RAPPORT

2017/20

Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler

Tyra Ekhaugen, Ingeborg Rasmussen, Sofie Waage Skjeflo og Nina Bruvik Westberg

VISTA ANALYSE AS

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2017/20
Rapporttittel	Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler
ISBN	978-82-8126-335-2
Forfatter	Tyra Ekhaugen, Ingeborg Rasmussen, Sofie Waage Skjeflo og Nina Bruvik Westberg
Dato for ferdigstilling	07.08.2017
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Sidsel Sverdrup
Oppdragsgiver	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Evaluering, boligsosiale virkemidler, bostøtte, startlån, grunnlån, tilskudd, informasjonsarbeid, programarbeid, Husbanken

Forord

Vista Analyse har i samarbeid med ideas2evidence, og på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, evaluert de statlige boligsosiale virkemidlene. ideas2evidence ved Asle Hagestøl har hatt ansvaret for å gjennomføre evalueringens spørreundersøkelse ut mot kommunene. Tyra Ekhaugen, Ingeborg Rasmussen, Sofie Waage Skjeflo og Nina Bruvik Westberg ha innhentet den øvrige informasjonen, gjennomført analysene og skrevet rapporten. Sidsel Sverdrup har vært evalueringens kvalitetssikrer.

Arbeidet startet opp sommeren 2016. Underveis i oppdraget er det levert en delrapport og et utkast til sluttrapport, hhv. i november 2016 og juni 2017. Evalueringsperioden ble noe lenger enn planlagt som følge av at det tok tid å få levert registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Samtidig har vi fått svært god hjelp fra SSB og ikke minst Husbanken i dette arbeidet. Husbanken har stilt velvillig opp i intervjuer og delt et omfattende informasjonsmateriale med oss.

Vi takker de ansatte i Bolig- og bygningsavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet for alle innspill gitt i møter, på rapportutkast og i andre sammenhenger. Deres engasjement har vært inspirerende og utvilsomt nyttig for sluttproduktet. En spesiell takk til Kjersti Birgitte Halvorsrud, Harald Assev og Kari Eika.

En stor takk også til alle de i kommunene som har stilt sin tid til disposisjon for oss i intervjuer, og for den informasjonen de har sendt oss i etterkant.

Deler av rapporten er allerede presentert offentlig: Vårt forslag til ny definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet i kap. 4, ble presentert på et arrangement i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2. mai 2017.

Oslo, 7. august 2017.

Tyra Ekhaugen

Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

Forord **1**

Sammendrag og konklusjoner **11**

Del 1: Oppdrag og evalueringsdesign **21**

1 Innledning **22**
1.1 Behov for endring i de boligsosiale virkemidlene? 22
1.2 Evalueringens formål og mandat 22
1.3 Avgrensninger 23

2 Formål og rammer: Mål og virkemidler **24**
2.1 Evalueringens bakteppe 24
2.2 Mål- og resultatstyring i staten 24
2.3 Hva mener vi med formål, resultatmål, tiltak, virkemidler osv.? 25
2.4 Målene fastsettes av departementet 26
2.5 Formålet med de økonomiske virkemidlene 27
2.6 Formålet med de juridiske virkemidlene 29
2.7 Formålet med Husbankens informasjonsarbeid 31
2.8 Formålet med virkemiddelapparatet sett under ett 34

3 Evalueringsdesign **36**
3.1 Hva er et evalueringsdesign? 36
3.2 Evalueringskriterier og evalueringsspørsmål 37
3.3 Evalueringens undersøkelser og analyser 39

Del 2: Det boligsosiale arbeidet **41**

4 Målgruppen: Hvem er de vanskeligstilte? **42**
4.1 Behov for en forståelse av hvem de vanskeligstilte er 42
4.2 Tidligere forslag til operasjonalisering 43
4.3 Vårt forslag til operasjonalisering 44

5 Beskrivelse av virkemidlene **49**
5.1 Beskrivelsene er spisset mot formålet med evalueringen 49
5.2 Individrettede økonomiske virkemidler 49
5.3 Kommunerettede økonomiske virkemidler 53

5.4 Juridiske virkemidler ... 56
5.5 Husbankens informasjonsarbeid ... 58

6 Ordningene i tall ... 61
6.1 Hvor mange bruker virkemidlene? ... 61
6.2 Hvem bruker virkemidlene? ... 67
6.3 Hvor mye koster virkemidlene? ... 72

Del 3: Evalueringsgrunnlag ... 82

7 Litteraturgjennomgang ... 83
7.1 Hovedinntrykk: Mange studier, men få gode svar ... 83
7.2 Bredere studier av det boligsosiale virkemiddelapparatet ... 83
7.3 Studier av de individrettede økonomiske virkemidlene ... 84
7.4 Studier av de kommunerettede økonomiske virkemidlene ... 86
7.5 Studier av Husbankens informasjonsarbeid ... 87

8 Data fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken ... 88
8.1 Registerdata fra SSB gir informasjon om brukerne og boligene ... 88
8.2 Registerdata fra Husbanken gir informasjon om bruken av virkemidler ... 88
8.3 Øvrige data ... 89

9 Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ... 90
9.1 Gjennomføring, representativitet og formål ... 90
9.2 Bakgrunnsinformasjon ... 91
9.3 Kommunenes arbeid ut mot sluttbrukerne ... 93
9.4 Økonomiske virkemidler rettet mot kommunene ... 102
9.5 Kommunenes boligsosiale arbeid ... 104

10 Intervjuer med kommunene og Husbanken ... 109
10.1 Formål og gjennomføring ... 109
10.2 De økonomiske virkemidlene ... 109
10.3 Boligsosialt kompetansetilskudd og Husbankens informasjonsarbeid ... 111
10.4 Øvrige forhold ... 112

11 Treffer de individrettede virkemidlene? ... 113
11.1 Hvorvidt virkemidlene treffer de vanskeligstilte ... 113
11.2 Bostøtte ... 113
11.3 Startlån ... 116
11.4 Tilskudd til etablering ... 119

12 Registerdatabasert økonometrisk analyse 123
12.1 Økonometriske analyser på et unikt datagrunnlag 123
12.2 Deskriptiv statistikk 123
12.3 Resultater av de økonometriske analysene 125
12.4 Oppsummering 133

Del 4: Analyse 134

13 Økonomiske virkemidler 135
13.1 Teoretisk grunnlag, opplegg og gjennomføring 135
13.2 Bostøtte 135
13.3 Startlån 139
13.4 Tilskudd til etablering 143
13.5 Tilskudd til utleieboliger 147
13.6 Grunnlån til boligsosiale formål 160
13.7 Boligsosialt kompetansetilskudd 165

14 Juridiske virkemidler 170
14.1 Tre kategorier juridiske virkemidler 170
14.2 Kommunenes medvirkningsansvar 170
14.3 Lovene og forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene 172

15 Informasjonsarbeidet 174
15.1 Teoretisk grunnlag 174
15.2 Struktur, opplegg og gjennomføring 175
15.3 Effektivitet 178
15.4 Relevans 180
15.5 Treffsikkerhet 183
15.6 Konklusjoner 186

16 En samlet evaluering av virkemiddelapparatet 188
16.1 Teoretisk ramme 188
16.2 Struktur, opplegg og gjennomføring 191
16.3 Ser kommunene virkemidlene i sammenheng overfor sluttbrukerne? 191
16.4 Hovedfunn fra den samlede evalueringen 193

Referanser 195

Vedlegg 1 Mandatet for evalueringen 198

Vedlegg 2 Alternative empiriske strategier 201

Tabeller:

Tabell 2.1 Oversikt over de økonomiske boligsosiale virkemidlene under KMD 28

Tabell 4.1 Klassifisering av vanskeligstilte 47

Tabell 4.2 Andel husholdninger etter de ulike kriteriene 47

Tabell 9.1 Antall svar og svarprosent - fullført og ufullført respons 90

Tabell 9.2 Hvor ansvaret for det boligsosiale arbeidet er plassert (flervalgsspørsmål) 92

Tabell 9.3 Antall årsverk brukt på ulike formål, gjennomsnitt etter kommunestørrelse 92

Tabell 9.4 Om kommunen har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte 93

Tabell 9.5 Om kommunen har kommunal bostøtte 93

Tabell 9.6 Hvordan kommunene fanger opp de vanskeligstilte på boligmarkedet (flervalg) 94

Tabell 9.7 Hvilke virkemidler kommunen har mottatt søknader på i 2014-16 (flervalg) 94

Tabell 9.8 «Hva er grunnen(e) til at din kommune ikke har mottatt støknader på …?» 95

Tabell 9.9 Andelen kommuner som har måttet gi avslag pga. manglende midler 95

Tabell 9.10 Hvilke grupper kommunene har prioritert for de ulike ordningene (flervalg) 96

Tabell 9.11 «Følger dere opp at midlene til .. brukes slik de skal?» 96

Tabell 9.12 Om kommunen vurderer muligheten for tildeling av tilskudd til etablering uten at det foreligger en søknad (flervalg) 97

Tabell 9.13 Om kommunen vurderer muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en søknad (flervalg) 97

Tabell 9.14 Hva kommunene baserer sine søknader om midler til startlån og tilskudd på 98

Tabell 9.15 Om mulig statlig bostøtte tas med i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån 98

Tabell 9.16 «Dersom det antas at søkeren ikke har evne til å betjene et startlån, hvilke alternativer vurderes da?» (Flervalg) 99

Tabell 9.17 Om kommunene bruker samfinansieringsavtaler for startlån 99

Tabell 9.18 Hvilke ordninger vurderes for forskjellige brukergrupper? Flervalg 100

Tabell 9.19 Om det er noen grupper kommunen opplever som vanskelig å gi et godt tilbud ... 101

Tabell 9.20 Hvilke ordninger kommunene har brukt for å fremskaffe utleieboliger til vanskeligstilte i perioden 2014-16 (flervalg) 102

Tabell 9.21 Kommunens praksis for utleie av tilskuddsfinansierte boliger 102

Tabell 9.22 «Har kommunen inngått såkalte tilvisnings- eller tildelingsavtaler med private aktører, der den private aktøren mottar grunnlån og/eller tilskudd og fremskaffer utleieboliger som kommunen så disponerer?» 103

Tabell 9.23 Tilvisnings- og tildelingsavtaler, etter kommunestørrelse 103

Tabell 9.24 Om kommunen har gjennomført boligsosiale prosjekter de siste fem årene 104

Tabell 9.25 Hvordan de boligsosiale prosjektene ble finansiert (flervalg) 104

Tabell 9.26 Om kommunen søkte om boligsosialt kompetansetilskudd i løpet av 2014-16 105

Tabell 9.27 Hvorfor kommunen ikke har søkt om boligsosialt kompetansetilskudd 105

Tabell 9.28 Hva kompetansetilskuddet ble brukt til (flervalg) 106

Tabell 9.29 Hvilke grupper vanskeligstilte kompetansen er ment å komme til gode (flervalg) . 106

Tabell 9.30 «Har kommunen vært i kontakt med Husbanken i løpet av 2015 eller 2016 i forbindelse med det boligsosiale arbeidet, for eksempel per telefon, e-post, besøk, kurs eller samlinger?» (Mulighet til å velge begge de første kategoriene) 107

Tabell 9.31 Om kommunene har vært i kontakt med Husbanken, etter kommunestørrelse 107

Tabell 9.32 På hvilken måte kommunen var i kontakt med Husbanken 107

Tabell 9.33 Opplevd nytte av Husbankens ikke-økonomiske bistand 108

Tabell 11.1 Kjennetegn ved vanskeligstilte og bostøttemottakere i 2015 115

Tabell 11.2 Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånmottakere i 2015 117

Tabell 11.3 Startlånsmottakere etter kvintiler for inntekt etter skatt per forbruksenhet 118

Tabell 11.4 Overlapp mellom vanskeligstilte og mottakere av tilskudd til etablering i 2015 121

Tabell 11.5 Mottakere av tilskudd til etablering, inntekt etter skatt per forbruksenhet 121

Tabell 12.1 Deskriptiv statistikk 124

Tabell 12.2 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av bostøtte i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter 126

Tabell 12.3 Sannsynligheten for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter 128

Tabell 12.4 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter 129

Tabell 12.5 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av tilskudd til etablering i 2010. Gjennomsnittlig marginal effekter 131

Tabell 13.1 Vedtaksbasert tildeling av utleieboliger og bruk av tilskudd 148

Tabell 13.2 Sammenligning av vilkår for lån til utleieboliger for kommunene 161

Tabell 13.3 Viktige forskjeller mellom tilvisningsavtaler og tildelingsavtaler 164

Tabell 13.4: «Har kommunen søkt om boligsosialt kompetansetilskudd i løpet av 2014-16?» 166

Tabell 15.1 Stilisert oversikt over budskapene i Husbankens informasjonsarbeid 177

Figurer:

Figur 2.1 Hvordan informasjonsarbeidet virker 32

Figur 2.2 Fra kommunekunnskap til innbyggernytte, effekt for eksempelkommune 34

Figur 3.1 Overordnet resultatkjede for det boligsosiale arbeidet..... 37

Figur 3.2 Gjennomføringsplan og overordnet evalueringsdesign 40

Figur 5.1 Resultatkjede statlig bostøtte 50

Figur 5.2 Resultatkjede startlån..... 51

Figur 5.3 Resultatkjede tilskudd til utleieboliger 53

Figur 5.4 Resultatkjede boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene 55

Figur 6.1 Antall bostøttemottakere i desember, per region og år..... 61

Figur 6.2 Antall boliger med tilsagn om startlån, fordelt på region og år..... 62

Figur 6.3 Antall husstander med tilsagn om tilskudd til etablering, fordelt på region og år..... 63

Figur 6.4 Grunnlån til kjøp av utleieboliger, antall boliger per region og år..... 64

Figur 6.5 Antall utleieboliger med tilsagn, fordelt på region og år 64

Figur 6.6 Andel kommuner som har søkt om tilskudd til utleieboliger, per region og år 65

Figur 6.7 Boligsosialt kompetansetilskudd i mill. 2015-kroner, etter region og år..... 65

Figur 6.8 Boligsosialt kompetansetilskudd i mill. 2015-kroner, etter type mottaker og år 66

Figur 6.9 Kompetansetilskudd til kommunene etter prosjekttype, mill. 2015- kroner..... 66

Figur 6.10 Fordeling av kompetansetilskudd mellom programkommuner og andre 67

Figur 6.11 Andelen personer (18+) i kommunen som mottok bostøtte i 2015 68

Figur 6.12 Andelen personer (18+) som mottok startlån i 2015 69

Figur 6.13 Andelen personer (18+) som mottok tilskudd til etablering i 2015 69

Figur 6.14 Antall kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere i 2015 70

Figur 6.15 Andel startlånemottakere som mottar tilskudd til etablering, etter region og år..... 71

Figur 6.16 Andel startlånemottakere i kommunal bolig ved søknad, etter region og år..... 71

Figur 6.17 Overlapp mellom mottakere av bostøtte, startlån og tilskudd til etablering i 2015 72

Figur 6.18 Utgiftene til utvalgte økonomiske virkemidler, millioner 2015-kroner..... 73

Figur 6.19 Utgiftene til tilskudd til hhv. utleieboliger og etablering og tilpasning..... 74

Figur 6.20 Utgiftene til de to typene kompetansetilskudd, millioner 2015-kroner 75

Figur 6.21 Tildelte lånebeløp for startlån og grunnlån fra 2009-2015, millioner 2015-kroner..... 76

Figur 6.22 Tap knyttet til mislighold av startlån og grunnlån, millioner 2015-kroner..... 77

Figur 6.23 Husbankens totale driftskostnader, millioner 2015-kostnader..... 78

Figur 6.24 Antall årsverk i Husbanken knyttet til individrettede økonomiske virkemidler 79

Figur 6.25 Antall årsverk i Husbanken knyttet til kommunerettede økonomiske virkemidler..... 79

Figur 6.26 Antall årsverk i Husbanken knyttet til kompetansearbeid og utviklingsprodukter..... 81

Figur 11.1 Venndiagram: overlapp mellom vanskeligstilte og mottakere av bostøtte 114

Figur 11.2 Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånmottakere i 2015 116

Figur 11.3 Overlapp mellom lavinntektshusholdninger, vanskeligstilte på boligmarkedet og startlånmottakere i 2015..... 118

Figur 11.4 Overlapp mellom mottakere av tilskudd til etablering, startlån og vanskeligstilte.... 120

Figur 13.1 Resultatkjede statlig bostøtte..... 136

Figur 13.2 Resultatkjede startlån 140

Figur 13.3 Resultatkjede tilskudd til etablering 144

Figur 13.4 Resultatkjede tilskudd til utleieboliger..... 147

Figur 13.5 Andelen som har søkt og fått tilsagn om tilskudd, etter kommunestørrelse 148

Figur 13.6 Tilsagn om tilskudd i 2015-kroner per 1 000 innbyggere, etter region og år 149

Figur 13.7 Samlet tilsagnsbeløp i millioner 2015-kroner og antall boliger med tilskudd..... 151

Figur 13.8 Antall boliger med tilskudd og økningen i antallet boliger..... 152

Figur 13.9 Antallet kommunalt disponerte utleieboliger per 1 000 innbyggere (2015) 158

Figur 15.1 Evalueringsopplegg Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene..... 176

Figur 15.2 Treffsikkerheten i Husbankens informasjonsarbeid..... 184

Figur 16.1 Eksempel på markedstilpasning ved støtte til husholdningene/individene..... 189

Figur 16.2 Eksempel på markedstilpasning ved støtte til tilbudssiden (kommunene) 189

Sammendrag og konklusjoner

Hovedmålet innenfor den boligsosiale politikken er at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Som ansvarlig departement for den boligsosiale politikken, disponerer Kommunal- og moderniseringsdepartementet et omfattende sett av virkemidler for å nå dette målet. Formålet med denne evalueringen er å evaluere hele dette virkemiddelapparatet under ett, og hvert enkelt virkemiddel for seg.

Sammensetningen av virkemiddelpakken på et overordnet nivå er god: Gitt den svake lovfestingen av kommunenes ansvar på det boligsosiale området, er det behov for økonomiske virkemidler både til tilbudssiden (kommunene) og etterspørselssiden (husholdningene). Det er også behov for et omfattende informasjonsarbeid ut mot kommunene.

De viktigste økonomiske virkemidlene er bostøtte, startlån og tilskudd til etablering som alle gis til den enkelte husholdning, og tilskudd til utleieboliger, grunnlån til utleieboliger og boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene. Vi argumenterer for at startlån og grunnlån til utleieboliger formål bør vurderes avviklet. Startlånet er forbundet med store lekkasjer som vanskelig lar seg utbedre. Grunnlån til utleieboliger kan for kommunene erstattes av ikke-statlige lån, mens de for private aktører kan erstattes av tilskudd. Derimot foreslår vi å gjeninnføre det boligsosiale kompetansetilskuddet, men å spisse det betydelig mot de kommunene med det svakeste boligsosiale arbeidet. Vi foreslår videre omfattende endringer i tilskudd til utleieboliger og tilskudd til etablering for å gjøre dem mer styrings- og kostnadseffektive, mens bostøtten i all hovedsak se ut til å fungere som den skal.

Det mest sentrale juridiske virkemiddelet er kommunenes lovpålagte medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi foreslår at dette videreføres, og ikke erstattes med en plikt for kommunene – eller en rett for innbyggerne. Dersom det er ønskelig å styrke kommunenes ansvar, kan dette gjøres gjennom rundskriv mv. En reell styrking bør følges av mer midler til kommunene slik at de kan ivareta sitt økte ansvar. Vi anbefaler også at departementet går igjennom forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene for å gjøre dem mer utfyllende og presise.

Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene kan spille en viktig rolle i å øke kommunenes boligsosiale kompetanse knyttet til hvilke utfordringer de står overfor som kommune, hvilke virkemidler de kan benytte seg av og hvordan de bør organisere arbeidet. På sitt beste er det også dette Husbanken gjør. Husbanken driver imidlertid også en del informasjonsarbeid av mer overordnet karakter, og vi anbefaler at dette tones ned til fordel for konkret informasjon tilpasset den enkelte kommunes behov. Videre anbefaler vi at denne konkrete informasjonen spisses inn mot de kommunene som trenger det mest.

Til sammen vil våre anbefalinger gi et boligsosialt virkemiddelapparat som virker mer effektivt inn mot målet for den boligsosiale politikken, innenfor den samme ressursbruken. Forslagene innebærer også forenklinger både ved at enkelte virkemidler foreslås avviklet og ved tiltak innad i det enkelte virkemiddel.

I tillegg foreslår vi en ny definisjon av hva det vil si å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Definisjonen er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå og den overordnede definisjonen i den nasjonale strategien Bolig for velferd. Vår vurdering er at denne definisjonen treffer dette hovedmålet bedre enn de definisjonene SSB opererer med, uten å være vesentlig mer kompleks.

Bakgrunn og mandat

En del av Norges innbyggere er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det vil si at de er uten egnet bolig, bor i uegnet bolig eller bomiljø, eller står i fare for å miste boligen sin. Vi anslår

andelen vanskeligstilte på boligmarkedet til 6 pst. av den voksne befolkningen. Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at de vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig, dvs. slutte å være vanskeligstilte. Det er kommunene som utøver den boligsosiale politikken. Kommunene fremskaffer kommunale utleieboliger, yter råd og veiledning og behandler søknader om ulike pengeytelser.

Staten har valgt å ta en aktiv rolle på det boligsosiale området. I denne rapporten evaluerer vi de statlige boligsosiale virkemidlene og vurderer hvordan de kan gjøres enda mer effektive enn i dag. Virkemidlene omfatter økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak.

- *De økonomiske virkemidlene* er statlig bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning, som alle utbetales direkte til innbyggerne, og grunnlån, tilskudd til utleieboliger, boligsosialt kompetansetilskudd og tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, som utbetales til kommunene.
- *De juridiske virkemidlene* omfatter kommunenes medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, regelverk knyttet til de økonomiske virkemidlene, og diverse andre lover med innvirkning på det boligsosiale arbeidet.
- *De statlige informasjonstiltakene* omfatter den informasjonen og det kompetansehevende arbeidet Husbanken utfører overfor kommunene, i form av direkte kontakt, skriftlige veiledere, konferanser mv.

Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som er ansvarlige for den boligsosiale politikken. Det vil si at de utformer de økonomiske og juridiske virkemidlene, har ansvaret for etatsstyringen av Husbanken, og ansvaret for å samordne den delen av den boligsosiale politikken som er underlagt andre departementer. Husbanken har ansvaret for å forvalte de økonomiske virkemidlene, og for å utføre informasjonsarbeidet overfor kommunene.

Mandatet for evalueringen

For at flest mulig vanskeligstilte skal få best mulig hjelp til lavest mulige kostnader, må *hvert av virkemidlene* virke mest mulig effektivt. I tillegg må virkemidlene være *satt sammen* slik at de støtter godt opp under hverandre. Vårt mandat er dermed både å evaluere hvert av virkemidlene enkeltvis, og hele virkemiddelapparatet sett under ett. Det er effektene for *sluttbrukerne* vi primært er interessert i, dvs. hvordan virkemidlene virker for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig er det viktig å se hvordan virkemidlene virker for kommunene, siden det er i kommunen det boligsosiale arbeidet skjer. Evalueringen er avgrenset til de virkemidlene som ligger under KMD, og tar i all hovedsak for seg perioden 2009-15.

Evalueringen er organisert rundt tre temaer:

1. *Resultat og effekt*. Dette dreier seg om *virkninger*, dvs. hva som faktisk oppnås av resultater og effekter som følge av de boligsosiale virkemidlene. Virkningene er helt avhengige av hvorvidt virkemidlene treffer de riktige mottakerne, og om de har god måloppnåelse for de mottakerne de treffer. I analysen av resultater og effekter evaluerer vi derfor virkemidlenes *treffsikkerhet og måloppnåelse*.
2. *Effektivitet*. Med effektivitet mener vi både styrings- og kostnadseffektivitet. Styringseffektivitet handler om hvorvidt virkemidlene gjør det mulig å nå målet mest mulig treffsikkert, eller om det er for eksempel lekkasjer eller målforskyvinger som gjør noen andre enn tiltenkt nyter godt av midlene. Kostnadseffektivitet handler om hvorvidt det er mulig å nå de samme målene til lavere kostnad.
3. *Relevans*. Mens kriteriene over retter seg mot å vurdere om man *gjør tingene riktig*, retter dette seg mot å vurdere om man *gjør de riktige tingene*. Kombineres virkemidlene på en god måte? Er det noen som kan avvikles – eller andre som bør innføres?

Temaene gir en naturlig rekkefølge i evalueringen: Hvis et virkemiddel ikke gir gode resultater («Resultat og effekt»), og det er vanskelig å få det til å virke mer effektivt («Effektivitet»), kan det være fornuftig å avvikle det og heller bruke pengene på noe annet («Relevans»).

Fyller flere hull i den eksisterende forskningen

Det er forsket en hel del på de boligsosiale virkemidlene, men litteraturen gir i liten grad svar på spørsmålene i vårt mandat. For det første vet vi lite om hvordan virkemidlene *virker*. For eksempel vet vi en del om hvordan det går med de som mottar startlån, men lite om det går bra *på grunn av* startlånet, eller om mottakerne ville gjort akkurat det samme også uten startlån. For det andre er det flere virkemidler der virkningene for sluttbruker ikke er analysert. For det tredje finnes det ingen analyser som systematisk tar for seg virkemidlenes *effektivitet*, dvs. som går igjennom regelverk, forvaltning mv. for å se om det er mulig å få mer ut av midlene. Det er ikke gjennomført evalueringer av de juridiske virkemidlene, eller av Husbankens informasjonsarbeid utenom programarbeidet. Sist, men ikke minst, er det ingen som til nå har tatt for seg hele virkemiddelapparatet sett under ett.

Vår rapport tilfører også en del nytt på det metodiske og ved å ta i bruk nye data. Evalueringen er basert på et omfattende informasjonsgrunnlag der de viktigste kildene er:

- En spørreundersøkelse til alle landets kommuner med uvanlig høy svarprosent
- Intervjuer med et utvalg kommuner og alle Husbankens regionskontorer
- Registerdata fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken som kobler mottak av ytelser med boligforhold og individkjennetegn

Vi legger vekt på å analysere informasjonen med metoder som er *tilpasset de ulike virkemidlene*, og på å se resultatene fra de ulike delanalysene *i sammenheng*. For startlånet betyr dette for eksempel at vi bruker både økonometriske analyser av registerdata og spørreundersøkelsen og intervjuene i analysene. Vi legger stor vekt på å vurdere hva virkemidlene *tilfører*, dvs. at vi forsøker å ta hensyn til hva som ville skjedd uten virkemidlene. Når vi vet hvordan virkemidlene virker, ser vi dette i sammenheng med regelverk (gir departementet tvetydige signaler?) og forvaltningen av ordningen (kan Husbanken fordele midlene mer effektivt?). Til sammen gir dette grunnlag for å vurdere om virkemiddelet fortsatt bør ha en plass i virkemiddelapparatet.

For Husbankens informasjonsarbeid bruker vi informasjonsteori for å systematisere de mange ulike tiltakene og for å danne oss hypoteser om hva som virker og ikke. Hypotesene tester vi opp mot diverse informasjon fra kommunene og Husbanken. Denne delen av evalueringen er mindre kvantitativ, og bestreber seg på å vurdere om kommunene får den informasjonen de trenger for å kunne arbeide godt ut mot sluttbrukerne.

Hovedfunn og anbefalinger for de økonomiske virkemidlene

Vi evaluerer statlig bostøtte, startlån, tilskudd til etablering, tilskudd til utleieboliger, grunnlån til boligsosiale formål og boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene. Dette er de mest sentrale økonomiske boligsosiale virkemidlene. Vi evaluerer ikke tilskudd til tilpasning, tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, og grunnlån og kompetansetilskudd til andre formål.

Bostøtten fungerer i store trekk godt, men treffsikkerheten kan bli bedre

Bostøtten er en ordning som i store trekk fungerer godt. Måloppnåelsen er god, i den forstand at bostøtte gjør at flere vanskeligstilte får bo i en egnet bolig. Treffsikkerheten kan imidlertid forbedres: Ikke alle kommuner gir sine innbyggere den informasjon og hjelpen de trenger for å kunne søke. Innbyggernes tilgang på bostøtte avhenger dermed i praksis av hvilken kommune de bor i. Dette er en følge av at en del kommuner fortsatt har et svakt boligsosialt arbeid generelt, noe som er en reell utfordring for den boligpolitiske måloppnåelsen. Bostøtten bør for øvrig vurderes endret slik at den bedre fanger opp grupper som falt utenfor ved siste reform, som unge uføre.

Startlånet bør enten avvikles eller endres slik at det blir mer effektivt

*M*ange av de som får startlån i dag, er ikke vanskeligstilte på boligmarkedet. Ifølge vår definisjon av å være vanskeligstilt, gjelder dette hele 86 pst. av mottakerne, hvorav mange har høy inntekt.

Det er naturlig at etterspørselen etter startlån er stor: Startlån er gunstigere enn lån i ordinære banker, og bevilgningene har vært så store at mange har fått. Utlånene må dermed begrenses fra tilbudssiden. Dette er kommunenes jobb, men staten har ikke gjort det enkelt for dem. Forskriften er selvmotsigende: Målgruppen er egentlig «personer med langvarige boligfinansieringsproblemer», men tildelingskriteriene åpner for også å gi startlån til andre grupper, bl.a. av distriktshensyn. Det er også vanskelig for kommunene å identifisere de personene som er så *lite* vanskeligstilte at de kan betjene et startlån, men så *mye* vanskeligstilte at de ikke kan få lån i vanlige banker.

Staten har allerede forsøkt å stramme inn. Det er gjort en betydelig innsats for å vri bruken av startlånet inn mot de mer varig vanskeligstilte, både gjennom en innstramming av målgruppen i 2014 og diverse tiltak i Husbanken etter dette. Våre funn viser at dette ikke har vært nok: Lekkasjene er fortsatt store.

Et kostnadskrevende, smalt virkemiddel som i svært liten grad treffer målgruppen, bør avvikles. For startlånet bør dette utredes nærmere: Hvem skal startlånet være for, og hvordan bør ordningen da utformes og forvaltes? Blir det så vanskelig å sikre god effektivitet at ordningen heller bør avvikles? Hvor aktivt bør staten gå inn for at innbyggerne eier, og ikke leier bolig, gitt den oppmuntringen som allerede gis gjennom skattereglene?

Tilskudd til etablering bør endres betydelig hvis det skal videreføres

Tilskudd til etablering og tilpasning er foreslått innlemmet i kommunerammen fra 2020. Våre funn tyder på at tilskuddene dermed i mange kommuner i praksis vil forsvinne: Pengene vil bli brukt til andre formål. Kommuner som fra før gjør et godt boligsosialt arbeid, vil mer trolig klare å opprettholde tilskuddene. En innlemming i kommunerammen vil dermed forsterke dagens forskjeller.

Dersom departementet mener tilskuddet bør avvikles, bør de heller gjøre det. Da vil i det minste tilbudet til innbyggerne bli likt, uavhengig av hvilken kommune de bor i.

Dersom tilskudd til etablering skal videreføres, bør det endres betydelig. Kommunene bør få klarere regler for tildeling og utmåling å forholde seg til: Departementet bør gå igjennom forskriften, og Husbanken bør gå igjennom veilederen. Husbanken bør også endre praksis for fordeling av tilskuddsmidler mellom kommunene slik at fordelingen blir mer i tråd med innbyggernes behov.

Tilskudd til utleieboliger er et viktig virkemiddel, men det er behov for betydelige endringer

Tilskudd til utleieboliger er et viktig boligsosialt virkemiddel som gjør at kommunene fremskaffer flere utleieboliger for vanskeligstilte enn de ellers ville gjort. Måloppnåelsen burde likevel vært bedre, gitt den kraftige satsingen på denne ordningen.

En ny formålsparagraf vil gi en mer effektiv ordning. Vi foreslår at den endres fra «bidra til å skaffe flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet» til «gi en tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet som er i tråd med behovet i den enkelte kommune». Denne er mer utvetydig og avgrenset, og støtter godt opp under politikkens hovedmål. Antallet vanskeligstilte kan baseres på kommunenes ventelister, men en kan også bruke en operasjonalisert definisjon av antallet vanskeligstilte som den vi foreslår, jf. under.

En ny modell for beregning av tilskuddsbeløp til hvert enkelt prosjekt vil også bedre effektiviteten. Dagens modell gjør det umulig for Husbanken å styre effektivt mot de målene departementet fastsetter. Modellen er også uforutsigbar for kommunene: De har behov for å vite tilskuddet målt som andel av prosjektkostnadene eller i kroner, og ikke dagens «avkastningsrate». Ved å endre utmålingen til en fast tilskuddsandel eller et fast tilskuddsbeløp, ville tilskuddet blitt langt enklere å styre, kommunene ville fått økt forutsigbarhet og ordningen ville blitt billigere å administrere.

Husbanken har gjort flere endringer i tilskuddsforvaltningen de siste årene, men disse kan faktisk bidra til å svekke effektiviteten ytterligere. I praksis introduserer Husbanken to nye ledd i fordelingen av midler, her trinn ii) og iii):

i) Husbanken sentralt fordeler midler til regionkontorene
ii) Regionkontorene setter av en andel til programkommunene, og lar de øvrige kommunene få det som gjenstår
iii) Regionkontorene vurderer hvilke kommuner som skal få tilskudd som ramme (dvs. ikke per prosjekt), og hvor store disse rammene skal være
iv) Regionkontorene fordeler midlene mellom prosjektene innenfor rammene som fastsatt i ii) og iii)

Våre funn viser at Husbanken allerede i dagens trinn i) og iv) har valgt en praksis som gir en lite styringseffektiv fordeling av midlene. De nye trinnene ii) og iii) gir rom for ytterligere vridninger, der Husbanken i stor grad må basere seg på skjønn i begge ledd. Vi anbefaler at Husbanken i stedet går i retning av *forenkling*, noe våre anbefalinger vil bidra til.

Grunnlånet bør vurderes avviklet som boligsosialt virkemiddel

Det er tungtveiende argumenter for å avvikle grunnlånet som et boligsosialt virkemiddel. Det har liten eller ingen betydning for kommunene, siden de normalt kan ta opp like gode lån i Kommunalbanken. Samtidig har grunnlånet kostnader: Staten kunne investert midlene til en høyere avkastning, og Husbanken og kommunene kunne brukt sine saksbehandlere på noe annet. Et tiltak som har en måloppnåelse nær null, men betydelige kostnader, bør avvikles.

De private aktørene kompliserer bildet. Det kan se ut til at grunnlånet er viktig for å få private aktører til å stille boliger til disposisjon for kommunen – men vi vet ikke om tilskudd til utleieboliger kunne spilt samme rolle. Dette bør utredes nærmere.

Avvikling av grunnlånet som boligsosialt virkemiddel ville vært et viktig tiltak for forenkling av grunnlånsordningen. Færre formål kan dessuten gjøre det lettere å målrette grunnlånet inn mot de formålene som gjenstår, slik at ordningen blir mer styrings- og kostnadseffektiv. Dersom grunnlånet skal videreføres som boligsosialt virkemiddel, bør det vurderes endringer som gjør det mer effektivt. Dette krever at grunnlånet vurderes under ett, med alle formål.

Uansett bør det ryddes opp i bruken av grunnlån og tilskudd til private aktører. Dagens rammeverk er svært uklart, og viktige elementer er overlatt til Husbankens, og til dels kommunenes, skjønn. Regelverket må gjenspeile at tilskudd gir et større subsidium enn grunnlån, og gi riktige insentiver til både kommunene og de private aktørene. Det kan også utredes om kommunene har behov for annen bistand for å kunne bruke de private aktørene på en god og effektiv måte.

Det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene bør gjeninnføres, i endret form

Etter vårt syn bør det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene gjeninnføres: Et øremerket tilskudd som gis over en kort periode, kan være viktig for å løfte det boligsosiale arbeidet i svake kommuner – og gi dem et grunnlag for å bruke de *andre* virkemidlene på en god måte. Deretter kan tilskuddet gis til en annen kommune. Siden det boligsosiale arbeidet i liten grad er lovpålagt, kan slike tiltak være nødvendige for å få alle kommuner opp på et visst nivå.

Kompetansetilskuddet bør imidlertid endres betydelig. Helt siden kompetansetilskuddet ble etablert, har det vært behov for å rydde opp i hva som egentlig skal være formålet med ordningen. Vi foreslår at det etableres et eget boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, som skal ha et klart formål og klare kriterier for hva det skal gis tilskudd til. Utformingen må være basert på en faglig vurdering av hvor midlene kaster mest av seg, dvs. både hva som virker (resultater og effekter), og hva kommunene strengt tatt må kunne ventes å finansiere selv (addisjonalitet).

Ut fra våre analyser bør tilskuddet rettes klart inn mot *svake kommuner, også små*, og mot en *effektivisering av deres arbeid*. Tilskuddet bør gis *sammen med en pakke av informasjonstiltak* fra Husbanken, som i deres programsatsing av 2009-15. Deler av tilskuddsmidlene bør fortsatt gis til *enkeltprosjekter* som skal gi nyttig innovasjon eller treffe særskilte målgrupper. Husbanken bør også få på plass et system som sikrer at alle kommuner rapporterer på hvordan pengene er brukt, slik at det blir mulig å føre kontroll og å evaluere ordningen.

Hovedfunn og anbefalinger for de juridiske virkemidlene

De juridiske virkemidlene på det boligsosiale området omfatter virkemidler av ulik art. Vi vier størst oppmerksomhet til *kommunenes medvirkningsansvar* for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Regelverket for de ulike økonomiske virkemidlene behandler vi i sammenheng med disse. Det finnes også andre lover og forskrifter som berører det boligsosiale området, men ikke som etter vår oppfatning kan vurderes som boligsosiale *virkemidler.*

Anbefaler å forsterke kommunenes medvirkningsansvar noe, men ikke erstatte med plikt

Kommunene har i dag et *medvirkningsansvar* for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, men ikke en *plikt.* Dette utgjør et viktig premiss for hele det boligsosiale virkemiddelapparatet: Når kommunene selv kan velge hvor høyt de vil prioritere det boligsosiale arbeidet, må de gis økonomiske insentiver og bistand fra staten for å prioritere det *høyt nok*. Dersom de hadde hatt en plikt, ville dette behovet vært mindre. Spørsmålet om medvirkningsansvaret bør erstattes med en plikt, er derfor avgjørende for hvordan det øvrige virkemiddelapparatet bør utformes.

En sterkere lovfesting av kommunens plikter på det boligsosiale området har vært diskutert i flere omganger. Dette tyder på at dagens lovregulering er noe svak. Begrunnelsen for en sterkere lovfesting er at bolig kan være en forutsetning for å lykkes på andre velferdsområder der kommunene har en lovbestemt plikt, for eksempel innenfor helse og utdanning. Bolig kan også være en forutsetning for deltagelse i arbeidslivet. Gjennom en sterkere lovfesting vil det dessuten i større grad enn i dag kunne sikres en likebehandling på tvers av bostedstedskommune.

Vi ser imidlertid flere argumenter mot å innføre en kommunal plikt på dette området.

- En plikt vil raskt lett avstedkomme krav om at innbyggerne også gis en *rett* til bolig. En rettighetsfesting kan svekke husholdningenes insentiver til å finne bolig selv. Det vil også være vanskelig å definere hvem rettigheten skal gjelde for, og vurdere hvor langt en bør strekke kommunenes økonomiske forpliktelser overfor grupper som ikke ønsker å prioritere bolig selv.
- Enkelte grupper vanskeligstilte er det simpelthen svært vanskelig å skaffe egnede boliger til. Dette gjelder særlig en del rusmisbrukere og psykisk syke. Det vil være urimelig å ilegge kommunene et lovpålagt ansvar uten at de har virkemidler til å ivareta dette ansvaret.
- En plikt vil innebære at kommunene til enhver tid må ha flere boliger tilgjengelig enn i dag. For at boligene skal kunne treffe de vanskeligstilte på boligmarkedet, må de trolig leies ut til leiepriser som ligger lavere enn ordinære leiepriser. Dette må i så tilfelle forventes å generere en større etterspørsel etter denne type boliger, dvs. at en større andel av de som i dag makter å skaffe seg, og å beholde en bolig, heller vil vende seg mot kommunens tilbud.

En lovbestemt plikt til bolig kan dermed bli svært ressurskrevende for kommunene. Vår vurdering er at en plikt verken vil være styrings- eller kostnadseffektivt. Medvirkningsansvaret kan imidlertid vurderes styrket noe, ved at kommunenes ansvar presiseres gjennom rundskriv. En reell styrking av kommunenes ansvar bør kombineres med en styrking av de kommunerettede økonomiske virkemidlene.

Hovedfunn og anbefalinger for informasjonsarbeidet

Grunntanken bak Husbankens informasjonsarbeid mot kommunene er at mer kunnskap i kommunene gir bedre boligsosial måloppnåelse. I informasjonsarbeidet forsøker Husbanken å formidle en rekke ulike *budskap*, eller innhold. Noe av informasjonen er *konkret*, dvs. informasjon om virkemidler, hvordan kommunene bør gå frem for å kartlegge utfordringer, og hvordan de bør organisere arbeidet sitt. Mye av Husbankens informasjon er imidlertid mer *overordnet*, som formidling av forskning (også på andre temaer enn boligsosiale), prosjekter i Husbanken som bare indirekte berører den enkelte kommune, teori om programarbeid mv.

Vi argumenterer for at det er den konkrete informasjonen som kommunene *trenger*. Særlig gjelder dette de svake kommunene. Den overordnede informasjonen bør derimot betraktes mer som et krydder: Den kan gi en ytterligere heving av arbeidet i kommuner som allerede er gode. For svake kommuner kan den imidlertid være direkte uheldig: For dem er den største utfordringen å *sortere* i den informasjonsmengden de tilbys – krydder trenger de ikke.

For lite av Husbankens informasjon er konkret – og den treffer ikke de riktige kommunene

I dag er for lite av Husbankens informasjon konkret. Den konkrete informasjonen formidles dessuten i for liten grad til de kommunene som faktisk trenger den: Husbanken formidler sin informasjon gjennom ulike *kanaler*, og ikke alle kanaler er tilgjengelige for alle kommuner. De kommunene som er valgt ut til å være programkommuner, får all den informasjonen de trenger. Overfor disse tar Husbanken direkte kontakt, inviterer til samlinger osv., og her er mye av informasjonen konkret.

Hvilken informasjon ikke-programkommunene får, avhenger av hvilken Husbank-region de ligger i. Ved Bodø-kontoret legger Husbanken stor vekt på å kjenne den enkelte kommunes behov, og driver et oppsøkende arbeid også overfor kommuner som ikke er programkommuner. De har også invitert andre kommuner til å bli programkommuner enn det som følger av den modellen Husbanken sentralt legger opp til at de skal bruke. I slike regioner ligger det godt til rette for at alle kommuner får den informasjonen de trenger for å yte et godt boligsosialt arbeid.

I andre regioner, som region Øst, er situasjonen en annen. Husbanken legger her lite vekt på å få kjennskap til ikke-programkommunenes behov eller drive oppsøkende arbeid. Som en informant fra en av disse kommunene sier: «Vi blir usynlige for Husbanken.» Dermed er det helt avgjørende at kommunene selv tar grep for å få den *konkrete* informasjonen de trenger. Ironisk nok får de derimot mer enn nok *overordnet* informasjon, gjennom invitasjoner til konferanser mv.

Vi ser et klart mønster i at kommunene i de førstnevnte regionene er mer fornøyde med Husbankens informasjonsarbeid enn i de sistnevnte. Det er et interessant spørsmål hvilke konsekvenser disse forskjellene har for innbyggerne i de ulike regionene.

Husbanken kan forbedre informasjonsarbeidet sitt betydelig uten ekstra kostnader

Vår vurdering er at Husbanken kan innrette sitt informasjonsarbeid slik at det blir langt mer effektivt, uten at det behøver å koste noe ekstra. De bør for de første legge større vekt på konkret informasjonsarbeid, og sørge for at mer når ut til alle. Deres nye nettsted veiviseren.no er en god begynnelse på dette.

For det andre, bør de endre programarbeidet sitt slik at det virkelig er de kommunene som trenger det mest, som får mest hjelp. *Innholdet* i programarbeidet ser riktignok ut til å fungere godt i dag: programkommunene får et sammensatt tilbud av informasjon om utfordringer, virkemidler og organisering, slik at de både kan avdekke utfordringene og klare å løse dem – effektivt. Inntil nylig har dette også vært kombinert med kompetansetilskudd, jf. over. Problemet er *utvelgelsen av programkommunene*. Husbanken har avgrenset programarbeidet til å gjelde store kommuner, selv om det er klare tegn til at mange av de små kommunene knapt har noe boligsosialt arbeid i

det hele tatt. Det finnes som nevnt unntak i enkelte regioner, men Husbanken sentralt legger ikke opp til dette.

Vi stiller også spørsmål ved hvor lenge en kommune bør kunne være satsingskommune: Det vil være fornuftig å rullere kommunene etter hvert som de når et rimelig nivå, slik at nye kommuner kan nyte godt av Husbankens arbeid

Husbankens kommuneprogram 2016-2020 bør gås igjennom på nytt

Husbanken har nylig innført et nytt kommuneprogram som avløser det som ble innført i 2012. Innholdet i satsingen har vært og er høyst uklart, også for kommunene. Det er lite som tyder på at satsingen er spisset mot å heve arbeidet i de svakeste kommunene. Videre er det stort sett de samme kommunene som deltar i det nye programmet, som før. Det finnes heller ikke økonomiske midler til å gjennomføre løft, som kompetansetilskudd til prosjektledere mv. Det at program-kommunene skal prioriteres for de øvrige økonomiske virkemidlene vil ikke ha samme virkning.

Vi anbefaler dermed at Husbanken i samråd med KMD vurderer hva som egentlig skal være formålet med programarbeidet fremover. Utvelgelsen av kommunene bør vurderes i lys av dette.

Hovedfunn og anbefalinger for virkemiddelapparatet sett under ett

Sammensetningen av virkemidler er i hovedsak god

Målet for de boligsosiale virkemidlene er: "Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig". Vi konkluderer med at den samlede virkemiddelpakken virker, men at det er rom for forbedringer. Virkemidlene må ses i forhold til hva man kan håpe å oppnå med statlige virkemidler: Det vil uvegerlig være noe ineffektivitet og svikt. En kunne kanskje tenke seg tiltak som fjernet all ineffektivitet og svikt fullstendig, men kostnadene ved disse tiltakene ville i praksis vært så store at det er bedre å la være.

Sammensetningen av økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak på et overordnet nivå er god. Vi mener kommunene fortsatt bare bør ha et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, og ikke en plikt. Av det følger et behov for økonomiske virkemidler rettet både mot kommunene og individene, og et statlig informasjonsarbeid rettet mot å heve kompetansen i kommunene. Innenfor de ulike virkemiddeltypene foreslår vi derimot forholdsvis store endringer.

Det er likevel rom for forbedringer

De økonomiske virkemidlene retter seg både mot tilbuds- og etterspørselssiden. Kommunene har tilgang til lån og tilskudd slik at de kan tilby flere utleieboliger til vanskeligstilte. På langt nær alle kommuner benytter seg av denne muligheten. Våre undersøkelser viser at flere av de kommunene som ikke benytter seg av disse virkemidlene, har behov for et bedre tilbud til vanskeligstilte. En enklere tilskuddsordning med en bedre tilpasning til kommunenes behov vil kunne øke treffsikkerheten slik at tilbudet av egnet boliger til vanskeligstilte øker. En subsidie av tilbudssiden skal gi flere utleieboliger til en lavere kostnad for brukerne sammenliknet med en situasjon uten en slik subsidie. Våre undersøkelser tyder på at det er mulig å oppnå mer dersom virkemidlene som retter seg mot tilbudssiden samles og spisses. Dette gjøres mest treffsikkert og kostnads-effektivt gjennom direkte tilskudd til kommunenes tilbudsutvikling til vanskeligstilte. Låneord-ningen, dvs. grunnlån som boligsosialt virkemiddel, bør vurderes avviklet. Informasjons-virkemidlene støtter i dag opp om de økonomiske og juridiske virkemidlene, men også disse kan spisses mot hhv. tilbuds- og etterspørselssiden. Ved å informere kommunene om muligheter og løsninger for å kunne realisere kostnadseffektive egnede boliger, kan dette gi læringseffekter som kan gi flere boliger per offentlige krone. KMD kan også gi tydeligere styringssignaler gjennom å stramme opp forskriftene som følger tilskuddsordningene til tilbudssiden.

På etterspørselssiden er bostøtten det dominerende virkemidlet. Bostøtten er rettighetsbasert, men våre undersøkelser viser at på langt nær alle som har rett til bostøtte søker om dette tilskuddet. Det er de som allerede mottar andre offentlige ytelser, som er mest tilbøyelige til å søke. Søke- og transaksjonskostnadene kan oppleves som høye og være et hinder for å søke om bostøtte. Bostøtten styrker etterspørselen ved at flere gis et økonomisk handlingsrom som gjør det mulig å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Låneordningen som er rettet mot etterspørselssiden, dvs. startlånet, er lite treffsikker, og er beheftet med høye forvaltnings- og søkekostnader per bruker. En avvikling av denne ordningen der ressursene overføres til mer målrettede tilskuddsordninger, vil kunne øke både treffsikkerheten og kostnadseffektiviteten.

En avvikling av låneordningene vil dermed gi en vesentlig forenkling av virkemiddelapparatet. Husbanken og kommunene kan bruke mindre ressurser på forvaltningen, departementet på utformingen og mottakerne på å sette seg inn i ordningene og å søke. Færre ordninger å forvalte vil også redusere koordineringskostnadene mellom ulike ordninger i kommunene.

I tillegg legger vi vekt på andre fordeler ved å gi tilskudd fremfor lån: Det er klarere hva et tilskudd utgjør i subsidium for mottakeren, noe som kan være relevant for kommunene når de vurderer å investere i utleieboliger, og også dersom subsidiet skal vurderes i lys av statsstøtteregelverket. Det er også klarere hva et tilskudd utgjør i kostnader for staten, noe som er relevant av budsjetterings- og prioriteringshensyn.

Kommunens medvirkningsansvar på det boligsosiale området har en svak lovregulering. For å stimulere kommunene til aktivitet og utvikling er kompetansetilskuddet et virkemiddel som etter våre vurderinger virker. Dette bidrar til å holde det boligsosiale området på dagsorden, samtidig som det også gjør det enklere for kommunene å prioritere kompetansebygging på feltet. Det letter også Husbankens informasjonsarbeid.

Mange kommuner arbeider godt ut mot sine innbyggere, men en del kan bli bedre

Noe av det departementet ønsker svar på, er om kommunene utøver den boligsosiale politikken på en god måte overfor sluttbrukerne, slik at den enkelte persons behov for bistand blir gjennomgått på en helhetlig måte, og alternative virkemidler blir vurdert. Vi finner at mye av det arbeidet som gjøres i dag er svært bra. Kommunene prioriterer arbeidet med de individrettede virkemidlene innenfor de rammene de har; de vurderer *flere* virkemidler der dette er relevant, og de foreslår de virkemidlene som er *best egnet*.

Det er likevel en del kommuner som har forbedringspotensial, og dette gjelder særlig de aller minste. Med tanke på hvor små ressurser disse kommunene har til å drive boligsosialt arbeid, er ikke dette overraskende. Små kommuner er for eksempel dårligere på å tilby startlån og tilskudd til etablering i tilfeller der brukerne ikke søker om det selv, og bistand i form av oppfølging og veiledning av den enkelte. Små kommuner skiller seg imidlertid positivt ut ved å gi de tyngste brukerne et godt tilbud. Her er rusmisbrukere og bostedsløse ofte godt kjent av kommunen, og saksbehandlerne vil dermed kunne skreddersy et godt tilbud.

For å utløse forbedringspotensialet anbefaler vi flere tiltak:

- Kommunene bør få bistand til å organisere det boligsosiale arbeidet slik at de ulike ordningene ses i sammenheng ut mot sluttbruker. Husbanken har tidligere vist seg nyttige her gjennom de boligsosiale utviklingsprogrammene. Kommunene etterlyser også flere eksempler fra andre kommuner. Veiviseren.no kan spille en viktig rolle.
- Husbanken bør lage et standardisert saksbehandlingssystem som ser virkemidlene i sammenheng og gjør at de ulike saksbehandlerne i kommunen snakker med hverandre.
- Husbankens har nylig utviklet et dialogverktøy som skal gjøre det enklere for kommunene å se de ulike virkemidlene i sammenheng. Dette kan vært svært nyttig, men må da brukes også inn mot små kommuner, og ikke bare de som deltar i Husbankens programarbeid.

Foreslår en ny definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet

I arbeidet med evalueringen viste det seg nødvendig å ha en forståelse av hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet faktisk er. Konkret hadde vi behov for å skille mellom vanskeligstilte og ikke-vanskeligstilte i registerdataene fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken. Dette behovet har andre hatt før oss, også for å anslå antallet vanskeligstilte. Den definisjonen som har vært hyppigst brukt, er en SSB utformet i 2014. SSB har nylig foreslått syv nye varianter. Alle er basert på indikatorer for husholdningenes økonomi, boforhold og gjeldsbelastning, evt. boutgiftsbelastning, og der studenter og husholdninger med høy finansinntekt er utelatt.

Vi vurderer det slik at disse definisjonene har flere store mangler, og foreslår derfor en ny. Vi tar utgangspunkt i definisjonen fra SSB (2014), dvs. at vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som lever i:

1) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen EU60 og har høy gjeldsbelastning
2) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen EU60 og er trangbodde

Vi gjør flere endringer som bøter på de manglene vi ser:

- *Tar ut en del boligeiere.* Ikke alle med høy gjeldsbelastning og lav inntekt er vanskeligstilte på boligmarkedet: De kan velge å bytte ut boligen med en billigere, eller være i etableringsfasen og planlegge med en høyere inntekt etterhvert.
- *Tar ut en del kortvarig «vanskeligstilte».* Også unge som ikke er studenter, kan bo trangt i perioder uten at de dermed er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet.
- *Tar inn en del leietakere.* Vi ønsker å inkludere de leietakerne som er vanskeligstilte på boligmarkedet, men ikke de som ikke er det. Vi inkluderer derfor en ny gruppe i tillegg til 1) og 2):

3) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen og leier boligen de bor i

Igjen utelater vi husholdningene etter kulepunkt 1 og 2, men også enkelte andre grupper.

- *Tar ut bostøtten fra inntektsgrunnlaget.* Bostøtte er et virkemiddel for å ta husholdninger *ut* av en tilværelse som vanskeligstilt på boligmarkedet. Vi trekker derfor bostøtte ut av inntektsgrunnlaget for å ikke ekskludere husholdninger vi egentlig ønsker å ha med.

Til sammen mener vi dette gir en definisjon som er betydelig mer treffsikker enn SSBs definisjoner – selv om vi også peker på flere forbedringspunkter ved vår.

Del 1: Oppdrag og evalueringsdesign

I denne innledende delen sier vi hva vi skal svare på, og hvordan vi vil gjøre det. Hva vi skal svare på, er gitt ved mandatet. Dette er formålet med evalueringen, de overordnede problemstillingene og en del mer konkrete evalueringsspørsmål, som vi her gjengir i kap. 1.

Oppdraget er komplekst og krever at vi gjør en del valg underveis for å gi retning og avgrense. I kap. 2 beskriver vi vår forståelse av hvordan virkemiddelapparatet er ment å fungere, innenfor prinsippet om mål- og resultatstyring. Kap. 1 og 2 gir dermed rammene for evalueringen.

Evalueringsdesignet i kap. 3 gir den overordnede planen for hvordan vi velger å strukturere og gjennomføre evalueringen, med vekt på en drøfting av evalueringskriteriene. Evalueringen er gjennomført som tre undersøkelser, av hhv. økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak, med en egen del som tar for seg samspillet mellom disse. Opplegget for de ulike delevalueringene er nærmere beskrevet i del 4 for å lette fremstillingen.

1 Innledning

1.1 Behov for endring i de boligsosiale virkemidlene?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for den boligsosiale politikken. Dette omfatter et ansvar for en rekke virkemidler, i form av økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak. I tillegg har de et samordningsansvar for enkelte virkemidler som ligger under andre departementer. Husbanken er underlagt KMD og har et hovedansvar for forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene. Kommunene har flere roller i det boligsosiale arbeidet: De fremskaffer kommunale utleieboliger, behandler søknader om ulike ytelser og gir veiledning og oppfølging til sluttbrukerne.

Staten har valgt å ta en aktiv rolle i det boligsosiale arbeidet. Det er etablert et omfattende statlig virkemiddelapparat, og kostnadene er betydelige. Stønads-, tilskudds- og låneordningene utgjør hvert år mange milliarder kroner over statsbudsjettet, hvorav 3 mrd. kroner til bostøtte og nær 1 mrd. kroner til tilskudd til utleieboliger. I tillegg kommer betydelige kostnader knyttet til utformingen og forvaltningen av virkemidlene, både i departementet, Husbanken og kommunene. Det hører også med at hver enkelt innbygger må bruke tid på å sette seg inn i ordningene og søke om det de kan ha rett på. Alle de ressursene som brukes på de boligsosiale virkemidlene kunne vært brukt på noe annet. Staten kunne brukt pengene på sykehus, kommunene kunne ansatt flere i barnevernet, og innbyggerne kunne arbeidet eller hatt fritid. Det er dermed viktig at de statlige virkemidlene virker mest mulig *effektivt*, slik at flest mulige vanskeligstilte kan få hjelp til minst mulige kostnader.

Denne evalueringen skal bidra til dette: Ved å evaluere statens boligsosiale virkemidler enkeltvis og samlet, skal departementet få et grunnlag for å vurdere om det er mulig å gjøre virkemiddelapparatet *mer effektivt*: Er det mulig å gjøre så flere vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig, innenfor samme ramme? Det kan være at noen virkemidler bør spisses inn mot de mest vanskeligstilte, at noen bør forsterkes, eller noen til og med avvikles.

Vårt oppdrag må ses i sammenheng med en utredning departementet nylig fikk gjennomført av Husbankens organisering og oppgaveløsning, og KMDs styring av Husbanken (Agenda Kaupang , 2017). Denne utredningen tar for seg hele Husbanken, dvs. også de delene av Husbanken som ikke er knyttet til boligsosialt arbeid. Formålet med utredningen er å få et grunnlag for å videreutvikle Husbanken til et enda mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av boligpolitikken. Siden denne utredningen ble ferdigstilt så kort tid før vår evaluering, har vi ikke sammenholdt våre funn og vurderinger med deres.

1.2 Evalueringens formål og mandat

Hovedformålet med evalueringen er å gi svar på i hvilken grad de boligsosiale virkemidlene bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig, og om vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen de trenger. Evalueringen har tre hovedtema:

1. Resultater og effekter
2. Effektivitet
3. Relevans

Evalueringen skal ta utgangspunkt i hovedmål 2 for bolig- og bygningspolitikken:

> "Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig"

I tråd med dette målet skal evalueringen ha hovedvekt på virkningene for sluttbrukerne. Evalueringen skal ta for seg de boligsosiale virkemidler under KMD. Hvert virkemiddel skal evalueres særskilt, men virkemidlene skal også evalueres i sammenheng. Evalueringen skal ta for seg

forvaltningen og utformingen av virkemidlene i den grad disse kan ha betydning for virkemidlenes resultater og effekter. Kommunenes og Husbankens arbeid er dermed en del av evalueringen i den grad det gjelder arbeid som direkte støtter opp under statens virkemidler.

Evalueringstemaene er operasjonalisert gjennom evalueringsspørsmål og -kriterier i avsnitt 3.2. Hele mandatet er gjengitt i Vedlegg 1.

1.3 Avgrensninger

Vi har lagt vekt på at evalueringen skal bidra til økt måloppnåelse for det boligsosiale virkemiddelapparatet, og har derfor viet noe mindre oppmerksomhet til de virkemidlene som må antas å være mindre viktige for det boligsosiale arbeidet. Dette er virkemidler som har flere formål utover det boligsosiale, eller som er ment å virke i tett samspill med virkemidler utenfor KMD. Tilskudd til tilpasning og tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling evaluerer vi ikke. Det samme gjelder en del av de lovene som ligger under KMD og som har en viss betydning for det boligsosiale arbeidet, men som ikke kan kategoriseres som boligsosiale virkemidler. For grunnlånet har vi valgt en mellomløsning ved at vi bare evaluerer det som et boligsosialt virkemiddel. Alle virkemidlene beskrives i kap. 5.

Evalueringsperioden er i hovedsak satt til 2009-15, men der en del av informasjonen er fra 2016. 2015 ble valgt fordi dette var det siste året det forelå data da vårt arbeid startet opp sommeren 2016. Dette gjaldt både registerdata fra SSB og Husbanken, og offentlig tilgjengelige data fra KOSTRA og Husbankens årsrapporter. Samtidig ble spørreundersøkelsen og intervjuene gjennomført på høsten 2016. Viktige deler av informasjonen fra Husbanken om deres virkemidler er også fra 2016. Siden Husbanken har gjort endinger i forvaltningen av flere av virkemidlene i 2016-17, kan dette gi opphav til enkelte unøyaktigheter som forsøkes hensyntatt underveis.

2 Formål og rammer: Mål og virkemidler

2.1 Evalueringens bakteppe

Kompleksiteten i det boligsosiale virkemiddelapparatet, de store bevilgningene og den mangelfulle kunnskapen om hvordan virkemidlene faktisk virker, danner etter det vi forstår bakgrunnen for denne evalueringen. *Kompleksiteten* gjør at det er behov for å se på hele virkemiddelapparatet under ett: Sammensetningen og vektleggingen av virkemidlene kan ha stor betydning både for måloppnåelse og kostnadene ved å realisere mål på dette området. *De store bevilgningene* kunne vært brukt på andre gode formål: Utsiktene til reduserte oljeinntekter fremover forsterker behovet for å effektivisere offentlig finansierte ordninger. *Mangelfull kunnskap* gjelder også effektene av hvert enkelt virkemiddel: De evalueringene som finnes, skiller typisk ikke mellom årsaksvirkninger og tilfeldige sammenhenger, og måler i liten grad effektene for sluttbruker. Noen av virkemidlene er ikke evaluert med hensyn på den boligpolitiske måloppnåelsen i det hele tatt.

Hovedformålet med evalueringen er å gi svar på i hvilken grad de boligsosiale virkemidlene bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig, og om vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen de trenger. For at dette skal skje, må virkemidlene virke, i den forstand at de gir de ønskede resultatene og effektene, hver for seg og samlet.

For å kunne vurdere om de boligsosiale virkemidlene har ønsket resultat og effekt, må vi starte med å se på *hvilke* resultater og effekter som ønskes oppnådd. Dette defineres av *målene* som er satt på det boligsosiale området. De boligsosiale virkemidlene består av en virkemiddelpakke som går gjennom flere nivåer og aktører før de når fram til målgruppene. Mål fastsatt på lavere nivåer er derfor også av interesse å vurdere.

I praksis er det ikke alltid et klart skille mellom mål og virkemidler. Hva som oppfattes som det ene eller andre, avhenger av hvor i hierarkiet man er. Et mål på ett nivå i hierarkiet, kan være et delmål eller en aktivitet for å nå et annet mål høyere opp i hierarkiet. Et målhierarki kalles derfor også ofte for et virkemiddelhierarki eller et mål-middelhierarki. Vi redegjør kort for hvordan vi forholder oss til ulike målbegreper, og hva vi vil mene med virkemidler og tiltak.

Virkemidlene fra KMD er utformet innenfor rammene som settes av statens styringssystem. Både utforming og forvaltningen av virkemidlene må vurderes og forståes innenfor disse rammene. Vi har derfor valgt å starte kapitlet med en kort presentasjon av de deler av statens styringssystem som er mest relevant for å kunne tolke evalueringens resultater, og som derfor også er relevante for å kunne gi anbefalinger basert på evalueringens funn.

Deretter presenterer vi de overordnede målene og virkemidlene som sorterer under KMD i det boligsosiale arbeidet. Hensikten med gjennomgangen er å gi et utgangspunkt for å kunne vurdere resultater og effekter av virkemidlene som skal evalueres.

2.2 Mål- og resultatstyring i staten

Mål- og resultatstyring har siden 80-tallet vært styringsprinsippet i staten. I følge DFØ[1] innebærer dette: *å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten*.

Konkret innebærer styringssystemet at målene skal presiseres i et målhierarki med hovedmål og delmål. Det skal også legges vekt på resultatmåling og tilbakemelding om hvordan politikken med tilhørende virkemiddelutforming, virker. Dette krever igjen målesystemer som gjør det mulig å

[1] https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/m/mal--og-resultatstyring/

vurdere og etterprøve måloppnåelse, og bruk av evalueringer for å kunne vurdere hvordan ulike offentlige tiltak virker. Den bærende ideen er at effektiviteten øker ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Insentiv- og kontraktstankegangen veier tungt, mens regelstyring og retningslinjer for hvordan oppgaver skal gjennomføres og organiseres, har en svakere rolle innenfor dette styringssystemet. Oppmerksomheten skal med andre ord være rettet mot å realisere fastsatte mål, og om dette skjer gjennom en effektiv ressursbruk.

Den årlige budsjettprosessen i staten med statsbudsjettet (Prop. 1 S) og stortingets vedtak definerer mål og retning for den nasjonale politikken. Med utgangspunkt i disse dokumentene fastsetter departementet overordnede mål og styringsparametere og hvilke resultater som skal nås i tildelingsbrev til underliggende virksomhet. Virksomhetene fastsetter deretter styringsparametere og ambisjonsnivå (resultatmål) på det enkelte nivå internt i virksomheten (www.dfo.no).

Vi legger statens mål- og resultatstyringssystem som ramme for evalueringen. Det vil si at vi henter mål og målhierarkier fra de angitte styringsdokumentene og vurderer styringsdialogen så vel som resultatoppfølgingen innenfor disse rammene.

2.3 Hva mener vi med formål, resultatmål, tiltak, virkemidler osv.?

Det opereres med en rekke målbegreper og definisjoner innenfor faglitteraturen om mål- og resultatstyring. Vi ser også at det ikke alltid er en entydig og felles bruk av målbegrepene som brukes i ulike styringsdokumenter innenfor statsforvaltningen.

Vanligvis brukes begrepet formål om virksomhetsideen eller hvorfor et program eller virkemiddel er til. Formålet framhever ofte hensikten eller meningen med noe framfor resultatet.

Senter for statlig økonomistyring (2010) gir følgende generelle definisjon av mål:

> *Mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat*

Hovedmål brukes både om virksomhetsmål og om beskrivelser av hva en virksomhet, program eller tiltak skal resultere i for brukerne, eierne eller samfunnet som helhet. Delmål beskriver en ønsket tilstand innenfor et delområde. I tildelingsbrev fra departement til underliggende ledd angis også som regel styringsparametre. Dette er noe annet enn mål, men klargjør hvilke aktiviteter underliggende etat vil bli målt på. Resultatmål skal være konkrete og målbare, og gjelder normalt for det året tildelingsbrevet er gitt for.

Hensikten med å gå gjennom mål og målhierarkier er å få et grunnlag for å kunne måle resultat og effekt. Vi har derfor ikke lagt vekt på å skille mellom begrepene formål, mål og delmål, men i stedet vurdert innholdet og hva som ønskes oppnådd, samt hvordan de ulike målene henger sammen i et mål-virkemiddelhierarki.

På et overordnet nivå vil vi i denne evalueringen forholde oss til følgende definisjoner:

- **Mål** er ønsket sluttresultat. I vårt målgrep inngår også *formål* og *resultatmål*. Formål beskriver ofte en ønsket tilstand for en målgruppe eller et målområde på lang sikt, uten tidsangivelse eller konkretisering av hva sluttresultatet skal være eller når det skal realiseres. Det beskriver likevel en ønsket situasjon som kan defineres som et sluttresultat. Resultatmål er som regel konkrete og kortsiktige angivelser av ønsket sluttresultat på delområder. En realisering av resultatmålene er ofte, men ikke alltid, nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for å realisere et mål på et høyere nivå.
- **Tiltak** er en konkret aktivitet som iverksettes for å nå målet. Innenfor det boligsosiale området som sorterer under KMD, vil det i første rekke være departementet selv, Husbanken og kommunene som har aktiviteter som følge av virkemidlene denne

evalueringen skal vurdere. I tillegg vil det også være behov for noe aktivitet fra målgruppenes eller sluttbrukernes side.

- **Virkemidler** er verktøyene departementet bruker for å utløse ønskede tiltak i kommunen eller hos brukerne. Virkemidlene kan også påvirke kommunenes og brukernes tilpasninger og prioriteringer.

I rapporten bruker vi ulike målbegreper litt om hverandre, der vi som regel beholder betegnelsen som er gitt i dokumentene målene er hentet fra. Det går et vesentlig skille mellom virkemidler og tiltak. Departementet kan gjennom bruk av virkemidler utløse tiltak og handlinger. Dersom virkemidlene ikke utløser aktiviteter eller påvirker målgruppenes tilpasninger, vil naturlig nok heller ikke målene innfris. Virkemidler kan også ha utilsiktede virkninger, positive så vel som negative. I noen tilfeller vil disse påvirke graden av måloppnåelse, mens de i andre tilfeller kan ha begrenset virkning på målene, men gi virkninger på andre områder.

2.4 Målene fastsettes av departementet

KMD fastsetter formålene med de virkemidlene de har ansvaret for. Formålene er slått fast i ulike offentlige dokumenter. De gjeldende overordnede målene for den boligsosiale politikken presenteres i KMDs budsjettpublikasjon ifm. fremleggelsen av statsbudsjettet. Her presenteres også målene for de fleste av virkemidlene. Siden budsjettpublikasjonene vedtas av Stortinget, er det målformuleringene her som skal være bestemmende. Målformuleringene i lover ligger på samme nivå, med fortolkninger i forarbeider. Dernest følger formuleringene i forskrifter, som utformes av departementet. Departementet operasjonaliserer også målene i tildelingsbrev, rundskriv, brev mv. til forvalterne, og til dels også brukerne, av virkemidlene.

De overordnede målene for den boligsosiale politikken ble i 2014 også oppsummert og fortolket i den tverrdepartementale strategien «Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosiale arbeid (2014-2020)», heretter kalt Bolig for velferd.

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at:

Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Hovedmålet blir slått fast årlig i statsbudsjettet, som hovedmål 2 for bolig- og bygningspolitikken i Prop.1 S for KMD. Formuleringen har endret seg noe over tid, men det materielle innholdet har i all hovedsak ligget fast.

Hovedmålet retter seg mot brukereffekter. Det er da de vanskeligstilte på boligmarkedet som er målgruppen, og dermed også brukerne som ved hjelp fra virkemidlene skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.

I Bolig for velferd utdypes hovedmålet med tre nasjonale mål for det boligsosiale arbeidet (s. 10):

1. *Alle skal ha et godt sted å bo*
2. *Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet*
3. *Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv*

Mål 1 og 2 utdyper hver sin del av hovedmålet, hhv. «skaffe seg» og «beholde» en egnet bolig. Mål 3 går nærmere inn i hvordan det boligsosiale arbeidet bør foregå, ved å introdusere krav til god organisering og styring.

Hvem som skal regnes som brukerne, dvs. som vanskeligstilte på boligmarkedet, er også nærmere definert i Bolig for velferd:

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- *er uten egen bolig*
- *står i fare for å miste boligen sin*
- *bor i uegnet bolig eller bomiljø*

Definisjonen tar dermed utgangspunkt i den *tilstanden* brukerne er i. Hovedmålet for det boligsosiale arbeidet kan ses som å skulle *få dem ut av denne tilstanden*: De skal slutte å være «vanskeligstilte på boligmarkedet». Bolig for velferd gir også eksempler på hvem de vanskeligstilte typisk *er*, som flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne mv.

For å kunne analysere hvordan de vanskeligstilte på boligmarkedet påvirkes av virkemidlene, må definisjonen av de vanskeligstilte *operasjonaliseres*. I kap. 4 drøfter vi hvordan dette kan gjøres.

2.5 Formålet med de økonomiske virkemidlene

2.5.1 Økonomiske virkemidler rettet mot både individer og kommuner

De økonomiske virkemidlene omfatter stønads-, tilskudds- og låneordninger rettet mot individene, og tilskudds- og låneordninger rettet mot kommunene, se oversikt i Tabell 2.1.

Formålet med de individrettede økonomiske virkemidlene er rettet mot sluttbrukeren. Alle er rettet mot en eller annen form for kostnadsdekning eller økonomisk bidrag for hjelpe vanskeligstilte til å skaffe seg og/eller beholde en egnet bolig. Formålene speiler en forståelse av at økonomi er en vesentlig forklaringsfaktor som gjør at deler av befolkningen blir vanskeligstilt på boligmarkedet. Ulike former for tilskudd eller økonomiske bidrag vil i så tilfelle kunne bidra til at færre begrenses av økonomi, og dermed også færre blir vanskeligstilte på boligmarket.

De kommunerettede virkemidlene har flere formål. Tilskudd til utleieboliger og grunnlån er rettet mot kommunen som tilbyder i boligmarkedet der kommunene får en økonomisk støtte for å tilby boliger til vanskeligstilte eller individer med særskilte behov. Private aktører kan også motta støtte, hvis de forplikter seg til å la kommunene tildele boligene til angitte målgrupper. Disse virkemidlene kan forståes som en korreksjon av en markedssvikt: De hviler på en antagelse om at det er postive eksterne effekter av at hele befolkningen har en egnet bolig. Dersom kommuene velger en markedstilpasning, vil man ende opp et for lavt tilbud av egnede boliger til en pris som dagens vanskeligste kan betale.

Boligsosialt kompetansetilskudd skal bidra til å heve kommunenes kompetanse innenfor boligsosialt arbeid. Dette kan komme sluttbrukerne til gode bl.a. ved at kommunene får bedre oversikt over behovet for boliger og boveiledning, klarer å bruke de andre virkemidlene mer effektivt, eller blir bedre i stand til å samarbeide internt i kommunen og med andre kommuner.

2.5.2 Noen av de økonomiske virkemidlene har flere formål enn det boligsosiale

Flere av de økonomiske virkemidlene har også andre formål enn å støtte opp under hovedmålet for den boligsosiale politikken. Dette gjelder tilskudd til tilpasning, grunnlån og kompetansetilskudd. Tilskudd til tilpasning er rettet mot å gi personer med nedsatt funksjonsevne, eldre mv. bedre tilpassede boliger.

Grunnlån har langt flere formål enn det boligsosiale, bl.a. å fremme boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Til og med 2015 ble det stilte Husbanken særskilte kvalitetskrav knyttet til energi og miljø når de ga grunnlån til utleieboliger for vanskeligstilte, i tråd med føringer fra departementet.

Dette er et eksempel på at to formål ble kombinert, som i utgangspunktet var separate. Andre av grunnlånets formål kunne for øvrig tenkes å være ment å bli sett i sammenheng: Formålene om å sikre både nødvendig boligforsyning i distriktene og boliger til vanskeligstilte, kunne speile en situasjon der det var et større behov for boliger til vanskeligstilte i distriktene enn i sentrale strøk. Hvis dette ikke er tilfelle, er dette formålet et eksempel på et kommunerettet virkemiddel som har et bredere formål enn de mer rendyrkede boligsosiale virkemidlene. I denne evalueringen tar vi bare for oss grunnlånet som boligsosialt virkemiddel, men det er altså mange grunner til å evaluere grunnlånet under ett, der de ulike formålene ses i sammenheng.

Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling skal bedre de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet og motvirke negativ utvikling i et område. Tilskuddsordningen har dermed et bredere formål enn de øvrige boligsosiale virkemidlene under KMD, i form av økt kvalitet i boområder i tillegg til i bygninger. Hovedgrunnen til at vi ikke evaluerer det her, er likevel at det må ses i sammenheng med de andre virkemidlene i de områdesatsingene det inngår i, snarere enn med de øvrige boligsosiale virkemidlene under KMD.

Tabell 2.1 Oversikt over de økonomiske boligsosiale virkemidlene under KMD

Ordning	Formål	Mottakere
Bostøtte (statlig)	Å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig	Husstander
Startlån	Å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den	Enkeltpersoner, via kommunen
Tilskudd til etablering i bolig	Å bidra til at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i egen bolig	Husstander
Tilskudd til tilpasning av bolig	Å bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til sine behov	Husstander
Tilskudd til utleieboliger	Å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet	Kommuner og private utbyggere
Grunnlån	Å bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet (ett av flere formål)	Kommuner og private utbyggere
Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling	Å bedre de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet og motvirke negativ utvikling i et område	Kommuner
Boligsosialt kompetanse-tilskudd	Å bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, samt til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt	Kommuner, enkelt-personer, forsknings- og interesse-organisasjoner mv.

Note: Formålene er hentet fra de respektive forskriftene, evt. statsbudsjettet for 2017 der forskrift ikke finnes (tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling).

2.6 Formålet med de juridiske virkemidlene

2.6.1 Kommunenes medvirkningsansvar utgjør et viktig premiss

De juridiske virkemidlene som omfattes av denne evalueringen, er de lovene og forskriftene under KMD som har relevans for den boligsosiale politikken, samt kommunenes medvirkningsansvar på det boligsosiale området, selv om dette er hjemlet i lover under andre departementer.

Et viktig premiss for den boligsosiale politikken er etter vår oppfatning at staten har *latt være* å gi kommunene en *plikt* til å fremskaffe utleieboliger til vanskeligstilte. De vanskeligstilte har heller ikke *rett* til en varig bolig. I stedet har kommunene et *medvirkningsansvar*. Dette ansvaret er gitt ved sosialtjenesteloven[1] § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven[2] § 7, hhv.:

"Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet." og *"Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker."*

I praksis innebærer dette at kommunene står langt friere til å velge hvor høyt de vil prioritere det boligsosiale arbeidet enn tjenester som er lovpålagt. For eksempel har kommunene innenfor barnevernet en rekke plikter som er hjemlet i barnevernloven og som krever betydelige ressurser. Med en lovformulering som gir kommunene et medvirkningsansvar uten at det er formulert en plikt, eller noen er gitt en rettighet, må staten bruke *andre* virkemidler for å få kommunene til å gjøre det som er nødvendig for å realisere de boligsosiale målene. Disse andre virkemidlene kommer altså i form av økonomiske virkemidler og informasjonstiltak, og samvirket mellom dem drøftes nærmere i kap. 15.

2.6.2 Lovene og forskriftene er viktige for de økonomiske virkemidlenes effektivitet

Til hvert av de økonomiske virkemidlene (med ett unntak) hører en lov eller en forskrift. Bostøtten skiller seg fra de andre økonomiske virkemidlene ved å være rettighetsbasert. Rettighetsfesting av en ordning som krever utgifter over statsbudsjettet, innebærer at staten tar på seg en forpliktelse med usikre økonomiske konsekvenser hvert år. Mens for eksempel tilskudd til tilpasning av bolig kan tildeles en økonomisk ramme som søknadene prioriteres innenfor, må alle de berettigede søknadene om bostøtte faktisk også få tilslag. Dette er en viktig begrunnelse for at bostøtten er lovregulert, siden lover løftes opp til Stortinget før de vedtas. De øvrige ordningene er rammefinansiert og der Stortinget tar stilling til rammen i budsjettbehandlingen. Dermed er det også tilstrekkelig at ordningene bare er regulert ved forskrift. Dette gjelder bostøtte, startlån, tilskudd til etablering og tilpasning, tilskudd til utleieboliger og grunnlån. For tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling er det foreløpig ikke laget en forskrift.

Lov- og forskriftsreguleringen av de økonomiske virkemidlene har til hensikt å øke treffsikkerheten til de økonomiske virkemidlene. Med dette menes at de treffer de riktige mottakerne (målgruppen) og at de brukes til riktig formål (hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til å skaffes seg og beholde en egnet bolig).

---

[1] Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, av 18. desember 2009, under Arbeids- og sosialdepartementet.

[2] Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m., av 24. juni 2011, under Helse- og omsorgsdepartementet.

Hva som bør reguleres i forskrift, følger av regelverket for økonomistyring i staten og Finansdepartementets veileder for etablering og forvaltning av statlige tilskuddsordninger[1], men med et visst rom for skjønn. Slik vi tolker regelverket, bør departementet minst fastsette følgende størrelser i forskrift:

- Formål og målgruppe
- Tildelingskriterier som avgrenser aktuelle mottakere og hva beløpet kan brukes til
- Regler for utmåling av beløpet til hver enkelt søker
- Regler for oppfølging og kontroll

I tillegg er det viktig at staten forbeholder seg tilstrekkelig rett til å sanksjonere feilaktig bruk av statlige midler for å sikre at de brukes slik de skal. Lover og forskrifter er *rettsregler*, dvs. at de er rettslig bindende for domstolene og skal være avgjørende i en vurdering av hva rettsregelen går ut på. I praksis innebærer dette bl.a. at regulering gjennom lov eller forskrift gir muligheter til å sanksjonere misbruk av ordningen. Tilbakebetaling eller innfrielse av lån er den mildeste sanksjonsformen som forskriftene gir hjemmel for. I tillegg kan misbruk av offentlig midler også straffes gjennom straffeloven. Regulering gjennom for eksempel veiledere og maler utarbeidet av Husbanken, gir ikke samme sanksjonsmyndighet.

Rettighetsfesting er et sterkt virkemiddel og gjør bostøtten spesielt interessant i en juridisk sammenheng. Som redegjort for over, medfører rettigheten en forpliktelse for staten. Det er dermed viktig for staten å avgrense antallet som innrømmes rettigheten og hvor mye hver og en har rett til, siden dette kan ha store konsekvenser for de offentlige utgiftene. Det at det lett kan bli uforutsigbart hvor mye en rettighetsfinansiert ordning vil koste, er et viktig argument mot rettighetsfesting. Rettigheter og plikter bør fremgå av selve loven. De er da gitt et demokratisk legitimeringsgrunnlag, og Stortinget er gitt mulighet til å prioritere å bruke samfunnets ressurser på et slikt tiltak, i stedet for på noe annet. Når vi skal vurdere hva reglene innebærer av rettigheter og plikter, skal det dermed være tilstrekkelig å gå til loven med forarbeider for å avgjøre hva reglene innebærer. Retningslinjer og veiledere skal være rene fortolkninger av loven, og ikke utvidere området for rett og plikt.

Tilstrekkelig streng avgrensning av rettighetsfestede ordninger er også viktig av hensyn til markedet. Bostøtte vil isolert sett sette flere i stand til å bære en høyere bokostnad. Dersom det da ikke gjøres noe med tilbudssiden, vil bostøtte dermed kunne presse prisene opp, uten at flere av den grunn får bedre boliger. Ved å avgrense rettigheten til en målgruppe som til sammen representerer en svært liten andel av boligmarkedet, og samtidig ha tiltak som stimulerer tilbudssiden, vil myndighetene langt på vei kunne dempe eventuelle utilsiktede virkninger i form av prispress i markedet.

2.6.3 Også andre lover har en viss relevans for den boligsosiale politikken

Det finnes også andre lover med tilhørende forskrifter under KMD som har en viss relevans for den boligsosiale politikken. Husleieloven[2] regulerer forhold av betydning for både utleier og leietaker, herunder forhold som påvirker leietakers mulighet til å få og beholde en utleiebolig. I tillegg

[1] "Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015", Finansdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf "Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten", veileder fra Finansdepartementet, senest revidert september 2008. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_etablering_og_forvaltning_av_tilskuddsordninger.pdf

[2] Lov om husleieavtaler, av 26. mars 1999, under KMD.

kommer bl.a. eierseksjonsloven, borettslagsloven og lov om kommunal forkjøpsrett for utleieboliger. Ingen av disse er imidlertid å anse som boligsosiale virkemidler, og vi omtaler dem derfor bare kort i kap. 5.

2.7 Formålet med Husbankens informasjonsarbeid

2.7.1 Et omfattende og komplekst informasjonsarbeid ut til kommunene

Informasjonstiltak utgjør den tredje hovedtypen virkemidler i det boligsosiale virkemiddelapparatet. Husbanken driver i dag et omfattende informasjonsarbeid ut mot kommunene. Dette arbeidet har vært en viktig del av den «nye» Husbanken: Da Husbanken ble etablert i 1946, var det for å bygge opp landet igjen etter krigen. Husbanken ble statens redskap for å finansiere boligforsyningen, og denne oppgaven tok mye ressurser i flere tiår. Husbankens rolle i boligforsyningen er nå sterkt redusert. Med Husbankens egne ord er perioden 1997-2012 kalt «Fra boligbank til velferdsstat», mens perioden fra og med 2013 er «Digitalisering og samordnet stat».[1]

Velferdsdelen av boligpolitikken skjer i all hovedsak ute i kommunene: Det er kommunene som møter de vanskeligstilte og skal gi dem den bistanden de trenger for å kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Husbanken har tatt på seg en rolle i å gi kommunene den informasjonen de trenger for å gjøre dette arbeidet på en god og effektiv måte. Informasjonsarbeid kan innrettes svært ulikt. I dette tilfellet kunne Husbanken valgt å informere kun om de virkemidlene de selv forvalter, for å øke deres måloppnåelse og gjøre forvaltningen mer kostnadseffektiv. De kan også bidra til å gjøre kommunene mer effektive i *sitt* arbeid, slik at hovedmålet nås mer effektivt også på andre måter enn gjennom de statlige virkemidlene. Deretter er det knapt grenser for hvor langt Husbanken kan velge å gå: Arbeidet med å skaffe vanskeligstilte et egnet sted å bo ses i dag i sammenheng med nær sagt alle andre velferdsområder, og dette skaper muligheter for at husbanken kan informere om temaer som ikke direkte har noe med boligsosialt arbeid å gjøre, men som indirekte kan hevdes å ha det likevel.

Husbanken har valgt å gjennomføre et *omfattende* informasjonsarbeid og å innrette det på en *kompleks* måte: Det består av en lang rekke ulike tiltak som for en stor del er ment å virke sammen med hverandre, så vel som sammen med de økonomiske virkemidlene. Kompleksiteten øker ved at regionskontorene er gitt stor frihet, og ved at en del av tiltakene er forbeholdt enkelte kommuner gjennom programarbeid.

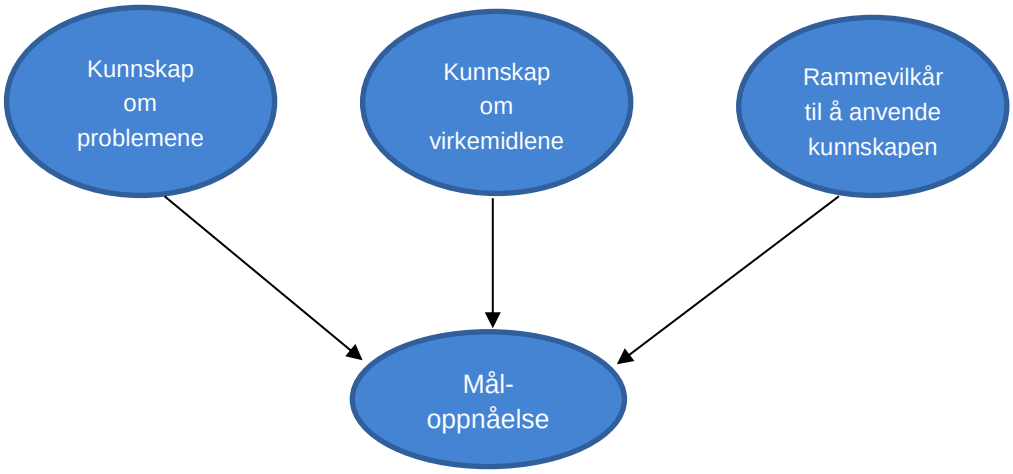
2.7.2 Hvordan informasjonstiltakene er ment å virke sammen

De ulike informasjonstiltakene er ment å virke sammen. Samvirket kan forstås på flere måter, og Husbanken har ikke selv redegjort konkret for hvordan de har tenkt. Vår overordnede forståelse av samvirket er vist i Figur 2.1. Vi baserer denne på vår forståelse av det øvrige virkemiddelapparatet og kommunenes arbeid, men også økonomisk teori om nyttefunksjoner og likevekter, samt informasjonsteori, se kap. 15. Vi understreker at Husbankens informasjonsarbeid omfatter langt mer enn de tre informasjonstypene vi her behandler, men det er disse tre vi anser som *nødvendige.*

Utgangspunktet er at det er i *kommunene* at det boligsosiale arbeidet ut mot brukerne skjer. For at kommunene skal kunne løse de boligsosiale problemene til sine innbyggere, må de vite hva disse problemene består i. Deretter må de vite hvilke virkemidler de kan bruke. Sist, men ikke minst, må de ha rammevilkår for å kunne anvende kunnskapen om problemene og virkemidlene. Disse tre komponentene er *nødvendige* for at kommunene skal gjøre et godt boligsosialt arbeid.

[1] https://www.husbanken.no/om-husbanken/historikk/, sett 9. juli 2017.

Figur 2.1 Hvordan informasjonsarbeidet virker



Kunnskap om behovet for boligsosialt arbeid i den enkelte kommune

Alle kommuner må ha kunnskap om hva behovet for boligsosialt arbeid er for å kunne innrette arbeidet på en god måte. Kommunene skal bl.a. fremskaffe tilstrekkelig mange egnede utleie-boliger, møte innbyggernes behov for rådgivning og fange opp spesielt sårbare grupper som ikke selv tar kontakt. Kunnskap om behovet er avgjørende både for styringseffektivitet, dvs. å løse de oppgavene de må løse for å nå de målene de skal nå, og for kostnadseffektivitet, dvs. å prioritere mellom oppgavene slik at de gjør de viktigste oppgavene først.

Ikke alle kommuner har like god kunnskap om hva det egentlig er behov for. Slik kunnskap krever ofte *proaktivt arbeid*, dvs. arbeid som skjer i forkant av at problemene eller behovene åpenbarer seg. Det proaktive arbeidet kan komme i form av strategisk arbeid over tid, oppsøkende aktiviteter, samarbeid med andre etater mv. Det krever altså noe ut over det *reaktive* arbeidet i form av løpende saksbehandling og annen respons på uttrykte konkrete behov.

Flere av Husbankens tiltak er innrettet mot å øke den enkelte kommunes kunnskap om behovet for boligsosialt arbeid i sin kommune. Husbanken legger bl.a. til rette for kunnskapsdeling mellom kommunene, dvs. at kommunene kan formidle erfaringer og innovative løsninger til hverandre gjennom kommunesamlinger, læringsagenter, eksempelsamlinger og studieturer. De boligsosiale handlingsplanene har også til hensikt å gi en bedre oversikt over behovene. Flere av tiltakene er preget av *dialog*: Økt kunnskap om kommunenes behov er noe Husbanken også selv trenger, nylig vist ved deres utprøving av behovsmeldinger.

Kunnskap om virkemidlene

Når kommunene har funnet ut hvilke behov de skal møte, må de vite hvilke virkemidler de har til rådighet for å kunne møte behovene. Husbanken er gitt i ansvar å informere kommunene og sluttbrukerne om hvert av de økonomiske virkemidlene under KMD. Husbanken bruker ulike kanaler i dette arbeidet: elektronisk informasjon i form av nettsider og nettbaserte kurs, skriftlig informasjon i form av retningslinjer og veiledninger, og direkte kontakt med kommunene. Videre er budskapet i noen tilfeller utformet likt for alle mottakerne (husbanken.no, veiledere), mens det i andre tilpasses den enkelte mottakers behov (kommunebesøk, telefonstøtte). De fleste tiltakene skjer i form av énveiskommunikasjon, men også her er det dialog ved at Husbanken ønsker å tilpasse både virkemidlene og informasjonen om dem, ut fra hva kommunene har behov for.

I tillegg til virkemidlene under KMD, kommer virkemidler under andre statlige aktører, som investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser (HOD) og integreringstilskudd mv. som

skal fremme bosettingen av flyktninger (JD). Kommunene kan også velge å utforme flere virkemidler selv, med eller uten hjelp fra Husbanken, som boligsosial handlingsplan, behovsplan og kommunal bostøtte.

Rammevilkår for å kunne anvende kunnskapen

Kommunene må også ha de nødvendige rammevilkår for å kunne innhente og anvende den øvrige kunnskapen. Rammevilkår omfatter i denne sammenhengen flere størrelser, som:

- *Ressurser* til å gjøre mer enn det strengt nødvendige. For eksempel å lese seg opp på virkemidler ut over det som trengs i de konkrete sakene, og å reise på samlinger og konferanser. Dette krever et høyere antall ansatte enn det absolutte minimum, og dermed også mer penger.
- *Kompetanse* til å gjøre nytte av de ulike virkemidlene.
- *En organisering* av det boligsosiale arbeidet i kommunen som gjør at ulike mennesker og tjenester finner hverandre.
- *En politisk og administrativ ledelse* som ønsker å satse på boligsosialt arbeid.

Slike rammevilkår blir ikke skapt på kort tid, men krever ofte strategisk innsats over lang tid. For å få til dette, kan det være nødvendig at staten retter en målrettet innsats over tid til enkelte kommuner, i stedet for å spre innsatsen tynt ut over mange.

Som eksempel kan vi bruke omorganisering av det boligsosiale arbeidet i en gitt kommune, der målet er et mer samordnet boligsosialt arbeid som gir økt måloppnåelse innenfor de samme ressursene over tid. For å få til dette, må kommunen gjennomføre flere tiltak. Forenklet:

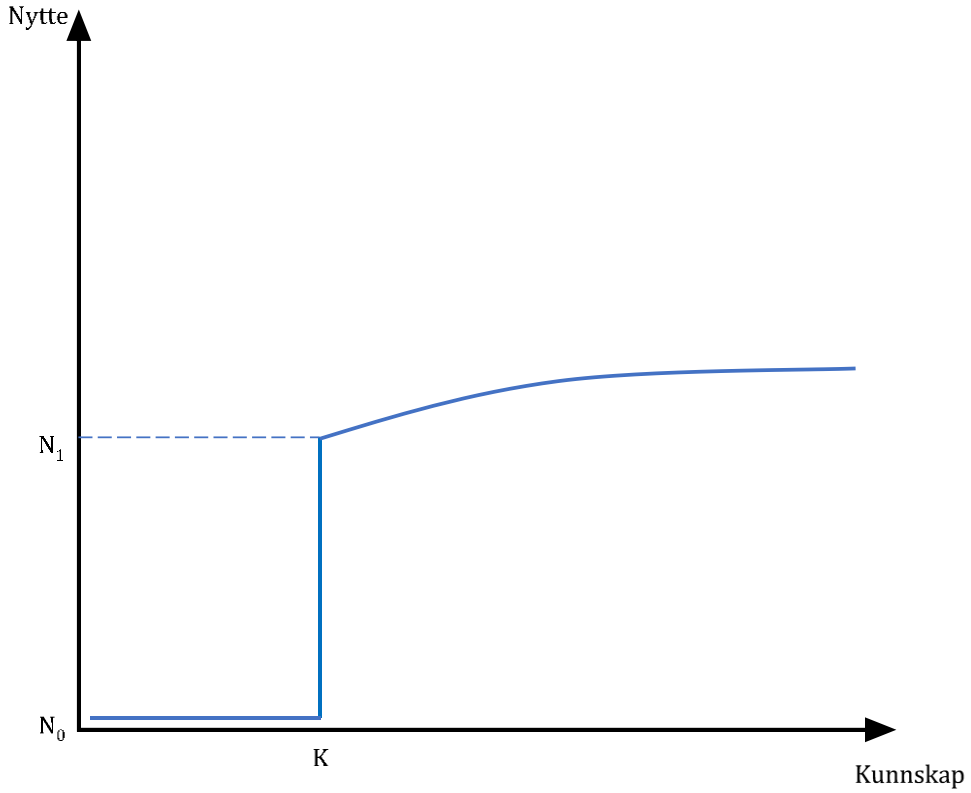
- Vurdere hvilken form for organisering som er riktig for denne kommunen
- Mobilisere sentraladministrasjonen slik at de setter av ekstra ressurser til omorganiseringen
- Forankre endringene blant dem som blir berørt
- Sørge for at de ansatte har riktig kompetanse, enten gjennom kursing eller nyansettelser
- Følge opp over tid, for å se hvordan endringene fungerer, og endre kurs hvis nødvendig

Hvis bare ett av tiltakene gjennomføres, skjer det ingenting. Alle tiltakene må gjennomføres, og de må gjennomføres koordinert. Husbanken kan spille en viktig rolle i en slik satsing, men også deres innsats må være koordinert: De kan informere, motivere, legge til rette, formidle gode eksempler fra andre kommuner, yte midler til prosjektstilling mv.

Betydningen av en samlet innsats fra Husbanken er vist i Figur 2.2: Først når Husbanken har klart å øke kommunens kunnskap over et visst nivå *K*, har innsatsen effekt. Under dette nivået, blir ikke tilstrekkelige ressurser mobilisert i kommunen til å få gjennomført omorganiseringen. Men når innsatsen først er over *K*, gjør innbyggernes nytte et hopp: Da klarer kommunen å avdekke hvilke problemer som bør løses, finne ut av hvilke virkemidler som er egnet, og bruke disse på en god måte.

Et annet interessant poeng er at denne typen innsats igjen har begrenset effekt *ut over* nivået *K:* Når omorganiseringen først er gjennomført, kan kommunen klare å opprettholde det gode arbeidet med liten eller ingen hjelp utenfra. Da kan Husbanken vie oppmerksomheten sin mot en annen kommune.

Figur 2.2 Fra kommunekunnskap til innbyggernytte, effekt for eksempelkommune



2.8 Formålet med virkemiddelapparatet sett under ett

Departementet gjør ikke selv rede for tanken bak sammensetningen av det virkemiddelapparatet de benytter i noe offisielt dokument. Vi må likevel ha en formening om hvordan virkemidlene er tenkt å virke sammen.

Staten har fem grunnleggende virkemidler til disposisjon for myndighetsutøvelse og tjenesteyting i styringen av samfunnet (Statskonsult, 1998).[1] Dette er juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler, samt informasjon. Den overordnede hensikten med samtlige er å påvirke befolkningens, kommunenes eller andre aktørers atferd, for dermed å realisere et høyere velferdsnivå for samfunnet. I denne evalueringen vurderer vi tre av disse virkemiddeltypene.

Juridiske virkemidler kan brukes til å gi befolkningen rettigheter, og til å dirigere kommuner til å gjøre noe annet enn de ville gjort i utgangspunktet. Økonomiske virkemidler påvirker aktørenes vurderinger av hva som er fordelaktig å gjøre, slik at de foretar valg som er bedre for samfunnet totalt sett enn ellers. Informasjonstiltak kan innebære at borgerne/kommunene overtales til ønsket atferd, at de gjøres oppmerksomme på de juridiske og økonomiske virkemidlene, at de forstår hva som lønner seg på lang sikt, eller at de bruker de øvrige virkemidlene på en mer effektiv måte.

Av de nevnte styringsmidlene regnes ofte informasjon som det svakeste. Samtidig benyttes ofte virkemidlene i et samspill slik at effekten av dem skal optimaliseres. For eksempel kan informasjon være avgjørende for at de andre styringsmidlene skal bli effektive. For at borgerne skal vite hvilke rettigheter og plikter lovgivingen trekker opp for dem, vil det ofte være nødvendig å

[1] Statskonsult (1998): Effekter og evaluering av informasjon som virkemiddel. Statskonsult, notat.

informere dem om dette. På denne måten anvendes virkemidlene slik at de fungerer i et samspill for at endringer i tråd med den statlige politikken skal skje.

Fastsettelse av mål er som vist over en viktig del innenfor statens mål- og resultatstyringssystem. I sin enkleste og mest prinsipielle form består målstyring i at det overordnede leddet, i dette tilfellet KMD, fastsetter et sett entydige overordnede mål som kan dekomponeres i et målhierarki som gjelder for alle ledd som omfattes av målområdet, her Husbanken med regionkontorer, og kommunene. Målhierarkiet må være konsistent i den forstand at mål på et lavere nivå er utledet av mål på et høyere nivå. Det skal heller ikke være konflikt mellom forvaltningsnivåene, ei heller mellom ulike mål innenfor et forvaltningsnivå. For at målene skal kunne realiseres, må de følges opp med tiltak eller virkemidler som med rimelig sikkerhet vil virke på det målet i hierarkiet som begrunner virkemidlet.

Hvor mange tiltak og virkemidler det er hensiktsmessig å ha innenfor et og samme målområde, finnes det ikke noen entydige svar på. Innenfor økonomisk planleggingsteori heter det at det må være minst ett virkemiddel per mål. Sagt på en annen måte: Det offentlige kan ikke sette seg flere mål enn de har virkemidler (Johansen, 1965). Innenfor et mål-/virkemiddelhierarki der det er konsistens mellom de ulike nivåene, og det heller ikke er interne mål- eller virkemiddelkonflikter, vil et målområde kunne tåle mange mål- og virkemidler så lenge regelen om minst ett virkemiddel per mål holdes. Dersom underliggende ledd har andre mål enn departementet, har vi en kime til målkonflikt som også kan ha betydning for hvilke mål som i praksis søkes oppnådd. Husbanken har eksempelvis også andre ”oppdrag” enn det boligsosiale området. Kommunene har en rekke mål og hensyn som må veies innenfor sosialpolitikken og den samlede tjenesteproduksjonen.

I tillegg til å vurdere eventuelle målkonflikter er det interessant å se hvorvidt det er målforskyvninger underveis, enten i utformingen eller i praktiseringen og forvaltningen av de ulike virkemidlene. Målforskyvninger kan redusere treffsikkerheten til en virkemiddelpakke. Det kan også gi lekkasjer ved at ressurser vris og brukes på andre målgrupper eller tiltak enn de virkemidlene er ment å skulle virke på.

3 Evalueringsdesign

3.1 Hva er et evalueringsdesign?

Evalueringsdesignet er den overordnede planen for hvordan evalueringen skal struktureres og gjennomføres.[1] Rammene for evalueringsdesignet er gitt ved formålet med virkemidlene som skal evalueres, og mandatet for evalueringen. Innenfor disse rammene må det tas stilling til hvilket teoretisk og empirisk grunnlag evalueringen skal bygge på, hvilke metoder som skal brukes, og hvilke undersøkelser som skal gjøres. Et systematisk og strukturert evalueringsdesign sørger for at de ulike delene av evalueringen står i et logisk og konsistent forhold til hverandre og for at evalueringen blir velorganisert og godt planlagt. Utformingen av designet må være realistisk, i den forstand at det tar hensyn til de økonomiske og tidsmessige rammene for evalueringen.

Departementet har noen formål med hvert av virkemidlene som skal evalueres, og noen antakelser om hvordan hvert av virkemidlene skal oppnå disse formålene, jf. kap. 2. I tillegg har de noen antakelser om hvordan virkemidlene skal virke sammen. I evalueringsteorien omtales slike antakelser som logisk modell, resultatkjeder eller programteori. Logiske modeller utarbeides både for hvert enkelt virkemiddel og for virkemiddelapparatet sett under ett, som en guide for evalueringen. Modellene gir dermed en grov skisse av virkemiddelapparatets «logikk», og hvordan man tenker seg at det skal virke for å nå målene. Synliggjøring av den logiske modellen er viktig av flere grunner: For å kunne vurdere om et virkemiddel virker etter hensikten, må man vite hva «den ønskede hensikten» faktisk er. Og dersom effekten viser seg å være lav, kan dette skyldes at noen sider av realiteten ikke stemmer overens med den logiske modellen. For eksempel kan noen av virkemidlene ha motstridende mål (målkonflikter), eller ressurser kan komme på avveie (lekkasjer). Utarbeiding av logiske modeller er derfor et godt hjelpemiddel som bidrar til å planlegge en effektiv, målrettet og strukturert evaluering.

Mandatet for evalueringen angir de problemstillinger som skal besvares, og hvilke spørsmål og temaer som skal være i søkelyset. Mandatet gir også retning for hvordan evalueringen bør legges opp og gjennomføres, for eksempel ved å presisere hvilke effekter som skal vies særskilt oppmerksomhet, og hvem som er egnet til å gi informasjon om problemstillingene.

Opplegget for gjennomføringen av evalueringen er utarbeidet innenfor disse rammene. Virkemidlene som evalueres er innenfor tre virkemiddeltyper: Økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak. I tråd med mandatet blir virkemidlene evaluert hver for seg og sammen. De ulike virkemiddeltypene stiller ulike krav til metodikk og informasjonsgrunnlag. Det samme gjelder til dels innad i de ulike virkemiddeltypene, for eksempel for bostøtte og grunnlån.

Virkemidlene evalueres opp mot gitte *evalueringskriterier* som er operasjonalisert gjennom *evalueringsspørsmål*. Evalueringsspørsmålene skal fange opp spørsmålene i mandatet og sørge for at viktige forhold ved evalueringskriteriene blir belyst. Til sammen skal dette gi kunnskap om hvordan virkemidlene virker, og et grunnlag for å gjøre endringer slik at de virker bedre.

[1] Beskrivelsene i dette avsnittet og av evalueringsteorien og -konseptene som omtales i kapitlet for øvrig, er i stor grad basert på Sverdrup (2014).

3.2 Evalueringskriterier og evalueringsspørsmål

3.2.1 Overordnede evalueringskriterier

Evalueringskriterier kan defineres som de størrelsene innsatsen måles *i forhold til*, slik at det er mulig å sammenlikne eller måle det man har oppnådd med det som faktisk var intensjonen (Sverdrup, 2002). Mandatet fastsetter tre overordnede evalueringskriterier for evalueringen:

1. Resultat og effekt
2. Effektivitet
3. Relevans

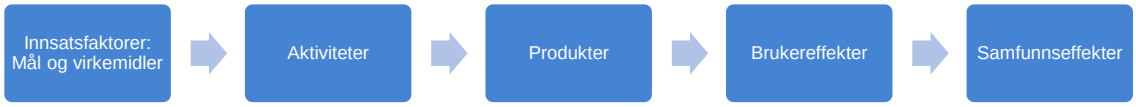
Disse kriteriene peker på to ulike evalueringstilnærminger:

Målevalueringer (klassiske effektevalueringer) som er opptatt av *sluttresultatene* de ulike virkemidlene fører til: «Hva fører virkemidlene til, hver for seg og sammen?»

Realistiske evalueringer som er opptatt av *hvordan* virkemidlene produserer endring, innenfor den *sammenhengen* de virker, dvs. også i kombinasjon med de andre virkemidlene: «Hva fungerer for hvem, under hvilke forhold, på hvilke måter, og hvordan?»

For å kunne vurdere resultat og effekt, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en overordnet resultatkjede fra innsatsfaktorene (virkemidlene) og fram til brukereffekter og effekter for samfunnet for øvrig, se Figur 3.1. Dette svarer til opplegget for en klassisk målevaluering der det må utformes mer spesifikke kriterier som redegjør for hvordan ulike effekter skal vurderes i forhold til målene som er satt. Her står spørsmålet om kausalitet sentralt: Hvilke resultater og effekter kan sies å være forårsaket av virkemiddelet?

Figur 3.1 Overordnet resultatkjede for det boligsosiale arbeidet



Resultatkjeden danner også et godt utgangspunkt for en realistisk evaluering der oppmerksomheten rettes mot hvordan virkemidlene virker, hvor ressurskrevende de er, og hvordan de virker i kombinasjon med andre virkemidler. Dette handler om effektivitet, og retter seg mot hva som foregår inni boksene i resultatkjeden, og hvordan kausaliteten mellom leddene i praksis er.

Kriteriet relevans retter seg mot spørsmål av typen gjøres de *riktige tingene*? Eller kunne ressursene vært anvendt på en annen måte og dermed også gitt en høyere måloppnåelse? Evalueringen av relevans ser dermed virkemidlene inn i en større sammenheng og stiller spørsmål ved om de bør avvikles eller suppleres med nye virkemidler.

3.2.2 Resultat og effekt retter seg mot treffsikkerhet og måloppnåelse

Resultater og effekter retter seg mot *virkninger*, dvs. hva som faktisk oppnås av resultater og effekter som følge av de boligsosiale virkemidlene. Virkningene er helt avhengige av hvorvidt virkemiddelet *treffer de riktige mottakerne*, og om har *god måloppnåelse for de mottakerne de treffer*. I analysen av resultater og effekter evaluerer vi derfor virkemidlenes *treffsikkerhet og måloppnåelse*, og det er disse vi i praksis vil anvende som evalueringskriterier.

For å kunne evaluere virkemidlene opp mot treffsikkerhet og måloppnåelse, må vi ga noe å vurdere de observerte virkningene opp mot: Er virkningene som forventet, bedre eller dårligere? Vi må dermed vite hvem virkemidlene er *ment å treffe*, og hva som er å regne som en *god måloppnåelse*.

Virkemidlene seg mot litt forskjellige målgrupper, slik vi så i kap. 2. Det viktigste skillet går mellom kommuner og sluttbrukere, dvs. individer og husholdninger. Kommunene utgjør målgruppen for de fleste av de juridiske virkemidlene, noen av de økonomiske virkemidlene og alle de informasjonstiltakene vi evaluerer. Det er imidlertid ikke kommunene som er den *endelige* målgruppen for det boligsosiale arbeidet: Kommunene skal gjøre aktiviteter (for eksempel fordele startlån) og skape resultater (for eksempel utleieboliger) som kommer sluttbrukerne til gode. I evalueringen må vi dermed gå inn i hvert enkelt virkemiddel for å vurdere hva som er de relevante virkningene å rette oppmerksomheten mot akkurat der: Selv om antallet utleieboliger ikke er det endelige målet, kan det likevel være det som utgjør den relevante måloppnåelsen. Selv om kommunene ikke er den endelige målgruppen, kan det likevel være de det er viktig at Husbanken treffer.

Basert på spørsmålene i mandatet som gjengitt i kap. 1, og drøftingen i kap. 2, konkretiserer vi følgende evalueringsspørsmål:

i) Er det de riktige sluttbrukerne og kommunene som får tilgang til virkemidlene?

ii) Bidrar de boligsosiale virkemidlene til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig?

iii) Utøver kommunene den boligsosiale politikken slik at virkemidlene ses i sammenheng og tilpasses den enkelte brukers behov?

Her evalueres treffsikkerheten ved pkt. i) og måloppnåelsen ved pkt. ii), begge deler både for hvert enkelt virkemiddel og for virkemiddelapparatet samlet. Pkt. iii) går nærmere inn i *hvordan* resultatene og effektene produseres, ved å vurdere kommunenes arbeid for å finne riktig virkemiddel til riktig sluttbruker. Dette spørsmålet tar særlig for seg samvirket mellom noen av de økonomiske virkemidlene, og drøftes i den samlede evalueringen.

3.2.3 Effektivitet handler om styrings- og kostnadseffektivitet

I evaluering av virkemidlers effektivitet brukes ofte kriteriene styrings- og kostnadseffektivitet. Med dette menes:

- Styringseffektivitet: Virkemiddelet skal gjøre det mulig å nå målet mest mulig treffsikkert
- Kostnadseffektivitet: Virkemiddelet skal gjøre at målet oppnås til så lave kostnader som mulig

Under treffsikkerhet og måloppnåelse evaluerer vi hvorvidt virkemidlene treffer sine målgrupper, og virker slik de skal for dem. Med styringseffektivitet utvides perspektivet ved at det også undersøkes hvorvidt målene treffes *effektivt*. Med dette menes i hvor stor grad målgruppen, og kun målgruppen treffes, samt hvorvidt målgruppen bruker virkemiddelet slik det er tiltenkt. Dersom kun en liten andel av målgruppen treffes, vil virkemidlet ha lav styringseffektivitet. Det samme gjelder dersom individer utenfor målgruppen tilgodesees og oppnår fordeler gjennom ordningene på bekostning av målgruppen. Styringseffektiviteten svekkes også dersom det er målforskyvninger nedover i målhierarkiet, slik at de ulike aktørene arbeider mot ulike mål, og dersom mottakerne bruker midlene på noe annet enn tiltenkt.

Kostnadseffektivitet retter seg mot spørsmål om virkemidlene utnyttes effektivt, eller om en bedre måloppnåelse kunne vært realisert med samme ressursinnsats. I evalueringen av de enkelte virkemidlene handler dette først og fremst om administrasjonen av ordningene: Komplekse søknadsprosesser eller modeller for utmåling av tilskudd kan gjøre at forvaltningskostnaden er høyere enn de behøvde vært, uten at dette gir bedre måloppnåelse. I evalueringen av det samlede virkemiddelapparatet handler det også om hvordan bevilgningene er fordelt mellom de ulike økonomiske virkemidlene.

De evalueringsspørsmålene vi organiserer evalueringen rundt under effektivitet, er:

iv) Gjør virkemidlene det mulig å nå målet på en mest mulig treffsikker måte?

v) Er det mulig å få bedre måloppnåelse til samme kostnad?

vi) Gir utformingen eller forvaltningen av virkemidlene opphav til målforskyvinger, lekkasjer, uheldige insentivstrukturer eller annet som svekker effektiviteten?

Her evalueres styringseffektiviteten i pkt. iv) og kostnadseffektiviteten i pkt. v), mens pkt. vi) tar for seg *hvorfor* styrings- og kostnadseffektiviteten er som den er.

3.2.4 Relevans handler om hvorvidt de riktige virkemidlene brukes

Kriteriene over retter seg altså mot å vurdere om de tingene som gjøres, *gjøres riktig*. Relevans tar et skritt tilbake og spør om staten gjør de *riktige tingene*: Er det de riktige virkemidlene som er tatt i bruk? Kombineres de på en god måte? Bør noen avvikles? Er det behov for å supplere med nye virkemidler?

Evalueringen av relevans bygger nødvendigvis på evalueringene av treffsikkerhet, måloppnåelse og effektivitet. For eksempel kan svært lav styringseffektivitet tilsi at et virkemiddel bør avvikles. Dette kan være virkemidler som har svært lav måloppnåelse, fordi det viser seg at målgruppen ville gjort akkurat det samme uten virkemiddelet. Siden alle statlige virkemidler har en kostnad i form av at ressursene kunne vært brukt på andre gode formål, bør det stilles krav om en viss nytte for at de skal opprettholdes.

Et annet eksempel er at den samlede evalueringen av virkemiddelapparatet kan vise at det er noen målgrupper som i liten grad treffes av de eksisterende virkemidlene. Dette kan tale for å etablere nye virkemidler, som supplement til dagens apparat.

Vi evaluerer relevansen ved følgende evalueringsspørsmål:

vii) Er sammensetning av de ulike virkemidlene god? Spesielt: Bygger den boligsosiale politikken på en egnet kombinasjon av regelverk, tilskudd og låneordninger?

viii) Er det noen gode virkemidler som ikke benyttes?

ix) Er det behov for virkemiddelet? Spesielt: Hva ville konsekvensene være av å innlemme de øremerkede tilskuddene i kommunenes inntektsramme?

I pkt. vii) vurderer vi om *dagens virkemiddelapparat* er sammensatt på en god måte, med vekt på kombinasjonen av økonomiske og juridiske virkemidler. Først gjør vi en ex ante-vurdering, dvs. før de faktiske sammenhengene er observert: Er det slik at hvis hvert av virkemidlene når sine mål, så når vi også samfunnsmålet? Gitt vurderingen her, gjør vi også en ex post-vurdering basert på resultatene av evalueringene av treffsikkerhet, måloppnåelse og effektivitet. Pkt. viii) tar for seg hvorvidt dagens virkemiddelapparat bør suppleres med nye virkemidler. I pkt. ix) spør vi om ressursutnyttelsen kan bli bedre ved å avvikle noen av virkemidlene. Tre av tilskuddsordningene er allerede enten avviklet eller foreslått avviklet, i den forstand at midlene i stedet overføres til kommunene gjennom inntektsrammen. Dette er derfor en problemstilling vi drøfter særskilt.

3.3 Evalueringens undersøkelser og analyser

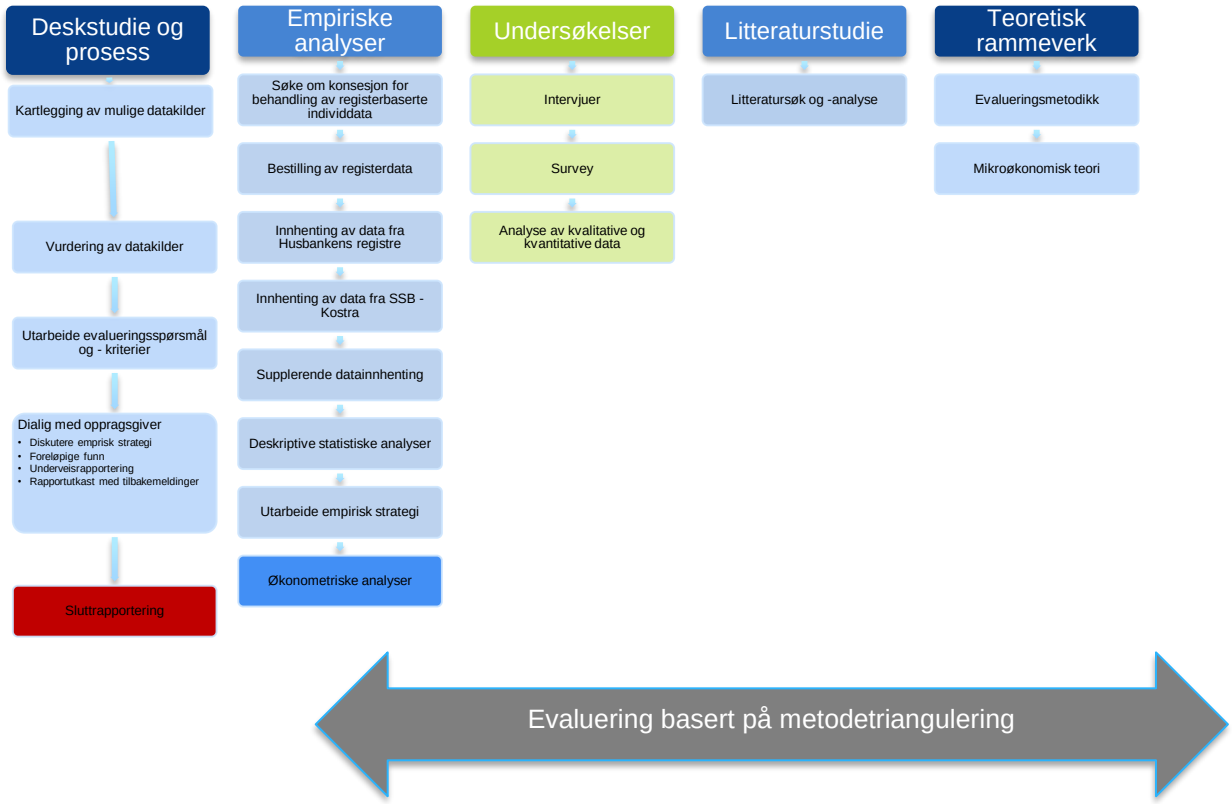
Evalueringens gjennomføringsplan og overordnede evalueringsdesign er vist i Figur 3.2. Som det framgår av figuren bygger evalueringen på en rekke datakilder, blant annet registerdata som må bestilles særskilt fra Statistisk sentralbyrå, og i dette tilfellet Husbanken. Det er en omfattende og tidkrevende prosess å hente inn denne typen data. Evalueringsperioden er derfor også relativt lang. I tillegg til registerdata bygger evalueringen på data fra Husbankens registre, SSB/KOSTRA og informasjon fra tidligere gjennomførte undersøkelser på feltet.

Som en del av evalueringen har vi også gjennomført egne undersøkelser (markert med grønn boks i figuren). Det er gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene og Husbanken, og en spørreundersøkelse mot kommunene.

Figuren illustrer prosessen for hver hovedundersøkelse. I tillegg har det vært aktiviteter på tvers av de ulike undersøkelsene i den forstand at kunnskap og resultater fra en undersøkelse kan ha gitt inngangsdata eller informasjon som er benyttet i andre undersøkelser.

For å kunne svare på evalueringens problemstillinger på en mest mulig robust måte, har vi benyttet metodetriangulering. Dette betyr at hver problemstilling i utgangspunktet besvares med grunnlag i mer enn en metodisk tilnærming, datagrunnlag, delanalyse eller teori.

Figur 3.2 Gjennomføringsplan og overordnet evalueringsdesign



Del 2: Det boligsosiale arbeidet

I del 2 av rapporten beskriver vi det boligsosiale arbeidet i Norge i dag. Målgruppen for det boligsosiale arbeidet er de såkalt vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er også virkemidlenes effekt på disse som er hovedfokus for denne evalueringen. Men hvem er de vanskeligstilte – og hvor mange er de? I kap. 4 foreslår vi en ny operasjonalisering av målgruppen som etter vår vurdering fanger bedre opp de personene en ønsker å fange opp, gitt de begrensningene som ligger i tilgjengelige data.

Det boligsosiale virkemiddelapparatet under KMD består av et stort antall virkemidler. I kap. 5 beskriver vi de ulike virkemidlene enkeltvis, med vekt på deres formål og hvordan de er ment å virke i henhold til styringsdokumentene.

Kap. 6 oppsummerer bruken av de økonomiske virkemidlene i evalueringsperioden 2009-15, med spesiell oppmerksomhet mot variasjonen over tid og geografisk. Vi sammenfatter også kostnadene ved virkemiddelapparatet mer generelt.

4 Målgruppen: Hvem er de vanskeligstilte?

4.1 Behov for en forståelse av hvem de vanskeligstilte er

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er knyttet opp mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er dermed også disse de ulike virkemidlene er rettet mot. For å kunne utforme, forvalte og evaluere den boligsosiale politikken mest mulig effektivt, er det nødvendig med en formening om hvem de vanskeligstilte er.

Dagens boligsosiale politikk tar utgangspunkt i den definisjonen som fremmes i den nasjonale strategien *Bolig for velferd*. Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres her som:

> *"personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:*
>
> - *er uten bolig*
> - *står i fare for å miste boligen sin*
> - *bor i uegnet bolig eller bomiljø"* (KMD, 2014, p. 8)

Strategien gir flere eksempler på situasjoner som gjør at en person eller husholdning er vanskeligstilt: Personer som skal skrives ut fra institusjon eler løslates fra fengsel uten å ha en bolig å gå til, flyktninger med oppholdstillatelse som ikke er bosatt, personer som er begjært utkastet, eller personer som bor i et belastet bomiljø. Videre pekes det på grupper som er overrepresenterte blant de vanskeligstilte, og at det først og fremst er lav inntekt som er årsaken til at en person eller husholdning er vanskeligstilt.

Definisjonen i den boligsosiale strategien er en *situasjonsbetinget* definisjon, jf. Sørvoll og Aarset (2013): Gruppen av vanskeligstilte utgjøres av de som på et gitt tidspunkt er i en situasjon som gjør dem vanskeligstilt, for eksempel ved at de er uten bolig, står i fare for å miste boligen sin, eller bor i uegnet bolig eller bomiljø. Definisjonen er bl.a. basert på definisjonen i NOU 2011:15 *Rom for* alle, som igjen viser til Nordvik (2010).

For å kunne bruke definisjonen i Bolig for velferd, må den *operasjonaliseres*: Det må presiseres hva det vil si å være i de ulike situasjonene, på en slik måte at en kan plassere noen personer som innenfor definisjonen., og noen som utenfor. I praksis vil det være behov for operasjonalisering på ulikt detaljeringsnivå:

- *En rimelig omforent forståelse for bruk i forvaltningen*: For at kommunene, Husbanken, departementet og andre involverte aktører alle skal arbeide mot det samme målet, må de være rimelig enige om hvem som er vanskeligstilte eller ikke. Samtidig kan det være behov for noe skjønn. For eksempel er det hensiktsmessig at alle kommuner har en rimelig lik forståelse av hvem som skal på venteliste for kommunal bolig, men det kan også være grunner til at noen kommuner bør være mer romslige enn andre.
- *En detaljert operasjonalisering for evaluering og tallfesting.* For å kunne vurdere om virkemidlene faktisk treffer de personene de bør treffe, er det behov for en operasjonalisering som kan brukes på tilgjengelige data, og som avgrenser på individnivå hvem som er å regne som vanskeligstilt og ikke. I tillegg kan det i noen sammenhenger være behov for å anslå antallet vanskeligstilte, for eksempel i vurderingen av hvor høyt den boligsosiale politikken skal prioriteres opp mot andre politikkområder.

Det er det detaljerte nivået vi skal beskjeftige oss med her, siden det er det vi selv har behov for i evalueringen, jf. kap. 11.

4.2 Tidligere forslag til operasjonalisering

4.2.1 SSBs operasjonalisering fra 2014 utgjør et naturlig utgangspunkt

Det finnes ikke i dag én omforent forståelse av hvem de vanskeligstilte er, verken på et overordnet eller et detaljert nivå. Den det typisk vises til, er SSB (2014). De bruker data fra folke- og boligtellingen fra 2011, og tar utgangspunkt i definisjonen fra NOU 2011:15. I følge deres definisjon er en person vanskeligstilt på boligmarkedet dersom han eller hun bor i en husholdning som

1) faller innunder lavinntektsgrensen (EU60)[1] og har høy gjeldsbelastning[2]
2) faller innunder lavinntektsgrensen (EU60) og er trangbodd[3]

Studenter er utelatt, og det samme gjelder husholdninger med brutto finansformue over en viss grense.

Antallet vanskeligstilte anslås til 122 000 personer, eller 45 000 husholdninger ut fra denne operasjonaliseringen.

Vi ser flere problemer med denne definisjonen:

- Den omfatter en del boligeiere som ikke kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet: Det å ha lav inntekt og høy gjeldsbelastning, betyr ikke nødvendigvis at man ikke kan «skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd»: Noen kan riktignok ha trang økonomi, men vanskeligstilte på boligmarkedet er de ikke.
- Den tar ikke hensyn til at mange vil bo trangt i kortere tid, for eksempel i starten av boligkarrieren, uten at de dermed er å regne som boligstilte.
- Leietakere omfattes i liten grad. Leietakere kan for eksempel ha så høye boutgifter at de ikke klarer å beholde boligen sin, men likevel ikke omfattes av definisjonen her.
- Inntekten inkluderer eventuell bostøtte. Definisjonen utelater dermed de husholdningene som ville vært klassifisert som vanskeligstilte dersom de ikke mottok bostøtte.
- Datamaterialet gir i liten grad grunnlag for å identifisere de bostedsløse.

4.2.2 SSB har nylig presentert syv ulike forslag

I en fersk rapport utarbeidet for KMD presenterer SSB syv nye forslag til operasjonalisering (Thorsen, 2017). Forslagene er basert på registerdata på boforhold for 2015. Forslagene er ulike kombinasjoner av lav (arbeids-)inntekt, høy gjeldsbelastning og trangboddhet, samt boutgiftsbelastning. De bruker fire ulike definisjoner på det å ha lav inntekt, der de også skiller mellom arbeids- og trygdeinntekt. Samtidig utvider de definisjonen av trangboddhet (25 i stedet for 20 kvadratmeter per person).

Ved å inkludere boutgiftsbelastning, er SSB her bedre i stand til å fange opp leietakere enn i 2014. Likevel gir heller ikke denne rapporten noen fullgod måte å avgrense de vanskeligstilte på: Selv om noen av de syv definisjonene løser enkelte av problemene nevnt ove, er det ingen av dem som løser alle. SSB gir heller ingen anbefaling om hvilken av de syv som er å foretrekke.

Antallet vanskeligstilte anslås til mellom 177 000 og 283 000 personer, eller mellom 61 000 og 134 000 husholdninger.

[1] Samlet inntekt etter skatt per forbruksenhet er lavere enn 60 pst. av medianinntekten.
[2] Husholdninger med total gjeld som er tre ganger eller større enn husholdningens samlede inntekt før skatt (SSB, 2014).
[3] Husholdninger som både har flere personer enn oppholdsrom (eller én personshusholdning med ett oppholdsrom) og har mindre enn 20 kvm p-areal per person.

4.2.3 Andre forslag til operasjonalisering

Også i andre sammenhenger er det gjort forsøk på å kartlegge de vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge, og dermed på å operasjonalisere definisjonen av de vanskeligstilte.

I forbindelse med NOU 2011:15 *Rom for alle* kartla SSB de vanskeligstilte ved hjelp av levekårsundersøkelsen EU-SILC fra 2009 og en kartlegging av bostedsløse fra 2008. Nordvik (2010) bruker levekårsundersøkelse fra 2007, mens Strand (2013) bruker EU-SILC fra 2012.

Alle disse undersøkelsene er basert på utvalgsdata, noe som kan være problematisk når det er snakk om så marginale grupper som her. Samtidig har de fordeler bl.a. ved at datagrunnlagene gjør det mulig å vurdere andre sider ved boligkvalitet enn trangboddhet.

Vi viser for øvrig til Sørvoll og Aarset (2016) for en mer generell diskusjon av vanskeligstilte i den norske forskningslitteraturen.

4.3 Vårt forslag til operasjonalisering

4.3.1 Ønsker å ligge tett opptil Bolig for velferd

De er definisjonen i Bolig for velferd som ligger til grunn for den gjeldende boligsosiale politikken. For vårt formål, som er å evaluere de boligsosiale virkemidlene, er det dermed ekstra viktig at definisjonen av de vanskeligstilte ligger tett opp til denne definisjonen. Som vi så over, viser definisjonen til tre situasjoner:

1) være uten egen bolig
2) bo i uegnet bolig eller bomiljø
3) stå i fare for å miste boligen

Samtidig må vi være pragmatiske: Det vi har behov for, er en definisjon vi kan anvende i analysen av registerdata, ikke en fintelling av antallet vanskeligstilte. Videre må vi ta hensyn til både hvilke data som finnes, og rammene for prosjektet.

Vi legger vekt på å fange opp de *varig* vanskeligstilte, dvs. ikke de som på rimelig kort sikt har mulighet til å komme seg videre på boligmarkedet ved hjelp av egne midler. Det er de mer varig vanskeligstilte virkemidlene er rettet mot, jf. bl.a. at målgruppen for startlån er ”personer med langvarige boligfinansieringsproblemer”. Vår forståelse er også i tråd med Sørvoll og Aarset (2013) sitt skille mellom midlertidig og varig vanskeligstilte på boligmarkedet.

Definisjonen er basert på registerdata fra SSB, se beskrivelse i kap. 8. Disse dataene har som fordel at de dekker hele Norges befolkning, og inkluderer blant annet informasjon om boforhold per 1.1.2015. De bostedsløse, dvs. situasjon 1) over, er imidlertid i liten grad fanget opp, da mange av disse vil mangle en folkeregistrert bostedsadresse og dermed være utelatt fra materialet. Videre kan SSBs data bare fange opp den delen av situasjon 2) som dreier seg om trangboddhet, og ikke for eksempel støy, forurensning og nabolag. Dataene er best egnet til å fange opp situasjon 3), siden denne i stor grad er knyttet til husholdningenes inntekt.

4.3.2 Bruker SSBs definisjon som utgangspunkt, men innlemmer og avgrenser

Vi tar utgangspunkt i definisjonen fra SSB (2014). Dette er den mest brukte, og det ville ikke vært opplagt hvilke av forslagene i deres ferske rapport vi i stedet burde brukt. I henhold til definisjonen fra 2014 er vanskeligstilte på boligmarkedet personer som lever i:

3) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen EU60[1] og har høy gjeldsbelastning
4) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen EU60 og er trangbodde

Dernest forsøker vi å gjøre endringer som løser de problemene vi identifiserte over.

Ta ut en del boligeiere. Høy gjeldsbelastning kan reflektere en uforholdsmessig dyr bolig, og husholdningen kan komme seg ut av situasjonen ved å kjøpe en billigere bolig. Alternativt kan gjelden være høy sammenliknet med inntekten, men der inntekten kan forventes å øke på sikt, for eksempel for unge i etableringsfasen. For å ta ut de boligeierne som ikke kan anses å være vanskeligstilte på boligmarkedet, utelater vi husholdninger som har en primærbolig med markedsverdi over 60 pst. av medianverdien, og der statlige overføringer utgjør mindre enn 50 pst. av samlede inntekter før skatt det siste året.

Tar ut en del kortvarig «vanskeligstilte». Det er ikke bare studenter som bor trangt i perioder, uten at dette behøve å bety at de skal regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi legger til grunn at dette særlig gjelder unge i etableringsfasen, og utelater dermed husholdninger der alle husholdningsmedlemmene er under 30 år, men over 17 år (dvs. ikke barnefamilier), og der statlige overføringer utgjør mindre enn 50 pst. av samlede inntekter før skatt det siste året.

Tar inn en del leietakere. Vi ønsker å inkludere de leietakerne som er vanskeligstilte på boligmarkedet, men ikke de som ikke er det. Vi inkluderer derfor en ny gruppe i tillegg til 1) og 2):

5) husholdninger som faller innunder lavinntektsgrensen (EU60) og leier boligen de bor i

Igjen utelater vi de husholdningene som har en verdifull bolig eller består av personer i aldersgruppen 17-30 år, og der inntekten samtidig i hovedsak kommer som arbeidsinntekt, jf. over. I tillegg utelater vi leietakere som bor i bofellesskap (for en stor del bo- og servicesentre), og husholdninger som består utelukkende av personer over 79 år (antakelig mye omsorgsboliger mv. og kårboliger).

Tar ut bostøtten fra inntektsgrunnlaget. I utgangspunktet inkluderer samlet inntekt bostøtte, sammen med yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer. Bostøtte er imidlertid et virkemiddel for å ta husholdninger *ut* av en tilværelse som vanskeligstilt på boligmarkedet. Mottok av bostøtte kan føre til at en husholdning kommer over lavinntektsgrensen, og kan dermed føre til at vi ikke definerer husholdning som vanskeligstilt. Vi trekker derfor bostøtte ut av inntektsgrunnlaget før vi identifiserer hvorvidt en husholdning faller under lavinntektsgrensen. Bostøtten er en skattefri overføring, og for enkelthets skyld trekker vi derfor bostøtten fra inntekt etter skatt.

Bostedsløse har heller ikke vi informasjon om. Siden registerdataene kun omfatter personer med registrert bopel, er det ikke mulig for oss å inkludere flere enn de som ligger i SSBs definisjon. Dette ville kreve supplement av en utvalgsundersøkelse, med den faren for dobbeltteling som ligger i dette.

Presiseringer av enkelte sider ved operasjonaliseringen

Vi ønsker å unngå å kategorisere husholdninger med verdifulle boliger som vanskeligstilte. Da er det nødvendig å sete en grense for når en bolig er «verdifull». Vi har valgt å sette denne grensen ved 60 pst. av medianverdien, med én grense for hele landet. Nivået på 60 pst. av medianverdien er valgt fordi dette tilsvarer den grensen som er satt for inntekt. Grensen kunne vært satt høyere eller lavere, men det er ikke opplagt at dette ville vært riktigere.

[1] Vi bruker lavinntektsgrensen (EU60) fra 2014. Denne var satt til 207 400 kr. Dette tilsvarer en median på 345 667 kr.

Derimot er det lite tvil om at grensen burde vært differensiert geografisk for å fange opp ulikheter i boligpriser. Boligprisene er generelt høyere i storbyene, og husholdninger der har dermed større sannsynlighet for å ikke bli definert som vanskeligstilte, med utgangspunkt i kun dette kriteriet. Omvendt for områder med lave boligpriser. Dette ville krevd en metode for å ta hensyn til geografi blant leietakere, samt en vurdering av hvordan man skal avgrense det geografiske området. I praksis ser det imidlertid ikke ut til at de geografiske forskjellene er så viktige: Dersom vi i stedet bruker en fylkesbestemt median, gir det lite utslag på hvem som er definert som vanskeligstilte innen det enkelte fylke. Eksempelvis medfører det at 480 og 104 flere husholdninger inkluderes i henholdsvis Oslo og Akershus, og 93 og 89 færre husholdninger regnes med i henholdsvis Telemark og Hedmark. At dette ikke er viktigere skyldes trolig at boligverdien brukes sammen med andre kriterier (husholdningen må være trangbodd, ha høy gjeldsbelastning og/eller leie, i tillegg til at statlige overføringer må utgjør mindre enn 50 pst. av husholdningens samlede inntekter før skatt).

Et annet spørsmål er hvor godt de beregnede markedsverdiene reflekterer den faktiske markedsverdien. Det har vi ikke grunnlag for å vurdere, men konstaterer at Bø (2015) nevner at det hus av høy og lav kvalitet kan være henholdsvis under- og overpriset. SSB beregner markedsverdien av boligen ved å gange opp ligningsverdien med fire. Ligningsverdien som Skatteetaten opererer med er igjen basert på SSBs beregnede markedsverdier med utgangspunkt i informasjon fra matrikkelen og årlig boligomsetting på Finn.no. Vi bruker inntektsdata fra 2014 til å identifisere medianverdien av markedsverdien på primærbolig, det gir en median på 2 089 500 kr. Vi tar deretter 60 pst. av denne, det tilsvarer 1 235 700 kr.

Husholdninger som har en brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen klassifiseres som ikke vanskeligstilte, uavhengig av ovennevnte kriterier, mens studenthusholdninger er utelatt fra tallmaterialet. Sistnevnte er identifisert på bakgrunn av hvorvidt hovedinntekstaker har stipend som største inntekt.

Oppsummering: Hvem er, og er ikke, vanskeligstilte med vår operasjonalisering?

Tabell 4.1 under oppsummerer de tre hovedgruppene av vanskeligstilte, og hvilke husholdninger som er utelatt fra gruppene.

4.3.3 Hva hvert av kriteriene betyr i praksis

Vår operasjonalisering av hva det vil si å være vanskeligstilt på boligmarkedet omfatter en rekke kriterier for inklusjon (hvem skal med?) og eksklusjon (hva skal ikke med?). I Tabell 4.2 viser vi andelen husholdninger som inkluderes for hvert kriterium, for deretter å enkeltvis å ekskludere. Studenthusholdninger er utelatt under hele øvelsen.

Husholdninger med inntekt under lavinntektsgrensen (EU60) som har høy gjeldsbelastning, bor trangbodd og/eller leier utgjør 12,8 pst. av befolkningen. Dersom vi deretter utelater husholdninger med brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen (EU60) for enslige, ekskluderer vi 17,5 pst av de som hittil er definert som vanskeligstilte (tilsvarende 10,5 pst. vanskeligstilte husholdninger). Hvis vi i stedet utelater husholdninger hvor statlige overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og primærbolig med markedsverdi over 60 pst. av medianen, ekskluderer vi 7,0 pst. av de som var opprinnelig definert som vanskeligstilte (har høy gjeldsbelastning, bor trangbodd og/eller leier). Vi ekskluderer klart flest med utgangspunkt i kriteriet om husholdninger bestående av unge voksne som i hovedsak har inntekt fra ikke statlige overføringer.

Basert på den samlede definisjonen er 6,2 pst. av husholdningene (143 061 husholdninger) definert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Til sammenligning er 2,6 pst. av husholdningene definert som vanskeligstilte dersom vi bruker SSBs opprinnelige definisjon fra 2014 (SSB selv oppgir 2,9 pst.).

Tabell 4.1 Klassifisering av vanskeligstilte

INKLUDERER (vanskeligstilte)	Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + høy gjeldsbelastning	Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + trangbodd	Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + leier
EKSKLUDERER (ikke vanskeligstilte)	Husholdninger med brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen for enslige		
	Husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og a) Primærbolig med markedsverdi >60% av medianen Og/eller b) Husholdninger hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år	Husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og a) Primærbolig med markedsverdi >60% av medianen Og/eller b) Husholdninger hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år	a) Husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år (eller har en primærbolig med markedsverdi >60% av medianen) b) Husholdninger som bor i bofellesskap c) Husholdninger hvor alle medlemmer er 80 år og eldre
UTELATER	Studenthusholdninger		

Tabell 4.2 Andel husholdninger etter de ulike kriteriene

Enkeltvis inkludering	
Husholdninger med inntekt under lavinntektsgrensen (EU60)	
+ høy gjeldsbelastning	2,68
+ trangbodd	2,35
+ leier	10,52
SAMLET	**12,78**
Enkeltvis ekskludering, andel av de 12,78 pst. husholdningene	
- husholdninger med brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen (EU60) for enslige	17,48
- husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og primærbolig med markedsverdi over 60% av medianen	7,03
- husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og husholdninger hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år	28,59
- husholdninger som leier og bor i bofellesskap	7,8
- husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år og eldre	9,31
Andel vanskeligstilte på boligmarkedet	**6,16**

Også vår operasjonalisering kan forbedres på flere måter. Som nevnt omfatter ikke SSBs data alle bostedsløse. Dagens data gir heller ikke grunnlag for å lage anslag for andre år enn 2015. I tillegg mangler vi mål på hvorvidt husholdningene bor i uegnet bolig eller bomiljø, utover at de bor trangbodd. Videre gir registerdataene godt grunnlag for å studere husholdningenes økonomi, men ikke andre kjennetegn som kan gjøre det vanskelig å skaffe eller beholde en bolig: Rusproblemer, funksjonshemninger og diskriminering på utleiemarkedet er forhold som alle kan være avgjørende for hvorvidt en husholdning bedømmes som vanskeligstilte på boligmarkedet eller ikke.

Avslutningsvis understreker vi at en definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet må brukes med varsomhet, også i en evaluering som denne. Hvert av virkemidlene evalueres først og fremst opp mot den målformuleringen som er spesifisert fra departementets side. Det er likevel av interesse å vurdere hvor godt dagens virkemiddelapparat treffer de «vanskeligstilte på boligmarkedet», siden det er dette som er hovedmålgruppen for den boligsosiale politikken. Derfor bruker vi vår operasjonalisering til å si noe om *enkelte sider* ved noen av virkemidlene, som en delanalyse inn i den større evalueringen.

5 Beskrivelse av virkemidlene

5.1 Beskrivelsene er spisset mot formålet med evalueringen

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over de ulike statlige virkemidlene på det boligsosiale området. De økonomiske virkemidlene omtales enkeltvis. Det samme gjelder de juridiske virkemidlene, der vi legger større vekt på de som ha mest karakter av boligsosiale virkemidler. Informasjonsarbeidet beskrives samlet, med eksempler på ulike tiltak, men gjøres nærmere rede for i kap. 15.

For alle virkemidlene er beskrivelsene spisset mot det vi har behov for i evalueringen. Formål og målgruppe er eksempler på slike trekk. For flere detaljer viser vi til de styringsdokumentene som omtales under hvert av virkemidlene (lover, forskrifter, veiledere, budsjettdokumenter, Bolig for velferd mv.), og til Husbankens nettsider.

5.2 Individrettede økonomiske virkemidler

5.2.1 Statlig bostøtte

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lav inntekt og høye boutgifter en egnet bolig, jf. bostøtteloven.[1] Bostøtten skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig, jf. statsbudsjettet for 2017. Bostøtten er det eneste rettighetsbaserte boligsosiale virkemiddelet: Alle som oppfyller kravene, har rett til bostøtte, og risikerer ikke å bli prioritert ut av andre søkere. Bostøtten er dermed også det eneste boligsosiale virkemiddelet som er finansiert gjennom en overslagsbevilgning, dvs. at ordningen tilføres de midlene som er nødvendige for å møte behovet, og ikke gjennom en ramme.

Vilkårene for rett til bostøtte er knyttet både til husholdningstype, boligstandard, boutgifter og husholdningens inntekt og formue. Bostøtten beregnes som en prosentandel, for tiden 73,7 pst., av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel som fastsettes ut fra husholdningens inntekt, jf. forskriften.[2]

Bostøtteordningen forvaltes av Husbanken og kommunene i fellesskap. Arbeidet med bostøtte er en lovpålagt oppgave for kommunene, se bostøtteloven § 7. Husbanken har et eget saksbehandlingssystem for bostøtte som alle kommuner benytter seg av. Det er Husbanken som treffer vedtak om bostøtte, på bakgrunn av det kommunene har registrert og godkjent av søknader.

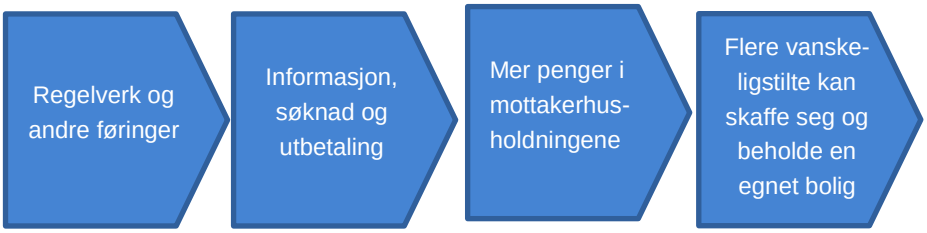
I tillegg til opplysninger oppgitt av søkeren selv, blir det foretatt en kobling mot flere sentrale registre for å hente inn opplysninger derfra, herunder inntektsopplysninger og opplysninger fra nav. Søknadsprosessen er vesentlig forenklet de siste årene, se under.

Figur 5.1 viser resultatkjeden for bostøtten sett fra KMDs ståsted, dvs. slik den fremgår av lov, forskrift og omtalen i statsbudsjettet. Det er KMD som sørger for bevilgningene til ordningen, og som fastsetter regelverket og de øvrige sentrale føringene for bostøtten. Søknadene behandles og tilskuddene utbetales deretter av Husbanken. Bostøtten gir husholdningene mer penger som igjen gjør det mulig å bruke mer penger på bolig. Dette gjør det mulig for flere vanskeligstilte å skaffe seg og beholde en egnet bolig, for eksempel ved at de kan ta sikte på en bedre bolig enn de ellers ville hatt råd til, og klare å beholde boligen lenger.

[1] Lov om bostøtte: LOV-2012-08-24-64

[2] Forskrift om bostøtte: FOR-2012-11-29-1283.

Figur 5.1 Resultatkjede statlig bostøtte



Endringer de siste årene

Bostøtteordningen har gjennomgått en rekke endringer de siste årene, senest i 2017. I juli 2009 ble ordningen utvidet, se St.prp. nr. 11 (2008-2009) *Ei styrkt bustøtte*. Tidligere var bostøtten forbeholdt personer på trygd og barnefamilier, men nå ble arbeidsinntekt sidestilt med trygdeinntekt, og flere husstander uten barn fikk rett på bostøtte. I tillegg ble visse boligkrav fjernet, og inntektsgrensen ble hevet. For å sikre at ingen husstander fikk mindre bostøtte enn tidligere, ble det iverksatt en overgangsordning.

I 2013 ble forskriften endret på nytt. En viktig endring gjelder bruken av inntekstgrunnlaget ved en eventuell inntektsnedgang. Husstander som har erfart minst 10 pst. inntektsnedgang siden forrige skatteoppgjør, kan søke om at dagens inntekt skal inngå i beregningene i stedet. Videre vil kun skattbar inntekt inngå i beregningen, og ikke skattefri inntekt slik tilfellet var tidligere.

Inntil 2014 var dekningsgraden for bokostnader høyere for kommunale enn private boliger, på henholdsvis 80 og 70 pst. For å forhindre innlåsing i førstnevnte, ble ratene gradvis harmonisert til en felles dekningsgrad på 73,7 pst., fra og med 2016, jf. Tildelingsbrevet for Husbanken for 2015.

Fra og med 2017 hentes månedlig inntekt inn fra Skatteetaten, fra a-ordningen. Dette erstatter dermed ordningen om å bruke ligningsdata som er ett til to år gammel. Dette er fastsatt i den nye forskriften om bostøtte som er hjemlet i lov om bustøtte. Endringen gjør søknadsprosessen enklere og medfører trolig færre feilutbetalinger. Videre inkluderes ikke lenger barns inntekt i inntektsgrunnlaget, jf. Revidert nasjonalbudsjett 2016.

5.2.2 Startlån

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Startlånordningen ble introdusert i 2003. Først i 2014 ble det etablert en forskrift for startlånet.[1]

Startlånet kan brukes som topp- eller fullfinansiering ved kjøp, bygging, utbedring og tilpasning av bolig, samt til refinansiering. Tildelingskriteriene er tredelt. Det kriteriet som uansett skal gjelde, er at personen ikke skal kunne få (tilstrekkelig) lån i vanlige banker. Deretter heter de at startlån skal tildeles etter en behovsprøving, i tråd med målformuleringen om langvarige boligfinansieringsproblemer. Det åpnes imidlertid også for en rekke unntak, ved at det *uavhengig* av kravet om behovsprøving skal kunne gis startlån i en rekke ulike situasjoner:

a) til husstander med barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og der hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det,
b) til husstanden som har problemer med å dekke boutgiftene, og der refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen,
c) der boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet, eller

[1] Forskrift om startlån fra Husbanken: FOR-2014-03-12-273.

d) der lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

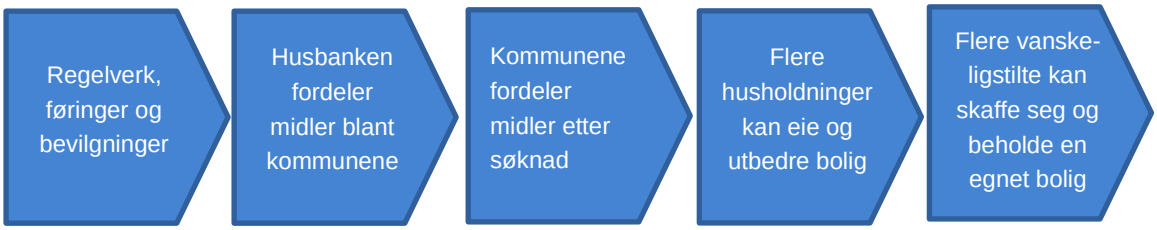
Startlån tildeles av kommunene på vegne av Husbanken. I utgangspunktet kan kommunene forholde seg til to søknadsfrister i løpe av året, men det settes ikke nødvendigvis av midler til den andre fristen, slik at denne ikke alltid er reell.

Renten på startlånet er normalt lavere enn renten i det ordinære lånemarkedet, og fastsettes basert på Husbankrenten. I følge forskrift om rente- og avdragsvilkår for lån i Husbanken, skal årlige effektive faste og flytende renter være 0,75 prosentpoeng under basisrenten. Basisrenten er basert på et gjennomsnitt av observasjoner av de beste lånetilbudene i markedet, og fastsettes av Finanstilsynet, tilsvarende som for grunnlån. Kommunene har mulighet til å kreve et påslag på 0,25 pst. for å dekke sine administrative kostnader, samt eventuelle gebyr for å dekke faktiske utgifter til forvaltning av lånet. Lånets nedbetalingstid er på inntil 30 år, under visse forutsetninger inntil 50 år.

Fram til 1. april 2014 var ordningen også rettet mot ungdom med lav egenkapital, mens den etter dette er spisset mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette medført en økt brukt av fullfinansiering, og mindre toppfinansiering, som igjen reduserte antall startlån. Videre har den nasjonale strategien Bolig for velferd satt økt fokus på barnefamilier. I tildelingsbrevet til Husbanken for 2016 er følgelig ett av resultatmålene at 50 pst. av startlånene skal gå til barnefamilier, og dette er opprettholdt for 2017.

Resultatkjeden for startlånet har ett trinn mer enn kjeden for bostøtten, ved at saksbehandlingen skjer i to trinn. For øvrig likner de: Også dette er en økonomisk støtte til husholdningene, i dette tilfelle øremerket bolig, og det overordnede målet for ordningene er det samme.

Figur 5.2 Resultatkjede startlån



5.2.4 Tilskudd til etablering i egen bolig

Tilskudd til etablering skal bidra til etablering i og beholde egen bolig, jf. forskriften og statsbudsjettet for 2017.[1] Ordningen skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Ordningen ser ut til å ha eksistert siden 1984.[2] Tilskudd gis i forbindelse med kjøp eller bygging av bolig, samt som refinansiering. Tilskuddsmidler kan også avsettes i tapsfond for å sikre kommunene mot økonomiske tap i forbindelse med utlån av startlån.

Husbanken fordeler tilskuddsmidlene til kommunene etter søknad, som så behandler søknadene fra husholdningene. KMD har overlatt mye av utformingen av ordningen til Husbanken, herunder

[1] Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer: FOR-2011-02-23-191. Siden målformuleringen i forskriften er utarbeidet for å fange opp også tilskudd til tilpasning, jf. neste avsnitt, har vi hentet målformuleringen her fra statsbudsjettet for å få den mest mulig presis. Det er ikke motstrid mellom formuleringene.

[2] Forskrift om etableringstilskudd fra Den Norske Stats Husbank, av 9. september 1984.

regler for utmåling og avskriving av tilskudd, og inngangskriterier og prioritering innad i målgruppen.

Tilskuddet gis ofte som toppfinansiering på startlån. Tildeling og utmåling av tilskuddet bestemmes ut fra en helhetsvurdering av behov, tilgjengelige midler og mulighet for støtte fra andre ordninger, herunder muligheten for en lengre nedbetalingstid på startlånet. Det er ikke gitt nærmere regler for utmålingen, heller ikke i Husbankens retningslinjer.[1] Den enkelte kommune står dermed relativt fritt til å selv bestemme tildelingskriterier og utmåling.

Tilskuddet avskrives over 20 år, dvs. med 5 pst. per år. Tilskudd under 40 000 kr avskrives umiddelbart. Dersom tilskuddsmottaker selger boligen i løpet av avskrivningsperioden eller dersom forutsetningene for tildelingen bortfaller, så skal det gjenstående tilskuddet tilbakebetales, eller tilskuddet gjøres om til et rente- og avdragspliktig lån. Tilbakebetalt tilskudd tilfaller kommunen som har innvilget tilskuddet, og forutsettes fordelt på nytt i samsvar med formålet for ordningen.

Resultatkjeden for ordningen er identisk med kjeden for startlånet, med unntak av at tilskuddet ikke gis til utbedring.

5.2.5 Tilskudd til tilpasning

Tilskudd til tilpasning av bolig skal bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til sine behov, jf. forskriften og statsbudsjettet for 2017. Ordningen skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Tilskuddet er hjemlet i samme forskrift som tilskudd til etablering[2], og skal hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet med å sikre seg en egnet bolig. I Husbankens retningslinjer fremheves det imidlertid at målgruppen er personer med nedsatt funksjonsevne eller eldre som har problemer med å sikre seg en egnet bolig. Ordningen er i likhet med tilskudd til etablering økonomisk behovsprøvd, men i Husbankens veileder fra 2014 legges det vekt på at også husstander med alminnelig god økonomi kan motta tilskuddet. Det ønskede resultatet er at mottakere skal bli boende i sin tilpassede bolig.

Tilskuddet avskrives over ti år, med unntak av tilskudd på under 40 000 kroner som avskrives umiddelbart. Dersom boligen selges i avskrivningsperioden, skal gjenstående tilskudd tilbakebetales eller gjøres om til et rente- og avdragspliktig lån.

Tilskudd til tilpasning evalueres ikke

Tilskudd til tilpasning er rettet mot å gi personer med nedsatt funksjonsevne, eldre mv. bedre tilpassede boliger. Tilskuddet har dermed et noe annet formål og en annen målgruppe enn de andre boligsosiale virkemidlene. Dette gjør at det antakelig er mer relevant å se det i sammenheng med for eksempel investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem og tilskudd til hjelpemidler, som begge ligger under Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg vil en evaluering av boligtilpasning kreve et annet informasjonsgrunnlag enn de øvrige boligsosiale virkemidlene. Samtidig ser vi mange av de samme utfordringene for tilskudd til tilpasning som for tilskudd til etablering, noe som er rimelig siden de to ordningene er utformet og forvaltet svært likt.

[1] Retningslinjer om tilskudd til etablering i egen bolig, Husbanken, HB 8.B.29.
[2] Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer: FOR-2011-02-23-191.

5.3 Kommunerettede økonomiske virkemidler

5.3.1 Tilskudd til utleieboliger

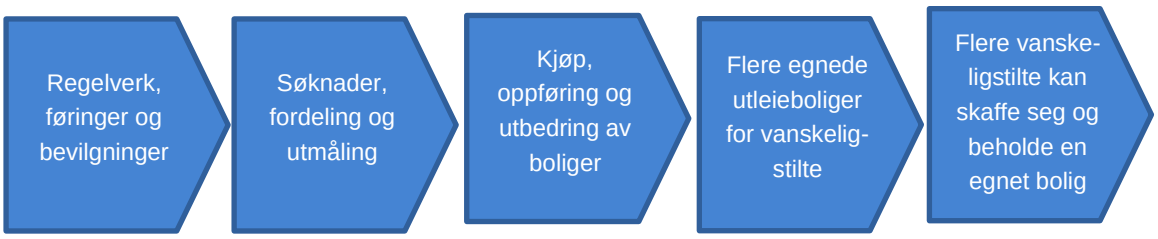
Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for ungdom og vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. forskriften.[1] Ungdom har vært utelatt som målgruppe i beskrivelsen i statsbudsjettene de siste årene. Ordningen skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Tilskudd til utleieboliger ble etablert i 2005.

Tilskudd kan gis til kommuner og private utbyggere og andre private aktører. Det kan brukes til å bygge nytt, kjøpe brukt eller utbedre eksisterende boligmasse, men skal ikke brukes til ordinært vedlikehold. Tilskuddsfinansierte boliger skal bebos av vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom hele tilskuddets nedskrivingstid på 20 år. I de tilfellene private aktører mottar tilskudd, skal kommunen ha tildelingsrett gjennom hele nedskrivingstiden. Tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes.

Fordelingen av tilskuddsmidlene bestemmes av Husbanken, gitt føringene fra KMD for prioritering av de ulike målgruppene og en øvre grense for tilskuddsandel. Husbankens hovedkontor fordeler midlene mellom regionskontorene, som deretter fordeler det mellom søkerne. Tilskuddsbeløpet fastsettes ut fra økonomien i prosjektet, til maksimalt 40 pst. av godkjente prosjektkostnader, og der det i beregningen gjøres forutsetninger om forventede husleieinntekter, FDV-kostnader og ledighet, samt at prosjektet skal ha en viss avkastning.

Den tenkte resultatkjeden for tilskuddet er vist i Figur 5.3.

Figur 5.3 Resultatkjede tilskudd til utleieboliger



De senere årene er tilskuddsordningen tilført betydelig mer midler. I 2012 var tilsagnsrammen 430 mill. kroner, som skulle gi tilsagn om tilskudd til 1 000 boliger. I 2016 var dette om lag doblet, til en tilsagnsramme på 1 045 mill. kroner og et måltall på 2 000 boliger.

Ordningen har gjennomgått en rekke endringer de siste årene. I 2005 ble tilskuddsandelen redusert fra 30 til 20 pst., men i 2008 ble det igjen åpnet for opp mot 40 pst. I 2011 ble det satt økt fokus på de økonomisk vanskeligstilte, ved at kommuner med store boligsosiale utfordringer ble prioritert. Videre skulle kommuner med nettotilvekst i antall utleieboliger og med et høyt antall bosetningsklare flyktninger prioriteres (Knudtzon, Barlindhaug, & Holm, 2011). Mange av disse kommunene er samarbeids- eller programkommuner. I 2015 ble rundt halvparten av boligene som fikk tilskudd forbeholdt flyktninger (Husbanken, 2016).

[1] Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken: FOR-2011-02-23-192.

5.3.2 Grunnlån som boligsosialt virkemiddel

Grunnlån har et formål som er langt bredere enn det boligsosiale: Det skal bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, fremme boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene, jf. forskriften.[1] Det skilles mellom grunnlån til oppføring, oppgradering og utleieboliger, der det er utleieboliger som er det relevante i denne sammenhengen. Grunnlån til utleieboliger gis til kommuner og private utbyggere. Til andre formål gis grunnlån også til forbrukere, fylkeskommuner og andre aktører.[2] Til og med 2015 stilte Husbanken særskilte kvalitetskrav knyttet til energi og miljø når de ga grunnlån til utleieboliger for vanskeligstilte.

Boligsosiale prosjekter er et prioritert formål innenfor grunnlånsordningen, men volumet er likevel lite. Dette må ses i sammenheng med at kommunene har gode alternative lånemuligheter, se kap. 13. For at private aktører skal få grunnlån, må de inngå en tilvisningsavtale med en kommune som innebærer at kommunen disponerer en del av boligmassen de neste 20 årene.

Det er Husbanken som bestemmer fordelingen og utmålingen av grunnlånsmidlene, innenfor føringer gitt av KMD. I praksis har rammene vært så store de siste årene at det ikke har vært behov for å prioritere mellom søknadene på det boligsosiale området. Det er ikke gitt regler for oppfølging av hvordan de grunnlånsfinansierte boligene brukes.

I 2013 ble det gitt føringer på hvordan de ulike formålene innenfor grunnlånsordningen skulle prioriteres, i stedet for at søknader ble behandlet fortløpende. Utleieboliger til flyktninger og forbedring av boliger til eldre og funksjonshemmede skulle gis forrang. Dette har senere blitt endret til prioritet til utleieboliger (for prioriterte grupper), boligsosiale prosjekter og pilot- og forbildeprosjekter (Husbanken, 2015).

Resultatkjeden for grunnlånet som boligsosialt virkemiddel er identisk med resultatkjeden for tilskudd til utleieboliger. Grunnlån og tilskudd gis også ofte sammen.

5.3.3 Boligsosialt kompetansetilskudd

Boligsosialt kompetansetilskudd skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, samt å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt, jf. forskriften.[3] Ordningen skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Tilskudd kan gis til prosjekter og tiltak som skal bidra til:

a) boligsosial planlegging og gjennomføring av boligsosial politikk i kommunene
b) kunnskapsutvikling om boligsosialt arbeid blant annet gjennom utredning, forsøksprosjekter og informasjonstiltak
c) formidling av kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy mv. til aktørene på boligmarkedet
d) kunnskapsutvikling og -formidling om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk.

Før 2017 gikk en betydelig andel av det boligsosiale kompetansetilskuddet til samarbeidskommuner under kommunesatsingen. Tiltakene tok form av bl.a. rapporter, brosjyrer og prosjektstillinger. I tillegg ble tilskudd tildelt Leieboerforeningen, og masterstudenter som skriver relevante masteroppgaver (Husbanken, 2016 a).

[1] Forskrift om grunnlån fra Husbanken: FOR-2004-12-22-1758. Grunnlån er også regulert ved Forskrift om rente- og avdragsvilkår for lån fra Husbanken: FOR-2015-15-21-1851.
[2] Det fremgår ikke av forskriften hvem som kan motta grunnlån, men av Husbankens retningslinjer.
[3] Forskrift om kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid i Husbanken: FOR-2011-02-23-193.

Fra 2017 er kompetansetilskuddet endret slik at den delen som tidligere gikk til kommunene, er innlemmet i rammetilskuddet. Kompetansetilskuddet er dermed i dag en ordning for frivillige aktører, organisasjoner og andre som fyller kravene for kompetansetilskudd. I tillegg kan leietakerorganisasjoner som på ulike måter bidrar til å styrke leietakers rettsikkerhet og kunnskap om leiemarkedet, søke om driftstilskudd.

Det er Husbanken som bestemmer fordelingen og utmålingen av tilskuddsmidler, innenfor føringer om målgruppe og formål gitt av KMD. Som for tilskuddet til utleieboliger, fordeler Husbankens hovedkontor midlene mellom regionskontorene, som deretter fordeler det mellom søkerne. Størrelsen på tilskuddet fastsettes etter en helhetsvurdering basert blant annet på kostnader og mulighetene for annen finansiering, jf. Husbankens nettside.

Ved tildeling skal Husbanken sette vilkår om bruk av tildelte midler. Tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes. Det skal rapporteres på hvert tiltak. I praksis er det imidlertid ikke laget rapporteringsrutiner som sikrer enhetlig rapportering, og den offentlig tilgjengelige rapporteringen er begrenset.

Resultatkjeden for kompetansetilskuddet skiller seg fra den for tilskudd og grunnlån til utleieboliger ved at tilskuddet ikke utløser flere boliger direkte. I stedet har det til hensikt å bidra til økt kompetanse i kommunene, hos brukerne og andre relevante aktører, og også til en bedre organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Dermed kan det gi en mer effektiv utnyttelse av de *andre* virkemidlene, for eksempel ved at flere kommuner og individer gjøres kjent med dem, og ved at flere klarer seg uten statlige virkemidler slik at de i større grad kan rettes mot de som trenger dem mest. I siste instans kan dette gjøre at flere vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Figur 5.4 Resultatkjede boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene

5.3.4 Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling

Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling skal bedre de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet og motvirke negativ utvikling i et område, jf. statsbudsjettet for 2017 (tilskuddet er ikke hjemlet i forskrift). Tilskuddet skal bidra til å forbedre bomiljøet og løse lokale utfordringer i boligområder. Ordningen skal bidra til å nå målet om at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og behold en egnet bolig, men har formål utover det rent boligsosiale, konkret å bidra til miljøvennlige og universelt utformede boligområder gjennom å øke kvaliteten i både bygninger og uteområder.

Tilskuddet inngår sammen med andre statlige virkemidler i såkalte områdesatsinger, der flere departementer går sammen om tiltakspakker i storbyområder med særskilte utfordringer.[1] Per 2017 er følgende departementer involvert i tillegg til KMD: KLD, JD, ASD, HOD, KUD og KD. Tilskuddet ble etablert i 2007 i forbindelse med Groruddalsatsingen, og senere utvidet til andre byer og bydeler. Tiltakene kommer i form av bl.a. ombygging av kjøpesentre og etablering av lekeplasser.

[1] Områdesatsingene per 2017 er beskrevet i Prop. 1 S for KMD for 2017, Boks 6.2.

Det er KMD som fastsetter fordelingen av tilskuddsmidlene mellom byene, og de legger også føringer for hvilke typer prosjekter som skal prioriteres. Husbanken fordeler midlene mellom de enkelte prosjektene.

Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling evalueres ikke

Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling inngår sammen med andre statlige virkemidler i såkalte områdesatsinger, der flere departementer går sammen om tiltakspakker i storbyområder med særskilte utfordringer.[1] Tilskuddet bør dermed mer ses i sammenheng med de andre virkemidlene i disse tiltakspakkene enn de boligsosiale virkemidlene under KMD. Tilskuddet gis dessuten bare til enkelte bydeler, slik at en evaluering ville kreve en særskilt informasjonsinnhenting i disse. Vi evaluerer derfor ikke dette tilskuddet her.

5.4 Juridiske virkemidler

5.4.1 Hva er juridiske virkemidler?

Juridiske virkemidler favner flere typer virkemidler med ulik grad av forpliktelse ved seg. Lover og forskrifter er opplagt juridiske virkemidler: De utformes av sentrale statlige myndigheter, er rettslig bindende for domstolene, og skal være avgjørende i en vurdering av hva rettsregelen går ut på. Også rundskriv er juridiske virkemidler, når de inneholder en fortolkning og presisering av hvordan en overordnet forvaltningsmyndighet og politiske myndigheter ønsker at bestemmelser i lov eller forskrift skal praktiseres. Veiledninger og retningslinjer er derimot i utgangspunktet ikke juridisk bindende, og kan best kategoriseres som informasjonstiltak. Det er også et poeng at disse virkemidlene utformes av et underliggende organ, og ikke departementet selv.

Evalueringen skal ta for seg virkemidler under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lover, forskrifter og rundskriv under andre departementer er dermed i utgangspunktet ikke med, men her gjør vi et viktig unntak. Forskrifter mv. som lages av kommunene selv, omfattes ikke.

I praksis lar vi de juridiske virkemidlene omfatte følgende:

- Kommunenes lovpålagte medvirkningsansvar for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte
- Lover og forskrifter knyttet til de ulike økonomiske virkemidlene
- Lover og forskrifter under KMD som regulerer andre sider ved det boligsosiale arbeidet

Alle disse virkemidlene kommer i form av lover og forskrifter. Det er ikke utarbeidet rundskriv verken til medvirkningsansvaret eller de økonomiske virkemidlene.

5.4.2 Kommunenes medvirkningsansvar

Kommunen er i dag gitt et «medvirkningsansvar» for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte gjennom sosialtjenesteloven[2] § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven[3] § 3-7:

"Kommunen [.] skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet." (Sosialtjenesteloven § 15).

[1] Områdesatsingene per 2017 er beskrevet i Prop. 1 S for KMD for 2017, Boks 6.2.
[2] Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009.
[3] Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni 2011.

Kommunen har altså ikke en *plikt* til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte. De vanskeligstilte har heller ikke *rett* til en varig bolig.

Kommunen har riktignok en plikt til å skaffe et *midlertidig* sted å bo til de som ikke klarer dette selv, jf. sosialtjenesteloven § 27.[1] Botilbudet omfatter hospitser og krisesentre, og skal normalt ikke vare mer enn tre måneder. Ansvaret er lagt til NAV i den enkelte kommune. Vi går ikke nærmere inn på dette i det videre, både fordi det ikke er KMD som er ansvarlig departement, og fordi det i begrenset grad overlapper med de varige botilbudene til vanskeligstilte.

5.4.3 Lover og forskrifter knyttet til de økonomiske virkemidlene

Nær samtlige av de økonomiske virkemidlene er regulert gjennom egne forskrifter. Bostøtten er også regulert gjennom lov, noe som må ses i sammenheng med at dette er en rettighetsbasert ordning. Bostøtteloven regulerer hvem som har rett til bostøtte, gjennom krav til person, bolig, inntekt og boutgifter. Lovens forskrifter fastsetter beregningsgrunnlaget og takene for egenandel, boutgifter og inntekt. De andre økonomiske virkemidlene, med unntak for tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, er regulert gjennom egne forskrifter hjemlet i Lov om Husbanken fra 2009:

- Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer
- Forskrift om startlån fra Husbanken
- Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken
- Forskrift om grunnlån fra Husbanken
- Forskrift om kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid fra Husbanken

5.4.4 Husleieloven og andre lover med en viss relevans

KMD er ansvarlig for flere lover og forskrifter som kan ha *betydning* for det boligsosiale arbeidet eller den boligpolitiske måloppnåelsen, men som ikke dermed kan sies å være boligsosiale *virkemidler*. Dette er lover og forskrifter som ikke direkte har boligsosiale formål, men som inneholder enkeltpunkter som kan være relevante for kommunenes arbeid eller den enkelte husholdning. Vi anser disse lovene og forskriftene som utenfor rammene av denne evalueringen, og omtaler dem bare kort her. Husleieloven presenterer vi i større detalj enn de andre, siden denne er den mest relevante av dem. Her gjengir vi også enkelte resultater fra tidligere forskning.

Husleieloven

Husleieloven regulerer flere forhold som påvirker leietakers mulighet til å få og beholde en utleiebolig. De viktigste ser ut til være:

- Forbud mot diskriminering ut fra bl.a. etnisitet og nedsatt funksjonsevne, jf. § 1-8
- Aliminnelig leieprisvern, dvs. at det ikke skal avtales en leie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås, jf. § 4-1
- Varslingsregelen sier at utleier kan sende skriftlig varsel til sosialtjenesten når det er grunnlag for å kaste ut leietaker, jf. § 9-11. Formålet er å unngå unødige utkastelser.
- Mulighet til å avtale særskilte begrensninger der leietaker er å regne som vanskeligstilt, jf. § 11-1. For eksempel kan utleier forbeholde seg rett til å godkjenne at nye personer flytter inn, og det er en utvidet adgang til å avtale kortere leieavtaler enn tre år.

Det er gjennomført enkelte utredninger om husleieloven. Varslingsregelen er tema for Holm (2013), som viser at kunnskapen om denne regelen er begrenset blant private utleiere. Mange av de private er imidlertid svært bevisste på å velge bort de leietakerne som kan være usikre betalere, slik at de reduserer faren for utkastelse på denne måten. En del utleiere tar dessuten kontakt med Nav uten å kjenne til varslingsregelen, når de vet at de har en relasjon til leietaker.

[1] Regelen er presisert i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til Sosialtjenesteloven, Hovednr. 35, pkt. 4, § 27.

Det er først og fremst de kommunale utleiebedriftene som har varslingsrutiner. Evalueringen konkluderer med at det kunne være gunstig at de private utleierne brakte inn Nav-kontoret på et tidligere tidspunkt for å redusere faren for utkastelse, men at det her er en avveiing mot hvor mye informasjon utleier egentlig bør ha om leietaker.

Blant andre utredninger kan vi nevne Holm (2016), som tar for seg muligheten for å inngå kortere leiekontrakter enn tre år og utleiers oppsigelsesadgang. Utredningen er imidlertid ikke avgrenset til vanskeligstilte, og har heller ingen klare funn eller anbefalinger som gjelder dem. Oxford Research og Advokatfirmaet Wangsteen, Wigemyr & Co DA (2011) gjennomgår husleielovgivningen i Norge og sammenlikner den med de andre nordiske landene. De anbefaler bl.a. at en i Norge vurderer å innføre en varslings*plikt* i stedet for dages varslings*rett*.

Andre lover med en viss relevans

Eierseksjonsloven § 22 og borettslagsloven § 4-2 spesifiserer at kommuner og enheter underlagt stat, fylkeskommune eller kommune som har til formål å skaffe boliger, har rett til å eie mer enn én seksjon i henholdsvis sameie og borettslag. Dette til forskjell fra andre eiere. Loven inkluderer også en regel som gir kommuner, fylkeskommuner og staten, eller selskaper som er eid av det offentlige, rett til å eie inntil ti pst. av boligene i borettslag og sameier. Regelen ble innført i 2009 for å forebygge en, fra myndighetenes side, uønsket utvikling, der man så en tendens til at borettslag ønsket å kvitte seg med kommunale utleieboliger.

Lov om kommunal forkjøpsrett for utleieboliger gir kommunen forkjøpsrett til leiegårder. Dette kan være på egne vegne eller på vegne av leieboere som ønsker å etablere sameie eller borettslag, eller på vegne av studentsamskipnad eller et offentlig kontrollert selskap.

5.5 Husbankens informasjonsarbeid

5.5.1 En lang rekke tiltak satt sammen i programmer

Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene består av en rekke pedagogiske virkemidler, eller informasjonstiltak. Tiltakene omfatter bl.a. direkte kontakt mellom Husbanken og den enkelte kommune om konkrete spørsmål; store konferanser med foredrag og nettverksbygging; skriftlige veiledere og retningslinjer om enkeltordninger; og nettstedene Husbanken.no og Veiviseren.no (sistnevnte er så ny at den ikke er omfattet av denne evalueringen. Informasjonsarbeidet har endret seg over tid, og variert mellom regionene. Det finnes ingen fullstendige oversikter over dette arbeidet, verken fra Husbanken selv eller i evalueringene som er gjennomført. Heller ikke vi vil bestrebe oss på å lage en slik oversikt for hele perioden 2009-15. I stedet viser vi én måte å kategorisere de ulike tiltakene på i kap. 15, tilpasset vårt evalueringsdesign.

Husbanken selv er mest opptatt av hvordan de ulike tiltakene er *sammensatt*, dvs. mer ut fra hvordan de virker sammen, enn enkeltvis. Dette kommer særlig til syne i de to satsingene Boligsosiale utviklingsprogram i perioden 2009-2015, og Bolig for velferd fra 2016. Her settes tiltakene sammen slik at en gruppe kommuner får tilgang til mange tiltak, mens de fleste kommunene får tilgang til få tiltak. Formålet er å spisse informasjonsarbeidet inn dit hvor det kaster mest av seg.

5.5.2 Husbankens kommunesatsing i perioden 2009-2015

Den første kommunesatsingen, Boligsosiale utviklingsprogram, ble startet opp i 2009 og varte fram til 2015. Satsingen var et resultat av Riksrevisjonens rapport som avdekket behov for en mer målrettet innsats mot kommunene og deres arbeid. Spesielt viste Riksrevisjonens undersøkelser at koordineringen av de boligsosiale virkemidlene ikke fungerte godt nok i kommunene. Programmet skulle ”bidra til økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet, og økt boligsosial kompetanse og aktivitet i kommunene”. Et viktig prinsipp var at hovedansvaret for gjennomføringen av den boligsosiale politikken ligger hos kommunene, og at utviklingsarbeidet

skulle skje på kommunenes premisser, med fokus på å gjøre kommunene og andre samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk.

Satsingen er forankret i statsbudsjettene og tildelingsbrevene fom. 2009. I tildelingsbrevet for 2009 heter det:

> *Husbanken skal leggja til rette for kompetanseheving gjennom erfaringsutveksling, tilskot til utviklingstiltak og gjennom faglege konferansar. I tillegg skal Husbanken i aukande grad nytta ei strategisk tilnærming til kommunane. Den strategiske tilnærminga til kommunane skal vera basert på ei systematisk oversikt over kommunane som har dei største utfordringane på bustadmarknaden og med levekårutfordringar. Husbanken blir difor bedd om å etablere eit metodisk verktøy som baserer seg på indikatorar om kommunane i deira bustadsosiale arbeid. Gjennom ein målretta innsats, særleg med hjelp frå kompetansetilskotet, skal Husbanken auka den boligsosiale kompetansen i kommunane.*

Opprinnelig ser ideen om boligsosiale utviklingsprogrammer ut til å ha kommet fra Husbanken selv i 2008, ved Region øst, se Fafos evaluering av Grønningsæter m.fl. (2014), s. 28. KMD skal også ha vært inspirert av en satsing overfor bostedsløse i Danmark (samme, s. 27). I løpet av 2009-15 har 56 kommuner vært med i programmet: Elleve i region Sør, 13 i region Vest, de 14 største kommunene i region Øst, ti kommuner i Midt-Norge, og åtte i Nord-Norge.

Det har hele tiden vært betydelige regionvise forskjeller i gjennomføringen. Forskjellene gjelder utvelgelsen av kommuner og innholdet i satsingen, men også navn og oppstart – i noen regioner var den virkelige oppstarten først i 2013. Husbanken har ikke selv redegjort systematisk for dette i offentlig tilgjengelige kilder, men Fafo oppsummerer en del av forskjellene basert på en dokumentgjennomgang, intervjuer mv. Vi baserer oss her på denne, Møreforsknings sluttrapport (Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013) og våre egne intervjuer med Husbanken og kommunene.

Størrelse var svært viktig i utvelgelsen av kommunene. Husbanken har valgt å tolke «dei største utfordringane» bokstavelig, slik at det er de kommunene med *flest* vanskeligstilte som er valgt ut som programkommuner. Indikatorene varierer mellom regionene, men omfatter gjerne sosiale forhold som antallet bostedsløse, sosialhjelpsmottakere mv., antallet innbyggere og boligprisene. Enkelte regioner har satt nedre grenser, som Region øst med «mer enn 500 sosialhjelps-mottakere og 500 bostøttemottakere i kommunen», jf. programbeskrivelsen for Region øst. Det var altså ingen små kommuner som ble invitert til å være programkommuner.

Programkommunene ble prioritert for kompetansetilskudd og informasjonstiltak, men ikke de øvrige økonomiske virkemidlene. I den første kommunesatsingen var kompetansetilskuddet et viktig virkemiddel. Det ble brukt til å løfte kommunenes arbeid bl.a. gjennom midlertidig ansettelse av prosjektledere, til kartlegging av kommunenes utfordringer mv. Husbanken valgte også å rette store deler av sitt informasjonsarbeid inn mot programkommunene:

- De ble invitert på særskilte samlinger med andre programkommuner og Husbanken, både ved strategisk og operativ ledelse i kommunene.
- Husbanken tok initiativ til å komme på kommunebesøk der de bl.a. bisto med å forankre det boligsosiale arbeidet i ledelsen og gjennomføre prosjekter for enkelte målgrupper.
- Kommunene fikk en egen kontaktperson i Husbanken.
- Husbanken arrangerte studieturer der for kunnskapsdeling mellom programkommunene.

Til gjengjeld skulle programkommunene fungere som «læringsagenter» overfor andre kommuner, for å spre videre den kunnskapen de selv mottok.

Husbankens arbeid overfor ikke-programkommunene

Spissingen av Husbankens arbeid ut mot noen kommuner innebar at de andre fikk mindre oppmerksomhet. Det er vanskelig å få tak på *hvor mye* oppmerksomhet de likevel fikk, i form av informasjon og kompetansetilskudd, siden Husbanken i sine dokumenter er nærmest utelukkende opptatt av programarbeidet. Det er også dette som er tema for evalueringene til Fafo og Møreforskning. I kap. 15 går vi nærmere igjennom tilbudet overfor ikke-programkommunene.

5.5.3 Nytt program fra 2016 – de viktigste endringene

I 2016 ble det igangsatt et nytt kommuneprogram, ment å vare til 2020.[1] Programmet er en videreføring av kommunesatsingen og innebærer en standardisering av de ulike regionenes arbeid, men representerer også flere endringer. Programmet er ment som en implementering av Husbankens arbeid med strategien Bolig for velferd.

Programmet er nå tredelt, i stedet for å skille mellom programkommuner og ikke-programkommuner. Grunntilbudet omfatter alle kommuner, mens en del kommuner får tilbud om deltakelse i et by- og tettstedsprogram eller storbyprogram. Det skilles altså mellom to kategorier satsingskommuner, og hensikten er at kommunene i større grad skal få informasjon tilpasset de utfordringene de står overfor. Vi antar at dette dreier seg om ulike samlinger og kommunenettverk. Nytt er også at Husbanken utarbeider faktaark for den enkelt satsingskommune.

Utvelgelsen av satsingskommunene er standardisert og skjer ved den såkalte segmenteringsmodellen.[2] Modellen er i stor grad basert på de samme indikatorene som tidligere, konkret andelen sosialhjelpsmottakere og fattige (dvs. sosiale forhold), gjennomsnittshusleie for bostøttemottakere og boligpris (boligmarked), og innbyggertall. Kommunestørrelse er fortsatt svært viktig. I praksis gir segmenteringsmodellen i stor grad det samme utvalget av kommuner som tidligere. Det har likevel vært noe utskifting: Enkelte kommuner ønsker ikke å være med videre, mens andre er lagt til. I de to regionene i Nord-Norge er utvidelsen mer markert: Her er en del valgt ut som satsingskommuner selv om de er små, på bakgrunn av sine boligsosiale utfordringer.

Satsingskommunene skal i større grad enn før prioriteres for de økonomiske virkemidlene. Det er ikke klart nøyaktig hvordan dette skal skje, hvilke virkemidler det skal gjelde, og om det også har skjedd tidligere. Vi forstår det slik at regionkontorene skal sette av en viss andel av potten til satsingskommunene, og at fordelingen skal baseres på kommunenes behovsmeldinger.

I dialogen med satsingskommunene har Husbanken tatt i bruk flere nye dialogverktøy. I behovsmeldingen skal kommunene angi sitt behov for boliger og økonomiske virkemidler, og meldingen skal brukes som grunnlag for dialog med Husbanken om innretningen av kommunens boligsosiale arbeid, så vel som altså for tildelingen av tilskudd mv. Husbanken har også tatt i bruk en figur som noe forenklet viser mål- og virkemiddelhierarkiet for de boligsosiale virkemidlene. Formålet er å bevisstgjøre kommunene om at det kan være flere virkemidler som gir samme måloppnåelse. Husbanken utarbeider også faktaark om den enkelte satsingskommune.

[1] Fremstillingen er basert på (Husbanken, 2016 c) og intervjuene med Husbanken og kommunene.

[2] Foredrag av Husbanken, «Kriterier segmenteringsmodellen», udatert, mottatt per e-post.

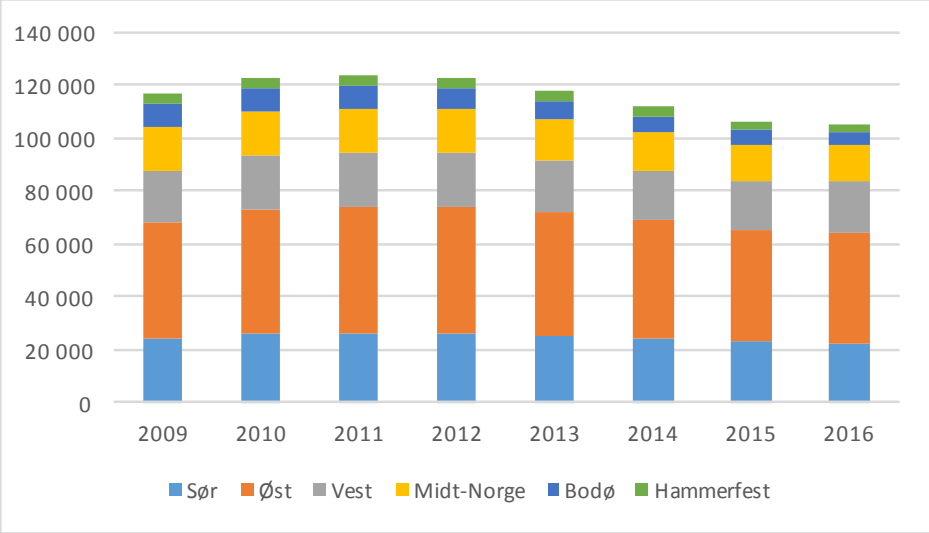
6 Ordningene i tall

6.1 Hvor mange bruker virkemidlene?

6.1.1 Bostøtte

Tall fra Husbanken viser at 138 320 individuelle husstander mottok bostøtte i løpet av 2016.[1] Dette er en nedgang på om lag 17 000 husstander fra toppåret i 2011. Husbanken forklarer nedgangen med at satsene i bostøttesystemet er justert lavere enn lønns- og boutgiftsveksten i samfunnet ellers (Husbanken, 2017). Nivåtallene vi viser i Figur 6.1 er lavere, siden disse bare viser antallet mottakere i desember i hvert av årene. Formålet med figuren er å vise hvordan antallet mottakere varierer med regioner. På grunn av flyttinger, må vi da velge én måned i året. Som ventet finner vi ikke noe særskilt regionvist mønster for bostøtten, siden Husbankens regionskontorer ikke har anledning til å utøve skjønn i fordelingen av midler mellom mottakerne.

Figur 6.1 Antall bostøttemottakere i desember, per region og år



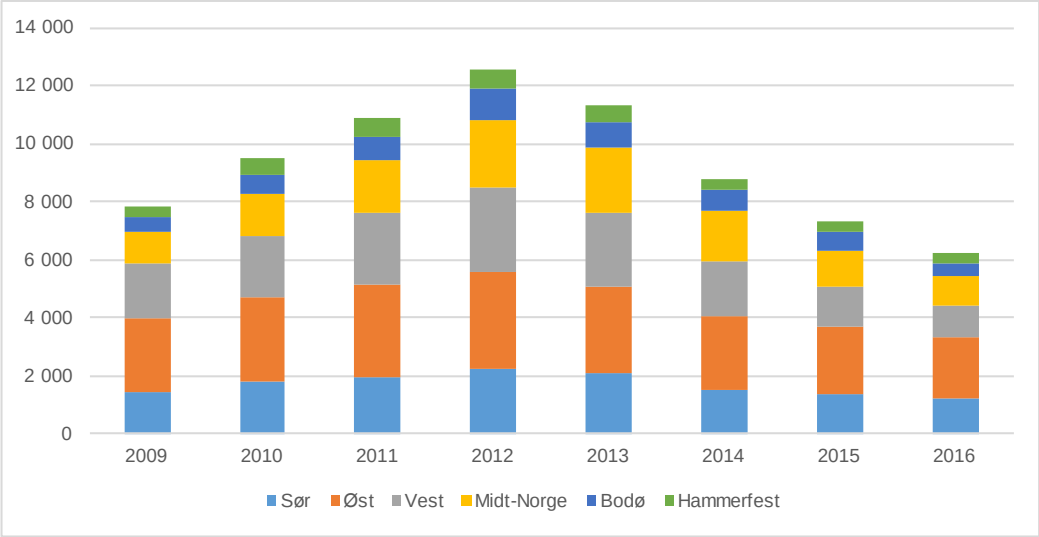
Kilde: Husbankens registerdata

6.1.2 Startlån

I 2016 ble det gitt tilsagn om startlån til i underkant av 7 000 boliger (Husbanken, 2017). I Figur 6.2 ser vi på utviklingen i antall boliger med tilsagn om startlån, basert på Husbankens registre (merk at tallene for 2016 er høyere i realiteten). Det har vært en sterk nedgang siden 2012. Regelverket for startlån ble strammet inn i 2014, og Husbanken forklarer den påbegynte nedgangen i 2013 med at kommunene allerede i 2013 ble bedt om å endre på prioriteringene i samsvar med den kommende forskriftsendringen (Husbanken, 2017). Samtidig som antallet mottakere er redusert, er gjennomsnittlig lånesum økt. Dette er fordi førstegangsetablerer ofte brukte startlån som toppfinansering, mens mottakerne de siste årene i større grad fullfinansierer boligen (Husbanken, 2017).

[1] Det er et lite avvik på hva Husbanken rapporterer i årsmeldingen for 2016 (Husbanken, 2016).

Figur 6.2 Antall boliger med tilsagn om startlån, fordelt på region og år



Kilde: Husbankens registerdata

Note: Tallene for 2016 er foreløpige, og høyere i realiteten enn i figuren.

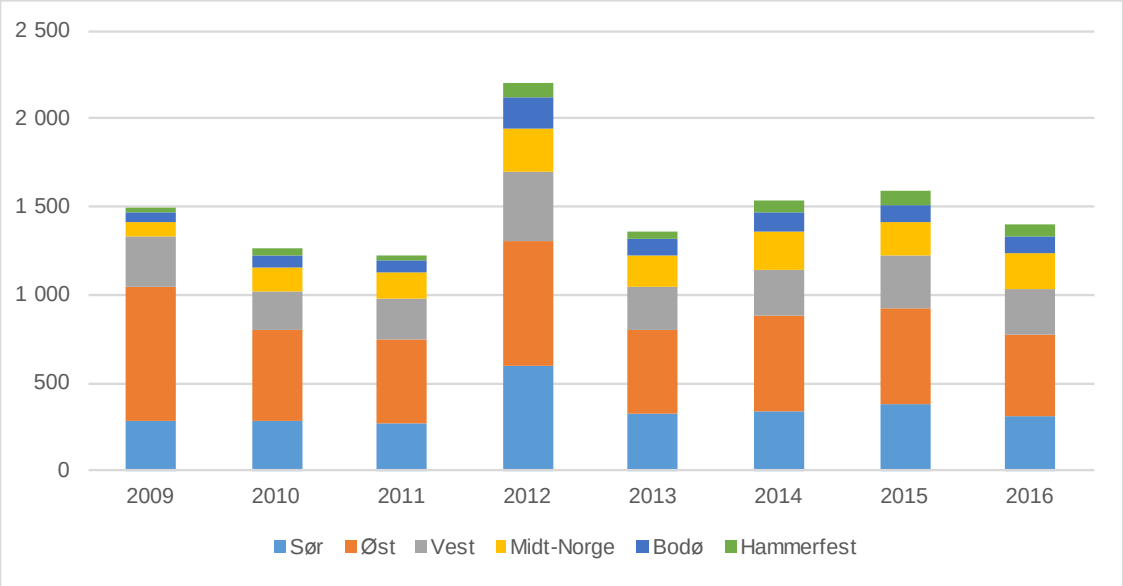
6.1.3 Tilskudd til etablering

I Figur 6.3 ser vi på utviklingen i antall husstander som har fått tilsagn om tilskudd til etablering, etter Husbank-region og år. Rundt 1 500 husstander mottok tilsagn om tilskudd i 2016.[1] Dette er en svak økning fra foregående år, med unntak av toppåret i 2012 da nærmere 2 220 tilskudd til etablering ble gitt.[2] I 2015 var det gjennomsnittlige tilskuddet per bolig på i underkant av 250 000 kr, og utgjorde rundt 18 pst. av de samlede boligkostnadene (Husbanken, 2016 a). Variasjonene fra år til år skyldes etter det vi forstår at Husbanken i enkelte år har strammet inn på tildelingene til kommuner som har mye gjenstående midler fra tidligere år. Dette kan likevel neppe forklare toppen i 2012. En nærmere gjennomgang på kommunenivå viser at ikke alle kommuner gitt tilskudd til etablering i det hele tatt i 2009-16. Dette gjelder 9 pst. av kommunene. Omvendt har nær 20 pst. av kommunene gitt tilskudd i alle åtte år. Dette er i hovedsak de større byene.

[1] Dette tallet er hentet fra Husbankens årsmelding for 2016 (Husbanken, 2016). Tallet i Husbankens registerdata er på rundt 1 400 husstander.

[2] Tallene for 2011 og 2012 avviker fra det Husbanken har rapportert i sine årsrapporter, samt det som er registrert i SSBs statistikkbank. I følge vår kontaktperson i Husbanken er tallene i registerdataene de mest nøyaktige, da disse inkluderer korrigeringer og etterrapporteringer.

Figur 6.3 Antall husstander med tilsagn om tilskudd til etablering, fordelt på region og år



Kilde: Husbankens registerdata

6.1.4 Grunnlån som boligsosialt virkemiddel

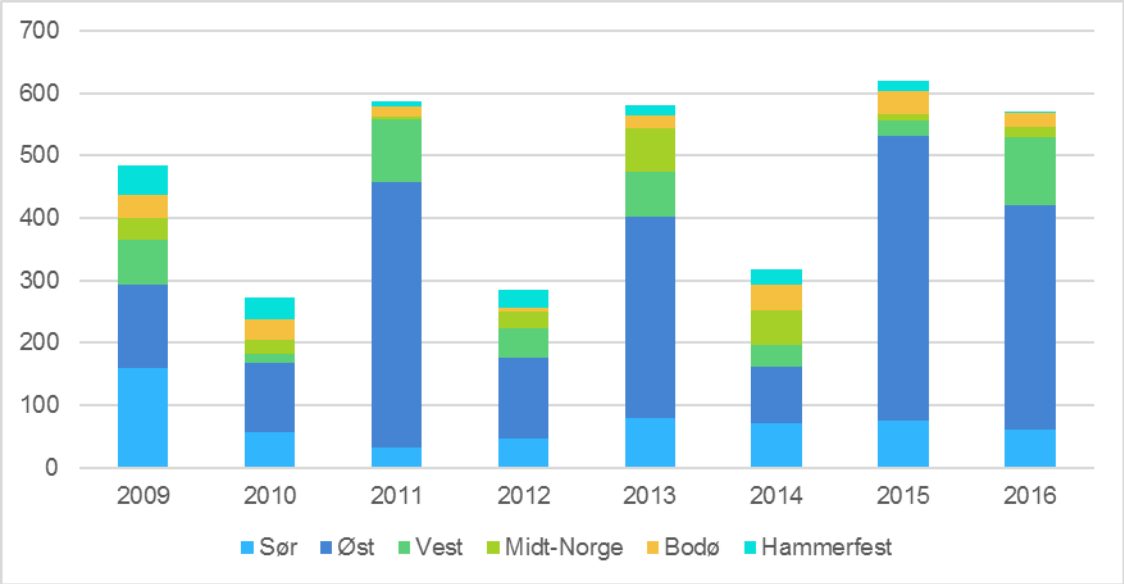
Grunnlån gis til kjøp, oppføring og utbedring av utleieboliger for vanskeligstilte. Grunnlån gis både direkte til kommunen, og til private aktører som inngår avtale med kommunen. I begge tilfeller disponeres boligene av kommunen.

I 2015 ga Husbanken tilsagn om grunnlån til kjøp og oppføring av 1 051 utleieboliger, jf. Prop. 1 S (2016-2017). Dette er en økning på 95 pst. fra 2014. Samlet beløp var 1 913 mill. kroner, opp 112 pst. fra 2014. KMD tilskriver den høye veksten fra 2014 til 2015 at utlånsaktiviteten i 2014 var relativt lav, samt at bevilgningene til tilskuddet til utleieboliger økte sterkt, jf. at grunnlån ofte brukes sammen med tilskudd. Av de 1 051 boligene var 375 i private utleieprosjekter. Det fremgår ikke hvor mange av disse som kom i stand gjennom en såkalt tilvisningsavtale.

For å vise utviklingen i bruken av grunnlån til utleieboliger for vanskeligstilte, må vi begrense oss til grunnlån til *kjøp* av boliger. For denne kategorien er boliger til vanskeligstilte skilt ut som egen kategori, mens dette ikke er tilfelle for grunnlån til oppføring og utbedring. Figurene viser dermed bare en del av bildet. Vi reagerer på at det ikke er mulig å få mer presis informasjon ut av Husbankens registre, siden dette er informasjon både Husbanken og KMD har behov for i styringsøyemed.

Utviklingen år for år i grunnlån til kjøp av utleieboliger er vist i Figur 6.4. Det har vært betydelig svingninger i antall utleieboliger fra år til år, spesielt i region Øst. Disse svingningene er ikke forklart i Husbankens årsrapporter, og vi har heller ikke lykkes å få klarhet i dem på annet vis.

Figur 6.4 Grunnlån til kjøp av utleieboliger, antall boliger per region og år

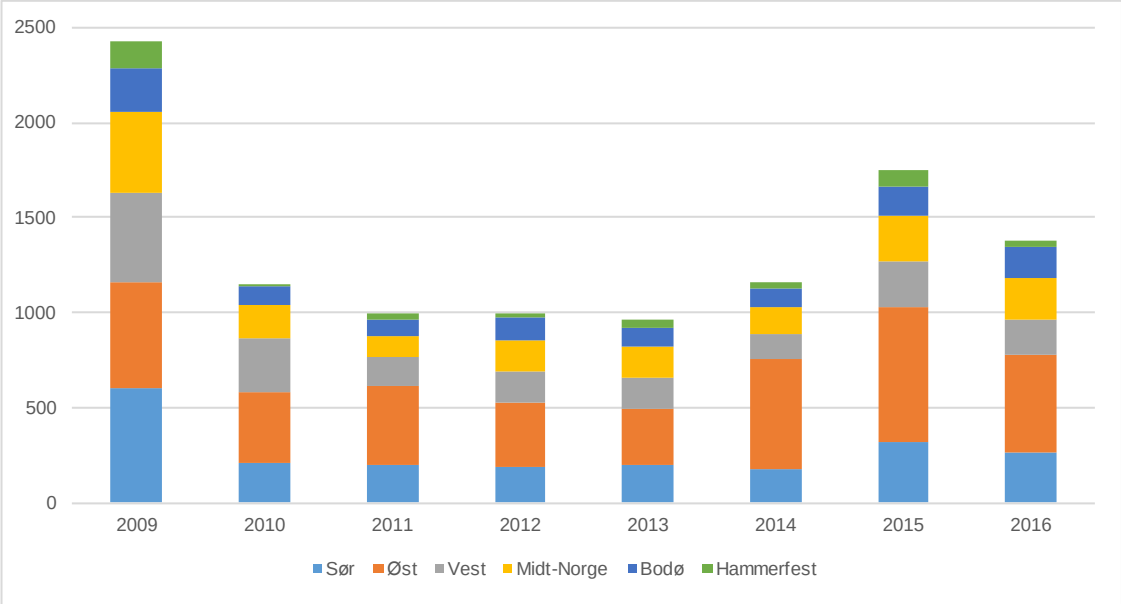


Kilde: Husbankens registerdata

6.1.5 Tilskudd til utleieboliger

Figur 6.5 viser antall utleieboliger det er gitt tilsagn til over perioden 2009-2016 (2016 er foreløpige tall). Det er gitt tilsagn til i underkant av 2 000 boliger i 2016. Toppen i 2009 kommer av at det ble satt av ekstra midler i forbindelse med finanskrisen (Husbanken, 2010). Antall boliger har vært forholdsvis stabilt etter dette, men med en vekst i 2015 som henger sammen med økningen i antall flyktninger (Husbanken, 2016). En betydelig andel av tilskuddene har tilfalt kommuner i Region Øst, denne andelen har vært på over 35 pst. de siste årene.

Figur 6.5 Antall utleieboliger med tilsagn, fordelt på region og år

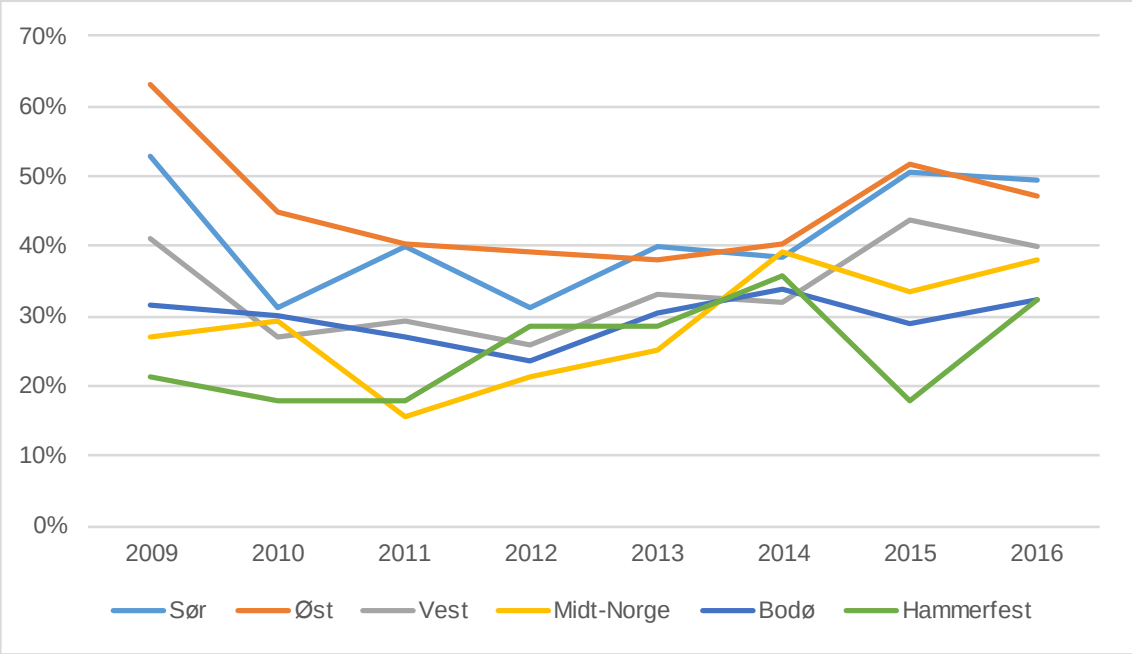


Kilde: Husbankens registerdata

Ikke alle kommuner benytter seg av ordningen. I 2016 søkte rundt 41 pst. av alle kommuner på tilskudd til utleieboliger. Andelen varierer mellom regionene. I overkant av halvparten av alle

kommuner i regionene Sør og Øst søkte på ordningen i 2015, mens rundt en tredjedel søkte i regionene Bodø og Hammerfest.

Figur 6.6 Andel kommuner som har søkt om tilskudd til utleieboliger, per region og år

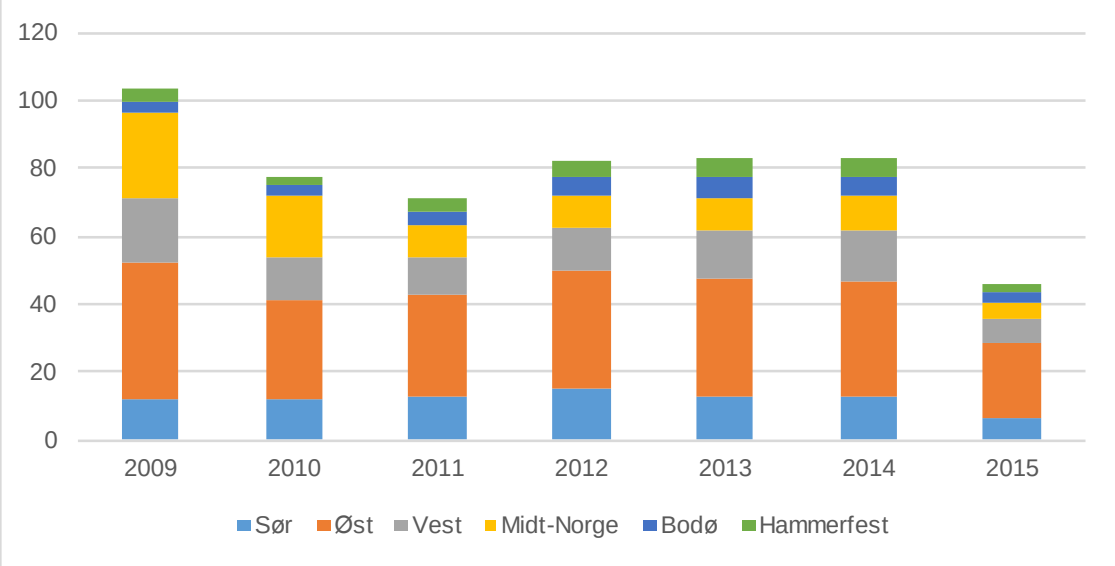


Kilde: Husbankens registerdata

6.1.6 Boligsosialt kompetansetilskudd

I 2015 ble det tildelt rundt 46 mill. kroner i boligsosialt kompetansetilskudd, noe som er en betydelig nedgang fra årene før. Region Midt har fått en stadig mindre andel av midlene, uten at vi kjenner årsaken til dette. Merk at beløpene er regnet om til 2015-kroner.

Figur 6.7 Boligsosialt kompetansetilskudd i mill. 2015-kroner, etter region og år

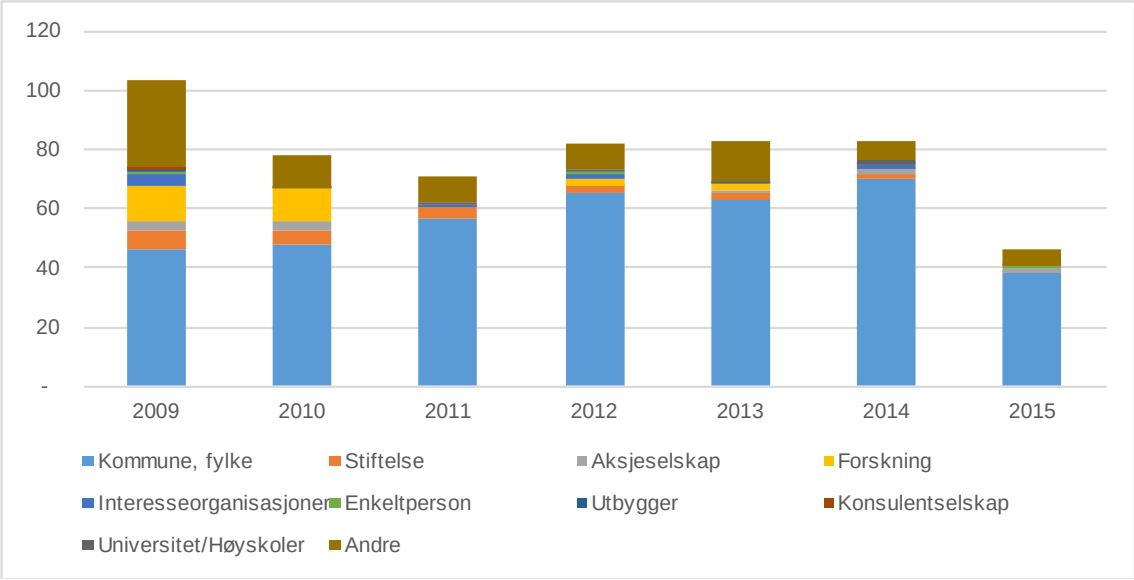


Kilde: Husbankens registerdata

Vi er spesielt interessert i de midlene som tilfaller kommunene. Andelen som tilfaller kommunene er økt betydelig, jf. Figur 6.8. I de dataene vi har fått fra Husbanken, er det ikke mulig å skille

mellom kommuner og fylkeskommuner, men vi legger til grunn at fylkeskommunene utgjør en svært liten andel. Andelen tilskudd som tilfaller denne gruppen er økt fra 45 til 84 pst., på bekostning bl.a. av den andelen som er gått til forskning.

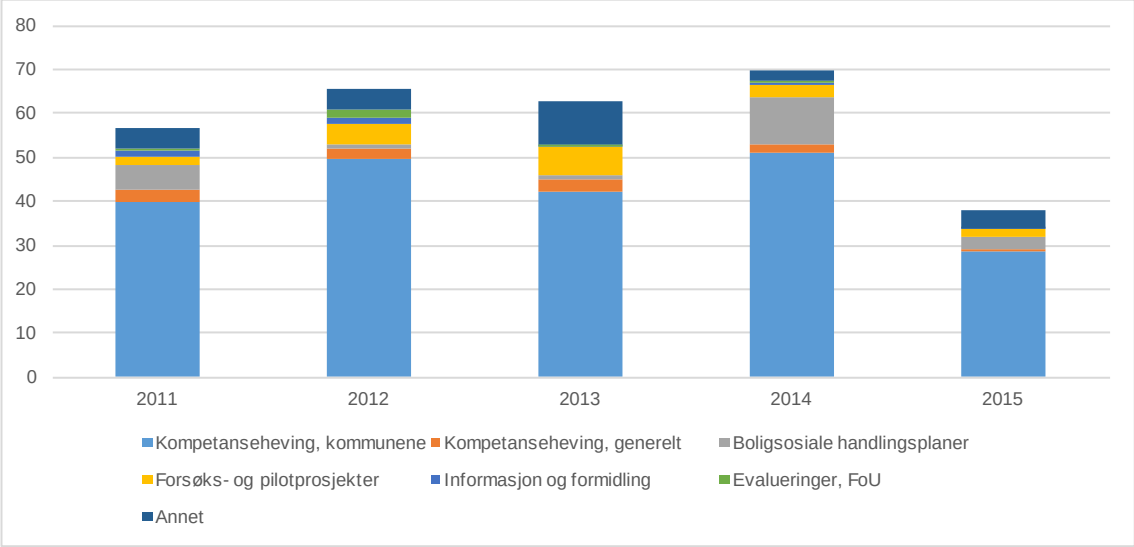
Figur 6.8 Boligsosialt kompetansetilskudd i mill. 2015-kroner, etter type mottaker og år



Kilde: Husbankens registerdata

Figur 6.9 viser hvordan midlene brukes i kommunene (og fylkeskommunene), ved fordelingen av tiltaksmidlene på prosjekttype over perioden 2011-2015. Det meste går til uspesifisert kompetanseheving. Resten går i hovedsak til utforming av boligsosiale handlingsplaner og forsøks- og pilotprosjekter.

Figur 6.9 Kompetansetilskudd til kommunene etter prosjekttype, mill. 2015- kroner



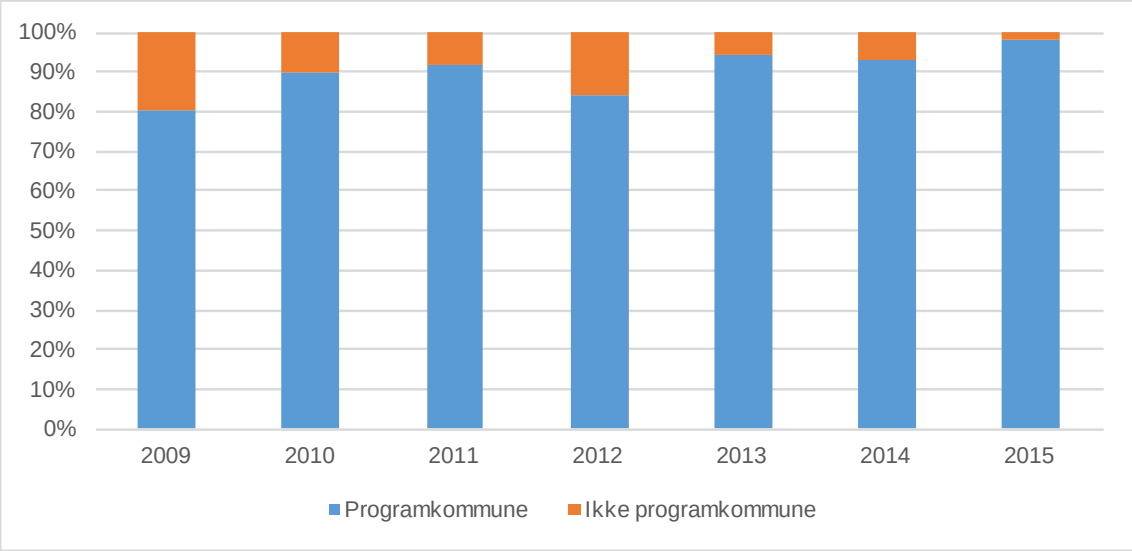
Kilde: Husbankens registerdata

Note: Tallene omfatter fylkeskommuner i tillegg til kommunene. Figuren begynner i 2011 siden alle tilskuddene i 2010 er registrert som uspesifisert i Husbankens tallmateriale.

Som omtalt i kap. 5, brukte Husbanken det boligsosiale kompetansetilskuddedel aktivt i kommunesatsingen 20019-15. Figur 6.10 viser fordelingen av midler mellom programkommuner

og ikke-programkommuner. Programkommunene har mottatt mellom 80 og 98 pst. av de årlige tidelte midlene, med en klar økende tendens.

Figur 6.10 Fordeling av kompetansetilskudd mellom programkommuner og andre



Kilde: Husbankens registerdata

Note: Tallene omfatter også fylkeskommuner, men dette utgjør antakelig en svært liten andel.

Ser man perioden 2009-2016 under ett er det ikke alle kommuner som søker på det boligsosiale kompetansetilskuddet. Rundt 57 pst. av landets kommuner har aldri søkt på tilskuddet, mens nærmere 17 pst. har kun søkt én gang. Blant de som har søkt, har 22 pst. av kommunene aldri fått tilsagn. Det er i hovedsak ”ikke prioritet” eller ”diverse årsaker/grunner” som oppgis som avslagsgrunn. Vi vet ikke hva slags prosjekter de har søkt om. Rundt 30 pst. har fått tilsagn én gang, mens halvparten av de som har søkt har fått tilsagn minst én gang. Størst søknads- og tilsagnsaktivitet er det i Region Hammerfest, etterfulgt av Region Sør og Region Øst. Ikke overraskende nok er det de største byene, som gjerne har større boligsosiale utfordringer, som har mottatt tilskudd flest ganger.

6.2 Hvem bruker virkemidlene?

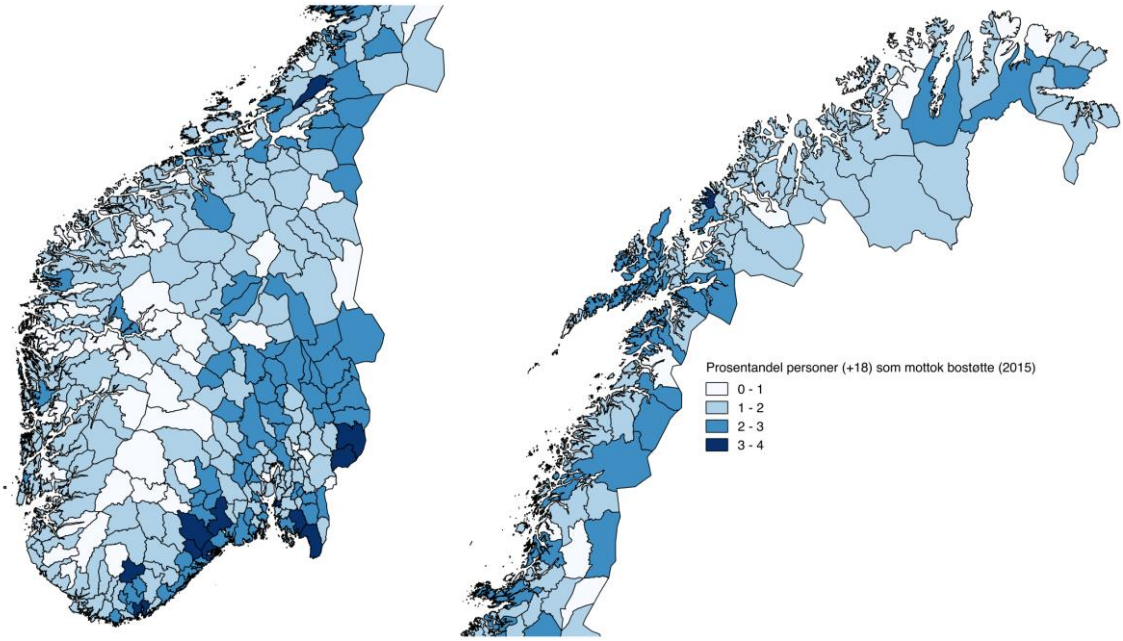
6.2.1 Virkemiddelbruk som andel av befolkningen

Så langt har vi sett på bruken av bostøtte, lån og tilskudd på regionsnivå, uavhengig av befolkningstall og behov. I kartene under viser vi antall personer som har mottatt eller fått tilsagn på virkemidlene i 2015, som andel av kommunes befolkningstall. I utgangspunktet skulle vi vente at andelene var rimelig like mellom kommuner: Mennesker kan ha utfordringer uavhengig av hvor i landet de bor. Samtidig er det her snakk om *boligrelaterte* utfordringer, slik at utfordringene må antas å variere noe med boligpriser og -tilgang. I tillegg kan storbyene antas å ha særskilte utfordringer slik de har på andre velferdsområder.

Bostøtteordningen er rettighetsbasert, og bruken vil derfor i større grad gjenspeile etterspørselen, i motsetning til for de øvrige virkemidlene der ”tilbudet” av virkemidler er begrenset. Samtidig spiller kommunene en viktig rolle i å informere om ordningen og bistå i søknadsprosessen, og dette kan påvirke andelen som søker. For kommunene kan det være et poeng a bostøtten i en del tilfeller vil fungere som alternativ til økonomisk sosialhjelp, som kommunene må finansiere selv. Samtidig er det ressurskrevende for kommunene å drive et aktivt boligsosialt arbeid. I 2015 var andelen bostøttemottakere i kommunene på mellom null og fire pst. Høyest andel mottakere

finner vi i Eidskog, Kragerø og Gjerstad. Disse kommunene har gjennomgående hatt en høy andel bostøttemottakere de siste årene. Dette kan vanskelig forklares med boligpriser og storby-problemer, men tyder på at disse kommunene jobber mer aktivt ut mot sine innbyggere enn andre.

Figur 6.11 Andelen personer (18+) i kommunen som mottok bostøtte i 2015



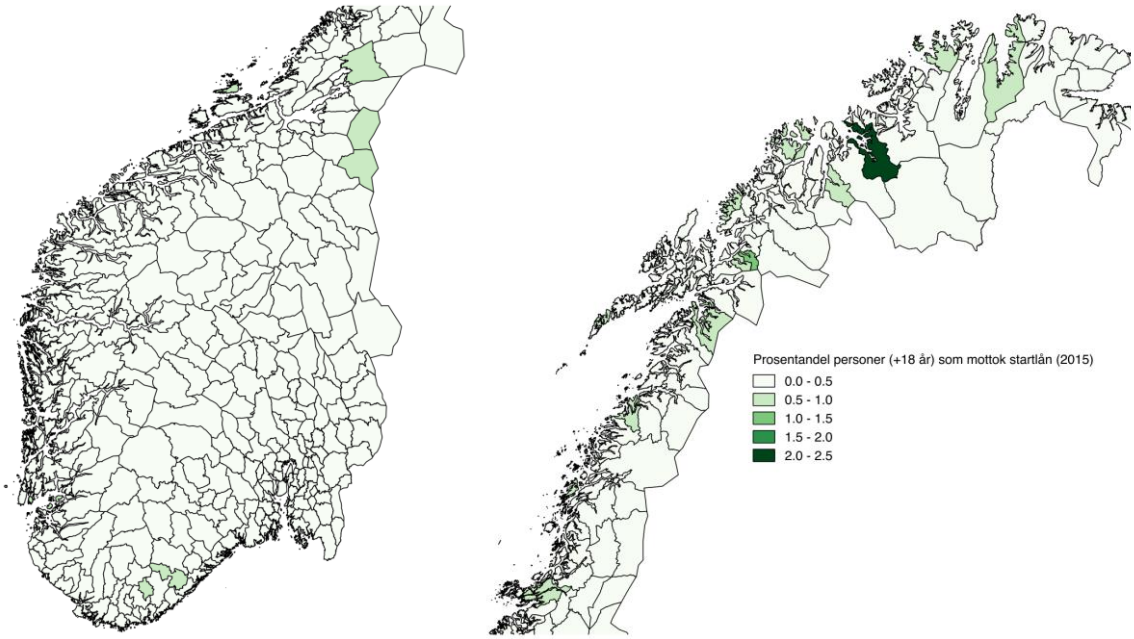
Kilde: Husbankens registerdata

I Figur 6.12 viser vi andelen personer som mottok tilsagn om startlån i 2015. I de aller fleste kommunene gjelder dette under 0,5 pst. av befolkningen. Enkelte kommuner skiller seg likevel klart ut: Kvænangen kommune i Troms har for eksempel tildelt startlån til hele 2 pst. av sine innbyggere, og de ligger svært høyt også andre år. Man kan stille spørsmål om hvorvidt dette bunner i et reelt behov blant vanskeligstilte eller om startlån brukes aktivt til å øke bosettingen.[1] En slik praksis er i så fall i tråd med forskriften, men ikke med formålet med ordningen. Vi kommer tilbake til dette i kap. 13.

Vi finner tilsvarende mønster for tilskudd til etablering, se Figur 6.13. Igjen har Kvænangen har hatt en aktiv bruk av tilskuddet de siste årene.

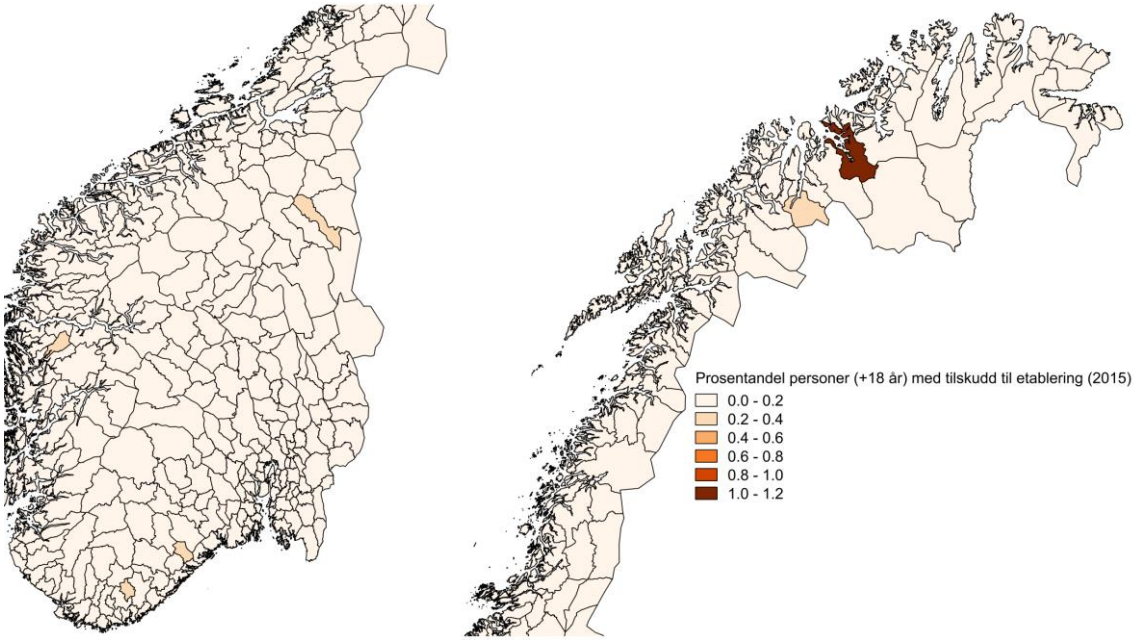
[1] http://www.framtidinord.no/nyheter/article11383906.ece

Figur 6.12 Andelen personer (18+) som mottok startlån i 2015



Kilde: Husbankens registerdata

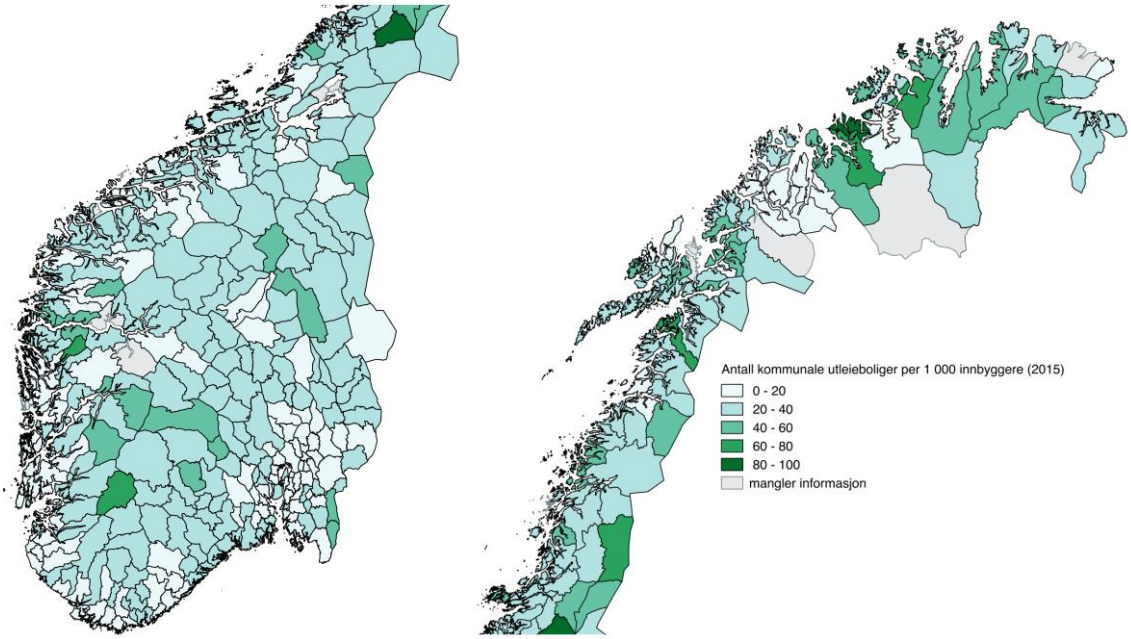
Figur 6.13 Andelen personer (18+) som mottok tilskudd til etablering i 2015



Kilde: Husbankens registerdata

Til slutt ser vi på antallet kommunalt disponerte utleieboliger per 1 000 innbyggere. Tilskudd til utleieboliger og grunnlån skal bidra til at det blitt flere kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte. I figuren under ser vi på antall kommunalt disponerte utleieboliger per 1 000 innbygger i 2015. Tallene er hentet fra KOSTRA. Antallet varierer mellom null og i underkant av 100 kommunalt disponerte utleieboliger per 1 000 innbyggere. Tallene må tolkes med en viss varsomhet, siden de inkluderer omsorgsboliger og tjenesteboliger, men ikke boliger til vanskeligstilte som er fremskaffet via tilvisningsavtaler. Den store variasjonen må likevel i hvert fall delvis antas å skyldes en reell variasjon i tilbudet av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

Figur 6.14 Antall kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere i 2015



Kilde: KOSTRA

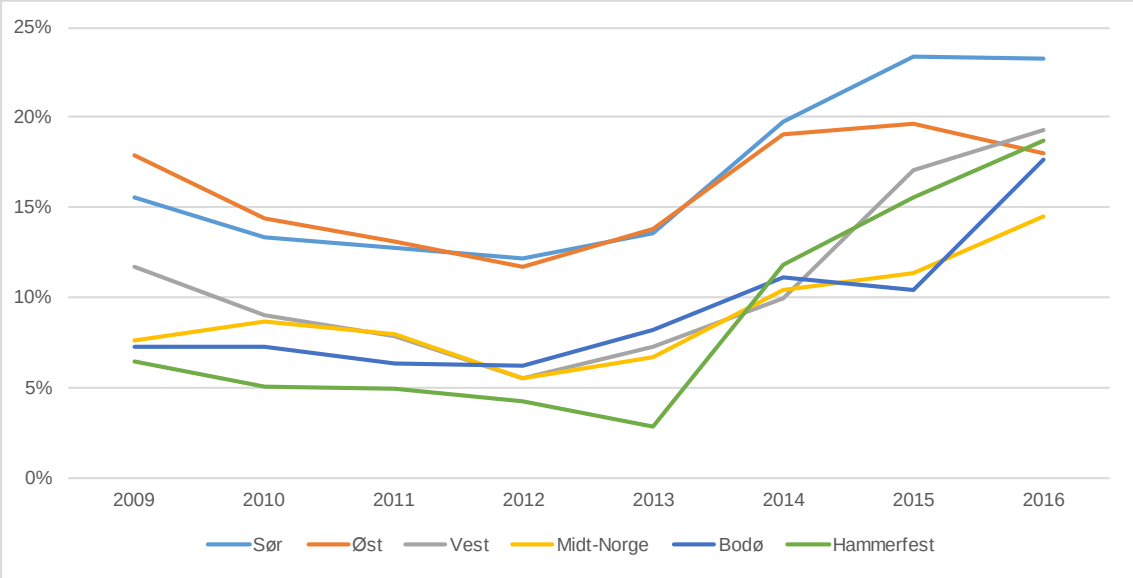
6.2.2 Samspill: Flere av virkemidlene brukes sammen

Hver husholdning og kommune kan motta flere virkemidler på samme tid. For eksempel innvilges tilskudd til etablering ofte sammen med startlån. Bostøtte kan også gis til husholdninger som mottar startlån, og husholdninger som bor i kommunale boliger. I det følgende ser vi på utviklingen i overlappende bruk av virkemidler.

Startlån og tilskudd til etablering er den mest opplagte virkemiddelkombinasjonen. I Figur 6.15 viser vi hvordan denne andelen har endret seg over tid. For årene 2009-2012 var det en fallende andel startlånmottakere som mottok tilskudd til etablering. Dette henger trolig sammen med at startlånet i økende grad ble tildelt unge i etableringsfasen. Fra og med 2013-2014 ser man i stedet økt bruk av de to virkemidlene sammen, noe som trolig henger sammen med innstramning av regelverket på startlån i 2014. Det er likevel regionale variasjoner i bruken. I Region Bodø ble rundt 15 pst. av startlånsmottakerne også tildelt tilskudd i 2015, mens tilsvarende andel er på 23 pst. i Region Sør.

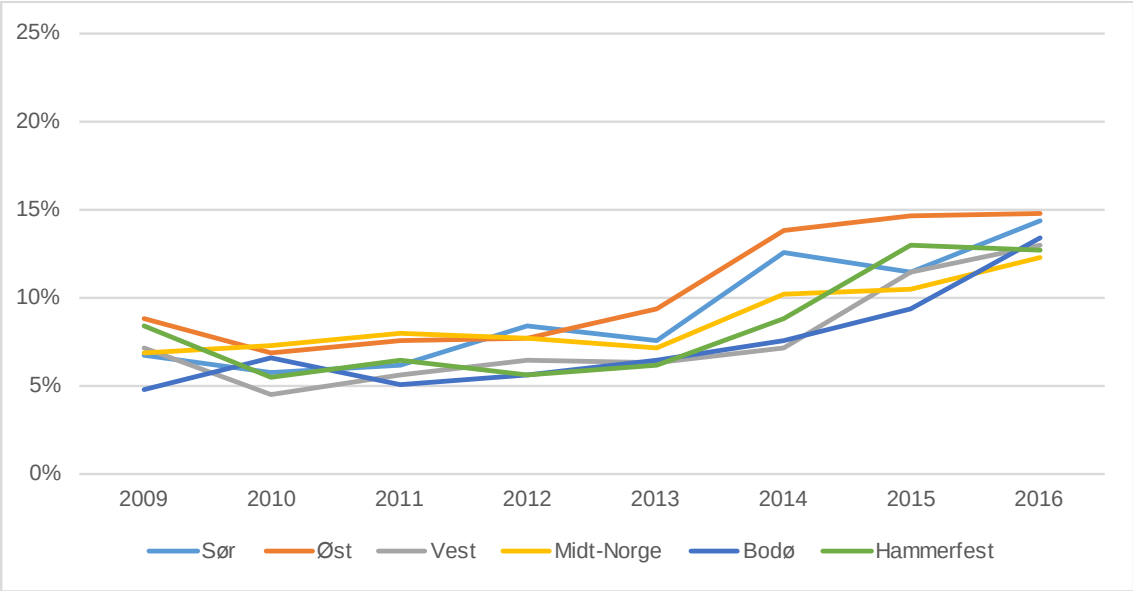
Dreiningen av startlånet mot de mer varige vanskeligstilte gjenspeiles også i hvor mottakerne bodde på søknadstidspunktet. Husholdninger som bor i kommunal bolig har trolig større problemer med å skaffe boligfinansiering på det private markedet. Videre er det i tråd med forskriften, at startlånet kan tildeles dersom det ”bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger”. I figuren under ser vi at andelen startlånemottakere som bor i kommunalt leid bolig på søknadstidspunktet har økt de siste årene. I perioden 2009-2013 bodde mellom fem og ni pst. av startlånemottakerne i kommunale boliger, mens i 2016 har denne andelen økt til mellom tolv og 15 pst. Det er også mindre regionale forskjeller i hvorvidt en husholdning på søknadstidspunktet bor i en kommunal bolig eller ikke. Dette kan tyde på at kommunene i større grad ser på samspillet mellom virkemidlene, ved å tildele startlån til husholdninger som bor i kommunal bolig frigjør de husrom til andre vanskeligstilte.

Figur 6.15 Andel startlånemottakere som mottar tilskudd til etablering, etter region og år



Kilde: Husbankens registerdata

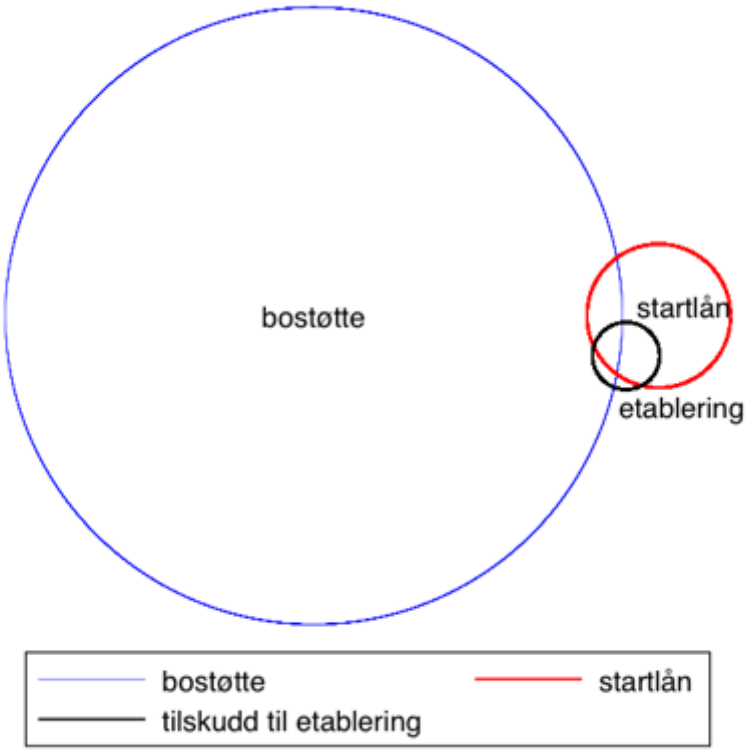
Figur 6.16 Andel startlånemottakere i kommunal bolig ved søknad, etter region og år



Kilde: Husbankens registerdata

Startlån og tilskudd til etablering kan også kombineres med bostøtte. I Figur 6.17 ser vi på overlapp mellom husholdninger som har mottatt bostøtte, startlån og tilskudd til etablering i 2015. Mottakere av tilskudd til etablering er i stor grad overlappende med startlån og bostøtte, mens startlån overlapper i mindre grad med bostøtte. Rundt 37 og 18 pst. av alle mottakere av henholdsvis tilskudd til etablering og startlån mottok bostøtte, mens under én pst. av bostøttemottakere mottok startlån og/eller tilskudd til etablering. Videre mottok 85 pst. av alle mottakere av tilskudd til etablering startlån også.

Figur 6.17 Overlapp mellom mottakere av bostøtte, startlån og tilskudd til etablering i 2015



Kilde: Husbankens registerdata

6.3 Hvor mye koster virkemidlene?

6.3.1 Kartlegger alle kostnadene, så langt det er mulig

I dette avsnittet vil vi, så langt det er mulig, kartlegge alle kostnader knyttet til de boligsosiale virkemidlene. Vi har identifisert syv sentrale kostnadselementer vi mener omfatter de viktigste kostnadene knyttet til virkemidlene.

1. Selve overføringene
2. Kostnader knyttet til utforming og forvaltning av virkemidlene i departementene, Husbanken og kommunene
3. Kostnader knyttet å søke på de økonomiske virkemidlene hos kommunene, privatpersoner og utbyggere
4. Evaluering av virkemidlene
5. Kompetanse- og informasjonsarbeidet i Husbanken
6. Håndhevelse av de juridiske virkemidlene

Kostnadene knyttet til de boligsosiale virkemidlene er dermed spredt over en rekke aktører, fra individer til kommuner og departementer. En del av kostnadene er enkle å kartlegge ved å se på regnskapstall og konkrete utbetalinger, mens andre kostnader er uobserverbare og varierer mye fra aktør til aktør (for eksempel søknadskostnader). For noen aktører er de totale kostnadene lett tilgjengelige, men det er vanskelig å disaggregere kostnadene til hvert enkelt kostnadselement i listen over, eller til konkrete virkemidler. I den følgende kartleggingen forsøker vi så langt det er mulig å gi en oversikt over kostnadene både på aktørnivå og fordelt mellom de ulike kostnadselementene vi har identifisert.

I tillegg til de identifiserte kostnadene som kommer som utgifter i statsregnskapet, kommer det en skattekostnad på alle offentlige utgifter. Offentlige støtteordninger, forbruk og investeringer må finansieres gjennom skatteinntekter. I følge Finansdepartementet[1] skal skattekostnaden settes til 20 øre per brukte krone. Vi har ikke beregnet skattekostnaden ved de boligsosiale virkemidlene, men minner om at alle tilskuddsbeløp og andre offentlige utgifter skal ha et påslag på 20 pst. i et samfunnsøkonomisk regnestykke.

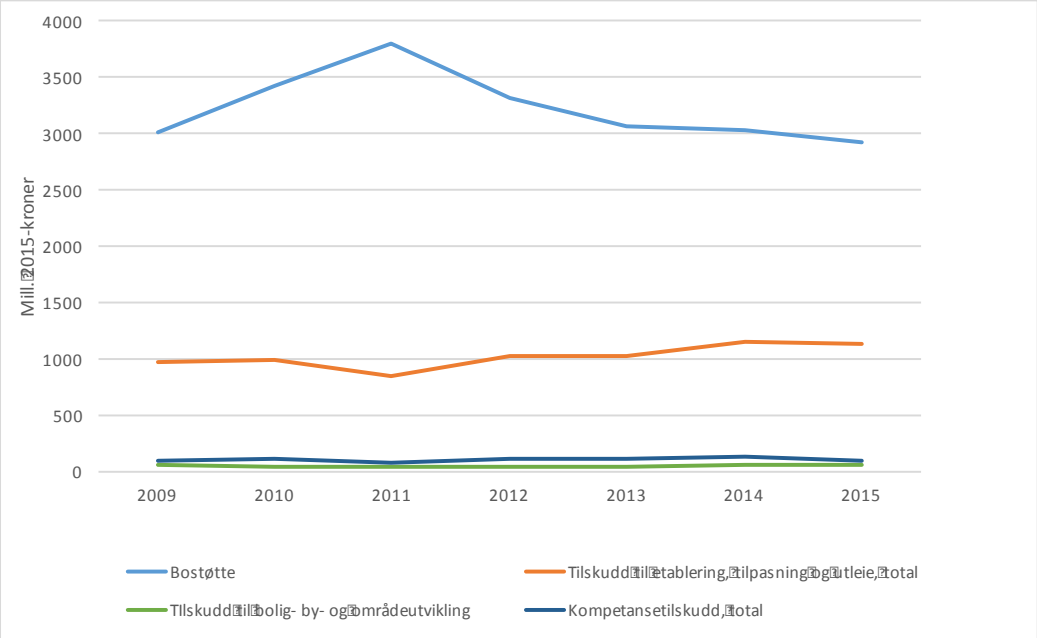
6.3.2 Selve overføringene: Bevilgninger og alternative anvendelser

Rene overføringer gjennom tilskudd kartlegges ved å se på tilskuddene som er utbetalt, tilgjengelig fra statsregnskapet (Meld. St. 3) for hvert enkelt år. Figur 6.18 viser at bostøtten står for de største overføringene, med mellom 2,9 og 3,8 mrd. kroner i årlige overføringer. Vi ser at bostøtteutbetalingene økte fram mot 2011 til 3,8 mrd. kroner, og falt til i underkant av 3 mrd. kroner i 2015. Dette henger sammen med antallet bostøttemottakere nådde et foreløpig maks-punkt i 2011 og har deretter falt fram til 2015 (jf. Figur 6.1). Bostøtte er den eneste rettighets-baserte støtteordningen. Nedgangen i antall mottakere forklares med at bostøttesystemet er ikke har fulgt lønns- og boligutgiftsveksten i samfunnet.

Tilskudd til etablering, tilpasning og utleie er vist samlet i Figur 6.18, ettersom det ikke er rappo-rtert separate kostnadstall for disse ordningene før 2013 i statsregnskapet, og tallene som er oppgitt i Husbankens årsrapporter avviker fra statsregnskapet. Avviket kan skyldes at det noen steder er uklart om det er tilsagnsbeløp eller utbetalte beløp som er oppgitt i årsrapportene fra Husbanken. Det samlede tilskuddsbeløpet for ordningene er relativt konstant over perioden, fra 0,8 til 1,1 mrd. kroner årlig.

Beløpene for tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, og kompetansetilskuddene er lave i forhold til de ovennevnte beløpene. De årlige beløpene varierer fra omtrent 30 til 58 mill. kroner for tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, og fra omtrent 80 til 120 mill. kroner årlig for kompe-tansetilskuddene. Alle kostnadene er justert til 2015-priser ved hjelp av konsumprisindeksen.

Figur 6.18 Utgiftene til utvalgte økonomiske virkemidler, millioner 2015-kroner



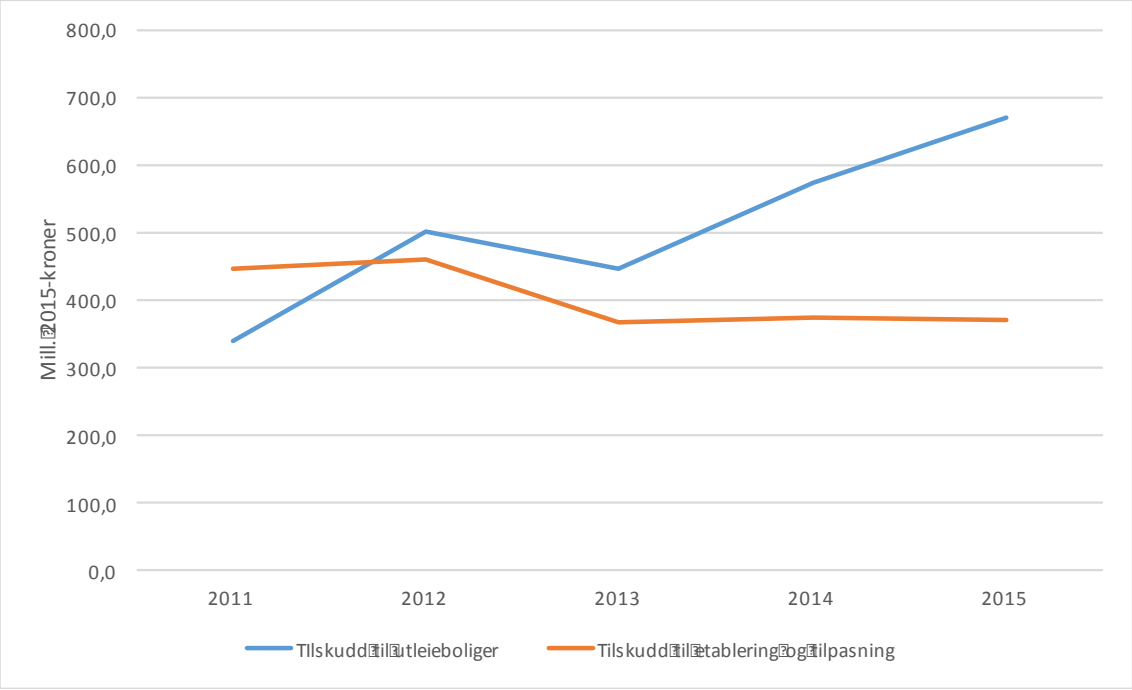
[1] Rundskriv R109/4 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Kilde: Statsregnskap (Meld. St. 3) for perioden 2009 til 2015

I Figur 6.19 viser vi separate kostnader for tilskudd til utleieboliger og samlede tilskudd til etablering og tilpasning for årene dette er oppgitt, fra 2011-2015. Vi ser at tilskudd til utleieboliger øker fram mot 2015, men med en liten nedgang i 2013. Dette er i motsetning til tilsagnsbeløpene som er vist i Figur 13.7, hvor man ser at tilsagnsrammen for utleieboligtilskudd har vært økende for hvert eneste år i perioden 2011-16. Avvik mellom årlig tall og utviklingen (trend) mellom tilsagnsbeløp og tilsagnsramme er naturlig. Den årlige tilsagnsrammen tilsvarer aktivitetsnivået det enkelte år, dvs. at det kan gis tilsagn om tilskudd for inntil denne rammen det enkelte år. Utbetalte tilskudd i statsregnskapet er knyttet til bevilgningen i statsbudsjettet på den aktuelle kap./post. Det foretas utbetalinger av gitte tilsagn først når prosjektene er ferdigstilte og tatt i bruk til det aktuelle formålet. I følge Husbanken er det er usikkerhet knyttet til denne utbetalingstakten, og i bevilgningsbudsjetteringen legges det til grunn et anslag ut fra en utbetalingsprofil for gitte tilsagn (4-årig utbetalingsprofil for tilskudd til utleieboliger) og det forutsettes et visst frafall (gitte tilsagn som aldri kommer til utbetaling). Tilsagnsrammer og tilskuddsutbetalinger er dermed ikke direkte sammenlignbare. Begge beløpene er likevel interessante for å vise aktivitetsutviklingen over tid.

De individrettede tilskuddene til etablering og tilpasning ser ut til å flate noe ut fra 2013, og varierer fra omtrent 460 til 370 mill. kroner i perioden 2011-2015. I de disaggregerte tilskuddstallene fra 2013 (ikke vist her) ser vi at tilskudd til tilpasning reduseres noe fra 2014 til 2015, fra 180 mill. kroner til omtrent 90 mill. kroner, mens tilskudd til etablering er omtrent uendret på rundt 370 mill. kroner.

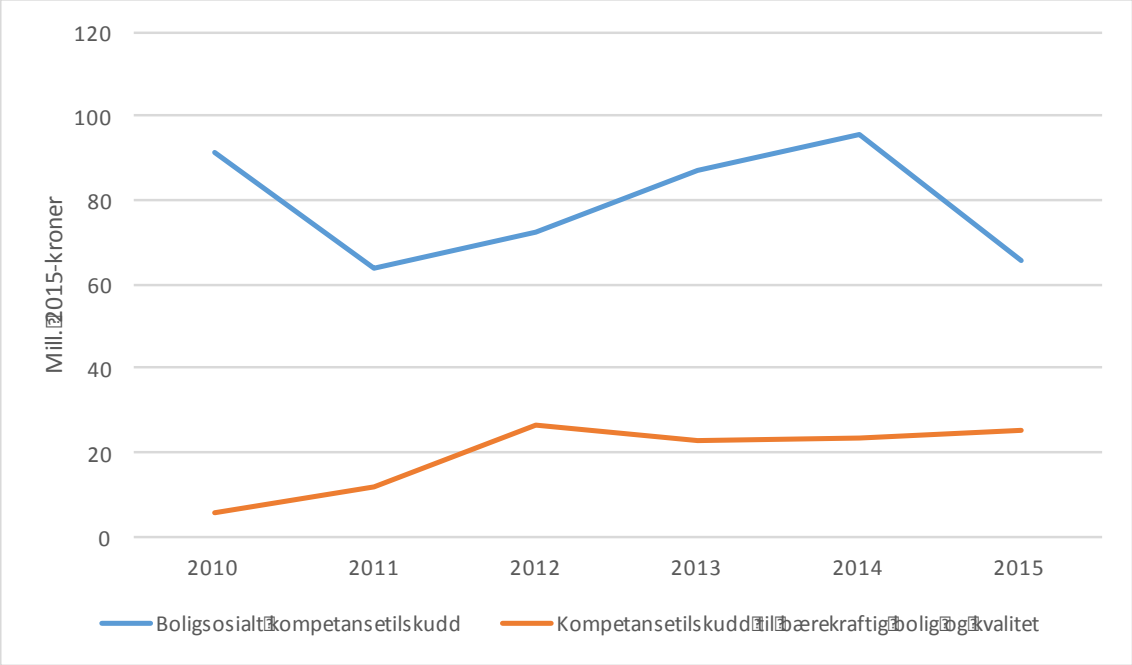
Figur 6.19 Utgiftene til tilskudd til hhv. utleieboliger og etablering og tilpasning



Kilde: Statsregnskap (Meld. St. 3) for perioden 2011 til 2015

I 2010 ble kompetansetilskuddet delt inn i to ordninger, boligsosialt kompetansetilskudd og kompetansetilskudd for bærekraftig bolig og kvalitet. Kostnadsfordelingen over de to ordningene er vist i Figur 6.20. Det boligsosiale kompetansetilskuddet er størst av de to ordningene, og varierer på mellom 64-95 mill. kroner årlig, med en topp i 2015. Det er en tydelig nedgang fra 2014 til 2015. Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet er mindre, men øker noe fram mot 2015, fra i overkant av 5 mill. kroner til i overkant av 25 mill. kroner i 2015.

Figur 6.20 Utgiftene til de to typene kompetansetilskudd, millioner 2015-kroner

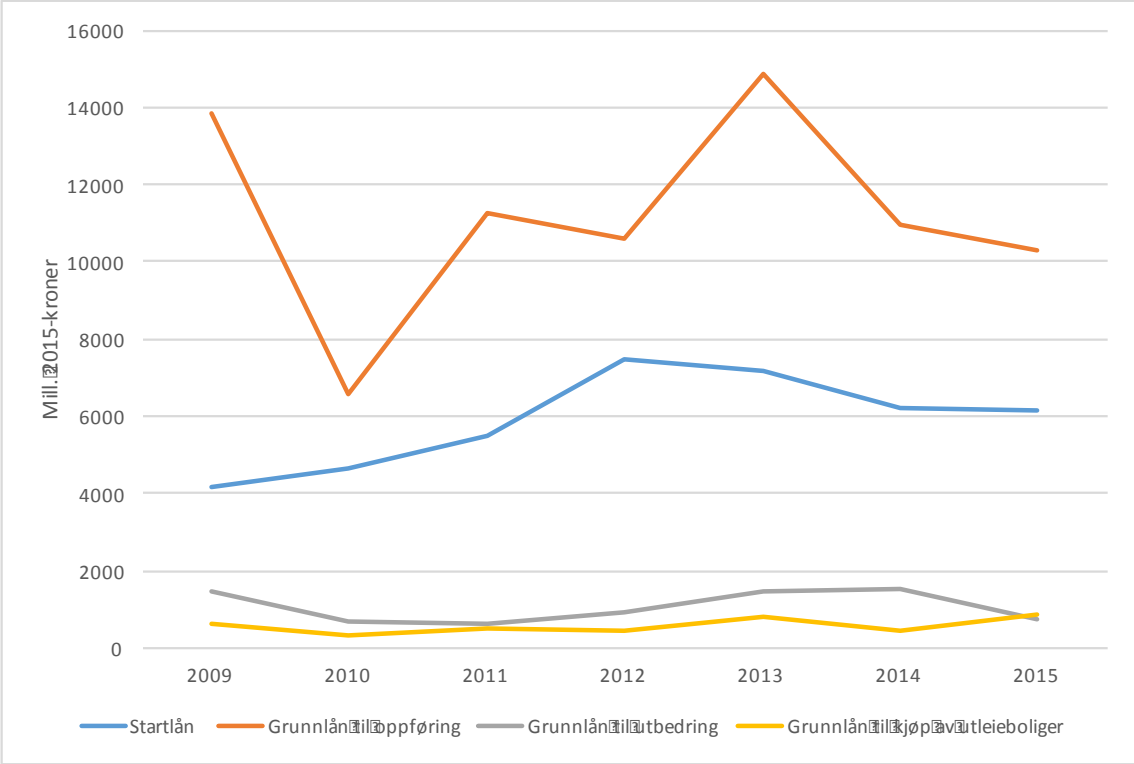


Kilde: Statsregnskap (Meld. St. 3) for perioden 2010 til 2015

Figur 6.21 viser tildelte lånebeløp for startlån og grunnlån til hhv. oppføring, kjøp og utbedring. Merk at beløpene for grunnlånet også omfatter alle de andre formålene enn det boligsosiale: Husbanken skiller ikke mellom formålene i sin rapportering. Grunnlån til oppføring utgjør den klart største, og mest variable, utlånsposten, med utlånsbeløp som varierer fra 6,5 til nesten 15 mrd. kroner, med et foreløpig toppunkt i 2013. Utlånsbeløpene for startlån ser ut til å øke mot 2012, til 7,5 mrd. kroner, for så å avta noe fram mot 2015 til 6,1 mrd. kroner. Beløpene for grunnlån til utbedring og grunnlån til kjøp av utleieboliger er lavere, og varierer fra 625 mill. til 1,5 mrd. kroner for grunnlån til utbedring, og fra 328 til 873 mill. kroner for grunnlån til kjøp av utleieboliger.

For låneordningene er ikke kostnadene like åpenbare som for tilskuddene. På den ene siden medfører låneordningene en kostnad dersom kapitalen hadde hatt høyere avkastning ved andre anvendelser. På den andre siden er det ikke åpenbart hvilken alternativ anvendelse vi skal sammenligne avkastningen med. En mulig tilnærming er å sammenligne husbankrenten med kalkulasjonsrenten som er anbefalt brukt i samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak. Kalkulasjonsrenten reflekterer den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å binde kapital i et tiltak, og skal reflektere kapitalens verdi i beste alternative anvendelse (DFØ, 2014). I rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet, 2014) anbefales det en risikojustert kalkulasjonsrente på fire pst. for statlige tiltak med en analyseperiode på inntil 40 år. Den årlige, effektive renten i Husbanken beregnes ved å trekke 0,75 pst. fra basisrenten, både for flytende og fast rente. Basisrenten beregnes av Finanstilsynet, og er et gjennomsnitt av de fem beste lånetilbudene i markedet. For startlån har kommunen mulighet til å legge på 0,25 pst. for å dekke egne administrasjonskostnader. Selv om Husbanken har informasjon om gjeldende og historiske rentesatser (både flytende og faste renter), er det krevende å skaffe oversikt over hvilken rente som gjelder for hvert enkelt lån.

Figur 6.21 Tildelte lånebeløp for startlån og grunnlån fra 2009-2015, millioner 2015-kroner



Kilde: Husbankens årsrapporter fra 2013 og 2015, tabell 2, tildelte beløp

Dersom lån misligholdes er dette en ren utgift knyttet til låneordningene. I følge Retningslinjer om tapsfordeling, tapsfond og administrering av startlån (Husbanken, 2014), har kommunene «tapsrisikoen for de første 25 prosent av gjenstående hovedstol samt forfalte renter og omkostninger før realisering av pantet.» «Før realisering av pantet» innebærer at fordeling av ansvar gjøres før boligen er solgt. Fordeling av reelt tap gjøres etter at boligen er solgt.

Husbanken illustrer regelverket med følgende eksempel:

Restgjeld inkl. påløpte renter før salg av bolig utgjør 1 mill. Kommunen har ansvar for de første 25 pst. av restgjelden, dvs. kr 250 000. Husbanken har ansvar for resten. Boligen selges for netto kr 750 000. Husbankens andel av lånet dekkes inn og Husbanken blir ikke belastet for tap. Kommunen må ta hele tapet på kr 250 000. Dersom netto salgssum hadde vært kr 700 000, ville Husbanken ha blitt belastet for et tap på kr 50 000, i tillegg til kommunens tap på kr 250 000.

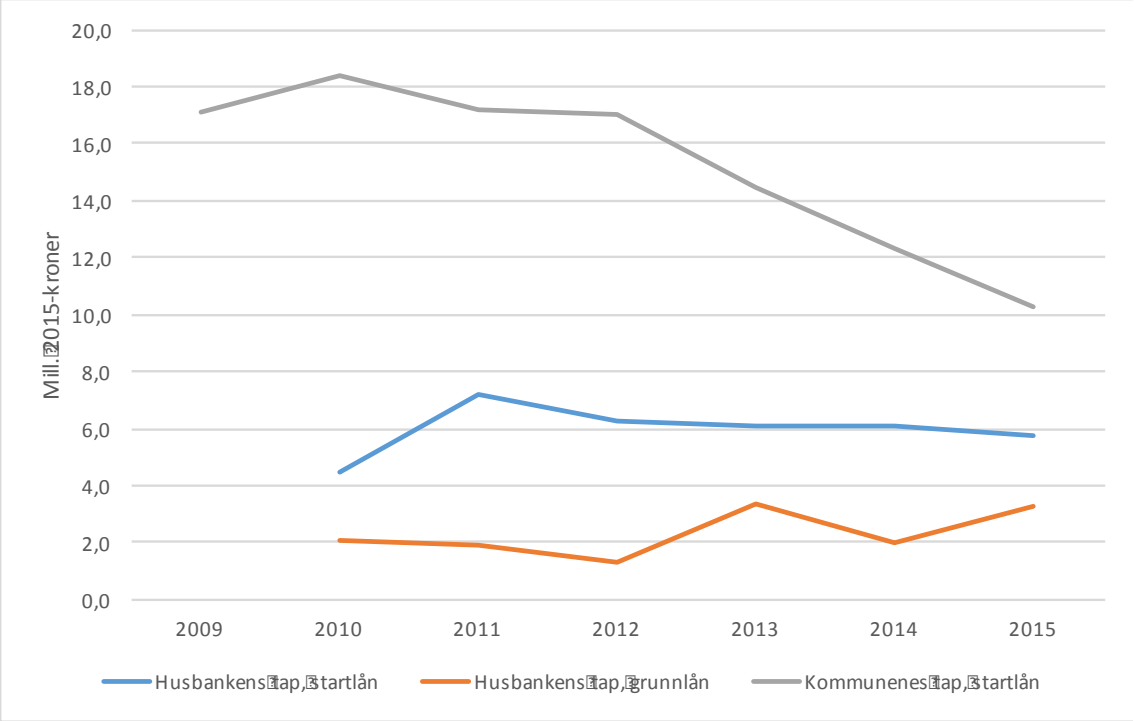
Kommunene har altså ansvar for mesteparten av det tapet som kan oppstå. Husbanken tar kun den delen av tapet etter salg av bolig som overstiger 25 pst. av restgjelden før salg. Boligen må altså ha en svært lav verdi ved salg, dersom Husbanken skal bli belastet for tap.

Figur 6.22 viser Husbankens rapporterte nettotap knyttet til grunnlån og startlån for perioden 2010-2015, og kommunenes bokførte tap knyttet til startlån i perioden 2009-2015. Det er kun Husbankens tap knyttet til låneordningene som er vist i årsrapportene til Husbanken, og det er ikke oppgitt tap knyttet til de tre grunnlånsordningene separat. Oversikten over kommunenes tap er basert på en årlig rapportering til Husbanken fra kommunene om bruk av tapsfond.

Tap knyttet til mislighold av startlån som kommunene må bære etter tapsdeling med Husbanken, kan belastes kommunens tapsfond (Husbanken, 2014). Tapsfondet bygges opp av avsatte midler fra tilskudd til etablering, men i 2014 ble ordningen med å sette av boligtilskudd til tapslån satt i

bero fordi mange kommuner hadde store tapsfond i forhold til faktiske tapsutgifter.[1] Kommuner med små tapsfond kan allikevel søke Husbanken om å få sette av midler fra boligtilskuddet til tapsfond. Det er en rekke regler knyttet til når tap kan dekkes fra tapsfondet, beskrevet i Husbanken (2014). Til tross for at de samlede utlånsbeløpene for grunnlån er høyest, er tapskostnadene høyere for startlån. Tapskostnadene til Husbanken for startlån og grunnlån ser imidlertid ut til å nærme seg hverandre noe over tid, med fallende tapskostnader for startlån fram mot 2015, og en økning for grunnlån. Kommunenes bokførte tap knyttet til mislighold av startlån faller også fram mot 2015, fra i overkant av 18 millioner 2015-kroner i 2010 til omtrent 10 mill. kroner i 2015.

Figur 6.22 Tap knyttet til mislighold av startlån og grunnlån, millioner 2015-kroner



Kilde: Husbankens årsrapporter 2010-2015 og bokførte tap i kommunenes tapsfond for startlån

6.3.3 Utforming og forvaltning av virkemidlene

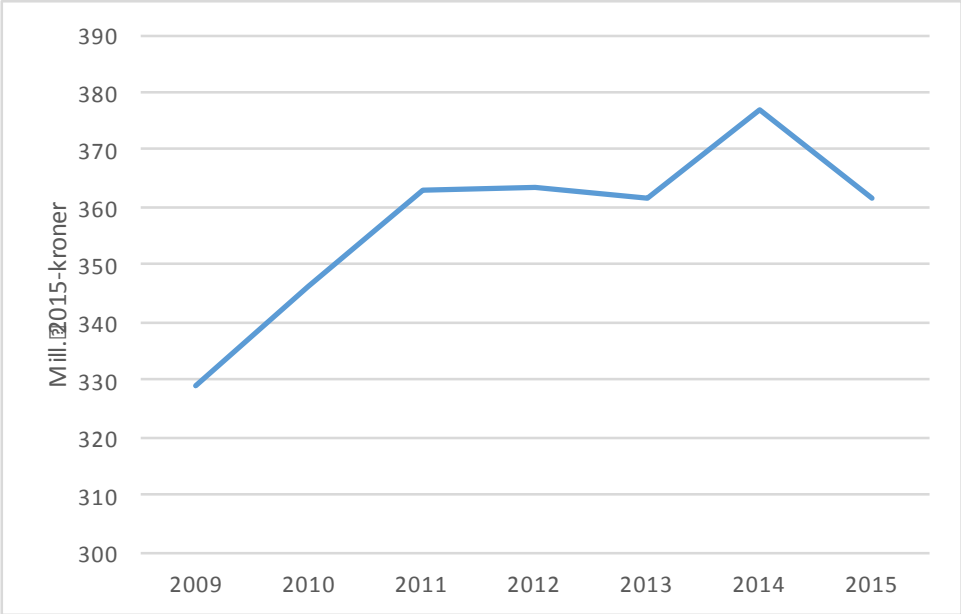
I departementene skjer utformingen og forvaltningen av virkemidlene hovedsakelig i Bolig- og bygningsavdelingen i KMD. Det vil være kostnader knyttet til de boligsosiale virkemidlene i andre avdelinger og departementer, men ettersom utformingen og forvaltningen i all hovedsak skjer i denne avdelingen baserer vi kostnadene på departementsnivå på kostnadene i denne avdelingen. Med utforming og forvaltning tenker vi på alt arbeid som har noe med virkemidlene å gjøre, slik som regelverksutvikling, evalueringer, nettsider, budsjettarbeid, oppfølging av strategien og interne utredningsprosjekter. For å sikre sammenlignbarhet med rapporterte forvaltningskostnader for kommunene, har vi bedt KMD anslå antall årsverk knyttet til disse aktivitetene, uten overhead. Departementet anslår en total ressursbruk på åtte årsverk for de boligsosiale virkemidlene, men presiserer at dette er basert på usikkert grunnlag.

Husbankens årsrapporter viser driftskostnader, delt inn i lønnskostnader og andre driftskostnader. Hvor detaljert inndelingen av de rapporterte kostnadene er, varierer mellom årsrapportene. Det er imidlertid ikke mulig å dele inn kostnadene etter hvilke virkemidler de er knyttet til. Dermed

[1] https://husbanken.no/startlaan/kommune/tapsdeling-og-tapsfond/tapsfond/

kan vi ikke skille ut forvaltningskostnadene fra disse tallene. Figur 6.23 viser totale driftskostnader for 2009-2015, justert til 2015-kroner. For å sikre konsistens i hvilke kostnader som inngår i driftskostnadsposten, er tallene i figuren basert på tall fra 2014-årsrapporten for 2009-2014, og 2015-årsrapporten for 2015. Tallene er prisjustert til 2015-priser ved hjelp av konsumprisindeksen.

Figur 6.23 Husbankens totale driftskostnader, millioner 2015-kostnader



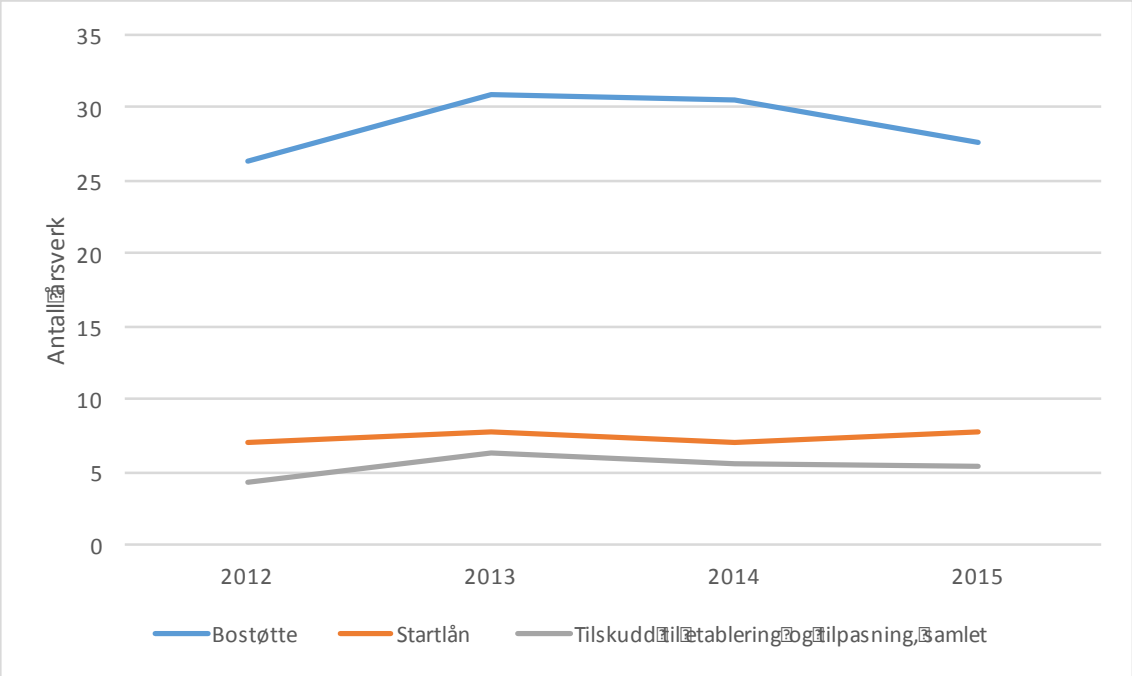
Kilde: Husbankens årsrapporter fra 2014 (for 2009-2014) og 2015

Husbankens detaljerte ressurskartlegging gir et grunnlag for å kartlegge antall årsverk i Husbanken som brukes i utformingen og forvaltningen av virkemidlene. Her har vi definert alle årsverk som er knyttet til et virkemiddel som utforming og forvaltning. Dette gjelder både for de sentrale kontorene og for regionkontorene, ettersom forvaltningen av virkemidlene skjer på ulike nivå i Husbanken. Figur 6.24 viser antall årsverk knyttet til hvert av de individrettede økonomiske virkemidlene i perioden 2012-2015.

Basert på disse tallene ser det ut til at de største forvaltningskostnadene er knyttet til bostøtte, med omtrent 31 årsverk i 2013 som en foreløpig topp. Den detaljerte ressurskartleggingen viser forøvrig at mesteparten av ressursbruken i forvaltningen av bostøtten (omtrent 75 pst. av total ressursbruk hvert år) skjer i regionkontorene, og ikke i de sentrale kontorene.

Anslagene som ligger til grunn for figurene er ikke korrigert for fravær. I følge Husbanken gir derfor ressurskartleggingen før korrigering for høye årsverksandeler. Videre viser Husbanken til at det er en utfordring at grensen mellom økonomiske virkemidler og kompetansetjenester er uklar. Dette kan gjøre sammenlikninger fra år til år noe unøyaktig, men etter vår vurdering gir kartleggingen likevel et rimelig bilde at hvordan ressursbruken knyttet til virkemidlene utvikler seg over tid. Husbanken har oppgitt korrigerte tall for 2016. Disse er som følger; Bostøtte 23,8 årsverk, Startlån 4,7 årsverk, Tilskudd til etablering 0,8 årsverk, tilskudd til tilpasning 1,3 årsverk. I tillegg kommer 10,8 årsverk som går på håndhevelse av nasjonalt fagansvar (kompetanseheving, koordinering og støtte, virkemiddelutvikling og administrasjon/øvrig). Denne ressursbruken gjelder samtlige av Husbankens økonomiske ordninger, ikke bare de boligsosiale.

Figur 6.24 Antall årsverk i Husbanken knyttet til individrettede økonomiske virkemidler

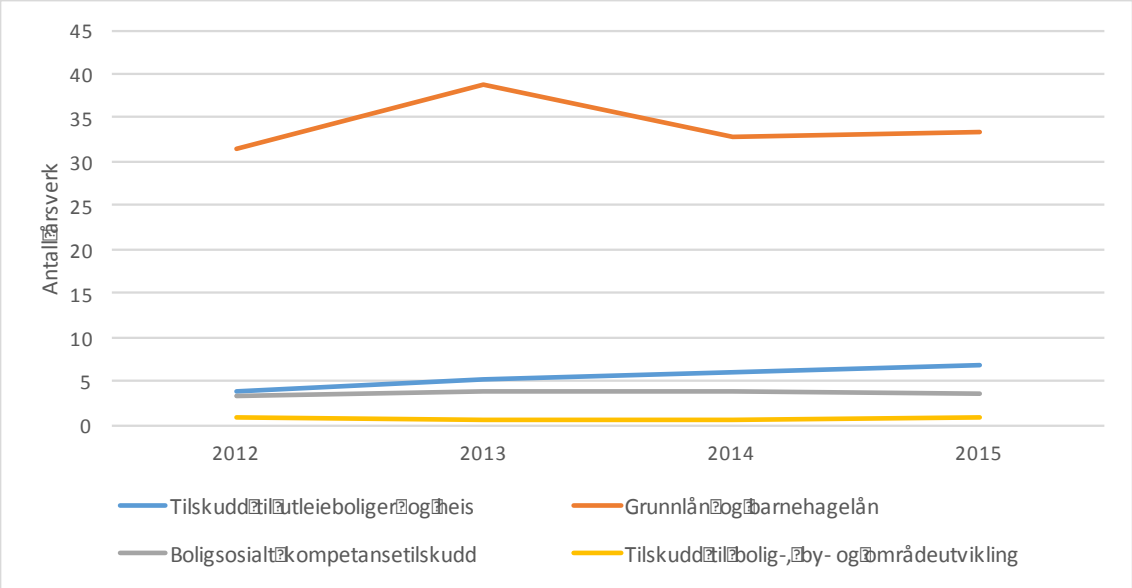


Kilde: Husbankens ressurskartlegging

Note: Antall årsverk i 2015 er basert på gjennomsnitt for 1. og 2. kvartal i 2015

Figur 6.25 viser antall årsverk knyttet til de ikke-individrettede virkemidlene. Dessverre rapporteres tilskudd til utleieboliger sammen med tilskudd til heis, og grunnlån rapporteres sammen med barnehagelån. Vi ser at den største ressursbruken er på grunnlån og barnehagelån, hvor antall årsverk sysselsatt nådde et foreløpig toppunkt i 2013, med i overkant av 38 årsverk. Her viser imidlertid ressurskartleggingen at en større andel av ressursbruken skjer i de sentrale kontorene, og særlig i Forvaltningskontoret som står for mellom 38 og 64 pst. av total ressursbruk i perioden 2012-2015.

Figur 6.25 Antall årsverk i Husbanken knyttet til kommunerettede økonomiske virkemidler



Kilde: Husbankens ressurskartlegging. Note: Antall årsverk i 2015 er beregnet som i Figur 6.24.

Også kommunene bruker tid og ressurser på forvaltning av virkemidlene. I spørreundersøkelsen rettet mot kommunene, oppgir kommunene at de i snitt bruker 4,42 årsverk på boligsosialt arbeid, 1,27 årsverk på de individrettede ordningene under Husbanken, og 0,54 årsverk på de økonomiske virkemidlene rettet mot kommunene. Dersom vi antar at utvalget vårt er representativt medfører dette en total ressursbruk på 1 892 årsverk totalt på boligsosialt arbeid i kommunene, med 543,6 årsverk knyttet til de individrettede ordningene til Husbanken og 231 årsverk knyttet til de kommunerettede økonomiske ordningene. Ettersom små kommuner er noe underrepresentert og større kommuner er noe overrepresentert i undersøkelsen er antakelig disse tallene litt for høye i forhold til faktisk ressursbruk.

6.3.4 Søkerkostnader

Søkerkostnader er hovedsakelig tidskostnader knyttet til å fylle ut søknader for å få tilgang til de økonomiske virkemidlene. Både privatpersoner, utbyggere og kommuner kan ha kostnader knyttet til å søke på virkemidlene. Søkerkostnader inkluderer tidsbruk, og kostnader som søkerne har ved å fremskaffe spesifiserte opplysninger.

Før 2017 måtte søkere legge frem dokumentasjon på inntekt for å søke om bostøtte. Fra 2017 henter HB inntektsopplysninger fra Skatteetaten.[1] Det elektroniske skjemaet for å søke om bostøtte er relativt enkelt å fylle ut, og for de fleste er det kun fellesutgifter/husleie som må dokumenteres, samt låneutgifter for boligeiere med lån. Vi anslår at selve skjemaet tar 7-12 minutter å fylle ut, avhengig av om inntekter eller formue har endret seg mye siden siste skatteoppgjør, eller om man kan legge til grunn opplysningene som automatisk legges inn fra siste skatteoppgjør. Anslaget gjelder fra man har funnet fram all nødvendig dokumentasjon og har logget seg på tjenesten. Før man kommer til selve påloggingen må man finne frem og eventuelt skanne kopier av leiekontrakt, innbetalte fellesutgifter eller eiendomsskatt og festeavgift, samt kopi av låneavtale med nedbetalingsplan. Dette er dokumentasjon som kan være krevende å finne fram for enkelte grupper. Flere har også behov for veiledning og tilgang til PC eller lignende for å kunne fylle ut skjemaet. Vi har ikke grunnlag for å anslå den reelle tidsbruken for søker. I tillegg til søkernes ressursbruk vil det i mange tilfeller også følge en ressursbruk hos NAV eller andre tjenester. Det er også eksempler der utleier bistår potensielle leietakere med å søke om bostøtte.

For startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning er det et felles, elektronisk søknadsskjema. Også her hentes det opplysninger fra folkeregisteret om bostedsadresse, sivil status osv. Alle søkere må legge ved siste års selvangivelse, siste to måneders lønnsslipp, dokumentasjon på annen egenkapital og kopi av legitimasjon. I tillegg blir man bedt om å legge ved tilleggsdokumentasjon for nedsatt funksjonsevne, kjøpskontrakt, tilstandsrapport, anbud og tegninger ved bygging av hus osv. avhengig av hva slags lån eller tilskudd det søkes som.

Kommuner og private utbyggere oppfordres på hjemmesidene til Husbanken om å søke om grunnlån digitalt. Her er det ikke utarbeidet en elektronisk søknadsportal, men søknadsskjema og alle vedlegg kan sendes på e-post. En rekke vedlegg kreves for å dokumentere kostnader, andre kilder til finansiering, utforming av bygg, oppfyllelse av energikrav, budsjett osv. Det finnes ingen elektronisk løsning for søknad om tilskudd til utleieboliger. Her søker man ved å fylle ut et søknadsskjema som printes ut og sendes i posten til Husbanken sammen med vedlegg, som avhenger av om det dreier seg om kjøp og utbedring, oppføring eller oppgradering.

6.3.5 Husbankens informasjonsarbeid og evalueringer

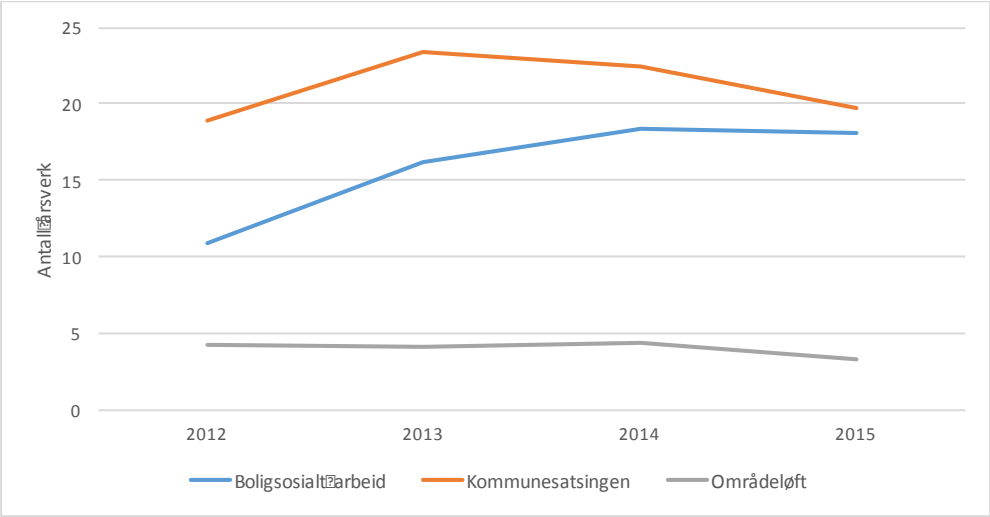
I tillegg til ressursbruk knyttet til forvaltningen av de økonomiske virkemidlene, er det relevant å regne Husbankens kostnader ved informasjonsarbeid og evaluering av de ulike virkemidlene med

[1] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-treffsikker-og-fleksibel-bostotte/id2525439/.

i virkemiddelkostnadene. For informasjonsarbeidet fremgår ressursbruken knyttet til kunnskaps- og utviklingsprodukter fra den detaljerte ressurskartleggingen til Husbanken. Særlig relevante poster her er kompetansearbeid innenfor boligsosialt arbeid, og utviklingsprodukter knyttet til Husbankens kommunesatsing og områdeløft. Ressursbruken for disse tre postene er vist i Figur 6.26 under. I tillegg viser Husbankens regnskap driftsutgifter til kurs og konferanser, men her mangler vi grunnlagsdata.

Utgiftene til evaluering av virkemidlene er vanskelig å fastslå. Husbankens regnskap viser riktignok tall på kjøp av konsulenttjenester, men denne posten favner bredere enn evalueringer. Også departementets og ev. andre aktørers kostnader ved evalueringer bør regnes med.

Figur 6.26 Antall årsverk i Husbanken knyttet til kompetansearbeid og utviklingsprodukter



Kilde: Husbankens ressurskartlegging
Note: Antall årsverk for 2015 er basert på gjennomsnitt for 1. og 2. kvartal 2015

For 2016 har vi fått oppgitt følgende korrigerte årsverk for postene som vises i Figur 6.26: Boligsosialt arbeid 18,8 årsverk, Kommunesatsingen 8,4 årsverk, områdeløft 0 (ikke eget prosjekt for 2016). I tillegg oppgis det at det brukes 11,8 årsverk som går på håndhevelsen av nasjonalt fagansvar (kompetanseheving, koordinering og støtte, virkemiddelutvikling og admin/øvrig) som gjelder alle kompetansetjenester og utviklingsprodukter (ikke bare de boligsosiale).

Del 3: Evalueringsgrunnlag

Evalueringsgrunnlaget er den informasjonen vi samler inn fra de ulike kildene og en del partielle analyser vi bruker for å gjennomføre evalueringen. På det boligsosiale området finnes det allerede en omfattende forskningslitteratur. Som vi ser i kap. 7, svarer den riktignok i liten grad på problemstillingene i denne evalueringen, men den tjener til å underbygge og kontrastere de funnene vi gjør ut fra den øvrige informasjonen.

Registerdata fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken utgjør en viktig del av informasjons-grunnlaget. Vi benytter dem for å analysere hvem virkemidlene egentlig treffer, se kap. 11, og måloppnåelsen av de individrettede virkemidlene, se kap. 12. I tillegg gir de et mer detaljert bilde av bruken av de ulike ordningene enn vi kunne fått med mer aggregerte tall. Tall fra offentlige tilgjengelige kilder utgjør også en viktige del av grunnlaget, se kap. 9.

I tillegg er det nødvendig å innhente informasjon direkte fra de involverte aktørene. En spørre-undersøkelse til kommunene, se kap. 9, bidrar til å belyse alle evalueringskriteriene, og gir svar på en del av de enkeltspørsmålene departementet ønsker svar på. Intervjuer med kommunene og Husbanken gir oss mulighet til å innhente deres vurderinger ut over det som er mulig gjennom de andre kildene, og danne oss en ytterligere forståelse av hvordan virkemiddelapparatet faktiske virker. Intervjuene er sammenfattet i kap. 10.

7 Litteraturgjennomgang

7.1 Hovedinntrykk: Mange studier, men få gode svar

Den eksisterende forskningslitteraturen er i all hovedsak avgrenset til de økonomiske virkemidlene og deler av Husbankens informasjonsarbeid. De juridiske virkemidlene er i liten grad evaluert.

Litteraturen om de økonomiske boligsosiale virkemidlene er forholdsvis omfangsrik. Likevel finnes det ingen *gode* studier av hvorvidt de ulike økonomiske virkemidlene faktisk virker: I den grad studiene analyserer effektene for sluttbruker, tar de ikke tilstrekkelig på alvor forskjellen mellom årsaksvirkninger og tilfeldig korrelasjon. Dette gjelder både de kvantitative og de kvalitative studiene. Det finnes heller ingen studier som systematisk tar for seg virkemidlenes effektivitet, dvs. om de kunne vært innrettet på en måte som gjorde at måloppnåelsen ble bedre og/eller kostnadene lavere.

Litteraturen om Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene tar i all hovedsak for seg den første kommunesatsingen. Denne gir nyttig informasjon bl.a. om hva slags informasjon kommunene faktisk har behov for, sammenholdt med hva slags informasjon Husbanken gir. Det finnes imidlertid ingen forskningslitteratur som ser hele informasjonsarbeidet under ett, eller som tar for seg Husbankens informasjon ut mot de kommunene som *ikke* deltar i satsingen.

De mest relevante juridiske virkemidlene er ikke evaluert. Det finnes ingen evalueringer av lovreguleringen av kommunenes medvirkningsansvar, og heller ingen gjennomganger av regelverket tilknyttet de økonomiske virkemidlene. Deler av husleieloven er evaluert av NIBR (Holm, 2013), nærmere bestemt lovens varslingsregel og hvorvidt denne har bidratt til å redusere antallet utkastelser. Dette er imidlertid lite relevant for oss.

I det følgende går vi først igjennom den delen av litteraturen som tar for seg det boligsosiale arbeidet mer generelt, for eksempel Riksrevisjonens gjennomgang og forskningsarbeider som tar for seg samspillet mellom to eller flere virkemidler. Deretter går vi igjennom litteraturen for hvert av de økonomiske virkemidlene. Vi trekker frem de arbeidene som har ambisjon om å finne ut av hvorvidt virkemidlene faktisk virker i tråd med hensikten, noe som for de økonomiske virkemidlene er ensbetydende med å vurdere effektene for sluttbruker. I tillegg gjengir vi sentrale resultater fra andre studier som er relevante for denne evalueringen. Til slutt går vi igjennom litteraturen om Husbankens informasjonsarbeid overfor kommunene.

7.2 Bredere studier av det boligsosiale virkemiddelapparatet

Riksrevisjonen (2008) foretok en omfattende kartlegging av hvorvidt staten og kommunene sikrer at de vanskeligstilte på boligmarkedet blir ivaretatt. Kartleggingen er basert på en spørreundersøkelse til kommunene, en gjennomgang av søknadsmapper til kommunale utleieboliger, samt statistikk fra Husbanken. Riksrevisjonen konkluderer med at virkemidlene for ofte ikke sees i sammenheng. For eksempel er det over 40 pst. av kommunene som ikke medregner bostøtten i inntektsgrunnlaget for søknaden om startlån, mens nesten halvparten av kommunene ikke vurderer om de som bor i kommunale boliger skal få tilbud om startlån. Riksrevisjonen etterspør mer informasjon fra Husbanken om hvordan kommunene kan se de kommunale boligene i sammenheng med de øvrige virkemidlene.

Sandlie og Nordvik (2009) tar for seg samspillet mellom de boligsosiale virkemidlene, og i hvilken grad de vanskeligstilte på boligmarkedet fanges opp. Forfatterne bruker SSBs levekårsundersøkelse fra 2007 med tilkoblede inntektsdata fra 2006 for å beskrive overlapp i bruken av virkemidlene. Videre bruker de Husbankens registre over bostøtte og startlån til å se på overlapp i virkemiddelbruk over perioden 2003-2007. Andelen som får bostøtte og startlån samme år er lav,

men rundt 10 pst. av startlånemottakerne har mottatt bostøtte tidligere. Forfatterne tolker dette som at kommunene vurderer flere virkemidler overfor disse husstandene. I underkant av 50 pst. av de som både mottok startlån og bostøtte over perioden 2003-2007 mottok bostøtten først to år etter startlånet. Forfatterne argumenterer med at dette kan tyde på at bostøtten fungerer som et sikkerhetsnett for noen. Videre konkluderer de, basert på kvalitative intervjuer, med at kommunene har liten oversikt over boforholdene til de som får avslag på søknaden om virkemidler.

Et av formålene med bostøtteordningen er å hjelpe vanskeligstilte familier med å skaffe seg en bolig, og bli boende. Barlindhaug og Astrup (2008) påpeker at bostøtteordningen i begrenset grad kan brukes i samspill med de andre individrettede ordningene for å sikre etablering i eid bolig. Dette gjelder både før og etter bostøttereformen i 2009. Dette underbygges av Nordvik mfl. (2011). Flere kommuner opplever at det er lite overlapp i inntekt for hvem som har rett på bostøtte, og hvem som har mulighet til å betjene et startlån.

Størst overlapp er det mellom bostøtte og kommunal bolig. I følge Nordvik mfl. (2011) bodde rundt 60 pst. av bostøttemottakerne i kommunal bolig før reformen i 2009, mens dette falt til 40 pst. etter utvidelsen i 2009.

Sørvoll og Aarset (2013) gjennomgår litteraturen på de vanskeligstilte på boligmarkedet for perioden 2005 til 2015. I sin oppsummering av forskningen på de boligøkonomiske virkemidlene skriver de at litteraturen i større grad har fanget opp effekter på målgruppene, enn det som er blitt beskrevet tidligere. De peker likevel på flere kunnskapshull, deriblant behovet for å identifisere hva som skjer med husstander etter at de mister retten til bostøtten. Videre etterspør de mer forskning på den boligsosiale funksjonen til grunnlånet.

For øvrig nevner vi Gulbrandsen og Hansen (2010), som ser på kommunale leieboeres boligkarriere over perioden 2001-2005. De tar utgangspunkt i personer som er registrert som kommunale leieboere i Folke- og boligtellingen fra 2001, og ser på flyttemønster, eieretablering etc.

7.3 Studier av de individrettede økonomiske virkemidlene

7.3.1 Bostøtte

En rekke kvantitative studier tar for seg bostøttemottakere, enten direkte eller indirekte. Flere benytter Husbankens bostøtteregister til å analysere ulike aspekter ved bostøttemottakere, deriblant arbeidsdeltakelse (Nordvik & Åhren, 2005) og pensjonisters boforhold (Nordvik, Sandlie, & Gulbrandsen, 2006). Larsen og Sommervoll (2011) bruker SSBs Leiemarkedsundersøkelse til å se på forskjeller i husleie. De skiller blant annet mellom bostøttemottakere og andre, og finner at førstnevnte i snitt betaler en høyere leie. En viktig fellesnevner for de ovennevnte studiene er at de benytter data fra perioden før bostøtteordningen ble utvidet i juli 2009.

Nordvik mfl. (2011) evaluerer reformen i 2009 ved hjelp av kvalitative intervjuer og bostøtteregisteret. De dokumenterer regelverksendringer og ser blant annet på i hvilken grad endringene vil bedre forholdene for de vanskeligstilte på boligmarkedet. En stor andel av mottakerne faller under fattigdomsgrensen, selv etter at bostøtten er medregnet. Forfatterne påpeker at dette ikke er så overraskende ettersom inntektsgrensen for å motta bostøtte er lavere enn den definerte fattigdomsgrensen. Flere studier viser at bostøtteordningen i begrenset grad fanger opp barnefamilier, også etter reformen i 2009, se Nordvik mfl. (2011) og Astrup & Aarland (2013).

Astrup og Aarland (2013) undersøker blant annet boligeieres evne til å takle en økning i boutgifter eller en inntektsreduksjon. De tar utgangspunkt i bostøtteregisteret fra september 2013. I sine simuleringer skiller de mellom eksisterende bostøttemottakere og andre. For eksisterende bostøttemottakere finner de at bostøtten i begrenset grad kan fungere som et sikkerhetsnett ved et eventuelt utgifts- eller inntektssjokk. Mange av bostøttemottakerne har ikke arbeidsinntekt, og

ettersom en stor andel allerede har nådd boutgiftstaket så vil bostøtten i varierende men ofte begrenset grad kunne dekke en økning i boutgifter. Også for husstander som ikke mottar bostøtte kan bostøtteordningen i begrenset grad fungere som et sikkerhetsnett ved midlertidig frafall av inntekt, da inntektsgrensene er såpass lave. Særlig husstander med i utgangspunktet to inntekter vil i liten grad kunne dra nytte av bostøtteordningen.

Nordvik (2015) bruker registeret på bostøttemottakere til å se på mottakeres sannsynlighet for å bytte bolig over perioden august 2009 til mai 2010. Forfatteren skiller mellom mottakere som har nådd bostøttetaket og/eller om de bor trangbodd. Mottakere som bor trangbodd og ikke har nådd bostøttetaket, har større sannsynlighet for å bytte bolig. Den nye boligen er ikke dermed sagt mindre trang: En annen del av analysen viser at mottakere som har nådd bostøttetaket har en stor sannsynlighet for å flytte inn i en annen trangbodd bolig.

Oppsummert har forskningen i hovedsak fokusert på bostøttemottakeres flyttemønster, evnen til å takle et utgiftssjokk og deres boforhold. Man vet lite om hva som skjer med husstander som mister retten til bostøtte, eller hvordan bostøtten påvirker mottakernes boforhold og status som vanskeligstilt på lengre sikt.

7.3.2 Startlån

I sin litteraturgjennomgang viser Sørvoll og Aarset (2013) at litteraturen på startlån i hovedsak har fokusert på den kommunale organiseringen av ordningen. Eksempelvis ser Astrup og Aarland (2013) på kommunenes utlånspraksis for startlån, hva slags avveininger de gjør mellom risiko-håndtering og det boligsosiale hensynet, og hvilke tiltak de iverksetter for å redusere risikoen for tap. Astrup mfl. (2014) kartlegger kommuners praksis før forskriftsendringen i 2014, mens Astrup mfl. (2015) ser på konsekvensene av forskriftsendringen på kommunenes arbeid.

Kun et mindretalls studier ser på sluttbrukeren, mens enda færre tar i bruk kvantitativ analyse for å belyse konsekvenser av startlånet over tid.

Barlindhaug mfl. (2011) kobler Husbankens startlåneregister og register over tilskudd til etablering sammen med SSBs registerdata for perioden 2005-2009. De sammenligner boligkarrieren til de som fikk avslag og tilsagn på startlånesøknaden i 2006. De finner at søkere som fikk tilsagn på startlån og tilskudd til etablering har høyest eierandel i 2008, på 88 pst., etterfulgt av de med tilsagn bare på startlån (83 pst.), og de som fikk avslag på søknaden av andre grunner enn manglende betjeningsevne (47 pst.). I den siste gruppen er det særlig de unge enslige, og par med og uten barn som har størst eierandel i 2008. Rundt 9 pst. av søkerne som fikk tilsagn i 2006 og brukte startlånet samme år, eide ikke lenger bolig i 2008. Videre fremgår det at søkere som bodde i kommunale utleieboliger og fikk avslag pga. manglende betjeningsevne, har lavest eierandel, på kun 13 pst., i 2008. Forfatterne gir dermed en grundig *beskrivelse* av boligkarrieren til startlånesøkere, men analysene sier lite om *effekten* av startlån på boligkarrieren.

Aarland (2012) ser på boligkarrieren til startlånsmottakere som også kvalifiserer for bostøtte. Hun bruker bostøtteregisteret og ser på tre kohorter som mottok startlån i 2004, 2006 og 2007. Disse følges fram til 2011 for å se om de fortsatt eier boligen. En svakhet ved studien er at husholdninger som ikke lenger søker om bostøtte, faller ut av bostøtteregisteret og følgelig også ut av analysen.

Proba (2012) tar for seg startlåneordningen i lys av Finanstilsynets innstramninger på boliglån i 2010. De kartlegger blant annet kjennetegn ved søkerne og boligene ved hjelp av Husbankens registerdata for perioden 2005-2011. Videre drøfter de mulige virkninger på blant sluttbrukerne, men dette består i hovedsak av en kvalitativ diskusjon.

Vi vet altså i begrenset grad noe om effekten av startlånet på de vanskeligstiltes evne til å skaffe og beholde en egen bolig. Tidligere studier benytter i hovedsak kun registerdata fra Husbanken, og kan dermed i begrenset grad si noe om hva som skjer på sikt dersom de faller ut av registrene.

7.3.3 Tilskudd til etablering

Råd mfl. (2011) evaluerer Husbanken og kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen. Evalueringen av effektene på brukerne er begrenset til Husbanken og kommunenes vurderinger. De vet lite om effekten av tilskuddet på sluttbrukeren, og da særlig om effekten av tilskuddet over flere år. Forfatterne anerkjenner at de små kommunene trolig har bedre oversikt, men at det ikke gjøres noen systematisk kartlegging. I følge kommunene så overskrider etterspørselen de årlige tildelingene. Den enkelte saksbehandler i kommunene behandler ofte få saker per år, og forfatterne påpeker at dette kan ha konsekvenser for kvaliteten på arbeidet som gjøres.

Astrup (2014) drøfter hvorvidt tilskudd til etablering er et effektivt virkemiddel i å få flere vanskeligstilte inn på eiermarkedet. Han fokuserer særlig på avskrivningsregelen og hvorvidt den bør beholdes, samt hvordan tilskuddet brukes av kommunene. Astrup påpeker at tilskuddet er ment for å redusere inntektsskranken, altså husholdningers inntekt relativt til boligprisene, og ikke kapitalskranken, som påvirker hvor mye en husholdning kan låne (her kommer startlån inn).

Alt i alt vet vi lite om hvordan tilskudd til etablering er med på å sikre at de vanskeligstilte på boligmarkedet får en egnet bolig, og hva alternativet ville vært dersom tilskuddet ikke eksisterte.

7.3.4 Tilskudd til tilpasning

De få studiene som har sett på tilskudd til tilpasning, har som regel gjort det med kommuneforvaltningen i øyemed. Råd mfl. (2011) evaluerer Husbanken og kommunenes forvaltning av tilskudd til etablering og tilpasning. Flere kommuner opplever at etterspørselen overskrider kommunenes tildelinger fra Husbanken, og velger derfor å ikke aktivt markedsføre ordningene. Dette kan medføre at kun de mest ressurssterke tar initiativ til å søke. Ergoterapeutene er en viktig kilde til informasjon i de større kommunene. Man vet lite om effektene av tilskuddet over tid, og hvorvidt det faktisk har bidratt til at mottakere har blitt boende i en tilpasset bolig.

Becken mfl. (2014) evaluerer tilskudd til tilpasning over perioden 2005-2013. De finner at ikke alle kommuner søker på tilskuddet. Særlig små kommuner er underrepresentert. Forfatterne mener at dette bunner i kombinasjonen av færre saker og mindre tildelinger som igjen gjør det mindre attraktivt å forvalte ordningen. Videre beskrives søknadsprosessen som krevende for søkeren, spesielt dersom kommunen ikke bistår. De finner også at det er stor variasjon mellom kommunene i bruken av skjønn og hvorvidt tilskuddet forbeholdes de økonomisk vanskeligstilte.

Igjen kan vi oppsummere med at vi vet lite om tilskuddet til tilpasning med tanke på sluttbrukerne.

7.4 Studier av de kommunerettede økonomiske virkemidlene

7.4.1 Tilskudd til utleieboliger

Det finnes ingen evalueringer av tilskudd til utleiebolig som tar for seg hvorvidt tilskuddet faktisk gir flere utleieboliger for vanskeligstilte, eller hvilke effekter det har for sluttbrukerne. Knudtzon mfl. (2011) kommer nærmest, men fokuserer i hovedsak på hvordan kommunene bruker og opplever ordningen. De finner at kun et fåtalls kommuner bygger eller kjøper kommunale utleieboliger uten å søke på tilskuddet. Astrup mfl. (2015) ser på hvordan endringer i antall kommunale boliger over perioden 2001-2011 henger sammen med den totale boligmassen i 2011. De antar at alle endringer i antallet kommunale boliger stammer fra tilskuddet, og finner at tilskuddet i så fall har en boligmasseeffekt på 0,6.

7.4.2 Grunnlån som boligsosialt virkemiddel

Det finnes ingen evalueringer av grunnlånet som boligsosialt virkemiddel. De få studiene som finnes, tar for seg andre sider ved ordningen. Aarland mfl. (2011) evaluerer grunnlånsordningen

over perioden 2006-2009. Ordningen skulle på den tiden forbedre boligkvaliteten på ny eller eksisterende boligmasse, bidra til at vanskeligstilte og husholdninger i etableringsfasen får et botilbud, samt støtte opp om en tilfredsstillende boligforsyning i distriktene. Forfatterne påpeker at førstnevnte målsetning oppfattes som det viktigste av de fire. Dersom grunnlån brukes opp mot de vanskeligstilte, så er dette i hovedsak av private aktører, og hvor ordningen brukes i samspill med tilskuddsordninger. Aarland og medforfattere anbefaler at ordningens målformulering spisses mot å forbedre boligkvalitetene, og å fjerne de øvrige målene.

Becken og Raustøl (2014) evaluerer grunnlånet med fokus på utbedringsprosjekter over perioden 2006-13. De har i hovedsak sett på kommunenes praksis og hva slags krav det stilles til boligen.

7.4.3 Boligsosialt kompetansetilskudd

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om hvor viktig det boligsosiale kompetansetilskuddet har vært for kommunenes arbeid, og hvilke effekter det har hatt for sluttbrukerne. Derimot finnes det etter hvert en del kunnskap om hva tilskuddet har blitt brukt til, selv om også slike kartlegginger har vært begrenset av at Husbanken ikke har sørget for en god rapportering fra kommunene.

Råd og Sollien (2009) finner at 44 pst. av tiltakene som har mottatt tilskudd har gått til å heve kompetanse om boliger til vanskeligstilte, mens det ikke er klart hvorvidt de tiltenkte sluttbrukerne faktisk har dratt nytte av tiltaket. Rambøll (2016) systematiserer den kunnskapen og de erfaringene som finnes fra prosjekter mv. som har fått boligsosialt kompetansetilskudd ute i kommunene, i perioden 2010-16.

7.5 Studier av Husbankens informasjonsarbeid

Det er gjennomført flere evalueringer av Husbankens første kommunesatsing, men disse tar bare for seg arbeidet ut mot programkommunene og ikke de øvrige. Kunnskapen om hvordan Husbanken har arbeidet ut mot ikke-programkommunene er generelt svært liten. Ingen av evalueringene forsøker heller å følge virkningene av informasjonsarbeidet helt ut til sluttbruker.

Rambøll (2016) kartlegger hvordan informasjonsarbeidet varierer mellom de ulike regionskontorene. De finner stor variasjon bl.a. i vektleggingen av kjennskap til kommunenes arbeid og utfordringer vs. en mer strukturell eller prosessuell tilnærming. Andre regionskontorer skiller seg ut ved en særlig vekt på metodeutvikling og nettverksmøter. De finner at flere kommuner etterlyser større kunnskap om kommunenes behov blant de ansatte i Husbanken. Dette gjelder spesielt, men ikke bare, de største byene.

Møreforskning har gjennomført en følgeevaluering av programarbeidet i fem kommuner i Region øst, se Yttredal m.fl. (2013) (sluttrapport) og (Hanche-Dalseth, Yttredal, & Ouff, 2010) (delrapport). De analyserer hva slags kunnskap kommunene trenger opp mot den informasjonen Husbanken gir, og finner at informasjonen fra Husbanken med fordel kunne vært mindre overordnet og mer konkret. Som Rambøll peker de dessuten på behov for mer kunnskap om kommunene blant Husbankens ansatte. I delrapporten er de dessuten svært kritiske til Husbankens vektlegging av «program som metode». De uttrykker stor sans for programarbeidets idé om å kombinere langsiktig, strategisk kompetansehevende arbeid med mer konkrete kortsiktige tiltak, men mener altså at vektleggingen av de to bør endres noe.

Grønningsæter m.fl. (2014) evaluerer Husbankens kommunesatsing fra 2009 til 2014. De finner en klar forbedring i kommunenes kompetanse, med konsekvenser for organiseringen av det boligsosiale arbeidet som sannsynligvis også vil ha virkninger på lengre sikt. På den andre siden viser de til at det i liten grad er mulig å spore effekter av satsingen ned på individnivå, og at det har vært lite fokus på å måle konkrete effekter av satsingen. Videre etterspør de mer enhetlige kriterier for å kunne sammenligne måloppnåelse, og mer samarbeid på tvers av etater.

8 Data fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken

8.1 Registerdata fra SSB gir informasjon om brukerne og boligene

Fra SSB har vi bestilt registerdata på individ- og husholdningsnivå for hele populasjonen av individer over 18 år for årene 2009-2015.

For hele perioden innhenter vi informasjon fra befolkningsstatistikken og inntektsstatistikken. Fra befolkningsstatistikken henter vi opplysninger om fødselsår og -måned, kjønn, fødeland og dato før første innvandring, samt årlige opplysninger om familie- og husholdningssammensetting, inn- og utvandring, og flytting innad i landet. Fra inntektsstatistikken henter vi opplysninger om personenes inntekt fra arbeid og ulike inntekter. Dette er opplysninger som oppdateres årlig.

I tillegg har vi brukt den registerbaserte statistikken på boforhold for 2015. Sistnevnte har vi kun for de som er registrert som bosatt i 2015, samt de som SSB har greidd å identifisere boligen til. Dette utgjør likevel langt de fleste husholdningene: Totalt er det rundt 8 000 husholdninger med uidentifisert bolig. Vi viser til SSBs nettsider for en nærmere beskrivelse av hvordan husholdningene og boligene kobles.[1]

Registerdataene fra SSB omfatter alle de personene som var registrert bosatt i Norge. Det er dermed antakelig en del av de bostedsløse som ikke er omfattet av datamaterialet. I tillegg vil det være en del innvandrere på korttidsopphold som mangler, men disse har normalt ikke tilgang på de virkemidlene vi analyserer.

SSBs data kobles med individdata fra Husbanken. Fra Husbanken har vi innhentet registerdata på de individrettede virkemidlene bostøtte, startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning for årene 2009-2016. Disse dataene er koblet sammen med dataene fra SSB på personnivå. Ettersom vi kun har data fra SSB opptil 2015, er dette den siste årgangen vi kan koble data for. Vi har deretter aggregert dataene opp til husholdningsnivå.

8.2 Registerdata fra Husbanken gir informasjon om bruken av virkemidler

Fra Husbanken har vi innhentet registerdata både på de individrettede og de kommunerettede virkemidlene.

For bostøtte har vi fått tilgang på månedsdata for hele perioden 2009-2016. Registrene inneholder i all hovedsak mottakere av bostøtte. For årene 2014-2016 har vi tillegg informasjon om de som har fått avslag på søknaden sin, dette utgjør omtrent fem pst. av den total søknadsmassen. Videre inkluderer registrene detaljert informasjon om søkerne, inkludert bosituasjon, boutgifter, husholdningssammensetning og inntektsforhold. Bostøtten gis til en husholdning, og husholdningen er registrert med søkerens personnummer. Ved hjelp fra SSB er bostøtteregistrene koblet på tvers av måneder og år. Følgelig kan vi identifisere hvor ofte en husholdning har mottatt bostøtte gjennom året, og over perioden 2009-2016.

Husbanken opererer med to ulike registre for både startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning: ett register på tilsagn og ett på avslag. Førstnevnte registre inkluderer mer detaljert informasjon om søkeren, inklusive lånebeløp, type tiltak lånet/tilskuddet skal benyttes til (i.e. kjøp, oppføring, refinansiering), inntektsforhold og husholdningssammensetning. Registrene inneholder midlertid ikke informasjon om hvorvidt startlån og tilskudd faktisk benyttes av husholdningen. I avslagsregisteret har vi informasjon om blant annet type tiltak, type søker, årsinntekt, husholdningssammensetning og avslagsgrunn.

[1] https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/boforhold/aar/2016-09-29

I tillegg har vi hentet inn data på de ikke-individrettede virkemidlene: grunnlån, tilskudd til kommunale utleieboliger, boligsosialt kompetansetilskudd og tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling. Registeret på grunnlån inkluderer informasjon om blant annet søknadsbeløp, antall boliger det gis støtte til, type søker, og samlet kostnad for prosjektet. Registeret på tilskudd til utleieboliger inkluderer informasjon om blant annet søknadsbeløp, antall boliger det gis støtte til, søker (kommune), og hovedgruppe. Registrene på boligsosialt kompetansetilskudd og tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling inkluderer kun informasjon om type søker og fra hvilken kommune søker stammer, sistnevnte register inkluderer også søknadsbeløp.

8.3 Øvrige data

8.3.1 Kostnader ved administrasjon av ordningene mv., fra Husbanken

Husbanken har gjennomført en ressurskartlegging av Husbanken, og har registrert ressursbruk målt i antall årsverk for hvert av regionkontorene (Hammerfest, Bodø, Midt-Norge, Sør, Vest og Øst) og de tre sentrale kontorene (Hovedkontoret, Strategi og Forvaltning) for perioden 2012-2016. Årsverkene for hvert kontor er videre fordelt på finansielle produkter, kunnskapsprodukter, utviklingsprodukter, og administrasjon og ledelse. Ressursbruk for finansielle tjenester er videre fordelt til undergrupper som startlån, grunnlån og barnehagelån, bostøtte, boligtilskudd, boligtilpasning osv. Ressursbruk for kunnskapsprodukter er blant annet fordelt på boligsosialt arbeid og FoU, mens ressursbruk for utviklingsprodukter er fordelt på kommunesatsingen og områdeløft. Husbanken advarer om at det ble gjort endringer fra 3. kvartal i 2015 som gjør at tallene før og etter dette kvartalet ikke nødvendigvis er sammenlignbare.

Vi har også mottatt en oversikt over kommunenes tap knyttet til startlånordningen, som rapporteres til Husbanken årlig. I tillegg har vi basert oss på tall fra Husbankens årsrapporter fra 2009-2015, og statsregnskapene (Meld. St. 3) fra samme periode.

8.3.2 KOSTRA-data for antallet kommunalt disponerte utleieboliger

Dataene for antallet kommunalt disponerte boliger per kommune er hentet fra KOSTRA. En utfordring med disse tallene er at de ikke omfatter de utleieboligene som kommer inn under kommunenes tilsagnsavtaler med de private aktørene. Derimot omfatter de omsorgsboliger og tjenesteboliger. Det er ikke enkelt å fastslå hvordan tallene skal tolkes i detalj, men for vårt formål gir det et tilstrekkelig klart bilde.

9 Spørreundersøkelse til alle landets kommuner

9.1 Gjennomføring, representativitet og formål

9.1.1 Gjennomføringen av undersøkelsen

Som en del av datainnsamlingen på dette prosjektet ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle norske kommuner per november 2016, dvs. 428 kommuner. Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk. Invitasjonen til undersøkelsen ble sendt ut via e-post til kommunenes elektroniske hovedpostmottak[1]. I invitasjonsteksten ble det informert om undersøkelsens formål og innhold. Videre ble det opplyst om at de fleste av spørsmålene var rettet mot den i kommunen med ansvaret for tildelingen av utleieboliger og de individrettede økonomiske virkemidlene, men at det kunne være behov for å involvere den som har ansvaret for å *fremskaffe* utleieboligene. I flere kommuner har derfor ulike personer svart på forskjellige deler av undersøkelsen.

Undersøkelse ble gjennomført i november/desember 2016. Det ble sendt ut to purringer. I all kommunikasjon med kommunene ble det vedlagt et følgebrev utarbeidet av KMD, via en elektronisk lenke.

9.1.2 Høy svarprosent og god representativitet

Totalt sett endte undersøkelsen opp med en svarpst., dersom vi tar utgangspunkt i fullførte skjema, på 48,4 pst., se [2] I tillegg er det nesten 20 pst. som har svart på deler av undersøkelsen. Dette er gode tall for en slik type undersøkelse, spesielt når vi vet at utfyllingen i flere tilfeller har involvert mange personer i de enkelte kommunene.

Tabell 9.1 Antall svar og svarprosent - fullført og ufullført respons

Type svar	Antall	Pst.
Fullførte	207	48,4 %
Ufullførte	83	19,4 %
Totalt	290	67,8 %

De kommunene som har svart på undersøkelsen, er relativt godt representative for Norges kommuner som helhet. Svarene kan dermed tolkes som å gjelde kommune-Norge generelt, og ikke bare de som har besvart undersøkelsen. Vi må riktignok ta noen forbehold.

Små og/eller lite boligsosialt aktive kommuner er noe underrepresentert i undersøkelsen. Kommuner med færre enn 5 000 innbyggere er underrepresentert, kommuner med over 200 000 innbyggere er overrepresentert, og imellom dette er representativiteten god. I undersøkelses-perioden var vi i telefonisk kontakt med en rekke mindre norske kommuner, og tilbakemeldingene vi fikk fra dem var at behovet for å arbeide med boligsosiale virkemidler i kommunen var så lite at de i flere tilfeller ikke hadde noen spesifikk person som hadde dette som et fast ansvar. Det er

[1] Hovedårsaken til at vi valgte å gå gjennom hovedpostmottak for å komme i kontakt med de relevante personene ute i kommunene er at det i liten grad finnes offentlig tilgjengelig informasjon om hvem som er ansvarlige for det boligsosiale virkemiddelapparatet ute i kommunene. Vi har fra tidligere prosjekter god erfaring med å gå gjennom offentlige aktørers postmottak i slike situasjoner, og har opplevd at undersøkelsesinvitasjonene i stor grad når de rette vedkommende.

[2] Fullførte skjema innebærer at kommunen har svart på hele undersøkelsen, fra start til slutt. Ufullførte skjema innebærer at det er minst ett spørsmål som ikke er besvart. Kommuner som har åpnet undersøkelsen, men ikke svart på et eneste spørsmål, regnes ikke med i gruppen av ufullførte svar.

grunn til å tro at det er et mønster også for større kommuner at de som i liten grad satser på boligsosialt arbeid, også er minst interessert i å svare på en slik undersøkelse.

Geografisk sett er representativiteten god. Det er imidlertid enkelte fylker som skiller seg noe ut. Kommuner i Nordland, Sør-Trøndelag og Akershus er overrepresentert, mens kommuner i Nord-Trøndelag spesifikt er underrepresentert. Mønsteret skyldes ikke bare kommunestørrelse.

9.1.3 Formål og overordnet om innholdet

Formålet med undersøkelsen var å kartlegge kommunenes bruk av de ulike økonomiske virkemidlene, hvordan kommunene arbeider opp mot sine innbyggere for å avdekke deres behov og finne riktig virkemiddel, og hvordan kommunene bruker Husbanken og det boligsosiale kompetansetilskuddet. I utformingen av undersøkelsen tok vi hensyn til hva som finnes av kunnskap fra før, for eksempel gjennom Husbankens kommuneundersøkelser.

Undersøkelsen ble bygget opp med fire tematiske deler:

1. *Bakgrunnsinformasjon*: Om organiseringen av det boligsosiale arbeidet, hvor mange årsverk som arbeider med ulike sider av det boligsosiale arbeidet, samt om kommunen har kommunal bostøtte og vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte.
2. *Arbeidet ut mot sluttbrukerne – hvordan kommunene fanger dem opp, og bruken av individrettede økonomiske virkemidler og kommunale utleieboliger*: Om hvordan kommunene arbeider for å fange opp de vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvordan de bruker statlig bostøtte, startlån, tilskudd til etablering og tilpasning, og kommunale utleieboliger.
3. *Kommunerettede økonomiske virkemidler*: Om hvordan kommunene fremskaffer utleieboliger for vanskeligstilte, herunder om de bruker tilskudd og/eller grunnlån, og om de samarbeider de med private aktører.
4. *Kommunenes boligsosiale arbeid*: Om hvordan kommunene utfører sitt boligsosiale arbeid, og hvordan de bruker Husbanken og det boligsosiale kompetansetilskuddet.

I det videre oppsummerer vi kommunenes svar, med vekt på de svarene vi bruker i evalueringen. For å få en bedre forståelse av hva svarene innebærer, er de koblet med bl.a. KOSTRA-tall for kommunestørrelse. Informantene fikk også mulighet til å gi avsluttende kommentarer dersom de ønsket det. Disse er innarbeidet i rapporten og oppsummeres ikke her.

9.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunene har valgt å organisere det boligsosiale arbeidet på svært mange ulike måter. Kommunene ble spurt om hvor ansvaret for det boligsosiale arbeidet er plassert, der det boligsosiale arbeidet ble definert som «ansvar for, og tildeling av, kommunale utleieboliger, og arbeid med de ordningene under Husbanken som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.» Det vanligste svaret er NAV, med 48 pst. av kommunene, etterfulgt av helse- og sosialtjenestene og boligkontor. Til tross for sju forhåndsspesifiserte svaralternativer, svarte nær en tredel «annet». Forklaringene viser at dette omfatter en rekke varianter av enheter som primært jobber med boligspørsmål, men de illustrerer også at det boligsosiale arbeidet gjerne utføres av én ansatt kan være plassert noe tilfeldig innunder en annen tjeneste.

Organiseringen varierer med kommunestørrelse: Blant de største kommunene er det over 70 pst. som har etablert et eget boligkontor, mot bare 6 pst. i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere. Her spiller i stedet teknisk avdeling en viktig rolle.

Vi spurte også *hvor mange* enheter det boligsosiale arbeidet var organisert innunder. I 40 pst. av kommunene er ansvaret plassert i én enhet, men i nesten en tredel er det fordelt utover tre eller flere enheter.

Tabell 9.2 Hvor ansvaret for det boligsosiale arbeidet er plassert (flervalgsspørsmål)

	Antall	Pst.
Boligkontor	78	27 %
Servicesenter	33	11 %
NAV	140	48 %
Teknisk avdeling	50	17 %
Eiendomsavdeling	61	21 %
Helse- og sosialtjenester	110	38 %
Enhet for levekår	6	2 %
Annet sted	83	29 %

I gjennomsnitt avsetter norske kommuner nesten 4,5 årsverk på boligsosialt arbeid. Ikke overraskende varierer dette med kommunestørrelse. Variasjonen er langt mindre når antallet årsverk brukt på boligsosialt arbeid ses i forhold til hvor mange årsverk kommunen har totalt: Om lag 0,4 pst. av det totale antallet årsverk i kommunen brukes på boligsosialt arbeid uansett kommunestørrelse. Et interessant unntak er de største kommunene, som bruker mer (0,7 pst.). En hypotese er at de i større grad ser gevinstene av dette arbeidet. En annen er at problemene deres er større, som følge av særskilt storbyproblematikk.

Arbeidet med de individrettede økonomiske virkemidlene bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning, prioriteres fremfor andre oppgaver: Dette arbeidet utgjør en større del av det totale antallet årsverk avsatt til boligsosialt arbeid i de minste kommunene enn i de store. Store kommuner har dermed i større grad rom for å drive andre former for boligsosialt arbeid, som oppsøkende virksomhet og kommunal bostøtte (fremgår av senere spørsmål). Tidsbruken på de økonomiske virkemidlene varierer langt mindre med kommunestørrelse.[1]

Tabell 9.3 Antall årsverk brukt på ulike formål, gjennomsnitt etter kommunestørrelse

Innbyggere	Boligsosialt arbeid	Individrettede økonomiske virkemidler	Kommunerettede økonomiske virkemidler
Under 2000	0,5	0,4	0,3
2000-4999	1,0	0,6	0,3
5000-9999	1,8	0,8	0,4
10000-19999	3,0	1,1	0,5
20000-49999	8,2	1,9	1,1
50000 eller flere	48,5	10,0	2,1

[1] Vi ser at rapporteringen av tidsbruken ikke er helt presis, siden tidsbruken på virkemidlene summerer seg til mer enn tidsbruken på det boligsosiale arbeidet totalt. Dette er antakelig en konsekvens av at den fragmenterte organiseringen av det boligsosiale arbeidet gjør dette vanskelig å anslå.

Kommunene er pålagt ved lov å drive vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte. Dette er viktig for å sikre korrekt saksbehandling overfor den enkelte innbygger og for å få et godt grunnlag for å kartlegge behovet for utleieboliger. Ett av funnene i Riksrevisjonen (2008) er at det var mange kommuner som ikke hadde vedtaksbasert tildeling. Det gjelder i stor grad fortsatt, snart ti år senere. Totalt er det 25 pst. av kommunene som ikke har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte, men blant de aller minste gjelder det faktisk halvparten.

Tabell 9.4 Om kommunen har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte

Innbyggertall	Ja	Nei	N
Under 2000	51,1%	48,9%	45
2000-4999	73,8%	26,2%	65
5000-9999	66,0%	34,0%	53
10000-19999	100,0%	0,0%	37
20000-49999	88,6%	11,4%	35
50000 eller flere	100,0%	0,0%	13

Kommunal bostøtte er etablert i 19 pst. av kommunene. Andelen øker med kommunestørrelse, men er lav helt opp mot 20 000 innbyggere.

Tabell 9.5 Om kommunen har kommunal bostøtte

Innbyggertall	Ja	Nei	N
Under 2000	13,0%	87,0%	46
2000-4999	15,4%	84,6%	65
5000-9999	14,8%	85,2%	54
10000-19999	13,9%	86,1%	36
20000-49999	34,3%	65,7%	35
50000 eller flere	50,0%	50,0%	12

9.3 Kommunenes arbeid ut mot sluttbrukerne

9.3.1 Kommunenes arbeid for å fange opp de vanskeligstilte på boligmarkedet

Den vanligste måten å fange opp vanskeligstilte på er at brukerne oppsøker boligkontoret selv. Det er også mange som fanger dem opp gjennom henvisning fra annen enhet. Bare 11 pst. av kommunene oppsøker vanskeligstilte selv. Igjen er det store variasjoner med kommunestørrelse, særlig når det gjelder dette hvor proaktiv kommunen er overfor målgruppen. I kommuner med mer enn 10 000 innbyggere er det mellom 21 og 29 pst. av kommunene som oppsøker de vanskeligstilte, mens andelene er mellom 2 og 6 pst. i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere.

Kommunene som oppga at de fanger opp vanskeligstilte på boligmarkedet ved at de blir henvist fra en annen enhet, ble bedt om å spesifisere hvilke(n) enhet(er) som henviser. Det vanligste er NAV (90 pst. av kommunene), etterfulgt av rusomsorgen (78 pst.), hjemmehjelptjenesten (48 pst.), barnevern (52 pst.) og ergoterapeut/fysioterapeut (41 pst.).

Tabell 9.6 Hvordan kommunene fanger opp de vanskeligstilte på boligmarkedet (flervalg)

	Antall svar	Pst.
Personen eller pårørende oppsøker boligkontoret selv	230	86,5 %
Personen er henvist fra en annen enhet	200	75,2 %
Boligkontoret oppsøker de vanskeligstilte	28	10,5 %
Boligkontoret oppsøker ikke personer aktivt	43	16,2 %

9.3.2 Individrettede økonomiske virkemidler og kommunale utleieboliger

For alle de individrettede økonomiske virkemidlene ser vi at mer enn halvparten av kommunene mottok søknader i minst ett av årene 2014-16. Startlån er det virkemiddelet flest kommuner har mottatt søknader på, med 92 pst. De aller fleste kommunene, nær 90 pst., har også mottatt søknader om statlig bostøtte og tilskudd til tilpasning. Nær 80 pst. har mottatt søknader om tilskudd til tilpasning i egen bolig, mens 67 pst. har mottatt søknader om kommunal utleiebolig.

Tabell 9.7 Hvilke virkemidler kommunen har mottatt søknader på i 2014-16 (flervalg)

	Antall svar	Pst.
Statlig bostøtte	234	88,6 %
Startlån	244	92,4 %
Tilskudd til etablering	206	78,0 %
Tilskudd til tilpasning	231	87,5 %
Kommunal utleiebolig	177	67,0 %

Kommunene som svarte at de ikke hadde mottatt søknader på de forskjellige ordningene, ble bedt om å svare på hva de mente grunnen(e) til at de ikke hadde fått søknader var. For bostøtten og tilskuddsordningene er det en forholdsvis stor andel av kommunene som mener at innbyggerne ikke kjenner til ordningene. Dette gjelder imidlertid ikke startlån, der alle kommunene mener kjennskapen er tilstede. For tilskudd til etablering og tilpasning tilskrives manglende søknader at det ikke har vært behov. Merk at en del kommuner ikke har svart på dette spørsmålet, antakelig fordi de ikke har noen formening om hvorfor innbyggerne ikke søker.

Kommunene som oppgav at de hadde mottatt søknader på de enkelte ordningene ble spurt om de hadde måttet gi avslag grunnet mangel på midler. Dette er forholdsvis vanlig for tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning, der om lag 40 pst. av kommunene har måttet gi avslag med denne begrunnelsen. Andelen er betydelig også for startlån, med 25 pst. For bostøtte ville det vært naturlig at andelen var 0, siden dette ikke er en rammefinansiert ordning.

Tabell 9.8 «Hva er grunnen(e) til at din kommune ikke har mottatt støknader på …?»

	Statlig bostøtte	Startlån	Tilskudd til etablering	Tilskudd til tilpasning
Kommunen kjenner ikke til ordningen	3,3 %	0,0 %	3,8 %	0,0 %
Ingen husstander som har søkt, sannsynligvis ikke behov	0,0 %	6,3 %	48,1 %	30,8 %
Ingen husstander som har søkt, vet trolig ikke om ordningen	13,3 %	0,0 %	30,8 %	19,2 %
Annet	20,0 %	6,3 %	5,8 %	3,8 %
N	30	16	52	25

Tabell 9.9 Andelen kommuner som har måttet gi avslag pga. manglende midler

	Statlig bostøtte	Startlån	Tilskudd til etablering	Tilskudd til tilpasning
Ja	4,9 %	24,5 %	41,1 %	38,1 %
Nei	95,1 %	75,5 %	58,9 %	61,9 %
N	225	237	202	226

Kommunene som svarte at de hadde mottatt søknader på de forskjellige virkemidlene, ble bedt om å angi hvilke grupper som har vært prioriterte. Kommunene hadde anledning til å velge flere prioriterte grupper innenfor hvert enkelt virkemiddel, og vi kan se variasjon mellom dem i hvor mange grupper som prioriteres.

Startlån retter seg i stor grad mot barnefamilier, 80 pst. av kommunene prioriterer denne gruppen. Det er også mer enn 60 pst. som oppgir at aleneforsørgere er prioritert. Barnefamilier er også den mest prioriterte brukergruppen på *tilskudd til etablering. Kommunale utleiebolig* favner flere brukergrupper, men høyest prioritert er flyktninger og bostedsløse. Sistnevnte gruppe prioriteres ikke spesielt høyt på de andre virkemidlene, så det er tydelig at kommunene anser dette virkemiddelet som mest passende for de bostedsløse. Bostøtte er mindre relevant i denne sammenhengen siden det er en rettighetsfestet ordning som gir kommunene lite rom for skjønn.

Samlet sett er det funksjonshemmede og barnefamilier som på tvers av virkemidlene prioriteres sterkest. Trangbodde husholdninger prioriteres lavest.

Tabell 9.10 Hvilke grupper kommunene har prioritert for de ulike ordningene (flervalg)

	Startlån	Tilskudd til etablering	Tilskudd til tilpasning	Kommunal utleiebolig
Bostedsløse	27,1 %	19,0 %	1,4 %	70,2 %
Trangbodde	33,5 %	19,5 %	6,3 %	21,1 %
Rusmisbrukere	25,4 %	24,5 %	5,4 %	68,4 %
Psykisk syke	32,2 %	32,5 %	12,2 %	65,5 %
Flyktninger	47,0 %	39,0 %	6,8 %	76,0 %
Barnefamilier	80,1 %	61,0 %	26,6 %	52,0 %
Aleneforsørgere	61,4 %	47,5 %	8,1 %	43,3 %
Funksjonshemmede	50,8 %	55,0 %	84,7 %	42,7 %
Uføretrygdede	53,8 %	48,5 %	45,5 %	36,8 %
Pensjonister	11,9 %	8,5 %	36,5 %	26,9 %
Andre	16,5 %	14,0 %	5,0 %	12,3 %
N	236	200	222	171

For alle virkemidlene unntatt bostøtte er det en eller annen form for krav om at kommunene skal følge opp hvordan midlene eller boligene brukes. Praksisen varierer noe, men gjennomgående er det 10-15 pst. som svarer at de *ikke* følger opp. Dette gir ikke nødvendigvis grunn til bekymring: Reglene er utformet slik at kravene ikke gjelder i alle tilfeller (for eksempel tilskudd under en viss grense), og det er mulig at kommunene legger litt forskjellig inn i spørsmålet. Se nærmere om de kommunale utleieboligene i avsnitt 9.4.1.

Tabell 9.11 «Følger dere opp at midlene til .. brukes slik de skal?»

	Startlån	Tilskudd til etablering	Tilskudd til tilpasning	Kommunal utleiebolig
Ja, ved stikkprøver	9,0 %	7,9 %	6,1 %	22,2 %
Ja, ved oppfølging av hver enkelt bruker	76,9 %	80,4 %	83,5 %	67,9 %
Nei	14,0 %	11,6 %	10,4 %	9,9 %
N	221	189	212	162

Vi vil nå se nærmere på tilskudd til etablering og startlån. Dette er ordninger der kommunene har stort rom for skjønn i vurderingen av hvem som skal få midler. Det er også ordninger der kommunene må søke om midler fra Husbanken selv, noe ikke alle kommuner gjør. Dermed kan det være svært viktig for innbyggerne hvor aktivt kommunene går frem: I noen kommuner vil innbyggerne kunne ha langt bedre tilgang til ordningene enn i andre.

Vi ser at 65 pst. av kommunene er aktive i den forstand at de vurderer om innbyggerne kan ha behov for tilskudd til etablering selv om det ikke foreligger noen søknad. Litt over halvparten av kommunene oppgav at de i noen tilfeller vurderer tilskudd til etablering ved søknad om startlån. Rundt 20 pst. svarer også at tilskudd til etablering kan bli vurdert ved søknad om kommunal bolig eller søknad om fornyet kontrakt til kommunal bolig. Det er en systematisk variasjon med kommunestørrelse: Det er langt mindre vanlig å aktivt vurdere behovet for tilskudd i de aller minste kommunene: Her er det 57 pst. som ikke gjør det, mot 35 pst. blant kommunene sett under ett. Vi undersøkte for øvrig det samme for tilskudd til tilpasning, og her var forskjellene etter kommunestørrelse mindre. Dette kan ha sammenheng med at tilskudd til tilpasning gis til grupper der flere av de kommunale tjenestene er inne, som ergoterapeuter og hjemmetjenesten.

Tabell 9.12 Om kommunen vurderer muligheten for tildeling av tilskudd til etablering uten at det foreligger en søknad (flervalg)

	Svar	Pst.
Ja, ved søknad om kommunal bolig (for å i stedet kunne kjøpe egen bolig)	53	21,8 %
Ja, ved søknad om fornyet kontrakt til kommunal bolig (for å kunne kjøpe den kommunale boligen)	51	21,0 %
Ja, ved søknad om bostøtte til leid bolig (for å kunne kjøpe egen bolig)	11	4,5 %
Ja, ved søknad om startlån	125	51,4 %
Ja, i andre tilfeller	12	4,9 %
Nei	85	35,0 %

58 pst. av kommunene vurderer muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en søknad. Startlån ses som en mulighet for å frigjøre en kommunal utleiebolig, men også for å *kjøpe* den kommunale boligen. Startlån ses også naturlig nok i sammenheng med tilskudd til etablering.

Tabell 9.13 Om kommunen vurderer muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en søknad (flervalg)

	Svar	Pst.
Ja, ved søknad om kommunal bolig (for å i stedet kunne kjøpe egen bolig)	65	27,9 %
Ja, ved søknad om fornyet kontrakt til kommunal bolig (for å kunne kjøpe den kommunale boligen)	71	30,5 %
Ja, ved søknad om bostøtte til leid bolig (for å kunne kjøpe egen bolig)	9	3,9 %
Ja, ved søknad om bostøtte til eid bolig (for å refinansiere lån)	14	6,0 %
Ja, ved søknad om tilskudd til etablering (for å kunne kombinere med startlån)	63	27,0 %
Ja, ved søknad om tilskudd til tilpasning (for å kunne kjøpe en annen bolig)	50	21,5 %
Annet	27	11,6 %
Nei	97	41,6 %

En klar majoritet av kommunene søker om midler fra Husbanken til startlån og tilskudd til etablering og tilpasning basert på antakelse om samme søknadspågang som året før. Litt under en tredel søker basert på oversikt over sannsynlige endringer i etterspørselen etter boliger. Blant de som svarte «Annet» svarer de fleste ulike varianter av «kommunestyrevedtak», dvs. at vi ikke kan si hvor bevisste disse har vurdert sitt behov.

Tabell 9.14 Hva kommunene baserer sine søknader om midler til startlån og tilskudd på

	Svar	Pst.
Basert på antakelse om samme søknadspågang som året før	138	61,3 %
Basert på oversikt over sannsynlige endringer i etterspørselen etter boliger	67	29,8 %
Annet	20	8,9 %

9.3.3 Hvordan kommunene bruker virkemiddelapparatet i møtet med sine innbyggere

Et av spørsmålene i denne evalueringen er hvorvidt kommunene vurderer flere virkemidler i møtet med sine innbyggere, eller om de ser på hvert enkelt isolert. En indikasjon på dette er hvorvidt statlig bostøtte medregnes i inntektsgrunnlaget for startlånssøknaden, og da både bostøtte som allerede utbetales, og muligheten for å få bostøtte. Dette er ønskelig, men ikke opplagt, bl.a. siden det ofte vil være ulike saksbehandlere som har ansvar for de ulike ordningene. Svarene fordeles nesten helt likt mellom de tre svaralternativene. Igjen ser vi at de største kommunene er mest aktive: Blant kommuner med mer enn 50 000 innbyggere svarer mer enn 90 pst. at bostøtte alltid eller av og til medregnes, men andelen er over 60 pst. også blant de aller minste kommunene.

Tabell 9.15 Om mulig statlig bostøtte tas med i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån

	Antall svar	Pst.
Ja	79	35,4 %
Nei	70	31,4 %
Av og til	74	33,2 %

Kommunenes forhold til virkemiddelapparatet gir seg også uttrykk i hvilke alternativer de vurderer dersom de finner at en søker ikke kvalifiserer til et av virkemidlene. Vi spurte derfor kommunene hvilke alternativer de vurderer dersom de finner at søkeren ikke har evne til å betjene et startlån. Dette sier også noe om hvor «vanskeligstilte» kommunene mener en startlånsmottaker kan være, jf. at kommunene her har et stort rom for skjønn. Svarene viser at kommunene vurderer flere virkemidler som aktuelle for denne gruppen, med andeler på over 50 pst. for både kommunal utleiebolig og tilskudd til etablering, og en høy andel også for statlig bostøtte og bistand til å finne en bolig i det private leiemarkedet. Oppfølging og veiledning tilbys av hele 65 pst., men langt de fleste tilbyr dette i kombinasjon med andre virkemidler.

Når svarene brytes ned på kommunestørrelse, er det mest interessante mønsteret at de minste kommunene (under 2000 innbyggere) i langt mindre grad vurderer alternativer som innebærer oppfølging, veiledning eller bistand til søkerne. Antakelig har dette sammenheng med ressurs-situasjonen: Det er som nevnt i gjennomsnitt avsatt kun 0,5 årsverk til boligsosialt arbeid i disse

kommunene. Et annet interessant funn er for øvrig at det *ikke* er noen systematisk variasjon med kommunestørrelse i hvilke andre virkemidler kommunene vurderer.

Vi spurte også hva kommunene tilbyr dersom søkeren vurderes å ha for *høy* inntekt til å være aktuell for startlån. 42 pst. av kommunene tilbyr ikke noen former for bistand i disse tilfellene. Hhv. 36 og 21 pst. tilbyr bistand i form av oppfølging eller veiledning, enten til å sette søkeren i stand til å betjene et banklån i fremtiden, eller ved å hjelpe dem til å finne en bolig i det private leiemarkedet. Naturlig nok er det langt mindre vanlig å tilby kommunal bolig eller tilskudd til etablering.

Tabell 9.16 «Dersom det antas at søkeren ikke har evne til å betjene et startlån, hvilke alternativer vurderes da?» (Flervalg)

	Svar	Pst.
Statlig bostøtte	84	35,7 %
Kommunal utleiebolig	131	55,7 %
Tilskudd til tilpasning	26	11,1 %
Tilskudd til etablering	122	51,9 %
Oppfølging og veiledning for å bli i stand til å betjene et startlån	153	65,1 %
Bistand til å finne en bolig i det private leiemarkedet	99	42,1 %
Annet	18	7,7 %
Søkeren tilbys ingen annen bistand	11	4,7 %

Startlån kan gis som toppfinansiering til lån fra andre banker, gjennom såkalte samfinansieringsavtaler. Kommunene ble spurt hvor ofte denne typen samarbeid med private banker brukes. Det er et klart mindretall som sjelden eller aldri benytter seg av denne muligheten. Variasjonen er imidlertid stor: Jo mindre kommunene er, jo vanligere er samfinansieringsavtaler. Blant kommunene med færre enn 10 000 innbyggere er det 7-13 pst. som svarer at de sjelden eller aldri benytter seg av samfinansieringsavtaler, mot hele 73 pst. blant de aller største kommunene.

Tabell 9.17 Om kommunene bruker samfinansieringsavtaler for startlån

	Antall svar	Pst.
Aldri	13	5,9 %
Sjelden	33	15,1 %
Av og til	65	29,7 %
Ofte	88	40,2 %
Alltid	20	9,1 %

For ytterligere å undersøke hvordan kommunene forholder seg til virkemiddelapparatet i sitt arbeid ut mot brukerne, ble kommunene stilt overfor seks ulike scenarier der de basert på en kort informasjonstekst ble bedt om å ta stilling til hvilke ordninger de ville gitt til forskjellige brukergrupper. Scenariene er listet opp i tekstboksen under. Alle kommunene ble stilt overfor alle de

seks scenarioene, men rekkefølgen for hvert scenario ble randomisert slik at svargivingen ikke systematisk ble påvirket av foregående svar. Scenariene var som følger:

- Stian er 33 år og rusmisbruker. Han har ikke fast bolig og bor midlertidig hos venner og kjente, og noen ganger på gata.
- Håkon er 43 år og sitter i rullestol. Han er varig uføretrygdet og skal skrives ut fra institusjon om seks uker. Han eier en bolig i kommunen som ikke er tilpasset rullestolbrukere.
- Camilla er 22 år og har et barn på 2 år. Hun har aleneomsorg for barnet og bor hjemme hos sine foreldre. Hun er deltidsansatt i butikk og tar opp fag fra videregående skole. Hun ønsker å flytte for seg selv sammen med barnet.
- Khadija og Abdi er innvilget opphold i Norge og har bodd i kommunen i et halvt år. De har fire barn i alderen fire til elleve år, og bor i en kommunal leilighet med to soverom.
- Ruth er 77 år og har nylig blitt enke. Hun er minstepensjonist og dårlig til bens, men ellers ved god helse. Hun bor i leiligheten hun delte med mannen sin, men har ikke råd til å betale leien.
- Erik og Stine har ett barn. Erik er for tiden arbeidsledig, mens Stine er hjemmeværende og mottar kontantstøtte. Paret venter sitt andre barn om kort tid. De bor i egen bolig, men har problemer med å betale boliggjelden på grunn av lav inntekt.

Tabell 9.18 Hvilke ordninger vurderes for forskjellige brukergrupper? Flervalg

	Stian	Håkon	Camilla	Khadija og Abdi	Ruth	Erik og Stine
Bostøtte	40,0 %	46,4 %	68,0 %	65,5 %	86,1 %	76,8 %
Startlån	7,1 %	44,2 %	35,1 %	35,9 %	9,4 %	45,5 %
Tilskudd til etablering	11,1 %	8,9 %	28,9 %	26,0 %	5,8 %	16,5 %
Tilskudd til tilpasning	0,9 %	87,9 %	0,0 %	0,9 %	12,1 %	0,9 %
Kommunal utleiebolig	83,1 %	8,9 %	51,6 %	47,5 %	22,4 %	10,3 %
Omsorgsbolig	13,3 %	25,4 %	0,0 %	0,4 %	42,2 %	0,0 %
Midlertidig botilbud	52,4 %	6,3 %	6,7 %	3,1 %	1,3 %	1,3 %
Boveiledning	39,6 %	14,3 %	20,4 %	28,3 %	13,0 %	15,2 %
Annet	9,3 %	15,6 %	20,4 %	23,3 %	17,0 %	40,2 %

Stian er rusmisbruker. 83 pst. av kommunene svarer at kommunal utleiebolig er et passende tilbud for ham. 52 pst. svarer midlertid botilbud, mens rundt 40 pst. av kommunene svarte bostøtte eller boveiledning. De andre alternativene ble fremhevet av et tydelig mindretall av kommunene.

Håkon er varig ufør rullestolbruker uten tilpasset bolig. 88 pst. av kommunene trekker frem tilskudd til tilpasning som et egnet virkemiddel for ham. Litt under halvparten foreslår bostøtte eller startlån. I tekstlige kommentarer er det mange kommuner som ellers trekker frem at de ville ha involvert en ergoterapeut i arbeidet med å vurderer hvorvidt boligen hans er hensiktsmessig, og om det vil være mulig å gjøre nødvendige endringer tilpasset hans situasjon.

Camilla er en ung eneforsørger med lav inntekt. For henne er det bostøtte som trekkes frem av fleste kommuner. Rett over halvparten trekker også frem kommunal utleiebolig som et alternativ. Med tanke på inntekten hennes, som man må forutsette er lav, er det interessant at såpass mange som 35 pst. av kommunene foreslår startlån som en mulig løsning. 20 pst. av kommunene

svarte «annet». Tekstlige tilbakemeldinger viser at mange ville foreslått det private utleiemarkedet som en løsning for henne.

Khadija og Abdi er nylig bosatte med fire barn beboende i en liten kommunal bolig. 66 pst. av kommunene foreslår bostøtte, mens 48 pst. foreslår kommunal utleiebolig. Det er forholdsvis mange kommuner som foreslår boveiledning eller andre virkemidler. Mange av kommunene som har svart «annet» foreslår kommunal utleiebolig, men som er større enn den de har i dag.

Ruth er enke og minstepensjonist uten evne til å betale for leiligheten hun i dag har. Hele 86 pst. av kommunene foreslår bostøtte som virkemiddel, mens 42 pst. foreslår omsorgsbolig. Det er relativt få kommuner som har valgt noen av de andre alternativene.

Erik og Stine har ett barn og egen bolig, men sliter med å betjene boliggjelden grunnet lav inntekt. Også her er det mange kommuner som foreslår bostøtte, mens 46 pst. foreslår startlån. Dette scenarioet skiller seg ut ved at hele 40 pst. av kommunene svarte «annet» som virkemiddel. I de tekstlige kommentarene er det to virkemidler som går igjen: refinansiering av boliglånet, og økonomisk rådgivning.

9.3.4 Noen grupper er vanskeligere å gi et godt tilbud enn andre

For å kunne gi de ulike brukerne et godt tilbud, må kommunene først fange dem opp, og deretter ha virkemidler til å møte deres behov. Generelt opplever kommunene det som vanskelig å fange opp rusmisbrukere, og også å vite hvilket virkemiddel de skal tily dem. Mange av kommunene trekker også frem psykiske syke og bostedsløse. Kommunene ble også spurt om det er noen grupper de savner virkemidler til, og svarene her fulgte naturlig nok det samme mønsteret.

Et funn verdt å merke seg er at bostedsløse og rusmisbrukere oppleves som enklere å fange opp i de minste kommunene. Dette skyldes antakelig at det er lettere å ha oversikt over innbyggerne i små kommuner, og å kjenne deres behov godt nok til å kunne skreddersy tilbud som fungerer over tid.

Tabell 9.19 Om det er noen grupper kommunen opplever som vanskelig å gi et godt tilbud

	Vanskelig å fange opp	Vanskelig å finne egnet virkemiddel
Ja, bostedsløse	34,1 %	17,5 %
Ja, trangbodde	15,2 %	6,5 %
Ja, rusmisbrukere	50,7 %	41,9 %
Ja, psykisk syke	39,6 %	30,4 %
Ja, flyktninger	14,3 %	9,7 %
Ja, barnefamilier	9,7 %	2,3 %
Ja, funksjonshemmede	7,4 %	2,8 %
Ja, uføretrygdede	4,6 %	1,8 %
Ja, pensjonister	5,5 %	1,4 %
Ja, andre	7,4 %	3,2 %
Nei	15,7 %	37,8 %

9.4 Økonomiske virkemidler rettet mot kommunene

9.4.1 Kommunenes bruk av tilskudd og grunnlån til utleieboliger for vanskeligstilte

Når kommunene skal fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte, kan de søke om tilskudd eller grunnlån fra staten. Kommunen kan velge å eie boligene selv, eller samarbeide med private aktører. Tilskudd er langt vanligere å bruke enn grunnlån: 53 pst. av kommunene oppgir at de i perioden 2014-16 har brukt tilskudd til utleieboliger for å fremskaffe utleieboliger til vanskeligstilte, mens 29 pst. har brukt grunnlån. Hele 42 pst. har imidlertid ikke brukt noen av ordningene. Det viser seg at dette særlig gjelder de minste kommunene: 61 pst. av kommunene med færre enn 2 000 innbyggere har verken brukt tilskudd eller grunnlån, og så synker dette gradvis til 9 pst. av de aller største kommunene.

Tabell 9.20 Hvilke ordninger kommunene har brukt for å fremskaffe utleieboliger til vanskeligstilte i perioden 2014-16 (flervalg)

	Antall svar	Pst.
Tilskudd til utleieboliger	114	53 %
Grunnlån	62	29 %
Har ikke brukt noen av ordningene	90	42 %
Har brukt én ordning	72	34 %
Har brukt begge ordningene	52	24 %

For å finne ut mer om hvilke kommuner som bruker grunnlån, ser vi svarene opp mot hvilke kommuner som oppgir at de ikke har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger, siden dette kan antas å gi uttrykk for et lite aktivt boligsosialt arbeid. Vi ser at grunnlån brukes av 35 pst. blant de kommunene som ikke har vedtaksbasert tildeling, mot 22 pst. blant de andre.

Utleieboliger som fremskaffes ved bruk av tilskudd til utleieboliger skal i utgangspunktet bebos av vanskeligstilte gjennom hele nedskrivingsperioden på 20 år. 90 pst. av kommunene oppgir at de holder seg til dette, mens de øvrige leier ut også til personer som ikke er vanskeligstilte, eventuelt lar beboer kjøpe utleieboligen. En slik praksis kan være i tråd med regelverket dersom kommunen betaler tilbake de ikke-nedskrevne delene av tilskuddet til staten. Det er bekymringsfullt at hele 23 pst. av kommunene svarer at de *ikke* gjør dette, og at ytterligere 70 pst. ikke vet.

Tabell 9.21 Kommunens praksis for utleie av tilskuddsfinansierte boliger

	Antall svar	Pst.
Vi er fleksible og leier ut boligene også til personer som strengt tatt ikke er vanskeligstilte	6	4,3 %
Boligene leies ut kun til vanskeligstilte den første tiden etter at vi har fått tilskudd, men etter dette er vi mer fleksible – enten ved at boligen leies ut også til andre, eller ved at beboer får kjøpe den	8	5,7 %
Boligene leies ut kun til vanskeligstilte gjennom hele perioden, eventuelt med kortvarige unntak	127	90,0 %

9.4.2 Kommunenes samarbeid med private aktører

Kommunene kan inngå avtaler med private aktører om å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte som et supplement til de boligene kommunene selv eier. Avtalene mellom kommunene og de private aktørene kan ta forskjellige former, og den private aktøren kan motta tilskudd og/eller grunnlån. Det vi her spør etter, er såkalte tilvisnings- og tildelingsavtaler, se forklaring i avsnitt 13.6.4. Det er denne typen avtaler Husbanken oppfordrer kommunene til å inngå, og der det er grunn til å vente en vekst fremover. Ordinære leieavtaler der kommunen sitter med større risiko, omfattes dermed ikke av spørsmålene.

25 pst. av kommunene har i dag inngått tilvisnings- eller tildelingsavtaler med private aktører, mens ytterligere 25 pst. har planer om å gjøre det. Blant de 46 kommunene i utvalget som i dag bruker slike avtaler, har en tredel valgt avtaler der den private aktøren bare får grunnlån, selv om det er denne avtaleformen Husbanken oppfordrer sterkest til (tilvisningsavtaler). Tilskudd brukes dermed av de fleste kommunene som engasjerer private aktører til dette formålet.

Tilvisnings- eller tildelingsavtaler med private aktører er svært vanlig blant de største kommunene. Her har 64 pst. allerede inngått slike avtaler, og ytterligere 18,2 pst. er i ferd med å gjøre det. I de minste kommunene er dette en langt mindre vanlig praksis. Sett bort fra dette, er det ingen klar sammenheng mellom bruk av tilvisnings- og tildelingsavtaler, og kommunestørrelse.

Tabell 9.22 «Har kommunen inngått såkalte tilvisnings- eller tildelingsavtaler med private aktører, der den private aktøren mottar grunnlån og/eller tilskudd og fremskaffer utleieboliger som kommunen så disponerer?»

	Svar	Prosent
Ja, avtaler der den private aktøren får grunnlån, men ikke tilskudd	13	7,1 %
Ja, avtaler der den private aktøren får tilskudd, men ikke grunnlån	7	3,8 %
Ja, avtaler der den private aktøren får både tilskudd og grunnlån	14	7,7 %
Ja, flere av de tre overnevnte avtaleformene	12	6,6 %
Nei, men vi er i ferd med å gjøre det	45	24,7 %
Nei, og vi vil heller ikke gjøre det i nær fremtid	91	50,0 %

Tabell 9.23 Tilvisnings- og tildelingsavtaler, etter kommunestørrelse

	Har avtaler med private	Har ikke avtale, men vil inngå	Har ikke avtale, ingen planer om å inngå	N
Under 2000	16,7 %	20,0 %	63,3 %	30
2000-4999	27,1 %	18,8 %	54,2 %	48
5000-9999	14,7 %	26,5 %	58,8 %	34
10000-19999	22,2 %	29,6 %	48,1 %	27
20000-49999	31,3 %	34,4 %	34,4 %	32
50000 eller flere	63,6 %	18,2 %	18,2 %	11

9.5 Kommunenes boligsosiale arbeid

9.5.1 Boligsosiale prosjekter – gjennomføring og finansiering

I denne delen ser vi nærmere på hvordan kommunene utfører sitt boligsosiale arbeid, og hvordan de bruker Husbanken og det boligsosiale kompetansetilskuddet.

Mange kommuner gjennomfører boligsosiale prosjekter, for eksempel for å kartlegge behovet for utleieboliger, gi et bedre tilbud til bestemte målgrupper eller fremskaffe utleieboliger mer effektivt. Slike prosjekter kan tolkes som tegn på et aktivt boligsosialt arbeid, siden de krever at det settes av ekstra ressurser for planlegging og gjennomføring, samtidig som kommunene ikke er pålagt å gjennomføre slike prosjekter. I tillegg kan kommunene naturligvis være aktive på andre måter, gjennom oppsøkende arbeid mv.

60 pst. av kommunene har gjennomført prosjekter på det boligsosiale området de siste fem årene, og 40 pst. har det ikke. De største kommunene er de mest aktive: *Alle* kommunene med flere enn 50 000 innbyggere oppgir å ha hatt slike prosjekter i løpet av de siste fem årene. Det samme gjelder 91 pst. av kommunene med mellom 20 000 og 49 999 innbyggere. Blant de minste kommunene er andelene betydelig mindre. Kun 36 pst. av kommunene med færre enn 2000 innbyggere, og 45 pst. av dem med mellom 2000 og 4999 innbyggere har hatt slike prosjekt.

Tabell 9.24 Om kommunen har gjennomført boligsosiale prosjekter de siste fem årene

	Ja	Nei	N
Under 2000	36,1%	63,9%	36
2000-4999	45,1%	54,9%	51
5000-9999	63,2%	36,8%	38
10000-19999	62,1%	37,9%	29
20000-49999	91,2%	8,8%	34
50000 eller flere	100,0%	0,0%	10

Når vi går inn i disse svarene ser vi klart at *staten gir de minste kommunene lite hjelp til å finansiere boligsosiale prosjekter*. Den viktigste finansieringskilden for slike prosjekter er boligsosialt kompetansetilskudd. Det er også en relativt høy andel, 44 pst., som finansierte prosjektene med egne midler.

Tabell 9.25 Hvordan de boligsosiale prosjektene ble finansiert (flervalg)

	Svar	Pst.
Boligsosialt kompetansetilskudd	58	49,2 %
Andre statlige øremerkede midler	39	33,1 %
Boligsosialt kompetansetilskudd og andre statlige øremerkede midler	32	27,1 %
Gjennom prioriteringer internt i kommunens egne midler	52	44,1 %
Annet	23	19,5 %

Boligsosialt kompetansetilskudd er imidlertid i all hovedsak en ordning for de store kommunene. For kommunene under ett er det 44 pst. som søkte om boligsosialt kompetansetilskudd i 2014-16. Blant de minste kommunene gjelder dette kun 6 pst., mens *alle* kommunene med flere enn 50 000 innbyggere søkte.

Nær halvparten av de kommunene som ikke søkte om boligsosialt kompetansetilskudd, begrunner dette med at de ikke kjente til ordningen. 21 pst. regnet med å få avslag på søknaden.

Tabell 9.26 Om kommunen søkte om boligsosialt kompetansetilskudd i løpet av 2014-16

	Ja	Nei	N
Under 2000	6,1%	93,9%	33
2000-4999	23,5%	76,5%	51
5000-9999	38,2%	61,8%	34
10000-19999	56,7%	43,3%	30
20000-49999	85,3%	14,7%	34
50000 eller flere	100,0%	0,0%	11

Tabell 9.27 Hvorfor kommunen ikke har søkt om boligsosialt kompetansetilskudd

	Antall svar	Pst.
Kjenner ikke til ordningen	46	45,5 %
Har ikke behov for midler	27	26,7 %
Tilskuddet er ikke stort nok	7	6,9 %
Regner med å få avslag	21	20,8 %

Siden de små kommunene i liten grad har tilgang til kompetansetilskudd fra Husbanken, må de finansiere eventuelle prosjekter gjennom egne midler. Det viser seg at det ikke primært er kommunenes *økonomi* som avgjør hvorvidt midler settes av til slikt: Når vi ser svarene opp mot informasjon om kommunenes økonomi fra KOSTRA (gjennomsnittlig netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene), ser vi ingen sammenheng mellom kommuneøkonomi og finansiering gjennom egne midler. En mulig tolkning er at det ikke er pengene som sådan som avgjør hvor mange mennesker kommunene setter av til boligsosialt arbeid, men kommunenes størrelse. Og når det er få ansatte, må de konsentrere seg om de oppgavene som er viktigst på kort sikt, som saksbehandling av søknader om økonomiske ytelser. En annen mulig tolkning er altså at de små kommunene ikke har annet valg, siden så mye av det boligsosiale kompetansetilskuddet er forbeholdt de store kommunene gjennom programarbeidet.

9.5.2 Nærmere om hva det boligsosiale kompetansetilskuddet brukes til

Boligsosialt kompetansetilskudd brukes også til andre formål enn konkrete prosjekter. 38 pst. av kommunene brukte tilskuddet til å finansiere en omorganisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen, mens 24 pst. brukte det på kompetanseheving som ikke var knyttet til spesifikke prosjekter, og like mange brukte det til ytterligere andre formål. Merk at spørsmålet ble stilt alle som *søkte* om tilskudd, jf. at 12 pst. svarer at de ikke mottok tilskudd.

Kommunene som hadde mottatt kompetansetilskudd, ble spurt om hvilke grupper kompetansen var ment å komme til gode. Dette var et flervalgsspørsmål, og kommunene krysset i gjennomsnitt av for nær fem av de elleve alternativene. De to gruppene som flest kommuner krysset av for, er rusmisbrukere og psykisk syke. Dette er også de gruppene vi fra andre kilder vet det er vanskeligst å finne egnede boliger til.

Tabell 9.28 Hva kompetansetilskuddet ble brukt til (flervalg)

	Svar	Pst.
Omorganisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen	32	38,1 %
Enkeltstående prosjekter	40	47,6 %
Annen kompetanseheving i kommunen	20	23,8 %
Annet	20	23,8 %
Vi mottok ikke kompetansetilskudd	10	11,9 %

Kommunene som svarte at de hadde søkt om kompetansetilskudd ble spurt om hva kompetansetilskuddet ble brukt til. 12 pst. av kommunene mottok ikke kompetansetilskudd. Blant de øvrige svarte nesten halvparten av midlene ble brukt til enkeltstående prosjekt, mens 23,8 pst. svarte kompetanseheving eller annet.

Tabell 9.29 Hvilke grupper vanskeligstilte kompetansen er ment å komme til gode (flervalg)

	Antall svar	Pst.
Bostedsløse	39	60,9 %
Trangbodde	14	21,9 %
Rusmisbrukere	54	84,4 %
Psykisk syke	51	79,7 %
Flyktninger	40	62,5 %
Barnefamilier	39	60,9 %
Funksjonshemmede	37	57,8 %
Uføretrygdede	25	39,1 %
Pensjonister	13	20,3 %
Andre	9	14,1 %

9.5.3 Kommunenes kontakt med Husbanken

Kommunene kan få mange ulike former for bistand fra Husbanken, og det er interessant å se hva slags bistand de får, og hvem som får hva. Kommunene ble derfor spurt om de i løpet av 2015 eller 2016 hadde vært i kontakt med dem på en eller annen måte. 76 pst. av kommunene hadde vært i kontakt med Husbanken i forbindelse med de økonomiske virkemidlene, mens 49 pst. hadde behov for råd og veiledning på andre områder. Svært få kommuner, 3 pst., hadde ikke hatt noen kontakt. I tillegg kommer 7 pst. som bare hadde brukt nettsiden deres.

Jo større kommunene er, jo mer utstrakt kontakt har de med Husbanken. Dette er naturlig fordi større kommuner har større omfang av saker, større behov for utleieboliger mv. Det er imidlertid også antakelig en konsekvens av Husbankens programarbeid, der mye av informasjonen er forbeholdt de store kommunene. Vi ser dette også ved hvilke kommuner som får besøk av representanter for Husbanken: Blant de to største kommunegruppene er det henholdsvis 79 og 89 pst. som har fått slikt besøk, mot halvparten av kommunene sett under ett.

Det er for øvrig en svært høy andel som tar kontakt via telefon eller e-post, og også mange som deltok på kurs eller samling i regi av Husbanken. På disse kontaktformene er det *lite* forskjell mellom små og store kommuner.

Tabell 9.30 «Har kommunen vært i kontakt med Husbanken i løpet av 2015 eller 2016 i forbindelse med det boligsosiale arbeidet, for eksempel per telefon, e-post, besøk, kurs eller samlinger?» (Mulighet til å velge begge de første kategoriene)

	Antall svar	Pst.
Ja, i forbindelse med de økonomiske virkemidlene	164	75,6 %
Ja, for råd eller veiledning på andre områder	106	48,8 %
Nei, ikke i direkte kontakt, men vi har brukt nettsiden deres	14	6,5 %
Nei, verken i direkte kontakt eller brukt nettsiden deres	6	2,8 %

Tabell 9.31 Om kommunene har vært i kontakt med Husbanken, etter kommunestørrelse

	Ja, økonomiske virkemidler	Ja, annen råd eller veiledning	Nei, men brukt nett-siden	Nei	N
Under 2000	59,0%	28,2%	12,8%	12,8%	39
2000-4999	63,6%	41,8%	10,9%	1,8%	55
5000-9999	77,8%	40,0%	4,4%	0,0%	45
10000-19999	81,3%	65,6%	3,1%	0,0%	32
20000-49999	97,1%	68,6%	0,0%	0,0%	35
50000 eller flere	100,0%	81,8%	0,0%	0,0%	11

Tabell 9.32 På hvilken måte kommunen var i kontakt med Husbanken

	Antall svar	Pst.
Ba om råd eller veiledning via telefon eller e-post	99	93,4 %
Fikk besøk av representant fra Husbanken	51	48,1 %
Deltok på kurs eller samling i regi av Husbanken	95	89,6 %
Annet	4	3,8 %

Kommunene oppfatter generelt Husbankens bistand på det boligsosiale området som nyttig. De ble spurt om hvordan de vurderer den bistanden som ikke kommer i form av penger, noe som i praksis omfatter bl.a. informasjon, kompetanseoppbygging og tilrettelegging for nettverk mellom kommunene. 86 pst. av kommunene vurderer denne bistanden som nyttig eller svært nyttig. Vurderingene påvirkes i liten grad av kommunestørrelse.

Kommunene ble også bedt om å gi en tekstlig tilbakemelding på hvor nyttig de opplever at Husbankens bistand er på det boligsosiale området (sett bort fra den rent økonomiske bistanden). Vi fikk svært mange tilbakemeldinger på dette spørsmålet, for mange til å inkludere her. Generelt var imidlertid tilbakemeldingen på linje med vurderingene vi ser i tabellen: Det klare flertallet er svært fornøyde med Husbanken. En kommune skriver: «Husbanken har meget god kompetanse på det boligsosiale området, og er etter min oppfatning en MEGET GOD støttespiller for kommunen». Vi har ved flere tilfeller i denne rapporten trukket fram hvor få stillinger som er avsatt til arbeid med boligsosiale spørsmål i de minste kommunene. I denne sammenheng er følgende sitat interessant: «I mange små kommunar er det få andre å få informasjon og hjelp frå. Husbanken er ein viktig rådgivar, spesielt i vanskelige saker».

Tabell 9.33 Opplevd nytte av Husbankens ikke-økonomiske bistand

	Antall svar	Pst.
Svært lite nyttig	2	1,7 %
Lite nyttig	3	2,5 %
Verken eller	11	9,3 %
Nyttig	46	39,0 %
Svært nyttig	56	47,5 %

10 Intervjuer med kommunene og Husbanken

10.1 Formål og gjennomføring

Intervjuene i denne evalueringen er spisset mot å besvare de spørsmålene som ikke får tilstrekkelige klare svar gjennom de andre kildene. Først og fremst for å innhente de berørte aktørenes *vurderinger*, primært hvordan kommunene og Husbanken opplever at virkemidlene virker, og hvilke mangler de ser i dagens virkemiddelapparat. I tillegg har intervjuene vært viktige for å avklare en del spørsmål knyttet til hvordan virkemidlene faktisk fungerer, og hvordan kommunene og Husbanken har innrettet sitt arbeid. I denne oppsummeringen er det informantenes vurderinger som vies størst oppmerksomhet.

Det er gjennomført til sammen 13 intervjuer, hvorav syv med kommuner og seks med Husbankens regionkontorer. Intervjuene ble gjennomført i løpet av mars 2017, dvs. etter at resultatene fra spørreundersøkelsen forelå. De fleste ble gjennomført per telefon, med unntak av ett med en kommune og to med Husbanken. Varigheten var mellom en halv og en time, med enkelte lengre unntak.

Det relativt lave antallet kommuner skyldes at informantene svarte samstemt og forutsigbart, men også at at det var begrenset hvilke spørsmål vi fikk belyst. Siden det boligsosiale arbeidet normalt er spredt mellom flere enheter, er det ikke å vente at én person kan ta stilling til alle de spørsmålene det kunne være ønskelig å stille. Det ble dermed nødvendig å prioritere noen temaer. Kommunene ble bedt om selv å velge ut en informant, evt. flere, basert på disse temaene, og fikk også tilsendt intervjuguiden. Selv innenfor denne begrensningen var det temaer som ble svakere belyst. Informasjonsverdien av intervjuene ble også begrenset av at vi i liten grad fikk intervjuet de kommunene som kanskje trenger virkemidlene mest, dvs. de som i utgangspunktet har et svakt boligsosialt arbeid. De kommunene vi antok dette gjaldt, svarte ikke på våre henvendelser.

Kommunene er valgt ut slik at utvalget omfatter både store, mellomstore og små kommuner i ulike deler av landet, og både kommuner som er og ikke er programkommuner for Husbanken. Det har også vært ønskelig å få med både kommuner som har et aktivt boligsosialt arbeid og de som ikke har det (fanget opp ved svarene i spørreundersøkelsen), men sistnevnte er bare representert ved én av kommunene.

For Husbanken intervjuet vi representanter for samtlige regionskontorer. Formålet med disse intervjuene var å få informasjon om hvordan Husbanken arbeider ut mot kommunene (innarbeidet særlig i kap. 5 og 15), og å få klarhet i hvordan forvalter de økonomiske virkemidlene (særlig kap. 13). I tillegg innhentet vi deres vurderinger bl.a. av konsekvensene av å innlemme tilskudd i kommunerammen og om det mangler noen virkemidler i dagens apparat. Disse er oppsummert under.

Oppsummeringen er strukturert etter hovedtemaene i intervjuguiden til kommunene. Oppmerksomheten konsentreres om de spørsmålene der informantenes vurderinger har vært særlig viktige for evalueringen. Det er kommunenes vurderinger som gjengis med mindre det fremgår eksplisitt at det er Husbankens.

10.2 De økonomiske virkemidlene

10.2.1 Tilskudd til utleieboliger og grunnlån

Tilskudd til utleieboliger oppfattes som et viktig virkemiddel av alle de kommunene som har brukt det: Antallet boliger til vanskeligstilte ville vært langt lavere uten tilskuddet. Dette dreier seg først og fremst om økonomi: Det er vanskelig å fremskaffe nok midler internt i kommunen, spesielt til større prosjekter. En kommune som beskriver seg selv som i startgropa med boligsosialt arbeid,

mener tilskuddet også er viktig for å få opp det boligsosiale engasjementet hos rådmannen. Én av kommunene har ikke brukt tilskudd, og dette tilskriver de svak organisering av arbeidet: De mener selv de burde brukt det.

Informantene peker på flere forbedringspunkter i forvaltningen av tilskuddsordningen. Praksisen med flere søknadsfrister men der det ikke holdes igjen midler til den andre fristen, skaper uforutsigbarhet. Den nye praksisen med fordeling gjennom ramme i stedet for per prosjekt oppleves som svært uklar: Hvordan bestemmes rammen? Hvor mye mer vil programkommunene få? Skal de fortsatt søke per prosjekt? Vil det ikke lenger være søknadsfrister?

Søknadsprosessen oppleves av flere som svært tidkrevende og plundrete. Husbanken ber om mye informasjon, det varierer hva de ber om, og saksbehandlingstiden er lang – og varierende. Informantene sammenlikner med investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser: Det er ofte samme saksbehandler som søker om de to tilskuddene, og det er dermed en stor fordel hvis søknadsprosessene og den øvrige forvaltningen skjer mest mulig likt. For eksempel anses det som en fordel dersom også tilskudd til utleieboliger kunne utmåles som en fast andel av godkjente prosjektkostnader fremfor ut fra en «avkastningsrate». En av informantene i Husbanken mener investeringstilskuddet burde vært lagt inn under KMD, slik at de to ordningene kan ses mer i sammenheng enn i dag.

Grunnlån oppfattes som et langt mindre viktig virkemiddel av kommunene. De fleste kommunene låner i stedet i Kommunalbanken, og fremhever at dette i det store og hele er like attraktive lån, og at det er praktisk å ta opp lån til flere formål samlet. Flere hevder også at grunnlån er mer administrativt krevende. En av kommunene foretrekker å bruke grunnlån til enkelte typer prosjekter, men det er vanskelig å få tak på detaljene rundt dette. Samtidig er det flere som opplever grunnlånet som et viktig virkemiddel for å mobilisere private aktører: Dette er noe de blir oppfordret til av Husbanken, og som flere har tatt i bruk.

10.2.2 Bostøtte, startlån og tilskudd til etablering

Informantene ble spurt om de oppfatter at de individbaserte virkemidlene bøstøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning til sammen dekker brukernes behov, eller om det var behov for endringer eller større bevilgninger. For de tre førstnevnte virkemidlene ble de også stilt mer detaljerte spørsmål, bl.a. om regelverket er tilstrekkelig klart og hvor krevende de oppfatter at søknadsprosessen er for brukerne.

Bostøtten bør gjøres mer treffsikker. Informantene både fra kommunene og Husbanken er opptatt av at det etter den siste gruppen er enkelte vanskeligstilte som ikke lenger har rett til bostøtte, spesielt unge uføre. En del av kommunene er også opptatt av skjevheter i utmålingen: Nivået på bostøtten varierer i dag mellom kommunene, der kommunene er inndelt i grupper etter boutgiftene. En presskommune mener dagens system slår uheldig ut for dem, fordi grupperingen henger etter den faktiske prisutviklingen. Videre er det ikke i tilstrekkelig grad justert for spesielle forhold som at kommuner med ellers lave priser kan ha enkelte særlig dyre boliger. En forbedring flere kommuner peker på er forenklingene av søkeprosessen for brukerne: Tidligere var det så komplisert at en del kan ha latt være å søke, men dette er neppe et problem nå.

Kommunene oppfatter regelverket for bostøtten som svært komplekst, med mange unntak. De har ofte behov for mer informasjon enn den skriftlige, og får dette per telefon fra Husbanken eller andre kommuner. Enkelte savner kurs for viderekomne saksbehandlere, men for øvrig vurderes informasjonen fra Husbanken som god.

Startlån oppfattes som et mer effektivt virkemiddel etter innstrammingen i 2014 der det ble etablert en forskrift med klarere regler for hvem som hadde rett til startlån, og der unge ble fjernet som egen målgruppe. Før denne endringen var det tilfeller av «shopping» over kommunegrensene der søkere valgte kommune etter hvor velvillige de var i tolkningen. Enkelte mener likevel

innstrammingen var uheldig, og mener det kan være behov for et slikt virkemiddel også til unge. Informantene oppfatter bevilgningene til startlånet som tilstrekkelige, og søknadsprosessen som enkel for brukerne.

Tilskudd til etablering oppleves som et viktig virkemiddel, men med et betydelig forbedringspotensial i utformingen og forvaltningen. Regelverket overlater for mye til den enkelte saksbehandlers skjønn bl.a. hva gjelder prioritering mellom ulike søkere og utmåling av tilskuddsbeløp. Kommunene opplever uforutsigbarhet i Husbankens tildeling: Ett år kan kommunene bli bedt om å formidle tilskudd mer aktivt, før de neste år får avslag på søknaden. I tillegg oppfattes bevilgningene som for lave. Til sammen gjør dette det vanskelig for kommunene å regne med tilskudd til etablering som et virkemiddel i sitt arbeid.

Både kommunene og Husbanken ble spurt om konsekvensene av å innlemme tilskudd til etablering og tilpasning i kommunerammen. Den nærmest unisone vurderingen er at tilskuddene da i praksis vil forsvinne – «til sykehjem og asfalt» - evt. bli forbeholdt enkelte spesielle grupper. Det pekes på at kommunene har mange lovfestede oppgaver de kommer til å prioritere, og også at de fleste kommunene vil få tildelt så små beløp at det vil gi lite mening å vurdere dem separat. Unntak finnes: Enkelte store og/eller svært boligsosialt aktive kommuner mener de vil få gehør i administrasjonen for å videreføre dette som tilskuddsordninger.

10.3 Boligsosialt kompetansetilskudd og Husbankens informasjonsarbeid

10.3.1 Boligsosialt kompetansetilskudd

Det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene er allerede fra 2017 innlemmet i kommunerammen. Kommunene og Husbanken ble bedt om sine vurderinger av konsekvensene av denne endringen, og begge parter gir uttrykk for de samme synspunktene.

For det første vil det svekke kommunenes muligheter til å gjøre noe utover den løpende saksbehandlingen på det boligsosiale området: Kompetansetilskuddet har vært brukt til prosjekter rettet mot særskilte målgrupper, i forbindelse med omorganisering av kommunenes arbeid, for å dekke utgifter til samarbeid mellom kommunene mv. Uten et tilskudd vil dette «ekstra» bli nedprioritert i mange kommuner, også selv om det kan være lønnsomt på sikt. Årsakene er akkurat de samme som for tilskudd til etablering og tilpasning: Mange andre formål prioriteres høyere, og hver enkelt kommune vil få et svært lite beløp. Igjen er det unntak: Kommuner som er store (dvs. som ellers ville fått et stort tilskudd) og/eller boligsosialt aktive (dvs. der arbeidet allerede er godt forankret i ledelsen), vil fortsette å gjennomføre slike løft.

En avvikling av kompetansetilskuddet gjør det også langt mindre attraktivt å bli programkommune. Også dette er noe både Husbanken og kommunene trekker frem: De vurderer programarbeidet som nyttig, men det er vanskeligere å få med seg ledelsen i kommunene uten en økonomisk gulrot. Husbanken har forsøkt å kompensere for dette, men foreløpig uten å lykkes helt, se neste avsnitt.

10.3.2 Husbankens informasjonsarbeid mot kommunene

Våre informanter blant kommunene er gjennomgående svært fornøyd med Husbankens informasjonsarbeid. Det er særlig den direkte kontakten som trekkes frem: De opplever å få god hjelp når de tar kontakt per telefon og gjennom møter. Den skriftlige informasjonen i form av veiledere mv. får mer blandede vurderinger: Veilederne brukes aktivt og oppfattes som viktige og skrevet i et språk saksbehandlerne forstår, men uklarheter, inkonsistenser og irrelevante eksempler gjør det ofte nødvendig å supplere med annen informasjon. Det er stor forskjell i hvordan kommunene forholder seg til informasjonen: Noen oppsøker aktivt ulike kilder, som statsbudsjettet, pressemeldinger mv., og holder seg løpende informert. I den andre enden er en kommune som

forholder seg til veilederen alene og gjør egne tolkninger der noe er uklart. Også denne kommunen er fornøyd med Husbankens informasjon.

I Husbankens øvrige informasjonsarbeid etterlyses det flere arrangementer som tar for seg juridiske spørsmål, for eksempel knyttet til det å være leietaker og utleier. Det etterlyses også bedre kompetanse på storbyspørsmål ved andre regionskontorer enn Øst: Storbyen i utvalget opplever det som mer nyttig å ringe Oslo kommune enn Husbanken, og at det mer er de som informerer Husbanken enn omvendt. Kommunene setter pris på bistand til å danne nettverk med hverandre og opplever slike nettverk som svært nyttige, men vil gjerne ha enda mer tid til informasjonsutveksling seg imellom på Husbankens samlinger og konferanser. De etterlyser også flere «gode eksempler».

Flere av kommunene stiller spørsmål ved nytteverdien av å reise på konferanser og store samlinger: De opplever det som tidkrevende i en travel hverdag, og at de ofte «ikke får noe særlig ut av det».

En vesentlig endring i Husbankens programarbeid er som nevnt at kommunene ikke lenger kan søke om boligsosialt kompetansetilskudd. Det er nå svært uklart for mange kommuner hva som ligger i å være programkommune. Dette gjelder særlig hvordan de skal prioriteres for økonomiske virkemidlene. Det er også uklart hvordan Husbanken vil bruke behovsmeldingene og hva det innebærer at tilskudd til utleieboliger skal fordeles som ramme, jf. over. For noen kommuner ligger attraktiviteten i å være programkommune først og fremst i at det er ugunstig å stå utenfor: «Vi blir usynlige for Husbanken.»

10.4 Øvrige forhold

10.4.1 Kommunenes medvirkningsansvar

Kommunene ble bedt om å greie ut for hvordan de forstår sitt medvirkningsansvar for å tilby boliger til vanskeligstilte. De fleste kommunene har et bevisst forhold til dette, men én ga uttrykk for at dette ikke var noe de hadde tenkt på. Svarene varierer naturlig nok, men dreier seg rundt at kommunen skal bidra på ulike måter alt etter hva den enkelte bruker har behov for, herunder å samarbeide med andre kommunale tjenester.

Flere av kommunene trakk selv frem at de ikke ønsket at medvirkningsansvaret skal forsterkes til en *plikt*. De understreker at det er enkelte grupper som er svært vanskelige å finne en egnet, varig bolig til, spesielt personer med rusproblemer. En av kommunene påpeker også at de med en plikt måtte hatt flere boliger tilgjengelig enn i dag, og at dette ville gitt høyere utgifter.

10.4.2 Behov for nytt saksbehandlingssystem

På et åpent spørsmål om det er noe informantene savner, trekker både kommunene og Husbanken frem et nytt saksbehandlingssystem. Det finnes ikke i dag noe standardisert system kommunene kan ta i bruk. De har behov for et system som sørger for at de ulike tjenestene «snakker med hverandre», slik at for eksempel NAVs registrering av at noen er tildelt bolig, kommer opp i boligkontorets systemer. I dag kan saksbehandlingen for bostøtte skje helt isolert fra tildeling av utleieboliger, som igjen kan skje isolert fra fremskaffelsen av utleieboliger. Kommunene står dermed overfor to alternativer: Enten å utvikle egne systemer, slik to av informantene har gjort, eller å leve med silo-løsningen. Husbanken har vært involvert i flere forsøk som etter det vi forstår har strandet, bl.a. ved Gobo og Gokart.

11 Treffer de individrettede virkemidlene?

11.1 Hvorvidt virkemidlene treffer de vanskeligstilte

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at de vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Alle de individrettede virkemidlene skal bidra til å nå dette målet, slik det fremgår bl.a. av omtalen i budsjettdokumentene. I dette kapitlet undersøker vi i hvor stor grad dette er tilfelle: Treffer virkemidlene de som er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet, eller andre?

Dersom det viser seg at en del ikke-vanskeligstilte mottar virkemidler, kan dette ha flere forklaringer. Målgruppen for virkemiddelet kan omfatte flere enn de som strengt tatt er vanskeligstilte på boligmarkedet, dvs. at virkemiddelet har et bredere formål enn det rent boligsosiale. Men det kan også tyde på svikt i form av en lekkasje, dvs. at det gis penger til andre enn de som er i målgruppen. Analysen bidrar dermed til å belyse virkemidlenes *effektivitet*.

Analyser bidrar også til å belyse virkemidlenes *treffsikkerhet*. Dersom det er en svært lav andel vanskeligstilte som mottar alle de individrettede virkemidlene, er det grunn til å spørre om virkemiddelapparatet bør målrettes bedre.

Denne analysen er dermed ment som en delanalyse av de ulike individrettede virkemidlene, og brukes inn i den mer fullstendige analysen i kap. 13.

For å kunne vurdere hvorvidt virkemidlene treffer de vanskeligstilte på boligmarkedet, må vi ha en formening om hvem de vanskeligstilte *er.* Til dette bruker vi definisjonen vi utarbeidet i kap. 4. Denne definisjonen gjør det mulig å identifisere i registerdata de husholdningene som er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet, og se denne gruppen opp mot hvem som mottar de ulike virkemidlene.

En mulig innvending er at vi burde brukt den definisjonen som er i bruk, dvs. den SSB utviklet i 2014 og som gir grunnlag for de mest gjengitt anslagene for antallet vanskeligstilte. Det er imidlertid ikke slik at denne definisjonen er tatt aktivt i bruk i utformingen og/eller forvaltningen av virkemidlene. For vårt formål er den dermed ikke riktigere å bruke enn noen annen definisjon. Og da velger vi å bruke den definisjonen vi mener treffer de vanskeligstilte best.

I henhold til vår definisjon var det 143 061 husholdninger i 2015 som var vanskeligstilte på boligmarkedet, tilsvarende 6,2 pst. av husholdningene. Definisjonen er basert på bl.a. inntektsdata fra 2014, og data på boforhold ved inngangen til 2015. Dataene på virkemiddelbruk er fra 2015. Vi mener dette blir riktigst, bl.a. siden rett til bostøtte historisk sett har vært basert på inntektsdata fra siste likning.

11.2 Bostøtte

11.2.1 Overlapp mellom vanskeligstilte og bostøttemottakere

Bostøtten skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. Bostøtten tildeles etter hvorvidt husholdningen faktisk oppfyller kravene til inntekt og boutgifter, og er i liten grad skjønnsbasert.

Vi begynner med å se på overlapp mellom hvilke husholdninger som er definert som vanskeligstilte og hvilke som mottok bostøtte i 2015. Registerdataene fra Husbanken viser at 139 132 husholdninger mottok bostøtte minst én gang i løpet av 2015. Av disse er det 130 353 husholdninger som vi klarer å identifisere om er vanskeligstilte på boligmarkedet, dvs. blant de 143 061 husholdningene så tilfredsstiller vår definisjon.

Rundt 2,7 pst. er både definert som vanskeligstilte og mottar bostøtte, dette tilsvarer i underkant av 62 000 husholdninger. Det er verdt å merke seg at dersom man hadde brukt SSBs definisjon fra 2014, så er kun 0,8 pst. av husholdningene definert som vanskeligstilte og mottar bostøtte.

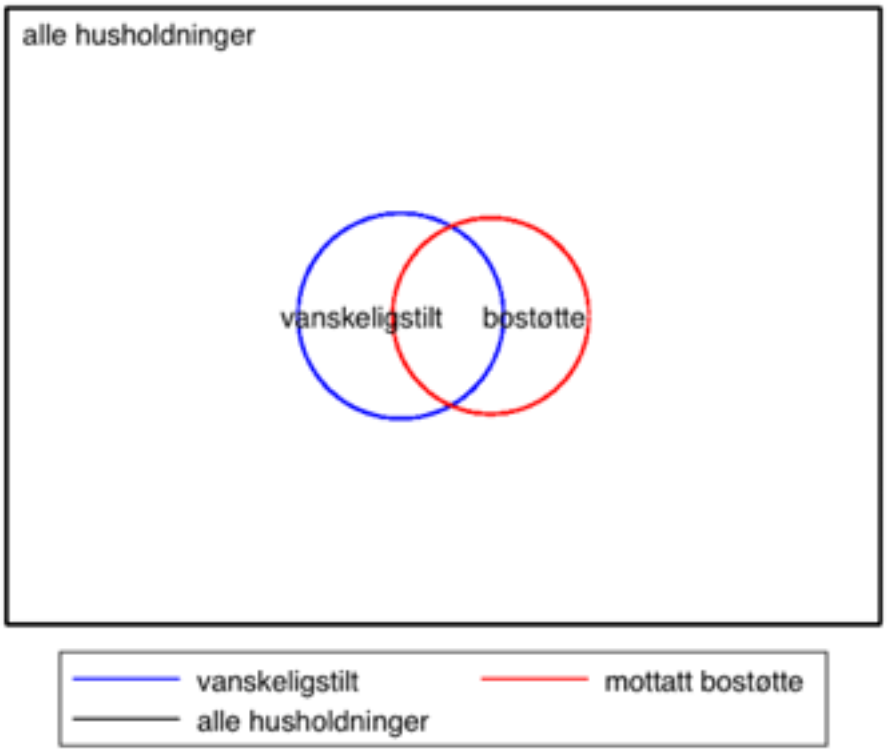
Figur 11.1 viser overlapp mellom vanskeligstilte og bostøttemottakere. 48 pst. av de 130 353 husholdningene som mottok bostøtte, er definert som vanskeligstilte. 52 pst. er det altså ikke. Videre ser vi at det blant de vanskeligstilte var det 43 pst. som mottok bostøtte. Blant de som har mottatt bostøtte er det rundt 62 pst. som har mottatt bostøtte hver måned i 2015. Tabell 11.1 viser hvordan de ulike gruppene er sammensatt.

11.2.2 Hvem er de ikke-vanskeligstilte som mottar bostøtte?

Totalt sett er det rundt 68 400 husholdninger som ikke er definert som vanskeligstilte, men som mottok bostøtte i 2015. Her er det en del husholdninger med uføretrygd og sosialhjelp, som vi altså ikke fanger opp i vår definisjon. Vi ser også at husholdninger i de minste kommunene er overrepresentert blant de som ikke er vanskeligstilte, men mottar bostøtte. I begge gruppene er det antakelig en del av de husholdningene vi har ekskludert, men som likevel strengt tatt burde vært regnet med blant de vanskeligstilte. Dette gjelder en del av de husholdningene som leier bolig og består kun av personer over 80 år, en del husholdninger med bare unge voksne mv. Alle disse gruppene omfatter imidlertid så mange personer som ikke kan sies å være vanskeligstilte, at vi har vurdert ulempene ved å ta dem ut, som mindre enn fordelene ved å ha dem med.

Siden bostøtten utmåles ut fra klare kriterier for inntekter og boutgifter, kan det ikke være snakk om lekkasjer i form av feilaktig skjønn i saksbehandlingen.

Figur 11.1 Venndiagram: overlapp mellom vanskeligstilte og mottakere av bostøtte



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

Tabell 11.1 Kjennetegn ved vanskeligstilte og bostøttemottakere i 2015

Kategori	Vanskeligstilt, mottar bostøtte	Vanskeligstilt, mottar ikke bostøtte	Ikke vanskeligstilt, mottar bostøtte	
			Inntekt over EU60	Inntekt under EU60
Antall	61 971	81 090	39 030	29 352
Boforhold				
Leier	88%	81%	53%	41%
Bor trangbodd	20%	21%	13%	5%
Bor i kommunal bolig	20%	6%	15%	17%
Inntektsforhold				
Høy gjeldsbelastning	12%	23%	14%	7%
Mottar sosialhjelp	57%	15%	42%	29%
Mottar uføretrygd	20%	12%	43%	18%
Andre karakteristikker				
Enpersonhusholdning	57%	56%	46%	73%
Har barn	35%	31%	30%	18%
Kommunegruppe				
1 (Oslo)	19%	19%	14%	12%
2	15%	16%	14%	13%
3	7%	6%	7%	6%
4	59%	58%	64%	68%

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata. Kommunegruppe 1 omfatter Oslo, kommunegruppe 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, kommunegruppe 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, kommunegruppe 4 omfatter de øvrige kommunene.

11.2.3 Hvem er de vanskeligstilte som ikke mottar bostøtte?

Vi finner at i overkant 81 000 husholdninger er definert som vanskeligstilte, men ikke mottar bostøtte. En av årsakene til at det er flere vanskeligstilte som ikke mottar bostøtte er antakelig at inntektsgrensen for bostøtte i praksis er lavere enn den vi benytter i vår definisjon av vanskeligstilte. Den øvre inntektsgrensen for å motta bostøtte for en enpersonhusholdning var mellom 196 000 og 219 603 kroner *før skatt* i 2015, avhengig av hvilken kommunegruppe man tilhører. I definisjonen av de vanskeligstilte brukes lavinntektsgrensen EU60, dvs. 207 400 kroner *etter skatt* (riktignok i 2014). Følgelig vil flere husholdninger ikke ha rett på bostøtte.

Uavhengig av disse målefeilene, kan det hende bostøtten ikke er ment å fange opp alle vanskeligstilte på boligmarkedet. Her ser vi at den er mer rettet mot de gruppene som mottar andre overføringer, enn de som klarer seg ved egen inntekt. Dette kan tyde på at ikke alle de som har rett til bostøtte, faktisk søker om den: De som ikke fra før mottar overføringer, kan ha mindre kjennskap til bostøtten, og mindre kontakt med det kommunale tjenesteapparatet som ellers kunne informert dem om den.

11.2.4 Oppsummering bostøtte

En del av bostøttemottakerne er ikke å regne som vanskeligstilte etter vår definisjon, og en del av de vanskeligstilte mottar ikke bostøtte. Noe av dette må tilskrives at inntektsgrensen i bostøtten ikke sammenfaller helt med inntektsgrensen i vår definisjon. Dette er ikke nødvendigvis problematisk: Vår inntektsgrense er nødvendigvis noe tilfeldig satt, mens inntektsgrensen til bostøtten må antas å være basert på grundige vurderinger. Mer interessant er at det ser ut til å være en

systematisk skjevhet i at treffsikkerheten er bedre blant de husholdningene som mottar andre offentlige ytelser, enn de som klarer seg på arbeidsinntekt alene. Dette tyder på at bostøtten ikke når frem til alle de husholdningene som trenger den, og at det kan være forskjeller mellom kommuner i hvor godt innbyggerne informeres og hjelpes i søknadsprosessen.

11.3 Startlån

11.3.1 Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånsmottakere

Startlånet skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Startlån er ikke en rettighetsbasert ordning, og det er langt færre husholdninger som mottar startlån enn bostøtte. I 2015 var det 7 317 husholdninger som mottok tilsagn om startlån. Vi har greidd å identifisere 7 095 av disse som vanskeligstilte eller ikke.

I figuren under viser vi graden av overlapp mellom vanskeligstilte og husholdninger som mottok startlån i 2015. Kun 14 pst. av de som mottok startlån er definert som vanskeligstilte. Kjennetegn ved de ulike gruppene er vist i tabellen under.

Figur 11.2 Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånmottakere i 2015

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

Tabell 11.2 Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånmottakere i 2015

Kategori	Vanskeligstilt, mottatt startlån	Vanskeligstiltt, ikke mottatt startlån	Ikke vanskeligstilt, mottatt startlån	
			Inntekt over EU60	Inntekt under EU60
Antall	998	142 063	5 542	555
Boforhold				
Leier	73 %	84 %	42 %	21 %
Bor trangbodd	31 %	20 %	17 %	10 %
Bor i kommunal bolig	13 %	13 %	6 %	4 %
Inntektsforhold				
Høy gjeldsbelastning	22 %	18 %	16 %	11 %
Mottar sosialhjelp	32 %	33 %	13 %	25 %
Mottar uføretrygd	38 %	15 %	32 %	34 %
Andre karakteristikker				
Enpersonhusholdning	34 %	57 %	27 %	35 %
Har barn	56 %	33 %	49 %	49 %
Kommunegruppe				
1 (Oslo)	11 %	19 %	8 %	7 %
2	12 %	16 %	11 %	9 %
3	5 %	6 %	6 %	6 %
4	73 %	59%	75 %	77 %
Mottatt tilskudd til etablering	34%	0%	15%	22%

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata. Kommunegruppe 1 omfatter Oslo, kommunegruppe 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, kommunegruppe 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, kommunegruppe 4 omfatter de øvrige kommunene

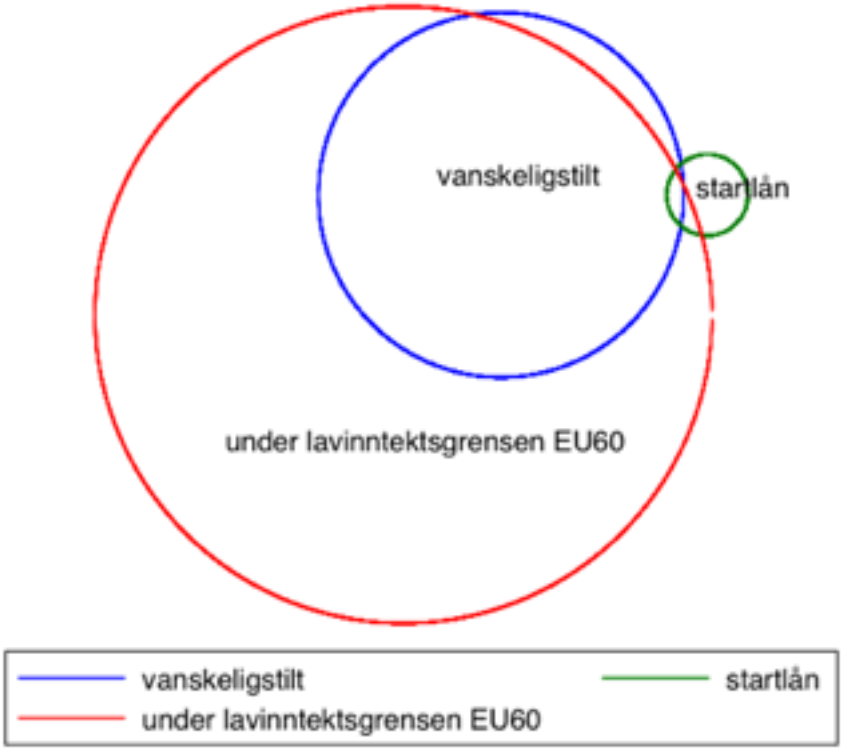
11.3.2 Hvem er de ikke-vanskeligstilte som mottar startlån?

I underkant av 86 pst. av startlånemottakerne i 2015, tilsvarende 6 100 husholdninger, er ikke definert som vanskeligstilte. Disse er reelt mindre vanskeligstilte på boligmarkedet enn de vi fanger opp gjennom vår definisjon: De har høyere inntekt, og det er en mindre andel som bor i kommunal bolig, bor trangbodd og/eller mottok tilskudd til etablering, sammenlignet med startlånmottakerne som er definert som vanskeligstilte.

Dette med inntekt er interessant. Hele 91 pst. av de ikke-vanskeligstilte startlånsmottakerne faller utenfor definisjonen fordi de har for høy inntekt. (Dvs. at bare 9 pst. har inntekt under lavinntekts-grensen, men faller utenfor på grunn av et av de andre kriteriene.) Vi undersøker dette nærmere ved å se på inntekt etter skatt per forbruksenhet fordelt på inntektskvintiler. Vi bruker SSBs beregnede persentiler for inntekt etter skatt,[1] og utelater som vanlig bostøtten. Tabell 11.3 viser at 26 pst. av de ikke-vanskeligstilte startlånsmottakerne er blant de 60 pst. med *høyest* inntekt i landet. Nær 400 startlånsmottakere er blant de 20 pst. med høyest inntekt.

[1] Tallene er hentet fra SSBs statistikkbank, Tabell: 09557: Utviklingen i grenseverdier (persentiler) for personer. Inntekt etter skatt per forbruksenhet i nominelle kroner (F)

Figur 11.3 Overlapp mellom lavinntektshusholdninger, vanskeligstilte på boligmarkedet og startlånmottakere i 2015



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

Av Tabell 11.2 over ser vi samtidig at husholdninger i de aller minste kommunene er over-representert blant startlånsmottakere, og dette gjelder særlig blant de som ikke er definert som vanskeligstilt. For øvrig merker vi oss at startlånet brukes særlig av husholdninger som allerede eier en bolig, (dvs. at lånet brukes til refinansiering), mottakere av uførepensjon og barnefamilier.

Tabell 11.3 Startlånsmottakere etter kvintiler for inntekt etter skatt per forbruksenhet

Inntekt etter skatt per forbruksenhet (2014)	Mottatt startlån (2015)	
	Antall husholdninger	Andel husholdninger
Første kvintil	3 140	44 %
Andre kvintil	2 082	29 %
Tredje kvintil	959	13 %
Fjerde kvintil	588	8 %
Femte kvintil	386	5 %
Totalt	**7 155**	**100 %**

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

11.3.3 Hvem er de vanskeligstilte som ikke mottar startlån?

Den store majoriteten av vanskeligstilte mottar ikke startlån. Startlånet er rammefinansiert, og kun et begrenset antall husholdninger kan motta startlån hvert år. De aller mest vanskeligstilte vil ofte ikke være i stand til å betjene et lån.

Det er likevel grunn til å spørre om det er vanskeligstilte som burde mottat startlån, men ikke gjør det. Blant de som ikke mottar er det færre som har barn, færre som mottar uføretrygd og flere som bor i storbyene. Det kan godt være at det blant disse er husholdninger som kunne nyttiggjort seg et lån minst like godt som de ikke-vanskeligstilte som mottok lån.

11.3.4 Oppsummering startlån

Startlån er en ordning som ikke er ment å treffe det store flertallet av vanskeligstilte, men de som er i stand til å betjene et lån og eie en bolig. Samtidig er startlån en ordning som må rammes inn strengt, fordi det vil være en høy etterspørsel etter den fra sluttbrukerne: Startlån vil ha gunstigere betingelser enn ordinære boliglån, og dermed være ettertraktede. Våre funn tyder på at innrammingen ikke er streng nok: Hele 86 pst. av starlånsmottakerne er ikke å regne som vanskeligstilte etter vår definisjon. Mange av disse har høy inntekt, og en overraskende stor andel bor i små kommuner. Selv om vi åpner for at vår definisjon kan være noe streng på enkelte punkter, er det flere forhold her det er ønskelig å følge opp i de øvrige delanalysene, inn i kap. 13. Vi konstaterer for øvrig at vår definisjon fanger opp de som er *mest* vanskeligstilte.

11.4 Tilskudd til etablering

11.4.1 Overlapp mellom vanskeligstilte og tilskuddsmottakere

Tilskudd til etablering skal bidra til etablering i egen bolig og til å gi sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tildelingen skal gjøres etter en økonomisk behovsprøving.

I 2015 mottok 1 585 husholdninger tilskudd, og vi kan kategorisere 1 567 av husholdningene som vanskeligstilte eller ikke. I figuren under viser vi graden av overlapp mellom gruppen vanskeligstilte og mottakere av tilskudd til etablering, samt startlånmottakere. Tilskudd til etablering gis ofte sammen med startlån (85 pst. av tilfellene i 2015), og det er derfor naturlig å også ta med startlån.

Vi finner at kun 25 pst. av tilskuddsmottakerne er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Figur 11.4 Overlapp mellom mottakere av tilskudd til etablering, startlån og vanskeligstilte

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

11.4.2 Hvem er de ikke-vanskeligstilte som mottar tilskudd?

Hele 75 pst. av de som mottok tilskudd til etablering, er ikke definert som vanskeligstilte. Den høye andelen gjenspeiler at mange av tilskuddsmottakerne også mottok startlån, jf. den høye andelen ikke-vanskeligstilte der. Andelen ikke-vanskeligstilte er lavere blant de mottakerne som ikke mottok startlån.

Blant de 75 pst. hadde de fleste inntekt over lavinntektsgrensen (88 prosent), tilsvarende rundt 1 000 husholdninger. Blant disse er det kun 44 pst. som leier. Ser vi på ulike inntektstyper finner vi at hele 63 pst. har minst én person i husholdningen som mottar uføretrygd. Igjen ser det ut til at kommunene prioriterer husholdninger med vedvarende lav inntekt. Når det er sagt, vet vi ikke om personer som mottar uføretrygd har en større tilbøyelighet til å (bli oppfordret til å) søke. Videre er det en betydelig andel av mottakerne (73 prosent) som bor i de minste kommunene.

Det er kun 140 mottakere som kommer under lavinntektsgrensen, men ikke er definert som vanskeligstilte. En stor andel av disse mottar uførepensjon.

Igjen ser vi på hvordan mottakerne fordeler seg etter kvintiler for inntekt etter skatt per forbruks-enhet, se Tabell 11.5. 19 pst. har inntekt tilsvarene en av de tre øverste kvintilene, dvs. at de er blant de 60 pst. husholdningene med høyest inntekt i landet. Dette er en noe lavere andel enn for startlånet, men likevel høyere enn ventet ut fra målgruppen for ordningen. Som for startlån, ser det ut til at barn, uføretrygd og kommunestørrelse er viktige faktorer.

Tabell 11.4 Overlapp mellom vanskeligstilte og mottakere av tilskudd til etablering i 2015

Kategori	Vanskeligstilt, mottatt tilskudd til etablering	Vanskeligstiltt, ikke mottatt tilskudd til etablering	Ikke vanskeligstilt, mottatt tilskudd til etablering	
			Inntekt over EU60	Inntekt under EU60
Antall	381	142 680	1 022	141
Boforhold				
Leier	85 %	84 %	44 %	21 %
Bor trangbodd	23 %	20 %	12 %	12 %
Bor i kommunal bolig	20 %	13 %	13 %	9 %
Inntektsforhold				
Høy gjeldsbelastning	12 %	18 %	15 %	6 %
Mottar sosialhjelp	34 %	33 %	20 %	33 %
Mottar uføretrygd	53 %	15 %	62 %	55 %
Andre karakteristikker				
Enpersonhusholdning	48 %	56 %	34 %	48 %
Har barn	45 %	33 %	40 %	38 %
Kommunegruppe				
1 (Oslo)	14 %	19 %	12 %	16 %
2	10 %	16 %	10 %	11 %
3	4 %	6 %	5 %	7 %
4	72 %	59 %	73 %	66 %

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata. Kommunegruppe 1 omfatter Oslo, kommunegruppe 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, kommunegruppe 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, kommunegruppe 4 omfatter de øvrige kommunene.

Tabell 11.5 Mottakere av tilskudd til etablering, inntekt etter skatt per forbruksenhet

Inntekt etter skatt per forbruksenhet (2014)	Mottatt tilskudd til etablering (2015)	
	Antall husholdninger	Andel husholdninger
Første kvintil	941	60 %
Andre kvintil	325	21 %
Tredje kvintil	142	9 %
Fjerde kvintil	82	5 %
Femte kvintil	77	5 %
Totalt	**1 567**	**100 %**

11.4.3 Hvem er de vanskeligstilte som ikke mottar tilskudd til etablering?

Den store majoriteten vanskeligstilte mottar ikke tilskudd til etablering. Dette er i hovedsak fordi de ikke har søkt. Kun rundt 60 husholdninger er definert som vanskeligstilte og har fått avslag på søknaden sin, mens de resterende 260 som fikk avslag er heller ikke definert som vanskeligstilte. En kan riktignok spørre seg *hvorfor* de ikke søker, og det kan naturligvis være fordi de uansett ikke venter å få tilskudd: Tilskuddet er rammefinansiert. Dette kommer vi tilbake til i kap. 13.

11.4.4 Oppsummering tilskudd til etablering

Bildet er i store trekk det samme for tilskudd til etablering som for startlån: Det er en smal ordning rettet mot en liten andel av de vanskeligstilte. Samtidig er det svært mange ikke-vanskeligstilte som mottar den. Dette gjelder særlig barnefamilier, uføre og husholdninger i små kommuner: Disse kan ha en inntekt godt over lavinntektsgrensen, og må antas å omfatte en del husholdninger som ville kunne fått lån i ordinære banker. Vår hypotese er dermed at ordningen er lite effektiv sett opp mot hovedmålet for den boligsosiale politikken, og at det er behov for å vurdere endringer i utformingen og forvaltningen.

12 Registerdatabasert økonometrisk analyse

12.1 Økonometriske analyser på et unikt datagrunnlag

I dette kapitlet undersøker vi hvorvidt de individrettede økonomiske virkemidlene har de ønskede effektene på brukerne. I tråd med mandatet ser vi på hvorvidt virkemidlene bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en god bolig. Mer spesifikt ser vi på effekten av at husholdninger har mottatt et individrettet virkemiddel i 2010 på borelaterte utfall i 2015.[1]

Vi analyserer effektene av å motta bostøtte, startlån og tilskudd til etablering. Det er verdt å merke seg at vi ikke vet om virkemiddelet faktisk er tatt i bruk. Dette er særlig aktuelt for startlån og tilskudd til etablering, der det kan være at husholdningen ikke evner å finne en egnet bolig innenfor de rammene som er gitt. Vi ser dermed på hva man omtaler som ”intention-to-treat”, altså i den hensikt at mottakerne bruker virkemiddelet, og ikke at de faktisk har brukt det.

Den empiriske strategien for å identifisere virkningene av de individrettede økonomiske virkemidlene er basert på registerdata fra SSB koblet med Husbankens register over søkere og mottakere av bostøtte, startlån og tilskudd til etablering. For 2015 er SSBs registerdata koblet med informasjon fra matrikkelen, noe som gir unike data om boforhold på individnivå. Dette er nødvendig informasjon for å kunne si noe om hvilke husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og dermed for å kunne svare på om virkemidlene har ønsket effekt.

Vi har vurdert flere ulike empiriske strategier for å identifisere ”effekten” av å motta for eksempel bostøtte på senere utfall, se Vedlegg 2. Vi har valgt en transparent metode som innebærer at vi finner en *kontrollgruppe* som mottakerne av virkemidlene kan sammenliknes med. Ideen er at vi identifiserer husholdninger som ikke mottar virkemiddelet, men som i gjennomsnitt er lik som gruppen som mottar virkemidler. Forskjellene i utfall kan da tilskrives virkemiddelet.

Det er flere utfordringer knyttet til å identifisere en slik gruppe, først og fremst at ikke alle relevante størrelser er observerbare: Husholdninger som ikke mottar startlån, kan for eksempel være mindre motivert for å eie bolig, eller ha økonomiske problemer vi ikke fanger opp. Omvendt kan de være vanskeligstilte bare en kort periode, slik at de anses å kunne få lån i det ordinære lånemarkedet. Det er altså grunn til å anta at våre estimater ikke er helt presise, uten at det nødvendigvis kan fastslås hvilken retning skjevheten går. Dette er en utfordring med alle økonometriske analyser. Likevel mener vi de utgjør et viktig bidrag i evalueringen – sammen med den informasjonen vi henter ut fra de andre kildene vi bruker.

I presentasjonen regner vi om de estimerte regresjonskoeffisientene til *marginaleffekter*. Marginaleffektene angir hvor mye sannsynligheten for Y endrer seg ved en liten endring i X, alt annet likt. Sett at vi analyserer hvordan det å motta startlån påvirker sannsynligheten for å eie bolig. Da er marginaleffekten den prosentvise endringen i sannsynligheten for å eie bolig, som følger av å motta startlån, gitt at alt annet holdes uendret (inntekt, familieforhold osv.). Det er dessuten slik at vi bruker de *gjennomsnittlige* marginaleffektene, dvs. marginaleffektene for *gjennomsnittspersonen* i utvalget. Startlån kan ventes å virke ulikt for personer med lav og høy inntekt osv. Vi beregner derfor effektene for gjennomsnittsmennesket.

12.2 Deskriptiv statistikk

Vi tar utgangspunkt i SSBs registerdata fra 2010 som er tilkoblet data fra Husbanken. Dette er det første året med data på blant annet markedsverdien av primær- og sekundærbolig, noe som er det nærmeste vi kommer boligeie. Disse dataene kobler vi med data fra 2015 som gir

[1] For enkelhetens skyld omtaler vi tilsagn om virkemiddel som ”å motta”.

informasjon om utfallsvariablene. Vi har valgt å koble på husholdningsnivå. Dette betyr at vi kun ser på de husholdningene som eksisterer både i 2010 og i 2015. Ulempen er at vi mister de som ble oppløst i perioden frem mot 2015. På den andre siden er vi interessert i effekten av å ha mottatt bostøtte på senere boforhold.

Tabell 12.1 viser deskriptiv statistikk for utvalget vi bruker i analysene. Variablene er valgt ut med det formål å identifisere alle observerbare karakteristikker som kan påvirke utfallene. For 2015 ser vi for eksempel at majoriteten av husholdningene (83 pst.) bor i en eid bolig, mens rundt 5 pst. bor trangbodd. Når det gjelder mottak av virkemidler i 2010, så mottok rundt 6 pst. av husholdningene bostøtte i løpet av 2010, 0,4 pst. mottok startlån og 0,1 pst. mottok tilskudd til etablering. I 2010 bodde i overkant av halvparten av husholdningene i enebolig, etterfulgt av rundt 14 pst. i rekkehus eller tilsvarende. Videre mottok 14 og 5 pst. av husholdningene uførepensjon og/eller sosialhjelp i løpet av 2010.

Tabell 12.1 Deskriptiv statistikk

Variabler	Gjennomsnitt/andeler	Standardavvik
Variabler målt i 2015		
Eier bolig (2015)	0,834	0,372
Bor trangbodd (2015)	0,054	0,226
Variabler målt i 2010		
Virkemidler		
Mottatt bostøtte	0,059	0,235
Mottatt startlån	0,004	0,066
Mottatt tilskudd til etablering	0,001	0,024
Karakteristikker		
Enebolig	0,543	0,498
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	0,137	0,344
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0,089	0,285
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0,193	0,395
Bygning for bofellesskap	0,038	0,191
Har primær bolig	0,724	0,447
Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	0,046	0,209
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	0,136	0,343
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	0,098	0,297
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	0,024	0,154
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	0,030	0,170
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	0,049	0,217
Antall flyttinger det året	0,418	0,898
Antall barn i husholdningen	0,565	0,952
Antall voksne i husholdningen	1,791	0,798
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	48,845	16,372
Inntektsdesil	4,622	3,432
Antall observasjoner	1 766 326	

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

12.3 Resultater av de økonometriske analysene

12.3.1 Bostøtte

"Effekten" av å ha mottatt bostøtte i 2010 på sannsynligheten for å bo trangt i 2015

Vi ønsker å finne ut hvor mye det å motta bostøtte påvirker sannsynligheten for å være vanskeligstilt på boligmarkedet. I de registerdataene som er tilgjengelige fra SSB og Husbanken, er det mest aktuelle målet trangboddhet. Dette fanger opp deler av egnetheten til en bolig, og sier dermed noe om hvorvidt det å motta bostøtte gjør at man kan bo mer egnet.

En kunne også tenkt seg at bostøtten gjorde det enklere å *eie* bolig, men en slik analyse ville fort omfatte mange virkninger i flere retninger. Bostøtten er en inntektsoverføring. Ved å frigjøre en andel av inntekten som går til boutgifter, vil husholdninger potensielt ha anledning til å spare opp penger til egen bolig. På den andre siden er den øvre inntektsgrensen for å motta bostøtte lav, og det vil kreve mange år dersom husholdninger skal kunne spare opp egenkapital. Dersom mottak av bostøtte skal påvirke boligeie, er det mest sannsynlig at dette skjer i samspill med startlån. Vi sparer derfor analysen av «leie til eie», til startlån og tilskudd til etablering.

Vi ønsker å identifisere effekten av å ha mottatt bostøtte i 2010 på sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015. Utfallsvariabelen vår, å bo trangbodd, er binær: husholdningen bor trangbodd (1) eller ikke (0). Vi bruke en logistisk regresjon til å estimere sannsynligheten for å bo trangbodd. Dette er en metode som ofte brukes når vi har en binær avhengig variabel. Den logistiske regresjonen estimeres ved hjelp av maksimum likelihood. Vi estimerer da sannsynligheten for å bo trangbodd (Y=1) gitt et sett med observerbare karakteristikker, eller uavhengige variabler (X):

$$\ln\left(\frac{P(Y=1)}{1-P(Y=1)}\right) = b_o + b_1X_1 + b_2X_2 + \cdots + b_nX_n + e$$

Leddet til venstre for likhetstegnet viser logaritmen av oddsen for at den avhengige variabelen er lik 1, med andre ord at man bor trangbodd. Konstanten b_o viser logaritmen av oddsen når de uavhengige variablene er lik null, b_1, b_2, etc. angir koeffisientene til de uavhengige variablene X_1, X_2, etc., og e angir feilleddet. Vi kan ikke tolke regresjonskoeffisientene direkte, men beregner i stedet marginaleffektene, se forklaring over.

Marginaleffektene fremgår av Tabell 12.2. Vi finner at husholdninger som mottok bostøtte i 2010 har 0,8 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å bo trangbodd i 2015, sammenlignet med husholdninger som ikke mottok, men som er like på karakteristikkene vi har kontrollert for. Effekten er statistisk signifikant forskjellig fra null.

Vi kontrollerer for type bolig i 2010, demografiske karakteristikker, innvandrerbakgrunn, flytte-historikk, yrkesinntekt, offentlige overføringer og bostedsfylke. Alle variablene har fortegn som forventet: Husholdninger som bodde i enebolig og rekkehus I 2010 har mindre sannsynlighet for å bo trangbodd sammenlignet med de som bodde i bygning for bofellesskap. Videre har husholdninger bestående av mange barn større sannsynlighet for å bo trangbodd. Husholdninger bestående av minst ett medlem som har innvandret har større sannsynlighet for å bo trangbodde, og dess høyere samlet yrkesinntekt husholdningen har jo lavere er sannsynligheten.

Resultatet viser at bostøtten er med på å hjelpe husstander med deres bosituasjon: Enten ved at de får bli boende i en egnet bolig (ikke trangbodd), eller ved at de får muligheten tli å flytte til en mer egnet bolig. Vi må som nevnt ta forbehold om at det kan være enkelte skjevheter som gjør estimatet usikkert, men i praksis brukes altså dette resultatet inn i en større analyse i kap.13 der vi også henter informasjon fra andre kilder.

Tabell 12.2 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av bostøtte i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabler	Bo trangbodd i 2015
Mottatt bostøtte (2010	-0.008***
	(0.001)
Enebolig (2010)	-0.034***
	(0.001)
Rekkehus, terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc. (2010)	-0.023***
	(0.001)
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn 3 etasjer (2010)	0.003**
	(0.001)
Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer (2010)	0.006***
	(0.001)
Antall barn i husholdningen (2010)	0.029***
	(0.0002)
Antall voksne i husholdningen (2010)	0.014***
	(0.0003)
Gjennomsnittsalder blant voksne i HH (2010)	-0.002***
	(0.00002)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge (2010)	0.020***
	(0.001)
HHmedlem innvandret som flyktning (2010)	0.025***
	(0.001)
HHmedlem innvandret for arbeid eller utdanning (2010)	0.018***
	(0.001)
HHmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner(2010)	0.015***
	(0.001)
Antall flyttinger mellom kommuner det året (2010)	-0.004***
	(0.001)
Inntektskvartil =1	-0.003**
	(0.001)
Inntektskvartil =2	-0.003*
	(0.001)
Inntektskvartil =3	-0.005***
	(0.001)
Inntektskvartil =4	-0.009***
	(0.001)
Inntektskvartil =5	-0.012***
	(0.001)
Inntektskvartil =6	-0.014***
	(0.001)
Inntektskvartil =7	-0.017***
	(0.001)

Inntektskvartil =8	-0.024***
	(0.001)
Inntektskvartil =9	-0.034***
	(0.001)
Inntektskvartil =10	-0.042***
	(0.001)
HHmedlem mottar sosialhjelp (2010)	0.002**
	(0.001)
HHmedlem mottar uførepensjon (2010)	-0.005***
	(0.001)
Har primærbolig (2010)	-0.032***
	(0.0004)
Antall observasjoner	1 726 779

Logit model. Gjennomsnittlig marginal effekter. Avhengige variabelen er satt lik 1 dersom husholdningen bor i en eid bolig i 2015, og lik 0 dersom de leier. Alle de uavhengige variabelene er målt i 2010. Variabler ikke rapportert: fylke. Standard feil i parentes. P-verdien indikerer: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

12.3.2 Startlån

I likhet med bostøtte, ønsker vi å finne effekten av å motta startlån på ulike utfall. Startlån har et mer spesifikt formål enn bostøtte, ved at det skal bidra til at kan *eie* en bolig. Et naturlig utfall er derfor hvorvidt husholdningen som mottok startlån i 2010 eier en bolig i 2015. Vi vet ikke om det er den samme boligen, men det er heller ikke viktig. Det essensielle er at startlånet skal gjøre det mulig for husstanden å eie en bolig, enten dette skjer via nyanskaffelse eller refinansiering.

Det andre aspektet i formålsparagrafen er at boligen skal være *egnet*. Vi bruker trangboddhet som et mål på hvorvidt boligen er egnet, på samme måte som for bostøtte.

Effekten av å ha mottatt startlån på sannsynligheten for å bo i en eid bolig

Vi bruker samme empiriske metode som for bostøtte til å se på startlån. Mer spesifikt, bruker vi en logistisk regresjon til å estimere sannsynligheten for å bo i en eid bolig i 2015 gitt at en husholdning har mottatt startlån i 2010. Igjen kontrollerer vi for en rekke variabler målt i 2010: type bolig husholdningen bor i, hvorvidt husholdningen har en primær bolig, husholdningssammensetning, mottak av ulike offentlige overføringer, inntektskvartiler og bostedsfylke.

I tabellen under viser vi gjennomsnittlige marginaleffekter for mottak av startlån (se forklaring på marinaleffekter i avsnitt 12.1). Vi finner at husholdninger som mottok startlån i 2010 har i gjennomsnitt 3,4 prosentpoeng større sannsynlighet for å eie en bolig i 2015, enn husholdninger *som ikke mottok startlån*, men som er sammenlignbare på de øvrige observerbare karakteristikkene.

Mer informasjon får vi ved å også sammenlikne de som fikk startlån med de som *søkte*, men ikke nødvendigvis fikk. Samlet sett er det rundt 13 600 husholdninger som søkte på startlån i 2010. Av disse er det 11 239 husholdninger vi observerer i både 2010 og 2015, og har tilstrekkelig informasjon på til å inkludere i analysen. Vi finner at husholdninger som mottok startlån har 9,8 prosentpoeng større sannsynlighet for å bo i en eid bolig i 2015, sammenlignet med de som ikke søkte og er sammenlignbare på de observerbare karakteristikkene.

De øvrige variablene har forventet fortegn. Eksempelvis har husholdninger med høyere yrkesinntekt i 2010, større sannsynlighet for å bo i en eid bolig i 2015, og husholdninger som bodde i en eid bolig i 2010 har større sannsynlighet for å bo i en eid bolig i 2015.

Tabell 12.3 Sannsynligheten for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabler	Bo i eid bolig i 2015	
	Hele befolkningen	Søkere på startlån
Mottatt startlån	0.034***	0.098***
	(0.005)	(.007)
Enebolig	0.067***	0.039*
	(.001)	(.015)
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	0.041***	0.031
	(.001)	(.017)
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0.016***	0.006
	(.001)	(.016)
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0.036***	0.006
	(.001)	(.015)
Har primær bolig	0.231***	0.130***
	(.0004)	(0.007)
Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	-0.061***	-0.048***
	(.001)	(.009)
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	0.002**	-0.001
	(.001)	(.010)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	-0.011***	0.007
	(.001)	(.014)
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	-0.014***	-0.0003
	(.002)	(.015)
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	-0.016***	0.053***
	(.002)	(.015)
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	-0.008***	0.005
	(.001)	(.012)
Antall flyttinger mellom kommuner	-0.013***	-0.030***
	(.0002)	(.003)
Antall barn i husholdningen	0.0001	-0.008*
	(.0003)	(.003)
Antall voksne i husholdningen	0.022***	0.014*
	(.0004)	(.006)
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	-0.001***	-0.001
	(.00002)	(.0004)
Inntektskvartil=1	0.051***	-0.017
	(.001)	(0.017)
Inntektskvartil=2	0.074***	0.017
	(.001)	(0.016)
Inntektskvartil=3	0.083***	0.042
	(.001)	(0.015)

Inntektskvartil=4	0.102***	0.040
	(.001)	(0.016)
Inntektskvartil=5	0.114***	0.069
	(.001)	(0.017)
Inntektskvartil=6	0.123***	0.041
	(.001)	(0.018)
Inntektskvartil=7	0.133***	0.051
	(.001)	(0.019)
Inntektskvartil=8	0.145***	0.051
	(.001)	(0.021)
Inntektskvartil=9	0.152***	0.077
	(.001)	(0.023)
Inntektskvartil=10	0.157***	0.113
	(.001)	(0.022)
Antall observasjoner	1 760 371	11 239

Gjennomsnittlig marginal effekter fra logit model. Avhengige variabelen er satt lik 1 dersom husholdningen bor i en eid bolig i 2015, og lik 0 dersom de leier. Alle de uavhengige variabelene er målt i 2010. Variabler ikke rapportert: fylke. Utvalg: Hele befolkningen: alle husholdninger som er identifiserbare i både 2010 og 2015, Søkere på startlån: husholdninger som søkte på startlån i 2010, og som er identifiserbare i 2015. Standard feil i parentes. P-verdien indikerer: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Vi finner en større effekt av startlån på boligeie blant den gruppen som har søkt, enn for befolkningen som helhet. En årsak til dette er antakelig at de som søkte på startlån og ikke mottok er en særlig utsatt gruppe, en stor andel fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne. Følgelig er det mindre sannsynlighet for at husholdninger i denne gruppen eier en bolig fire år etter.

Effekten av å ha mottatt startlån på sannsynligheten for å bo trangt

For å undersøke hvorvidt startlån også gjørt at flere kan bo egnet, undersøker vi sammenhengen mellom mottak av startlån og trangboddhet. Vi ser på sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt at husholdningen mottok startlån i 2010. Igjen skiller vi mellom hele utvalget av husholdninger som er observerbare i både 2010 og 2015, og kun de som har søkt på startlån.

Vi finner at husholdninger som mottok startlån i 2010 har *større* sannsynlighet for å bo trangbodd, sammenlignet med husholdninger som ikke har mottatt startlån. Mer spesifikt har de en prosentpoeng større sannsynlighet for å bo trangbodd. Vi finner ingen statistisk signifikant forskjell når vi bare ser på søkere på startlån. Årsaken til at vi finner at startlånemottakere har større sannsynlighet for å bo trangbodd, henger trolig sammen med innretningen av virkemiddelet. I følge forskriften skal boligen være "egnet for husstanden, nøktern og rimelig sammenliknet med prisnivået på stedet". Det er dermed ikke overraskende at dette innebærer potensielt mer trangbodde boliger enn den boligen husstanden hadde da de leide.

Tabell 12.4 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabler	Bo trangbodd i 2015	
	Hele befolkningen	Søkere på startlån
Mottatt startlån	0.010***	-0.003
	(0.002)	(0.007)

Enebolig	-0.034***	-0.027
	(0.001)	(0.015)
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	-0.023***	-0.015
	(0.001)	(0.016)
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0.003*	0.019
	(0.001)	(0.016)
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0.006***	0.031*
	(0.001)	(0.015)
Har primær bolig	-0.032***	-0.029***
	(0.000)	(0.007)
Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	-0.001	-0.007
	(0.001)	(0.010)
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	-0.006***	-0.001
	(0.001)	(0.011)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	0.020***	0.074***
	(0.001)	(0.011)
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	0.024***	0.050***
	(0.001)	(0.011)
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	0.019***	0.008
	(0.001)	(0.010)
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	0.015***	0.015
	(0.001)	(0.009)
Antall flyttinger mellom kommuner	-0.004***	-0.009*
	(0.001)	(0.003)
Antall barn i husholdningen	0.029***	0.054***
	(0.0002)	(0.003)
Antall voksne i husholdningen	0.015***	0.020***
	0(.0003)	(0.005)
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	-0.002***	-0.004***
	(0.00002)	(0.0004)
Inntektskvartil=1	-0.002*	0.001
	(0.001)	(0.019)
Inntektskvartil=2	-0.0002	0.015
	(0.001)	(0.017)
Inntektskvartil=3	-0.002	0.019
	(0.001)	(0.016)
Inntektskvartil=4	-0.006***	0.012
	(0.001)	(0.017)
Inntektskvartil=5	-0.009***	0.001
	(0.001)	(0.017)
Inntektskvartil=6	-0.012***	0.018
	(0.001)	(0.017)

Inntektskvartil=7	-0.014***	-0.014
	(0.001)	(0.018)
Inntektskvartil=8	-0.021***	-0.030
	(0.001)	(0.019)
Inntektskvartil=9	-0.031***	-0.057*
	(0.001)	(0.019)
Inntektskvartil=10	-0.039***	-0.066*
	(0.001)	(0.022)
Antall observasjoner	1 726 779	11 154

Gjennomsnittlig marginal effekter fra logitmodellen. Avhengige variabelen er satt lik 1 dersom husholdningen bor trangbodd i 2015, og lik 0 dersom de ikke bor trangbodd. Alle de uavhengige variabelene er målt i 2010. Variabler ikke rapportert: fylke. Standard feil i parentes. P-verdien indikerer: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

12.3.3 Tilskudd til etablering

Vi bruker samme empiriske strategi som tidligere til å se på ”effekten” av å motta tilskudd til etablering på ulike utfall. Tilskudd til etablering har tilnærmet samme formål som startlån, nemlig å ”bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet”. Det er derfor naturlig å se på de samme utfallene: sannsynligheten for å bo i en eid bolig og sannsynligheten for å bo trangbodd. Vi bruker samme spesifikasjon som tidligere til å undersøke dette, vi inkluderer de samme kontrollvariablene.

Effekten av å ha mottatt tilskudd til etablering på sannsynligheten for å bo i en eid bolig

Vi begynner med å se på sannsynligheten for å bo i en eid bolig i 2010, gitt mottak av tilskudd til etablering i 2010. Marginaleffektene fra logit-estimeringen er rapportert i tabellen under, der vi skiller mellom resultatene for hele befolkningen og for kun de som søkte på tilskudd til etablering i 2010. Vi viser til Vedlegg 1 for log-odds ratioer. Vi finner at husholdninger som mottok tilskudd til etablering har mellom ni og elleve prosentpoeng større sannsynlighet for å bo i en eid bolig, sammenlignet med husholdninger som ikke mottok tilskuddet, men som er sammenlignbare på de observerbare karakteristikkene.

Tabell 12.5 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av tilskudd til etablering i 2010. Gjennomsnittlig marginal effekter

Variabler	Bor i eid bolig i 2015	
	Hele befolkningen	Søkere på tilskudd til etablering
Mottatt tilskudd til etablering	0.091***	0.107***
	(0.012)	(0.024)
Enebolig	0.007***	0.103**
	(0.001)	(0.038)
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	0.041***	0.036
	(0.001)	(0.044)
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0.016***	0.034
	(0.001)	(0.041)
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0.036***	0.060
	(0.001)	(0.037)
Har primær bolig	0.323***	0.131***
	(0.001)	(0.012)

Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	-0.061***	-0.037
	(0.001)	(0.024)
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	0.002*	-0.053*
	(0.001)	(0.024)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	-0.011***	0.031
	(0.001)	(0.053)
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	-0.014***	-0.008
	(0.002)	(0.054)
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	0.016***	-0.134
	(0.002)	0.090
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	-0.009***	0.082
	(0.001)	(0.044)
Antall flyttinger det året	-0.013***	-0.045***
	(0.0002)	(0.010)
Antall barn i husholdningen	0.001	-0.018
	(0.0003)	(0.009)
Antall voksne i husholdningen	0.022***	0.034
	(0.0004)	(0.018)
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	-0.001***	-0.003**
	(0.00002)	(0.001)
Inntektskvartil=1	0.051***	-0.004
	(0.001)	(0.027)
Inntektskvartil=2	0.074***	-0.047
	(0.001)	(0.038)
Inntektskvartil=3	0.083***	-0.055
	(0.001)	(0.042)
Inntektskvartil=4	0.102***	-0.039
	(0.001)	(0.048)
Inntektskvartil=5	0.114***	0.007
	(0.001)	(0.045)
Inntektskvartil=6	0.123***	-0.009
	(0.001)	(0.059)
Inntektskvartil=7	0.133***	-0.041
	(0.001)	(0.075)
Inntektskvartil=8	0.145***	
	(0.001)	
Inntektskvartil=9	0.152***	0.069
	(0.001)	(0.073)
Inntektskvartil=10	0.157***	
	(0.001)	
Antall observasjoner	1 760 371	1 156

Logitmodell. Den avhengige variabelen er satt lik 1 dersom husholdningen bor i en eid bolig i 2015, og lik 0 dersom de leier. Alle de uavhengige variablene er målt i 2010. Referansekategori i parentes: bygningstype (bygning for bofellesskap), inntekt (null yrkesinntekt), fylke (Finnmark). Utvalg: alle husholdninger som er identifiser bare i både 2010 og 2015. Variabler ikke rapportert: fylke. Standard feil i parentes. P-verdien indikerer: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

12.3.4 Andre effekter er ikke signifikante

Videre ser vi på effekten av å ha mottatt tilskudd til etablering i 2010 på sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015. Vi finner ingen statistisk signifikant sammenheng, hverken når vi benytter hele utvalget eller når vi kun ser på husholdninger som har søkt om tilskuddet.

Tilskudd til etablering gis i hovedsak sammen med startlån, det er derfor naturlig å se disse to ordningene i sammenheng. Vi inkludere en variabel for hvorvidt husholdningen mottok startlån i 2010, en for hvorvidt de mottok tilskudd til etablering og en variabel som er interaksjonen mellom de to virkemidlene. Ingen av disse er statistisk signifikante.

12.4 Oppsummering

Vi finner positive effekter av de individrettede virkemidlene på de borelaterte utfallene vi undersøker. Bostøtte gir lavere sannsynlighet for å bo trangt. Startlån og tilskudd til etablering gir begge høyere sannsynlighet for å bo i en eid bolig. Startlån gir imidlertid også høyere sannsynlighet for å bo trangt, men det gjelder ikke tilskudd til etablering. Eierskap kan dermed ha en kostnad i form av mindre egnede boliger.

Vi tar forbehold om at effektene kan være upresise, og legger derfor større vekt på signifikans enn akkurat tallverdien. Alt i alt mener vi det er grunn til å feste stor tillit til svarene fra de økonometriske analysene: Resultatene er gjennomgående logiske, og det er ingen overraskelser som krever særskilte forklaringer. Resultatene indikerer at bostøtte, startlån og tilskudd til etablering har en viss måloppnåelse sett opp mot hovedmålet for den boligsosiale politikken, og gir et godt utgangspunkt for de nærmere analysene i kap. 13.

Del 4: Analyse

I denne siste delen gir vi våre svar. I kap. 13 tar vi for oss de økonomiske virkemidlene, både de som er rettet mot individene, og de som er rettet mot kommunene. Først presenterer vi vårt teoretiske utgangspunkt og hvordan vi har valgt å legge opp evalueringen. Dernest analyserer vi hvert av virkemidlene for seg. For å kunne gi tydelige og anvendelige anbefalinger, velger vi å trekke frem enkelte av evalueringsspørsmålene fremfor å svare litt på alt. I kap. 14 og 15 gjør vi tilsvarende for hhv. de juridiske virkemidlene og informasjonstiltakene. I kap. 16 analyserer vi virkemiddelapparatet samlet.

13 Økonomiske virkemidler

13.1 Teoretisk grunnlag, opplegg og gjennomføring

Virkemidlene evalueres ut fra kriteriene og spørsmålene i kap. 3. Ikke alle kriterier og spørsmål er like relevante for alle virkemidler, og vi konsentrerer oss om de der behovet for endringer ser ut til å være størst. De økonomiske virkemidlene er i kategorien subsidier, nærmere bestemt tilskudd og lån med subsidierte betingelser. Med denne type virkemidler følger det forvaltningskostnader og søkekostnader. Dette er derfor naturlige temaer for denne delen av evalueringen. Husbanken som tilskuddsforvalter er også et viktig tema. Foruten selve forvaltningen av virkemidlene utformer Husbanken søknadskriterier og legger føringer for fordelingen av de ulike tilskuddene. Forvaltningskostnadene er en ressursbruk som kan måles, og som er kartlagt i kap. 6. Resultatene brukes i dette kapitlet. Husbankens forvaltning legger også rammer for fordelingen enkelte av de økonomiske virkemidlene. Vi vurderer både om dette gjøres på en effektiv måte, og om den overordnede fordelingen er i tråd med formålet bak hvert enkelt virkemiddel.

Kostnadseffektivitet måles i prinsippet som virkning på målet/kostnadene ved virkemidlet. Dette betyr at vi i tillegg til kostnadene som går over statsbudsjettet også må ha informasjon om hvilke, og hvor store virkninger, virkemidlet har på målet. Utfordringen er å vurdere kausalitet, dvs om det er sånn at virkemidlet forklarer eventuelle endringer på målområdet. Vi har koblet registerdata og brukt økonometriske analyser for å vurdere kausalitet. I tillegg har vi støttet oss på kvalitativ informasjon gitt gjennom intervjuer og faktainnhenting, samt surveydata fra undersøkelsen mot kommunene. Til sammen gir dette oss et solid grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt observerte endringer på målområdet kan tilskrives virkemidlet som vurderes, eller om det er andre utenforliggende årsaker til observerte endringer.

Kort om økonometriske analyser

Vi har brukt registerdata fra SSB og Husbanken. En stor fordel med slike data er at de dekker samtlige mottakere av de ulike virkemidlene, slik at representativiteten er god. Ved å koble informasjonen om ytelsene med informasjon om boligforhold og individkjennetegn, kan vi dessuten analysere viktige sider ved måloppnåelsen, treffsikkerheten og effektiviteten til virkemidlene:

- Er det slik at virkemiddelet *i seg selv* gjør at flere vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig, eller ville de klart det uansett? (Måloppnåelse, addisjonalitet.)
- Når virkemiddelet frem til de personene som vil ha størst nytte av det? (Treffsikkerhet)
- … eller går mye av midlene til personer utenfor målgruppen? (Effektivitet)

Ved hjelp av økonometri, dvs. bruk av en statistisk modell er det mulig å korrigere for andre forhold som kunne gi samme resultater og effekter som virkemiddelet. Økonometri gjør det med andre ord mulig å hente ut den rene årsakseffekten av virkemiddelet på enkelte aspekter ved de interessante utfallene. Slik kan de gi gode svar på enkelte av evalueringsspørsmålene, for enkelte av virkemidlene.

I tillegg til registerdata bruker vi som nevnt informasjon fra spørreundersøkelsen, intervjuer med kommuner og Husbanken, offentlig tilgjengelig statistikk og eksisterende forskning.

13.2 Bostøtte

13.2.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Bostøtten er en rettighetsfestet kontantoverføring til personer med lav inntekt og høye boutgifter, og skal sikre disse personene en egnet bolig. Bostøtten er det boligsosiale virkemiddelet som

tildeles flest husstander, nær 140 000 i 2016. I evalueringen fokuserer vi på følgende, med utgangspunkt i resultatkjeden for ordningen fra kap. 5:

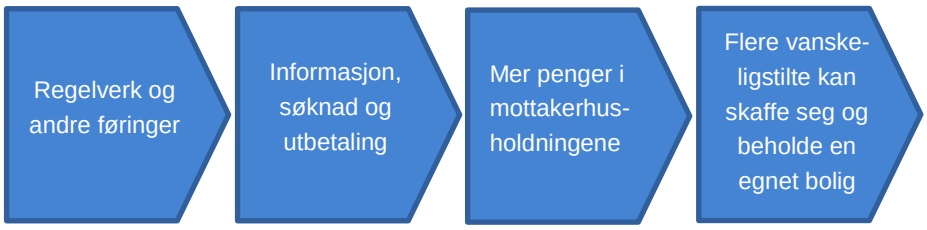
Treffsikkerhet: Søker alle de som har rett til bostøtte? Hvis ikke, er det fordi kommunen i for liten grad informerer om ordningen, eller fordi søkekostnadene avskrekker fra å søke? Dette er det andre leddet i resultatkjeden (aktivitetene).

Måloppnåelse: I hvor stor grad bidrar bostøtte til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig? Dette er det fjerde leddet i resultatkjeden (brukereffektene).

Effektivitet: Er bostøtten utformet slik at den treffer de vanskeligstilte på boligmarkedet, eller er det målforskyvinger? Dette er det første leddet i resultatkjeden (innsatsfaktorene). Siden mottakerne står fritt til å bruke bostøtten hvordan de vil, gir det ikke mening å snakke om lekkasjer.

Relevans: Bostøttens relevans drøftes i kap. 16, i forbindelse med resten av virkemiddelapparatet.

Figur 13.1 Resultatkjede statlig bostøtte



13.2.2 Treffsikkerhet

Bostøtten treffer dårligere blant personer som ikke mottar andre offentlige overføringer

Bostøtten er rettet mot personer med lav inntekt og høye boutgifter. Med vår definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet, er det om lag 81 000 vanskeligstilte husholdninger som ikke mottar bostøtte, jf. kap. 11. Ikke alle vanskeligstilte på boligmarkedet har rett til bostøtte, heller ikke med vår definisjon av begrepet. Uten informasjon om boutgiftene kan vi ikke si hvor mange av de 81 000 som har rett til bostøtte. Det er imidlertid et mønster i at de som har lav inntekt fra *arbeid*, i mindre grad mottar bostøtte enn de som har lav inntekt fra *overføringer.* Dette tyder på at det først og fremst er de som uansett er i kontakt med NAV, som søker om bostøtte. Treffsikkerheten er lavere blant de andre. Dette kan ha flere årsaker: Saksbehandlerne for bostøtte vil ha lettere for å fange opp personer som er i kontakt med NAV, og informere dem om bostøtten. I tillegg kan personer som allerede mottar offentlige overføringer, ha mindre forbehold mot å søke om ytterligere overføringer, enn de som i utgangspunktet klarer å forsøke seg selv. For begge grupper kan dessuten høye søkekostnader forhindre fra å søke.

En del kommuner bør forbedre sitt arbeid med å informere innbyggerne om bostøtten

En del kommuner bør forbedre sitt arbeid med å informere innbyggerne sine om de boligsosiale virkemidlene, og bostøtten er et klart eksempel på det. Variasjonen i andelen bostøttemottakere i kommunene er stor, fra 0 til 4 pst. Kartet i kap. 6 tyder på at variasjonen ikke fullt ut kan forklares ved boligpriser eller kommunestørrelse. Dermed ser det ut til at innbyggerne ikke har lik tilgang til bostøtte uavhengig av hvor i landet de bor: De har *rett*, men får ikke den *informasjonen* og *bistanden* de trenger for å søke.

I spørreundersøkelsen oppgir 11 pst. av kommunene (30 kommuner) at de ikke mottok noen søknader om bostøtte i perioden 2014-16. To tredeler av disse kommunene oppgir at de heller ikke mottok søknader om noen av de *andre* individrettede virkemidlene. De er altså fortsatt en del kommuner som har store mangler i sitt boligsosiale arbeid. Hvor mange kommuner dette

gjelder totalt, er vanskelig å si: Det må antas at de mest passive kommunene er overrepresentert blant de som ikke svarte på undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen viser også at kommunene i stor grad baserer seg på at de vanskeligstilte oppsøker boligkontoret selv, (87 pst. av kommunene), eller blir henvist av en annen enhet (75 pst.). Denne andre enheten er som oftest NAV. Bare 11 pst. av kommunene oppsøker de vanskeligstilte. Det er en klar systematikk i at færre små enn store kommuner driver oppsøkende arbeid: Mens 2 pst. av kommunene med under 2 000 innbyggere oppsøker de vanskeligstilte, gjøres det i 29 pst. av kommunene med mer enn 50 000 innbyggere.

Intervjuene med kommunene tyder på at Husbankens informasjon om bostøtten i all hovedsak fungerer godt. Dette er viktig, siden regelverket oppleves som svært komplisert med mange unntak. Enkelte kommuner savner likevel kurs for viderekomne saksbehandlere, mens andre hevder veilederen for bostøtte er selvmotsigende og uklar.

Søkekostnadene ser ikke ut til å være et viktig hinder, men krever noe av kommunene

Det er brukerne selv som søker om bostøtte, eventuelt med bistand fra kommunen. Målgruppen for bostøtte er ofte ressurssvake og omfatter bl.a. flyktninger med språkproblemer. Det er dermed ekstra viktig at det er enkelt å søke for at bostøtten skal treffe alle den er ment å treffe. Intervjuene med kommunene tyder på at høye søkekostnader tidligere kan ha vært et hinder for å få de riktige personene til å søke, men at dette neppe er et problem nå lenger. Den viktigste endringen er at brukerne tidligere måtte fylle inn inntekten selv, inkludert endringer i inntekten siden forrige likning, mens disse opplysningene nå hentes inn automatisk. En del brukere må riktignok fortsatt ha bistand, slik at kommunenes arbeid er viktig for treffsikkerheten også her.

Noen vanskeligstilte har ikke rett til bostøtte

Utformingen av bostøtteregelverket krever flere vanskelige grenseganger som nødvendigvis gjør at noen faller utenfor, som burde vært med. En av grensegangene kommunene mener er moden for revisjon, er inndelingen av kommunene etter boutgifter: Presskommuner opplever at de ikke lenge hører hjemme i den kategorien de er plassert i, og at det dermed er for få av deres innbyggere som har rett på bostøtte. Vi har ikke gått grundig inn i dette. På generelt grunnlag er dette en kostnad ved å ha en ordning som denne: Mekaniske beregninger basert på komplekse beregningsgrunnlag kan gi svakere treffsikkerhet for noen grupper.

I intervjuene var det flere som trakk frem at det etter uførereformen er en del som ikke får bostøtte, som ville fått det før reformen. Dette gjelder spesielt unge uføre, bl.a. psykisk utviklingshemmede som har en symbolsk inntekt fra tilrettelagt arbeid. Vi har ikke fått klarhet i om disse personene faktisk er å regne som vanskeligstilte på *boligmarkedet*, eller om de først og fremst er *økonomisk vanskeligstilte.* Hvis det siste, er det ikke opplagt at de bør ha bostøtte.

13.2.3 Måloppnåelse

Personer med lav inntekt og høye boutgifter får bedre muligheter til å bo godt…

Bostøtte gir utvilsomt personer med lav inntekt og høye boutgifter mer penger, og dermed bedre muligheter til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Vi kan dermed uten videre slå fast at bostøtten har gode resultater: Penger blir utbetalt til dem som i henhold til regelverket har krav på dem, forutsatt at de søker.

… og de bruker mulighetene: Bostøtte gjør at flere vanskeligstilte får et egnet sted å bo

Mindre opplagt er brukereffektene: I hvor stor grad bidrar bostøtten til at vanskeligstilte skaffer seg og beholder en egnet bolig? Dette avhenger av hva brukerne velger å bruke bostøtten til. Siden midlene ikke er øremerket bolig, kan bostøtten helt eller delvis brukes på å øke det

ordinære konsumet uten at dette får konsekvenser for senere tildeling. Slik sett har bostøtten akkurat samme funksjon som sosialstønaden, men der den tildeles etter noe andre kriterier.

Den økonometriske analysen i kap. 12 tyder på at mottakerne faktisk bruker bostøtten til boformål, i hvert fall i den grad at effektene blir signifikante.

Analysen tar for seg hvorvidt bostøtte gjør at flere bor *egnet*, i den forstand at færre bor trangere enn de ellers ville gjort. Analysen omfatter både de som klarer å skaffe seg en mer egnet bolig, og de som klarer å beholde en egnet bolig. Vi finner at bostøtten har en positiv effekt: Husholdninger som mottok bostøtte i 2010, har i gjennomsnitt 0,8 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å bo trangt i 2015 enn de som ikke mottok bostøtte, justert for andre relevante faktorer. Effekten er signifikant: Vi kan med sikkerhet si at bostøtte gjør at flere vanskeligstilte får bo i en egnet bolig. En pekepinn om hvor mye 0,8 prosentpoeng egentlig er, får vi fra at andelen trangbodde er 5 pst. for populasjonen som helhet. For å kunne regne det om til en prosentvis effekt, måtte vi imidlertid visst andelen trangbodde blant de som *har rett til* bostøtte, og dette er ikke mulig uten data for boutgiftene.

Bostøtten kan også brukes til å få mer varige boforhold, enten ved å gå fra en kommunal til en privat utleiebolig, eller fra leie til eie. Dette har vi ikke undersøkt eksplisitt, men det må antas at resultatene over har overføringseffekt: Det at mottakerne bruker bostøtten på å kunne bo mer egnet, betyr antakelig at de også bruker den til andre boformål.

13.2.4 Effektivitet

Målforskyving svekker styringseffektiviteten

Bostøtten har to formål:

i) Å sikre personer med lave inntekter og høye utgifter en egnet bolig (bostøtteloven)
ii) Å bidra til at flere vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig (budsjettpublikasjonene og andre styringsdokumenter)

Det er målformuleringen i bostøtteloven som avgjør utformingen og forvaltningen av ordningen, og bestemmer hvem som faktisk får bostøtte. Bostøtte gis til dermed til personer med lav inntekt og høye boutgifter.

Vi evaluerer imidlertid bostøtten opp mot hovedmålet for den boligsosiale politikken, dvs. mål ii) over. Målgruppen her er personer som er uten egen bolig, står i fare for å miste boligen sin eller bor i uegnet bolig eller bomiljø, jf. Bolig for velferd.

De to formålene overlapper ikke fullstendig: Ikke alle med rett til bostøtte er vanskeligstilte. Vi har dermed en målforskyving. Dette svekker bostøttens styringseffektivitet opp mot *hovedmålet for den boligsosiale politikken*. Departementet kan øke styringseffektiviteten ved å rette ordningen klarere inn mot hovedmålet. En slik endring vil gi et renere målhierarki og gjøre at bostøtten virker mer effektivt sammen med de andre virkemidlene med samme mål.

Andre hensyn kan tilsi at bostøtten bør fortsette å ha det formålet den har i dag. Hensynene kan være av faglig og/eller politisk art. For eksempel kan bostøtten ses som et virkemiddel mot fattigdom, og da kan det være rimelig med en så sterk vektlegging av økonomi.

I så fall bør det reelle målet for ordningen kommuniseres klart i budsjettpublikasjonene og andre styringsdokumenter. Hvilke andre formål har bostøtten enn å bidra til at flere vanskeligstilte får bo i en egnet bolig? For at det skal være mulig å evaluere ordningen, må målene konkretiseres: Hva er å regne som god måloppnåelse? Hvordan skal målene vektes opp mot hverandre?

Graden av målforskyving kan illustreres ved analysen i kap. 11. Hele 52 pst., eller om lag 68 000, av de som mottok bostøtte, ikke tilfredsstiller kravene til å være vanskeligstilt i henhold til vår definisjon. Som i diskusjonen av treffsikkerhet må det tas forbehold om at det ikke er mulig å lage en perfekt operasjonalisering av definisjonen av det å være vanskeligstilte, slik at disse tallene ikke må tillegges for stor vekt. Men hovedfunnet er robust: En stor andel av de som mottar bostøtte, er ikke å regne som vanskeligstilte.

13.2.5 Oppsummering bostøtte

Bostøtten er en ordning som i store trekk fungerer godt: Måloppnåelsen er god, i den forstand at bostøtte gjør at flere vanskeligstilte får bo i en egnet bolig. Heller ikke ser vi grunn til å gjøre store endringer for å forbedre kostnadseffektiviteten.

Styringseffektiviteten er imidlertid svakere enn den kunne vært. Bostøtten er styringseffektiv dersom den er utformet og forvaltet slik at målet nås rimelig treffsikkert. Vi peker særlig på to forhold:

Behov for bedre boligsosialt arbeid i noen kommuner: I noen kommuner gjør svakt boligsosialt arbeid at ikke alle innbyggerne har tilgang til bostøtte. For å få bostøtte må brukerne kjenne til ordningen, og søke. Ikke alle kommuner har i dag et aktivt boligsosialt arbeid. Blant de som har det, er det mange som ikke driver oppsøkende arbeid for å fange opp potensielle bostøttemottakere. Dette rammer først og fremst de som ikke ellers mottar ytelser fra det offentlige. Selve søknadsprosessen er også fortsatt så krevende at en del har behov for bistand for å søke. Det er neppe mulig å forenkle søknadsprosessen så mye at alle kan søke uten bistand. Altså må kommunene ha et apparat som kan bistå.

Målforskyving bør utbedres eller tas konsekvensene av: Målforskyving mellom bostøtteloven og hovedmålet for den boligsosiale politikken gjør at bostøtte utbetales til et betydelig antall mennesker som ikke er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet kan endre bostøtten slik at den kommer bedre i samsvar med hovedmålet for den boligsosiale politikken, eller ta konsekvensene av målforskyvingen ved å presisere hva målene for bostøtten faktisk er.

13.3 Startlån

13.3.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Startlån kan brukes til kjøp, oppføring, refinansiering eller utbedring av bolig, og er et viktig virkemiddel i «leie til eie»-politikken. I 2016 ble det gitt startlån til om lag 6 000 boliger, etter en betydelig reduksjon år for år fra toppåret i 2012, da antallet boliger var over 12 000.

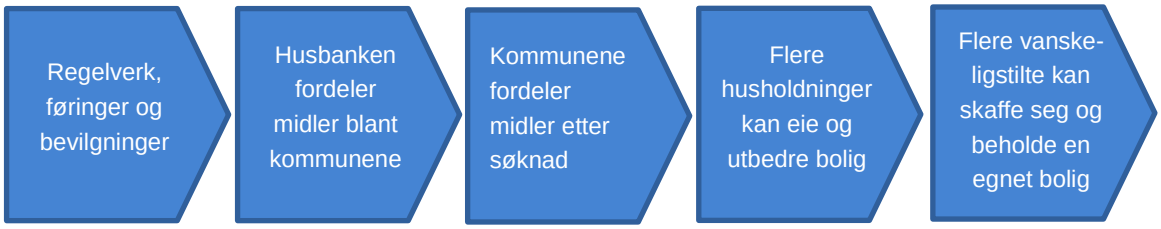
Treffsikkerhet: Har alle lik tilgang til startlån uavhengig av hvilken kommune de bor i?

Måloppnåelse: Bidrar startlån til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig? (Femte ledd i resultatkjeden.)

Effektivitet: Gis startlån bare til de som er vanskeligstilte? Gir utformingen eller forvaltningen opphav til målforskyvinger eller lekkasjer? (Første, andre og tredje ledd i resultatkjeden.)

Relevans: Er det behov for startlånet? Startlånets relevans drøftes i lys av funnene fra de øvrige punktene, og tas opp igjen i kap. 16.

Figur 13.2 Resultatkjede startlån



13.3.2 Treffsikkerhet

Mange vanskeligstilte mottar ikke startlån – og slik skal det være

Startlån er ikke en ordning for alle vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene skal foreta en forsvarlighetsvurdering, og ikke tildele startlån til søkere med manglende betjeningsevne, jf. bl.a. retningslinjene for startlånet. Målgruppen er dermed ikke de mest vanskeligstilte. Bare 0,7 pst. av de vanskeligstilte mottar startlån, jf. kap. 12, men uten å kjenne personenes betjeningsevne, kan vi ikke konkludere om treffsikkerheten ut fra dette. Det er imidlertid heller ikke noe annet som tilsier at treffsikkerheten er lav.

Jevnt over god informasjon og lave søkekostnader

Spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at kommunenes informasjon ut mot brukerne jevnt over er god. Startlån er en atskillig smalere ordning enn bostøtte. Likevel er det flere kommuner som har mottatt søknad om startlån (92 pst.), enn om bostøtte (89 pst.). Samtidig er startlån et gunstig lån rettet mot de *minst* vanskeligstilte. Store deler av målgruppen vil dermed oppdage og søke om startlån uten bistand fra kommunen.

I tillegg har Husbanken satset tungt på informasjon om startlån, bl.a. i forbindelse med innstrammingen i 2014, da også forskriften ble etablert. Treffsikkerheten må dermed antas å ha blitt betydelig bedre etter 2014. Det samme gjelder styringseffektiviteten, se eget avsnitt.

Selve søknadsprosessen oppfattes som rimelig enkel for brukerne, slik at dette neppe er et viktig hinder for god treffsikkerhet.

13.3.3 Måloppnåelse

Hva ville brukerne gjort uten startlån?

I motsetning til bostøtte, må startlån brukes til bolig. Denne delen av måloppnåelsen er dermed selvsagt. Spørsmålet er hva brukerne ville gjort *uten* startlån: Dersom de i stedet kunne tatt opp et vanlig lån, ville måloppnåelsen vært like god uten startlån, som med. I så fall har startlånet ingen brukereffekter, målt opp mot målet om at flere vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en bolig. Startlånet kan riktignok ha *andre* brukereffekter, ved at bedre lånebetingelser og/eller rett til tilskudd til etablering gir bedre økonomi. Dette målet kan imidlertid oppnås gjennom kontantytelse rettet mot husholdningenes økonomi, som sosialstønad og andre inntektssikringsordninger. I henhold til samfunnsøkonomisk teori bør ethvert virkemiddel være mest mulig direkte rettet mot det målet det skal oppnå. Startlånet skal bidra til at flere vanskeligstilte får skaffe seg og beholde en egnet bolig, og det er dermed dette målet vi evaluerer det mot.

Startlån gjør at flere kan eie bolig, men også at flere blir trangbodd

Startlånet skal brukes til å skaffe eller beholde en *eid* bolig, evt. til å få en *mer egnet* eid bolig. I kap. 12 analyserer vi begge utfall, konkretisert som effekten av å motta startlån i 2010 på sannsynligheten for i) å eie bolig, og ii) bo trangt, begge deler i 2015.

Vi finner at startlån øker sannsynligheten for å eie bolig med i gjennomsnitt 3,4 prosentpoeng. I analysen har vi justert for alle andre observerbare faktorer, men det er ikke mulig å justere for hvorvidt mottakerne har mulighet til å ta opp vanlig lån. Vi kan dermed ikke si med sikkerhet at startlånet er *nødvendig* for disse brukerne, og dermed heller ikke om det har en positiv brukereffekt (addisjonalitet) målt mot målet om at flere skal eie bolig. Det faktum at effekten ikke er null eller negativ, viser imidlertid at det *kan* ha en positiv brukereffekt.

Startlån har en *negativ* effekt på boligenes egnethet: Mottak av startlån gir 1 prosentpoeng større sannsynlighet for å bo trangt, alt annet observerbart likt. En forklaring er antakelig at startlån er rettet mot nøkterne boliger, og at mottakere av startlån heller ikke har økonomi til annet. Antakelig er det her også en effekt i motsatt retning: startlån gjør det mulig å kjøpe en større bolig enn det som ellers ville vært mulig. Den første effekten er imidlertid størst.

Oppsummert tyder resultatene på at det er en avveiing mellom målet om å eie, og boligenes egnethet: Startlån kan gjøre det mulig for flere å eie bolig, men en del vil måtte godta å bo trangere enn de ellers ville gjort.

13.3.4 Effektivitet

Grunn til å tro at mange av de som får startlån, ikke er vanskeligstilte

Hele 86 pst. av de som mottar startlån, er ikke å regne som vanskeligstilte etter vår operasjonalisering av definisjonen, jf. kap. 11. Av disse er 26 pst. blant de 60 pst. av husholdningene med høyest inntekt. Det er vanskelig å se for seg at alle disse skal være vanskeligstilte på boligmarkedet, selv om vi ikke kjenner alle relevante forhold ved deres behov og økonomi.

Vi vet også at startlånet ikke er rettet mot de mest vanskeligstilte, men de personene som både er vanskeligstilte på boligmarkedet *og* har evne til å betjene et lån. Samtidig er det en låneordning som er gunstig for alle boligeiere, slik at søknadsinngangen vil være stor også fra ikke-vanskeligstilte. Videre vet vi at bevilgningene til startlånet gjennomgående har vært så store at alle de som har søkt og oppfylt tildelingskriteriene, har fått lån. Startlånet har dessuten en historikk med store lekkasjer i form av tildeling til ikke-vanskeligstilte, som ga en betydelig innstramming fra 2014 av. Innstrammingen tok form dels av en innstramming av målgruppen mv. i forskriften, men også gjenom en rekke tiltak i Husbankens regi.[1] Før dette var regelverket ifølge våre informanter svært uklart, og slik at brukerne «shoppet» kommune etter hvor generøse de var i forvaltningen av midlene.

Til sammen viser dette at startlånet er en ordning det er svært vanskelig å ramme inn slik at penger ikke utbetales til personer som ikke trenger dem, dvs. som kunne fått lån i andre banken. Styringseffektiviteten må altså antas å være svak. Spørsmålet er da om innstrammingstiltakene fra 2014 av har vært nok til å gi god styringseffektivitet. Vårt svar på dette er nei.

Tildelingskriteriene i forskriften stemmer ikke overens med målformuleringen

For at startlån skal bli gitt til personene i målgruppen, må forskriften være utformet slik at tildelingskriteriene er i tråd med målformuleringen. Det er de ikke i dag.

I henhold til målformuleringen skal startlån «bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den».

Tildelingskriteriene er tredelt. Det kriteriet som uansett skal gjelde, er at personene ikke skal kunne få (tilstrekkelig) lån i vanlige banker. Deretter heter det at startlån skal tildeles etter en behovsprøving, og der det bl.a. skal legges vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer

[1] Oversikt mottatt av Husbanken per e-post.

med å finansiere eid bolig. Det interessante er unntaket som så følger: «Uavhengig av vurderingene etter annet ledd [kravet om behovsprøving] kan kommunen gi startlån i alle disse situasjonene:

a) husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det,
b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin,
c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller
d) lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.»

Tildelingskriteriene gir dermed en videre målgruppe enn målformuleringen i forskriften. For eksempel åpner kombinasjonen av pkt. c og kravet om at det ikke er mulig å få lån i vanlige banker, for at det gis lån til boligbygging i distriktene der vanlige banker vegrer seg for å ta risikoen for boligprisfall – men uten at låntaker er vanskeligstilt på boligmarkedet. At dette skjer i praksis, er antakelig Kvænangen og enkelte andre kommuner i Nord- og Midt-Norge eksempler på, jf. kap. 6.

En ytterligere målforskyving ved at målformuleringen omfatter ikke-vanskeligstilte

I tillegg oppstår det en målforskyving ved at målformuleringen i forskriften åpner for å gi startlån til personer som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet. Målformuleringen sier at startlån kan gis til personer med langvarige boligfinansieringsproblemer. Dette kan omfatte personer som bor i en utmerket leid bolig, men som ønsker å kjøpe, og ikke får lån i vanlig bank. Det omfatter også personer som allerede bor i en eid bolig, men ønsker et billigere lån. Disse er ikke bostedsløse, står ikke i fare for å miste boligen sin, og bor ikke i en uegnet bolig, jf. definisjonen i Bolig for velferd.

13.3.5 Relevans

Bør startlånet avvikles?

Vi har sett at det er vanskelig å utforme og forvalte startlånet slik at det får god styringseffektivitet. Selv etter innstrammingene fra 2014 av er det en stor andel av midlene som tildeles andre enn de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette begrenser nytteverdien av startlånet som virkemiddel for å nå hovedmålet for den boligsosiale politikken.

Startlånet har dessuten en betydelig kostnad som nytten må måles opp mot: Forvaltningen i departementet, Husbanken og kommunene krever ressurser, for eksempel åtte årsverk bare i Husbanken. Søkerne må bruke tid på å søke. All denne tiden kunne vært anvendt på andre formål. I tillegg kommer tap som følge av mislighold, i 2015 16 mill. kroner, fordelt med 10 mill. kroner på kommunene og 6 mill. kroner på Husbanken. De utlånte midlene kunne dessuten vært investert av staten til en bedre avkastning. I tillegg kommer kostnader i form av vridninger, ved at brukere tilpasser seg annerledes enn de ellers ville gjort for å få tilgang til startlån, herunder ved å spare mindre fordi det vet at startlån er en mulighet.

Samtidig er hele «leie til eie»-formålet litt på siden av hovedmålet for den boligsosiale politikken: Man kan bo utmerket i leid bolig uten dermed å være vanskeligstilt. Det er grunn til å stille spørsmål ved om det bør være et statlig mål at mange skal eie bolig, og mange land har de ikke. Videre: Selv om det skulle være et statlig mål å få flere over i eid bolig, er det ikke opplagt at startlån er det beste virkemiddelet. Eie av bolig subsidieres allerede gjennom skattepolitikken, Boligsparing for ungdom (BSU) og prisingen av tomter. Kommunene bruker også ressurser på å gi veiledning til personer som ønsker å bli godkjent som låntaker i private banker.

Startlånet må riktignok ses i sammenheng med at det norske leiemarkedet ikke er like godt utviklet som i en del andre land. Ikke alle vil dermed finne en egnet, varig utleiebolig. Dette gjelder særlig vanskeligstilte, som ofte vil stille bakerst i køen. Knappheten på gode utleieboliger i mange kommuner gjør også at en del blir boende i kommunale utleieboliger selv om de kan bo privat. Kommunale utleieboliger er et knapt gode, og skal også være det, siden det er finansiert av offentlige midler. Uten et godt privat leiemarked å henvise beboerne til, kan dermed startlån være et egnet virkemiddel for å øke utstrømmingen fra de private utleieboligene.

Hvis staten først skal subsidiere et boliglån til enkeltpersoner, kan det være at formålet bør være bredere enn det rent boligsosiale. Det kan for eksempel omfatte distriktshensyn, og bli et viktigere virkemiddel for å få flere eldre til å bli boende hjemme lenger.

13.3.6 Oppsummering startlånet

Startlånet bør enten avvikles, eller endres slik at det blir mer effektivt. Dersom det skal videreføres, kan det endres enten ved å styre mer effektivt inn mot *hovedmålet for den boligsosiale politikken*, eller ved å styre mer effektivt inn mot *et nytt mål*:

1. Formålet snevres inn til å bare omfatte vanskeligstilte på boligmarkedet. Utformingen og forvaltningen av startlånet spisses mot å nå dette målet mest mulig styrings- og kostnadseffektivt.
2. Formålet utvides til å omfatte også andre mål og målgrupper, hensyn tatt til andre virkemidler rettet inn mot disse. Utformingen og forvaltningen av startlånet spisses mot å nå det nye målet mest mulig styrings- og kostnadseffektivt.

Uansett må utformingen og forvaltningen av startlånet gjennomgås slik at alle deler jobber i samme retning: Målformulering, tildelingskriterier, Husbankens og kommunenes fordeling av midler – alt må rettes mot å nå det reelle målet for ordningen.

I tillegg bør det vurderes å redusere lånerammen. I dag er det ifølge Husbanken slik at alle som oppfyller tildelingskriteriene, får lån. Det skjer dermed ingen reell prioritering slik at det bare er de med *størst* behov som får. Med tanke på alle de andre gode formålene offentlige midler kan brukes på, er dette neppe samfunnsøkonomisk effektivt: Noe av midlene som dag brukes på startlån, ville kastet mer av seg på andre formål.

Med redusert låneramme og mer effektiv utforming og forvaltning kan også kostnadene ved administrasjon, mislighold og søknader reduseres. Ordningen blir dermed også mer kostnadseffektiv.

Avvikling bør vurderes som et reelt alternativ. I denne vurderingen bør det tas hensyn til hvordan en kan sikre gode levekår til de som i dag får startlån, legge til rette for at flere får egnede boliger i det private leiemarkedet og hva startlånsmidlene alternativt kan brukes til.

13.4 Tilskudd til etablering

13.4.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Tilskudd til etablering skal bidra til vanskeligstilte på boligmarkedet får etablere seg i og beholde en egnet bolig. Tilskudd til etablering er den minste av de boligsosiale ordningene, med nær 1 600 mottakere i 2015. Tilskudd gis ofte sammen med startlån, i 85 pst. av tilfellene i 2015. Tilskudd kan gis til kjøp, oppføring og refinansiering, men ikke refinansiering som startlånet. Tilskuddet kan heller ikke gis til andre enn vanskeligstilte, dvs. ikke for eksempel distriktsformål som startlånet.

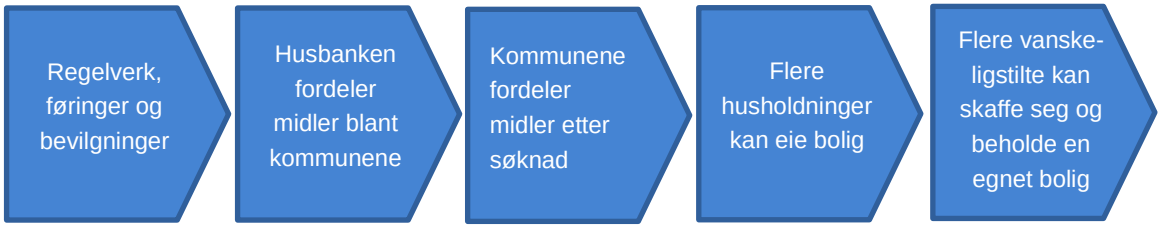
Treffsikkerhet: Har alle lik tilgang til tilskudd uavhengig av hvilken kommune og region de bor i?

Måloppnåelse: I hvor stor grad bidrar tilskuddet til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en egnet bolig?

Effektivitet: Gis tilskudd bare til de som er vanskeligstilte? Eller gir utformingen eller forvaltningen opphav til målforskyvinger og lekkasjer?

Relevans: Bør tilskuddet innlemmes i kommunerammen?

Figur 13.3 Resultatkjede tilskudd til etablering



13.4.2 Treffsikkerhet

Fordelingen av tilskuddsmidlene sikrer ikke at de når de vanskeligstilte

Tilskudd til etablering er rammefinansiert, og det har i mange år vært knapphet på midler. Prioriteringen mellom søkerne skjer i to trinn: Først Husbankens fordeling mellom kommunene, deretter kommunenes fordeling mellom søkerne. En effektiv fordeling av tilskuddsmidlene er en der de søkerne med størst behov, prioriteres først. For at dagens forvaltningspraksis skal gi en slik fordeling, må dermed både Husbanken og kommunene kjenne behovet, og tildele midler ut fra dette. I praksis kunne dette vært oppfylt dersom:

i) Husbanken tok hensyn til fordelingen av de vanskeligstilte i fordelingen av midler mellom kommunene
ii) Alle kommuner fordelte midlene på samme måte, etter klare regler for tildeling og utmåling

Dette i er ikke tilfelle i dag. *Husbanken* fordeler midlene i hovedsak etter kommunestørrelse, til de kommunene som søker. Bare enkelte av regionene ser ut til å ta hensyn til boligsosiale forhold. Et unntak er at programkommuner til dels prioriteres foran andre kommuner (praksis er noe uklar). Kommuner som ikke søker, får ikke midler. Alt i alt betyr dette at innbyggere som bor i kommuner med et passivt boligsosialt arbeid og dermed ikke søker om tilskuddsmidler, ikke vil ha tilgang på tilskudd til etablering. Videre vil innbyggere i kommuner med store boligsosiale problemer ha mindre tilgang til tilskudd, enn i kommuner av samme størrelse men med mindre behov.

Kommunene fordeler i stor grad midlene etter skjønn. Forskriften inneholder bare overordnede regler for tildeling av tilskudd, og ingen regler for utmåling av tilskudd. Husbankens retningslinjer er heller ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre likebehandling. I intervjuene fremhever kommunene dette som et problem: Det er uklart hvordan søkere skal prioriteres opp mot hverandre, og eksemplene på utmåling fra Husbanken er basert på boligpriser som er irrelevant høye i distriktene.

13.4.3 Måloppnåelse

Tilskudd til etablering ser ut til å gi

Tilskudd til etablering skal brukes til å skaffe eller beholde en *eid* bolig, evt. til å få en *mer egnet* eid bolig. Vi evaluerer dermed de samme effektene som for startlån, jf. kap. 12, dvs. effekten av å motta startlån i 2010 på sannsynligheten for å i) eie bolig og ii) bo trangt, begge deler i 2015.

Vi finner at tilskudd til etablering øker sannsynligheten for å eie bolig med i gjennomsnitt 9 pst.-poeng, dvs. en større positiv effekt enn for startlånet. Som for startlånet kan vi ikke si at tilskuddet

er *nødvendig* for at mottakerne skal skaffe seg bolig, men det *kan* være det. Intuisjonen tilsier imidlertid at tilskuddet har en effekt, og at den er større enn effekten av startlånet: Tilskuddet er penger som de vanskeligstilte ellers ikke kunne fått et annet sted, mens startlånet i en del tilfeller kan erstattes av vanlig banklån.

Vi finner ingen signifikant effekt på trangboddhet. Som for startlånet venter vi to motstridende effekter: Tilskuddet gjør det mulig å kjøpe en større bolig enn det som ellers ville vært mulig, men den kjøpte boligen vil ofte måtte være så nøktern at den blir mindre enn en leid. Disse effektene kan slå hverandre i hjel.

Oppsummert tyder resultatene på at tilskudd til etablering bidrar til at flere vanskeligstilte kan skaffe seg eller beholde en eid bolig.

13.4.4 Effektivitet

Tilskudd tildeles også personer som ikke er vanskeligstilte

Materialet vårt tyder på at tilskudd til etablering også tildeles personer som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet, og at det brukes som et distriktspolitisk virkemiddel, i strid med regelverket. Hele 75 pst. av de som mottar tilskudd, er ikke vanskeligstilte i henhold til vår operasjonalisering av definisjonen, jf. kap. 11. Blant disse bor om lag 70 pst. i små kommuner. Andelen som bor i små kommuner, er langt høyere blant de med høy inntekt. Vi se også av kartet i kap. 6 at enkelte distriktskommuner mottar overraskende mye tilskudd. Dette tyder på at distriktshensyn spiller inn i tildelingen. Dette svekker tilskuddets styringseffektivitet inn mot hovedmålet for den boligsosiale politikken, og mot tilskuddets formål.

Utformingen og forvaltningen må ta delt skyld

Den lave styringseffektiviteten skyldes antakelig at tilskuddet ofte brukes sammen med startlån, som åpner for denne typen hensyn. Regelverket for tilskuddet gjør det imidlertid ikke. Regelverket kan likevel ikke frikjennes: Forskriften er så åpen, og retningslinjene så uklare, at både Husbanken og kommunene er gitt langt mer skjønn enn de har behov for i forvaltningen.

Forvaltningen burde vært spisset mer mot innbyggernes behov. Dette kommer vi tilbake til under relevans: Hvis det skal være noe poeng i at Husbanken fordeler disse midlene, må de fordele dem bedre enn departementet kunne klart i sin fordeling av de kommunale inntektene.

I tillegg må kommunene settes i stand til å søke om riktig tilskuddsbeløp, og fordele dette mellom innbyggerne på en god måte: De må ha oversikt over innbyggernes behov og informere dem om ordningen. I spørreundersøkelsen svarer 22 pst. av kommunene at de ikke mottok søknader til tilskudd til etablering i perioden 2014-16. Mange av disse er passive også ut fra andre kriterier. God treffsikkerhet og styringseffektivitet avhenger dermed av at kommunene har et godt nivå på sitt boligsosiale arbeid.

13.4.5 Relevans

Tilskuddet er allerede foreslått innlemmet i kommunerammen

Det er allerede foreslått at tilskudd til etablering og tilpasning skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2020, jf. Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Dette innebærer at midlene ikke lenger fordeles mellom kommunene etter søknad og Husbankens valg, men etter en fordelingsnøkkel utformet av departementet. Nøyaktig hvordan denne fordelingsnøkkelen vil være, har vi ikke grunnlag for å si, men det er naturlig å anta at midlene vil bi fordelt etter kommunestørrelse og ulike indikatorer for levekår som delvis vil fange opp boligsosiale forhold. De kommunene som i dag får mye, vil dermed få mindre, mens de som får lite eller ingenting, vil få mer.

Innlemmingen innebærer også at midlene ikke lenger vil være øremerket eie av bolig, og heller ikke boligsosiale formål mer generelt. Kommunene står dermed fritt til å velge hvordan de vil bruke disse midlene. For de fleste kommuner vil dette være snakk om svært små midler. Departementet kunne valgt å øremerke disse midlene til dagens formål, uten å kanalisere dem gjennom Husbanken. Denne formen for øremerking er imidlertid i strid med den generelle politikken om kommunal handlefrihet. Vi vurderer derfor ikke dette som et reelt alternativ.

Innlemming i kommunerammen vil gjøre at tilskuddet forsvinner i mange kommuner

I intervjuene er kommunene og Husbanken klare på at en innlemming i kommunerammen vil gjøre at mange kommuner ikke lenger vil ha tilskuddsmidler å dele ut: Dette er som nevnt små midler, og boligsosialt arbeid er ikke en lovpålagt oppgave. I kommuner med en lav eller normal prioritering av boligsosialt arbeid, vil dermed disse midlene forsvinne til andre formål. Unntak er større og boligsosialt aktive kommuner som vil få større beløp, og ha tyngde i administrasjonen til å sørge for at midlene fortsatt prioriteres til dette formålet.

En innlemming av tilskudd til etablering bør ses i sammenheng med startlånet og de hensynene vi gjorde rede for der: Det er ikke opplagt at staten skal være med på å finansiere overganger fra leie til eie gjennom tilskudd. Det kan være grunner til at tilskuddet *bør* avvikles. Vi har imidlertid ikke mulighet til å konkludere på dette innenfor rammene av denne utredningen.

Dersom departementet kommer til at tilskudd til etablering bør avvikles, bør de gjøre det fremfor å innlemme midlene i kommunerammen. Med forslaget slik det ligger nå, vil noen kommuner fortsette å ha et tilskudd til sine innbyggere, og andre ikke. Dette forsterker dagens forskjeller.

Dersom tilskuddet fortsatt skal forvaltes av Husbanken, bør forvaltningen endres

Et alternativ er å la Husbanken fortsette å forvalte tilskuddsmidlene. I så fall bør de fordeles etter et rundgang-prinsipp slik at innbyggere med behov får tilstrekkelige midler til å gjøre nytte av dem. I tillegg må alle kommuner får reell tilgang til midlene, jf. over.

Sett at behovet for tilskudd til etablering var rimelig likt fordelt over landet, men med en variasjon over kommunene som gjenspeilte levekår og boligpriser, i tillegg til folketall. I så fall kan tilskuddet bli *mer* styringseffektivt hvis det innlemmes i kommunerammen, dersom Husbanken uansett fordeler midlene primært etter folketall. Da ville en spart de ressursene som i dag ble brukt på forvaltning i Husbanken, anslått til seks årsverk for tilskudd til etablering og tilpasning samlet.

Likevel kan det være fornuftig at Husbanken har en rolle i forvaltningen, dersom det er slik at midlene bør fordeles ulikt mellom kommunene fra år til år, slik at noen kommuner får mye dette året, mens andre får mye det neste. Slik er det for det boligsosiale kompetansetilskuddet, jf. kap. 13: De er behov for en viss størrelse på beløpene for at de skal ha effekt.

Antakelig er det slik også for tilskudd til etablering. Den samlede bevilgningen for tilskudd til etablering og tilpasning er i 2017 nær 470 mill. kroner. Fordelt mellom alle kommunene gir dette svært små beløp til de minste kommunene. Dette tyder på at det ikke er rasjonelt å la alle kommuner få litt hvert år, men i stedet la noen kommuner få mye, noen år. Det ser ikke ut til at Husbanken i dag fordeler midlene etter et slikt «rundgang»-prinsipp, men at det er de samme kommunene som får tilskudd år etter år.

13.4.6 Oppsummering tilskudd til etablering

Tilskudd til etablering er foreslått innlemmet i kommunerammen fra 2020. Dette vil i praksis innebære at tilskuddet i mange kommuner vil forsvinne. Dersom departementet mener det bør avvikles, bør de heller gjøre det. Dersom tilskuddet fortsatt skal være øremerket og forvaltes av Husbanken, bør det endres betydelig.

Det er behov for å bedre styringseffektiviteten slik at tilskuddet ikke lenger gis til personer som ikke er vanskeligstilte, og treffsikkerheten slik at innbyggerne har lik rett til tilskudd uavhengig av hvor i landet de bor. Forskriften må bli mer utfyllende. Det er departementets ansvar å utforme regler for tildeling og utmåling, og forskriften er rett dokument for slike regler. Gitt denne, må Husbanken endre sine retningslinjer slik at de er tilstrekkelig detaljerte til å sikre lik søknadsbehandling i alle kommuner. Husbanken må også fordele midlene mer etter innbyggernes behov enn de gjør i dag.

13.5 Tilskudd til utleieboliger

13.5.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. I henhold til forskriften er også unge en del av målgruppen, men dette er tatt ut i de øvrige styringsdokumentene. Tilskuddet skal finansiere kommunalt disponerte utleieboliger. Tilskudd kan gis til kommuner, private utbyggere, stiftelser og andre aktører. For kommunene er dette det viktigste økonomiske virkemiddelet: I 2015 ble det gitt tilsagn om til sammen 991 mill. kroner i tilskudd, fordelt på 1 753 boliger. I evalueringen fokuserer vi på følgende:

Treffsikkerhet: Er det de riktige kommunene som får tilskudd? Søker alle de kommunene som bør søke? Fordeler Husbanken tilskuddsmidlene slik at det er de kommunene som trenger det mest, som får? Dette er det andre og tredje leddet i resultatkjeden.

Måloppnåelse: Hvor godt bidrar tilskuddet til å fremskaffe utleieboliger? Vi fokuserer på resultatene (det fjerde leddet i resultatkjeden): Brukereffektene følger automatisk, med mindre det er andre enn vanskeligstilte som bor i boligene (drøftes under effektivitet).

Effektivitet: Tilskuddets effektivitet kan utfordres i alle de tre første trinnene i resultatkjeden. Er utformingen konsistent og klar slik at alle arbeider mot samme mål? Beregnes tilskuddet til det enkelte prosjekt slik at målet nås mest mulig treffsikkert, og til lavest mulige kostnader? Bruker kommunene tilskuddene og boligene i tråd med formålet? Vi prioriterer her å vurdere de to første spørsmålene.

Relevans: Er det behov for et tilskudd til utleieboliger, eller kunne midlene like gjerne vært innlemmet i kommunenes inntektsramme eller gitt som lån?

Figur 13.4 Resultatkjede tilskudd til utleieboliger

Treffsikkerhet

Treffsikkerhet dreier seg om hvorvidt det er *de riktige kommunene som får tilskudd*. Tilskudd til utleieboliger skal bidra til at vanskeligstilte får mer lik rett til en egnet bolig uavhengig av hvor i landet de bor, enn dersom kommunene skulle stått for prioriteringen selv (se argumentasjon i avsnittet om relevans). Tilskuddsmidlene bør dermed fordeles til de kommunene der behovet for flere boliger er størst. Vi fokuserer på følgende aspekter ved treffsikkerheten:

- Søker alle de kommunene om tilskudd, som bør søke? Kjenner kommunene til tilskuddet, og er de i stand til å søke om det ved behov?

- Fordeler Husbanken tilskuddsmidlene slik at det er de kommunene som trenger det mest, som får?

Tilskuddet brukes mindre blant boligsosialt svake og/eller små kommuner

Samtlige informasjonskilder viser at tilskudd til utleieboliger brukes mindre blant kommuner som har et svakt utviklet boligsosialt arbeid og/eller er små, og som dermed ikke har de samme ressursene til å sette seg inn i og søke om tilskudd som større kommuner. Det er nivået på det boligsosiale arbeidet som er det mest interessante: Små kommuner vil normalt også ha mindre *behov* for tilskudd enn større kommuner.

Vedtaksbasert tildeling av utleieboliger er en indikator på hvor veltutviklet det boligsosiale arbeidet er: Det å ikke ha vedtaksbasert tildeling er i strid med forvaltningsloven, og tyder på at det boligsosiale arbeidet fortsatt er på et lavt nivå. Fra spørreundersøkelsen ser vi at de kommunene som ennå ikke har vedtaksbasert tildeling, er sterkt overrepresentert blant de som ikke bruker tilskudd, se Tabell 13.1. Intervjuene underbygger dette, selv om materialet er lite. Den ene kommunen som oppga å ikke bruke tilskudd, begrunnet dette med svikt i organisasjonen: De ser at det ville vært rasjonelt å søke om tilskudd, men har ikke fått seg til det.

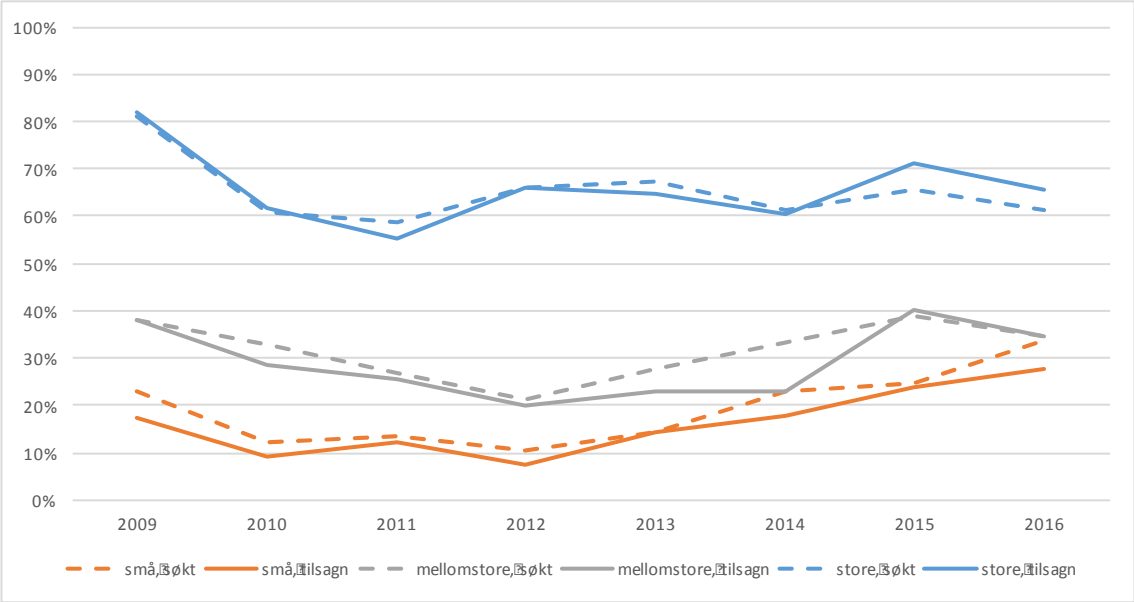
Tabell 13.1 Vedtaksbasert tildeling av utleieboliger og bruk av tilskudd

	Ikke vedtaksbasert	Vedtaksbasert
Ikke brukt tilskudd til utleieboliger	69 %	39 %
Brukt tilskudd til utleieboliger	31 %	61 %

Kilde: Spørreundersøkelsen

Gjennom hele evalueringsperioden har det vært en klar tendens at store kommuner (mer enn 10 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å søke om tilskudd enn små og mellomstore (færre enn 3 000 og 3 000-10 000 innbyggere), jf. Figur 13.5. Det er en positiv trend blant de små kommunene, men fortsatt er det bare 30 pst. som søkte i 2016, mot 60 pst. blant de store.

Figur 13.5 Andelen som har søkt og fått tilsagn om tilskudd, etter kommunestørrelse



Kilde: Husbankens statistikk og SSBs befolkningstall. Små kommuner: færre enn 3 000 innbyggere, mellomstore kommuner: mellom 3000 og 10 000 innbyggere, store kommuner: flere enn 10 000 innbyggere.

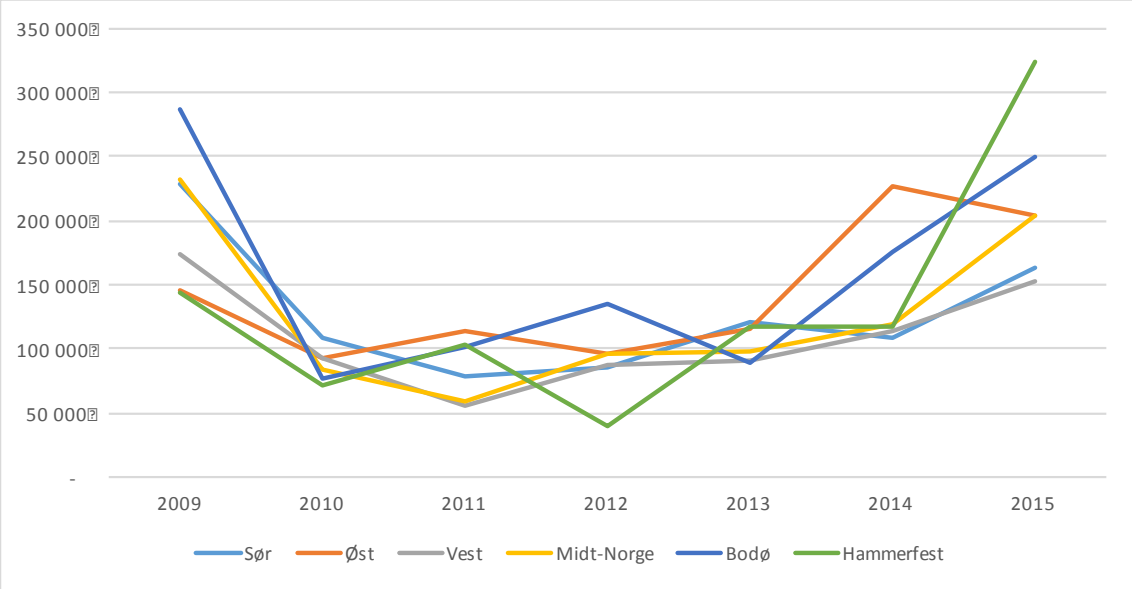
Husbankens fordeling av midler mellom kommunene sikrer ikke god treffsikkerhet

Husbankens fordeling av tilskuddsmidlene skjer i flere trinn. For treffsikkerheten er det mest relevant å vurdere det første, der Husbanken sentralt (direktørmøtet) fordeler tilskuddsmidlene mellom regionene, og Husbankens praksis med å holde av et visst beløp til programkommunene. Under effektivitet drøfter vi også søknadsfristene og utmålingen av tilskuddsmidlene. Vurderingene er basert på offentlig tilgjengelige beskrivelser av praksis og intervjuene med Husbanken og kommunene.

Hvis fordelingen av tilskuddsmidler mellom regionkontorene ikke gjenspeiler behovet i kommunene, får kommuner i noen regioner enklere tilgang til tilskudd enn andre. I så fall reduseres treffsikkerheten. Dette ser ut til å være tilfelle med dagens praksis. Figur 13.6 viser at tilskuddsmidlene blir fordelt ujevnt mellom de ulike regionene, målt ved tilsagn om tilskudd i kroner per 1 000 innbyggere i de ulike regionene år for år 2009-15. En skulle vente at behovene er om lag de samme i alle regioner, kanskje med unntak av Region Øst som følge av mer storbyproblematikk. Dette er ikke tilfelle. Det er til tider store forskjeller mellom regionene, eksempelvis har Region Bodø fått en stor andel av midlene. Figuren viser også stor variasjon over tid, og det er vanskelig å se at storbyproblematikken kan forklare hele prioriteringen av Region Øst. Toppen i 2009 kan for øvrig forklares med tiltakspakken i forbindelse med finanskrisen.

Det er viktige fordeler ved at tilskuddsmidlene fordeles av regionkontorene, siden det er de som må antas å best kjenne behovet i sine kommuner. Figuren viser imidlertid at det kan være grunn til å revurdere fordelingen. Det er ikke tilstrekkelig at midler omfordeles mot slutten av året, slik Husbanken har gjort de senere årene: Det gir uforutsigbarhet for kommunene når deler av tilsagnene kommer først etter at de er ferdige med sin interne planlegging, og det forhindrer at alle søknader prioriteres opp mot hverandre innad i hver region.

Figur 13.6 Tilsagn om tilskudd i 2015-kroner per 1 000 innbyggere, etter region og år



Kilde: Husbankens statistikk

Husbanken har valgt å holde av deler av tilskuddsrammen til programkommunene, slik at disse favoriseres foran ikke-programkommuner. Praksisen er institusjonalisert først ved kommuneprogrammet fra 2016, men ser ut til å ha pågått over noe tid, i hvert fall i noen regioner. Det er svært uklart hvordan prioriteringen skjer, også for kommunene.

For at en slik prioritering skal være fornuftig, må programmet faktisk omfatte de kommunene som har størst behov for tilskudd *og* Husbanken fastsetter andelen til disse kommunene riktig. I praksis

er det ikke grunn til å tro at disse betingelsene er oppfylt. Utvelgelsen av programkommuner innebærer at små kommuner som hovedregel ikke får delta, uavhengig av hvor store problemer de har, se kap. 15. Noen små kommuner vil dermed få mindre tilgang til tilskuddsmidler med den nye fordelingen enn tidligere – i tillegg til at de som vi skal se, allerede er nedprioritert i informasjonsarbeidet.

Det er også vanskelig å se hvordan Husbanken skal kunne gjøre en god beregning av hvor mye midler som skal settes av til programkommunene. Verken fjorårets tildelinger eller kommunenes behovsmeldinger danner gode grunnlag. I stedet ser det ut til at de holder av for eksempel 50 pst., uten å kunne gjøre rede for hvordan dette tallet er fremkommet.

Fra 2016 har Husbanken dessuten i større grad gitt programkommunene tilskuddsmidlene som en ramme i stedet for etter søknad for hvert enkelt prosjekt. En slik praksis kan ha flere betenkelige sider knyttet til treffsikkerhet, måloppnåelse og lekkasjer. Det er imidlertid uklart hvordan denne fordelingen fungerer, og den faller også utenfor vår evalueringsperiode.

13.5.2 Måloppnåelse

Måloppnåelse dreier seg om hvor godt bidrar tilskuddet til å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vier oppmerksomheten til selve boligene. Av spørreundersøkelsen og intervjuene ser det ut til at kommunene i all hovedsak sørger for at det faktisk er de vanskeligstilte som bor i disse boligene, slik at denne delen av måloppnåelsen følger rimelig automatisk når først boligene er fremskaffet.

Evalueringen er basert på analyser av samvariasjonen mellom tilskudd og antall boliger, og kommunenes egne vurderinger av tilskuddet. Ut fra dette kan vi gi en vurdering av *hvor sannsynlig* det er at tilskuddet gir flere boliger, og i noen grad *hvor viktig* det er. Som påpekt i avsnitt 13.1, er det ikke mulig å estimere den eksakte effekten av tilskudd til utleieboliger ut fra kvantitative data. Vi kan heller ikke basere oss fullt ut på kommunenes egne vurderinger: De vil naturlig nok sette pris på «gratis penger» og gi uttrykk for at det er svært viktig for deres arbeid.

Det er ikke mulig å vurdere om tilskuddet gir mer *egnede* boliger, selv om dette er en del av målformuleringen. Det finnes ikke informasjon om verken utemiljø, beboersammensetning eller inneklima, som er de sidene ved egnetheten det ville vært mest naturlig å evaluere. Dette tilsier at målformuleringen bør revurderes: Når det ikke er mulig å vurdere om målet er oppnådd, er det kanskje målet som bør endres.

Kommunene mener tilskuddet er svært viktig – og det stemmer antakelig

I intervjuene ba vi kommunene vurdere hvor viktig tilskudd til utleieboliger er for deres arbeid med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Tilbakemeldingene er unisone: Tilskuddet er svært viktig for kommunene. Det er først og fremst viktig økonomisk, ved at det utløser investeringer som ellers ikke ville blitt foretatt. I kommuner med svakere utviklet boligsosialt arbeid er tilskuddet også viktig for å forankre arbeidet hos rådmannen og i den øvrige ledelsen. Dette ses bl.a. i sammenheng med at Husbanken med sin beregningsmodell viser at tilskudd kan gjøre slike boligprosjekter lønnsomme, slik at boliger til vanskeligstilte går over fra å være et rent velferdsgode til å bli sett på som en investering.

Selv om kommunenes svar må tolkes med forbehold, er det rimelig at tilskuddet er viktig: Gjennomsnittlig tilskuddsandel har ligget opp mot 40 pst. av de godkjente prosjektkostnadene, og var på 27 pst. i 2015. Når vi vet at arbeidet med å fremskaffe utleieboliger ofte prioriteres under oppgaver med sterkere lovfesting, og at mange kommuner har stram økonomi, må et slikt insitament ventes å ha stor betydning.

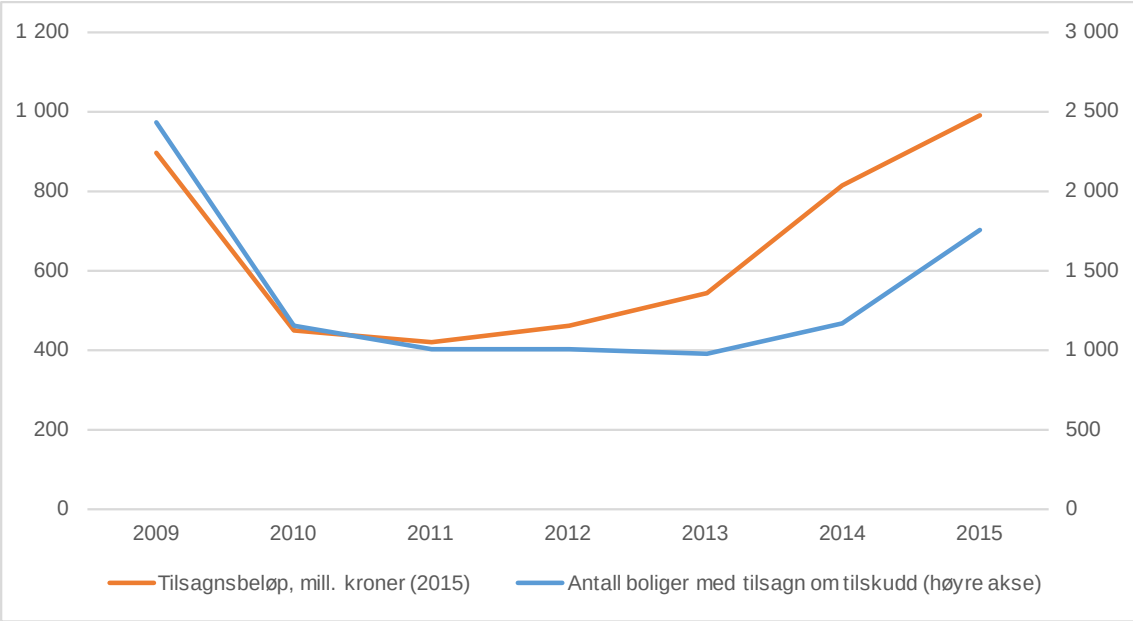
… men tallene tyder på at måloppnåelsen burde vært større

Tilskuddet har til hensikt å gi *flere* egnede utleieboliger enn uten tilskudd. I så fall bør en vente at *økt tilsagnsramme* gir *økt nettotilvekst* i antallet boliger.

i) Økt tilsagnsramme gjør at Husbanken kan gi tilskudd til flere boliger
ii) Tilskudd til flere boliger må ventes å gi flere boliger.

Av Figur 13.7 ser vi at økt tilsagnsramme i liten grad har gitt tilskudd til flere boliger. Dette skyldes at Husbanken har prioritert høyere beløp per bolig, fremfor at flere boliger skal få tilskudd. Denne tendensen er synlig i hele perioden 2009-2014. Bare fra 2012 til 2014 har tilskuddet per bolig økt med til sammen 58 pst. nominelt. Utviklingen snudde i 2014, med en nedgang på 16 pst. til 2015. Dette skiftet må ses i sammenheng med at Husbanken endret utmålingen av tilskuddet i 2014 slik at gjennomsnittlig tilskuddsbeløp ble redusert.

Figur 13.7 Samlet tilsagnsbeløp i millioner 2015-kroner og antall boliger med tilskudd

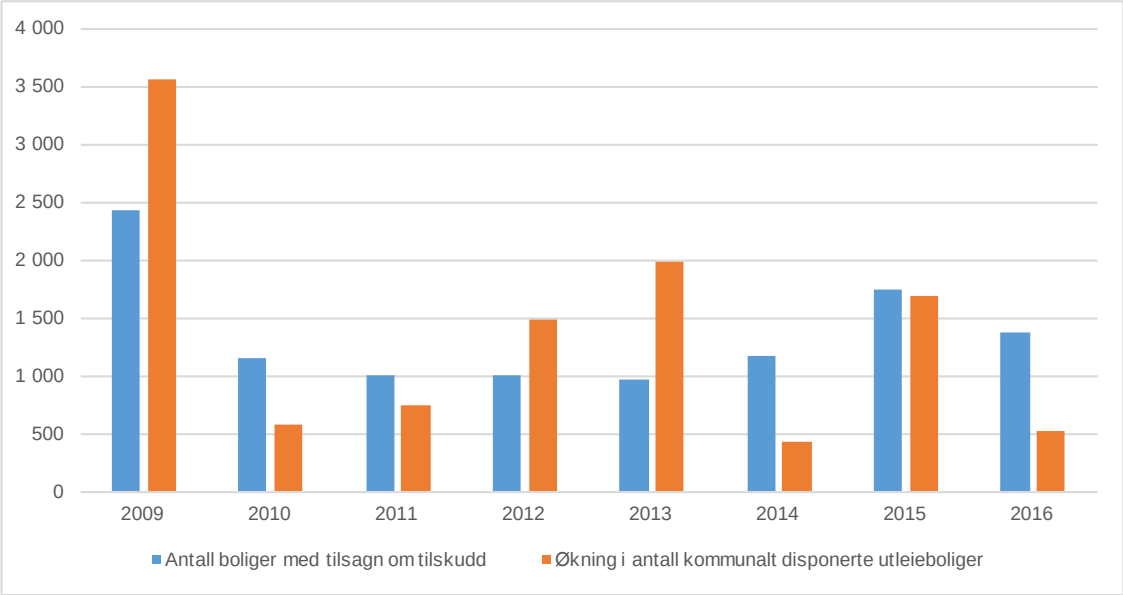


Kilde: Husbankens statistikk

I Figur 13.8 viser vi sammenheng ii) over, dvs. antallet boliger med tilsagn om tilskudd og den faktiske nettotilveksten. Enkelt sagt burde vi ventet at nettotilveksten (de røde stolpene) var høyere, gitt det høye antallet boliger med tilskudd (de blå stolpene). Dette er spesielt slående i 2014, der nettotilveksten var svært lav, til tross for et høyt antall boliger med tilskudd både i 2014 og årene før.

Det er imidlertid ikke opplagt hvor mye høyere de blå stolpene *skulle vært.* Boligene som er med i KOSTRAS tall, omfatter alle «kommunalt disponerte boliger», dvs. både omsorgsboliger og tjenesteboliger i tillegg til boliger for vanskeligstilte. Vi har ikke grunnlag for å skille ut den nettotilveksten som skyldes boliger for vanskeligstilte. I tillegg kommer at boliger til vanskeligstilte kan finansieres uten tilskudd, at tilskudd kan gis til utbedring, og ikke bare nye boliger, og at det ofte vil være et lagg fra tilsagnet gis til boligen står ferdig.

Figur 13.8 Antall boliger med tilskudd og økningen i antallet boliger



Kilde: Husbankens statistikk og KOSTRA (SSB)

Tallene tyder dermed på at måloppnåelsen kunne vært større, selv om kommunene er fornøyde. Gitt den betydelige satsingen over statsbudsjettet, burde det blitt realisert enda flere boliger. Det finnes ikke noe klart svar på *hvor mye bedre* måloppnåelsen burde vært. Vi mener likevel å kunne slå fast at det er svikt i to trinn.

i) *Husbanken bør fordele midlene bedre:* Innenfor tilsagnsrammen fra departementet bør Husbanken klare å fordele midlene bedre. Dette handler delvis om å gi mindre beløp per bolig, slik de begynt med i 2014. Men det handler også om å treffe de riktige kommunene, jf. avsnittet om treffsikkerhet.
ii) *Kommunene bør få flere boliger ut av tilskuddsmidlene:* Det skjer noe i kommunene som gjør at nettotilveksten i antallet boliger er lavere enn det en skulle forvente ut fra antallet tilsagn. En mulig årsak kan være manglende vedlikehold som gjør at boliger står tomme, men dette er neppe hele forklaringen.

13.5.3 Effektivitet

Effektivitet dreier seg om hvorvidt tilskuddsordningen er utformet og forvaltet slik at den bidrar til å nå målet på en mest mulig effektiv måte (styringseffektivitet), og at den når målet til lavest mulige kostnader (kostnadseffektivitet). Vi vier oppmerksomheten til følgende spørsmål: Er utformingen konsistent og klar slik at alle arbeider mot samme mål? Beregnes tilskuddet til det enkelte prosjekt slik at målet nås mest mulig treffsikkert, og til lavest mulige kostnader?

I tillegg kan det være grunn til å stille spørsmål ved om kommunene bruker tilskuddene og boligene i tråd med formålet, eller om tilskuddsmidlene blir brukt på ordinært vedlikehold, boliger brukes til andre enn vanskeligstilte, eller kommunen bruker inntektene fra tilskuddsfinansierte boliger (husleien) på andre formål enn tiltenkt. Dette velger vi å prioritere vekk i denne omgangen.

Styringseffektiviteten kan bedres ved å endre målformuleringen

Formålet med tilskudd til utleieboliger er å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. bl.a. budsjettpublikasjonene. Et første tiltak er å få endret forskriften i tråd med dette, siden ungdom der inngår som en målgruppe på lik linje med vanskeligstilte. I praksis ser det riktignok ut til alle de involverte aktørene styrer etter den reelle målformuleringen, men det er uansett uheldig at forskriften er feil.

Viktigere i praksis er det at en annen målformulering kunne gitt bedre styringseffektivitet. Dagens målformulering er riktignok i tråd med hovedmålet for den boligsosiale politikken. Men den er så åpen at den gir rom for ineffektiv forvaltning. Den er også umulig å evaluere mot, slik at det ikke er grunnlag for å si om styringseffektiviteten *bør* bedres eller ikke.

Som argumentert for i avsnittet om relevans, mener vi det reelle formålet for denne ordningen er:

å gi en tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte som er i tråd med behovet i den enkelte kommune.

Dette formålet støtter godt opp under hovedmålet for den boligsosiale politikken og sier noe om hva tilskuddets rolle skal være i virkemiddelapparatet. Formålet bør gjenspeiles i tildelingskriteriene: Det er de kommunene med størst mangel på utleieboliger til vanskeligstilte, som bør få tilskudd. Dette er også det vi la til grunn i vurderingen av treffsikkerheten over.

En operasjonalisering av kommunenes behov er krevende, men mulig. Husbanken har allerede innført behovsmeldinger der kommunene selv skal anslå hvor mange boliger mv. de har behov for. Å skulle basere tildelingen av tilskudd kun på slike meldinger er åpenbart problematisk: Kommuner somoverdriver sitt behov, vil få mer enn de kommunen som svarer nøkternt. Husbanken bør dermed supplere behovsmeldingene med annen informasjon:

- Kommunenes ventelister: Kommunene skal føre reelle ventelister som viser antallet som til enhver tid venter på bolig. Spørreundersøkelsen viser at 25 pst. av kommunene ikke gjør dette, selv om det er lovpålagt. Ved at ventelistene får et bruksområde i fordelingen av tilskuddsmidler, vil flere kommuner få insentiv til å føre dem på en god måte.
- Kjennskap til behovene og arbeidet i hver kommune på et mer generelt nivå: Husbanken bør ha rimelig detaljert kjennskap til behovene og arbeidet i hver enkelt kommune. I dag varierer dette sterkt mellom regionene, jf. intervjuene: Region Bodø kjenner sine kommuner svært godt og har dette som et premiss for sitt arbeid. Slik er det ikke i Region Øst, der kunnskap om ikke-programkommunene ser ut til å være lavt prioritert.

Et alternativ er å beholde dagens målformulering, men kutte ut «egnede»: Dersom en i dag finner at tilskuddet gir få nye boliger, slik vi gjør over, kan dette forsvares med at tilskuddet i stedet har gitt «mer egnede» boliger, gjennom utskifting og utbedring. Siden dette er et mål det er umulig å evaluere mot med dagens informasjonsgrunnlag, kan denne påstanden stå uimotsagt.

Ved å fjerne «egnede» fra målformuleringen blir formålet klarere: Tilskuddets rolle er å gi flere utleieboliger til vanskeligstilte (i de kommunene som trenger det mest). Hvor mange flere som er godt nok, kan operasjonaliseres i departementets tildelingsbrev til Husbanken, og evalueres mot i etterkant. Selve *styringsparameteren* i tildelingsbrevet bør likevel fortsatt være antall boliger med tilsagn om tilskudd, siden dette er noe Husbanken har reell kontroll over. Men de bør også bli informert om det faktiske målet og holdt ansvarlig i den grad svak måloppnåelse skyldes forhold de har kontroll over.

Selv om «egnede» tas ut av målformuleringen, kan tilskuddet fortsatt gi mer egnede boliger. For det første kan det stilles krav i tildelingskriteriene om at det bare er egnede boliger som kan få tilskudd. For det andre bør tilskudd fortsatt kunne gis til utbedring.

Husbankens modell for utmåling av tilskudd gjør det vanskelig å treffe målet for ordningen

Departementet har overlatt til Husbanken å bestemme hvordan tilskuddsmidlene skal utmåles i hvert enkelt prosjekt, selv om dette er noe som hører hjemme i forskriften. Husbanken har gjennom årene forsøkt flere metoder, men benytter nå en modell der tilskuddet beregnes ut fra

økonomien i prosjektet (dvs. forventede utgifter og inntekter), og slik at kommunens avkastning skal bli lik en gitt sats. Formelt er modellen gitt ved[1]:

$$T = P - \sum_{t=1}^{20} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

der

- *T* = tilskudd
- *P* = prosjektkostnad
- *C* = forventet årlig kontantstrøm = husleieinntekt – FDV-kostnader – ledighet. Det siste året inngår forventet salgssum her.
- *r* = målsatt avkastning

Kontantstrømmen beregnes over tilskuddets nedskrivingstid, dvs. 20 år.

Departementets mål for tilskuddsordningen er formulert på flere måter:

a) Antallet boliger det gis tilskudd til (i dag Husbankens styringsparameter)
b) Gjennomsnittlig tilskuddsandel (Husbanken måles indirekte også på dette)
c) Gjennomsnittlig utbetalt tilskudd per bolig (oppgis i årsrapporten)

Styringsparameteren i dagens modell er avkastningsraten, *r*: Alle departementets mål operasjonaliseres gjennom endringer i denne. Rent teknisk er dette rimelig: Prosjektkostnaden, *P,* og de løpende nettoinntektene, *C*, skal være bestemt av hvert enkelt prosjekt. Det kan dermed ikke styres gjennom disse størrelsene. Ut fra andre enn rent tekniske hensyn er dette likevel ikke god styring.

Dette kan vises ved å ta den deriverte av *T* med hensyn på *r.* Denne størrelsen sier hvor mye tilskuddet, *T*, endrer seg med ved en marginal endring i avkastningsraten, *r. T* kan da tolkes som gjennomsnittlig utbetalt tilskudd *T*, dvs. målet i c).

$$\frac{\partial T}{\partial r} = \sum_{t=1}^{20} \frac{nC_t}{(1+r)^{n+1}}$$

Formelen viser at:

- Endringen i tilskuddet, *T*, som følge av en gitt endring i avkastningsraten, *r*, avhenger av størrelsen på kontantstrømmen, *C*: Høyere husleie eller lavere FDV-kostnader og/eller ledighet, gir en større økning i tilskuddet, alt annet likt.
- Endringen i *T* som følge av en gitt endring i r avhenger av hvor høy *r* var i utgangspunktet: En økning i *r* med 1 prosentpoeng gir større økning i *T* dess lavere r var i utgangspunktet

Det er dermed umulig for departementet – og Husbanken – å si hvordan en gitt endring i avkastningsraten vil slå ut i gjennomsnittlig utbetalt tilskudd. Dette ville kreve detaljert kunnskap om fordelingen av kontantstrømmen blant samtlige *nåværende og potensielle* prosjekter, som kunne blitt brukt til å *anslå* hvordan tilskuddet ville endret seg. Disse beregningene måtte dessuten blitt gjennomført for hver endring i *r*, både fordi sammensetningen av prosjekter varierer over tid, og fordi beregningene også avhenger av *nivået på r.*

Det er også umulig å si hvordan en endring i *r* vil slå ut i antallet boliger det gis tilskudd til (mål a) eller gjennomsnittlig tilskuddsandel (mål b).

[1] Kilde: Veileder for tilskudd til utleieboliger, Husbanken.

- Mål a: Det vil ikke være mulig for departementet å si hvor mange boliger enn gitt tilsagnsramme vil rekke til. Antallet boliger er ikke en del av likningen overhodet, slik at sammenhengen mellom styringsparameteren r og antall boliger må gå via endringen i *T* – og denne har vi sett er usikker.
- Mål b: Gjennomsnittlig tilskuddsandel er *T/P*. Endringen i *T/P* som følge av en marginal endring i *r*, er nøyaktig like usikker som endringen i *T*. Dette fordi *P* ikke avhenger av *r*, slik at:

$$\frac{\partial \frac{T}{P}}{\partial r} = \frac{1}{P}\sum_{t=1}^{20}\frac{nC_t}{(1+r)^{n+1}}$$

Dette har flere konsekvenser. Det vil for det første være vanskelig for departementet å *nå sine mål*, siden det ikke er mulig å endre beregningen av tilskudd slik at målene nås med sikkerhet. For det andre, blir det vanskeligere å *evaluere måloppnåelsen*: Når målet ikke nås, er da årsaken at *r* ble endret for lite eller for mye, eller noe helt annet?

Modellen har også andre sider som svekker effektiviteten. Den gjør det vanskeligere for kommunene å planlegge hvor mye de kan vente å få: For dem er det tilskuddsandelen som er interessant når de vurderer om de ønsker å investere i et prosjekt. Tilskuddsandelen vil imidlertid med dagens modell variere til dels betydelig fra prosjekt til prosjekt. Modellen er også så kompleks at både Husbanken selv og kommunene må bruke mye ressurser på å anvende og forstå den. Modellen gjør dessuten at staten dekker vedlikeholdskostnader (gjennom FDV-kostnadene), selv om disse i henhold til regelverket skal dekkes av kommunene selv.

Et alternativ til dagens modell er å gi tilskuddet som en fast andel av prosjektkostnadene, tilsvarende som investeringstilskuddet til studentboliger. Et annet alternativ er å gi det som en fast sats differensiert etter ulike trekk ved boligen.

Søknadsprosessen reduserer effektiviteten

Det er to sider ved søknadsprosessen som reduserer effektiviteten: Søknadsfristene og selve arbeidet med søknadene.

Husbanken har vekslet mellom hvor mange søknadsfrister de har hatt, når på året fristen(e) har vært, og hvor mye midler de har holdt igjen etter den første søknadsfristen. Hovedregelen synes å være at de har hatt to søknadsfrister, men der det ikke er holdt igjen midler etter den første. I praksis blir dermed prioriteringen langt strengere til den andre fristen, hvis det overhodet er penger igjen.

For kommunene vil ikke hele behovet for tilskudd være kjent på begynnelsen av året. Bosetting av flyktninger er ett eksempel, der kommunen kan velge å bosette flere flyktninger enn de opprinnelig hadde tenkt. Det kan også oppstå behov for tilskudd knyttet til andre grupper av vanskeligstilte. Særlig gjelder dette små kommuner som har få boliger til rådighet og små budsjetter å finansiere nye prosjekter innenfor. Dette tilsier at Husbanken bør sette av noe midler til senere søknadsrunder slik at behovet for boliger kan bli tilfresstilt selv om det dukker opp sent på året.

Endringene i Husbankens praksis fra år til år er i seg selv problematiske. De skaper uforutsigbarhet for kommunene, og gjør det vanskeligere for dem å regne med tilskudd som en aktuell finansieringskilde. Dette kan i sin tur gi færre boliger og dermed lavere måloppnåelse. Endringene skaper også administrasjonskostnader både i Husbanken og kommunene knyttet til å implementere og følge med på endringene.

Et alternativ til dagens praksis er å ha to søknadsfrister der en andel av tilskuddsmidlene holdes igjen til den siste fristen, og der fristene er de samme fra år til år.

Søknadsprosessen er et annet forhold. Ifølge våre informanter er det vanskelig å sette seg inn i hvordan søknadsprosessen fungerer, og tidkrevende å utforme hver enkelt søknad. Husbanken ber om mye informasjon, og det varierer hva de ber om. Saksbehandlingstiden i Husbanken kan også være lang. Til sammenlikning oppleves søknadsprosessen for investeringstilskudd til omsorgsboliger som annerledes og enklere. Siden det ofte er de samme saksbehandlerne som søker om de to tilskuddene, er det ønskelig at prosessene er mest mulig like.

13.5.4 Relevans

Er det behov for et tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte? Dette er det grunnleggende spørsmålet i evalueringen av relevans. Alternativene kunne vært at staten overlot finansieringen til *kommunene*, at midlene ble overført til kommunene gjennom kommunerammen slik at *prioriteringen* ble overlatt til kommunene, eller at midlene ble gitt til kommunene som *lån* i stedet for tilskudd.

Vi organiserer drøftingen rundt fire spørsmål:

1. Bør kommunene i det hele tatt disponere utleieboliger til vanskeligstilte?
2. Bør staten ta en del av finansieringsansvaret?
3. Bør de statlige midlene øremerkes?
4. Bør de øremerkede midlene gis som tilskudd eller lån?

Bør kommunene disponere utleieboliger til vanskeligstilte? (Pkt. 1)

Kommunene gir i dag bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet på flere måter:

- Kommunene disponerer utleieboliger som tildeles de vanskeligstilte, enten ved å eie boligene selv eller inngå avtale med private aktører.
- Kommunene bistår personer med å skaffe seg og beholde utleieboliger på det private markedet.

En kunne tenke seg at kommunene sluttet å disponere utleieboliger, og bare bidro til at de vanskeligstilte kunne skaffe seg og beholde en bolig på det private leiemarkedet. Det private utleieboligmarkedet i Norge er imidlertid lite. Vanskeligstilte må konkurrere med mer ressurssterke om å få boligene, og vil ofte tape. Dette gir stor fare for at de vanskeligstilte blir værende lenge i uegnede boliger, eller ikke klarer å skaffe seg en bolig overhodet. Utleieboligmarkedet er dessuten preget av små og uprofesjonelle aktører. Tilbudet av utleieboliger blir dermed uforutsigbart, noe som særlig kan være en utfordring i små kommuner der utleieboligmassen er liten i utgangspunktet. I tillegg gir det større fare for uegnede boliger, uheldige kontrakter mv. enn med store og profesjonelle boligeiere som er i markedet over tid.

Det at kommunene disponerer utleieboliger til vanskeligstilte, kan dermed bidra til at det er et tilstrekkelig tilbud til enhver tid, og til at boligene og kontraktene mv. holder et akseptabelt nivå. Kommunalt disponerte boliger utgjør dermed en viktig del av det boligsosiale arbeidet. Et godt boligsosialt arbeid gir dessuten bedre måloppnåelse på andre politikkområder som arbeid, helse, utdanning og integrering.

Bør staten ta en del av finansieringsansvaret? (Pkt. 2)

Det boligsosiale arbeidet er kommunenes ansvar. Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at den instansen som har ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. I utgangspunktet skal altså kommunene finansiere det boligsosiale arbeidet alene, inkludert boliger for vanskeligstilte.

Samfunnsøkonomisk teori tilsier imidlertid at staten bør ta noe av ansvaret i dette tilfellet, for at det skal bli fremskaffet tilstrekkelig mange boliger. *Kommunene vil bare fremskaffe så mange boliger at kommunens egne gevinster overstiger kostnadene.* Noen av gevinstene tilfaller

imidlertid ikke kommunen selv. De kan tilfalle *staten*, bl.a. ved at et godt boligtilbud reduserer behovet for rus- og psykiatrisk behandling. De kan også tilfalle andre parter i *samfunnet*, ved at et godt boligtilbud gjør det lettere for barna å fullføre skolegangen, slik at de som voksne kan få seg produktivt arbeid og betale skatt. I tillegg er tidsperspektivet viktig: Noen av gevinstene vil først komme på *lang sikt*.

Hver enkelt kommune vil imidlertid bare ta hensyn til de gevinstene som tilfaller dem selv – og som realiseres på kort sikt, siden budsjettprosessene er kortsiktige av natur. Altså har kommunene insentiv til å ta hensyn til bare *deler av* gevinstene. Men dermed vil de også ønske å ta bare *deler av* kostnadene: De vil fremskaffe færre boliger enn nødvendig.

Ved at staten bidrar økonomisk, vil kommunene skaffe flere boliger. Et passe stort statlig bidrag gjør at kommunene velger å fremskaffe det samfunnsøkonomisk riktige nivået. Det er ikke realistisk å vente at staten skal treffe eksakt. Staten bør imidlertid bidra *noe.*

Bør de statlige midlene øremerkes? (Pkt. 3)

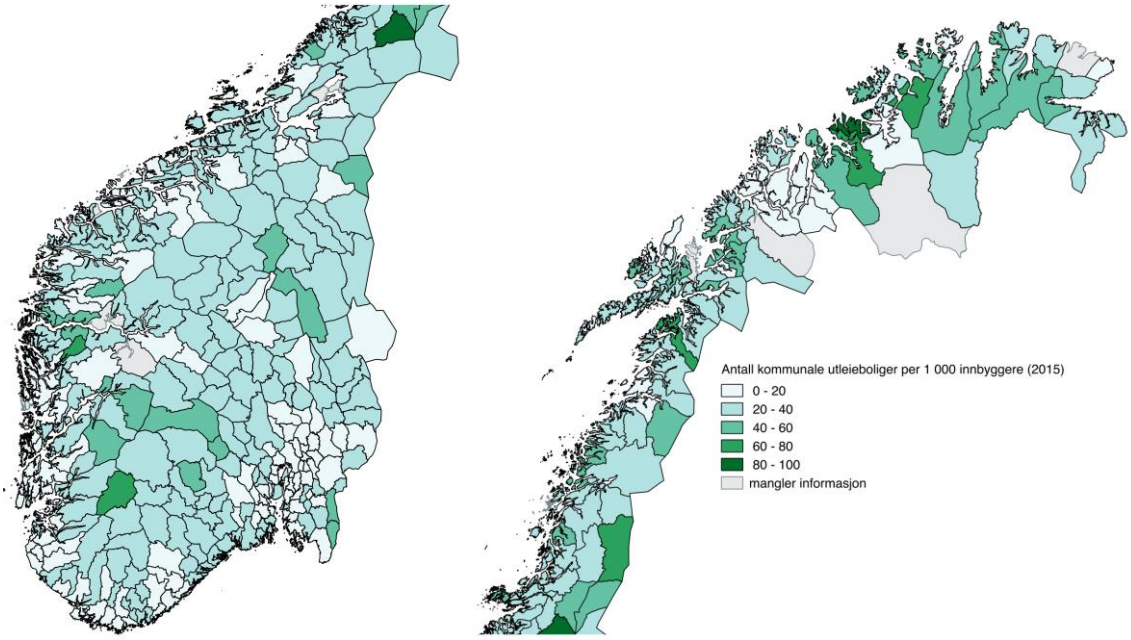
Hensikten med å øremerke statlige midler fremfor å kanalisere dem gjennom de frie inntektene, er et ønske om å *vri* kommunenes prioriteringer i en bestemt retning. Spørsmålet blir dermed om det er *nødvendig* å vri kommunenes prioriteringer i retning av å fremskaffe utleieboliger, eller om det holder å styrke kommunenes økonomi generelt.

Antallet kommunale utleieboliger per 1 000 innbyggere varierer i dag betydelig mellom kommunene, fra 1 i Gáivuotna - Kåfjord til 94 i Loppa, se Figur 13**.9** for tall for 2015. Det er ingen tydelig regional tendens, men flere Østfoldkommuner er blant de med lavest antall, og flere Troms- og Finnmarkskommuner er blant de med høyest. Det er stor variasjon mellom nabokommuner, se for eksempel Finnmark. Variasjonen i behovet er neppe like stor. Altså ser det ut til å være stor variasjon i *behovsdekningen.* Dersom midlene skulle bli overført gjennom rammen, ville dette bidratt til å opprettholde, eller kanskje til og med forsterke, disse ulikhetene.[1] Mens innbyggerne i noen kommuner ville fått et svært godt tilbud, ville tilbudet vært langt dårligere i andre.

Behovet for øremerkede midler må ses i nær sammenheng med at kommunene i dag bare er gitt et *medvirkningsansvar* for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, og ikke en *plikt*, se kap. 14. Gitt at medvirkningsansvaret skal videreføres, kan kommunene velge å bruke de frie inntektene på noe annet enn utleieboliger. Dermed er vi tilbake til argumentasjonen under pkt. 2: Kommunene vil bare fremskaffe utleieboliger i den grad det lønner seg for dem selv. Øremerking kan dermed kunne være et effektivt virkemiddel for å få til en *jevnere behovsdekning* i kommunene.

[1] Se nærmere drøfting i NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

Figur 13.9 Antallet kommunalt disponerte utleieboliger per 1 000 innbyggere (2015)



Kilde: KOSTRA.

Bør de øremerkede midlene gis som tilskudd eller lån? (Pkt. 4)

For at statlige midler skal utløse flere utleieboliger, må kommunene – eller den private utbyggeren – bli vippet fra å ikke ville investere, til å ville likevel. Da må subsidieelementet være stort nok. Det er lettere å gi en stor subsidie gjennom et tilskudd enn et lån, siden det tross alt er grenser for hvor lav rente eller lang nedbetalingstid en kan gi. Kommunene selv opplever tilskuddet som langt viktigere enn grunnlånet: Etterspørselen etter tilskudd er betydelig høyere enn etter grunnlån, og våre informanter fremhver det som svært viktig for sine investeringsbeslutninger. Det er også andre fordeler ved å gi tilskudd fremfor lån knyttet til transparens mv., se avsnitt 13.6.

Tilskudd til til utleieboliger ser altså ut til å være et viktig virkemiddel som bør videreføres.

13.5.5 Oppsummering tilskudd til utleieboliger

Tilskudd til uteleiboliger er et viktig boligsosialt virkemiddel som gjør at kommunene fremskaffer flere utleieboliger for vanskeligstilte enn de ellers ville gjort. Det er likevel behov for å gjøre endringer både i utformingen og forvaltningen av ordningen for få enda flere boliger ut av pengene, og for å fordele midlene ut til de kommunene som trenger dem mest.

Treffsikkerheten svekkes i dag av at ikke alle kommuner søker om tilskudd, selv om behovet er der. For at en kommune skal søke om tilskudd, må den vite at det er behov for flere utleieboliger til vanskeligstilte, vite at tilskuddet finnes og ha ressurser til å søke. Kommuner med svakt utviklet boligsosialt arbeid søker i mindre grad om tilskudd enn andre. En innsats for å få disse kommunene opp på et høyere nivå, vil dermed gi innbyggerne en mer lik rett til kommunal bolig uavhengig av hvor i landet de bor. Treffsikkerheten svekkes også av hvordan Husbanken fordeler midlene mellom regionkontorer og ut til kommunene. En gjennomgang av Husbankens praksis er nødvendig for å sikre kommunene likere tilgang til tilskudd, og dermed innbyggerne mer lik rett til kommunal bolig.

Måloppnåelsen er ikke så god som den burde vært: Den kraftige satsingen på tilskuddet burde gitt flere boliger. Våre funn tyder på svikt i to trinn: i) Husbanken bør fordele midlene bedre, og ii) kommunene bør få flere boliger ut av tilskuddsmidlene. Analysen er ikke tilstrekkelig detaljert til

å gi grunnlag for klare tiltak her, men lavere tilskuddsandel, økt treffsikkerhet og bedre vedlikehold i kommunene vil antakelig være virkningsfullt.

Tilskuddet bør gjøres mer styringseffektivt ved å endre målformuleringen. Vårt primære forslag er at den endres til «Tilskuddet skal gi en tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet som er i tråd med behovet i den enkelte kommune». Dette formålet er mer utvetydig og avgrenset enn dagens formål, slik at alle de involverte jobber mot samme mål. I tillegg blir det enklere å evaluere måloppnåelsen. Samtidig støtter det godt opp under hovedmålet for den boligsosiale politikken. Et alternativ er å kutte ut «egnede» fra dagens formulering slik at formålet blir å «bidra til å skaffe flere utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.»

En ny modell for utmålingen av tilskudd til hvert enkelt prosjekt kan bedre både styrings- og kostnadseffektiviteten. Dagens modell gjør det umulig for Husbanken å styre effektivt mot de målene departementet fastsetter, i form av antall boliger med tilskudd og/eller gjennomsnittlig tilskuddsandel per prosjekt. Modellen er også uforutsigbar for kommunene: De har behov for å vite tilskuddet målt som andel av prosjektkostnadene eller i kroner, og er ikke interessert i en «avkastningsrate». Ved å endre utmålingen til en fast tilskuddsandel eller et fast tilskuddsbeløp, ville tilskuddet blitt langt enklere å styre, kommunene ville fått økt forutsigbarhet og administrasjonskostnadene ved ordningen ville blitt redusert både for Husbanken og kommunene. I tillegg ville tilskuddet blitt utmålt likt som andre tilskudd Husbanken forvalter, konkret investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem (fast tilskuddsandel) og tilskuddet til studentboliger (fast tilskuddsbeløp).

Husbanken bør også endre søknadsprosessen. Det bør være to reelle søknadsfrister hvert år, fristene bør være de samme fra år til år, og det bør settes av en pott med tilskuddsmidler til den andre fristen. I tillegg bør søknadsprosessen forenkles. Utskifting av modellen for utmåling med en fast tilskuddsandel vil være ett skritt på veien: Kommunene ser i stor grad tilskudd til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem under ett, og det ville være en stor fordel dersom søknadsprosessene ble gjort likere enn de er i dag.

Husbanken har gjort en del endringer i tilskuddsforvaltningen de siste årene, men disse kan faktisk bidra til å svekke styringseffektiviteten ytterligere. Den ene endringen er å sette av en andel av tilskuddsmidlene til programkommunene og la de øvrige kommunene få det som gjenstår. En annen er at noen av kommunene nå skal få tilskuddsmidlene foreløpig fordelt som en ramme, men der de også må søkes om midler til det enkelte prosjekt. Dermed introduserer Husbanken to nye ledd i fordelingen av midler:

v) Husbanken sentralt fordeler midler til regionkontorene
vi) Regionkontorene setter av en andel til programkommunene
vii) Regionkontorene vurderer hvilke kommuner som skal få tilskudd som ramme, og hvor store disse rammene skal være
viii) Regionkontorene fordeler midlene mellom prosjektene innenfor rammene som fastsatt i ii) og iii)

Vi ser at Husbanken allerede i dagens trinn i) og iv) har valgt en praksis som gir en lite styringseffektiv fordeling av midlene. De nye trinnene ii) og iii) gir rom for ytterligere vridninger, der Husbanken i stor grad må basere seg på skjønn i begge ledd.

Etter vårt syn er trinn ii) og iii) til mer skade enn gavn. Vi anbefaler at Husbanken i stedet går i retning av *forenkling*. Våre anbefalinger om tilskuddsutmåling og søknadsfrister vil bidra til dette.

13.6 Grunnlån til boligsosiale formål

13.6.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Grunnlånet har mange formål. Grunnlån skal bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, fremme boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Før 2013 ble søknadene behandlet fortløpende, uten særskilt prioritering mellom formålene. I 2013 skulle Husbanken prioritere utleieboliger til flyktninger og forbedring av boliger til eldre og funksjonshemmede. Fra 2014 er dette endret til boligsosiale formål og pilot- og forbildeprosjekter. Til og med 2015 stilte Husbanken særskilte kvalitetskrav knyttet til energi og miljø når de ga grunnlån til utleieboliger for vanskeligstilte.

Det er grunnlånet som et boligsosialt virkemiddel som er tema for denne evalueringen. Vi vier mest oppmerksomhet til ordningens *relevans*: Er det i det hele tatt behov for grunnlån som et boligsosialt virkemiddel? Dette er et spørsmål om grunnlånets *måloppnåelse* (addisjonalitet): Dersom mottakerne har andre lånemuligheter, må det argumenteres særskilt for at staten skal tilby en egen låneordning til dette formålet. Dersom grunnlånet skal videreføres som et boligsosialt virkemiddel, kan det være behov for å gjøre det mer *effektivt*. Spesielt tar vi for oss bruken av grunnlån til private aktører gjennom tilvisningsavtaler. *Treffsikkerhet* vurderer vi som mindre viktig, gitt funnene under de andre kriteriene. Vektleggingen av de ulike evalueringskriteriene gjør at oppsettet for dette avsnittet ikke følger oppsettet for de andre økonomiske virkemidlene.

13.6.2 Kommunene har ikke behov for grunnlån til boligsosiale formål

Kommunene har behov for å lånefinansiere utleieboliger til vanskeligstilte…

Kommunene har behov for å lånefinansiere utleieboliger til vanskeligstilte. Dersom kommunene skulle finansiert dem på egenhånd, ville kapitalbegrensninger gjort at antallet boliger ble for få. Kommunene kan ikke forventes å sette av tilstrekkelig kapital over tid til å finansiere slike utgifter. Dels skyldes dette at kommunenes planlegging har en kortere tidshorisont enn en boligs levetid. Men det skyldes også at kommunene ikke *bør* sette av kapital selv til slike formål. Dette følger av økonomisk teori om forbruksutjevning: For å kunne ha et jevnt forbruk også av kapitalintensive goder, er det fornuftig å ta opp lån. Alternativet ville vært å ikke kunne tilby utleieboliger i mange år, før kapitalen endelig var på plass. Grunnlånet er statens svar på dette behovet.

Grunnlånet har noen kostnader for samfunnet. Staten kunne valgt å investere midlene i et formål med forventningsmessig høyere avkastning, siden poenget med grunnlånet nettopp er å kunne tilby gunstige lånevilkår. Det er også forbundet kostnader med administrasjon og mislighold. De ressursene staten i dag velger å anvende på grunnlånet, har en alternativ verdi: Staten kunne latt være å samle dem inn igjennom skatter og avgifter, eller de kunne vært anvendt til andre formål, enten på det boligsosiale området eller andre områder.

Også private aktører kan motta grunnlån, til samme betingelser som kommunene. De private aktørene må da ha en såkalt tilvisningsavtale med kommunen, nærmere omtalt under.

Hvorvidt det er behov for grunnlånet som boligsosialt virkemiddel, avhenger først og fremst av hva aktørenes alternativer er. Det er hensiktsmessig å skille mellom kommunene og de private aktørene i denne vurderingen. Kommunene kan ta opp lån til utleieboliger for vanskeligstilte i Kommunalbanken, private banker eller som grunnlån. Private aktører kan ta opp lån i private

banker eller som grunnlån. Vi har kartlagt hvilke vilkår de ulike bankene er villige til å gi til hhv. en kommune og en privat aktør.[1]

… men har et godt alternativ i Kommunalbanken, og ikke behov for grunnlån

Kommunene kan få like gode vilkår i Kommunalbanken som i Husbanken, se Tabell 13.2. Grunnlånet åpner riktignok for 50 års nedbetalingstid, men dette er en mulighet ikke alle kommuner kan benytte seg av: En del kommuner har i dag valgt å ilegge seg selv begrensninger på hvor lang nedbetalingstid de kan ha på sine lån, i tillegg til hvor mye lån de kan ta opp. Flere av de kommunene vi har intervjuet, har valgt å ha en øvre grense på 30 års nedbetalingstid. Når det gjelder andre vilkår som rente, mulighet for avdragsfrihet og egenkapitalkrav, er grunnlånet ikke systematisk bedre enn de andre lånene.

Det er allerede slik at når kommunene søker om grunnlån til for eksempel barnehager og omsorgsboliger, blir de henvist av Husbanken til andre finansinstitusjoner, som Kommunalbanken. Dette fremgår av Husbankens retningslinjer for grunnlån.

Tabell 13.2 Sammenligning av vilkår for lån til utleieboliger for kommunene

	Kommunalbanken	Grunnlån
Rentenivå[1]	Likt	Likt
Fastrente[2]	Maks 10 år	Maks 20 år
Løpetid (maks)	40 år	50 år
Avdragsfrihet (maks)	10 år	8 år (kun annuitetslån)
Egenkapital	Tilbyr fullfinansiering	Tilbyr fullfinansiering
Annuitets-/serielån	Begge	Begge

[1] Rentepunkter hentet ut for ulike tidspunkter fra bankenes nettsider viser at det er marginale forskjeller i rentenivåene, men at det varierer hvilken av bankene som ligger lavest.

[2] Nivået på fastrentene kan være noe ulikt. Per i dag ligger Kommunalbanken lavest på 10-årig fastrente, men dette ser ut til å variere over tid.

Samtidig vil grunnlånet ofte være mer administrativt krevende for kommunene. Mange kommuner har i dag samlet sine lån hos Kommunalbanken. Kommunen trenger da bare forholde seg til ett, eller noen få, lån, med tilhørende søkeprosesser, tilbakebetaling og oppfølging. Selv dersom kommunene har valgt å dele opp lånene i Kommunalbanken, forstår vi det slik fra intervjuene at grunnlånet er administrativt krevende. Dette har vi imidlertid ikke gått detaljert inn i.

Vilkårene reflekteres i etterspørselen. Det er i dag svært få kommuner som vurderer grunnlånet som viktig for sitt boligsosiale arbeid. Dette fremgår både av spørreundersøkelsen og intervjuene. Et interessant mønster er at det er de kommunene som ellers viser minst boligsosial kompetanse og aktivitet, som ser ut til å bruke grunnlån mest. For eksempel er andelen som ikke har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger betydelig høyere blant de som har brukt grunnlån, enn blant andre,

[1] Vi tok kontakt med Husbanken, Kommunalbanken og flere private banker per e-post og presenterte et konkret eksempel på en lånesak der hhv. en kommune og en privat aktør sto som låntaker. Etter purringer fikk vi svar fra Husbanken, Kommunalbanken og Handelsbanken. Svarene ga noe informasjon, men ikke direkte knyttet opp mot eksempelet, og svarene fra den private banken var for generelle til å ta inn i en tabell. I praksis vil flere av vilkårene avhenge av den konkrete saken. Noen av vilkårene er dessuten maks-/mingrenser, og sier ikke nødvendigvis noe om hva låntaker i praksis blir tilbudt.

med 35 mot 22 pst. Vår tolkning er at de kommunene som bruker grunnlån, i stor grad gjør det fordi Husbanken oppfordrer til det. Husbanken har over flere år aktivt tilbudt grunnlån til kommunene, bl.a. i forbindelse med søknader om tilskudd til utleiebolig. Mens det har vært en viss knapphet på tilskudd, har det vært en romslig ramme for grunnlån. Kommunenes reelle *behov* for grunnlån er dermed lavere enn det den faktiske bruken skulle tilsi.

Vår vurdering støttes for øvrig av (NOVA, 2011). De konkluderer med at grunnlånet antakelig har liten betydning alene som boligsosialt virkemiddel, som følge av at subsidieelementet er beskjedent sammenliknet med for eksempel tilskuddet til utleieboliger.

13.6.3 For de private aktørene er grunnlånet viktigere. Kan erstattes av tilskudd?

For private aktører som ønsker å fremskaffe utleieboliger til vanskeligstilte, gir grunnlån de beste vilkårene. Private banker kan riktignok tilby like lave renter, men grunnlånet er mer konkurransedyktige bl.a. på nedbetalingstid. Husbanken har de siste årene oppmuntret bruk av grunnlån blant private aktører, gjennom å oppfordre kommunene til å ta i bruk såkalte tilvisningsavtaler.

For at private aktører skal få grunnlån til å fremskaffe utleieboliger, må de inngå en tilvisningsavtale med en kommune som innebærer at kommunen disponerer en del av boligmassen de neste 20 årene. De private aktørene omfatter både aksjeselskaper og stiftelser. Leieavtalen til den enkelte leilighet inngås mellom leietaker og utleier, og innebærer ingen forpliktelser for kommunen.[1] For de private aktørene kan dette være en gunstig ordning: De kan leie ut de øvrige leilighetene til ordinære vilkår, samtidig som de får tilgang til et gunstig lån fra Husbanken.

Private aktører kan også søke om tilskudd til utleieboliger. Hvilket av disse virkemidlene de private aktørene vurderer som gunstigst, har vi ikke grunnlag for å vurdere her. Den faktiske bruken er i stor grad bestemt av hva Husbanken tilbyr. Husbanken velger gjennomgående å tilby de private aktørene grunnlån fremfor tilskudd. Antakelig skyldes dette at tilskuddsmidlene må prioriteres strengere enn lånemidlene, slik det pekes på i intervjuene.

Prinsipielt sett er det flere forhold som taler for at staten bør kanalisere sine subsidier gjennom en tilskuddsordning fremfor en låneordning. Ved at bevilgningen gis som tilskudd, blir det klart både for staten, mottakeren og andre interesserte parter hvor stort subsidiet er. Subsidiet er da lik tilskuddet. I en låneordning vil det være langt vanskeligere å verdsette subsidiet. For staten er det først og fremst viktig hvordan de ellers kunne investert midlene: Hva taper staten på å låne dem ut som grunnlån fremfor å investere dem på andre måter? Tapet kan komme i form av lavere rente og tap som følge av manglende tilbakebetaling, men også ved at midlene blir bundet opp og ikke kan lånes ut til/investeres i andre formål. Dette kan for eksempel være relevant når regjeringen og Stortinget skal prioritere ulike formål opp mot hverandre i budsjettprosessene. Subsidieelementet for mottaker vil være relevant for eksempel dersom det skulle oppstå diskusjoner om grunnlån er innenfor statsstøtteregelverket: Hvor gunstig er det egentlig med lengre nedbetalingstid, annuitetslån mv.? Med et tilskudd ville dette vært enkelt å svare på.

13.6.4 Grunnlån (og tilskudd) til private aktører: Behov for betydelig opprydding

Dagens rammeverk sikrer ikke god og enhetlig praksis i kommunene

Dersom grunnlånet skal videreføres som boligsosialt virkemiddel, bør det gjøres endringer både i utformingen og forvaltningen slik at det blir mer effektivt. Et forhold som fremstår som særlig viktig, er bruken av grunnlån som virkemiddel for å få med private aktører i det boligsosiale arbeidet. Private aktører kan også få tilskudd til utleieboliger, og vi behandler dette samtidig.

[1] Tilvisningsavtaler er ikke regulert i forskriften, men i Husbankens retningslinjer.

Vi skiller mellom tre avtaleformer mellom kommunene og de private aktørene: Fremleie, tildelingsavtaler og tilvisningsavtaler. Mens de to første gir rett til både tilskudd og grunnlån, gir tilvisningsavtaler bare rett til grunnlån. Avtaleformene diskuteres nærmere under.

Økt bruk av private aktører kan gi flere utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. For at de private aktørene skal ønske å delta, ser det ut til at de må tilbys tilskudd og/eller lån. For at dette skal gi en effektiv bruk av offentlige midler, må midlene brukes godt. Det er vi usikre på om er tilfelle i dag.

Kommunene har svært ulik evne til å inngå gode kontrakter med private aktører, også på dette området. Samtidig vet vi at enkelte private aktører er useriøse, og mange er uprofesjonelle. Det er dermed fare for at det å bruke private kan gi dyrere og dårligere boliger enn dersom kommunene skaffet dem selv.

Dagens regelverk og informasjonsarbeid sikrer ikke god og enhetlig praksis i kommunene. Departementet har overlatt til Husbanken å utforme viktige deler av rammeverket for tilskudd og lån til private aktører.[1] Tildelingskriteriene og avtaleformene er ikke regulert i forskriftene. I stedet har Husbanken laget maler som gir en pekepinn om innhold og forskjeller, og som de supplerer med informasjon til den enkelte kommune. Husbanken ser ut til å ha gitt kommunene store frihetsgrader: Noen kommuner har egne «modeller», og Oslo kommune har laget egne retningslinjer om tilvisningsavtaler for sine bydeler.

Kommunene oppfatter selv regelverket som svært uklart. Av intervjuene fremgår det at de er svært avhengige av bistand fra Husbanken for å forstå hvordan de bør engasjere private aktører slik at de får lån og tilskudd. De klarer ikke å gjøre rede for forskjellene mellom kriteriene for tilskudd og lån. Samtidig fremgår det at Husbanken i sin kommunikasjon gjerne er «romslige og pragmatiske», og overlater til kommunene å finne frem til gode løsninger.

Er det rimelige forskjeller mellom tildelingskriteriene for grunnlån og tilskudd?

Vi skiller som nevnt mellom tre avtaleformer mellom kommunen og den private aktøren. Mens *fremleie* og *tildelingsavtaler* gir rett til både tilskudd og grunnlån, gir *tilvisningsavtaler* bare gir rett til grunnlån. Uansett er det kommunen, og ikke huseier, som bestemmer hvem som skal bo i boligen. Ved tildelingsavtaler sier vi at kommunen har *tildelingsrett* til boligene, og ved tilvisningsavtaler har den *tilvisningsrett*.

Det bør stilles strengere krav for å få tilskudd enn grunnlån: Tilskudd utgjør et større subsidium enn grunnlån, og dermed bør den private aktøren også bidra mer i det boligsosiale arbeidet. Er dette tilfelle i dag? Dette er vår inngang til å analysere kriteriene for grunnlån og tilskudd til private aktører. For enkelhets skyld konsentrerer vi oss om forskjellene mellom tilvisnings- og tildelingsavtaler, se Tabell 13.3. Fremleie er vesensforskjellig fra disse ved at kommunen tar en betydelig større risiko: Det er kommunen leietakeren inngår kontrakt med, og kommunen har også en forvalterrolle. I sammenlikningen må vi ta forbehold om at vi kan ha misforstått på enkelte punkter, selv etter en finlesning av det som finnes av informasjon. For eksempel har vi ikke fått klarhet i om tildelingsavtaler innebærer at kommunene betaler leie når det ikke bor vanskeligstilte i utleieboligene, så vi legger til grunn at dette er likt som for tilvisningsavtalene.

[1] Fremstillingen er basert på følgende dokumenter: 1) Mal for Avtale om tilvisning av bolig og Mal for avtale om tildeling av bolig, 2) En presentasjon av Baard Ruud-Aboushanif, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Oslo kommune: "Tilvisningsavtaler", udatert og 3) en presentasjon av Snorre Førli, Velferdsetaten Oslo kommune: "Fremskaffelse av leieboliger", udatert.

Tabell 13.3 Viktige forskjeller mellom tilvisningsavtaler og tildelingsavtaler

	Tilvisningsavtaler (kun grunnlån)	Tildelingsavtaler (tilskudd og grunnlån)
Kommunenes disposisjonsrett	Må ha disposisjonsrett for samtlige boliger i prosjektet.	Kan ha disposisjonsrett kun for en andel av bolige. Andelen er ikke fastsatt, men kan være under 50 pst. Grunnlån gis likevel til hele prosjektet.
Hvem som kan bo i boligene	Skal kun leies ut til vanskeligstilte (i praksis gjøres det unntak, se tekst).	Kan leies ut til ikke-vanskeligstilte. Ikke spesifisert hvor stor andel av boligene dette gjelder, eller av avtaleperioden på 20 år.

Tabellen viser at det *i utgangspunktet*, dvs. i henhold til Husbankens maler, er slik at de private aktørene må bidra mer for å få tilskudd enn for å få grunnlån: Tilskudd krever at alle boligene i prosjektet skal bebos av vanskeligstilte til enhver tid, mens grunnlån krever at bare en (uspesifisert) andel skal bo der en (uspesifisert) andel av tiden. *I praksis* er det ikke nødvendigvis noen forskjeller i det hele tatt.

Sett at en kommune har tildelingsrett for samtlige boliger i prosjektet. Etter regelverket skal det da bo vanskeligstilte i alle boligene. Men i praksis kan kommunen velge å *si fra seg* tildelingsretten for noen av boligene, slik at huseieren kan leie ut noen av boligene til ikke-vanskeligstilte. Dermed blir dette helt tilsvarende som tilvisningsrett.

En av de kommunene vi intervjuet gjør dette bevisst, og hevder at Husbanken kjenner til og godtar ordningen. Kommunen kan for eksempel ønske å ha disposisjonsrett til 40 pst. av boligene i et prosjekt som bygges av en privat aktør. Etter regelverket gir dette utbygger rett til grunnlån, men ikke tilskudd. Kommunen inngår da en skriftlig avtale med utbygger om tildelingsrett på 100 pst., slik at utbygger får tilskudd. Men kommunen har ingen intensjon om å benytte mer enn 40 pst.

Denne praksisen er riktignok i strid med kravene i Husbankens maler. Men en mal kan ikke anses som et bindende regelverk, og Husbanken har altså etter sigende gitt en muntlig godkjenning. Sammen med de store frihetsgradene Husbanken generelt gir kommunene på dette området, er det dermed ikke til å undres over at kommunene tar seg til rette.

Alt dette taler for at departementet tar en mer aktiv rolle i å utrede og regulere bruken av private aktører i arbeidet med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Departementet bør særlig få utredet følgende spørsmål:

- Hvilken rolle bør de private aktørene ha i arbeidet med å fremskaffe utleieboliger til de vanskeligstilte? Bør boliger til spesielt tunge målgrupper eies av kommunene?
- Hvor store økonomiske insentiver trenger de private aktørene? Foretrekker de lån eller tilskudd, og hvilke forhold er viktigst for dem?
- Hva slags bistand trenger kommunene for å kunne bruke private aktører på en god måte?
- Hvordan bør avtalene mellom kommunene og de private aktørene utformes for hhv. tilskudd og grunnlån?

13.6.5 Oppsummering grunnlån

Det er tungtveiende argumenter for å avvikle grunnlånet som et boligsosialt virkemiddel. Det har liten eller ingen måloppnåelse for kommunene, siden de kan ta opp like gode lån i Kommunalbanken. Samtidig har grunnlånet kostnader: Staten kunne investert midlene til en høyere avkastning, og Husbanken og kommunene bruker ressurser på søknadsprosessen. Når et tiltak har en måloppnåelse nær null, men betydelige kostnader, bør det avvikles.

De private aktørene kompliserer bildet. Det ser ut til at grunnlånet er viktig for å få private aktører til å stille boliger til disposisjon for kommunen. Slik sett kan grunnlånet likevel ha en reell positiv effekt på målet om flere egnede boliger til vanskeligstilte. Spørsmålet er om dette forsvarer en statlig låneordning, eller om insentivene til de private aktørene burde vært gitt gjennom tilskudd. Prinsipielle hensyn taler for tilskudd, men dette er et spørsmål som må utredes nærmere.

Avvikling av grunnlånet som boligsosialt virkemiddel ville vært et viktig tiltak for forenkling av grunnlånsordningen. Færre formål kan dessuten gjøre det lettere å målrette grunnlånet inn mot de formålene som gjenstår, slik at ordningen blir mer styrings- og kostnadseffektiv.

Dersom grunnlånet skal videreføres som boligsosialt virkemiddel, bør det vurderes endringer som gjør det mer effektivt. Dette krever at grunnlånet vurderes under ett, med alle formål. En slik vurdering er utenfor vårt mandat.

Uansett bør det ryddes opp i bruken av grunnlån og tilskudd til private aktører. Dagens rammeverk er svært uklart, og viktige elementer er overlatt til Husbanken og til dels kommunenes skjønn. Regelverket må gjenspeile at tilskudd gir et større subsidium enn grunnlån, og gi riktige insentiver til både kommunene og de private aktørene. Det bør også vurderes hva slags bistand kommunene for øvrig trenger for å kunne bruke de private aktørene på en god og effektiv måte.

13.7 Boligsosialt kompetansetilskudd

13.7.1 Hvor vi retter oppmerksomheten

Vi begrenser oss her til å vurdere den delen av det boligsosiale kompetansetilskuddet som ble tildelt kommunene. Denne delen av tilskuddet ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2017. Vi spør om dette var en gal beslutning: Bør det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene gjeninnføres? Hvilke endringer bør en i så fall gjøre i utforming og forvaltning? I evalueringen av dette tilskuddet vier vi dermed størst oppmerksomhet til dets *relevans.* For å kunne gjøre dette, må vi også vurdere tilskuddets treffsikkerhet, måloppnåelse og effektivitet.

Det boligsosiale kompetansetilskuddet har flere formål, og kan gis til flere andre målgrupper enn kommunene: *Tilskuddene skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, samt å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt.*[1]

Kompetansetilskuddet ble evaluert i 2009, basert på erfaringene i 2005-07 (Råd & Sollien, 2009). Denne evalueringen inneholder en rekke anbefalinger som fortsatt kan være relevante, både for tilskuddsordningen anno 2017, og dersom tilskuddet til kommunene skal gjeninnføres. Anbefalingene gjelder både utformingen og forvaltningen av ordningen, og kan ha betydning både for treffsikkerhet, måloppnåelse, effektivitet og relevans.

Et eksempel er at evalueringen allerede i 2009 påpekte at det var behov for «en gjennomgang av tilskuddsordningen med sikte på å forenkle og tydeliggjøre formålet med og elementene i

[1] Denne formuleringen har vært den samme i hele evalueringsperioden. Se Forskrift om kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid fra Husbanken og postomtalene i statsbudsjettet for 2009 og 2015.

ordningen» (s. 7). Det ser ikke ut til at dette er gjort. Senest i 2016 kunne tilskudd gis til formål som strengt tatt ikke var boligsosiale, og til prosjekter der veien frem mot økt måloppnåelse for sluttbruker må antas å være lang. For eksempel kunne det gis tilskudd til mastergradsstudenter som skrev oppgave om boligmarkedet, og driftstilskudd til leietakerorganisasjoner – i tillegg til ulike boligsosiale prosjekter i regi av kommunene og andre.

13.7.2 Treffsikkerhet

Boligsosialt kompetansetilskudd brukes av en forholdsvis liten andel av landets kommuner. I perioden 2009-2016 var det 153 av 428 kommuner som mottok tilskudd minst ett år. 54 pst. av kommunene hadde aldri søkt om tilskudd. 22 pst. av de som har søkt, fikk sldri tilsagn.[1] Av spørreundersøkelsen fremgår det at den viktigste grunnen til at kommunene ikke søker, er at de ikke kjenner til ordningen, med 46 pst.

Det er et klart mønster i at det er de minste kommunene som lar være å søke om kompetansetilskudd, se Tabell 13.4. Samtidig vet vi at programkommunene blir prioritert for tilskudd, og dette må forventes å forsterke mønsteret ytterligere: Blant de små kommunene som tross alt søker, vil sannsynligheten for å få tilskudd være liten, siden de ikke er programkommuner. Dersom tilskuddet faktisk er ment å treffe også små kommuner med svakt boligsosialt arbeid, er altså treffsikkerheten svak i dag.

Tabell 13.4: «Har kommunen søkt om boligsosialt kompetansetilskudd i løpet av 2014-16?»

Innbyggere	Ja	Nei	N
Under 2000	6,1%	93,9%	33
2000-4999	23,5%	76,5%	51
5000-9999	38,2%	61,8%	34
10000-19999	56,7%	43,3%	30
20000-49999	85,3%	14,7%	34
50000 eller flere	100,0%	0,0%	11

Kilde: Vår spørreundersøkelse, se kap. 9

13.7.3 Måloppnåelse og effektivitet

Den overordnede problemstillingen her er:

Har det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene ønsket resultat og effekt?

Resultatene og effektene av boligsosialt kompetansetilskudd må vurderes opp mot tilskuddets formål. Som påpekt over, er den egentlige målformuleringen til tilskuddet så sammensatt at den gjør en evaluering vanskelig. Vi velger derfor å trekke ut en del av målformuleringen og evaluere måloppnåelsen opp mot denne:

Tilskuddet skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid i kommunene.

[1] Tall fra Husbanken.

Tilskuddet kan virke gjennom flere kanaler

Tilskuddet kan komme sluttbrukerne til gode på flere måter. Tilskuddet kan gjøre kommunene bedre i stand til å:

- Avdekke innbyggernes behov
- Sette seg inn i og anvende de ulike virkemidlene
- Fremskaffe utleieboliger

Tilskuddet kan oppnå dette på flere måter. Vi skiller mellom to kanaler.

1. Bedre organisering og forankring av det boligsosiale arbeidet i kommunen
2. Prosjekter rettet mot enkelte målgrupper eller virkemidler

Bedre organsiering og forankring av det boligsosiale arbeidet i kommunen vil ha særlig gode resultater og effekter i de kommunene der arbeidet er svakt fra før. Dette tilsier at det er de svakeste kommunene som bør prioriteres for tilskuddet. Effektene kan forventes å komme særlig på lang sikt, ettersom arbeidet gradvis blir mer effektivt.

Prosjekter rettet mot enkelte målgrupper eller virkemidler kan gi konkrete resultater raskt i form av at at nye målgrupper fanges opp mv., eller gi innovasjon i kommunen som kan virke mer generelt, og på lengre sikt. Slike prosjekter kan være nyttige i alle kommuner. Dette krever imidlertid at prosjektene tilpasses kunnskapen og behovene i den aktuelle kommune.

I tillegg kan kommunene få tilskudd til en rekke andre formål der nytten er mer usikker, som deltakelse på konferanser og forprosjekter om velferdsteknologi. I kap. 15 argumenterer vi for at såkalt «overordnet» kompetanse ofte vil ha lavere nytte for kommunene og deres innbyggere enn «konkret» kompetanse, og at nytten til og med kan være negativ.

Kompetansetilskuddet er viktig for å utløse en ekstra innsats i kommunene

Det boligsosiale kompetansetilskuddet er viktig for å utløse en ekstra innsats i kommunene. Dette er et robust funn som understøttes av alle de kildene vi har. I intervjuene var det flere som mente at tilskuddet hadde vært avgjørende for å få gjennomført endringer i organisering eller arbeidsformer som hadde til hensikt å effektivisere det boligsosiale arbeidet innad i tjenesten, og også samarbeidet med andre kommunale tjenester. Endringene er i liten grad evaluert. Informantene påpekte at effektene trolig ville komme først på lengre sikt, og at ikke alle ville la seg måle: Mens det er mulig å evaluere effektene på antallet utleieboliger, ventelister og saksbehandlingstid, er det vanskeligere å måle kvaliteten på samarbeidsklima, bruken av virkemidlene og vedlikeholdet av boligmassen. En ytterligere effekt er at tilskuddet utløser egne midler fra kommunene, også lenge etter at tilskuddsmidlene er avviklet.

Spørreundersøkelsen viser at kompetansetilskuddet særlig ble brukt til tiltak for rusmisbrukere og psykisk syke. Dette er de målgruppene kommunene finner vanskeligst både å nå, og å gi gode tilbud til, jf. både spørreundersøkelsen og intervjuene. Også dette tyder på at kompetansetilskuddet spiller en viktig rolle i å få kommunene til å prioritere arbeid de ellers måtte latt være.

Eksisterende forskning gir ikke klare svar på måloppnåelsen for kompetansetilskuddet som helhet, men gir eksempler på god måloppnåelse som bekrefter våre funn. Råd og Sollien (2009) vurderte tilskuddet som viktig for å utløse utviklingsprosjekter i kommunene, spesielt tverretatlig utviklingsarbeid. Hellvik (2016) gir en oversikt over hvilke prosjekter tilskuddet har finansiert, men ikke en systematisk vurdering av *nytten* av de ulike tiltakene eller tilskuddets *addisjonalitet*, dvs. om de ville blitt gjennomført også dersom de ikke hadde fått tilskudd. Vi ser en dreining fra 2009-10 fra støtte til enkelttiltak og mot mer helhetlige, gjensidige og langsiktige samarbeidsavtaler mellom Husbanken og kommunene, dvs. gjennom programarbeidet.

Gitt den rollen kompetansetilskuddet spiller i programarbeidet, er det noe overraskende at det ikke får mer oppmerksomhet i de to evalueringene av programsatsingen. Grønningsæter m.fl. (2014) finner riktignok at de kommunene som er en del av programsatsingen, opplever tilskuddet som nyttig, men ikke er helt tilfreds med innretningen av tilskuddet. Det fremgår ikke hva som ligger i dette.

Kunnskapshullene i litteraturen kan delvis tilskrives at informasjonsgrunnlaget er så mangelfullt. Husbanken har ikke lagt til rette for systematisk rapportering fra kommunene eller de andre mottakerne (Hege Hellvik, 2016), slik at det er vanskelig å si konkret hva tilskuddene er brukt til, om tiltakene er gjennomført etter hensikten og hvilke resultater de har hatt. Igjen ser vi at dette ble påpekt allerede i 2009, basert på rapporteringen i 2005-2007 (Råd & Sollien, 2009).

Kompetansetilskuddet bør målrettes inn mot det som gir best effekt

Boligsosialt kompetansetilskudd kan ha store positive effekter for de vanskeligstilte på boligmarkedet både på kort og lang sikt. Dette krever imidlertid at det brukes på de riktige tingene. Tilskudd til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid i kommunene, gir god måloppnåelse: Det utløser egne midler fra kommunen, og bidrar til effektivisering av og økt bevissthet om det boligsosiale arbeidet. I tillegg gir det et bedre tilbud til målgrupper kommunen ellers ikke treffer.

Denne delen av kompetansetilskuddet utgjør likevel bare en liten del av tilskuddsordningen. En gjennomgang av de andre formålene tyder på svakere måloppnåelse:

- Tilskudd gis til prosjekter som antakelig ville blitt realisert uansett (svak addisjonalitet). Noen av prosjektene er i målgruppen for andre tilskuddsordninger, mens andre ville blitt finansiert fullt ut av tilskuddsmottakeren.
- Tilskudd gis til prosjekter som antakelig har svak boligpolitisk måloppnåelse. En del av den forskningen, de konferansene mv. det er gitt tilskudd til, kan neppe ventes å bidra at flere vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig.
- Noen prosjekter har ikke boligsosiale formål: Tilskudd kan gis også til generelle formål knyttet til boligmarked og -politikk.

13.7.4 Relevans

Fra 2017 er kompetansetilskuddet til kommunene innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Den andelen av tilskuddet som ble ansett som satt av til kommunene, 5,7 mill. kroner, er dermed ikke lenger øremerket boligsosialt arbeid.[1] Midlene fordeles heller ikke etter søknad. I stedet fordeles de utover alle kommunene, og slik at kommunene selv får bestemme hva de vil bruke dem til. I praksis vil dette dreie seg om noen få titusener for små kommuner. Kommunene får ikke vite hvor stort beløp de får overført, men kan selv beregne det omtrentlig.

Spørsmålet blir da: Hva er konsekvensene av å innlemme kompetansetilskuddet i kommunerammen? Bør tilskuddet gjeninnføres?

Midlene vil neppe bli brukt på boligsosialt arbeid i de kommunene som trenger det mest

I intervjuene gjør kommunene det klart at disse pengene neppe vil bli brukt på boligsosialt arbeid fremover. Særlig gjelder dette små kommuner: De påpeker at det vil dreie seg om svært små beløp som de uansett ikke ville fått noe ut av. Kommunene trekker paralleller til andre tjenesteområder der inntektene først har vært øremerket og deretter overført i rammen: De blir brukt på det kommunen trenger penger til, uavhengig av hva de var ment for i utgangspunktet.

[1] Beløpet vil bli økt noe de kommende år etter hvert som gitte tilsagn løper ut.

Enkelte store kommuner utgjør unntak: Store kommuner vil få beløp som monner, de har typisk mottatt kompetansetilskudd fra før, og har et velutviklet boligsosialt arbeid. De mener dermed de vil være i stand til å bruke disse midlene til boligsosiale prosjekter også i fremtiden.

Det er dermed en systematisk forskjell i at de kommunene som trenger et slikt tilskudd mest, i realiteten får *mindre* penger til boligsosialt arbeid, siden de ikke lenger har noe tilskudd å søke om. Svake kommuner får dermed mindre mulighet til å komme seg ut av den uheldige likevekten de er i. Kommuner som allerede har et aktivt boligsosialt arbeid, får derimot *mer* penger og kan styrke sitt arbeid ytterligere.

13.7.5 Oppsummering

Etter vårt syn bør det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene gjeninnføres. Tilskuddet hadde en viktig funksjon som fødselshjelper og katalysator: Det løftet svake kommuner over i nye og bedre likevekter, og utløste midler fra kommunen selv. Tilskuddet virket godt sammen med Husbankens informasjonsarbeid, jf. kap. 15. Tilskuddet er særlig viktig for små og/eller ressurssvake kommuner: Den svake lovfestingen av det boligsosiale arbeidet gjør at det ofte blir prioritert under andre oppgaver. Det blir overlatt til personer som har andre oppgaver, og de ulike elementene i arbeidet blir ikke sett i sammenheng. Et øremerket tilskudd som gis over en periode på noen få år, kan være viktig for å få kommunen over i en ny likevekt. Deretter kan tilskuddet gis til en annen kommune.

For at tilskuddet skal bli mest mulig effektivt, bør det gjøres betydelige endringer både i utformingen og forvaltningen av det. Helt siden kompetansetilskuddet ble etablert, har det vært behov for å rydde opp i hva som egentlig skal være formålet med ordningen. Vi foreslår at det etableres et eget boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, som skal ha et klart formål og klare kriterier for hva det skal gis tilskudd til. Utformingen må være basert på en faglig vurdering av hvor midlene kaster mest av seg, dvs. både hva som virker (resultater og effekter), og hva kommunene strengt tatt må kunne ventes å finansiere selv (addisjonalitet).

Ut fra våre analyser bør tilskuddet rettes klart inn mot *svake kommuner, også små*, og mot en *effektivisering av deres arbeid*. Tilskuddet bør gis sammen med en pakke av informasjonstiltak fra Husbanken, som i deres programsatsing av 2009-15. Deler av tilskuddsmidlene bør fortsatt gis til enkeltprosjekter som skal gi nyttig innovasjon eller treffe særskilte målgrupper.

Husbanken bør også få på plass et system som sikrer at alle kommuner rapporterer på hvordan pengene er brukt, slik at det blir mulig å føre kontroll og å evaluere ordningen. Systemet må gjelde likt for alle regioner.

14 Juridiske virkemidler

14.1 Tre kategorier juridiske virkemidler

Vi deler de juridiske virkemidlene i tre kategorier:

- Kommunenes lovpålagte medvirkningsansvar for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte
- Lover og forskrifter knyttet til de ulike økonomiske virkemidlene
- Lover og forskrifter under KMD som regulerer andre sider ved det boligsosiale arbeidet

I dette kapitlet konsentrerer vi oss om kommunenes medvirkningsansvar, men gir også en kort drøfting av forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene. Disse drøftes nærmere i kap. 13. Den tredje kategorien juridiske virkemidler er en del lover og forskrifter under KMD som på en eller annen måte berører det boligsosiale arbeidet, men som likevel ikke er å anse som *boligsosiale virkemidler*. Disse virkemidlene er omtalt i kap. 2, 5 og 7. Der oppsummerer vi også det lille som finnes av relevant forskningslitteratur.

14.2 Kommunenes medvirkningsansvar

14.2.1 Kommunene har et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte

Kommunene i Norge er selvstendige forvaltningsorganer. Dette innebærer at kommunene ikke kan pålegges oppgaver uten hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Stortinget har gitt kommunene en rekke lovpålagte oppgaver. Innenfor rammene som følger med de lovpålagte oppgavene er kommunene gitt handlefrihet i gjennomføringen. Graden av handlefrihet varierer mellom ulike oppgaver. Kommunene er likevel pålagt å prioritere lovpålagte oppgaver, samtidig som de skal ivareta innbyggernes behov på tvers av ulike tjenesteområder.

Det foreligger ikke en lovfestet rett til bolig for vanskeligstilte, og kommunene har heller ingen lovpålagt plikt til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Kommunene er imidlertid ilagt et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, regulert gjennom sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Medvirkningsansvaret motsvares ikke av en rettighet på brukersiden, og kommunene har altså heller ingen formell plikt til å tilby boliger til vanskeligstilte. Kommunene er for øvrig pliktig til å skaffe midlertidig botilbud til de som ikke klarer dette selv. Denne plikten er regulert under sosialtjenesteloven § 27 og faller utenfor vårt mandat.

Kommunenes lovpålagte medvirkningsansvar er i sin essens en *ansvarsplassering hos kommunene.* Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det rasjonelt å plassere noe ansvar hos kommunene, fremfor at det skal forventes at staten tar ansvar, eller at hver enkelt husholdning skal ta alt ansvaret selv. Lovteksten slår fast at det å fremskaffe boliger er en av de sosialtjenestene som kommunene har ansvaret for, sammen med økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram, mv. Lovfestingen innebærer at dette arbeidet faller inn under Helsetilsynets og fylkesmennenes mandat, dvs. at staten kan føre tilsyn med kommunenes arbeid.

Spørsmålet om hvorvidt det skal lovfestes en plikt for kommunene til å skaffe bolig for vanskeligstilte er belyst i flere sammenhenger. I NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken,* foreslår utvalget en sterkere lovfesting av kommunenes ansvar. I NOU 2011:15 *Rom for alle* vises det til at lovverket er komplisert, og at det er uklart hva kommunene faktisk er pålagt å gjøre. Det gis videre et forslag om å gi kommunene en plikt til å sørge for at et udekket boligbehov for vanskeligstilte finner en tilfredsstillende løsning. I høringsuttalelsene framgår det at flertallet av kommunene gikk imot forslaget, mens en liten overvekt av øvrige instanser støttet forslaget.

Begrunnelsen for en sterkere lovfesting synes å være at bolig i mange sammenhenger synes å være en forutsetning for å lykkes på en del andre velferdsområder der kommunene har en

lovbestemt plikt, eksempelvis innenfor helse og utdanning. Bolig kan også være en forutsetning for deltagelse i arbeidslivet. Gjennom en sterkere lovfesting vil det også i større grad enn i dag kunne sikres en likebehandling på tvers av bostedstedskommune.

Kommunenes medvirkningsansvar står i en særstilling blant alle de boligsosiale virkemidlene ved at det kan sies å utgjøre selve premisset for virkemiddelapparatet: *Fordi* en har valgt en forholdsvis svak lovfesting, har det også vært behov for andre virkemidler. Medvirkningsansvaret må derfor ses i sammenheng med hele det øvrige virkemiddelapparatet, og det kommer vi tilbake til.

14.2.2 Kommunenes ansvar kan styrkes – eller svekkes

Medvirkningsansvar er noe annet enn en *plikt*: Kommunene skal *medvirke til*, men har ingen *plikt til å* fremskaffe bolig til vanskeligstilte. Det er ikke klart definert fra statlig hold hvor langt medvirkningsansvaret strekker seg, dvs. hva som kreves for at en kommune skal kunne si at ansvaret er ivaretatt. Samtidig er et medvirkningsansvar opplagt noe mer enn ikke noe ansvar i det hele tatt.

Dette gir to relevante alternativer medvirkningsansvaret kan stilles opp mot: En kommunal plikt til å fremskaffe utleieboliger, eller ikke noe ansvar i det hele tatt. Blant de fire evalueringskriteriene treffsikkerhet, måloppnåelse, effektivitet og relevans, er det her naturlig å fokusere på måloppnåelse og effektivitet. Vi stiller følgende evalueringsspørsmål:

- Måloppnåelse: Fører medvirkningsansvaret til at kommunene fremskaffer tilstrekkelig mange utleieboliger, eller burde ansvaret vært mer eller mindre strengt (full plikt eller ingen lovfesting)?
- Effektivitet: Har de ulike formene for lovfesting noen sideeffekter som bør tas hensyn til, i form av for eksempel insentiveffekter, styringskrav eller forvaltningskostnader?

Kjellevold (2011) argumenterer i artikkelen ”Retten til bolig og oppfølgingstjenester”[1] for at kommunens medvirkningsansvar bør endres til et lovfestet ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Hun argumenterer for en lovfesting av kommunenes ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, men argumenterer for at det vil være vanskelig å gi alle en rett til bolig. Hun åpner imidlertid for at særlig vanskeligstilte bør få et rettskrav på bolig.

I en utredning i forbindelse med arbeidet med NOU 2011:15 *Rom for alle* konkluderer advokatfirmaet Hjort (2012) med at det ikke er lett å se for seg at man går lengre enn utvalgets forslag i å pålegge kommunen plikter uten samtidig å gi vanskeligstilte individuelle og rettslig bindende krav.

I intervjuene gir kommunene uttrykk for at en plikt ville være uheldig. De peker på at de med en plikt ville måttet ha flere utleieboliger enn de mener det er behov for i dag, og at det vil være svært vanskelig å oppfylle en slik plikt for alle grupper av vanskeligstilte.

Det er ingen i våre kilder som tar til orde for å *svekke* kommunenes ansvar.

14.2.3 Vår vurdering: Bør ikke innføre en plikt, men kan styrke medvirkningsansvaret noe

Det er vanskelig å se at dagens lovregulering der kommunenes ansvar er begrenset til et medvirkningsansvar representerer en vesentlig begrensning for måloppnåelse. Kommunene gir uttrykk for at de tar sitt ansvar på alvor, og har en reflektert holdning til hva det innebærer. Det kan dermed antas å ha en viss måloppnåelse. Samtidig er det andre forhold som ser ut til å svekke måloppnåelse betydelig, jf. evalueringene i kap. 13 og 15.

Samtidig ser vi flere ulemper ved å innføre en plikt fremfor å videreføre et medvirkningsansvar. En lovpålagt plikt til å skaffe bolig til vanskeligstilte, vil trolig også gi flere utleieboliger. For at disse

[1] Vedlegg 1 til NOU 2011:15 *Rom for alle.*

skal kunne treffe de vanskeligstilte på boligmarkedet, må boligene trolig leies ut til leiepriser som ligger lavere enn ordinære leiepriser for tilsvarende boliger. Dette må i så tilfelle forventes å generere en større etterspørsel etter denne type boliger, dvs. at en større andel av de som i dag makter å skaffe seg, og å beholde en bolig, heller vil vende seg mot kommunens tilbud. Alternativet er å sette opp prisene, noe som vil kunne medføre at dagens vanskeligstilte må imøtekommes med supplerende virkemidler.

Det er vanskelig å se hvordan en lovpålagt plikt for kommunene kan innføres uten at det også gis en rettighet. Det vil være vanskelig å definere målgruppen som rettigheten skal gjelde for. Det er også vanskelig å se hvor langt kommunenes økonomiske forpliktelser for grupper som ikke ønsker å prioritere bolig skal gå. En rettighetsfesting vil kunne ha utilsiktede markedskonsekvenser, som i det minste må utredes grundig før en slik rettighet innføres. En lovfesting som innebærer både en plikt for kommunene og en rettighet for målgruppen, vil trolig øke etterspørselen etter det kommunen plikter å tilby, og at individene selv vil ta et mindre ansvar for å prioritere bolig. Dette er neppe verken styrings- eller kostnadseffektivt. Samlet sett er det grunn til å tro at en lovbestemt rettighet til bolig kan bli svært ressurskrevende for kommunene. Vår vurdering er at en lovbestemt rettighet til bolig neppe er verken styrings- eller kostnadseffektivt.

Dersom plikten ikke skal motsvares av en rett, vil det by på utfordringer å definere hva kommunene da egentlig skal forpliktes til. Hvis plikten gjøres bindende, blir konsekvensene mye de samme som dersom det innføres en rett. Hvis ikke, vil den i praksis bli nær et medvirknings-ansvar. En kostnad ved å innføre en «uklar» plikt, er at kommunene og andre må bruke ressurser på å forstå hva plikten innebærer. Et medvirkningsansvar er til sammenlikning forholdsvis klart.

Dagens medvirkningsansvar kan imidlertid vurderes styrket noe. Det er klare tegn til at kommunene prioriterer det boligsosiale arbeidet under andre tjenester, og at dette for en stor del skyldes den manglende lovfestingen. En styrking av medvirkningsansvaret kan dermed være på sin plass. Styrkingen kan eksempelvis skje gjennom rundskriv. Departementet kan også revidere forskriftene på det boligsosiale området slik at de blir tidligere og dermed også gir en klarer retning på virkemidlene som reguleres gjennom forskrifter.

En styrking av medvirkningsansvaret må kombineres med en styring av de økonomiske virke-midlene til kommunene: Økt ansvar må følges opp med økte ressurser. Mange kommuner har i dag en svært stram økonomi, og de kan ikke ventes å ta på seg flere oppgaver uten å få de økte utgiftene dekket. Det å innføre en plikt er dermed ingen enkel vei til økt boligsosial måloppnåelse. En spissing og styrking av de kommunerettede økonomiske virkemidlene kan gi mer effekt per statlige krone, enn en lovfesting av en plikt med påfølgende økning i overføringen til kommunene for at de skal kunne imøtekomme kravet.

Vi konkluderer med at dagens medvirkningsansvar gir en god balanse, men kan vurderes styrket noe, kombinert med en spissing og styrking av de økonomiske virkemidlene, se forslag til tiltak i kap. 13. Vi konstaterer for øvrig at kommunereformen etter hvert vil gi større kommuner og at dette kan gjøre det enklere å lovfeste flere oppgaver enn i dag. Vår vurdering er at vår konklusjon vil stå seg også i en slik situasjon.

14.3 Lovene og forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene

14.3.1 Forskrifter er også et styringsinstrument

Lovene og forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene er drøftet i kap. 13. Lovene og forskriftene har som formål å sikre at de økonomiske virkemidlene brukes slik de er ment, og utgjør en viktig del av utformingen av ordningene. Lovene og forskriftene skal også bidra til at de økonomiske virkemidlene forvaltes likt over hele landet, slik at alle innbyggere har lik rett til denne formen for bistand uavhengig av hvor i landet de bor. Lovene og forskriftene er å anse som

pedagogiske virkemidler, og kunne slik sett vært evaluert sammen med Husbankens informasjonsarbeid i kap. 15. Vi velger likevel å behandle dem sammen med de økonomiske virkemidlene i kap. 13, siden innholdet i dem kan gi viktige forklaringer på hvorfor de økonomiske virkemidlene virker som de gjør. I dette kapitlet har vi begrenset oss til å vurdere utformingen av disse virkemidlene.

14.3.2 Behov for å gjøre forskriftene mer utfyllende og presise

Forskrifter en rolle som styringsinstrument i statens mål- og resultatstyring, jf. kap. 2. Vi observerer at forskriftene fra KMD på det boligsosiale området gjennomgående har en knapp form, med relativt store rom for tolkning. Dette gjelder alle forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene, om enn i noe varierende grad. Husbanken er dermed gitt et stort ansvar for å utforme rammene for sin egen forvaltning. Med knappe og åpne forskrifter kan det bli uklarhet om hvordan regelverket skal tolkes. Dette kan kompenseres gjennom rundskriv, retningslinjer og veiledere. I dag har departementet valgt å ikke utarbeide noen fortolkende dokumenter selv, men overlatt dette til Husbanken. For mottakerne kan dette være en fordel, ved at de kan forholde seg til én rettskilde framfor å måtte søke etter fortolkninger fra flere kilder. Det kan også være fornuftig at Husbanken som forvalter av ordningene får en viss frihet til å detaljere regelverket. Dette krever imidlertid at forskriften faktisk inneholder de relevante reglene, og er så presis og entydig at Husbanken og kommunene får de rammene de trenger.

KMD har i dag har et potensial for å utøve en strammere og tydeligere styring gjennom å revidere dagens forskrifter slik at de gir en tydeligere retning. Vi anbefaler derfor at de går igjennom alle forskriftene knyttet til de økonomiske virkemidlene på det boligsosiale området med tanke på en slik revidering. Enkelte eksempler på endringer er gitt i kap. 13.

15 Informasjonsarbeidet

15.1 Teoretisk grunnlag

15.1.1 Komplekst informasjonsarbeid som evalueres ved informasjonsteori

Grunntanken bak Husbankens informasjonsarbeid er at mer kunnskap i kommunene gir bedre boligsosial måloppnåelse. Det vi skal undersøke, er informasjonsarbeidets *treffsikkerhet, måloppnåelse, effektivitet* og *relevans*. En alminnelig antakelse er at kunnskap og virkninger henger sammen på den måten at jo mer omfattende kunnskaper målgruppene har, desto større blir virkningene.[1] Denne antakelsen må imidlertid ofte modifiseres, og så også her. Kunnskapen må være *relevant* for målgruppen, i den forstand at den er rettet mot de utfordringene målgruppen står overfor. I tillegg må det være mulig for målgruppen å *omsette kunnskapen i endringer*, dvs. at både den indre organiseringen i kommunen og de ytre rammevilkårene gjør det mulig for dem å nyttiggjøre seg den kunnskapen de får.

Husbankens informasjonsarbeid er komplekst og består av en rekke ulike tiltak. Det gir lite mening å evaluere hvert av tiltakene for seg. I stedet bruker vi informasjonsteori til å trekke frem enkelte strukturelle elementer ved de ulike tiltakene som kan ha betydning for treffsikkerheten mv. Disse elementene er sender, budskap, kanal og mottaker. I kap. 2 argumenterte vi for at kommunene må ha flere typer kunnskap, om behovene i kommunen, tilgjengelige virkemidler og hva som gir en effektiv organisering av arbeidet. De ulike tiltakene må dermed ha *budskap* som komplementerer hverandre. Budskapene må også gis gjennom *kanaler* som gjør at de treffer de *mottakerne* som trenger dem mest.

15.1.2 Informasjonsteori: Sender – budskap – kanal – mottaker

Vi baserer vår evalueringsmodell på en av de sentrale teoritradisjonene innenfor informasjonsteori, den såkalte Yale-modellen, jf. Hovland (1953). Modellen består av de fire hovedelementene Sender – Budskap – Kanal – Mottaker. Tanken er at alle disse elementene kan påvirke hvor godt informasjonen virker. Evalueringer av informasjonsarbeid må dermed både rette søkelyset mot organiseringen av informasjonstiltaket (senderleddet), innholdet i informasjonen (budskapsleddet), den måten informasjonen formidles på (kanalen), og de prosesser tiltaket produserer (mottakerleddet).

Det er også viktig å ha med seg de *sammenhengene* informasjonen inngår i: Både sender og mottaker arbeider i en kontekst, og informasjonsinnholdet og -kanalen må ses sammen med annen informasjon mottakeren får. Videre kan *tidsperspektivet* være viktig: Noe av arbeidet har en kortsiktig målsetting om å gi kommunene svar på spørsmål der og da. Annet har atskillig lengre horisont, for eksempel oppbygging av boligsosial kompetanse i kommunene. Selv om resultatene av slikt arbeid kan komme på kort sikt, ved at kommuneadministrasjonen og -politikerne får økt kunnskap om boligsosialt arbeid, kommer de virkelig interessante bruker- og samfunnseffektene først når denne kunnskapen gir seg utslag i mer effektiv intern organisering, bedre bruk av virkemidlene og/eller økte bevilgninger internt i kommunen.

15.1.3 Nærmere om de ulike leddene: Sender – budskap – kanal – mottaker

Senderleddet kan bestå av én eller flere informanter. Når det er én, er det typisk Husbanken sentralt eller Region Øst: De utformer bl.a. retningslinjer og veiledere, og de nettbaserte delene av arbeidet. Husbankens regionskontorer ivaretar de andre delene av informasjonsarbeidet,

[1] Den teoretiske forankringen bak denne delen av evalueringen er i stor grad basert på Sverdrup (2014) Forfatteren er også kvalitetssikrer for dette oppdraget.

inkludert den informasjonen som formidles igjennom direkte kontakt. Det interessante i denne sammenhengen er eventuelle *forskjeller* mellom regionskontorene, sden dette kan gi systematiske forskjeller i hvilken informasjon kommunene får, uavhengig av kommunenes faktiske behov. Regionkontorene kan ha ulike *faglige syn* på hvordan arbeidet bør innrettes, de kan ha mer eller mindre *ressurser*, og/eller de kan stå overfor ulike *utfordringer* som storbyproblematikk.

Budskapet er det innholdet som sender ønsker å formidle til mottaker. Flere sider ved budskapet er relevant i en evaluering: Er budskapene klare og konsistente, slik at mottakeren enkelt kan nyttiggjøre seg dem? Blir budskapet gjort «personlig», i den forstand at det formes av trekk ved mottakeren? Er budskapene i tråd med målene for det boligsosiale arbeidet? En analyse av budskapene kan dermed ta for seg en rekke faktorer, som tydelighet, målretting og segmentering.

Informasjon kan formidles gjennom ulike *kanaler*. Husbanken benytter seg bl.a. av nettsider, konferanser, kommunebesøk og direkte kontakt per telefon. Ulike kanaler stiller forskjellige krav til mottakerne for at de skal oppfatte informasjonen. Noen kanaler kan dessuten være forbeholdt enkelte kommuner, for eksempel i forbindelse med programarbeidet.

Mottakeren er den som må omsette den økte kunnskapen i virkninger. For at informasjons- og kompetansearbeid skal virke, er det derfor avgjørende at mottakeren har det som skal til for å gjøre nytte av kunnskapen. Mottakeren må:

- *Se* informasjonen. Informasjonen må være tilgjengelig for mottaker, og mottaker må gjøre det som er nødvendig for å få den med seg.
- *Forstå* informasjonen. Det er først når informasjonen er forstått, at vi kan snakke om *kunnskap*. Mottakeren må ha så mye kunnskap fra før at han forstår hvordan han kan bruke den nye informasjonen. Men mottakeren må heller ikke ha *for* mye kunnskap: Den nye informasjonen må oppleves relevant for å gi *mer* kunnskap.
- *Anvende* kunnskapen. Økt kunnskap er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for endringer. Kommunen må også ha de rammevilkårene som kreves for å *omsette* den økte kunnskapen i endringer. Dette gjelder internt blant de som utfører det boligsosiale arbeidet, i form av informasjonsflyt, ansvarsdeling mv. Men det gjelder også overfor den øvrige kommuneadministrasjonen og politikerne, ved at det boligsosiale arbeidet må gis tilstrekkelig med ressurser og mulighet til å samarbeide rasjonelt med øvrige aktører i kommunen.

Oppsummert viser informasjonsteori at økt kunnskap om boligsosialt arbeid i en kommune kan gi økt nytte for innbyggerne i kommunen. I en evaluering av arbeidets treffsikkerhet, måloppnåelse, effektivitet og relevans bør det tas hensyn til at virkningene av den økte kunnskapen kan avhenge av trekk ved sender, budskap, kanal og relevans.

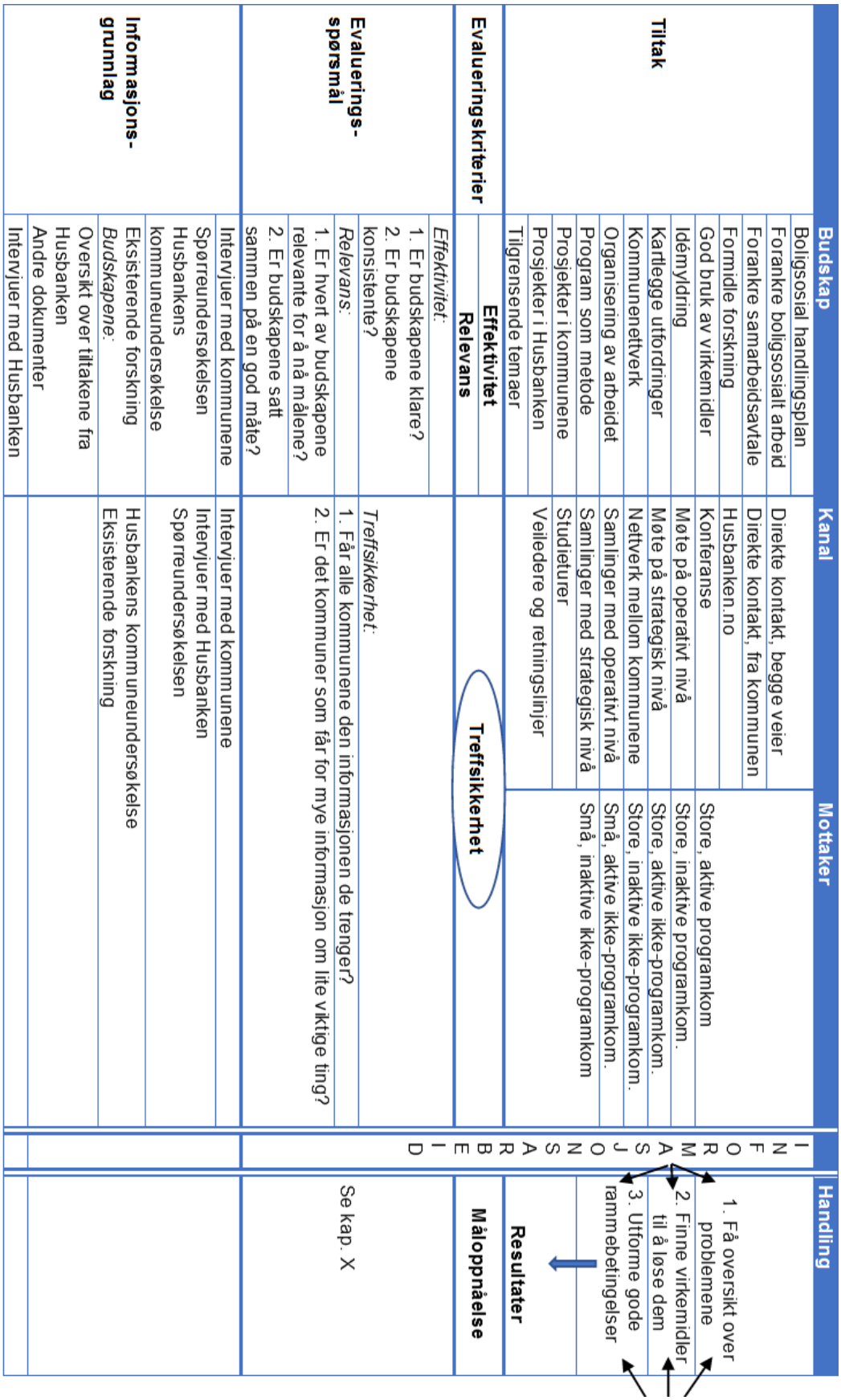
15.2 Struktur, opplegg og gjennomføring

15.2.1 Struktur og evalueringsopplegg

Informasjonsarbeidet er komplekst, problemstillingene man ønsker å evaluere er sammensatte, og vi har begrensede ressurser til rådighet. Behovet for forenkling er dermed stort. Evaluerings-designet forsøker å ivareta dette dels ved å trekke ut visse strukturelle elementer som er viktige, dels ved å konsentrere analysen om enkelte problemstillinger tett knyttet opp mot evaluerings-kriteriene, og dels ved å gjøre noen strategiske valg med hensyn til hvilke data som samles inn.

Vi kan ikke ha ambisjon om å gjennomføre en fullstendig evaluering av Husbankens arbeid ut mot kommune. For eksempel er det behov for å gå grundigere igjennom utvalget av program-kommunene enn det er mulig innenfor rammene av denne utredningen. Det samme gjelder innholdet i tilbudet til hhv. programkommuner og ikke-programkommuner, og hvordan de ulike

Figur 15.1 Evalueringsopplegg Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene



regionkontorene har noe å lære av hverandre i det fremtidige arbeidet. I de tilfeller vi har grunnlag for å peke på funn eller komme med anbefalinger, gjør vi likevel det. Merk også at vi tar for oss Husbankens informasjon mot *kommunene*. Husbankens informasjon mot enkeltpersoner utgjør en svært liten del av deres arbeid, og for enkeltpersonene er kommunene langt viktigere.

Figur 15.1 oppsummerer det opplegget vi har valgt for evalueringen av Husbankens informasjonsarbeid. Strukturen følger hovedelementene i informasjonsteorien vi presenterte over. For oversiktens skyld konsentrerer vi oss om de viktigste elementene, dvs. budskap, kanal og mottaker, men i selve evalueringen tar vi også for oss avsenderleddet.

15.2.2 Evalueringsspørsmål og konkretisering av budskap, kanaler og mottakere

En analyse av budskapene i informasjonsarbeidet gir svar på informasjonsarbeidets *effektivitet* og *relevans*, se evalueringskriteriene i figuren. Vi stiller følgende evalueringsspørsmål:

- Effektivitet: Er (hvert av) budskapene klare? Er budskapene konsistente (seg imellom)?
- Relevans: Er hvert av budskapene relevante for å nå målene? Er budskapene satt sammen på en god måte?

En oversikt over budskapene i Husbankens informasjonsarbeid er gitt i Tabell 15.1 (oppført i alfabetisk rekkefølge). Listen er laget med utgangspunkt i en oversikt Husbanken har utarbeidet over sine informasjonstiltak på bestilling fra oss. Mer detaljert informasjon om budskapene og hvordan disse oppleves av kommunene, har vi hentet fra intervjuer med Husbanken og kommunene, spørreundersøkelsen, Husbankens kommuneundersøkelse og eksisterende forskning.

Tabell 15.1 Stilisert oversikt over budskapene i Husbankens informasjonsarbeid

Budskap	Utdyping
Boligsosial handlingsplan	Husbanken bistår kommunene med å utvikle boligsosiale handlingsplaner, dvs. en samlet plan for kommunens boligsosiale arbeid.
Forankre boligsosialt arbeid	Forankring av betydningen av å drive godt boligsosialt arbeid med strategisk ledelse i kommunene.
Forankre samarbeidsavtale	Forankring av samarbeidsavtalen mellom satsingskommunene og Husbanken med strategisk ledelse i kommunene.
Formidle forskning	Formidling av forskning gjort i regi av Husbanken og andre, som rapportene vist til i litteraturgjennomgangen, men også tilgrensende temaer.
God bruk av virkemidler	Informasjon om enkeltvirkemidler for riktig og effektiv bruk, samt om hvordan virkemidlene kan brukes sammen.
Idémyldring	Husbanken legger til rette for idémyldring innad i enkeltkommuner for hvordan nå boligsosiale mål.
Kartlegge utfordringer	Husbanken bistår kommunene i å kartlegge de boligsosiale behovene i kommunen og hva de bør prioritere i sitt arbeid.
Kommunenettverk	Husbanken legger til rette for at kommunene skaper nettverk som de så kan benytte til informasjonsutveksling.
Organisering av arbeidet	Bistand til den enkelte kommune for å endre organiseringen av det boligsosiale arbeidet i en mer effektiv retning.

Program som metode	En teoretisk overbygning for hvordan kommunene skal arbeide strategisk og langsiktig med sine boligsosiale prosjekter.
Prosjekter i kommunene	Kommunene gjennomfører prosjekter innrettet mot spesifikke målgrupper, innovativ bruk av virkemidler ea., og kan få bistand til disse.
Prosjekter i Husbanken	Informasjon om Husbankens egne prosjekter, for eksempel knyttet til digitalisering.
Tilgrensende temaer	Informasjon om temaer noe utenom det boligsosiale, som kommunereform, sentralisering, klimatilpasning, eldrebølgen mv.

Budskapene formidles gjennom ulike kanaler. Vi har identifisert elleve ulike kanaler, med utgangspunkt i Husbankens egen oversikt, og intervjuene med Husbanken og kommunene, se Figur 15.1. Heller ikke her er det opplagt hvor skillene skal trekkes. Vi har valgt å skille mellom direkte kontakt mellom Husbanken og kommunene der begge tar initiativ, og direkte kontakt som krever initiativ fra kommunen. Videre skiller vi mellom strategisk og operativt nivå i kommunene.

Ikke alle mottakerne har den samme tilgangen til alle kanalene: Programkommuner har tilgang til flere enn ikke-programkommuner. Noen mottakere har ikke ressurser til å bruke alle kanaler: «Store» kommuner – eller mer presist, kommuner med mange ansatte – vil ofte ha større rom for å sende noen av sine ansatte på konferanser enn små kommuner. Videre skiller vi mellom «aktive» og «inaktive» kommuner, etter hvorvidt de selv tar initiativ til å forbedre sitt boligsosiale arbeid, for eksempel ved å ta kontakt med Husbanken.

En evaluering av kjeden «budskap – kanal – mottaker» gir svar på informasjonsarbeidets *treffsikkerhet.* Vi stiller følgende evalueringsspørsmål:

- Treffsikkerhet: Får alle kommunene den informasjonen de trenger? Er det kommuner som får for mye informasjon om lite viktige ting?

Informasjonsgrunnlaget for evalueringen av treffsikkerhet er intervjuer med kommunene og Husbanken, spørreundersøkelsen til kommunene, Husbankens kommuneundersøkelse og eksisterende forskning.

Informasjonsarbeidets *måloppnåelse* kan vi ikke evaluere ved å analysere informasjonsarbeidet alene. Informasjon virker gjennom handling, i dette tilfelle kommunenes handlinger: Hver kommune må få oversikt over sine boligsosiale problemer, skaffe seg tilgang til relevante virkemidler for å løse disse problemene – og ha rammebetingelser som gjør det mulig å gjøre begge deler, jf. drøfting i kap. 2. Informasjonsarbeidet virker dermed *sammen med* de økonomiske og juridiske virkemidlene, se kap. 16, men vi drøfter det også avslutningsvis i dette kapitlet. Evalueringsspørsmål:

- Måloppnåelse: Bør man gjøre *mer* av det informasjonsarbeidet man allerede gjør? Bør man gjøre noe *annet*? Gjør man for *mye*?

15.3 Effektivitet

15.3.1 Problemstillingene

Effektivitet dreier seg om detaljerte sider ved budskapene: Er hver enkelt veileder utformet klart nok til å besvare saksbehandlernes spørsmål? Beskriver Husbanken målgruppen for startlånet likt i møtene med kommunene, på konferansene, i veilederen og i Bolig for velferd? For å kunne adressere disse spørsmålene innenfor prosjektets rammer, forsøker vi å gi et helhetlig inntrykk

fremfor å gå i detalj, men også å trekke frem eksempler på ineffektivitet som bør utbedres. Eksemplene må nødvendigvis bli noe tifeldige: Andre informanter kunne vektlagt noe annet, og vi har ikke hatt rom for å gå detaljert igjennom alle deler av rammeverket.

Effektiviteten evalueres gjennom følgende spørsmål:

Er budskapene klare? Er det enkelt for mottakeren å forstå innholdet i informasjonen? Uklare budskap kan gi behov for å sjekke flere kilder, gjøre at mottakerne bruker virkemidlene feil, eller at de arbeider mot feil mål. Dette gir effektivitetstap.

Er budskapene konsistente? Stemmer budskapene fra de ulike informasjonskildene overens med hverandre, eller er det motsigelser? Inkonsistens kan gi effektivitetstap av samme grunner som over.

15.3.2 Funn fra informasjonskildene

Informasjonskilder

De viktigste informasjonskildene for å evaluere effektiviteten er kommunene selv. Effektiviteten i informasjonsarbeidet avhenger av hvordan mottakerne *oppfatter* budskapene: «klare» og «konsistente» budskap er subjektive størrelser. De detaljerte funnene henter vi fra intervjuene med kommunene og vår egen gjennomgang av rammeverket. Vår generelle vurdering er i tillegg basert på kommunenes svar i vår spørreundersøkelse og Husbankens kommuneundersøkelse. Forskningslitteraturen beskjeftiger seg ikke med disse problemstillingene.

Det generelle inntrykket er rimelig bra

I intervjuene gir kommunene uttrykk for at informasjonen fra Husbanken stor sett er klar og konsistent, og at den oppleves som nyttig. De har dessuten stor tillit til den informasjonen de får, og påpeker at veilederne er skrevet i et språk de forstår. Vi får også et overordnet positivt inntrykk fra andre kilder: Av spørreundersøkelsen vår fremgår det at 48 pst. av kommunene opplever Husbankens bistand er «svært nyttig», og ytterligere 39 pst. opplever den som «nyttig». Vurderingene påvirkes lite av kommunestørrelse. Av Husbankens kommuneundersøkelse for 2016 fremgår det at kommunene er fornøyde med den informasjonen de får når de henvender seg til Husbanken, både om de økonomiske virkemidlene og regelverket, jf. figur 8.1.1.

> «I mange små kommunar er det få andre å å få informasjon og hjelp fra. Husbanken er ein viktig rådgivar, spesielt i vanskelige sakar.» *Liten kommune*

Ikke alle budskapene er klare

Deler av informasjonen oppleves likevel uklar, dvs. tvetydig, inkonsistent eller mangelfull. Eksemplene kommunene trekker frem, gjelder informasjonen om de økonomiske virkemidlene. Dette er naturlig, siden det særlig er her informantene har behov for å gi helt klare svar, for eksempel ved vedtak om tilskudd. Se kap. 13 for eksempler. Uklare budskap kan gi målforskyvinger, lekkasjer og lavere treffsikkerhet, og dermed svakere styrings- og/eller kostnadseffektivitet.

15.3.3 Oppsummering effektivitet

Kommuner som er i direkte kontakt med Husbanken, opplever stort sett å få den hjelpen de trenger. Det beste hadde likevel vært om kommunene i større grad fant svar i de skriftlige kildene. Dette kan gi en mer enhetlig og etterprøvbar saksbehandling: Direkte kontakt gir fare for at regelverket praktiseres ulikt alt etter hvilken saksbehandler kommunen får hjelp av. Kontakten er også ofte muntlig, og dermed lite etterprøvbar.

Vi anbefaler at Husbanken går igjennom rammeverket for de ulike økonomiske virkemidlene for å klargjøre der det er behov. Husbanken bør ta imot innspill fra kommunene, for eksempel ved å ha dette som et tema på en av samlingene.

Videre anbefaler vi at KMD går igjennom strukturen på rammeverket for å se til at forskriftene omfatter de bestemmelsene de bør omfatte, og at Husbanken ikke gis større rom til å utforme regelverket enn det de bør som underordnet etat. Mer detaljerte forskrifter vil gjøre det lettere for kommunene å finne frem, i tillegg til at departementet sikrer seg kontroll der de bør ha det.

15.4 Relevans

15.4.1 Problemstillingene

Er budskapene relevante for å nå målene med informasjonsarbeidet? Husbanken og kommunene står overfor klare begrensninger i hvor mye de klarer å formidle og å ta imot. Hvis en saksbehandler i kommunen bruker tid på å delta på å sette seg inn i forskning, blir det mindre tid til å lære om prosjekter i andre kommuner. Husbanken må dermed vurdere kritisk hva kommunene skal informeres om. Irrelevant informasjon kan også være direkte skadelig for måloppnåelsen, ved at kommunene blir motløse eller uinteressert i å motta annen informasjon.

Relevans handler også om hvordan budskapene settes sammen: Noen av budskapene er ment å bygge på de andre, eller på andre måter ses i sammenheng.

Vi deler dermed spørsmålet om relevans i to:

Er hvert av budskapene relevante for å nå målene? Er alle de budskapene Husbanken formidler, i tråd med de målene kommunene skal jobbe mot? Er alle budskapene nødvendige for å nå målene, eller kunne noen vært kuttet ut?

Er budskapene satt sammen på en hensiktsmessig måte? Er det for mye av noe, og for lite av noe annet? Er det noen budskap som mangler?

15.4.2 Funn fra informasjonskildene

Hvilke budskap er relevante?

En vurdering av relevans krever at man har en formening om hva slags informasjon som faktisk bidrar til god måloppnåelse, dvs. hva som faktisk virker, målt opp mot hovedmålet om at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. He trekker vi på tidligere empirisk forskning, informasjonsteori og våre egne intervjuer og spørreundersøkelse. Vi har dermed et solid grunnlag for metodetriangulering: Når noe trekkes frem som viktig i så mange kilder, bør vi stole på det. Informasjon som anses som viktig bare av enkelte, legger vi mindre vekt på.

I kap. 2 argumenterte vi for at god måloppnåelse krever tre typer informasjon: 1) om kommunenes behov, 2) om de virkemidlene som kan brukes for å møte disse behovene, og 3) om hvordan kommunene kan sikre seg gode rammebetingelser for å gjennomføre arbeidet. Vi finner støtte for denne tredelingen i informasjonsgrunnlaget.

Informasjonskildene er også opptatt av dimensjonen *konkret – overordnet.*

Det er den konkrete informasjonen som helt *nødvendig* for kommunene: De trenger hjelp til å forstå hvordan de skal bruke de ulike virkemidlene, både generelt og i enkeltsaker. En del kommuner vil også trenge hjelp til å kartlegge de boligsosiale utfordringene, eller til å organisere arbeidet mer effektivt. Blant Husbankens budskap er det særlig disse som gir konkret informasjon:

- Boligsosial handlingsplan
- God bruk av virkemidler
- Kartlegge utfordringer
- Organisering av arbeidet
- Prosjekter i kommunene

Kommunene kan absolutt dra nytte av *noe* overordnet informasjon, men den er ikke *nødvendig* for å gjennomføre boligsosialt arbeid på et funksjonelt nivå. Nytten av den overordnede informasjonen vil særlig være å gi en overbygning for det boligsosiale arbeidet, siden dette kan gjøre det lettere å få til et *strategisk* arbeid: De operativt ansvarlige for det boligsosiale arbeidet må kunne argumentere overfor ledelsen for at innsats nå vil gi gevinster over tid. Dette er lettere hvis de kan vise til forskning eller kan se det boligsosiale arbeidet som en del av et større velferdsområde. Følgende budskap ser ut til å ha som hovedformål å gi overordnet informasjon:

- Formidle forskning
- Program som metode
- Prosjekter i Husbanken
- Tilgrensende temaer

En tredje kategori er budskap der formålet er å sette i gang prosesser som gir mer effektiv bruk eller deling av informasjon, for eksempel ved å forankre programarbeidet i enkeltkommuner eller legge til rette for kontakt mellom kommunene. Disse budskapene oppleves som nyttige, men må suppleres med konkret informasjon. I denne kategorien kommer:

- Forankre boligsosialt arbeid
- Idémyldring
- Kommunenettverk

Husbanken bør gi mer av den konkrete informasjonen og bli bedre kjent med kommunene

For lite av den informasjonen Husbanken i dag gir kommunene, er konkret. Dette er et funn alle informasjonskildene er samstemte om. Møreforskning analyserer programarbeidet i Husbankens region Øst, og konkluderer med at man har hatt stort fokus på overordnede problemstillinger som er viktige for Husbanken, programlederne og kanskje politikere og ledelsen i kommunene. Den kunnskapen som har vært mest matnyttig i arbeidet med de vanskeligstilte, er derimot den som har vært knyttet til konkrete utfordringer, og som typisk er rettet mot «bakkebyråkratiet» (Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013, ss. 10-12). Møreforskning påpeker også at det er behov for å bruke kunnskapen som allerede finnes i den enkelte kommune mer aktivt (s. 14).

Store deler av Husbanken har behov for mer kunnskap om den enkelte kommune. I de regionene der Husbanken legger størst vekt på å kjenne kommunene og deres behov, er kommunene betydelig mer fornøyd med Husbanken enn i regioner der Husbanken har valgt en mer overordnet innfallsvinkel. Dette følger av (Rambøll, 2016, s. 42), våre intervjuer med Husbanken og kommunene, og Husbankens kommuneundersøkelse for 2016 (Husbanken, 2016b, s. 50). Konkret informasjon er tillagt størst vekt i Bodø og Hammerfest, og til dels Sør, og her er også kommunene mest tilfredse med den informasjonen de får, bl.a. i form av veiledning og råd på det boligsosiale feltet. Disse tre regionene skiller seg for øvrig også ut ved å arbeide aktivt ut mot også andre kommuner enn «programkommunene». I motsatt ende ligger Region Øst, som arbeider mer overordnet, legger lite vekt på aktivt og tilpasset arbeid ut mot ikke-programkommuner, og der kommunene er betydelig mindre tilfredse med informasjonen.

Hva savner kommunene informasjon om?

Erfaringer fra andre kommuner i form av «gode eksempler» mv., jf. våre informanter og Husbankens kommuneundersøkelse for 2016. Kommunene etterlyser også mer tid til informasjonsutveksling kommunene imellom på Husbankens samlinger og konferanser.

Hva som er god organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Det er mye forskning som viser at god organisering er viktig, men lite på hva slags organisering som er best (Sørvoll & Aarset, 2013). Kommunene har behov for sammenstilt informasjon om hva som virker for ulike kommuner, og hvordan de skal komme dit.

Problemstillinger som gjelder storbyene utenom Oslo. Andre storbyer henvender seg ofte heller til Oslo enn til Husbanken for å få svar på sine spørsmål. En av dem hevder at de har mer å lære *til* Husbanken enn *av* dem.

Hva får de for mye av?

Informasjon om «Program som metode» ut mot kommunene kan være direkte skadelig. Møreforskning er svært kritiske til dette i sin delrapport fra 2010 (Hanche-Dalseth, Yttredal, & Ouff, 2010). Flere år senere ble dette likevel fortsatt viet mye plass i Husbankens foredrag, jf. for eksempel «Om program som metode» holdt av Husbanken Region øst på en programledersamling 7. november 2012. Hovedbudskapet her var «Programsatsing=Utviklingsarbeid=Organisatorisk endring. 'Change is a process, not an event'», belyst ved svært komplekse figurer.

Ifølge Møreforskning skal boligsosialt utviklingsprogram fungere som en overbygning for hvordan kommunene strategisk og langsiktig arbeider med sine boligsosiale prosjekter. Det framstår likevel som uklart for kommunene hvordan de konkret skal jobbe med "program som metode":

> *Felles for kommunene er liten eller ingen erfaring med det å arbeide med program. Program oppleves å være et utgangspunkt for langsiktig og systematisk utviklingsarbeid, men utover dette er det stor usikkerhet i kommunene omkring hva som metodisk skiller et program fra et prosjekt. Denne usikkerheten og begrepsforvirringen har gitt til dels store negative konsekvenser for kommunene.* (s. 7)

> *I streben etter det optimale virkemiddelet som skal favne alle formål og interesser på flere nivå og blant mange aktører, kan det virke som om målsetningen med programmet og det å arbeide med program som metode på et tidspunkt har blitt noe uklart også for Husbanken. På et eller annet tidspunkt har det også sviktet i kommunikasjonen mellom Husbanken og kommunene når så mange informanter uttrykker stor forvirring og frustrasjon så langt ute i prosessen.* (s. 25)

Et annet funn er at konferanser der Husbanken presenterer overordnede temaer, ikke oppleves som effektive. Konferanser er tidkrevende for kommunene, og programmene på Husbankens konferanser omfatter ofte mye informasjon om temaer som ikke er direkte relevante for kommunenes arbeid, som forskning, Husbankens egne prosjekter, og program som metode. Samtidig innebærer konferanseformen at informasjonen er lite rettet mot den enkelte kommunes behov. Rambøll ser tegn til at markedet for slike konferanser nå er mettet (s. 32).

Det er for øvrig *ingen* av informasjonskildene som sier at det er behov for *mer* overordnet informasjon, verken generelt, eller i en av de formene vi her har avgrenset det til.

15.4.3 Oppsummering relevans

Vår vurdering er at Husbanken kan gjøre sitt informasjonsarbeid betydelig mer effektivt ved å legge større vekt på konkret informasjonsarbeid inn mot de kommunene som kan minst fra før. Husbankens informasjonsarbeid kan bidra til å *løfte* kommuner opp på et nivå der innbyggerne får nyte godt av et mye nedre boligsosialt arbeid enn tidligere, jf. Figur 2.2. Dette krever at kommunen får informasjon om både utfordringer, virkemidler og organisering, slik at de både kan avdekke utfordringene og klare å løse dem effektivt, jf. Figur 2.1.

Husbanken er gode på å gi denne typen *konkret* informasjon. Men de bør vie mer av ressursene sine til det, og spisse informasjonen bedre inn mot de riktige kommunene, jf. neste avsnitt.

Overordnet informasjon kan de gi mindre av. Dette omfatter formidling av forskning, gjerne på andre temaer enn boligsosiale; informasjon om prosjekter i Husbanken som ikke settes i sammenheng med behovet i den enkelte kommune, og teori om program som metode osv. Slik informasjon er i beste fall relevant for kommunene som allerede har sitt arbeid på stell. For en del kommuner er det direkte skadelig, ved at de blir forvirret og demotivert, og ledet bort fra arbeid som faktisk virker. Uansett trekker det ressurser bort fra annet og mer produktivt arbeid.

15.5 Treffsikkerhet

15.5.1 Problemstillingene

Husbanken har valgt ut noen kommuner som får *mer* informasjon enn andre, og til dels også *annen* informasjon. Dette er de såkalt programkommunene. Programarbeidet i Husbanken har pågått gjennom hele vår evalueringsperiode, dvs. fra 2009. Innretningen er riktignok endret, og noen av programkommunene er skiftet ut, se avsnitt 5.5. Men prinsippet er det samme: Ved å samarbeide tettere med noen kommuner, kan Husbanken arbeide mer målrettet og oppnå mer.

Fra den teoretiske diskusjonen i kap. 2 husker vi at det er flere betingelser som må være oppfylt for at informasjonstiltak skal gi økt boligsosial måloppnåelse for en kommune. Drøftingen over gir mer innhold til disse betingelsene. Oppsummert ser vi at:

- *Budskapet må være relevant for mottakeren*: Alle kommuner har behov for konkret kunnskap. Overordnet kunnskap er mindre nødvendig, eller til og med skadelig.
- *Budskapene må ses i sammenheng*: Hver kommune må kunne avdekke sine utfordringer, finne virkemidler til å adressere dem og være organisert slik at de kan gjøre det effektivt. Da trenger de kunnskap om utfordringer, virkemidler og organisering.
- *Budskapene må nå frem til mottakeren*: De relevante budskapene må formidles gjennom kanaler kommunene faktisk har tilgang til og kan forventes å benytte seg av.
- *Noe av arbeidet bør målrettes mot de svakeste kommunene*: Alle kommuner bør ha et minstenivå på sitt boligsosiale arbeid. Det informasjonsarbeidet som har til hensikt å løfte enkeltkommuner opp til dette nivået, bør målrettes mot de svakeste. Annen informasjon bør være tilgjengelig for alle kommuner.

Siden det viktigste skillet i informasjonsarbeidet går etter hvorvidt en kommune er programkommune eller ikke, blir dette i stor grad et spørsmål om *utvelgelsen av programkommunene*: Velger husbanken ut de riktige kommunene? Videre: Er det den *riktige informasjonen* som forbeholdes programkommunene, eller burde mer vært tilgjengelig for alle kommuner?

Oppsummert gir dette følgende evalueringsspørsmål:

Får alle kommunene den informasjonen de trenger? Har alle kommunene tilgang til de relevante budskapene? Når den målrettede informasjonen frem til de riktige kommunene?

Er det kommuner som får for mye informasjon om lite viktige ting? Formidles den lite relevante informasjonen også til de kommunene den faktisk kan skade mer enn den gavner?

15.5.2 Funn fra informasjonskildene

Basert på Husbankens egen oversikt over informasjonstiltakene, kan vi si hvilke budskap som formidles gjennom ulike kanaler, og hvorvidt de er tilgjengelige for alle kommuner, eller bare programkommuner. Intervjuene med kommunene og Husbanken, og spørreundersøkelsen til kommunene, gir grunnlag for å si noe om hvordan kommunene selv går frem for å innhente informasjon, og hvorvidt Husbanken driver oppsøkende arbeid ut mot kommunene. I praksis sporer vi hvert budskap via de kanalene de formidles igjennom, til de kommunene vi vet bruker disse kanalene. En skisse til dette er vist i , for to av budskapene; en fullstendig figur blir for kompleks til å gjengi her.

Mønsteret er imidlertid klart: Ikke-programkommunene får lite av den informasjonen de faktisk trenger, men mye av den informasjonen de ikke trenger. Programkommunene får mye av alt.

Figur 15.2 Treffsikkerheten i Husbankens informasjonsarbeid

	Budskap	Kanal	Mottaker
Tiltak	Boligsosial handlingsplan	Direkte kontakt, begge veier	
	Forankre boligsosialt arbeid		
	Formidle forskning	Direkte kontakt, fra kommunen	
	God bruk av virkemidler	Husbanken.no	
	Idémyldring	Konferanse	Program, stor, aktiv
	Kartlegge utfordringer	Møte på operativt nivå	Program, stor, inaktiv
	Kommunenettverk	Møte på strategisk nivå	Ikke program, stor, aktiv
	Organisering av arbeidet	Nettverk mellom kommunene	Ikke program, stor, inaktiv
	Program som metode	Samlinger med operativt nivå	Ikke program, liten, aktiv
	Prosjekter i kommunene	Samlinger med strategisk nivå	Ikke program, liten, inaktiv
	Prosjekter i Husbanken	Studieturer	
	Tilgrensende temaer	Veiledere og retningslinjer	
Evaluerings-kriterier	**Effektivitet**	**Treffsikkerhet**	
	Relevans		

Programkommunene mottar alle budskapene. De mottar for det første alle de «konkrete» budskapene: Informasjon som skal gi bedre bruk av virkemidler, kartlegging av av utfordringer og/eller organisering av arbeidet, samt bistand til å utarbeide boligsosial handlingsplan, forankre det boligsosiale arbeidet i kommunen og gjennomføre prosjekter i kommunen. De får også tilgang til informasjon om hvordan andre kommuner har innrettet sitt arbeid, samt til kommunenettverk og mulighet til å drive idémyldring med Husbanken. *I tillegg* får de tilgang til den overordnede informasjonen.

For kommuner som ikke er programkommuner, er situasjonen en annen. Disse kommunene har tilgang til en del informasjon, men ikke all. Og siden Husbanken i liten grad driver oppsøkende arbeid, må disse kommunene *innhente informasjonen selv*. Dette krever at kommunene *vet* at de bør innhente informasjon, dvs. at de allerede har et visst nivå på sitt boligsosiale arbeid. Videre må de ha *rammevilkår* til å gjøre det, dvs. så mye ressurser at de har overskudd til å bruke tid på annet enn løpende oppgaver. Dette omtaler vi her som «aktive» kommuner.

Ikke-programkommunene har i langt mindre grad tilgang til konkret informasjon enn programkommunene: Riktignok får de informasjon om virkemidlene gjennom flere kanaler, og de kan få bistand til å gjennomføre prosjekter i kommunen. Men de blir ikke informert om hvordan de bør kartlegge utfordringene i sin kommune, organisere sitt boligsosiale arbeid, eller forankre det i kommunen. De kan ta kontakt med Husbanken for å få svar på konkrete spørsmål, men ikke systematisk bistand til å bygge opp et godt arbeid. Et alternativ til direkte informasjon fra

Husbanken, er informasjon fra andre kommuner. For ikke-programkommuner krever dette at de møter opp på konferanser, og det er det ikke alle kommuner som har mulighet til å prioritere.

Derimot har de tilgang til svært mye av den *overordnede* informasjonen. Denne formidles typisk gjennom de åpne kanalene som konferanser, samlinger og Husbankens nettside.

Er det de riktige kommunene som blir programkommuner?

Premisset bak Husbankens kommunesatsinger er at informasjonsarbeidet vil kaste mer av seg hvis mye av det spisses inn mot enkeltkommuner, fremfor at alt smøres tynt ut over alle. Dette er i tråd med de teoretiske drøftingene i kap. 2: Det kan gi god måloppnåelse å rette mye informasjon inn mot enkeltkommuner i en periode, slik at deres arbeid løftes. Et slikt løft kan gi økt bevisstgjøring om boligsosialt arbeid i kommunen, en bedre organisering av arbeidet og mer effektiv kartlegging av utfordringer og bruk av virkemidler. Dette kan ikke oppnås uten en strategisk satsing i kommunen, og der kan Husbanken spille en viktig rolle. Men når kommunen først har nådd dette nivået, bør Husbanken flytte sin innsats over mot andre kommuner. En slik fremstilling blir riktignok for enkel: Ikke alt av Husbankens arbeid bør være rette inn mot å løfte kommuner opp over et minstenivå. Men vi argumenterer for at mye av det bør være det – og forstår det slik at kommunesatsingene nettopp har dette som sitt primære formål.

Til den første kommunesatsingen i 2009-15 ble kommunene valgt ut fra *omfanget* på deres boligsosiale problemer, og slik at det *bare* var de store kommunene som fikk være med, jf. kap. 5. Innbyggertall var i seg selv en viktig faktor, men enkelte regioner stilte også krav som «minst 500 sosialhjelpsmottakere og minst 500 bostøttemottakere». Satsingen ignorerte dermed helt de små kommunene, også de som ikke hadde noe boligsosialt arbeid i det hele tatt. Region Bodø og Hammerfest representerer etter det v forstår unntak, ved at de har valgt å inkludere også en del mindre kommuner som de vet har behov for en ekstra innsats.

Små kommuner kan ha store behov for hjelp for å etablere et godt boligsosialt arbeid. Spørre-undersøkelsen viser at små kommuner er overrepresentert blant dem som ikke har vedtaksbasert tildeling av kommunale boliger, og blant dem som ikke har mottatt søknader om noen av de individrettede virkemidlene de siste årene. Dette er klare indikasjoner på at flere små kommuner har et så svakt boligsosialt arbeid at innbyggerne ikke får den hjelpen de har behov for. Inntrykket underbygges i intervjuene: Også små kommuner drar nytte av et godt boligsosialt arbeid, men de er langt mer sårbare for svak økonomi, enkeltpersoner og plutselige behov. God organisering av arbeidet er desto viktigere.

15.5.3 Oppsummering treffsikkerheten

Ikke alle kommuner får den informasjonen de trenger

Mye av informasjonen kommunene trenger for å gjøre et godt boligsosialt arbeid er forbeholdt programkommunene. Særlig gjelder dette den formen for samlet innsats som skal til for å løfte kommunene opp på et nivå der de kan arbeide effektivt over tid. Det er de små kommunene dette går ut over, siden Husbanken har valgt å satse nærmest utelukkende på de store kommunene i sitt arbeid. Samtidig har de spisset informasjonsarbeidet mot noen kommuner, og nærmest glemt de andre. Disse kommunene må ta kontakt selv, men dette krever at de allerede vet at de *bør* ta kontakt. De aller svakeste gjør ikke det.

Ved noen regionskontorer, som Bodø og Hammerfest, legger Husbanken stor vekt på å kjenne den enkelte kommunes behov, og driver et oppsøkende arbeid også overfor kommuner som ikke er programkommuner. De har også invitert andre kommuner til å bli programkommuner enn de som følger av den segmenteringsmodellen Husbanken sentralt legger opp til at de skal bruke. I disse regionene ligger det godt til rette for at alle kommuner får den informasjonen de trenger for å yte et godt boligsosialt arbeid.

I andre regioner, som region Øst, er situasjonen en annen. Husbanken legger her lite vekt på å få kjennskap til ikke-programkommunenes behov eller drive oppsøkende arbeid. Som en informant fra en av disse kommunene sa i intervjuet: «Vi blir usynlige for Husbanken.» Dermed er det helt avgjørende at kommunene selv tar grep for å få den *konkrete* informasjonen de trenger.

Noen kommuner får for mye informasjon om lite viktige ting

Ironisk nok får ikke-programkommunene mer enn nok *overordnet* informasjon i alle regioner. Den informasjonen alle har tilgang til gjennom konferanser mv., er i stor grad forskningsformidling, informasjon om Husbankens egne prosjekter og det vi litt løselig har kalt tilgrensende temaer. Slikt vil kunne oppleves interessant og inspirerende, men det er ikke avgjørende for å gjennomføre et godt boligsosialt arbeid. Slik sett er dette ineffektiv tidsbruk både for kommunene og Husbanken.

Minst like viktig er at en del av Husbankens informasjon er direkte skadelig for kommunene. Det eksempelet vi her har trukket frem er «Program som metode», der kommunene gis et svært teoretisk perspektiv på sitt svært praktiske arbeid. For saksbehandlere som bare så vidt er i gang med å utvikle prosjekter eller lære seg de økonomiske virkemidlene, kan dette være forvirrende og demotiverende. Det som oppleves relevant for Husbanken, er altså ikke nødvendigvis det for kommunene.

Innrettingen av den nye kommunesatsingen

Hvor lenge bør en kommune være satsingskommune? Gitt formålet med kommunesatsingen, vil det være fornuftig å rullere kommunene etter hvert som de når et rimelig nivå, slik at nye kommuner kan nyte godt av Husbankens arbeid. Dette er ikke det som skjer nå. De aller fleste kommunene fra den forrige satsingen er også med i den nye fra 2016.

Vi stiller også spørsmål ved innholdet i den nye kommunesatsingen. Det er uklart hva slags tilbud de ulike kommunekategoriene vil få, også for kommunene. Videre ser det ut til at formålet *ikke* lenger er å løfte de svakeste kommunene:

- Det finnes ikke lenger midler til å gjennomføre løft, som kompetansetilskudd til prosjektledere mv. I stedet skal programkommunene prioriteres for de øvrige økonomiske virkemidlene.
- Informasjon som tidligere inngikk i programarbeidet knyttet til kartlegging av utfordringer, omorganisering mv., rettes nå ut mot alle.

Vi anbefaler dermed at Husbanken i samråd med KMD vurderer hva som egentlig skal være formålet med programarbeidet deres fremover. Deretter bør de vurdere hva dette har å si for utvelgelse og innhold.

15.6 Konklusjoner

I evalueringen av Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene har vi vurdert arbeidets effektivitet, relevans og treffsikkerhet, og også fått et visst grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Her oppsummerer vi kort svarene på evalueringsspørsmålene, se en fyldigere oppsummering i hvert av avsnittene over og i utredningens sammendrag.

Effektivitet: Er (hvert av) budskapene klare? Er budskapene konsistente (seg imellom)?

Svar: Det generelle inntrykket er rimelig bra, men at det er behov for å gå igjennom både forskrifter og veiledere for å fjerne uklarheter og inkonsistenser.

Relevans: Er hvert av budskapene relevante for å nå målene? Er budskapene satt sammen på en god måte?

Svar: Her har Husbanken et stort forbedringspotensial. En del av informasjonen kommunene får, er lite nyttig for deres arbeid. Samtidig er det informasjon de savner. Husbanken bør dreie arbeidet sitt mer mot å gi kommunene konkret informasjonen de trenger for å utføre sine oppgaver effektivt, og bort fra mer overordnet informasjon.

Treffsikkerhet: Får alle kommunene den informasjonen de trenger? Er det kommuner som får for mye informasjon om lite viktige ting?

Svar: Også her ser vi behov for store endringer i Husbankens arbeid. Kommuner som ikke er programkommuner får gjennomgående for lite av den typen informasjon de trenger, men har god tilgang til den informasjonen de ikke trenger. Dette blir antakelig bedre nå som Husbanken legger mer av den nyttige informasjonen ut på Veiviseren.no. Det er likevel fortsatt behov for å få opp nivået på det boligsosiale arbeidet i mange kommuner, ikke minst små kommuner. Arbeidet ved Husbankens regionskontorer i bl.a. Bodø viser at det er fullt mulig å drive et tilpasset arbeid ut mot alle kommuner – også de som i utgangspunktet ikke var aktive selv.

Måloppnåelse: Bør man gjøre *mer* av det informasjonsarbeidet man allerede gjør? Bør man gjøre noe *annet*? Gjør man for *mye*?

Svar: Husbanken bør forsterke sitt gode arbeid med å gi informasjonen som gir kommunene økt kunnskap om utfordringer, virkemidler og organisering, tilpasset den enkelte kommunes behov. Våre funn tyder på at det er fullt mulig å gjøre dette innenfor gjeldende økonomiske ramme ved å vri innholdet i informasjonsarbeidet og bygge opp kunnskap om den enkelte kommune.

16 En samlet evaluering av virkemiddelapparatet

16.1 Teoretisk ramme

16.1.1 En samlet evaluering for å styrke den samlede måloppnåelsen

Formålet med denne delen av evalueringen er å avdekke eventuelle sammenhenger mellom virkemidlene som kan utnyttes for å styrke den samlede måloppnåelsen. En samlet evaluering gir også grunnlag for å kunne sammenligne de ulike virkemidlenes kostnads- og styrings-effektivitet i resultatkjeden. Dersom kostnadseffektiviteten varierer på tvers av virkemidlene bør det vurderes om en større måloppnåelse kan realiseres gjennom å styrke eller eventuelt avvikle enkelte virkemidler eller gjennom å omfordele ressursbruken.

Vi starter med å etablere virkemiddelapparatets programteori. Det vil si at vi forsøker å etablere en forklaring bak hvorfor det samlede virkemiddelapparatet er satt sammen sånn som det er. Dette er en tilsvarende øvelse som er gjort for hvert enkelt virkemiddel i kapitlene foran. Forskjellen er at vi i den samlede evalueringen av virkemiddelapparatet skal vurdere om virkningene av alle virkemidlene samlet gir noe mer enn summen av de enkelte virkemidlenes partielle virkning. Som en del av dette må vi vurdere om det er noen former for avhengighet mellom virkemidlene, eventuelle målkonflikter, hvorvidt de retter seg mot samme eller forskjellige delmengder i målgruppen, mv.

16.1.2 Hva er problemet og hva er den teoretiske begrunnelsen for valg av virkemiddel?

Målet for de boligsosiale virkemidlene er at *vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig*. Problemet som skal løses er med andre ord at ikke alle evner å skaffe seg en egnet bolig på egenhånd. Dette ønsker samfunnet, representert ved staten, å gjøre noe med.

Hvorfor skal staten bruke virkemidler på at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg å beholde en egnet bolig? Ett svar er at dette er god sosialpolitikk og at *bolig til alle* er en form for formyndergode. *Du bør prioritere bolig fordi det er bra for deg – og staten hjelper deg dersom du ikke klarer det selv*. Hva som er egnet og hvor trangbodd som er akseptabelt defineres da naturligvis også av staten. Et annet svar er at bolig og gode boforhold har *positive eksterne effekter* som ikke tas hensyn til i en markedstilpasning. Markedet vil i det siste tilfelle gi for få egnede boliger til en pris (eie- eller leiepris) som vanskeligstilte grupper evner å betale. I tillegg kommer ulike former for mismatchproblematikk. Med det menes at det finnes gode boliger til alle, men de som trenger bolig finner ikke fram i markedet. Det kan også være ledige boliger på tilbudssiden som av ulike årsaker ikke leies ut til den prisen de som er definert som vanskeligstilte kan (eller vil) betale.

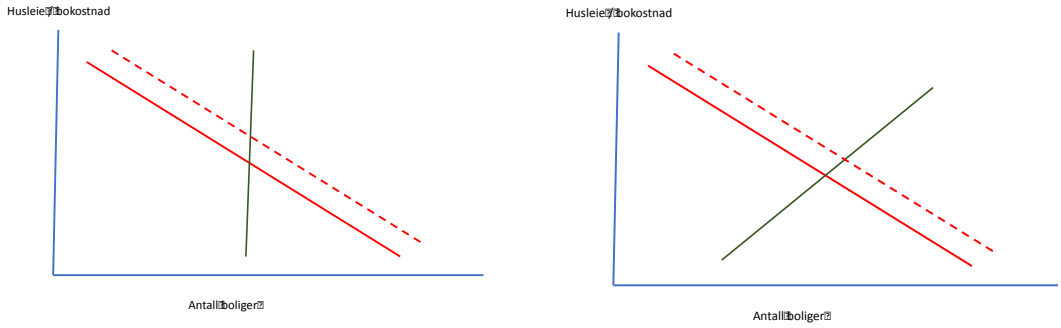
Vi oppfatter utformingen av de boligsosiale virkemidlene til å være delvis forankret i formyndertankegangen, men at utviklingen går mer og mer i retning av å begrunne den boligsosiale politikken med positive eksterne effekter. Erfaringer fra Norge og andre land viser at kommuner som prioriterer bolig til marginale grupper før de tilbyr andre tiltak, kan spare utgifter på sikt. Bolig kan være en forutsetning for arbeidsdeltagelse, utdanning og sosial deltagelse i samfunnet. Dette gir besparelser og økt verdiskapning for kommune, stat og samfunnet for øvrig. Avkastningen av å investere i bolig for vanskeligstilte kan dermed være positiv for både stat og kommune. Utfordringen er at det ikke er umiddelbart enkelt å få øye på gevinsten, og at gevinsten også kan tilfalle andre aktører eller budsjetter enn de som tar kostnaden.

Hvis vi vurderer det samlede virkemiddelapparatet med utgangspunkt i en markedsforståelse, ser vi at de økonomiske virkemidlene er rettet både mot etterspørsels- og tilbudssiden. De individrettede støtteordningene med bostøtten i spissen, gjør at målgruppen kan betale en høyere pris

for å bo. Med andre ord, etterspørselen påvirkes. For at dette skal bidra til at flere vanskeligstilte skal få en egnet bolig, må det også være en tilbudsside som gjør at de vanskeligstilte, med et lite bidrag fra staten, får tilgang til en egnet bolig. Dersom tilbudet ikke er tilstede, kan bostøtten i sin ytterste konsekvens bidra til prispress i enkelte boligsegment uten at tilbudet til målgruppen bedres på kort sikt. På lang sikt vil en styrkning av etterspørselen gi et markedssignal som kan gjøre det mer attraktivt for utbyggere å tilby boliger uten behov for ytterligere tilskudd.

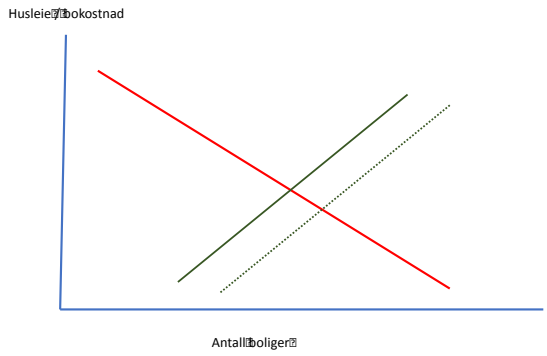
I Figur 16.1 har vi har vist to eksempler på markedstilpasninger som følger av å stimulere etterspørselssiden gjennom en subsidie. De individrettede tilskuddsordningene styrker etterspørselssiden og er illustrert som et skift fra rød heltrukken linje til rød stiplet linje. Dersom tilbudssiden er loddrett, slik det er illustrert i figuren til venstre, gir dette ikke flere boliger på kort sikt. Dersom tilbudet er som vist i figuren til høyere, vil en subsidie gi flere boliger i markedet. Effekten av å subsidiere etterspørselssiden vil dermed avhenge av hvordan tilbudet er i de enkelte delmarkedene. Stimulering av etterspørselen i boligmarkedet vil uansett presse prisene oppover. I områder der det er ledige boliger/leiligheter som av ulike årsaker ikke leies ut, kan dette bidra til å øke det samlede tilbudet. Høye priser vil også stimulere utbyggingen (tilbudssiden) slik at flere utbyggingsprosjekter blir lønnsomme.

Figur 16.1 Eksempel på markedstilpasning ved støtte til husholdningene/individene



De kommunerettede økonomiske virkemidlene retter seg mot tilbudssiden gjennom å stimulere kommunene til bygge eller på andre måter skaffe seg flere boliger som kan imøtekomme vanskeligstiltes behov og betalingsevne (med og uten bostøtte eller andre subsidier). Dette er illustrert i Figur 16.2. Også i dette tilfelle vil både etterspørselen og tilbudet i det aktuelle delmarkedet har betydning for virkningene av subsidien.

Figur 16.2 Eksempel på markedstilpasning ved støtte til tilbudssiden (kommunene)



I tillegg til de rene markedseffektene er det også ytre faktorer som påvirker boligtilbudet. Utviklingen i byggekostnadene er en viktig faktor. Dette er en av flere forklaringer bak utviklingen som er vist foran der tilskuddene til kommunene er økt med mer enn økningen i antall boliger.

Figur 16.1 og Figur 16.2 viser at det er rasjonelt å ha økonomiske støtteordninger rettet mot både tilbud- og etterspørselssiden dersom markedstilpasningen skal påvirkes slik at vanskeligstilte på boligmarkedet får en egnet og varig bolig.

16.1.3 Hva begrunner flere støtteordninger mot hhv. tilbuds- og etterspørselssiden?

Med utgangspunkt i markedssvikt og en begrunnelse for formyndergode kan det begrunnes å subsidiere både tilbuds- og etterspørselssiden. Det neste spørsmålet er da hva som begrunner flere forskjellige former for subsidier på både tilbuds- og etterspørselssiden.

Flere virkemidler rettet mot samme målgruppe og samme formål (stimulere hhv tilbuds- og etterspørselssiden) kan ha følgende begrunnelser:

i. Virkemidlene retter seg mot ulike underkategorier i målgruppen
ii. Virkemidlene kan supplere og styrke hverandre
iii. Virkemidlene er begrunnet i ulike identifiserte barrierer

De økonomiske virkemidlene består av rene tilskuddsordninger og lån. Tilskudd er en direkte subsidie som gir insentiver til en markedstilpasning i ønsket retning (gitt at den er riktig utformet). Dette gjelder både rettighetsbaserte tilskudd og øremerkede/søknadsbaserte tilskudd.

Tilgang til lån med subsidierte rente kan begrunnes med knapphet i kapitalmarkedet, et mål om at flere skal kunne eie egen bolig og betjene et lån, risikoavlastning mv.

Startlån er utformet slik at det kan gis ved uforutsette utgifter eller inntektsbortfall. Dette vil kunne øke muligheten til å beholde en anskaffet bolig gjennom å styrke betjeningsevnen. Lån til boligkjøp vil isolert sett presse prisene oppover, noe som vil dempe effekten av billige lån. Gunstige lån til vanskeligstilte kan stimulere flere til å eie sin egen bolig. Det kan også ha en utilsiktet effekt og stimulere vanskeligstilte på boligmarkedet til å ta en høyere risiko enn en de strengt tatt kan bære. Dette kan gi mislighold og en kostnad for långiver. Kostnaden for mottakerne kan imidlertid være betydelig større. Gode retningslinjer og god forvaltningspraksis kan redusere risikoen for at denne type utilsiktede effekter oppstår. Subsidierte lån gir andre insentiver enn direkte støtteordninger i form av kontantutbetalinger. Spørsmålet er om det er behov for begge deler?

16.1.4 Kommunenes nyttefunksjon og lovregulering

Kommunene har begrenset med penger og ansatte til å utføre sine oppgaver. Lovpålagte oppgaver må prioriteres, mens øvrige oppgaver må prioriteres innenfor knappe ressursrammer. Kommunenes prioriteringer styres av lokalpolitiske hensyn. Disse hensynene danner kommunens nyttefunksjon. Dersom kommunen legger økonomiske betingelser til grunn for sine prioriteringer, vil kommunen i utgangspunktet kun ta hensyn til positive gevinster som tilfaller kommunen på kort eller lang sikt. En del av gevinsten ved å sikre vanskeligstilte en egnet bolig vil også tilfalle staten i form av sparte helseutgifter, og en mulig økt arbeidsdeltagelse mv. Sett fra kommunens perspektiv vil det ikke være lønnsomt å ta kostnader for at staten og samfunnet som sådan skal få gevinster.

Kommunene vil riktignok som regel ha hele befolkningens ve og vel som en del av sin nyttefunksjon, og på et selvstendig grunnlag ha aktiviteter og tiltak mot marginale grupper, inkludert vanskeligstilte på boligmarkedet. Erfaringer fra forsøk med Housing First viser dessuten at kommuner som prioriterer bolig til marginale grupper før de tilbyr andre tiltak, kan spare utgifter

på sikt. For å kunne foreta denne type investeringer kreves det imidlertid et handlingsrom som ikke alle kommuner har.

Både på kort og lang sikt er det dermed rimelig å tro at det boligsosiale arbeidet vil bli svakere enn optimalt dersom det skal være fullstendig basert på kommunenes egne prioriteringer.

Kommunene har som vist tidligere i rapporten et lovpålagt medvirkningsansvar, men har som vist i kap. 13 ingen lovpålagte plikter. Dette betyr at kommunene trolig trenger andre insentiver for at de skal prioritere det boligsosiale arbeidet høyt nok.

Som vist i kap. 14 er de øvrige juridiske virkemidlene begrunnet i de økonomiske virkemidlene. Forskriftene henger dermed naturlig sammen med de økonomiske virkemidlene. Forskrifter kan utformes generelt og rundt, med stort handlingsrom for tilpasninger og skjønn i forvaltningen. Blir forskriftene for diffuse kan transaksjonskostnadene knyttet til støtteordningene bli unødvendig høye. Utformes de for stramt og detaljert reduseres handlingsrommet, og også i dette tilfelle kan transaksjonskostnadene bli høye fordi regelverket da kan bli for komplisert. Hva som er tilstrekkelig vil være basert på en stor grad av skjønn og en samlet vurdering av hvilke øvrige styringssignaler departementer bruker, se kap. 2 der hovedprinsippene i statens mål- og resultatstyringssystem gjennomgås.

Virkemiddelapparatet består også av Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene. Dette er evaluert for seg i kap. 15. I dette kapitlet ser vi hvordan informasjonsarbeidet samspiller med de øvrige virkemidlene.

16.2 Struktur, opplegg og gjennomføring

Vi starter med å vurdere hvordan kommunene bruker virkemidlene i sammenheng ut mot sluttbrukerne. Deretter vil vi besvare mandatets tre hovedspørsmål:

1. Har de boligsosiale virkemidlene ønsket resultat og effekt?
2. Utnyttes virkemidlene effektivt?
3. Brukes de riktige tiltakene og virkemidlene når hele virkemiddelområdet sees i sammenheng?

En godt utformet virkemiddelpakke vil ha liten grad av direkte overlappende virkemidler (dobbeltregulering). Virkemidlene må dessuten oppleves relevante for de som skal bruke virkemidlene, og målgruppene må ta virkemidlene i bruk. Det må også være konsistens på tvers av virkemidlene. Eventuelle målkonflikter og potensielle (kjente) utilsiktede virkninger av ett eller flere virkemidler må være håndtert, for eksempel gjennom kompenserende tiltak andre steder i virkemiddelapparatet. Den samlede virkemiddelbruken må ha ønsket effekt for sluttbrukerne.

Vi starter med en gjennomgang av kommunenes bruk av virkemidlene før vi med utgangspunkt i teorien presentert foran i dette kapitlet og i evalueringskapitlene for hvert av virkemidlene evaluerer virkemidlene samlet.

16.3 Ser kommunene virkemidlene i sammenheng overfor sluttbrukerne?

Noe av det departementet ønsker svar på, er om kommunene utøver den boligsosiale politikken på en god måte overfor sluttbrukerne, og om virkemidlene ses i sammenheng. Dette er ett av evalueringsspørsmålene under kriteriet resultater og effekter:

- Sees virkemidlene i sammenheng? Blir den enkelte persons behov for bistand gjennomgått på en helhetlig måte slik at alternative virkemidler blir vurdert?

For å besvare dette, har vi i spørreundersøkelsen stilt kommunene en rekke spørsmål om hvilke virkemidler de vurderer for ulike grupper, hvordan gruppene prioriteres opp mot hverandre og mer

detaljerte spørsmål knyttet til samspillet mellom enkeltordninger. Temaet ble også forsøkt belyst gjennom intervjuene med kommunene. En åpenbar utfordring er at kommunene selv tenderer til å være godt fornøyd med egen saksbehandling. Det er også vanskelig å gå tilstrekkelig i detalj til å kunne vurdere om kommunene ville tilbudt *riktig* virkemiddel, eller om deres valg var gode – gitt deres forståelse av spørsmålet. En grundig undersøkelse ville krevd en systematisk gjennomgang av arbeidet i enkelte kommuner, ut fra både de vurderingene de redegjør for skriftlig som en del av saksbehandlingen, og med mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål bl.a. om hvilke hensyn de la til grunn. Dette er en arbeidsform Riksrevisjonen og fylkesmennene tar i bruk i sitt arbeid, men som ikke vi har hatt mulighet til.

Samlet sett finner vi likevel mønstre som gir grunnlag for konklusjoner og anbefalinger. Vurderingene er basert på intervjuene med Husbanken og funn i den eksisterende litteraturen i tillegg til kommunenes egne vurderinger. Vi konsentrerer oss om de individrettede virkemidlene som er (del-)finansiert av staten og rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, dvs. statlig bostøtte, startlån og tilskudd til etablering, og kommunale utleieboliger. Tilskudd til tilpasning og ulike former oppfølging og veiledning kommer i tillegg.

Mye av det arbeidet som gjøres i dag er svært bra. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å si hvilke virkemidler de ville tilbudt til ulike nærmere spesifiserte eksempelpersoner, tilhørende ulike brukergrupper. Svarene her viser at kommunene for det første vurderer *flere* virkemidler der dette er relevant, og at de gjennomgående foreslår de virkemidlene som er *best egnet*. Det samme bildet får vi når kommunene bes gjøre rede for hvilke grupper de prioriterer for hvert av virkemidlene. Det er også en stor andel som regner potensiell bostøtte inn i grunnlaget for vurderingen av startlån, og som tilbyr tilskudd til etablering eller startlån selv der brukerne søker om noe annet.

Kommunene prioriterer arbeidet med de individrettede virkemidlene. Kommunene har begrensede ressurser til å drive boligsosialt arbeid, og dette gjelder særlig de minste kommunene. En forutsetning for at de skal kunne se disse virkemidlene i sammenheng overfor sluttbruker, er at de prioriterer arbeidet med dem. Spørreundersøkelsen viser klart at det er akkurat det de gjør.

Særlig en del mindre kommuner har forbedringspotensial. Dette ser vi best der kommunene bes ta stilling til konkrete spørsmål om samspillet mellom enkeltordninger, se avsnitt 9.3. Mindre kommuner er i gjennomsnitt dårligere enn større på å se at de kan tilby startlån og tilskudd til etablering også i tilfeller brukerne ikke søker om det selv, for eksempel for å frigjøre kommunale utleieboliger. Mindre kommuner tilbyr også sjeldnere oppfølging og veiledning, for eksempel for å finne en bolig i det private leiemarkedet eller for å bli i stand til å betjene et lån på sikt. det er også færre av de minste kommunene som tar med potensiell bostøtte i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån.

… men små kommuner har bedre oversikt over «tunge» brukere. Samtidig er det slik at de minste kommunene ofte har bedre oversikt over sine innbyggeres behov, og da særlig rusmisbrukere og bostedsløse. Saksbehandlerne vet hvem de er og hvilke virkemidler de kan nyttiggjøre seg, og vil dermed ofte være bedre i stand enn de store kommunene til å skreddersy et godt tilbud.

Ikke alle kommuner har organisert arbeidet sitt på en egnet måte for dette formålet. Noe av forbedringspotensialet kan den enkelte kommune utløse selv ved å organisere arbeidet sitt mer effektivt. I dag har mange kommuner valgt å organisere det boligsosiale slik at det er fordelt mellom flere ulike enheter: Nesten en tredl av kommunene har organisert det i mer enn tre enheter ifølge vår spørreundersøkelse. I intervjuene med kommunene har vi gått nærmere inn i *konsekvensene* av dette. Informantene fremhever organiseringen som svært viktig – og særlig i arbeidet ut mot sluttbrukerne: Det er vanskeligere å se bostøtte, startlån, tilskudd til etablering og tildeling av kommunale utleieboliger i sammenheng dersom de saksbehandles i forskjellige enheter. Noen kommuner har valgt å etablere et eget tildelingskontor som tar hånd om alle søknadene. Andre har ukentlige møter der relevante saker legges frem for alle berørte enheter. En del kommuner

har imidlertid ikke innført slikt tiltak, og her kan risikoen være stor for at innbyggerne får tilbud om det virkemidlet de tilfeldigvis sluses inn til, i stedet for det de har mest behov for.

Kommunene trenger også et saksbehandlingssystem som ser virkemidlene i sammenheng. Det er behov for å etablere et standardisert saksbehandlingssystem som legger til rette for å se de ulike virkemidlene i sammenheng. Det er ikke rasjonelt at hver enkelt kommune lager et slikt system selv, men Husbanken har foreløpig ikke lykkes med sine prosjekter, jf. for eksempel Gobo. Kommunene trenger et system som sørger for at de ulike tjenestene enkelt kan snakke med hverandre, slik at for eksempel en søknad om kommunal bolig utløser et varsel for saksbehandlerne av de økonomiske ytelsene, og for de som arbeider med å fremskaffe boligene.

Husbankens nye dialogverktøy kan være nyttig, men må brukes overfor de riktige kommunene. Husbanken har nylig utviklet et dialogverktøy som skal gjøre det enklere for kommunene å se de ulike virkemidlene i sammenheng. Dette kan vært svært nyttig, men det avhenger av at det brukes inn mot de riktige kommunene. Dersom det bare brukes i dialogen med programkommunene, vil nytten være begrenset: Disse kommunene vil normalt allerede ha en forholdsvis god oversikt, både fra tidligere programarbeid og fordi dette er store kommuner som har et stort volum av søkere til alle ordninger. Verktøyet vil være langt nyttigere dersom det også brukes aktivt overfor de svakeste kommunene. Dette kan delvis oppnås ved å promotere det på Veiviseren.no og Husbankens konferanser, og delvis ved at Husbanken arbeider mer aktivt ut mot de svakeste blant de små kommunene.

16.4 Hovedfunn fra den samlede evalueringen

Vår overordnede konklusjon er at de tre virkemiddelkategoriene virker godt i et samspill, og at de også, i store trekk, styrker hverandre. Samlet sett gir virkemidlene resultater og effekter, og det oppnås brukereffekter som ellers ikke ville vært realisert. Virkemidlene samlet sett har en rimelig god treffsikkerhet, og vi finner også en tilfredsstillende kostnadseffektivitet. De ulike delevalueringene og undersøkelsene som er gjennomført viser at det er enkelte lekkasjer, og et potensial for å øke både treffsikkerheten og effektiviteten i hvert enkelt virkemiddel. Det er også effektivitetsgevinster å hente ved å styrke samspillet mellom de ulike virkemidlene. Videre finner vi at de ulike virkemidlene skårer forskjellig på relevanskriteriet. Det er derfor grunn til å anta at det er mulig å oppnå ytterligere målrealisering på området gjennom å avvikle enkelte av virkemidlene, og å styrke andre virkemidler. Dette gjelder enkelte av de individrettede økonomiske virkemidlene, samt grunnlån. Informasjonsarbeidet kan også målrettes bedre.

En tydeligere definert målgruppe for de boligsosiale virkemidlene vil kunne øke effektiviteten. Målgruppen bør også være den samme for alle virkemidlene som retter seg mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Det eksisterer i dag en definisjon av vanskeligstilte som i utgangspunktet skal gjelde for de boligsosiale virkemidlene. En gjennomgang av målene satt for hvert enkelt virkemiddel, utforming av tilskuddskriterier, og Husbankens forvaltning av øvrige virkemidler, trekker i retning av det både er en svak *målgruppe*forskyvning og en *mål*forskyvning. Det første innebærer at grupper utenfor målgruppen kan motta virkemidler, samtidig som ikke alle i målgruppene nødvendigvis treffes. Det andre innebærer at deler av ressursene (inkludert tilskuddsmidlene) anvendes på formål som ikke følger av det overordnede målet.

Forenklinger og spissing av informasjon kan øke treffsikkerheten

Kommunene har tilgang til lån og tilskudd slik at de kan tilby flere utleieboliger til vanskeligstilte. På langt nær alle kommuner benytter seg av denne muligheten. Våre undersøkelser viser at flere av de kommunene som ikke benytter seg av disse virkemidlene, har behov for et bedre tilbud til vanskeligstilte. En enklere tilskuddsordning med en bedre tilpasning til kommunenes behov vil kunne øke treffsikkerheten slik at tilbudet av egnet boliger til vanskeligstilte øker. Informasjonen og kunnskapsformidlingen til kommunen kan målrettes. Ved å gjeninnføre kompetansetilskuddet til kommunene dette kunne gi insentiver til å sette det boligsosiale arbeidet høyere på dagsorden.

En subsidie av tilbudssiden skal gi flere utleieboliger til en lavere kostnad for brukerne sammenliknet med en situasjon uten en slik subsidie. Våre undersøkelser tyder på at det er mulig å oppnå mer dersom virkemidlene som retter seg mot tilbudssiden samles og spisses. Dette gjøres mest treffsikkert og kostnadseffektivt gjennom direkte tilskudd til kommunenes tilbudsutvikling til vanskeligstilte. Låneordningen, dvs. grunnlån som boligsosialt virkemiddel, bør vurderes avviklet. Informasjonsvirkemidlene støtter i dag opp om de økonomiske og juridiske virkemidlene, men også disse kan spisses mot hhv. tilbuds- og etterspørselssiden. Ved å informere kommunene om muligheter og løsninger for å kunne realisere kostnadseffektive egnede boliger, kan dette gi læringseffekter som kan gi flere boliger per offentlige krone. KMD kan også gi tydeligere styringssignaler gjennom å stramme opp forskriftene som følger tilskuddsordningene til tilbudssiden.

Startlånet er smalt med lav treffsikkerhet og høye kostnader

På etterspørselssiden er bostøtten det dominerende virkemidlet. Bostøtten er rettighetsbasert, men våre undersøkelser viser at på langt nær alle som har rett til bostøtte søker om dette tilskuddet. Det er de som allerede mottar andre offentlige ytelser, som er mest tilbøyelige til å søke. Søke- og transaksjonskostnadene kan oppleves som høye og være et hinder for å søke om bostøtte. Bostøtten styrker etterspørselen ved at flere gis et økonomisk handlingsrom som gjør det mulig å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Låneordningen som er rettet mot etterspørselssiden, dvs. startlånet, er lite treffsikker, og er beheftet med svært høye forvaltnings- og søkekostnader per bruker. Subsidierte lån kan også gi insentiver til at vanskeligste tar en større risiko enn de kan bære. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at saksbehandlingen er forsvarlig på dette punktet sånn at dette i liten grad er tilfelle. Startlån kan fungere som en sikkerhetsventil ved plutselig inntektsbortfall eller utgiftsøkninger. Refinansiering ved samlivsbrudd for å sikre at mor og barn kan overta en bolig er blant eksemplene på at startlån kan ha en viktig funksjon. Ordningen har med andre ord positive virkninger, men den forsvarer etter vårt skjønn likevel ikke kostnadene. Med lav treffsikkerhet, høye forvaltningskostnader og en svært smal målgruppe blir kostnadseffektiviteten for denne ordningen for lav sammenliknet med andre virkemidler. Ressursene som brukes, kan kaste mer av seg andre steder.

Det bør vurderes om ressursene heller skal flyttes til tiltak på tilbudssiden framfor eventuelle andre støtteordninger på etterspørselssiden. Etterspørselen er allerede kraftig stimulert gjennom bostøtten. Dette kan bidra til prispress i markedet. I tillegg er det et poeng å rette innsatsen mot de *mest vanskeligstilte,* og også dette kan tale for å styrke tilbudssiden. Ved å heller støtte utviklingen av egnede boliger på tilbudssiden kan også transaksjonskostnadene gjøres lavere samtidig som kommunene i større grad kan tilpasse boligtilbudet til vanskeligstilte i kommunen. Dersom treffsikkerheten til bostøtten økes, vil flere vanskeligstilte enn i dag kunne betjene en bolig fra markedet. Dette vil kunne dempe behovet for kommunale boliger.

En avvikling av startlånordningen der ressursene overføres til mer målrettede tilskuddsordninger, vil kunne øke både treffsikkerheten og kostnadseffektiviteten.

En avvikling av låneordningene vil gi en vesentlig forenkling av virkemiddelapparatet. Husbanken og kommunene kan bruke mindre ressurser på forvaltningen, departementet på utformingen og mottakerne på å sette seg inn i ordningene og å søke. Færre ordninger å forvalte vil også redusere koordineringskostnadene mellom ulike ordninger i kommunene.

Referanser

Aarland, K. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering.* NOVA Notat 8/12.

Aarland, K., Nordvik, V., & Paus, E. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring.* Asplan Viak.

Astrup, K. C. (2014). *Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel? Notat 2014:103.* NIBR.

Astrup, K. C., & Aarland, K. (2013). *Økonomisk risiko og boligeie.* NIBR; NOVA. NIBR.

Astrup, K. C., Barlindhaug, R., & Medby, P. (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler - empiriske analyser.* NIBR-rapport 2015:12.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften.* NIBR-rapport 2015:27.

Astrup, K. C., Monkerud, L., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen. NIBR-rapport 2014:27.* NIBR.

Barlindhaug, R., & Astrup, K. (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. NIBR-rapport 2008:13.* NIBR.

Barlindhaug, R., Johannessen, K., & Kvinge, T. (2011). *Boligkarriere for startlånesøkere.* NIBR-rapport 2011:15.

Becken, L.-E., & Raustøl, J. (2014). *Utbedring av eksisterende boligmasse – Husbankens grunnlån som virkemiddel.* Rapport 2014 - 16, PROBA Samfunnsanalyse.

Becken, L.-E., Klingenberg, S., & Wedde, E. (2014). *Evaluering av tilskudd til tilpasning.* Proba Samfunnsanalyse.

Grønningsæter, A. B., Becken, L.-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S., & Strand, A. H. (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing.* Fafo-rapport 2014:51.

Gulbrandsen, L., & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005. Rapport 4/10.* NOVA.

Holm, A. (2013). *Husleielovens varslingsregel.* NIBR-rapport 2013:7.

Hovland, C.I., I.L Janis & H.H. Kelly (1953). *Communication and persuasion.* New Haven: Yale University Press.

Husbanken (2012). *Årsrapport 2011.* Husbanken.

Husbanken (2015). *Årsrapport 2014.* Husbanken.

Husbanken (2016 a). *Årsrapport 2015.* Husbanken.

Husbanken (2016 b). *Husbankens arbeid med kompetanseheving og informasjon til kommunene.* Notat, ikke publisert.

Husbanken (2016 c). *Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016-2020. Programbeskrivelse.* Husbanken.

Husbanken (2016 d). *Husbankens kommuneundersøkelse*

KMD. (2008). *St.prp. nr. 11 (2008-2009) Ei styrkt bustøtte*

KMD. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020).*

Knudtzon, L., Barlindhaug, R., & Holm, A. (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger.* NIBR-rapport 2011:33.

Larsen, E. R., & Sommervoll, D. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt.* vedlegg til boligutvalget, NOU 2011:15 Rom for alle.

Nordvik, V. (2010). I H. S. (red), *Bolig og levekår i Norge 2007.* NOVA-rapport 2/10.

Nordvik, V. (2015). Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case. *Journal of Housing and the Built Environment* (30:4), ss. 667–681.

Nordvik, V., & Åhren, P. (2005). The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case. *European Journal of Housing Policy* (5).

Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance as a part of the Norwegian Welfare System. *Housing, Theory and Society* (31 (3)), ss. 353-367.

Nordvik, V., Hansen, I. L., Koren, C., & Lescher-Nuland, B. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform.* NOVA og FAFO. NOVA Rapport 2/2011.

Nordvik, V., Sandlie, H. C., & Gulbrandsen, L. (2006). *Boforhold for pensjonister med bostøtte.* NOVA.

NOU (2011:13). *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.*

Proba. (2012). *Virkninger av startlån.* Proba Rapport 2012 - 01.

Råd, O. G., & Sollien, T. H. (2009). *Evaluering av Husbankens kompetansetilskudd.* Asplan Viak.

Råd, O. G., Helgesen, O., & Stenstadvold, M. (2011). *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig.* Asplan Viak og Agenda Kaupang.

Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.* Dokument nr. 3:8 (2007–2008).

Sandlie, H. C., & Nordvik, V. (2009). *Utenfor de boligsosiale ordningene. NOVA Notat 1/2009.* NOVA.

Sverdrup, Sidsel (2002). *Evaluering: Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sverdrup, Sidsel (2014). *Evaluering. Tilnærming, modeller og eksempler.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sørvoll, J., & Aarset, M. F. (2013). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt. Rapport 13/15.* NOVA.

SSB (2014). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet.* http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet. Hentet 01.11.16.

Ytrehus, S. (2015). The Role of the Housing Allowance for the Elderly in Norway: Views of Recipients. *Journal of Housing For the Elderly* (29:1-2), ss. 164-179.

Yttredal, E. R., Ouff, S. M., & Hanche-Olsen, M. (2013). *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport .* Møreforsking.

Vedlegg 1 Mandatet for evalueringen

Evaluering av Kommunal- og moderniseringsdepartementets boligsosiale virkemidler

Formålet med evalueringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvaret for den boligsosiale politikken. I boligpolitikken er det en rekke virkemidler som skal bistå vanskeligstilte personer på boligmarkedet. Det omfatter låneordninger, tilskudd, informasjon og rådgivning. KMD ønsker å evaluere de boligsosiale virkemidlene som departementet disponerer, i sammenheng. Evalueringen skal vurdere resultater og effekter av virkemidlene. Hovedvekten skal legges på konsekvenser for sluttbrukerne, men kommunenes innsats overfor vanskeligstilte skal også være en del av evalueringen.

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Gjennom evalueringen ønsker vi å få vite i hvilken grad de boligsosiale virkemidlene bidrar til at dette målet nås, og om vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen de trenger. Evalueringen skal brukes som utgangspunkt for å vurdere behovet for endringer i det boligsosiale virkemiddelapparatet.

Beskrivelse av det boligsosiale feltet

Regjeringens visjon er at alle skal bo godt og trygt. Selv om de fleste bor godt i Norge i dag, gjelder ikke dette alle. En beregning fra SSB viser at rundt 122 000 personer regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Cirka 6 200 mangler et fast sted å bo.

KMD ved Bolig- og bygningsavdelingen har et nasjonalt ansvar for å tilrettelegge for at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en god bolig. De boligsosiale virkemidlene som KMD har ansvaret for[1], omfatter både økonomiske og juridiske virkemidler, samt Husbankens kompetanse- og informasjonsarbeid overfor kommunene. Helt konkret omfatter virkemidlene den statlige bostøtteordningen, tilskudd til etablering i bolig, den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig[2], tilskudd til utleieboliger, områdetilskudd, boligsosialt kompetansetilskudd og startlån. Grunnlån kan også gis til boligsosiale tiltak. I tillegg kommer forskningsmidler som går til kunnskapsoppbygging på feltet. De juridiske virkemidlene omfatter lover og forskrifter.

Generelt er lovforankringen av kommunenes boligsosiale plikter forholdsvis svak. Husbanken har derfor en veiledende rolle overfor kommunene. Husbanken gjennomfører den boligsosiale politikken på statlig nivå og har det operative ansvaret for forvaltning av ordningene. Husbanken samarbeider tett med kommunene i det boligsosiale arbeidet, og legger til rette for kunnskapsutvikling, forskning, rådgivning og kompetanseoverføring til kommuner, brukerorganisasjoner og frivillig sektor. Husbanken støtter kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å bistå vanskeligstilte. Dette arbeidet kalles Husbankens kommunesatsing. Kommunenes arbeid vil inngå i evalueringen fordi de har en viktig rolle i implementeringen av KMDs virkemidler.

[1] Nærmere beskrivelse av feltet er gitt i Prop 1 S (2015-2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, omtale av programkategori 13.80, side 162 og utover.

[2] Post 581.75 Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig er foreslått overført til større kommuner, jf. Meld. St.14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*

Kommunene er førstelinje overfor brukerne. Boligsosialt arbeid i kommunene gjennomføres i nær kontakt med sluttbruker. Kommunene velger ulike måter å organisere boligarbeidet på. Kommunene forbereder søknader om bostøtte og andre personrettede virkemidler.

Evalueringens tre hovedtema

Det foreligger få evalueringer som dokumenterer resultater og effekter av de boligsosiale virkemidlene for sluttbruker[1]. Det er derfor behov for å få en studie med hovedvekt på sluttbrukerne. Evalueringen skal ta utgangspunkt i hovedmål 2 for bolig- og bygningspolitikken[2]:

> "Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig"

Dette hovedmålet som gjelder vanskeligstilte på boligmarkedet har endret seg noe over tid. Det materielle innholdet har likevel ikke endret seg vesentlig. Vi ønsker en vurdering av måloppnåelsen for dette målet for å kunne besvare om virkemidlene har hatt resultater og effekter for de personene man ønsker å nå. Hovedvekten av evalueringen skal rettes mot virkninger for sluttbruker, det vil si vanskeligstilte personer på boligmarkedet[3]. Tidsperspektivet for evalueringen skal være fra 2009 og frem til i dag, der hovedvekten skal legges på nåsituasjonen. Evalueringen skal vurdere tre aspekter ved det boligsosiale arbeidet:

1. Resultater og effekter
2. Effektivitet
3. Relevans

3.1 Resultater og effekter. Har de boligsosiale virkemidlene ønsket resultat og effekt?

For å besvare dette spørsmålet ønsker vi en vurdering av resultatene av den boligsosiale politikken, og spesielt om tiltakene har god effekt for sluttbruker. Med resultater tenker vi først og fremst på konkrete resultater på virkemiddelsnivå, mens effekter er en mer overordnet vurdering av om politikken har den tilsiktede virkning. Vi ønsker svar på om de boligsosiale virkemidlene bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og beholde en god bolig. Herunder lurer vi på om kommunene utøver den boligsosiale politikken på en god måte overfor sluttbruker og om virkemidlene sees i sammenheng. Med det menes at den enkelte persons behov for bistand blir gjennomgått på en helhetlig måte og at alternative virkemidler blir vurdert. Både resultater og effekter skal dokumenteres. Evaluator skal vurdere både brukereffekter og samfunnseffekter.

3.2 Effektivitet. Utnyttes virkemidlene effektivt?

Under temaet om effektivitet ønsker vi å få vite om de boligsosiale virkemidlene blir utnyttet godt og om de er effektive for å nå målet. Kan vi få bedre boligsosial måloppnåelse til samme kostnad? Her kan det bli aktuelt å gå inn på tema som mulige lekkasjer, effektivitetstap, uheldige insentivstrukturer eller evt. urasjonell bruk av virkemidlene. Det inkluderer hvor godt implementeringen av virkemidlene er organisert og gjennomført. Det vil spesielt være nyttig å få påpekninger som kan bidra til økt måloppnåelse og om det kan være rom for forenklinger.

---

[1] Dette er blant annet dokumentert i Sørvoll, Jardar og Monica Aarset. *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt.* 13/15, side 109. NOVA

[2] Jfr Prop. 1 S Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015-2016), side 164.

[3] Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som "Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd".

3.3 Relevans. Bruker vi de riktige tiltakene?

Under dette temaet ønsker vi svar på om de virkemidlene og tiltakene som settes i verk er de mest egnede for å nå målet om at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en god bolig. Vi ønsker svar på om sammensetningen av de ulike virkemidlene er god, og om dagens fordeling mellom regelverk (dvs. normative tiltak) og økonomiske tiltak er hensiktsmessig for å nå målet for den boligsosiale politikken. Her er vi spesielt opptatt av om det er behov for endringer i fordelingen mellom regelverk og økonomiske virkemidler. Sagt med andre ord: Bygger den boligsosiale politikken på en egnet kombinasjon av regelverk, tilskudd og låneordninger? Er det noen gode virkemidler som ikke benyttes? Evaluator kan vurdere om det evt. er hensiktsmessig å sammenligne med noen andre land.

Avgrensing og utfordringer med evalueringen

I vurderingen av resultater og effekter skal virkemidlene som departementet disponerer sees i sammenheng. En utfordring ved evaluering av det boligsosiale feltet er at det er mange aktører involvert, også på statlig nivå. Flere departementer og statlige etater har arbeidsoppgaver med grenseflater mot å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet[1]. Selv om flere departementer utfører arbeid som har betydning for det boligsosiale feltet, ønsker vi å rette evalueringen mot KMDs arbeidsområde. For evaluator vil det være en utfordring å avgrense evalueringen til det arbeidet som utføres i regi av KMD. Det gjelder spesielt hvilke effekter som kan tilskrives de boligsosiale virkemidlene som KMD disponerer. Vi utfordrer evaluator til å komme med et metodisk forslag til hvordan en kan avgrense evalueringen til resultater og effekter av KMDs virkemidler.

[1] For å sikre god statlig samordning på det boligsosiale feltet, er det utformet en strategi for å tilstrebe helhet i den statlige innsatsen. Strategien *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)* er et samarbeid mellom fem departementer. Formålet med strategien er godt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer i det boligsosiale arbeidet.

Vedlegg 2 Alternative empiriske strategier

Formål: Estimere effekter av virkemidlene

En del av evalueringsgrunnlaget er økonometriske analyser av registerdata fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken. Formålet med disse analysene er å få et kvantitativt grunnlag for å si noe om resultatene og effektene av de ulike virkemidlene: Hva er de sanne kausale effektene av bostøtten, startlånet og tilskuddet til etablering på sannsynligheten for å være vanskeligstilt på boligmarkedet? Dvs.: Hva er virkemidlenes boligsosiale måloppnåelse? De økonometriske analysene er på ingen måte ment å besvare måloppnåelsen *alene*, men inngå i evalueringsgrunnlaget sammen med informasjon fra de andre kildene: Spørreundersøkelsen mot kommunene, intervjuer med kommunene og Husbanken, eksisterende kvantitativ og kvalitativ litteratur og egnet teori. Rollen de økonometriske analysene spiller inn i dette tilsier at det er den kausale effekten av er ute etter, dvs. hva som skjer *på grunn av* virkemiddelet, og som ikke ville skjedd *uten*.

Det er flere måter å gjøre dette på. I praksis begrenses valgmulighetene først og fremst av tilgjengelige data, gitt at estimeringsverktøy og metodekunnskap er på plass. Den strategien (eller «metoden») vi velger, er beskrevet i kap. 12. Vi vurderte imidlertid også en rekke andre metoder. For å gi et best mulig grunnlag for andre forskere som står overfor liknende problemstillinger, gjør vi rede for noen av disse metodene her, og begrunner hvorfor vi ikke valgte dem.

Konstruksjon av en kontrollgruppe

Opprinnelig ønsket vi å ta utgangspunkt i vår operasjonaliserte definisjon av vanskeligstilte for å identifisere en kontrollgruppe i 2010. For mange av variablene som inngår i definisjonen har vi også data i 2010, med noen viktige unntak. Vi mangler informasjon om trangboddhet og hvorvidt en husholdning leier eller ikke for årene før 2015. En mulighet er å bruke registerdata fra 2015 til å predikere hvem som er trangbodd eller leier i 2010. Man kan deretter bruke denne informasjonen, sammen med de øvrige variablene som inngår i definisjonen, til å identifisere populasjonen av vanskeligstilte 2010. Ved hjelp av denne definisjonen for 2010 vil vi kunne identifisere en kontrollgruppe som er sammenlignbar med de vanskeligstilte som mottar bostøtte, og benytte oss av forskjeller-i-forskjeller for å identifisere virkningen av bostøtte på utfallene vi er interesserte i. Det er flere ulemper med denne strategien. For det første viser det seg å være krevende å predikere hvilke husholdninger som er trangbodd, etc. For det andre så har vi kun informasjon om boforholdsvariablene (utover hva slags bygningstype man bor i) fra ett år. Vi har derfor måttet velge en annen strategi.

Et annet alternativ er å bruke propensity score matching til å identifiser en kontrollgruppe. Propensity score matching har som fordel at man kan kartlegge hvorvidt det er overlapp i flere karakteristikker på en gang. En propensity score vil i vårt tilfelle gitt sannsynligheten for at en husholdning vil motta bostøtte gitt et sett med observerbare karakteristikker. Denne kan blant annet brukes til å vekte observasjonene eller sammenligne utfall melllom bostøttemottakere og ikke-mottakere som har tilnærmet lik propensity score. Flere studier viser imidlertid at det er begrenset med fordeler med en propensity score, utover å se på forskjeller i overlapp mellom variabler. Både ved bruk av en ”vanlig” regresjon der man kontrollerer for ulike observerbare karakteristikker og ved bruk av matching på propensity score til å først identifisere en sammenlignbar kontrollgruppe, er antakelsen om at vi *observerer alle relevante karkateristikker som påvirker seleksjon, i dette tilfellet seleksjon inn i gruppen bostøttemottakere*, sentral. Dersom man velger å matche ved bruk av en propensity score, må man imidlertid i tillegg spesifisere en korrekt propensity score. Dersom denne er feilspesifisert, vil dette kunne gi forventningsskjeve estimater. Vi har valgt å bruke en enklere og mer transparent metode, nemlig å inkludere de relevante variablene direkte i regresjonsanalysene.

Nærmere om startlån

For startlån finnes det en mulig alternativ strategi for å identifisere en troverdig kontrollgruppe, som innebærer en videreutvikling av strategien til Barlindhaug mfl. (2011). Husbanken har informasjon om alle startlånsøkere, også de som har fått avslag på søknaden. En mulighet kunne vært å sammenligne søkere som akkurat fikk godkjent søknaden sin med søkere som akkurat ikke fikk godkjent søknaden sin, en såkalt Regression Discontinuity (RD) design. Dette forutsetter at søkerne vurderes basert på en kontinuerlig variabel (for eksempel inntekt), at det er en tydelig definert avslagsgrense basert på denne variabelen, og at det er mulig å identifisere søkere på hver side av avslagsgrensen. Antakelsen i en slik tilnærming er at søkere som akkurat havner på oversiden av avslagsgrensen er sammenlignbare med søkere som akkurat havner på undersiden av avslagsgrensen. Hvor godt en slik tilnærming fungerer avhenger av hvor strengt en slik avslagsgrense håndteres, og hvor mange søkere man observerer som ligger rundt avslags-grensen.

Denne strategien fungerer imidlertid ikke i vårt tilfelle. Søkerne vurderes på en rekke forhold, og det utøves en stor grad av skjønn. Med andre ord er det heller ingen klar avslagsgrense. Vi må derfor benytte oss av en annen strategi for å identifisere en troverdig kontrollgruppe vi kan følge over tid, og sammenligne med gruppen som mottar startlån.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no