

BAKGRUNNSNOTAT IV

KOMMUNALE BOLIGER TIL FLERE

- EN UTREDNING OM Å TILDELE BOLIGER TIL IKKE BARE VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET

16.04.2020

Innholdsfortegnelse

1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN	1
1.1 Formålet med utredningen	2
1.2 Politiske signaler om kommunale boliger ikke bare til vanskeligstilte	2
2. DRØFTINGER	3
2.1 Teoretiske sammenhengen mellom antall innflyttinger og botid	3
2.2 Hvem får kommunal utleiebolig i dag?	4
2.3 Hva skjer med personer som i dag får avslag om kommunal bolig?	5
2.4 Mulige retningsvalg for å inkludere nye grupper	6
2.5 Kostnader ved å økte antall kommunale boliger og hvem betaler?	7
2.6 Markeds- og fordelingsvirkninger	9
2.7 En oppmykning av retningslinjene for kommunale utleieboliger	10
3. KONKLUSJON	11
4. LITTERATURLISTE	13

1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN

1.1 Formålet med utredningen

Denne utredningen vurderer mulighetene for utvide målgruppen for kommunale utleieboliger slik at tilbudet også skal gjelde for personer med kjøpsevne, men som ikke vil eie egen bolig. Utredningen anbefaler imidlertid ikke å utvide målgruppen utover de vanskeligstilte som i dag får tilbud. Tildeling av kommunale utleieboliger til "folk flest" vil være kostbart og en lite målrettet ressursbruk og kan dessuten komme i strid med EØS-regelverket.

1.2 Politiske signaler om kommunale boliger ikke bare til vanskeligstilte

Bystyret i Trondheim har gjennom 2019 signalisert ønske om en kursendring i målrettingen av kommunale utleieboliger. I forbindelse med behandling av kommunens budsjett for 2019 ble det fattet slikt vedtak om at kommunale boliger ikke skal forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet:

"Verbalforslag 52. Kommunale utleieboliger. Bystyret mener kommunale utleieboliger bør være et tilbud som kan gis til alle som ikke har ønske eller mulighet til å komme seg inn på det private markedet. Tilbudet skal ikke forbeholdes såkalte «vanskeligstilte». En kommunal boligsektor med rimelige utleieboliger vil være sosialt utjevne, virke dempende på den galopperende prisutviklinga, gjøre det mulig for dem som ønsker det å velge et liv uten boliglån og renteforplikter, og gjøre det mindre stigmatiserende å bo i kommunale leiligheter. (bystyret PS 5/19, vedtatt 31.01.2019).

Bystyret gjentok ovennevnte vedtak om ikke å forbeholde boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i sakene om: kommunens boligpolitiske plan (bystyret PS 101/19, vedtatt den 29.08.2019), salgsinntekter fra boligøkonomi (bystyret PS 185/19, vedtatt 12.12.2019), salg av en kommunal boligeiendom (bystyret PS 26/20, vedtatt 06.02.2020).

Historisk sett har kommunale utleieboliger vært et knapphetsgode. Et lavt antall boliger i forhold til behovet har resultert i at mange personer har stått lenge på venteliste i påvente av boligtildeling. Fra våren 2018 endret denne situasjonen seg fordi flere flyttet ut av boligene enn de som flyttet inn. Dette skyldtes i hovedsak en skjerpet praksis ved søknadsbehandling, en (spesielt ved forlengelse), overgang til flere tidsbestemte leiekontrakter, mottak av færre flyktninger og et økt tilbud i det private boligmarkedet.

Ved behandling av budsjettet for 2019 viste bystyret til at det er en sammenheng mellom hvor lenge leietakerne bor i boligene, og hvor mange boliger som blir stående ubebodd:

Verbalforslag nr 31 - redusert tomgangstap - "Bystyret ber rådmannen fremme en sak for bystyret som viser hvordan tomgangstapet kan reduseres bl.a. ved å la flere bo i leilighetene. Bystyret mener at en løsning kan være å la personer som ikke har rett på ny leieavtale gå over på løpende leieavtale med 6 måneders oppsigelse." (bystyret PS 5/19, vedtatt 31.01.2019)

Bystyret har i fattigdomsplanen som ble vedtatt i 2019 tematisert spørsmålet botid i kommunale utleieboliger, men da sammenheng med spørsmålet om å skape en stabil og forutsigbar bosituasjon, spesielt for barnefamilier:

Vedtatt 1 c: - "[] Innbyggere som har behov for en kommunal bolig skal sikres mest mulig stabile boforhold."

Vedtak 4: "Bystyret ber rådmannen i boligpolitisk plan redegjøre for hvordan den sosiale boligpolitikken kan i større grad ha barns beste som premis, og sikre god oppfølging av familiene med kontraktslengder tilpasset familienes behov. Det må særlig legges vekt på at barn skal bo godt og trygt og sikres stabile boforhold []" (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

2. DRØFTINGER

2.1 Teoretiske sammenhengen mellom antall innflyttinger og botid

Den gjennomsnittlige botiden i kommunale boliger påvirker hvor mange som kan flytte inn i boligene i løpet av en gitt periode. Denne sammenhengen kan belyses teoretisk. Innenfor en boligmasse med et konstant antall, der alle boligene er bebodd, kan en husstand flytte inn når en husstand flytter ut, gitt ved sammenhengen:

$$\text{antall Innflyttinger} = \text{antall utflyttinger}$$

Botiden sammen med hvor mange boliger kommunen har i forhold til antallet som flytter ut i løpet av en periode, gitt ved sammenhengen:

$$\text{botid} = \frac{\text{antall kommunale boliger}}{\text{antall utflyttinger}}$$

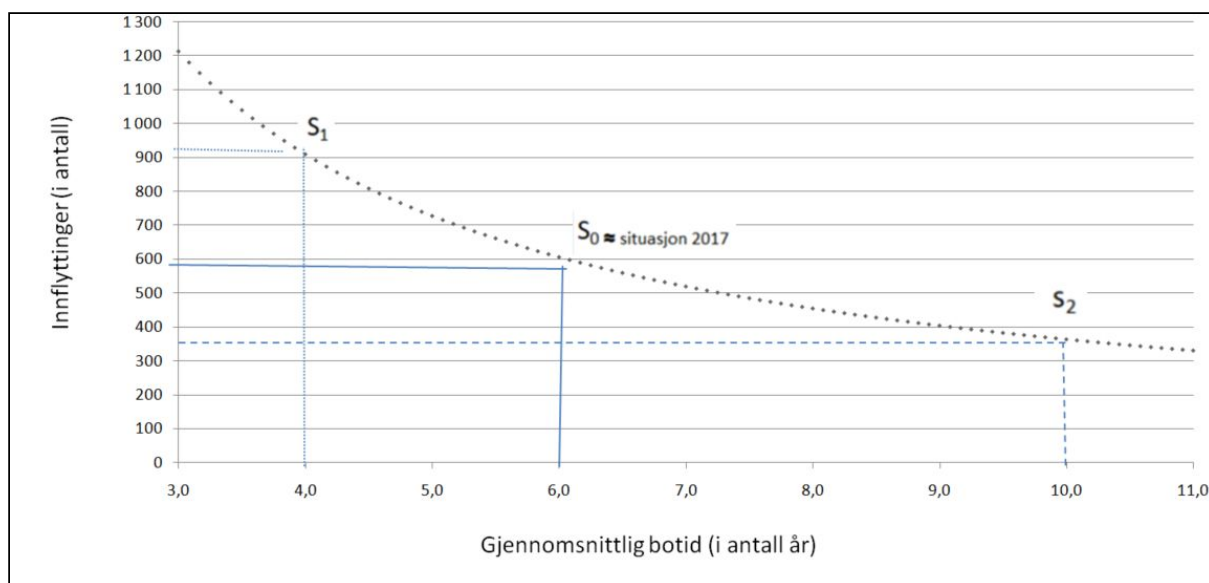
En tallfesting av disse sammenhengene kan vises gjennom en modell. Det er benyttet samme boligantall som i Trondheim kommune. Øvrige forutsetninger er vist i i grå boks under.

Sammenhengen mellom innflyttinger, antall kommunale utleieboliger og gjennomsnittlig botid:

- antall kommunale utleieboliger (3 988*) ÷ normal tomgang (4,5 %) = bebodde boliger (3 809)
- boligmassen holdes konstant
- inn- og utflyttinger fordeler seg jevnt over hele perioden
- interne bytter hensyntas ikke siden dette ikke påvirker det samlede boligkonsumet nevneverdig (i praksis øker boligkonsumet noe siden en husstand da i en kort periode kan leie to boliger)
- det beregnes over en periode tilsvarende ett kalenderår

Med bakgrunn i ovennevnte betingelser, viser figur 1 under den teoretiske tallmessige sammenhengen mellom gjennomsnittlig botid og hvor mange som kan flytte inn. Figuren illustrerer i hvor mye antall innflyttinger reduseres dersom gjennomsnittlig botid øker og vice versa. En situasjon som samsvarer noenlunde med året 2017 vist ved S_0 . Her er gjennomsnittlig botid er ca seks år, noe som gir knappe 600 innflyttinger per år. Dersom den gjennomsnittlige botiden reduseres til ca 4 år som vist i S_1 , gir dette ca 950 innflyttinger per år. Omvendt vil en økning av den gjennomsnittlige botiden til ca 10 år som vist i S_2 , redusere antall innflyttinger til ca 350 innflyttinger per år.

Figur 1: Teoretisk sammenheng mellom innflyttinger og botid i kommunale utleieboliger



Figuren viser at det er kryssende hensyn mellom å tildele kommunale utleiebolig til mange, versus å la kommunale leietakere bo lenge i boligene.

2.2 Hvem får kommunal utleiebolig i dag?

Kommunale utleieboliger er ikke en lovpliktig oppgave. Bystyret har gjennom retningslinjene bestemt hvem som skal få kommunal utleiebolig (bystyret PS 105/18, vedtatt 04.10.2018). Retningslinjenes punkt 2 anviser formålet med de kommunale utleieboligene:

Formålet med kommunale utleieboliger: Kommunale utleieboliger er et boligvirkemiddel for å bistå særsilt vanskeligstilte på boligmarkedet. De leies ut til personer som er uten egnet bolig, og som selv eller ved annen hjelp ikke er i stand til å skaffe seg bolig.[.]

Retningslinjenes punkt 3 fastsetter kriteriene som skal legges til grunn ved søknadsbehandling. Her er det spesielt to kriterier som er uttrykk for en politisk prioritering for hvem kommunale utleieboliger skal forbeholdes¹:

“3.1 inntekts- og formuesforhold: Søker må ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til å fremskaffe egnet bolig med mindre særlige grunner foreligger”.

“3.2. Andre boligvirkemidler: Søker som kan dra nytte av andre boligvirkemidler for å skaffe seg eller beholde bolig, skal ikke innvilges kommunal bolig.”

Disse to kriteriene svarer til formålet med ordningen. Her går det en grense mellom de som kan skaffe bolig i det private boligmarkedet versus de som ikke har andre muligheter enn kommunal utleiebolig. Selv om en slik grense kan virke sylskarp i teorien, ligger det her i praksis skjønnspregede vurderinger til grunn for hver enkelt søknad. Eksempelvis er det ikke alltid opplagt om den

¹ Kriteriene sier også at søker må være over 18 år og ha to års botid i kommunen. Helsemessige og sosiale forhold vektlegges og det kan stilles vilkår om oppfølging for å mestre bosituasjonen. Dersom boligsøker har gjeld knyttet til tidligere boforhold skal dette være oppgjort. Søknaden kan avslås dersom søker tidligere har misligholdt leieforhold eller lån fra kommunen.

boligsøkende allerede har en “egnet bolig” eller om vedkommende makter å “dra nytte av andre boligvirkemidler”.

2.3 Hva skjer med personer som i dag får avslag om kommunal bolig?

Før en utvidelse av målgruppen for kommunal utleiebolig vurderes kan det være hensiktsmessig å belyse mekanismene mellom kommunal utleie-sektor, privat utleie-sektor og eiesektoren i lys av retningslinjene for kommunal utleiebolig.

Det må antas at det er noenlunde kjent blant befolkningen at kommunale utleieboliger er et tilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gjennom dette ligger det en slags utvelgelse, slik at de som søker er personer med en viss forventning om å få kommunal bolig som søker. Kommunedirektøren har et inntrykk av at personer med avslag på søknad om kommunal utleiebolig, har for svak økonomi til å kjøpe seg en bolig. Disse blir derved henvist til det private leiemarkedet. Også blant de som får avslag om forlengelse av leiekontrakt, havner de fleste i det private leiemarkedet.

Tabell 2 under viser hvor mange som får innvilgelse og avslag på søknad om innflytting eller forlengelse av leiekontrakt. I perioden 2012 til 2019 har en drøy tredjedel fått avslag på søknad om å flytte inn i kommunal utleiebolig, mens knappe 20 prosent får avslag om søknad om forlengelse. Andelen med avslag har holdt seg noenlunde stabil for søknader om innflytting, mens den har vært økende for søknader om forlengelse etter 2014.

Tabell 2: Antall søknader om nytildeling og forlengelse samt avslag - 2010-2019:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Innflytting								
- søknader totalt	1 033	962	940	932	1 000	1 001	907	907
- herav avslag	349	349	316	291	300	435	339	294
Forlengelse								
- søknader totalt	782	639	666	874	807	765	739	689
- herav avslag	66	52	47	176	202	117	230	146

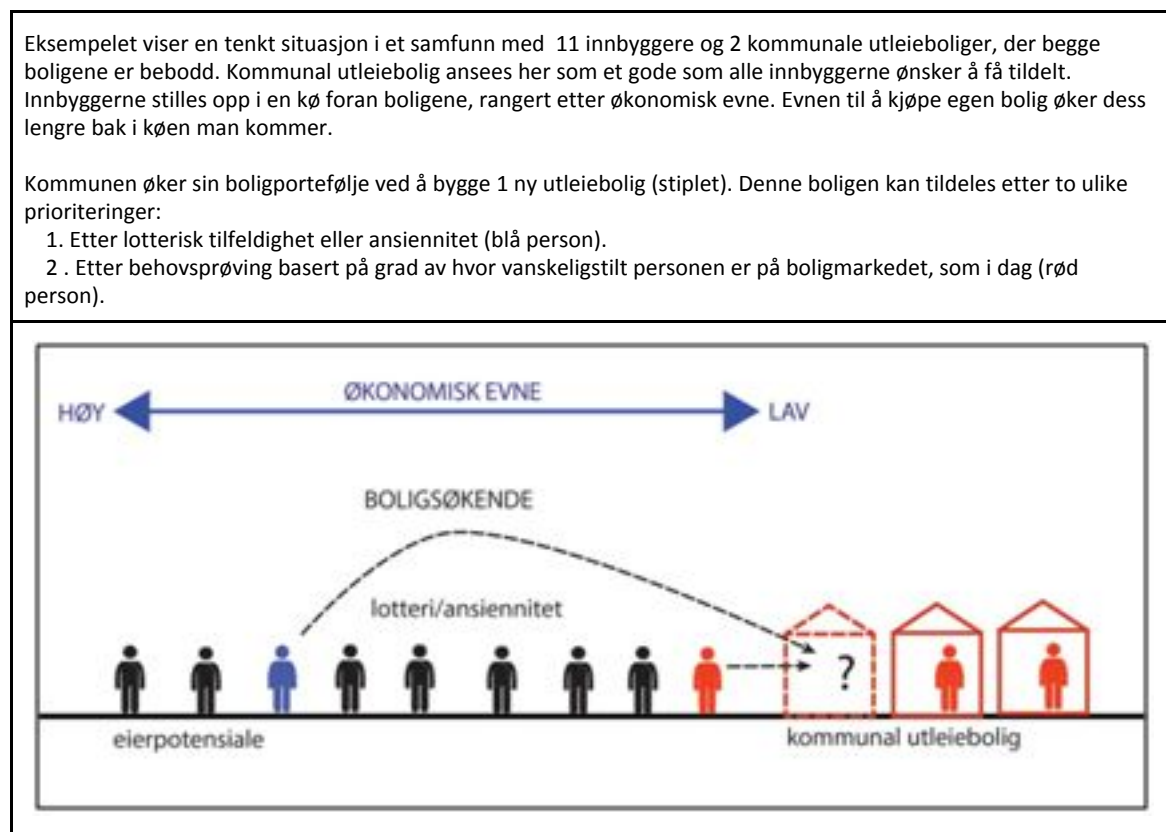
Tabellen over kan gi en pekepinn på hvor mange som som leier privat, men som har ønske om å leie bolig av kommunen. Det er imidlertid sannsynlig at søknadsmengden vil øke dersom kommunal utleiebolig markedsføres som et allment tilbud.

Videre har kommunedirektøren gjennomgått samtlige søknader om innflytting i perioden 2010-2019 for å kartlegge om hvorvidt søkere med avslag, har søkt om bolig på nytt etter avslaget. Blant de som har fått avslag i perioden 2010 til 2013 har cirka halvparten søkt på nytt om kommunal bolig. For personer med avslag senere enn 2013 er andelen søknader avtakende. Tallene viser at det er et ikke ubetydelig antall som opplever sin bosituasjon som utilfredsstillende til tross for at de ikke har kvalifisert for kommunal utleiebolig. Blant alle som har søkt på nytt etter avslag, har cirka halvparten fått innvilget sin søknad.

2.4 Mulige retningsvalg for å inkludere nye grupper

Bystyret har vedtatt at husstander med eie-potensiale også skal tildeles kommunal utleiebolig. Tildeling til denne gruppen kan tenkes å skje basert på lotterisk tilfeldighet eller ved det tradisjonelle kjøprinsippet. Figur 3 under illustrerer at det å inkludere personer som ikke er vanskeligstilt på boligmarkedet kan lede til et "tildelingsparadoks" der ikke lenger de med størst behov får hjelp.

Figur 3: Tildeling av kommunal utleieboliger basert på behov versus lotteri/ansiennitet



Kommunedirektøren mener at kommunale boliger først og fremst bør tildeles de som ikke klarer å skaffe bolig på det private boligmarkedet. Dersom Trondheim kommune skal utvide sitt botilbudet til å omfatte en bredere målgruppe er det mer nærliggende å heller inkludere personer som i dag søker kommunal bolig, men som blir henvist til det private leiemarkedet.

Som et alternativ til å tildele til alle etter lotteri/ansiennitet er det mulig å se for seg en kombinert løsning. Tildeling kan i så fall skje i to spor, der en viss andel av boligene forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet, mens resten tildeles uten kriterier. Denne modellen er ikke helt ulik den tidligere "Ungbo-modellen" som varte frem til 2018. Ungbos boliger skulle til enhver tid ha en sammensetning der minst 20 prosent av beboerne skulle være særskilt vanskeligstilt på boligmarkedet. Da bystyret sist reviderte retningslinjene for kommunale utleieboliger ble retningslinjens passus om tildeling gjennom Ungbo strøket (bystyret PS 105/18, vedtatt 04.10.2018). Dette innebar i realiteten at Ungbo ble lagt ned og et opphør av å tildele boliger til unge generelt. Kommunedirektøren går her ikke nærmere inn på en delt løsning.

De som får avslag på søknad om kommunal bolig må i hovedsak finne bolig i det private leiemarkedet. Det private leiemarkedet er ikke-profesjonelt og preges av aktører som driver i liten skala. Dette leiemarkedet kan ha noen ulemper i forhold til profesjonelle markeder sett fra leietakers ståsted:

- Et ikke-profesjonelt utleiemarked kan resultere i begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietakeren kan leie boligen og utleierne kan ha mindre kunnskap om de rettigheter og plikter som gjelder (Medby m.fl. s.2012, s. 45).
- Det er sannsynlig at utvelgelse og diskriminering er sterkere blant småskalautleiere enn blant profesjonelle utleiere (NOU 2011:15, s 71). Sørholt og Astrup anfører at det å like leietakeren er meget viktig for mange småskala-utleiere (Sørholt og Astrup 2009, s. 73, 120).

Siden kommunen oppfattes som en seriøs aktør, er det sannsynlig at personer med knappe ressurser kan oppleve en trygghet ved å bo kommunalt. Kommunedirektøren mener derfor at det vil være betenkelig å heller prioritere personer med eie-potensiale og som har bedre forutsetningene til å kunne mestre det private leiemarkedet. Elvegård og Svendsen fant i 2017 gjennom intervjuer av barnefamilier i kommunale boliger at bostabilitet kunne knyttes til det å få leie kommunalt fremfor privat (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 67).

På bakgrunn av diskusjonen over er det mulig å se for seg tre målgrupper som kan settes opp i en prioritetsrekkefølge etter graden hjelpebehov. "Gruppe A" samsvarer med de som blir tildelt bolig i dag.

- Gruppe A: Personer som ikke kan skaffes eid eller leid bolig i det private markedet.
- Gruppe B: Personer med svak økonomi som kan skaffes privat leid bolig, men ikke eid bolig.
- Gruppe C: Personer med kjøpsevne, men som ikke vil eie.

Innenfor en slik tankegang bør alle i "Gruppe A" få dekket sitt behov, før "Gruppe B" kan tildeles bolig. Videre bør alle i "Gruppe B" få dekket sitt behov, før "Gruppe C" kan tildeles bolig.

Trondheim kommune disponerte per 31.12. 2019 totalt 3 988 boliger. Blant disse var 420 ubebodd. Av de ubebodde boligene anslår kommunedirektøren at cirka 100 bør avhendes siden boligene er uegnet på grunn av tilstand, utforming eller beliggenhet. Dette gir en restkapasitet på drøye 300 boliger. Disse kan kommunen selge, eller beholde for å utøve en bredere målretting. Disse boligene kan bidra til å dekke en viss andel av det samlede behovet til Gruppe B.

Dersom det gjennomsnittlige botiden reduseres er det mulig å tildele bolig til flere (jf. fig. 1). Dette ansees imidlertid ikke som en farbar vei, siden dette bryter med hensynet til bostabilitet. Slik kommunedirektøren ser det, må kommunen må skaffe flere boliger dersom nye grupper skal tilbys kommunal bolig.

2.5 Kostnader ved å økte antall kommunale boliger og hvem betaler?

Det er ikke enkelt å forutsi hvor mange flere boliger som må anskaffes før kommunen etter en prioriteringsrekkefølge kan tilby bolig til personer som ikke ønsker å eie (gruppe C). Først må

behovet til alle de som ikke kan eie, og som ønsker å leie kommunalt dekkes (gruppe B). Antallet som får avslag på søknad om kommunal bolig kan gi en viss pekepinn, siden disse i sin tur blir henvist til det private leiemarkedet.

I tabell 4 under er søknader om ny-tildeling og avslag lagt sammen og sammenstilt med innflyttinger. For perioden 2012 til 2019 er det omtrent like mange som har fått avslag på søknad om nytildeling eller forlengelse som har flyttet inn. Svært løselig resonnert vil innflytting av søkere med avslag (ny og forlengelse) betinge en fordobling av antall boliger².

Tabell 4: Antall søknader avslag og antall innflyttinger - 2012-2019:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avslag ny + forlengelse	474	401	363	467	502	552	569	440
Innflyttinger	392	459	450	468	545	581	460	455

Dersom Trondheim kommune skal øke antallet kommunale boliger, representerer dette en utgiftsøkning innenfor kommunens boligøkonomi. Årsaken er at nyinnkjøpt bolig vil være fullt opplånt med dertil høye finansielle utgifter. Motsatt vil boliger anskaffet tilbake i tid bidra til å holde utgiftsnivået nede, siden disse i større grad har lån som er helt eller delvis nedbetalt. Trondheim kommune har siden 2009 hatt en såkalt utgiftsdekkende husleiemodell der utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold, samt finans skal dekkes av leietakernes husleiebetaling. Husleiefastsettelse skjer innenfor det såkalte "porteføljeprinsippet", slik at en utgiftsøkning knyttet til kjøp av boliger må fordeles på samtlige leietakere gjennom økt husleie.

Tabell 5 under viser økonomiske konsekvenser dersom kommunen skal anskaffe boliger som en "straks-handling". I praksis vil et oppkjøp imidlertid måtte skje over en lengre periode. Det er derfor gjort beregninger med annuitetslån for å motvirke effekten av høye kostnader i starten slik som ved serielån. Samtidig er det slik at finansielle kostnader reduseres etterhvert som eldre lån innfries, men dette er ikke hensyntatt her. Tabellen vil derfor overestimere kostnadene noe, men gir allikevel en viss pekepinn på kostnadsbildet.

Som det følger av tabellen vil samtlige leietakere kunne bli eksponert for en leieøkning på 16 prosent dersom boligantallet øker til 6 000 og en leieøkning på 24 prosent dersom boligantallet øker til 8 000. I praksis er det det bare mulig å velte alle merkostnadene over på leietakerne til et visst punkt, siden husleiene etter dette vil bli høyere enn gjengs leie. I dag utgjør husleiene ca 85 prosent av gjengs leie og gjengs leie er nådd ved ca 6 500 boliger.

Gjengs leie er det som betales for liknende husrom på liknende avtalevilkår for alle løpende leieforhold (nye og tidligere inngåtte). Begrepet benyttes i husleieloven som en anvisning av regulering av husleien i løpende leieforhold. (jf husleielovens § 9-3, 1. ledd) Statistisk sentralbyrå produserer årlig tall for gjengs leie gjennom sin leiemarkedsundersøkelse.

² Et slikt anslag er beheftet med usikkerhet siden boligene bebos av ulike grupper. Andel og antall avslag er høyere for søkere til ordinære boliger enn for omsorgsboliger. Sammenholdt med at beboere i ordinære boliger i gjennomsnitt har en kortere botid enn beboere i omsorgsboliger, trekker dette isolert sett i retning av et mindre behov enn resonnetet vist over indikerer. På den andre siden er det sannsynlig at dersom kommunal bolig markedsføres som et bredt tilbud vil enda flere søke og behovet dertil øke.

Bystyret har vedtatt i forbindelse med sak om boligpolitisk plan, at kommunedirektøren skal vurdere å gå bort fra prinsippet om full utgiftsdekkende husleie (Bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019). Dette kan tolkes som et signal om at det ikke er ønskelig at husleiene økes utover dagens nivå. Kommunedirektøren ser det dessuten som fordelingspolitisk uheldig dersom vanskeligstilte på boligmarkedet skal bidra, via økte husleier, til å finansiere kommunale utleieboliger for personer som kan skaffe bolig på egen hånd. En utvidelse av boligporteføljen bør i så fall heller skje ved at bykassen dekker de finansielle merkostnadene. Som det følger av tabell 5 under vil det koste 101 millioner kroner per år å øke til 6 000 boliger, og 201 millioner kroner å øke til 8 000 boliger.

Tabell 5: Utgifter forbundet med en økning i antall kommunale utleieboliger

Boliger (antall)	Økning (kumulativt)	Husleieøkning om leietaker tar kostnaden	Husleiens avstand til gjengs leie om leietaker tar kostnaden	Kommunale utgifter (i mill kr/år) ved husleie låst til dagens nivå
3 988	dagens antall	0 %	- 15 %	0
5 000	1 012	10 %	- 7 %	51
6 000	2 012	16 %	- 2 %	101
7 000	3 012	21 %	2 %	151
8 000	4 012	24 %	5 %	201

Forutsetninger: boligpris 2/3-roms ordinære boliger på 55 m² (ikke omsorgsbolig) kr 3,2 mill, 15 % tilskudd fra Husbanken, annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Når kommunen anskaffer en utleiebolig, søkes det om tilskudd fra Husbanken (tilskudd for utleieboliger). For ordinære boliger utgjør tilskuddet omtrent 15 prosent av kjøpesummen. Forskriften for tilskuddsordningen sier at formålet med tilskuddet er å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gruppen "vanskeligstilte på boligmarkedet" er i forskriften definert som "[] personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende botilbud på egenhånd. (Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, § 1, 1. og 3. ledd). Dersom Trondheim kommune anskaffer utleieboliger som ikke skal benyttes for vanskeligstilte på boligmarkedet, må kommunen således belage seg på å dekke hele kjøpesummen selv. Dersom tilskudd ikke gis, vil leieøkning og kommunale utgifter i tabell 6 over øke.

2.6 Markeds- og fordelingsvirkninger

Vedtaket til bystyret om ikke å forbeholde kommunale boliger for vanskeligstilte inneholder en begrunnelse om at en kommunal boligsektor vil virke dempende på prisutviklingen (bystyret PS 101/19, vedtatt den 29.08.2019). Det er en nærliggende tanke at flere kommunale boliger kan bidra til å drive prisene nedover. Et slikt boligoverskudd vil imidlertid være kortvarig. I følge Boligutredningen fra 2011 kan offentlig initiert boligbygging fortrenge privat boligbygging dersom

boligene bygges for det brede lag av befolkningen³(NOU 2011:15, s. 28). Nordvik har studert slike “crowding-out-effekter” med basis i bygging av kommunale utleieboliger. Her fremkommer det at i kommuner med en stor initial kommunal boligmasse, så er den langsiktige effekten at de kommunale boligene vil “crowde” ut andre boliger, bortimot fullstendig. (Nordvik 2007, s. 52). Det er derfor usannsynlig at flere kommunale boliger vil føre til lavere priser i generelt markedet.

Kommunen kjøper boliger først og fremst som enkeltstående boliger i sameier og borettslag. Dette for å sikre en god integrering. Kjøp av ordinære boliger i markedet skjer i konkurranse med de som skal kjøpe bolig til seg og sin familie. Flere kommunale boligkjøp vil derfor bidra til å underminere selveierlinjen. Kommunedirektøren er dessuten av velferdsmessige hensyn sterkt kritisk til å legge opp til en praksis som “låser” flere inn i kommunal utleiebolig. Den som eier egen bolig vil i det lange løp nyte godt av en prisvekst og tvungen sparing gjennom betaling av avdrag. Boligeie favoriseres ytterligere gjennom en rekke skattemessige fordeler. Et allment kommunalt boligtilbud kan fort bli en fattigdomsfelle som genererer sosiale ulikheter.

EØS-avtalens bestemmelser om ulovlig statsstøtte får betydning for innrettingen av den kommunale leiesektoren. EUs regelverk tillater statsstøtte til “social housing”, men bare når sektoren er målrettet mot spesielle grupper som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Det er imidlertid mulig at kommunal boligutleie retter seg mot andre en vanskeligstilte, men da må disse drives på forretningsmessige vilkår med normale avkastningskrav o.s.v. (Medby m. fl. 2012, s. 85) Sånn sett er det innenfor EØS-regelverket mulig å se for seg at kommunale utleieboliger for mer ressurssterke personer så lenge disse drives etter forretningsmessige prinsipper. Til tross for at kommunens utleieboliger er anskaffet med tilskudd og drives uten krav til avkastning, ligger husleiene i dag likevel på ca 85 prosent av gjengs leie. Det er derfor vanskelig å se at kommunen kan fremskaffe boliger med gunstig husleie ved fravær av tilskudd og stilt opp mot et krav om å drive på vanlige forretningsmessige vilkår. Regelverket som følger av EØS-avtalen er komplisert. Dersom den kommunale boligsektoren skal tilrettelegges for andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet vil dette forutsette inngående vurderinger i forhold til dette regelverket.

Vedtaket til bystyret om ikke å forbeholde kommunale boliger for vanskeligstilte inneholder en begrunnelse om at en kommunal boligsektor vil gjøre det mindre stigmatiserende å bo i kommunale boliger (bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019). Hertil vil kommunedirektøren tilføye at bosetting av mer ressurssterke personer også kan bidra til å styrke bomiljøet i kommunale boligbygg. Husleieloven har bestemmelser om at beborene på visse vilkår kan velge en tillitsvalgt til å representere dem (jf. husleielovens kapittel 6) Beboerorganisering kan forebygge bomiljøproblemer, men i de senere årene har det vært utfordringer med å finne kontaktpersoner. Tildeling av kommunal utleiebolig til mer ressurssterke personer kan bøte på dette. På den annen side må det nevnes at ganske nøyaktig 1/3 av alle ordinære kommunale utleieboliger er boliger som kommunen eier som andeler i borettslag eller som eierseksjoner i sameier. Etter kommunedirektørens syn er innskutte boliger i borettslag og sameier det viktigste sporet for alminneliggjøre kommunale utleieboliger og vil i mange tilfeller være det beste alternativet for barnefamilier.

³ Den kortsiktige effekten av offentlige intervensjoner på tilbudssiden er at flere boliger blir bygget. Dersom ingen av personene som tildeles bolig i det nye prosjektet ikke kunne ha skaffet seg bolig i det private markedet ved egen hjelp og det ikke er begrensninger i byggebransjen, vil tiltaket ikke trekke etterspørsel ut fra det ordinære markedet. Motsatt vil et bredt anlagt boligtilbud vil absorberer noe av etterspørselen og dette vil dette presse prisene noe ned i forhold til det de ellers ville ha vært. Dette reduserer lønnsomheten i nybyggingen og redusere denne. (NOU 2011:15, s. 28).

2.7 En oppmykning av retningslinjene for kommunale utleieboliger

Det er retningslinjene for søknadsbehandling og tildeling av kommunale utleieboliger som legger føringer for hvem som skal tilbys kommunal utleiebolig. Inntektskriteriet er her sentralt:

“Søker må ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å fremskaffe egnet bolig med mindre særlig grunn foreligger.”

Veilederen til retningslinjene anviser at Husbankens øvre inntektsgrense for bostøtte skal være retningsgivende for behandling av søknader. Per 1.1.2020 er Husbankens inntektsgrense for enslige 237 301 kroner, mens den for par utgjør 360 887 kroner. Det gjelder noe høyere inntektsgrenser for personer som ble ufør i ung alder (før fylte 26 år). Kommunedirektøren har gjort noen beregninger for hvor høy inntekt som kreves for å kjøpe egen bolig. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at inntekter på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. Sammenstillingen av øvre inntektsgrenser for kommunal bolig og nedre inntektsgrenser for kjøp, indikerer at det er et betydelig “gap” mellom disse to markedene. Dette er personer som ble omtalt som i “Gruppe B” over. Dette er en personer som i stor grad blir henvist til det private leiemarkedet. Det er mulig å lukke i alle fall deler av dette gapet dersom inntektsgrensene for kommunal utleiebolig heves.

Tabell 6 under viser inntektsgrensene som praktiseres ved søknad om kommunal utleiebolig i landets tre største byer. Lav inntekt alene ikke er grunnlag for innvilgelse av kommunal bolig, men er et av flere grunnkriterier som må fylles for å for å kvalifisere til bolig. I Trondheim kan det gjøres unntak for inntektsgrensene ved søknad til bolig der bolig gis i sammenheng av et helhetlig tjenestetilbud. De fire byer som nevnes her benytter ulike prinsipp for fastsettelse av inntektsgrensene. Trondheim benytter de samme inntektsgrensene som Husbankens bostøtte og det gjelder egne satser der det er ung ufør i husstanden. Oslo, Bergen og Stavanger utleder sine inntektsgrenser ved å multiplisere folketrygdens grunnbeløp med en angitt faktor. Trondheim, Bergen og Stavanger knytter inntektsgrensen opp mot antall husstandsmedlemmer, mens Oslo differensierer bare mellom enslige og par. Videre blir formue også vektlagt ulikt blant de ulike byene.

Tabell 6: *Inntektsgrenser som gjelder ved søknad om kommunal utleiebolig i landets*

	1 person	2 personer	3-personer	4 personer
Trondheim (ufør ung alder)	237 300 (267 996)	284 916 (318 228)	321 768 (357 912)	360 876 (399 408)
Oslo	399 432	499 290 ¹		
Bergen	349 503	399 432	449 361	499 290
Stavanger	370 304	416 592	462 880	509 168

¹Gjelder par

Inntektsgrensene i Trondheim synes lave. En enslig minstepensjonist med inntekt på 191 422 kroner vil komme under inntektsgrensen. Et par der begge er minstepensjonister og har en samlet inntekt

på 363 816, vil imidlertid ha en inntekt som overstiger inntektsgrensene. I Oslo, Bergen og Stavanger vil disse være innenfor inntektsgrensene.

Trondheim kommune er den av landets fire største byer som har den laveste inntektsgrensene for kommunal utleiebolig og det er et påviselig gap opp mot de inntekter som kreves for å kjøpe bolig. Videre er Trondheim en studieby med press på private leieboliger. Kommunedirektøren mener at disse faktorene trekker i retning av at inntektsgrensene for kommunal utleiebolig bør heves.

3. KONKLUSJON

Denne utredningen søker å belyse handlingsrommet for å tilby kommunale utleieboliger, også for de som har kjøpsevne, men ikke *vil* eie egen bolig. Utredningen peker på at de som i dag får avslag på kommunale utleieboliger i hovedsak blir henvist til det private leiemarkedet. Ut fra et hensynet til målretting mener kommunedirektøren at de som i dag må leie, får tilbud om kommunal bolig fremfor de som ikke vil eie. Dette impliserer at den kommunale boligmassen må økes betraktelig. I sin tur vil dette slå ut i høyere husleier for beboerne og/eller at Trondheim kommune årlig bruker store summer til boligdriften.

En økt kommunal boligsektor vil dessuten underminere selveier-linjen og kunne bli en fattigdomsfelle som generere sosiale ulikheter. Dersom de kommunale utleieboligene skal rettes mer allment kan dette også komme i konflikt med EØS-reglene dersom boligene ikke drives etter forretningsmessige prinsipper. Kommunen kan da heller ikke regne med tilskudd fra staten for kjøp av boliger. Gitt disse rammebetingelsene er det vanskelig å se hvilken velferdspolitisk rolle kommunal boligutleie kan spille dersom boligene skal leies ut til folk flest

Kommunedirektøren anbefaler ikke å tildele kommunal utleiebolig til personer som har mulighet til å kjøpe egen bolig, men vil tilrå en viss heving av inntektsgrensene slik at noen flere kvalifiserer for kommunal utleiebolig.

4. LITTERATURLISTE

- Elvegård, K. og Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømning eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Medby, P., Holm, A. og Astrup, K. (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Nordvik, V. og Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. NOVA Rapport 8/2007.
- Sørholt, S. og Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2