

05.01.2024

ANALYSE AV PILOTORDNINGER SOM KAN STIMULERE TIL MER BOLIGBYGGING I DISTRIKTENE

Til

Husbanken

Fra

SØA ved Rolf Røtnes, og
Endre Jo Reite

Emne

Pilotordning for å øke boligbygging i distrikter

I dette notatet drøfter vi tre pilotordninger som kan utløse økt boligbygging i distriktene.

Det er flere grunner til at manglende boligbygging i distriktene kan bli lavere enn behovene for nye boliger kan tilsi. Hovedårsaken er at utbyggere (entreprenører eller enkelthusholdninger) i mange distriktskommuner allerede på investeringstidspunktet ser at det er en risiko for at husbyggingen gir et økonomisk tap. Tap kan oppstå som følge av at:

- Prosjektkostnadene er høyere enn omsetningsverdi i det lokale eiendomsmarkedet (lokale markedsforhold)
- Likviditetsskvis hos utbyggere eller huseiere som må redusere priser mer enn nødvendig for å sikre likviditet til andre forpliktelser. Årsaken kan være at tynne markedet har lange salgsperioder (salg eller resalg), noe som blir forsterket i urolige tider

I tillegg kan være situasjoner hvor

- Tilflyttere har arbeid, men hvor kombinasjon av usikkerhet om stedet har ønskede bokvaliteter og svakt utviklet boligmarked, gjør at tilflyttere velger kort botid og leie framfor eie.

Nedenfor ser vi nærmere på tre pilotordninger som adresserer disse utfordringene. Ordningene er:

- A. Reduksjon av tapsrisiko for husholdningers ved oppføring av ny bolig i en distriktskommune
- B. Reduksjon av likviditetsproblemer for utviklere av flerboligprosjekter i distrikter med lange omsetningstider
- C. Leie-for-eie ordning i distriktskommuner som er avhengig av høy arbeidspendling i perioder

1. Pilot A - Reduksjon av tapsrisiko for husholdningers ved oppføring av ny bolig i en distriktskommune

I flere distriktskommuner er det mangel på egnet bolig for flere typer arbeidstakergrupper. Tynne markeder gjør at det er lav sannsynlighet for at en tilflytter kan kjøpe en egnet bolig innen rimelig tid.

Å bygge selv er et alternativ, men i utsatte distrikter er det betydelig risiko for verdifall ved videresalg av boligen om det blir nødvendig. Boligbygger må ta risikoen for verdifall med i vurderingen om det er aktuelt å bygge. Det er rimelig å regne med at risikoen for verdifall gjør at mange mener det ikke lønner seg å bygge, og dermed heller ikke å etablere seg i kommunen, selv om det er arbeidsmuligheter.

Historiske erfaringer tilsier også at det er sannsynlig at boliger i distriktene stiger mindre i verdi enn i sentrale strøk (eller faller mer i verdi i perioder med prisnedgang). Forskjell i langsiktig verdiendring forsterker problemet med at nybygde boliger koster mer enn brukte boliger i mange distriktskommuner. Sett fra husholdningenes side er investeringer i nye boliger både mer risikofylt og framstår som dyrere enn investeringer i nye boliger i sentrale strøk.

Flere kommuner tilbyr boligbyggere rimelige tomter. I noen situasjoner kan det være tilstrekkelig til å utløse boligbygging, men ikke overalt. Kanskje heller ikke der behovet for å tiltrekke seg innflyttere er størst.

Ovenstående kan begrunne uttesting av en pilotordning hvor staten garanterer husholdninger som velger å investere i nye boliger en garantert pris om de av ulike grunner velger å selge etter noen år.

Den foreslåtte pilotordningen adresserer fire utfordringer:

- **Reduserer virkninger av tapsaversjon.** Ordningen reduserer bekymringen husholdninger (som skal etablere seg i en nybygget bolig) har for at selve kjøpet eller byggingen av boligen medfører et stort initielt tap, grunnet høyere prosjektkostnader enn markedsverdien ved et salg.
- **Øker tilgang på privat finansiering.** Ordningen vil øke tilgangen på privat finansiering, gjennom etablering av en minstepris for salg av en bolig, og eliminere risiko for at en bolig blir stående usolgt over lengre tid.
- **Letter utfordringer knyttet til mindre-avkastning.** Ordningen vil helt eller delvis kompensere for forventet mindre-avkastning ved en boliginvestering i et svakt fungerende boligmarked.
- **Beskytter mot nasjonale markedssvingninger.** Garantien etablerer en beskyttelse mot markedssvingninger i boligpriser ved å etablere et gulv for boligpris. Dette er i seg selv ikke en ønsket effekt av garantien, men et forhold som må hensyntas ved beregning av kostnader ved ordningen gitt ulike scenarier for boligprisvekst.

Det kan tenkes flere ordninger som på ulike måte tar hensyn til forholdene over. I notat av 9. mai dette år drøftes tre modeller av en ordning som adresserer formålene over, tilpasset alle distriktskommuner. Her utdyper vi hvordan den anbefalte modeller kan tilpasses en pilotordning.

1.1 Innretning av pilotordning for tilbakekjøpsforpliktelse til garantert pris

Dersom en kommune garanterer en gjenkjøpspris etter ferdigstilling, vil en bank normalt vektlegge den garanterte prisen ved verdsetting av bolig. En beløpsbegrenset gjenkjøpspris kan ha stor betydning for alle prosjekter med lav til middels høy prosjektkostnad. Dersom den kommunale gjenkjøpsforpliktelsen er høyere enn antatt markedspris vil egenkapitalkravet til husbygger bli redusert, noe som gir et positivt insentiv til å bygge, jf. beregninger i notat av 9. mai d.å. Det er gjort en endring i denne modellen for å ta hensyn til at boliger slites ved bruk og at slitasje reduserer verdien. Når vi legger inne et slitasjeelement vil også provenyeffekten begrenses noe. Fra antatt nasjonal boligprisutvikling på 4,5 prosent er det fratrukket 2 prosent årlig i en slitasje på bolig, slik at samlet regulering av garantibeløp er 2,5 prosent årlig.

En modell for kommunal tilbakekjøpsforpliktelse og garantert pris kan utformes ved at:

- a) Kommunen garanterer at vil kjøpe nybygde hus innenfor en periode på 10 år
- b) Den garanterte prisen settes til 85 prosent av prosjektkostnad på ferdigstillingstidspunktet
- c) Den garanterte prisen oppreguleres årlig med prisveksten i det det nasjonale boligmarkedet justert for effekten av slitasje på boligen

Modellen vil løse to utfordringer for boligkjøper. Den vil for det første i stor grad fjerne risiko for tap knyttet til å bygge boligen med mindre tiden før et salg av boligen er svært kort. For det andre vil den gi boligkjøper en avkastning på boligkjøpet som er på linje med den man kan antas å oppnå ved investering eller bygging i et marked med prisutvikling på gjennomsnittet i Norge, men med fradrag for egenkapital.

Modellen er altså særlig gunstig for de tilfeller hvor lokal boligprisutvikling er svak, og i situasjoner hvor det er vesentlig høyere boligprisvekst i Norge.

Nedenfor gjengir vi en beregning av gevinster for husbygger og provenytap for kommune og stat når prosjektstørrelsen er kr 4,5 millioner kroner, den garanterte tilbakekjøpsprisen er 85 prosent ved ferdigstilling av boligen og antatt bruktboligpris er ca. 30 prosent lavere.¹

Den garanterte prisen justeres i takt med boligprisene nasjonalt og antatt 2 prosent årlig slitasje.

Den valgte prosjektkostnaden er tilstrekkelig for å bygge en ordinær enebolig over to plan hvor vi tar hensyn til grunnarbeid og vanlige tilvalg.

¹ 29 prosent av beregningstekniske grunner

Garantien er her satt til 85 prosent av prosjektkostnaden. En egenandel/egenfinansiering bidrar til å sikre en risikodeling fra starten av prosjektet, og en slik egenfinansiering vil også avgrense mot utnyttelse av ordningen.

Vi legger videre til grunn at tilskuddet til kommunen som står for tilbakekjøpsgarantien får tilført midler fra staten ved Husbanken for å dekke kommunens kostnader ved piloten. Tilskuddet utløses imidlertid først når *kommunen* kjøper en bolig, altså idet en husholdning utløser tilbakekjøpsgarantien. Kommunens utgift og Husbankens tilskudd kommer dermed ikke ved oppføringen av boligen, men senere.

Tabell 1.1 Gevinst og tap ved kommunal tilbakekjøpsforpliktelse

C	År 0	År 3	År 5	År 10	År 11
Prosjektkostnad	4 500 000		-	-	-
Utvikling i pris distrikt		0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Utvikling i boligpriser hensyntatt 2% fradrag for slitasje		2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Markedsverdi	3 200 000	3 200 000	3 200 000	3 200 000	3 200 000
Garanti	3 825 000	4 018 641	4 327 636	4 776 901	-
Huseiers tap ift. prosjektkostnad	675 000	481 359	172 364	- 276 901	1 300 000
Behov for tilskudd fra det offentlige	625 000	818 641	1 127 636	1 576 901	
Nåverdi av tilskudd fra det offentlige etter 10 år	1 262 669				
Nåverdi av tap år 10 for huseier	- 221 722				
Nåverdi av tap år 11 for huseier	1 040 947				
Merknad: Negative tall for tap er lik gevinst					

Vi ser av tabellen at regulering av garantibeløp for å hensynta boligprisutvikling i Norge medfører at garantibeløpet i slutten av perioden overstiger prosjektkostnaden. Boligeier vil med våre prisforutsetninger sitte igjen med en gevinst relativt til prosjektkostnad. Boligeieren oppnår en merprisutvikling relativt til boliginvestering i lokalmarkedet og vil gradvis styrke sin posisjon relativt til markedet.

Boligeieren vil dermed være skjermet mot begge hovedproblemene med investeringer i boliger i distriktene; usikkerhet om framtidig pris og svak prisutvikling.

Etter ti år vil garantiene være borte. Det skaper et insentiv for videre salg før år 10. En realisasjon i år 10 medfører en salgssum mer enn 1,2 millioner kroner høyere enn salg i år 11. Her er det viktig å presisere at enhver verdiøkning på boligen i lokalmarkedet vil medføre lavere forskjell mellom år 10 og år 11.

For kommunene vil modellen gi et betydelig potensielt tap, med mindre staten sikrer kommunen tilsvarende. Vi legger til grunn at Staten ved Husbanken gjør nettopp det. Meningen med pilotordningen er å teste ut om ordningen faktisk realiserer boligbygging, ikke belaste kommunen med nye økonomiske forpliktelser.

Gevinsten ved salg i år 10 gir gevinst ved boligbytte i lokalmarkedet. Det er rimelig å anta at flere husholdninger vil gjøre et slikt bytte, dersom ordningen innføres. Motargumentet for husholdningene vil typisk være at de har blitt meget glad i huset sitt.

I noen tilfeller vil det også kunne oppstå bytte av bolig mellom husholdninger som begge er omfattet av ordningen, og den høye gevinsten fra ordningen gjør at husholdninger omfattet av ordningen har høy betalingsevne sammenlignet med andre husholdninger i markedet. En slik atferd vil både framstå som urimelig og være uønsket. Det kan imidlertid unngås ved å utforme eksplisitte regler mot boligbytte mellom husholdninger som er omfattet av ordningen.

Totalkostnaden med ordningen for det offentlige er betydelig per bolig. Spesielt vil kostnadene bli høye i kommuner der en slik ordning også vil omfatte boliger som uansett ville bli bygget. Dette taler for at pilotkommunen bør være kommuner med lite boligbygging i dag. Hvor stor addisjonell effekt (boliger som ellers ikke ville ha bli bygget) ordningen vil gi, vil imidlertid være et empirisk spørsmål.

1.2 Valg av kommuner til pilotforsøk

Utgangspunktet for å se på tiltak for å stimulere boligbygging i distriktene var å avhjelpe situasjonen til kommuner med synkende folketall, men med arbeidsmuligheter til innflyttere. Mangel på innflyttere svekker grunnlaget for utvikling i både næringsliv og lokalsamfunn. Utviklingen kan bli selvforsterkende negativ, ved at minkende folketall reduserer produktivitet og lønnsomhet i en rekke tjenester som er viktig for attraktiviteten til lokalsamfunn. Svake insentiver til boligbygging både følger av og svekker insentiver til innflytting av nye innbyggere.

Sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå (SSB) er ment å identifisere kommuner preget av utfordringer med svak kobling til vekstfaktorer som preger sentral strøk, operasjonalisert til kommuner i

sentralitetsgruppe 5 og 6, hvor 6 er de minst sentrale kommunene i Norge.² Antall kommuner som kan bli omfattet av ordningen vil i så fall være 184, henholdsvis 85 i sentralitetsklasse 6 og 99 i sentralitetsklasse 5.

For en pilotordning er det behov for å avgrense ordningen langt mer. En pilotordning bør ha som formål både å treffe kommuner med store utfordringer og gi grunnlag for å vurdere virkningen av en ordning. En tilnærming til utvelgelse av kommuner for en pilotordning er kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 med særlig store utfordringene med befolkningsnedgang og sysselsettingsnedgang. Her er det også lite nybygging av boliger.

En garantiordning er trolig mest aktuelt for voksne mennesker som vurderer å bygge bolig til seg og sin familie og som er i arbeidsfør alder. Den omtalte ordningen vil ventelig bli viktigst for kommuner med særlige nedgang i antall mennesker i arbeidsfør alder. I kommuner med boligprisvekst vil naturligvis en garantiordning ha mindre betydning og garantiene vil også bli utløst i mindre omfang.

Som illustrasjon på type kommuner som vil være særlig aktuelle for ordningen, viser listen nedenfor utviklingen befolkningsutvikling for personer mellom 20-64 år for de 10 prosentene av alle norske kommuner som har svakest befolkningsutvikling, til sammen 35 kommuner. For de samme kommunene vises også utviklingen i bosatte sysselsatte og utviklingen i antall boliger. Tilsvarende tall vises også for alle kommuner i sentralitetsklasse 6 og 5 og resten av Norge. Til sammen 222 norske kommuner har hatt negativ befolkningsutvikling for personer mellom 20-66 år i perioden 2015-2022. 156 av kommunene var i sentralitetsklasse 5 og 6.

Vi antar at en pilotordning kan tilbys 7 kommuner og antar videre at de 35 kommunene nedenfor er sannsynlige kandidater for å delta i piloten.

² Se definisjon i Høydahl, E. (2020). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner. (Notater 2020/4). Statistisk sentralbyrå. Og boks 2.1 i NOU 2020: 15 (Høydahl, 2020) Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

Tabell 1.2 Kommuner med svakest befolkningsutvikling i perioden 2012-2022 for aldersgruppen 20-64 år

Sentra- litets- klasse	Kommune, område	Antall innbyg- gere mellom 20-64 år 1.1.2022	Årlig prosentvis endring i innbyg- gere 20-64 år. 2015-2022	Årlig prosentvis endring i syssel- satte med bosted i kommunen. 2014- 2021	Prosentvis årlig endring i antall boliger, unntatt kommunale boli- ger. 2014-2021
	Sentralitetsklasse 6	81 286	-0,97 %	0,02 %	0,7 %
	Sentralitetsklasse 5	247 759	-0,33 %	0,29 %	1,2 %
	Norge for øvrig	3 010 404	0,82 %	0,66 %	1,4 %
6	Hattfjelldal	695	-3,09 %	-1,65 %	1,0 %
5	Stor-Elvdal	1 338	-2,50 %	-2,13 %	0,9 %
6	Tydal	412	-2,47 %	-3,76 %	1,0 %
6	Fedje	258	-2,32 %	-2,63 %	0,8 %
6	Vardø	1 140	-2,28 %	-2,03 %	-0,1 %
6	Værøy	401	-2,09 %	-2,12 %	0,7 %
6	Røst	290	-2,08 %	-1,47 %	0,2 %
5	Lødingen	1 069	-2,07 %	-2,26 %	0,1 %
6	Bindal	719	-2,05 %	-1,73 %	-0,2 %
6	Kåfjord - Kaivuono	1 108	-2,04 %	-2,00 %	0,4 %
6	Osen	477	-1,94 %	-2,25 %	1,0 %
5	Etnedal	711	-1,93 %	-0,81 %	0,6 %
6	Unjárga-Nesseby	482	-1,92 %	-1,79 %	0,5 %
5	Dovre	1 399	-1,89 %	-1,50 %	-0,5 %
5	Grong	1 271	-1,81 %	-0,84 %	0,2 %
6	Hjelmeland	1 394	-1,75 %	-2,18 %	0,9 %
6	Berlevåg	564	-1,72 %	-0,97 %	1,0 %
5	Sande	1 394	-1,71 %	-2,70 %	0,2 %
6	Raarvihke - Røyrvik	231	-1,68 %	-2,14 %	-0,1 %
6	Valle	679	-1,67 %	-0,98 %	0,7 %
6	Rendalen	947	-1,65 %	-2,48 %	-1,6 %

6	Vevelstad	254	-1,63 %	-1,72 %	0,7 %
6	Loppa	507	-1,59 %	-1,36 %	0,2 %
5	Kvæfjord	1 611	-1,56 %	-0,96 %	0,4 %
5	Lom	1 265	-1,54 %	-1,61 %	0,7 %
6	Bremanger	1 904	-1,51 %	-1,43 %	0,3 %
6	Dyrøy	599	-1,50 %	-0,54 %	0,5 %
5	Saltdal	2 570	-1,50 %	-0,67 %	0,3 %
5	Krødsherad	1 282	-1,49 %	-1,48 %	0,6 %
6	Lierne	714	-1,49 %	-1,95 %	-0,7 %
6	Måsøy	674	-1,48 %	-0,25 %	0,2 %
6	Storfjord	1 043	-1,47 %	-1,17 %	1,2 %
5	Sel	3 165	-1,46 %	-1,56 %	0,3 %
6	Nissedal	793	-1,46 %	-1,68 %	0,6 %
5	Vadsø	3 409	-1,44 %	-1,05 %	0,1 %

En nyanserende tilnærming til valg av kommuner kan være å prioritere kommuner som har hatt ingen vekst i registrert boliger de siste årene eller nedgangen i registrert boligmasse, jf. tabell 1.3

Tabell 1.3 Kommuner med ingen eller negativ vekst i boligmasse 2017 - 2022

Kommune	Antall registrerte boliger i 2022	Endring i registrert boligmasse 2017-2022, antall	Endring i registrert boligmasse 2017-2022, antall
K-3424 Rendalen	1159	-89	-8 %
K-1836 Rødøy	723	-27	-4 %
K-4639 Vik	1497	-49	-3 %
K-4644 Luster	2693	-83	-3 %
K-1539 Rauma	3455	-105	-3 %
K-4629 Modalen	189	-4	-2 %
K-3431 Dovre	1395	-19	-1 %
K-5439 Gamvik	751	-7	-1 %

K-1828 Nesna	1202	-11	-1 %
K-5404 Vardø	1431	-13	-1 %
K-1514 Sande	1333	-12	-1 %
K-5432 Loppa	690	-6	-1 %
K-1851 Lødingen	1173	-10	-1 %
K-5434 Måsøy	705	-6	-1 %
K-1827 Dønna	1023	-8	-1 %
K-5442 Unjárga - Nesseby	581	-4	-1 %
K-5417 Salangen	1271	-6	0 %
K-5046 Høylandet	696	-2	0 %
K-3423 Stor-Elvdal	1794	-4	0 %
K-3816 Nome	3381	-7	0 %
K-4628 Vaksdal	2017	-4	0 %
K-5406 Hammerfest	5867	-2	0 %
K-5033 Tydal	466	0	0 %
K-3417 Grue	3002	2	0 %
K-1578 Fjord	1477	1	0 %
K-3820 Seljord	1680	3	0 %
K-1838 Gildeskål	1104	2	0 %
K-1837 Meløy	3296	6	0 %
K-5405 Vadsø	3039	6	0 %
K-1563 Sunndal	3752	9	0 %
K-3422 Åmot	2471	6	0 %
K-1832 Hemnes	2335	6	0 %
K-3012 Aremark	745	2	0 %
K-3432 Lesja	1101	4	0 %
K-5044 Namsskogan	517	2	0 %

1.3 Provenykonsekvenser av en pilotordning

I det følgende har vi sett på provenyvirkningen av en pilotordning som omfatter de syv øverste kommunene i Tabell 1.2.

Kostnadene for det offentlige vil avhenge av tre forhold. For det første hvor mange boligkjøpere/boligbyggere som tilslutter seg garantiordningen. For det andre hvor stor kostnad det er knyttet til garanti for den enkelte som gjør bruk av garantien. For det tredje hvilket tidspunkt en boligeier gjør bruk av garantien på.

Hvis vi ser på forholdet knyttet til bruk av ordningen, så legger vi til grunn at bruk av ordningen avhenger av hvor gunstig ordningen er utformet for boligeier. En modell som gir en forventning om en gevinst for boligeier i et normalscenario, eller som medfører en betydelig forsikringsverdi for en boligeier ved et vesentlig verdifall i boligmarkedet vil trolig bli tatt i bruk av de som planlegger å oppføre boliger i distriktskommunene. Det er videre rimelig at jo gunstige ordningen er, jo flere nye boliger blir bygget, gitt at andre forhold gir grunnlag for bosetting i kommunen.

I 2021 var netto tilvekst av nye boliger i de syv øverste kommunene bare 2 nye boliger (når vi tar hensyn til boliger som ikke lenger ble definert som boliger).³ De siste fem årene var netto tilvekst i samme kommuner 68, hvor 62 kom til i 2017 og 2018. I gjennomsnitt i de siste fem årene (2017-2021) var netto tilvekst i de nevnte kommuner 14 per år. Femårs perioden før (2012-2016) var netto tilvekst per år 13 boliger. De siste tre år var netto tilvekst 2 boliger i gjennomsnitt per år.

Det er stor usikkerhet i anslag på samlet antall prosjekter omfattet av ordningen i pilotkommunene. Dette forsterkes av at antallet boliger som bygges uten en støtteordning er svært lavt. Vi antar at bygging i de omfattede kommunene vil kunne øke tilbake til nivået i 2017 og 2018 med en støtteordning, og at uten støtteordningen vil det bygges boliger på nivå med gjennomsnittet av de siste fem år. Dette medfører en samlet bygging per år på 30 boliger, hvorav 14 boliger også antas å bli bygget uten ordningen. Hvis vi beregner samlet effekt av ordningen, og begrenser pilotordningen til boliger oppført i en pilotperiode på tre år, vil dette medføre at 90 boliger omfattes av ordningen, hvorav 42 uansett ville bli oppført.

Vi antar at de fleste som bygger bolig har en planleggingshorisont for etablering i egen bolig i kommunen som gjør at garantien normalt ikke vil bli utløst før etter tre til sju år etter ferdigstillelse av bolig. Dersom det legges til grunn at garantien tidligst kan benyttes år tre etter ferdigstillelse, vil det være kritisk å følge oppbyggingen av garantiforpliktelse for å forstå hvilke offentlige forpliktelser som opparbeides og hvordan utvikling i bruk av garantiordningen påvirker sannsynlig framtidig utløsning av garantien. Først etter ti år vil det være mulig å få et presist tallgrunnlag for hvor stor andel av de første som har etablert garantien som utløser den før garantiutløp.

³ Endring boliger i 2021 og 2022 utenom bofelleskap ihht tabell 06265 i SSB statistikkbank jf. 06266 boliger oppført i 2021.

Vi antar at det i utgangspunktet er lav flyttetilbøyelighet fra boligene som bygges, men at mange vil selge mot slutten av garantiperioden. I tabellen nedenfor har vi lag til grunn en antakelse om at nær alle boligkjøperne vil selge før 10 år er gått.

Tabell 1.4 Andelen boligeiere som selger bolig i ulike tidsperioder etter ferdigstillelse av bolig

3 år	4-5 år	6-7 år	8-10 år
	15 %	15 %	70 %

Kostnader knyttet til boliger oppført i en pilotperiode på tre år blir 62,5 millioner kroner (3 år/90 boliger). 29,2 millioner blir da beregningsmessig knyttet til støtte til boliger som uansett ville bli oppført. Vi gjør oppmerksom på at provenytkostnadene er her beregnede påløpte kostnader, hvor om lag 21 millioner påløper hvert år. Utbetalingen kommer imidlertid ikke før boligene eventuelt selges og prisforutsetningen er som skissert over.

Vi gjør også oppmerksom på at i eksemplet over står Hattfjelldal for en relativt stor andel av boligene som er bygget. Hadde vi utelukkende sett på kommuner hvor det ikke har vært nettotilvekst i antall boliger, vil provenyanslaget bli lavere. 23 norske kommuner har hatt ingen eller negativ vekst i samlet boligmasse siste fem år. 53 kommuner har siste fem år hatt netto tilvekst av færre enn 10 boliger til sammen.

Dersom ordningen utvides til å omfatte flere kommuner enn i regneeksemplet over, vil naturligvis provenytkostnadene øker. Provenytkostnadene vil dels øke som en følge av at flere kommuner med flere husholdninger blir omfattet. Men kostnadene vil også øke om det er en høyere andel boliger som vil bli bygget uavhengig av ordningen. Hvis det er flere enn i eksemplet over vil provenytkostnadene øke mer enn økningen i antall omfattede kommuner og husholdninger skulle tilsi.

1.5 Avgrensninger som kan hindre urimelige utslag

Enhver støtteordning kan gi insentiver til adferd i strid med ordningens intensjoner. Det er derfor normalt behov for å avgrense ordninger for å unngå uheldige tilpasninger. Nedenfor nevner vi en del avgrensingsbehov.

Avgrensning for å fremme kostnadseffektive prosjekt

En tilbakekjøpsgaranti svekker boligbyggers insentiv til et rasjonelt og kostnadseffektivt prosjekt. Overskridelser og valg vil – så lenge garantiene ikke overskrides – bli kompensert ved et salg uavhengig av om de framstår som attraktive i annenhåndsmarkedet.

Insentivproblemet gir behov for krav til øvre rammer for rammer i prosjektkostnad, eventuelt også øvre rammer for boligstørrelse. På den annen side bør rammene være vide. Det er nettopp (meget) gode boliger til en relativ lav kostnad som er utsatte kommuners tiltrekningskraft.

Med lave kostnader til kjøp og utvikling av tomt, er det fullt mulig å utvikle prosjekter med kvadratmeterpriser ned mot 30.000 kroner for mindre eneboliger, og noe under dette for boliger opp mot 150 kvadratmeter.

For å oppnå en noe påkostet bolig på 150 kvm og en kvm pris på kr 30 000, kan et øvre tak være 4,5 mill. kr.

Behov for å utarbeide premisser for hvor boliger kan bygges

En utfordring er at ordningen vil være gunstigst for prosjekter med lave kostnader knyttet til tomt og grunnarbeid.

Lavere tomtekostnader vil gi større mulighet for å oppføre en bolig innenfor rammen av garantert tilbakekjøpssum. Det kan altså oppstå et insentiv for å føre opp boliger på en rimelig tomt, og slik sett også i noen tilfeller på en mindre sentrumsnær lokalitet. Man kan f.eks. se for seg at ordningen benyttes til oppføring av boliger tett beliggende til gårdstun, eller med tilgang kun gjennom privat vei slik at potensielle kjøpergrupper er begrenset.

Det er etter vår vurdering viktig at de utarbeides premisser for hvor boliger kan bygges, og ikke minst at de må oppføres på tomter som ligger fritt beliggende for andre kjøpere.

Ved en utvidelse av ordningen vil det kunne være aktuelt å vurdere tilpasning av garantistørrelse til kostnader knyttet til tomt og grunnarbeid. En bygging på en mer sentral tomt med høyere tomtekostnad vil medføre en høyere forventet attraktivitet i boligen som bygges.

Det er også mulig å basere garantistørrelse slik at maksimal garantistørrelse følger av historiske omsetningsverdier i kommunen. Her har Husbanken tilgang til data fra Eiendomsverdi som muliggjør en begrensning av garanti til en angitt percentil av tidligere omsetningsverdier så det ikke oppføres boliger som har en verdi langt over det som kan antas som en maksimal omsetningsverdi for en bolig i annenhåndsmarkedet.

Behov for å fastsette tidspunkt for når garantien kan utløses

Vi har foran lagt til grunn at gjenkjøpsgarantien fra kommunen er knyttet til gjenkjøpspris av prosjekt-kostnader for en sluttkunde, og ikke som en garanti rettet mot utbygger. For at det skal virke må det etableres et prosjekt som tiltrekker seg kjøpere som har vilje til å stille finansiering til et kjøp.

Utløsning av garantien rettet mot sluttkunde må forutsette at det er dokumentert finansiering slik at det ikke konstrueres kjøp for sluttkunder uten reell bosettingsvilje eller finansieringsevne. En utbygger kan tenkes å lokke slike kunder inn i prosjekter for å avlaste egen risiko for usolgte enheter i prosjekter. Dette kan gjøres ved at kundene raskt selger boligen til kommunen. En garanti bør derfor ikke kunne utløses rett etter ferdigstilling av en bolig.

Risikoen for at utbyggere selger til kunder uten bosettingsvilje eller finansieringsevne reduseres dersom det er etablert et tidligste tidspunkt for utløsning av garanti, eller en egenfinansiering fra sluttkunde. Problemet kan øke dersom det etableres modeller med en garantert prisvekst.

En minstetid før bolig kan selges på eksempelvis 3 år vil nok i liten grad dempe effekten av garantien for privatpersoner med et reelt bosettingsønske. Ordningen vil uansett være gunstig for en utbygger ved at husholdninger vil ha mindre reserverasjoner for å tegne seg for kjøp av boliger i et prosjekt dersom usikkerheten for salgspris etter ferdigstilling av prosjektet er redusert.

Nedtrapping av garantibeløpet kan styrke insentivene til vedlikehold

Ordningen reiser også noen utfordringer knyttet til insentiv for vedlikehold.

Boligen har en bruksverdi og er utsatt for slitasje. Det å eie en bolig har en verdi for huseier i form av lavere bokostnader. Ordningen kan skape et insentiv for huseier til å neglisjere vedlikehold. Går det for langt kan forskjellen på verdifallet på boligen bli større enn opprinnelig prisforskjell mellom byggekostnad og markedspris.

Manglende insentiv til vedlikehold reiser spørsmål om boligeier skal kompenseres med garantert salgssum uavhengig av standardforringelse på boligen.

Lav insentiver til vedlikehold kan møtes med krav om taksering ved ferdigstilling og salg, med påfølgende fastsettelse av rimelige forutsetninger om vedlikehold og slitasje.

Et trolig enklere administrativt alternativ er å knytte garantien til en avdragsprofil på et normalt boliglån.

I kommersielle løsninger for garantert salgssum er det normalt med en nedtrapping av en garanti etter en avdragsprofil som gjør at garantert salgssum etter en tid forventes å ligge nær markedspris. En slik nedtrapping innebærer en gradvis overvelting av risiko til boligeier og dermed reduseres problemet med svake insentiver til vedlikehold.

Behov for å ta hensyn til alle salgskostnader

I skissene til ordning er det ikke medtatt kjøpsomkostninger, megleromkostninger ved salg og dokumentavgift knyttet til overdragelse av eiendom mellom en utbygger og kommunen.

Ved et salgsoppdrag og forsøk på salg i det åpne marked, og en oppdragsvarighet på minst 180 dager før garantien slår inn kan det påregnes rene salgs- og meglerkostnader på 100.000 til 160.000 kroner.

Det oppstår en utfordring knyttet til insentiver for selger som oppdragsgiver og megler ved denne typen salgsoppdrag. Ved å dekke megleromkostninger vil megler være kjent med salgsgaranti, og selger vil ikke være opptatt av en rasjonell og kostnadseffektiv gjennomføring av et salgsoppdrag.

Det kan derfor være aktuelt å sette begrensninger eller rammer for oppdragene, eller å styre hvilke megleraktører som kan ta slike oppdrag. Eksempelvis ved å pålegge meget enkel eller standardisert annonsering

Dersom megleromkostninger ikke dekkes i ordningen, og det er begrenset sannsynlighet for at det kan oppnås en salgsspris høyere enn prosjektkostnad ved fritt markedssalg, så vil selger ha liten vilje til å dekke salgssinnsats som er tilstrekkelig for å oppnå en maksimal pris. Dermed kan salgssprisen bli lavere en nødvendig.

Det kan dermed være behov for å utarbeide kriterier for en kvalifisert salgssinnsats.

Det vil utgjøre en betydelig forskjell i beregnede kostnader med ordningen dersom omkostninger også skal omfattes av ordningen, og uansett utforming vil det være viktig å legge føringer for salgsoppdraget for at unødige tap i ordningen skal unngås.

Behov for å avklare skattemessige spørsmål

En gevinst ved salg av egen bolig bebodd i mer enn 12 av siste 24 måneder er ikke skattepliktig, og tap ved salg av slik bolig er heller ikke fradragsberettiget.

En garanti for en minste salgspris lik prosjektkostnad representerer slik sett en garanti mot et ikke-fradragsberettiget framtidig potensielt tap.

Forventet nåverdi av ytelsen vil for mange prosjekter være betydelig. En spesiell situasjon kan oppstå i de tilfeller hvor det oppstår koblinger mellom tilsetning i en stilling i en kommune, og tilrettelegging og godkjenning av et prosjekt i ordningen.

Det er viktig å sikre at kommuner som legger opp til slike koblinger mellom en ytelse i form av en tilbakekjøpsgaranti, og et arbeidsforhold kan komme i en posisjon hvor verdien i form av gjenkjøp av en bolig innenfor ordningen til en pris over markedspris kan vurderes å være vunnet gjennom arbeid.

Vi anbefaler at ordningen utformes slik at den skattemessige behandling av ordningen er klar for boligbygger i utgangspunktet. Trolig er det nødvendig med en avklaring med skattemyndighetene i forbindelse med utarbeidelse av retningslinjene for ordningen.

2. Pilot B - Reduksjon av likviditetsproblemer for utviklere av flerboligprosjekter i distrikter med lange omsetningstider?

Lav pris på bruktboliger er ikke det eneste problemet som kan hemme boligbygging i distriktene. Boligbygging i flere distriktskommuner kan også hemmes av lang omsetningstid (og dermed høy prisusikkerhet) og dermed skapet et likviditetsproblem for boligbyggere.

Likviditetsproblemet kan oppstå i alle markeder og innebærer en kostnad for utbygger i form av renteutgifter på lån og usikkerhet om størrelsen på denne kostnaden, som i en investeringskalkyle også må budsjetteres som en kostnad. Selv om problemet er generelt, er det grunn til å anta at problemet er langt større i distriktskommuner enn i landet som helhet. Før vi ser nærmere på hvor problemet er størst, utdyper vi hva problemet består i.

En utbygger vil ha store utlegg i byggeperioden før boliger selges. Et flerboligprosjekt vil normalt være avhengig av en byggelånsfinansiering, og byggelånsbanken vil stille krav om at det er tilstrekkelig egenkapital i prosjektet gjennom tilførte tomteverdier, annen egenkapital eller sikkerhet i andre eiendommer hos byggherre eller forhåndssalg av boliger i prosjektet før byggestart. En eventuell gevinst i et prosjekt vil først realiseres gjennom salget av de siste enhetene i prosjektet. Videre vil eventuelle usolgte enheter måtte finansieres fram til et salg.

For utbyggere med en rekke prosjekter som er i ulike fase fra prosjektering til salg, vil inntekter og kontantstrøm fra kontinuerlige salg mer eller mindre motsvare investeringskostnadene i nye prosjekter. For slike utbyggere vil lånebehovet være mindre og langt mer fleksibelt enn for utbyggere med få prosjekter. Tar det tid før boligene selges vil kostnadene ved å finansiere nye investeringer øke.

For alle utbyggere kan risiko for at det tar tid å selge motvirkes ved at boliger selges allerede ved prosjekteringstidspunktet. Når boligkjøpere forplikter seg til å kjøpe ved ferdigstilling og også foretar en delbetaling reduseres problemet med lange salgstider vesentlig. Det normale er derfor at utbyggere venter med byggestart til om lag 2/3 av prosjekter er solgt.

Avtaler om salg ved prosjektstart er langt lettere å realisere i boligmarkeder med høy og kontinuerlig etterspørsel enn i mindre markeder hvor det er færre potensielle kjøpere, slik tilfellet er i mange distriktskommuner.

I markeder hvor det er vanskelig å oppnå betydelig forhåndssalg, må utbyggere ta større risiko. Sett fra utbyggers side innebærer risikoen en kostnad som reduserer forventet lønnsomhet. Redusert lønnsomhet reduserer også interessen for å utvikle prosjekter i slike markeder og det er normalt færre tilbydere av boligprosjekter i slike marker. Ofte er tilbyderne utbyggere med betydelig lokalkunnskap.

I markeder hvor det er få som inngår kjøpsforpliktelser på prosjekteringstidspunktet og hvor kjøper må selge nåværende bolig for å finansiere kjøpet oppstår en ny usikkerhet. Kjøper må ta hensyn til at salg av egen bolig kan ta tid og prisen er usikker. Jo større usikkerhet det er om salgstid og pris på bruktboliger, jo mindre evne har lokale boligkjøpere til å kjøpe nye boliger. Blir problemet stort nok kan etterspørselen etter nye boliger fra eksisterende og lokale boligeiere stoppe helt, selv om det er et ønske om å fornye boligstandarden og selv om det kan tenkes kjøpere (unge voksne eller tilflyttere) av eksisterende

bruktbolig. I en slik situasjon er det usikkerhet om finansiering som er problemet og som hindrer kunnskap om det faktisk er mulig å finansiere ny bolig for eksisterende boligeiere.

For å illustrere hvordan lange omsetningstider kan påvirke boligbygging kan man bruke to eksempler:

- Det ene tilfellet er en boligkjøper som er etablert i en bolig i det lokale boligmarkedet, men som skal planlegge bygging av en ny og mer egnet bolig. I planleggingen av prosjektet vil egenkapital bundet i dagens bolig være usikker, og tidspunkt for når egenkapitalen kan realiseres også være svært usikker. Dette kan både påvirke muligheten til å oppnå finansiering i en byggelånsbank, og ikke minst medføre en betydelig merkostnad i form av rentekostnad for boligen som skal selges frem til denne faktisk er realisert.
- Omsetningstid og usikkerhet i pris er også svært relevant for næringsaktører som planlegger boligbygging i distriktene. For det første vil usikkerheten for husholdningene påvirke også denne gruppen. Færre boligkjøpere ønsker å binde seg til å kjøpe en ny bolig fordi de er usikre på salgsprosessen knyttet til egen bolig, og det er en større usikkerhet i hvor lenge næringsaktøren må finansiere eventuelle usolgte enheter ved byggestart.

Usikkerhet om finansiering av nye prosjekter eksisterer som et reelt problem i tynne boligmarkeder i distriktene. Spesielt vil likviditetsproblemet ramme flerboligprosjekter i distrikter. Mangel på flerboligprosjekter er da også et uttalt problem i flere kommuner som mener at det er for lite fornyelse av egen boligmasse, jf. bl.a. [SØA rapport 35-2020](#)

I perioder med økende generell usikkerhet i boligmarkedet vil problemet med særlig stor usikkerhet i distriktsmarkeder øke. Dersom prisforskjellen (dvs. lavere priser i distrikter enn i sentrale strøk) også øker, vil usikkerhetsproblemet i distriktsmarkeder bli ytterlig forverret.

Ovenstående taler både for at likviditetsproblemet i tynne boligmarkeder øker og svekker boligbyggingen mer enn ønskelig og at det er behov for et virkemiddel som demper problemet. En form for garanti for likviditet/betjeningsevne for kapital bundet i usolgte enheter/boliger er et mulig virkemiddel.

I privatmarkedet kan det tilsvarende være verdt å se på hvordan en garanti for betjening av gjeld knyttet til usolgt bolig kan redusere risiko for en som har oppført bolig i en distriktskommune, og som av ulike årsaker må flytte. Vi ser imidlertid ikke nærmere på denne situasjonen her. Trolig er pilot A langt bedre for å utløse ny boligbygging i privatmarkedet. Vi konsentrerer oss altså her om en ordning som retter seg mot likviditetsproblemet utbyggere av flerboligprosjekter står overfor.

I Figur 1 har vi imidlertid sammenlignet de underliggende problemene som henholdsvis pilot A og pilot B retter seg mot. En kommune ha utfordringer langs to dimensjoner, lav pris på bruktboliger (og dermed verdifall for nye boliger), lang omsetningstid eller begge deler samtidig. Der det er svært få omsetninger i markedet, og svært lange salgstider for boliger vil det ikke være tilstrekkelig med tiltak for å forbedre likviditet eller moderate støttetiltak for private utbyggere. Mer inngripende tiltak for å skape en etterspørsel etter nybygging vil være nødvendig.

I andre markeder er prisen relativt til produksjonskostnad på en ny bolig lav, men bruktboliger omsettes innenfor en 1-2 måneders periode. Her vil tiltak for å redusere tapsrisiko for en som bygger bolig kunne ha effekt på antallet boliger som bygges.

Andre markeder har en pris i bruktmarkedet nærmere produksjonskostnad for en bolig, men har lange omsetningstider. Her vil tiltak for å redusere friksjon og støtte likviditet i markedet kunne forventes å ha en effekt. Det er siste tilfellet pilot B retter seg mot.

FIGUR 1 Omsetningspris i markedet, og omsetningstider påvirker hvilke tiltak som vil øke boligbygging



Det er etter vår vurdering rimelig å legge til grunn at en ordning som adresserer selve likviditetsskvisen mange utbyggere står overfor, krever langt mindre inngripen i boligmarkedet i form av offentlig støtte per nybygde hus. Samtidig vil målgruppen for en slik ordning ikke primært være husholdninger med byggeplaner, men utbyggere i distriktskommuner med et faktisk fungerende boligmarked (men med lavere bygging og omsetning enn ønskelig).

2.1 Innretning av en ordning som reduserer likviditetsproblemer i distriktskommuner?

Myndigheten kan avhjelpe likviditetsproblemet som følger av lange salgstider og medfølgende usikkerhet om endelig pris. Mest nærliggende er å utvikle en ordning treffer det spesifikke problemet som oppstår når salgstidene blir lange, nemlig rentekostnadene som følger med de lange salgstidene. Det er usikkerheten knyttet til størrelsen på rentekostnadene som skaper usikkerheten om hvilke kostnader en må ta hensyn til ved prosjektering av nye boliger (utbyggere) eller hvilken egenkapital kjøpere har med bolig i distriktene har. En ordning med avlastning av rentekostnader på usolgte enheter bør derfor vurderes nærmere.

En støtteordning må tydelig identifisere hvilke risiko eller friksjon i markedet den ønsker å redusere for utbygger, hvilke størrelse denne risikoen har i kroner i forhold til kostnaden ved å iverksett det enkelte prosjekt og sannsynlighet for at denne risikoen inntreffer. Formålet med en slik identifikasjon og

kvantifisering er å tilpasse ordningen så den risiko den søker å trygge står i forhold til midlene som er avsatt, og slik at ordningen gir en ikke-ubetydelig endring i målgruppenes oppfattelse av den risiko som sikres

For utbyggere vil en eventuell ordning med rentestøtte i distriktene bidra til å redusere risiko ved å igangsette prosjekter som ikke er fullsolgt før byggestart. En mulig følgevirkning vil være bedre tid til en ryddig salgsprosess som frigjør egenkapital og gevinst i prosjektet. Forutsetningen for en rentestøtteordning må være at prosjektet har en akseptabel andel forhåndssalg, men dette kan antas å være ivare tatt for prosjekter som har finansiering i bank.

Kostnadene med en ordning med rentestøtte vil være begrenset til finansieringskostnadene ved mellomfinansiering eller usolgte enheter i flerboligprosjekter. En ordning kan utformes som rentestøtte i en tidsbegrenset periode fra f.eks. 90 dager etter kjøp av bolig eller ferdigstilt bolig og oppad begrenset til ett år. Formålet med å sette en nedre tidsgrense for når dekning av finansieringskostnader starter er å unngå at ordningen dekker påregnelige kostnader som også ville påløpt ved omsetning av bolig i et marked ved normal likviditet, og dermed avgrense ordningen til de ekstrakostnadene boligeier eller utbygger har i et lite likvid marked.

Maksimal dekning kan være rentekostnader knyttet til et lånebeløp tilsvarende forventet salgssum (prisantydning) for den usolgte boligen, og kostnadsdekningen kan også være oppad begrenset til en rentesats på 5,5-6 prosent (basert på dagens vilkår for mellomfinansieringslån) slik at eventuelle merkostnader knyttet til lav kredittverdighet eller høy risiko hos kunden ikke er en merkostnad som veltes over på ordningen.

Selv om insentivene til en ordning kan utredes på forhånd, vil den faktiske responsen være ukjent. En pilotordning gir mulighet til å teste ut både faktisk respons i form av etterspørsel etter rentestøtte og om en slik ordning utløser mye eller lite reell nybygging. En mulig pilotordning kan utformes som rentestøtteordning som utprøves i tre år for et utvalg kommuner i sentralitetsgruppe 5 og 6. Pilotordningen kan både følgevalueres og sluttevalueres for å teste respons.

2.2 Valg av kommuner som er særlig utsatt for likviditetsskvis

En pilotordning for å bøte på likviditetsproblemet utbyggere og husholdninger står overfor, bør testes ut. Det er naturlig å teste ut hvordan en pilotordning virker i markeder hvor det er særlig god grunn til å anta at likviditetsproblemet svekker boligbyggingen (som er problemet en ordning skal motvirke).

Vi legger til grunn at likviditetsproblemet er størst i kommuner med lav til svært lav sentralitet,⁴ definert til sentralitetsgruppe 5 og 6. Ser vi på omsetningshastighet i bruktboligmarkedet og prisnivå på boliger i de ulike kommunene i disse sentralitetsgruppene, er det en signifikant sammenheng mellom sentralitetsindeksen og omsetningsvolum (korrelasjon 0,61). Tilsvarende er det en tydelig samvariasjon mellom

⁴ Sentralitet er definert gjennom SSB sin [sentralitetsindeks](#).

sentralitet og salgstider i bruktboligmarkedet (korrelasjon 0,70), samt sentralitet og forskjell i boligpriser generelt i Norge (korrelasjon 0,74).

Sammenhengen mellom sentralitet og forskjell i boligpriser er noe svakere når vi bare ser på kommunene i sentralitetsgruppe 5 og 6, og utfordringene for kommunene i sentralitetsgruppene vil derfor være ulike. Blant kommunene med lav sentralitet finnes det både kommuner der prisnivået i bruktmarkedet er under 30% av produksjonskostnaden på en bolig, der det ikke er mer enn to til tre frie omsetninger registrert i bruktboligmarkedet en gjennomsnittsmåned, og kommuner som kun har utfordringer knyttet til tiden det tar fra en bolig annonseres til den selges.

Omsetningstid og usikkerhet i hvilke salgspriser som kan oppnås for en bolig er imidlertid gjennomgående høyere i kommuner med lav sentralitet. Disse to forholdene er også tett knyttet til hverandre. I et lite likvid marked vil et salg som må skje raskt kunne føre til at prisen som oppnås faller betraktelig. I tillegg vil et slikt lite likvid marked ikke tiltrekke seg aktører som kjøper boliger som spekulasjonsobjekter, og som i andre markeder kan redusere prisreduksjonen som er nødvendig for å få solgt bolig i markeder hvor det tar tid å få match mellom tilbud og etterspørsel.

Hvilke kommuner som har størst behov for en ordning som reduserer likviditetsproblemer, har vi sett nærmere på distriktskommuner hvor det både er omsetninger av boliger hvert år og har relativt lange omsetningstider. Tabellen nedenfor viser 9 kommuner som oppfyller disse kriteriene.

Tabell 2.1 kommuner i sentralitetsgruppe 5 og 6 som både har lang omsetningstid og et marked med omsetninger

Kommune	Sentralitetsindeks	Sentralitetsgruppe	Omsetninger	L90
AURLAND	543	6	12 per år	120 dager
KVITSØY	507	6	5 per år	450 dager
VEGA	413	6	14 per år	400 dager
SØR-VARANGER	640	5	180 per år	141 dager
BRØNNØY	621	5	120 per år	139 dager
GLOPPEN	637	5	70 per år	148 dager
VADSØ	643	5	60 per år	148 dager
SAUDA	632	5	70 per år	228 dager
ÅMOT	627	5	70 per år	134 dager

Tabellen viser årlige omsetninger siste fem år, og hvor lang tid det er fra første annonsering til salg for de ti prosent av boligene som har lengst liggetid. Med et unntak for Aurland hvor det er lavere liggetider for de salgene som tar lengst tid, er altså tid fra annonsering til salg på over ett år ikke svært uvanlig i kommunene i sentralitetsgruppe 6. Her må det tillegges at det i utvalget er kommunene med best likviditet i markedet som er utvalgt.

Vi vurderer alle kommunene som gode kandidater til pilotkommuner for en ordning med rentestøtte for å dempe likviditetsproblemer.

2.3 Provenykonsekvenser av en pilotordning

Nedenfor gir vi et foreløpig anslag på hva en ordning som skissert over kan utløse av offentlige utgifter.

Dersom en ordning kun omfatter rentekostnader i inntil 9 måneder vil omfattede prosjekter og kunder være begrenset. Vi anslår at maksimalt ti prosent av omsetningsvolumet i de foreslåtte pilotkommunene (600 boliger) er boliger som vil kunne omfattes av ordningen. Andelen er beregnet fra andelen boliger solgt som er bygget siste tre år før omsetning. Vi tar så utgangspunkt i en prisantydning på nyboliger i pilotkommunene på 3,8 millioner kroner.

Basert på disse forutsetningen, vil de maksimale årlige kostnadene til ordningen være 10,3 millioner gitt en maksimal rentesats på 6%. Korrigerer vi for at de fleste boligene historisk omsettes før, eller kort tid etter at ordningen slår inn vil årlig kostnad med ordningen kunne forventes å være 2 til 5 millioner kroner. Dette vil være med en full utnyttelse av ordningen basert på historisk omsetningsfart og volum.

Siden det er en maksimal tidsgrense for dekning av rentekostnader på 12 måneder etter at bolig er lagt ut for salg vil også ordningen kunne endres raskt om den ikke har ønsket effekt.

Det sentrale i en ordning som gir en rentestøtte til utbyggere vil være å sikre at informasjon om ordningen når ut til de byggherrene som kan nyttiggjøre seg ordningen. Her vil kommunikasjon gjennom lokale banker og eiendomsmeglere stå helt sentralt. Dette er aktører som tidlig involveres i byggeplaner, og som har klare incentiver til å formidle muligheten i ordningen for sine kunder. Både for å begrense egen risiko, og for å sikre byggebeslutning i prosjekter hvor lav likviditet kan være et hinder.

En utvidelse av vil medføre at kostnadene øker som funksjon av antallet boliger i markedet, og andelen av disse boligene som kan forventes å ha lang omsetningstid. Ved en utvidelse til kommuner med en årlig omsetning på 1200 boliger vil ordningen kunne omfatte 30 kommuner siden mange av kommunene der likviditet i boligmarkedet er en særlig utfordring har en ganske lav årlig omsetning. Dette medfører at ordningen kan omfatte et betydelig antall kommuner med en forventet provenyeffekt på 4-10 millioner kroner i året eksklusive administrative kostnader. Administrative kostnader kan begrenses noe dersom ordningen, og søknad om støtte via ordningen gjøres kjent i lokale banker, og hos lokale eiendomsmeglere.

3. Pilot C – Leie-til-eie.

Enkelte kommuner har utfordringer knyttet til stort innslag av virksomheter med varierende behov for arbeidskraft, enten som sesongarbeidskraft eller pga. konjunktursvingninger. Vi finner eksempler både innen; fiskemottak, fiskeforedling, verkstedproduksjon med stor variasjon mellom produksjonstopper og landbruk. Variasjoner i arbeidskraftbehov kan følge svingninger i tilgang på råstoff eller ordrer.

Virksomhetene som trenger arbeidskraft, har normalt ikke tilgang på nok arbeidskraft i egen kommune eller lokalsamfunn og det er normalt å rekruttere arbeidskraft fra langt unna, enten utenlandsk arbeidskraft eller fra andre landsdeler. I slike tilfeller må arbeidskraften innlosjeres i midlertidige leieboliger av ulik kvalitet.

I flere tilfeller ligger slike virksomheter i lokalsamfunn med få fastboende sammenlignet størrelsen på virksomheten. Lokalsamfunnene kan være del av større kommuner, med tydelig avstand mellom lokalsamfunnene.

For små lokalsamfunn kan den periodevise tilstrømningen av arbeidskraft være en kilde til befolkningsøkning, dersom noen ser muligheter for å «slå seg ned» og investere i egen framtid på stedet. Selv om variasjonen i sysselsettingsbehovet er stort, vil normalt en større andel fastboende i nærheten sikre en større og mer stabil grunnbemanning, som reduserer kostnadene med hyppige rekrutteringskampanjer.

Det kan være flere grunner til at færre investerer i å bli boende i et lokalsamfunn, selv om arbeidsmulighetene er der:

- a) Stedet kan være for lite til at andre goder enn arbeid og natur er tilgjengelig
- b) Tilknytningen til og familie på hjemstedet er sterk, slik at flyttebeslutninger er krevende
- c) Det er få boliger å kjøpe
- d) Opparbeidet egenkapital er uansett for liten til å kjøpe

Selv med ordninger som foreslått i pilot A og B er det ikke opplagt at potensielle huskjøpere har nok egen kapital. Dersom boligkjøp var mer innenfor rekkevidde, kan det imidlertid tenkes at flere som kommer til et lite lokalsamfunn for å jobbe, vil teste ut muligheten for å bli fastboende. I så fall kan barrierene i som følger av a) og b) reduseres. Men problem d) kan være et avgjørende hinder.

En leie-for-eie ordning kan bøte på problem d). Nedenfor ser vi nærmere på hvordan en slik ordning kan testes ut i distriktskommuner.

3.1 Innretning av en leie-for-eie ordning i distriktskommuner

Leie-til-eie er mer krevende i distrikter enn i sentral strøk

En leie-for-eie løsning kan utformes slik at en leietager betaler en markedsbasert leie kombinert med en rett og/eller plikt til å kjøpe boligen til en gitt pris på et framtidig tidspunkt. I så fall er det en annen aktør som tar risikoen for verdifall på boligen, mens leietakeren med kjøpsrett får en eventuell verdistigningsgevinst (som trolig er liten i aktuelle distriktskommuner).

Ordningen kan også utformes som en samfinansieringsløsning hvor det opprettes et sameie hvor bolig-eier bærer finansieringskostnad på størstedel av kjøpesum på bolig, og at en investor eller annen aktør i sameiet stiller øvrig egenkapital til finansiering av boligen. Motytelsen for å bidra med egenkapital kan

være å motta en del av overskuddet dersom boligeier senere selger for en sum som er større enn pantsikrede lån på boligen. Ordningen kan innebære en minste botid/bindingsstid, men investoren vil løpe en risiko for at boligeier ikke kan dekke et tap ved brudd på avtalen. Investor mottar ingen rente på sin investering, men mottar en forholdsmessig større andel av verdiøkning på boligen enn egenkapitalinvesteringen skulle tilsi, og huseier betjener lånet som finansierer resten av boligen. Ofte ligger det også krav om at investor ikke bare mottar andel av prisvekst, men at investor også mottar en andel av avdrag huseier har betalt. Med en relativt kort nedbetalingstid på boligeierens lån (20 år) vil avdrag over tid da være med på å begrense investorens tap.

Ordninger med samfinansiering er særlig egnet der det ikke er et stort prisgap mellom markedspris på nyere boliger, og kostnad med bygging av den nye boligen, og i tilfeller der den som skal eie boligen har et langsiktig tidsperspektiv og er kredittverdig/betalingsdyktig. Hvis leietager ikke har et langsiktig perspektiv på leieforholdet vil utleieren/prosjekteieren ha en lav sannsynlighet for at leieforholdet ender med et boligsalg. Hvis leietager ikke er kredittverdig/betalingsdyktig vil det være lav sannsynlighet for at leietager kan nyttiggjøre seg en opsjon på kjøp av boligen selv om leietager har et ønske om boligeierskap.

En leie-for-eie modell har kan være mer egnet enn gunstig lånefinansiering i distrikter hvor det er ønskelig å legge til rette for at personer uten tidligere tilknytning «tar skrittet» og etablerer seg. I tillegg til usikkerhet ved finansiering, vil en boligetablering være forbundet med mye usikkerhet for mennesker som har svak tilknytning til et sted i utgangspunktet. En leie-til-eie ordning adresserer denne usikkerheten ved at den gjør det lett å trekke seg ut, om etablering ikke virker aktuelt likevel. På den annen side vil en boligetablering gradvis opparbeide tilhørighet. Slik kan en leie-til-eie ordning bidra til å skape økende bolyst, med liten risiko.

En leie-for-eie løsning kan kombineres med ferdigprosjekterte bolig- og finansieringsløsninger fra private banker. For at leie-for-eie prosjekter skal tilrettelegges for eneboligmarkedet er det viktig at konseptet presenteres på en måte som begrenser leietagerens ansvar for innhenting av informasjon om tilgjengelige tomter, kostnader til opparbeiding av tomt og infrastruktur og byggekostnader/prosjektering. Et tilrettelagt prosjektforslag med en finansieringsløsning og en løsning knyttet til nødvendig egenkapital for boligkjøper og en eventuell modell for å finne løsninger for boligkjøpere med begrenset egenkapital kan gjøre det enklere å velge å bygge nytt.

I dag er det primært byggherrer/boligutviklingsselskap som står bak leie-for-eie konsepter. Slike konsepter bidrar til at utbygger/byggherre kan nå nye målgrupper i markedsføring og salg av prosjektet, men medfører at utbygger tar en risiko og binder kapital gjennom å opprettholde eierskapet til boligen etter ferdigstillelse. I et marked der boligverdien faller etter ferdigstillelse (og/eller hvor boligprisutviklingen er svak), vil leie-for-eie innebære at boligutvikler tar en vesentlig større risiko enn i et marked nyoppført ikke faller i pris.

I markeder med lavere pris på bruktboliger enn nyboliger er det også svakere insentiver for potensielle huskjøpere til å inngå en avtale om et leie-for-eie konsept. En leie-for-eie kontrakt er i realiteten en opsjon på å kjøpe boligen på et senere tidspunkt. Prisfall eller svak prisutvikling på nyboligen gjør at nåverdi av opsjonen til å kjøpe boligen til en forhåndsbestemt pris er lavere. Kombinasjonen av en større

risiko for boligutvikler, og en forventning om at en lavere andel av kjøpsopsjoner benyttes av leietaker forklarer også hvorfor slike konsepter er lite brukt i distriktene.

En ordning hvor deler av prosjektkostnaden til nye boliger avskrives før det etableres en leie-til-eie avtale kan stimulere flere til å ta leie-for-eie konsepter i bruk i distriktskommuner. En slik ordning kan spesielt gi muligheter for å utløse ønsket boligbygging i små lokalsamfunn som har potensielle nye innbyggere med meget lite oppspart egenkapital.

Dersom en byggherre/boligutvikler eller en kommune skal inngå som deleier i en leie-for-eie kontrakt, vil de ha behov for blir det viktig å sikre seg mot tap dersom et objektet må re-utleies til en ny leietager ved brutt leiekontrakt. En ordning hvor staten tar på seg kostnaden knyttet til å skrive ned boligverdien rett etter ferdigstilling, tar bort hele eller deler av potensial tap for boligutvikler eller kommunen. Et insentiv som kan styrke viljen til å ta i bruk opsjon på utkjøp av en bolig kan også komme i form av en gunstig finansieringspakke for et utkjøp av boligen gjennom Husbanken.

Leie-for-eie konsepter eller deleiekonsepter kan også tillempes til bruktboligmarkedet. Her vil forutsetningen være at det er mulig å etablere en kvalifiseringsløsning for egnede boliger.

Normalt vil nye boliger i distriktskommuner ikke bare oppleve et prisfall ved ferdigstilling. Boligverdien faller, men kan likevel være høyere enn eksisterende bruktboliger som følge av at høyere standard. Men opprinnelig boligstandard betyr etter hvert mindre for boligprisen prisutvikling på nye boliger vil ofte være lavere enn i bruktboligmarkedet etter hvert som boligen blir eldre. Slik nærmer prisen på nybygde boliger seg gradvis prisene i bruktmarkedet. En slik prisutvikling medfører at avkastningen ved et tidlig boligkjøp ikke blir en like sterk driver i leie-til-eie prosjekter som i sentrale strøk. En ordning som kompenserer for redusert avkastning i leie-til-eie prosjekter i distriktskommuner er provenymessig krevende, og konstruksjon av en slik ordning vil også medføre betydelig risiko for uønskede effekter både i et enkeltprosjekt, og for omkringliggende boligmarked.

Det er likevel andre drivere som kan bidra til at leie-til-eie prosjekter i distriktskommuner kan fremstå som attraktive til tross for at kjøper/leietaker ikke ser samme avkastningspotensiale. Forutsatt at boligkjøperens verditap kan begrenses noe, og at ordningen gir boligkjøper/leietaker en mulighet til å spare opp egenkapital i leieperioden så vil boligkjøper/leietager umiddelbart få tilgang til en oppgradert og egnet bolig. Forskjellen til et leiemarked er at leie-til-eie også gir en trygghet for å kunne bli boende i denne så lenge boligkjøper/leietaker ønsker.

I mange distriktskommuner er boligmarkedet dominert av eldre eneboliger, og mange av disse har oppgraderingsbehov som også forutsetter at en kjøper har betydelig investeringsvilje, tid og ikke minst tilgang på egenkapital. Et alternativ med en ny bolig med god standard er følgelig attraktivt for de som ikke ønsker å starte boligreisen ved å påta seg et krevende prosjekt. Mulighet til umiddelbar innflytting letter også etablering i kommunen med familie.

En mulig leie-for-eie ordning i distriktskommuner

En leie-for-eie modell i en distriktskommune vil forutsette at en kapitalsterk aktør har eierskap til boliger som oppføres. Vi vurderer det ikke som realistisk at andre enn kommunen går inn som denne aktøren i en pilotperiode, selv om det kan være et potensial for at private aktører kan være en slik aktør når en modell for avlastning av risiko for en slik utleier/boligeier er etablert og testet.

For å begrense risiko bør et leie-for-eie prosjekt i form av flerboligprosjekter med en moderat pris. Det taler for at lokalsamfunnet prøves ut i ikke ligger langt fra sentrum, slik at deltakere i prosjektet kan arbeide flere steder. En vil da unngå at prosjektene bare er attraktivt for en eller en liten gruppe potensielle kjøpere.

Videre er må husleien i prosjektet forsvare kapitalkostnader bundet opp i finansieringen av eierskapet. For at leie-for-eie avtalen skal inngås må en leietager ha en finansieringsbekreftelse fra en bank som har vurdert leietagers evne til å betjene gjeld knyttet til et utkjøp fra kommunen på et framtidig tidspunkt. En slik finansieringsbekreftelse vil ikke innebære et irreversibelt finansieringsbevis, for bankene vil ta forbehold om at det i perioden fram til et eventuelt utkjøp ikke inntreffer negative hendelser i leietagers økonomi. Samtidig er finansieringsbekreftelsen viktig for å sikre at det er en finansieringsplan som gir en realisme i et utkjøp av boligen, slik at leietager faktisk har sannsynliggjort en kjøpsmulighet og ikke bare en evne og vilje til å betale leie på boligen.

Egenkapitaloppbygging i modellen vil ikke alene kunne knyttes til forventning om en prisøkning slik tilfellet er i mange slike konsepter i sentrale kommuner, men må skje gjennom:

- **Nedskrivningsordning** (tilskudd) som bygger egenkapital i takt med botiden til leietager, og som utløses ved et utkjøp.
- Et **slitasjeelement utover kapitalkostnaden** knyttet til boligen som medfører at kommunen bygger opp en buffer. Bufferen kan benyttes til nedskrivning av kjøpesum ved utløp av en leieperiode og som i tilfelle en fraflytting av boligen uten utnyttelse av opsjon på kjøp, tilfaller kommunen til tilpasning av utkjøpspris. Tilpasning gjør det mulig å inngå opsjonsavtale med ny leietaker. I tilfeller hvor leietaker kjøper kan bufferen benyttes til nedjustering av kjøpspris.
- En **tvungen sparing** eller spareplan som bidrar til privat sparing. Sparingens skal sikre at leietager kan løse ut en kontrakt, og som leietager får med seg ved fraflytting av boligen.

Hvis vi ser på et tenkt eksempel med en bolig som oppføres til en prosjektkostnad på 3.5 millioner kroner så vil forrentning av byggekostnad tilsvare en månedsleie på 12.000 kroner gitt dagens rentenivå. En sparing eller merleie utover rentekostnad på 3.000 kroner vil over en femårsperiode bygge 5% egenkapital. For å unngå en for høy månedsleie sammenlignet med leie av alternativ bolig, vil altså en kombinasjon med nedskrivning/tilskuddsordning derfor være mest realistisk. Vi legger derfor en kombinasjon av en nedskrivningsordning og en merleie til grunn.

Etablering av en leie-til-eie modell kan skje gjennom utvikling av egne prosjekter hvor prosjektene fra start er planlagt som leie-til-eie prosjekter. Alternativt kan aktørene som utvikler boligfelt eller flerboligprosjekter tilby en løsning hvor en andel av boligene i prosjektet kjøpes ut av kommunen for bruk i leie-til-eie prosjekter for på den måten å avlaste de private aktørene for risiko knyttet til at en andel av et prosjekt ikke selges, eller ikke overtas av kunde. I denne modellen vil Husbanken gir da tilskudd og kommunen vil ha forpliktet seg til utkjøp av en eller et lite antall boliger i et prosjekt fra den private utbyggeren, for deretter å benytte disse boligene til leie-til-eie konseptet. Fordelen med en slik garantivariant hvor kommunen kjøper ut boliger for å avlaste private aktører for usolgte enheter er at en slik garanti kan stimulere til bygging av flere prosjekter uten å binde like mye kapital. Den reduserer risiko for de private aktørene, men en andel av prosjektene vil bli gjennomført uten at det er behov for å trekke på en garanti eller å gjennomføre et kommunalt utkjøp.

Ulempen med en slik modell er dersom garantien ikke er begrenset til en liten andel av boligene i et prosjekt. Det vil da kunne oppstå en situasjon hvor boliger bygges, og hvor prosjektene planlegges med en lønnsomhet basert på et salg til kommunen, og uten en vurdering av om det finnes et marked for boligene. Videre kan det også oppstå situasjoner hvor private kjøpere avventer kjøp ut fra kjennskapet til at usolgte boliger kan bli tilgjengelig for leie-til-eie gjennom kommunen, og at vilkårene da kan bli gunstige enn ved et direkte kjøp.

Ordningen med kommunalt utkjøp for bruk i leie-til-eie som en garantiordning i byggeprosjekter forutsetter derfor at prosjektet har en viss størrelse, så det er mulig å sette et prosentvis tak på at garantien maksimalt gjelder 20-30 prosent av boligene i prosjektet. Det forutsettes at disse boligene er markedsført, og at de er priset etter samme kalkyler og modeller som øvrige boliger i prosjektet slik at det ikke spekuleres i at kommunen overtar boliger med høyere marginer. Man kan se for seg en slik ordning i regi av ordinære byggherrer, men ordningen er også egnet for aktører som sysselsetter arbeidstagerer de ønsker å bosette. For slike næringsaktører vil da et privat bolig eller leie-til-eie prosjekt kunne oppføres med en garanti for at kommunen kjøper ut en mindre del av prosjektet dersom det ikke er mulig å finne kjøpere/leietagere til dem.

Sammenligner vi med en likviditetsberegning for å oppnå et boliglån tilstrekkelig stort til å finansiere et kjøp av en bolig til 3.5 millioner kroner, vil bankene legge til grunn en beregningsrente som er 5 prosentpoeng høyere enn dagens rente i sitt stressscenario for betjeningsevne. I tillegg legger banken til grunn at et terminbeløp for et lån til kjøp også vil innebære et avdragskrav over 2 prosentpoeng årlig på et normalt annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

En leie-for-eie løsning vil til tross for høy leiepris gi en lavere likviditetsbelastning enn boliglån for kjøp av tilsvarende bolig selv om summen av merleie og privat sparing er på 5-6.000 kroner. Terminbeløp for et annuitetslån på 3.5 millioner kroner er med dagens rentenivå 16.800 kroner med et avdrag på 5.000 kroner. Rentefradrag gjør likevel kjøpet mer gunstig enn et leieforhold.

3.3 Pilotkommuner må trolig velges etter søknad fra alle distriktskommuner

I en leie-for-eie modell vil kommunen bære en risiko knyttet til om boliger som bygges er utleiebare til en markedsleie som overstiger rentekostnadene og nedskrivning på boligene. Ordningen innebærer at det gis et tilskudd til nedjustering av kjøpsprisen til leietager. Men den gir ikke en dekning for tap som følger av perioder uten leieinntekter eller situasjoner der det ikke er mulig å få leid ut boliger til en pris som dekker kostnadene.

Denne risikoen gjør at det også ønskelig at kommuner som søker om tilknytning til ordningen skal ha et sterkt insentiv til å sikre at det faktisk finnes et lokalt marked av potensielle kjøpere med økonomi til å finansiere et utkjøp og stabil inntekt. Det som begrenser etableringsviljen er **kombinasjonen av manglende tilgang på egnet bolig og mangel på egenkapital hos potensielle boligkjøpere.**

Videre bærer kommunen en risiko knyttet til om boligene som bygges er attraktiv etter en nedskrivning. Nedskrivningen kan beregnes ut fra historiske bruktboligpriser i området, med et maksimalnivå på eksempelvis 20 prosent av prosjektkostnad.

Vi ser ikke at det i utgangspunktet foreligger objektive kriterier som kan avklare hvilke kommuner som best kan nyttiggjøre seg en leie-til-eie ordning som skissert over. Det er da bedre å åpne for søknad om å prøve ut ordningen fra alle distriktskommuner (sentralitetsklasse 5 og 6).

Søknadene bør inneholde opplysninger om hvilke lokalsamfunns som skal omfattes.

En tankemodell er at piloten omfatter 5 lokalsamfunn, med antatt 4 boliger i hvert sted første år, dvs. 20 boliger til sammen.

Vi ser for oss at kommunen er eier av boligene, og mottaker av statlige tilskudd under forutsetning av at tilskudd og eventuell dekning av slitasje over husleie går til reduksjon av salgspris til leietager. Det bør etableres en korteste leietid før kjøp, og en klausul knyttet til tilbakebetaling av tilskudd ved salg av bolig de første årene etter utkjøp til en pris som overstiger utkjøpspris og prisvekst for boliger i markedsområdet. Dette for å unngå at kortsiktige spekulanter inngår avtale om kjøp av boligene for raskt videresalg og gevinst.

3.3. Provenykonskvenser...

Tilskuddsordning til leie-for-eie prosjekter kan være søknadsbasert og distriktskommuner kan søke om forhåndsgodkjenning av kjøp av nye boliger, eller bygging av boliger. En slik ordning vil ha en kostnad på 700.000-900.000 per bolig som gis et tilskudd, og tilskuddets størrelse bør utgjøre 15-20% av boligens byggekostnad for å kompensere for det initielle verdifallet etter ferdigstillelse.

En ordning som omfatter 20 boliger, f.eks. fordelt på 5 kommuner, vil følgelig ha en provenyeffekt på 14-18 millioner kroner. Ved en utvidelse av ordningen til å omfatte 100 boliger årlig vil tilsvarende kostnad være 70-90 millioner.

4 Behov for å evaluere effekt

De tre pilotordningen som er foreslått ovenfor tar alle utgangspunkt i reelle problemer som hemmer ønsket boligbygging i distriktskommuner.

Pilotene treffer imidlertid ulike målgruppe:

- Pilot A framstår som den dyreste per bolig, men trolig også den som gir størst insentiv til å bygge ny bolig. For å ivareta hensynene bak ordningen og nødvendige provenyhensyn er det naturlig at en slik ordning begrenses til kommuner med meget lav boligbygging. Begrensningen bør trolig gjelde også ved en utvidelse.
- Pilot B treffer en helt annen målgruppe, nemlig utbyggere i områder med lange omsetningstider. Denne ordningen er mindre avhengig av strenge kommune begrensninger i utgangspunktet.
- Pilot C er avhengig av kommunen den skal virke i har tilflytting av innbyggere med lite egenkapital, men med relativt sikre inntekter. Kandidatkommuner til en slik ordning må antas å kunne dokumentere dette i en søknad.

For alle pilotene er det usikkerhet knytte til hvordan aktørene og befolkningen vil respondere. For å sikre at formålet med ordningene oppfylles bør pilotordningen:

- **Bidra til økt antall bosatte husholdninger.** Ordningen skal ikke bare etableres som en ordning der husholdninger som uansett ville etablert seg, tilslutter seg ordningen. Hensikten oppnås først dersom den leder til mer boligbygging og innflytting enn hva som ellers ville ha skjedd (dvs at ordningen får en addisjonell effekt).
- **Være forståelig og oppfattes attraktiv.** Ordninger som i prinsippet er gode, kan få svekket effekt om de er vanskelige å forstå for målgruppen eller inneholder usikkerhetsmomenter. For å utløse beslutninger om boligbygging og innflytting, bør ordningen være enkel og lettfattelig. Avgrensninger må være rimelige i forhold til den planleggingshorisont en husholdning som planlegger et boligbytte har.
- **Sikre at ordningen ikke gir insentiv til utnyttning eller omgåelse.** Enhver god ordning kan gi fristelser til utnyttning eller omgåelse av begrensninger. For å unngå uheldige insentiver til å selge boliger på et gitt tidspunkt, er det både behov for at ordningen omfatter husholdninger som har et reelt bosettingsønske og at prosjektkostnader representerer nødvendige prosjektkostnader. Med andre ord bør ikke ordningen gi ulike aktører en urimelig gevinst. Dette sikres beste dersom de som er omfattet av ordningen selv har insentiv til rasjonell prosjektering av bolig, vedlikehold av bolig og rasjonell innsats knyttet til markedsføring av bolig ved salg.

Om pilotordningen oppfyller målene ovenfor, er et empirisk spørsmål som bør kartlegges ved hjelp av en evaluering.

Det kan tenkes at det er behov for å justere ordningen raskere enn en sluttevaluering kan tilsi. En måte å komme rundt det på er å etablere en følgeevaluering samtidig med prosjekt start. Da vil det være mulig for evaluator å følge hvert prosjekt mens det foregår, intervjuere deltagere, bidra med innspill til eventuelle justeringer av ordningen dersom den ser ut til å få utilsiktede effekter eller ha svakheter som svekker effektene. Vi anbefaler derfor at det igangsettes en følgeevaluering av pilotordningene parallelt med en eventuell iverksettelse.