



03.07.2020

# Evaluering av erfaringer og praksis knyttet til tilvisnings- og tildelingsavtaler

Rapport 25-2020

Rapport nr. 25-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-091-5  
Oppdragsgiver: Husbanken  
Forsidefoto: Unsplash (Hayrullah Yorganci)  
Tilgjengelighet: Offentlig  
Dato for ferdistilling: 3. juli 2020  
Forfattere: Marte Marie Frisell, Vegard  
Salte Flatval, Markus Gyene og  
Marthe Norberg-Schulz  
Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752  
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

## Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS har på oppdrag fra Husbanken evaluert de to ordningene tilvisnings- og tildelingsavtaler. Tilvisnings- og tildelingsavtaler er samarbeidsavtaler mellom kommunene og private utbyggere eller utleiere, med formål om å gi kommunene tilgang til flere kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Stor takk til alle som har latt seg intervjuet i forbindelse med evalueringen. Uten deres hjelp ville vi kommet til kort. Takk rettes også til oppdragsgiver for et spennende oppdrag og for tilrettelegging av data i en ellers krevende periode.

Oppdraget ble gjennomført i perioden fra mars til juni 2020. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i denne rapporten.

Oslo, 3. juli 2020

Marthe Norberg-Schulz  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Tilvisnings- og tildelingsavtaler er samarbeidsavtaler mellom kommunene og private utbyggere eller utleiery, med formål om å gi flere vanskeligstilte på boligmarkedet et egnet, stabilt sted å bo, og at flere utleieboliger forvaltes av langsiktige profesjonelle utleiery. Utleieselskapet finansierer prosjektet med lån eller lån og tilskudd fra Husbanken.

Vi har i dette prosjektet kartlagt erfaringer og praksis knyttet til tilvisnings- og tildelingsavtaler

### Ordningenes formål og relevans

Det norske leiemarkedet består i hovedsak av private, ikke-profesjonelle utleiery som leier ut en del av egen bolig eller en sekundærbolig. Mange leietakere i dette markedet betaler uforholdsmessig høy leie i forhold til boligens standard og beliggenhet, og leietakere flytter betydelig oftere enn boligeiere. Vanskeligstilte og sårbare grupper som ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig kan oppleve forholdene i det norske leiemarkedet som utfordrende, og noen har vanskeligheter med å finne seg et egnet og godt sted å bo på egenhånd. En vanskelig bosituasjon og dårlig økonomi kan virke gjensidig forsterkende og slik sende husholdninger inn i en negativ spiral. Motsatt vil en trygg bosituasjon ha positiv effekt på andre velferdsutfall, som å ta utdanning og å komme i og å holde på en jobb.

Kommunene har ansvaret for å skaffe vanskeligstilte et godt og egnet sted å bo. En del kommuner har flere søkere til kommunale boliger enn antallet boliger kommunen disponerer. Kommunene det gjelder må prioritere de mest vanskeligstilte og avslå søknaden til dem de ikke har kapasitet til å ta inn. Kommunene har også begrensede ressurser til å framskaffe flere boliger og vedlikeholde eller ruste opp boligene de allerede eier. Samtidig vil behovet i mange kommuner være økende i årene fremover.

Tilvisnings- og tildelingsavtaler gir kommuner mulighet til å etterspørre kommunalt disponerte utleieboliger i det private markedet, uten at kommunene har økonomiske forpliktelser for boligene. Private utleieselskap som inngår tilvisnings- eller tildelingsavtaler med kommuner, finansierer prosjektet med henholdsvis lån eller lån og tilskudd fra Husbanken. Avhengig av avtaleform får kommunene rett til å tilvise eller tildele vanskeligstilte til henholdsvis 40 (tilvisning) eller 100 prosent (tildeling) av utleieboligene i prosjektet. På denne måten kan kommunene øke antallet kommunalt disponerte boliger for i større grad å møte behovet, uavhengig av kommunens økonomi og budsjetter. Tildelingsboligene er forbeholdt vanskeligstilte som også har behov for oppfølgingstjenester, mens målgruppen for tilvisningsboligene er de som er økonomisk vanskeligstilte, uten øvrige oppfølgingsbehov.

Kommunene setter krav til utleieboligenes standard, kvaliteter, beliggenhet og forvaltningen av boligene i utlysningen av prosjekter, i videre dialog med utleieselskap og gjennom avtalene som inngås. Dette skal at utleieboligene i tilvisnings- og tildelingsprosjekter er egnet for brukerne.

I en tilvisningsavtale har utleier mulighet til å leie ut de resterende utleieboligene (60 prosent) på det ordinære leiemarkedet. Tilvisningsboliger som ikke benyttes av kommunen, kan også leies ut på det ordinære boligmarkedet. Leietakerne inngår leiekontrakt med utleieselskap, og ikke kommunen.

I begge avtaleformene stilles det krav til at utleier skal være profesjonelle, og ha et langsiktig perspektiv. Ordningene bidrar dermed til flere utleieboliger forvaltet av langsiktige, profesjonelle utleiery, også for ordinære leietakere.

### Ordningenes måloppnåelse

Både utleieselskaper og kommuner gir uttrykk for at utleieboligene realisert gjennom tilvisnings- og tildelingsavtaler ikke ville blitt bygget dersom det ikke var for ordningene, eller at det ville blitt bygd færre utleieboliger som i mindre grad var egnet og tilgjengelige for de vanskeligstilte. Dette sannsynliggjør at ordningene, med tilhørende lån og tilskudd fra Husbanken, utløser realisering av boliger som er nyttige for samfunnet, men som markedet ikke ville realisert alene (boligprosjektene er ikke er privatøkonomisk lønnsomme, og ville dermed heller ikke blitt gjennomført i markedet).

Det er realisert 3 724 utleieboliger gjennom ordningene, hvorav kommunene disponerer 2 604 boliger. Dette utgjør 2,4 prosent av den samlede porteføljen av kommunalt disponerte boliger. Sammenlignet med kommunenes øvrige disposisjonsformer, kommunalt eide boliger og innleid til utleie, utgjør boliger med tilvisnings- og tildelingsrett et relativt beskjedent omfang. Med et økende behov for kommunalt disponerte boliger i årene framover, er de like fullt sårt tiltrengte boliger.

Vi finner at utleieboligene generelt har høy standard, ofte er lokalisert nær utearealer som lekeplasser og parker, og har god tilknytning til dagligdagse tjenester som matbutikker og/eller nærhet til kollektivtransport. Utleieboligene er typisk små, arealeffektive med åpen planløsning mellom stue og kjøkken. Vi kjenner ikke til leiligheter som har flere enn ett oppholdsrom. Spesielt for større barnefamilier, er det en risiko for trangboddhet i boliger med tilvisningsrett..

Intervjuene sannsynliggjør at ordningene bidrar til at flere utleieboliger forvaltes av langsiktige profesjonelle utleiere, og at en mulig ringvirkning er at utleiemarkedet generelt profesjonaliseres. Blant annet peker intervjuobjekter på at utleieselskapene som har avtale med kommunene får økt samfunnsan-

svar, noe som kan medføre at andre utleieprosjekter aktøren forvalter drar nytte av dette. Uprofesjonelle utleiere får økt konkurranse, og kan bli nødt til å øke standard og kvaliteter ved utleieboligene, vilkår i leieavtalen og/eller redusere leieprisen for å kunne konkurrere med utleierne i tilvisningsprosjektene. Samtidig har ikke ordningene stort nok omfang per i dag til at denne virkningen vil være særlig stor.

### Ordningenes effektivitet

Overordnet finner vi i intervjuene at kommuner og utleieselskaper som har fått på plass tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler er svært fornøyde med ordningene. Samtlige av kommunene og utleieselskapene vi har snakket med fremhever at prosjektene de har samarbeid om fungerer svært godt. Kommunene er samstemte om at ordningene er relevante i deres boligsosiale arbeid, og er et godt supplement til kommunenes portefølje av boliger til vanskeligstilte for øvrig. Kommunene fremhever at ordningene gir fleksibilitet til å møte svingninger i behovet, gjør det lettere å øke antallet kommunalt disponerte boliger og øker kommunenes handlingsrom i det boligsosiale arbeidet gjennom frigjøring av ressurser som ellers ville blitt brukt til å administrere leieforhold og forvalte boliger (i ordningene ligger dette ansvaret på det private utleieselskapet). Kommunene benytter det økte handlingsrommet til å forbedre det boligsosiale arbeidet og tilbudet, blant annet gjennom å kunne selge slitte, uegnede kommunalt eide boliger og øremerke midlene til å ruste opp gjenværende eide boliger.

Mange forteller at de ønsker å få på plass flere tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler, og flere sier at de ikke har fått på plass så mange tilvisnings- eller tildelingsavtaler som de hadde ønsket. Vi finner at det kan være flere barrierer som gjør at det ikke har vært mulig å få til så mange utleieboliger gjennom ordningene som kommunene har ønsket.

Blant annet finner vi at det er forskjellige utfordringer som gjør seg gjeldene i store kommuner og små kommuner. Det at ordningene er innrettet slik at prosjekter vurderes på like vilkår uavhengig av boligmarked, gjør at det i noen tilfeller ikke er mulig eller er vanskelig å få på plass utleieboliger gjennom ordningene selv om kommunene ønsker dette.

Det pekes også på at endringer i rammeverket for ordningene og Husbankens praksis i de bankfaglige vurderingene (blant annet innstramminger i forhold til kredittsjekk) har skapt usikkerhet og uforutsigbarhet for aktørene, og utleieselskapene anser det som mindre økonomisk attraktivt å svare på kommunens utlysninger om tilvisnings- og tildelingsavtaler nå enn før.

En særlig utfordring med tildelingsavtalene, er at utleier ikke kan leie ut tomme enheter på det ordinære leiemarkedet i tilfeller hvor kommunen ikke benytter

seg av tildelingsretten. Utleieselskaper opplever det som utfordrende selv å skulle finne leietakere innenfor målgruppen (vanskeligstilte med oppfølgingsbehov), og boligene blir gjerne stående tomme, og utleieselskapet taper leieinntekter. Utleieselskaper er mer skeptiske til å inngå tildelingsavtaler, blant annet fordi de bærer en høyere risiko enn ved tilvisningsavtaler.

#### Anbefalinger

I lys av våre funn, er våre overordnede anbefalinger å vurdere hvordan ordningene kan bli mer fleksible og i større grad ta høyde for forskjellige rammeforhold i kommunene, hvordan arbeidet rundt ordningene i større grad kan bidra til å gjøre ordningene og innovative konsepter innenfor ordningene mer tilgjengelige for alle kommuner, og bidra til å skape mer forutsigbarhet og mer effektive prosesser gjennom økt informasjon og dialog mellom Husbanken og de øvrige aktørene.

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>IV</b>
<b>1 Innledning</b>		<b>9</b>
1.1	Prosjektets formål	9
1.2	Datakilder og metodisk tilnærming	10
1.3	Rapportens oppbygging	11
<b>2 Ordningenes formål og relevans</b>		<b>12</b>
2.1	Behov for et velfungerende leiemarked	12
2.1.1	Kommunalt disponerte utleieboliger	14
2.1.2	Husbankens gir støtte til kommunale boliger	15
2.2	Om tilvisnings- og tildelingsavtaler	15
2.2.1	Tilvisningsavtaler	17
2.2.2	Tildelingsavtaler	17
2.2.3	Kommunene styrer prosessen	18
2.3	Ordningene skal korrigere for markedssvikt	19
2.3.1	Utfordringer som i sentrale områder	20
2.3.2	Utfordringer i små og mindre kommuner	21
<b>3 Ordningenes måloppnåelse</b>		<b>22</b>
3.1	Flere kommunalt disponerte utleieboliger	22
3.1.1	Avtalene er utløsende	22
3.1.2	Betydelig geografisk variasjon i bruk	24
3.1.3	Endringer i bruken over tid	25
3.1.4	Særlig prioriterte grupper	27
3.2	Flere egnede utleieboliger i gode bomiljø	29
3.2.1	Boligenes standard er høy	29
3.2.2	Beliggenhet, bomiljø og nærmiljø	32
3.3	Profesjonelle og langsiktige aktører	35
3.3.1	Profesjonalisering av utleiemarkedet	36
3.3.2	Langsiktighet i leieforholdet	36
3.4	Andre virkninger	38
3.4.1	For de vanskeligstilte	38
3.4.2	På utleiemarkedet	38
3.4.3	For kommunene	39
3.4.4	For økonomisk vanskeligstilte eldre	39
<b>4 Ordningenes effektivitet</b>		<b>41</b>
4.1	Samarbeidet mellom kommune og utleiere	41
4.2	Fleksibilitet og handlingsrom	41

4.3	Endringer i Husbankens praksis	42
4.4	Husbankens involvering	43
<b>5</b>	<b>Anbefalinger</b>	<b>45</b>
5.1	Langsiktighet og leiekontraktenes løpetid	45
5.2	Målgruppe i tildelingsavtaler	45
5.3	Forskjellige rammevilkår i byer og distrikter	46
	5.3.1 Distriktene	46
	5.3.2 Byene	47
5.4	Forutsigbarhet og dialog	47
5.5	Informasjonsdeling	48
5.6	Ytterligere utnytte potensialet i ordningene	48
<b>6</b>	<b>Referanser</b>	<b>50</b>



# 1 Innledning

Regjeringens mål er at ingen skal være bostedsløse. Regjeringen vil også legge til rette for at så mange som mulig som ønsker det, skal kunne eie sin egen bolig. Disse målsettingene er forankret i regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd (2014-2020). Bolig for velferd gir retningen for arbeidet med boliger og oppfølgings-tjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet (Prop. 1 S (2019-2020) KMD).

Det er kommunene som er ansvarlig for å sikre at vanskeligstilte på boligmarkedet har et sted å bo. Personer og familier som ikke har mulighet til selv å skaffe seg en bolig kan bl.a. få tilbud om å leie bolig av kommunen.

Husbanken støtter opp om kommunenes arbeid rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, både faglig og økonomisk. Husbanken er ansvarlig for å iverksette regjeringens boligsosiale politikk gjennom økonomisk virkemidler som bostøtte, tilskudd og lån. Husbanken legger også til rette for kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring til kommuner, frivillig sektor, byggenæringen og andre (Prop. 1 S (2019-2020) KMD).

Husbankens fremste virkemiddel for å bidra til flere kommunalt disponerte utleieboliger, er tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken kan også gi lån og tilskudd til private aktører som skal leie ut boliger til vanskeligstilte, og som på forhånd har inngått avtale med kommunen, herunder tilvisnings- og tildelingsavtaler.

## 1.1 Prosjektets formål

Tilvisnings- og tildelingsavtaler er samarbeidsavtaler mellom kommunene og private utbyggere eller utleiery, med formål om å gi kommunene tilgang til flere kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utleieselskapet finansierer prosjektet med lån eller lån og tilskudd fra Husbanken.

I et utleieprosjekt med tilvisningsavtale får kommunen rett til å disponere en andel av utleieboligene i prosjektet for utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>1</sup> Målgruppen for tilvisningsavtaler er økonomisk vanskeligstilte husholdninger, uten behov for spesielle oppfølgingstjenester fra kommunen.

I et prosjekt med tildelingsavtale er alle boligene forbeholdt vanskeligstilte som trenger oppfølgingstjenester fra kommunen, og kommunen har tildelingsrett på samtlige utleieboliger i en tildelingsavtale (i motsetning til tilvisningsavtaler, hvor kommunen kun har tilvisningsrett på 40 prosent av utleieboligene).

Husbanken har bedt Samfunnsøkonomisk analyse AS å evaluere ordningene med tildelings- og tilvisningsavtaler. Formålet med prosjektet er å vurdere hvilke utfordringer de to ordningene er ment å imøtekomme (ordningenes relevans), om ordningene har oppnådd det de er ment oppnå (måloppnåelse), samt vurdere om de samme målene kunne vært oppnådd på en mer effektiv måte (ordningenes effektivitet), herunder avdekke eventuelle stryker og svakheter ved ordningene.

<sup>1</sup> Kommunen har tilvisningsrett til alle boligene i prosjektet, men kun en andel av boligene (40 prosent) kan leies ut til vanskeligstilte til enhver tid (se nærmere beskrivelse i kapittel 2).

Evalueringen omfatter bruken av de to avtalene i perioden 2014-2020.<sup>2</sup>

## 1.2 Datakilder og metodisk tilnærming

Evalueringen av de to ordningene bygger i hovedsak på informasjon innhentet gjennom intervju. Informasjonsgrunnlaget består for øvrig av dokumentstudier, Husbankens prosjektdata for de to avtaleformene, samt offentlig tilgjengelig statistikk på kommunale boliger (rapportering i KOSTRA).<sup>3</sup>

Husbankens prosjektdata inneholder blant annet informasjon om utleier/-bygger, tilsagnsår og -beløp, antall boliger og samlet bruttoareal per prosjekt. Det er imidlertid ikke oversikt over tilsagn (lån og/eller tilskudd) eller størrelse per bolig. Slik de to ordningene er innrettet, er det kommunene som inngår avtaler med utleier, og kommunene og utleieselskapene er ansvarlige for å finne leietakere. Husbanken besitter derfor heller ikke informasjon på leietakere.

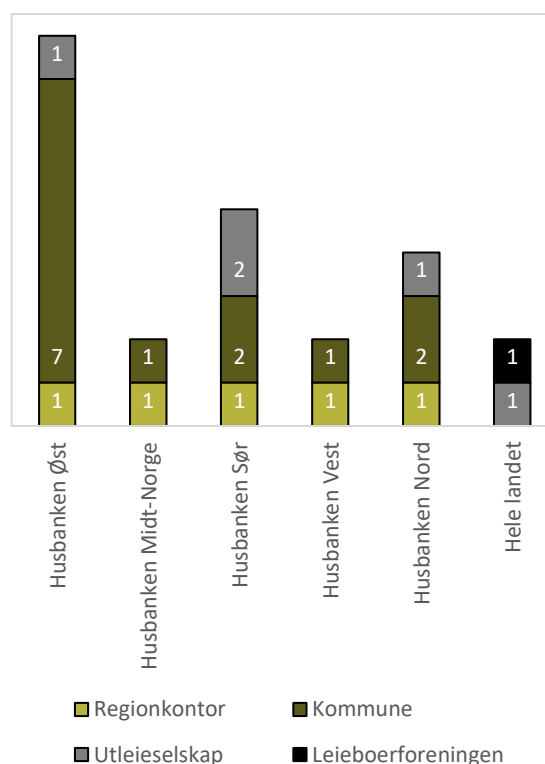
Uten data på boligens størrelse og karakteristikk ved leietaker (husholdningstype, tjenestebehov mv.) tillater ikke prosjektdataene en vurdering av boligens egnethet for leietaker (eksempelvis vurdering av trangboddhet). Informasjon om leietakere, deres behov og boligens egnethet er derfor hovedsakelig innhentet gjennom intervju.

Vi har i prosjektet gjennomført til sammen 24 intervjuer i perioden 22. april til 4. juni. Hvert intervju hadde omtrent en times varighet. Intervjuobjektene er nøkkelpersoner som representerer de relevante aktørene; Husbankens regionskontorer, kommuner, utleieselskaper og Leieboerforeningen. Sistnevnte

representerer leietakerne. I tillegg har vi hatt tett dialog med Husbanken sentralt (oppdragsgiver).

Vi har etterstrebet at intervjuene skal være representative for regionene og etter aktør, og at intervjuene skal dekke bredden av erfaringer og praksis knyttet til ordningene i størst mulig grad. Respons på våre forespørsler styrer i noe grad hvordan intervjuene fordeler seg. Samtidig er for eksempel overvekten av tilvisnings- og tildelingsavtaler i region Øst, slik at det er naturlig at det også er en overvekt i representasjon fra denne regionen (se figur 1.1).

Figur 1.1 Antall intervjuer etter fordelt på Husbankens regioner



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

<sup>2</sup> Prosjekter med tilsagnsår i perioden 2013-2019.

<sup>3</sup> Se [https://www.ssb.no/kombolig\\_kostr](https://www.ssb.no/kombolig_kostr) for samleside for statistikk på kommunale boliger mv.

Litt over halvparten av intervjuobjektene representerer kommuner, mens rundt 20 prosent av intervjuene er gjort med henholdsvis Husbankens regionkontorer og med utleieselskaper. Vi har også gjennomført ett intervju med Leieboerforeningen.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

---

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av norsk bolig-sosial politikk, herunder ansvarfordelingen for gjennomføring av denne. Dette for å danne bakgrunnen for tilvisnings- og tildelingsavtalene, som vi beskrives i resten av dette kapittelet.

I kapittel 3 vurderer vi ordningenes måloppnåelse. Mer konkret ser vi på om de to ordningene har bidratt til flere kommunalt disponerte boliger, og særlig flere egnede boliger. I tillegg vurderer vi ordningenes betydning for profesjonalisering av utleiemarkedet.

I kapittel 4 vurderer vi om det samme resultatet kunne vært oppnådd på en mer effektiv måte, gjennom endringer i ordningenes innretning og/eller organisering.

Til slutt oppsummerer vi med våre anbefalinger og forslag til mulige endringer og oppfølgingspunkter.

## 2 Ordningenes formål og relevans

I 2010 ble det nedsatt et utvalg med mandat om å drøfte og gi anbefalinger om hvordan sentrale oppgaver i den boligsosiale politikken skulle bli møtt i årene som kom (Boligutvalget). Boligutvalget anbefalte at den sosiale boligpolitikken ble styrket. Dette for å forhindre boligproblemer og styrke den enkeltes mulighet til å skaffe seg, og opprettholde, en tilfredsstillende bosituasjon, som et virkemiddel for fattigdomsbekjempelse og sosial inkludering. Videre understreket utvalget at kommunenes rolle i den boligsosiale politikken burde løftes (NOU 2011: 15, s. 30).

I etterkant av boligutvalgets utredning, kom den nasjonale strategien Bolig for velferd, som har lagt føringene for norsk boligsosialt arbeid i perioden 2014-2020. I tillegg til de overordnede målene for boligpolitikken, at alle skal bo trygt og godt, har strategien hatt som ambisjon å styrke kommunenes muligheter til å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet (Departementene, 2014).

For familier med svak økonomisk evne er et alternativ til å kjøpe egen bolig, eller leie i det private utleiemarkedet, å leie en kommunal bolig. Bosituasjonen for de vanskeligstilte påvirkes derfor av i hvilken grad kommunene kan dekke behovet for kommunale boliger, herunder boligens egnethet, bomiljø og leienivået (SØA, 2020, s. 13). Samtidig er et av de boligpolitiske målene i den nasjonale strategien å stimulere til at det private leiemarkedet fungerer bedre for vanskeligstilte på boligmarkedet (Departementene, 2014).

Mens kommunene har hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av norsk boligpolitikk, bl.a. ansvar for å planlegge og legge til rette for boligbyg-

ging, er det private aktører som ivaretar prosjektering og oppføring av boliger, samt forvaltning, vedlikehold og utbedring av deler av boligmassen (Husbanken, 2020).

Formålet med tilvisnings- og tildelingsavtaler er å imøtekomme behovet for kommunalt disponerte utleieboliger, i et samarbeid mellom kommunene og private utbyggere. Bakgrunnen for og innretningen på de to avtaleformene beskrives nærmere kapittel 2.2, mens hvorvidt ordningene faktisk har bidratt til dette vurderes i kapittel 3.

### 2.1 Behov for et velfungerende leiemarked

Å skaffe seg en bolig er først og fremst et personlig ansvar. De fleste boliger blir imidlertid bygget til markedsvilkår, og til disse vilkårene klarer ikke alle å betale for boligen. Noen trenger derfor hjelp til å skaffe seg et sted å bo (SØA, 2019a, s. 33). Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som på egenhånd ikke klarer å skaffe seg eller beholde en god bolig i et godt bomiljø. Disse kan være uten egen bolig, stå i fare for å miste boligen sin eller bo i uegnet bolig eller bomiljø (Departementene, 2014).

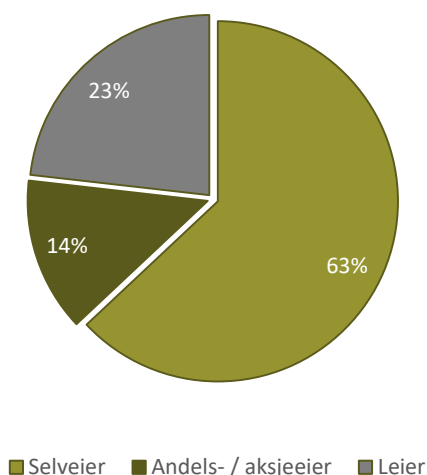
Statistisk sentralbyrå anslår at om lag 3,4 prosent av befolkningen (175 000 personer) var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2018 (Prop. 1 S (2019-2020) KMD).<sup>4</sup>

Økonomisk vanskeligstilte har ofte ikke betalings-evne til å kjøpe egen bolig. Denne gruppen er derfor overrepresentert blant langtidsleietakere, og leietakere i Norge er i stor grad de som må leie, mens de som kan eie, gjør det. Den norske boligpolitikken er

<sup>4</sup> SSB definerer vanskeligstilte som husholdninger med lavinntekt, og som i tillegg bor trangt og/eller har høy gjeldsbelastning.

også innrettet for at flest mulig skal ha mulighet til å eie egen bolig, hvor gunstig beskatning av boliger er et sentralt virkemiddel. Denne politikken har vært vellykket på mange måter (SØA, 2020).

Figur 2.1 Andel av husholdninger i Norge som eier og leier egen bolig. 2019



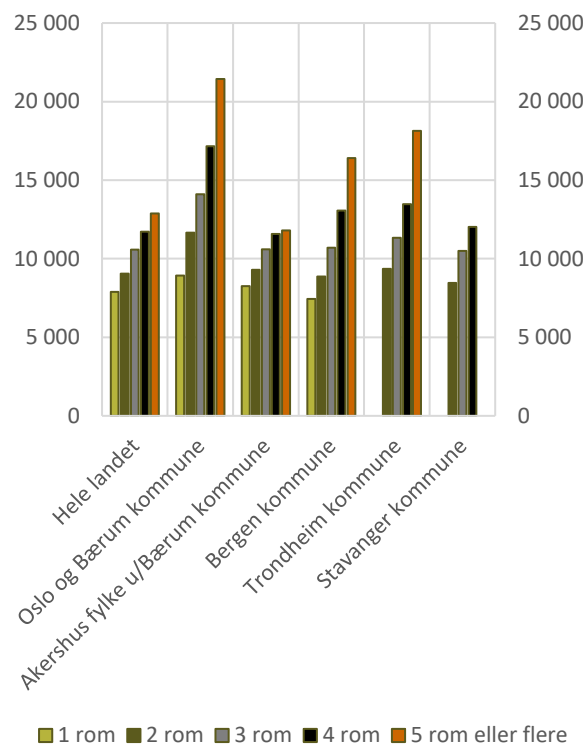
Kilde: Statistisk sentralbyrå

I 2019 eide 77 prosent av husholdningene i Norge eide, mens 23 prosent av husholdningene leide bolig (jf. figur 2.1). Andelen som leier bolig har vært stabil for årene statistikken dekker, fra 2015 til 2019. En stor andel av dem som leier bolig er unge mennesker før etableringsfasen. Det er også en relativt høy andel som ikke eier egen bolig i de eldste aldersgruppene og særlig blant innvandrere (SØA, 2019a).

En utfordring som følger av den høye eierandelen i Norge, er at vi i liten grad har et velfungerende marked for langsiktig leie av bolig. Personer som ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig, har derfor færre valgmuligheter ettersom det er relativt få leieobjekter i forhold til eieobjekter på det norske boligmarkedet. Samtidig står leietakere mindre fritt til å tilpasse boligen etter egne behov og preferanser, sammenlignet med de som eier egen bolig.

De fleste leieforhold er korte, og leiemarkedet er preget av høy gjennomgang (NOU 2011: 15; SSB, 2017). Kortsiktigheten og gjennomgangen i leiemarkedet medfører en usikker bosituasjon for de som ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig på lang sikt, og ufrivillig er nødt til å leie for å ha et sted å bo. Det norske private utleiemarkedet har hovedsakelig bestått av privatpersoner som leier ut en del av egen bolig eller en ekstra bolig (NOU 2011: 15; Sandlie & Grødem, 2012).

Figur 2.2. Gjennomsnittlig månedlig leie (i kroner) etter prissone og antall rom. 2019



Note: For Trondheim mangler informasjon om leie for 1-roms, og for Stavanger mangler informasjon om leie både for 1-roms og 5 rom eller flere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Leiemarkedsundersøkelsen)

Leietakere betaler også ofte uforholdsmessig høy leie i forhold til boligens standard og beliggenhet (se bl.a. Umblijs, von Simson og Mohn (2019)). Samtidig varierer leieprisnivået betydelig mellom områder og etter størrelse. Oslo og Bærum har de høyeste

leieprisene for alle leieboliger, og leieprisen stiger mer per ekstra rom i boligen i disse kommunene sammenlignet med landet for øvrig (jf. figur 2.2). De største barnefamilier som ønsker å leie i Oslo eller Bærum må i snitt ut med over 20 tusen per måned i leiepris.

Et leieforhold skiller seg fra det å eie bolig. Leie innebærer at partene inngår en relasjon over tid, slik at egenskaper ved partene og forholdet mellom dem påvirker hvem som får leie og hvilke vilkår som inngår i leieavtalen (Larsen & Sommervoll, 2011). Dette øker risikoen for seleksjon og diskriminering av leietakere. Studier finner at grupper som er vanskeligstilte og etniske minoriteter betaler høyere leie enn andre for tilsvarende leieobjekter (Larsen & Sommervoll, 2011), oftere blir avvist ved forespørsel om leie og ofte opplever vilkårlige endringer i husleia og oppsigelser i leiekontrakten (Søholt & Astrup, 2009).

Forhold som har preget det norske leiemarkedet, som beskrevet over, medfører at personer som ufrivillig må leie for å bo over lengre tid har risiko for å stå overfor høye leiepriser, måtte bo i en bolig som ikke er egnet for husholdningens behov, og ikke ha et stabilt boforhold. Selv om de fleste personer vil kunne kjøpe egen bolig på sikt, vil det være en gruppe som ikke har denne muligheten.

### 2.1.1 Kommunalt disponerte utleieboliger

Kommunalt disponerte boliger er boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av leiekontrakt, eksempelvis omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte m.m. Kommu-

nene kan framskaffe utleieboliger gjennom flere ulike disposisjonsformer (ulike eierforhold til boligen); (i) *kommunalt eid til utleie*, (ii) *innleid til utleie* og (iii) *privat eid med kommunal disposisjonsrett*.<sup>5</sup>

I 2019 var det totalt 109 495 kommunalt disponerte boliger i Norge.<sup>6</sup> Samme år fikk 19 255 husstander tildelt utleiebolig av kommunen.<sup>7</sup> Antall kommunalt disponerte boliger har holdt seg relativt stabilt de siste fem årene. I 2015 var det i overkant av 107 000 kommunalt disponerte boliger. Økningen i antall kommunalt disponerte boliger har i denne perioden vært noe lavere enn befolkningsveksten. Det er imidlertid små forskjeller; antall kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbygger har falt fra 21 til 20 i perioden 2015-2019.

Det var totalt 37 873 søknader om kommunal bolig i 2019. Av disse fikk 27 prosent (10 403) avslag. Andelen som får avslag på søknad om kommunal bolig økte jevnt i perioden 2003-2011, mens den har avtatt noe de siste årene (SØA, 2019b, s. 8). En mulig forklaring på fallet i andelen avslag er at antall søknader har gått ned i samme periode, mens antall kommunalt disponerte boliger har holdt seg relativt stabilt.

Andelen søknader med avslag varierer imidlertid betydelig mellom kommuner. Noen hadde ingen avslag, mens andre avslo alle søknader i 2019. Ser vi på fylker, har Oslo høyest andel avslåtte søknader i 2019, 43 prosent, som tilsvarer i underkant av 2 500 søknader.<sup>8</sup>

Det å søke om kommunal bolig er sannsynligvis noe de aller fleste gjør fordi de faktisk har et behov for

<sup>5</sup> Se [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig\\_kostr](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostr)

<sup>6</sup> Se SSBs Tabell 12195.

<sup>7</sup> Se SSBs Tabell 12196.

<sup>8</sup> Se SSBs Tabell 12012.

det, og ikke har mulighet til eller har utfordringer med å finne seg egnet bolig på egenhånd. Om ikke alle avslagene skyldes mangel på kommunale boliger, men at søker ikke kvalifiserer, er det grunn til å tro at flere gjør det. En økning i nye husstander på venteliste på kommunal bolig de siste par årene bekrefter dette.<sup>9</sup>

At andelen avslåtte søknader er høy i enkelte kommuner, er et uttrykk for at behovet i en del kommuner er høyere enn tilbudet fra kommunen, og/eller at det er utfordringer knyttet til bolig- og leiemarkedet i den aktuelle kommunen. Enkle framskrivninger gjort på oppdrag fra Husbanken i et tidligere prosjekter viser at behovet for kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte vil øke fram mot 2040 (SØA, 2019b).

### 2.1.2 Husbankens gir støtte til kommunale boliger

Husbanken er et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Husbanken forvalter økonomiske virkemidler i form av bostøtte, lån, tilskudd, kompetansebygging og kunnskapsutvikling på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og flere andre departementer.<sup>10</sup>

Lån og tilskudd er Husbankens fremste virkemiddel for å bidra til flere kommunalt disponerte utleieboliger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

I henhold til § 1-2. i Forskrift om lån fra Husbanken, er formålet at lån fra Husbanken skal bidra til enten å fremme og utvikle viktige boligkvaliteter i ny og eksisterende bebyggelse, eller et godt boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet og studenter. Lån

fra Husbanken skal også bidra til finansiering av boliger i distriktene og barnehager.<sup>11</sup>

Gjeldende formål for Husbankens tilskudd til utleieboliger er at tilskuddet skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Med egnet bolig menes at boligen har tilfredsstillende standard, og funksjonene og lokaliseringen er egnet for den som skal bo der.<sup>12</sup>

Husbanken kan også gi lån og tilskudd til private aktører som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte, og som på forhånd har inngått en tilvisnings- (kun lån) eller tildelingsavtale (lån og tilskudd) med kommunen.

## 2.2 Om tilvisnings- og tildelingsavtaler

Forløperen til både tilvisnings- og tildelingsavtaler er en modell som ble utviklet i Bergen kommune på 90-tallet. Bergen kommune solgte en rekke boliger til boligbyggelag og studentsamskipnaden. Salgsprosessen ble gjennomført som et samarbeid mellom Bergen kommune, boligbyggelagene og Husbanken. Husbanken finansierte kjøpene med lån, og et tilskudd på mellom 25 og 30 prosent av kjøpesummen. Kommunen beholdt selv en andel av leilighetene, tilsvarende tilskuddsutmålingen, til egne bolig-søkere gjennom en uoppsigelig avtale.

Ovennevnte ble formalisert i «Bergensmodellen». Hovedtrekkene i Bergensmodellen er at private bygger eller kjøper og drifter utleieboliger der kommunen gis disposisjonsrett. Det private utleieselskapet kan søke Husbanken om grunnlån og boligtilskudd. Når boligen er innflytningsklar skriver utleieselska-

<sup>9</sup> Antar at husstander på venteliste kvalifiserer til kommunal bolig.

<sup>10</sup> Husbanken forvalter for eksempel også investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem for Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>11</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546>

<sup>12</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-18-2235>

pet og leietaker, utpekt av kommunen, en treårig leiekontrakt (Bergen kommune, 2013).

I 2011 så Oslo kommune at bydelene hadde for få egnede utleieboliger til vanskeligstilte, og at bydelene brukte store ressurser på å finne egnede leieboliger i det private markedet for sine boligsøkere (Oslo kommune, 2011, s. 1). Blant verktøyene bydelene hadde tilgjengelig for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, i tillegg til kjøp av boliger, var innleie fra private for framleie til vanskeligstilte. Fremleie krever mye ressurser og kompetanse i oppfølging og administrering av boligene og leietakerne. Mens enkelte bydeler har bygget opp et apparat for å håndtere dette, opplevde mange bydeler at fremleie var problematisk. Utfordringene ved fremleie var spesielt knyttet til uforutsigbare, og for noen bydeler uhåndterbare kostnader, ved tilbakestillelse for slitasje utover normal slitasje, og tomgangsleie, som bydelene bar kostnadene for. Oslo kommune så derfor behov for å supplere de kommunalt disponerte boligene med en ordning som sikret bydelene tilgang på boliger til vanskeligstilte, og som ikke bandt opp kommunens ressurser på samme måte.

Ordnningen med tilvisningsavtale ble til i et samarbeid mellom Oslo kommune og Husbanken, med innspill fra Selvaag Bolig. Formålet var å løse utfordringer knyttet til det å fremskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte, og hvor kommunen blir en aktiv bestiller av utleieboliger uten at kommunen bindes av en leieavtale. Husbanken åpnet for at deres lån kunne brukes til å delfinansiere kjøp eller nybygging av boliger for private utbyggere/-leiere, med formål om boligutleie. Betingelsen var at det

var inngått en tilvisningsavtale mellom kommunen og utbygger/-utleier.

Siden den gang har Husbanken lagt til rette for at også andre kommuner kan bruke tilvisnings- og tildelingsavtaler.

Det overordnede formålet med de to ordningene er å fremskaffe flere, egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet i gode bomiljøer.<sup>13</sup> Med egnede utleieboliger menes at boligen «har tilfredsstillende standard, og funksjonene og lokaliseringen er egnet for den som skal bo der».<sup>14</sup> Dette er i tråd med det overordnede formålet for lån fra Husbanken (jf. kapittel 2.1.2).

For begge ordningene er det et kriterium at de skal være etterspørselsstyrt. Det vil si at det er kommunen som skal være initiativtaker og pådriver, ikke utleieselskapene. Kommunen skal innledningsvis kartlegge boligbehovet, utvikle en modell som svarer på boligbehovet innen rammene av tildelings- og/eller tilvisningsavtaler i samråd med Husbanken, og forankrer planen politisk og administrativt. Husbanken krever at det er gjort vedtak i kommunestyre om delegert fullmakt til å inngå tilvisnings- og/eller tildelingsavtale. Kommunens prosess i de to ordningene er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.3.

I tillegg til å bidra til flere, egnede boliger for vanskeligstilte, har de to ordningene som mål at det skal bygges flere utleieboliger av profesjonelle aktører med et langsiktig perspektiv; ordningene er tenkt også å bidra til profesjonalisering av det private utleiemarkedet.

<sup>13</sup> Tilvisningsavtaler sørger også for flere utleieboliger for leietakere som ikke er økonomisk vanskeligstilte eller har oppfølgingsbehov fra kommunen (se kapittel 2.2.1).

<sup>14</sup> Jf. § 3-1. i Forskrift om lån fra Husbanken (<https://lovdata.no/forskrift/2019-11-18-1546/§3-1>).



Lån fra Husbanken til utleieboliger til vanskeligstilte kan gis med inntil 50 års løpetid (jf. § 8-5. i Forskrift om lån fra Husbanken). I tilvisningsavtaler kan det gis ett års avdragsfrihet. Lån eller lån og tilskudd dekker inntil 85 prosent av prosjektkostnadene ved å oppføre boligene, kjøpe boligene, kjøpe aksjeselskap som eier boligene eller bygge om andre bygg til boliger. Gunstige lånevilkår skal sikre at utbygger/-leier er interesserte i å inngå avtale med kommunene som utlyser prosjekter.

### 2.2.1 Tilvisningsavtaler<sup>15</sup>

Tilvisningsavtale er en avtale mellom kommune og utleieselskap hvor kommunen til enhver tid har rett til å tilvise 40 prosent av utleieboligene i prosjektet til vanskeligstilte på boligmarkedet. I prosjekter med færre enn fem boliger har kommunen tilvisningsrett på samtlige boliger. De øvrige boligene står utleier fritt til å leie ut på det ordinære utleiemarkedet. Tilvisningsavtaler anbefales når beboerne er økonomisk vanskeligstilte, men ikke trenger spesielle oppfølgingstjenester fra kommunen.

Utbygger/-leier kan søke Husbanken om lån til utleieboliger for vanskeligstilte. Låneutmålingen er inntil 85 prosent av prosjektkostnaden/kjøpesum. Det gis ikke tilskudd fra Husbanken til prosjekter med tilvisningsavtale.

Avtalen mellom kommune og utleier gjelder i 20 år fra utbetaling av lån fra Husbanken. Kommunen har imidlertid ingen plikt til å benytte seg av tilvisningsretten. I tilfellene der kommunen ikke benytter tilvisningsretten, kan utleier leie ut boligen på det åpne

boligmarkedet iht. oppgitte frister i tilvisningsavtalen. Dette gir både kommunen og utleier fleksibilitet.

For beboere som er tilvist fra kommunen, skal leiekontrakten ha en varighet på minimum tre år i henhold til husleieloven. Øvrige beboere skal ha minimum fem års leiekontrakt.

Leietakere, både tilviste og øvrige, inngår avtale med det private utleieselskapet kommunen har tilvisningsavtale med. Kommunen bindes ikke av en leieavtale, og er ikke økonomisk part i leieforholdet/utleieboligprosjektet.

Husbanken setter i tilvisningsavtalene krav til profesjonell utleie, og kommunen kan sette ytterligere krav som at prosjektet bør tilføre nærmiljøet en positiv merverdi<sup>16</sup>. Kravspesifikasjonene som er påkrevd og som kommunene legger til skal bidra til at utleieaktørene profesjonaliseres.

Tilvisningsavtale kan også ha positive ringvirkninger gjennom at vanskeligstilte på boligmarkedet kan bo spredt og inkluderes i ordinære bomiljø. Husbanken har i tillegg en målsetning om at avtalene skal være egnet for alle kommuner i Norge.

### 2.2.2 Tildelingsavtaler

I prosjekter med tildelingsavtale, er samtlige boliger forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet, og kommunen har tildelingsrett på samtlige utleieboliger i prosjektet. Dersom kommunen ikke benytter seg av sin tildelingsrett, er utleieselskapet ansvarlig for at boligen benyttes i tråd med føringene i tildelingsavtalen. Boligene i et tildelingsprosjekt skal kun leies ut til vanskeligstilte med behov for oppfølgingstje-

<sup>15</sup> Dette og neste avsnitt er hovedsakelig basert på informasjon om de to ordningene fra Veiviseren (se <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/tilvisningsavtaler-kommunalt-disponerte-utleieboliger/forskjellen-pa-tilvisningsavtale-og-tildelingsavtale>).

<sup>16</sup> Se eksempel på kravspesifikasjon i Asker kommunes utlysning: <https://www.veiviseren.no/-/media/Vedlegg/Arbeidsprosess/Vedlegg-18-Eksempel-kravspesifikasjon.ashx?la=nb-NO>

nester fra kommunen, uavhengig av om kommunen har benyttet tildelingsretten.

Mens tilvisningsavtaler anbefales for brukere som mer eller mindre kun er økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet, er tildelingsavtaler anbefalt når beboerne i tillegg har behov for oppfølgingstjenester av kommunen. Målgruppen for tildelingsavtaler er derfor grupper som er mer vanskeligstilte enn målgruppen for tilvisningsavtaler, for eksempel personer som har utfordringer knyttet til rusmisbruk og/eller psykisk eller fysisk helse.

Tildelingsavtalene finansieres med en kombinasjon av lån og tilskudd til utleieboliger. Samlet låne- og tilskuddsutmåling er inntil 85 prosent av prosjektkostnad/kjøpesum. Tidligere kunne tildelingsavtaler være fullfinansiert, det vil si at tilskudd og lån kunne utgjøre inntil 100 prosent av prosjektkostnad/kjøpesum. Nå er det stilt krav om minst 15 prosent egenkapital.<sup>17</sup> Husbanken opererer nå med at private aktører ikke kan få fullfinansiering, kun kommunene kan få dette.

Tildelingsavtalen gjelder i 30 år fra utbetaling av lån til utleieboliger til vanskeligstilte og tilskudd fra Husbanken.

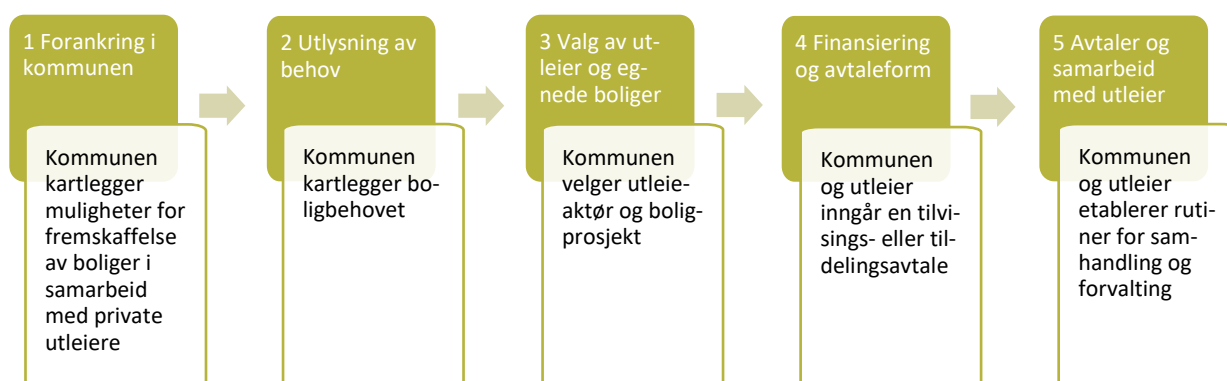
### 2.2.3 Kommunene styrer prosessen<sup>18</sup>

For begge avtaleformene er arbeidsprosessen delt inn i fem faser (jf. figur 2.3). De fem fasene kan gjennomføres i alle kommuner uavhengig av prosjektets størrelse. Prosessen skal sikre kommunen gode samarbeidspartnere og flere kommunalt disponerte boliger.

*Fase 1* er en kort sonderingsfase der kommunen gjør seg kjent med muligheter for fremskaffelse av boliger i samarbeid med private utleiere. I denne fasen innhentes også politisk fullmakt til å satse på kommunalt disponerte utleieboliger.

I *fase 2* kartlegger kommunen boligbehovet, og utarbeider videre en utlysning i markedet for utleieboliger. Det er krav om utlysning om fremskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger før søknad om lån til utleieboliger til vanskeligstilte kan sendes Husbanken. Utlysningsteksten skal inneholde kravspesifikasjon, om Husbankens låneordning, hva

Figur 2.3 Fasene i arbeidsprosessen med tilvisnings- og tildelingsavtaler



Kilde: Husbanken (veiviseren.no)

<sup>17</sup> Reglene om belåningsgrad ble inntatt i retningslinjer for grunnlån i mars 2016.

<sup>18</sup> Beskrivelse av arbeidsprosessen er tatt fra <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/tilvisningsavtaler-kommunalt-disponerte-utleieboliger>.

som vektlegges, forvaltning og oppfølging av bomiljø, tidsfrist og kontaktinformasjon. Det er derimot ikke krav om at utlysningen skal følge lov om offentlige anskaffelser, fordi kommunen ikke betaler noe til utleier.

I fase 3 velger kommunen utleieaktør og boligprosjekt i henhold til de krav som er nevnt i utlysningen. Utleier får videre anledning til å presentere sin virksomhet og prosjektet. Dersom kommunen ønsker samarbeid med utleieselskapet, inngås en intensjonsavtale som sendes til Husbanken.

Videre realiseres boligprosjektet ved at kommunen og utleier inngår en tilvisningsavtale eller tilvisningsavtale i fase 4.

Etter realisering av boligprosjekt, går prosjektet over i driftsfasen. I fase 5 etablerer kommunen og utleier rutiner for samhandling og forvaltning av prosjekt og bomiljø. Prosedyrer i tilvisningsavtalen eller tildelingsavtalen følges ved ledigstillelse av boliger.

### 2.3 Ordningene skal korrigere for markedssvikt

Eierlinjen har vært den rådende boligpolitikken i Norge siden krigen. Det norske utleiemarkedet er som følge av dette kjennetegnet ved at det er få profesjonelle private tilbydere av utleieboliger (jf. kapittel 2.1). Vanskeligstilte på boligmarkedet personer og familier som på egenhånd ikke klarer å skaffe seg en egnet bolig til rådende markedspriser. Det er derfor behov for at det offentlige bidrar til å korrigere markedet. Et begrenset privat tilbud av leieboliger, særlig for vanskeligstilte, gjør at kommunene må stille til rådighet utleieboliger for grupper som ikke får innpass i det private markedet (Bergen kommune, 2013).

Flere kommuner vi har intervjuet forteller imidlertid at behovet for kommunalt disponerte boliger er større enn antall boliger de har tilgang på. Flere

kommuner har heller ikke mulighet til å framskaffe flere boliger innenfor egne budsjetter. Tilvisnings- og tildelingsavtalene er tenkt å bidra til å øke antallet boliger kommunene kan disponere i det boligso- siale arbeidet gjennom at kommunene etterspør eg- nede utleieboliger av private aktører, og dermed ut- løser økt tilbud.

Samtidig er boligmarkedene i de ulike kommunene ulike, og dermed også hvilke utfordringer som gjør seg gjeldene.

I store kommuner med sterkt press i boligmarkedet, er prisene for å kjøpe eller leie bolig relativt høye i forhold til inntekten for de som befinner seg i de la- veste desilene av inntektsfordelingen. Da er mulig- hetene for å vinne gjennom i konkurransen og finne seg et egnet sted å bo begrenset, og de må kanskje «ta til takke» med dårlige, uegnede boliger til høy leiepris.

I mindre kommuner kan leiemarkedet være nær- mest ikke-eksisterende, noe som gjør at vanskelig- stilte som ikke har mulighet til å kjøpe bolig har få andre muligheter.

I en del kommuner, uavhengig av størrelse, er det også en skjevhet mellom tilbud og etterspørsel; et- terspørselen er langt høyere enn tilbudet, slik at en del som ønsker å leie, har utfordringer med å «vinne gjennom» i konkurransen om å få bli leietaker. Hvem som får leie, avhenger i betydelig grad av ut- leiens preferanser, slik at noen grupper blir spesielt sårbare. Litteratur, samt informasjon fra våre in- tervju, tyder på at barnefamilier ofte stiller bakerst i køen som mulige leietakere. Samtidig ønsker spe- sielt barnefamiliene forutsigbarhet i leieforholdet, i første rekke ved å få bo i samme bolig over lengre tid, eventuelt ved å bo i samme nabolag/område over lengre tid (Elvegård & Svendsen, 2017).

Videre ser vi først nærmere på utfordringene som gjør seg gjeldende i henholdsvis byer og sentrale områder, og deretter i distriktene.

### 2.3.1 Utfordringer som i sentrale områder

I sentrale områder, spesielt de store byene, er det en utfordring at det ikke er tilgang på tomter. Nybygging med tilvisnings- eller tildelingsavtaler er i mindre grad mulig. En fordel med nyboligprosjekter er at prosjektet kan utvikles med hensikt om tilvisnings- eller tildelingsboliger allerede fra regulerings-saken. Kommunen har da betydelig større muligheter til å påvirke prosjekteringen slik at boligene svarer til det boligsosiale behovet. Da er det for eksempel lettere å øke tilbudet av større boliger. I byene kjøper utleieselskap oftere eksisterende eller planlagte boligprosjekter.

Eksisterende bygårder og planlagte boligprosjekter bygges typisk for boligsalg og ikke for utleie. Da er det ofte en overvekt av mindre leiligheter, og det kan være vanskeligere å etablere en sammensetning av ulike typer boliger i samme prosjekt.

En del potensielle interessenter i kommunenes utlysninger av tilvisnings- eller tildelingsavtaler sitter allerede på en boligmasse som kunne blitt benyttet til utleieboliger. Rammeverket gir derimot ikke mulighet til refinansiering slik at utleieselskapet kan få like gunstig finansiering fra Husbanken når utleier i forkant eier boligene som når de anskaffes i forbindelse med avtalen.<sup>19</sup>

I allerede seksjonerte bygg, er det kun mulighet til samlet å eie to eierseksjoner i samme eierseksjons-sameie.<sup>20</sup> Alternativet er å kjøpe hele bygget. For

mindre utleieselskaper uten tilstrekkelig egenkapital er dette et hinder som gjør at de ikke har mulighet til å inngå tilvisnings- eller tildelingsavtaler. Spesielt i byene ser dette ut til å være et hinder for å øke antall avtaler og utleieboliger.

Bolig- og leieprisene i sentrale områder og byer er generelt betydelig høyere enn i mindre sentrale strøk. Ettersom gjengs leie legges til grunn for leieprisen i tilvisnings- og tildelingsavtaler, blir leieprisen relativt høy for utleieboligene i sentrale områder. I Oslo synes enkelte bydeler at leieprisene er høye i forhold til leienivået i kommunale boliger. De som tilvises eller tildeles får som regel økonomisk bistand fra kommunen/bydelen for å dekke bokostnader, slik at leiepriser påvirker bydelenes budsjetter.

Samtidig pekes det på at alternativet ikke er kommunal bolig, ettersom det er underdekning av kommunalt eide boliger i forhold til behovet i byene. Når alternativet er å betale markedspris for leie på det ordinære leiemarkedet (for eksempel ved fremleie), og kanskje få en mindre egnet bolig, er tilvisnings- eller tildelingsbolig et betydelig bedre alternativ, påpeker intervjuobjektene. Erfaringene er også at kommunene/bydelene som inngår avtale med utleieselskap, kan redusere leienivået i forhold leiepris for tilsvarende leiebolig i det åpne markedet gjennom «kvantumsrabatt».

50 års nedbetalingstid reduserer risiko for utleieselskap (jf. kapittel 2.2). Ettersom risiko prises inn i leieprisen, vil redusert risiko gjennom gunstige nedbetalingsvilkår i teorien medføre at leieprisen blir noe lavere enn den ellers ville vært. Noe av «kvantums-

<sup>19</sup> Det kommer frem av forskrift om lån fra Husbanken, § 3-3. hva det gis lån til, som kort er prosjektkostnader ved å oppføre bolig eller kjøpe boliger, og at det ikke gis lån til vedlikehold eller rehabilitering utover dette.

<sup>20</sup> Se <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-65/§23>.

rabatten» som vises til i avsnittet over, kan komme av lavere risiko for utleieselskapet.

### 2.3.2 utfordringer i små og mindre kommuner

I små og mindre kommuner kan det være få eller ingen profesjonelle utleieselskaper. Selskapene som kan inngå avtale med kommunene er gjerne mindre lokale selskaper som kanskje ikke oppfyller kravene til egenkapital for å realisere et utleieboligprosjekt i henhold til Husbankens rammer. Noen kommuner peker på dette som en barriere for å framskaffe utleieboligprosjekter i mindre sentrale områder.

Intervjuene tyder også på at de store regionale og nasjonale utleieselskapene gjerne sentraliserer driften til enkelte byer, som Oslo og Bergen, for å utnytte stordriftsfordeler. Ett eksempel kan være vaktmestertjenester som håndterer flere boligprosjekter heller enn ett. Da er det mindre attraktivt for de større utleieselskapene å ha flere enkeltprosjekter rundt omkring i distriktene.

En annen utfordring i små kommuner er svake boligmarkeder. Kjøp av bolig er relativt rimelig. Samtidig vil gjengs leie gi et relativt lavt leienivå, mens kostnader for å bygge nytt er like høyt som i sentrale områder. Inntil en tilvisnings- eller tildelingsavtale har løpt ut (hhv. 20 og 30 år) og utleier kan realisere gevinst ved å selge boligene, vil leien måtte dekke nedbetaling på lån (renter og avdrag), og drift og vedlikehold av boligene samt avkastning til utbygger. I svake leiemarkeder med lav leieinntekt ser ikke utleieselskaper økonomi i et utleieprosjekt.

Informasjon fra intervjuene tyder på at tildelingsavtaler er mer økonomisk gunstig og dermed mer attraktive for utleiere, sammenlignet med tilvisningsavtaler. For kommunene som lyser ut prosjekter basert på det boligsosiale behovet, kan det være relativt lettere å få tilbydere til og få på plass tildelingsavtaler, spesielt i små kommuner. Dette følger av at

finansieringen av tildelingsavtalene inkluderer tilskudd, som kan kompensere noe for lave leieinntekter i små kommuner. At tildelingsavtaler er mer attraktive enn tilvisningsavtaler i mindre sentrale strøk, kan forklare noe av funnene fra de kvantitative dataene, hvor vi ser at tilvisningsavtaler er betydelig mer benyttet i sentrale områder, mens tildelingsavtaler er mer jevnt fordelt etter sentralitet og region (jf. kapittel 3.1.2).

De små kommunene opplever også til dels store svingninger i det boligsosiale behovet. Ett eksempel er flyktningkrisen som medførte en stor økning i antallet unge enslige med behov for hjelp til å finne et egnet sted å bo. Kommunene mobiliserte med å anskaffe små leiligheter for enslige gjennom de forskjellige virkemidlene de har til rådighet, herunder tilvisningsavtaler. Behovet avtok derimot raskt i 2015-2016. I årene etter har mange av de bosatte flyktningene fått innvilget familieegjenforening, slik at det prekkære behovet skiftet fra små boliger til større familieboliger. Denne situasjonsbeskrivelsen gjelder for hele landet, men for de små kommunene kan slike svingninger i omfang og type behov være spesielt vanskelig å svare på raskt ettersom porteføljen av tilgjengelige boliger er mindre og øvrige ressurser er mer begrenset. Det kan tenkes at større kommuner har noen stordriftsfordeler i den forstand.

Samtidig peker de samme kommunene på at tilvisnings- og tildelingsavtaler kan løse utfordringene knyttet til svingninger i det boligsosiale behovet, ettersom ordningene gir kommunene betydelig mer fleksibilitet (jf. kapittel 4.2). Barrierer og rammer gjør det derimot vanskelig å etablere tilstrekkelig antall utleieboliger.

### 3 Ordningenes måloppnåelse

I dette kapitlet vurderer vi hvorvidt tilvisnings- og tildelingsavtalene har oppnådd formålet med ordningene. Mer spesifikt vurderer vi om de to ordningene faktisk bidrar til flere egnede utleieboliger i gode bomiljøer, samt om det bygges flere utleieboliger av profesjonelle aktører med et mer langsiktig perspektiv. Til slutt ser vi på om ordningene har hatt andre, utilsiktede positive eller negative følger for kommunene og/eller leietakere.

Et sentralt spørsmål i vurderingen av ulike ordningers måloppnåelse er hvorvidt ordning(en) utløser aktiviteter som ellers ikke ville skjedd; om ordning(en) har addisjonell effekt. Hvis de to ordningene vi vurderer her har lav eller ingen addisjonalitet vil det si at utleieboligene uansett ville blitt bygget.<sup>21</sup> I så fall vil ikke økningen i antall utleieboliger kunne tilskrives ordningene, ordningene kan da betraktes som ren omfordeling av midler (tilskudd og gunstige lån) fra det offentlige til utbyggere, og de offentlige midlene vil være bedre anvendt på andre formål.

Om det rom for forbedringer av ordningene, for høyere måloppnåelse (alternativt samme måloppnåelse med mindre innsats), drøftes nærmere under vurderingen av ordningenes effektivitet i kapittel 4.

#### 3.1 Flere kommunalt disponerte utleieboliger

Tilvisnings- og tildelingsavtaler skal bidra til at det blir flere kommunalt disponerte utleieboliger. På bakgrunn av data fra Husbanken finner vi at tilvisningsavtalene omfatter totalt 1 867 boliger med tilsgansår i perioden 2013-2019, hvorav kommunene har tilvisningsrett på om lag 747 boliger. Tildelingsavtalene inkludert i evalueringen omfatter 1 857 bo-

liger, hvorav kommunene har tildelingsrett på samtlige (se beskrivelse av ordningene i kapittel 2.2).

Til sammen utgjør de 2 604 boligene kommunen disponerer med tilvisnings- og tildelingsavtalene i underkant av 2,4 prosent av kommunens samlede disponerte kommunale boliger i 2019. Sammenliknet med kommunenes øvrige disposisjonsformer, kommunalt eide boliger og innleid til utleie, utgjør boliger med tilvisnings- og tildelingsrett et relativt beskjedent omfang. Med et økende behov for kommunalt disponerte boliger i årene framover (jf. kapittel 2.1), er de like fullt sårt tiltrente boliger.

##### 3.1.1 Avtalene er utløsende

Funn fra intervjuene er at boligene som realiseres gjennom tilvisnings- og tildelingsavtaler i de aller fleste tilfeller ikke ville blitt realisert uten ordningene. Uten ordningene ville det blitt færre boliger, som i mindre grad ville vært tilgjengelig for vanskeligstilte og som ressurs for kommunene i deres boligsosiale arbeid.

Funn fra både data og intervju tyder også på at ordningene isolert sett har bidratt til at det er flere kommunalt disponerte utleieboliger. Intervjuobjektene peker på flere faktorer ved ordningene som gjør at ordningene er relevante for kommunene og deres boligsosiale arbeid, og som muliggjør realisering av utleieboliger.

For kommunene innebærer ordningene tilgang på flere utleieboliger til vanskeligstilte uten at kommunen har økonomiske forpliktelser. Det ville med høy sannsynlighet ikke vært mulig å realisere utleieboliger for vanskeligstilte i samme omfang dersom

<sup>21</sup> Lav addisjonalitet anses ofte som at aktiviteten ville blitt gjennomført i fravær av offentlig støtte, men senere i tid eller i mindre omfang enn med støtte.

kommunene hadde økonomiske forpliktelser for utleieboligene.

Flere kommuner har stramme budsjetter, og de har ikke mulighet til å anskaffe flere kommunalt eide boliger, eller sørge for tilstrekkelig vedlikehold og renovering av den eksisterende kommunale boligmassen.

Kommunene opplever også svingninger i behovet for boliger til vanskeligstilte. Dette gir risiko for tomgangsleie i perioder. For en del kommuner er det dermed ikke hensiktsmessig å anskaffe kommunalt eide boliger som skal dekke «toppene» i boligbehovet for vanskeligstilte. Tilvisnings- og tildelingsavtalene imøtekommer langt på vei denne utfordringen gjennom å gi kommunene økt fleksibilitet. Samtidig er ordningene ment å svare på et langsiktig behov for utleieboliger til vanskeligstilte (med løpetid på avtalene på 20 og 30 år for hhv. tilvisnings- og tildelingsavtaler).

Når kommunene benytter ordningene dels for å møte svingninger og/eller endringer i behov, kan det imidlertid medføre uforutsigbarhet for utleier og at risiko for tomgangsleie (og dermed tapte inntekter) flyttes over på utleier. Dette kan spesielt være tilfellet ved tildelingsavtaler, hvor utleier ikke har mulighet til å leie ut ledige boliger på det åpne boligmarkedet. Erfaringer fra våre intervju tyder på at sistnevnte ikke er en utbredt utfordring, men det likevel verdt å være oppmerksom på.

Sammenliknet med kommunalt eide boliger til utleie og framleie (innleid til utleie)<sup>22</sup>, frigjør tilvisnings- og tildelingsavtaler ressurser ved at kommunene har betydelig mindre forpliktelser til administrering og

oppfølging av leieforhold, og vedlikehold. Med tilvisnings- og tildelingsavtaler ligger dette ansvaret hovedsakelig hos utleier.

Bruken av ordningene skal være etterspørselsdrevet (se kapittel 2.2). Kommunenes ønske om å bruke ordningene (deres etterspørsel) kommer gjennom at de vurderer tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler som lønnsomme og nyttige. Avtalene ville likevel aldri kommet på plass om ikke også utbygger/-leier vurderte det som lønnsomt. De private aktørene er avhengige av at avtalene gir dem avkastning på investert kapital for at det skal være relevant for dem å inngå slike avtaler.

Utleieselskapene får gunstig finansiering og gunstige rammevilkår for finansieringen gjennom lån (tilvisningsavtaler) og lån og tilskudd (tildelingsavtaler) som de ellers ikke ville fått fra ordinære banker. For utleieselskapene betyr det at prosjekter som ellers ikke ville vært privatøkonomisk lønnsomme (men vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme), kan gjennomføres på en lønnsom måte. Alternativet, uten tilvisnings- og tildelingsavtaler, er at prosjektene enten ikke ville blitt realisert, eller realisert i et mindre omfang eller på et senere tidspunkt, og i mindre grad være tilgjengelig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

De øvrige rammene for avtalene er av betydning både for kommunene og utleierne. Husbanken har utviklet en prosess for hvordan ordningene skal komme i stand (beskrevet i kapittel 2.2.3), som sikrer begge parter forutsigbarhet, gir trygghet og ryddighet. Husbanken har også maler for intensjonsavtaler og tilvisnings- og tildelingsavtaler, som sikrer partene fra uforutsette og uheldige situasjoner. Fra

<sup>22</sup> Kommunen inngår leiekontrakter med private utleiere for å leie ut boligen videre til vanskeligstilte.

intervju kjenner vi til eksempler hvor det ble inngått tilvisningsavtaler før de to ordningene ble formalisert, hvor partene støtte på en del utfordringer. At Husbanken har bidratt med et solid og gjennomarbeidet rammeverk for selve prosessen har sannsynligvis også bidratt positivt til at flere prosjekter har blitt realisert.

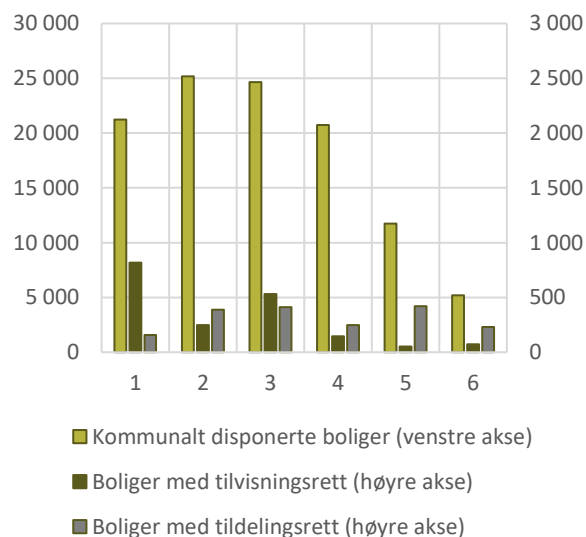
Samlet er det vår vurdering at tilvisnings- og tildelingsavtaler har bidratt til boliginvesteringer som ellers ikke ville skjedd. Samtidig har totalt antall kommunalt disponerte boliger falt noe de siste par årene. Vi kan dermed ikke konkludere med at ordningene har bidratt til flere kommunalt disponerte boliger. Funn fra intervjuene sannsynliggjør imidlertid at avtalene har bidratt til en utskiftning av boliger til mer egnede boliger. Dette ser vi nærmere på i kapittel 3.2.

Flertallet av kommuner vi har intervjuet uttrykker også at de hadde ønsket flere tilvisnings- og/eller tildelingsboliger enn det har vært mulig å få på plass, og at dette ikke handler om at ordningene ikke er relevante, men strukturelle forhold eller rammebetingelsene (jf. kapittel 2.3.1, 2.3.2). Dette kan være et uttrykk for at ordningene ikke har bidratt med så mange utleieboliger som ordningene kunne gjort.

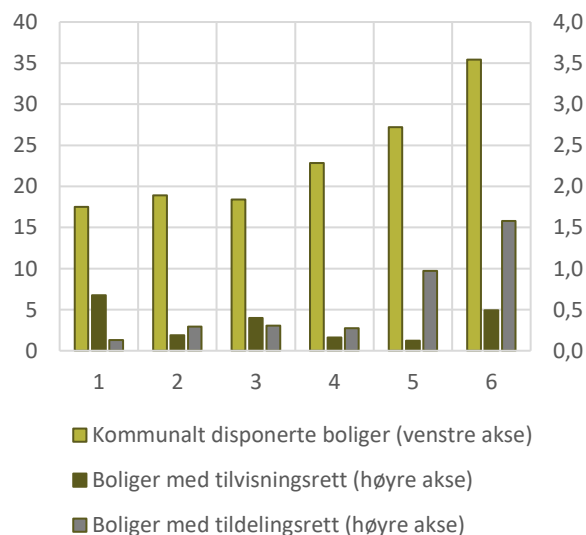
### 3.1.2 Betydelig geografisk variasjon i bruk

Det er betydelig geografisk variasjon i bruken av de to ordningene, men særlig for tilvisningsavtaler. I likhet med samlet antall kommunalt disponerte boliger, konsentrer boliger meg tilvisningsrett seg i mer sentrale kommuner (jf. figur 3.1). Andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er også høyere i mer sentrale kommuner, herunder de større byene (Thorsen, 2017).

Figur 3.1 Totalt antall kommunalt disponerte boliger og boliger med tilvisnings- eller tildelingsrett etter kommunesentralitet (1: mest sentral, 6: minst sentral). 2019<sup>1</sup>



Figur 3.2 Totalt antall kommunalt disponerte boliger og boliger med tilvisnings- eller tildelingsrett per 1 000 innbygger etter kommunesentralitet (1: mest sentral, 6: minst sentral). 2019<sup>1</sup>



1) Totalt antall kommunalt disponerte boliger er beholdningen per 2019. For mest mulig sammenliknbare tall har vi akkumulert hhv. tilvisnings- og tildelingsavtaler for 2014-2019 til en beholdning i 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Husbanken



Antall boliger med tilvisnings- og tildelingsavtaler utgjør en svært liten andel av det samlede omfanget av kommunale boliger. Dette gjelder alle sentralitetsgrupper.

Per innbygger er omfanget av boliger med både tilvisnings- og tildelingsavtaler økende desto mindre sentrale kommunene er (jf. figur 3.2). Denne tendensen gjelder også for kommunalt disponerte boliger samlet sett.

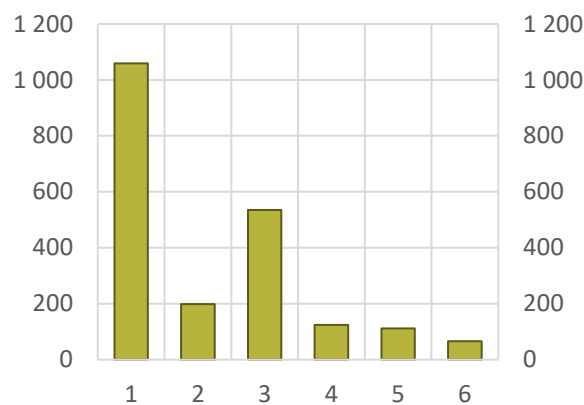
Den geografiske spredningen i bruken av ordningene bekreftes av fordelingen av låne- og tilskuddsbeløp (jf. figur 3.3 og figur 3.4). I tråd med flest boliger med tilvisningsrett i de mest sentrale kommunene, er den klart største andelen av lånene også utbetalt i disse kommunene. Sammenlignet med tilvisningsavtalene er tildelingsavtalene mer spredt geografisk etter kommunenes sentralitet.

I hele perioden fra 2013 til 2019 er det ifølge Husbanken sine data innvilget 82 tilvisningsavtaler fordelt på 34 kommuner. Samlet omfatter tilvisningsavtalene 1 867 boliger fordelt på nesten 102 000 kvm og med en samlet låneutmåling på nærmere 2,1 milliarder kroner.

I perioden 2011-2019 ble det søkt om totalt 421 tildelingsavtaler, fordelt på 118 kommuner. Til sammen omfatter tildelingsavtalene 1 857 boliger fordelt på om lag 134 000 kvm. Tildelingsavtalene består av både lån og tilskudd. Samlet lånebeløp er på nærmere 2,8 milliarder kroner, samt tilskudd på i underkant av én milliard kroner. Samlet økonomisk bistand til tildelingsavtalene består dermed av 73 prosent lån og 27 prosent tilskudd.

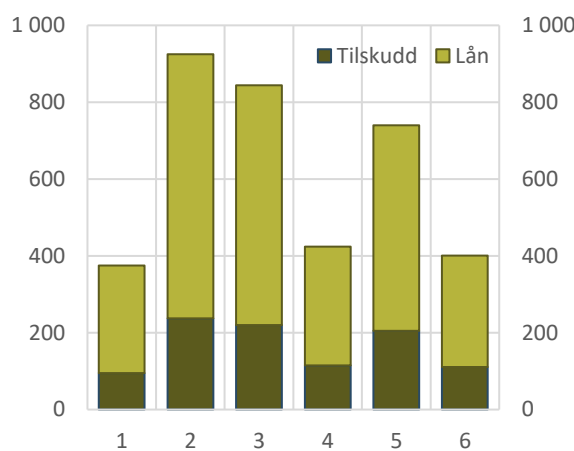
Vi har ingen oversikt over antall eller andelen søknader som er avvist i perioden. En reduksjon i andelen avslåtte søknader kunne vært en indikasjon på en mer profesjonalisert brukergruppe av Husbanken.

Figur 3.3 Tilvisningsavtaler etter kommunesentralitet (1: mest sentral, 6: minst sentral). Lånebeløp (mill. kroner). Totalt for 2014-2019



Kilde: Husbanken

Figur 3.4 Tildelingsavtaler etter kommunesentralitet (1: mest sentral, 6: minst sentral). Lånebeløp (mill. kroner). Totalt for 2014-2019



Kilde: Husbanken

### 3.1.3 Endringer i bruken over tid

Det har vært en jevn økning i låneutmålinger til tilvisningsavtaler i dataperioden, før et betydelig fall i 2019 (jf. figur 3.5). Det ble utbetalt nærmere 600 millioner kroner i lån til tilvisningsavtaler i toppåret i 2018. Det er i all hovedsak prosjekter i Husbankens region Øst som har søkt om og fått utbetalt lån i perioden, selv om det er større innslag av søknader fra de øvrige regionene de senere årene og særlig fra

region Vest og Nord (region Hammerfest og Bodø samlet).

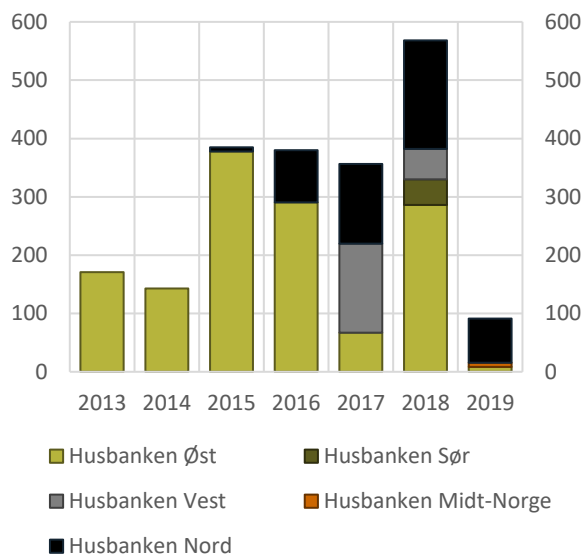
Prosjektene med tilvisningsavtaler omfatter i all hovedsak nyboligprosjekter. Om lag 64 prosent av boligene med lån gjennom tilvisningsavtaler er knyttet til oppføring av bygg. Nærmere en tredjedel av boligene er kjøpt for utleie, mens de resterende fåtall av boligene er kjøpt med ombygging eller oppussing før utleie. Fordelingen er mer eller mindre den samme også dersom vi ser på areal eller utbetalte lånebeløp.

I regionene Sør og Nord er det hovedsakelig gitt lån til nybygg (oppføring). Regionene Øst og Vest er de eneste som har kjøpt boliger for utleie, uten at det gjøres oppgraderinger eller ombygginger. I region Vest kjøper utleieaktørene mer enn de oppfører. Årsaken til at kjøpsandelen er såpass høy er trolig sammensatt, men utfordringer knyttet til boligmarkedet i mindre sentrale strøk er viktig. Intervjuene tyder på at det kan være mer utfordrende å stimulere til boligbygging i mindre sentrale strøk enn i mer sentrale strøk. Kjøp med ombygging og/eller oppdragering skjer utelukkende i region Øst.

Bruken av tildelingsavtaler over tid viser et tydelig brudd fra og med søknadsåret 2017 (jf. figur 3.6). I perioden 2011-2016 var låne- og tilskuddsutmålingene jevnt økende og nådde toppen i 2016 med til sammen over én milliard kroner i tilskudd og lån.

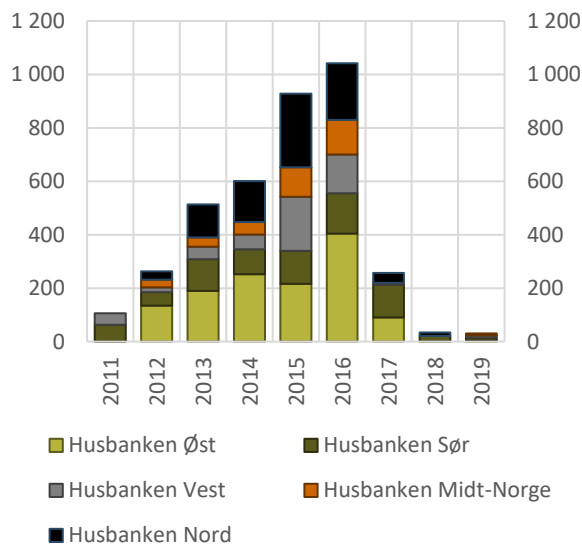
I årene 2013-2016 var det en betydelig vekst i antall flyktninger som kom til Norge. Bosetting av flyktninger er kommunenes ansvar. Kommunene som tok imot flyktningene, opplevde i denne perioden en betydelig økning i behovet for boliger. Boliger med tildelingsrett ble bl.a. brukt for å dekke dette behovet, og utviklingen i bruken av denne ordningen følger derfor i stor grad utviklingen i antall flyktninger som har kommet til Norge.

Figur 3.5 Tilvisningsavtaler etter søknadsår. Lånebeløp (mill. kroner). 2013-2019



Note: Husbanken Nord omfatter Bodø og Hammerfest  
Kilde: Husbanken

Figur 3.6 Tildelingsavtaler etter søknadsår. Låne- og tilskuddsbeløp (mill. kroner). 2011-2019



Note: Husbanken Nord omfatter Bodø og Hammerfest  
Kilde: Husbanken

Etter 2016 har antall flyktninger til Norge avtatt betydelig.<sup>23</sup> Kommunenes etterspørsel etter tildelingsavtaler har falt i samme periode.

### 3.1.4 Særlig prioriterte grupper

Ordningene skal ikke bare skaffe til veie flere utleieboliger, men flere utleieboliger for vanskeligstilte. Tildelingsavtaler er ment å tilrettelegge for boliger til brukergrupper som også har behov for oppfølgings-tjenester fra kommunene, mens tilvisningsavtaler benyttes for brukergrupper som har mindre utfordringer og i større grad har evne til å bo på egen hånd.

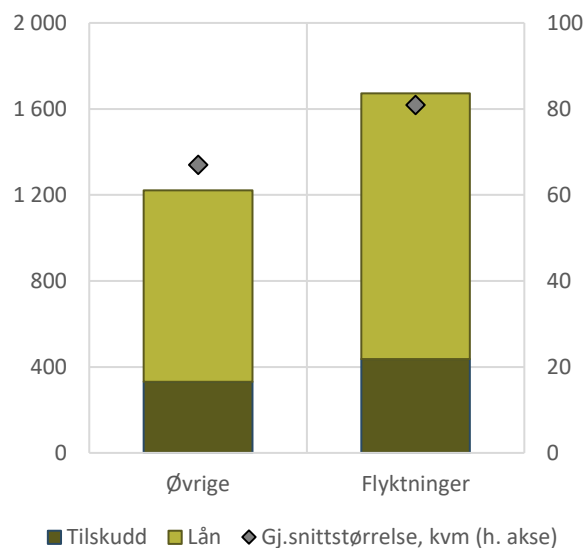
Husbanken, i tråd med innsatsområdene i Bolig for velferd, har en uttalt prioritering av barnefamilier og personer med rus og psykiske lidelser. Vi har ikke tilgang på data om enkeltbeboere, og kan derfor ikke undersøke målgruppen i detalj, men intervjuene peker i retning av at ordningene kanskje ikke treffer de større barnefamiliene i den grad de muligens burde.

For en del store barnefamilier peker intervju også på at de har særlig utfordringer med å finne bolig selv i det private utleiemarkedet. Dette er i tråd med litteratur på området (se bl.a. oppsummering i Umblijs, von Simson, & Mohn (2019)). Noen intervjuobjekter har erfaringer som tyder på at spesielt familier med mange barn avvises av ordinære private utleiere, noe som også er et funn i tidligere studier (se for eksempel Elvegard & Svendsen (2017)). Intervjuobjektene peker på at de private utleierne ser ut til å foretrekke enslige eller små husholdninger som leietakere, ettersom det gir best økonomi. Språktfordringer (i tilfeller med innvandrerfamilier) og frykt

for dårlig betalingsevne pekes også på som noen årsaker til at ordinære, private utleiere er mindre tilbøyelige til å inngå i leieforhold med store barnefamilier (basert på intervjuer og litteratur, se for eksempel Søholt & Astrup (2009)). Dersom dette er tilfellet generelt, er de store barnefamiliene, som også er økonomisk vanskeligstilte, spesielt sårbare når det gjelder bosituasjon.

For tildelingsavtalene er det mulig å skille mellom delformål, herunder fordelingen mellom boliger til flyktninger og til personer med rusproblemer, samt øvrige. Tilskudd til utleieboliger for personer med rusproblemer ble først innført i 2019, og datagrunnlaget er derfor lite. Vi ser her kun på utleieboliger til flyktninger og øvrige.

Figur 3.7 Tildelingsavtaler etter delformål. Lån- og tilskuddsbeløp, mill. kroner (v. akse) og gjennomsnittlig størrelse (h. akse). Totalt for 2014-2019



Kilde: Husbanken

<sup>23</sup> Se <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrer/faktaside/innvandring>.

Om lag 60 prosent av tildelingsboligene er rettet mot flyktninger i perioden 2011-2019 (jf. figur 3.7). Den gjennomsnittlige størrelsen på tildelingsboligene til flyktninger noe større (81 kvm) enn øvrige boliger med tildelingsrett (67 kvm). Dette henger sammen med at familiestørrelsen typisk er større blant flyktningfamilier i forhold til den øvrige befolkningen.

Intervju med flere kommuner indikerer at de mest vanskeligstilte bosettes i kommunale boliger, mens de mindre vanskeligstilte tildeles (de som har behov for oppfølgingstjenester) eller tilvises utleiebolig. For barnefamilier er dette oftere ikke tilfellet. Inntrykket vårt er at praksis i en del kommuner er at de store barnefamiliene med behov for hjelp til å finne et egnet sted å bo, hovedsakelig bosettes i kommunale boliger. Dette følger av at kommunen har lite eller begrenset tilgang på større familieleiligheter i tilvisningsprosjektene<sup>24</sup>, og at det gjerne er større boliger blant de kommunalt eide boligene. Jo større utleieboligene er, jo høyere blir leieprisen, og flere kommuner ønsker å holde leienivået på et moderat nivå.<sup>25</sup> I tillegg har Husbanken arealgrense på hva lån eller lån og tilskudd dekker. Ved nybygg av leiligheter er grensen 100 kvm.

Implikasjonen er at barnefamilier bosettes mer på samme måte som de mest vanskeligstilte, selv om de kanskje er blant de minst vanskeligstilte av de som søker bohjelp hos kommunen. Flere intervjuobjekter peker på at dette er uheldig av flere årsaker.

For det første har ofte tilvisningsboliger bedre bomiljø, langsiktighet og stabilitet, betydelig mindre eller ingen stigma ved at man trenger hjelp til å bo, og

gir erfaring med å administrere et boforhold selv, sammenlignet med å bo i kommunale boliger (se blant annet kapittel 3.4.1). Administrasjon av eget boforhold kan øke muligheten for å bli selvstendig på boligmarkedet på sikt. Kommunale boliger har mer varierende standard og kan være i bomiljøer hvor det er større grad av fortetting av vanskeligs-tilte. Det er også forhold utover dette som gjør at tilvisningsboliger kan være mer positivt for barnefamilier spesielt, sammenlignet med kommunale boliger.<sup>26</sup>

I en del av kommunene vi kjenner til er det en knapphet på kommunale boliger, og de kommunale boligene er forbeholdt de mest vanskeligstilte. Dette gjelder også kommuner med tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler. Med unntak av noen brukergrupper har kommunale boliger tidsbestemte kontrakter. Tidsbestemte kontrakter gir kommunen anledning til jevnlig å vurdere om beboerne fremdeles oppfyller vilkårene for å få kommunal bolig og om boligbehovet er endret ved fornyelse av kontrakten.

Selv om kontrakter fornyes innebærer tidsbestemte kontrakter en stressfaktor, usikkerhet og kortsiktighet for personene og familiene det gjelder. For barn er det spesielt uheldig, ettersom stabilitet er svært viktig for blant annet utdanningsutfall (se Umblijs, von Simson, & Mohn (2019) for en kunnskapsoppsummering på området).

Det er også en usikkerhet i at fornyelse av kontrakt til kommunal bolig kan medføre at husstanden flyttes til en annen bolig. For eksempel etter at barna fyller 18 år, kan familien bli flyttet til en mindre bolig

<sup>24</sup> Se kapittel 3.2.

<sup>25</sup> Blant annet for at utleieboligene skal være tilgjengelige for ordinære leietakere som kanskje heller ikke har så god råd.

<sup>26</sup> Blant annet finner Elvegård og Svendsen at en del barnefamilier opplever stigma knyttet til det å bo i kommunal bolig, blant annet gjennom at andre barns foreldre ikke vil at deres barn skal besøke barn som bor i kommunal bolig (Elvegård & Svendsen, 2017, s. 31).

når kommunene må frigjøre og prioritere de store boligene til familier med yngre barn.

Flere kommuner erfarer at beboere i kommunale boliger står overfor uheldige insentiver. Dersom husstanden får høyere inntekt slik at de ikke lenger kvalifiserer for kommunal bolig, kan veien til å kvalifisere for bostøtte eller på andre måter finne seg et godt og egnet sted på egenhånd likevel være lang. Når steget fra kommunal bolig til egen bolig er for stort, er det en risiko at mange ikke blir motiverte for å utnytte sin fulle arbeidskapasitet og komme seg videre på boligmarkedet. Intervjuobjektene som forteller om dette, kaller kommunale boliger en «fattigdomsfelle».

### 3.2 Flere egnede utleieboliger i gode bomiljø

Tilvisnings- og tildelingsavtaler skal også bidra til flere *egnede* utleieboliger i *gode bomiljø*. En egnet bolig betyr at boligen «har tilfredsstillende standard, og funksjonene og lokaliseringen er egnet for den som skal bo der».<sup>27</sup> Datagrunnlaget fra Husbanken gir ikke informasjon om boligenes egnethet. Vår vurdering av måloppnåelse på dette punktet baseres derfor i hovedsak på intervju og eksisterende litteratur.

#### 3.2.1 Boligenes standard er høy

Intervjuobjektene, både kommunene, utleieselskapene og Leieboerforeningen, er samstemte om at utleieboligene med tilvisnings- og tildelingsavtaler har høy og god standard. I intervju med nøkkelpersoner som er i kontakt med beboerne, har vi også spurt om hvilke tilbakemeldinger de får fra bebo-

erne. Samtlige sier at beboerne stort sett er svært fornøyde med boligenes standard og kvaliteter.

For tilvisningsprosjektet Bjørnåsen Syd i bydel Søndre Nordstrand i Oslo, er det også gjennomført en beboerundersøkelse og intervju med beboere. De finner at beboerne er svært fornøyde med standarden på boligene, spesielt fremheves at de er helt nye (World Wide Narrative, 2015).<sup>28</sup>

Boligene med tilvisnings- og tildelingsrett er i hovedsak enten nybygg eller ombyggede/rehabiliterede eksisterende bygg. Standarden følger dermed kravene i gjeldende byggt teknisk forskrift (TEK). Det at boligene i hovedsak er helt nye, er sannsynligvis den viktigste årsaken til at standarden er såpass høy.

Samtidig har vi inntrykk av at kommunene er flinke til å sette krav i tilvisnings- og tildelingsavtalene slik at boligene skal treffe behovet. Kommunene er proaktive og «hands on» i planleggingen/prosjekteringen av boligene for å sikre at boligene får tilfredsstillende og god standard. Det at ordningene er innrettet slik at kommunene er aktiv etterspørre av utleieboliger, og setter krav til boligene og utleiers oppfølging av utleieboligene, er sannsynligvis også en viktig forklaring på den høye måloppnåelsen når det gjelder standard.

Et eksempel er Meløy kommune, som i utlysning av en tilvisningsavtale i 2017/2018 spesifiserte og vektet forskjellige kriterier. Boligstandard og planløsning/utforming, sentral beliggenhet og leveringstid ble vektet 20 prosent hver, og boligforvaltning ble vektet 40 prosent.

<sup>27</sup> Jf. Forskrift om lån fra Husbanken § 1-2., <https://lovdata.no/forskrift/2019-11-18-1546/§1-2>

<sup>28</sup> Se også Case 1: Bjørnåsen Syd

### Case 1: Bjørnåsen Syd

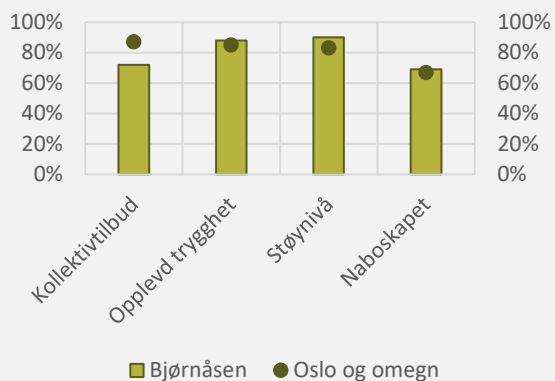
Bjørnåsen Syd, Seterbråtveien 57, er et prosjekt på fem blokker, bygget av Selvaag bolig i 2013. Prosjektet har totalt 150 leiligheter. Opprinnelig var alle tenkt som boliger for salg. Ved ferdigstillelse kjøpte imidlertid Selvaag Realkapital 3 96 leiligheter, og etablerte selskapet Utleiebolig AS.

13. mars 2014 ble tilvisingsavtalen mellom Oslo kommune, ved bydel Søndre Nordstrand, og Bjørnåsen syd 3 AS signert. Dette var den aller første tilvisingsavtalen som ble inngått mellom en privat aktør og en kommune (Veiviseren, 2019).

Prosjektet ligger på Bjørndal i bydel Søndre Nordstrand med nærhet til blant annet Bjørndal skole, legesenter, matbutikk, idrettsanlegget til Bjørndal IF og Sørmarka.

Lokalkjente på Bjørnåsen vurderer området overordnet som bra, og litt bedre på støynivå, naboskap og opplevd trygghet enn gjennomsnittet for Oslo og omegn (jf. figur 3.8). Kollektivtilbudet oppleves som noe dårligere blant lokalkjente på Bjørnåsen, sammenlignet med Oslo og omegn.

Figur 3.8 Lokalkjentes vurdering av kollektivtilbud og nabolag, sammenlignet med Oslo og omegn



Note: Vurdert av 78 lokalkjente.  
Kilde: Finn.no



Tabell 3.1 Boligstørrelse og prosjektets omfang

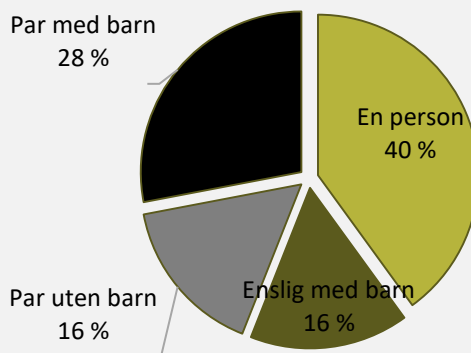
<b>Antall utleieboliger</b>	96
<b>BRA rom totalt</b>	4 772 kvm
<b>Gjennomsnittlig størrelse</b>	49,7 kvm
<b>Tilsagnsår</b>	2013
<b>Tilsagnsbeløp (lån)</b>	170,7 mill. kroner

Kilde: Husbanken

### Funn fra beboerundersøkelse for Bjørnåsen syd (Kilde: Leieboerforeningen)

Beboerne er typisk enslige, menn (62 prosent), i aldersgruppen 30 til 45 år (i overkant av 40 prosent), med en årsinntekt før skatt på 200-299 000 kroner (i overkant av 30 prosent). 44 prosent av husholdningene har barn, og 56 prosent av husholdningene har ikke barn.

Beboerne er svært fornøyde med leilighetene, med unntak av at planløsningen i de minste leilighetene blir oppfattet som dårlige. Oppfølgingen fra utleier oppfattes som bra. Forventninger til naboene og opplevelsen av naboskap/bomiljø kan bli bedre.



Meløy kommune krevde blant annet dokumentasjon på prospekt og organisasjonsbeskrivelse inkludert tilbudte ressurser.<sup>29</sup>

Egnethet handler også om hvorvidt boligens funksjoner, størrelse og antall rom, møter behovene til de som bor der.

Informasjon fra intervjuene om tilvisningsboliger tyder på at boligene har god standard, mens egnetheten i boligens funksjoner i forhold til beboer varierer noe etter type husstand. Mens boligens funksjon ser ut til å være godt egnet for enslige og de mindre/mellomstore husstandene, kan det være en risiko for trangboddhet spesielt for de større barnefamilie (se også kapittel 3.1.4).

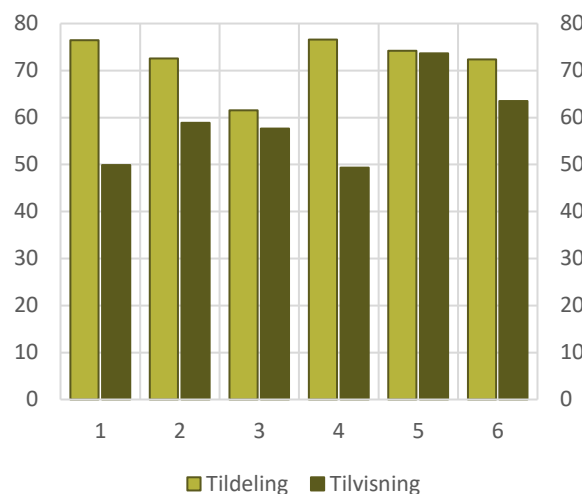
Uten data på størrelse per bolig og husholdningstype som bor i boligen er det vanskelig å fastslå hvorvidt boligen er stor nok. Vi kan likevel gjøre noen betraktninger på bakgrunn av gjennomsnittlig boligstørrelse i prosjektene.

Ser vi på alle boliger med tilsagn på tilvisningsavtale er gjennomsnittlig størrelse på 54 kvm. Størrelsen er tilnærmet lik for alle regioner, men er noe større i de minst sentrale kommunene. Boliger med tildelingsavtaler er noe større, med en gjennomsnittlig størrelse på 72 kvm. Det er også mindre variasjoner i gjennomsnittlig størrelse mellom regioner for tildelingsavtalene (jf. figur 3.9).

Trangboddhet inngår i definisjonen av vanskeligs-tilte på boligmarkedet. En husholdning regnes som trangbodd dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom

og antall kvadratmeter er under 25 kvm per person.<sup>30</sup>

Figur 3.9 Gjennomsnittlig størrelse (kvm) på boliger med tilvisnings- og tildelingsrett etter kommunesentralitet (1: mest sentral, 6: minst sentral). Totalt for 2011-2019<sup>1</sup>



1) For tilvisningsavtaler er perioden 2014-2019. Kilde: Husbanken

En familie på fire (f.eks. par med to barn) trenger etter ovennevnte definisjon minimum 100 kvm for ikke å være trangbodd. Med gjennomsnittlig størrelse på tilvisningsboliger (som oftest er relevante for en lavinntektsfamilie uten øvrige oppfølgingsbehov) på 54 kvm, er det svært sannsynlig at disse boligene egentlig er for små for barnefamilier.

Videre har ingen av tilvisningsboligene vi kjenner til flere enn ett oppholdsrom. Den typiske utleieboligen, slik vi forstår det, er arealeffektiv med åpen planløsning mellom kjøkken og stue, og soverommene er som regel små.

<sup>29</sup> Se konkurransegrunnlaget fra Meløy kommune [her](#).

<sup>30</sup> <https://www.ssb.no/boforhold>

Spesielt for barn i skolealder kan det å ha et rom som gir ro til å jobbe med lekser, være med venner eller ha egentid være viktig for barns utvikling og utdanning (Umblis, von Simson, & Mohn, 2019). Det er en risiko for at utleieboligene i tilvisningsavtaler ikke gir barna denne muligheten. Funn fra beboerundersøkelsen blant beboere i tilvisningsprosjektet Bjørnåsen Syd viser bl.a. at planløsningen oppfattes som dårlig for de minste boligene (se Case 1: Bjørnåsen Syd).

Samtidig er det forskjell på opplevd trangboddhet og trangboddhet slik det defineres i statistikken. Opplevelsen av trangboddhet avhenger også av uteområder og andre kvaliteter. Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at tilvisningsboligene ofte er lokalisert i nærheten av uteområder, parker og/eller lekeplasser. Selv om boligene kan være små, er de gjerne gjennomtenkte med tanke på planløsning og svært arealeffektive. Slike forhold kan bidra til at boligen ikke oppleves som trangbodd, selv om den kan være det etter statistiske definisjoner.

### 3.2.2 Beliggenhet, bomiljø og nærmiljø

Intervjuene tyder på at boligene i tilvisnings- og tildelingsrett har god måloppnåelse også på dette punktet. I intervjuene har vi blant annet spurt kommuner og utleieselskapene om hvilke tilbakemeldinger de får fra beboere. Vi har også snakket med Leieboerforeningen, som her representerer beboerne.

Kommunene stiller konkrete krav til forhold som lokalisering, og vurderer tilbydere på dette. Vårt generelle inntrykk er at kommunene er flinke til å bruke denne muligheten, og vektlegger beliggenhet i vur-

deringene av tilbydere. Et eksempel er Ringsaker kommune (se også Case 4: Byporten Sør), som i en utlysning spesifiserte at blant annet beliggenhet, nærhet til skole og barnehage, nærhet til god bussforbindelse og plan for forvaltning og bomiljø legges vekt på i valg mellom prosjekter.<sup>31</sup>

Utleieboligene i tilvisnings- og tildelingsprosjekter har som regel god beliggenhet i den forstand at det er nærhet til butikker, barnehager og skoler og andre tjenester som man er avhengige av, og/eller at de har god tilknytning til kollektivtilbud. Hvor god måloppnåelsen er på beliggenhet<sup>32</sup>, varierer også etter indikator og fra prosjekt til prosjekt. For eksempel finner vi at beboerne på Bjørnåsen Syd på Søndre Nordstrand i Oslo (Case 1) er litt mindre fornøyd med kollektivtilbudet enn gjennomsnittet for Oslo og omegn, mens beboerne på Klosterøya i Skien er over snittet fornøyd med kollektivtilbudet (Case 3).

Ved avtaleinngåelse, må utleier også inngå en samarbeidsavtale med kommunen som avklarer hvordan bomiljøet ivaretas. Informasjon fra intervjuer tyder på at kommunene og utleieselskapene følger opp bomiljøet jevnlig, og at utleier og kommune har jevnlig kontakt punkter, formelle og uformelle. Beboerne på Bjørnåsen Syd mener at oppfølgingen fra utleier er bra. Beboerne opplever bomiljøet som like trygt og naboskapet som like bra som gjennomsnittet for beboere i Oslo og omegn, og mener at Bjørnåsen Syd er bedre med tanke på støynivå enn Oslo og omegn generelt. Beboerne på Klosterøya i Skien og Byporten Sør i Ringsaker (Case 4) opplever at tryggheten, støynivået og naboskapet er noe dårligere enn gjennomsnittet i deres kommune.

<sup>31</sup> Se <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/tilvisningsavtaler-kommunalt-disponerte-utleieboliger/vitrunder-om-utlysningen-av-behovet>

<sup>32</sup> Beliggenhet i forhold til kollektivtrafikk, rekreasjonsområder, offentlige tjenester, matbutikk osv.



I tilvisningsavtaler spesielt ønskes en heterogen sammensetning av beboere, med ulik bakgrunn og sosial status. En sammensetning av ulike typer beboere er forbundet med gode bomiljø og gir positive ringvirkninger for de som er mer vanskeligstilte (Departementene, 2014). Kommunene jobber aktivt med å skape gode bomiljø, i samarbeid med utleier, gjennom å være bevisste på hvem som bosettes

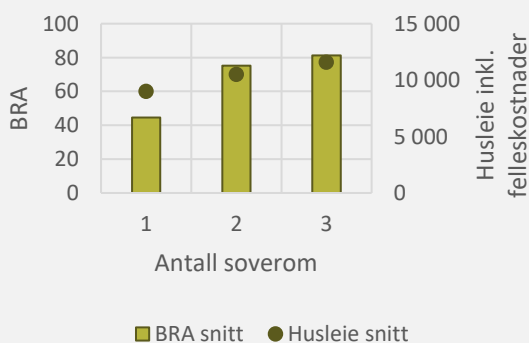
hvor. Plasseringen av beboere ses i sammenheng med de som allerede bor der og bomiljøet i området generelt. Samtidig legger de tilgjengelige boligene og behovet rammene for beboersammensetningen. Vårt inntrykk er at det er en overvekt av mindre ettromsboliger for enslige i tilvisningsprosjekter. Overvekten av ettroms ser ut til dels å skyldes at det er disse boligene det er størst behov for, og dels fordi

### Case 2: Ørneshaugen Panorama

Ørneshaugen Panorama er blitt omformet til 15 moderne leilighetsbygg, fra det som tidligere var Ørneshaugen alders- og sykehjem. To av leilighetene vil bli solgt, og resten av leilighetene (13) leies ut, hvorav kommunen har tilvisningsrett på fem av utleieboligene. I tillegg leier kommunen 4 utleieboliger i 15 år til kommunalt ansatte, som vikarleger, psykologer og fagarbeidere som periodevis jobber i kommunen. De fire siste utleieboligene leies ut på det ordinære markedet. Målet er at leilighetsbygget skal romme både barnefamilier, unge og gamle slik at man skaper et godt og stabilt bomiljø (Meløy kommune, 2019).

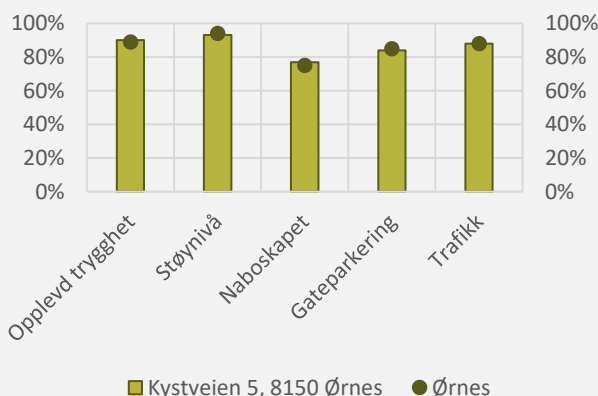
Ørneshaugen panorama er plassert i et rolig nabolag sentralt i Ørnes. Det er gangavstand til både butikker, natur og hav. Ørneshaugen ligger nært hovedferdsåren i kommunen, uten at det skjemmer for støy (Halsa boligbygg AS). Leilighetene har bod, balkong og sørvendt utsikt mot havet og Spilderhesten, og utgang rett ut til et uteanlegg med lekeområder (Meløy kommune, 2019). Det etableres også ladestasjoner for elbiler.

Figur 3.11 Gjennomsnittlig BRA (v. akse) og husleie inkl. felleskostnader (h. akse) etter antall soverom.



De 15 leilighetene fordeler seg om lag likt på leiligheter med hhv. 1,2 og 3 soverom. Gjennomsnittlig husleie inkl. felleskostnader for leilighetene med 1 soverom er 9 000 kr per måned. Leie for leilighetene med 2 og 3 soverom er hhv. 10 513 kroner og 11 580 kroner. Leilighetene med ett soverom har noe høyere husleie i forhold til størrelse enn de øvrige leilighetene.

Figur 3.10 Lokalkjentes vurdering av nabolag, sammenlignet med Ørnes for øvrig



Note: Vurdert av 21 lokalkjente.  
Kilde: Finn.no

Tabell 3.2 Boligstørrelse og prosjektets omfang

<b>Antall utleieboliger</b>	13
<b>BRA rom totalt</b>	1 004 kvm
<b>Gjennomsnittlig størrelse</b>	67 kvm (fra 42 til 90 kvm)
<b>Tilsagnsår</b>	2018
<b>Tilsagnsbeløp (lån)</b>	23,3 mill. kroner

Kilde: Husbanken

det er disse boligene som gir best økonomi for utleier/utbygger, og har overkommelig leieprisnivå. Samtidig innebærer mindre boliger et moderat leie-nivå. Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvilke be-folkningsgrupper som typisk bor i boliger tilknyttet tilvisningsprosjekter, men informasjon fra intervjuer tyder på at det er en overvekt av enslige og mindre husstander.

Kommunene er også pragmatiske og tilviser bebo-ere etter skjønnsmessige vurderinger. Vi kjenner blant annet til eksempel fra intervjuene hvor ande-len av tilviste og «ordinære» leietakere tilpasses et-ter hva som er hensiktsmessig. Dersom kommunen i dialog med utleier ser at et bomiljø ikke bør ha mer enn for eksempel 30 prosent tilviste, justerer de an-delen etter det selv om de i henhold til avtalene kan tilvise 40 prosent. På samme måte kan det være bo-miljøer hvor kommune og utleier vurderer at et godt bomiljø ivaretas også med en noe høyere andel av tilviste. Det kan for eksempel være tilvisningspro-sjekter som ligger i områder hvor det ellers er høy grad av ressurssterke beboere.

Erfaringer fra kommuner og utleieselskaper viser at det bomiljøet generelt oppfattes som godt i tilvis-ningsprosjekter. Det er lite støy, lite forsøpling og generelt lite utfordringer. Intervjuobjektene peker på at alle parter i utleieforholdet bidrar til dette. Vakt-mestertjeneste og god oppfølging fra utleier gjør at bomiljøet ivaretas. Små ting som at en lyspære i et fellesområde byttes med en gang den er gått, bidrar til en generell høy standard som etterfølges av be-boerne.

De aller fleste beboerne bidrar positivt til bomiljøet. Erfaringer tyder på at beboere som tilvises opplever at utleieboligen med god standard er en «tillitser-klæring», som de tar på alvor. De motiveres til å få utleieforholdet til å fungere fordi de trives og ønsker å bli boende. Da bidrar de også til et godt bomiljø.

En av suksessfaktorene ser ut til å være at skillet mellom de vanskeligstilte og ordinære leietakere viskes ut. Kommunene og utleierne vi har snakket med, forteller at de vanskeligstilte tilvises til «tilfel-dige» boliger, og opplever at de «blender» inn i den øvrige beboermassen. Det er ikke en oppgang eller noen dører som er forbeholdt de vanskeligstilte. Flere har uttalt at «man kan ikke se hvem som bor hvor», og at stigmaet som ellers oppleves ved å bo i kom-munal bolig er fraværende.

Ordningenes innretning med at leietakerne forhol-der seg til den profesjonelle utleieren heller enn kommunen, kan bidra til at leietakerne som tilvises eller tildeles bolig likevel opplever leieforholdet og egen boposisjon som «ordinær», og at leietakerne får eierskap til boligen og mestringsfølelse. Intervju-objekter mener at dette kan motivere for en videre boligkarriere. For de som tilvises, er nok opplevel-sen av å være «som alle andre» svært viktig. Det kan tenkes at det er spesielt fint for barna at de ikke skiller seg fra andre barn i nabolaget eller i klassen i forhold til hvor og hvordan de bor.

Samtidig er det en risiko at store prosjekter, det vil si med mange utleieboliger, kan virke mot sin hen-sikt ved at bomiljøet blir dårligere når mange vans-keligstilte «klumpes sammen» og beboersammen-setningen blir mer homogen. Mens utleieselska-pene, spesielt i de store byene, kan ønske å ha mange utleieboliger i ett prosjekt, og dermed dra nytte av stordriftsfordeler, kan mange utleieboliger til vanskeligstilte i en og samme «blokk» gi noe av de samme utfordringene man blant annet ser i større bygårder hvor samtlige boliger er kommunale boliger og alle beboere er vanskeligstilte.

Mens det er viktig at utleieaktørene ser økonomi i prosjektet, må dette veies opp mot hensyn til bo-miljø.

### 3.3 Profesjonelle og langsiktige aktører

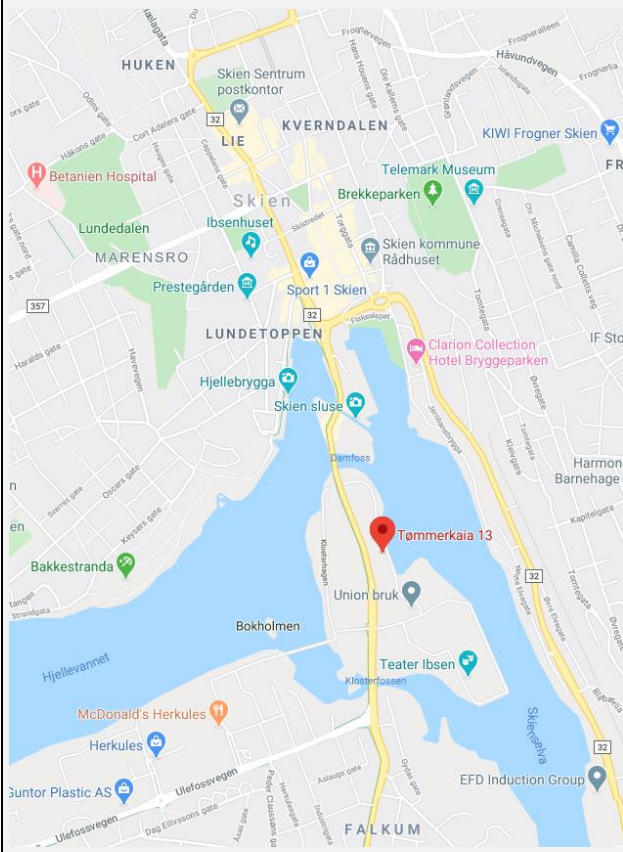
Det tredje målet med ordningene, er at det bygges flere utleieboliger av *profesjonelle* aktører med et *langsiktig* perspektiv. Det norske utleiemarkedet kjennetegnes ved at utleierne i hovedsak er små, private aktører som leier ut sokkelleiligheter og sekundærboliger. Leieprisene er høye i forhold til boligens standard og kvaliteter, og utleieboligene er ofte lite egnet for de som bor der. Videre er det pri-

vate leiemarkedet preget av korte leieforhold. Forholdene i utleiemarkedet kan ha negative virkninger for leietakerne, og spesielt for sårbare og vanskeligstilte grupper.

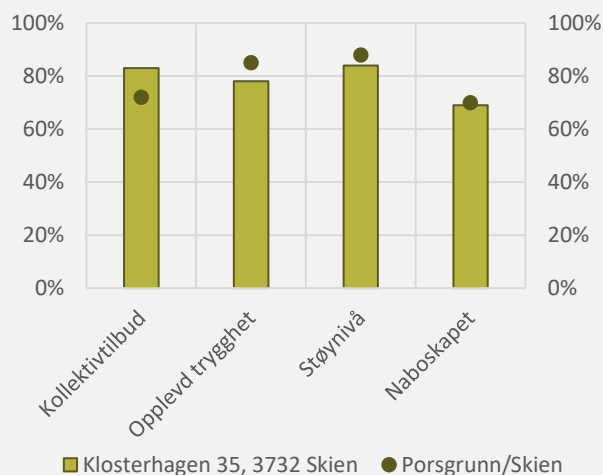
Samarbeidet mellom kommunene og utbyggere/leier i tilvinnings- og tildelingsavtaler er tenkt å bidra positivt til utleiemarkedet med tanker på de ovennevnte utfordringene.

#### Case 3: Klosterøya

Det er ferdigstilt 13 boliger på tilvinningsavtale i prosjekt Klosterøya bygg 2, i tillegg til 64 påbegynte boliger i bygg 4 og 5. Tilvinningsboligene er en del av et større prosjekt for byutvikling i Skien. Tømmerkaia skal transformeres med boliger og funksjoner som skal bidra til en ny levende bydel samtidig som bruk av historiske elementer skal bidra til å gi stedet identitet. Klosterøya vest vil fullt utbygd omfatte totalt 300 leiligheter. Langs Tømmerkaia er nye boliger for Tyrilistiftelsen oppført og Cellulosen er revet for å gi plass for ny sentrumsbebyggelse (Skien kommune, u.d.)



Figur 3.12 Lokalkjentes vurdering av kollektivtransport og nabolag, sammenlignet med Skien for øvrig



Note: Vurdert av 13 lokalkjente.  
Kilde: Finn.no

Tabell 3.3 Boligstørrelse og prosjektets omfang

<b>Antall utleieboliger</b>	77 <sup>1</sup>
<b>BRA rom totalt</b>	4 508 kvm
<b>Gjennomsnittlig størrelse</b>	59 kvm
<b>Tilsagnsår</b>	2018 og 2019
<b>Tilsagnsbeløp (lån)</b>	267,5 mill. kroner

1) Hvorav 13 boliger er ferdigstilt.  
Kilde: Husbanken

Kommunene og utleieselskapene forteller at de har lært mye av hverandre gjennom samarbeidet ordningene legger opp til og gjennom prosessen med å inngå avtale og kontakten med Husbanken. Kommuner benytter erfaringene de får underveis til å videreutvikle og forbedre prosessen og avtalen de har ansvar for, utleierne forteller at de får økt forståelse for kommunens boligsosiale arbeid og får økt samsvar.

I intervjuene vises det også til at ordningene kan bidra til at leiemarkedet profesjonaliseres. Ordningene skaper økt tilbud av utleieboliger med tilhørende økt konkurranse. En utfordring i det norske utleiemarkedet er at maktforholdet mellom leietaker og utleier er skjevt som følge av at etterspørselen er svært høy i forhold til tilbudet. Ordningene tilfører markedet utleieboliger av høy standard forvaltet av profesjonelle. Dette bidrar til mer samsvar mellom tilbud og etterspørsel, og jevner ut maktbalansen mellom utleiere og leietakere. Leietakerne får en sterkere forhandlingsposisjon ovenfor utleiere, noe som kan «presse» useriøse og uprofesjonelle utleiere til å redusere leiepris og/eller forbedre utleieboligene sine.

### 3.3.1 Profesjonalisering av utleiemarkedet

Samtlige av intervjuobjektene erfarer at ordningene bidrar til at det bygges flere utleieboliger av *profesjonelle* aktører.

Ordningene bidrar til profesjonalisering av utleiemarkedet på flere måter. Ordningene er innrettet slik at kommunen blir aktive etterspørrere av utleieboliger, som igjen stimulerer tilbudssiden. Ettersom kommunene i tilvisningsavtaler kun har tilvisningsrett på opptil 40 prosent av boligene, utløser kommunene også et økt tilbud av ordinære utleieboliger.

Ordningene krever at utleieaktøren skal være profesjonell. Det vil si at aktøren må være et selskap med organisasjonsnummer og må i finansierings-

søknaden til Husbanken legge frem dokumentasjon som bekrefter dette og viser at de har inngått avtale med kommunen, og viser at aktøren vil forvalte avtalen på en god måte. Blant annet må utleieselskapet beskrive hvordan det vil praktisere utleie i prosjektet, og hvordan de vil legge til rette for at det utvikler seg gode, stabile og trygge bomiljø i dette utleieprosjektet. Kommunen setter også egne kriterier, og avtaledokumentene mellom utleier og kommune har noen minimumskrav som foreligger i alle avtaler.

For å kunne inngå tilvisnings- eller tildelingsavtale, må aktøren med andre ord være profesjonell og møte kriterier som sikrer et profesjonelt utleieforhold. Isolert sett har dermed alle utleieboliger, så å si, som er realisert som følge av ordningen ført til at det er kommet flere utleieboliger som forvaltes av profesjonelle aktører. Intervjuene tyder på at boligene i stor grad ikke ville blitt realisert dersom det ikke var for ordningene. Dette sannsynliggjør at ordningene har addisjonell virkning på antall profesjonelt forvaltede utleieboliger.

Samtidig kjenner vi til eksempler hvor kommunene benytter det ekstra handlingsrommet som ordningene gir til å selge noe av den kommunalt eide boligmassen. Frigjorte midler benyttes til å ruste opp de boligene de sitter igjen med eller kjøpe nye. Da vil ordningene også bidra til å redusere antallet profesjonelt forvaltede utleieboliger, isolert sett. Vår forståelse fra intervjuene er likevel at nettovirkningen er betydelig i retning av økt antall profesjonelt forvaltede utleieboliger, selv om vi ikke har mulighet til å tallfeste nettovirkningene.

### 3.3.2 Langsiktighet i leieforholdet

I begge ordningene kreves det at leiekontraktene med beboerne som tilvises eller tildeles utleiebolig skal ha en varighet på tre år, mens ordinære leietakere i tilvisningsprosjekter skal ha minimum fem år.

Vi kjenner til eksempler hvor det også benyttes tidsbestemte leiekontrakter. Dette bidrar til at leieforholdene i tildelings- og tilvisningsavtaler i en del tilfeller gir betydelig bedre stabilitet og trygghet for leietakerne sammenlignet med leieforholdene i det ordinære leiemarkedet, spesielt i det uprofesjonelle segmentet.

Avtalen mellom kommunen og utleier om tildelings eller tilvisningsrett har henholdsvis 30 og 20 års varighet. Utleieselskaper som inngår tilvisnings- eller tildelingsavtale med kommunen, må ha et langsiktig perspektiv.

#### Case 4: Byporten Sør

For å møte det stadig voksende behovet for utleieboliger har Ringsaker kommune inngått avtale med flere private aktører. Ringsaker kommune, som har omtrent 35 000 innbyggere, bruker tilvisningsavtaler som et aktivt boligsosialt virkemiddel for å øke andelen utleieboliger i kommunen.

Intervjuet med Ringsaker kommune avdekker at det er blitt bygget flere og bedre egnede boliger som følge av ordningene, som eksempelvis prosjektet Byporten Sør. I prosjektet Byporten Sør er det inngått en tildelingsavtale for 7 boliger til unge med funksjonsnedsettelse, hvorav kommunen leier en av boligene som personalbase og benytter deler av boligen som fellesareal. Kommunen har tilvisningsrett på ytterligere 5 boliger. De resterende 8 boligene i prosjektet leies ut på det ordinære markedet. I første etasje er det næringslokaler, som nå huser en matbutikk.

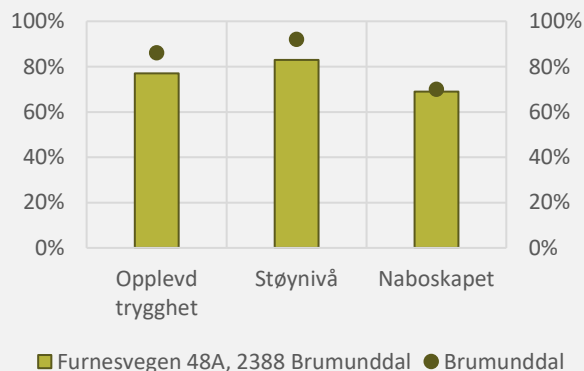
Boligene til unge med funksjonsnedsettelse har en utforming som ligger tett opp til omsorgsboligstandard og er finansiert med lån til utleieboliger til vanskeligstilte og tilskudd til utleieboliger.

Leiepriser per måned ved innflytting er henholdsvis 8 500 kr og 9 000 kr eksklusiv kostnader til strøm/oppvarming, vann, og eventuelt bredbånd.

Kilde: Veviseren.no



Figur 3.13 Lokalkjentes vurdering av nabolag, sammenlignet med Brumunddal for øvrig



Note: Vurdert av 37 lokalkjente. Furnesvegen 48A er nærmeste adresse med salgsannonse til Mørkvedvegen 2B  
Kilde: Finn.no

Tabell 3.4 Boligstørrelse og prosjektets omfang

<b>Antall boliger</b>	7 + 13
<b>BRA rom totalt</b>	537 kvm + 1 044 kvm
<b>Gjennomsnittlig størrelse</b>	76,7 kvm + 80,3 kvm
<b>Tilsagnsår</b>	2017 + 2019
<b>Tilsagnsbeløp (lån)</b>	12,9 + 34,6 mill. kroner
<b>Tilsagnsbeløp (tilskudd)</b>	5,7 mill. kroner

Kilde: Husbanken

### 3.4 Andre virkninger

I de foregående delkapitlene har vi sett på om tilvinnings- og tildelingsavtalene har hatt ønsket virkning; om de har bidratt til flere kommunalt disponerte boliger, flere egnede boliger og om de har bidratt til et mer profesjonalisert privat utleiemarked. Her ser vi nærmere på om ordningene også har hatt andre virkninger.

#### 3.4.1 For de vanskeligstilte

Intervjuobjektene erfarer, og tror, at ordningene har flere positive virkninger for de vanskeligstilte på boligmarkedet. En tydelig erfaring, er at leietakerne opplever at det er mindre stigmatiserende å bo i utleieboliger tilknyttet tilvinnings- og tildelingsprosjekter, sammenlignet med det å bo i kommunale boliger. Det pekes på en rekke forhold ved ordningene som bidrar til redusert stigma. I tilvinningsavtaler er skillet mellom vanskeligstilte og «ordinære» leietakere hvasket ut, til sammenligning med kommunale boliger hvor det er tydeligere for nabomiljøet hvilken blokk eller hvilke boliger som er kommunale og hvor det bor vanskeligstilte. Det at leietakerne har leieforhold med et profesjonelt utleieselskap heller enn med kommunen, kan gi en opplevelse av økt selvstendighet og uavhengighet. Mens kommunale boliger og ordinære utleieboliger har varierende standard (som kan være alternativene for en del vanskeligstilte), er boligene tilknyttet tilvinnings- og tildelingsavtaler generelt av høy standard, noe som også kan oppleves som mer verdige boforhold og redusere stigma.

Flere intervjuobjekter peker også på ordningenes potensiale for å gi flere muligheten til å ha en boligkarriere. Til sammenligning med det å leie på det ordinære leiemarkedet, kan utleieboliger tilknyttet tilvinnings- eller tildelingsavtaler gi betydelig mer stabilitet, langsiktighet og ro (jf. kapittel 2.1). Ordningene kan gi leietakerne som ellers ville vært i det ordinære leiemarkedet stabilitet og rom for å plan-

legge livene sine framover. Flere vi har intervjuet beskriver kommunale boliger som potensielle fattigdomsfeller (jf. kapittel 3.1.4). Det at brukere med potensial for å kunne stå på egne ben i boligmarkedet senere blir tilvist heller enn bosatt i kommunale boliger, kan tenkes å være avgjørende for deres muligheter til å avansere i boligmarkedet senere.

Ordningene kan også bidra til å jevne ut «makt-skjevheten» mellom utleiende og leietakere generelt (jf. kapittel 3.4.2). For leietakerne gir dette økte muligheter til å finne et egnet sted å bo til en fornuftig leie på egen hånd.

Flere intervjuobjekter fremhever tilvinningsboligenes potensial som steg i boligkarrieren som viktig. Det at leietakerne som tilvises eller tildeles bolig i større grad enn ved kommunale boliger opplever leieforholdet og egen bosituasjon som «ordinær», kan motivere for en videre boligkarriere.

Vi kjenner også til eksempler hvor personer som har bodd i kommunal bolig, tilvises til utleiebolig, og eksempler på husstander som har bodd i tilvinningsbolig, og som har gått over til å leie boligen direkte fra utleier, ettersom de ikke lenger var i målgruppen for kommunal bolig. Da frigjøres tilvinningskapasiteten til kommunen. Tilvinningsavtale kan med andre ord fungere som en «mellomstasjon» som gir kommunene mulighet til å skape en boligkarriere for brukerne innenfor kommunens boligsosiale virkemiddelapparat. Blant annet forteller Bergen kommune at de jobber for at brukerne skal få en boligkarriere, og at spesielt tilvinningsavtalene er et virkemiddel i dette arbeidet.

#### 3.4.2 På utleiemarkedet

Flere intervjuobjekter mener også at ordningene kan ha positive ringvirkninger på det uprofesjonelle utleiemarkedet. Ordningene skaper økt tilbud og dermed konkurranse på utleiemarkedet gjennom at de bidrar til økning i utleieboliger med høy standard

til en fornuftig leie. Da stiller leietakerne relativt sterkere i forhandlingsposisjon med utleiere generelt. Samtidig er nok ikke omfanget av tilvisnings- og tildelingsboliger generelt på et høyt nok nivå til at denne virkningen er særlig stor, men dette varierer fra sted til sted.

Noen intervjuobjekter har pekt på at ordningene kan ha positive ringvirkninger også på andre prosjekter hvor det ikke er tilvisnings- eller tildelingsavtale. Vi har snakket med kommuner som erfarer at utleierne de samarbeider med får økt samfunnsansvar. I så fall kan det tenkes at ordningene har positive ringvirkninger også på andre prosjekter utleierne har, men som ikke omfattes av ordningene, blant annet gjennom at utleierne blir mer åpne for eller i større grad ønsker å tilby utleiebolig og skape gode bo-miljø til vanskeligstilte.

### 3.4.3 For kommunene

Kommunene vi har snakket med, fremhever blant annet det at ordningene gir kommunene økt fleksibilitet og handlingsrom i det boligsosiale arbeidet som svært positivt. Ordningene gir kommunene økt tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte, slik at presset på de kommunale boligene blir mindre. I tillegg er ordningene innrettet slik at kommunene ikke har økonomiske forpliktelser i utleieprosjektet (kommunene bærer ikke prosjektkostnader/kjøpskostnader eller forvaltningskostnader ved utleieprosjektet, det er det utleier som gjør).

En del kommuner forteller at det økte handlingsrommet kan benyttes til å bedre det boligsosiale arbeidet ellers, blant annet ved å selge gamle, slitte kommunale boliger, og ruste opp gjenværende og/eller kjøpe nye. Kommunens boligtilbud for vanskeligstilte vil da bedres, også for de som ikke tilvises eller tildeles.

### 3.4.4 For økonomisk vanskeligstilte eldre

Kommunene og noen av utleieselskapene vi har snakket med, peker på at ordningene kan ha et uforløst potensial for eldre. Enkelte kommuner vi har intervjuet har utnyttet ordningene for å skape gode leieboligtilbud for eldre. Spesielt for eldre med begrenset økonomi og/eller et behov for oppfølgings-tjenester, kan det å frigjøre kapital fra en eid bolig og heller leie en tilgjengelig, sentrumsnær bolig med høy standard, gi både bedre økonomi og mer egnet bolig. Når ordningene bidrar til at flere eldre flytter fra større eneboliger, frigjøres boliger egnet for barnefamilier, slik at det også vil være positive virkninger for barnefamiliene. Noen kommuner ser allerede at ordningene har disse virkningene, men funn fra intervjuene er at det foreløpig er i et beskjedent omfang.

Våre funn underbygges imidlertid av rapporten «*Bolig i det aldrende samfunnet*», hvor Nova peker på at utleieboliger med tilvisningsavtaler kan være et relevant virkemiddel for å bidra til at eldre har større muligheter til å finne seg et godt og egnet sted å bo (Sørvoll, Nordvik, Aarland, & Sandlie, 2018). For eldre er personlig økonomi, helsetilstand og stedstilknytning viktige drivere og barrierer for boligtilpassning i eldre år, og eldre blir stadig mer bevisste på boligtilpassning gjennom flytting. Blant annet flytter eldre i stor grad fra enebolig til mer tilgjengelige leiligheter. Dette er trender som sannsynligvis er økende i årene framover (Sørvoll, et al., 2020).

I prosjektet Byporten Sør i Ringsaker kommune kombineres tildelings- og tilvisningsavtaler (se Case 4: Byporten Sør). Prosjektet har god beliggenhet med tilknytning til offentlig transport, sosiale møteplasser og dagligdagse tjenester og er et nybygg med god standard og tilgjengelighet. Kommunen erfarer at utleieboligene tilknyttet prosjektet som leies ut på det ordinære markedet (de som ikke tilvises), er attraktive for eldre. Ringsaker kommune mener

også at oppfølgingstjenestene tilknyttet tildelingsboligene gir de eldre en ekstra trygghet.

Vi kjenner videre til eksempler i intervjuene fra kommuner at eldre som får avslag på søknad om omsorgsbolig heller kan bli tilvist utleiebolig, og at dette kan være et fint mellomalternativ.

Selv om tildelings- og tilvisningsavtaler gir mulighet for de overnevnte virkningene allerede slik de er innrettet, kan det være at potensialet ikke fullt blir utnyttet, ettersom leie er såpass ukjent for mange (eierlinjen står så sterkt) og at det ikke er utviklet et mer formelt konsept rettet mot eller med tanke på eldre innenfor ordningene. Flere intervjuobjekter etterlyser et slikt konsept.



## 4 Ordningenes effektivitet

I dette kapittelet ser vi på organiseringen i tilvisnings- og tildelingsavtalene, og om ordningene er organisert på en hensiktsmessig måte gitt målene de er ment å oppnå. Et sentralt spørsmål er om måloppnåelsen kan øke ved justeringer i ordningen.

Overordnet er vårt inntrykk at kommuner og utleieselskaper som har fått plass tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler er svært fornøyde med ordningene. Samtlige av kommunene og utleieselskapene vi har snakket med, fremhever at prosjektene de har fungerer svært godt. Kommunene er samstemte om at ordningene er relevante i deres boligsosiale arbeid. Mange forteller at de ønsker å få på plass flere tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler.

### 4.1 Samarbeidet mellom kommune og utleiere

Erfaringer vi har hentet inn, tyder på at kommuner som starter prosessen med å få til tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler for første gang, ofte opplever skepsis/avholdenhet blant utleieselskapene. Spesielt er dette knyttet til hvem som vil bli tilvist/tildelt utleieboligene. Erfaringene tyder på at utleiere er bekymret for risikoen knyttet til vanskeligstilte som leietakere, blant annet fordi de frykter at leietakerne som tilvises eller tildeles vil påføre større slitasje og skade på boligen, skape mer støy og uro og bidra negativt til bomiljøet, og ikke betale leie i henhold til avtalen.

Vi ser samtidig at kommunene møter utleierne på deres bekymringer, har god dialog og skaper felles forståelse med utleieselskapene tidlig i prosessen. Dette gjøres blant annet gjennom informasjonsmøter. Erfaringene er at informasjonsflyt og dialog bidrar til å trygge utleieselskapene og skaper interesse for å inngå avtale.

Samtidig peker noen intervjuobjekter på at brukergruppen med tildelingsavtale kan være utfordrende. Enkelte utleiere er skeptiske til målgruppen (vans-

keligstilte med behov for oppfølging), samtidig som de anser tildelingsavtalene som mer risikable fordi selskapet sitter med risikoen ved tomgangsleie. Når kommunen ikke benytter sin rett til å tildele en ledig utleiebolig, er utleieselskapet ansvarlig for at boligen brukes i tråd med bestemmelsene. Intervjuene tyder på at utleieselskapene er usikre på hva som menes med «vanskeligstilte på boligmarkedet» og dermed hva som kvalifiserer for å kunne få tildelingsbolig. I noen tilfeller opplever kommunene at utleieselskapet er misfornøyde med avtalen fordi de ikke får leid ut boligene, noe som kan være en utfordring for å opprettholde et godt samarbeid eller få til nye avtaler senere.

### 4.2 Flexibilitet og handlingsrom

Intervjuobjektene fremhever at en av styrkene ved ordningene er at de gir kommunene betydelig mer fleksibilitet til å møte svingninger i det boligsosiale behovet og øker handlingsrommet i det boligsosiale arbeidet.

Ordningene er innrettet slik at kommunene har rett, men ikke plikt, til å tilvise eller tildele utleieboliger. Det gir kommunene mulighet til å raskt justere opp eller ned bruken av tilgjengelige boliger i det boligsosiale arbeidet ut fra svingninger i behovet. Det at kommunene ikke har økonomiske forpliktelser ved ordningene, gir kommunene økt økonomisk handlingsrom, sammenlignet med om de skulle bygge eller kjøpe tilsvarende boliger selv og forvalte og følge opp utleieforholdene selv.

Intervjuene tyder på at kommunene ikke benytter det økte handlingsrommet ordningene gir til å spare eller kutte budsjetter eller årsverk. Heller ser vi at en del kommuner benytter frigjorte kommunalt eide boliger, gjennom flytting av beboere til boliger med tilvisnings-/tildelingsrett, og det økte handlingsrommet til å forbedre kvaliteten på kommunens boligsosiale arbeid. Vi kjenner blant annet til kommuner

som avviker eldre og dårlige kommunale boliger ved å selge noe av den kommunalt eide boligmassen, og deretter øremerke midlene til å ruste opp de boligene de sitter igjen med, eller kjøpe nye boliger, slik at den kommunalt eide boligmassen får økt standard og egnethet.

### 4.3 Endringer i Husbankens praksis

I 2017 startet Husbanken et prosjekt for å styrke de bankfaglige rutinene, og i 2018 gjennomførte Husbanken en større omorganisering. Noe av bakgrunnen var flere forsøk på svindel og omgåelse av regelverk i lån- og tilskuddssaker. Dette ble i omleggingen møtt med å opprette et nasjonalt kontor som har fullt ansvar for organets økonomiske virkemidler, bl.a. for bedre å legge til rette for lik saksbehandling og minimering av risiko. I 2018 ble det også innført nytt regelverk og nye rutiner for kredittvurdering for å forhindre misbruk av offentlige midler, og forbedring av rutiner og verktøy for å kunne kontrollere eiendomspriser (Husbanken, 2018).

Mange av intervjuobjektene erfarer at det har vært et skifte i praksis fra Husbankens side når det gjelder vurderingen av utleieselskapene, låneutmåling, tilskudd og de bankfaglige vurderingene, spesielt knyttet til risiko. Skiftet, slik vi forstår det, skjedde i perioden rundt 2017, og sammenfaller i så fall med nedgangen vi observerer i data dette året, særlig for tildelingsavtalene (jf. kapittel 3.1.3). Skiftet som aktørene har opplevd, kan muligens knyttes til ovennevnte omstruktureringen.

Slik vi forstår det, har Husbanken som følge av de dårlige erfaringene økt innsatsen på å luke ut de «råtne eplene» og stramme inn på risikostyringen.

Samtidig tyder intervjuene på at det har vært en innstramming i låneutmålingen og tilskudd. Informasjon fra Husbanken tyder også på at noe av innstrammingene i kredittvurdering og risikostyringen må ses i lys av at Husbanken følger noe av utviklingen i bankfaget generelt. Finansieringsmarkedet har de senere årene gått i retning av å redusere finansiell risiko ved lån til boliger, noe blant annet boliglånforskriften har bidratt til.

I etableringen av ordningene var betydelig større rom for skjønn, og det var i mindre grad etablert en universell praksis. Ettersom ordningene ble utviklet i takt med erfaringer, og det ble etablert et mer formelt rammeverk (med forskrift og veiledere/retningslinjer) og prosesser rundt ordningene, er bruken av og arbeidet rundt ordningene blitt mer systematisert og en mer universell praksis etablert. Enkeltprosjekter og utleieselskaper står nå i større grad ovenfor de samme kriteriene og vurderingene. For enkelte utleieselskaper og kommuner som har inngått tilvisnings- og tildelingsavtale før denne endringen, vil Husbankens praksis kunne oppleves som strengere.

I 2016 ble reglene om belåningsgrad inkludert i retningslinjene for lån til utleieboliger (tidligere kalt grunnlån). Dette innebar blant annet at det ble stilt krav om minst 15 prosent egenkapital ved tildelingsavtaler, ettersom det ble presisert at tilskudd ikke anses som egenkapital, og dermed skal inngå i den øvre grensen på inntil 85 prosent belåningsgrad.<sup>33</sup> I praksis innebærer dette at utleieselskaper som inngår tildelingsavtaler med kommunene får lavere finansiering nå enn før, hvor lån og tilskudd fra Husbanken kunne utgjøre hele prosjektkostnaden (jf. kapittel 2.2.2). Sammenlignet med tidligere er det

<sup>33</sup> Det er unntak for stiftelser og aksjeselskap opprettet av kommunen som søker om lån og tilskudd til utleieboliger med kommunal tildelingsrett.

nå mindre økonomisk gunstig for utleieselskaper å inngå tildelingsavtaler. Tanken bak denne endringen var imidlertid at finansieringen var for generøs tidligere.

Slik vi forstår det, har det vært et tolknings spørsmål innad i Husbanken om ordlyden når det gjelder hva som skal legges til grunn for låneutmåling eller låne- og tilskuddsutmåling i veilederen for lån fra Husbanken.<sup>34</sup> Det er presisert at Husbanken finansierer inntil 85 prosent av kostnader som Husbanken *godkjenner*. Etter en intern diskusjon, ble det videre presisert at *godkjente kostnader* forstås som den reelle kostnaden, altså den reelle kjøpesummen. Hva den reelle kostnaden er, varierer mellom prosjekter, og er enten prosjektkostnader, kjøpesum eller aksjekjøpesum ved tilvisnings- og tildelingsavtaler. Når 85 prosent av kjøpesummen er høyere enn antatt omsetningsverdi, vil antatt omsetningsverdi legges til grunn for låneutmåling/utmåling av lån og tilskudd. I praksis har dette endret låneutmålingen spesielt for prosjekter hvor det kjøpes aksjeselskap som eier boligene.

Husbankens praksis tidligere har vært at *eiendomsverdi/omsetningsverdi* legges til grunn i vurderingene låneutmålingen uavhengig av om utleier søker finansiering av kjøp av boligene eller aksjeselskap, mens det nå er praksis at aksjekjøpesummen legges til grunn ved kjøp av aksjeselskap. Aksjekjøpesummen er i praksis ofte lavere enn kjøpesum for eiendommen direkte (eiendommens markedspris), fordi oppgaver og risiko overføres fra selger til kjøper ved kjøp av aksjeselskap.

Flere intervjuobjekter erfarer at når aksjekjøpesummen legges til grunn, blir låneutmålingen lavere enn

dersom eiendomsverdien legges til grunn. Dette kan ha medført at utleieselskapene har blitt mindre interesserte i å inngå tilvisnings- og tildelingsavtaler ettersom den finansielle og økonomiske siden ved avtalen nå anses som mindre gunstig fra utleieselskapenes side.

Prosesen med å inngå tilvisningsavtale kan ta flere år. Spesielt tidkrevende kan det være å fremskaffe en egnet eiendom/boliger. Fra intervjuene kjenner vi til eksempler på utleieselskaper som tidligere har inngått tilvisningsavtaler, og som har kommet langt i prosessen med å inngå nye tilvisningsavtaler, men opplever at det som overraskende at låneutmålingen blir lavere som følge av at aksjekjøpesummen legges til grunn. I et av de eksempler vi kjenner til, ble avtalen realisert, men utleieselskap måtte stille med betydelig mer egenkapital enn de hadde beregnet. Det er uheldig om premissene for å få lån og vurderingene som legges til grunn for låneutmålingen endres underveis i en tidkrevende prosess, spesielt dersom dette ikke kunngjøres for aktørene på noe vis. Vi kan ikke si om det har vært tilfellet at endringer ikke er informert aktørene, men erfaringene fra intervjuene tyder på at det ikke har skjedd. Intervjuobjektene peker på at dette er uheldig fordi det kan forlenge prosessen fram til at utleieboligene realiseres (er bygd og klare for utleie), kan skape usikkerhet som gjør at utleieselskapene er mindre interesserte i å inngå avtale med kommunen, og kan gjøre at en avtale som er langt ut i prosessen blir avbrutt/ikke realisert.

#### 4.4 Husbankens involvering

Flere intervjuobjekter, både kommuner og utleieselskaper, etterlyser mer involvering fra Husbankens

<sup>34</sup> Se Veileder for lån fra Husbanken her <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b18.pdf>

side i forkant av avtaleinngåelse. Spesielt etterlyses avklaring angående finansiering i forkant av avtaleinngåelse, slik at det ikke inngås avtaler mellom kommuner og utleiefirmaer som ikke blir gjennomført.

Det vises til eksempler hvor kommune og utleier opplever at avtale havarerer i siste fase som følge av at utleier ikke får lånetilsagn/tilskudd av Husbanken. I eksemplene det vises til, forstår vi det som at det har vært et brudd mellom hva kommunen og utleier har forventet og vedtaket til Husbanken om ikke å gi lånetilsagn/tilskudd. I slike tilfeller erfarer kommunene at tilliten mellom utleier og kommune, og utleier og Husbanken, svekkes, og utleiefirmaene blir mer skeptiske til å inngå avtaler.

Ifølge Husbanken skal i prinsippet utleieselskap få lån eller lån og tilskudd i alle tilvisnings- og tildelingsavtaler når alle vilkår er oppfylt, og aktørene har fulgt rammeverket og prosessene (se kapittel 2.2.3). Rammeverket skal sikre forutsigbarhet for aktørene. Husbanken opplyser at avslag som er gitt på søknader om tilvising, i hovedsak er begrunnet i bankfaglige vurderinger, herunder betjeningsevne og manglende tilbakemelding på spørsmål som er stilt. Avslag på tildeling er også i hovedsak grunnet bankfaglige vurderinger. Andre eksempler på grunner for avslag historisk sett er når søknaden er utenfor ordningen, for eksempel ved at det er et ordinært utleieboligprosjekt, og når kostnadene var så lave at tilskudd ikke var nødvendig. Hva som ligger til grunn for de konkrete erfaringene knyttet til avslag som beskrevet i avsnittet over kjenner vi ikke til.

Kommunene erfarer at det har vært et skifte. Intervjuobjekter forteller at Husbanken tidligere har vært mer involvert tidlig i prosessen og skapt felles forståelse og forutsigbarhet. De senere årene er erfaringen at Husbanken har vært mindre involvert og ikke i samme grad gitt tydelige signaler før avtale mellom kommune og utleier er inngått, og utleie-

firma sender søknad om lån til utleieboliger til vanskeligstilte/tilskudd til Husbanken.

Når utleiefirma har sendt søknad til Husbanken, erfarer flere kommuner at de ikke involveres i den videre prosessen etter at søknad er ferdig behandlet og vedtak er fattet. I tilfellene hvor søknad om lån/tilskudd avvises, oppfattes dette som en overraskelse. Flere kommuner etterlyser mer dialog og informasjon fra Husbanken i prosessen med de bankfaglige vurderingene rundt lån og tilskudd. De peker på at det ville gitt bedre forståelse og kunnskap om hvilke vurderinger Husbanken gjør, og hva som ligger bak Husbankens avgjørelser. Slik kan kommunene forbedre sine prosesser og økte sannsynligheten for at avtalen realiseres i senere saker.

## 5 anbefalinger

Vi finner at ordningene er svært relevante for kommunene i deres boligsosiale arbeid, men at det er sannsynlig at bruken av ordningene er lavere enn behovet tilsier. Blant annet sier noen kommuner vi har snakket med, både store og små, at de gjerne skulle hatt tilgang på flere utleieboliger gjennom tilvisnings- og tildelingsavtaler, og det pekes på flere barrierer som kan medføre at omfanget blir lavere enn ønsket. Det er vår vurdering at dette kan skyldes både innretningen på ordningene og rammebetingelsene som gjør seg gjeldene for kommunene og utleieselskapene.

### 5.1 Langsiktighet og leiekontraktenes løpetid

Det kan være hensiktsmessig for Husbanken å vurdere løpetiden i kontraktene i tilvisnings- og tildelingsavtaler.

Et av de tre målene med ordningene er at de skal bidra til tilbud av leieforhold som er mer langsiktige og stabile i forhold til hva som ofte er tilfellet i det ordinære leiemarkedet. Leieforhold gjennom ordningene har minst fem års varighet for de som ikke er tilvist, og tre år for de som er tilvist eller tildelt. Samtidig kjenner vi til kommuner som setter krav om tidsubestemte leiekontrakter, og har god erfaring med dette. Tidsubestemte leiekontrakter gir ytterligere langsiktighet og stabilitet for leietakerne, sammenlignet med tidsbestemte leiekontrakter på tre/fem år, og kan i større grad gi leietakerne opplevelse av at boligen er et hjem, og ikke en midlertidig stopp av mange på veien.

Samtidig kan det være et poeng å ha tidsbestemte leiekontrakter. Brukere i tilvisningsboliger er ofte en person eller familier som på sikt vil ha mulighet for å kunne være selvstendig og uavhengig i boligmarkedet. Tidsubestemte leiekontrakter kan bli en hvilepute som gjør at leietakeren forblir i tilvisningsboligen lenge og dermed opptar utleieboliger kommunene kunne tildelt andre, mer vanskeligstilte. Tids-

bestemte leiekontrakter kan gi leietakeren et naturlig mål om å avansere i boligmarkedet etter tre/fem år, og dermed være den «dytten» de trenger for å komme seg videre og ha en boligkarriere.

Samtidig kjenner vi til eksempler på tilviste leietakere som har endret situasjon slik at de ikke lenger har behov for bistand fra kommunen til å ha et egnet sted å bo, og inngår leieavtale med utleier som «ordinær» leietaker og blir boende i boligen. Da frigjøres en bolig til tilvisning, samtidig som leietakeren har hatt en boligkarriere internt i tilvisningsprosjektet.

### 5.2 Målgruppe i tildelingsavtaler

Vi anbefaler Husbanken å vurdere åpning for at tildelingsboliger kan leies ut til ordinære leietakere når det ikke er etterspørsel etter tildelingsboliger fra målgruppen.

Samtlige boliger i tildelingsprosjekter er forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet (økonomisk vanskeligstilte med behov for oppfølgingstjenester fra kommunen). Når kommunene ikke tildeler boliger, har utleier plikt til å leie ut boligene til denne målgruppen. I noen tilfeller når boligene ikke tildeles, oppleves det som problematisk og utfordrende for utleieselskap å finne potensielle leietakere som kvalifiserer for å leie i henhold til målgruppen, og boligene blir stående tomme. Da kan samarbeidet mellom kommune og utleieselskap bli svekket, ettersom utleieselskap føler at de er overlatt alt for mye risiko ved tomgangsleie, og utleieselskap kan bli mindre interesserte i å inngå flere avtaler med kommunene.

Informasjon fra intervjuene er også at utleieselskaper er skeptiske til å inngå tildelingsavtaler med kommunene i første omgang også fordi de er skeptiske til å bære den fulle risikoen ved tomgangsleie.

Å åpne for at tildelingsboligene kan leies ut på det ordinære markedet dersom de blir stående tomme, kan løse denne utfordringen. Det kan også gjøre at ordningen treffer flere behov, og de behovene som faktisk gjør seg gjeldene i den aktuelle kommunen. Samtidig vil det gi utleieselskap større fleksibilitet og lavere økonomisk risiko, mens kommunene i mindre grad føler seg bundet til å måtte «fylle opp» tildelingsboligene de har tilgjengelig, men heller bosette slik de vurderer er mest hensiktsmessig.

Samtidig mener vi at det da er viktig å sikre at målgruppen har fortrinnsrett på tildelingsboligene, slik at tildelingsboliger ikke blir leid ut til ordinære leietakere foran vanskeligstilte som har behov for boligene.

Dersom det ikke anses som hensiktsmessig å åpne for at ordinære leietakere kan leie tildelingsboliger ved tomgang, anbefaler vi at Husbanken utarbeider tydeligere kriterier og veileder for utleiere som selv må finne leietakere til boligene, slik at det blir tydelig for utleiere hvem som «kvalifiserer» for å kunne leie tildelingsbolig. Det kan også vurderes om det bør innføres tiltak som reduserer risikoen for utleieselskapet ved tomgang.

Forslagene som pekes på over, kan bidra til å trygge utleieselskap slik at det er enklere å realisere tildelingsavtaler der det er behov.

### 5.3 Forskjellige rammevilkår i byer og distrikter

Vi anbefaler at det utredes hvorvidt ulike typer markedssvikt og øvrige rammevilkår i henholdsvis byer og distrikter gir grunnlag for å tilpasse ordningene slik at de større grad tar høyde for ulike utfordringer.

Vårt inntrykk er at det tegner seg noen barrierer som typisk gjelder i distriktene, og andre barrierer som typisk gjelder i byene.

#### 5.3.1 Distriktene

I små kommuner er gjengs leiepris ofte lav. Da kan det være at utleiere ikke ser noen økonomi i utleieprosjekter (leieinntektene er ikke nok til å dekke en viss profitt og kostnader knyttet til nedbetaling på lån og forvaltning av utleieboligene), til tross for relativt gunstige lånebetingelser fra Husbanken.

I små kommuner er ofte utleieselskapene som potensielt kan inngå tilvisnings- og/eller tildelingsavtaler med kommunen, små lokale aktører som opplever egenkapitalkravet som en barriere for å kunne inngå kvalifisere for finansiering fra Husbanken.

Samtidig er det i mange små kommuner et stort vedlikeholdsetterslep i kommunalt eid boligmasse, og det har vært en negativ spiral hvor dårlig standard legger begrensninger for leienivå, mens lavt leienivå gir ytterligere vedlikeholdsetterslep. Resultatet er at en del av den kommunalt eide boligmassen mer eller mindre er uegnede boliger, noe som tilvisnings og tildelingsavtaler kan hjelpe på, men gitte forhold gjør det vanskelig å få på plass ordningene.

Noen av intervjuobjektene peker på tilskudd også ved tilvisningsavtaler som en mulig løsning. Vi er usikre på om det er rette medisin. Andre kommuner finner egne løsninger som muliggjør realisering av tilvisnings- eller tildelingsprosjekter selv med tilstedeværelse av gitte barrierer. Blant annet kjenner vi til kommuner som kombinerer tilvisnings-, tildelingsavtaler og salg.<sup>35</sup> Da får utleier realisert noe gevinst med en gang gjennom salg, samtidig som tilvis-

<sup>35</sup> Blant annet kombineres tilvisning og salg i prosjektet Ørneshaugen Panorama, et prosjekt hvor Halså Boligbygg AS har avtale med Meløy kom-

mune. Se blant annet <https://www.meloy.kommune.no/nyheter/orneshaugen-panorama/>.

ningsboligene gir mulighet for å leie ut på det ordinære markedet når kommunen ikke tilviser. En slik kombinasjon kan betraktes som diversifisering og dermed risikoreduksjon for utleier. Andre kommuner har kommunalt opprettede boligstiftelser som ikke har de samme kravene til profitt for å bygge og forvalte tilvisnings- og/eller tildelingsprosjekter.

Det kan være hensiktsmessig for Husbanken å utarbeide et mer helhetlig system for å informere og muliggjøre slike spesialløsninger i kommuner slik at det i større grad er mulig å få på plass avtaler.

### 5.3.2 Byene

I byene pekes det også på noen barrierer som vi forstår at er særegne for de store kommunene og mer sentrale områder. I byene er det utleiere som allerede eier en eiendom som potensielt kan benyttes til tilvisnings- eller tildelingsavtale med kommunen, men rammene for ordningene gir ikke mulighet for refinansiering slik at allerede eide eiendommer kan benyttes til utleieboliger. Vi anbefaler å se på å åpne for at lån og lån og tilskudd også kan gis som refinansiering. Intervjuobjekter peker på dette som en barriere for å få til flere avtaler. Samtidig kan det å åpne for refinansiering ha utilsiktede utfall og kanskje ikke være det mest hensiktsmessige tiltaket for å øke antallet utleieboliger i byene (dersom det er ønskelig). Dette er noe som i så fall bør undersøkes og vurderes.

Det kan også være hensiktsmessig å vurdere om eiendomsverdi bør legges til grunn også ved kjøp av aksjeselskap. Praksis i dag er at Husbanken legger aksjekjøpesum til grunn for låneutmåling ved kjøp av aksjeselskap, noe som i praksis som regel medfører at låneutmålingen blir betydelig lavere enn dersom eiendomsverdi ble lagt til grunn. Flere intervjuobjekter mener at dette har medført at utleieselskap anser det som mindre økonomisk attraktivt å inngå avtale med kommunene.

Videre kan det være et potensial for å få til flere utleieboliger gjennom ordningene dersom eierseksjonsloven ble justert. Vi er usikre på om dette er hensiktsmessig, men er noe som bør sees nærmere på. Ifølge eierseksjonsloven er det ikke mulig å erverve flere enn to eierseksjoner i samme boligkompleks (eierseksjonssameiet) (jf. kapittel 2.3.1). Alternativt må man kjøpe hele boligkomplekset. En del utleiere som potensielt kan inngå avtale med kommunen, har ikke egenkapital til å kjøpe et helt boligkompleks, men kunne kjøpt det antallet seksjoner som er hensiktsmessig i forhold til det boligsosiale behovet. Samtidig er det mest effektivt i forvaltningen av utleieboligene at de er i samme kompleks. En åpning for at utleieselskap som inngår avtale med kommunene kan anskaffe flere enn to seksjoner i samme boligkompleks kan muliggjøre realisering av flere utleieboliger i tilvisnings- og tildelingsavtaler, noe vi anbefaler Husbanken å vurdere nærmere.

## 5.4 Forutsigbarhet og dialog

---

Vi anbefaler Husbanken å vurdere når i prosessen finansierings bør avklares eller signaliseres, spesielt om hvorvidt utleieselskap som kommunene anser som potensielle samarbeidsaktører kvalifiserer for lån eller lån og tilskudd bør avklares eller signaliseres tydeligere til kommunene før formelle avtaler inngås.

Husbanken oppgir at de ikke gir forhåndstilsagn. Det er ønskelig at midler tildelt til Husbanken over offentlige budsjetter skal ha virkning relativt raskt. Før avtale er inngått til det er «behov» for finansiering og prosjektet igangsettes, kan det ta flere år. Forhåndstilsagn ville «låst» inn midler lang tid i forveien, og da kan andre prosjekter som kunne vært gjennomført tidligere bli fortrent. Tilsagn gis basert på dokumentasjon av prosjektkostnader/kjøpesum oppgitt av utleieselskap. Dersom det går flere år fra det er gitt tilsagn til prosjektet realiseres, kan kost-

nadsbildet ha endret seg. Av flere årsaker anses det dermed ikke som hensiktsmessig å gi forhåndstilsagn.

En alternativ mulighet, som intervjuobjekter peker på, er at Husbanken kan gjennomføre en forhåndsjekk av utleieselskaper som kommunen vurderer å inngå avtale med, og gi signal til kommunene om det er sannsynlig eller ei at selskapet vil kunne kvalifisere for lån/lån og tilskudd fra Husbanken etter at avtale er inngått.

Videre anbefaler vi at det vurderes hvordan Husbanken kan jobbe for i større grad å skape felles forståelse, informere og skape god dialog med de øvrige aktørene gjennom hele prosessen, for å skape forutsigbarhet og trygghet spesielt for utleieselskaper, og bidra til økt læring og utvikling for kommunene. En mulig ide kan være at utleieselskap og kommunene har en fast kontaktperson i Husbanken.

Samtidig vil mer involvering av Husbanken kreve ressurser fra Husbankens side, som kanskje ikke er tilgjengelig til slikt arbeid, eller ikke hensiktsmessig i forhold til at det kan redusere ressurser til andre oppgaver. Vi forstår det også som at Husbanken vurderer sin rolle som i større grad å være å lage prosedyrer, anbefalinger, veiledninger osv., og i mindre grad være delaktig i enkeltprosesser. Hva som er hensiktsmessig bruk av ressurser og hvilken rolle Husbanken bør ha, må veies opp mot aktørenes ønske og behov for mer involvering fra Husbanken, og hvilke nytter det eventuelt kan gi.

## 5.5 Informasjonsdeling

---

Datagrunnlaget tyder på at manglende informasjon er en viktig årsak til at en del kommuner ikke har tatt i bruk ordningene ennå. Dette omhandler både at noen kommuner kanskje ikke har kjennskap til ord-

ningene i særlig grad, og at noen kommuner ikke ser relevansen av ordningene for dem.

I lys av dette kan det være hensiktsmessig for Husbanken å vurdere hvordan informasjonsarbeidet mot kommunene som ikke har benyttet ordningene kan intensiveres og innrettes på en måte som gjør at ordningene oppleves som relevante. Det kan for eksempel være en mulighet å etablere en form for fadderordning hvor kommuner som ennå ikke har tilvisnings- eller tildelingsavtaler får mulighet til å få informasjon og trekke på erfaringene til en kommune som har inngått tilvisnings- og/eller tildelingsavtale, og som fortrinnsvis har liknende utfordringer og rammevilkår. Flere av kommunene vi har intervjuet, forteller at det som initierte at de startet prosess med å få på plass tilvisnings- eller tildelingsavtale, var at de var på informasjonsmøter i regi av Husbanken og hørte om erfaringer fra andre kommuner.

Datagrunnlaget gir også indikasjoner på at en nøkkelfaktor for at kommuner får på plass tilvisnings- eller tildelingsavtaler, er at det er en eller flere nøkkelpersoner i kommunene som tar ansvaret for å starte og drive prosessen framover.

En del kommuner opplever nok at ressursene allerede er presset og at det er krevende å skulle igangsette prosesser med nye prosjekter. Husbanken er en ressurs for kommunene i denne sammenhengen, og det kan være hensiktsmessig for Husbanken å vurdere hvordan Husbanken kan bistå kommuner med ressurser for å igangsette og følge opp prosessen med å få på plass tilvisnings- og tildelingsavtaler.

## 5.6 Ytterligere utnytte potensialet i ordningene

---

Vi ser at en del kommuner er innovative i bruken av ordningene, og finner løsninger innenfor rammeverket som gjør at de får realisert utleieprosjekter som treffer behovet og samtidig gir mange positive ring-



virksomheter. Eksempler på dette er Byporten Sør i Ringsaker kommune og Ørneshaugen Panorama i Meløy kommune. Samtidig finner vi at kommuner hvor ordningene fungerer spesielt godt, gjerne har en eller noen få ressurspersoner som tar eierskap til prosessene og prosjektene, sørger for å drive prosessen framover og er proaktiv for å finne gode løsninger som passer i forhold til rammer og behov. En del kommuner, kanskje spesielt små kommuner, er allerede svært presset i forhold til ressurser, og har ikke mulighet til å sette seg inn i og starte nye prosesser, eller er avhengig av å kunne følge et ferdig oppsett.

Veiviseren gir kommunene informasjon om framgangsmøte og prosessen med å få på plass tilvisnings- og tildelingsavtaler, har maler for avtaledokumenter osv. Det kan være et potensial for å få til flere utleieprosjekter gjennom å lage forskjellige konsepter, inspirert av kommuner som har fått til mer enn opplegget skissert på Veiviseren legger opp til.

Blant annet peker flere intervjuobjekter på at utleieboligene i ordningene kan være spesielt egnet for eldre. Flere kommuner har allerede benyttet ordningene til å skape gode botilbud til eldre, slik at dette er en mulighet innenfor ordningenes rammer allerede i dag. Utvikling av konsepter for eldre (med dårlig økonomi) og andre smarte konsepter inspirert av kommuner som har benyttet ordningene mer innovativt og dermed henter ut større samfunnsnytte enn det legger opp til dersom prosessen følges «rett frem», kan være et godt boligsosialt virkemiddel, og er noe som Husbanken kan vurdere å se nærmere på.

Utleieboligene kan også være spesielt egnet for å bidra til myndighetenes mål om særlig innsats overfor vanskeligstilte barnefamilier. Samtidig tyder datagrunnlaget på at tildelingsavtalene ikke bidrar til å øke tilbudet av egnede boliger for de store barnefa-

miliene. Det at leien øker med økende størrelse på boligen, pekes på som en av barrierene, samt at det er bedre økonomi i å bygge små, arealeffektive leiligheter.

Noen kommuner peker på å supplere tilvisningsavtaler med øremerket tilskudd til utleieboliger for store barnefamilier som en mulig løsning. Til tross for ovennevnte barrierer har enkelte kommuner likevel, i dialog med utbygger, fått på plass egnede boliger for større barnefamilier. Vi er derfor usikre på om øremerking av tilskudd er den mest effektive måten å løse denne utfordringen på. Samtidig skal ordningene være et supplement til øvrige kommunalt disponerte boliger. I bosettingen av større barnefamilier må derfor helheten i det kommunelate utleietilbudet tas i betraktning.

## 6 Referanser

- Bergen kommune. (2013). *Fra Leie til Eie. Prosjektrapport 2011-2013.*
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Bolig-for-velferd/id753950/>
- Elvegård, K., & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet - Barnefamilier i kommunale boliger.*
- Halsa boligbygg AS. (u.d.). *Ørneshaugen Panorama.*
- Husbanken. (2018). *Husbankens årsrapport.*
- Husbanken. (2020a, juli 1). *Hvem gjør hva i boligpolitikken?* Hentet fra <https://www.husbanken.no/boligpolitikk/hvem-gjor-hva-i-boligpolitikken/>
- Larsen, R. E., & Sommervoll, E. D. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt.* Bl.
- NOU 2011: 15. (2011). *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.* Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>
- Oslo kommune. (2011). *Tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken.* Oslo kommune.
- Prop. 1 S (2019-2020) KMD. (2020). *For budsjettåret 2020.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Sandlie, H. C., & Grødem, A. S. (2012). *Bolig og levekår i Norge.* NOVA. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Bolig%20og%20levekar%20i%20Norge%202012.pdf>
- Skien kommune. (u.d.). Hentet fra Tømmerkaia og smierøya: [https://www.skien.kommune.no/globalassets/bdk/byutvikling/skien-2020/22\\_27-tommerkaia-og-smieoya-10x21.pdf](https://www.skien.kommune.no/globalassets/bdk/byutvikling/skien-2020/22_27-tommerkaia-og-smieoya-10x21.pdf)
- SSB. (2017, september 27.). *Hva vet vi om leiemarkedet i Norge?* Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/hva-vet-vi-om-leiemarkedet-i-norge>
- Strand, A. H., & Kindt, M. T. (2019). *Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt.* Fafo.
- SØA. (2019a). *Boligmarkedets virkemåte for utsatte grupper.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/boligmarkedets-virkemate-for-utsatte-grupper/id2686899/>
- SØA. (2019b). *Kommunalt disponerte utleieboliger - behovsprognose.*
- SØA. (2020). *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende langsiktig leiemarked.*
- Søholt, S., & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet.* NIBR. Hentet fra [http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3432/etniske\\_minoriteter.pdf](http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3432/etniske_minoriteter.pdf)
- Sørvoll, J., Gulbrandsen, L., Nordvik, V., Ruud, M. E., Sandlie, H. C., Skogheim, R., & Vestby, G. M. (2020). *Mobilitet blant eldre på*

*boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer.* Oslo Met. Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/asset/dspace:18344/NOVA-Rapport-5-2020.pdf>

Sørvoll, J., Nordvik, V., Aarland, K., & Sandlie, H. C. (2018). *Bolig i det aldrende samfunnet - Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6a2b0a4c7eea496d8c0337681977759c/nettutgave-nova-rapport-12-2018-boligrapport-17-desember-2018.pdf>

Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* SSB. Hentet fra [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/302752?\\_ts=15b3883f218](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218)

Umblijs, J., von Simson, K., & Mohn, F. (2019). *Boligens betydning for annen velferd.* Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b97235141f7403494c9d7ee35e565e4/institutt-for-samfunnsforskning---boligens-betydning-for-annen-velferd---rapport-1-2019.pdf>

World Wide Narrative. (2015). *Bjørnåsen Syd - Et pilotprosjekt høst 2014.*



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE