

22.03.2023

# Vurdering av tiltak for at flere husholdninger med lav inntekt skal kunne eie bolig

Notat nr. 01-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

Oppdragsgiver: Husbanken

Dato for ferdistilling: 23. mai 2023

Forfattere: Fernanda Winger Eggen og  
Marthe Norberg-Schulz

Kvalitetssikrer: Rolf Røtnes og Andreas  
Benedictow

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

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

## Sammendrag

Andelen som eier bolig har de siste par årene vært uendret på 76 prosent, men den er vesentlig lavere for husholdninger med lav inntekt. I tråd med eierlinjen i norsk boligpolitikk, har også den boligsosiale politikken som mål at flest mulig skal eie egen bolig.

Som del av den boligsosiale politikken eksisterer det en rekke tiltak, rettet både direkte mot husholdningenes mulighet til å kjøpe egen bolig og mot utbyggere for å øke tilgangen på boliger. I tråd med Husbankens følge-med-ansvar er det likevel behov for en vurdering av behov for justering i eksisterende tiltak og implementering av nye tiltak fremover.

I dette notatet vil tiltak som kan bidra til at flere husholdninger med lav inntekt kan eie bolig kartlegges og vurderes. Dette inkluderer for det første tiltak som er rettet direkte mot husholdningenes økonomiske situasjon, og dermed etterspørselen etter boliger. For det andre inkluderes tiltak som er rettet mot utbyggere, og så ledes tilbudet av nye boliger. For det tredje inkluderes tiltak som enten bidrar økt etterspørsel etter eller økt tilbud av boliger som husholdninger med lav inntekt kan kjøpe gjennom regulering. Utgangspunktet for tiltakene er at de med lav inntekt skal kunne bo spredt, og ikke samles i samme områder.

### Færre eier bolig, og nedgangen er størst for husholdninger med lav inntekt

Sammenlignet med de fleste andre land, er det en høy andel av husholdninger i Norge som eier egen bolig. Andelen som eier egen bolig er imidlertid betydelig lavere for aleneboende og enslige med barn, og lavere for husholdninger med små barn enn med store. Over de siste syv årene har andelen som eier egen bolig særlig falt for husholdningene med lavest inntekt. Det er ønskelig at barnefamilier får mulighet til å eie egen egnet bolig av flere årsaker. Dette underbygger målsettingen om å få husholdningene inn i boligmarkedet.

Dagens makroøkonomiske situasjon er kjennetegnet ved økte kostnader, særlig knyttet til levekostnader som strøm og matvarer og byggekostnader, og økte renter. Konsekvensen av økte levekostnader for husholdningene er redusert betjeningsevne, og dermed redusert etterspørsel etter boliger. Samtidig fører økte byggekostnader til en høyere pris på boliger.

### Ulike tiltak kan øke eierandelen blant dem med lav inntekt

Gitt målene i den boligsosiale politikken er det et behov for tiltak som kan øke muligheten til å kjøpe egen bolig for husholdninger med lav inntekt. Tabellen under oppsummerer tiltak som gjennomgås i dette notatet. Tiltakene kan overordnet deles inn i tiltak rettet direkte mot å bedre den økonomiske situasjonen til husholdningene, og dermed deres etterspørsel etter boliger, og tiltak som øker tilgangen på boliger gjennom å rettes mot utbyggere.

Oppsummeringen inkluderer en vurdering av hvorvidt tiltak vil innebære juridiske barrierer knyttet til utvidelse eller innføring, omfanget av tiltakets budsjettmessige og administrative kostnader og risikoelementer som påføres det offentlige. ★★★ indikerer at tiltaket i stor grad innebærer nevnte konsekvens, mens ★ indikerer at tiltaket i liten eller ingen grad innebærer nevnte konsekvens.

Oversikten over tiltak er for det første ment å gi informasjon om hvilke muligheter som ligger innenfor dagens boligsosiale politikk. For det andre gjennomgås det noen nye tiltak som innebærer juridiske barrierer, eller barrierer knyttet til budsjett og administrative kostnader.

Oversikten skal ikke tolkes som anbefalte tiltak. Overordnet vurderer vi det som mest hensiktsmessig å innføre få tiltak som fanger opp så mange som mulig av målgruppen. Det kan imidlertid være at enkelte husholdninger med lav inntekt ikke oppnår boligkjøp med dagens rammer for startlån og tilskudd. Vår vurdering er i utgangspunktet at det er bedre å tilpasse disse tiltakene enn å etablere nye tiltak.

Vurdering av konsekvensen av tiltak som kan øke muligheten til å eie bolig for husholdninger med lav inntekt på utvalgte faktorer. Vurderingen går fra ★ til ★★★, hvor ★ indikerer at tiltaket i liten eller ingen grad innebærer nevnte konsekvens og ★★★ indikerer at tiltaket i stor grad innebærer nevnte konsekvens.

Tiltakstype	Tiltak	Målgruppe	Status	Juridiske barrierer	Budsjettmessige kostnader	Administrative kostnader	Budsjettmessig risiko
<b>Lån</b>							
	Startlån	Husholdninger	Eksisterer	★	★	★★	★★
	Rente- og avdragsfrie lån	Husholdninger	Eksisterer	★	★★	★★	★★★
	Tiltak i den tredje boligsektor	Husholdninger	Eksisterer	★★	★	★★★	★★
	Lån til byggebransjen	Utbyggere	Eksisterer	★	★	★★	★★★
<b>Tilskudd</b>							
	Spareinsentivordning	Husholdninger	Nytt	★★	★★★	★★	★★
	Tilskudd til etablering	Husholdninger	Eksisterer	★	★★★	★★	★
	Tilskudd til utbyggere	Utbyggere	Eksisterer	★	★★★	★★	★
<b>Skattefradrag for leieutgifter</b>							
	Til alle	Husholdninger	Nytt	★★★	★★★	★	★
	Til de med lav inntekt	Husholdninger	Nytt	★★★	★★	★★	★
<b>Garantiordning</b>							
	Egenkapitalgaranti	Husholdninger	Nytt	★★	★	★★	★★
	Salgsgarantiordning	Utbyggere	Nytt	★★	★	★★	★★★
<b>Regulering</b>							
	Prisregulerte boliger	Husholdninger	Nytt	★★	★	★	★
	Krav om andel lavinntektsboliger	Utbyggere	Nytt	★★★	★	★	★
	Leilighetsnorm	Utbyggere	Nytt	★★	★	★	★
<b>Eierskap</b>							
	Statlig eid boligbyggeselskap	Husholdninger	Nytt	★	★★	★★	★

Note: Med juridiske barrierer menes hvorvidt tiltak vil medføre endringer i regelverk. Med budsjettmessige kostnader menes hvorvidt tiltak vil medføre direkte offentlige utgifter og dermed vil kreve en (politisk) prioritering. Med administrative kostnader menes hvorvidt tiltak vil føre med seg kostnader i form av for eksempel mer saksbehandlingstid eller andre administrative kostnader. Med budsjettmessig risiko menes hvorvidt det offentlige er i risiko for å påføres en høyere budsjettmessig konsekvens over tid ved å ta i bruk tiltaket.

### Juridiske barrierer er størst ved innføring av nye ordninger

Den juridiske konsekvensen av tiltakene avhenger i hovedsak om tiltaket innebærer opprettelse av en helt ny ordning eller utvidelse av en ordning som krever lovendring. Overordnet krever opprettelse av nye tiltak som regel mer høring og prosess enn endring av en eksisterende regel.

De ulike lånevariantene til husholdninger og utbyggere innebærer i liten grad juridiske barrierer som følge av at de allerede eksisterer, og derfor satt til ★. Vurderingen gjelder også dersom disse ordningene utvides. Det samme gjelder for tilskudd til husholdninger, men et unntak er den foreslåtte spareinsentivordningen, fordi dette er et nytt tiltak.

Når det gjelder løsninger i den tredje boligsektor (leie-til-eie og deleie) vurderer vi de juridiske barrierene som noe høyere, ★★, da det ikke eksisterer et tydelig felles rammeverk for disse tiltakene, og variasjonen er relativt stor på tvers av kommunene.

Tiltaket rettet direkte mot husholdninger som i størst grad innebærer juridiske endringer, er skattefradrag for leieutgifter og egenkapitalgaranti. Begge er nye tiltak, og førstnevnte vil innebære et nytt element i skattesystemet og må nødvendigvis bli gjenstand for bred administrativ behandling i Finansdepartementet og politisk behandling i Regjering og Stortinget, og er derfor vurdert til ★★★.

Når det gjelder innføring av en salgsgarantiordning og etablering av et statlig eid boligbyggeselskap anser vi de juridiske barrierene som hhv. lave (★) og moderate (★★). En statlig salgsgaranti til utbyggere kan eksempelvis ta utgangspunkt i rammeverket for Eksfins garantiordninger. Vår vurdering er imidlertid at det er knyttet noen juridiske barrierer til utformingen av modeller for hvordan boligene skal verdsettes i de tilfellene staten må utløse garantien og kjøpe boligen. Det eksisterer i dag en rekke statlige selskaper, både hel- og deleide. Vi vurderer derfor de juridiske barrierene for etablering av et slik selskap som lave.

Ved innføring av ny regulering vil det alltid være relativt store juridiske barrierer. Reguleringsendringer gjelder typisk for hele landet og krever dermed bred politisk behandling i Regjering og Stortinget. Innføring av et reguleringsstiltak er forbundet med relativt store juridiske og politiske barrierer, og vurdert til ★★★.

### Budsjettmessige kostnader er størst for tilskuddsordninger

Når det gjelder budsjettmessige kostnader knyttet til tiltakene, vil tilskudd, i alle sine varianter, innebære en overføring fra det offentlige til husholdninger eller utbyggere. Det inkluderer også det vi har omtalt som en spareinsentivordning. Dermed vil tilskuddene i større grad enn de øvrige tiltakene påvirke offentlige budsjetter. Dette er årsaken til at tilskuddene er markert med ★★★.

Innføring av skattefradrag for leieutgifter vil også ha stor budsjettmessig konsekvens, ★★★. I stedet for å virke som en økt kostnad for det offentlige, slik som tilskudd, vil skattefradrag fungere som en redusert inntekt. Budsjettmessig virker dette imidlertid likt. Størrelsen på virkningen vil avhenge av hvordan ordningen avgrenses.

Lån, garanti og tiltak i den tredje boligsektor har mindre budsjettmessige kostnader. Lån fordi de tilbakebetales, og har dermed kun en midlertidig budsjettmessig kostnad. Merk at rente- og avdragsfrie lån vil ha noe større kostnader fordi det offentlige ikke får renteinntekt.

Tiltakene i den tredje boligsektor forenkler muligheten til å eie for husholdninger med lav inntekt, men utgjør ikke nødvendigvis en kostnad for offentlige budsjetter. I noen tilfeller vil disse tiltakene gjennomføres i kombinasjon med andre, som for eksempel Startlån, og da vil de budsjettmessige konsekvensene tilsvare de som påføre ved startlån.

Garanti har ikke direkte budsjettmessige kostnader fordi det i utgangspunktet ikke innebærer noen overførsel fra det offentlige, med mindre husholdningen misligholder sine forpliktelser. Derfor vil det ved både garantiordningen og lån måtte settes av midler til å dekke risiko for mislighold.

En godt utformet salgsgarantiordning vil etter vår vurdering også kunne ha lave budsjettmessige kostnader (★). For det første utgjør en garanti kun en kostnad når den utløses. Garantien utløses, i dette tilfellet, kun når staten må innfri sin forpliktelse om å kjøpe usolgte enheter i et byggeprosjekt. For å redusere den potensielle kostanden, kan det tenkes en garantiordning hvor staten kun forplikter seg til å kjøpe en viss andel av boligene som ikke er solgt (men tilstrekkelig andel til at utbygger får finansiering i det private kredittmarkedet).

Vi har vurdert de budsjettmessige kostandene ved etablering av et statlig eid boligbyggeselskap som moderate (★★). Dette avhenger imidlertid av om selskapet er tiltenkt å være selvfinansierende eller ikke, herunder om staten dekker selskaps årlige driftskostnader.

Regelverksendringer dreier seg ikke om overføringer fra det offentlige, og har dermed ikke budsjettmessige kostnader som de øvrige tiltakene beskrevet i dette notatet. Fordi det ikke er noen budsjettmessige kostnader, er det heller ikke en budsjettmessig risiko. Derfor er de budsjettmessige kostnadene og risiko av reguleringstiltakene satt til ★. Når det gjelder administrative kostnader er også kostnadene lave, nettopp fordi regelverket skal forenkle ressursene som brukes på å hjelpe husholdninger med lav inntekt inn på boligmarkedet.

#### Administrative kostnader er lavest for skattefradrag

De administrative kostnadene knyttet til tiltakene som rettes mot etterspørselssiden er i hovedsak knyttet til å velge ut hvem som skal få innvilget lån, tilskudd eller garanti. Kostnadene vurderes til ★★ for samtlige etterspørselssidetiltak, med unntak av to.

For tiltakene i den tredje boligsektor vurderes de administrative kostnadene som noe høyere da denne også forutsetter samarbeid med private aktører. I tillegg til at det typisk vil være kostnader knyttet til å velge ut husholdninger som skal ta del i tiltakene. Derfor er det valgt ★★★ i tabellen.

For skattefradraget for leieutgifter til alle, er de administrative kostnadene minimale fordi det ikke er noen utvelgelsesprosess. Derfor er det valgt ★ i tabellen.

Merk at omfanget av et tiltaks administrative kostnader også avhenger av hvem som står ansvarlig for å forvalte tiltaket, og om aktøren er rigget for å innta en slik rolle. For eksempel vil det sannsynligvis oppstå store administrative kostnader dersom Husbanken skal innta rollen som garantist for egenkapital, inkludert ansvar for vurdering av hvem det skal stilles garanti for.

Låne-, tilskudds- og garantiordninger rettet mot utbygger krever alle at utbyggere søker støtte, og noen må vurdere søknadene. Vi har derfor valgt ★★★ i tabellen for alle disse ordningene.

Vi har vurdert de administrative kostnadene knyttet til et statlig eid boligbyggeselskap som moderate (★★). Dette tiltaket skiller seg fra de øvrige ved at opprettelse av et nytt selskap, med alt det som følger med av ansettelser mv., krever en del administrasjon. Videre må selskapet administreres når det først er opprettet. I tillegg kommer kostnader knyttet til behandling av hvem som kvalifiserer til å kjøpe boligene selskapet oppfører. Vi har over argumentert for at dette kan ivaretas gjennom eksisterende søknadsløsninger, som f.eks. kommunens behandling av startlånssøknader.

Sett bort ifra de administrative kostnadene som er knyttet til utformingen av reguleringer, oppstår i liten grad denne type kostnader når reguleringen er på plass. Derfor er de administrative kostnadene av reguleringstiltakene satt til ★ i tabellen. Merk at de lave administrative kostnadene forutsetter at vurderingen av hvem som skal få mulighet til å kjøpe bolig i utbyggingsprosjektene skjer gjennom objektive nøkler. For eksempel knyttet til inntekt og formue i skattemeldingen. Eller gjennom vurderinger som er gjort i regi av andre tiltak, som for eksempel startlån.

Det offentlige påføres størst budsjettmessig risiko når den fulle budsjettmessige konsekvensen av et tiltak er usikker

Med risiko som påføres det offentlige ved et tiltak, menes i dette prosjektet i hvilken grad tiltaket påfører det offentlige usikre budsjettmessige konsekvenser umiddelbart eller framover.

Fordi et tilskudd blir gitt til husholdninger uten en forventning om tilbakebetaling, vurderes risiko knyttet til dette tiltaket som lav. Det skyldes også at midlene som avsettes til tilskudd typisk er bestemt for et år om gangen, og det er ingen risiko knyttet til at det uventet blir et større budsjett til tilskudd. Derfor er det valgt ★ for tilskudd.

Et unntak er spareinsentivordningen fordi denne innebærer at det offentlige stiller med en tilsvarende mengde kroner som husholdningen selv har spart opp. Det er usikkert hvor mange som vil søke om å benytte seg av tiltaket, og dermed også hvor mye det offentlige må utbetale for å tilsvare husholdningenes sparing. Gitt denne usikkerheten er det valgt ★★ for dette tiltaket.

Risikoelementene knyttet til lånetiltakene er knyttet til mislighold som gjør at myndighetene ikke får tilbakebetalt midlene, for eksempel fordi husholdningens inntekt bortfaller. Det er derfor valgt ★★ for Startlån. Fordi tiltakene i den tredje boligsektor involverer mindre lån, som følge av at husholdningen ikke eier hele boligen, vurderes risikoen som mindre, og ★ er valgt.

Det vurderes videre som noe høyere risiko å tilby rente- og avdragsfrie lån, enn vanlige Startlån, fordi husholdningens lån ikke blir mindre over tid. Dersom husholdningene, av ulike grunner, blir nødt til å selge er det offentliges mulighet til å få tilbakebetalt lånet i større grad påvirket av et eventuelt boligprisfall enn ved et startlån. Det er derfor valgt ★★★ for rente- og avdragsfrie lån.

Byggelån utgjør i de fleste tilfeller ingen eller lave kostnader for myndighetene. Hvis utbygger imidlertid misligholder lånet kan det utgjøre et betydelig tap, som

staten må bokføre, det aktuelle budsjettåret. Vi har derfor valgt ★★★ for utlån til byggebransjen.

Når det gjelder egenkapitalgarantiordningen vurderes risikoen som tilsvarende som for lån. Risikoen er altså at husholdningene misligholder lånet, og at det offentlige blir stilt til ansvar for delen av lånet de står som garanti for. Risikoen forsterkes også her av et eventuelt boligprisfall som kan gjøre at det offentliges forpliktelser ikke innfris ved salg av boligen, men det vurderes som lite sannsynlig med et så vesentlig prisfall. Det er derfor valgt ★★ for egenkapitalgarantiordningen.

Med tilsvarende argumentasjon har vi valgt ★★★ for en salgsgarantiordning. Det er usikkert om den må utløses eller ikke. I tillegg kommer muligheten for at utbygger/selger ikke opprettholder sin del av avtalen (etterstreber salg). Dette øker usikkerheten knyttet til om garantien vil måtte utløses i framtiden.

Når det statlige eide boligbyggeselskapet først er opprettet, og hvem som dekker hvilke kostnader er bestemt, vurderer vi den budsjettmessige risikoen knyttet til dette tiltaket som lav (★).

#### Sammen har tiltakene større effekt

Så lenge tiltakene som rettes mot husholdningene som etterspør boliger ikke medfører at det bygges flere boliger, vil det å sikre at en husholdning som ellers ikke ville kunnet det, får kjøpt en bolig, fortrenge de som i et vanlig marked kunne kjøpt boligen. Med andre ord fortrenge sannsynligvis en husholdning med noe høyere inntekt. Dette innebærer at utfordringen knyttet til å eie egen bolig forskyves «oppover» i inntekthierarkiet.

Samtidig bidrar trolig tiltakene til at flere boliger bygges over tid. Likevel er det kreative løsninger innen leie-til-eie-rammeverket og samarbeid mellom kommuner og utbyggere som sannsynligvis har størst påvirkning på antallet boliger.

Fordi leie-til-eie og deleie også har mindre budsjettmessige konsekvenser for det offentlige, vurderes denne type tiltak som svært gunstig. Leie-til-eie-løsninger i regi av kommunen gir sannsynligvis husstanden størst muligheter til å spare opp egenkapital og settes i stand til å kjøpe boligen på sikt.

I den grad kommunene kan bruke leie-til-eie-løsninger til å øke antallet boliger, eventuelt gjennom gode samarbeid med private aktører, og samtidig gi flere en boligkarriere, kan leie-til-eie være et effektivt tiltak, spesielt når det ses i sammenheng med andre virkemidler som startlån. Det er en del kommuner som i dag ikke bruker leie-til-eie, og dermed har et uutnyttet virkemiddel for å kunne hjelpe flere inn i eiet bolig.

#### [Andre tiltak vil kunne påvirke situasjonen til husholdninger med lav inntekt](#)

I tillegg til tiltak som har til hensikt å øke boligtilgangen for husholdninger med lav inntekt gjennom å øke tilbudet av eller etterspørselen etter egnede boliger, er det andre tiltak som påvirker omsetningen av boliger til husholdningene.

For eksempel er det foreslått i boligskatteutvalget å skattlegge utleieinntekt i egen bolig, på lik linje med annen utleieinntekt. Konsekvensen av dette vil være redusert insentiv til å leie ut egen bolig, og dermed et redusert tilbud av denne type utleieboliger. Dersom færre boligeiere velger å leie ut del av egen bolig, vil det i stort kunne føre til en boligmangel og høyere pris på boliger av mindre størrelse. Dette vil vanskeliggjøre situasjonen til husholdninger med lav inntekt.

Et annet eksempel er den foreslåtte fordelsbeskatningen på bolig. Alt annet likt, vil en slik skatt gjøre det dyrere å ha større (dyrere) bolig. Dette vil trolig føre til at enkelte velger å flytte til en mindre, og rimeligere, bolig. Da kan større boliger frigjøres, som er mer egnet for f.eks. barnefamilier, som dermed frigjør den boligen de bor i. For at dette skal være mulig må det imidlertid sikres et tilbud for de som ønsker å flytte til en mindre bolig. I mange tilfeller vil det være eldre enslige dette kan være aktuelt for. Skissert effekt fordrer i så fall bygging av flere egnede seniorboliger.



# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>II</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
<b>2 Å eie egen bolig har flere fordeler</b>	<b>2</b>
2.1 Over ¾ av norske husholdninger eier egen bolig	2
2.2 Den makroøkonomiske situasjonen vi nå har gjør at både tilbudet og etterspørselen får et negativt skift	3
2.3 Tiltak kan innføres for å øke antallet husholdninger med lav inntekt på boligmarkedet	3
<b>3 Lån, tilskudd, garantier og skattefradrag kan bidra til at flere kan eie bolig</b>	<b>5</b>
3.1 Lån, tilskudd, garantier og skattefradrag kan øke etterspørselen etter boliger	5
3.2 Eksisterende tiltak	6
3.3 Nye tiltak	9
<b>4 Regulering kan brukes til å øke etterspørselen etter og tilbudet av boliger</b>	<b>13</b>
4.1 Makspris vil øke etterspørselen, men redusere tilbudet av boliger	13
4.2 Krav om at en andel av boligene i utbyggingsprosjekt skal selges under markedspris til husholdninger med lav inntekt	14
4.3 Lettelse i leilighetsnormen kan bidra til at det bygges flere boliger med lavere enhetspris	16
<b>5 Tiltak som stimulerer til boligbygging kan bidra til at flere med lav inntekt kan eie bolig</b>	<b>18</b>
5.1 Tilskudd, lån og garantier kan øke tilbudet av boliger	18
5.2 Eksisterende tiltak	19
5.3 Nye tiltak	20
<b>6 For størst effekt bør tiltak rettes mot både husholdninger med lav inntekt og utbyggere</b>	<b>22</b>
6.1 Tiltak rettet mot etterspørselssiden	23
6.2 Regulering av markedet for boliger	25
6.3 Tiltak rettet mot tilbudssiden	25
6.4 Sammen har tiltak ene større effekt	27
6.5 Andre tiltak vil kunne påvirke situasjonen til husholdninger med lav inntekt	27
<b>7 Referanser</b>	<b>28</b>

---

# 1 Innledning

Andelen som eier bolig har de siste par årene vært uendret på samlet 76 prosent. Andelen som eier egen bolig er imidlertid betydelig lavere for aleneboende og enslige med barn, og lavere for husholdninger med små barn enn med store. I tillegg er andelen fallende.

I tråd med eierlinjen i norsk boligpolitikk, har også den boligsosiale politikken som mål at flest mulig skal eie egen bolig. Husbanken arbeider med en status for Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024 - alle trenger et trygt hjem. Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte i boligmarkedet, og medvirke til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig. I denne forbindelse har Husbanken ansvar for å være oppdaterte og skaffe ny kunnskap og bistå kommunene på ulike måter utover å bare være en virkemiddelforvalter.

Som del av den boligsosiale politikken eksisterer det allerede en rekke tiltak, rettet både direkte mot husholdningenes mulighet til å kjøpe egen bolig, gjennom tilskudd og lån, og mot utbyggere for å øke tilgangen på boliger. I tråd med Husbankens følge-med-ansvar er det likevel behov for en vurdering av behov for justering i eksisterende tiltak og implementering av nye tiltak fremover.

I dette notatet vil tiltak som kan bidra til at flere husholdninger med lav inntekt kan eie bolig kartlegges og vurderes. Særlig vurderes tiltak som muliggjør å eie bolig i en tid der boutgiftsbelastningen øker.

Tiltakene som vurderes inkluderer statlige tiltak Husbanken har ansvar for, men også andre og nye tiltak. Dette inkluderer for det første tiltak som er rettet direkte mot husholdningenes økonomiske situasjon, og dermed etterspørselen etter boliger. For det andre inkluderer tiltak som er rettet mot utbyggere, og så ledes tilbudet av nye boliger. For det tredje inkluderer tiltak som enten bidrar økt etterspørsel etter eller økt tilbud av boliger som husholdninger med lav inntekt kan kjøpe gjennom regulering.

I vurderingen av tiltak drøftes tiltakenes konsekvenser for offentlige budsjetter, administrative kostnader og risikoelementer særskilt. I tillegg vurderes det i hvilken grad juridiske barrierer vanskeliggjør implementering av tiltakene. Utgangspunktet for tiltakene er at de med lav inntekt skal kunne bo spredt, og ikke samles i samme områder.

Notatet er en utvidelse av prosjektet om konsekvensen av økte renter som SØA leverte til Husbanken januar 2023. Der det refereres til intervju i dette notatet, gjelder det intervju som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet om konsekvenser av økte renter.

Oppsummert inneholder notatet en drøfting av følgende:

- Kartlegging og vurdering av tiltak som rettes direkte mot boliggetterspørselen til husholdninger med lav inntekt
- Kartlegging og vurdering av reguleringstiltak som kan bidra til økt eierandel blant husholdninger med lav inntekt
- Kartlegging og vurdering av tiltak som rettes mot utbyggere, og derigjennom tilbudet av boliger til husholdninger med lav inntekt
- Vurdering juridiske barrierer knyttet til innføring av tiltaket
- Vurdering av tiltakenes konsekvens for budsjettmessige og administrative kostnader
- Vurdering av risikoelementer som påføres det offentlige som følge av tiltaket

Arbeidet som inngår i dette notatet har vært begrenset i tid og økonomisk ramme, og dermed kan ikke vurderingene benyttes som et fullstendig beslutningsgrunnlag for vurdering av nye tiltak. Snarere er det ment å gi et overblikk over ulike typer tiltak, inkludert både tiltak som allerede eksisterer og som kan vurderes implementert. Dersom noen av tiltakene vurderes justert eller implementert er det behov for en grundigere analyse av det enkelte tiltaks konsekvenser.

## 2 Å eie egen bolig har flere fordeler

I dette kapittelet presenteres først utviklingen i andelen husholdninger som eier bolig. Deretter illustreres hvordan dagens makroøkonomiske situasjon kan påvirke tilbudet av og etterspørselen etter bolig. Avslutningsvis illustreres hvordan tiltak kan benyttes til å påvirke hvor mange som får mulighet til å eie bolig.

### 2.1 Over ¾ av norske husholdninger eier egen bolig

Sammenlignet med de fleste andre land, er det en høy andel av husholdninger i Norge som eier egen bolig. Det er imidlertid noe variasjon på tvers husholdningstyper og ulike faser av livet. Figur 2.1 viser at andelen som eier egen bolig er betydelig lavere for aleneboende og enslige med barn, og lavere for husholdninger med små barn enn med store.

Over de siste syv årene har andelen som eier egen bolig falt for alle husholdningstypene som illustreres i figur 2.1, med unntak av enslige med små barn. For sistnevnte er det ett prosentpoeng flere som eier bolig.

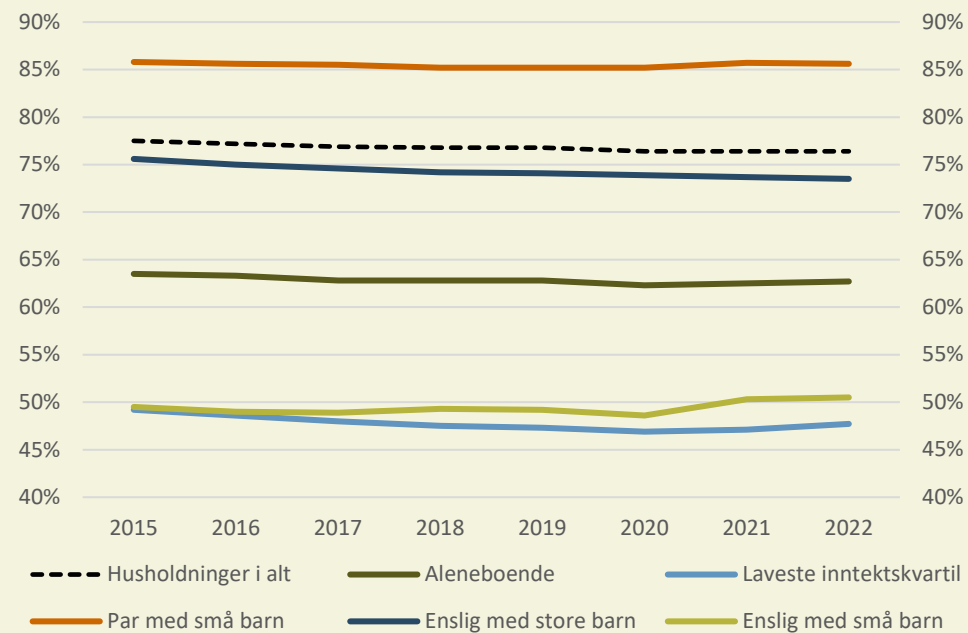
Alternativkostnaden knyttet til å eie bolig er normalt å leie bolig, og det er en rekke faktorer som bør inkluderes i vurderingen av hvorvidt en husholdning bør få mulighet til å kjøpe bolig. Dette inkluderer månedlige kostnadene ved et boliglån sammenlignet med leiekostnad, men også blant annet fordeler knyttet til bostabilitet på velferdsutfall for barnefamilier, skattemessige fordeler ved å eie bolig og at lånets verdi faller med prisvekst i boligmarkedet (Umblijs, von Simson, & Mohn, 2019).

Videre erfarer flere av intervjuobjektene at det er vanskelig, særlig for barnefamilier, å finne egnet bolig på leiemarkedet, både som følge av et stadig mer begrenset utvalg, høye priser og at en del utleiende diskriminerer barnefamilier og utenlandske leietakere (se for eksempel Grødem og Sandbæk (2012), Benedictow, Frisell og Iversen (2022) og Forbrukerrådet (2021)).

Nye tall for antallet sekundærboliger, viser at nivået nå er rekordlavt.<sup>1</sup> Dette indikerer isolert sett at det er færre tilgjengelige utleieboliger. Samtidig har antallet leietakere økt. Det kan tyde på et økt press i leiemarkedet (at konkurransen om leieboligene har blitt stadig tøffere), og/eller at stadig flere leier andre type boliger, som sokkelleiligheter/hybler som er en del av utleiers egen bolig.

Det er ønskelig at barnefamilier får mulighet til å eie egen egnet bolig av flere årsaker. Dette underbygger måsetningen om å få husholdningene inn i boligmarkedet.

Figur 2.1 Utvikling i andelen husholdninger som eier egen bolig



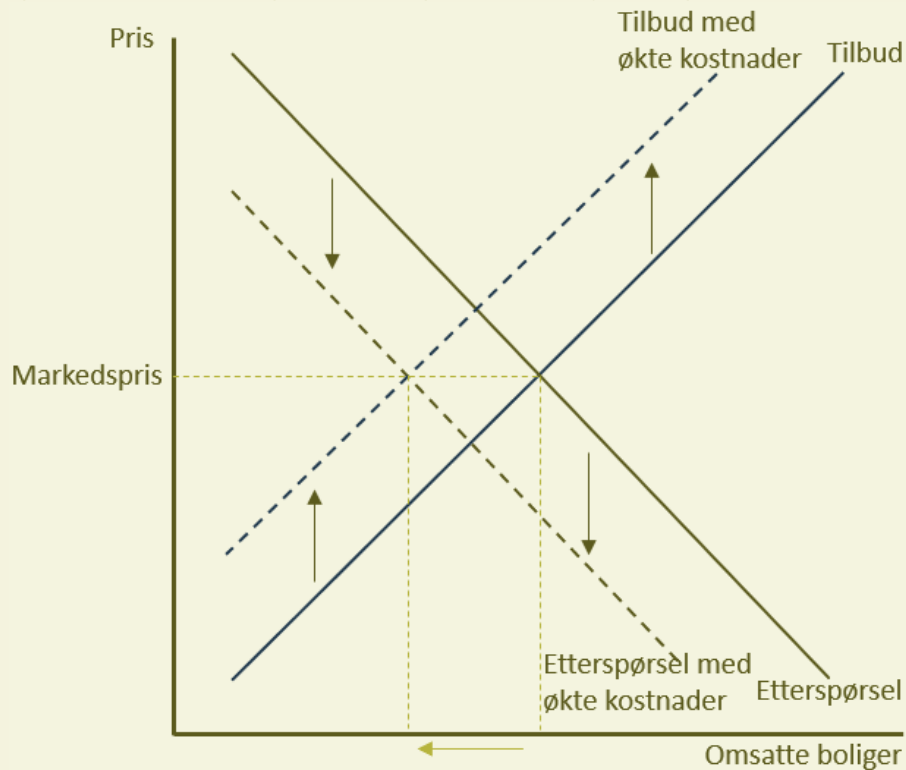
Kilde: Statistisk sentralbyrås Tabell 11084 og 11346

<sup>1</sup> Tall utarbeidet av SØA på oppdrag for Ambita og NEF: <https://nef.no/boligstatistikk/>

## 2.2 Den makroøkonomiske situasjonen vi nå har gjør at både tilbudet og etterspørselen får et negativt skift

Dagens makroøkonomiske situasjon er kjennetegnet ved økte kostnader, særlig knyttet til levekostnader som strøm og matvarer og byggekostnader, og økte renter. Konsekvensen av økte levekostnader for husholdningene er redusert betjeningsevne, og dermed redusert etterspørsel etter boliger. Isolert sett fører dette til redusert pris og/eller færre solgte boliger. Økte byggekostnader har en negativ effekt på tilbudet av boliger. Videre fører isolert sett økte byggekostnader til en høyere pris på boliger.

Figur 2.2 Konsekvensen av økte kostnader for utbyggere av boliger for husholdninger med lav inntekt og husholdninger som etterspør boligene



Kilde: SØA

Både redusert etterspørsel og redusert tilbud bidrar til redusert salg av boliger. Figur 2.2 illustrerer hvordan et negativt skift i etterspørselen som følge av redusert betjeningsevne og et negativt skift i tilbud som følge av økte byggekostnader samlet påvirker mengden boliger som selges og prisen på disse. I eksempelet faller omsetningen som vist med den lysegrønne, horisontale pilen nederst i figuren, mens markedsprisen er uendret. For ulike variasjoner av negative skift i de to kurvene kan prisen både øke og falle.

Krigen i Ukraina har medført en betydelig flyktingestrøm til Norge. Mange kommer trolig til å bli lenge, noe som isolert sett bidrar til å øke etterspørselen etter boliger. Det kan bidra til at prisene øker, selv om forholdene ellers skulle tilsi lavere priser.

## 2.3 Tiltak kan innføres for å øke antallet husholdninger med lav inntekt på boligmarkedet

Ulike tiltak kan benyttes for å øke antallet husholdninger med lav inntekt som eier bolig. Tiltakene kan bidra til å forhindre at slike husholdninger blir utelukket fra å bo i visse områder eller tvunget til å leve under vanskelige forhold. Dette kan ha positive effekter på livskvaliteten og helsen til personer som ellers ville hatt vanskeligheter med å finne et egnet sted å bo.

Det eksisterer en rekke tiltak som har som mål å gjøre det lettere for husholdninger med lav inntekt å komme inn på boligmarkedet i hele landet. Overordnet kan tiltakene deles inn i to grupper. Den første inkluderer tiltak som påvirker husholdningenes økonomiske situasjon, og derigjennom etterspørselen etter boliger. Den andre inkluderer tiltak som påvirker tilgangen på boliger direkte. Tiltak som treffer etterspørselssiden, vil over tid også påvirke tilbudet av boliger.

I de påfølgende kapitlene eksemplifiseres hvordan tiltak påvirker tilbudet av og etterspørselen etter boliger for husholdninger med lav inntekt med markedskryss. I tillegg drøftes virkningen av både eksisterende og nye tiltak.

Merk at hvem tiltaket i utgangspunktet er rettet mot, ikke bestemmer hvem som sitter igjen med den største gevinsten av tiltaket. Det innebærer at for eksempel et tilskudd som gis til en husholdning med lav inntekt, også vil føre til en gevinst for utbyggere. Fordelingen av gevinsten vil avhenge av elastisiteten på tilbudet og etterspørselen, altså hvor fleksibelt tilbudet av boliger er og hvor sensitiv husholdningene er til prisendringer på boliger.

Merk at gevinsten av subsidien for husholdninger og utbyggere (økt produsent- og konsumentoverskudd) oppveier ikke for samlede kostnaden av subsidien. Denne kostnaden finansieres av det offentlige.

Når en subsidie finansieres gjennom økte, vridende skatter, utgjør dette i seg selv et effektivitetstap (skattevridningskostnaden). I tillegg oppstår et effektivitetstap ved å gå bort ifra markedslivevekten, med mindre det opprinnelige markedet er kjenetegnet ved markedssvikt.

Markedssvikten i dette tilfellet kan for eksempel være knyttet til at barn av husholdninger med lav inntekt opplever negative eksterne virkninger av lav bostabilitet som følge av at familien ikke har mulighet til å eie egnet bolig.

Hvorvidt og i hvilken grad boligmarkedet for dem med lav inntekt er preget av markedssvikt vil ikke drøftes videre i dette notatet. Årsaken er at samtlige tiltak presentert i dette notatet er rettet at flere med lav inntekt skal eie bolig, og står dermed overfor samme markedssvikt. Det ligger altså til grunn for notatet at det er mulig å oppnå samfunnsmessige gevinster ved at flere med lav inntekt skal kunne eie egnet og nøktern bolig.

### 3 Lån, tilskudd, garantier og skattefradrag kan bidra til at flere kan eie bolig

Med tiltak som treffer etterspørselssiden menes tiltak som er rettet mot husholdninger med lav inntekts evne til å komme inn på boligmarkedet direkte. Tiltakene skal bidra til å øke deres etterspørsel for eksempel ved å tilby dem lån eller tilskudd deres boligkjøp.

I dette kapitlet drøftes først hvordan denne type tiltak påvirker omsetningen av boliger prinsipielt, deretter gjennomgås eksisterende tiltak for å øke eierandelen blant dem med lav inntekt. Avslutningsvis presenteres nye tiltak som kan øke eierandelen.

#### 3.1 Lån, tilskudd, garantier og skattefradrag kan øke etterspørselen etter boliger

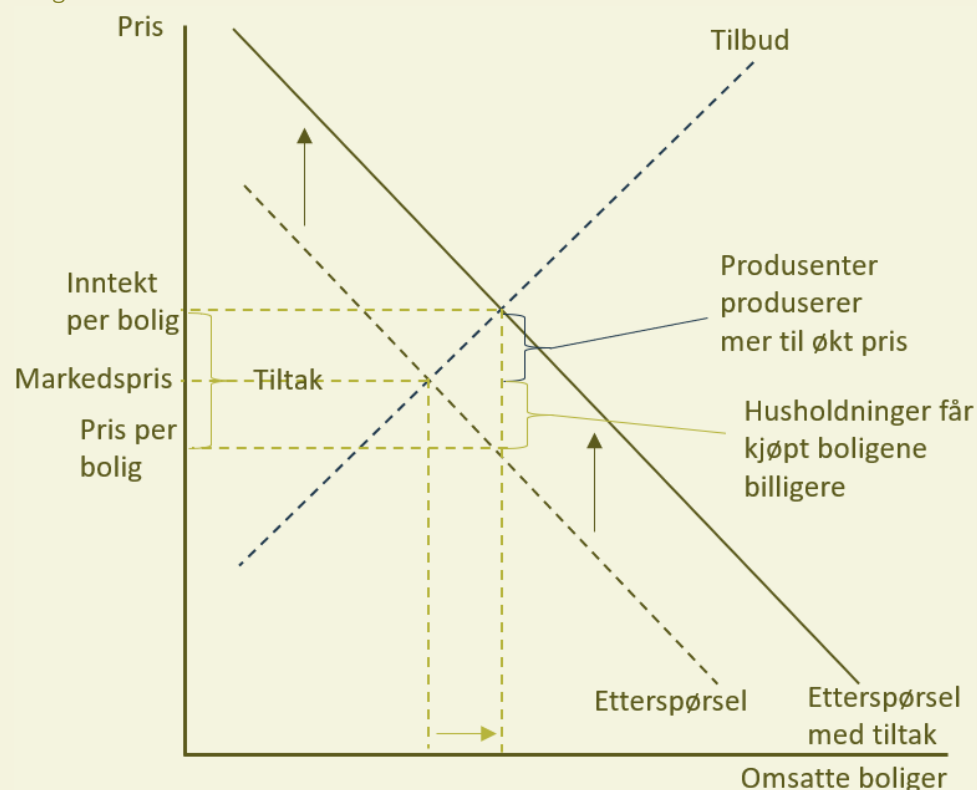
For å øke etterspørselen etter boliger kan husholdningens mulighet til å kjøpe økes gjennom ulike former for offentlige tiltak. Gjennom lån, lånegarantier, tilskudd og skattefradrag er det mulig å få til et etterspørselskurveskift til høyre, til en høyere etterspørselskurve, fordi husholdningenes mulighet til å kjøpe egen bolig øker. Det innebærer at etterspørselen etter boliger blir høyere for alle priser på boliger, slik at mengden boliger som omsettes øker.

Skiftet i etterspørsel som følge av lån, tilskudd, garanti eller skattefradrag illustreres i figur 3.1. Mengden boliger omsatt i markedet for husholdninger med lav inntekt øker både fordi husholdningenes kjøpekraft øker og fordi utbyggeres villighet til å tilby boliger øker når prisen øker. Førstnevnte illustreres med et skift i etterspørselskurven, og sistnevnte med en bevegelse opp mot høyre på tilbudskurven.

Figur 3.1 viser at gevinsten av tiltaket fordeles mellom utbyggere og husholdninger. Avstanden mellom prisen per bolig, som husholdningene betaler, og inntekten per bolig, som utbygger mottar, blir den myndighetsfinansierte subsidien. I figuren deles gevinsten likt, men i praksis vil dette avhenge av i hvilken grad tilbudet av og etterspørselen etter boliger endres med prisendringer.

Ulike former for lån, tilskudd, skattefradrag og garanti som rettes mot husholdninger med lav inntekt vil ha konsekvensen som illustreres i figur 3.1. Det er likevel vesentlig forskjeller mellom de ulike tiltakene. Lån øker husholdningenes betjeningsevne ved å øke deres økonomiske handlingsrom, slik et tilskudd også vil gjøre. Tilskuddene vil imidlertid være en direkte kostnad finansiert av det offentlige, mens lån i all hovedsak vil tilbakebetales. Dermed er det offentliges kostnader ved å tilby tilskudd langt høyere enn dersom det isteden tilbys lån.

Figur 3.1 Konsekvensen av subsidiering av husholdninger med lav inntekt husholdninger



Kilde: SØA

Videre vil et tilskudd ha større effekt på etterspørselen, enn et lån av tilsvarende størrelse, fordi husholdningen ikke trenger å tilbakebetale tilskuddet. Både lån og tilskudd tilbys husholdninger med lav inntekt i dag. SØAs rapport om konsekvenser av økte renter viser at mindre tilskudd typisk blir gitt i kombinasjon med større lån.

Skattefradrag ved leieutgifter er et annet tiltak som benyttes for å øke husholdningenes etterspørsel etter boliger ved å øke deres økonomiske handlingsrom. Som ved tilskudd vil skattefradraget ha budsjettmessige konsekvenser for det offentlige, men i dette tilfelle i form av redusert skatteinntekt.

Den siste tiltakskategorien som kan rettes direkte mot husholdningenes mulighet til å kjøpe bolig er garantier. Garantier påvirker husholdningens økonomiske handlingsrom ved å redusere utlåners risiko. Det innebærer at det ikke skjer en offentlig overføring til husholdningene, men at det offentlige stiller som garantist for eksempel for husholdningens egenkapital. Garantier er ikke et tiltak som tilbys husholdninger med lav inntekt i dag.

### 3.2 Eksisterende tiltak

Under beskrives eksisterende tiltak som øker husholdningenes etterspørsel etter boliger. Tiltakene som beskrives er Startlån, tilskudd og tiltak i den tredje boligsektor.

#### 3.2.1 Startlån muliggjør boligkjøp med liten økonomisk konsekvens for utlåner

Forvaltningen av startlånsordningen er hjemlet i Lov om Husbanken og Forskrift om lån fra Husbanken. Husbanken gir lån til kommunene, etter søknad. Husbankens regionkontorer prioriterer midler mellom kommunene.

Kommunene låner inn midler fra Husbanken, behandler lånesøknader fra enkeltpersoner og gir startlån. Forskriften spesifiserer nærmere hvem som er i målgruppen for ordningen, og hva det kan gis støtte til. Hovedpoenget er at låntaker skal være vanskeligstilt på boligmarkedet, og ikke ha mulighet til å ta opp lån eller tilstrekkelig lån på ordinære vilkår. Samtidig må låntakeren ha mulighet til å betjene

et startlån, hvilket innebærer at låntakere ikke kan være så vanskeligstilt at de ikke har tilstrekkelig betjeningsevne. Låntaker kan imidlertid også få tilskudd i kombinasjon med startlån, eller kombinere lån fra ordinær bank og lån gjennom Startlånsordningen. Kommunen skal foreta en behovsprøving i hver enkelt sak.

Alle kommuner er pålagt å bruke Startskudd, som er et felles saksbehandlingssystem for søknader om startlån. Startskudd inneholder også verktøy for simulering av mulig lånesum.

Lånet kan gå til enten kjøp av bolig, utbedring/tilpasning, oppføring av ny bolig eller refinansiering (først og fremst dersom det er fare for tvangssalg). Det framgår av forskriften at boligen skal være nøktern.

Målgruppen for ordningen har vært gjenstand for diskusjon. Som følge av forskriftsendringen i 2014, som hadde til hensikt å bidra til målretting mot personer som er langvarig vanskeligstilte, fikk unge i mindre grad lån til førstegangskjøp. Vista Analyse anslo like fullt at en svært høy andel av startlånsmottakerne ikke nødvendigvis er vanskeligstilte (Vista Analyse, 2017).

Forskriften har ordlyd som åpner for tolkning, i tillegg er det uttalt at kommunene kan utøve skjønn. Dette er trolig en viktig forklaring på variasjonen i forvaltning og bruk mellom kommunene som har vært observert. I forlengelsen av dette framgår det av forskriften at kommunen har mulighet til å fastsette egne retningslinjer innenfor rammen av forskriften, og mange gjør dette (jf. forskrift om lån fra Husbanken, § 9-1). Et eksempel på tilpasning i kommunene, er at unge i etableringsfasen prioriteres.

Kommuner som tilbyr startlån, tar utgangspunkt i Husbankens rentetilbud. I tillegg kan de legge på 0,25 prosentpoeng for å dekke sine administrative kostnader.

Målgruppen for startlånsordningen er barnefamilier og personer som er i en særlig utfordrende situasjon og mangler en egnet bolig. Med lav inntekt og mangel på egenkapital, vil startlån normalt være eneste mulighet for å få finansiert kjøp av

bolig. Unge i etableringsfasen som er i en økonomisk situasjon med mulighet for å spare, vil som oftest ikke kunne motta startlån. Barnefamilier er derimot unntatt kravet om å spare.

Startlån skal tildeles etter en behovsprøving, jf. Forskrift om lån fra Husbanken § 5-4.<sup>2</sup> I vurderingen skal kommunen legge vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.

Som for alle typer lån, er det en risiko for at husholdningen misligholder Startlånet. Kommunen må alltid vurdere gevinsten knyttet til boligsosial måloppnåelse opp mot risiko for mislighold. Dersom lånestørrelsen gjøres så stor som mulig, for eksempel ved å tilby maksimal nedbetalingstid, øker isolert sett risikoen for mislighold.

Hvor mye eventuelt mislighold påvirker kommunen, vil imidlertid avhenge av kommunens situasjon. I kommuner med stigende og høye boligpriser er lang nedbetalingstid mindre risikofyllt fordi det er sannsynlighet for minkende gjeldsbelastning over tid. Risikoen blir imidlertid begrenset av at lånestørrelsen typisk er mindre i disse kommunene.

### 3.2.2 Tilskudd belaster kommunale budsjett, men påvirker husholdningene direkte

Kommunen kan tilby tilskudd til å kjøpe bolig der startlån alene ikke strekker til.<sup>3</sup> Barnefamilier og andre i en økonomisk vanskelig situasjon med lav og/eller usikker inntekt kan få tilbud om tilskudd. 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.

Tilskuddet bidrar til å øke husholdningens mulighet til å kjøpe bolig direkte. Ifølge intervju gjennomført i forbindelse med prosjektet om økte renter, er tilskudd ofte avgjørende for at husholdningen skal kunne kjøpe egnet og nøktern bolig. Tilskudd vurderes derfor som et svært målrettet tiltak for at flere husholdninger med lav inntekt skal kunne eie bolig.

Tilskudd er likevel et tiltak med store økonomiske barrierer, fordi de finansieres over kommunale budsjetter. I motsetning til lån får kommunene ikke disse midlene tilbake.

For å øke kommunenes insentiv til å bruke tilskudd, er det flere kommuner som har begynt å tildele tilskudd som rente- og avdragsfrie lån. Slik vil kommunens budsjetter i svært liten grad belastes av tilskuddene, gitt at husholdningene gir tilskuddet tilbake ved salg av boligen. Det å kunne gjenbruke tilskuddet kan gjøre at kommuner er mindre restriktive med å gi tilskudd. Det går både på at flere får tilskudd og at høyere enkelttilskudd kan gis, og dermed at flere med lav inntekt og lite eller ingen egenkapital får mulighet til å kjøpe bolig.

Ettersom kommunene står fritt til å bestemme hvor mye som skal settes av i kommunebudsjettet til tilskudd, står de også fritt til å øke det i perioder hvor flere opplever økonomiske utfordringer. Det kan derfor være gode grunner til å prioritere etableringstilskuddet høyere nå som det er vanskelige tider for mange.

I 2022 ble tilskudd kun gitt i forbindelse med 16 prosent av innvilgede lån. For å øke bruken av tiltak i alle kommuner, kan et alternativ være å øremerke tilskudd.

<sup>2</sup> Klikk [her](#) for å lese hele Forskrift om lån fra Husbanken.

<sup>3</sup> Fra 2020 er tilskudd til etablering overført til kommunerammen, og tildelingskriteriene fremgår nå av bustøttelova § 14. Klikk [her](#) for å lese loven. Etter omleggingen i 2020 er det opp til kommunene å prioritere midler til etableringstil-

skudd. Noen kommuner har prioritert tilskuddet og fortsatt å sette av samme beløp som før omleggingen, mens andre har kuttet i beløpet til tilskudd.



### 3.2.3 Den tredje boligsektor muliggjør økt eierandel gjennom offentlig-privat samarbeid

Den «tredje boligsektor» er et alternativ til det private eie- og leiemarkedet og den offentlige boligsektoren. Sektoren er preget av løsninger som gir trygghet og forutsigbarhet, rimeligere tilgang til bolig og en god miks av beboere både i de enkelte nabolag og i byen som helhet.

Det finnes ulike tiltak innen den tredje boligsektor, inkludert leie-til-eie og delt eierskap. Både det offentlig og private aktører kan være ansvarlige for tiltakene, og derfor vil ikke tiltakene nødvendigvis finansieres av det offentlige.

Overordnet dreier tiltakene seg om å gi husholdningen mulighet til å bo i en bolig de over tid vil kunne eie eller som de kun eier delvis. Dette gjør at de økonomiske kravene for å komme inn på boligmarkedet reduseres. Ved å redusere de økonomiske kravene som stilles til husholdningene for å eie bolig, blir boligtilgangen lettere.

Virkningen av leie-til-eie-løsninger på etterspørselen etter boliger for husholdninger med lav inntekt, kan sammenlignes med virkningene av et lån. I noen tilfeller vil husholdningen betale ekstra for løsningen, som kan sammenlignes med rentene på et tradisjonelt lån.

I andre tilfeller kan den månedlige kostnaden gå til å dekke faktiske kostnader ved boligen (for eksempel felleskostnader eller kommunale avgifter) og resten av leien fungerer som oppsparing av egenkapital. I sistnevnte tilfelle fungerer ordningen som et rentefritt lån.

Budsjettmessig vil det offentlige typisk enten tilby delvis finansiering av boligen gjennom Startlån eller tilskudd, eller så kan kjøpsmuligheten finansieres utelukkende av husholdningen, muliggjort av tiltak initiert av det private. Dermed vurderes de budsjettmessige konsekvensene av denne type tiltak, som mindre enn for Startlån og tilskudd. Også den budsjettmessige risikoen for mislighold eller uforut-

sette kostnader er lavere leie-til-eie eller delt eierskap fordi lånet dekker en mindre andel av boligen.

Gitt begrenset budsjettmessige kostnader og risiko ved leie-til-eie og delt eierskap, samtidig som tiltaket i stor grad har potensiale for å treffe målgruppen, vurderes det som hensiktsmessig å ta i bruk denne type løsninger i større grad for å at husholdninger med lav inntekt skal få mulighet til å kjøpe nøktern og egnet bolig.

Det finnes ingen felles mal for leie-til-eie eller delt eierskap, og tiltakene brukes i ulik grad rundt om i landet. Det vurderes som hensiktsmessig å sette denne type tiltak mer i system, slik at de kan bli mer utbredt. Å utforme et felles rammeverk vil imidlertid være knyttet til noen juridiske barrierer i forbindelse med prosess knyttet til å vedta rammeverket.

Under presenteres leie-til-eie og delt eierskap, i tillegg til enkelte andre tiltak i den tredje boligsektor.

#### Leie-til-eie muliggjør eierskap uten egenkapital

Leie-til-eie er ganske enkelt når husstanden først leier boligen, for deretter å få mulighet til å kjøpe den. Både offentlige og private aktører kan organisere og finansiere leie-til-eie. Det finnes mange varianter av leie til eie.

Dersom det offentlige arrangerer tiltaket er det kommunen som har ansvaret. Husholdninger som oppfyller kravene til å leie kommunal bolig, og som har potensial til å kunne eie egen bolig kan få tilbud om leie-til-eie. Kommunen tilbyr en egnet bolig som oppfyller husholdningens behov også på lang sikt, og husholdningens leier boligen. Etter et visst antall år, typisk tre eller fem år, vil de få mulighet til å kjøpe boligen.

Det er to måter å ta husleie på når kommunen bruker leie-til-eie:

1. Husleien skal kun dekke kommunens utgifter knyttet til den konkrete boligen, og husholdningen får derfor mulighet til å spare opp egenkapital på eget ansvar.

2. Kommunen setter leien til gjengs leie, og kommunens overskudd trekkes fra kjøpsprisen når husstanden får tilbud om å kjøpe boligen. Kjøpet av boligen kan, i tillegg til oppspart egenkapital, finansieres av Startlån eller lån i ordinær bank.<sup>4</sup>

Dersom kjøpet av boligen finansieres av lån i ordinær bank vil den budsjettmessige konsekvensen av tiltaket for kommunen være svært begrenset, da husholdningen forløpende dekker kommunens kostnader ved å tilby boligen. Denne type løsning er dermed svært gunstig, men for utbygger mest attraktiv i tilfeller der de for eksempel ikke lykkes i å selge alle boligene i et prosjekt.

Dersom boligen isteden kjøpes gjennom bruk av Startlån og tilskudd, vil den budsjettmessige konsekvensen være større, men mindre enn dersom boligen umiddelbart ble finansiert gjennom Startlån og tilskudd, fordi husholdningen har fått mulighet til å spare opp egenkapital.

Det er også private aktører som tilbyr leie-til-eie. Flere utbyggere tilbyr leie-til-eie-løsninger, typisk til unge og etablerere som ikke kvalifiserer for lån i en ordinær bank på grunn av manglende egenkapital, selv om de har betjeningsevne. Utbygger kan tilby en egnet bolig som husholdningen kan leie fram til de får tilbud om å kjøpe denne, vanligvis i tre eller fem år.

Prisendringen fram til tilbud om kjøp skal komme leietakeren helt eller delvis til gode som egenkapital. Dette innebærer at leietaker kan få mulighet til å kjøpe boligen til prisen som gjaldt ved signering av kontrakt, heller enn den faktiske markedsprisen.

#### [Delt eierskap muliggjør eierskap med begrenset egenkapital](#)

Delt eierskap er når husstanden kjøper en del av boligen, halvparten eller mer, og leier resten. Dette ligner på leie-til-eie, men her eier husholdningen en del av boligen fra start, og kan leie eller ha en leie-til-eie-løsning på den andelen av boligen.

Slik vil husholdningen raskere få muligheten til å eie egen bolig, sammenlignet med ved leie-til-eie.

OBOS er blant dem som tilbyr deleie. Husstanden som delkjøper boligen, betaler da markedsleie for OBOS sin andel av boligen. Fordelen er dermed at husholdninger med manglende egenkapital eller inntekt, får en mulighet til å eie bolig de ellers ikke ville hatt. Når boligen skal selges, legges den ut i markedet for ordinært salg, men OBOS sine medlemmer har forkjøpsrett, med unntak av om boligen selges til nær familie som ektefelle, samboer eller barn.

I Oslo har kommunen opprettet selskapet OsloBolig sammen med OBOS, Bane Nor og NREP, og med DNB som samarbeidspartner. OsloBolig tilbyr deleie på nye boliger de har kjøpt inn, og DNB tilbyr boliglån til de som kvalifiserer for ordningen.

### 3.3 Nye tiltak

---

I tillegg til de eksisterende tiltakene som beskrives over, kan andre tiltak bidra til å øke eierandelen blant husholdninger med lav inntekt. Under vil vi beskrive tre nye mulige tiltak som kan brukes til å øke eierandelen.

Det første er å tilby skattefradrag på utgiftene knyttet til å leie bolig, på lik linje med låneutgifter. Det andre er en tilskuddsordning som fremmer husholdningenes insentiv til å spare opp egenkapital. Det tredje er å tilby en offentlig lånegarantiordning for å muliggjøre boliglån i ordinær bank for husholdninger med lav inntekt.

#### 3.3.1 Spareinsentivordning

Mange av husholdningene med lav inntekt har ikke mulighet til å få lån i ordinær bank fordi de mangler egenkapital. Et nytt tiltak for å øke husholdningens insentiv til å spare opp egenkapital og mulighet til å få lån i ordinær bank, er om det offent-

<sup>4</sup> Les mer om kommunenes organisering av leie-til-eie på Veiviseren.no: [her](#).

lige gir husholdningen et tilskudd tilsvarende beløpet husholdningen selv har spart opp.

Det vil si at om husholdningen har spart opp for eksempel 200 000 kroner, så gir Husbanken dem et tilskudd på 200 000 kroner, slik at deres samlede egenkapital når de søker om lån i ordinær bank blir 400 000 kroner.

Vi vurderer det slik at det i liten grad er juridiske barrierer knyttet til å implementere dette tiltaket. Budsjettmessig vil tiltaket belaste kommunens budsjetter på lik linje som tilskudd til etablering. Et alternativ for å begrense de budsjettmessige kostnadene er å tilby midlene som et rente- og avdragsfritt lån.

De administrative kostnadene for dette tiltaket vil være knyttet til å velge hvem som skal få egenkapital, på lik linje med å vurdere hvem som skal få startlån og tilskudd. Dersom egenkapitalen blir gitt som et tilskudd, er det ingen risikoelementer forbundet med tiltaket.

Tiltaket er foreslått blant annet av medlemmene fra Høyre og Sosialistisk venstreparti i kommunal- og forvaltningskomiteen.

### 3.3.2 Skattefradrag for leieutgifter

I dagens skattesystem får husholdninger 22 prosent skattefradrag for renteutgifter knyttet til boliglån. Dette er en av årsakene til at det er mer fordelaktig å eie bolig med lån, enn å leie, jf. kapittel 2.1.

Å innføre et skattefradrag også for utleieutgifter vil både bidra til å likestille boligeiere med leietakere i større grad, og til å gi flere husholdninger med lav inntekt mulighet til å spare opp egenkapital og etter hvert kjøpe bolig. Slik vil tiltaket føre til et etterspørselsskift til høyere, slik som de andre tiltakene beskrevet i dette kapitlet.

Tiltaket kan utformes på ulike vis, med tanke på målgruppe og tilgang på fradragsfordelen, og dermed være mer eller mindre målrettet mot lavinntektshusholdningenes mulighet til å kjøpe bolig.

For det første må tiltakets målgruppe vurderes. Tiltaket kan være et universelt fradrag for leieutgifter for alle, som føres inn i skattemeldingen med utgangspunkt i observerte leieinnbetalinger fra husholdningens bank (på lik linje med rentekostnadsobservasjonene).

Et universelt fradrag vil i størst grad likestille boligeiere og leietakere, men det vil også redusere det offentlige skatteinntekter i størst grad. En universell variant vil samtidig være lite målrettet mot lavinntektshusholdninger, men vil også treffe for eksempel studenter og personer som bor i landet midlertidig.

For å treffe målgruppen for dette prosjektet, men med mindre budsjettmessige konsekvenser i form av redusert skatteinntekt, kan skattefradraget avgrenses til husholdninger med lav inntekt. Disse må i så fall gå gjennom en behovsprøving som vil kreve administrative kostnader. For å begrense de administrative kostnadene kan fradraget avgrenses til for eksempel husholdninger som mottar bostøtte, eller annen offentlig støtte for denne målgruppen.

Tiltak gjennom skattesystemet vil være rettighetsbaserte. Dette innebærer at det må ligge objektive kriterier til grunn for å motta fordelene. Også mulighetene til å motta tilskudd eller lån vil være koblet til objektive kriterier, men tilskudds- og låneordninger er normalt søknadsbaserte. I søknadsbehandlingen vil det ofte være rom også for å anvende skjønn. Åpning for skjønnsmessige vurderinger skiller søknadsbaserte ordninger fra rene rettighetsbaserte ordninger som skattemessige tiltak er.

I tillegg til vurdering av målgruppe, må brukstilgangen på de oppsparte fradragene vurderes. Skattefradrag knyttet til ulike utgiftsposter reduserer typisk den totale skattebelastningen til husholdningen, og inngår generelt i beregningen av skatt. Fordi skatteutgiften reduseres, vil husholdningen oppnå en bedret økonomisk si-

tuasjon, og dermed i større grad få mulighet til å spare opp til egenkapital for å kjøpe bolig.

For å illustrere omfanget av den økonomiske fordelten husholdningen oppnår med skattefradrag kan 140 000 kroner bli brukt som et utgangspunkt for gjennomsnittlig årlig leieutgift for en treromsbolig i Norge.<sup>5</sup> Denne leieprisen gir et skattefradrag på om lag 30 500 kroner per år.

For å målrette tiltaket i større grad mot boligkjøp, kan skattefradraget øremerkes til kjøp av bolig. I så fall vil gevinsten av tiltaket kun tilfalle husholdningen når og hvis den kjøper egen bolig. I praksis må fradraget avlås på en konto til boligen skal kjøpes, som kan sammenlignes med dagens BSU-ordning.

Fordi midlene enten spares opp av husholdningen selv eller i regi av myndighetene, vil midlene kunne brukes til å kjøpe hvilken som helst bolig. Dette i motsetning til enkelte leie-til-eie-løsninger, som begrenses til den boligen husholdningen bor i. Slik stilles husholdningen friere til å finne egnet bolig med denne løsningen.<sup>6</sup>

Tiltaket vil både stå overfor juridiske barrierer og potensielt ha store budsjettmessige konsekvenser. De juridiske barrierene vil være knyttet til å innføre endringen i skattesystemet. Forslaget vil innebære et helt nytt element i skattesystemet og må nødvendigvis bli gjenstand for bred administrativ behandling i Finansdepartementet og politisk behandling i Regjering og Stortinget. En slik endring kan neppe gjennomføres uten også en vurdering av hvordan tiltaket påvirker helheten i skattesystemet.

Dagens skattesystem er imidlertid gjenstand for en helhetlig gjennomgang dette året, som følge av utredningen fra det regjeringsoppnevnte Skatteutvalget (NOU 2022: 20, Et helhetlig skattesystem). Vurdering av forslag til nye skatteendringer vil derfor være lettere i 2023 enn normalt. Like fullt er innføring av et tiltak som

skattefradrag for leieutgifter forbundet med relativt store juridiske og politiske barrierer. De juridiske barrierene er relativt like enten tiltaket er skattefradrag for leieutgifter for alle eller til husholdninger med lav inntekt.

Omfanget av de budsjettmessige konsekvensene vil avhenge av om ordningen er universell eller behovsprøvd. Vi vurderer det slik at størst måloppnåelse i forhold til kostnadene vil være dersom ordningen målrettes mot husholdninger med lav inntekt, og at den økonomiske fordelten utelukkende kan benyttes ved boligkjøp.

Skattefradrag for leieutgifter diskuteres blant annet i SØA (2021).

### 3.3.3 Lånegarantiordninger reduserer risiko og øker dermed kjøpsmuligheter

En lånegarantiordning reduserer utlåners risiko ved at det offentlige tilbyr garantier for lån som er gitt til husholdninger som har vanskeligheter med å oppfylle vanlige kriterier for lån i ordinær bank. Dette kan inkludere husholdninger med for lav inntekt, lite eller ingen egenkapital, lav kredittscore eller andre faktorer som normalt ville gjøre det vanskelig å få godkjent et lån.

Tiltaket foreslås utformet slik at det er private banker som skal innvilge lånet, men det offentlige stiller som garantist for en prosentandel av lånet slik at bankens risiko reduseres. Garantisten kan enten være staten, gjennom Husbanken direkte, eller kommunene.

Lånegarantiordninger bidrar til å øke tilgangen til lån for husholdninger med lav inntekt, ved at for eksempel kommunen eller Husbanken stiller som garantist for egenkapitalen som kreves for å få et lån. Offentlige boliglångarantier som dekker en del av boliglånet til husholdninger med lav inntekt, øker private bankers insentiv til å tilby boliglån til husholdninger i målgruppen ved å overføre risiko fra banken til det offentlige.

<sup>5</sup> Gjennomsnittlig leieutgift er hentet fra SSBs leiemarkedsundersøkelse. Klikk [her](#) for å lese mer om denne.

<sup>6</sup> Merk at det ved leie-til-eie også er mulig med en ordning hvor husholdningen får tatt med seg oppspart egenkapital til kjøp av bolig et annet sted, men ordninger er typisk i større grad knyttet til den aktuelle boligen.

For det offentlige er det likevel mindre risiko knyttet til å være boliglånsgarantist, enn det er knyttet til å innvilge startlån. Det skyldes at det offentlige ikke tar på seg risikoen for hele lånet, men for en mindre del.

I utgangspunktet vurderes det som hensiktsmessig at det offentlige garanterer for den delen av lånet som overstiger 85 prosent av kjøpesummen, slik at husholdningene kan komme seg inn på boligmarkedet selv uten å oppfylle egenkapitalkravet. Dette kan muliggjøre at husholdninger som mangler egenkapital, men som har betjeningsevne til å finansiere renter og avdrag, får mulighet til å eie bolig. Å være kunde i det ordinære bankmarkedet kan også vurderes som en fordel for husholdningen, fordi de i mindre grad blir stigmatisert eller opplever ikke seg selv som vanskeligstilt. Heller kan de oppleve mestring og at de klarer seg selv, noe som igjen kan gi økt motivasjon for en boligkarriere.

Når det offentlige stiller som garantist, gjør det at husholdninger uten et familie-medlem som kan være kausjonist også får muligheten til å kjøpe bolig. Slik vil tiltaket bidra til å gjøre mulighetene på boligmarkedet likere for husholdninger med og uten familie eller andre med god økonomi, som har mulighet til å ta pant i egen bolig eller på andre måter stille med egenkapital (kausjonister). Dette vil særlig utjevne forskjellen mellom førstegangskjøpere, hvor om lag halvparten kommer inn på boligmarkedet gjennom foreldrehjelp ifølge SSB (2018).

I utgangspunktet har en lånegarantiordning ikke budsjettmessige konsekvenser for det offentlige. I motsetning til lån, innebærer ikke garantien at det overføres midler fra det offentlige til husholdningen. Den eneste årsaken til at tiltaket eventuelt vil belaste offentlige budsjetter, er hvis lånet misligholdes og banken stiller derfor stiller krav til garantisten isteden. Skulle låntakers bolig bli tatt under konkursbehandling eller låntaker på annen måte ender med gjeldsforhandling etter konkursloven, vil banken kunne rette kravene sine mot garantisten. I disse tilfellene kan salg av boligen for å frigjøre midlene være et alternativ.

Både stat, gjennom Husbanken, eller kommune, kan være garantist. Som for alle de andre tiltakene vil det å gjøre dem statlige føre til større grad av likebehandling på tvers av husholdninger. Videre vil tiltaket, dersom det ligger under Husbanken, ikke påvirke kommunale budsjett, og dermed ikke konkurrere mot andre tiltak i kommunen.

Tilsvarende tiltak er tidligere foreslått av bl.a. Høyre i Stavanger.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Klikk [her](#) for å lese om forslaget.

## 4 Regulering kan brukes til å øke etterspørselen etter og tilbudet av boliger

Gjennom regulering kan også boligmarkedet for husholdninger med lav inntekt påvirkes. Reguleringstiltakene skal enten bidra til at flere boliger blir tilgjengelig og/eller at prisen på boliger reduseres slik at husholdninger med lav inntekt kan ha større mulighet til å kjøpe dem.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har i flere runder fått innspill om at kommunene har behov for flere verktøy i sitt boligsosiale arbeid, og at en løsning kan være å gi kommunene hjemler i plan- og bygningsloven for å kunne inkludere sosiale hensyn i boligplanleggingen. KDD har også fått utredet flere slike tiltak.

For eksempel pågår en utredning om å gi kommunene mulighet å angi at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtaler. Arbeidet gjennomføres av Oslo Economics og funnene vil foreligge i mai, slik at det da vil komme mer informasjon om tiltaket.

Det finnes flere ulike reguleringer som påvirker mulighetene for å kjøpe bolig for dem med lav inntekt. Noen reguleringer gjør det vanskeligere for lavinntektshusholdninger å komme inn i boligmarkedet, mens andre gjør det enklere.

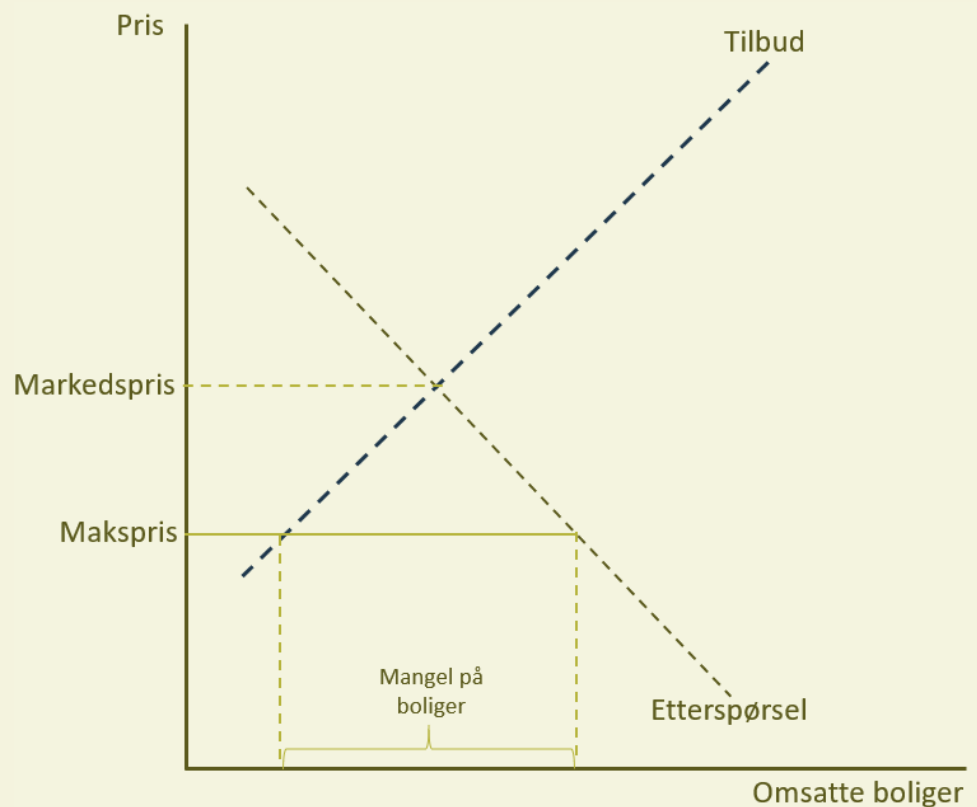
I dette kapittelet drøftes først hvordan reguleringstiltak påvirker omsetningen av boliger prinsipielt, eksemplifisert ved innføring makspris. Deretter beskrives et nytt reguleringstiltak i form av krav om å selge en andel av nyboliger til husholdninger med lav inntekt som et eksempel på regulering som kan bidra til å gjøre det lettere å eie bolig. Avslutningsvis drøftes leilighetsnormen som et eksempel på en regulering som gjør det vanskeligere for husholdninger med lav inntekt.

### 4.1 Makspris vil øke etterspørselen, men redusere tilbudet av boliger

Prisregulering er et boligpolitisk tiltak som kan brukes til å gi et tilbud til de som faller utenfor det ordinære boligmarkedet. Ordningen kan enten være statlig eller kommunal.

En vanlig form for prisregulering er å begrense den maksimale prisen som kan kreves for en bestemt type bolig, typisk i forbindelse med et utbyggingsprosjekt. For å øke etterspørselen etter boliger for husholdninger med lav inntekt kan det settes en makspris som treffer etterspørselskurven på et høyere antall omsatte boliger, som illustrert i figur 4.1. En makspris på boliger til husholdninger med lav inntekt, fører altså ikke til et skift i etterspørselskurven, men til økt etterspørsel langs den samme kurven.

Figur 4.1 Konsekvensen av makspris på boliger for husholdninger med lav inntekt



Kilde: SØA

I fravær av tiltak som øker antall boliger, vil vi når prisen reduseres fra «markedspris» til «makspris» få mangel på boliger, ofte omtalt som overskuddsetterspørsel. Dette er illustrert i figur 4.1 gjennom avstanden mellom tilbuds- og etterspørselskurven gitt maksprisen, som gir området markert med «mangel på boliger».

Makspris øker risikoen for at utbyggere ikke får dekket kostnadene sine og dermed reduserte incentiver for å investere i nye boliger eller vedlikeholde eksisterende boliger. Prisregulering som fører til at boliger blir solgt under markedspris, kan påvirke boligmarkedet negativt og føre til en rekke uønskede konsekvenser. Dette kan inkludere begrensninger i tilbudet av boliger (som vist i figuren), en reduksjon i investeringer i boligmarkedet og en økning i kostnadene for bygging og vedlikehold av boliger.

En makspris alene fører dermed til et større avvik mellom tilbudet av og etterspørselen etter boliger. Hvis antall boliger øker, vil tilbudskurven skifte til høyre. Hvis tilbudet øker nok, vil vi få en markedsløsning der markedspris = makspris.

#### 4.2 Krav om at en andel av boligene i utbyggingsprosjekt skal selges under markedspris til husholdninger med lav inntekt

Et nytt reguleringstiltak som kan bedre muligheten for lavinntektshusholdninger til å komme inn i boligmarkedet er at kommunene kunne fått anledning til å stille krav om at en andel av boliger i nye prosjekter skal selges rimelig til husholdninger med lav inntekt for at utbygger skal få byggetillatelse.

I utformingen av et slikt krav vurderes det som hensiktsmessig å legge en grundig samfunnsøkonomisk analyse til grunn. I en slik analyse bør særlig hvordan andelen av boliger som skal kreves solgt til under enn markedspris og hvilken pris som skal benyttes vurderes grundig. «Rimelig» kan for eksempel være til kostpris, en viss andel lavere pris enn gjennomsnittsprisen i området eller en annen nøkkel for rabatt. Videre kan for eksempel krav om at 1 prosent av boligene i prosjekt med flere enn 100 boliger skal selges til vanskeligstilte, kunne skape uheldige terskelfeller. I overnevnte eksempler vil for eksempel utbygger ha insentiv til å tilpasse

seg slik at prosjekt aldri overstiger 100 boliger. Kravet kan alternativt for eksempel være en andel av totalt boareal i prosjektet, men det vil skape tilsvarende utfordringer med terskelverdier.

Tiltaket vil kunne gi kommunene økt fleksibilitet ved at de får flere verktøy i sitt bolig sosiale arbeid. Med dette verktøyet vil kommunene i større grad settes i stand til å sikre boligbygging som dekker ulike behov også for lavinntektsgrupper.

Tiltaket vil kunne gi et større og mer variert tilbud av boliger som husholdninger med lav inntekt har råd til. Noen trenger barnevennlige omgivelser og mange soverom, andre trenger enkle boliger som krever lite vedlikehold og har god tilknytning til kollektivtransport.

I tillegg vil tiltaket kunne bidra til at lavinntektshusholdninger bor mer spredt, og i mindre grad i blokker og boligfelt der alle andre også har lav inntekt. Dette er viktig for å unngå opphopning av levekårsutfordringer, som kan virke negativt forsterkende for de som bor der. Spredt bosetting er også viktig for integrering.

Tiltaket vil ha administrative kostnader knyttet til å velge ut hvilke husholdninger som skal få mulighet til å kjøpe boligene til rabattert pris, som alle andre behovsprøvde tiltak. For enkelthets skyld, kan imidlertid eksisterende ordninger brukes til å vurdere hvem som skal få kjøpe disse boligene. For eksempel kan én av gruppene som vil kvalifisere som kjøpere være de som får startlån.

Dette tiltaket forutsetter endringer i regelverket for utbygging, og står dermed overfor relativt store juridiske barrierer. I loven stilles det allerede krav om for eksempel utearealer og lekeplasser i utbyggingsprosjekter, og på tilsvarende måte kan det stilles krav om arealer til boliger for husholdninger med lav inntekt.

Bestemmelser i kommuneplaner er offentlig informasjon. Det kan tenkes at noen kjøpere eller leietakere er skeptiske til å bo i prosjekter hvor det er kjent at det vil være kjøpere med lav inntekt. Erfaringsmessig møter mange kommuner store naboprotester når de skal etablere boliger til husholdninger med lav inntekt når det

gjelder utleieboliger, spesielt når det er snakk om samlokalisering (Meld. St. 17 (2012-2013), 2013). Dette har i noen tilfeller stoppet prosjekter helt. Trolig vil noen av de samme utfordringene gjelde for eide boliger for lavinntektsgrupper.

Gitt at informasjon om dette slår uheldig ut, vil effekten være mindre jo lavere andel i hvert prosjekt og flere prosjekter med et slik pålegg. Dersom alle nye boligprosjekter i en kommune hadde hatt en liten andel boliger til lavinntektskjøpere, vil konsekvensen være mindre, og eventuell konkurransevridning unngås.

Dersom tiltaket medfører at de aktuelle boligene blir mindre attraktive, vil de kunne få lavere boligpriser, som isolert sett er positivt for grupper som har dårlig betalingssevne i boligmarkedet. Dersom tiltaket benyttes i mange nyboligprosjekter i en kommune vil også en slik priseffekt trolig vil bli begrenset.

Å endre krav knyttet til utbyggingsprosjekter vil ikke ha noen budsjettmessige konsekvenser for offentlige budsjetter. For boligutbyggere vil imidlertid en slik regulering innebære en økonomisk ulempe da de for å få muligheten til å gjennomføre et utbyggingsprosjekt er nødt til å påta seg kostnaden ved å tilby en andel boliger rimeligere enn markedspris. Isolert sett vil dette redusere utbyggers incentiv til å igangsette nye prosjekt. Noe av kostnaden vil imidlertid overføres til husholdningene som ikke har lav inntekt, og kjøper andre enheter.

For det offentlige påføres det ikke en direkte økonomisk risiko, i form av for eksempel mislighold på et lån, men det oppstår en risiko knyttet til at tilbudet av nye boliger begrenses. Sistnevnte avhenger av i hvor stor grad utbygger har mulighet til å overføre sin ulempe på kjøpere av ordinære boliger.

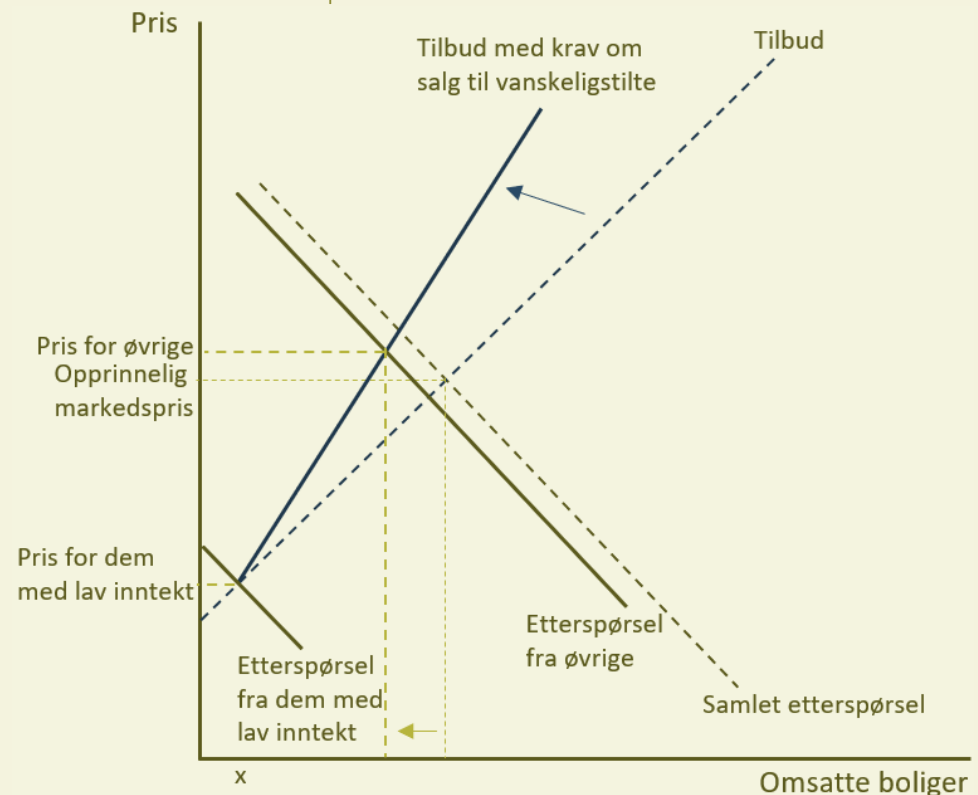
Sannsynligvis vil ulempen for utbygger i noen grad variere med hvorvidt det er en høy etterspørsel etter boliger i det aktuelle markedet, eller om absorpsjonsevnen er svakere og fremtidig salg mer usikkert.

I markeder med høy boligetterspørsel, vil det være et tap for utvikleren ikke å kunne selge alle boligene til markedspris. At en andel av boligene skal være for

lavinntektskjøpere, skaper mindre fleksibilitet for utvikleren. Dersom inntektstapet ved å selge noen leiligheter rimeligere enn de ellers ville gjort dekkes inn ved å øke prisene på de øvrige boligene, vil utbygger få lavere salgsinntekter. Særlig i perioder med høyt salg og høy prisstigning vil kravene om å selge en andel til lavere pris enn markedspris være negativt for utbygger.

Figur 4.2 illustrerer konsekvensen av å innføre et krav om salg av en gitt mengde boliger til en satt pris, for å få muligheten til å gjennomføre et utbyggingsprosjekt.

Figur 4.2 Konsekvensen av krav om salg av boliger for husholdninger med lav inntekt til lavere enn markedspris



Kilde: SØA



Punktet x representerer minimumskravet om salg av boliger til en regulert pris til husholdninger med lav inntekt. Når x boliger er solgt til husholdninger med lav inntekt, kan resterende boliger selges til øvrige deler av befolkningen.

Ideelt skal prisen settes slik at lavinntektshusholdningenes etterspørselskurve trefrer kravet om omsatte boliger, x. I figur 4.2 er etterspørselen delt inn i en kurve for dem med lav inntekt, og en for den øvrige befolkningen.

Som følge av en lavere pris på en andel av boligene, vil utbygger kompensere med høyere pris på de resterende. Dette vises gjennom en brattere tilbudskurve. Hvor mye prisen øker for den øvrige befolkningen avhenger av hvor bratt helning tilbuds- og etterspørselskurven har.<sup>8</sup>

Etterspørselskurven for den øvrige befolkningen vil treffe den nye brattere tilbudskurven (som følge av kravene) på et punkt som tilsier en høyere pris. Figur 4.2 illustrerer at en relativt stor prisreduksjon for en liten del av de omsatte boligene vil føre til en noe høyere pris for de resterende boligene og et noe mindre omsatt kvantum totalt.

En mulighet for å redusere utbyggers ulempe, og dermed forhindre et fall i antall omsatte nye boliger, er at Husbanken går inn med økonomisk støtte for å kompensere utbygger for salg av boliger til en lavere pris til husholdninger med lav inntekt.

Hvis kravet implementeres sammen med for eksempel tilskudd til utbyggere, slik at det ikke medfører reduserte inntekter for utbygger, kan det bidra til økt samlet boligbygging. Husbankens rolle ved denne type tiltak drøftes i kapittel 5.3.

### 4.3 Lettelse i leilighetsnormen kan bidra til at det bygges flere boliger med lavere enhetspris

Leilighetsnormen i Oslo ble innført i 2007 og justert i 2013, og regulerer størrelsen på nye boliger i deler av Oslo.<sup>9</sup> Normen tar utgangspunkt i et ønske om å sikre et variert tilbud av leiligheter av ulik størrelse i områder hvor det i stor grad blir bygget små leiligheter.

Variert tilbud av leiligheter skal føre til en variert befolknings sammensetning, hvor også barnefamilier kan finne attraktive leiligheter. Det siste søkes oppnådd gjennom en nedre grense for andelen store boliger.

Følgende er en kortfattet oversikt over normen som gjelder i dag:<sup>10</sup>

- ♦ Virkeområde: Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, og St. Hanshaugen, samt Nydalen i Nordre Aker bydel
- ♦ Maksimalt 35 prosent leiligheter på 35 – 50 kvadratmeter
- ♦ Minst 40 prosent leiligheter over 80 kvadratmeter, hvorav inntil 20 prosent kan bygges som kombinasjonsbolig med utleieenhet på omtrent 20 kvadratmeter
- ♦ Resten (0 – 60 prosent) er leiligheter på 50 – 80 kvadratmeter

En analyse gjennomført av SØA for Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) med data fra Ambita i 2022 indikerer at leilighetsnormen, i tråd med formålet, har bidratt til å redusere andelen boliger under 35 kvadratmeter og økt andelen store boliger over 80 kvadratmeter.<sup>11</sup> Det ser imidlertid ut til at den har hatt en smitteeffekt også utenfor de omfattede bydelene, ettersom bygging av boliger under 35 kvm har stoppet opp også der.

<sup>8</sup> Helningen varierer med faktorer som for eksempel alternative muligheter på boligmarkedet for husholdningene (leie, bruke boliger og andre utbyggingsprosjekter), konkurrenter for utbyggere og den makroøkonomiske situasjonen.

<sup>9</sup> [Leilighetsfordeling i reguleringsaker – Orientering om endring av praksis – Byrådssak 12 01.02.2007](#)

<sup>10</sup> [Infoark - Norm for leilighetsfordeling \(leilighetsnormen\) – Plan og bygningsetaten](#)

<sup>11</sup> Klikk [her](#) for å lese mer om undersøkelsen.

Høye boligpriser vil isolert sett gjøre det vanskeligere, særlig for lavinntektshusholdninger, å etablere seg i sentrum. Leilighetsnormen kan bidra til å forsterke dette ved at det blir færre små boliger med lavere enhetspris. Selv om det bygges en større andel familievennlige boliger, vil det høye boligprisenivået i Oslo være en utfordring, særlig for lavinntektsfamilier og enslige.

Et forslag om å avvikle leilighetsnormen ble nylig nedstemt i bystyret. Justeringer kan likevel vurderes, samt tiltak for å motvirke smittevirkninger til ikke-omfattede bydeler. En lettelse i leilighetsnormen, for eksempel ved at den nedre grensen ble redusert fra 35 kvm til 30 eller 25 kvm kan bidra til bygging av flere boliger med lavere pris. Med en slik justering vil det bli 1) bygget flere boliger på samme areal og 2) tilgjengeliggjort mindre boliger som har lavere enhetspris.

Ettersom normen ser ut til å ha hatt effekt også utenfor sentrumsbydelene, kunne en lettelse tenkes å bidra til at det blir bygget flere boliger med lavere enhetspris også ellers i byen.

I tillegg til leilighetsnormen, er det andre reguleringer som påvirker markedet for husholdninger med lav inntekt. For eksempel stiller byggeteknisk forskrift strenge krav til arkitektur, universell utforming og lignende, og denne type krav driver opp byggekostnadene. Med økte byggekostnader vil også nyboligprisene øke, og det blir mer utfordrende for dem med lav inntekt å eie egen bolig. Et annet eksempel på regulering som driver opp boligprisene ved å begrense boligtilbudet, er lang behandlingstid på utbyggingssøknader i kommunene.

## 5 Tiltak som stimulerer til boligbygging kan bidra til at flere med lav inntekt kan eie bolig

Flere tiltak kan brukes for å øke tilgangen på boliger, enten generelt eller boliger bygget for husholdninger med lav inntekt. Med tiltak som treffer tilbudssiden menes tiltak som er rettet mot utbyggere, med formål om å stimulere boligbygging. Alt annet likt, vil økt tilbud av boliger bidra til reduserte boligpriser, som videre gjør det enklere å komme inn på boligmarkedet.

I dette kapitlet drøftes først hvordan denne type tiltak påvirker omsetningen av boliger prinsipielt, deretter gjennomgås eksisterende tiltak for å øke eierandelen blant dem med lav inntekt. Avslutningsvis presenteres nye tiltak som kan øke boligtilbudet.

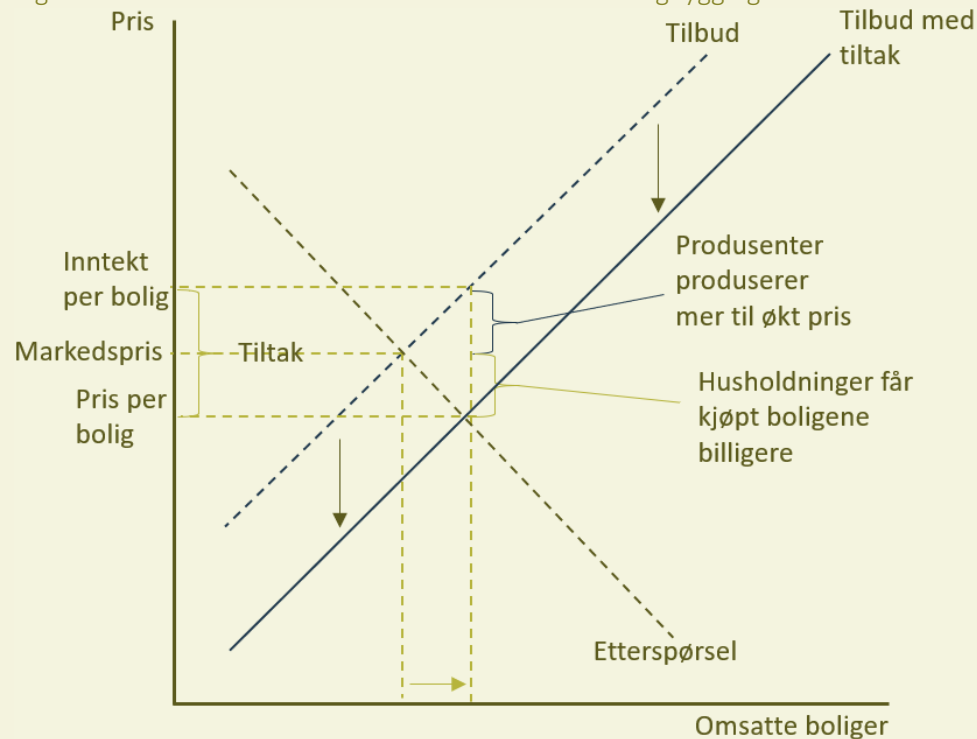
### 5.1 Tilskudd, lån og garantier kan øke tilbudet av boliger

Tilskudd, lån og garantier til utbyggere er alle tiltak som kan stimulere til boligbygging.<sup>12</sup> Ved å gjøre det mulig for utbyggere å bygge flere boliger, til gitte boligpriser, får vi et skift nedover i tilbudskurven for boliger. Sammenliknet med markeds situasjonen, uten tiltak (hverken til utbyggere (tilbydere) eller husholdninger (etterspørere)), får vi dermed en likevekt med flere omsatte boliger til en lavere pris for kjøper, alt annet likt.<sup>13</sup>

Figur 5.1 illustrerer skift i tilbudskurven som følge av hhv. tilskudd og lån/garanti. Mens antall omsatte boliger øker i begge tilfeller, vil tilskudd ha litt andre virkninger enn lån eller garanti.

Ved å gi utbygger et tilskudd i form av en subsidie per bygde enhet, vil følgelig kostnaden per enhet falle for utbygger. Dette gir et skift i tilbudskurven nedover, og vi får en ny likevekt med høyere omsetning av boliger, til en lavere pris for kjøper. Med en subsidie vil imidlertid prisen utbygger får per solgte enhet, være høyere enn den opprinnelige markedsprisen. Avstanden mellom prisen kjøper betaler og utbygger/selger mottar, er den myndighetsfinansierte subsidien.

Figur 5.1 Konsekvensen av tiltak som stimulerer til boligbygging



Kilde: SØA

Uten andre forskjeller mellom privat og statlig lån til utbygger, enn at staten kan godta lavere sikkerhet, vil ikke lån til utbyggere utgjøre en kostnad så sant ikke utbygger misligholder lånet. Det er mulig å utforme statlige låneordninger med gunstigere rente enn de private bankenes utlånsrente. Da vil rentedifferansen utgjøre støtteelementet. For eksempelets skyld, drøfter vi her kun en ordning hvor staten gir lån til utbyggere som på søknadstidspunktet ikke får finansiering i det

<sup>12</sup> Tiltak som kan stimulere til boligbygging, særlig i lavkonjunktur, drøftes for øvrig i detalj av Erling Røed Larsen og Samfunnsøkonomisk analyse AS i et eget notat til Husbanken.

<sup>13</sup> Dette gjelder for alle tidligere markeds situasjoner, men vi har her

private lånemarkedet. I dette tilfellet er det kun tapsavsetning til misligholdte lån som utgjør en kostnad for staten.

Banker (eller andre kreditorer) krever som regel at en betydelig andel av boligene i et byggeprosjekt allerede er solgt for at de skal innvilge lån til utbygger. Uten finansiering vil ikke utbygger kunne starte utbyggingen. Mangel på privat lånefinansiering vil dermed kunne forsinke oppstarten av et byggeprosjekt.

Bygging av flere boliger bidrar til lavere boligpriser. Flere, og rimeligere boliger, vil bidra til å få flere inn på boligmarkedet. Boligbyggingen stopper imidlertid opp hvis utbyggere ikke får finansiering til å starte byggingen fordi de ikke får solgt den andelen av prosjektet bankene krever for å innvilge lån. Et tiltak kan dermed være at staten gir lån til utbygger, uten krav til forhåndssalg.

Et annet tiltak for å sikre boligbygging kan være at staten garanterer for salg. Eksempelvis kan staten garanterer at de vil kjøpe eventuelle usolgte enheter i et prosjekt ved ferdigstilling. Med en slik garanti kan utbygger få finansiering til igangsettelse, samt bedre tid til å selge boligene i prosjektet.

Både tilskudd og lån er i dag en del av Husbankens virkemiddelportefølje. Oss bekjent er ikke garanti en ordning som tilbys utbyggere i dag. Det eksisterer imidlertid slike garantiordninger for norske eksportører.<sup>14</sup> Dette kan brukes som inspirasjon til utforming av en garanti til boligutbyggere.

## 5.2 Eksisterende tiltak

Utbyggere, borettslag, boligbyggelag, studentskipnader og boligstiftelser kan søke finansiering fra Husbanken til å bygge eller oppgradere boliger, studentboliger og til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte. Vi vil i det følgende gi en kort oversikt over Husbankens tilskudds- og låneordninger rettet mot tilbudssiden.

### 5.2.1 Husbankens låneordninger til byggebransjen

Lån fra Husbanken skal være et supplement til private kredittinstitusjoner. Husbanken gir følgende lån til aktører på tilbudssiden i boligmarkedet:

- ♦ Lån til utleieboliger: Skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.
- ♦ Lån til boligkvalitet: Skal bidra til enten flere miljøvennlige boliger, eller boliger med bedre tilgjengelighet enn det som eller ville blitt bygget.
- ♦ Lån til studentboliger: Skal bidra til rimelig og forutsigbart botilbud for studenter.

Med «bedre tilgjengelighet» (under lån til boligkvalitet) menes lån til livsløpsboliger, som er lagt til rette for at eier kan bo der gjennom hele livsløpet (universelt utformet).

Av de tre låneordningene, er lån til boligkvalitet den største, målt i samlet tilsagn om lån. Det er per 22. mars 2023 innvilget 1,2 mrd. kroner i lån til boligkvalitet, mens det er innvilget lån til studentboliger og utleieboliger på hhv. 40,3 og 223,0 mill. kroner.

Lån til utleie- og studentboliger vil ikke direkte hjelpe lavinntektshusholdninger til å eie egen bolig. Tilførsel av flere boliger for enkelte grupper (studenter og vanskeligstilte som ikke vil eller evner å eie egen bolig) vil likevel kunne tenkes å frigjøre utleieboliger som vil bli solgt eller kan inngå i leie til eie-ordninger.

### 5.2.2 Husbankens tilskudd til byggebransjen

Det finnes tilskuddsordninger som støtter ulike typer prosjekt som alle har som overordnet mål å bidra til at flere husholdninger med lav inntekt kan eie bolig. Dette inkluderer tilskudd til bustadstiltak.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Se bl.a. beskrivelse av Eksfins byggelånsgaranti her: <https://www.eksfin.no/no/produkter/byggelansgaranti/>

<sup>15</sup> Klikk [her](#) for å lese mer om tilskuddet.

Fram til 2023 har Husbanken gitt tilskudd til kommuner, virksomheter og andre med prosjekter hvor formålet er å utvikle og teste nye boligmodeller for vanskeligstilte på boligmarkedet med andre boligbehov enn det som dekkes av en tradisjonell leie- eller eierbolig. Tilskuddet skulle bidra til *utprøving av nye boligmodeller for vanskeligstilte på boligmarkedet* med særskilte boligbehov, og legge til rette for forsøk som bidrar til et større mangfold av botilbud.

Tilskudd til utleieboliger ble også avvirket fra 2023. Tilskuddet ble tildelt kommuner, selskaper og andre som leide ut boliger til vanskeligstilte. Boligene som fikk tilskudd, måtte være disponert av kommunen eller statlige helseforetak.

Husbanken forvalter tilskudd til studentboliger for Kunnskapsdepartementet. Lån til studentboliger (nevnt over) kan som hovedregel bare gis til prosjekter som allerede har fått innvilget tilskudd til studentboliger. Lån og tilskudd til studentboliger er det derfor kun Studentsamskipnaden og Studentboligstiftelsen som kan få.

### 5.3 Nye tiltak

Etter avviklingen av tilskudd til forsøk med nye modeller og tilskudd til utleieboliger har Husbanken i praksis bare lån å tilby bransjeaktører.<sup>16</sup> I det følgende beskriver vi tre tiltak som kan bidra til å øke tilbudet av boliger.

#### 5.3.1 Salgsgaranti til utbygger

Gjennom en salgsgarantiordning kan Husbanken eller kommunen garantere å kjøpe boliger hvis de ikke blir solgt, med mål om å redusere utbyggers risiko for å bygge nye boliger. I tilfeller hvor boligbyggingen stopper opp fordi utbygger ikke får finansiering fra private kredittinstitusjoner fordi de ikke har solgt tilstrekkelig stor andel av prosjektet, vil en statlig salgsgaranti kunne sikre finansiering og dermed

igangsettelse. Det gir også utbygger/selger mer tid til å selge boligene, mens byggingen pågår.

Salgsgarantien utgjør kun en kostnad for staten i de tilfellene hvor det gjenstår usolgte enheter ved ferdigstillelse. Det gir til gjengjeld det offentlige tilgang på boliger som kan inngå i deres utleieportefølje eller i en leie til eie-ordning. Det offentlige står for øvrig fritt til å selge boligene når det er ønskelig, og disponerer dermed eventuell gevinst av salget.

SØA har i et tidligere prosjekt foreslått at det offentlige kan garantere salg til en avtalt pris i områder hvor det bygges lite boliger på grunn av lave boligpriser (SØA, 2020). Forslaget i SØA (2020) er senere blitt utdypet og operasjonalisert i egne notater til Husbanken.

Med garantiordningen vi foreslår her, må også utbygger og det offentlige (f.eks. Husbanken eller kommunen) finne en modell for hvilken pris som skal legges til grunn i de tilfellene garantien må utløses. En modell for prissetting må ta innover seg såkalt moralsk risiko. Eksempler på dette kan være at utbygger/selger ikke har de samme insentivene til å etterstrebe salg til private kjøpere når de vet at de uansett er garantert salg ved ferdigstillelse.

Formålet med salgsgarantien til utbyggere er å framskynde eller realisere utbygging av boliger i tider hvor konjunktursituasjonen gjør at utbygger ikke får solgt tilstrekkelig stor andel av prosjektet til å få privat finansiering.<sup>17</sup>

#### 5.3.2 Subsidiert boligbygging

Den enkleste subsidiert boligbygging er trolig å gi utbyggere et tilskudd per igangsatte bolig; jo mer de bygger, jo mer støtte får de. Gitt at tilskudd er en ga-

<sup>16</sup> Tilskudd til studentboliger følger av lån til studentboliger.

<sup>17</sup> En slik situasjon drøftes i mer detalj av Erling Røed Larsen og Samfunnsøkonomisk analyse AS i et eget notat til Husbanken.

rantert utgift for staten, er tilsagnsbeløpene ofte lavere, sammenliknet med for eksempel lån (hvor formålet er at det skal tilbakebetales).

Tilskudd til boligbygging kan imidlertid tenkes brukt i kombinasjon med makspris på boliger solgt til lavinntektshusholdninger, eller i kombinasjon med et krav om en viss andel bolig rettet mot husholdninger med lav inntekt. Disse tiltakene drøftes i kapittel 4.

### 5.3.3 Statlig eid boligbyggeselskap

Et statlig eid boligbyggeselskap kan sikre tilbud av boliger, der hvor behovet vurderes som størst. Boligene, alle eller en viss andel, kan selges til en pris som er innenfor lavinntektshusholdningers låneevne. Det er også mulig å tenke seg at deler av boligene inngår i en leie til eie-ordning.

Det statlige boligbyggeselskapet kan tenkes helt eller delvis selvfinansierende. Med det menes at det får en statlig egenkapitalfinansiering ved etablering, men at selskapet etter det må finansiere videre boligbygging gjennom avkastning på sine investeringer.

Alternativt kan staten dekke selskapets årlige driftskostnader, mens selve boligbyggingen må være selvfinansierende. Hvis formålet med boligbyggeselskapet er å tilby rimeligere boliger til lavinntektshusholdninger, kan det bli behov for årlige bevilgninger til boliginvesteringer også.

Vurderingen av hvem som kvalifiserer til å kjøpe boliger oppført av det statlig eide boligbyggeselskapet kan tenkes koblet på andre søknadsordninger, som kommunens behandling av startlånøknader. Det kan tenkes at en forutsetning for kjøp må være at husholdningen kvalifiserer til startlån.

## 6 For størst effekt bør tiltak rettes mot både husholdninger med lav inntekt og utbyggere

I dette kapittelet vil vi oppsummere tiltakene som kan benyttes for å sikre at flere med lav inntekt får mulighet til å eie egen bolig.

Tiltakene kan overordnet deles inn i tiltak rettet direkte mot å bedre den økonomiske situasjonen til husholdningene, og dermed deres etterspørsel etter boliger, og tiltak som øker tilgangen på boliger gjennom å rettes mot utbyggere.

Tabell 6.1 under oppsummerer tiltak som gjennomgås i dette kapittelet. Oppsummeringen inkluderer en vurdering av hvorvidt tiltak vil innebære juridiske barrierer knyttet til utvidelse eller innføring, omfanget av tiltakets budsjettmessige og administrative kostnader og risikoelementer som påføres det offentlige. ★★★ indikerer at tiltaket i stor grad innebærer nevnte konsekvens, mens ★ indikerer at tiltaket i liten eller ingen grad innebærer nevnte konsekvens.

Tabell 6.1 Vurdering av konsekvensen av tiltak som kan øke muligheten til å eie bolig for husholdninger med lav inntekt på utvalgte faktorer. Vurderingen går fra ★ til ★★★, hvor ★ indikerer at tiltaket i liten eller ingen grad innebærer nevnte konsekvens og ★★★ indikerer at tiltaket i stor grad innebærer nevnte konsekvens.

Tiltakstype	Tiltak	Målgruppe	Status	Juridiske barrierer	Budsjettmessige kostnader	Administrative kostnader	Budsjettmessig risiko
<b>Lån</b>							
	Startlån	Husholdninger	Eksisterer	★	★	★★	★★
	Rente- og avdragsfrie lån	Husholdninger	Eksisterer	★	★★	★★	★★★
	Tiltak i den tredje boligsektor	Husholdninger	Eksisterer	★★	★	★★★	★★
	Lån til byggebransjen	Utbyggere	Eksisterer	★	★	★★	★★★
<b>Tilskudd</b>							
	Spareinsentivordning	Husholdninger	Nytt	★★	★★★	★★	★★
	Tilskudd til etablering	Husholdninger	Eksisterer	★	★★★	★★	★
	Tilskudd til utbyggere	Utbyggere	Eksisterer	★	★★★	★★	★
<b>Skattefradrag for leieutgifter</b>							
	Til alle	Husholdninger	Nytt	★★★	★★★	★	★
	Til de med lav inntekt	Husholdninger	Nytt	★★★	★★	★★	★
<b>Garantiordning</b>							
	Egenkapitalgaranti	Husholdninger	Nytt	★★	★	★★	★★
	Salgsgarantiordning	Utbyggere	Nytt	★★	★	★★	★★★
<b>Regulering</b>							
	Prisregulerte boliger	Husholdninger	Nytt	★★	★	★	★
	Krav om andel lavinntektsboliger	Utbyggere	Nytt	★★★	★	★	★
	Leilighetsnorm	Utbyggere	Nytt	★★	★	★	★
<b>Eierskap</b>							
	Statlig eid boligbyggeselskap	Husholdninger	Nytt	★	★★	★★	★

Note: Med juridiske barrierer menes hvorvidt tiltak vil medføre endringer i regelverk. Med budsjettmessige kostnader menes hvorvidt tiltak vil medføre direkte offentlige utgifter og dermed vil kreve en (politisk) prioritering. Med administrative kostnader menes hvorvidt tiltak vil føre med seg kostnader i form av for eksempel mer saksbehandlingstid eller andre administrative kostnader. Med risikoelementer menes hvorvidt kommunen påføres en høyere budsjettmessig risiko ved å ta i bruk tiltaket.

Oversikten over tiltak er for det første ment å gi informasjon om hvilke muligheter som ligger innenfor dagens boligsosiale politikk. For det andre gjennomgås det noen nye tiltak som innebærer juridiske barrierer, eller barrierer knyttet til budsjett og administrative kostnader.

Med juridiske barrierer menes hvorvidt tiltak vil medføre endringer i regelverk, og bli gjenstand for administrativ behandling i Finansdepartementet og politisk behandling i Regjering og Stortinget.

Med administrative kostnader menes hvorvidt tiltak vil føre med seg kostnader i form av for eksempel mer saksbehandlingstid eller andre administrative kostnader. Disse kostnadene er typisk knyttet til å velge ut husholdninger eller utbyggere som skal ta del i tiltaket eller samarbeid mellom ulike aktører.

Med budsjettmessige kostnader menes hvorvidt tiltak vil medføre direkte offentlige utgifter og dermed vil kreve en (politisk) prioritering. For eksempel vil tilskudd være en direkte utgift for det offentlige, og dermed potensielt ha stor budsjettmessig kostnad (avhengig av størrelsen på tilskuddet), mens et lån som tilbakebetales på sikt ikke vil ha noen budsjettmessige konsekvenser med mindre lånet misligholdes.

Med budsjettmessig risiko menes hvorvidt det offentlige påføres en høyere økonomisk risiko ved å ta i bruk tiltaket. For eksempel vil det ved utstedelse av lån eller ved garantiordninger være en risiko for at låntaker misligholder lånet og for prisregulering av boliger er den en risiko for å forstyrre boligmarkedet negativt.

Oversikten skal ikke tolkes som anbefalte tiltak. Overordnet vurderer vi det som mest hensiktsmessig å innføre få tiltak som fanger opp så mange som mulig av målgruppen. Av tiltak som er rettet mot husholdningene direkte, er startlån og tilskudd til etablering eksempler.

Det kan imidlertid være at enkelte husholdninger med lav inntekt ikke oppnår boligkjøp med dagens rammer for startlån og tilskudd. Vår vurdering er i utgangspunktet at det er bedre å tilpasse disse tiltakene enn å etablere nye tiltak.

## 6.1 Tiltak rettet mot etterspørselssiden

Under oppsummeres tiltakene rettet direkte mot husholdningene, og særsilt juridiske barrierer, budsjettmessige og administrative kostnader og risiko som følger av tiltakene.

### Juridiske barrierer er størst ved innføring av nye ordninger

Den juridiske konsekvensen av tiltakene avhenger i hovedsak om tiltaket innebærer opprettelse av en helt ny ordning eller utvidelse av en ordning som krever lovendring. Overordnet krever opprettelse av nye tiltak som regel mer høring og prosess enn endring av en eksisterende regel.

De ulike lånevariantene og tilskudd rettet mot husholdninger i tabell 6.1 innebærer i liten grad juridiske barrierer som følge av at de allerede eksisterer, og derfor satt til ★. Vurderingen gjelder også dersom disse ordningene utvides. Et unntak er den foreslåtte spareinsentivordningen, fordi dette er et nytt tiltak.

Når det gjelder løsninger i den tredje boligsektor (leie-til-eie og deleie) vurderer vi de juridiske barrierene som noe høyere, ★★, da det ikke eksisterer et tydelig felles rammeverk for disse tiltakene, og variasjonen er relativt stor på tvers av kommunene.

Tiltaket rettet direkte mot husholdninger som i størst grad innebærer juridiske endringer, er skattefradrag for leieutgifter. Forslaget vil innebære et helt nytt element i skattesystemet og må nødvendigvis bli gjenstand for bred administrativ behandling i Finansdepartementet og politisk behandling i Regjering og Stortinget. En slik endring kan neppe gjennomføres uten også en vurdering av hvordan tiltaket påvirker helheten i skattesystemet. Dagens skattesystem er imidlertid gjenstand for en helhetlig gjennomgang dette året, som følge av utredningen fra det regjeringsoppnevnte Skatteutvalget (NOU 2022: 20, Et helhetlig skattesystem). Vurdering av forslag til nye skatteendringer vil derfor være lettere i 2023 enn normalt. Like fullt er innføring av et tiltak som skattefradrag for leieutgifter forbundet med relativt store juridiske og politiske barrierer, og vurdert til ★★★.



De juridiske barrierene er relativt like enten tiltaket er skattefradrag for leieutgifter for alle eller til husholdninger med lav inntekt. De budsjettmessige konsekvensene vil imidlertid være lavere om tiltaket avgrenses.

#### Budsjettmessige kostnader er størst for tilskuddsordninger

Når det gjelder budsjettmessige kostnader knyttet til etterspørselstiltakene, vil tilskudd, i alle sine varianter, innebære en overføring fra det offentlige til husholdninger. Det inkluderer også det vi har omtalt som en spareinsentivordning, jf. kapittel 3.3.1. Dermed vil tilskuddene i større grad enn de øvrige etterspørselssidestiltakene påvirke offentlige budsjetter. Dette er årsaken til at tilskuddene er markert med ★★★ i tabell 6.1.

Innføring av skattefradrag for leieutgifter vil også ha stor budsjettmessig konsekvens, ★★★. I stedet for å virke som en økt kostnad for det offentlige, slik som tilskudd, vil skattefradrag fungere som en redusert inntekt. Budsjettmessig virker dette imidlertid likt. Størrelsen på virkningen vil avhenge av hvordan ordningen avgrenses.

Lån, garanti og tiltak i den tredje boligsektor har mindre budsjettmessige kostnader. Lån fordi de tilbakebetales, og har dermed kun en midlertidig budsjettmessig kostnad. Merk at rente- og avdragsfrie lån vil ha noe større kostnader fordi det offentlige ikke får renteinntekt.

Tiltakene i den tredje boligsektor forenkler muligheten til å eie for husholdninger med lav inntekt, men utgjør ikke nødvendigvis en kostnad for offentlige budsjetter. I noen tilfeller vil disse tiltakene gjennomføres i kombinasjon med andre, som for eksempel Startlån, og da vil de budsjettmessige konsekvensene tilsvare de som påføre ved startlån.

Garanti har ikke direkte budsjettmessige kostnader fordi det i utgangspunktet ikke innebærer noen overførsel fra det offentlige, med mindre husholdningen misligholder sine forpliktelser. Derfor vil det ved både garantiordningen og lån måtte settes av midler til å dekke risiko for mislighold.

#### Administrative kostnader er lavest for skattefradrag

De administrative kostnadene knyttet til tiltakene som rettes mot etterspørselssiden er i hovedsak knyttet til å velge ut hvem som skal få innvilget lån, tilskudd eller garanti. Kostnadene vurderes til ★★ for samtlige etterspørselssidestiltak i tabell 6.1, med unntak av to.

For tiltakene i den tredje boligsektor vurderes de administrative kostnadene som noe høyere da denne også forutsetter samarbeid med private aktører. I tillegg til at det typisk vil være kostnader knyttet til å velge ut husholdninger som skal ta del i tiltakene. Derfor er det valgt ★★★ i tabell 6.1.

For skattefradraget for leieutgifter til alle, er de administrative kostnadene minimale fordi det ikke er noen utvelgelsesprosess. Derfor er det valgt ★ i tabell 6.1.

Merk at omfanget av et tiltaks administrative kostnader også avhenger av hvem som står ansvarlig for å forvalte tiltaket, og om aktøren er rigget for å innta en slik rolle. For eksempel vil det sannsynligvis oppstå store administrative kostnader dersom Husbanken skal innta rollen som garantist for egenkapital, inkludert ansvar for vurdering av hvem det skal stilles garanti for.

#### Det offentlige påføres størst budsjettmessig risiko når den fulle budsjettmessige konsekvensen av et tiltak er usikker

Med risiko som påføres det offentlige ved et tiltak, menes i dette prosjektet i hvilken grad tiltaket påfører det offentlige usikre budsjettmessige konsekvenser umiddelbart eller framover.

Fordi et tilskudd blir gitt til husholdninger uten en forventning om tilbakebetaling, vurderes risiko knyttet til dette tiltaket som lav. Det skyldes også at midlene som avsettes til tilskudd typisk er bestemt for et år om gangen, og det er ingen risiko knyttet til at det uventet blir et større budsjett til tilskudd. Derfor er det valgt ★ for tilskudd i tabell 6.1.

Et unntak er spareinsentivordningen vi presenterer i kapittel 3.3.1 fordi denne innebærer at det offentlige stiller med en tilsvarende mengde kroner som husholdningen selv har spart opp. Det er usikkert hvor mange som vil søke om å benytte seg av tiltaket, og dermed også hvor mye det offentlige må utbetale for å tilsvare husholdningenes sparing. Gitt denne usikkerheten er det valgt ★★ for dette tiltaket i tabell 6.1.

Risikoelementene knyttet til lånetiltakene er knyttet til mislighold som gjør at myndighetene ikke får tilbakebetalt midlene, for eksempel fordi husholdningens inntekt bortfaller. Det er derfor valgt ★★ for Startlån i tabell 6.1. Fordi tiltakene i den tredje boligsektor involverer mindre lån, som følge av at husholdningen ikke eier hele boligen, vurderes risikoen som mindre, og ★ er valgt.

Det vurderes videre som noe høyere risiko å tilby rente- og avdragsfrie lån, enn vanlige Startlån, fordi husholdningens lån ikke blir mindre over tid. Dersom husholdningene, av ulike grunner, blir nødt til å selge er det offentliges mulighet til å få tilbakebetalt lånet i større grad påvirket av et eventuelt boligprisfall enn ved et startlån. Det er derfor valgt ★★★ for rente- og avdragsfrie lån i tabell 6.1.

Når det gjelder egenkapitalgarantiordningen beskrevet i kapittel 3.3.3 vurderes risikoen som tilsvarende som for lån. Risikoen er altså at husholdningene misligholde lånet, og at det offentlige blir stilt til ansvar for delen av lånet de står som garanti for. Risikoen forsterkes også her av et eventuelt boligprisfall som kan gjøre at det offentliges forpliktelser ikke innfris ved salg av boligen, men det vurderes som lite sannsynlig med et så vesentlig prisfall. Det er derfor valgt ★★ for egenkapitalgarantiordningen i tabell 6.1.

## 6.2 Regulering av markedet for boliger

---

Under oppsummeres tiltakene rettet direkte mot husholdningene, og særskilt juridiske barrierer, budsjettmessige og administrative kostnader og risiko som følger av tiltakene.

### Store juridiske barrierer ved innføring og endring av regulering

Ved innføring av ny regulering vil det alltid være relativt store juridiske barrierer. Reguleringsendringer gjelder typisk for hele landet og krever dermed bred politisk behandling i Regjering og Stortinget. Innføring av et reguleringsiltak er forbundet med relativt store juridiske og politiske barrierer, og vurdert til ★★★ i tabell 6.1.

Det offentlige påføres i utgangspunktet ikke administrative kostnader når reguleringen er på plass

Sett bort ifra de administrative kostnadene som er knyttet til utformingen av reguleringer, oppstår i liten grad denne type kostnader når reguleringen er på plass. Derfor er de administrative kostnadene av reguleringsiltakene satt til ★ i tabell 6.1.

Merk at de lave administrative kostnadene forutsetter at vurderingen av hvem som skal få mulighet til å kjøpe bolig i utbyggingsprosjektene skjer gjennom objektive nøkler. For eksempel knyttet til inntekt og formue i skattemeldingen. Eller gjennom vurderinger som er gjort i regi av andre tiltak, som for eksempel startlån.

Både budsjettmessige kostnader og risiko er lave når regelverket endres

Regelverksendringer dreier seg ikke om overføringer fra det offentlige, og har dermed ikke budsjettmessige kostnader som de øvrige tiltakene beskrevet i dette notatet. Fordi det ikke er noen budsjettmessige kostnader, er det heller ikke en budsjettmessig risiko. I tabell 6.1 er derfor de budsjettmessige kostnadene og risiko av reguleringsiltakene satt til ★.

Når det gjelder administrative kostnader er også kostnadene lave, nettopp fordi regelverket skal forenkle ressursene som brukes på å hjelpe husholdninger med lav inntekt inn på boligmarkedet.

## 6.3 Tiltak rettet mot tilbudssiden

---

Under oppsummeres tiltakene ment å bidra til økt boligtilbud, og særskilt juridiske barrierer, budsjettmessige og administrative kostnader og risiko som følger av tiltakene.

### Relativt få juridiske barrierer

Det eksisterer allerede i dag statlige låneordninger rettet mot byggebransjen. Vi vurderer derfor den juridiske barrieren ved eventuelle utvidelser av en eller flere av disse ordningene, til eksempelvis å sikre igangsettelse av boligbygging i lav-konjunktur som lav (★). Når det gjelder innføring av en salgsgarantiordning og etablering av et statlig eid boligbyggeselskap anser vi de juridiske barrierene som hhv. lave (★) og moderate (★★).

En statlig salgsgaranti til utbyggere kan eksempelvis ta utgangspunkt i rammeverket for Eksfins garantiordninger. Vår vurdering er imidlertid at det er knyttet noen juridiske barrierer til utformingen av modeller for hvordan boligene skal verdsettes i de tilfellene staten må utløse garantien og kjøpe boligen.

Det eksisterer i dag en rekke statlige selskaper, både hel- og deleide. Vi vurderer derfor de juridiske barrierene for etablering av et slik selskap som lave.

### Budsjettmessige kostnader avhenger delvis av utforming

Som nevnt over, er de budsjettmessige kostnadene størst for tilskuddordninger. Å subsidiere boligbygging kan bli svært kostbart. Vi har derfor valgt ★★★ i tabell 6.1 for tilskudd til utbyggere.

En godt utformet salgsgarantiordning vil etter vår vurdering kunne ha lave budsjettmessige kostnader (★). For det første utgjør en garanti kun en kostnad når den utløses. Garantien utløses, i dette tilfellet, kun når staten må innfri sin forpliktelse om å kjøpe usolgte enheter i et byggeprosjekt. For å redusere den potensielle kostanden, kan det tenkes en garantiordning hvor staten kun forplikter seg til å kjøpe en viss andel av boligene som ikke er solgt (men tilstrekkelig andel til at utbygger får finansiering i det private kredittmarkedet).

Vi har vurdert de budsjettmessige kostandene ved etablering av et statlig eid boligbyggeselskap som moderate (★★). Dette avhenger imidlertid av om selskapet er tiltenkt å være selvfinansierende eller ikke, herunder om staten dekker selskaps årlige driftskostnader.

### Søknadsbaserte tiltak krever en viss administrasjon

Låne-, tilskudds- og garantiordninger rettet mot utbygger krever alle at utbyggere søker støtte, og noen må vurdere søknadene. Vi har derfor valgt ★★★ i tabell 6.1 for alle disse ordningene.

Vi har her også vurdert de administrative kostnadene knyttet til et statlig eid boligbyggeselskap som moderate (★★). Dette tiltaket skiller seg fra de øvrige ved at opprettelse av et nytt selskap, med alt det som følger med av ansettelser mv., krever en del administrasjon. Videre må selskapet administreres når det først er opprettet. I tillegg kommer kostnader knyttet til behandling av hvem som kvalifiserer til å kjøpe boligene selskapet oppfører. Vi har over argumentert for at dette kan ivaretas gjennom eksisterende søknadsløsninger, som f.eks. kommunens behandling av startlånssøknader.

### Moralsk risiko gir betydelig budsjettmessig risiko

Byggelån utgjør i de fleste tilfeller ingen eller lave kostnader for myndighetene. Hvis utbygger imidlertid misligholder lånet kan det utgjøre et betydelig tap, som staten må bokføre, det aktuelle budsjettåret. Vi har derfor valgt ★★★ i tabell 6.1 for utlån til byggebransjen. I motsetning til en husholdning, har også en virksomhet større mulighet til å si ifra seg sitt ansvar for et lån gjennom å gå konkurs, slik at risikoen for mislighold vurderes som større.

Med tilsvarende argumentasjon har vi valgt ★★★ for en salgsgarantiordning. Det er usikkert om den må utløses eller ikke. I tillegg kommer muligheten for at utbygger/selger ikke opprettholder sin del av avtalen (etterstreber salg). Dette øker usikkerheten knyttet til om garantien vil måtte utløses i framtiden.

Når det statlige eide boligbyggeselskapet først er opprettet, og hvem som dekker hvilke kostnader er bestemt, vurderer vi den budsjettmessige risikoen knyttet til dette tiltaket som lav (★).

#### 6.4 Sammen har tiltak ene større effekt

Så lenge tiltakene som rettes mot husholdningene som etterspør boliger ikke medfører at det bygges flere boliger, vil det å sikre at en husholdning som ellers ikke ville kunnet det, får kjøpt en bolig, fortrenge de som i et vanlig marked kunne kjøpt boligen. Med andre ord fortrenses sannsynligvis en husholdning med noe høyere inntekt. Dette innebærer at utfordringen knyttet til å eie egen bolig forskyves «oppover» i inntektshierarkiet.

Samtidig bidrar trolig tiltakene til at flere boliger bygges over tid, som illustrert i figur 3.1. Likevel er det kreative løsninger innen leie-til-eie-rammeverket og samarbeid mellom kommuner og utbyggere som sannsynligvis har størst påvirkning på antallet boliger. Fordi leie-til-eie og deleie også har mindre budsjettmessige konsekvenser for det offentlige, vurderes denne type tiltak som svært gunstig.

Leie-til-eie-løsninger i regi av kommunen gir sannsynligvis husstanden størst muligheter til å spare opp egenkapital og settes i stand til å kjøpe boligen på sikt. I den grad kommunene kan bruke leie-til-eie-løsninger til å øke antallet boliger, eventuelt gjennom gode samarbeid med private aktører, og samtidig gi flere en boligkarriere, kan leie-til-eie være et effektivt tiltak, spesielt når det ses i sammenheng med andre virkemidler som startlån. Det er en del kommuner som i dag ikke bruker leie-til-eie, og dermed har et uutnyttet virkemiddel for å kunne hjelpe flere inn i eiet bolig.

#### 6.5 Andre tiltak vil kunne påvirke situasjonen til husholdninger med lav inntekt

I tillegg til tiltak som har til hensikt å øke boligtilgangen for husholdninger med lav inntekt gjennom å øke tilbudet av eller etterspørselen etter egnede boliger, er det andre tiltak som påvirker omsetningen av boliger til husholdningene.

For eksempel er det foreslått i boligskatteutvalget å skattlegge utleieinntekt i egen bolig, på lik linje med annen utleieinntekt. Konsekvensen av dette vil være redusert insentiv til å leie ut egen bolig, og dermed et redusert tilbud av denne type utleieboliger. Dersom færre boligeiere velger å leie ut del av egen bolig, vil det i stort kunne føre til en boligmangel og høyere pris på boliger av mindre størrelse. Dette vil vanskeliggjøre situasjonen til husholdninger med lav inntekt.

Et annet eksempel er den foreslåtte fordelsbeskatningen på bolig. Alt annet likt, vil en slik skatt gjøre det dyrere å ha større (dyrere) bolig. Dette vil trolig føre til at enkelte velger å flytte til en mindre, og rimeligere, bolig. Da kan større boliger frigjøres, som er mer egnet for f.eks. barnefamilier, som dermed frigjør den boligen de bor i. For at dette skal være mulig må det imidlertid sikres et tilbud for de som ønsker å flytte til en mindre bolig. I mange tilfeller vil det være eldre enslige dette kan være aktuelt for. Skissert effekt fordrer i så fall bygging av flere egnede seniorboliger.

## 7 Referanser

- Benedictow, A., Frisell, M. M., & Iversen, M. (2022). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger*.
- Benedictow, A., Frisell, M. M., Gran, B., Iversen, M., & Reite, E. (2022). *Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging*.
- Bostøtteutvalget. (2022). *Bostøtten - opprydning og forankring*.
- ECON . (2005). *Prising og transaksjoner av boligtomter*.
- Eiendom Norge. (2023). *Rekordsterk prisvekst i leiemarkedet i 2022*. Hentet fra <https://eiendommnorge.no/nyheter/rekordsterk-prisvekst-i-leiemarkedet-i-2022-article2397-919.html>
- Forbrukerrådet. (2021). *Å leie bolig*. Hentet fra <https://storage.forbrukerradet.no/media/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Grødem, A. S., & Sandbæk, M. L. (2012). *Helt bakerst i køen - barnefamilier med ustabile boforhold*.
- Meld. St. 17 (2012-2013). (2013). *Byggje - bu - leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. KMD.
- Menon. (2020). *Utredning av bostøtten med spesielt søkelys på effekter for brukerne*.
- Oslo kommune. (2019). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf>
- Prosser, S. (2020). Den tredje boligsektor: Hva det kan bli, og hvorfor vi trenger det. *Tidsskrift for boligforskning*, ss. 180-192. doi:<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-06>
- SSB. (2018). *Halvparten av unge boligkjøpere får foreldrehjelp*.
- Statistisk sentralbyrå. (2022). *Økonomiske analyser*.
- SØA. (2020). *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*.
- SØA. (2021). *Provenyeffekter av økt skatt på sekundær- og fritidsbolig*.
- SØA. (2021). *Vurering av minstetid for tidsbestemte leieavtaler*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c9820d5244ba4995918b5c95bb807b7a/vurdering-av-minstetid-for-tidsbestemte-leieavtaler.pdf>
- SØA. (2022). *Norsk økonomi*.
- SØA. (2022b). *Boligskatt på bredt grunnlag*.
- Umblis, J., von Simson, K., & Mohn, F. (2019). *Boligens betydning for annen velferd*. Rapport 2019:1. Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2579810/Boligens%2bbetydning%2bfor%2bannen%2bvelferd.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vista Analyse. (2017). *Mer boligvelferd for pengene*.



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE