene er til dels basert på rapporteringer fra kommunene. Disse rapporteringene er i mange tilfeller mangelfulle. I tillegg har registrene en del andre svakheter, bl.a. manglende gjensidig utelukkende brukergruppekategorier. Begge deler reduserer verdien i dataene betydelig. Når det gjelder omfanget av lån og tilskudd til innvandrere er dataene supplert med opplysninger fra storbyenes egne registre.

Vi har i tillegg gått igjennom en del statistikk fra bostøtteregisteret når det gjelder enslige forsørgere.

2.2. Spørreskjemaundersøkelser

2.2.1. Landsomfattende intervju-undersøkelse

NOVA (tidligere bl.a. INAS) har flere ganger gjennomført landsomfattende surveyundersøkelser med bolig som tema. De siste er basert på personlige intervju av et representativt utvalg på 3 000 personer og gjennomføres av Norsk Gallup A/S. I 1997-undersøkelsen har Byggforsk gått inn med en rekke tilleggsspørsmål på grunnlag av våre problemstillinger, særlig med henblikk på å avdekke ungdomsgruppens etableringsforhold og kontakt/bistand med hjelpeapparatet. Desverre har det oppstått en del uforutsette problemer med gjennomføringa av undersøkelsen, som medførte betydelige forsinkelser og at vi måtte basere vår analyse på svar fra 2 000 personer.

2.2.2. Postenquete

Samtlige av Norges Handikapforbunds medlemmer mellom 16 og 35 år er tilsendt spørreskjema. Nær 60% har svart. Trolig er svarprosenten reelt sett enda høyere, idet det har vist seg at et ukjent antall i utvalget ikke er funksjonshemmede, men støtte-medlemmer.⁶

2.2.3. Kommuneundersøkelse

Agderforskning gjennomførte sommeren/høsten 1997 en evaluering av Husbankens boligtilskuddsordning.⁷ I den forbindelse ble det foretatt telefonintervjuing av et representativt utvalg norske kommuner, på basis av utsendt spørreskjema.⁸ En del av spørsmålene var utarbeidet med utgangspunkt i våre problemstillinger.

⁶ Utvalget bestod i utgangspunktet av 577 personer. Av disse har 36 skrevet tilbake og gjort oppmerksomme på at de kun er støtte-medlemmer, 21 har ringt med samme formål. Utvalget er således redusert med 57 personer til 520. Av disse har 294 personer returnert utfylt skjema.

⁷ Skaar og Hernes 1997

⁸ I alt ble det gjennomført samtaler med 91 kommuner.

2.3. Samtale- og informantintervjuing

For en rekke av problemstillingene har det vært nødvendig å gjennomføre mer eller mindre formelle samtaler med personer med forskningsbasert eller praktisk erfaring fra området. Systematisk har dette kun vært gjort når det gjelder tilnærmingen til innvandrerenes boligetable-ringsproblemer. I alt er det gjennomført fem samtaler med informanter på boligkontor/sosial-kontor/Ungbo i Oslo.

I tillegg er det gjennomført 8 kvalitative intervju med et tilfeldig utvalg unge innvandrere i alderen 18 til 40 år, bosatt i Oslo.

Kap. 3 Analyse av boligetableringsproblemer

3.1 Hvem er målgruppene for Husbankens ordninger?

Et etableringsproblem kan bestå av to forhold. For det første kan det være vanskelig å finansiere et boligkjøp selv om en har betalingssevne. En kan ha for liten egenkapital i forhold til den sikkerheten for lånet som kredittinstitusjonen krever. De som mangler egenkapital, men har betalingsvilje, blir oppfordret til å spare mer før de kjøper, dels gir enkelte kredittinstitusjoner fullfinansiering og dels blir de hjulpet med sidesikkerhet og kausjon av nær familie. For det andre kan husholdningen ha problemer med å betjene lånene som må opptas for å finansiere en bolig med akseptabel standard og beliggenhet. Boligtilskudd, rimelige topplån og løpende bostøtte kan avhjelpe det.

I perioder med sterkt press på boligmarkedet, vil slike virkemidler ikke nødvendigvis være tilstrekkelige. Dessuten vil grupper som ikke fyller kriteriene for de behovsprøvede ordningene også kunne få problemer.

Formålet med omleggingen av Husbanken har nettopp vært å målrette og effektivisere den statlige subsidiebruken. De generelle virkemidlene er redusert til fordel for behovsprøvet støtte til spesielle grupper, boligpolitikken er i større grad konsentrert om *de vanskeligstilte gruppene*. For å kunne beskrive disse gruppens problemer, og analysere i hvilken grad offentlige virkemidler har effekt, er det nødvendig å avgrense målgruppene nærmere, å forsøke å operasjonalisere hvem det er som faller inn under myndighetenes begrep om vanskeligstilte.

Vi har tatt utgangspunkt i en oppfatning⁹ av at som vanskeligstilt på boligmarkedet regnes alle personer og husstander som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig, og at det i hovedsak er tre forhold som avgrenser dette 1) Økonomi (inntekter og formue), 2) Foreliggende boligsituasjon (standard, størrelse, disposisjonsforhold, pris miljø) og 3) Personlige evner og muligheter til å hevde sine egne interesser.

En slik avgrensning innebærer at antallet vanskeligstilte blir et relativt spørsmål. Det er relativt på to måter: 1) ved forholdet mellom individuelle ferdigheter, økonomiske ressurser og markedet, og 2) ved forholdet mellom boforhold og gjeldende politiske normer for akseptable boforhold. Av de siste punktet framgår det at statlige og kommunale myndigheter må vurdere og bestemme hvem de oppfatter som vanskeligstilte. En slik avklaring er et nødvendig ledd i å utarbeide en faktisk målsetting. En slik avklaring har tidligere vært etterlyst¹⁰, men vi har ikke sett at dette er forsøkt gjort.

I det siste rundskrivet om boligpolitikken fra departementet¹¹ framgår det ikke klart hvem disse gruppene er, eller etter hvilke kriterier de skal avgrenses. Heller ikke i retningslinjene for de enkelte ordningene er det mulig å lese seg fram til kriterier som gjør det mulig å beregne hvor mange som faller inn under ordningene eller hvor mange man tar sikte på å hjelpe.

I retningslinjene heter det:¹²

⁹ Hansen 1998

¹⁰ Hansen og Åhren 1991

¹¹ Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996) Boligpolitikk 1996 Kommunens mål og muligheter

¹² HB 7.B.6

Husbankens ordninger rettet inn mot kjøp av bolig omfatter grupper av husstander med lav inntekt, som ungdom i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, eldre, funksjonshemmede, flyktninger personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte husstander (HB 7.B.6)

Det understrekes at ordningene er behovsprøvet, f.eks. er formålet for etableringslånet at det "skal medvirke til at husstander med svak økonomi og/eller spesielle behov får muligheter til å skaffe seg nøkterne boliger,"¹³ mens boligtilskuddet kun skal gis etter en streng vurdering, der husstandens samlede situasjon og økonomi legges til grunn, og der det skal vektlegges om denne situasjonen er av varig karakter.

I stor grad overlates det til kommunene å fastsette nærmere regler for hvem som skal komme inn under ordningene. Men heller ikke kommunene har utviklet operasjonelle mål for hvem de skal hjelpe.¹⁴ Regelverket er svært sjelden basert på gjennomførte behovsanalyser, men overlates til saksbehandlernes skjønn på bakgrunn av hvor mye midler som står til rådighet, som igjen henger sammen økonomiske betraktninger, bl.a. knyttet til frykt for tap på virksomheten.

En slik manglende konkretisering og operasjonalisering av målene gjør det selvsagt svært vanskelig å måle om ordningene virker som forutsatt.¹⁵ Vi har imidlertid forsøkt oss på en avgrensning basert økonomiske kriterier.

I Norsk Gallup sin utvalgsundersøkelse utgjør aldersgruppen 20 – 34 år om lag 25%. Dette tilsvarer ca. 500 000 husholdninger.¹⁶ Av disse er det, som vi ser av tabell 3.3, 37% som leier. De fleste av disse vil være i stand til å skaffe seg en eiebolig på egenhånd; spørsmålet er hvor mange av dem som er å betrakte som målgruppe for Husbankens ordninger.

Tabell 3.1

Husholdningenes brutto årsinntekt fordelt etter disposisjonsforhold til bolig, 1997. Relative tall, 20 – 34 år

	<100	100-149	150-199	200-249	250-299	300-349	350-399	400+	Total
Selveier	4	18	23	32	46	58	78	62	42
Andelseier	9	16	16	21	22	22	16	22	18
Leier	88	64	54	47	30	17	7	16	37
Annet	0	2	7	0	2	4	0	0	2
Total	101	100	100	100	100	101	101	100	99
	N = 56	N = 50	N = 43	N = 81	N = 54	N = 55	N = 45	N = 130	N = 514

Kilde : Norsk Gallup 1997

Tar vi utgangspunkt i de som kan sies å være økonomisk svakstilte – vi har valgt å holde oss til de som oppgir å ha bruttoinntekt under grensen for å få boligtilskudd til etablering (om lag 200 000 kr for par), kommer vi fram til om lag 93 000 husholdninger, eller 50% av de som leier.¹⁷

¹³ Ibid.

¹⁴ Temaet er grundig diskutert i Hansen og Åhren 1991

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Basert på beregninger av husholdninger i SSB-rapport 95/21

¹⁷ Beregninger på grunnlag av Boforholdsundersøkelsen fra 1995 gir noe høyere tall, først og fremst på grunn av høyere leieandeler.

Tabell 3.2**Husholdninger med brutto årsinntekt over og under 200 000 kr fordelt etter disposisjonsforhold til bolig, 1997. Relative tall. Aldersgruppen 18 – 34 år**

	Under 200	200 og over	Total	
Selveier	9	91	100	N=235
Andelseier	20	80	100	N=102
Leier	50	50	100	N=206
Total	27	73	100	N=543

Kilde : Norsk Gallup 1997

Av disse må vi regne med at majoriteten relativt raskt vil komme i en forbedret inntektssituasjon, enten fordi de for tiden er under utdanning eller nettopp har startet opp i arbeidslivet. I en tidligere analyse om lavinntektshusholdninger¹⁸ ble det slått fast at lav inntekt for mange er en midlertidig situasjon og det ble beregnet at de husholdningene som var i en permanent vanskelig økonomisk situasjon utgjorde 40% av alle med lav inntekt.¹⁹ Dersom dette overføres på aldersgruppen 20-34 år vil det i såfall bety at vi snakker om noe i underkant av 50 000 husholdninger som er i en permanent situasjon med samlet inntekt under 200 000 kr og som leier bolig. Tallet kan oppfattes som den ytre grense for målgruppen for Husbankens virkemidler, men er et grovt anslag og må brukes med stor forsiktighet.

I tillegg til disse kommer hjemmeboende barn, som også representerer potensielle kjøpere av bolig. Pr. 1.1.96 bodde det i alt 275 000 personer mellom 20 og 34 år hjemme hos foreldrene sine. Som vi senere skal vise, har denne hjemmeboerandelen sunket fram til 1996, men det ser ut til at den deretter har holdt seg på samme nivå. Datagrunnlaget for å anslå hvor mange av disse som må kunne sies å tilhøre Husbankens målgruppe, altså at de trenger offentlig bistand for å kunne etablere seg i egen eid bolig, er svært mangelfullt, i tillegg til at det er et politisk spørsmål når det er rimelig å forvente at ungdom skal kunne etablere seg i eierbolig. Etter vår vurdering vil det ikke være urimelig å regne som akseptabelt å bo noen år til leie, på hybel, sammen med andre e.l. inntil tilfredsstillende egenkapital er spart opp, eller inntektsgivende arbeid skaffet, som gir grunnlag for kjøp av bolig uten bistand fra det offentlige. Vi snakker dessuten ikke her i første rekke om bistand i form av et usubsidiert etableringslån eller kjøpslån, her snakker vi om de som fyller kriteriene for Husbankens behovsprøvede, subsidierte ordninger.

En annen metode for å nærme seg en målgruppeavgrensning er å ta utgangspunkt i årskullene. Samlet er det om lag én million 20 – 34 åringer til enhver tid. Hvert år «tar ca. 30 000 34-åringer med seg eierboligene sine ut av målgruppen»²⁰ og 30 000 i gruppen 19 – 33 år må etablere seg i eie første gang i løpet av ett år for å opprettholde andelen eide boliger i aldersgruppen 20 – 34 år. Dersom målsettingen er at en større andel i denne aldersgruppen skal eie boligene sine, må flere enn 30 000 førstegangsetablerende kjøpe bolig. Som vi kommer inn på senere, er det mye som tyder på at markedssituasjonen ligger til rette for dette i dag.

Majoriteten av disse 30 000 husholdningene etablerer seg i eierbolig uten offentlig bistand. Og mange vil være godt hjulpet med et etableringslån eller kjøpslån. Imidlertid er en betydelig del av dem i en slik inntektssituasjon at de er kvalifisert for boligtilskudd. Som vi ser av tabell

¹⁸ Hansen og Knudtzon 1996

¹⁹ Med lav inntekt menes i denne analysen under bostøttegrensen.

²⁰ Boforholdsundersøkelsen 95

3.3, har 28% av husholdningene en samlet årlig bruttoinntekt på under 200 000 kr. Dette tilsvarende i underkant av 10 000 husholdninger.

Tabell 3.3

Husholdningenes brutto årsinntekt fordelt etter intervjupersonens alder. 1997. Prosent

	<100	100-149	150-199	200-249	250-299	300-349	350-399	400+	Total	
20-24	25	22	9	12	11	9	3	8	99	N=95
25-29	8	9	9	15	10	12	9	27	99	N=211
30-34	4	4	7	18	12	10	11	33	99	N=195
Total	10	10	8	16	11	11	9	25	100	N=501

Kilde: Norsk Gallup 1997

3.2. Generelle utviklingstrekk

Omfanget av boligetableringsproblemer henger sammen med generelle utviklingstrekk i samfunnet. Vi skal se nærmere på prisutviklingen og renteutviklingen, vi skal se litt på tilbudet av boliger, vi skal se på tendensene til sterkere sentralisering og litt generelt om utviklingen innenfor gruppen av vanskeligstilte boligsøkere.

3.2.1 Tidligere analyser

Boligetableringsforholdene for vanskeligstilte er grundig analysert i to tidligere studier ved Byggforsk.²¹ Utredningene ble gjennomført som en analyse på basis av boforholds- og levekårsundersøkelser. Meget kort oppsummert viser utredningene: Etableringsperioden er blitt lengre. Skole- og studietiden er forlenget og etablering i arbeidslivet kommer senere. Etablering med familie og barn skjer også senere. Til tross for dette, skjer etablering i egen bolig (utflytting hjemmefra) omtrent like tidlig som før. På 1990-tallet har imidlertid etablering i egen eid bolig kommet senere. Unge bor lengre til leie. At unge oftere leier ble forklart del som følge av den lengre etableringsperioden, og dels som følge av finansieringsproblemer, manglende egenkapital. Det ble også beregnet at en forholdsvis stor del av de unge trolig ville ha små muligheter til å kjøpe bolig uten hjelp fra foreldre eller andre. En analyse av foreldres muligheter til å hjelpe, f.eks. ved å kunne stille kausjon ble også analysert, og viste at for et stort mindretall var dette lite mulig. Analysen tok utgangspunkt i foreldrenes inntekter og egenkapital i 1993. Utredningene viste at et klart flertall også av de unge bodde bra, utfra vanlige normer, men at et betydelige mindretall bodde utrygt, trangt og med lav standard.

På basis av en særskilt undersøkelse av personer i husholdninger med lav inntekt, med en overvekt av unge i etableringsfasen,²² er dårlige boforhold for unge nærmere analysert. I denne analysen blir det vist at dårlige boforhold dels finnes i grupper under utdanning, og dels i grupper som på forskjellige måter er droppet ut, som verken er i jobb eller i studier. Det ble også vist at inntektsforhold kan skifte raskt, både på grunn av inntreden i (og uttreden av) arbeidslivet og etablering og oppløsning av samboerforhold. Analysen viste at forholdsvis mange likevel hadde kjøpt bolig, og at mange av disse hadde lånt privat eller hadde privat kausjon.

Etableringsproblemer for spesielt utsatte grupper finnes det mindre kunnskap om. Det er dokumentert at innvandrere ofte bor noe dårligere enn norske husholdninger. Om dette beror på

²¹ Gulbrandsen, Hansen og Gulbrandsen 1992 og Gulbrandsen og Nordvik 1995

²² Hansen og Knudtzon 1996

særlige hindringer, og hva dette i så fall er, er det mange oppfatninger om, men lite er dokumentert. Funksjonshemmedes boligforhold er grundig utredet i et prosjekt for Norges Handikapforbund.²³ I denne utredningen er imidlertid etableringen for unge funksjonshemmede lite behandlet, bl.a. fordi de eksisterende datakildene ikke gir muligheter til det.

3.2.2 Etableringsproblemene gjentar seg

Sist disse problemene var høyt oppe på dagsordenen, var i 1987. Statsminister Gro Harlem Brundtland annonserte i februar 1987 at det ville bli satt i gang et utredningsarbeid knyttet til de problemene som møtte ungdom og andre som skulle etablere seg for første gang.

I mandatet het det:

"Faktorer som generell prisøkning, et redusert utleiemarked, lavere boligbygging, økende innflytting til byene, flere enslige og økende ungdomskull trekker i retning av forsterkede etableringsproblemer. På den annen side kan lettere kreditttilgang, økende boligformuer og større innslag av arv ha lettet etableringsproblemene for mange".

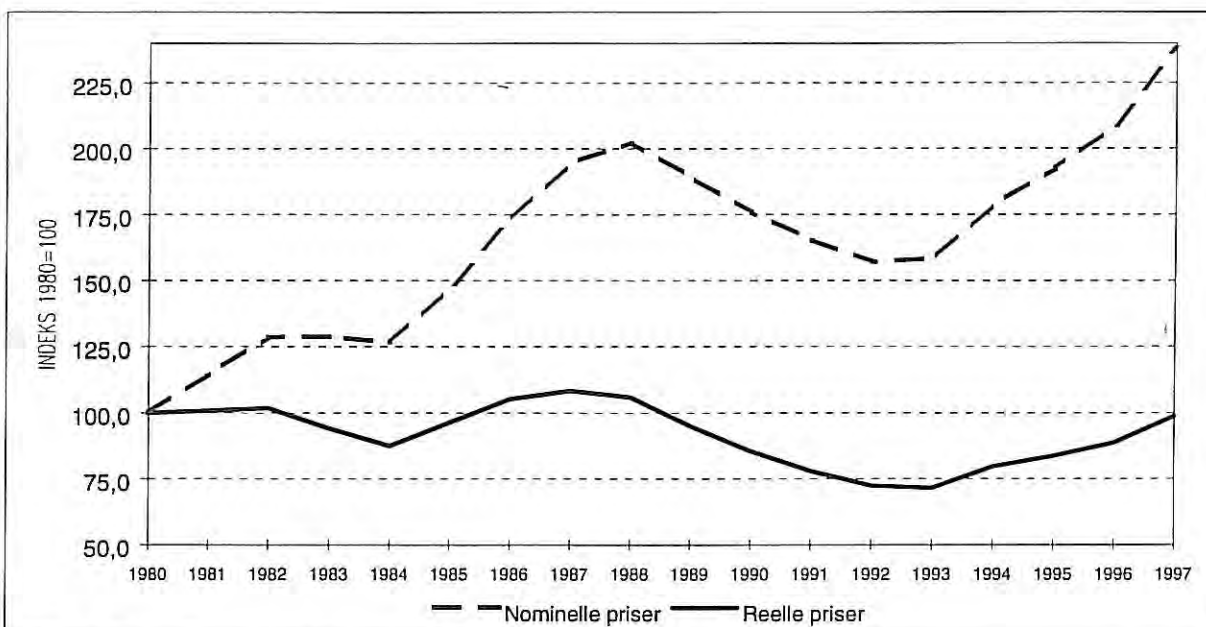
Beskrivelsen passer like godt til dagens situasjon og illustrerer at det er en sammenheng mellom optimisme og høy aktivitet i norsk økonomi og de problemene førstegangsetablerende og unge møter på boligmarkedet.

Utredningen konkluderte med at en burde opprette et tilstrekkelig antall gjennomgangsboliger, herunder student- og elevboliger og utleieboliger for unge, en burde øke boligbeskatningen og fortsette eksisterende statlige låne- og tilskuddsordninger.

3.2.3 Boligprisutviklingen

Mellom disse to tidspunktene har vi hatt en periode med lave priser og lite press på markedet. Problemene knyttet seg da til de som av ulike grunner fikk problemer med å betjene lån på den boligen de hadde kjøpt da prisene var høye. Boligpolitikken var i denne perioden konsentrert om virkemidler for å hjelpe disse.

²³ Hansen m.fl. 1997



Kilde: Norges byggforskningsinstitutt, SSB og NEF

Fig. 3.1
Utviklingen i boligpriser i perioden 1980 – 1997

Fra begynnelsen av 1993 og fram til i dag har det vært en sterk økning i boligprisene etter at de hadde sunket fra 1988. Målt fra 1992 steg prisene med 52% fram til 1997. I 1997 lå prisene fortsatt 9% under toppnivået fra 1988 når det korrigeres for inflasjonen. Prisene har steget mest i storbyene og minst i områdene utenfor de største byene og Akershus fylke. Andre data tyder på at også boligprisfallet var størst i de største byene (data over gjentatte salg i Oslo og seks østlandsfylker fra 1989 – 1997).

Tabell 3.4 viser prisnivå mellom områder på en gjennomsnittsbolig i 4. kvartal 1996 i 1 000 kroner. Utenom de 5 største byene er kommunene inndelt etter endringen i total befolkning mellom 1994 og 1996.

Tabell 3.4
Pris på en gjennomsnittsbolig 4. kvartal 1996 etter region.
1000 kroner

Region	Boligpris 1 000 kr
Oslo vest	1 280
Resten av Oslo	939
Stavanger	904
Bergen, Trondheim og Kristiansand	861
Andre kommuner med befolkningsvekst 1,5+ %	792
Andre kommuner med befolkningsvekst 0-1,5 %	647
Andre kommuner med befolkningsvekst < 0 %	556

Boligprisene i Oslo vest er her 2,3 ganger så høye som boligprisene i kommuner med befolkningsnedgang. Dette underbygger at etableringsproblemene i høy grad er konsentrert om de største byene, og Oslo spesielt.

Innad i Oslo har svingningene vært svært store i perioden. Prisene lå i 1997 reelt 14% under nivået fra 1988, men har nominelt steget med 64% fra 1992. Det er betydelige forskjeller mellom områder i Oslo. Spesielt i Oslo Nord sank prisene mye, men der har de siden bunnen også økt mest. Samtidig er det blitt større forskjeller mellom områder i Oslo sammenlignet med i 1988. Mens prisene i Oslo vest reelt bare lå 2,5 under prisenivået fra 1988, lå de nordlige og sydøstlige bydelene hele 20% under nivået fra 1988.

Nominelle husleier og boligpriser

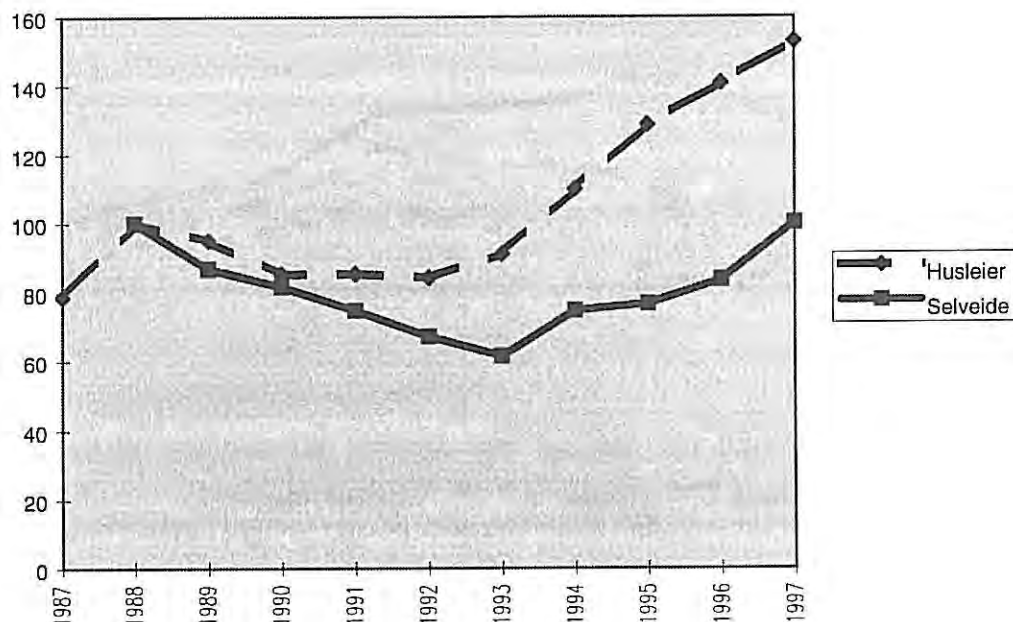


Fig. 3.2
Nominelle husleier og boligpriser i Oslo

Husleieprisene har steget enda mer.²⁴ For Oslo samlet var det i perioden 1993 til 1995 en prosentvis vekst på 12%, fra 1993 til 1997 hele 33%. Den prosentvise veksten var nesten dobbelt så stor i perioden 1995 til 1997 som i perioden 1993 til 1995, mens den reelle veksten var på henholdsvis 14,8% og 8,7%. Samlet for perioden 1993 – 1997 var det en reell vekst på 23,5%.²⁵

3.2.4 Renteutviklingen

Når tilbudet tilnærmet er gitt, vil markedsprisen på boliger på kort sikt bestemmes fra etterspørselssiden. Etterspørselen er et uttrykk for betalingsvilligheten for bolig, dvs. hvor store bokostnader en husholdning er villig til å påta seg. Betalingsvilligheten bestemmes av husholdningenes preferanser mellom boligkonsum og annet konsum samt inntekt. Når vi ser bort fra likviditetsskranke og forutsetter et perfekt kredittmarked, kan bokostnadene forenklet uttrykkes som realrenten etter skatt multiplisert med boligens verdi pluss drifts- og vedlikeholdsutgifter, samt offentlige avgifter²⁶. Dersom betalingsvilligheten på kort sikt er gitt, vil en

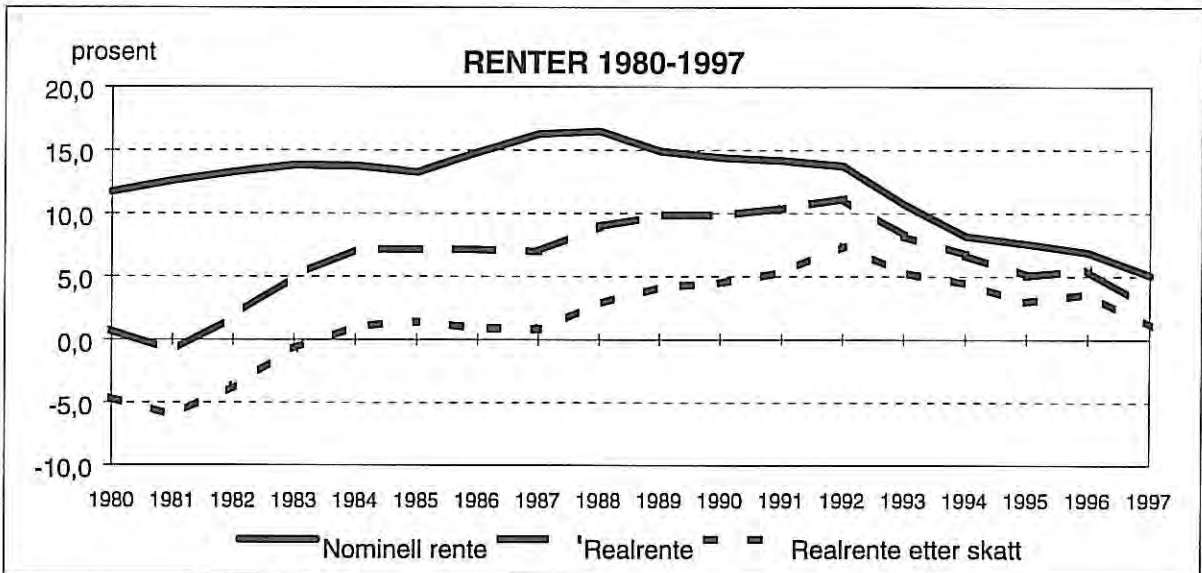
²⁴ Lappegård 1997

²⁵ Konsumprisindeksen økte med 3,6% i perioden 1993 – 1995 og 3,9% fra 1995 – 1997

²⁶ Bokostnader = Boligens markedsverdi · realrente etter skatt + avgifter, drift og vedlikeholdskostnader

nedgang i realrenten etter skatt føre til at prisen øker. Bokostnaden forblir dermed uendret og den kortsiktige balansen opprettholdes.

Utviklingen i realrenten etter skatt er den vesentligste drivkraften bak kortsiktige fluktuasjoner i boligprisene. På lengere sikt vil boligprisene bli bestemt av tilbudssiden i boligmarkedet. I perifere strøk vil kostnadene knyttet til å bygge nye boliger være en indikasjon på hvilket nivå brukt boligprisene etterhvert vil havne på. I sentrale områder med knapphet på tomtegrunn vil boligprisene også på lang sikt være etterspørselsbestemt.



Kilde: Norges Bank og SSB

Figur 3.3
Utviklingen i renter i perioden 1980 – 1997

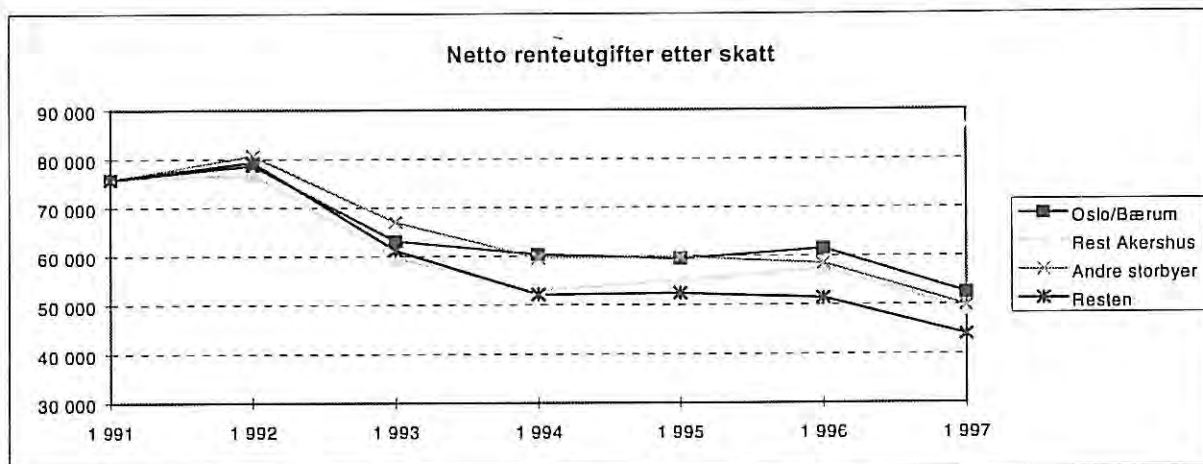
Det var den kraftige økningen i realrenten etter skatt fra 1987/88 som førte til boligprisfallet i perioden som fulgte. Samtidig med realrenteøkningen falt den nominelle renten, noe som tyder på at den nominelle renten i seg selv ikke har så stor betydning for boligprisutviklingen. Boligprisene økte fra 1993 etter at realrenten etter skatt falt. I denne perioden var det fallet i nominelle renter som førte til realrentefallet, mens økningen i realrenten mellom 1987 og 1993 skyldtes nedgang i inflasjonen.²⁷

3.2.5 Boutgifter i eie og leie

For leietakerne er husleien lik de direkte utgiftene som husholdningene har til bolig (oppvarming kommer vanligvis i tillegg). For eiere skilles det ofte mellom bokostnader og boutgifter. Bokostnadene er de reelle kostnader knyttet til å eie en bolig, mens boutgiftene er knyttet til de direkte utbetalingene knyttet til lånt kapital og til boligenes drifts- og vedlikeholdskostnader.

I figur 3.4 har vi tatt utgangspunkt i at en i 1991 skulle bruke 1 million på bolig i alle regioner. Egenkapitalen er satt til 150 000 kroner i alle etableringsår. Stiger boligprisene, må en låne mer. Figur 3.4 viser hvor store renteutgifter etter skatt en husholdning får i ulike regioner.

²⁷ Barlindhaug 1993



Figur 3.4

Netto renteutgifter 1991 – 97. Egenkapital 150 000 kroner i alle år. Boligpris i alle regioner i 1991: 1000 000 kroner. Antatt 14% prisstigning fra 1996 – 97

Selv om boligprisene har steget siden 1993, har en i 1997 i samtlige regioner de laveste renteutgiftene i perioden. Dette skyldes den kraftige nedgangen i renten. Når vi samtidig vet at realinntektene og sysselsettingen har økt i perioden, skulle dette tilsi avtakende etableringsproblemer på eiermarkedet. De som er interessert i å kjøpe og klarer finansieringen, kan ikke sies å ha større etableringsproblemer på boligmarkedet enn i perioden 1991 – 93²⁸. En må likevel ta høyde for en fremtidig renteøkning når boliger skal finansieres.

3.2.6 Tilbudet av boliger

Leieandelen sank fra 31% i 1973 til 21% i 1988 for så å stige til 24% i 1995. I Oslo var leieandelen i 1980 på 38%. Nå ligger den også her rundt 25%. Utstrakt seksjonering av leiegårder og dannelse av borettslag gjennom byfornyelsen er bakgrunnen for nedgangen.

Sokkelboliger og andre boliger eid av private husholdninger står for 68% av utleietilbudet i Norge. Sosiale utleieboliger utgjør kun 13% og profesjonell utleie 10 prosent. Siden 1973 har det vært en sterk nedgang i andelen personalboliger og profesjonell utleie, og en økning i andelen utleieboliger eid av private husholdninger.

Problemene i Oslo har derfor dels vært knyttet til nedgangen i tilbudet av leide boliger, med sterk økning i leiepriser og et høyt prisnivå ved kjøp av selveide boliger. Ved å knytte etablering ved kjøp av bolig til den strukturelle endringen i tilbudet av boliger med et større innslag av eide boliger, finner vi at den økte eierandelen i seg selv har lettet etableringsproblemene. Hadde eierandelen vært like lav som i 1980, ville prisene sannsynligvis ha vært enda høyere på eide boliger.

²⁸ Analysefirmaet Econ har beregnet hvor stor andel av disponibel inntekt som ulike modellhusholdninger ville måtte bruke dersom de under gitte inntekts-, pris- og egenkapitalbetingelser kjøper bolig. Beregningene startet i 1992, og i dette året ville et ungt par ha brukt 17% av sin disponible inntekt. Andelen sank til 11% i 1994, og holdt seg på dette nivået både i 1995 og 1996, selv med en meget sterk prisstigning (Norges Eiendomsmeidlerforbund og ECON 1997). Referert i Lars Gulbrandsen 1997.

Sentraliseringen har vært økende på hele 90-tallet. Særlig har tilflyttingen til Oslo og Akershusområdet vært betydelig. Oslo har i 1997 passert en halv million innbyggere, veksten på 1990-tallet har vært sterkere enn Akershus og alene stått for en fjerdedel av all vekst i landet. Samlet har Oslo og Akershus nær halvparten av all registrert befolkningsvekst i Norge på nittitallet. I tillegg var det om lag 61 000 studenter ved Universitetet i Oslo. Det er en økning på 14 000 siden 1990. Sett bort fra studenter og andre ikke registrerte innflyttere, har det vært et netto innflyttingsoverskudd på om lag 4 000 pr. år i perioden.

3.3 Ungdom og boligetablering

3.3.1 Om målgruppen

I alt var det i 1996 nær 1 million personer i Norge i alderen 20 – 34 år. Omfanget varierer ettersom alderskullene varierer. De neste årene er alderskullene som kommer inn noe mindre enn de har vært fram til nå, i 1998 om lag 55 000 personer.

Husbankens etableringslån er rettet inn mot ungdom. Lånet er behovsprøvet og skal gis til unge med lav inntekt som vanskelig får lån i andre banker og som har behov for rimeligere lånevilkår. Lånet er ikke subsidiert, men tilbyr landets laveste lånerente. Kjøpslånet har en tilsvarende innretting. Kommunene oppfordres til å legge betydelig vekt på tilbakebetalingsevnen. Lånene retter seg dermed mot en gruppe av ungdommen som tjener godt nok til at de kan dokumentere å betale tilbake lånet, men ikke så godt at de kan oppnå privat lånefinansiering. For øvrig gis det ingen nærmere avgrensning av målgruppen.

For unge førstegangsetablerende som har spesielt dårlig råd og akutt boligbehov, har Husbanken også en ordning med boligtilskudd som hjelp til å dekke egenkapitalen.

"Tilskudd skal gis etter en streng behovsprøving, der husstandens samlede situasjon og økonomi legges til grunn. Det legges vekt på om husstandens vanskelige situasjon er av mer varig karakter. Retningsgivende maksimal inntektsgrense for en en-persons husstand er ca. 160 000 – 180 000 kroner i brutto inntekt. For husstander med flere personer økes inntektsgrensen med ca. 20 000 kroner pr. medlem. Hvis særlige grunner tilsier det, kan inntektsgrensen fravikes etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. Hvis søknadsinngangen tillater det, kan det utøves en mindre streng behovsprøving overfor unge i etableringsfasen."²⁹

Dette gir oss en noe nærmere målgruppeavgrensning, idet det er satt et øvre inntektstak. Vi har tidligere beregnet at dette avgrenser rammene for målgruppen for boligtilskuddet til noe i underkant av 10 000 husholdninger (se tabell 3.3).

3.3.2 Økte boligfrekvenser – lavere eierandel blant unge

Boligetablering behandles i denne sammenheng som første gangs innflytting i en selveid eller andelseid bolig. Inkludert er også reetablering etter separasjon eller skilsmisse. Normalt skjer etablering etter at husstanden i en periode har bodd til leie. Kjøp forbindes gjerne med overgang til en mer fast tilværelse gjennom etablering i parforhold og en mer fast tilknytning til arbeidsmarkedet. Men mange unge etablerer seg i en eid bolig uten å ha etablert et parforhold.

²⁹ HB 8.B.1

Tabell 3.5
Boligfrekvenser for enslige

	20 – 24 år		25 – 29 år		30 – 34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Eier	5,9	3,5	28,9	22,1	45,6	52,8
Leier	11,5	24,5	23,3	46,7	28,1	32,8
Uten egen bolig	82,6	72,1	47,8	31,2	26,2	14,4
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Tabellen viser hvordan boligfrekvensene har utviklet seg mellom 1988 og 1995 for de yngste aldersgruppene. For unge enslige legger en først merke til den kraftige økningen i den andelen som har etablert seg i egen bolig mellom 1988 og 1995, summen av eie og leie. I aldersgruppen 20 – 24 år er det 28% som har skaffet seg egen bolig, mot 17,4% i 1988. Også i de to andre aldersgruppene har andelen som eier eller leier egen bolig økt i perioden.

For den yngste gruppen er eierfrekvensen lav og har noe overraskende gått ned i perioden fra 5,9% til 3,5%. Den økte totale boligfrekvensen har ført til at flere av de yngste har flyttet ut fra foreldrehjemmet og inn i en leid bolig. Samtidig har en mindre andel enn før valgt å kjøpe sin bolig.

I den neste aldersgruppen, 25 – 29 år, finner vi de samme tendensene, men blant disse ligger boligfrekvensene på et høyere nivå. På landsbasis er det 22,1% av de enslige 25 – 29 åringene som har etablert seg i en selveid eller en andelseid bolig, mens denne andelen var 28,9% i 1988. For gruppen 30 – 34 år økte både andelen med egen bolig og andelen med eid bolig i perioden.

Nesten alle par er etablert i egen bolig.³⁰ De som ikke er etablert for seg selv, kan enten bo hos slektninger eller være del av et bofellesskap der paret ikke står som innehaver av boligen. Også blant par har eierandelen sunket betydelig for alle aldersgrupper fra 1988 til 1995, mens leieandelen har økt tilsvarende.

Selv om en større andel unge har skaffet seg egen bolig, kan en tolke disse tallene som at etableringsproblemene, forstått som kjøp av bolig, har økt. En annen tolkning er at etablering i eid bolig er utsatt på grunn av at en større del av årskullene er under utdanning og at arbeidsmarkedet i denne perioden har fortonet seg som usikkert.

³⁰ Se tabell 1 i vedlegg.

Tabell 3.6

Disposisjonsform til bolig etter alder blant respondenter i 20-åra. 1988, 1992, 1995 og 1997. Relative tall

	20 – 24 år				25 – 29 år			
	1988	1992	1995	1997 ¹⁾	1988	1992	1995	1997 ¹⁾
Bor fortsatt hjemme	34	31	22	24	6	5	5	5
Leieboer	31	44	55	54	25	31	42	38
Andelseier	14	8	9	12	20	19	13	18
Selveier	21	18	12	10	48	45	40	39

Kilde : Gulbrandsen 1997/Norsk Gallup

1) Basert på et utvalg på 2000.

Vi ser at tallene fra Norsk Gallup sine utvalgsundersøkelser over disposisjonsform til bolig bekrefter tendensene selv om tallene er noe annerledes.³¹ Her har vi også med tall fra 1997, som viser at den relativt sterke tendensen til høyere leieandeler og lavere eierandeler fram til 1995 har stagnert. Særlig ser vi at den lavere leieandelen er klar i aldersgruppa 25 – 29 år. Det mest framtreddende trekket etter 1995 er imidlertid at andelen som er andelseier har hatt en relativt klar økning, i begge aldersgrupper. For øvrig legger vi merke til at tendensen til tidligere etablering i livsløpet ser ut til å bli brutt.

Boligpreferansene har også endret seg i fra 1988 – 1995³². Vi skal først se på hvilken hustype som ønskes.

Tabell 3.7

Ønsket hustype. Enslige 20 – 34 år. Prosent

Ønsket hustype	20 – 24 år		25 – 29 år		30 – 34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Våningshus	–	3,2	4,0	1,8	4,1	1,8
Enebolig	73,5	52,1	66,1	57,6	57,4	56,6
Småhus/rekkehus	5,9	11,7	13,7	12,9	18,9	13,9
Frittligg. blokk	9,8	9,6	5,6	8,2	13,9	9,6
Leiegård/bygård	8,8	18,1	7,3	16,5	4,1	14,9
Annet	2,0	5,3	3,2	2,9	1,6	3,3
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

På spørsmål om hvilken hustype en ønsker å bo i, svarte de fleste enebolig. I perioden har imidlertid eneboligandelen tapt terreng. Økningen fremstår mest markert i hustypen leiegård/bygård. Noe av forklaringen kan være at en større andel av ungdomskullene nå bor i områder med slike hustyper, og at det i seg selv har bidratt til preferanseendringene³³ (vi finner de sam-

³¹ I BU vil en ungdom som har flyttet hjemmefra sammen med andre ungdommer danne egen husholdning. Der- som de ikke er gift/samboende vil bare én få status som "innehar egen bolig," de andre er inneboende. I NG blir alle disse registrert som f.eks. leiere.

³² Preferansene måles bare hos dem som er etablert i egen bolig, ikke blant dem som bor inne hos andre. Når andelen som har flyttet ut og etablert seg i egen bolig har økt kraftig fra 1988-95 og disse i stor grad har blitt leieboere, kan det være misvisende å sammenligne preferansene på de to tidspunktene.

³³ Vi kunne ytterligere ha korrigert disse tallene for geografi, men dette er ikke gjort her.

me tendensene blant unge par³⁴). Om denne tendensen har fortsatt fram til i dag, har vi ikke hatt muligheter til å avdekke.

Som en parallell til økte preferanser for leiegård/bybolig fram til 1995 viser tall fra Boforholdsundersøkelsene en nedgang i andelen som ønsker å eie og en økning i andelen som ønsker å leie fram til samme tidspunkt. Ønsket om selveie lå imidlertid fortsatt svært høyt, også blant enslige.³⁵

Tall fra Norsk Gallup antyder at denne tendensen har snudd.

Tabell 3.8
Ønsket disposisjonsform betinget av alder. 1995 og 1997. Prosent

Aldersgruppe	20 – 29		30 – 39		40 – 49		50 – 59		60 – 69		70+	
	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997
Selveier	76	84	85	87	88	81	85	91	76	81	61	70
Andelseier	7	7	8	8	8	13	11	7	17	15	23	21
Leieboer	16	9	6	5	3	6	4	2	7	4	13	8
Sum	99	100	99	100	99	100	100	100	100	100	97	100

Kilde : Lars Gulbrandsen 1997 og Norsk Gallup 1997.

Som vi ser er det økte andeler til fordel for eie i alle aldersgrupper, bortsett fra 40 – 49-åringene. De høye andelene bekreftes også av en undersøkelse gjennomført på oppdrag av NBBL.³⁶

Tabell 3.9
Oppgitte ønsker om disposisjonsform fordelt etter husholdningens samlede inntekt i 1 000 kr. Relative tall. Aldersgruppen 20 – 34 år.

	<100	100-149	150-199	200-249	250-299	300-349	350-399	400+	Ubesvart	Total
Selveier	48	66	70	88	85	89	91	89	69	80
Andelsbolig	14	18	9	7	9	9	2	7	15	10
Leiebolig	30	12	14	1	6	2	4	2	13	8
Vet ikke	7	4	7	3	0	0	2	2	3	3
Total	99	100	100	99	100	100	99	100	100	101
	N=56	N=50	N=43	N=81	N=54	N=55	N=45	N=130	N=39	N=553

Kilde : Norsk Gallup 1997

Ser vi nærmere på de unge (20 – 34 år), ser vi at ønsket om eierbolig er helt dominerende, også blant de med lavest inntekt og også blant de som i dag bor til leie. Tabell 3.9 viser at over 70% av de som i dag bor til leie, ville foretrukket å være selveier (80% om vi tar med ønsket om andelseie).

³⁴ Se tabell 2 i vedlegg

³⁵ Se tabell 2 i vedlegg

³⁶ Elnan og Birkeland 1997

Tabell 3.10**Oppgitte ønsker om disposisjonsform fordelt etter dagens eie/leieform. Relative tall**

Dagens Ønsker	Selveier	Andel/aksje	Leiebolig	Spesiell leieavtale	Annet	Ubesvart	Total
Selveier	95	70	71	60	75	0	80
Andelsbolig	2	29	9	9	0	0	10
Leiebolig	0	1	18	22	25	0	8
Ubesvart	3	0	1	9	0	100	3
Total	100	100	99	100	100	100	101
	N = 235	N = 104	N = 148	N = 58	N = 8	N = 2	N = 553

Kilde: Norsk Gallup

I utgangspunktet vil det være mange av disse husholdningene som ikke kan betjene et privat huslån, og de bør være en aktuell målgruppe for Husbankens virkemidler. Heller ikke etableringslånene vil imidlertid være i stand til å fange inn på langt nær alle på disse inntektsnivåene, og det vil være påkrevet med en relativt omfattende tilskuddsbruk dersom en skal gjøre disse ungdomsgruppene i stand til å etterspørre en bolig. (Det kan selvfølgelig diskuteres om dette skal være et mål. Kanskje kan mange av dem vente til de er i en annen inntektssituasjon eller har spart tilstrekkelig egenkapital).

Som forventet viser materialet (ikke vist i tabell) at selveierønsket er sterkest i rurale strøk, men også i Oslo foretrekker over 70% av de unge selveierformen.

Fordelingene etterlater liten tvil om at prinsippet om å eie sin egen bolig står fast i befolkningen, også blant de unge. Innrettingen av boligpolitikken er således i samsvar med folks ønsker. De fordelingene vi har vist sier imidlertid lite om hva som er den mest hensiktsmessige disposisjonsformen for ulike deler av befolkningen, i ulike faser av livet. De klare sammenhengene som har kommet fram kan jo nettopp ha sin årsak i den sterke satsinga på eierformen, og den relative nedprioriteringen av leie. Som vi har vist tidligere ligger det i dag en åpenbar økonomisk gevinst i å eie sin egen bolig. Det burde derfor ikke overraske noen at de fleste ønsker seg dette.

3.3.3 Hva mener kommunene om ungdoms etableringsproblemer?

Intervjuundersøkelsen blant et representativt utvalg av norske kommuner er først og fremst rettet inn mot evaluering av omleggingen i Husbanken. Noen spørsmål er imidlertid utformet med henblikk på våre problemstillinger.

Kommunene er spurt om deres syn på etableringsproblemer generelt, hvordan de vil karakterisere etableringsproblemerne i kommunen for de ulike gruppene av vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi har operert med to ungdomsgrupper, for det første de som har lav inntekt og/eller usikker jobb og for det andre "vanlig" ungdom, altså de hvis eneste problem er at de mangler bolig.

Materialet peker klart i retning av at "vanlig" ungdom ikke oppfattes å ha spesielt store etableringsproblemer. Litt over en fjerdedel av kommunene mener at denne gruppen har "moderate, store eller svært store" etableringsproblemer, som det går fram av tabell 3.10. Tilsvarende mener godt over halvparten at ungdom med lav inntekt eller med usikker jobb har slike problemer. For begge gruppene synes det å være interessante variasjoner i forhold til kommunestør-

relse: dess større kommunene er (målt i folketall) dess alvorligere vurderes etableringsproblemer for disse gruppene.

Tabell 3.11

Andelen kommuner som karakteriserer ungdoms etableringsproblemer som "moderate, store eller svært store" fordelt etter kommunestørrelse

	Ungdom med lav inntekt/usikker jobb	"Vanlig" ungdom	Abs. antall
Under 5000	44	22	N = 55
5000 – 9999	58	16	N = 19
10000+	88	59	N = 17
Sum	55	27	N = 91

Imidlertid er det noen flere kommuner som mener at de har muligheter til å hjelpe "vanlig" ungdom, selv om forskjellene ikke er store. Totalt sett synes kommunenes vurderinger av muligheter å være minst i de største kommunene.

Tabell 3.12

Andelen kommuner som mener kommunen har "moderate, store eller svært store" muligheter til å bistå ungdom med boligetablering, fordelt etter kommunestørrelse

	Ungdom med lav inntekt/usikker jobb	"Vanlig" ungdom	Abs. antall
Under 5000	36	33	N = 55
5000 – 9999	11	37	N = 19
10000+	24	24	N = 17
Sum	29	32	N = 91

3.4 Funksjonshemmede og boligetablering

3.4.1 Om datakildene

Det er mangel på representativ informasjon om unge funksjonshemmede. Levekårsundersøkelsen 1995 har bare et knapt 50-tall intervju med funksjonshemmede personer under 35 år. Undersøkelsen blant mottakere av grunnstønad i 1995 ble utført som et supplement til Levekårsundersøkelsen 1995 og har 200 intervju med mottakere under 35 år. Men ikke alle funksjonshemmede er mottakere av grunnstønad, så heller ikke denne undersøkelsen gir fullgod representativitet. Vår undersøkelse blant medlemmene av Norges Handikapforbund omfatter først og fremst personer med bevegelsesvansker. Det er usikkert hva medlemsgruppen representerer av alle handikappede, men trolig er medlemmene forholdsvis tungt handikappede. Godt over halvparten var avhengige av rullestol og/eller kunne ikke gå uten hjelp. De øvrige var hørsels- eller synshemmede, psykisk utviklingshemmede, psykisk syke eller multifunksjonshemmede.

I alderen 20 – 35 år er det anslagsvis i alt 32 000 personene med flere viktige funksjonsnedsettelse ifølge Levekårsundersøkelsen 1995, og herav ca. 25 000 med vesentlige bevegelsesvansker.

3.4.2 Hvordan bor funksjonshemmede?

Funksjonshemmede har et handikap på boligmarkedet uansett økonomi. Et problem er det at egnede boliger er begrenset. Der er også sannsynlig at egnede boliger er vanskeligere å finne på leiemarkedet som på eiemarkedet. (Leide boliger er oftere små og gamle). Dessuten vil en tilpasset bolig gjerne medføre ekstra kostnader sammenlignet med andre.

Tungt fysisk funksjonshemmede og psykisk funksjonshemmede er avhengige av tjenester for å mestre daglige gjøremål. Boligetablering for denne gruppene dreier seg ikke alene, og antakelig heller ikke i første rekke, om boligspørsmål i snever forstand. Disse sammensatte problemene går vi ikke nærmere inn på i denne oppgaven.

Levekårsundersøkelsen 1995 viser også at funksjonshemmede under 35 år ofte opplever å ha for lite plass og dårlig tilrettelagt bad, wc eller kjøkken. Det er også tydelig at desto større grad av bevegelseshemming, desto flere er det som har slike problemer.

Av unge funksjonshemmede hadde 32% hadde vansker med å klare en uforutsett regning på kr 2000, mot 19% blant de unge uten funksjonsnedsettelse (Levekårsundersøkelsen 1995). Det er ikke klarlagt i hvor stor grad de økonomiske problemene har sammenheng med boutgifter, men det er sannsynlig at de er vesentlige.

3.4.3 Unge medlemmer av Norges Handikapforbund, personer i egen bolig

Tabell 3.13

Boforhold for unge funksjonshemmede medlemmer av NHF

	Bor hos foreldre	Har egen bolig:					Sum
		Selveie	Borettslag	Privat leie	Kommunal leie	Vet ikke	
Funksjonsnivå							
Bruker rullestol	34,2	39,7	15,1	17,8	26,0	1,4	100
Avhengig av hjelp	25,0	37,5	12,5	25,0	25,0		100
Kan gå uten hjelp	30,6	21,0	29,0	22,6	25,8	1,6	100
ALLE	31,8	31,8	20,5	20,5	25,8	1,3	100

Av de unge funksjonshemmede medlemmen av NHF i alderen 20 – 34 år er det en litt større andel som eier egen bolig som i ungdomsgruppen totalt. På den andre siden er det en større andel som bor hos foreldre, 32 % mot ca. 24 %.

Av de som er over 20 år og bor hjemme hos foreldrene er det 28 % som ikke ønsker å flytte hjemmefra eller ikke vet om de ønsker det. De fleste oppgir at dette skyldes at de er avhengig av hjelp fra foreldrene. Noe sier også at foreldrene er avhengig av dem.

Av de som ønsker å flytte for seg selv, oppgir 70 % at problemer med å finne egnet bolig og/eller høye priser er den viktigste grunnen til at de ikke har flyttet.

De som bor i egen bolig mener ofte (72 % av alle) at denne er bra tilpasset funksjonshemmede. Vel halvparten av disse eier også sin bolig.

Tabell 3.14**Unge funksjonshemmede i NHF som bor i egen bolig. Prosent av hele gruppen**

	Er bra egnet for funksjonshemmede	Dårlig egnet for funksjonshemmede
Eier boligen	40	14
Kommunal leiebolig	18	5
Privat leiebolig	14	8
	72	27

Det at boligen er tilpasset funksjonshemmede er også det som de legger størst vekt på nå de skal bestemme seg for en bolig. To av tre oppgir dette som det viktigste forholdet ved boligen. Selv om boligen er tilpasset funksjonshemmede er det andre forhold som er utilfredsstillende. Vel en tredjedel av de som bor i tilpasset bolig, har planer om å flytte. Det gjelder særlig de som bor til leie. De fleste med planer om å flytte har ingen bestemt oppfatning om når en flytting vil skje. For de fleste er det ønske om bedre boforhold som begrunner flyteønskene.

Den boligen som de ønsker seg, er for de fleste en ordinær privat bolig for seg selv og sin familie. Noen, ca. 12 %, oppgir imidlertid kommunal utleiebolig som sitt ønske og 10 % ønsker forskjellige andre boformer.

I grove trekk er situasjonen for de unge medlemmene av NHF at halvparten bor i en bra tilpasset bolig som de ikke har planer om å flytte fra. Blant disse finnes også en del som bor til leie, i første rekke noen som bor i en kommunal utleiebolig.

Om lag en fjerdedel bor i en bolig som de anser vel tilpasset, men som de ønsker å flytte fra av andre grunner. Her er leieboere i overtall og ønske om å eie boligen selv er et viktig motiv.

Det er til slutt en fjerdedel som bor i en dårlig tilpasset bolig. Halvparten eier og halvparten leier. Fire av fem av denne gruppen planlegger flytting, men det er verd å merke seg at noen regner med å bli boende til tross for boligens uegnethet. Vi har ikke direkte spurt hvorfor de ikke planlegger å flytte, men det er nærliggende å anta at de finner det vanskelig å gjennomføre.

Tabell 3.15**Vurdering av boligens egnethet for funksjonshemmede og om det er foretatt tilpasninger av boligen. Alle over 20 år i egen bolig. Unge funksjonshemmede medlemmer av NHF**

	Tilfredsstillende egnethet for funksjonshemmede	Ikke tilfredsstillende egnethet for funksjonshemmede
Boligen er spesialtilpasset	31	2
Boligen har livsløpsstandard	27 *	9
Bare enkle tilpasninger	25	23
Ikke noen tilpasninger	10	64
Vet ikke	7	2
Sum	100%	100%
Antall	114	44

* i tillegg 4 % som også har spesialtilpasning

Tabell 3.15 foran viser at de fleste som anser boligen å være egnet for funksjonshemmede, bor i en bolig som er spesialtilpasset eller har livsløpsstandard eller i det minste har fått noen enkle tilpasninger. De som finner boligen uegnet, har på den andre siden oftest ikke hatt noen tilpasning. Likevel er det verd å merke seg at 9 % av de som finner boligen uegnet, oppgir at den har livsløpsstandard. Dette er en støtte til den oppfatning at livsløpsstandard er viktig, men ikke alltid tilstrekkelig.

Tabell 3.16

Om det var vanskelig å skaffe nåværende bolig, blant personer 20 – 30 år med ulik grad av bevegelseshemming. Prosent

	Nei	Ja	Ubesvart	Sum %	Antall, N =	Person
Vanskelig?	74	17	9	100	85	Ikke i rullestol
	59	36	5	100	84	I rulle-/gåstol

Kilde: Undersøkelse blant medlemmer av Norges Handikapforbund

Et flertall hadde ikke hatt vansker med å skaffe den boligen de har nå, men en tredjedel av de som bruker rullestol/gåstol, hadde det vært vanskelig for. Av rullestolbrukerne var det særlig mange som fant det vanskelig å finne en bolig som var tilpasset deres funksjonshemming.

3.4.4 Kontakt med hjelpeapparatet

De unge handikappede medlemmene av NHF hadde ofte kontakt med kommune og/eller Husbanken i sammenheng med boliganskaffelse. Kommunen hadde selv tatt kontakt og hjulpet til med å skaffe bolig blant 17% av totalen. Nesten annen hver tok selv kontakt med kommunen. Alt i alt hadde akkurat 50% av alle i egen bolig enten selv tatt kontakt eller blitt kontaktet av kommunen.

De som hadde vanskeligheter med å skaffe egnet bolig hadde sjeldnere blitt kontaktet av kommunen. Ikke alle var klar over at de kunne få hjelp i kommunen. Tre fjerdedeler visste at kommunen kunne hjelpe, men en fjerdedel visste det ikke.

Flertallet (70%) av de som hadde hatt kontakt med kommune/Husbank, fikk hjelp. I tillegg var det 12% av de som hadde hatt kontakt, som ikke besvarte spørsmålet. Hjelpen ble imidlertid ikke alltid opplevd som tilfredsstillende. Det viser seg at 40% av de som hadde hatt kontakt med kommunen, syntes de fikk «både/og» eller dårlig behandling i kommunen. På den andre siden syntes 54% de fikk god behandling.

3.4.5 Hvordan vurderes funksjonshemmedes situasjon på boligmarkedet av kommunene?

Det finnes få statlige- eller kommunale boligordninger som kun er rettet inn mot funksjonshemmede. Imidlertid er funksjonshemmede en av de prioriterte gruppene innenfor de fleste allmenne ordningene. De viktigste tilbudene er låneordningene oppføringslån, etableringslån, kjøpslån og utbedringslån og tilskuddsordningene bostøtte, boligtilskudd og prosjekteringstilskudd. Samtlige av disse ordningene er finansiert av Husbanken. Enkelte kommuner har i tillegg utviklet egne økonomiske ordninger som supplerer de statlige, ofte tilknyttet framskaffelse av kategoriboliger, herunder spesialboliger klausulert for funksjonshemmede,³⁷ samt ulike tiltak rettet inn mot betalingslettelser på kommunale lån.³⁸

³⁷ Dette kan være snakk om tomtesubsidier, egne bostøtteordninger, spesialtilpasning av kommunale utleieboliger e.l.

³⁸ Enkelte kommuner har betydelige årlige utgifter i form av gjeldssanering. De fleste kommuner utbetaler svært store beløp over sosialhjelpa til boligformål.

Tall fra undersøkelsen blant kommunene tyder på at disse ordningene bevirker til at funksjonshemmede er av de gruppene som har minst etableringsproblemer. I hvertfall oppfattes det slik fra kommunenes side. Kun 1/3 av kommunene oppgir at funksjonshemmede har "moderate, store eller svært store" etableringsproblemer. Kun 10% mener gruppen har "svært store" etableringsproblemer. Det er interessant å legge merke til at det er blant de største kommunene (målt i antall innbyggere) vi finner den største andelen som mener at gruppen har etableringsproblemer.

Tabell 3.17

Andelen kommuner som karakteriserer etableringsproblemer for funksjonshemmede¹ som moderate, store eller svært store fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Moderate	Store	Svært store	Samlet	Antall
Under 5000	9	15	7	31	N = 55
5000 – 9999	5	21	5	32	N = 19
Over 10000	6	18	24	47	N = 17
Sum	8	16	10	34	N = 91

1) Funksjonshemmede består av fysisk funksjonshemmede, psykisk funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser

Fordelingen reiser et interessant spørsmål : *Betyr dette at funksjonshemmede er de som har minst behov for offentlig bistand i utgangspunktet eller betyr det at de har minst behov fordi de har fått mest bistand?* Mye kan tyde på at kommunene er av den oppfatning at det er det siste som er tilfellet : grunnen til at funksjonshemmede ikke har "svært store" etableringsproblemer, er kommunens bistand. Tabell 3.17 bekrefter langt på vei dette.

Vi har også fordelt kommunene etter om de har tatt ansvar for boligtilskuddsordningen. Det synes ikke å være noen forskjell i fordelingen på det grunnlag.³⁹

Tabell 3.18

Andelen kommuner som mener de har moderate, store eller svært store muligheter til å hjelpe funksjonshemmede¹ med boligetablering. Prosent

	Moderate	Store	Svært store	Samlet	Antall
Under 5000	16	20	22	58	N = 55
5000 – 9999	21	37	21	79	N = 19
Over 10000	35	18	18	71	N = 17
Sum	21	23	21	65	N = 91

Som vi ser oppgir to tredjedeler av kommunene at de har "moderate, store eller svært store" muligheter til å hjelpe. Særlig synes de mellomstore kommunene å ha god tro på virkemidlene sine. Denne preferansen slår enda sterkere ut for de kommunene som selv har ansvaret for boligtilskuddsordningen.⁴⁰ Det er nærliggende å konkludere med at kommunene oppfatter boligtilskuddsordningen som en hensiktsmessig ordning til å hjelpe funksjonshemmede med boligetablering.

³⁹ Se tabell 5 i vedlegg

⁴⁰ Se tabell 6 i vedlegg

3.4.6 Konklusjon

Unge funksjonshemmede i alderen da de etablerer seg, skiller seg ikke i særlig grad fra andre personer i samme alder i hvem de bor sammen med og til hvilken grad de har etablert seg i egen bolig, eventuelt med familie. Tungt funksjonshemmede er avhengig av tjenester for å fungere i dagliglivet. For en del gjør dette det vanskelig å finne noe alternativ til å bli boende hos foreldrene. Også for funksjonshemmede med mindre avhengighet av tjenester kan det være vanskelig å finne en bolig som egner seg, som er tilpasset deres behov. Økonomien er ofte trang og setter grenser for boligetablering.

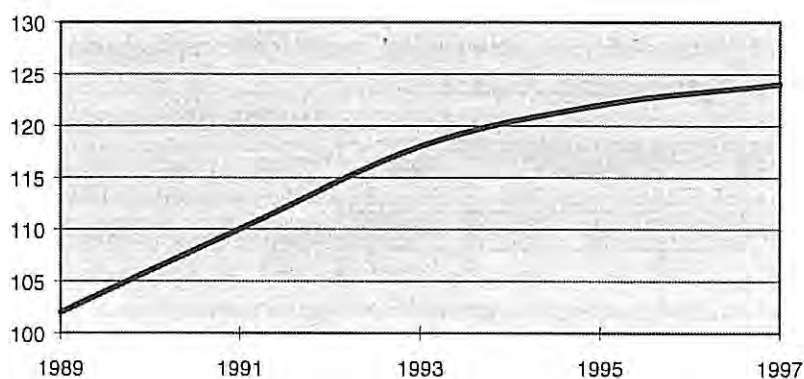
På tross av slike vanskeligheter, har en stor del av de unge medlemmene av Norges Handikapforbund klart å etablere seg i en relativt tilfredsstillende bolig. En grunn til det, er hjelp fra kommune og Husbank. Mange av de unge funksjonshemmede har kontakt med hjelpeapparatet. Av den halvparten som har hatt kontakt med kommunen, sier et stort flertall at de fikk hjelp. Over halvparten syntes de fikk god behandling. Men ganske mange var bare passe fornøyd med hjelpen de hadde fått, selv om bare noen få var markert misfornøyd. – En del har vært i kontakt med Husbanken, og de fleste av dem svarte at de hadde fått hjelp derfra.

Fra kommunenes side synes det å være en framherskende oppfatning at funksjonshemmede møter relativt få problemer med boligetablering, og at dette er et resultat av at kommunen er i besittelse av gode virkemidler. Dette synes å være uavhengig av kommunestørrelse, men slår enda sterkere ut i kommuner som har ansvaret for boligtilskuddsordningen.

3.5. Aleneforsørgere

3.5.1. Om målgruppen

Antall aleneforsørgere utgjør i dag om lag 124 000 personer, etter en avgrensning som omfatter enslige mødre og fedre med hjemmeboende barn under 18 år.⁴¹ Som vi ser har det vært en sterk økning i antallet, hele 22% i perioden. Særlig i perioden 1989 til 1993 var økningen betydelig, den har flatet noe ut de siste årene



Kilde : Statistisk årbok

Fig. 3.5

Utvikling i antall aleneforsørgere 1989 – 1997. Antall i 1 000

⁴¹ Samboerpar med felles hjemmeboende barn omfattes ikke. Disse utgjør i 1997 vel 80 000 husholdninger.

Flertallet av aleneforsørgere utgjøres av kvinner, i 1997 over 88%.⁴² Og de er unge, av om lag 110 000 enslige mødre kan det anslås at om lag 15 000 er under 25 år, noe over 90 000 er under 44 år.⁴³

3.5.2. Hva vet vi om aleneforsørgeres boligsituasjon?

NBI er i ferd med å gjennomføre en undersøkelse av aleneforsørgere i fire utvalgte kommuner i Sør-Norge.⁴⁴ Undersøkelsen baserer seg på utsendt spørreskjema og det er mottatt svar fra i underkant av 1000 aleneforsørgere, som representerer 56% av utvalget. Foreløpige tall fra dette materialet viser at om lag to tredjedeler av aleneforsørgerene eier sin egen bolig, hvorav om lag halvparten er selveie og halvparten andelseie. To tredjedeler av dem oppgir at de ikke syntes det var vanskelig å få tak i et sted å bo.

På grunnlag av undersøkelsen om lavinntektshusholdninger og boforhold⁴⁵, som imidlertid kun omfatter byene Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen og personer mellom 18 og 67 år, kan vi gjøre anslag om hvor stor andel av aleneforsørgerhusholdningene som kan betegnes som vanskeligstilte på boligmarkedet.⁴⁶ For byene samlet snakker vi om anslagsvis 16 000 husholdninger, for Oslo 9 000 husholdninger. Totalt er det i Oslo registrert 16 000 aleneforsørgere⁴⁷, hvilket innebærer at vi kan anslå andelen vanskeligstilte aleneforsørgere mellom 18 og 67 år til 56% av samtlige aleneforsørgere. Det er viktig å være klar over at dette gjelder bybefolkningen og at andelen trolig er noe lavere i mindre urbane områder. Denne undersøkelsen viser videre at 37% av disse igjen, eier sin egen bolig.

3.5.3. Hvordan vurderes aleneforsørgeres situasjon på boligmarkedet av kommunene?

Utvalgsundersøkelsen blant kommunene tyder på at en relativt stor andel av kommunene (47%) vurderer etableringsproblemer til aleneforsørgere som "moderate, store eller svært store", men det er ikke den gruppa av vanskeligstilte som de fleste kommunene trekker fram. Imidlertid går det fram av tabellen at kommunenes tilbøyelighet til å vurdere aleneforsørgerens problemer som store øker med økende kommunestørrelse. Blant de største kommunene (bykommunene) er det hele 76% som vurderer deres problemer som "moderate, store eller svært store."

Tabell 3.19

Andelen kommuner som karakteriserer aleneforsørgeres etableringsproblemer som "moderate, store eller svært store," fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Moderate	Store	Svært store	Samlet	
Under 5000	13 (7)	15 (8)	13 (7)	40 (22)	N = 55
5000 – 9999	21 (4)	16 (3)	5 (1)	42 (8)	N = 19
Over 10000	24 (4)	24 (4)	29 (5)	76 (13)	N = 17
Sum	16 (15)	16 (15)	14 (13)	47 (43)	N = 91

⁴² Statistisk årbok

⁴³ Anslagene er hentet fra Sosialt utsyn 1993, som igjen bygger på Levekårsundersøkelsen 1991. Det er ingen grunn til å regne med at andelen har endret seg vesentlig fram til i dag.

⁴⁴ Elverum, Halden, Kongsvinger og Moss.

⁴⁵ Hansen og Knudtzon, prosjektrapport 210, Byggforsk 1997

⁴⁶ Avgrensningen av vanskeligstilte på boligmarkedet tar utgangspunkt i de som har inntekt under bostøttegrensa.

⁴⁷ Statistisk årbok

Tabell 3.20

Andelen kommuner som mener de har moderate, store eller svært store muligheter til å hjelpe aleneforsørgere med boligetablering fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Moderate	Store	Svært store	Samlet	
Under 5000	22 (12)	18 (10)	16 (9)	56 (31)	N = 55
5000 – 9999	37 (7)	16 (3)	9 (1)	57 (11)	N = 19
Over 10000	24 (4)	24 (4)	6 (1)	53 (9)	N = 17
Sum	25 (23)	19 (17)	12 (11)	56 (51)	N = 91

Det motsatte bildet tegner seg når det gjelder vurderingen av muligheten til å gi bistand. Det er de minste kommunene som mener mulighetene er størst, men også blant de største kommunene mener over halvparten at de kan gi bistand.

3.5.4. I hvor stor grad utnytter de låne- og tilskuddsordningene?

I forbindelse med en undersøkelse av etableringstilskudd⁴⁸ kommer det fram at aleneforeldre var en begunstiget gruppe fram til 1983, men er senere nedprioritert. Begrunnelsen er at aleneforeldre på overgangsstønad ikke er i en *permanent* vanskelig situasjon. Kommunene har i senere år også vært mer tilbakeholdne med å garantere for lån til denne gruppen. Dette på tross av at mange av dem er i en økonomisk situasjon som utelukker mulighetene for lån i private banker, og som øker risikoen for mislighold og tvunget salg, og dermed gjør dem svært utsatte for svingninger i markedsprisene.⁴⁹

Samlet mottar i underkant av 12 000 aleneforsørgere bostøtte i 1997. Dette er 90% av søkerne. Tar vi utgangspunkt i vårt beregnede anslag over totalantallet aleneforsørgere over, innebærer dette at om lag 10% av aleneforsørgerne i landet mottar bostøtte. Av disse eier 20% boligen sin, mens like mange, om lag 40%, leier eller bor i borettslag. Det går videre fram av bostøtte-registeret at de har svært høye bostøttegifter i forhold til inntektene.

Materialet fra NBIs forprosjekt om aleneforsørgere⁵⁰ viser at aleneforsørgere har vanskeligheter med å finne tilfredsstillende finansieringsmuligheter for boligetablering. Dette gjelder både private finansinstitusjoner og offentlige støtteordninger, og henger ikke minst sammen med at mange ikke kjenner til ordningenes eksistens og fordi kommunenes rådgivingstjeneste fungerer mangelfullt.

Det kom fram i undersøkelsen at boligkontoret hadde spilt en ubetydelig rolle når det gjaldt å finne fram til en egnet bolig. Mange hadde over lengre tid etterspurt bolig fra boligkontoret.

*"Det gjennomgående var at mange hadde fått opplysninger fra andre privatpersoner - ikke kommunale instanser - om muligheten til å få etableringslån Det virket tilfeldig om mødrene hadde fått kunnskap om muligheten til å søke etableringslån og statlig bostøtte. Det var flere eksempler på at mødrene hadde kunnet ønske å få tilgang til dette tidligere, men ikke hadde benyttet seg av det på grunn av manglende informasjon."*⁵¹

⁴⁸ Barlindhaug, Rolf, Bondevik, Per Nitter og Nordvik, Viggo (1996)

⁴⁹ Samtaler med aleneforsørgere og kommunale tjenestemenn

⁵⁰ Ytrehus og Hansen "Aleneforsørgere og bolig". Statusrapport Byggforsk 1997

⁵¹ Ibid.

Forholdene bekreftes av spørreskjemaundersøkelsen i fire utvalgte kommuner. Over 40% oppgir at de ikke kjenner til boligkontorets eksistens, og kun en tredjedel har vært i kontakt med kontoret.

Samtalene som undersøkelsen bygger på tyder på at aleneforsørgere kun med overgangsstønad som inntektskilde er svært følsomme overfor kommunale boligtiltak. Disse virkemidlene kan være avgjørende for hvilken boligstandard de har muligheter til å få, og for deres øvrige økonomiske situasjon. De har behov for stabile og gode boligforhold for å sikre barna gode oppvekstvilkår, og de opplever å bo i leid bolig som en svært utrygg situasjon. De har tro på at offentlige boligpolitiske virkemidlene kan hjelpe dem ut av denne situasjonen. Materialet tyder på at når aleneforsørgere først har fått finansieringsbistand, etablerer de boforhold som de er fornøyd med. De la vekt på at etableringslånet ga dem muligheter til å spare penger til seg selv. Det var en trygghet å vite at de kom til å sitte igjen med noe til seg selv. De aller fleste mødrene som vi gjennomførte samtaler med eide boligen selv. Det gjaldt ikke bare de eldste, men også de helt yngste. Dette opplevde de som svært positivt.

"Slik det kom fram i våre intervjuer så det ut som mødrene som hadde kjøpt egen bolig kom bedre ut økonomisk enn de som leide, og de som kjøpte kom bedre ut økonomisk etter kjøp enn når de leiet. Først og fremst fordi mødrene betaler "til seg selv" og gjennom kjøp sparer opp kapital. Vi så eksempler på at de faktiske utgiftene ble mindre når de valgte å kjøpe i stedet for å leie."⁵² "En hovedårsak til forskjellene, slik det framkom i intervjuene, var at de som eide hadde fått kunnskap om muligheten til å få etableringslån og bostøtte."⁵³

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen har 22% av aleneforsørgerne mottatt etableringslån, en tilsvarende andel bostøtte, og 4% boligtilskudd. De aller fleste (36%) oppgir at de har fått kjennskap til ordningene gjennom venner og bekjente.

3.6 Innvandrere og boligetablering

3.6.1 Om datakilden

Beskrivelsen er basert på kvalitative intervju med åtte tilfeldig utvalgte innvandrere i Oslo, samt informantsamtaler med fire personer på sosialkontor/boligkontor (to i Oslo, en i Bergen og en i Trondheim) og en person ved Ungbo i Oslo.

3.6.2 Om respondentene

Fire er opprinnelig fra Pakistan (en kvinne 28 år og tre menn på 21, 28 og 29 år), en fra Kina (mann 25 år), en fra Somalia (mann 30 år) og en fra Peru (mann 40 år). Når det gjelder bo- og familieforhold, er tre av de pakistanske informantene gifte og har barn. To av dem bor med familien i egne leiligheter, og en bor med ektefelle og barn sammen med sine foreldre. Den fjerde med pakistansk opprinnelse (21) er ugift og bor hjemme hos foreldrene. Informantene fra Kina og Somalia er enslige. Førstnevnte bor sammen med foreldre og en søster, mens den andre for tiden er uten fast bolig og bor midlertidig hos venner. Mannen fra Peru er 40 år, skilt med delt forsørgeransvar for to barn, bor i egen leilighet. Samtlige informanter bor i Oslo

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

(Torshov, Grünerløkka og Ammerud), og har arbeid innen butikk eller restaurantbransjen. Informanten fra Peru er arkitekt med arbeid innenfor offentlig forvaltning.

3.6.3 Generelt om boligetablering

Hvilket inntrykk og hvilke erfaringer har de intervjuede av boligetablering, og hvordan karakteriseres situasjonen for innvandrere som skal etablere seg på dagens boligmarked? Samtlige mener at det er vanskelig for denne gruppen å skaffe seg bolig. Begrunnelsene som oppgis er imidlertid forskjellige. For det første, og viktigst, trekkes det fram økonomi og lav lønn fram som årsak til problemene på boligmarkedet. Med relativt lav inntekt er det små muligheter til å spare seg opp nok egenkapital for å få banklån til kjøp av egen bolig, eller til å kunne betale flere måneders husleie i depositum for å leie en leilighet.

For det andre nevnes kommunikasjonsproblemer og manglende kunnskaper som en årsak. Ifølge en av informantene har innvandrere generelt liten kunnskap om hvor de skal henvende seg for å få hjelp til å skaffe bolig eller hvordan de skal fylle ut skjemaer. Dermed stiller de bakerst i køen. Mange vet også lite om regler og forskrifter ved boligkjøp eller ved leie av bolig, og det påpekes at det er vanskelig for innvandrere å sette seg inn i disse forholdene.

Et tredje forhold som nevnes som årsak til problemene er at mange innvandrere er sosialmottakere og at sosialkontorene ikke vil gi garanti overfor utleier. I dette ligger det også at utleiere ofte foretrekker nordmenn framfor innvandrere.

3.6.4 Innvandrerenes egne erfaringer

Synspunktene på den generelle situasjonen på boligmarkedet gjenspeiler ikke nødvendigvis deres egne erfaringer. På spørsmål om de har eller ha hatt problemer med å skaffe bolig, varierer dette og gruppen deles i to. Blant de pakistanske informantene viser det seg at verken familien (foreldrene) eller de selv har hatt vanskeligheter med å få bolig. Foreldrene har tidligere kjøpt leiligheter som ble finansiert gjennom banklån på grunnlag av oppsparte midler, og har etter hvert kjøpt seg større og dyrere leiligheter. Boligene fant de gjennom annonser i avisen. En har overtatt farens leilighet sammen med kone og barn, og har foreldrene boende to måneder av gangen. Foreldrene bor delvis hos ham, delvis hos broren. En annen fikk økonomisk hjelp av foreldre og svigerforeldre da han som nyforlovet skulle etablere eget hjem, i tillegg til at han hadde spart seg opp penger ved hard jobbing et par år. De kjøpte 3-romsleilighet for 285 000 kr for et par år siden stort sett egenfinansiert, og sitter nå med en 4-romsleilighet kjøpt for 650 000 kr. Blant disse informantene legges det i tillegg vekt på å eie sin egen bolig fremfor å leie, noe som også kommer fram hos kvinnen som foreløpig leier bolig samme med mann og barn. Egen bolig anses som et mål for å ha en økonomisk sikkerhet, samt friheten som ligger i det å eie sitt eget: *«Du bare kaster bort penger hvis du leier. Når du eier, så får du noe, men når du leier så får du ingenting. Du har heller ingen sikkerhet. Du vet ikke hvor lenge du kan bo der.»* (Mann, 28 år.)

Den samme holdningen gjenspeiles også hos den yngste pakistanske informantene som fremdeles bor hjemme hos foreldrene. Han skal kjøpe sin egen leilighet for penger han har spart opp, på samme måte som mange av hans venner har gjort. De har kjøpt egne boliger for penger de selv har tjent. Han ser ikke på det å få tak i bolig som noe problem så lenge han har penger og jobb.

For de to andre informantene med annen bakgrunn er situasjonen annerledes. Den unge kineseren ønsker å flytte for seg selv så snart som mulig og følger med i boligannonse daglig.

Målet er å kjøpe sitt eget, men økonomien hindrer ham i å kunne realisere dette fordi han ikke har spart nok penger. Han velger altså å vente til han kan kjøpe sitt eget fremfor å leie. Foreldrene hadde derimot ikke problemer med å få tak i bolig da de kom til Oslo rundt 1992. Etter først å ha bodd hos onkelen noen måneder, fikk de banklån ved onkelens hjelp og kunne betale 350 000 kr for en egen leilighet som de fikk tak i gjennom avisen. Informanten kjenner mange på egen alder som også bor hjemme hos foreldre grunnet dårlig betalingsevne. Flere av dem har heller ikke arbeid.

Når det gjelder informanten fra Somalia, har han store vanskeligheter med å skaffe bolig. Han kom alene som flyktning til landet i 1989 og har ingen nær familie her. Hans mål er i første rekke å få kunne leie sin egen leilighet og slippe å være avhengig av venners gjestfrihet. Det er vanskelig å bo hos venner lenge av gangen både fordi han ikke vil belaste dem mer en høyst nødvendig, men også fordi de kan risikere å bli kastet ut dersom forholdet blir kjent for utleier. Til tross for aktiv leting etter bolig gjennom annonser, visninger og telefonsamtaler har han aldri fått respons på henvendelser. Han har også opplevd flere ganger at utleiere har lovet å kontakte ham uten at dette har skjedd. Til tross for at informanten ikke vet årsaken til avslag på leilighetene, mener han at de fleste huseiere ikke vil leie ut til innvandrere.

3.6.5 Erfaringer med kommunale tiltak

Hvordan fungerer så de kommunale virkemidlene for unge innvandrere som skal etablere seg? Har de fått hjelp til å skaffe bolig eller til finansiering av dette? For de fleste av informantene har det ikke vært aktuelt å kontakte kommunen fordi de har skaffet bolig ved egen eller familiens hjelp. På direkte spørsmål om de har kjennskap til at kommunen kan gi lån og tilskudd til boligetablering svarer også fem av sju at de ikke kjenner til denne ordningen. Den ene av informantene ble imidlertid interessert da dette spørsmålet ble tatt opp, og vil sette seg inn i de aktuelle ordningene når hun skal kjøpe bolig senere. Den andre, mannen fra Peru, har ved to anledninger forsøkt å få kommunalt etableringslån til kjøp av bolig, men blitt avvist to ganger fordi han er uten fast arbeid. Han er velutdannet (arkitekt) og har i flere år hatt godt betalte vikariater i en offentlig forvaltning. For to år siden kjøpte han seg en leilighet med privat banklån.

Informanten fra Somalia har vært i kontakt med kommunale kontorer for å få hjelp til å skaffe bolig. Der ble han møtt med spørsmål om han var syk, var handikappet eller om det var andre forhold som gjorde at han ikke kunne klare seg selv. Fordi dette ikke var aktuelt fikk han heller ingen hjelp. Ifølge informanten har de færreste nytte av sosialkontorene når det gjelder å skaffe bolig fordi disse ikke kan gi utleier økonomiske garantier for flere måneder av gangen. Han har imidlertid søkt etableringslån som han ikke vet utfallet av. Informanten er for øvrig fornøyd med den informasjonen han har fått gjennom kommunen, men er ikke tilfreds med reglene som gjelder.

3.6.6 Hvordan vurderes situasjonen fra kommunenes side?

Samtlige informanter gir utvetydig uttrykk for at innvandrere er den gruppen på boligmarkedet som møter størst problemer med boligetableringen. Særlig kommer dette synet sterkt fram i Oslo. Samtidig kommer det klart fram at gruppen er sammensatt, og at deler av den tilsynelatende mestrer problemene godt. Dette har først og fremst sammenheng med hvor lange "norske tradisjoner" denne gruppen har og hvor stort omfang den har. Det pekes f.eks. på at de pakistanske ungdommene sannsynligvis er den gruppen av innvandrerungdom som har minst problemer.

Informantene fra Oslo gir uttrykk for at en har liten oversikt over hvordan innvandrerene løser etableringsproblemer sine. Svært mange oppsøker sosialkontorene/boligkontorene, men de regner allikevel med at dette er et mindretall av de innvandrere som har etableringsbehov. De fleste finner en eller annen tilpasning selv (venner, familie), aksepterer svært kostbare og dårlige leiekontrakter, eller de blir boende hjemme.

Bare unntaksvis er det mulig å gi tilfredsstillende bistand. Virkemidlene strekker på ingen måte til. Lån og tilskudd er i de aller fleste tilfeller uaktuelt (risikoen for manglende tilbakebetaling er for stor, tilskuddsmidlene strekker ikke til) og kommunale (gjennomgangs)boliger er ikke mulig å oppdrive. Resultatet blir at en i relativt stor utstrekning må henvise til hospits eller gå inn med supplerende sosialhjelp til høye leiepriser.

En del innvandrerungdommer i Oslo, i alderen 17 – 23 år, henvises til Ungbo. Dette skaper et betydelig press på et allerede begrenset tilbud og det uttrykkes bekymring for at en praksis med å ta inn et for stort antall innvandrerungdom i Ungbo kan ødelegge hele Ungbo-konseptet.⁵⁴

Situasjonen synes å være mindre alvorlig for de andre byene. I mye større grad synes en å ha oversikt og kontroll over situasjonen. Først og fremst har dette sammenheng med at problemet har et helt annet omfang i Oslo, vesentlig som en følge av tilflyttingen fra andre kommuner, mens også fordi en i Bergen og Trondheim har et bedre fungerende tilbud av utleieboliger. Omfanget i bruken av lån og tilskuddsmidler ligger på samme nivå i alle byene.

3.6.7 Konklusjoner

På grunnlag av det som er kommet fram ovenfor kan det antydes enkelte mønstre når det gjelder boligetablering for innvandrere, og intervjuene framstår som empiriske eksempler på et generelt fenomen.

For det første vises det her hvilken betydning familie og familienettverk har for å få tilgang på bolig. Informantene som har familie i Oslo eller i Østlandsområdet, har alle på en eller annen måte hatt nytte og hjelp av familien til boligetablering. Betydningen av nettverket bekreftes av informanten som deler av tiden bor sammen med tre generasjoner, og som gjennom sin oppvekst i samme leiligheten har etablert god kontakt med naboene, eller av kineserens familie som hadde onkelen som en forlenget arm. Informanten fra Somalia har derimot hatt store problemer med å få tak i et sted å bo. Han kom alene som flyktning i 20-års alderen, og hadde ikke familie eller et etablert nettverk å støtte seg til i begynnelsen.

For det andre ser vi at den økonomiske situasjonen og forholdet til arbeidsmarkedet spiller en avgjørende rolle. Uten fast jobb er utsiktene for å få lån til kjøp fra kommunen eller Husbanken i praksis avstengt. Imidlertid har oppsparte penger/egenkapital gjort det mulig for flere av innvandrerfamiliene å få lån i banken. Det vises her en holdning om å klare seg mest mulig selv, der målet er å være mer eller mindre selvhjulpent uten støtte fra det offentlige. Denne holdningen har vært fremtredende hos enkelte grupper innvandrere (Lien 1986). Det kan stilles spørsmål om hvordan dette oppnås og hvorfor flere av disse informantene i etableringsfasen ikke har eller har hatt bekymringer omkring bosituasjonen.

⁵⁴ Ungbo har også klare sosialpolitiske målsettinger, der botrenings- og rehabiliteringstankegangen har solid fotfeste. Et viktig prinsipp er derfor at overvekten av ressurs svak ungdom ikke må bli for stor.

Vi vet at det ikke er uvanlig verken for innvandrere eller nordmenn å motta ulike støtteordninger fordi mange av ulike årsaker (f.eks. arbeidsledighet) ikke klarer seg økonomisk. (Ibid.) Det skjer imidlertid ofte blant innvandrergupper at familien og nære venner yter lån og økonomisk bistand, blant annet til boligetablering for unge eller til næringsvirksomhet. Dette kan ses i lys av kulturelle tradisjoner, der familien, særlig innen muslimske kulturer, spiller en sentral rolle og har en viktigere samfunnsmessig posisjon enn i vestlige kulturer (Ahlberg 1990).

Blant flere innvandrergupper inngås dessuten ekteskap tidligere enn for unge i den vestlige verden og de unge går ofte rett fra barndomshjemmet til egen bolig med familie uten en «mellemperiode» slik det er vanlig for annen ungdom. Dette er også tilfelle for de pakistanske informantene her. Ekteskapsinngåelse medfører blant at foreldrene mer eller mindre forpliktes til å hjelpe de unge med å etablere et hjem, enten ved at de flytter hjem til mannens foreldre eller får hjelp til å skaffe egen bolig. Det uformelle nettverket spiller altså en betydelig rolle og det «private» hjelpetiltaket innenfor egen kultur fungerer parallelt til det offentlige.

Det kan i dette materialet antydes kulturelle forskjeller. De pakistanske informantene var i stor grad tatt hånd gjennom sitt eget nettverk. De to andre informantene tilhører en gruppe som lett faller utenfor det offentlige systemet. Unntaket er imidlertid mannen fra Somalia som kom som flyktning og som dermed ble «tatt hånd om» av hjelpeapparatet. Da han skiftet ser det imidlertid ut til at det forventes at han klarer seg selv.

3.7 Samlede vurderinger fra kommunene

I tillegg til informantsamtalene med kommunale tjenestemenn når det gjelder innvandrere, har vi bedt et utvalg kommuner vurdere etableringsproblemer for ungdom, funksjonshemmede og aleneforsørgere.

Tabell 3.21

Kommunenes vurderinger av andelen innenfor de enkelte gruppene som har "moderate, store eller svært store" problemer med boligetableringen fordelt etter kommunestørrelse. Prosent av alle kommuner i utvalget

	Vansk.s. ungdom	Vanlig ungdom	Funksjonshemmede	Aleneforsørgere	Gjennomsnitt	Antall
Under 5000	44	22	31	40	35	N = 55
5000 – 9999	58	16	32	42	37	N = 19
Over 10000	88	59	47	76	71	N = 17
Sum	55	27	34	47	41	N = 91

Godt under halvparten av kommunene (41%) er av den oppfatning at disse gruppene har etableringsproblemer. Høyest er andelen når det gjelder vanskeligstilt ungdom og aleneforsørgere. Vel en fjerdedel av kommunene mener at vanlige ungdommer har slike problemer, og en tredjedel når det gjelder funksjonshemmede.

Det tegner seg et klart bilde av at økende kommunestørrelse har betydning for vurderingen av etableringsproblemer. Blant de største kommunene er det betydelig større andeler som mener at disse gruppene har "moderate, store eller svært store" etableringsproblemer. Fordelingen

støtter hypotesen om at etableringsproblemene er større dess flere innbyggere kommunen har.⁵⁵

⁵⁵ Sannsynligvis er det kommunens urbaniseringsgrad som slår ut. Dette har vi ikke undersøkt her.

Kap. 4 Evaluering av virkemidler for ungdom

4.1. Ny innretting av virkemidlene

Etter den siste omleggingen i Husbanken fokuserer nå boligpolitikken i lang større grad på fordelingspolitiske aspekter enn på kvantitative mål tilknyttet boligmassens størrelse og sammensetning. For å sikre en hensiktsmessig boligfordeling, har en i større grad konsentrert boligsubsidiene om de som trenger det mest. De generelle boligsubsidiene, fordelt gjennom rentesubsidier til nyproduksjon av boliger finansiert av Husbanken falt bort fra 1996⁵⁶. En betydelig skattesubsidiering av husholdninger i eide boliger eksisterer fortsatt. Disse skattefordelene virker regressivt og står i klar motsetning til en mer behovsprøvet innretning av de tradisjonelle boligsubsidiene.

De selektive boligpolitiske virkemidlene består først og fremst av den statlige bostøtteordningen. Årlig omfatter denne ordningen, etter sammenslåingen, i underkant av 100 000 husholdninger. Ordningen bidrar til at barnefamilier, eldre og andre trygdede med lave inntekter kan oppnå et tilfredsstillende nivå på boligkonsumet. Husholdningene kan gjennom bostøtteordningen også lettere opprettholde et forsvarlig forbruk til annet enn bolig, lys og brensel.⁵⁷

Tabell 4.1 viser hvordan dagens statlige boligpolitiske virkemidler ved anskaffelse av bolig er tenkt benyttet. Det er satt et skille mellom utleieboliger og kjøp av boliger. Offentlige virkemidler rettet mot utleie av boliger er ment å hjelpe de mest vanskeligstilte husholdningene, de som ikke er i stand til å kjøpe sin egen bolig. Tabellen er derfor orientert fra de mest vanskeligstilte til venstre mot de minst vanskeligstilte til høyre.

Som regel vil det være kommuner eller særskilte stiftelser som vil stå som eiere av utleieboligene som er finansiert med boligtilskudd. Tilskuddet forutsetter at boligene bebos av grupper som er definert i de statlige forskriftene for ordningen.

Tabell 4.1
Virkemidler ved anskaffelse av bolig for vanskeligstilte som skal etablere seg i eid eller leid bolig.

Mest vanskeligstilt		Minst vanskeligstilt		
Utleiebolig	Kjøp og bygging av egen bolig			
Ny og brukt	Ny og brukt bolig			
Boligtilskudd	Boligtilskudd	Etableringslån	Oppføringslån	
Etableringslån	Etableringslån	Oppføringslån	Oppføringslån	
Oppføringslån	Oppføringslån	Kjøpslån	Andre lån	
Kjøpslån	Kjøpslån	Andre lån		
Andre lån	Andre lån			Andre lån

⁵⁶ Husbanken gir fortsatt lån til en lavere rente enn det private kredittinstitusjoner kan tilby.

⁵⁷ Nordvik 1995

Når det gjelder kjøp av bolig, er boligtilskudd til etablering ment å skulle gå til de mest vanskeligstilte kjøpegruppene. Ved kjøp av brukte boliger ordnes finansieringen ofte med et etableringslån eller kjøpslån ved siden av tilskuddet. Er boligen ny, vil det ofte være et oppføringslån i bunnen. Kommunene kan også gå inn med etableringslån for å få til fullfinansiering. Også lån fra private kredittinstitusjoner kan være aktuelle her.

Ved omleggingen i 1996 ble unge vanskeligstilte innlemmet som en målgruppe under ordningen med boligtilskudd til etablering.⁵⁸ Det vil derfor være en sentral del å etterprøve i hvilken utstrekning dette virkemidlet har nådd fram overfor unge. Ordningen med boligtilskudd til etablering er også sentral i vurderingen av hvordan andre svakstilte grupper har blitt hjulpet av offentlige virkemidler.

Når inntekten øker, faller muligheten for å få boligtilskudd bort. Det stilles da sterkere krav til egenkapital. Øker inntektene ytterligere skal det heller ikke gis etableringslån. Det forventes da at låntakerne stiller med egenkapital og kan få et toplån i en privat kredittinstitusjon. Kjøp av brukte boliger for denne gruppen involverer ikke offentlige låne- og støtteordninger, mens finansiering av nye boliger kan skje ved oppføringslån i Husbanken dersom sentrale areal- og kostnadskrav er oppfylt. Husholdninger som vil bygge nye boliger som overstiger Husbankens krav, må privatfinansiere boligen.

I løpet av det siste året har også kjøpslånet kommet sterkere inn i bildet. Dette lånet kan også brukes i kombinasjon med boligtilskuddet. Vi skal komme tilbake til kjøpslånet.

I evalueringen av virkemidler rettet inn mot etablering må en også bringe inn bostøtteordningen. For barnefamilier og trygdede med lave inntekter vil eksistensen av slike løpende tilskudd bidra til å aktualisere etableringen og gjøre det overkommelig å kunne klare de løpende boutgiftene. Dette vil spesielt gjelde boligtilskuddsmottakere, men også for de som bare får etableringslån eller kjøpslån vil bostøtten kunne spille en avgjørende rolle.

4.2 Boligtilskudd til etablering

4.2.1 Generelt om bruken av ordningen

Statistikken over boligtilskudd til kjøp av bolig har vært mangelfull fram til 1996. Mottakere i Oslo, Bergen og Trondheim har ikke vært med i den oversikten som Husbanken har presentert, bl.a. for perioden 1993 – 1995. Heller ikke er det mulig ut i fra Husbankens årsstatistikk å fordele tilskuddene på utleie og kjøp. Barlindhaug m.fl. (1996) fikk opplysninger over antall tilskudd til kjøp fra Husbankens HILS-register, men mottakere i Oslo, Bergen og Trondheim er ikke med. Fra og med 1996 er alle som har mottatt tilskudd til kjøp lagt inn i HILS. Dette gjelder også en del av de som har fått avslag.

⁵⁸ Dette er endret i 1997.

Tabell 4.2**Boligtilskudd til etablering. Kjøp av bolig og samtlige boliger med tilskudd**

	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
Mottakere fra Husbanken	578	662	540	2 036 ²⁾	761 ²⁾
Mottakere fra O, B og T				428	190
Mottakere i alt til kjøp				2 464	951
Tilskudd til utleieboliger				864	136
Totalt antall tilskudd	1 723	2 440	2 848	3 328	1 087

1) Første halvår 1997. 2) Også inkludert kommuner som selv har overtatt ordningen

Kilde: Husbankens HILS-register. Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996) og Husbankens Årsstatistikk 1996 /kvartalsstatistikk (1997)

Det har skjedd en betydelig økning i antall boligtilskudd til kjøp i overgangen fra 1995 til 1996, dvs. etter omleggingen av subsidieprofilen i Husbanken. Det råder en viss usikkerhet om tallgrunnlaget for 1996, idet det er oppgitt ulike tall i Husbankens Årsberetning og årsstatistikken. Vi har valgt å holde oss til materialet i HILS-registeret, samt års- og kvartalsstatistikken.⁵⁹ Husbankens kvartalsstatistikk for 3. kvartal 1997 viser imidlertid en nedgang på 28% i antall boligtilskudd tildelt fra Husbanken for de tre første kvartalene i 1997 sammenlignet med samme periode i 1996. Antall kommunesaker gikk ned med 18% i samme tidsrom. Både i Husbanken og i kommunene som selv viderefordelte tilskuddene gikk samlet tilsagnsbeløp ned med 14-15 prosent. Det betyr at Husbanken har gitt større enkelttilskudd i 1997, mens kommunene har fordelt rammen på flere. Forskyvningen i antall saker fra Husbanken til kommunene skyldes også at nye kommuner har overtatt ordningen mellom 1996 og 1997.⁶⁰

Tabell 4.3**Boligtilskudd til etablering etter brukergruppe. Kjøp av bolig, Oslo, Bergen og Trondheim ikke med. Prosent**

	1993	1994	1995	1996	1997 1)
Sosialt vanskeligstilte	33	31	22	29	31
Flyktninger	0	1	0	0	1
Eldre	1	0	0	0	0
Fysisk funksjonshemmede	45	28	28	18	16
HVPU utenom ansv.reform	1	1	0	2	2
Andre psykiske funksjonsh.	7	12	26	14	13
Andre funksjonshemmede.	9	16	17	2	2
Andre vanskeligstilte	5	10	7	4	3
Ungdom				29	32
Sum	100	100	100	98	100

1) Første halvår 1997

Kilde: Husbankens HILS-register. Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996) og Husbanken (1997)

Fordelingen på brukergrupper har endret seg betydelig fra 1996 ved at ungdom har kommet inn som en egen målgruppe. Andelen som blir gitt til funksjonshemmede har gått ned, men siden antall tilskudd har økt er det ikke færre funksjonshemmede som får tilskudd. Samme re-

⁵⁹ 53 tilskudd fra 1996 gitt til formålet "tilskudd for 1. gangs etablering" er ikke tatt med i årsstatistikken. Dette formålet er for øvrig fjernet fra ordningen i 1997.

⁶⁰ Foreløpige tall fra Husbanken for hele 1997 er 2007 tilskudd. Trolig vil det endelige tallet bli noe høyere og viser at det ikke har skjedd noen vesentlig endring i tendensen fra 1. halvår.

sonnement gir grunnlag for å si at det har vært en betydelig økning i antall tilskudd til sosialt vanskeligstilte.

Boligtilskudd til kjøp av bolig har vært benyttet til ulike formål. En del av ordningen har i perioder vært benyttet i forbindelse med HVPU-reformen og til bosetting av flyktninger, ofte gjennom kommunale utleieboliger.

4.2.2 Kjennetegn ved mottakerne før omleggingen

Basert på en omfattende undersøkelse fra 1996⁶¹ om de som hadde fått det tidligere etableringstilskuddet skal vi gi en oversikt over sentrale kjennetegn ved mottakerne. Selv om ordningen har gjennomgått betydelige endringer vil vi hevde at denne undersøkelsen fortsatt gir viktig informasjon i forbindelse med vurderinger av målrettingen av ordningen.

Hovedtrekket var at ordningen i stor grad oppfylte de delmål som Husbanken hadde satt. Ni av ti mottakere av etableringstilskudd (utenom de tre største byene) opplevde at boforholdene ble bedre etter tildeling. Seks av ti hadde en egen bolig, enten leid eller eid, før de fikk etableringstilskudd, mens resten ofte kom fra foreldrehjemmet, slektninger eller institusjon.

Husholdningene klarte seg i overveiende grad uten annen støtte fra det offentlige enn bostøtte. Før tildeling oppga 6% at de fikk sosialstønad, mens bare 3% av de som fikk tilskudd, mottok sosialstønad i 1994. Ingen av de som fikk avslag på etableringstilskudd mottok sosialstønad. Bare to av ti tilskuddsmottakerne sa at de uten tilskudd ville vært i stand til å kjøpe den aktuelle boligen de søkte om tilskudd til.

Undersøkelsen av mottakere utenfor de tre største byene viste at hele 7 av 10 tilskuddsmottakere enten var fysisk eller psykisk funksjonshemmede, mens 2 av 10 tilhørte gruppen sosialt vanskeligstilte. Halvparten av husholdningene var enslige, en andel som har økt gjennom perioden 1987 – 93. De tre største byene hadde en større andel sosialt vanskeligstilte enn resten av kommunene. Tilskuddsbeløpene var lavere i storbyer, trolig fordi boligene det ble gitt tilskudd til hadde lav standard og kjøpesum, til tross for at boligprisene var høyere i storbyer enn ellers i landet. Forskjell i sammensetningen av søkermassen mellom storbyene og resten av kommunene kan være en forklaring på dette.

Mellom 70 og 80% av 1987- og 1990-årgangen fikk bostøtte de første tre årene etter tildeling. Etter rentefallet gjennom 1993 og 1994 falt mange utenfor bostøttesystemet; de faktiske boutgiftene hadde blitt betydelig lavere. Da var andelen sunket til rundt 50 prosent. Av 1993-årgangen mottok 36% bostøtte i 1994. De aller fleste husholdningene kvalifiserte for bostøtte etter kjennetegn ved husholdningen, slik at bostøttesystemet vil være i stand til å fange opp endringer i lånebetingelser både ved at bostøtten økes og ved at flere trekkes inn som bostøttemottakere.

Den gunstige finansieringen med tilskudd og svært gunstige vilkår på Husbankens ulike lån den gangen førte til at de fleste også opplevde en forbedring i privatøkonomien etter å ha fått etableringstilskudd. Likevel var det 2 av 10 husholdninger som svarte at privatøkonomien hadde blitt dårligere. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den sterke forbedringen i boligstandard som ble rapportert.

⁶¹ Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996

Mye tyder på at levestandarden for mottakere av tilskudd og de som fikk avslag på tilskudd er utjevnet. Mottakere med lav inntekt er blitt satt i stand til å kjøpe seg en bolig, mens tilskuddet og rimelige lånevilkår har kompensert for den lave inntekten sammenlignet med avslagstilfellene. En har ikke satt mottakerne i en bedre økonomisk stilling enn avslagstilfellene. Inntrykket var at svært mange, både tilskuddsmottakere og de som fikk avslag, levde på et absolutt minimum. Sammenlignes den økonomiske situasjonen for begge disse gruppene med befolkningen ellers, var det klare forskjeller. Mellom 25 og 30% av søkere om etablerings-tilskudd sa at pengene ikke strakk til. Bare 5% av hele befolkningen svarte dette. Mens 20 til 25% av søkerne sa at de ofte hadde problemer med å klare utgifter til mat, transport, bolig og lignende, var det bare 3% av alle husholdninger som hadde slike problemer.

4.2.3 Hvem er mottakerne etter omleggingen?

Den viktigste endringen i ordningen er at det er gitt adgang for kommunene til å overta administrasjonen og vedtaksmyndigheten av ordningen, og at den er blitt åpnet for førstegangs-etablerende ungdom. I alt er det 224 kommuner som har tatt ansvaret for ordningen. I de nye forskriftene fra Husbanken sies det :

"Tilskudd kan gis til unge som skal etablere seg for første gang i egen bolig og som har lav inntekt og ingen eller lav egenkapital. Med unge menes i denne sammenheng i første rekke personer mellom 18 og 30 år."

Og om behovsprøving :

"Det legges vekt på om husstandens vanskelige situasjon er av mer varig karakter. Retningsgivende maksimal inntektsgrense for en en-persons husstand er ca. 160 000 – 180 000 kroner i brutto inntekt. For husstander med flere personer økes inntektsgrensen med 20 000 kroner pr. medlem."

"Dersom søknadsinngangen tillater det, kan det utøves en mindre streng behovsprøving overfor unge i etableringsfasen."

I 1996 var retningsgivende inntektsgrense 140 000 kroner for en en-personhusholdning.

En nærmere undersøkelse av enkeltsaker fra 1996 og 1997 (Husbankens registeropplysninger) gir oss muligheten til å se på bruken av boligtilskudd etter omleggingen.

Det er stor forskjell i fordelingen på brukergrupper mellom Husbanken og de kommunene som selv har stått for tildelingen. Tildeling til funksjonshemmede dominerer tildelingen fra Husbanken, mens kommunene i stor grad har gitt til ungdom og sosialt vanskeligstilte.

Tabell 4.4

Prosentvis fordeling av mottakere etter søkertype og brukergruppe

TYPE – BRUKERGRUPPE	Søkertype Husbank/kommune		Alle
	Husbank bevilget	Kommune bevilget	
Funksjonshemmede	55	27	33
Sosialt behov/vansk.stilte	24	33	31
Ungdom	16	37	32
Andre	5	3	4
Alle	100	100	100

Alt i alt utgjør ungdom og sosialt vanskeligstilte 63% av alle mottakerne i perioden. Dette behøver ikke bety at prioriteringen har vært ulik. Snarere er det slik at det er bykommuner som i overveiende grad selv har stått for tildelingen. I disse byene er det en opphopning av sosialt vanskeligstilte og en tilflytting av ungdom som skal etablere seg både i arbeidsmarkedet og på boligmarkedet. Det er i disse byene boligprisene er høyest og terskelen for å komme inn på eiermarkedet størst.

De ulike brukergruppene består av svært forskjellige husholdningstyper. Uavhengig av brukergruppe er 41% av mottakerne enslige og 36% enslige forsørgere. Innslaget av enslige er størst blant funksjonshemmede og minst blant flykninger og ungdom.

Tabell 4.5

Prosentvis fordeling av mottakere etter brukergruppe og husholdningstype

TYPE - BRUKERGRUPPE	Husholdningstype					Alle
	Enslig	Enslig forsørgere	Par u/barn	Par u/barn < 7	Par m/ynge barn 7+	
Funksjonshemmede	63	16	6	9	6	100
Flykninger/innvandrere	5	16		63	16	100
Sosialt behov/vanskeligstilte	35	41	4	14	5	100
Ungdom	25	53	6	15	1	100
Andre	30	31	10	22	8	100
Alle	41	36	5	13	4	100

Over halvparten av de unge tilhører gruppen enslige forsørgere, mens 63% av flykningene tilhører gruppen unge barnefamilier.

Halvparten av tilskuddsmottakerne bor i blokk og 30% i enebolig.⁶² Innslaget av blokkboliger øker med størrelsen på kommunen, mens innslaget av eneboliger avtar med kommunestørrelse.

Boligene i de kommunene som selv tildeler tilskuddene koster mer enn de boligene som Husbanken gir tilskudd til.⁶³ Dette tror vi kommer av at det er byene som hovedsakelig dominerer kommunetildelingene. Der er prisnivået generelt høyere enn i andre kommuner. Kostnadstallene baserer seg kun på 626 boliger.

Størrelsen på tilskuddet varierer mellom Husbanksakene og de som er innvilget av kommunene.⁶⁴ Husbanken gir oftere større tilskuddsbeløp. Noe overraskende er det at tilskuddsbeløpene ligger høyest der kjøpesummen er lavest. Siden vi bare har få observasjoner av kjøpekostnadene, kan resultatet skyldes en skjevrapportering fra kommunene⁶⁵. Også Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996) fant lavere tilskuddsbeløp i de største byene, men også lavere kjøpesumner. Dette ble satt i sammenheng med at standarden som ble valgt var lav i de største byene og at Bergen kommune den gang maksimalt ga 50 000 kroner i tilskudd.

Bare 25% av de unge som har fått boligtilskudd er enslige. Resten er enslige forsørgere eller unge par med barn. Det kan se ut som om innlemmingen av målgruppen unge har ført til at

⁶² Se tabell 3.14 i vedlegg

⁶³ Se tabell 3.15 i vedlegg

⁶⁴ Se tabell 3.16 i vedlegg

⁶⁵ Det er også noe uklart om fellesgjeld i borettslag er inkludert i disse 629 boligsakene.

enslige forsørgere igjen har kommet inn under ordningen. Enslige forsørgere ble på 1990-tallet utdefinert som gruppe,⁶⁶ siden de ikke kunne forventes å ville ha "permanent" lav inntekt.

Tabell 4.6

Prosentvis fordeling av ungdom som har fått boligtilskudd etter alder, inntekt, formue, tidligere boforhold, kommunetype, lån i Husbanken og søketype.

	Søkertype		ALL
	Husbank bevilget	Kommune bevilget	
Alder i dag			
- 24 år	19	40	38
25-29 år	54	43	44
30-34 år	24	14	15
35-44 år	2	3	3
45-54 år	.	0	0
55+	.	0	0
ALL	100	100	100
INNTEKT-BRUTTO			
Uoppgitt	1	7	6
-80 t	3	8	8
80-99 t	6	16	15
100-119 t	18	18	18
120-139 t	17	15	15
140-159 t	14	12	12
160-179 t	9	9	9
180-199 t	17	5	7
200-219 t	10	2	3
220 t+	5	7	7
ALL	100	100	100
BELØP-FORMUE-BRUTTO			
Ingen	91	95	95
1-19 t	4	2	2
20-49 t	1	1	1
50-99 t	2	1	1
100 t+	1	1	1
ALL	100	100	100
TYPE-BOFORHOLD			
Leieforhold	61	59	61
Foreldre	25	25	25
Eid bolig	7	10	7
Annet	7	6	7
ALL	100	100	100
Befolkning i 1996			
-2500 innb	11	5	5
2500-4999 innb	18	6	8
5000-9999 innb	19	6	7
10000+ innb	51	41	43
4 storbyer	.	42	37
ALL	100	100	100
Kombinasjoner av lån i HB			
Kun oppføring	8	2	3
Kun kjøpslån	36	1	5
Kun utbedringsl.	2	0	0
Ingen lån i HB	53	96	91
ALL	100	100	100

⁶⁶ Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996

Av unge skulle tilskuddet i første rekke gå til personer mellom 18 og 30 år. Det viser seg at 18% av dem er 30 år eller mer⁶⁷. Denne andelen er høyere for mottakere som har fått søknaden behandlet i Husbanken. Også inntektene ligger høyere i husbanksakene, der 33% av de unge mottakerne har inntekter over 180 000 kroner. Før de fikk boligtilskudd til etablering bodde 1 av 4 i foreldrehjemmet, mens over 60% kom fra et leieforhold.

Tabell 4.7

Brukergruppen unges andel av mottakerne i husbanksakene og kommunesakene etter kommunestørrelse

	Befolkning i 1996					ALL
	-2500 innb	2500-4999 innb	5000-9999 innb	10000+ innb	4 storbyer	
Husbanksaker: Ungdom	21	17	12	16	.	16
Kommunesaker: Ungdom	37	40	28	31	46	37

Kommunene som selv tildeler tilskuddet har en klart større andel unge som brukergruppe enn kommuner som får tilskuddssakene behandlet i Husbanken. Som tidligere vist utgjorde unge 37% av kommunesakene, mens blant husbanksakene utgjorde unge bare 16 prosent. Det er ikke bare den høye andelen som unge utgjør i de 4 største byene som forklarer forskjellen. I alle kommunetyper er det en klar forskjell mellom kommune- og husbanksakene. Tabellen viser at det heller ikke er noen sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen som blir gitt til unge.

Over en tredjedel av den ungdommen som fikk boligtilskudd fra Husbanken, har også fått kjøpslån der, mens de kommunene som selv har delt ut tilskudd trolig har brukt etableringslån. Utbredelsen av kjøpslån i Husbanksakene kan være et resultat av at kommunene ikke vil gå inn og ta risikoen ved et etableringslån. Siden brukergruppe ikke er oppgitt for avslagssakerne er det umulig å foreta en selvstendig analyse av avslagstilfeller blant unge.

Tabell 4.8

Brukergruppen unges fordeling på husholdningstyper etter behandling i kommuner/Husbank. Prosent

	Husholdningstype					ALL
	Enslig	Enslig forsørger	Par u/barn	Par m/ yng. barn <7	Par m/ yng. barn 7+	
Ungdom: Husbanksaker	13	58	2	26	1	100
Ungdom: Kommunesaker	25	53	6	15	1	100
ALLE UNGDOMSSAKER	25	53	6	15	1	100

Kommunene har i større grad enn Husbanken gitt til unge enslige på bekostning av par med barn under 7 år. Kommunene ble oppfordret til å oppfylle en målsetting knyttet til bruken av

⁶⁷ Dette kan komme av at bare alder på den ene voksne personen i husholdningen er registrert. Dersom en annen person i husholdningen er yngre, legges denne personens alder til grunn for søknadsbehandlingen.

boligtilskudd mot unge. Vi har mistanke om at enkelte husholdninger er blitt oppført under kategorien unge, i stedet for en annen kategori. Dette er mulig fordi kategoriene ikke utelukker hverandre. Det er for eksempel mulig samtidig å være ung og sosialt vanskeligstilt. Presset om å prioritere unge kan ha ført til at slike tilfeller ofte blir plassert i gruppen unge. I sakene som Husbanken behandler er det grunn til å tro at plassering i kategorier er mer riktig, men også Husbanken møter problemet med overlappende kategorier. Vi har ikke hatt anledning til å følge dette nærmere opp i denne sammenheng.

Tabell 4.9

Andelen kommuner som tildeler boligtilskudd til "unge som ikke har spesielle problemer ut over at de trenger bolig", fordelt etter kommunestørrelse¹

	Ikke i det hele tatt	Skjer unntaksvis	Skjer i noen grad	Skjer ofte	Ubesvart/vet ikke	
Under 5000	51	15	11	4	20	N = 55
5000 – 9999	53	16	16	0	16	N = 19
Over 10000	29	18	24	6	24	N = 17
Sum	47	15	14	3	20	N = 91

1) Omfatter både unge enslige, par og aleneforsørgere

Det er få kommuner som oppfatter at "vanlig" ungdom er en viktig gruppe i boligtilskuddsordningen. Som vi ser av tabellen gir nær halvparten av kommunene aldri boligtilskudd til denne gruppen. Kun 3% gir ofte. Det er likevel interessant å legge merke til at så mye som en fjerdedel av de største kommunene gir boligtilskudd i "noen grad" til denne gruppen.

4.2.4 Hvem søker om tilskudd til etablering?

Dataene fra Husbankens HILS-register gir grunnlag for å skille mellom søkere til Husbanken og søkere direkte til kommunene. For avslagstilfellene mangler vi brukergruppe, men har opplysninger om husholdningstype, alder og inntekt.

Tabell 4.10

Prosentvis fordeling av søkere etter søkertype og husholdningstype

	Søkertype Husbank/Kommune				ALL
	Husbank bevilget	Husbank avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
Husholdningstype					
Enslig	46	16	39	22	36
Enslig forsørger	29	27	38	36	35
Par u/barn	6	12	6	12	7
Par m/ yng. barn <7	14	34	14	25	17
Par m/ yng. barn 7+	5	11	4	5	5
ALL	100	100	100	100	100

Spesielt i sakene som har gått direkte gjennom Husbanken er det en stor overvekt av enslige som har fått boligtilskudd til etablering. I kommuner som selv har tildelt midlene, er innslaget av enslige forsørgere på høyde med andelen enslige personer. Både i kommunene og i Husbanken utgjør enslige forsørgere en betydelig del av avslagssakene sammen med yngre barnefamilier.

De som har fått boligtilskudd er noe yngre enn de som har fått avslag.⁶⁸ Det er liten forskjell på aldersstrukturen mellom husbanksakene og kommunesakene.

Tabell 4.11

Prosentvis fordeling av søkere etter søkertype og bruttoinntekt

	Søkertype Husbank/Kommune				ALL
	Husbank bevilget	Husbank avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
INNETEKT-BRUTTO					
Uoppgitt	5	6	11	10	9
-80 t	10	5	9	5	8
80-99 t	17	7	15	9	14
100-119 t	21	8	19	13	18
120-139 t	11	9	13	8	11
140-159 t	10	9	10	7	10
160-179 t	7	5	8	8	7
180-199 t	7	7	5	7	6
200-219 t	4	10	3	8	4
220 t+	8	35	8	25	12
ALL	100	100	100	100	100

Inntekt er den variabelen som klart skiller mottakere fra avslagstilfellene. Tyngden av mottakerne ligger i inntektsintervallet mellom 80 og 140 000 kroner, mens over halvparten av avslagstilfellene i Husbanken og 40% av avslagstilfellene i kommunene har inntekter over 180 000 kroner⁶⁹. En må også ta i betraktning at mange antakelig har blitt anbefalt ikke å søke, nettopp fordi en i utgangspunktet kunne påvise for høye inntekter. Andelen mottakere med inntekt over 160 000 kroner har økt noe fra 1996 til 1997, mens andelen med inntekt i denne størrelsen har økt mye for avslagstilfellene fra Husbanken (61 % i 1997, ikke vist i tab).

Heller ikke når det gjelder formue er det noen spesiell forskjell mellom Husbanken og kommunene eller mellom mottakere og avslagstilfeller.⁷⁰ Hele 90 % av samtlige søkere har ingen bruttoformue. Andelen er høyest i kommunesakene. Blant mottakerne fra Husbanken var det 12% som hadde en bruttoformue større enn 20 000 kr., mot 8 % i kommunesakene⁷¹.

⁶⁸ Se tabell 3.7 i vedlegg

⁶⁹ Vi har ikke korrigerert for at inntektene er relatert til ulike år. Det er ikke bare søkertidspunktet som bestemmer år for inntekt. Noen har oppgitt forventet årsinntekt, mens andre har oppgitt inntekter som både er ett og to år gamle.

⁷⁰ Se tabell 3.9 i vedlegg

⁷¹ Vi vet ikke i hvilken grad tilskuddet er avkortet som en følge av høy bruttoformue.

Tabell 4.12**Prosentvis fordeling av søkere etter søkertype og tidligere boforhold**

	Søkertype Husbank/Kommune				ALL
	Husbank bevilget	Husbank avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
TYPE - BOFORHOLD					
Annet	7	2	9	6	8
Foreldre	19	11	18	15	17
Hybel	0	.	.	.	0
Leieforhold	59	65	62	61	62
Eid bolig	15	21	11	18	14
ALL	100	100	100	100	100

De aller fleste, i overkant av 60 prosent, bodde til leie da de søkte om boligtilskudd til etablering. Blant avslagene er det et større innslag av selveie enn blant mottakerne, men også en god del tidligere eiere har fått boligtilskudd. Blant Husbanksakene var 60% av tidligere eiere tilhørende brukergruppene eldre eller funksjonshemmede. I kommunesakene var 56% av tidligere selveiere ungdom (24%) eller sosialt vanskeligstilte (32%).

En betydelig del av mottakerne, i underkant av 20 prosent, bodde i foreldrehjemmet da de søkte. Kategorien annet kan være institusjon, fengsel o.l. Fordelingen på tidligere boforhold er nokså lik mellom Husbanksakene og kommunesakene.

4.2.5 Hvem får avslag?

En må være oppmerksom på at avslagssakene fra de største byene ikke er lagt inn i Husbanken. Dette gjelder Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand. Også mange middels store byer har gitt tilskudd, men har ingen avslag. Også her er det grunn til å tro at avslagssakene ikke er lagt inn. Opplysningene om avslagssakene må derfor tolkes med varsomhet.

Vi ser av tabell 4.13 nedenfor at over 40% av avslagene er gitt enten fordi inntekten eller formuen var for høy. Mønsteret er også her svært likt mellom de avslag kommunene gir og de avslag som blir gitt av Husbanken. Her må det igjen understrekes at avslagssakene fra de største byene ikke er med.

Tabell 4.13**Prosentvis fordeling av søkere med avslag etter avslagsgrunn og søkertype**

	Søkertype Husband/Kommune		ALL
	Husband avslag	Kommune avslag	
TYPE - HENDELSE			
Diverse	48	46	47
Inntekt	35	36	35
Kostnadene	6	10	8
Formue	6	4	5
Uegnet bolig	1	3	2
Oms.verdi	3	.	1
Areal	2	0	1
Hjemmelsforhold	0	0	0
Minstestandard	0	.	0
ALL	100	100	100

Den dominerende avslagsgrunnen er kategorisert som diverse. Nesten halvparten av avslagene er plassert her. Husbanken opplyser at når flere av de andre grunnene samtidig forårsaker avslag er avslagsgrunnen plassert under diverse. Dette gjør det vanskelig å si noe fornuftig om avslagsgrunner. En nærmere analyse av avslagssakene i kategorien "diverse" viser at de ikke skiller seg fra de andre avslagssakene verken mht inntekt, alder eller husholdningstype.

Vi tolker avslagene som skyldes for høye kostnader/kjøpesum slik at husholdningen ville få problemer med å betjene lånene knyttet til boligen. Dessuten er det i forskriftene angitt tak på 600 000 kroner for boliger på 55 kvm og 650 000 kroner for boliger på 65 kvm. Noen kan ha stanget i dette taket.

Tabell 4.14**Antall og prosentvis fordeling av søkere etter søkertype og kommunestørrelse**

	Søkertype Husband/Kommune				ALL
	Husband bevilget	Husband avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
Befolkning i 1996					
-2500 innb	52	48	95	8	203
2500-4999 innb	104	74	140	13	331
5000-9999 innb	147	84	168	36	435
10000+ innb	303	164	1040	264	1771
4 storbyer	4	1	650	1	656
ALL	610	371	2093	322	3396
Prosent					
-2500 innb	9	13	5	2	6
2500-4999 innb	17	20	7	4	10
5000-9999 innb	24	23	8	11	13
10000+ innb	50	44	50	82	52
4 storbyer	1	0	31	0	19
ALL	100	100	100	100	100

Både når det gjelder de sakene som behandles i Husbanken og kommunene, går halvparten av tilskuddene til kommuner med mellom ti og hundre tusen innbyggere. Blant kommunesakene går 31% til husholdninger i de fire største byene, mens den andre halvparten av de midlene som Husbanken fordeler går til husholdninger i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere.

4.2.6 Kombinasjon boligtilskudd annen finansiering.

Tilskuddet vil som regel være koplet med annen finansiering, enten direkte gjennom Husbanken, ved kommunale etableringslån eller ved privat finansiering. Dataene fra Husbanken gir oss muligheten for å registrere hvilke andre lån husholdningen har i Husbanken, men kan ikke avsløre i hvor stort omfang det er gitt kommunale etableringslån. Disse lånene blir ikke registrert i Husbanken, men er en sak mellom låntaker og kommunen. Undersøkelsen av boligtilskudd for årene 1987, 1993 og 1995,⁷² viste at 54% av de som hadde fått boligtilskudd til etablering også fikk etableringslån gjennom kommunen. Også en stor del av de som fikk avslag på boligtilskudd i 1993 fikk etableringslån, 48%.

Tabell 4.15

Lånekombinasjoner i Husbanken etter innvilgelse/avslag på boligtilskudd til etablering. Søkere til boligtilskudd 1996 – 1. halvår 1997. Prosent

	Søkertype Husbank/Kommune				ALL
	Husbank bevilget	Husbank avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
Prosent					
Kun oppføring	15	20	4	7	8
Kun kjøpslån	36	13	8	4	13
Kun utbedringsl.	7	4	1	1	2
Kjøp og utbedr.l	1	1	0	.	0
Oppføring og kjøp	0	.	.	.	0
Ingen lån i Husbanken	42	63	88	88	77
ALL	100	100	100	100	100

Mer enn 3 av 4 søkere til boligtilskudd har ikke lån i Husbanken. Forskjellen mellom saker som behandles direkte av Husbanken og saker som behandles av kommunene er betydelig. Søknader som er videresendt fra kommunene til Husbanken, har i større utstrekning fått kjøpslån enn de søknader som kommunene selv har behandlet. En må anta at innslaget av etableringslån er større i kommunesakene. I Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996) framgikk det at 53% av tilskuddsmottakerne i 1993 også hadde etableringslån. Kommunene vil i utgangspunktet være bedre tjent med at Husbanken gir et kjøpslån enn at kommunen skulle gi et etableringslån og dermed påta seg risikoen for tap. En tolkning kan være at de kommuner som har en aktiv bruk av etableringslån også i stor utstrekning har tatt på seg ansvaret for å fordele tilskuddene. Kommuner som ikke har tatt på seg dette ansvaret, har en tendens til å ville skyve risikoen for lån over på Husbanken ved at det foreslås kjøpslån i stedet for etableringslån. Kjøpslån kan ikke gis til borettslagsleiligheter. Det er de største kommunene som hovedsakelig har overtatt tildelingen selv og der er innslaget av borettslagsleiligheter stort. Dette kan også være en forklaring på det lave innslaget av kjøpslån i disse kommunene. Økningen i

⁷² Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996

bruk av kjøpslån generelt kan ha med det forhold at det for kjøpslån kan gis opp til 600 000 kroner i lån, mens det maksimale lånebeløpet under etableringslåneordningen er 400 000 kroner. Med økte boligpriser må det derfor forventes en vridning mot flere kjøpslån.

Også innslaget av oppføringslån er større blant søknadene som er blitt behandlet av Husbanken. Dette henger trolig også sammen med at det er typiske bykommuner som har overtatt tildelingen selv. I bykommunene gis det oftere både boligtilskudd og etableringslån til brukte boliger enn til nye boliger. Vi vet ikke i hvilken grad det er gitt tilskudd til nybygde boliger der andre enn Husbanken står for grunnfinansieringen. I Byggforsks undersøkelse utgjorde andelen nye boliger 53% i 1990 og 29% i 1993, mens andelen saker med oppføringslån fra tabell 4.15 foran er 8%. Enten har andelen nye boliger fortsatt å synke eller så har en fått et større innslag av nye boliger med annen grunnfinansiering enn lån i Husbanken.

4.2.7 Boligtilskudd i 1996 og 1997 – en oppsummering

Tilskudd til etablering går først og fremst til husholdningstypene enslige og enslige forsørgere. Hver av gruppene utgjør i overkant av en tredjedel av mottakerne. I underkant av 60% har en alder under 35 år. Mange etablerer seg derfor i en eid bolig i relativt høy alder. Mer enn 6 av 10 kommer fra et tidligere leieforhold, mens en stor del også kommer direkte fra foreldrehjemmet, om lag 17%. Når det gjelder brukergruppe er det ungdom og sosialt vanskeligstilte som nå er de dominerende mottakergruppene. Disse gruppene utgjør hver i underkant av en tredjedel av mottakerne. Andelen funksjonshemmede er blitt redusert, men dette har skjedd samtidig med at antall tilskudd har økt. Flyktninger og innvandrere samt gruppen eldre har fått en minimal andel av de tilskuddene som er gått til kjøp av bolig. Halvparten av boligene er blokkboliger, mens eneboligene utgjør 30 prosent.

Det er bykommunene som dominerer tildelingen som skjer direkte gjennom kommunene. Dette gir seg først og fremst utslag i at det er en større andel blokkboliger i kommunesakene, og at kjøpesummen for boligene i de enkelte hustypene ligger høyere enn for de boligene som ligger i de kommunene som Husbanken gir tilskudd til. Noe overraskende ligger tilskuddsbeløpene lavere i bykommunene, selv om prisnivået er høyere. Her mangler vi gode data over kjøpesummer, men tidligere undersøkelser har vist at standarden på boligene ofte var lavere i de største byene, og at Bergen tidligere maksimalt ga 50 000 kroner i boligtilskudd.

Vi finner at halvparten av de som karakteriseres som unge er enslige forsørgere. Bare en fjerdedel er unge enslige. Med det nåværende omfanget på boligtilskuddsordningen er det ca. 800 unge husholdninger som får tilskudd pr. år. Bare 200 av disse er unge enslige. Av et ungdomskull på 50 – 60 000 personer er dette svært lite. Men ikke alle i ungdomsgruppen er ment å skulle omfattes av de boligpolitiske ordningene. Det er først og fremst unge som har et akutt boligproblem som er i målgruppen. Vi kjenner ikke brukergruppen til de som har fått avslag og kan dermed ikke si noe om hva som karakteriserer unge som har fått avslag. Nesten halvparten av avslagene har angitt en diverse grunn for avslaget, slik at en inngående forståelse for avslaget er vanskelig å få tak i. Ellers er høy inntekt og formue den vanligste avslagsgrunnen.

Regelverket er uklart på egenkapital/formue. Forskriftene peker på oppsparte midler og verdier som er lett realiserbare, uten å nevne at det kan være gjeld knyttet til slike verdier eller at personen kan ha annen gjeld. I søknadsskjemaet spør en etter bruttoformue som et samlet beløp uten at en kjenner porteføljefordelingen. En person kan ha 25 000 i banken, sykkel og et studielån på 300 000. En annen kan ha 10 000 i banken, en bil verdt 70 000 og ingen gjeld.

Bare sistnevnte er kvalifisert for fullt boligtilskudd når kun formueskriteriene legges til grunn og at en slipper å selge bilen ved boligetablering.

I Byggforsks undersøkelse av boligtilskudd til etablering (Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996) oppga 7% av de som fikk tilskudd i 1993, at de i 1994 mottok sosialhjelp. Bostøtte ble i 1994 gitt til 36% av mottakerne fra 1993. I Agderforsknings undersøkelse av mottakere fra 1996 og 1997 oppga 38% at de fikk økonomisk støtte fra kommunen for å klare boutgiftene. Det sies i rapporten at kommunal støtte ble presisert til å være sosialhjelp, slik at bostøtte faller utenfor. Undersøkelsen har svært lav svarprosent. Materialet viser en kraftig økning av andelen som er blitt avhengig av sosialhjelp fra 1993 til 1996/97. I Byggforsks undersøkelse ble mange fanget opp av bostøtteordningen ved høye boutgifter. Mange falt derfor også ut av bostøtteordningen når rentene gikk ned. Høyere boligpriser i 1996/97 og dermed høyere boutgifter har muligens ikke på samme måte som tidligere økt innslaget av bostøtte og dermed gjort sosialhjelp overflødig.

4.3 Etableringslån gjennom kommunen

4.3.1 Generelt

Etableringslån gjennom kommunen er en behovsprøvd låneordning, der kommunene med utgangspunkt i rundskriv fra Husbanken har relativt stor handlefrihet til selv å utforme sitt eget regelverk for tildeling i tråd med lokale preferanser. Kommunene tar risikoen forbundet med å gi lånet, men en del av bevilgningen til boligtilskudd kan benyttes til å dekke tap på etableringslåneordningen.⁷³

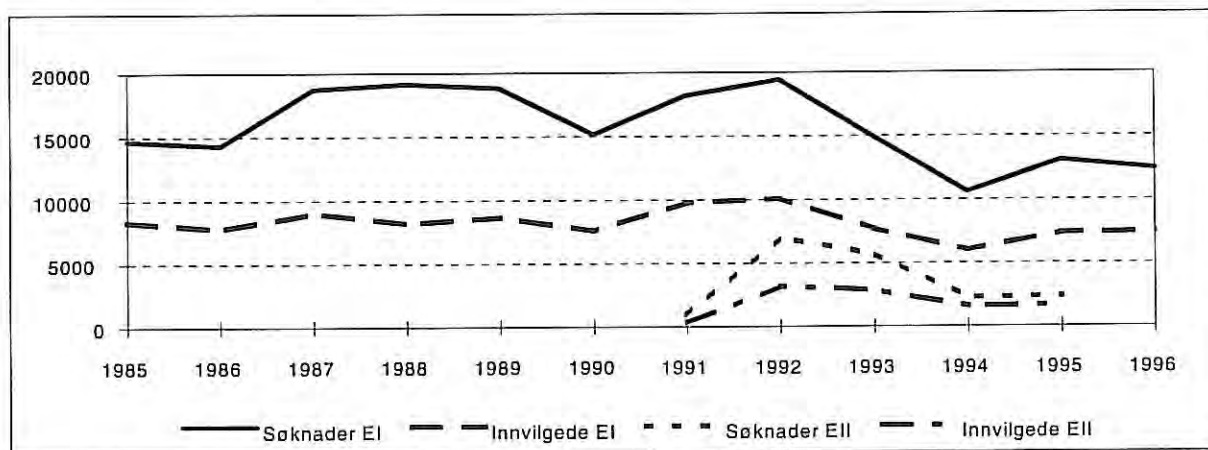


Fig. 4.1
Antall søknader og antall innvilgede etableringslån
 EI: Etableringslån I, EII: Etableringslån II

Som vi ser har det historisk vært store variasjoner i søknadsinngangen, fra toppåret på oppimot 20000 i 1992 til 11000 i 1994, mens antallet innvilgede søknader har vært betydelig mere stabilt. I 1992 ble det innvilget 10000 søknader, mens tallet de siste årene har ligget mellom 7000 og 8000.

⁷³ For 1997 er denne andelen økt til 20% under nærmere definerte betingelser

En vesentlig årsak til nedgangen er kommunenes frykt for tap på utlånsvirksomheten. En undersøkelse av ordningen fra 1994⁷⁴ viste at det hadde forekommet tap i form av avskrivning av lån i en av tre kommuner. Samlet sett var omfanget av tap på samme nivå som for personkundemarkedet i forretnings- og sparebanker, men mange av de kommunene som hadde tap, hadde betydelige tap. Tre av fire avskrevne lån var knyttet til lån gitt i perioden 1986–90.

Undersøkelsen viste at kommunene balanserte tildelingen av etableringslån mellom det å holde en sosial profil og samtidig ikke ta for stor risiko. De foretok en grundig vurdering av betalingsevne, og avslagsgrunnene som kommunene oppga syntes fornuftige ut fra risikoaspektet. Særlig de største kommunene hadde lagt betydelig mer vekt på inntekt og betalingsevne enn tidligere. For en del svakstilte grupper på boligmarkedet måtte kommunene finne andre løsninger. Mange av kommunene anbefalte enkelte husholdninger ikke å søke fordi de likevel ville få avslag.

Kriterier som hadde stor vekt ved tildeling av etableringslån til kjøp av bolig, var dels at inntekten verken skulle være for lav eller for høy. Åtte% av kommunene hadde minimumsinntektsgrenser, mens 16% hadde maksimums inntektsgrenser ved kjøp av bolig. Betalingsevnen skulle være stor nok samtidig som dårlige nåværende boforhold, særlige sosiale forhold, funksjonshemmede og barn i husholdningen alle var faktorer som ble tillagt stor vekt. Søkeren skulle helst ikke ha eid en bolig fra før, og den nye boligen måtte ha nøktern standard. Det ble lagt mindre vekt på om søkeren var ung, hadde liten egenkapital, søkte til nybygd bolig eller hvor lenge søkeren hadde bodd i kommunen.

Søkere under en viss minimumsinntekt ville fått avslag i 41% av kommunene, mens 53% av kommunene sa de ville gitt avslag til søkere som lå over en viss maksimumsinntekt.

Søkere med lav inntekt og liten betalingsevne ble etter kommunenes utsagn oftere avvist i større enn i små kommuner. Dette gjaldt også søkere med lav betalingsevne som kvalifiserte for bostøtte. Forskjellen mellom store og små kommuner var ubetydelig når det gjaldt å avvise søkere med høye inntekter, søkere som var sosialt vanskeligstilte, søkere uten egenkapital og søkere med for høy boligstandard. De minste kommunene prioriterte i større grad unge personer og husholdninger i nybygde husbankfinansierte boliger. I mindre grad enn de store kommunene la de vekt på om søkeren ble førstegangseier. Kriterier som å være funksjonshemmet eller ha andre spesielle sosiale problemer ble tillagt større vekt i små kommuner.

4.3.2 Hvordan brukes ordningen i dag?

Samlet foreligger det foreløpig bare tall for 1. halvår. De viser at antall etableringslån på årsbasis kan komme opp i 7 700 lån tilsvarende 1 366 mill. kr., dersom forbruket fordeler seg over året på samme måte som i 1996. Dette er på tilnærmet samme nivå som i 1996 når det gjelder antall lån (en økning på 300 lån), det er imidlertid en økning i beløp på 28% i forhold til det kommunene tildelte for i 1996. Andelen førstegangsetablerere av alle som mottok etableringslån var 74% i 1. halvår 1997. Da hadde den steget fra 53% i 1996.

For storbykommunene har vi imidlertid framskaffet tall som viser det foreløpige forbruket i hele 1997. Tallene viser at i Oslo og Trondheim har også antallet saker gått opp, med 14%, i de øvrige byene har det holdt seg på tilnærmet samme nivå (til gjengjeld lå Trondheim svært lavt i 1996). For alle kommunene har beløpet gått betydelig opp, særlig i Oslo hvor det har

⁷⁴ Barlindhaug 1994

steget med 50%. Først og fremst er dette et resultat av økende boligpriser, gjennomsnittslånet har gått opp fra kr 241 000 til kr 316 000. I forhold til sin andel av folketallet og "vanskeligstilte boligsøkere" ligger fortsatt Oslo lavt når det gjelder antall lån.

Tabell 4.16

Bruk av etableringslån i kommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. 1996 og 1997.¹ Beløp i mill. kr

	1996		1997	
	Antall	Beløp	Antall	Beløp
Oslo	570	137.7	649	205.5
Bergen	407	71.3	400	90.0
Trondheim	177	28.2	265	38.3
Stavanger	117	20.3	121	31.6
Sum	1271	257.5	1435	365.4

Kilde : Oppgaver fra kommunene

1) For 1997 foreløpige tall.

Samlet for hele landet viser husbankstatistikken at det er liten forskjell i praksis mellom 1996 og første halvår 1997. Nesten 2/3 av lånene gikk til brukte boliger. Om lag 1/3 av etableringslånemottakerne hadde en inntekt på over 200 000 kr., oppimot 1/5 over 250 000 kr. Kun 17% hadde en inntekt på under 120 000 kr. Mye tyder på at tilbakebetalingsevne blir tillagt betydelig vekt. Avslagsprosenten var på 36% både i 1996 og 1997 og viser stor variasjon mellom kommunene. Blant annet har Oslo en avslagsprosent på 52. Vårt materiale tyder i tillegg på at mange får avslag før søknad, en samtale avklarer ofte raskt om søkeren i det hele tatt er innenfor kriteriene. Særlig synes dette å gjelde i situasjoner der forholdet til arbeidsmarkedet er usikkert. Husbankens registeropplysninger gir ikke anledning til å studere avslagsgrunner nærmere.

Materialet gir grunnlag for å si at ordningen har fått en relativt klar ungdomsprofil. I tillegg til at andelen førstegangsetablerere under 30 år av alle var på 62%, tilhørte 42% av samtlige husstander gruppen under 30 år. Denne gruppen omfatter såvel par med og uten barn, som enslige, aleneforsørgere, funksjonshemmede bl.a. Unge enslige uten barn under 30 år utgjorde kun 15% av mottakerne. Til gjengjeld er kanskje ikke boligetableringsbehovet så stort innenfor denne gruppen.

Tabell 4.1.7 viser enkelte detaljer om hvordan etableringslåneordningen ble brukt i 1996 og 1. halvår 1997.

Tabell 4.17**Etableringslånemottakere etter prosjekttype og kjennetegn ved mottakerne. Prosent**

	1996	1. halvår 1997
<i>Brukstype</i>		
Nye boliger	18	21
Brukte boliger	64	63
Utbedring	10	9
Refinansiering	8	7
Sum	100	100
<i>Inntekt</i>		
opp til 90 000 kroner	17	14
91 000 – 120 000 kroner	14	15
121 000 – 150 000 kroner	13	15
151 000 – 200 000 kroner	21	23
201 000 – 250 000 kroner	14	16
251 000 kroner og mer	21	17
Sum	100	100
<i>Mottakergruppe</i>		
Under 30 år med barn	25	26
Under 30 år uten barn	15	16
30–60 år med barn	28	32
30–60 år uten barn	12	13
Personer over 60 år	12	5
Funksjonshemmet	7	5
Flyktninger	?	3
Sum	99	100
Andel førsteg.etablerere av alle ¹⁾	53	74
Andel førsteg.etablerere < 31 år	64	62

1) Blir eiere for første gang

Kilde: Husbankens årsstatistikk og kvartalsrapport. Ifølge Husbanken vil funksjonshemmede flyktninger bli plassert i kategorien funksjonshemmede.

4.4 Kjøpslån fra Husbanken

4.4.1 Husbankens årsstatistikk

Kjøpslån tildeles ikke av kommunene. Husbanken fatter vedtak i den enkelte sak etter anbefaling fra kommunene. Lånet skal brukes til finansiering av brukt, selveid bolig. Lånet kan tildeles både enkeltpersoner og kommuner, stiftelser etc. Vi har kun tatt for oss den utlånsvirksomheten som er rettet mot enkeltpersoner, som utgjorde 92% av totalen i 1997.

Bruken av ordningen har økt meget sterkt fra 1996 til 1997. I 1996 ble det gitt 720 kjøpslån til enkeltpersoner, i 1997 ble det gitt 1299 lån. Dette tilsvarer en økning på 80%.

Tabell 4.18**Kjøpslån i 1996 og 1997. Antall og procenter av totalt antall kjøpslån**

År	Antall kjøpslån	Kjøpslån gitt til enkeltperson (e.p.)	Kjøpslån til unge. Antall og i % av e.p.	Kjøpslån og boligtilskudd (% av e.p.)	Kjøpslån og boligtilskudd til unge
1996	720	432 (60 %)	27 (06 %)	258 (60 %)	25 (06 %)
1997	1299	1190 (92 %)	380 (32 %)	1) (34 %)	1) (05 %)

1) Første halvår 1997, beregnet på grunnlag av data fra HILS

Kilde: Husbankens årsstatistikk og register over alle boligtilskuddsmottakere

Kjøpslån gitt til gruppen "andre" var årsaken til at personlige lånsøkere (enkeltpersoner) bare fikk 60% av kjøpslånene i 1996. Gruppen "andre" kjøpte boliger for sosialt vanskeligstilte for en stor del i Hordaland (trolig Bergen). Vi tolker tallene slik at bare søkere i kategorien enkeltpersoner har gitt individuelle eiere av boligene. I de andre tilfellene er det kjøpslånet blitt brukt til å finansiere utleieboliger.

I 1997 ble 92% benyttet til personlige lånsøkere. Unge har kommet inn som en betydelig bruker av kjøpslån. Mens de fikk 27 kjøpslån i 1996 (6% av alle individuelle kjøpslån), ble det i 1997 utdelt 380 slike lån til unge (32% av alle individuelle kjøpslån i perioden).

I 60% av de individuelle kjøpslånsakene ble det også gitt boligtilskudd i 1996. I 1. halvår 1997 sank denne andelen kjøpslånemottakere som fikk boligtilskudd til 34 prosent. Rundt 5-6% av kjøpslånene gikk til unge som også samtidig fikk boligtilskudd til etablering.

Tabell 4.19**Kjøpslån på brukergrupper. Antall boliger for enkeltpersoner. Antall og prosentfordeling**

	Funksjons- hemmede	Flyktning/ innvandrere	Vanskelig- stilte	Ungdom	Andre	Sum
<i>Antall</i>						
1996	233	1	158	27	13	432
1997	241	27	406	380	123	1190
<i>Prosent</i>						
1996	53,9	0,2	36,6	6,3	3,0	100,0
1997	20,5	2,3	34,1	31,9	11,2	100,0

Kilde: Husbankens årsstatistikk

Også når det gjelder kjøpslån har andelen brukt på funksjonshemmede gått kraftig ned, mens andelen brukt på unge har gått kraftig opp.

4.4.2 Analyse av registerdata for 1996 og 1. halvår 1997

Fra Husbankens register har vi fått tilgang på alle som har søkt om kjøpslån i løpet av 1996 og 1997. I alt er det tildelt 753 lån⁷⁵ og gitt 234 avslag. Avslagsprosenten er på 24.

⁷⁵ Års- og kvartalsstatistikken viser 798 lån for samme periode

Tabell 4.20**Søkere til kjøpslån etter husholdningstype og bevilget/avslått Prosent**

	Søkere		ALL
	Bevilget	Avslag	
Husholdningstype			
Enslig	27	24	26
Enslig forsørger	30	29	30
Par u/barn	8	11	9
Par m/yng. barn <7	26	25	26
Par m/yng. barn 7+	8	11	9
ALL	100	100	100

En av fire søkere var enslig, 30% enslige forsørgere, mens par med barn utgjorde 35% av søkerne. Fordelingen på husholdningstype er nokså lik for de som har fått lån og for de som har fått avslag. 45% av søkerne var under 35 år.⁷⁶

Tabell 4.21**Antall søkere til kjøpslån etter bevilget/avslag, om kommunen selv tildeler boligtilskudd til etablering og kommunestørrelse. Antall og prosent innvilget/avslåtte søknader**

	Tildeler boligtilskudd selv				ALL	
	Nei		Ja			
	Bevilget	Avslag	Bevilget	Avslag	Bevilget	Avslag
Befolkning i 1996						
-2500 innb	51	14	20	1	71	15
2500-4999 innb	62	18	50	16	112	34
5000-9999 innb	71	23	75	27	146	50
10000+ innb	84	17	304	104	388	121
4 storbyer	.	.	36	14	36	14
ALL	268	72	485	162	753	234
<i>Innv/avsl. prosent</i>						
-2500 innb	78	22	95	5	83	17
2500-4999 innb	78	23	76	24	77	23
5000-9999 innb	76	24	74	26	74	26
10000+ innb	83	17	75	25	76	24
4 storbyer	.	.	72	28	72	28
ALL	79	21	75	25	76	24

Av i alt 753 kjøpslån har 485 lån (64 %) blitt tildelt i kommuner som selv har valgt å ta hånd om utdelingen av boligtilskudd til etablering. Husbanken avslår færrest lån i de minste kommunene. Av mottakerne hadde 364 (48 %) fått boligtilskudd til etablering, mens bare 9 av av-

⁷⁶ Se tabell 3.28 i vedlegg

slagstilfellene hadde fått dette⁷⁷. 22 hadde fått utbedringslån i tillegg til kjøpslånet, 5 av disse både kjøpslån, boligtilskudd og utbedringslån.

Av alle mottakerne hadde 49% ingen andre lån eller tilskudd i Husbanken ut over kjøpslånet.⁷⁸ En like stor andel fikk boligtilskudd til etablering i tillegg til kjøpslånet. Kun 1% fikk både kjøpslån, utbedringslån og boligtilskudd. Bergenskontoret ga relativt flest kombinasjoner av kjøpslån og tilskudd, Bodø og Hammerfestkontoret minst.

Heller ikke inntektsfordelingen er ulik for mottakere og avslagstilfeller.⁷⁹ Mange hadde uoppgitt inntekt. Omkring 30% hadde inntekter over 180 000 kroner.

Ni av 10 søkere har ikke formue.⁸⁰ Det er liten forskjell mellom mottakere og avslagstilfellene.

Tabell 4.22

Mottakere av kjøpslån etter brukergruppe og husbankkontor. Prosent. 1996 og 1. halvår 1997

	SAK-NR					ALL
	Hovedkontoret	Bergen	Trondheim	Bodø	Hammerfest	
TYPE-BRUKERGRUPPE						
Funksjonshemmede	47	44	39	25	18	41
Flyktninger, innv	1	.	2	.	.	1
Sos behov/van.stilt	37	34	45	41	45	39
Ungdom	14	18	13	2	25	15
Andre	1	3	1	32	12	5
ALL	100	100	100	100	100	100

For begge årene utgjorde unge 15% av mottakerne, sosialt vanskeligstilte 39% og ulike grupper funksjonshemmede 42 prosent. Som vi også viste innledningsvis har andelen unge økt kraftig fra 1996 til 1997 på bekostning av funksjonshemmede. Andelen unge er spesielt liten i saker tilhørende Bodøkontoret og stor i Hammerfestkontoret. Bodøkontoret har en uvanlig høy andel vanlige boliger.

⁷⁷ Når vi tok utgangspunkt i de som søkte om boligtilskudd i samme periode og telte opp hvor mange av disse som fikk kjøpslån, kom vi til 381, en forskjell fra 364 på 17.

⁷⁸ Se tabell 3.26 i vedlegg

⁷⁹ Se tabell 3.29 i vedlegg

⁸⁰ Se tabell 3.30 i vedlegg

Tabell 4.23
Mottakere av kjøpslån etter tidligere kommunestørrelse og hustype.
Prosent

	TYPE-HUS			ALL
	Annen hustype	Blokk	Enebolig	
Befolkning i 1996				
-2500 innb	8	.	92	100
2500-4999 innb	21	2	78	100
5000-9999 innb	18	3	79	100
10000+ innb	33	8	59	100
4 storbyer	44	33	22	100
ALL	27	7	67	100

To av 3 kjøpslån er gitt til husholdninger i eneboliger, mens bare 7% til beboere i blokk. Eneboligandelen er helt dominerende i de minste kommunene, mens ett av tre lån gikk til kjøp av en blokkbolig i de fire største byene.

Tabell 4.24
Mottakere av kjøpslån etter størrelse på lånet og kommunetype. Prosent

	Befolkning i 1996					ALL
	-2500 innb	2500-4999 innb	5000-9999 innb	10000+ innb	4 storbyer	
BELØP-TILSAGN						
-299 t	63	38	27	18	8	27
300-399 t	18	24	25	25	14	24
400-499 t	13	23	27	31	19	27
600 t+	6	15	21	26	58	23
ALL	100	100	100	100	100	100

Størrelsen på lånet varierer sterkt med kommunestørrelse. Mens 63% av lånene i de minste kommunen lå under 300 000 kroner, var det bare 8% av lånene i de fire største byene som lå i denne kategorien. I storbyene var 58% av lånene over 600 000 kroner.

Hele 49% av avslagene har en diversegrunn.⁸¹ Husbanken opplyser at denne kategorien betyr at flere av de andre grunnene har vært inne i bildet samtidig. Det er ikke tilfredsstillende å gruppere avslagsgrunnene på denne måten. En nærmere analyse er ikke mulig. Forhold som areal, formue, hjemmelsforhold og minstestandard er ikke hver for seg noen avslagsgrunn av

⁸¹ Se tabell 3.36 i vedlegg

betydning. Omsetningsverdi blir brukt som avslagsgrunn når antatt omsetningsverdi er lavere enn kjøpesummen.

Tabell 4.25. Mottakere av kjøpslån etter brukergruppe og husholdningstype. Prosent. 1996 og 1. halvår 1997

	Husholdningstype					ALL
	Enslig	Enslig forsørger	Par u/barn	Par m/young. barn <7	Par m/young. barn 7+	
TYPE-BRUKERGRUPPE						
Funksjonshemmede	38	20	9	22	10	100
Flyktninger, innv	.	.	.	83	17	100
Sos behov/van.stilt	24	40	6	21	9	100
Ungdom	15	36	6	42	1	100
Andre	6	21	18	44	12	100
ALL	27	30	8	26	8	100

Også når det gjelder kjøpslån er det interessant å se hvordan gruppen unge er sammensatt. Bare 15% er unge enslige, 36% av de unge er enslige forsørgere, mens 42% er par med barn under 7 år. Økningen i bruk av kjøpslån til unge fra 1996 til 1997 har ikke medført noen større endring i de unges fordeling på husholdstype. Det er noe nedgang i andelen enslige forsørgere og noe økning i andelen par med barn under 7 år.

Vi skal se nærmere på brukergruppen unge.

Tabell 4.26
Unge mottakere av kjøpslån etter ulike kjennetegn⁸². Prosent

	Befolkning i 1996					ALL
	-2500 innb	2500-4999 innb	5000-9999 innb	10000+ innb	4 storbyer	
Alder i dag						
- 24 år	6	6	5	14	17	10
25-29 år	56	31	68	53	67	54
30-34 år	39	56	14	22	.	27
35-44 år	.	6	14	10	17	9
ALL	100	100	100	100	100	100
INNTEKT-BRUTTO						
Uoppgitt	17	25	14	14	17	16
-80 t	6	.	.	.	17	2
80-99 t	.	.	5	4	.	3
100-119 t	6	6	5	14	.	9
120-139 t	6	19	5	8	.	8
140-159 t	6	6	14	8	.	8
160-179 t	11	.	.	10	.	6
180-199 t	11	19	18	10	17	14
200-219 t	6	.	9	14	17	10
220 t+	33	25	32	16	33	24
ALL	100	100	100	100	100	100
BELØP-FORMUE-BRUTTO						
Ingen	78	94	91	88	100	88
1-19 t	.	.	.	2	.	1
20-49 t	6	6	.	.	.	2
50-99 t	6	.	9	4	.	5
100 t+	11	.	.	6	.	5
ALL	100	100	100	100	100	100
TYPE-BOFORHOLD						
Annet	.	6	14	4	.	6
Foreldre	19	38	9	4	17	13
Leieforhold	69	50	68	89	67	75
Eid bolig	13	6	9	2	17	7
ALL	100	100	100	100	100	100
Andre lån/tilskudd i HB						
Tilskudd	28	44	36	45	.	38
Utbedringslån	22	6	.	2	.	5
Intet annet	50	50	64	53	100	57
ALL	100	100	100	100	100	100
Antall unge	18	16	22	49	6	111
Unge - prosent	16	14	20	44	5	100

⁸² Så mange som 16% har ikke fått registrert inntektsopplysninger i HILS. I sakspapirene ligger det selvfølgelig ulike former for inntektsopplysninger.

64% av de unge er under 30 år, 91% er under 35 år. Inntekten er forholdsvis høy ved at 48% har høyere inntekt enn 180 000 kroner. Få har formue av betydning og bare 7% kom fra en tidligere eid bolig. 38% har fått boligtilskudd i tillegg til kjøpslånet. I bypregede kommuner er mottakerne noe yngre og har høyere inntekt. Ingen unge i de fire største byene har både fått kjøpslån og boligtilskudd. Det er imidlertid kun 6 unge som har fått kjøpslån i de fire største byene.

4.5 Hvor godt er kjennskapet til Husbankens ordninger?

Vår gjennomgang av de vanskeligstilte gruppenes etableringsproblemer tyder på at kjennskapet til Husbankens tilbud er mangelfullt, og at dette er en av årsakene til at deler av gruppene har vanskeligheter med å skaffe seg en hensiktsmessig bolig. Vi skal se litt nærmere på hvordan dette arter seg for befolkningen generelt, og særlig for ungdom. Datagrunnlaget er Norsk Gallup sin utvalgsundersøkelse høsten 1997.

Tabell 4.27

Om man vet hvor man skal henvende seg for å få økonomisk støtte til kjøp av bolig fordelt etter alder. Relative tall

	Under 20	20-24	25-29	30-34	Over 35	Total
Nei	56	48	38	41	45	45
Ja, i kommunen	10	18	27	29	22	23
Ja, i Husbanken	12	9	13	17	15	14
Andre steder	17	21	18	9	12	14
Ubesvart	5	4	4	4	5	4
Totalt	100	100	100	100	99	100
	N=101	N=156	N=239	N=212	N=1299	N=2007

Nesten halvparten (45%) kjenner ikke til hvor man skal henvende seg, og andelen er høyest hos de yngste. Samlet er det under en fjerdedel som vet at man skal henvende seg på boligkontoret eller bydelskontoret i kommunen. Fordelt etter inntekt er heller ikke situasjonen særlig oppløftende med tanke på hvordan informasjonen har nådd ut.

Tabell 4.28

Om man vet hvor man skal henvende seg for å få økonomisk støtte til kjøp av bolig fordelt etter inntekt i 100.000 kr. Relative tall

	<100	100-149	150-199	200-249	250-299	300-349	350-399	400<	Ubesvart	Total
Nei	55	48	41	45	36	46	43	43	47	45
Ja, i kommunen	18	26	24	20	28	19	29	23	19	23
Ja, i Husbanken	13	10	17	15	15	16	16	14	14	14
Andre steder	11	13	13	14	12	13	10	16	14	14
Ubesvart	2	4	6	6	9	6	3	4	6	4
Totalt	99	101	101	100	100	100	101	100	100	100
	N=181	N=168	N=200	N=238	N=149	N=179	N=147	N=583	N=162	N=2007

Som vi ser er det små variasjoner, men med en liten overvekt av manglende kjennskap i de laveste inntektsgruppene. Vi har også sett på hvordan materialet fordeler seg etter urbaniseringsgrad.

Tabell 4.29

Om man vet hvor man skal henvende seg for å få økonomisk støtte til kjøp av bolig fordelt etter urbaniseringsgrad. Relative tall

	Oslo	Bergen	Trondheim	Tettbygd strøk over 2000 innb	Tettbygd strøk under 2000 innb.	Spredtbygd strøk	Ubesvart	Total
Nei	58	28	54	46	39	42	60	45
Ja, i kommunen	21	14	19	26	21	21	0	23
Ja, i Husbanken	7	7	9	12	31	20	0	14
Andre steder	8	44	16	13	5	10	0	14
Ubesvart	5	7	3	3	4	7	40	4
Totalt	99	100	101	100	100	100	100	100
	N=268	N=168	N=69	N=859	N=163	N=475	N=5	N=2007

Tendensen til større kjennskap til ordningene etter synkende urbaniseringsgrad er relativt klar, dersom vi ser bort fra Bergen, som viser en bemerkelsesverdig fordeling. Kun 14% kjenner til at man skal henvende seg i kommunen (på boligkontoret eller bydelskontoret), mens hele 44% oppgir "andre steder." Vi har desverre ingen oversikt over hva "andre steder" er.

Samlet er det 37% av befolkningen som kjenner til at man kan henvende seg i kommunen eller Husbanken for å få økonomisk støtte til kjøp av bolig, mens det er i alt 18% som oppgir at de selv eller noen andre i husstanden har forsøkt å få lån og/eller tilskudd i Husbanken eller kommunen. Det er et interessant spørsmål hvor de har fått denne informasjonen. Vi skal se på hvordan dette fordeler seg etter alder.

Tabell 4.30

Hvordan man fikk greie på at Husbanken eller kommunen hadde tilbud om lån og tilskudd til kjøp av bolig. Prosent av alle (N = 369).

	Prosent av alle
Leste om det i avisen	6
Fikk info. i posten	0
Hørte om det i radio/TV	3
Fikk info. på sosialkontoret	2
Fikk info. på boligkontoret	7
Fikk info. av boligbyggelaget	2
Fikk info. i Husbanken	18
Fikk info. av venner/bekjente	19
	N = 369

Det er bemerkelsesverdig få som har fått informasjon via mediene eller boligkontor/ sosialkontor. Relativt mange har fått greie på tilbudet i Husbanken, men informasjon via venner og bekjente er viktigst. Åpenbart er det et stort behov for Husbankens ungdomskampanje.

4.6 Samlede vurderinger fra kommunene

Som forventet er kommunene av den oppfatning at etableringslån svært viktig ordning i denne sammenheng, hele 84% av kommunene mener denne ordningen har "moderate, store eller

svært stor" betydning. Noe mere overraskende for oss er det at bostøtteordningen får så stor tilslutning, faktisk størst (86 %).

Tabell 4.31

Vurderinger av virkemidlenes betydning for boligetableringsproblemer. Andelen kommuner som har svart "moderat, stor eller svært stor" betydning. Prosent

	Etableringslån	Boligtilskudd	Kjøpslån	Bostøtte	Kom. utleieboliger	Kom. tomter	Priv. Utleie	Gj. snitt	
Under 5000	80	76	62	89	76	65	44	71	N=55
5000-9999	89	79	68	74	63	63	58	68	N=19
Over 10000	88	76	59	88	71	35	29	65	N=17
Sum	84	77	63	86	73	59	44	69	N=91

Det synes ikke å være vesentlige forskjeller i forhold til kommunestørrelse, etableringslånet har noe mindre tilslutning fra de minste kommunene. Av Husbankens ordninger er det kjøpslånet som får klart minst oppslutning. Relativt mange samler seg om de kommunale utleieboligene (73%), mens kommunale tomter og tilretteleggelse for privat utleie må sies å få lav tilslutning.

De fleste kommunene (65%) er av den oppfatning at det er funksjonshemmede de har best muligheter til å hjelpe, nærmest kommer aleneforsørgere. Dette ser vi gjelder uavhengig av kommunetype. Kun 29 % av kommunen oppgir vanskeligstilt ungdom, særlig er det få av de mellomstore kommunene som mener at mulighetene er særlig store overfor denne gruppa. Knappt en tredjedel har svart vanlig ungdom.

Tabell 4.32

Vurderinger av hvilke grupper kommunen har best muligheter til å hjelpe med boligetablering. Andelen kommuner som har svart "moderate, store eller svært store" muligheter. Prosent

	Vansk.s. ungdom	Vanlig ungdom	Funksjonshemmede	Aleneforsørgere	Gjennomsnitt	
Under 5000	36	33	58	56	45	N = 55
5000 – 9999	11	37	79	57	47	N = 19
Over 10000	24	24	71	53	47	N = 17
Sum	29	32	65	56	45	N = 91

4.6 Husbankens virkemidler – en oppsummering

På bakgrunn av de analyser som er gjort foran og statistikk fra Husbanken, kan vi sette opp følgende oversikt over bruken av kjøpslån, boligtilskudd og etableringslån til individuelle kjøp av bolig.

Tabell 4.33
Antall lån og tilskudd til kjøp av bolig i 1996

Brukergruppe	Kjøpslån	Boligtilskudd	Etableringslån fra kommune
Funksjonshemmede	53,9	56,5	7
Flykt./innvandrere	0,2	0,2	¹⁾ 0
Vanskeligstilte	36,6	24,9	³⁾ .
Ungdom	6,3	11,2	²⁾ 40
Andre	3,0	7,2	³⁾ .
Sum	100,0	100,0	100
Antall lån/tilskudd	432	607	7412
Antall med kjøpslån/boligtilskudd	258 (253)		-
Antall med etableringslån/boligtilskudd	-	⁴⁾ 322	

¹⁾ Ikke egen brukergruppe i 1996

²⁾ Under 30 år med og uten barn

³⁾ Ikke mulig å fordele de resterende 53 % på disse kategoriene.

⁴⁾ Basert på Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996) der 53 % av tilskuddsmottakerne i 1993 også hadde etableringslån

I tillegg er det gitt 739 etableringslån til borettslag, kommuner og fylker, trolig alle til utleieboliger. I 1996 ble det gitt 7412 etableringslån, 607 boligtilskudd og 432 individuelle kjøpslån. Trekker vi ut de husholdningene som har fått fra to av ordningene, har en i Husbankens virkemidler i alt gått til 7871 husholdninger i 1996. Det er i de boligtilskuddssaker som Husbanken har behandlet at en oftest finner kombinasjonen av kjøpslån og boligtilskudd. Det antas at kombinasjonen boligtilskudd og etableringslån oftest finnes i kommuner som selv tildele boligtilskudd. Bruk av kjøpslån i 1997 i disse kommunene kan også ses som en måte å nå flere på når etableringslånekvoten er brukt opp.

Mer enn halvparten av kjøpslånene og boligtilskuddene gikk til funksjonshemmede, mens bare 7% av etableringslånene ble brukt til denne gruppen. Mens hhv. 6 og 11% av kjøpslånene og boligtilskuddene gikk til gruppen unge, ble 40% av etableringslånene delt ut til husholdninger under 30 år med og uten barn. Brukergruppene har ikke en tilfredsstillende inndeling. Dels er ikke kategoriene utelukkende og dels er de forskjellig mellom ordningene.

Som vi tidligere har vist utgjør aleneforsørgere om lag en tredjedel både av kjøpslånemottakerne og boligtilskuddsmottakerne. En finner dem oftest i gruppene unge og sosialt vanskeligstilte, men også de andre brukergruppene har innslag av aleneforsørgere. Innføringen av gruppen unge som målgruppe under boligtilskuddsordningen fra 1996, har ført til et økt innslag av aleneforsørgere. Selv om andelen enslige forsørgere er stor, må vi huse på at det ikke dreier seg om mange kjøpslån og tilskudd tilsammen. Det er ikke mulig å vise andelen av etableringslånemottakerne som er aleneforsørgere. Flyktninger og innvandrere utgjør en forsvinnende liten andel av mottakerene. I 1997 kom de med som egen kategori under etableringslånene og utgjorde pr. første halvår 1997 3% av mottakerne.

Analysen foran viser at boligtilskuddsmottakerne har de laveste inntektene og mottakere av etableringslån de høyeste inntektene. Kjøpslånemottakerne ligger i mellom disse ordningene. Mens 12% av boligtilskuddsmottakerne hadde en inntekt på 200 000 kroner eller mere, var det

23% av kjøpslånemottakerne og 35% (gjelder 1996, 33 % i 1997) av etableringslånemottakerne som hadde inntekter i denne størrelsen.

LITTERATUR

- Andersen, Arne (1996) *Har utjevningen stoppet opp?* Samfunnsspeilet nr. 1/96. Statistisk Sentralbyrå.
- Ahlberg, Nora 1990: *New Challenges Old Strategies. Themes of Variation and Conflict among Pakistani Muslims in Norway*. Helsinki. Hovedfagsoppgave i religionshistorie, Universitetet i Oslo.
- Barlindhaug, Rolf (1993) Boligmarkedet etter 1988 – og hva nå? *Husbankbladet* nr. 2 1993.
- Barlindhaug, Rolf (1994) *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf, Bondevik, Per og Nordvik, Viggo (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av bolig*. Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt
- Gulbrandsen, Ole (1997) Funksjonshemmede i Norge. Byggforsknnotat 26. Norges byggforskningsinstitutt.
- Gulbrandsen, Ole og Nordvik, Viggo (1995) *Boligetablering*. Prosjektrapport 183. Byggforsk.
- Gulbrandsen, Lars (1997) Vil det aldri ta slutt? Om veksten i nordmenns boligkonsum. Paper. NOVA.
- Hansen, Torbjørn og Knudtzon, Lillin (1997) *Lav inntekt og boforhold*. Prosjektrapport 210. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Torbjørn og Åhrèn, Per
- Hansen, Torbjørn m.fl. (1997) *Bolig for funksjonshemmede – før, nå og i framtiden*. Norges Handikapforbund
- Husbanken (1997) Kvartalsstatistikk, 2. kvartal 1997
- Husbanken (1997) Årsstatistikk 1996
- Husbanken (1997) Årsmelding 1996
- Nordvik, Viggo (1995) *Husbankens virkemidler. Hvordan virker de?* Prosjektrapport 187. Norges byggforskningsinstitutt
- Norges Handikapforbund (1997) *Boligpolitikken mot år 2010*.
- Lien, Inger-Lise 1986: *Sosialkontorets plass i innvandrernes problemløsningsrapporter*. Rapport 1986:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lappegård, Trude (1997) *Boligsøkere og tilbudet av utleieboliger på annonsemarkedet*. Foreløpig rapport. Norges byggforskningsinstitutt
- Skaar, Karl og Hernes, Helge (1997) *Evaluering av omlegging av ordningen med boligtilskudd til etablering*. Rapport nr. 11/97. Agderforskning.
- Ytrehus, Siri og Hansen, Torbjørn (1997) *Aleneforsørgere og bolig*. Statusrapport. Norges byggforskningsinstitutt

VEDLEGG

TABELLER

Tabell 1. Boligfrekvenser for par (mannens alder)

	20-24 år		25-29 år		30-34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Eier	48.3	37.9	80.2	63.2	90.7	84.0
Leier	50.4	58.4	19.5	35.9	9.3	15.8
Uten egen bol	1.3	3.7	0.3	0.9	0.0	0.2
Sum	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Tabell 2. Ønsket hustype. Par 20-34 år. Prosent.

Ønsket hustype	20-24 år		25-29 år		30-34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Våningshus	5,0	1,4	4,1	4,1	6,7	3,1
Enebolig	87,0	70,0	84,0	77,1	81,9	86,2
Småhus/rekkehus	3,7	14,3	4,1	12,3	6,7	7,3
Frittligg. blokk	2,5	4,3	4,1	4,8	2,4	1,4
Leiegård/bygård	1,2	10,0	3,1	1,7	1,2	1,7
Annet	0,6	-	0,6	-	1,2	0,3
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Tabell 3. Ønsket eierform. Par 20-34 år. Prosent

Ønsket eierform	20-24 år		25-29 år		30-34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Selveie	96,3	90,0	96,9	95,5	96,4	96,9
Andel	1,2	2,9	1,6	1,7	2,4	2,3
Vanlig leie	1,2	7,1	0,6	2,1	0,7	0,8
Annet	1,2	-	0,9	0,7	0,5	-
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Tabell 4. Ønsket eierform. Enslige 20-34 år. Prosent.

Ønsket eierform	20-24 år		25-29 år		30-34 år	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Selveie	92,2	75,8	95,2	86,0	93,4	89,5
Andel	4,9	-	4,0	3,5	4,9	3,0
Vanlig leie	2,9	20,0	0,8	9,9	0,8	5,3
Annet	-	4,3	-	0,6	0,8	2,3
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Tabell 5 . Andelen kommuner som har vurdert etableringsproblemene som svært store fordelt etter om de har tatt ansvar for boligtilskuddsordningen eller ikke.

Har/har ikke boligtilskudd	Aleneforsørgere	Funksjonshemmede ¹	Sosialt vanskeligstilte	Ungdom med lav inntekt	"Vanlig" ungdom	Skilte/separerte	
Har boligtilskudd	22 (11)	14 (7)	24 (12)	22 (11)	10 (5)	12 (6)	N=51
Har ikke boligtilskudd	5 (2)	5 (2)	13 (5)	13 (5)	0	3 (1)	N=40
Alle	14 (13)	10 (9)	19 (17)	18 (16)	5 (5)	8 (7)	N=91

1) Funksjonshemmede består av fysisk funksjonshemmede, psykisk funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser

Tabell 6. Kommunenes vurderinger av hvilke av de nedenfor nevnte gruppene de kommunen har best muligheter til å hjelpe med boligetablering, fordelt etter om de har tatt ansvaret for boligtilskuddsordningen eller ikke.

Har/har ikke boligtilskudd	Aleneforsørgere	Funksjonshemmede	Sosialt vanskeligstilte	Ungdom med lav inntekt	"Vanlig" ungdom	Skilte/separert	Gj. snitt	
Har boligtilskudd	8 (16)	36 (71)	8 (16)	3 (6)	1 (2)	3 (6)	10 (20)	N=51
Har ikke boligtilskudd	3 (8)	20 (50)	2 (5)	1 (3)	0	1 (3)	5 (13)	N=40
Sum	11 (12)	56 (62)	10 (11)	4 (4)	1 (1)	4 (4)	15 (16)	N=91

Tabell 7. Bosituasjon for personer 16-34 år uten og med flere funksjonsnedsettelse. Prosent

	Personer med mindre enn 5 funksjonsnedsettelse	Personer med minst 5 funksjonsnedsettelse
Enslig under 24 år, hos foreldre	22	26
Enslig under 24 år, bor med andre	11	4
Enslig 25-34 år	13	9
Gift/samboende 16-34 år	19	22
Enslig forsørger	4	9
Par med barn 0-6 år	29	28
Par med barn 7-19 år	2	2
Sum%	100	100
Utvalg i hver gruppe, N=	1314	46

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995.

Tabell 8. Prosentvis fordeling av søkerer til boligtilskudd etter søkertype og alder

	Søkertype Husbank/Kommune				ALL
	Husbank bevilget	Husbank avslag	Kommune bevilget	Kommune avslag	
Alder i dag					
- 24 år	10	5	19	12	15
25-29 år	23	26	24	25	24
30-34 år	16	19	18	23	18
35-44 år	26	26	22	21	23
45-54 år	14	13	11	11	12
55+	11	10	7	7	8
ALL	100	100	100	100	100

Tabell 9. Prosentvis fordeling av mottakere til boligtilskudd etter søkertype og tidligere boforhold

	TYPE-HUS			ALL
	Annen hustype	Blokk	Enebolig	
Befolkning i 1996				
-2500 innb	8	2	90	100
2500-4999 innb	22	6	72	100
5000-9999 innb	23	20	57	100
10000+ innb	24	52	24	100
4 storbyer	6	91	3	100
ALL	18	52	30	100

Tabell 10. Gjennomsnittlige anleggskostnader etter hustype og søkertype. Mottakere. Kroner

	TYPE-HUS			ALL
	Annen hustype	Blokk	Enebolig	
Søkertype				
Husbank bevilget	460227	300424	574691	475319
Kommune bevilget	621934	347980	695841	608462
ALL	498729	317164	627457	523297

Tabell 11. Prosentvis fordeling av mottakere til boligtilskudd etter søkerstype og tilskuddsbeløp.

	Søkertype Husband/Kommune		ALL
	Husband bevilget	Kommune bevilget	
BELØP-TILSAGN			
-39 t	4	21	17
40-59 t	15	20	19
60-79 t	10	15	14
80-99 t	13	12	13
100-119 t	19	12	14
120-149 t	13	7	9
150-179 t	13	6	7
180 t+	14	6	8
ALL	100	100	100

Tabell 12. Søkere til kjøpslån etter bruttoformue og bevilget/avslått Prosent

	Søkere		ALL
	Bevilget	Avslag	
BELØP - FORMUE - BRUTTO			
Ingen	87	90	88
1-19 t	3	3	3
20-49 t	3	3	3
50-99 t	3	1	2
100 t+	4	4	4
ALL	100	100	100

Tabell 13. Søkere til kjøpslån etter alder og bevilget/avslått Prosent.

	Søkere		ALL
	Bevilget	Avslag	
Alder i dag			
- 24 år	5	6	5
25-29 år	20	18	19
30-34 år	21	16	20
35-44 år	31	31	31
45-54 år	16	18	16
55+	8	11	9
ALL	100	100	100

Tabell 14. Antall søkere til kjøpslån etter kombinasjoner av andre lån/tilskudd i Husbanken og husbankkontor for mottakere og avslagstilfeller.

Andre lån/tilskudd i HB	Husbankkontor					ALL
	Hovedkontoret	Bergen	Trondheim	Bodø	Hammerfest	
<i>Mottakere</i>						
Tilskudd	229	53	43	9	25	359
Utbedringslån	6	1	3	1	6	17
Tilsk og utb.l	1	.	2	1	1	5
Intet annet	203	34	44	33	58	372
ALL	439	88	92	44	90	753
<i>Avslag</i>						
Tilskudd	7	1	.	1	.	9
Intet annet	163	10	28	5	19	225
ALL	170	11	28	6	19	234

Tabell 15. Mottakere av kjøpslån etter kombinasjoner av andre lån/tilskudd i Husbanken og husbankkontor. Prosent.

Andre lån/tilskudd i HB	Husbankkontor					ALL
	Hovedkontoret	Bergen	Trondheim	Bodø	Hammerfest	
Tilskudd	52	60	47	20	28	48
Utbedringslån	1	1	3	2	7	2
Tilsk. og utbedr.lån	0	.	2	2	1	1
Intet annet	46	39	48	75	64	49
ALL	100	100	100	100	100	100

Tabell 16. Søkere til kjøpslån etter inntekt og bevilget/avslått Prosent.

	Søkere		ALL
	Bevilget	Avslag	
INNTEKT-BRUTTO			
Uoppgitt	17	24	19
-80 t	6	6	6
80-99 t	8	7	8
100-119 t	13	11	12
120-139 t	9	10	9
140-159 t	9	9	9
160-179 t	7	6	7
180-199 t	8	4	7
200-219 t	7	7	7
220 t+	16	16	16
ALL	100	100	100

Tabell 17. Avslagstilfeller på kjøpslån etter årsak til avslag og husholdningstype. Prosent.

	Husholdningstype					ALL
	Enslig forsørger	Par m/young. barn <7	Enslig	Par m/young. barn 7+	Par u/barn	
TYPE-HENDELSE						
Diverse	57	42	45	52	48	49
Inntekt	15	23	30	12	28	22
Oms.verdi	9	21	13	12	4	13
Kostnadene	14	5	6	20	.	9
Uegnet bolig	.	2	4	.	12	3
Areal	2	5	.	4	.	2
Formue	2	2	.	.	4	1
Hjemmelsforhold	.	.	2	.	4	1
Minstestandard	2	0
ALL	100	100	100	100	100	100

