

Rolf Barlindhaug
og Kim Astrup

Fra leie til eie

- eller delt eierskap



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2009:115

Tittel: **Fra leie til eie – eller delt eierskap**

Forfatter: Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

NIBR-notat: 2009:115

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-789-9

Prosjektnummer: O-2696
Prosjektnavn: Eid bolig

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Notatet beskriver og drøfter et forsøksprosjekt i Fræna kommune der noen hushold inngår en leiekontrakt med kommunen og samtidig en avtale der de gis rett til å kjøpe boligen etter 5 år. Engelske og irske ordninger for delt eierskap beskrives og drøftes innenfor en norsk kontekst.

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2009

Antall sider: 40

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2009

Forord

Prosjektet var opprinnelig formulert som en søknad om å utarbeide et paper til en boligkonferanse i Dublin i 2008. Paperet skulle vise resultatene fra prosjektet om Samspillet mellom boligtilskudd, startlån og bostøtte (Barlindhaug og Astrup, 2008). Et annet formål med prosjektet skulle være å gå nærmere inn på de ordningene for delt eierskap som eksisterer i UK og Irland. Som et tredje punkt i prosjektet ble NIBR koplet til Fræna kommune som var i ferd med å utprøve en ordning kalt "Fra leie til eie". Ordningen går ut på at et hushold først leier en bolig i fem år for så å kjøpe den det sjette året.

Kapitlet som beskriver "Fra leie til eie" ordningen er skrevet av Rolf Barlindhaug, som også har vært kontaktperson til Fræna kommune. Barlindhaug har også skrevet kapitlet om de irske ordningene og avslutningskapitlet. Kim Astrup har skrevet om delt eierskapsordninger i UK.

Vi takker Bjørg Rønning i Fræna kommune for et godt samarbeid. I tillegg takker vi kontaktpersonen i Husbanken Rune Flessen.

Oslo, september 2009

Berit Nordahl

Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Bakgrunn for prosjektet.....	8
2 Fra leie til eie.....	9
2.1 Praksis på overgang fra leie til eie	9
2.2 Nærmere om ordningen ”leie før eie”.....	10
2.2.1 Bakgrunnen for å innføre ordningen.....	10
2.2.2 To modeller ble diskutert.....	10
2.2.3 Videreutvikling i dialog med NIBR	12
2.2.4 Nærmere om kontraktinngåelsene.....	12
2.2.5 Eksempler på boutgiftsprofiler under ”leie før eie”.....	14
2.2.6 Leie før eie eller startlån fra år 1.....	17
2.2.7 Fordeler og ulemper med leie før eie	20
3 Delt eierskap i England.....	22
3.1 Innledning.....	22
3.1.1 Kort om boligsosial eierskapspolitikk i England	22
3.1.2 Tankegangen bak ”Shared Ownership”.....	22
3.1.3 Oversikt over ulike engelske varianter av ”Shared Ownership”	23
3.1.4 Juss og ”Shared Ownership”	25
3.2 Affordability og delt eierskapsordninger.....	25
3.2.1 Innledning.....	25
3.2.2 Forholdet mellom utgifter til leie og eie.....	26
3.2.3 ”Staircasing” opp til fullt eierskap.....	28
3.3 Risiko og delt eierskap	29
3.3.1 Typer av risiko og lavinntektsgruppenes risikoeksponering	29
3.3.2 Likviditetsrisiko.....	29
3.3.3 Tapsrisiko	30
3.4 En norsk tilpasning av ”Homebuy”-ordningen.....	30
4 Delt eierskap i Irland.....	32
4.1 Utredning av en ny ordning i Irland.....	32
4.2 Hva kjennetegner den nye ordningen?.....	33
5 Delt eierskap i Norge?.....	35
Litteratur.....	36

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Forutsetninger om kjøpspris, tilskudd, husleie og inntekt	15
------------	---	----

Figuroversikt

Figur 2.1	Forutsetninger om renteutvikling, inflasjon og inntektsvekst	15
Figur 2.2	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Fræna-modellen. Månedstall. Ung ufør	16
Figur 2.3	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Fræna-modellen. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn.....	17
Figur 2.4	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Ung ufør som får startlån som nedbetales over 20 år.	18
Figur 2.5	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Ung ufør som får startlån som nedbetales over 30 år.	18
Figur 2.6	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. startlån som nedbetales over 20 år.	19
Figur 2.7	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. startlån som nedbetales over 30 år.	19
Figur 3.1	Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. Rente og avdragsfritt lån på 25 prosent av kjøpesummen som etter hvert får markedsbetingelser.	31

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

Fra leie til eie eller delt eierskap

NIBR-notat: 2009:115

Bakgrunn

I en oppdragsrapport for Husbanken fokuserte NIBR på samspillet mellom startlån, boligtilskudd og bostøtte som en virkemiddelpakke i en eieretableringssituasjon (Barlindhaug og Astrup 2008). Slik de eksisterende virkemidlene var utformet konkluderte rapporten med at bare en betydelig utvidelse av bostøtteordningen kunne forbedre samspillet mellom virkemidlene. Med den kunnskapen vi i dag har om det nye bostøtteregelverket, vil ikke denne endringen bedre samspillet i vesentlig grad.

I flere andre land er det utviklet ulike former for delt eierskapsløsninger som et virkemiddel for å øke eierandelen blant vanskeligstilte hushold. Slike produkter ble også omtalt i Barlindhaug og Astrup (2008). I dette notatet har vi gått nærmere inn på disse ordningene og forsøkt å se hvordan det vil være mulig å tilpasse dem til norske forhold. Notatet beskriver også en ordning som er utviklet av Fræna kommune, der et vanskeligstilt hushold starter med å leie en bolig som kommunen har kjøpt eller bygget i samråd med det aktuelle husholdet. Det inngås et leieforhold mellom husholdet og kommunene i fem år med en opsjon på å overta 100 prosent som eiere fra det sjettede året.

Fra leie til eie i Fræna kommune

Modellen fra leie til eie i Fræna kommune forutsetter at kommunen kjøper en ny eller brukt bolig i markedet. Boligen finansieres med et tilskudd til utleieboliger fra Husbanken og et lån som kommunen tar opp. Det inngås en femårig leiekontrakt med det aktuelle husholdet, der leien settes til hva husholdet maksimalt vil klare å betale i denne femårsperioden. I det sjettede året kan husholdet velge å kjøpe boligen. Kjøpesummen bestemmes ved å ta utgangspunkt i den prisen kommunen opprinnelig betalte for boligen. Differansen mellom den husleien som er betalt i de fem årene og boligens driftsutgifter regnes som nedbetalinger på kommunens lån og gir et fradrag i prisen som husholdet skal betale. Ikke-betalte renter på kommunens lån akkumuleres over de fem årene og legges til opprinnelig kjøpspris. Utleietilskuddet fra Husbanken overtas av kjøper og nedskrives etter regler for det individuelle boligtilskuddet.

Jo mer husholdningen er i stand til å betale i leie de første fem årene, jo lavere blir den prisen som husholdet må betale i år 6. Prisen blir også lavere jo høyere tilskuddsandel boligen opprinnelig ble finansiert med og jo lavere rente på lånet. En

forutsetning for kjøp er at husholdet skal ha betalt husleien punktlig i disse fem årene uten bidrag fra sosialkontoret.

Rent økonomisk er det liten forskjell mellom en leie til eie ordning og det å få kjøpt den samme boligen det første året med et individuelt boligtilskudd som er like stort som utleietilskuddet fra Husbanken. En forutsetning for begge ordningene er at lånets nedbetalingstid settes til 30 år. I fra leie til eie tilfellet vil et kjøp det sjette året med en nedbetaling av lånet over de neste 15 årene gi et for stort sprang i boutgifter fra det femte til det sjette året, med de forutsetningene som er lagt til grunn for de økonomiske kalkylene.

Selv om økonomien i ordningene for husholdet ikke er så forskjellige, konstaterer kommunen at det likevel vil være noen fordeler med "fra leie til eie" ordningen. Det er mange hushold som ikke er i stand til å overta som eiere i den livssituasjonen de er i. Det legges derfor vekt på å etablere et forpliktende samarbeid med kommunen, der husholdet følges tett opp over noen år, også i forhold til deltakelse i arbeidsmarkedet. Samtidig holdes eieralternativet opp som en fremtidig ønskelig og stabil boligløsning, noe som kan motivere husholdet til bedre å mestre sin livssituasjon.

I de kontraktene som utarbeides mellom kommune og hushold er det noen forhold en bør være oppmerksom på. I tilfelle det ikke er aktuelt for husholdet å kjøpe boligen, kan det være at den leien som er betalt under leieperioden har vært betydelig større enn markedsleie eller gjengs leie i området. Da må det tas inn i avtalen at den husleien som for eksempel overstiger gjeng leie i området skal tilbakebetales til husholdet, dersom det ikke blir noe av kjøpet.

Hvorvidt det er økonomisk fordelaktig for husholdet å kjøpe boligen det sjette året vil kunne avhenge av utviklingen i boligprisene siden boligen opprinnelig ble kjøpt av kommunen. Ved et boligprisfall gjennom leieperioden vil husholdet kanskje komme bedre ut ved å få leiekompensasjon og selv finne seg en alternativ bolig til markedspris. Utsikten til å overta et boligtilskudd vil imidlertid kunne påvirke beslutningen. I en situasjon der boligprisene har steget siden kommunens opprinnelige kjøp, vil husholdet ved å overta som eier sikre seg verdistigningen i leieperioden og nyte godt av boligtilskuddet dersom boligen kjøpes.

Delt eierskapsløsninger i UK og Irland

Både i UK og Irland er det vanlig å skille mellom to former for delt eierskaps løsninger, nemlig "Shared ownership" og "Homebuy". Det fins flere varianter av disse produktene. Noen dreier seg om nybygde boliger, noen ordninger er rettet mot leietakere i kommunale utleieboliger osv. Et hovedskille går mellom på den ene siden ordninger der eierskapet deles mellom husholdet og en annen institusjon og på den andre siden ordninger der husholdet står som eier, men at en institusjon finansierer en del av kjøpesummen med et tilskudd eller lån der betingelsene kan variere. I Norge vil en finansiering med startlån og boligtilskudd være en variant av den siste typen ordning.

I "Shared ownership" – ordninger er det vanlig at kjøperen eier en initial andel på 25-75 prosent og betaler husleie på resten, vanligvis 2-3 prosent av verdien på den leide andelen. Kjøperen står fritt til å kjøpe en større andel i boligen. I "Homebuy" – ordninger er det vanlig at kjøperen opptar et lån i en privat kredittinstitusjon og får finansiert 75 prosent av kjøpesummen der. De resterende 25 prosentene gis ofte som

et rente og avdragsfritt lån. Rentefritaket gjelder for en avgrenset periode og vil gradvis øke til markedsbetingelser. En viktig egenskap ved begge ordningene er den risikodelingen som skjer mellom institusjonen som enten eier deler av boligen eller som har gitt det rente- og avdragsfrie lånet og husholdet. Risikodelingen knytter seg til fremtidig prisutvikling på boligen og hva som skjer når boligen selges. Dersom prisene har steget under eiertiden og boligen selges, vil institusjonenes eierandel bli beregnet som en andel av markedsverdien, den samme andelen som i utgangspunktet. Verdistigningen deles dermed mellom husholdet og institusjonen etter eierandel. Det samme gjelder dersom det er gitt et rente- og avdragsfritt lån som en andel av kjøpesummen. Ved salg vil denne andelen av faktisk salgspris legges til grunn for hvor stor gjeld husholdet har til institusjonen som ga det rente- og avdragsfrie lånet. Størrelsen på lånet til den private kredittinstitusjonen blir upåvirket av fremtidig prisutvikling og kun bestemt av hvor mye som er nedbetalt på dette lånet. Risikodelingen er symmetrisk, dvs. at dersom boligprisene faller opprettholdes eierandelen, mens for eksempel verdien av det rente- og avdragsfrie lånet faller.

Det er et mål at eierandelen skal øke opp til 100 prosent etter hvert som husholdets økonomi forbedres. I ”Homebuy” – ordningen betyr det at husholdet selv overtar det opprinnelige rente- og avdragsfrie lånet. En betingelse for at dette skal skje vil være at leien på den andelen som kommunen eier gradvis økes til markedsleie eller at renten på den delen som i utgangspunktet ble gitt som et rente- og avdragsfritt lån markedstilpasses.

I notatet har vi vist et eksempel på et boligkjøp der det blir gitt et rente- og avdragsfritt lån hvor rentebetalingene gradvis trappes opp til markedsnivå. Behovet for subsidier vil variere med husholdstype og i hvilket regionalt boligmarked eieretableringen skjer.

Delt eierskaps ordninger i Norge

Notatet konkluderer ikke med å anbefale delt eierskaps ordninger i Norge. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om bostøtten skal utformes så fordelaktig at den vil være et vesentlig bidrag til hushold i en etableringssituasjon. Hvis bostøtten skal ha denne funksjonen vil det innebære en betydelig forbedring av ordningen. En slik forbedring i regelverket vil også komme eksisterende eiere til gode, noe som vil være kostbart og kanskje en mindre målrettet bruk av boligsubsidier. Delt eierskapsløsninger der en finner alternativer til dagens personlig boligtilskuddsordning, både ved å omgjøre ordningen til et lån og enten nedtrappe subsidieringen over tid, eller behovsprøve de enkelte husholdningene etter en viss tidsperiode, kan være aktuelle alternative løsninger. Alternativt kan det settes av langt større ressurser til dagens etableringstilskuddsordning slik at denne i kombinasjon med startlånet kan hjelpe enda flere inn i eiermarkedet. En ulempe med tilskuddsordningen er imidlertid de fordelingsmessige effektene det vil ha å gi store tilskuddsbeløp til de som er kvalifiserte, mens andre med noe bedre økonomi må finansiere hele boligkjøpet med lån.

Risikodeling mellom hushold og kommune kan være noe å se nærmere på. En slik ordning kan også kombineres med dagens tilskuddsordning. Fokus blir dermed i større grad lagt på risikodeling mellom hushold og kommune og ikke ensidig på risikodelingen mellom kommune og stat som i startlåneordningen.

1 Bakgrunn for prosjektet

Barlindhaug og Astrup (2008) fokuserte på samspillet mellom startlån, boligtilskudd og bostøtte samordnende redskaper eller virkemiddelpakker i en eieretablerings-situasjon. En del av rapporten omhandlet de engelske ordningene "Shared ownership" og "Homebuy".

NIBR ønsket å presentere prosjektet på en internasjonal boligkonferanse og søkte kompetansemidler i Husbanken for å utarbeide et paper. Inkludert i dette arbeidet ønsket NIBR å foreta en mer detaljert vurdering av de engelske og irske ordningene for delt eierskap. I en dialog med Husbanken ble også et forsøksprosjekt i Fræna kommune trukket inn som en del av NIBRs prosjekt. Fræna kommune vurderte å inngå avtaler med enkelthusholdninger om et "fra leie til eie" konsept, der husholdningen først leide en bolig i 5 år for deretter å overta den samme boligen som eiere fra det sjette året.

Paperet som ble utarbeidet til den internasjonale boligkonferansen i Dublin sommeren 2008 ble revidert og presentert på en ny internasjonal boligkonferanse i Delft høsten 2008. En del av de paperene som ble presentert i Delft skal etter planen inngå i en bok på et nederlandsk forlag. Boka skal være ferdig i slutten av 2009.

Denne rapporten vil hovedsakelig være en omtale av de engelske og irske ordningene samt en dokumentasjon på NIBRs samarbeid med Fræna kommune og en beskrivelse og drøfting av den ordningen som kommunen nå har igangsatt.

2 Fra leie til eie

2.1 Praksis på overgang fra leie til eie

I boligpolitikken understrekes ønsket om at leietakere skal få muligheten til eie sin egen bolig. I de fleste tilfeller skjer dette uten at staten eller kommunen må bidra til dette, men for vanskeligstilte fins det ulike ordninger som sammen eller hver for seg kan bidra til å få i stand eieretableringen. Startlåneordningen er det sentrale virkemidlet. Noen mottakere av startlån kan få deler av kjøpesummen finansiert gjennom et boligtilskudd. Andre vil kunne få statlig bostøtte for gjennom denne å kunne betjene kapitalutgiftene knyttet til å eie, mens en liten andel både oppnår startlån, boligtilskudd og bostøtte.

Mange kommuner har fokus på de kommunalt disponerte utleieboligene som er ment som midlertidige botilbud på vanskeligstilte, ofte på treårskontrakter. Når utløpet av kontrakten nærmer seg vil leietakerne bli vurdert opp mot muligheten for å etablere seg i en eid bolig. Å få til slike løsninger gjør også at turnover raten i den kommunalt disponerte utleieboligmassen blir større, noe som igjen bidrar til en bedre behovsdekning innenfor det kommunale utleietilbudet. I slike tilfeller vil en etablering i eiermarkedet medføre flytting.

Alternativt kan husholdningen få kjøpe den boligen de leier til markedspris eller rabatt i henhold til eierseksjonsloven. Kommunen kan bruke salgsinntekten til å investere i nye utleieboliger.

Oslo kommune har i en bystyremelding åpnet for å seksjonere enkelte kommunale eiendommer i områder med stor konsentrasjon av kommunale leiegårder, slik at beboerne i disse gårdene kan gis mulighet for å kjøpe den leiligheten de bor i (Oslo kommune 2008).

I dette tilfellet kan det være problematisk å overta og bli boende i en konsentrert bebyggelse med andre vanskeligstilte. Fremtidige karrieremuligheter kan bli begrenset dersom prisen som oppnås ved andrehånds omsetning blir lavere enn på andre tilsvarende boliger.

Gjennom "10-prosent regelen" kan kommunene kjøpe inntil 10 prosent av andelene i borettslag for utleie til vanskeligstilte husholdninger. I følge Barlindhaug og Medby (2007) er salg av slike boliger til beboerne mer vanlig. Husholdningen slipper å flytte og kan fortsette å bo i et etablert bomiljø som eier.

2.2 Nærmere om ordningen ”leie før eie”

2.2.1 Bakgrunnen for å innføre ordningen

Leie før eie ordningen i Fræna kommune ble vedtatt satt i gang i mars 2008 som en del av oppfølgingen av den boligsosiale handlingsplanen som ble utarbeidet i 2006. Tre boliger ble kjøpt inn til formålet der det ble tatt hensyn til kommunens behov for utleieboliger, boligsøkerens behov, pris og tilgjengelige boligtyper på markedet. Et utgangspunkt for ordningen var en observasjon av hvor vanskelig det kunne være for enkelte å skaffe seg sin egen bolig. En så også at mange som ikke fikk tilsagn om lån hadde så høye husleieutgifter at betjeningen av lånet burde vært mulig.

Med dette tiltaket ønsket kommunen å treffe en målgruppe som ikke klarte å skaffe seg bolig gjennom de eksisterende støtteordningene. Kommunen understreker at det kan være ulike årsaker til at folk havner i vanskelige livssituasjoner, men at uansett årsak er de fleste motiverte til å forbedre sin livssituasjon. Grunnleggende strukturer som en hensiktsmessig bolig må være på plass for at denne forbedringen skal lykkes. Med dette konseptet ønsker kommunen også å oppnå en sekundærgevinst, ved at en stabil og god bosituasjon kan virke motiverende og stabiliserende og gjøre at livssituasjonen for beboerne bedres på mange områder.

Gjennom beregninger foretatt av Barlindhaug og Astrup (2008) vises det for hvilke inntektsintervaller ulike husholdningstyper i ulike markedssegmenter kan betjene et startlån, eventuelt med boligtilskudd og bostøtte. Det kan innvendes mot slike generelle beregninger at det fins enkelthusholdninger som på dette grunnlaget ville få avslag på startlån, men som i praksis har vist at de over en viss tidsperiode har klart å betale en husleie i leiemarkedet som er større enn de netto boutgiftene som en eieretablering innebærer. Modellen som Fræna kommune har kommet frem til og vil praktisere tar utgangspunkt i denne erkjennelsen.

2.2.2 To modeller ble diskutert

I startfasen forelå to ulike modeller for hvordan en vanskeligstilt husholdning i Fræna kommune kunne få til en overgang fra leie til eie. I begge alternativ var det lagt opp til en fullstendig overgang fra leie til eie fra det sjette året. I den første femårsperioden skulle husholdet leie boligen. Felles for de to alternativene var også at kommunen skulle finne frem til en egnet bolig i markedet, enten en bruktbolig eller en nybygd bolig, og kjøpe denne i markedet som en kommunal utleiebolig med tilskudd fra Husbanken. I begge modellene skulle etter hvert tilskuddet til utleieboligen tilfalle leietaker/kjøper i sin helhet, dersom tilstrekkelig botid var oppfylt.

I det alternativet som etter hvert ble det endelige konseptet, skulle leietaker i leieperioden betale en husleie som tilsvarte avdragene på det lånet som kommunen måtte oppta for å kjøpe boligen pluss boligens drift- og vedlikeholdsutgifter. Lånets størrelse ble bestemt av kjøpesummen minus tilskuddet fra Husbanken og nedbetalingen ble satt opp som et serielån med en nedbetalingstid på 20 år. Kommunen skulle forskuttere renter på lånet. Når boligen senere kjøpes, vil de akkumulerte rentene tillegges kjøpesummen. Kjøpesummen det sjette året bestemmes med utgangspunkt i opprinnelig kjøpesum, tillagte akkumulerte renter og

med et fradrag for betalte avdrag på lånet. Det sjettede året vil kjøpesummen være:

$$(2.1) \quad P_6 = P_1 - T - A_{1,5} + R_{1,5}$$

der

P_6 : Kjøpesum som husholdningen skal betale i år 6

P_1 : Opprinnelig kjøpesum

T : Tilskudd fra Husbanken til utleiebolig

$A_{1,5}$: Betalte avdrag (gjennom husleie) på kommunens lån til boligkjøpet de første 5 årene

$R_{1,5}$: Kommunens renteutgifter på lån til boligkjøpet de første 5 årene. Lånets størrelse i år 1 er lik $P_1 - T$

Det beregnes ikke rentes rente på rentebeløpet. Leietaker/kjøper kan ikke trekke disse renteutgiftene fra inntekten før skatt. Kjøper må lånefinansiere hele kjøpesummen P_6 , eventuelt forsette nedbetalingen av kommunens lån ved å overta dette. I de første eksemplene ble det operert med en samlet nedbetalingstid på 20 år, inkludert leieperioden, men som vi senere skal vise, bør nedbetalingstiden økes.

I prinsippet er kjøpesummen høyere enn P_6 ved at kjøper hefter for den delen av tilskuddet som ikke er nedskrevet i løpet av de første fem årene. Siden tilskuddet nedskrives over 20 år vil 25 prosent av tilskuddet være nedskrevet på kjøpstidspunktet. Den reelle kjøpesummen vil derfor være:

$$(2.2) \quad P_6^* = P_6 + T_6$$

T_6 er restverdien av boligtilskuddet etter 5 år. Kjøperen betaler P_6^* , som dels finansieres med et lån tilsvarende størrelsen P_6 og dels ved et tilskudd tilsvarende T_6 .

Husleien i år t vil være:

$$(2.3) \quad L_t = A_t + D_t$$

der

L_t : Husleie i år t , $t=1,2..5$

A_t : Betalt avdrag i år t , $t=1,2..5$

D_t : Drift- og vedlikeholdsutgifter i år t , $t=1,2..5$

I det andre av de to opprinnelige alternativene skulle leietaker også betale en del av rentene som påløper i de første 5 årene, ellers er konseptene like. Kjøpesummen i dette alternativet ble dermed lavere det sjettede året.

Hvis avtalene følges opp vil ikke kommunen ha annet enn administrative utlegg knyttet til ordningen. I tillegg kan det hevdes at kommunen får transaksjonskostnader

ved kjøpet, som dokumentavgift og gebyrer i forhold til om husholdet selv kjøper boligen det første året. Det kan også påpekes at den rentekreditten som ytes av kommunen de første fem årene innebærer en kostnad for kommunen. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis en stor fordel for kjøper i og med at kjøper ikke får skattefordeler av de ikke-betalte rentene. Hvis husholdningen alternativt ble eier det første året, med et personlig boligtilskudd, ville skattefordelen knyttet til betalte renter utnyttes i sin helhet. Vi har sammenlignet ”fra leie til eie” -modellen med et kjøp finansiert med startlån og boligtilskudd det første året for å tydeliggjøre forskjellene.

2.2.3 Videreutvikling i dialog med NIBR

Etter møter med NIBR, der boutgiftsprofiler over tid for de ulike alternativene ble vist, ble det med utgangspunkt i det ene alternativet foretatt noen justeringer i dette. Det viste seg at slik forslaget opprinnelig ble utformet, med de renteprognooser som forelå høsten 2008, ville det bli et kraftig hopp i boutgiftene det sjette året. Dette kunne i noen grad neddempes ved å forlenge nedbetalingstiden på lånet, eventuelt kombinere økt nedbetalingstid med en nedbetaling etter annuitetsprinsippet. Men forlenget nedbetalingstid kunne ikke forhindre at det likevel ville bli en betydelig økning i boutgiftene det sjette året.

NIBR utformet en enkel modell i et regneark som ble stilt til disposisjon for kommunen der nedbetalingsbetingelser kunne endres. Fræna kommune kom etter dette selv frem til en noe mer fleksibel modell, der husleien ble satt individuelt ved starten av leieforholdet. Størrelsen på husleien ble satt i dialog med leietaker ut i fra hvor stor husleie det ville være mulig å betale. I denne dialogen ble også SIFOs livsoppholdsutgifter trukket inn. Husleien kan endres i etterfølgende år med konsumprisindeksen.

Fortsatt skulle det være slik at differansen mellom betalt husleie og driftsutgiftene skulle betraktes som nedbetaling av lånet. Uttrykket i (2.1) ovenfor skulle fortsatt gjelde. Også (2.3) gjelder, men i dette uttrykket blir avdragene bestemt av hva husleien kan settes til. Endringen innebar at jo høyere husleie som kunne betales i de første fem årene, jo større ble avdragsbetalingene. Ordningen innebar også en lavere sum av ikke-betalte renter. Begge deler medvirket til en lavere kjøpesum i år 6. Dermed vil en også oppnå en jevnere utvikling i boutgiftene fra år 5 til år 6. I disse vurderingene måtte det foretas en tilnærmet riktig bostøtteberegning, i de tilfeller bostøtte kunne være aktuelt, for å kunne få en oversikt over de faktiske løpende boutgiftene for husholdningen.

På dette tidspunktet i prosessen inngikk Fræna kommune leieavtaler med 3 hushold i boliger som ble kjøpt i samråd med leietakerne.

2.2.4 Nærmere om kontraktinngåelsene

Det ble inngått avtaler med tre brukere. Hver bruker inngikk en leiekontrakt og en kontrakt med opsjon på å kjøpe boligen. Leiekontrakten ble inngått mellom Fræna kommune v/rådmannen og leietaker som en tidsbestemt avtale i 5 år. Husleien skal dekke forsikring av boligen og kommunale avgifter, mens leietakeren skal ta seg av alt vedlikehold, etter avtale med utleier. Leien kan justeres i tråd med bestemmelsen i

husleielovens § 4-2. Leiekontrakten inneholder også bestemmelsene om gjengs leie. Dette kan være problematisk. Dersom leietaker ber om gjengs leie, kan det etter vår vurdering oppfattes som et brudd på den mer langsiktige avtalen om et kjøp. Leien er i utgangspunktet fastsatt som det maksimale beløpet leietakeren kan klare å betale og dette beløpet kan både være høyere enn markedsleien og gjengs leie. I samtaler med kommunen kommer det frem at en er oppmerksom på dette og at en må finne frem til en kompensasjonsordning for leieinnbetalinger som ligger over markedsleie/gjengs leie dersom det ikke blir noe av kjøpet. Om kjøpet kommer i stand vil det for leietakeren være positivt å ha betalt en høy leie de første fem årene.

I leieavtalen vises det til en inngått avtale om rett til å kjøpe boligen etter 5 år. I kjøpsavtalen vises det til leieavtalen. Villkår som stilles for å kjøpe boligen er at husleien har vært betalt uten sosialstønad i samsvar med leieavtalen og at de øvrige villkårene i leieavtalen har vært overholdt. Kommunen kan likevel på skjønsmessig grunnlag tillate et kjøp selv om villkårene ikke er oppfylt.

I avtalen vises det et oppsett på hvordan kjøpesummen beregnes. Leietaker skal selv betale tinglysingsgebyr og dokumentavgift i forbindelse med overskjøtingen.

I avtalen er det et punkt som sier noe om betingelsene som gjelder ved videresalg av boligen innen fem år etter overskjøting fra kommunen. Skjer et slikt salg;

”skal kjøper tilbakebetale til kommunen et beløp tilsvarende fradraget for avdrag foretatt ved beregningen av kjøpesummen.”

Dette synes ikke å være logisk. Når kjøper under leieperioden har betalt drifts- og vedlikeholdskostnader samt kapitalkostnader i form av akkumulerte rentebetalinger, har kjøper betalt alle løpende utgifter på boligen. I tillegg har kjøper betalt en leie som også bidrar til å betale ned avdrag på lånet. Etter vår vurdering vil kommunen etter salget til kjøper bare ha krav på et eventuelt ikke-nedskrevet tilskudd, ellers vil kjøper være å betrakte som en hvilken som helst mottaker av startlån og boligtilskudd. Det virker dermed urimelig å kreve denne summen tilbake¹. Innholdet i avtalen låser i praksis kjøper til denne boligen, og gjør det umulig å flytte ved endringer i husholdningsstatus og eller ved muligheter for arbeid på et annet sted.

I avtalen sies det også at tilbakebetaling av tilskudd ved et slikt salg skal følge de regler som gjelder for Husbankens tilskudd. Dette betyr etter det vi forstår at ikke-nedskrevet tilskudd blir å betrakte som en gjeld som kjøper vil ha ovenfor kommunen. Betingelsene er dermed de samme som ved tildeling av et individuelt boligtilskudd.

I avtalene sies det ikke noe om nedbetalingsprofilen på det lånet som kjøper overtar fra kommunen. Jo lenger nedbetaling, jo mindre blir avdragsbetalingene og sparingen de første årene.

¹ Kommunen innser, etter NIBRs påpekning, at dette kan virke urimelig og at kvalitetssikringen ikke har vært tilstrekkelig under utarbeiding av avtalen.

2.2.5 Eksempler på boutgiftsprofiler under "leie før eie"

I dette avsnittet skal vi vise noen eksempler på boutgiftsprofiler i leie- før eie konseptet. Boligpriser, tilskudd og husleie er basert på faktiske eksempler i kommunen, mens inntektene og husholdningstypene er konstruerte. Vi gjengir ikke de konkrete eksemplene, men kombinerer opplysninger om boligen og husholdet fra alle tre eksemplene. For å rendyrke noen forskjeller mellom husholdningstyper og alternative finansieringsordninger, er boligopplysningene holdt konstant.

For å avdekke et eventuelt manglende samspill mellom ordningene og for å se konsekvensen av regelendringer i bostøtten konstruerte NIBR en modell med en finansieringsmodul, en bostøtteberegningssmodul og en modul som beregner hvor mye ulike husholdningstyper i ulike boligmarkeder sitter igjen med når det er tatt høyde for skatt, boutgifter etter bostøtte og livsoppholdsutgifter (Barlindhaug og Astrup 2008). Med utgangspunkt i denne modellen har NIBR konstruert en modell som beregner boutgifter *over tid*, der også bostøtteregelverket som vil bli gjeldende fra 2. halvår 2009 er innbakt.

Barlindhaug og Astrup (2008) brukte begrepet økonomisk margin for å beregne hvor stor inntekt som skulle til for å betjene et startlån, gitt bostøtte etter regelverket og ulike nivåer på individuelle boligtilskudd. Beregningen var begrenset til det første året etter innflytting.

Begrepet økonomisk margin ble brukt som et uttrykk for hvor mye en husholdning sitter igjen med av inntekt etter skatt, nødvendige livsoppholdsutgifter, boutgifter og bostøtte. Endringer i forutsetningene som gjøres i finansierings- og bostøttemodulen får konsekvenser for størrelsen på en husholdnings økonomiske margin. For eksempel vil høyere rente påvirke den økonomiske marginen negativt. Kriteriet for å kunne betjene et startlån er at den økonomiske marginen er null eller positiv, dvs. at en antar at husholdningen ikke må ta opp nye lån, selge eiendeler eller få andre offentlige tilskudd eller overføringer for å kunne opprettholde et visst nivå på boligkonsum og annet konsum. Modellen viser hvor stor inntekt som er nødvendig for å kunne betjene et startlån med positiv økonomisk margin, når boligtilskudd og bostøtte samtidig utnyttes. Det kan stilles opp følgende uttrykk for økonomisk margin:

$$(2.4) \quad \text{ØM} = I - S - H - \text{NH}$$

hvor:

ØM: Økonomisk margin

I: Bruttoinntekt

S: Skatt

H: Boutgifter (netto etter bostøtte)

NH: Utgifter til andre varer og tjenester enn bolig

I den dynamiske varianten som er brukt her kan en etterprøve i hvilken grad det er samspill i hele lånets nedbetalingstid. Også skatteberegninger er lagt inn og alle

beløpsgrenser i skattesystemet endres over tid i takt med inflasjonen. Det samme gjelder ulike typer livsoppholdssatser som er lagt inn i modellen. De justeres også med inflasjonen år for år. I beregningen av boutgiftsprofilene kan renteprofilen under nedbetalingstiden velges fritt. Til slutt står en i beregningene fritt til å velge størrelsen på husleien de første fem årene, samt forventet inntektsvekst for husholdningen. Husholdseksempelene som er valgt er en ung ufør og en enslig forsørger.

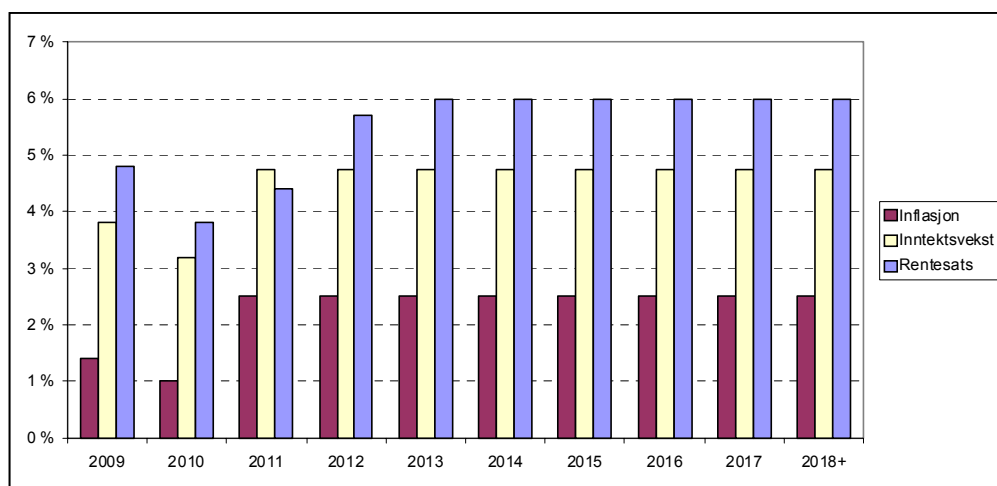
I beregningene som vi skal lage for en ung ufør er følgende forutsetninger lagt inn.

Tabell 2.1 *Forutsetninger om kjøpspris, tilskudd, busleie og inntekt*

Variabler	Verdi - kroner
Kjøpesum P_1 (som kommunen betaler)	1.410.000
Boligtilskudd, T	266.100
Husleie første år, L_1	7500
Inntekt 1. år	170.000

I beregningene må det gis anslag på fremtidig renteutvikling, inflasjon og forventet vekst i inntektene. Her har vi benyttet SSB konjunkturutsikter fra januar 2009, vist i figuren nedenfor. SSB viser prognoser frem til og med 2012.

Figur 2.1 *Forutsetninger om renteutvikling, inflasjon og inntektsvekst*



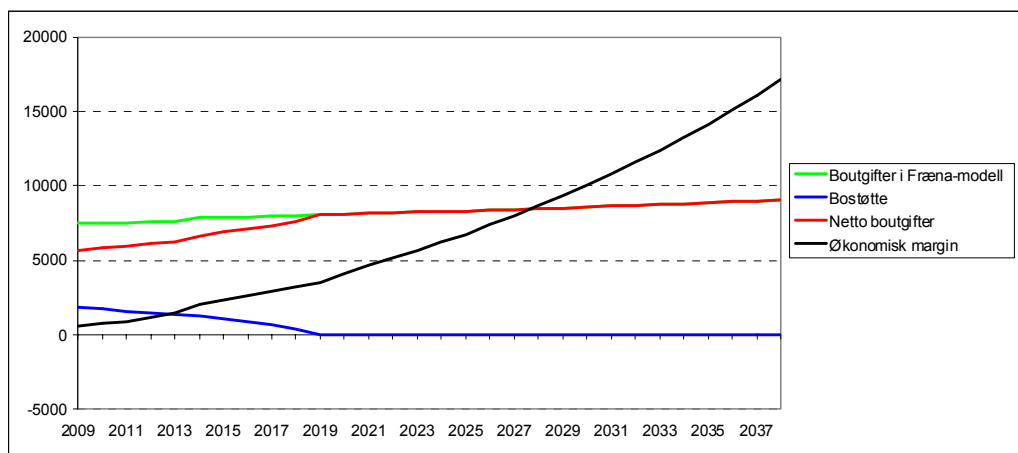
Kilde: SSB. Konjunkturtrendene – januar 2009, for perioden 2009-2012.

SSB antar en inflasjonsrate på 1,4 prosent i 2009, 1 prosent i 2010, 2,5 prosent i 2010 og 2,7 prosent i 2011. Deretter antar vi en inflasjon på 2,5 prosent. Lønn pr årsverk antas å øke med 3,8 prosent i 2009, 3,2 prosent i 2010, 4,75 prosent i 2011 og 4,3 prosent i 2012. For påfølgende år har vi antatt samme inntektsvekst som i 2012.

Bankenes utlånsrente antas å være 4,8 prosent i 2009, 4,2 prosent i 2010, 4,4 prosent i 2011 og 5,7 prosent i 2012. Vi har antatt en rente på 6 prosent i de påfølgende år. Ved bruk av modellen kunne vi alternativt ha lagt inn en forventet rente på startlån i Husbanken, eventuelt et av Husbankens fastrentetilbud. Vi har i eksemplet valgt å bruke bankenes utlånsrente.

For den valgte husholdningen, en enslig ufør person som inngår disse avtalene, viser vi utviklingen i boutgifter, bostøtte og økonomisk margin.

Figur 2.2 Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Fræna-modellen. Månedstall. Ung ufør



Figuren viser at ved den valgte husleien på 7500 kroner i måneden vil overgangen til eie etter 5 år bli uproblematisk. Bostøtte vil bli gitt i 10 år.² Årsaken til at husholdningen faller ut av bostøtteordningen på dette tidspunktet er at bostøttebeløpene justeres med inflasjonen, mens inntektsveksten er høyere enn inflasjonen. Fra år 2019 tjener denne personen derfor for mye til å få bostøtte. Med de forutsetninger som er valgt vil den økonomiske marginen være positiv i alle år. Den er lavest det første året. For denne husholdningen vil det valgte husleienivået på 7500 kroner, kombinert med bostøtte, gjøre at husholdet hver måned det første året har 560 kroner til overs etter at livsoppholdsutgifter etter SIFOs minimumssatser er lagt inn.

Resultatet er blitt spesielt gunstig, dels fordi bostøtteordningen er god for unge uføre og dels fordi det er lagt inn en kraftig reallønnsvekst. Dette er trolig optimistisk med tanke på at inntektene for dette husholdet er avhengig av den årlige reguleringen av G (grunnbeløpet i Folketrygden).

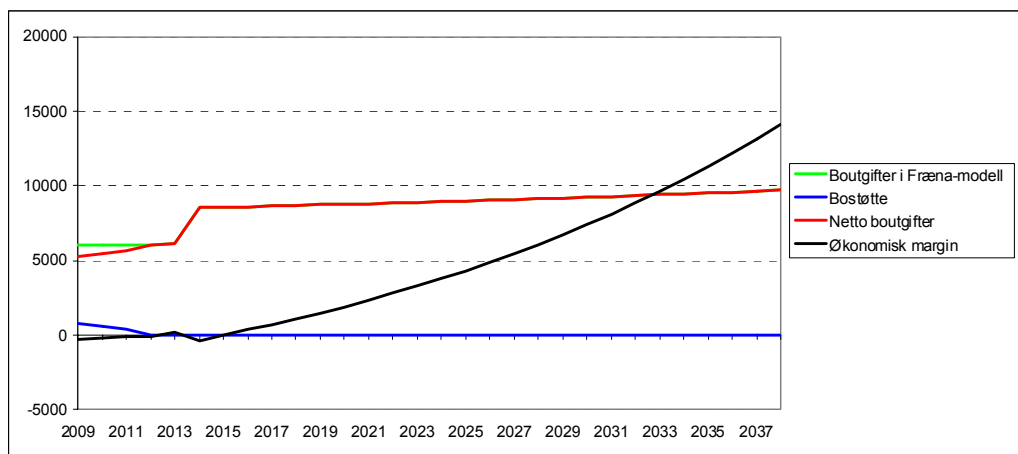
Beregningen ovenfor gjelder en ung ufør. Dersom den samme boligen benyttes til en enslig forsørger med ett skolebarn uten utgifter til SFO, vil vi få andre profiler for boutgifter og økonomisk margin.

For å unngå for stor negativ økonomisk margin under leieperioden er husleien satt til 6000 kroner pr. måned. Vi har antatt en inntekt på 190 000 kroner det første året. I

² Bostøtte er beregnet etter det nye regelverket som vil gjelde fra 2. halvår 2009

tillegg gis det barnetrygd og bidrag etter de forutsetninger som ble gjort i Barlindhaug og Astrup (2008).

Figur 2.3 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Fræna-modellen. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn*



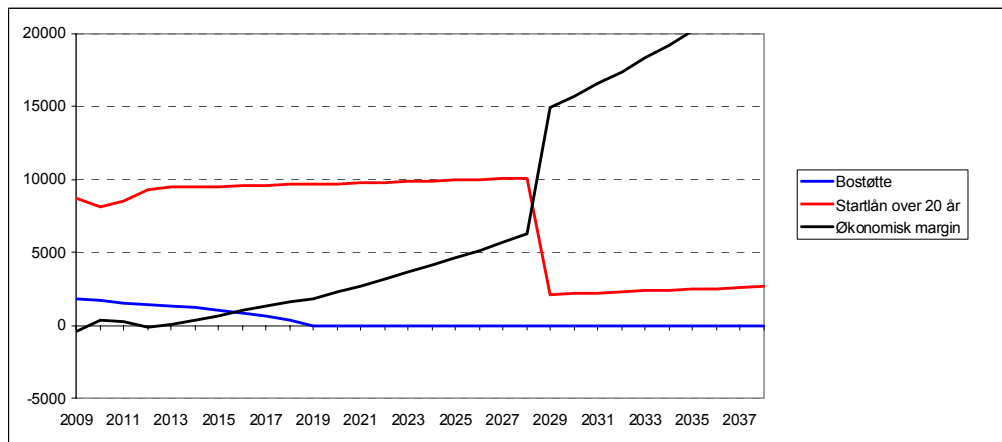
I dette eksemplet øker boutgiftene kraftig når boligen kjøpes, dels fordi sparingen (nedbetaling av lån) har vært mindre og dels fordi renteutgiftene som blir tillagt kjøpesummen blir større. Husholdningen faller ut av bostøtteordningen før kjøpet foretas. Rentefradragmulighetene etter kjøpet og forutsetninger om en relativt kraftig inntektsvekst gjør at den økonomiske marginen likevel vil ligge rundt 0 frem til 2015. Deretter blir den økonomiske marginen positiv.

2.2.6 Leie før eie eller startlån fra år 1

I dette avsnittet skal vi sammenligne de økonomiske betingelsene knyttet til Fræna kommunes leie før eie modell med utfallet dersom det ble gitt et startlån til kjøp i det første året. I beregningene har vi da lagt inn et boligtilskudd til etablering av samme størrelse som i Fræna-modellen. Vi vil vise to eksempler, et startlån som nedbetales over 20 år og et startlån som nedbetales over 30 år, begge etter annuitetsprinsippet uten en avdragsfri periode. Vi benytter de samme forutsetningene om renteutvikling, inflasjon og inntektsutvikling som i Fræna-modellen

Først ser vi på tilfellet med en ung ufør og et startlån som nedbetales over 20 år.

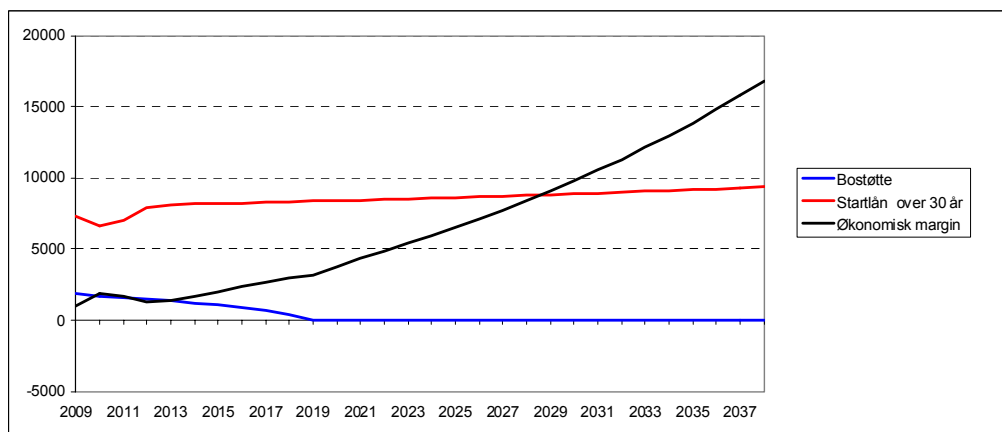
Figur 2.4 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Ung ufør som får startlån som nedbetales over 20 år.*



Boutgiftene de første årene varierer med de forutsetningene som gjøres om renteutviklingen, deretter stiger de svakt til lånet blir nedbetalt etter 20 år. Stigningen i boutgifter skyldes våre forutsetninger om at utviklingen i drifts- og vedlikeholdsutgiftene følger inflasjonen. Bostøtte gis frem til 2019 som i Fræna-modellen og den økonomiske marginen ligger rundt null de første årene. I Fræna-modellen var den økonomiske marginen mer entydig positiv i de første årene sammenlignet med kjøp det første året finansiert med startlån og boligtilskudd.

Forlenges nedbetalingstiden til 30 år, som i Fræna-modellen får vi følgende resultater som vist i figuren nedenfor.

Figur 2.5 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Ung ufør som får startlån som nedbetales over 30 år.*

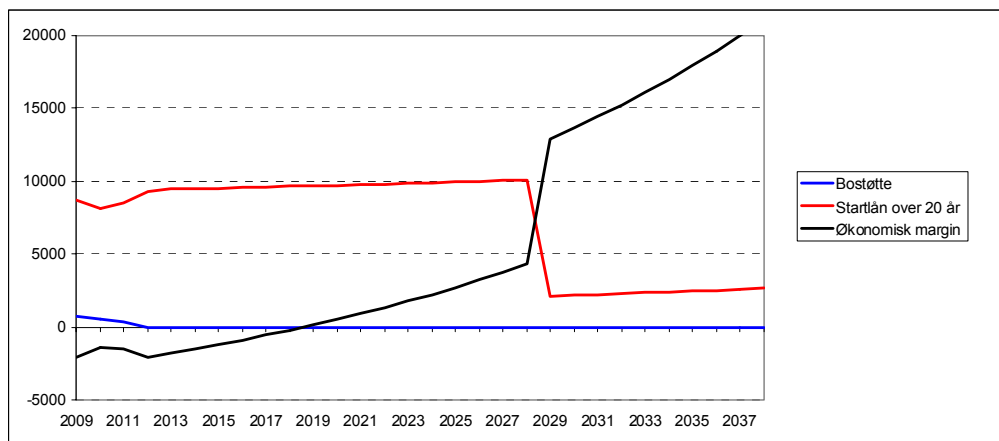


Når nedbetalingstida på startlånet økes fra 20 til 30 år, øker også den økonomiske marginen betydelig. Dette skyldes at avdragsbetalingene de første årene blir betydelig

mindre. Både bostøtteutbetaling og økonomisk margin blir svært likt det vi får i Fræna-modellen.

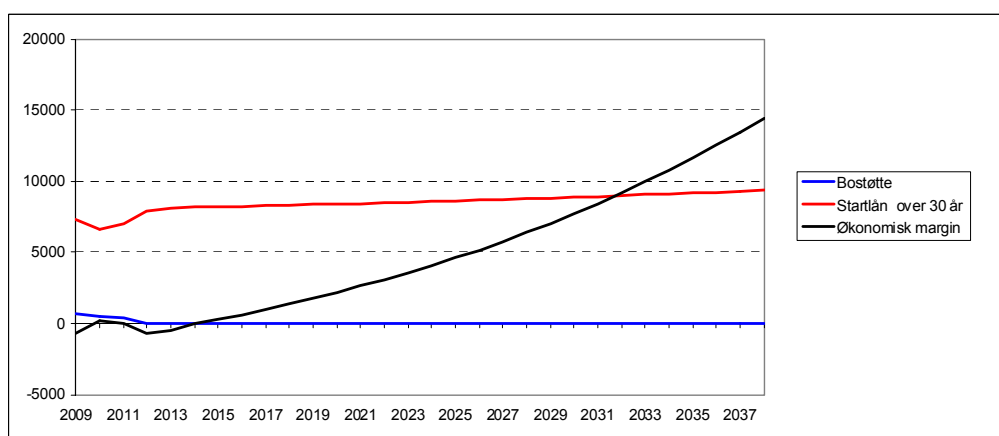
Vi skal nedenfor vise de samme figurene for eksemplet med en enslig forsørger. Først viser vi de økonomiske konsekvensene ved et startlån som skal nedbetales over 20 år.

Figur 2.6 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. startlån som nedbetales over 20 år.*



Ved alternativt å få et startlån som nedbetales over 20 år vil den økonomiske situasjonen for denne husholdningen bli betydelig forverret i forhold til Fræna-modellen som fordeler de økonomiske byrdene i større grad over tid. Utvides nedbetalingstiden til 30 år får vi profiler som i figuren nedenfor.

Figur 2.7 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. startlån som nedbetales over 30 år.*



Igjen vil en utvidelse av nedbetalingstiden bety mye for husholdningens likviditet. Også i dette tilfellet ligner profilene mye på Fræna-modellen.

Denne gjennomgangen har vist at Fræna-modellen med et tilpasset husleienivå til husholdningens økonomiske situasjon i leieperioden, gir nokså like betalingsprofiler og profiler for økonomisk margin som ved å gi et startlån med boligtilskudd det første året.

I det neste avsnittet skal vi se nærmere på fordeler og ulemper knyttet til Fræna-modellen, og hvorfor denne modellen kan være mer hensiktsmessig i visse situasjoner enn kjøp det første året.

2.2.7 Fordeler og ulemper med leie før eie

Den viktigste begrunnelsen for å lansere et leie før eie konsept i Fræna kommune er kunnskapen om at mange husholdninger som kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet ikke er i stand til å ta det økonomiske ansvaret og de forpliktelsene som er forbundet med et låneopptak til en boliginvestering. Ved en tradisjonell kredittvurdering er husholdningen heller ikke kvalifisert for kjøp. Sammenlignet med andre ordninger kan ordningen ha fordeler og ulemper for kommunen og for leietaker/kjøper. Er det slik at kommunen alt i alt vil få større utgifter til boligformål ved denne ordningen enn ved en permanent leiebolig eller ved å la husholdet foreta et boligkjøp første året? Hva vil husholdet eventuelt tape på ikke å bli eier det første året og vil boutgiftene over tid bli større eller mindre i forhold til andre aktuelle alternativer?

For kommunen vil det å kjøpe en bolig for utleie i 5 år medføre transaksjonskostnader som kommunen ikke ville ha hatt dersom husholdet selv kjøpte boligen. Transaksjonskostnader vil her være søkekostnader for å finne frem til en egnet bolig, dokumentavgift og gebyrer.

Tilskuddet til utleieboliger brukes til etablering

Gjennom tildeling av en leiekontrakt med opsjon på et senere kjøp ønsker kommunen å sette i gang en prosess der leietakeren gjennom et boligtilbud kombinert med tilstrekkelig støtte gjennom NAV-kontoret til yrkesdeltakelse får endret på en uønsket livssituasjon. Eierboligen vil på denne måten oppfattes som en belønning for å ha vært økonomisk disiplinert gjennom punktige betalinger av husleie uten sosialhjelp i en femårs periode.

Gjennom følelsen av å mestre en livssituasjon uten offentlige støtteordninger er det kommunens mål at leietakeren skal bli motivert til å ta på seg de forpliktelsene som ligger i å eie en bolig og også bli motivert til å forsørge seg og sin familie gjennom arbeidsinntekter.

Som vi tidligere har vært inne på er Fræna-modellen basert på at det statlige tilskuddet til utleieboliger tilfaller den som kjøper utleieboligen. Å bruke tilskuddet til utleieboliger på denne måten gjør det vanskeligere å oppfylle målet om å øke den kommunalt disponerte utleieboligmassen. Problemet ligger antakelig i at en liten kommune som Fræna har en svært liten ramme til bruk for individuelle boligtilskudd til etablering. Hadde denne rammen vært større kunne en del av rammen blitt brukt til "leie før eie" kontrakter. Dersom boligen ikke blir solgt til leietaker, men på markedet, vil det være en løsning å pålegge kommunen å bruke det opprinnelige tilskuddet i et nytt utleieprosjekt.

For mye betalt leie – kompensasjon?

Vi vil her peke på enkelte elementer i modellen som kan være problematiske for den som skal kjøpe.

For det første må det avtales mer presist hva som skal skje dersom leietaker ikke ønsker å kjøpe boligen, men vil fortsette å leie den. Slik modellen nå er utformet er leien satt til det maksimale beløpet leietaker kan betale. Denne leien kan tenkes både å ligge over markedsleie og gjengs leie. I så tilfelle bør leietaker kompenseres for å ha betalt for mye leie. Kommunen bør ha med i kontrakten hvilket leieprinsipp som brukes på kommunale utleieboliger og beregne en eventuell differanse mellom faktisk betalt leie og leien etter dette leieprinsippet. Dersom den faktiske leien har ligget under kommunens leieprinsipp, bør kontrakten inneholde en formulering om at det ikke vil bli innkrevet noe ekstra leie dersom det ikke blir noe av kjøpet.³

Pris og risiko ved kjøp

Etter 5 år kan boligmarkedet ha forandret seg betydelig. I kjøpsavtalen er beregningene basert på at kjøpet faktisk ble foretatt det første året. Det er kjøpsprisen på dette tidspunktet som er utgangspunktet for beregningen av kjøpesummen det sjette året. Dersom boligprisene har falt i leieperioden, vil kanskje leietaker finne ut at det er et bedre alternativ å få kompensasjonen for en leiebetaling som har vært for høy og heller finne seg en annen og rimeligere bolig i kommunen. Da er imidlertid ikke kjøperen sikret at et delvis nedskrevet boligtilskudd følger med i finansieringsplanen og dermed kan kjøper komme dårligere ut ved å velge en alternativ bolig.

Dersom boligprisene har steget i leieperioden, fremstår kjøpsalternativet som gunstig, fordi regnestykkene er satt opp med utgangspunkt i opprinnelig kjøpesum slik at all verdistigning i leieperioden tilfaller kjøper. En kunne vurdere om kommunen skulle sikre seg boligens eventuelle verdistigning i leieperioden. Dette kan oppfattes som urimelig i forhold til de som har fått startlån og tilskudd til kjøp det første året.

³ Kommunen har besluttet at den husleien som overskrider gjengs leie skal avsettes i et bundet driftsfond. Dersom det ikke blir noe av kjøpet, betales dette beløpet til leietaker og forholdet regnes som et ordinært leieforhold.

3 Delt eierskap i England

3.1 Innledning

3.1.1 Kort om boligsosial eierskapspolitikk i England

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på engelsk boligpolitikk rettet mot lavinntektsgruppers etablering i Eiermarkedet. England har siden 1980 utviklet et bredt spekter av virkemidler, såkalte "Low Cost Home Ownership"- programmer. Disse programmene er designet med sikte på å få lavinntektsgrupper som ikke får finansieringstilgang i private kredittinstitusjoner inn i Eiermarkedet. Strategien for å overkomme barrierene i kredittmarkedet har vært å innføre en mellomdisposisjonsform kalt for "Shared Ownership". En annen viktig del av den boligsosiale eierskapspolitikken har vært å tilby leiere av kommunale boliger muligheten til å kjøpe boligen de har leid, gjennom den såkalt "Right to buy"- ordningen.

Ordningene er administrert av Housing Corporation som er et statlig organ, hvis formål er finansiere nye og billige boliger, samt å tilrettelegge for vanskeligstilte grupper både på eier- og leiemarkedet. Housing Corporation har i perioden 2006-2008 finansiert 84 000 boliger hvorav 49 000 er sosiale leieboliger.

Målgruppene for den boligsosiale eierskapspolitikken er leietakere i kommunale boliger, førstegangskjøpere og såkalte "key workers". Den sistnevnte gruppen er offentlig ansatte som har lav lønn, men som utfører spesielt viktige samfunnsoppgaver. Gruppen av "Key workers" inkluderer blant annet politifolk, sykepleiere og lærere.

3.1.2 Tankegangen bak "Shared Ownership"

"Shared ownership" innebar opprinnelig at husholdningen kjøpte en andel i boligen og leide den resterende andelen fra Housing Corporation. Leidedelen ble subsidiert og graden av subsidiering var behovsprøvd.

Den grunnleggende tankegangen bak "Shared Ownership" er å hjelpe "marginale husholdninger" inn i Eiermarkedet. Med marginale husholdninger mener vi husholdninger som ikke klarer å finansiere et boligkjøp uten økonomisk assistanse. På grunn av den høye boligprisveksten forut for finanskrisen har antallet marginale husholdninger økt. Ofte er det unge husholdninger som har problemer med å etablere seg. Ved at man kun trenger å kjøpe en del av boligen klarer flere "å få en fot

innenfor" eiermarkedet. Senere er det mulig å øke eierandelen, en prosess som kalles "staircasing". På den måten kan "Shared Ownership" fungere som et springbrett til fullt eierskap for lavinntektsgrupper.

En annen viktig tanke bak "Shared Ownership" er risikodeling. Ved at man ikke eier hele boligen, så bærer man heller ikke hele risikoen ved boligprisfluktasjoner. Dette kan ha stor betydning siden lavinntektsgrupper er mer risikoeeksponerte enn grupper med høyere inntekt. "Shared Ownership" reduserer ikke bare prissisiko, men bidrar også til å redusere misligholdsrisiko. I "Shared Ownership" er man i mindre grad sårbar for renteøkninger fordi leiedelen ikke blir direkte berørt av renteendringer. Dersom en husholdning får betalingsproblemer, kan dette i noen tilfeller løses ved at eierandelen til husholdningen reduseres, en prosess kalt "downward staircasing".

3.1.3 Oversikt over ulike engelske varianter av "Shared Ownership"

To hovedvarianter av Shared Ownership

Det siste tiåret har den engelske eierskapspolitikken bestått av to hovedvarianter:

- a) Do-it-yourself-shared ownership (DIYSO)
- b) Homebuy.

Tidligere var det vanlig at "Shared Ownership" ble begrenset til kjøp av kommunale utleierboliger. Nå omfatter ordningen også "Do-it-yourself-shared-ownership" (DIYSO). I DIYSO-varianten deltar husholdningen i det frie boligmarkedet og søker Housing Corporation om godkjenning for et ønsket boligkjøp. Hvis søknaden blir godkjent, kjøper Housing Corporation boligen selv, og selger videre en eierandel til søkeren i samsvar med søkerens økonomi.

"Homebuy"-ordningen innebærer at vanskeligstilte husholdninger får et rente- og avdragsfritt lån på 25 prosent av kjøpesummen. De øvrige 75 prosent må husholdningen selv skaffe fra kredittmarkedet. Det kreves at boligen er av nøktern art og lånerammen justeres i forhold til pressområder og husholdningstype.

Både for tildeling av "Homebuy" og "Shared Ownership" er hovedbetingelsen at husholdningen ikke har økonomisk evne til å finansiere hele boligen gjennom private kredittinstitusjoner. Målsetningen for begge ordningene er at husholdningene skal øke sin eierandel etter hvert som deres økonomiske situasjon bedres. Det er et mål at husholdningen skal eie 100 prosent av boligen innen 25 år. Som vi senere skal se, varierer de økonomiske incentivene for "staircasing" mellom de ulike ordningene.

Er Homebuy-ordningen en form for "Shared Ownership"?

Utgangspunktet for "Shared ownership" er at husholdningen kjøper en andel i boligen og leier resten, oftest med en subsidiert husleie. Konsekvensen av et slikt arrangement er en deling av tapsrisiko ved salg. "Homebuy" kan dermed betraktes som en "Shared Ownership" ordning der 100 prosent av husleiedelen er subsidiert. Det er imidlertid flere viktige forskjeller mellom "Homebuy" og den tradisjonelle "Shared Ownership" - modellen, utover graden av husleiesubsidiering.

For det første er mulighetene for å redusere eierandelen ved ”Homebuy” (”downward staircasing”) ved sviktende økonomi begrenset, siden ”Homebuy”-lånet er begrenset til 25 prosent av boligens verdi.

For det andre er incentivene til ”Staircasing” begrenset, ettersom husleiedelen allerede er fullt ut subsidiert. Full husleiesubsidiering kan altså være i strid med ordningens ambisjon om å være et middel til eierandel på 100 prosent over tid: Jo sterkere husleiesubsidiering, desto mindre incentiver er det til å kjøpe seg opp i boligen. Det kan altså i praksis være en utfordring å velge en subsidieringsmekanisme som er kompatibel med eierskapspirasjoner.

For ”Homebuy”-ordningen er den initiale eierandelen i alle tilfeller på 75 prosent, mens for DIYSO-ordningen er eierandelen mellom 25-75 prosent, tilpasset til den enkeltes økonomi. Det er derfor en større terskel inn til eiermarkedet gjennom ”Homebuy”-ordningen.

”Homebuy”-ordningen innebærer også en større grad av markedseksposering. Ved DIYSO så kjøper Housing Corporation opp boliger i det private markedet for videre distribusjon gjennom ”Shared Ownership”. Ved ”Homebuy” må kjøperen skaffe 75 prosent finansiering i det private kredittmarkedet med pant i boligen. Dette innebærer i praksis større risiko for kjøperen.

Omlegging etter 2008

I 2006 ble det nedsatt en utredningsgruppe som skulle evaluere den boligsosiale eierskapspolitikken og komme med forslag til forbedringer. Resultatene av utredningene, som ble presentert i mars 2008, dannet grunnlag for en omlegging som ble gjennomført senere samme år.

Den engelske menyen av ”Shared Ownership”- produkter er per i dag:

- ”New Build HomeBuy”
- ”Open Market HomeBuy”
- ”Social HomeBuy”

Produktet ”New Build HomeBuy” er bare et nytt navn for den tradisjonelle formen for ”Shared ownership”. Kjøperen eier en initial andel på 25-75 prosent og betaler husleie på resten, vanligvis 2-3 prosent av verdien på den leide andelen. Kjøperen står fritt til å kjøpe en større andel i boligen. Det nye er at Housing Corporation ikke intervenserer på det private bruktboligmarkedet, men i stedet er all etablering innenfor dette ”Shared Ownership” – segmentet knyttet til nybygging.

”Social HomeBuy” er i strukturen identisk med ”New Build HomeBuy” bortsett fra at den har en annen målgruppe. ”Social HomeBuy”, som navnet antyder, retter seg mot leiere av kommunale boliger, men kravet er også at etablering i ”Shared Ownership”- boliger skjer ved nyoppføringer.

”Open Market HomeBuy” består av to undervarianter ”MyChoiceHomeBuy” og ”Ownhome”. Disse variantene er en videreføring av den tradisjonelle ”Homebuy”-ordningen.

”MyChoiceHomeBuy” innebærer et avdragsfritt lån på fra 15 til 50 prosent av kjøpesummen, men hvor rentenivået starter på 1,75 prosent poeng og justeres gradvis oppover. Oppjusteringen av rentenivå er i reelle og ikke nominelle termer. Justeringen i nominelt rentenivå korrigeres med konsumprisutviklingen.

”Ownhome” innebærer at man får et rente og avdragsfritt lån på 20-40 prosent av kjøpesummen. Forskjellen fra den opprinnelige ”Homebuy”-ordningen er at rentefritaket kun gjelder de første fem årene. Fra det sjette til det tiende året så betaler man en rente på 1.75 prosent per anno, og fra det ellevte året øker renten til 3.75

Som vi tidligere har vært inne på har en potensiell svakhet ved ”Homebuy” vært manglende ”staircasing”- incentiver. Hensikten med å innføre renter gradvis, har sannsynligvis vært å gi større incentiver til å kjøpe seg opp i egen bolig over tid.

3.1.4 Juss og ”Shared Ownership”

”Shared Ownership” reiser flere juridiske spørsmål, ettersom det er flere eiere av boligen. Et sentralt spørsmål er hvordan disposisjonsrettigheter til boligen reguleres mellom flere juridiske enheter.

I ”Shared Ownership”- modellen skiller man mellom primært og sekundært eierskap hvor det sekundære eierskap betraktes som midlertidig, til fullt eierskap er etablert (Whitehead og Yates 2007).). Primært eierskap vil i utgangspunktet være likt et fullt eierskap, men med noen få forskjeller. Sekundær eier har rett til å kreve husleie av primæreieren, mens primæreieren har rett til å kjøpe eller selge eierandeler til sekundæreieren. Ofte er det krav om at primæreieren må eie minst 25 prosent.

Ved salg av boligen vil salgssummen fordeles etter eierandelene, og ikke opprinnelig innskudd. Primær og sekundæreierne deler gevinsten ved prisoppgang, og tapet ved prisnedgang, i samsvar med eierandelene.

3.2 Affordability og delt eierskapsordninger

3.2.1 Innledning

De viktigste barrierene for lavinntektsgrupper inn i eiermarkedet er kredittrestriksjoner og dyr toppfinansiering. Et viktig formål bak de ulike ordningene med delt eierskap er å redusere terskelen inn i eiermarkedet for lavinntektsgrupper. Hovedmekanismen for å oppnå dette er å fastsette en eierandel i samsvar med husholdningens økonomi. Deretter øker husholdningen gradvis sin eierandel over tid i samsvar med husholdningens økonomiske forutsetninger. Etableringseffekten vil også avhenge av graden av utgiftsforskjeller mellom eie og leie.

Vi starter med et generelt uttrykk for boutgifter det første året, se Barlindhaug og Astrup (2008):

$$(3.1) \quad H = P \cdot e_1 \cdot i_1 \cdot (1-t) + P \cdot e_2 \cdot i_2 \cdot (1-t) + A + [r \cdot (1 - e_1 - e_2) - S] + D - B$$

hvor

H:	Boutgifter
P:	Boligpris
B:	Bostøtte
e_1 :	Lånefinansiert eierandel
e_2 :	Andelen finansiert med et "Homebuy"-lån
i_1 :	Nominelt rentenivå
i_2 :	Rente på "Homebuy"-lånet
$(1 - e_1 - e_2)$:	Leiedelen
r :	Markedsbasert husleie uten vedlikehold for hele boligen
$r(1 - e_1 - e_2)$:	Bruttohusleie uten vedlikehold for den delen husholdet ikke eier
t :	Skattesats kapitalinntekt
A:	Avdrag første året
S:	Husleiesubsidiering
D:	Vedlikehold

Vi antar at husholdningen betaler alt vedlikehold (D), uavhengig av størrelsen på e_1 .

I "Homebuy"-tilfellet (HH) vil boutgiftene være:

$$(3.2) \quad HH = P \cdot e_1 \cdot i_1 \cdot (1-t) + P \cdot e_2 \cdot i_2 \cdot (1-t) + A + D - B$$

hvor $i_2 = 0$ and $e_1 + e_2 = 1$

I tilfellet med "Shared ownership" kan boutgiftene (HS) uttrykkes:

$$(3.3) \quad HS = P \cdot e_1 \cdot i_1 \cdot (1-t) + A + [r \cdot (1 - e_1) - S] + D - B$$

hvor $r(1 - e_1) - S$ kan betraktes som netto husleie.

Det oppstår noen åpenbare problemer med harmonisk sameksistens mellom "Shared ownership" og "Homebuy", siden det tillates at husholdninger med samme type bolig kan ha like boutgifter og ulik eierandel.

3.2.2 Forholdet mellom utgifter til leie og eie

Først skal vi teoretisk vise forskjellen i de løpende boutgiftene mellom et hushold som leier en bolig og et hushold som kjøper den samme boligen. I et uttrykk for forskjellen vil størrelsen på husleien være viktig. Vi vil gjøre noen forenklinger. Dersom en investor tror på uendrede realpriser for boliger, vil investoren oppnå samme avkastning ved å investere og leie ut en bolig som ved å plassere pengene i bank dersom husleien som oppnås tilnærmet er lik boligens verdi multiplisert med realrenten. Leien pluss den nominelle verdistigningen (som er lik inflasjonen) vil til sammen gi samme nominelle avkastning som i bank. I dette tilfelle vil vi ha at:

$$(3.4) \quad r = P(i_1 - \pi)$$

hvor π inflasjonsraten, $i_1 - \pi$ er realrenta og r husleie uten vedlikeholdskostnader. For at utleier ikke skal tape på å leie ut, så må husleien i forhold til boligens verdi, avkastningen på leieobjektet, være like stor som realrenta, altså nominell rente korrigert for inflasjon. Dersom husholdningen leier hele boligen vil de samlede boutgiftene, H , være markedsleien r pluss driftsutgifter minus den bostøtten som oppnås som leietaker.

$$(3.5) \quad H_l = r + D - B_l = P(i_1 - \pi) + D - B_l$$

Boutgiftene ved å eie en tilsvarende bolig i sin helhet vil være summen av renteutgifter etter skatt, avdragsbetalinger og vedlikehold minus bostøtten som oppnås ved å være eier.

$$(3.6) \quad H_e = P i_1 (1 - t) + D + A - B_e$$

Differansen mellom boutgifter ved eierskap og som leietaker vil være:

$$(3.7) \quad H_e - H_l = P(\pi - i_1 t) + A - (B_e - B_l)$$

Uttrykket (3.7) kan også oppfattes som forskjellen mellom en eiers løpende boutgifter før skatt og de reelle bokostnadene som eieren har, gitt at boligen holder seg uendret i realverdi over tid og $(B_e - B_l) = 0$, se for eksempel Barlundhaug (1992) og NOU (2002:2).

Det første leddet i (3.7) er et uttrykk for at den som eier betaler nominelle renter på lånet, men at en har en fordel av å kunne trekke disse renteutgiftene fra inntekten før skatt, mens leietaker betaler en leie lik pris multiplisert med realrenten. Det andre leddet uttrykker at den som eier ofte må foreta nedbetalinger på lånet som er tatt opp for å finansiere boligen. Summen av de to første leddene kan sies å være en form for tvangssparing som det å eie en bolig innebærer. Ved å betale nominelle renteutgifter og avdrag på en bolig som holder seg i realverdi fra år til år, vil husholdningen gjennom denne "tvangssparingen" bygge opp egenkapital i boligen som kan frigjøres ved salg.

Bostøtteordningen i Norge er utformet slik at både nominelle renter og avdrag inngår i boutgiftene som legges til grunn for utregning av bostøtten. Bostøtten kan derfor i prinsippet sies også å være en støtte til sparing. I mange tilfeller vil imidlertid boutgiftstaket i bostøtteordningen være effektivt, slik at eiere og leietakere av samme bolig oppnår den samme bostøtten. I praksis vil derfor det siste leddet i (3.7) være lik null.

Tar vi et eksempel med en bolig som er verdt 1,5 millioner, med inflasjon på 2,5 prosent, rente på 5 prosent samt et annuitetslån med løpetid på 30 år, så vil denne differansen være på i underkant av 40 000 kr det første året, forutsatt at bostøtten som eier og leier er like stor.

Siden størrelsen på avdragsbetalingene er en funksjon av lånets løpetid, så vil differansen i boutgifter det første året mellom å eie og leie, for en gitt bolig, være en funksjon av løpetid, rentesats og inflasjon. En høyere inflasjon vil, selv med uendret realrente, øke utgiftsdifferansen, mens en lengre løpetid vil redusere den. Som eksempelet over illustrer, kan differansen være betydelig

Hvis den økonomiske marginen i følge (2.1) foran er null eller positiv i leiealternativet, må det offentlige gå inn med en form for subsidie i eiertilfellet for at den økonomiske marginen i eieralternativet også skal bli null eller positiv. Størrelsen på dette subsidiebeløpet kan finnes ved å sette inn faktiske tall i (3.7) ovenfor. Å støtte etablering i egen eid bolig vil derfor kunne betegnes som en støtte til sparing i bolig.

Ulike delt eierskaps ordninger vil være et bidrag til å overkomme de likviditetsmessige ekstrautgiftene som et eierforhold innebærer. La oss først se på en delt eierskapsordning der en institusjon eier en del av boligen. Dersom husholdet leier denne delen av institusjonen vil "tvangssparingen" slik den er definert i (3.7) reduseres. På den delen som husholdet eier vil det fortsatt være tvangssparing gjennom at det betales nominelle renter på lånet pluss avdrag. Likevel kan vi si at en delt eierskapsordning har redusert de likviditetsmessige utleggene for husholdningen og dermed redusert barrieren inn i eiermarkedet.

For å oppnå denne likviditetsmessige reduksjonen er det ikke nødvendig å subsidiere husleien, dvs. S kan settes lik null. Det kan likevel være aktuelt å subsidiere husleien for å ta bort de likviditetsmessige effektene av tvangssparingen på den delen av boligen som husholdet eier. Institusjonen kan ha et husleiesubsidieringsprinsipp som ligger fast. Da vil en ved inngåelse av en avtale om delt eierskap individuelt kunne beregne hvor stor den kommunale eierandelen bør være for at husholdet skal oppnå en positiv økonomisk margin. Det er boutgiftene HS uttrykt ved (3.3) som tas som utgangspunkt, der eierandelen e_1 fastsettes når S er gitt på grunnlag av en beregning av økonomisk margin i følge (2.4). H i (2.4) settes lik HS som i (3.3).

Dersom det velges en løsning i tråd med "Homebuy"-ordningen er det boutgiftene uttrykt ved (3.2) som legges til grunn. Nå kan andelen som det rente- og avdragsfrie lånet skal utgjøre, e_1 , bestemmes i henhold til (2.4) der H nå er HH i følge (3.2). Som vi har vist foran er e_1 i mange "Homebuy"-ordninger satt til 75 prosent. I så tilfelle kan terskelen inn i eiermarkedet være mer rigid i "Homebuy"-ordningen enn i en ordning med delt eierskap mellom husholdet og en institusjon der eierandelen settes individuelt i forhold til husholdets betalingsevne.

3.2.3 "Staircasing" opp til fullt eierskap

Etter at husholdningen har kjøpt seg inn med en eierandel er målet at eierandelen gradvis skal øke over tid, og at husholdningen skal nå fullt eierskap i løpet av 25 år.

Det har i praksis vist seg at denne veien blir vanskelig for mange og at få klarer å oppnå fullt eierskap.

Vanskelighetene skyldes i mange tilfeller manglende incentiver til å øke eierandelen ytterligere. Dette kan dels skyldes at ”tvangssparingen” øker som følge av økt eierandel, men også fordi husleiedelen kan være kraftig subsidiert. Dette innebærer at husholdningen vil tape på å øke eierandelen. Det kan derfor være en vanskelig balansegang mellom på den ene siden å utforme subsidieringen slik at flere kan komme inn i eiermarkedet og bli boende og på den andre siden etter kort tid å redusere subsidieringen slik at husholdningene blir motivert for å skaffe seg fullt eierskap. Ordningene har derfor nylig blitt endret, ved at subsidieringen gradvis skal reduseres over tid.

”Shared ownership” skal både lette etableringen i eiermarkedet for lavinntektsgrupper, samtidig som den skal redusere likviditets- og tapsrisikoen til en gruppe som er særskilt eksponert for disse risikoene. På denne bakgrunnen kan det derfor synes selvmotsigende at målet på sikt er at risikoutsatte husholdninger skal binde opp alle oppsparte midler i ett aktivum. På den annen side så vil ”staircasing” kun skje gradvis i samsvar med endringer i husholdningens forutsetninger for å kunne betjene lån. En oppbygging av egenkapital i bolig over tid vil bidra til at husholdningen får en mer robust økonomi, og i større grad blir selvforsikret. Det er imidlertid ikke noe i veien for å lage ordninger for risikodeling uavhengig av husholdets eierandel.

3.3 Risiko og delt eierskap

3.3.1 Typer av risiko og lavinntektsgruppens risikoeksponering

Det er særlig to typer risiko som er relevant når man vurderer sårbarheten til lavinntektsgrupper i eiermarkedet. Den første er risikoen for at lånet vil misligholdes (misligholdsrisiko eller likviditetsrisiko). Den andre er risikoen for at dette misligholdet innebærer et salg som påfører husholdningen tap ved at boligen selges for mindre enn det den opprinnelig ble kjøpt for (tapsrisiko).

Sannsynligheten for mislighold av rente og avdragsbetalinger er generelt høyere for lavinntektsgrupper fordi denne gruppen vanskeligere er i stand til å håndtere uforutsette endringer i deres økonomiske situasjon, slik som arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd.

Styrken ved ”Shared ownership”- modellen er at den eksplisitt tar innover seg lavinntektsgruppens risikoeksponering, både i forhold til likviditetsrisiko og tapsrisiko. Som vi skal se har ”Homebuy”-ordningen litt andre risikoegenskaper.

3.3.2 Likviditetsrisiko

Det er to mekanismer som gjør at ”Shared Ownership” bidrar til redusert likviditetsrisiko. Den første er at husholdningen i mindre grad blir rammet av renteendringer, fordi husleien ikke nødvendigvis skal endres i samme grad, eller like raskt. Leieandelen fungerer dermed som en slags renteforsikring. Desto høyere leieandel, i jo større grad vil husholdningen være forsikret mot renteøkninger.

Leieandelen bidrar til å stabilisere husholdningenes boutgiftsprofil og reduserer således sannsynligheten for en husholdning skal komme i tvangssalgsituasjon. Renteforsikringsmekanismen gjelder for både ”Shared Ownership” og ”Homebuy”-ordningen, men i ”Homebuy”-ordningen vil ikke grad av renteforsikring differensieres etter økonomisk evne.

Den andre mekanismen er ”downward staircasing”. Som tidligere nevnt er det større likviditetsmessige forpliktelser ved å være eier enn å leie en tilsvarende bolig, fordi eiere tvinges til å spare. Jo lavere eierandel, desto mindre trenger husholdningen å spare. En husholdning som får likviditetsproblemer har dermed en mulighet til å løse dette, helt eller delvis, ved å redusere sin eierandel, og dermed spare mindre. I ”Homebuy”-ordningen vil dette være mindre aktuelt, siden eierandelen i utgangspunktet er gitt ved 75 prosent. Hvorvidt det er mulig med refinansiering av ”Homebuy”, dersom deler eller hele ”Homebuy”-lånet er tilbakebetalt har det ikke lyktes oss å få klarhet i.

3.3.3 Tapsrisiko

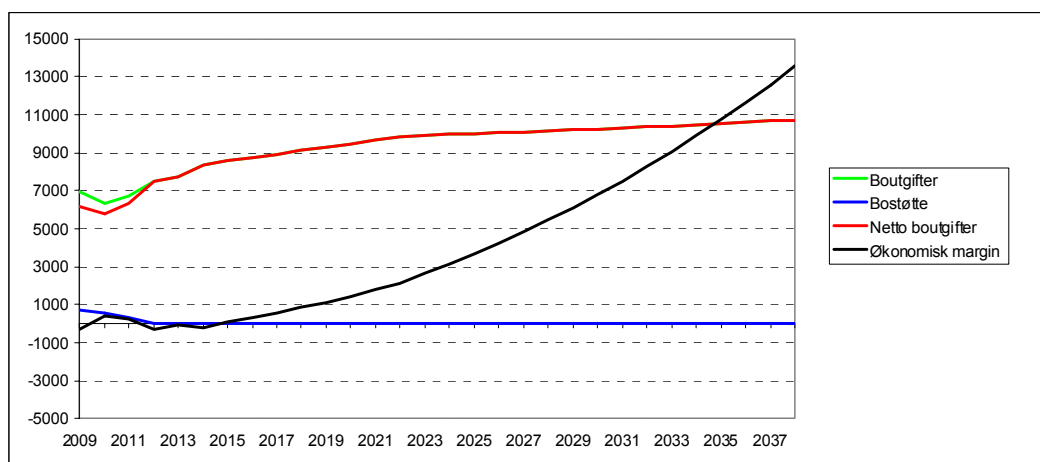
Både ”Shared Ownership” – og ”Homebuy”-ordningen er designet slik at husholdningen fra første stund deler risiko for tapsrealisering ved et eventuelt salg. Det er altså innebygget en automatisk gjeldsforsikringskomponent inn i ordningene. Dette er potensielt viktig siden lavinntektsgruppene ofte kan være særskilt eksponert for både likviditetsrisiko og tapsrisiko, som vi tidligere har vært inne på.

Graden av gjeldsforsikring, eller risikodeling, er omvendt proporsjonal med eierandelen. Siden initial eierandel bestemmes av husholdningens økonomiske evne, og risikoutsatthet er omvendt proporsjonal med inntekt, så vil de som er mest sårbare også få mest gjeldsforsikring. Mekanismen med differensiering av gjeldsforsikringsgrad etter økonomisk evne, gjelder kun i ”Shared ownership”-ordningen. ”Homebuy”-ordningene vil alle begynne med en eierandel på 75 prosent uavhengig av inntekt, gitt at et krav om minsteinntekt tilfredstilles. Gjennom ”Homebuy”-ordningen vil, dersom boligen selges, 25 prosent av salgsverdien måtte tilbakebetales. På den måten vil staten automatisk dekke 25 prosent av realisert tap, dersom boligen har falt i verdi ved et eventuelt salg.

3.4 En norsk tilpasning av ”Homebuy”-ordningen

Vi vil tilslutt i dette kapitlet vise et eksempel på hvordan en ”Homebuy”-ordning kunne utformes i Norge. Det kan være et poeng å sammenligne konsekvensene for beboeren med hvordan beboeren kom ut i ”leie før eie” ordningen i Fræna og ved et startlån og et boligtilskudd. Vi velger derfor de samme forutsetningene som i kapittel 2. Forskjellen er nå at vi i stedet for et boligtilskudd opererer med et rente- og avdragsfritt lån som utgjør 25 prosent av kjøpesummen. Dette lånet skal ikke nedbetales i perioden og det betales ikke renter de første fem årene. Som et eksempel har vi antatt at i det sjetten året innføres en rentesats som ligger 4 prosentpoeng lavere enn markedsrenten. Hvert år deretter øker denne renten med et halvt prosentpoeng til det oppnås full markedsrente. Vi velger kun å se på en enslig forsørger.

Figur 3.1 *Boutgifter, bostøtte og økonomisk margin. Månedstall. Enslig forsørger – ett barn. Rente og avdragsfritt lån på 25 prosent av kjøpesummen som etter hvert får markedsbetingelser.*



I de første årene vil den økonomiske marginen være positiv. Når det innføres rente på lånet synker den økonomiske marginen til rundt null. Selv om renten gradvis økes, vil de forutsetningene som er gjort om fremtidig realinntektsvekst gjør at effekten av inntektsveksten vil være større enn effekten av renteøkningen, slik at den økonomiske marginen vil bli positiv og stadig større.

Risikoaspektet berøres ikke i figuren, men en kan tenke seg ulike avtaler om tapsrisikodeling innenfor denne modellen, for eksempel ved at restgjelden på det rimelige lånet, som må tilbakebetales ved salg, vil avhenge av markedsverdien på salgstidspunktet.

4 Delt eierskap i Irland

4.1 Utredning av en ny ordning i Irland

På oppdrag fra Affordable Homes Partnership (AHP) etter anmodning fra Department of the Environment, Heritage and Local Government, utarbeidet Three Dragons og Strategic Solutions i samarbeid med Glenn Bramley ved Harriot Watt University en rapport om muligheten for å øke tilbudet av såkalt "affordable housing" (Affordable Homes Partnership 2007).

Det ble foretatt en gjennomgang av eksisterende produkter som vi med et samlebegrep kan kalle ordninger for delt eierskap, og det ble foreslått et nytt produkt som skal iverksettes fra og med 2009, men det forventes en lovendring før ordningen faktisk kan tre i kraft. Produktet kalles "The new Government Equity Loan".

Mens kvalifiserte hushold tidligere fikk en rabatt på et boligkjøp tilsvarende en viss andel av kjøpesummen, en rabatt som ble nedskrevet over et visst antall år som det norske boligtilskuddet til etablering, vil staten i det nye produktet gå inn med en eierandel i boligen, med visse betingelser knyttet til rente- og nedbetalingsprofilen. Husholdets eierandel ligger som en fast andel av fremtidig boligverdi, men eierandelen kan økes ved å kjøpe seg inn med en større andel.

I dette kapitlet vil vi ikke foreta en gjennomgang av alle de ulike variantene av delt eierskap som har eksistert i Irland, men konsentrere oss om en gjennomgang av det nye produktet. Mange av de tidligere irske ordningene ligner betydelig på de engelske som er gjennomgått i kapitlet foran. Det nye konseptet har forsøkt å bøte på de svakhetene som er registrert gjennom bruk av de eldre ordningene.

Utgangspunktet for alle de irske ordningene er at boutgiftene ikke skal overstige en viss andel av nettoinntekten. Denne andelen kan variere med inntekt og antall personer i husholdningen. Dette er en forenklet form for å beregne økonomisk margin slik det ble gjort i Barlindhaug og Astrup (2008) og som er omtalt i kapittel 2 i dette notatet. Det er en samlet vurdering av inntekt, boligpris og nedbetalingsbetingelser som bestemmer hvor stor andel av kjøpesummen som blir husholdningens eierandel. Ordningen skal være så fleksibel at den ikke demper interessen for å flytte når boligbehovet endres.

Ulike betegnelser er brukt om de eksisterende ordningene. "Shared ownership" ble innført i 1991 der kjøperne selv velger en ny eller brukt bolig. Husholdet må miste en eierandel på 40 prosent og det kreves en liten egenandel. Lånet til kjøpesummen gis av kommunen og det er maksimale inntektsgrenser for hvem som får kjøpe. Det er en behovsprøvd leiesubsidiering av den delen som kommunen eier. Subsidieringen

reduseres over tid og dette er samtidig et insitament til at husholdet kjøper seg opp med en større eierandel. I en periode med stigende boligpriser får husholdet verdistigning på en større andel. Hele boligen må kjøpes innen 30 år.

Det fins andre ordninger der kjøperen får rabatt på prisen. Dette gjelder nybygg der rabatten er knyttet til verdien av tomten, evt. mer hvis dette er for lite. Det er slike ordninger som de senere årene har vokst på bekostning av ”Shared ownership”. Under disse ordningene må tilskuddet tilbakebetales ved flytting, men tilskuddet nedskrives vanligvis over 20 år. Dette har ført til at hushold som endrer boligbehov ikke flytter, fordi de da mister fordelene av rabatten/tilskuddet. I praksis ligner dette på det norske boligtilskuddet til etablering, selv om nedskrivingsbetingelsene kan variere.

4.2 Hva kjennetegner den nye ordningen?

Basert på erfaringene med tidligere produkter, samt erfaringer fra andre land, foreslås det nå et nytt enhetlig produkt basert på ”equity loan” prinsippet. Husholdet kjøper en bolig til markedsverdi og finansieringen skjer ved at mellom 30 og 75 prosent av verdien finansieres ved egenkapital og et boliglån

Andelene bestemmes av inntekt. Hvis et hushold kan låne 3 ganger inntekten, så er det inntekten som bestemmer hvor stor del som kan lånes. Lånet tas opp i en privat kredittinstitusjon som et førsteprioritetslån. Den delen som ikke er et vanlig lån betegnes som et ”equity loan” som er et rimelig, subsidiert lån.

Også private kredittgivere kan være inne i denne delen. Som en kompensasjon for å godta lave renter på lånet, tar långiver del i en eventuell fremtidig verdistigning på denne andelen. Det er symetri ved verdifall. Husholdet skal bare betale tilbake den opprinnelige andelen av markedsverdien på salgstidspunktet. Husholdet har en opsjon på å kjøpe seg ut av ”equity-lånet” til markedspris på et fremtidig tidspunkt.

Forenklingen er at all form for subsidiering, enten billige tomter, tilskudd til kjøp kan gå inn i det såkalte ”equity lånet”. En offentlig institusjon kan gi et rimelig lån som en subsidie, mens en kommersiell aktør kan oppgi avkastning på kort sikt mot å få høyere avkastning senere. Et alternativ er det såkalte ”rolled-up interest mortgages”, der rentene blir lagt til lånet og tilbakebetalt ved død eller salg.

Det er vanskelig å finne frem til informasjon om detaljerte betingelser for disse ”delt eierskap” løsningene. Men det som kjennetegner dem er i korte trekk:

- 1) Staten finansierer en viss andel av kjøpesummen. Den statlige andelen kan gis alternativt som
 - a) Et rente og avdragsfritt lån
 - b) Et rentefritt lån som nedbetales over en viss periode
 - c) Et tilskudd som nedskrives over en viss periode, der ikke-nedskrevet tilskudd betraktes som et lån
 - d) Et subsidiert lån der subsidiene nedtrappes over tid
 - e) Et rentefritt lån i starten, men der ubetalte renter legges til lånet for senere nedbetaling

- 2) Den statlige andelen brukes på fremtidig markedsverdi, slik at størrelsen på et eventuelt rente og avdragsfritt lån varierer med utviklingen i boligprisene
- 3) Verdistigning/verditap for husholdningene regnes bare på den ikke-statlige delen
- 4) Det er mulig å øke eierandelen etter som tiden går

Størrelsen på den statlige andelen og graden av subsidiering av kapitalutgiftene kan variere, og kan være gjenstand for behovsprøving på et senere tidspunkt.

Et av elementene innebærer en form for risikodeling mellom husholdningen og staten. Når den statlige delen utgjør en fast andel av markedsprisen ved salg, vil husholdningen ikke kunne ta ut full verdiøkning når boligprisene stiger, men vil heller ikke ta hele verditapet ved prisnedgang.

Jo større husholdningens eierandel er, jo større blir verdigevinsten ved en prisoppgang og jo større blir verditapet ved en prisnedgang. Dermed øker risikoen når eierandelen øker.

Så lenge kapitalutgiftene på den statlige andelen er subsidiert, er det ikke noe insitamant for husholdningen til å øke eierandelen. I tilfelle må husholdet være svært optimistisk med hensyn på fremtidig verdiøkning. En kunne derfor tenke seg en mer permanent ordning der eierandelen ikke økte, men at det statlige lånet ble gitt på markedsbetingelser men fortsatt med en risikodeling.

Noen av de punktene vi har vist til ovenfor ligner på ordninger som tidligere er brukt i Norge og ordninger som brukes i dag. Et statlig tilskudd som nedskrives over tid ligner på boligtilskuddsordningen i Norge. Forskjellen består i at i den irske ordningen endres/nedskrives andelene, mens i den norske ordningen nedskrives opprinnelig verdi av tilskuddet.

5 Delt eierskap i Norge?

I dette notat har vi presentert hovedelementene i de engelske og irske ordningene for delt eierskap, ”Shared ownership” og ”Homebuy”. Det utvikles stadig nye varianter av disse ordningene med vekt på varianter av ”Homebuy”. Disse ordningene er lettere å forstå i en norsk kontekst fordi de i prinsippet ikke er så ulike den norske kombinasjonen av startlån og boligtilskudd.

Vi oppfatter det slik at boligtilskuddsordningen i Norge er en gunstig variant av de engelske og irske ordningene som eksisterer i dag. De utenlandske ordningene gjøres mindre gunstig først og fremst ved at tilskuddet betraktes som et lån og at lånet er rentefritt i en avgrenset periode. Dette kan ses som en måte å få boligsubsidiene til å rekke lenger eller at en kan hjelpe flere for samme subsidiebeløp inn i eiermarkedet. Mange kommuner oppfatter i dag at rammen for individuelle boligtilskudd er for liten og ønsker en større ramme.

Det er imidlertid mulig å tenke seg andre løsninger enn å endre på boligtilskuddets betingelser. Et slikt alternativ kan være å forbedre startlånordningen ved at renten på dette lånet i større grad blir politisk styrt og der en er bevisst på å legge inn et subsidieelement. En gunstigere startlånordning kunne gjøre boligtilskuddet overflødig. Dette vil imidlertid være å gå tilbake til en ordning som ligner på hvordan renten tidligere ble fastsatt på lån fra Husbanken.

Ut fra den gjennomgangen vi har gjort i notatet vil vi ikke anbefale noen bestemte løsninger. Det nye bostøtteregulverket slik det nå er utformet vil i begrenset grad kunne bli brukt i en etableringssituasjon. Skal bostøtten være en viktig del av en såkalt virkemiddelpakke i etableringssituasjonen, må inntektsgrensene utvides betydelig. Da vil en imidlertid også måtte øke utbetalinger av bostøtte til et større omfang av eksisterende eiere, noe som kan gjøre en utvidelse av ordningen kostbar for å oppnå bedre betingelser for de som skal etablere seg for første gang i eiermarkedet.

Risikodeling mellom hushold og kommune i tråd med de engelske og irske modellene vil det være viktig å se nærmere på. Slike ordninger kan også kombineres med dagens tilskuddsordning. Fokus blir dermed i større grad lagt på risikodeling mellom hushold og kommune og ikke ensidig på risikodelingen mellom kommune og stat som i startlånordningen.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2008) *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2008) *Promoting homeownership through targeted demand-side means. The Norwegian case*. Paper presentert på ENHR Working Group - Home Ownership and Globalisation Conference: Building on Home Ownership: Housing Policies and Social Strategies. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, the Netherlands, Nov. 13th and 14th 2008
- Barlindhaug, Rolf og Per Medby (2007) *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*. NIBR-rapport 2007:7
- Barlindhaug, Rolf (1992) *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene*. Prosjektrapport 114. Norges byggforskningsinstitutt
- NOU (2002:2) *Boligmarkedet og boligpolitikken*.
- Oslo kommune (2008) *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune*. Byrådet, bystyremelding nr. 2 2008.
- Whitehead, Christine and Judith Yates (2007). "Increasing affordability problems- a role for shared equity problems? Experience in Australia and the UK". Housing Finance International 09-07.
- Whitehead, Christine and Gemma Burgess (2008). "Low cost home ownership: Affordability, Risks and Issues". Cambridge Center for Housing and Planning Research.
- Whitehead, Christine and Judith Yates (2004). "Financing affordable housing: a critical comparative review of UK and Australia. AHURI final report no.72.
- Yates, Judith (2008). "Innovative financing for home ownership: the potential for shared equity initiatives in Australia". AHURI Positioning paper no.106.
- Yates, Judith et al. (2005). "Conceptualizing and measuring the housing affordability problem". AHURI – research paper