

Tiltak og virkemidler for at flere med lave inntekter skal kunne eie egen bolig

1. Sammendrag

Dette notatet tar utgangspunkt i populasjonen bestående av leietakere og hjemmeboende voksne mellom 25 og 40 år. Denne gruppen utgjør omtrent 450 000 husholdninger, med rundt 127 000 barn og 643 000 voksne. Enpersonsfamilier er den klart største familietypen i denne målgruppen. Sammen med enslige mødre og enslige fedre med små barn, er disse overrepresentert blant leietakere sammenlignet med andelen disse utgjør av alle husholdninger i Norge. Par, både med og uten barn, samt fedre med store barn, er underrepresentert blant leietakerne, men utgjør likevel en betydelig andel av målgruppen. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er overrepresentert i denne gruppen, og førstnevnte skiller seg spesielt ut. Videre er yngre, de med lavere eller ingen utdanning og de som ikke står i jobb overrepresenterte i gruppen av leietakere.

For hver husholdning i målgruppen bruker vi familiestørrelse og bosted i kombinasjon med Statistisk sentralbyrås boligprismodell for å finne prisen på en egnet bolig. Vi beregner deretter om hver husholdning besitter egenkapital tilsvarende 15 prosent av den beregnede boligprisen, samt om de vil kunne finansiere et boligkjøp med en samlet gjeld mindre enn fem ganger inntekten sin. Notatet viser deretter hvordan eierpotensialet fordeler seg i hele og deler av målgruppen på bakgrunn av disse beregningene.

Vi gjennomgår videre ulike mulige tiltak som kan bidra til at flere skal kunne eie egen bolig. Fokuset er i hovedsak på hvordan utfordringer knyttet til egenkapital kan avhjelpes gjennom tiltak. Vi finner at en betinget subsidiert leie kan være egnet til å hjelpe enslige forsørgere og innvandrere med overgangen fra å leie til å eie bolig. Ordningen vil også treffe mange enslige uten barn, men for denne gruppen vil det være forventet at en større andel vil være i stand til å kjøpe sin egen bolig på egenhånd innen en relativt kort tidshorison og en slik ordning bør derfor tilpasses for å i minst mulig grad fange opp de som vil klare seg selv. Ordningen innebærer at husstanden betaler ordinær leie, men mottar en subsidie som settes på en sparekonto og utbetales kun dersom husstanden er i posisjon til å kjøpe bolig innen, for eksempel, fem år. Hovedutfordringen med en slik ordning vil være en eventuell sterk boligprisvekst i leieperioden. Samtidig gir ordningen større fleksibilitet sammenlignet med leie-til-eie- og deleiemodellene ettersom husstanden får tid til å bli klare for å eie dersom de ikke er det i dag både av økonomiske og andre årsaker, for eksempel usikker jobb- eller familiesituasjon. Ordningen kan også bidra til at husstanden blir mer bevisst på forbruket og potensielt styrker husstandens evne til å spare.

Vi finner videre at en deleiemodell generelt har liten betydning, men for innvandrergruppen, særlig 2. generasjon innvandrere, vil en slik modell gi en betydelig økning i antall som kan finansiere kjøp av bolig. I tilfeller der den manglende egenkapitalen er begrenset, antas et tilskudd til dette for å være mer egnet enn en deleieløsning ettersom kommunen da unngår investering i bolig. Deleie kan derimot være mer aktuelt i de tilfellene husholdningen mangler en større andel egenkapital og har vanskeligheter med å få spart opp tilstrekkelig over tid.

Fra kommunens ståsted vil leie-til-eie- og deleiemodellene innebære at det må foretas investeringer som vil unngås gjennom bruk av subsidiert leie, etableringstilskudd og/eller startlån. I dagens situasjon med press i boligmarkedet i mange kommuner og bortfall av tilskudd til utleieboliger, kan mulighetene til å foreta slike investeringer være mer begrenset enn mulighetene til å gi ulike former for støtte/subsidier til husstanden. Press i boligmarkedet i enkelte kommuner vil isolert sett føre til høyere priser, mens den høyere renten og høyere kostnadsnivå generelt bidrar i motsatt retning. Stor usikkerhet knyttet til boligprisutviklingen gjør at det er usikkert om kjøp av bolig i dag vil være fordelaktig sammenlignet med ordninger som stimulerer egenkapitalen for kjøp noe frem i tid.

Vi finner videre at en statlig garantiordning for egenkapital vil ha liten betydning i sentrale områder fordi inntektskravet binder i stor grad i disse områdene. En slik ordning vil derimot ha en effekt i mindre sentrale områder. Dersom en slik ordning skal benyttes generelt, vil den i stor grad redusere effekten av egenkapitalkravet i utlånsforskriften. Det er også usikkert om det kan påvirke bosettingsmønsteret dersom en slik

garanti blir gitt i alle kommuner. I alle tilfeller bør en slik ordning vurderes mest mulig målrettet mot de grupper som har problemer med å opparbeide seg egenkapital over tid.

Leie-til-eie- og deleiemodellene gir i likhet med en subsidiert leie-ordning, husstanden anledning til å bli gradvis klare for å eie hele boligen. Ordningene kan også kombineres med redusert leie som kan gjøre at husstanden raskere får spart opp tilstrekkelig egenkapital. En fordel med disse ordningene er at husstanden har insentiv til å holde boligen godt vedlikeholdt ettersom den enten allerede eies delvis eller skal kjøpes etter hvert, men for husstander som for eksempel har en usikker arbeids- og/eller familiesituasjon, kan usikkerhet om boligbehovet fremover gjøre at slike løsninger er mindre hensiktsmessige.

Innenfor startlansordningen kan det være potensiale for tilpasninger i kommunenes praksis og/eller retningslinjer som gjør at flere med reell betjeningsevne får muligheten til å eie bolig gjennom startlansordningen. Vi har ikke et ferdig rammeverk for å undersøke hvordan ulike tilpasninger påvirker antall husstander som kvalifiserer for startlån, men under gitte forutsetninger kan det gjøres beregninger av hvordan ulik lengde på nedbetalingstiden, fast eller flytende rente og/eller avdragsfrihet i en periode kan slå ut i beregningen av betjeningsevnen. I tillegg kan det anslås hvilken betydning en rentegaranti kan ha. Både fastrente og en rentegaranti kan motvirke en negativ effekt av boligprisfall og renteøkning. Uten en rentegaranti eller fastrente kan en renteøkning kombinert med boligprisfall føre til at husstanden ikke klarer å betjene lånet og risikoen for et salg med tap øker.

2. Bakgrunn

2.1 Oppdraget

Husbanken arbeider med en status for Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024 – Alle trenger et trygt hjem. I den forbindelse vil Husbanken også gjøre en vurdering av behov for justering i eksisterende tiltak, samt nye tiltak fremover.

Med bakgrunn i dette har Husbanken bedt Oslo Economics om å utarbeide et notat som ser på tiltak for at flere skal kunne eie egen bolig. I dette notatet presenterer vi relevant statistikk for målgruppen og vi vurderer: tiltak og virkemidler for at flere med lave inntekter skal kunne eie egen bolig:

- Hvilke tiltak, utover de Oslo Economics har foreslått i oppdraget enlige forsørgeres muligheter på boligmarkedet, vil Oslo Economics trekke frem for å muliggjøre boligeie for flere i en tid der boutgiftsbelastningen øker?
- Det har vært en flat utvikling i andelen som eier fra 2021 til 2022, makroøkonomiske tendenser trekker utviklingen i motsatt retning. Hva skal til for at flere skal kunne eie i stort, og hva kan Husbanken gjøre? Økonomiske konsekvenser av tiltakene skisseres.
- Hvordan vurderer Oslo Economics potensialet i en statlig garantiordning i tråd med erfaringer fra Sverige og Stavanger, for å ta ned inngangsbarrierer til eiemarkedet?

Vurderingene som Husbanken har etterspurt er komplekse. Særlig er potensielle virkninger avhengig av hvordan boligmarkedet responderer på kostnadsøkningene i samfunnet generelt. Økningen i rentenivå tilsier isolert sett et redusert press på boligprisene, men det vil forventes å være store forskjeller mellom ulike segmenter i markedet. Det er rimelig å anta at etterspørselsforholdene og prisene i nedre segmenter i større grad blir påvirket i negativ retning enn i segmenter der egenkapitalandelen og/eller egenkapitalen gjennomgående er høyere. Samtidig påvirker de økte kostnadene tilbudssiden av markedet. Redusert salg av nye boliger og redusert antall påbegynte prosjekter, vil etter hvert føre til økt press i alle segmenter. Egnethet av tiltak må derfor vurderes både i et kortsiktig og et mer langsiktig perspektiv. Innenfor rammen av dette prosjektet, vil fokuset være på tiltak som på kort sikt vil være egnet til å sørge for at det ikke blir færre som får mulighet til å eie bolig og tiltak som gir flere mulighet til å eie bolig. Vi kommenterer også hvordan forventninger om utvikling i boligprisene kan påvirke effekten av de ulike tiltakene. I tillegg tar vi hensyn til at tilskudd til utleieboliger har falt bort og at flyktningssituasjonen innebærer at det i dag er et stort press på tilgjengelige utleieboliger, både kommunale utleieboliger og boliger i det ordinære boligmarkedet, i mange kommuner.

Vi vurderer ikke konkret utforming av de ulike tiltakene, men skisserer mulige tiltak som kan ha effekt generelt eller for konkrete målgrupper. Ved utforming av konkrete tiltak vil den konkrete utformingen ha betydning, men også hvilket rom det er for ulike praktisering blant kommunene.

2.2 Bakgrunn fra rapport om enslige forsørgere

I rapporten «Enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet», pekte Oslo Economics på mulige tiltak for å styrke enslige forsørgeres finansieringsmuligheter ved boligkjøp. Tiltakene for denne gruppen inkluderte:

- Individuell vurdering av betjeningsevnen for enslige forsørgere.
- Tydeliggjøring av hvordan kravet til betjeningsevne skal vurderes og beregnes i private banker og ved beregning av startlån.
- Bedre utnyttelse av analyser utført av private banker i vurderingene til kommunene av startlånssøknader.
- Bedre informasjon om muligheten for å søke startlån både fra kommunene og bevissthet blant rådgivere i de private bankene om alternativet.
- Kommunene bør veilede slik at forsørgeren søker om andre relevante støtteordninger, for eksempel støtteordninger rettet mot barn som redusert betaling i barnehage, aktivitetskort o.l.
- Økt fokus på muligheten for leie-til-eie-løsninger der den økonomiske situasjonen tilsier det. Leie kan være et godt alternativ til å eie i enkelte faser, for eksempel for enslige forsørgere med barn under skolealder, jf. Husbankens leie til eie-ordning.
- Kommunene kan som plan- og bygningsmyndighet bidra til at flere utbyggingsprosjekter bygges med fokus på lavere kostnader og lavere salgspris

I dette oppdraget tar vi utgangspunkt i tiltak som kan virke generelt for å muliggjøre boligeie for flere i en tid der boutgiftsbelastningen øker, men vi ser også på om det er mer målrettede tiltak rettet mot enslige forsørgere og innvandrere som kan være egnet i dagens situasjon.

Husstandenes boutgifter består av utgifter til husleie, renter og avdrag. SSB definerer lav boutgiftsandel til å være husholdninger der samlede boutgifter utgjør mindre enn 10 prosent av husholdningens disponible inntekt, mens en høy boutgiftsandel er husholdninger der andelen er over 25 prosent.

I tillegg til økte boutgifter som i stor grad skyldes den økte renten, har det også vært en generell kostnadsøkning i samfunnet som ytterligere svekker mulighetene for å finansiere et boligkjøp. Den samlede kostnadsøkningen for husholdningene fører til at en lavere andel av den disponible inntekten kan settes av til sparing slik at det blir vanskeligere å spare opp egenkapital, og at betjeningsevnen for lån svekkes. Husholdninger som har hatt en reallønnsnedgang i perioden, vil også få en realnedgang i låneopptak ettersom det i utlånsforskriften også er en begrensning i husholdningens gjeldsgrad. Hvorvidt dette fører til en reell svekkelse av kjøpsmulighetene i boligmarkedet, avhenger av utviklingen i boligprisene i de relevante segmentene av markedet.

Utgangspunktet for vurderingene er at boligmarkedet er regulert gjennom boliglånsforskriften. Tiltak som i stor grad utviser effekten av ett eller flere av kravene i forskriften anser vi derfor som mindre aktuelle. Et eksempel på et slikt tiltak vil være en generell egenkapitalgaranti. I gjennomgangen av denne foreslår vi derfor tilpasninger som begrenser målgruppen for et slikt tiltak. Likevel vil en slik garanti få en negativ effekt for andre grupper som kan miste sine muligheter til å eie bolig i dag. I et slikt tilfelle må det vurderes om det er ønskelig å prioritere bestemte grupper på bekostning av andre som ellers ville hatt mulighet til å kjøpe en bolig i dag.

Som vist i rapporten om enslige forsørgere, er betjeningsevnen til hinder for mange lånesøkere. Vi peker der blant annet på at betjeningsevnen ikke nødvendigvis vurderes riktig for husholdninger med svak økonomi. EN viktig grunn er at flere av dem som over tid har en stram økonomi klarer å justere forbruket til et lavere nivå enn standardiserte satser som ofte benyttes når banker vurderer søknader eller det vurderes å innvilge startlån. Dette har også vært påpekt i tidligere analyser av mulighetsrommet. Dette påpekes i flere rapporter fra NIBR. I Astrup & Monkerud (2021) oppsummeres blant annet følgende knyttet til mulighetsrommet for startlån:

«Forskningen rundt startlånet de siste årene har bidratt til å tydeliggjøre mulighetsrommet for at også lavinntektshusstander faktisk kan eie sin egen bolig (Aarland, 2011; Astrup, Monkerud, Ruud, Barlinthaug, & Aarland, 2014). Forskningen i perioden 2010–2012 avdekket et betydelig potensial blant lavinntektshusstander til tross for høye boligpriser. Hovedforklaringen er at startlånordningen kan brukes forsvarlig på innovative måter – gjennom økt bruk av fastrente og lengre nedbetalingstid og mulighet for individuell tilpasning. Slike grep har gjort det mulig å øke belåningsgraden, samtidig som likviditetsbelastningen av en økt belåningsgrad har latt seg begrense og kontrollere (Astrup et al., 2014).»

Oslo Economics påpekte også i rapporten om enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet at det burde undersøkes i hvilken grad kommunenes vurdering av startlån tar hensyn til de tilpasningene som er mulig å gjøre når det gjelder husholdningsspesifikke vurderinger av betjeningsevnen, bruk av nedbetalingstid på 50 år og

kombinasjon mellom etableringstilskudd og startlån. Slike tilpasninger vurderes imidlertid ikke i dette notatet. Vi påpeker likevel at en mest mulig riktig vurdering av betjeningsevnen er en sentral forutsetning for at de riktige husholdningene skal få finansiering uavhengig av øvrige tiltak og at økt bruk av startlån dersom det er potensiale for dette, kan redusere behovet for tiltak som skisseres i dette notatet. Vi gir derfor noen kommentarer knyttet til mulige tilpasninger i startlånsordningen. Vurderingen av betjeningsevnen for et lån kan endres på flere måter:

- En individuell vurdering kan føre til at det vurderes at husholdningen går fra å ikke ha betjeningsevne til å ha dette.
- Tilskudd til egenkapital vil redusere lånebehovet og dermed de månedlige kostnadene som inngår i betjeningsvurderingen.
- Deleie, boligen kjøpes sammen med kommunen, reduserer de månedlige kostnadene ettersom leien for kommunens andel vil være lavere enn summen av renter og avdrag, men samtidig er husstanden avhengig av å spare for å senere kunne kjøpe.
- Leie-til-eie sikrer reduksjon i egenkapitalbehovet når husstanden kommer i posisjon for å eie, dersom boligprisene øker og kjøp gjøres til verdien på starttidspunktet av leieperioden.
- Betinget subsidiert leie i forbindelse med deleie, leie-til-eie eller i forbindelse med ordinære leieforhold, vil øke egenkapitalen til husholdningen på kjøpstidspunktet. Betinget subsidiert leie innebærer at subsidien ikke kan benyttes til annet enn kjøp av bolig innen en gitt tid og ellers tilbakeføres til kommunen som om husholdningen hadde betalt ordinær markedsleie i hele perioden.

I dette notatet ser vi i liten grad nærmere på vurderingen av den reelle betjeningsevnen, men hvordan tiltak særlig har betydning for egenkapitalen. Gjennom egenkapitalandelen blir også betjeningsevnen påvirket. Vi ser i tillegg at inntektskravet i utlånsforskriften er en begrensende faktor for vesentlig flere i byene enn i distriktene.

2.3 Bakgrunn – utlånsforskriften

Utlånsforskriften stiller flere krav til utlån som blir gitt av private banker i forbindelse med finansiering av boligkjøp. Disse er i hovedsak:

- Krav om maksimal belåningsgrad: Lånets andel av boligens verdi skal ikke overstige 85 prosent for nedbetalingslån og 60 prosent for rammelån.
- Krav om maksimal gjeldsgrad: Gjeld skal ikke overstige fem ganger brutto årsinntekt. I Norge inngår en persons samlede gjeld i beregningen av gjeldsgraden.
- Krav om betjeningsevne: Låntaker skal kunne betjene lånet med en renteøkning på tre prosentpoeng, men minimum 7 prosent.
- Krav om avdragsbetaling på lån med belåningsgrad over 60 prosent.

Bankene har også en fleksibilitetskvote som innebærer at det likevel er mulig å gi lån til lånesøkere som ikke oppfyller ett eller flere av kravene. Den maksimale fleksibilitetskvoten hvert kvartal er åtte prosent av utlånsvolumet i Oslo og ti prosent i resten av landet. Formålet med fleksibilitetskvoten er å sikre at bankene kan utvise skjønn i enkeltsaker. Bankene kan for eksempel bruke kvoten til førstegangskjøpere ved å legge vekt på fremtidig inntektspotensial selv om låntaker ved låneopptak ikke lever opp til alle forskriftens vilkår. I tillegg kan bankene benytte fleksibilitetskvoten til å hjelpe eksisterende kunder, eksempelvis der kunder står ovenfor betydelige endringer i livssituasjon eller økonomi.

Av utlånsforskriftens krav, er det kravet om betjeningsevne som bankene selv uansett vil kreve oppfylt for å innvilge lån innenfor fleksibilitetskvoten. Dersom lånesøker i dag ikke har mulighet til å betjene både renter og avdrag, men banken er sikker på at dette er et forbigående problem, kan de også vurdere innvilgelse med avdragsfrihet i en kortere periode. Øvrige krav i utlånsforskriften forventer vi i mindre grad er utslagsgivende for om et lån blir innvilget eller ikke. Samtidig er det regulert hvor stor fleksibilitetskvoten kan være av totalt utlånsvolum. Basert på undersøkelsene som Oslo Economics gjennomførte i forbindelse med rapporten «Enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet», synes bankene i stor grad å benytte seg av fleksibilitetskvoten fullt ut, og i enda større grad nå når renter og andre kostnader har økt. Flere banker uttrykte at de prioriterer eksisterende kunder som har kommet i en vanskeligere økonomisk situasjon fremfor nye kunder.

3. Analyse av eierpotensial

Fokus for analysen er personer som har tilstrekkelig egenkapital og inntekt til å oppfylle kravene i utlånsforskriften. I dette kapittelet presenterer vi derfor statistikk om delpopulasjonen i Norge som oppfyller disse kravene i utlånsforskriften og som i dag ikke eier sin egen bolig. Formålet er å si noe om eierpotensialt for denne gruppen, og i en større sammenheng muligheten for at flere i landet kan eie sin egen bolig. Analysen tar ikke hensyn til den enkelte husstand sin faktiske betjeningsevne slik dette kravet er definert i utlånsforskriften.

Analysene er utført i Microdata.no. Databasen samler administrative data på individnivå fra ulike offentlige registre, inkludert Folkeregisteret, A-ordning og Skatteetaten. Den inneholder data om demografi, bosted, arbeidsforhold, inntekt, gjeld og formue, blant annet. Totalt er det tilgjengelig 405 variabler. Flere av variablene er tilgjengelig med observasjoner over tid for hvert individ. Personvernet er ivarettatt av leverandørene av tjenesten, Statistisk sentralbyrå og Sikt.

3.1 Målgruppen

Ved utgangen av 2022 bodde litt under 82 prosent av den norske befolkningen i en bolig eid av noen i husholdningen.¹ De resterende 18 prosentene bor i en leid bolig, og er utgangspunktet for målgruppen i denne analysen. I tillegg kommer *hjemmeboende voksne*, som bor hos en av sine foreldre. Sistnevnte gruppe begrenser vi til personer mellom 25 og 40 år, som kan tenkes å ufrivillig bo hjemme. I tillegg ser vi bort i fra personer under utdanning.

Tabell 3-1: Husholdninger i Norge og eierandel etter familietype

Undergruppe	Antall husholdninger	Eierandel
Enpersonsfamilie	1 048 221	69 %
Hjemmeboende voksen	71 638	0 %*
Enslig mor, små barn	18 076	55 %
Enslig mor, store barn	58 941	72 %
Enslig far, små barn	2 831	73 %
Enslig far, store barn	22 302	85 %
Par med små barn	200 790	87 %
Par med store barn	252 352	93 %
Par uten eller med voksne barn	710 502	91 %

Note: Tabellen viser for ulike familietyper antall husholdninger i gruppen, samt eierandelen. Populasjonen er satt sammen av alle norske husholdninger, med unntak av husholdninger hvor forsørgerne er studenter. Hjemmeboende voksne er personer mellom 25 og 40 år som bor hos minst en av sine foreldre. * Eierandelen i denne gruppen er antatt å være null. Per 01.01.2022. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

Dette gir en målgruppe på litt over 450 000 husholdninger, med 127 000 barn og totalt 770 000 personer (Tabell 3-2). Av målgruppen er litt over 26 prosent under lavinntektsgrensen for 2021. Til sammenligning var 10,7 prosent av befolkning (ekskludert studenter) lavinntekt.² Enslige, både med og uten barn er overrepresentert blant leietakere, med unntak av enslige fedre med store barn som er underrepresentert.³ Det er spesielt enslige mødre med små barn som er overrepresentert. I utgangspunktet for målgruppen, som bestod at både eiere og leietakere, utgjør denne gruppen 0,8 prosent av husholdningene. Av leietakerne, utgjør derimot enslige mødre

¹ Statistisk sentralbyrå, tabell 11038.

² <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger/artikler/faerre-med-lavinntekt>

³ Familier med små og store barn har yngste barn under henholdsvis 6 og 18 år.

med små barn 1,77 prosent. De er derfor overrepresentert med 126 prosent.⁴ De utgjør en over dobbelt så stor andel av leietakerne som vi skulle forvente dersom det å eie eller leie var uavhengig av familietype.

Tabell 3-2: Antall husholdninger i målgruppen

Undergruppe	Antall husholdninger	Antall barn	Overrepresentasjon
Enpersonefamilie	321 344	–	54 %
Hjemmeboende voksen	72 041	–	–
Enslig mor, små barn	8 156	14 620	126 %
Enslig mor, store barn	16 428	24 098	40 %
Enslig far, små barn	757	1 135	34 %
Enslig far, store barn	3 366	4 426	-24 %
Par med små barn	25 941	51 385	-35 %
Par med store barn	18 405	31 536	-63 %
Par uten eller med voksne barn	66 666	–	-53 %

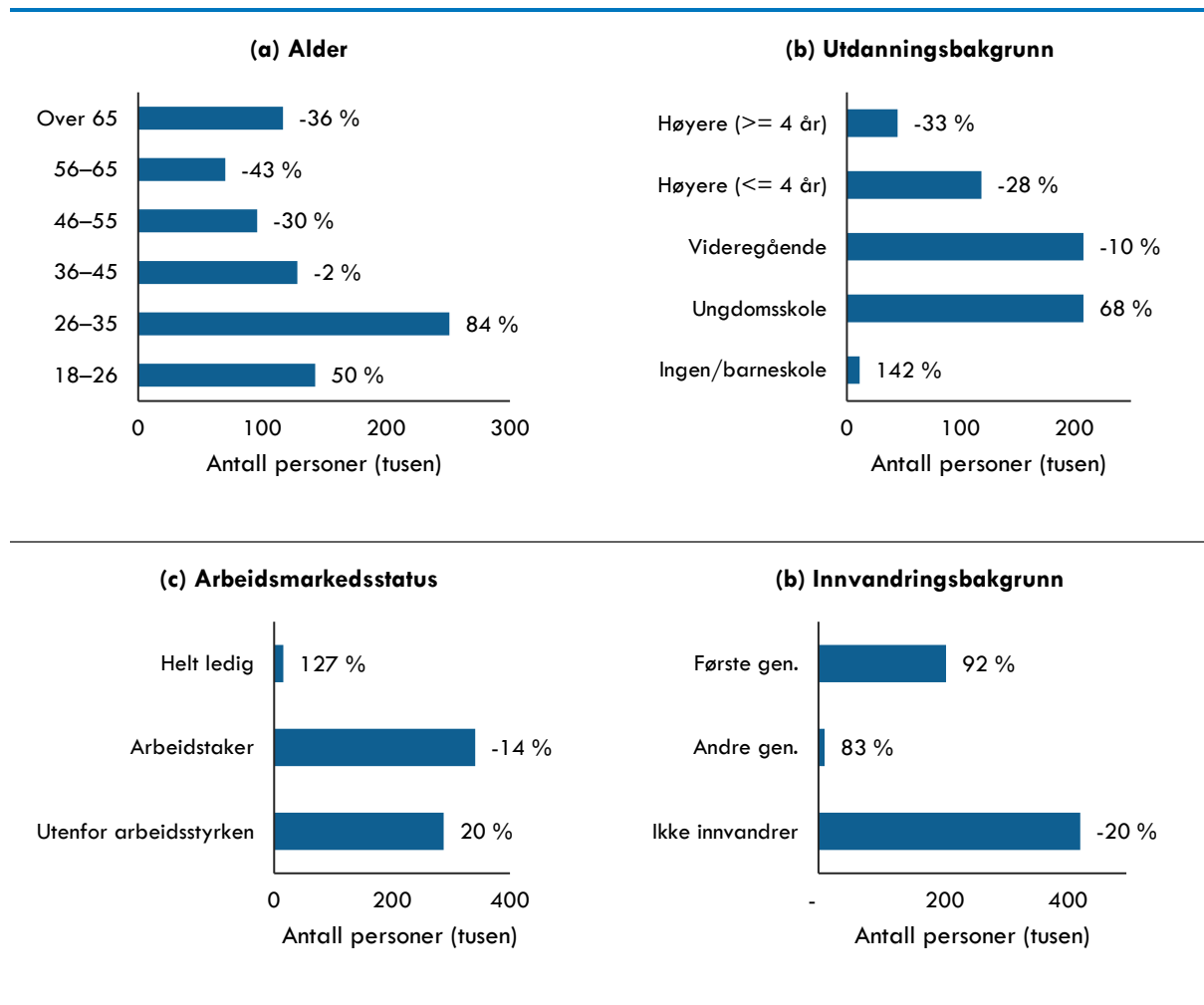
Note: Tabellen viser for ulike familietyper antall husholdninger og barn i målgruppen, samt eierandelen. Populasjonen er satt sammen av alle norske husholdninger, med unntak av husholdninger hvor forsørgerne er studenter. Hjemmeboende voksne er personer mellom 25 og 40 år som bor hos minst en av sine foreldre. Målgruppen består av husholdninger som leier bolig. Overrepresentasjon er beregnet som andelen undergruppen utgjør i målgruppen delt på andelen undergruppen utgjør i populasjonen av både eiere og leietakere, minus 1. Et tall på 0 viser at gruppen hverken er over- eller underrepresentert blant leietakere. Tall over 0 viser prosenten gruppen er overrepresentert med. For eksempel, dersom 10 prosent av befolkning er i gruppe x og den samme gruppen utgjør 20 prosent av leietakere er overrepresentasjonen 100 %. Tilsvarende gjelder for negative tall, hvor gruppen er underrepresentert blant leietakere. Per 01.01.2022. Data fra Microdata.no. Etersom hjemmeboende voksne er antatt leietakere er de utelatt fra beregningen av representasjon. Familier med små og store barn har yngste barn under henholdsvis 6 og 18 år. Beregninger av Oslo Economics.

Figur 3-1 viser hvordan målgruppen (av leietakere) fordeler ulike undergrupper av alder, arbeidsmarkedsstatus, utdannings- og innvandringsbakgrunn. Til høyre for hver stolpe er tallet på overrepresentasjonen til undergruppen relativt til gruppen som består av både leietakere og eiere. Unge mellom 18 til 35 år er overrepresentert. Videre er det en overvekt av personer som kun har fullført ungdomsskole eller mindre. Jo høyere utdanningsnivå, jo mer underrepresentert er gruppen. De som er helt ledige eller står utenfor arbeidsstyrken er også overrepresentert.

Innvandringsbakgrunn peker seg også ut med et tydelig mønster. De uten innvandringsbakgrunn og norskfødte foreldre er underrepresentert blant leietakere. Både norskfødte med innvandrerforeldre (andregenerasjonsinnvandrere) og innvandrere er overrepresenterte blant leietakere. For sistnevnte gruppe er overrepresentasjonen størst. Andelen innvandrere i målgruppen er omtrent dobbelt så stor som andelen de utgjør av befolkningen for øvrig.

⁴ Overrepresentasjonen er beregnet ved å dele andelen i målgruppen (leietakere) på andelen gruppen utgjør i populasjonen av både leietakere og eiere, fratrukket 1. For enslige mødre med små barn er overrepresentasjonen $1,77\% / 0,8\% - 1 = 126\%$. Et tall på 0 viser at gruppen hverken er over- eller underrepresentert blant leietakere. Tall over 0 viser prosenten gruppen er overrepresentert med. For eksempel, dersom 10 prosent av befolkning er i gruppe x og den samme gruppen utgjør 20 prosent av leietakere er overrepresentasjonen 100 %. Tilsvarende gjelder for negative tall, hvor gruppen er underrepresentert blant leietakere.

Figur 3-1: Demografiske fordelinger av målgruppen og overrepresentasjonen til undergruppen (til høyre for hver stolpe)



Note: Tabellen viser forfordeling av målgruppen (leietakere) på ulike demografiske variabler. Populasjonen er satt sammen av alle norske husholdninger, med unntak av husholdninger hvor forsørgerne er studenter. Hjemmeboende voksne er personer mellom 25 og 40 år som bor hos minst en av sine foreldre. Overrepresentasjon er beregnet som andelen undergruppen utgjør i målgruppen delt på andelen undergruppen utgjør i populasjonen av både eiere og leietakere, minus 1. Et tall på 0 viser at gruppen hverken er over- eller underrepresentert blant leietakere. Tall over 0 viser prosenten gruppen er overrepresentert med. For eksempel, dersom 10 prosent av befolkning er i gruppe x og den samme gruppen utgjør 20 prosent av leietakere er overrepresentasjonen 100 %. Tilsvarende gjelder for negative tall, hvor gruppen er underrepresentert blant leietakere. Per 01.01.2022. Data fra Microdata.no. Ettersom hjemmeboende voksne er utelatt fra beregningen av representasjon. Beregninger av Oslo Economics.

3.2 Eierpotensialet i målgruppen

For å beskrive eierpotensialet i den identifiserte målgruppen beregner vi hvor mange som evner å finansiere et boligkjøp. For hver husholdning i den identifiserte målgruppen beregner vi om den evner å finansiere kjøp av en egnet bolig. Vi legger til grunn at husholdningene skal ha en inntekt og egenkapital som tilfredsstillere utlånsforskriftens krav. Boligprisen som hver husholdning skal finansiere er beregnet med Statistisk sentralbyrås boligprismodell for 2021. Den beregner boligpriser per kommune og bydel, for eneboliger og små og store leiligheter, samt etter boligens størrelse. Vi legger til grunn at en egnet bolig har minimum 25 kvadratmeter per person, som er et av kriteriene i SSBs definisjon for å ikke være trangbodd. Familien kjøper den billigste typen bolig i sitt område. I gjennomsnitt har 12 prosent råd til å finansiere denne boligen. Blant de med lavinntekt har 4 prosent råd, og 14 prosent av de over. Videre gis nærmere analyser målgruppens eierpotensial.

3.2.1 Eierpotensial etter familietype

Tabell 3-3 viser de estimerte andelene som evner å finansiere et boligkjøp fordelt på ulike familietyper. Andelen med finansieringsevne – andelen av husholdningene i gruppen som kan kjøpe bolig innenfor utlånsforskriftens

krav til forholdet mellom samlet gjeld og inntekt, og egenkapital mot kjøpsprisen – ligger mellom 4,9 og 14,1 prosent. Det er familier med barn som skiller seg negativt ut. Gruppen med lavest ordinært eierpotensial er enslige med små barn, som ligger på 4,9 og 7,4 prosent for enslige mødre og fedre, henholdsvis. Det lavere eierpotensialet blant enslige mødre vedvarer også til de med store barn, hvor andelen ligger på 8,0 prosent. For fedre med store barn stiger andelen mer, til 10,5 prosent. Blant enpersonsfamilier (uten eller med voksne barn), hjemmeboende voksne eller par (uten eller med voksne barn) er eierpotensialet noe høyere.

Tredje kolonne i tabellen viser andelen av husholdninger som samlet har en egenkapital tilsvarende 15 prosent eller mer av boligprisen de skal finansiere. Fjerde kolonne viser andelen av husholdningene som, gitt eventuelle eksisterende gjeld og den egenkapitalen de har (uavhengig av om det er over eller under 15 prosent av boligprisen), har en inntekt innenfor fem ganger beløpet de må låne for å kunne kjøpe boligen. Siste kolonne viser husholdninger som banken kunne gitt lån til innenfor fleksibilitetskvoten sin ved å kun se bort ifra egenkapitalkravet. Andelene som har finansieringsevne med inntekten sin er betydelig høyere enn andelene som har egenkapital. Dette viser at utlånsforskriftens egenkapitalkrav er mer begrensende enn inntektskravet, for alle familietyper.

Tabell 3-3: Andel i målgruppen med finansieringsevne til en egnet bolig

Gruppe	Andel med finansieringsevne	Andel med 15 prosent egenkapital	Andel med inntekt over fem ganger boligprisen
Enpersonsfamilie	10,9 %	12,5 %	33,6 %
Hjemmeboende voksen	14,1 %	17,6 %	37,4 %
Enslig mor, små barn	4,9 %	8,3 %	15,6 %
Enslig mor, store barn	8,0 %	12,0 %	24,6 %
Enslig far, små barn	7,4 %	10,1 %	24,4 %
Enslig far, store barn	10,5 %	14,7 %	35,4 %
Par med små barn	8,2 %	12,0 %	24,2 %
Par med store barn	8,8 %	11,1 %	31,0 %
Par uten eller med voksne barn	12,6 %	14,2 %	30,9 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Familier med små og store barn har yngste barn under henholdsvis 6 og 18 år. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

3.2.2 Eierpotensial etter geografi

Boligpriser varierer mye på tvers av kommuner. For å fange opp eventuell geografisk spredning i eierpotensialet viser Andel i målgruppen med finansieringsevne til en egnet bolig, gruppert etter kommunes sentralitetsindeks Tabell 3-4 hvordan eierpotensialet er for målgruppen, gruppert etter deres bostedskommune sin sentralitetsgruppe. I de mest sentrale kommune, og spesielt Oslo, er boligprisene høyere og dette gir utslag i lavere eierpotensial. Som for de ulike familietyperne binder også egenkapitalkravet mest over alt. Det er heller ikke betydelige forskjeller mellom de mest og minst sentrale kommunene.

Svært høye boligpriser i de mest sentrale kommunene gir derimot en sterk effekt også for gjeld-til-inntekts-kravet i utlånsforskriften. I Oslo er det kun 12,8 prosent av målgruppen som har minst 15 prosent egenkapital, men det er også kun 12,9 prosent som kunne finansiert boligkjøpet med det de har av egenkapital og inntekt, innenfor kravet om at samlet gjeld ikke skal overstige fem ganger inntekt. Her binder altså begge kravene i utlånsforskriften for de i målgruppen. I mindre sentrale strøk så binder derimot ikke inntektskravet like mye, trolig som følge av betydelig lavere boligpriser. I de minst sentrale kommunene har kun 16,9 prosent egenkapital på 15 prosent eller mer – ikke så langt over Oslo – men hele 45,7 prosent av målgruppen kunne finansiert boligkjøpet med det de har av egenkapital og lån innenfor inntektskravet.

Tabell 3-4: Andel i målgruppen med finansieringsevne til en egnet bolig, gruppert etter kommunes sentralitetsindeks

Gruppe	Andel med finansieringsevne	Andel med 15 prosent egenkapital	Andel med inntekt over fem ganger boligprisen
Mest sentrale kommuner	8,8 %	13,0 %	16,6 %
Nest-mest sentrale kommuner	10,1 %	12,3 %	28,8 %
Mellomsentrale kommuner 1	10,8 %	12,3 %	37,7 %
Mellomsentrale kommuner 2	12,6 %	13,9 %	41,9 %
Nest-minst sentrale kommuner	15,0 %	15,8 %	44,9 %
Minst sentrale kommuner	16,3 %	16,9 %	45,7 %
Oslo	8,2 %	12,8 %	12,9 %
Hele landet	12,0 %	14,8 %	32,0 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

3.2.3 Eierpotensialet etter alder

Som i målgruppen skiller de yngste seg også mest negativt ut i eierpotensial (Figur 3-2a), hvor kun 4,7 prosent evner å kjøpe bolig innenfor utlånsforskriftens krav. Dette bedrer seg, for alle de ulike måltallene, med økende alder. Egenkapitalkravet er den sterkeste beskrankningen for alle aldersgrupper. Legg merke til at for de eldste blir inntekten igjen er sterkere begrensning, trolig som en naturlig følge av redusert inntekt ved overgang til pensjonstilværelse. Dette kan allikevel representere en utfordring mot ambisjonen at flere eldre skal bo hjemme, i en egnet bolig, så lenge som mulig.

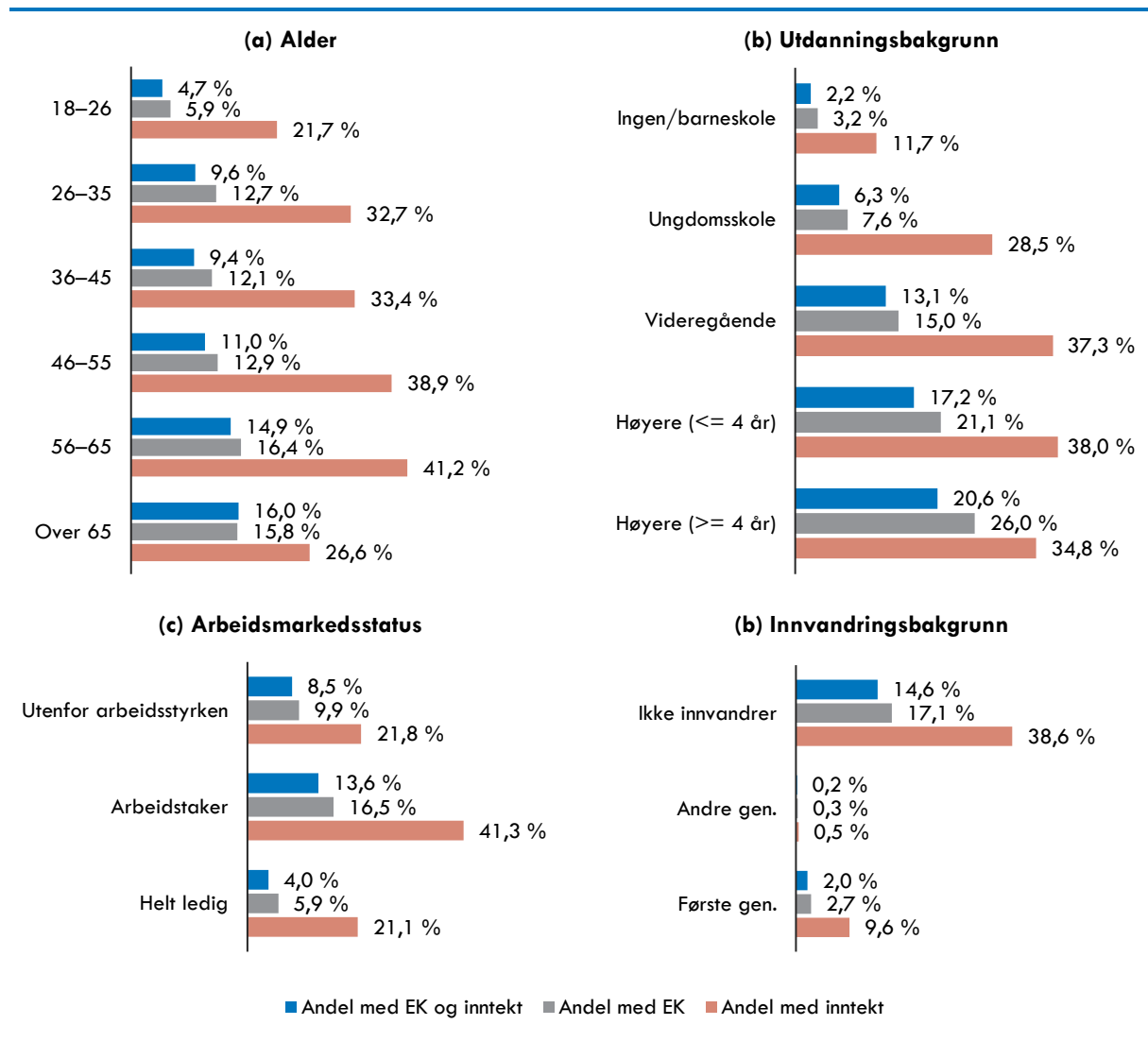
3.2.4 Eierpotensialet etter utdanningsbakgrunn

Eierpotensialet er størst blant de med høyest utdanning (Figur 3-2b). Det er de med lavere (eller ingen) utdanning som har lavest eierpotensial. Sistnevnte gruppe fremstår å ha spesielt lav egenkapital.

3.2.5 Eierpotensialet etter arbeidsmarkedsstatus

Blant arbeidstakere er det en høyere andel med inntekt som tillater kjøp, men gruppen er begrenset av egenkapital (Figur 3-2c). Allikevel står jevnt over bedre til for denne gruppen, sammen lignet med de helt ledige og de som står utenfor arbeidsstyrken.

Figur 3-2: Finansieringsevnen i målgruppen etter alder, arbeidsmarkedsstatus og utdannings- og innvandringsbakgrunn. Andel med finansieringsevne til høyre for hver stolpe.



Note: Figuren viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. For par er det gjennomsnittsalderen som benyttes. For øvrige variabler inngår hver partner i forholdet som en unik observasjon. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

3.2.6 Eierpotensialet etter innvandringsbakgrunn

Det er en betydelig forskjell i eierpotensialet etter innvandringsbakgrunn og av de presenterte variablene er dette den med størst variasjon i eierpotensialet (Figur 3-2d). Blant de uten innvandringsbakgrunn er eierpotensialet 14,6 prosent. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er andelen kun 0,2 prosent. Den er 2,0 prosent blant innvandrere.

De norskfødte med innvandrerforeldre er i snitt en del yngre enn både innvandrere og ikke-innvandrere i målgruppen. Gjennomsnittlig alder i disse gruppene er 31, 43 og 49 år, henholdsvis. Dette gjenspeiler seg også i det gjennomsnittlige inntektsnivået i disse gruppene, som følge av at inntekt typisk er økende i alder. Lav inntekt og egenkapital fremstår som de viktigste drivere av lavere eierpotensial for innvandrere og de med innvandrerforeldre. Dette virker spesielt i sammenheng med at innvandrere bosetter seg mer sentralt, hvor også boligprisen de skal finansiere er høyere. Tabell 3-5 viser etter SSBs sentralitetsmål, hvordan personer med ulike innvandringsbakgrunner bosetter seg. En svært høy andel av andregenerasjonsinnvandrere har bosatt seg i Oslo

og de mest sentrale kommunene. Her er boligprisene høyere, og det bidrar mekanisk til at disse kommer dårligere ut i eierpotensialet når ikke inntekten i disse gruppene tilsvarer den øvrige befolkningen i de mest sentrale kommunene.

Begge disse gruppen skiller seg spesielt negativt ut. Det bør gjennomføres ytterligere analyser for å kartlegge årsakene bak innvandreres eierpotensial, samt andre utfallsvariabler på boligmarkedet. I en analyse for Kommunal- og distriktsdepartementet av enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet fant Oslo Economics at trangboddheten blant innvandrere (enslige og par, med og uten barn) var statistisk signifikant høyere for innvandrere, også etter å ha kontrollert for alder, antall barn, inntekt, bankinnskudd, utdanningsnivå og bosted (Oslo Economics, 2023).

Tabell 3-5: Fordeling av bosted over kommunes sentralitet etter innvandringsbakgrunn i målgruppen

Sentralitet	Førstegenerasjons- innvandrere	Andregenerasjons- innvandrere	Ikke innvandrere
Oslo	19 %	32 %	10 %
Mest sentrale	26 %	39 %	14 %
Nest-mest sentrale	23 %	17 %	21 %
Mellomsentrale 1	17 %	9 %	23 %
Mellomsentrale 2	8 %	2 %	16 %
Nest-minst sentrale	5 %	1 %	10 %
Minst sentrale	3 %	0 %	5 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver innvandringsgruppe, som er bosatt i en Oslo eller kommunens sentralitet. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

4. Gjennomgang av relevante virkemidler

I rapporten «Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning», vurderte Oslo Economics, gjennom regneeksempler, i hvilken grad fire utvalgte kommersielle etableringsmodeller (leie-til-eie, deleie, bostart og garantimodellen) bidrar til økte etableringsmuligheter ved at flere får mulighet til å kjøpe bolig. Analysen viser oppsummert at etableringsmodellene faktisk bidrar til å løse etableringsutfordringene som mange har knyttet til å innfri bankenes egenkapitalkrav, men at det primært er de som har høy nok inntekt til å kunne betjene et banklån som får bedre muligheter til å etablere seg. Det følger av dette at etableringsmulighetene til lavinntektsgrupper i liten grad forbedres.

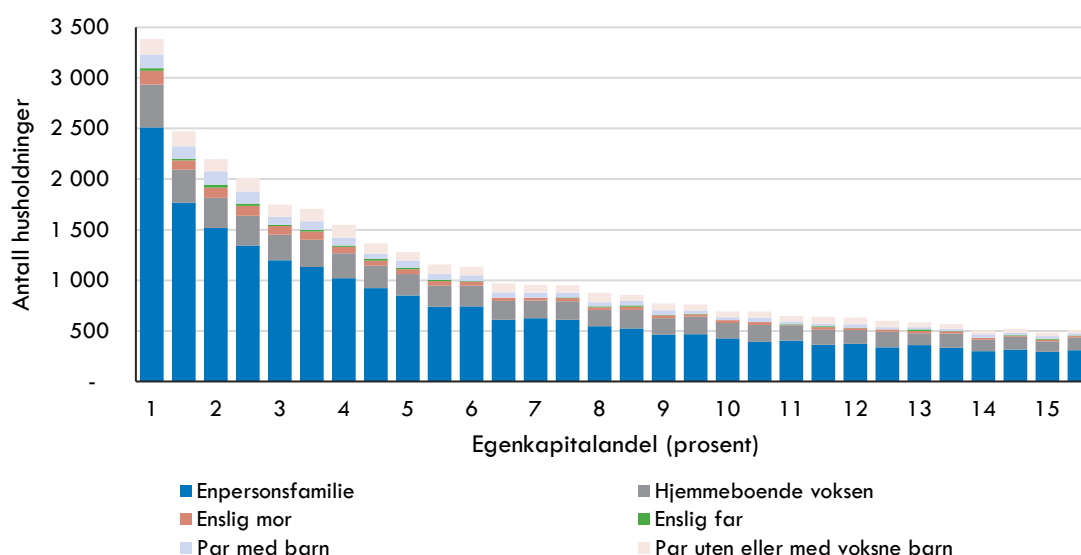
Dette betyr at for den gruppen som en egenkapitalgarantiordning vil være rettet mot, kan også slike private modeller bidra til å løse noe av denne utfordringen for gruppen. I det følgende vil vi vurdere om det kan være andre fordeler med slike tilsvarende ordninger i statlig regi, for eksempel gjennom Husbanken. I tillegg til slike ordninger, vil vi vurdere statlige garantiordninger og bruk av kommunalt tilskudd til kjøp av bolig. Vi vil også vurdere om en betinget subsidieordning kan være egnet for å øke antall med mulighet til å eie bolig. Felles for de fleste ordningene som vi gjennomgår er at de reduserer egenkapitalbehovet eller bidrar til å styrke den. Vi har ikke undersøkt om det kan være juridiske forhold som har betydning for muligheten for å innføre de tiltakene som blir gjennomgått.

4.1 Generelt om virkemidler rettet mot manglende egenkapital

Ulike typer virkemidler vil utløse ulikt eierpotensial i ulike grupper. Figur 3-3 viser fordeling av egenkapitalandeler i målgruppen og som oppfyller inntektskravetinntekt, men ikke kravet om 15 prosent egenkapital.⁵ Virkemidler som retter seg mot denne gruppen, for eksempel egenkapitalgarantier, vil treffe alle i figurens populasjon.

Det er verdt å merke seg at et generelt virkemiddel mot de med lite egenkapital vil treffe flest enpersonsfamilier og hjemmeboende voksne. Kun i mindre grad vil de treffe den politisk prioriterte gruppen med barn i husholdningene. Ved utvikling av virkemidler bør dette hensyntas i den grad det er ønskelig å kun gi støtte til enkelte typer husholdninger.

Figur 3-1: Egenkapitalandelen blant de i målgruppen som oppfyller inntektskravet, men ikke 15 prosent egenkapital



Note: Figuren viser egenkapitalandelen blant de i målgruppen som har tilstrekkelig inntekt, men ikke 15 prosent egenkapital. Egenkapitalandelen er beregnet som andelen av boligprisen de skal finansiere de har egenkapital til. Par utgjør én observasjon og det er deres samlede finansielle situasjon som legges til grunn. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

⁵ I tabellene over eierpotensialet gjelder dette populasjonen fanget opp andelene i kolonnene «Andel med inntekt over fem ganger boligprisen».

4.2 Statlig garantiordning

4.2.1 Oslo Economics vurdering av kommunal garantiordning i Stavanger kommune

Oslo Economics vurderte på oppdrag fra Stavanger kommune hensiktsmessigheten og mulige utilsiktede effekter av en kommunal garantiordning for egenkapital, samt hvilke effekter ordningen kan ha på boligmarkedet i regionen. Målgruppen var antatt å bestå av personer bosatt i Stavanger kommune som ikke eier egen bolig, ikke har tilstrekkelig egenkapital for å kjøpe bolig, har betjeningsevne for gjeld til å kjøpe bolig og ikke regnes som økonomisk vanskeligstilte. Med utgangspunkt i funn fra forskningslitteraturen om hvilken effekt vekst i kredittilgang har på boligpriser, estimerte vi at boligprisene i Stavanger vil øke med 1,35 prosent dersom alle i målgruppen kjøper en egnet bolig finansiert med gjeld.

Prisøkningen som følger av at en ny kjøpergruppe får mulighet til å kjøpe bolig, vil på kort sikt fortrenge noen som tidligere akkurat hadde mulighet til å få finansiert et boligkjøp. Noen av disse vil fortrenses uten at de samtidig fanges opp av ordningen. Hvordan prisene utvikler seg på lengre sikt vil avhenge av i hvilken grad prisøkningen fører til en respons på tilbudssiden i form av økt byggeaktivitet. Ordningen kan også føre til utilsiktede effekter i form av tilpasninger fra lånesøkere og private banker. Disse mulige effektene kan trolig unngås gjennom å stille enkelte krav til lånesøker før garantien fra kommunen blir innvilget.

Ordningen kan ha en positiv effekt på økonomien i et samfunnsøkonomisk perspektiv ved at den i noen grad kan bidra til å øke private bankers fleksibilitet i dårlige tider. Litteraturgjennomgangen viser at også enkelte private modeller, som blant annet leie-til-eie, deleie, bostart og boliggaranti, kan bidra til å løse noe av egenkapitalutfordringen for målgruppen. En kommunal garantiordning kan dermed innebære at kommunen påtar seg risiko som kommersielle aktører ellers ville påtatt seg.

4.2.2 Vurdering av kommunal/statlig garantiordning

En statlig garantiordning knyttet til boligkjøp vil si at staten, etter nærmere bestemte kriterier, stiller garanti for egenkapitalen for privatpersoner ved kjøp av bolig til privat bruk. Dette innebærer at staten garanterer for en andel av hver låntakers boliglån og dermed etablerer en portefølje av kausjonsavtaler med tilhørende risiko.

Ordningen vil kunne være aktuell for personer som i et uregulert marked ville hatt økonomi til å lånefinansiere et boligkjøp, men som ikke har spart opp tilstrekkelig egenkapital til å oppfylle kravene i utlånsforskriften. Lånesøkere som oppfyller krav til total gjeldsbelastning og betjeningsevne, men som mangler tilstrekkelig egenkapital, kan gjennom ordningen få garanti for egenkapitalen fra staten og dermed likevel oppfylle egenkapitalkravet. Denne muligheten vil komme i tillegg til at bankene også har en mulighet gjennom sin fleksibilitetskvote til å innvilge lån til søkere som ikke oppfyller alle kravene i boliglånsforskriften, herunder kravet til egenkapital, og en slik statlig garantiordning øker dermed muligheten for å få boliglån for søkere som mangler egenkapital.

Den statlige garantien kan påvirke to forhold. Det første er at søkere uten egenkapital, vil oppfylle egenkapitalkravet ved at staten garanterer for lånet. Det andre er at gjeldsgraden kan påvirkes. Søkerne som er aktuelle for å utnytte garantiordningen, kan ha en høyere gjeldsgrad enn de søkerne som får innvilget lån innenfor private bankers fleksibilitetskvote. Selv om søkeren er innenfor gjeldsgradskravet, kan et slikt tiltak påvirke gjennomsnittlig gjeldsgrad blant låntakerne.

Målgruppen for en statlig garantiordning antas å ville bestå av personer som:

1. Ikke eier egen bolig
2. Ikke har tilstrekkelig egenkapital for å kjøpe bolig
3. Har betjeningsevne for gjeld til å kjøpe bolig
4. Ikke er økonomisk vanskeligstilt

Et viktig aspekt i vurderingen av en statlig garantiordning er at det allerede er vurdert å være hensiktsmessig med et krav om egenkapital i utlånsforskriften for å sikre finansiell stabilitet. Målgruppen får i dag ikke lån fra banker, men en statlig garantiordning vil i realiteten innebære at potensielle låntakere som har betjeningsevne vil få økte muligheter for å få innvilget lån. Det antas i utgangspunktet å være et ønsket utfall fra nasjonale myndigheter at det ikke ytes lån til denne gruppen, ettersom gruppen vil ha høy belåningsgrad. Med ordningen overføres denne risikoen til kommunen, og bankene er sikret mot deler av et potensielt tap tilsvarende det de er beskyttet mot fra en låntaker som stilte med 15 prosent egenkapital. Det kreves allikevel ytterligere forutsetninger for at en slik ordning ikke medfører svakere finansiell stabilitet. Hvilken potensiell effekt ordningen

kan ha for finansiell stabilitet og hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for innretningen av ordningen anbefales det å utrede nærmere.

En slik forutsetning vil trolig være at det kun stilles garanti for individer med betjeningsevne sammenlignbar eller bedre enn for de som får lån på ordinære betingelser. Videre bør det trolig stilles som krav at banken som utsteder lånet samtidig ikke gir andre unntak under fleksibilitetskvoten på samme lån, for eksempel ved å tillate en gjeldsgrad over utlånsforskriftens grense.

For øvrig vil forskjellen fra å utvide fleksibilitetskvoten til bankene være at det vil være mulig å fastsette nærmere kriterier for hvem som kan omfattes av den statlige garantiordningen, i motsetning til en økt fleksibilitetskvote som bankene forvalter fritt.

4.2.3 Mulig påvirkning av valg av bosted

Som det fremgår av Tabell 3-4, er ikke egenkapitalgaranti nok til å oppfylle kravene i utlånsforskriften for en stor andel i de største byene. Her er det en tilleggsutfordring ved at inntekten ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravene. Garantien vil derfor i hovedsak ha betydning i mindre sentrale områder. Videre kan en slik ordning i alle landets kommuner påvirke hvor husholdninger velger å kjøpe bolig. Dersom egenkapitalkravet oppfylles i alle kommuner, kan det føre til økt press noen steder på bekostning av andre steder. Sett vekk fra de største byene, bør det derfor gjøres nærmere analyser av om en slik garantiordning kan få slike konsekvenser.

4.2.4 Fordelingsvirkninger på boligkjøpere i fravær av ordningen

På kort sikt er tilgangen på boliger fast. Ved innføring av ordningen vil målgruppens nyvunne evne til å kjøpe bolig medføre at noen andre ikke får kjøpt bolig i samme marked. Denne andre gruppen består av kjøpere som har til hensikt å leie ut eller selv bo i boligen. At kjøp med utleie som formål blir mindre prevalent er en naturlig konsekvens av å gi flere mulighet til å eie egen bolig. Derimot kan virkningen som ordningen har på de som ønsker å kjøpe bolig for å selv bo i den, fremstå som uheldig.

På lenger sikt er ikke tilgangen på boliger fast. Ordningenes prisdrivende virkning driver trolig opp tilgangen på boliger på sikt. Om det økte tilbudet er stort nok til å likevel sikre den fortrenge kjøpegruppen en ønsket bolig er vanskelig å fastslå. Det virker sannsynlig at et økt boligtilbud ikke vil være stort nok til å fullt ut kompensere gruppen for nyttetapet de blir påført som følge av ordningen.

4.2.5 Tilpasningen av egenkapital hos låntakere

For å finansiere kjøp av sin første bolig er det for de fleste behov for å binde opp en betydelig mengde likvide midler i boligen. Fordi det har en verdi å bruke disse pengene på noe annet (beholde likviditet, møbler, bil, reise eller lignende) kan ordningen gi incentiv til å la være å spare (like mye) i utgangspunktet eller bruke opp eller skjule allerede oppsparte midler.

I slike tilfeller vil ordningen bidra til å støtte de som i fravær av garantiordningen uansett ville evnet å kjøpe bolig. Ordningen bør tilpasses slik at dette ikke er mulig. Mulige løsninger inkluderer å se på egenkapitalhistorikken for å verifisere at lånsøkeren reelt ikke har hatt betydelig egenkapital, samt ikke har eller har hatt en reell mulighet til å opparbeide seg tilstrekkelig egenkapital.

4.2.6 Garantien kan fortrenge støtte til boligkjøp fra tredjeparter

Mange unge boligkjøpere får hjelp andre i forbindelse med finansiering. I 2018 mottok 41 prosent på landsbasis av førstegangskjøpere mellom 20 og 29 år hjelp av sine foreldre til boligkjøp (Samfunnsøkonomisk analyse, 2021). Støtte til boligkjøp kan være av gaver eller forskudd på arv, å stille med kausjon eller samkjøp. Før mottaket av denne støtten kan mange av disse fremstå som en del av ordningens skisserte målgruppe. Med kunnskap om dette kan tredjeparter la være å yte støtte som de hadde gitt i fravær av ordningen. Dette kan medføre at personer som uansett ville fått lån ender opp med en kommunal garanti gjennom ordningen, og unødvendig bruk av offentlig offentlige ressurser.

En mulig innretning av ordningen er at målgruppen må dokumentere betjeningsevne over tid. De som kan sikre finansiering av boligkjøp med hjelp fra tredjeparter vil trolig heller ønske å gjennomføre et boligkjøp i dag, enn utsette boligkjøp for å få tilgang til en kommunal garantiordning.

4.2.7 Fordelingseffekter fra økt låneevne i formuende familier

Muligheten til å benytte kommunal garantiordning i stedet for å motta støtte fra familie medfører økt låneevne for disse familiene. Denne effekten er kun relevant for de familiene som ville hjulpet et familiemedlem i

målgruppen i fravær av ordningen. Dette gjelder formuende familier. Det er derfor en fordelingseffekt fra ordningen i favør av formuende familier.

En innretning av ordningen som adresserer punkt 4.5.6 vil også adressere disse fordelingsvirkningene.

4.2.8 Bankers tilpasning i bruk av fleksibilitetsknoten

Etter utlånsforskriften har private banker anledning til å se bort ifra egenkapitalkravet for en andel av sine lån. For en del av disse lånene bærer banker en høyere risiko for tap, enn for sin øvrige låneportefølje. Banker har derfor incentiv – som er sterkere jo mer risikabelt lånet er – til å redusere sin risikoeksponering ved å ikke benytte sin egen fleksibilitetsknote, men heller benytte kommunens ordning for egenkapitalgaranti. Dette vil medføre at det gis kommunal støtte til lån som uansett hadde blitt innvilget. En mulig måte å adressere dette på er ved å kreve dokumentasjon på betjeningsevne over tid, som går utover det bankene selv krever.

4.2.9 Redusert konkurranse mellom bankene

Ordningen kan føre til redusert konkurranse mellom private banker. I utgangspunktet konkurrerer bankene om å gjøre de beste risikovurderingene for lånesøkere som eventuelt får innvilget lån innenfor fleksibilitetsknoten. Ved å gi et avslag eller dårlige betingelser, risikerer banken å miste lånesøker til en konkurrerende bank. Dersom bankene vet at kommunen kan stille garanti for manglende egenkapital, kan lånesøkers incentiv til å kontakte flere banker bli redusert. Dette kan svekke konkurransen og føre til at disse kundene får dårligere betingelser enn de ellers ville fått.

Denne effekten virker trolig sammen med mekanismen beskrevet i forrige punkt (4.5.8). Den kommunale garantien vil redusere bankens risiko og bidra til bedre betingelser for lånesøker, mens redusert konkurranse mellom bankene medfører at noe av denne fordelingen går til bankene fremfor lånesøker. En slik svekkelse av konkurransen kan imidlertid unngås ved å for eksempel innrette ordningen med et krav om avslag fra minimum to eller tre forskjellige private banker for at søknad om kommunal garanti innvilges. Etter eventuell innvilgelse bør låntakeren kunne ta med seg garantibeviset til en valgfri bank.

4.2.10 Overdreven risikotaking hos banker

Lån som bankene i dag ikke innvilger (også ikke under fleksibilitetsknoten) har trolig en for høy risiko eller tilhører ikke bankens prioriterte gruppe for fleksibilitetsknoten. Det er følgelig denne gruppen (og de som ved søknad hadde fått avslag med samme begrunnelse) som bør utgjøre målgruppen for en slik ordning. Å stille garanti for hele eller deler av lån for denne gruppen reduserer bankenes risiko ved å utstede lånet. En naturlig – og ønsket – virkning av ordningen er at bankene utsteder flere lån.

Det er ønskelig å påpeke at jo større andel av et lån ordningen garanterer for, jo mer risikable lån vil bankene være villige til å akseptere. Den skisserte innretningen med *simpel kausjon* oppad begrenset til utlånsforskriftens minstekrav om 15 prosent egenkapital fremstår som en hensiktsmessig løsning for å begrense slike incentiver.

4.2.11 Dempende virkning på konjunktorene

Fleksibilitetsknoten i utlånsforskriften ligger i utgangspunktet fast gjennom økonomiske konjunkturer og det har vært liten politisk interesse i å ofte justere denne etter den (lokale eller nasjonale) situasjonen i boligmarkedet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være bra om bankene gis større fleksibilitet i dårligere tider, og mindre fleksibilitet i gode tider. I en viss grad vil ordningen bidra til dette.

Dersom bankene i større grad benytter seg av fleksibilitetsknoten i dårligere tider – for eksempel på grunn av fallende inntekter eller redusert egenkapital fra de som allerede eier egen bolig og skal kjøpe ny – kan dette begrense bankenes muligheter til å utstede lånene de ønsker. Den kommunale garantiordningen gjør at bankene allikevel kan innvilge noen av disse lånene. Dersom dette medfører at kredittilgangen ikke faller like mye i dårligere tider vil dette bidra til å dempe fallet i økonomien.

4.3 Betinget subsidiering av leiekostnad

En betinget subsidiering av leiekostnaden innebærer at husholdningen betaler ordinær leie, men mottar en subsidie hver måned som settes på en sperret konto, eller en slags BSU-konto som kun kan benyttes til boligkjøp. Dersom husholdningen i løpet av en nærmere angitt periode blir i stand til å kjøpe seg en bolig, inkludert bruk av disse midlene, vil midlene inngå i husstandens egenkapital. Dersom husstanden ikke lykkes, vil pengene gå tilbake til kommunen og situasjonen for husstanden vil være den samme som om husholdningen hadde leid bolig på det ordinære markedet fra start.

Ordningen kan gjelde der husstanden leier på det ordinære leiemarkedet, men kan også kombineres med deleie eller leie-til-eie, og være med eller uten overgang til startlån. Gitt uendrede boligpriser relativt til husholdningens økonomiske situasjon, vil en slik ordning ha den samme økonomiske effekten som et tilskudd på det samme beløpet i periode 0. I likhet med leie-til-eie-ordningen vil imidlertid en subsidiert leie gi husholdninger som av ulike andre årsaker ikke er klar til å eie, noe tid til dette samtidig som det spares opp egenkapital.

Tabell 4-1 viser at et slik tiltak kan ha en god effekt for kjøpsmulighetene for enslige og hjemmeboende voksne som ellers mangler egenkapital, men subsidien må ha en viss størrelse. En subsidie på kroner 3 000 per måned i fem år, vil innebære en samlet subsidie på kroner 180 000. Dette vil øke andelen med finansieringsmulighet betydelig i de nevnte gruppene og illustrerer at det er mange som er i nærheten av å oppfylle egenkapitalkravet, men har litt for lite. Enslige forsørgere mangler mer egenkapital og vil være avhengig av en noe høyere subsidie for at det skal gi seg særlig utslag i andelen som da har tilstrekkelig egenkapital.

Et relevant spørsmål i denne sammenheng er om mange i gruppen som oppfyller kravet til egenkapital med denne subsidien i realiteten ville klart å oppnå dette uansett i løpet av femårsperioden og hvilken reell effekt subsidien har på kjøpsmuligheten dersom det er vekst i boligprisene, sammenlignet med virkemidler som deleie eller leie-til-eie. Det vil hele tiden være et spørsmål om hvilke husholdninger som kommer seg inn som eiere med ulike virkemidler og hvilke som ville klart seg på egenhånd på relativt kort sikt. Det er vanskelig å si hvor stor denne gruppen er og hvor godt en subsidie treffer de som ikke ellers ville klart finansieringen. Det kan tenkes at kombinasjonsordninger, for eksempel leie-til-eie eller deleie med subsidiert leie, kan være mer egnet til å fange opp grupper som har større vanskeligheter med å komme i kjøpsposisjon innen en relativt kort tidshorison. Disse kombinasjonene vil imidlertid kreve investeringer fra kommunen og påvirke boligmarkedet allerede fra starttidspunktet.

En subsidieordning kan antas å ha begrenset betydning for de som har forventet dårlig lønnsutvikling, og den vil trolig samtidig fange opp flere som har en forventet lønnsutvikling som tilsier at de med stor sannsynlighet vil komme i en eieposisjon i løpet av fem år. Målrettet mot enslige med barn, kan det imidlertid være rimelig å anta at tiltaket kan ha en positiv effekt ettersom enslige forsørgere, særlig de med små barn, i større grad har begrensede muligheter for inntektsøkning og også kan ha større begrensninger når det gjelder bosted. Egenkapitalen kan for eksempel være knyttet til en andel av felles bolig som ble solgt ved samlivsbrudd, men der den enslige forsørgeren har begrensede muligheter til å øke egenkapitalen og derfor er tvunget til å leie bolig. Vi vet fra prosjektet enslige forsørgere at flere banker prioriterer eksisterende kunder som kommer i en slik situasjon, mens enslige forsørgere som har leid bolig, vil få utfordringer med lånefinansiering i private banker og i praksis vil være avhengig av et eventuelt startlån. Som vist tidligere er enslige forsørgere med små barn gruppen med lavest *ordinært* eierpotensial. Det lavere eierpotensialet blant enslige forsørgere, særlig mødre, vedvarer også til de med store barn, noe som kan indikere at støtte som styrker egenkapitalen kan være et godt målrettet tiltak mot disse.

Vi ser videre av Tabell 4-2 at en slik subsidie har relativt liten betydning i de mest sentrale delene, mens det for de fleste øvrige sentralitetsgruppene skjer en dobling eller nær dette av andelen som har inntekt og egenkapital som oppfyller kravene i utlånsforskriften. Tabell 4-3 viser at betydningen for både 1. og 2. generasjons innvandrere er betydelig.

Tabell 4-1

Undergruppe	Uten	1000 kr	2000 kr	3000 kr	4000 kr	5000 kr
Enpersonsfamilie	10,9 %	11,8 %	13,7 %	17,3 %	21,5 %	24,8 %
Hjemmeboende voksen	14,1 %	15,9 %	18,5 %	22,3 %	26,2 %	29,3 %
Enslig mor, små barn	4,9 %	5,4 %	6,1 %	7,2 %	9,4 %	11,7 %
Enslig mor, store barn	8,0 %	8,5 %	9,2 %	10,6 %	13,4 %	16,8 %
Enslig far, små barn	7,4 %	7,6 %	8,3 %	9,5 %	11,1 %	13,8 %
Enslig far, store barn	10,5 %	11,1 %	11,7 %	12,9 %	15,4 %	18,7 %
Par med små barn	8,2 %	8,4 %	8,7 %	9,1 %	9,6 %	10,3 %
Par med store barn	8,8 %	9,0 %	9,3 %	9,5 %	10,2 %	11,0 %
Par uten eller med voksne barn	12,6 %	13,0 %	13,5 %	14,1 %	15,0 %	16,2 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Familier med små og store barn har yngste barn under henholdsvis 6 og 18 år. Andelene viser en tenkt ordning hvor husholdningene gis mulighet til å spare kolonnens angitte beløp per måned i opptil 5 år for å innfri kravet om 15 prosent egenkapital. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

Tabell 4-2

Sentralitet	Uten	1000 kr	2000 kr	3000 kr	4000 kr	5000 kr
Mest sentrale	8,8 %	9,1 %	9,3 %	9,7 %	10,4 %	11,3 %
Nest-mest sentrale	10,1 %	10,6 %	11,5 %	13,0 %	16,1 %	19,2 %
Mellomsentrale 1	10,8 %	11,8 %	13,5 %	16,5 %	22,5 %	26,3 %
Mellomsentrale 2	12,6 %	13,9 %	16,3 %	21,4 %	26,2 %	29,4 %
Nest-minst sentrale	15,0 %	16,8 %	20,3 %	25,6 %	29,2 %	31,8 %
Minst sentrale	16,3 %	18,4 %	22,7 %	27,3 %	30,6 %	33,1 %
Oslo	8,2 %	8,4 %	8,6 %	8,8 %	9,2 %	9,8 %
Hele landet	12,0 %	13,1 %	14,7 %	17,4 %	21,0 %	23,9 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Andelene viser en tenkt ordning hvor husholdningene gis mulighet til å spare kolonnens angitte beløp per måned i opptil 5 år for å innfri kravet om 15 prosent egenkapital. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

Tabell 4-3

Gruppe	Uten	1000 kr	2000 kr	3000 kr	4000 kr	5000 kr
Ikke innvandrere	14,6 %	15,6 %	17,2 %	20,1 %	23,5 %	26,2 %
Andre gen.	0,2 %	9,7 %	10,5 %	11,7 %	13,3 %	14,8 %
Første gen.	2,0 %	4,6 %	5,5 %	7,2 %	9,3 %	11,3 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Andelene viser en tenkt ordning hvor husholdningene gis mulighet til å spare kolonnens angitte beløp per måned i opptil 5 år for å innfri kravet om 15 prosent egenkapital. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

Gjennomgangen ovenfor viser at dette tiltaket kan ha en positiv effekt på to grupper som ellers har utfordringer med å komme seg inn i boligmarkedet, henholdsvis enslige forsørgere og innvandrere. På kort sikt vil ikke tiltaket ha noen innvirkning på leie- eller boligmarkedet ettersom husholdningene vil ha samme atferd som uten subsidien. I likhet med alle tiltak som setter flere i stand til å kjøpe bolig, vil det føre til økt etterspørsel etter å kjøpe bolig og redusert etterspørsel etter leie, enn uten tiltaket. Det må foretas en vurdering i forkant av om husstanden har eierpotensiale med den ekstra egenkapitalen subsidien kan gi. Fordelen med ordningen er at varig bosted finnes litt frem i tid og det er dermed ikke nødvendig i like stor grad å vurdere egnetheten av dagens leiebolig på sikt. Den klareste ulempen i sin rene form er at det er en risiko for at boligprisene øker slik at subsidien i realiteten får liten effekt.

Dersom man med en slik ordning ønsker å treffe andre enn de nevnte gruppene, men i liten grad de som vil klare seg på egenhånd, er det mulig å gjøre tilpasninger, for eksempel et krav om at husstanden skal ha vært uten eid bolig i minst 5 antall år og at vurderingen for øvrig tilsier at en subsidie vil være tilstrekkelig til å gi husstanden mulighet til å eie.

4.4 Leie-til-eie-modeller

En leie-til-eie-modell innebærer at kommunen kjøper boliger som leies ut og leietaker får mulighet til å kjøpe etter en periode til prisen på boligen ved leieforholdets start. Husbanken skriver at kommuner «*bør vurdere leie til eie-avtaler med barnefamilier og andre husstander som er i målgruppe for kommunal bolig, og som ikke oppfyller kravene til å få boliglån i dag, men som kan bli i stand til å kjøpe bolig på sikt*». Dette må antas å være husholdninger som heller ikke er aktuelle for kommersielle leie-til-eie-tilbud eller som ikke har slike muligheter der de ønsker å bo.

Kommunen vil da skaffe en bolig i tråd med husstandens nåværende og fremtidige behov og når leietiden utløper, får leietakerne tilbud om å kjøpe boligen til prisen den hadde da avtalen ble inngått. Kjøpet finansieres med oppspart egenkapital i leieperioden, startlån og/eller vanlig banklån og eventuelt tilskudd til etablering. Husbanken nevner også at en kan se for seg slike avtaler mellom husstander og utbyggere som samarbeider med kommunen om å skaffe flere boliger med tilvisingsavtaler.

Leie-til-eie-modeller er egnet for husstander som har en forventning om å komme i en eieposisjon innen en relativt kort tidshorison. Hvem som kan fanges opp og komme i en eieposisjon gjennom økt bruk av et slikt tiltak, vil avhenge av hvordan leie- og kjøpsmulighetene er ellers i markedet. Fordelen med ordningen sammenlignet med leie på det ordinære markedet, er at kjøpsprisen er låst til prisen på tidspunktet for leieforholdets start. Dette sikrer at husstanden ikke taper terreng dersom boligprisene stiger.

Den største utfordringen i dagens situasjon er at tilskuddet til utleieboliger falt bort fra nyttår. Dette har begrenset kommunenes mulighet til å investere i kommunale utleieboliger. I tillegg har flyktningestrømmen ført til økt press i markedet og flere kommuner har utfordringer med å bosette disse. Økte investering fra kommunene for å få flere til å eie gjennom en leie-til-eie-ordning, kan i denne situasjonen føre til fortrenning av husstander som for eksempel ellers hadde vært i en eieposisjon enten på egenhånd eller gjennom startlansordningen.

Leie-til-eie-modeller kan også kombineres med subsidiert leie som gjør det mulig for husstanden å spare ytterligere. Slike subsidier er imidlertid risikable ettersom det ikke er mulig å sikre at beløpet faktisk benyttes til sparing. En mulighet vil da være å gi en betinget subsidie som beskrevet tidligere.

Hvor virkningsfull leie-til-eie-modellen vil være i en tid med økte kostnader og en mer usikker boligprisutvikling, er vanskelig å si. Dersom boligprisene relativt til lønnsutviklingen faller, vil det ha liten betydning om husstanden leier privat eller gjennom en kommunal ordning. En eventuell forskjell vil være knyttet til om leieprisen er subsidiert eller ikke.

En fordel ved å gjennomføre leie-til-eie i kommunal regi, er muligheten til å tilpasse ordningen til behovet i kommunen. En viktig forutsetning er at det i størst mulig grad sikres at husholdningene er i stand til å spare opp nødvendig egenkapital i leieperioden slik at det faktisk er mulig å kjøpe boligen ved utløpet av perioden.

Ett spørsmål knyttet til leie-til-eie-ordninger er om dette skjer gjennom kommunens oppkjøp av eksisterende boliger eller gjennom nybyggingsprosjekter. På kort sikt vil ikke nybygging øke eierandelen og dersom det er et ønske om at flere skal komme i en eieposisjon på kort sikt, vil dette måtte skje gjennom oppkjøp av eksisterende boliger. Risikoen i et slikt tilfelle er at det fører til et press på boligprisene og fortrenger andre kjøpergrupper fra markedet, som i utgangspunktet hadde økonomi til å selv komme i en eieposisjon. I mange kommuner er det

for tiden et stort press på boligmarkedet, særlig på grunn av flyktingestrømmen. Dersom kommunen da skal investere i boliger for utleie, kan det føre til press på boligprisene, nettopp i det segmentet der mange med svakere økonomi kan finne sin bolig.

Det er videre en utfordring at det vil være behov for investeringer fra kommunen for å tilby leie-til-eie-boliger. Bortfallet av tilskuddet til utleieboliger innebærer at kommunene allerede står i en svekket økonomisk situasjon når det gjelder boliginvesteringer og det vil være ekstra vanskelig å prioritere midler til eie i den situasjonen som er nå.

Bruk av en kommersiell leie-til-eie-ordning i kombinasjon med betinget subsidiert leie, kan imidlertid også være en mulig løsning der kommunen unngår investeringsbehovet. Det må i tilfelle inngås avtaler med den kommersielle aktøren om hva som blir utfallet dersom husstanden likevel ikke kommer i stand til å kjøpe boligen.

4.5 Deleiemodeller

En deleiemodell innebærer at husholdningen kjøper en bolig i fellesskap med kommunen og boligen eies da som et sameie. Husholdningen betaler leie til kommunen for den delen som kommunen har kjøpt. Denne modellen innebærer at kommunen må finansiere deler av kjøpet og det må fastsettes hvordan et utkjøp skal kunne skje. Det er ulike måter å organisere dette på. Det kan være mulig at husholdningen gradvis kjøper seg opp eller det kan være begrenset til at husholdningen kun kan kjøpe ut kommunen når hele kjøpesummen kan finansieres. Når det gjelder kjøpesummen for kommunens andel, kan denne settes til blant annet inngangssummen eller til markedspris på utkjøpstidspunktet. Det kan også gjøres kombinasjoner med de andre modellene vi presenterer.

Fordelen med en deleiemodell er at husstanden allerede fra start blir eier av en bolig. Dette gjør det mulig for de husstandene som har litt egenkapital å etablere seg som eier av bolig på et tidligere tidspunkt enn ellers og dermed redusere risikoen for at boligprisvekst gjør det stadig vanskeligere å komme i posisjon for å kjøpe. Det mest sentrale spørsmålet ved en slik modell er om den fanger opp husstander som er i stand til å betjene også et heleid kjøp. I tilfelle vil en slik løsning fra kommunens side kun innebære at kommunen øker sin boligmasse fremfor at husstanden mottok et startlån.

Deleie vil trolig være mer egnet enn leie-til-eie i dagens situasjon. Investeringsbehovet for kommunen vil være betydelig lavere og bistanden gis til husholdninger som i gjennomsnitt er nærmere å kunne finansiere et boligkjøp allerede i dag enn de som kan være aktuelle for en leie-til-eie-løsning. Deleie vil også kunne føre til en lavere etterspørselsvekst i boligmarkedet enn en leie-til-eie-ordning ettersom den stiller krav om en viss egenkapital i dag og dermed i utgangspunktet treffer færre husstander.

Tabell 4-4 viser imidlertid at deleie i relativt liten grad påvirker de ulike husstandstypenes muligheter til å kjøpe bolig. Grad av sentralitet har heller ikke særlig stor betydning, jf. Tabell 4-5. Derimot viser Tabell 4-6 at andelen 2. generasjons innvandrere som får råd til bolig øker fra tilnærmet ingen til nesten ti prosent, ved en tredjepartsandel på kun 10 prosent. En slik ordning kan derfor ha effekt som et målrettet tiltak mot denne gruppen.

I likhet med en leie-til-eie-modell, kan også deleie kombineres med en betinget subsidiert leie der deleie inngås enten som sameie med kommunen eller en kommersiell aktør.

Tabell 4-4 Andelene som har råd ved at tredjepart tar en gitt eierandel

Undergruppe	Uten	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Enpersonsfamilie	10,9 %	11,2 %	11,5 %	11,8 %	12,2 %	12,6 %
Hjemmeboende voksen	14,1 %	14,6 %	15,1 %	15,7 %	16,4 %	17,1 %
Enslig mor, små barn	4,9 %	5,1 %	5,3 %	5,6 %	5,8 %	6,0 %
Enslig mor, store barn	8,0 %	8,2 %	8,4 %	8,7 %	8,9 %	9,3 %
Enslig far, små barn	7,4 %	7,4 %	7,6 %	7,8 %	8,1 %	8,5 %
Enslig far, store barn	10,5 %	10,8 %	11,1 %	11,4 %	11,7 %	12,2 %
Par med små barn	8,2 %	8,3 %	8,5 %	8,7 %	8,9 %	9,2 %
Par med store barn	8,8 %	9,0 %	9,1 %	9,3 %	9,4 %	9,8 %
Par uten eller med voksne barn	12,6 %	12,8 %	13,0 %	13,2 %	13,5 %	13,8 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Familier med små og store barn har yngste barn under henholdsvis 6 og 18 år. Andelene viser en tenkt ordning hvor en tredjepart tar en eierandel i boligen tilsvarende kolonneoverskriften. Kjøper må kunne betjene leien som om den var gjeld. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

Tabell 4-5

Sentralitet	Uten	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Mest sentrale	8,8 %	9,0 %	9,2 %	9,3 %	9,5 %	9,8 %
Nest-mest sentrale	10,1 %	10,3 %	10,6 %	10,9 %	11,3 %	11,7 %
Mellomsentrale 1	10,8 %	11,1 %	11,5 %	11,8 %	12,3 %	12,8 %
Mellomsentrale 2	12,6 %	13,0 %	13,3 %	13,8 %	14,2 %	14,8 %
Nest-minst sentrale	15,0 %	15,4 %	15,9 %	16,3 %	16,8 %	17,4 %
Minst sentrale	16,3 %	16,7 %	17,1 %	17,5 %	18,1 %	18,6 %
Oslo	8,2 %	8,3 %	8,4 %	8,6 %	8,7 %	8,9 %
Hele landet	12,0 %	11,4 %	11,7 %	12,1 %	12,5 %	12,9 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Andelene viser en tenkt ordning hvor en tredjepart tar en eierandel i boligen tilsvarende kolonneoverskriften. Kjøper må kunne betjene leien som om den var gjeld.. Beregninger av Oslo Economics.

Tabell 4-6

Gruppe	Uten	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Ikke innvandrer	14,6 %	14,9 %	15,2 %	15,6 %	16,0 %	16,5 %
Andre gen.	0,2 %	9,4 %	9,5 %	9,8 %	10,1 %	10,5 %
Første gen.	2,0 %	4,4 %	4,5 %	4,8 %	5,0 %	5,3 %

Note: Tabellen viser andelen i målgruppen, for hver undergruppe, som har inntekt og egenkapital til å tilfredsstille utlånsforskriftens krav til egenkapital som andel av kjøpesum og inntekt som andel av samlet gjeld. Hver husholdning sin finansieringsevne blir målt opp mot en estimert boligpris for en bolig som akkurat ikke er trangbodd etter SSB sin definisjon. Boligprisen blir estimert for hver kommune og bydel med SSB sin boligprismodell for 2021 for leiligheter, småhus og eneboliger. Husholdningene blir målt opp mot den billigste boligtypen i sin kommune eller bydel. Andelene viser en tenkt ordning hvor en tredjepart tar en eierandel i boligen tilsvarende kolonneoverskriften. Kjøper må kunne betjene leien som om den var gjeld. Data fra Microdata.no. Beregninger av Oslo Economics.

4.6 Økt bruk av kommunalt tilskudd til kjøp av bolig

Kommunene kan tilby tilskudd til å kjøpe bolig der startlån alene ikke strekker til, men dette blir i dag ikke tilbudt av alle kommuner. I en tid med økte kostnader og reduserte muligheter til å spare opp egenkapital, kan økt bruk av tilskudd overfor ønskede målgrupper være egnet til å opprettholde mulighetene til å kjøpe bolig. Ordningen er i dag prioritert til barnefamilier og andre i en økonomisk vanskelig situasjon med lav og/eller usikker inntekt. I tillegg kan blant andre personer som står i fare for å miste boligen gjennom tvangssalg også få tilskudd til å refinansiere lånet, slik at de kan beholde boligen sin. Personer med langvarige økonomiske problemer blir prioritert. Størrelsen på tilskuddet gis ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger.

En økt bruk av tilskuddet kan være nødvendig for å kompensere for at flere vil ha behov for dette for å komme seg inn på boligmarkedet og særlig for å unngå at flere personer risikerer å miste boligen på tvangssalg med bakgrunn i svekket økonomi som følge av kostnadsøkningene. Dersom markedet utvikler seg slik at boligprisen reduseres samtidig som kostnadene øker, kan et tvangssalg få en særlig negativ effekt.

Når det gjelder utviklingen i tilskuddsbehovet for husstander som ikke eier egen bolig, er spørsmålet om boligprisene i relevant segment øker eller ikke.

4.7 Rentegaranti eller fastrente på startlån

En rentegarantiordning innebærer at staten tar kostnaden dersom renten øker over et visst nivå, mens låntaker får gevinsten hvis renten faller. Dette skiller seg dermed fra en fastrente som kan være høyere enn markedsrenten. En slik ordning kan derfor være et alternativ til en fastrente der husstanden følger markedsrenten fra låneopptakstidspunktet og har redusert eller fjernet risikoen for en rente over et visst nivå.

Et tiltak med rentegaranti kan vurderes som en fleksibilitetsmulighet innenfor startlånsordningen dersom husstanden vil få betjeningsevne dersom det ikke må tas høyde for en renteøkning. Rentegarantien kan gjelde for hele eller deler av lånet og garantien kan også begrenses til å også gjelde en andel av renteøkning over et visst punkt.

Det er også mulig å tenke seg en fastrente som strekker seg over lengre perioder. I dag kan det avtales inntil 20 års varighet på fastrenteavtalen. Vi er ikke kjent med hvordan varigheten av fastrenteavtalene fordeler seg på ulike kommuner, men både retningslinjer for hvor lange fastrenteavtaler som inngås og praksis kan variere.

4.8 Vurdering av de ulike tiltakene

I lys av dagens situasjon der det i mange kommuner oppleves press i boligmarkedet på grunn av at mange flyktninger skal bosettes, kan kortsiktige løsninger som innebærer kommunale investeringer for bruk i leie-til-eie- eller deleiemodeller, føre til ytterligere press i disse kommunene. Investeringer i nyboligprosjekter vil ta lenger tid å få på plass og vil derfor ikke avhjelpe dagens utfordringer. Analysen over viser også at deleie i liten grad har betydning for å få flere husstander i en eieposisjon, med et unntak her for innvandrere som synes å kunne ha god nytte av en deleieløsning.

Utviklingen i renten forventes å ha en dempende effekt på boligprisutviklingen. Dette tilsier at det er redusert behov for å sikre seg mot at husstander kommer lenger unna muligheten til å komme seg inn på boligmarkedet. Samtidig reduserer de økte kostnadene mulighetene til å spare. Et tiltak som betinget subsidiert leie, vil på kort sikt ikke ha noen markedsmessig effekt i boligmarkedet og husstander som kommer i eierposisjon vil skje gradvis over tid etter hvert som de oppnår tilstrekkelig egenkapital. Kommunene må heller ikke gjøre noen investeringer utover den subsidien som overføres til den bundne kontoen. Analysen av data viser også at tiltaket kan ha god effekt på andelen i prioriterte grupper som kan komme i posisjon til å eie. Dette gjelder både enslige forsørgere og innvandrere. Tiltaket kan i tillegg gi husholdningene motivasjon til å spare ytterligere ved at sparingen til boligkjøp synliggjøres, noe som kan gi økt bevissthet og insentiv til å justere forbruket ytterligere for å få muligheten til å kjøpe på et enda tidligere tidspunkt eller for å sikre at tilstrekkelig egenkapital oppnås innenfor subsidieperioden.

I et noe lengre perspektiv kan subsidieordningen også benyttes i kombinasjon med leie-til-eie- eller deleiemodeller. For å unngå unødvendig press i boligmarkedet kan det være nødvendig at kommunen investerer i nye boligprosjekter fremfor oppkjøp av eksisterende boliger. Dette bør særlig vurderes i kommuner der det er en nedgang i boligbyggingen, noe som på sikt vil føre til økt press i markedet. Kommunen kan ved kommunale

nybyggingsprosjekter også ha mulighet til å påvirke standard, størrelse og prisnivå på boligene og tilpasse dette til kommunens behov og målgrupper.

Også en kombinasjon mellom kommersielle leie-til-eie-modeller og en betinget subsidieordning kan hjelpe flere over i eid bolig. Et samarbeid eller dialog mellom kommunen og den kommersielle aktøren kan sikre at den kommersielle aktøren godkjenner husstander som får en slik subsidiert leie for å spare opp egenkapital. For den kommersielle aktøren må det da være en klarhet i hva som blir utfallet dersom husstanden likevel ikke lykkes i å kjøpe etter den perioden som er fastsatt.

Mulige krav til de ulike ordningene for å treffe de som har varige utfordringer med å komme i en eieposisjon, kan være krav til hvor lang periode husstanden har stått uten eid bolig. Slike krav bør imidlertid ikke være generelle. Ettersom for eksempel gruppen enslige forsørgere har særlige utfordringer med å styrke sin økonomiske situasjon over tid, bør ikke slike krav være til hinder for at særlig prioriterte grupper kan benytte seg av ordningen.

5. Referanser

- Astrup, K. C. (2021). *Den økonomiske fordel av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander*. NIBR.
- E24. (2014, 03 22). *Sanner strammer inn startlånreglene*.
- Haug, K. D. (2022). *Boliglånsforskriften og husholdningenes gjeld*.
- Kelly, R., McCann, F., & O'Toole, C. (2018). Credit conditions, macroprudential policy and house prices. ss. 153-167.
- NIBR. (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser (NIBR-rapport 2015:12)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Oslo Economics. (2022). *Forventede effekter på boligmarkedet av å fjerne utlånsforskriften*. Forbrukerrådet.
- Oslo Economics. (2022). *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Oslo Economics. (2023). *Enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Poghosyan, T. (2019). *How Effective is Macroprudential Policy? Evidence from Lending Restriction Measures in EU Countries*.IMF (WP/19/45).
- Proba Samfunnsanalyse. (2012). *Virkninger av startlån*. Husbanken.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). Hentet Januar 6, 2023 fra <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/kronikker/2021/9/7/oslo-tall-vekker-opsikt-foreldre-hjelper-halvparten-inn-p-boligmarkedet>