



Oslo

Velferdsetaten 2024

Selektive flyttemønster blant startlånsmottakere i Oslo kommune

Katja Johannessen
Thomas Høvik Hole
Hanne Jansen



Forord

Denne rapporten representerer prosjektet “Selektive flyttemønstre blant startlånsmottakere i Oslo kommune”. Prosjektet er initiert av Bydel Alna, men er ledet og gjennomført av Velferdsetaten. Utgangspunktet for prosjektet har vært å undersøke om 1) startlånsmottakere har selektive flyttemønstre, og 2) om startlånet bidrar til opphopning av levekårsutfordringer i enkelte deler av Oslo.

På grunn av kompleksiteten i prosjektet inngikk Velferdsetaten et samarbeid med OsloMet/NOVA, som har bistått Velferdsetaten i første del av prosjektet. Resultatet av samarbeidet ble den første store spørreundersøkelsen til startlånsmottakere i Norge. OsloMet/NOVA har på bakgrunn av spørreundersøkelsen utarbeidet et eget notat (Flåto og Turner 2024). Vi ønsker å takke NOVA/OsloMet for et godt samarbeid. I tillegg til notatet har Velferdsetaten utarbeidet denne rapporten. Rapporten tar utgangspunkt i alle tilgjengelige datakilder, og forsøker på bakgrunn av disse å svare ut de overnevnte problemstillingene.

Bydel Alna og Bydel Stovner har vært casebydeler i prosjektet, og har fungert som en viktig kilde til informasjon om hvordan bydelene jobber med utfordringer knyttet til opphopning av levekårsutfordringer. Vi ønsker å takke Bydel Alna og Bydel Stovner for et godt samarbeid, og et viktig blikk inn i den “virkelige verden”.

Underveis i prosjektet har vi fått god hjelp fra mange instanser i og utenfor Oslo kommune. Vi ønsker spesielt å takke Låneforvaltningen i Velferdsetaten som har gitt oss verdifull opplæring i Oslo kommunes forvaltning av startlånordningen. Videre vil vi takke Delprogram Nærmiljø i Groruddalssatsningen som trodde på prosjektet, og ga støtte til å engasjere et forskningsmiljø. Til slutt vil vi takke Øyvind Tomren i Byrådsavdeling for Finans for svært god service og tilrettelegging av data. Til alle andre som har bidratt på ulike måter, tusen takk!

Rapporten er skrevet av Katja Johannessen, Thomas Høvik Hole og Hanne Jansen. Vi er ansvarlige for helheten i rapporten, og eventuelle feil og mangler er våre.

Oslo 21.03.24

Direktør

Guri Bergo

Prosjektleder

Katja Johannessen

Sammendrag

Denne rapporten utforsker hvordan startlån, et boligsosialt virkemiddel, påvirker bosettingsmønstre og opphopning av levekårsutfordringer i Oslo. Prosjektet søker å besvare to problemstillinger: (1) Bidrar startlånordningen til selektiv mobilitet? og (2) Bidrar startlånordningen til økt sosial ulikhet og konsentrasjon av levekårsutfordringer? Analysen av bosettingsmønsteret viser at startlånmottakere i stor grad bosetter seg i Groruddalsbydelene og i Søndre Nordstrand. Våre funn indikerer at det er visse delbydeler og nabolag i disse bydelene som har mange startlånkjøpere, mens andre delbydeler har få startlånkjøp. Startlånordningen virker å fremme en viss grad av selektiv mobilitet hvor lavinntektsfamilier bosetter seg i små geografiske områder i Oslo. Dette er i stor grad nabolag som allerede har en høyere grad av levekårsutfordringer.

Når det gjelder problemstilling nummer to, er denne mer utfordrende å svare på. Til en viss grad finner vi gjennom en spørreundersøkelse til startlånmottakere at startlånordningen kan ha en utjevne effekt på sosial ulikhet. Mange opplever at inntekten øker etter kjøp av startlån bolig, og majoriteten av startlånmottakerne trives bedre i den boligen de nå eier enn der de bodde før. Videre finner vi at startlånmottakerne har høy tilfredshet med bolig, nabolag og selve valget med å kjøpe bolig. Dette tyder på at startlånkjøpere opplever en forbedring av bosituasjonen, og til en viss grad av inntekten etter kjøp av bolig med startlån. Startlånet fremstår i dette perspektivet som noe som utjevner, heller enn å øke, sosiale ulikheter. Om startlånordningen bidrar til konsentrasjon av levekårsutfordringer er vanskeligere å svare på. I et økonomisk perspektiv finner vi at innflyttere med startlån har lavere inntekter sammenlignet med resten av innflytterne, uansett bydel. Dette kan tyde på en mulig forsterkning av eksisterende levekårsutfordringer, ved at lavinntektsgrupper konsentreres i bestemte områder. Derimot strekker levekårskonseptet seg utover økonomiske forhold og inntekt og omfatter også elementer som helse, utdanning, boligforhold, arbeidstilhørighet og tilgang til kulturelle og sosiale ressurser. Denne multidimensjonale forståelsen av levekår gjør det utfordrende å trekke klare slutninger om startlånets rolle i å forsterke levekårsutfordringer uten en mer helhetlig vurdering av disse variablene. For å kunne svare på dette trenger vi mer data på flere levekårsindikatorer, og hvordan disse utvikler seg over tid, enn det vi har hatt tilgang på i dette prosjektet.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn for prosjektet	1
1.2	Etableringsbetingelsene for startlåsmottakere i Oslo	3
2	Metode	8
2.1	Intervjuer med startlåsmottakere	8
2.2	Intervjuer med ansatte i to casebydeler.....	9
2.3	Survey til startlåsmottakere	9
3	Startlån og tilskudd i Oslo kommune	10
3.1	Bydelenes bruk av startlån og tilskudd	11
3.2	Demografisk oversikt over startlåsmottakere i Oslo kommune	14
3.3	Type lån som gis i Oslo kommune	16
3.4	Strikken tøyes.....	21
4	Flyttemønster blant startlåsmottakere i Oslo	22
4.1	Konsekvenser over tid?	29
5	Opphopning av levekårsutfordringer	31
5.1	Bolig	32
5.1.1	Trangbodddhet	32
5.1.2	Kommunal utleiesektor	33
5.1.3	Vanskeligstilte på boligmarkedet	34
5.2	Økonomi	36
5.2.1	Økonomisk sosialhjelp og bostøtte.....	36
5.2.2	Inntekt og sysselsetting	41
5.3	Oslo er en delt by	46
6	Funn fra to casebydeler	47
6.1	Bydel Alna	47
6.1.1	Mange planer – og store utfordringer	47
6.1.2	Et blikk inn i Bydel Alna	49
6.1.3	Hvilken rolle spiller startlånet?	50
6.1.4	Alna oppsummert	51
6.2	Bydel Stovner	51

6.2.1	Stovner er en delt bydel med høy turnover	52
6.2.2	Hva er løsningen på utfordringene i Bydel Stovner?	53
6.2.3	Hvilken rolle spiller startlånet	54
6.2.4	Stovner oppsummert	54
6.3	Et dypdykk i to casebydeler?	55
6.3.1	Sosialhjelp til boligeiere	55
6.4	Behov for å se bak tallene	60
7	Hvordan går det med startlånmottakerne?	62
7.1	Representativitet: Hvem har svart?	63
7.2	Inntekt og økonomi	64
7.3	Bolig og nabolag	72
7.4	De som flytter og de som blir værende	74
7.5	Trangbodddhet	78
7.6	Oppfølging av bydelen	79
7.7	Oppsummering	80
8	Avslutning: Startlån som boligsosialt virkemiddel i Oslo	82
8.1	Bidrar startlånet til opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder?	82
8.2	Startlån som boligsosialt virkemiddel i Oslo kommune	82
8.2.1	Har bydelene tilstrekkelig startlånmidler?	83
8.2.2	Tilskudd til etablering	83
8.2.3	Forvaltning av startlånordningen er spredt på mange aktører	84
8.2.4	Bærer noen bydeler en større kostnad knyttet til kjøp av bolig med startlån?	85
8.2.5	Hva med startlånmottakerne?	86
	Litteraturliste	87
	Vedlegg 1: Bydel Alna	91
	Vedlegg 2: Bydel Stovner	95

Tabelloversikt

Tabell 1. Bruk av startlån i utvalgte kommuner 2023	10
Tabell 2. Fordelingen av midler til startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning på bydelsnivå 2023.....	11
Tabell 3. Antall og andel husstandstyper blant mottakere av startlån 2022	14
Tabell 4. Tidligere bosituasjon for personer som fikk innvilget startlån i 2022	16
Tabell 5. Antall type hjelp til startlåsmottakere i perioden 2018-2023	20
Tabell 6. Antall og andel aktive startlån og tilskudd til etablering gitt i perioden 2014-2022 ...	25
Tabell 7. Antall og andel husstander som flytter ut, inn og blir værende på bydelsnivå i perioden 2014-2022	28
Tabell 8. Antall og andel innflyttere og startlånkjøp på bydelsnivå 2022	29
Tabell 9. Svarstatistikken for spørreundersøkelsen om startlån	63
Tabell 10. Respondentenes vurdering av om de klarer en uforutsett utgift på 5000 kroner (antall og prosent)	66

Figuroversikt

Figur 1. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter for Oslo, alle bydeler og sentrum 2022	4
Figur 2. Antall blokkleiligheter på delbydelsnivå 2023	5
Figur 3. Andel selveierboliger på bydelsnivå 2023	6
Figur 4. Andel andelsboliger på bydelsnivå 2023	7
Figur 5. Antall søknader om startlån og fordelt kvote til startlån på bydelsnivå 2023	12
Figur 6. Utviklingen i forholdet mellom midler til startlån og midler til tilskudd til etablering i perioden 2014-2022	13
Figur 7. Utvikling i boligpriser i perioden 2014-2022.....	14
Figur 8. Antall startlåsmottakere med aktivt lån fordelt på alder per 31.12.2022	15
Figur 9. Antall aktive startlån fordelt på nedbetalingstid i år i Oslo kommune per 31.12.2022 .	17
Figur 10. Gjennomsnittlig nedbetalingstid i år for startlån innvilget i perioden 2014-2022 i Oslo kommune	18
Figur 11. Andel type renteavtaler på startlån i Oslo kommune i perioden 2014-2022	19
Figur 12. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris på bydelsnivå 2022.....	22
Figur 13. Antall kjøp med startlån i Oslo kommune i perioden 2014-2022	23
Figur 14. Antall kjøpte boliger med startlån i enkelte delbydeler i perioden 2014-2022	24
Figur 15. Antall boliger kjøpt med startlån og tilskudd til etablering på bydelsnivå i perioden 2014-2022	26
Figur 16. De 10 vanligste flytterutene i Oslo kommune og antall kjøp med startlån på bydelsnivå i perioden 2014-2022.....	27
Figur 17. Andel trangbodde husstander på delbydelsnivå 2022	33
Figur 18. Antall kommunale boliger på delbydelsnivå 2023	34

Figur 19. Andel vanskeligstilte personer på boligmarkedet i Oslo og på bydels- og delbydelsnivå 2020	35
Figur 20. Andel sosialhjelpsmottakere på bydelsnivå 2023	37
Figur 21. Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 30-68 år på delbydelsnivå 2019	38
Figur 22. Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-29 år på delbydelsnivå 2019	39
Figur 23. Andel barn 0-18 år som er berørt av sosialhjelp på delbydelsnivå 2019.....	40
Figur 24. Antall mottakere av statlig bostøtte på delbydelsnivå 2023	41
Figur 25. Andel sysselsatte på delbydelsnivå 2022	42
Figur 26. Andel lavinntektshusstander på delbydelsnivå 2020	43
Figur 27. Andel personer mellom 21 og 29 år som ikke har fullført videregående skole innen 5 år på delbydelsnivå 2017-2022	44
Figur 28. Gjennomsnittlig bruttoinntekt for innflyttere i alle bydeler og personer som kjøper bolig med startlån 2022.....	45
Figur 29. Gjennomsnittlig bruttoinntekt per år for aldersgruppen 30-59 år fordelt på bosatte, inn- og utflyttere for alle bydeler (2010-2019)	48
Figur 30. Utvikling i andel sosialhjelpsmottakere som eier bolig i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2017-2022	56
Figur 31. Andel sosialhjelpsmottakere som leier bolig i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2017-2022	57
Figur 32. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig på bydelsnivå i perioden 2017-2022	58
Figur 33. Utvikling i antall personer som eier bolig som mottar statlig bostøtte i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2016-2023	59
Figur 34. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere på bydelsnivå i perioden 2017-2022	59
Figur 35. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere i Oslo i perioden 2017-2022	60
Figur 36. Geografisk fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen og fordelingen av alle som har mottatt startlån mellom 2014 og 2022 og fortsatt har et aktivt lån.....	64
Figur 37. Respondentenes vurdering av inntektssituasjonen etter kjøp av bolig med startlån (prosent).....	65
Figur 38. Respondentenes vurdering av om de har råd til å holde boligen varm (prosent)	67
Figur 39. Respondentenes vurdering av om de har råd til å spise sunt og variert (prosent)	67
Figur 40. Respondentenes vurdering av hvor lett eller vanskelig det er å klare seg økonomisk med dagens inntekt (prosent)	68
Figur 41. Respondentenes strategier for å håndtere økonomiske utfordringer (prosent)	69
Figur 42. Respondentenes vurdering av om de har anledning til å selge boligen for å kjøpe en annen (prosent).....	70
Figur 43. Respondentenes vurdering av husstandens månedlige boutgifter (prosent).....	71
Figur 44. Forskjell mellom respondenter med og uten barn når det kommer til vurderingen av å klare seg økonomisk med dagens inntekt (prosent).....	72
Figur 45. Respondentenes vurdering av at de valgte å kjøpe bolig (prosent).....	73
Figur 46. Respondentenes vurdering av nabolaget i sin helhet (prosent).....	74
Figur 47. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån når det gjelder tilfredshet med boligkjøp (prosent)	75

Figur 48. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån på spørsmålet «jeg/vi trives bedre i den boligen vi kjøpte med startlån»	76
Figur 49. Forskjell mellom husstander med og uten barn når det kommer til å flytte eller bli boende i bydelen de bodde i da de søkte om startlån (prosent).....	77
Figur 50. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån på spørsmålet «Jeg/vi trives bedre i boligområdet jeg/vi flyttet til».	78
Figur 51. Andel trangbodde på bydelsnivå og i indre by vest.....	79
Figur 52. Respondentenes vurdering av oppfølging av bydel i kjøpsprosessen fordelt på bydelen respondentene bodde i da de søkte om startlån	80

1 Innledning

I Norge står eierlinja sterkt. I landet som helhet bor om lag 82 prosent av befolkningen i eid bolig. I Oslo er andelen noe lavere, 74 prosent bor i eid bolig her.¹ Boligpolitikkenes primære formål er å legge til rette for at markedet skal fungere godt. Det er et privat ansvar å skaffe tilfredsstillende bolig, og de fleste klarer dette på egenhånd (KMD 2021). For de som ikke klarer markedsbetingelsene, finnes ulike boligøkonomiske virkemidler som skal sette vanskeligstilte på boligmarkedet i stand til å delta på samme premisser som andre. Startlånet er et slikt virkemiddel, og er i dag det viktigste virkemiddelet vi har for å hjelpe lavinntektsgrupper inn i boligeie. Startlån gis til personer som har langvarige boligfinansieringsproblemer i vanlig bank (KMD 2021). For husstander som ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort nok startlån til å kjøpe en egnet bolig, kan kommunen gi tilskudd til etablering. Kombinasjonen av startlån og tilskudd kan føre til at flere vanskeligstilte på boligmarkedet kan eie egen bolig (Husbanken, 2023-a).

Den nasjonale boligpolitikken slår fast at eie "gir økonomisk trygghet og at forutsetningene for stabile og trygge boforhold er bedre for de som eier enn de som leier" (KMD 2021: 12). Boligeie er imidlertid svært ulikt fordelt i befolkningen. Blant de 25 prosent som tjener mest, er det om lag 90 prosent som eier bolig. I den laveste inntektskvartilen, de 25 prosent som tjener minst, er andelen som eier bolig mindre enn 35 prosent. For sosialhjelpsmottakere er andelen helt nede i 22 prosent.² Regjeringen ønsker at flere med lave inntekter skal kunne eie egen bolig, og startlånet er det viktigste virkemiddelet for å oppnå dette. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken pekes det på at eierpotensialet i befolkningen er stort, og at mange vanskeligstilte på boligmarkedet har mulighet til å bli boligeiere (KMD 2021: 12).

Oslo kommune har i stor grad fulgt opp de nasjonale føringene, og har gjennom flere år økt sin startlånramme. I 2024 er lånerammen 2 milliarder kroner og startlånet er nå det største virkemiddelet i Oslo kommunes boligsosiale verktøykasse. Om lag 500 husstander får hvert år startlån til kjøp av bolig i Oslo. Kombinasjonen av målgruppa for startlånet og stadig økende boligpriser, gjør situasjonen for startlånkjøpere vanskelig. Fram til 2021 har imidlertid et lavt rentenivå muliggjort boligkjøp også for lavinntektsgrupper. Dette er nå i ferd med å endre seg, og med det blir også etableringsterskelen for startlånmottakere i Oslo enda høyere.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Våren 2023 ble Velferdsetaten kontaktet av Bydel Alna som ønsket å igangsette et større prosjekt der man skulle se på selektive flyttemønstre blant startlånmottakere, og konsekvensen av dette for de respektive bydelene. Bakgrunnen for henvendelsen var følgende vedtak i Bydelsutvalget i Bydel Alna:

Bydelsutvalget mener Oslo kommunes retningslinjer for startlån bør endres med sikte på at færre brukere får startlån til å kjøpe bolig i levekårsutsatte områder og flere i

¹ <https://www.ssb.no/statbank/table/11084>

² <https://www.ssb.no/statbank/table/11346>

2 • Selektive flyttemønstre blant startlånmottakere i Oslo kommune • Velferdsetaten

mindre levekårsutsatte områder. Ordningen må ikke bidra til å forsterke sosiale forskjeller mellom ulike områder i Oslo. Bydelsutvalget er svært bekymret for økte sosiale ulikheter i bydelen og opphopning av levekårsutfordringer i enkelte delbydeler. Bydelsutvalget mener alle kommunens virkemidler må gjennomgås med hensyn på å reversere den negative utviklingen.³

I vedtaket refereres det til at startlånordningen ikke må bidra til å forsterke sosiale forskjeller mellom ulike områder i Oslo, og Bydelsutvalget i Bydel Alna uttrykker en bekymring for opphopning av levekårsutfordringer i enkelte delbydeler. Forskjeller i levekårsutfordringer mellom bydelene er ikke nytt, og det er kjent at noen delbydeler har større utfordringer enn andre (se f.eks. Ljunggren 2017).

Utgangspunktet for prosjektet har vært å utforske i hvilken grad startlånet spiller en rolle som driver for økte sosiale forskjeller mellom bydeler. Vi har derfor jobbet ut fra følgende problemstillinger:

- Bidrar startlånet til selektive flyttemønstre i Oslo?
- Bidrar startlånet til økt sosial ulikhet og opphopning av levekårsutfordringer?

Det første spørsmålet handler ganske enkelt om å se på flyttemønstre blant startlånmottakere. Fra før er det godt kjent at de fleste startlånmottakere bosetter seg i bydelene i Groruddalen og i Bydel Søndre Nordstrand. Det er likevel nyttig å se nærmere på flyttemønstrene innad og mellom bydelene for å svare på spørsmålet om selektive flyttemønstre. Det andre spørsmålet, hvorvidt startlånet bidrar til økt sosial ulikhet og opphopning av levekårsutfordringer, er betydelig vanskeligere å svare på. Den største utfordringen handler om å se startlånmottakere isolert fra større trender i Oslo. For det første utgjør startlånmottakere en forsvinnende liten andel av alle som kjøper boliger i Oslo, og for det andre er det vanskelig å si om startlånmottakere bidrar til opphopning av levekårsutfordringer all den tid vi har lite kunnskap om hvordan deres sosioøkonomiske status endres over tid.

Velferdsetaten gjorde i 2017 en studie av startlånets muligheter for utjevning av levekår mellom bydeler. I det prosjektet la vi til grunn at det finnes to ulike tolkninger av startlån som virkemiddel for utjevning av levekårsutfordringer i Oslo kommune. På den ene siden kan startlånet bidra til å utjevne levekårsforskjeller mellom bydelene dersom omtrent like mange startlånmottakere i hver bydel får startlån, og blir boende i eid bolig i bydelen. På den andre siden kan det tenkes at husstander som bosetter seg med startlån i bydeler med opphopning av levekårsutfordringer, men nå som eiere i stedet for leiere, blir mer ressurssterke over tid, og dermed bidrar til å løfte levekårene i bydelen totalt sett. I prosjektet konkluderte vi med at startlånet har et potensiale til å virke utjevne, men konkluderte ikke om det faktisk fungerer slik (Johannessen m.fl. 2017).

3

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fmoetesaksregistrering.einnsyn.no%2FEAD36DB5-38FA-459A-B04F-645A37BE3452>

I dette prosjektet ser vi på lignende problemstillinger, men med motsatt fortegn. Med utgangspunkt i Bydelsutvalgets vedtak i Bydel Alna utforsker vi nå om startlånet virker drivende for økte levekårsforskjeller i Oslo.

Rapporten er bygd opp som følger. Først gir vi et oversiktsbilde av etableringsbetingelsene for lavinntektshusstander i Oslo kommune, herunder boligpriser og type boliger fordelt på bydelene. Derneft går vi i kapittel 2 igjennom metodene som har vært brukt i prosjektet. For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet oss av et lappeteppe av ulike datakilder. I kapittel 3 ser vi nærmere på startlånet som boligsosialt virkemiddel samt hvordan startlånet forvaltes og brukes i Oslo kommune, før vi i kapittel 4 ser på flyttemønstrene til startlånmottakere. Kapittel 5 tar for seg levekårsutfordringer i Oslo kommune i et geografisk perspektiv, og i kapittel 6 gjør vi et dypdykk i bydelene Alna og Stovner. Kapittel 7 oppsummerer spørreundersøkelsen som ble sendt til alle aktive startlånmottakere som har fått innvilget lån i perioden 2014-2022. Til slutt oppsummerer vi resultatene og kommer med anbefalinger i kapittel 8.

1.2 Etableringsbetingelsene for startlånmottakere i Oslo

Som et bakteppe for problemstillingene i prosjektet er boligmarkedet i Oslo en viktig faktor. Etableringsbetingelsene for førstegangskjøpere i Oslo har stor betydning for husstander som kjøper bolig med startlån. Boligprisveksten i Oslo har, med unntak av en midlertidig nedgang under finanskrisa, vært formidabel siden begynnelsen av nittitallet. En rapport om kjøpsbetingelser for førstegangskjøpere konkluderte med at før 2010 hadde unge og førstegangskjøpere gode etableringsbetingelser, til tross for høye og fortsatt stigende boligpriser. De høye boligprisene ble delvis kompensert av en lav rente, og bankene var på den tiden mindre restriktive med utlån på grunn av gode betingelser på boligmarkedet (Johannessen m.fl. 2013).

En endring i retningslinjene for utlån til boligformål i 2010, endret imidlertid etableringsbetingelsene for mange. I 2010 innførte Finanstilsynet retningslinjer som blant annet satte krav til at belåningsgraden ikke skulle være høyere enn 90 prosent av boligens verdi (Finanstilsynet 2010: 4). Kort tid etter, i 2011, skjerpet Finanstilsynet kravet ytterligere, og nå skulle lån ikke overstige mer enn 85 prosent av boligens verdi (Finanstilsynet 2011:2). Denne regelen gjelder fremdeles. Begrunnelsen den gangen var at gjeldsbelastningen var bekymringsfull høy i Norge, og at gjeldsgraden hadde økt mest blant de gruppene som hadde høyest gjeld i forhold til inntekt (Johannessen m.fl. 2013: 31). Innførselen av krav til egenkapital ved kjøp av bolig er interessant fordi det styrket viktigheten av startlånet som et boligsosialt virkemiddel. Kommunene er gjennom startlånordningen de eneste som kan gi lån til boligformål, uten å stille krav til egenkapital hos låntaker.⁴ I årene etter Finanstilsynets retningslinjer ble innført ble startlånet i stor grad brukt som topplån, eller lån til egenkapital, for unge førstegangsetablerere. En endring i retningslinjene for startlån i 2014 medførte

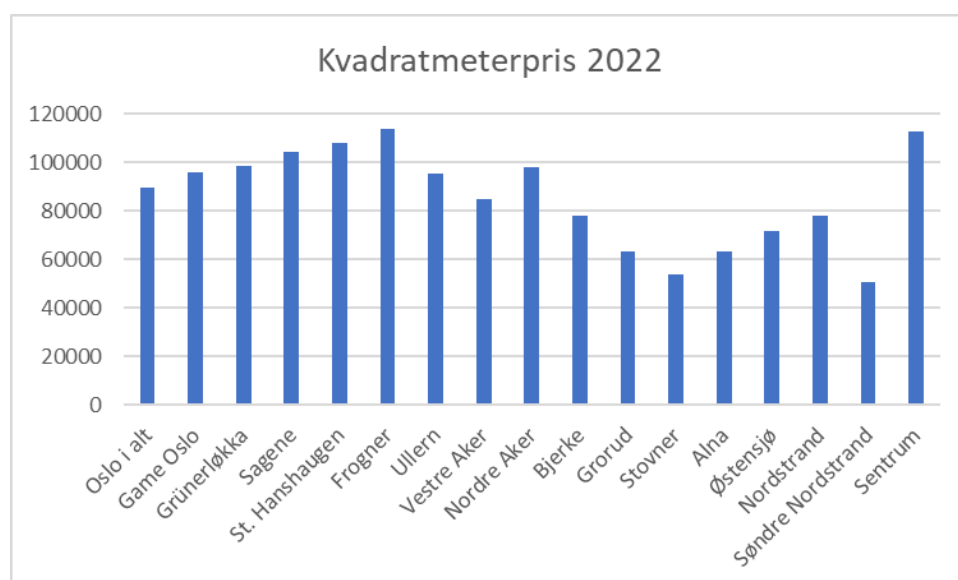
⁴ Private kredittinstitusjoner kan gjøre unntak fra regelen i noen få tilfeller, hvis det er tydelig at låntaker kan håndtere gjelden sin.

imidlertid en innstramning som førte til at startlån fra da utelukkende skulle gis til varig vanskeligstilte på boligmarkedet.⁵

Siden 2014 har startlånmottakere i Oslo kommune blitt gradvis mer vanskeligstilte i takt med regelendringer som gjør det mulig med nedbetalingstid på inntil 50 år, perioder med avdragsfrihet og fastrenteavtaler på inntil 10 år. Startlånet brukes i dag til vanskeligstilte på boligmarkedet som er varig ute av stand til å kjøpe egen bolig.⁶

Høye, og stadig stigende, boligpriser i Oslo kombinert med en regel om at startlån gitt i Oslo i all hovedsak skal brukes i Oslo, medfører at startlånmottakere i økende grad har begrensede muligheter for boligkjøp. I 2023 var et gjennomsnittlig startlån 3,2 millioner kroner, noe som legger sterke føringer på hvor i Oslo startlånmottakere har mulighet til å kjøpe bolig. Figuren under viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter i hele Oslo og i 15 bydeler samt sentrum.

Figur 1. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter for Oslo, alle bydeler og sentrum 2022



Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

Selv om boligprisene i Oslo er høyest i landet, viser figur 1 at det er store forskjeller mellom bydelene. Den dyreste bydelen er Frogner med en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på litt over 113 000 kroner, og må kunne sies å være det dyreste området i Norge. Den rimeligste bydelen i Oslo derimot, Bydel Søndre Nordstrand, har en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på litt over 50 000 kroner. Det er omtrent samme prisnivå som i Fredrikstad kommune (Eika m.fl. 2022). Fra 2018 til 2022 har differansen mellom den billigste bydelen (Søndre Nordstrand) og

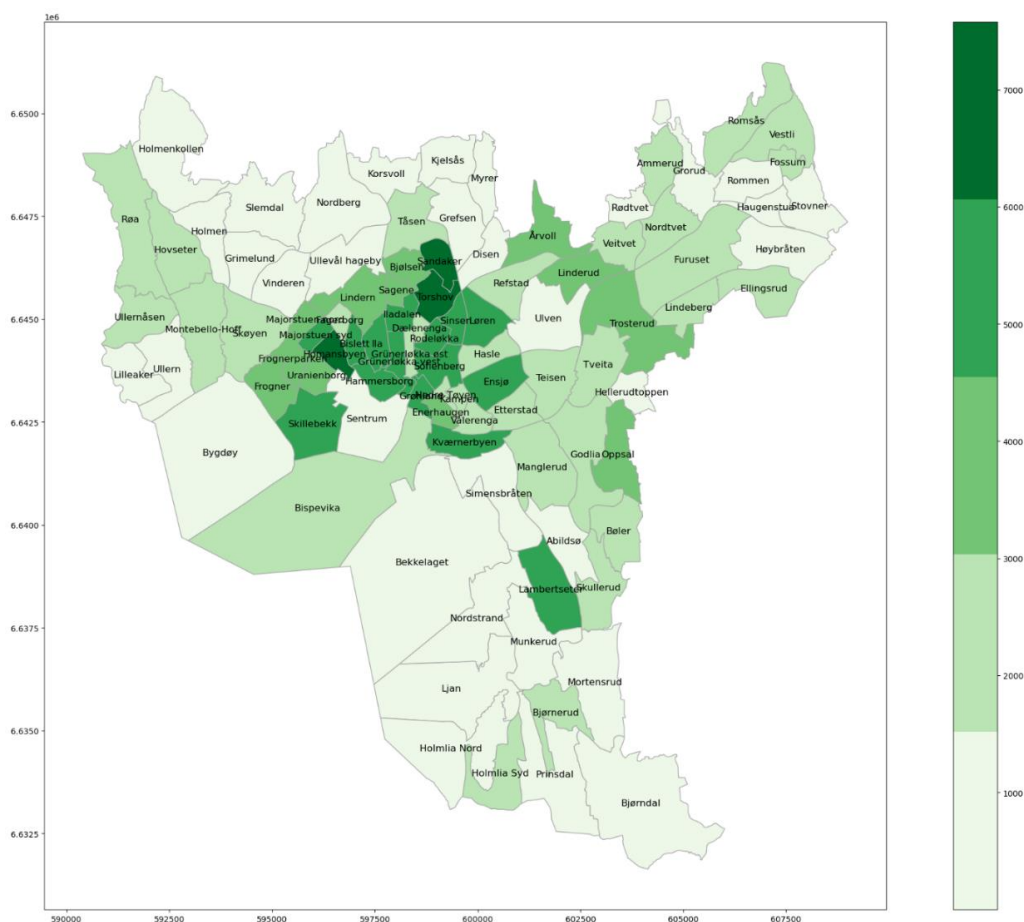
⁵ Det er siden innført unntak fra dette, og startlånet kan i dag også brukes dersom boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546/KAPITTEL_5#%C2%A75-4

⁶ Et unntak er barnefamilier, som er unntatt betingelsen om varig vanskeligstilt.

den dyreste (Frogner) steget fra 118,5 prosent til 124 prosent. Hvis vi går enda lenger tilbake, til 2005, var prisdifferansen mellom disse to bydelene 110 prosent.⁷ Det er altså ikke bare store prisforskjeller mellom bydelene, forskjellen har økt de siste 20 årene, og de har økt raskere de seneste årene.

I tillegg til at boligprisene gir geografisk ulikhet, er også selve boligstrukturene ulikt fordelt mellom bydelene. Figuren under viser antall blokkleiligheter på delbydelsnivå.

Figur 2. Antall blokkleiligheter på delbydelsnivå 2023



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

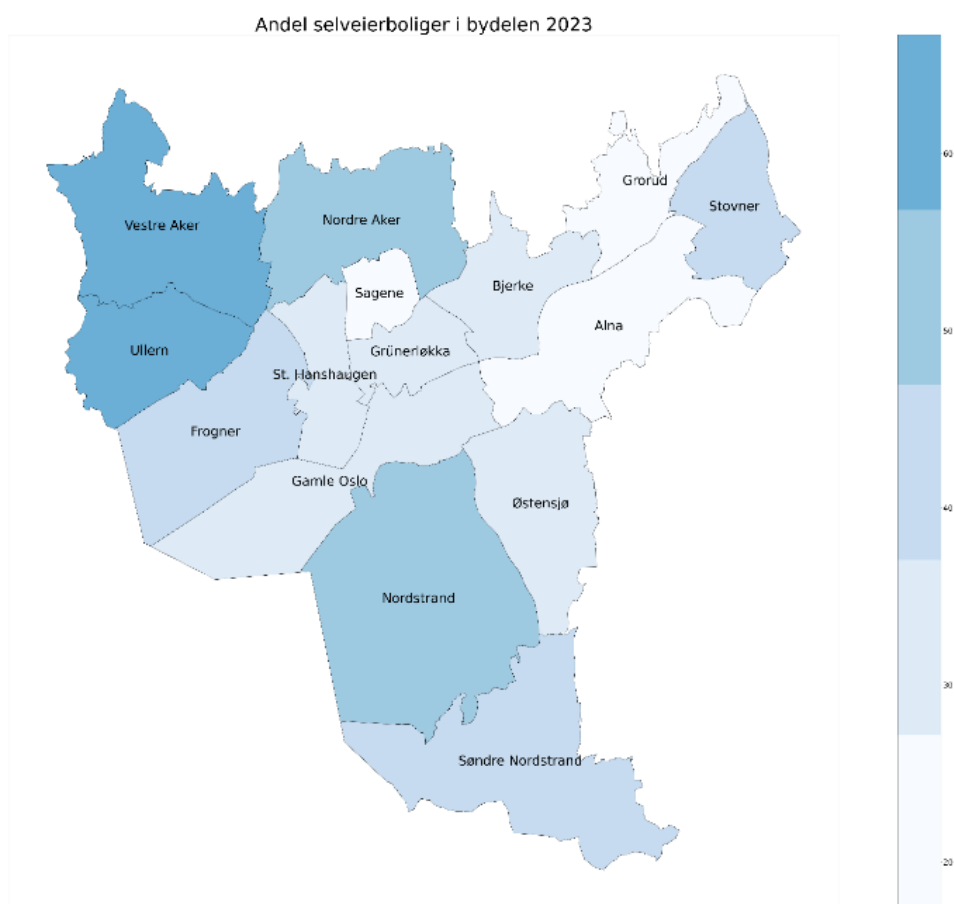
Kartet viser at boligmassen i Oslo er svært differensiert. Blokkleiligheter er ulikt fordelt mellom bydeler og delbydeler. Ikke overraskende er det sentrumsbydelene Sagene, Grünerløkka og St. Hanshaugen som har flest blokkleiligheter. Bydel Frogner og Bydel Gamle Oslo har også mange, men her er det mer ulik fordeling innad i bydelene. Ellers ser vi at det i nesten alle bydelene er delbydeler der det er få blokkleiligheter.

⁷ Tallene er hentet fra Oslostatistikken. Før 2018 ble boligprisstatistikken levert av SSB, og de nyere tallene er levert av Viridi AS. Dette medfører et brudd i serien, men Byrådsavdeling vurderer likevel sammenlignbarheten mellom de to statistikkene som god.

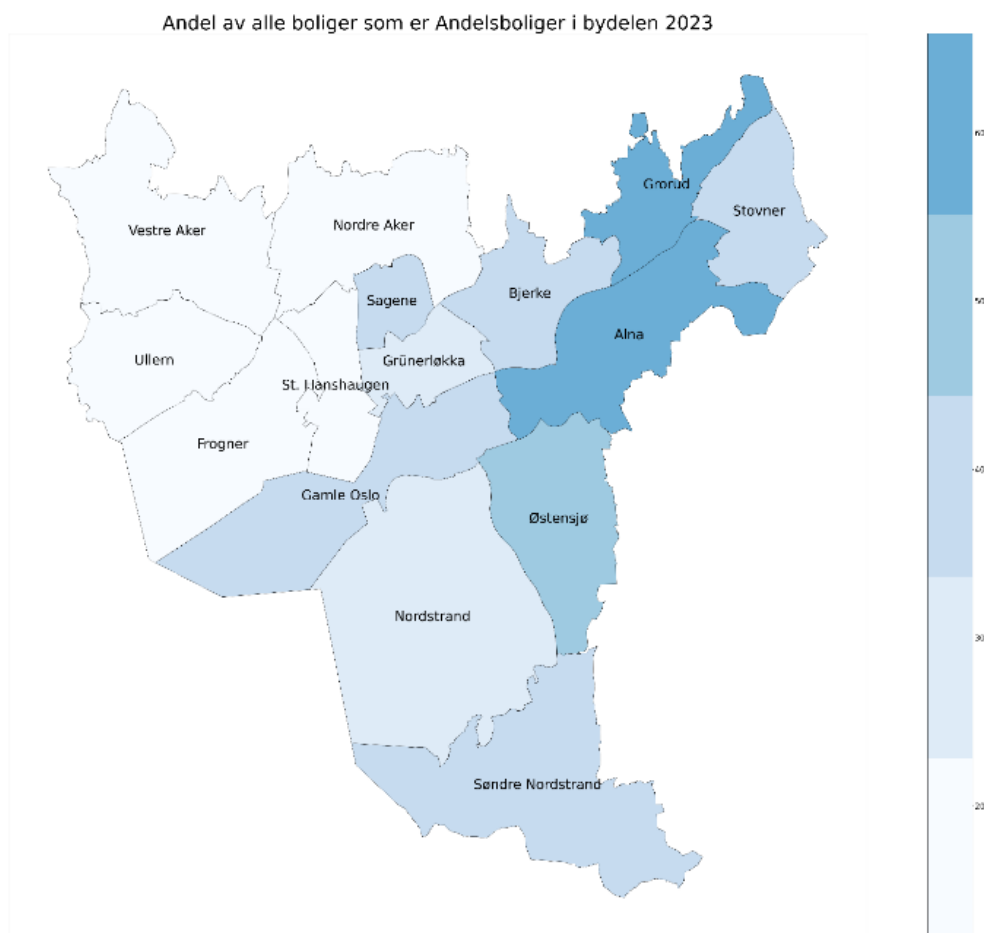
Boligmarkedet med dets ulike prisnivåer og forskjellige bygningstyper i ulike områder, danner bakteppet for flyttemønstre i Oslo. I tillegg til disse strukturelle forholdene spiller individuelle preferanser også en rolle når husstander sorteres til ulike nabolag (Flåto og Turner 2024: 8). Det er de fysiske strukturer og kvaliteter som sammen med menneskene som bor der, utgjør et nabolag. De færreste i Oslo er i en posisjon der de helt fritt kan velge hvor de vil bosette seg. Personlig økonomi vil for mange legge føringer for hvor i byen det er mulig å bosette seg (Ibid). I denne rapporten ser vi nærmere på en av de gruppene som har færrest valgmuligheter på eiermarkedet, nemlig husstander som kjøper bolig med et startlån.

Det er kjent at det i Oslo er markante forskjeller mellom bydeler og områder. Mye tyder på at flyttemønstre i byen bidrar til økte forskjeller. I Norge har borettslagsmodellen spilt en viktig rolle for eierlinja (Sørvoll 2021). Figur 3 og 4 viser hvordan selveierboliger og andelsboliger er fordelt på bydelsnivå.

Figur 3. Andel selveierboliger på bydelsnivå 2023



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figur 4. Andel andelsboliger på bydelsnivå 2023

Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figurene over viser at andel borettslag og selveierboliger i Oslo har betydning for de fysiske strukturene i byen. Det er klart høyest andel selveierboliger i bydelene i ytre vest. Bydel Nordstrand har også en relativ høy andel selveierboliger. Bydel Grorud og Bydel Alna skiller seg ut ved å ha en høy andel borettslagsboliger, mens Bydel Bjerke og Bydel Stovner ser ut til å ha nokså jevn fordeling mellom selveier og borettslagsboliger. Det samme gjelder sentrumsbydelene og Bydel Søndre Nordstrand.

I dag er det i praksis ikke stor forskjell på å eie en borettslagsbolig eller en selveier, men for vår målgruppe, startlånsmottakere, spiller eierform en rolle. På grunn av dokumentavgiften på selveierboliger, som er 2,5 prosent av boligens salgsverdi⁸ rådes startlånsmottakere til å kjøpe andelsboliger framfor selveier. Hvor borettslagsboligene ligger fysisk plassert i Oslo har derfor også en betydning for hvor startlånsmottakere bosetter seg.

⁸ <https://www.skatteetaten.no/person/avgifter/dokumentavgift/>

2 Metode

Initiativet til prosjektet kom fra Bydel Alna, som tok kontakt med oss med spørsmål om Velferdsetaten kunne undersøke flyttemønstrene og de langsiktige konsekvensene for startlåsmottakere i Oslo. Problemstillingen som Bydel Alna skisserte, har ikke vært tema for tidligere forskning. I det hele tatt så er startlån og hvordan det går med startlåsmottakere et mangelfullt tema i forskningslitteraturen. Derfor var det lite litteratur å bygge videre på som gjorde det naturlig å gå bredt ut rent metodisk i form av et mer eksplorativt forskningsdesign. Målet med eksplorativ forskning er å oppdage nye innsikter, forstå fenomener bedre, og utvikle hypoteser eller teorier som kan testes i fremtidig forskning (Bryman, 2016, s. 638-639). Eksplorativ forskning er ofte det første skrittet i en forskningsprosess og kan bidra til å definere problemstillinger, identifisere variabler, og foreslå forbindelser mellom dem. Funn man gjør underveis vil da kunne avgjøre i hvilken retning det er hensiktsmessig å gå videre.

Dette er en stor og sammensatt problemstilling hvor mange ulike faktorer forventes å spille en rolle. En av de største utfordringene har vært å skille startlåsmottakere fra de generelle flyttetrendene i Oslo kommune. Personvernsbegrensninger gjør at kobling av ulike registre på personnivå ikke er mulig, noe som gjør det vanskelig å danne et komplett bilde av situasjonen til startlåsmottakere og hvordan de eventuelt skiller seg fra resten av befolkningen. Vi har derfor vært avhengig av å benytte oss av ulike metoder for å tilnærme oss problemstillingen fra ulike hold. I det følgende beskriver vi kort hvilke metoder vi har brukt i prosjektet.

Under arbeidet med prosjektet benyttet vi en rekke forskningsmetoder for å samle inn og analysere data. Innledningsvis gjennomførte vi intervjuer med ansatte i ulike sektorer i bydelene Alna og Stovner. Vi har også intervjuet personer som har mottatt startlån i flere forskjellige bydeler. Videre utvidet vi vår datainnsamling ved å hente inn informasjon fra en rekke kilder, inkludert registerdata fra Velferdsetaten, Husbanken, statistikk fra Oslo Kommunes statistikkbank, samt informasjon fra byrådsavdelingen for finans.

Datainnsamlingen har vist at informasjon om denne gruppa er et lappeteppes av ulike informasjonskilder. En viktig del av vår datainnsamling var en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle som har mottatt startlån i perioden fra 1. april 2014 til 31. desember 2022. Flere av spørsmålene som ble inkludert i spørreundersøkelsen bygger på innsikt fra intervjuene med startlåsmottakere og ansatte i bydelen. Rapporten vi har utarbeidet bygger på innsikt og funn hentet fra alle disse datakildene.

2.1 Intervjuer med startlåsmottakere

Ved prosjektstart ønsket vi å inkludere stemmen til de som har kjøpt bolig med startlån. Vi planla intervjuer med ti startlåsmottakere som hadde kjøpt bolig forskjellige steder i byen. Vi endte opp med å intervjuer seks informanter. To av informantene ble intervjuet over telefon, og informert samtykke skulle signeres og sendes tilbake til oss via post. Vi mottok aldri de signerte samtykkene, og intervjuene er derfor ikke brukbare i prosjektet. Videre har to av informantene vi har intervjuet kjøpt bolig et sted som gjør at deres kjøpsopplevelser ikke på noen måte representerer startlåskjøpere i en større kontekst. Deres historier er interessante, og vi kan ta lærdom av deres situasjon, men for dette prosjektet er det ikke så relevant. Derfor sitter vi i praksis igjen med to intervjuer. Vi har valgt å ikke bruke disse direkte i rapporten,

men informasjonen vi har fått gjennom intervjuene bidrar likevel til refleksjoner og kunnskap som vi har tatt med oss inn i prosjektet.

2.2 Intervjuer med ansatte i to casebydeler

For å undersøke problemstillingen om startlånet bidrar til en opphopning av levekårsforskjeller, ønsket vi perspektivet fra bydeler som mange startlånmottakere flytter til. Vi ønsket å intervju ansatte i bydel for å finne ut om de er i kontakt med startlånmottakere og eventuelt om hva. Ettersom Bydel Alna har vært initiativtaker til prosjektet, har det vært naturlig å intervju ansatte i denne bydelen. Vi ønsket at prosjektet skulle omhandle hele Oslo, og ikke bare Bydel Alna. Derfor inkluderte vi også en annen bydel som case, Bydel Stovner. Bydel Stovner er i likhet med Bydel Alna en av de bydelene i Oslo som flest startlånmottakere flytter til. Samtidig skiller bydelen seg fra Bydel Alna på flere punkter.

Til sammen har vi intervjuet 11 ansatte på ulike tjenestesteder i bydelene. Intervjuene har vært gjennomført fysisk eller på teams. Vi som har intervjuet har vært to eller tre på alle intervjuer, en har intervjuet og en har tatt notater. Intervjuene i bydelene danner et viktig bakteppe når vi skal tolke statistikken vi har innhentet til prosjektet.

I tillegg til intervjuer i de to bydelene har vi vært på omvisning. I begge bydeler har ansatte med god kjennskap til bydelen vist oss rundt. En forståelse for de fysiske forholdene gjør det enklere å følge informantenes resonnementer i intervjuer, men gir også viktig kunnskap i tolkningen av kvantitative data.

2.3 Survey til startlånmottakere

I oppstartsfasen til prosjektet bestemte vi oss for å utarbeide en survey til startlånmottakere som har fått lån etter forskriftsendringen i 2014, og som fremdeles har et aktivt lån i kommunen. En slik undersøkelse har aldri vært gjennomført tidligere, og vi lyste derfor ut et forskningsoppdrag der vi søkte om bistand til utforming av spørreundersøkelsen og analyse av dataene. Velferdsforskningsinstituttet NOVA ble engasjert. De har også skrevet et selvstendig notat på bakgrunn av surveyundersøkelsen (se Flåto og Turner 2024).⁹

Surveyen ble utarbeidet i samarbeid med NOVA våren 2023, og sendt ut til 4064 respondenter i august 2023. Surveyen ble utarbeidet i SurveyXact, og en link ble sendt gjennom SvarUt til alle respondentene. De som ikke åpnet brevet elektronisk, fikk det tilsendt per post. Respondentene ble bedt om å gå inn på undersøkelsen via en link i brevet, og svare på undersøkelsen elektronisk. I brevet informerte vi om at undersøkelsen var helt anonym, og at det var frivillig å delta.

⁹ <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/11250/3111023/BOVEL-Notat-1-2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3 Startlån og tilskudd i Oslo kommune

Siden 2010 har Oslo kommune utbetalt 16,4 milliarder kroner i startlån til 9299 husstander. I 2024 skal Oslo kommune låne ut 2 milliarder kroner til vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom startlånordningen. Tabell 1 viser en oversikt over startlånbruken i utvalgte kommuner.

Tabell 1. Bruk av startlån i utvalgte kommuner 2023

Kommune	Antall startlån per 100 000 innbyggere	Utbetalt startlån i 2023 kr	Antall startlån	Gjennomsnittlig startlån utbetalt
Landet	141,5	16 100 mill	7830	2,1 mill
Oslo	76,3	1 700 mill	543	3,0 mill
Bergen	121,9	806,5 mill	354	2,3 mill
Stavanger	119,9	469,3 mill	176	2,7 mill
Drammen	234,3	618,7 mill	243	2,5 mill
Sandnes	76,9	150,7 mill	64	2,4 mill
Larvik	181,8	173,3 mill	88	2,0 mill
Vefsn	447,5	84,5 mill	60	1,4 mill
Sør-Varanger	181,8	38,1 mill	18	2,1 mill
Rakkestad	106,9	15, 2 mill	9	1,7 mill
Øyer	252,7	21,6 mill	13	1,7 mill

Kilde: Husbankens statistikkbank

Oslo kommune er den kommunen i landet som låner mest, men når vi ser på utlån per 100 000 innbyggere, ligger vi relativt lavt. Noe av dette kan forklares med at boligprisene her er høyere, og at låntakere i Oslo derfor trenger høyere lån. Det er likevel interessant å se at Oslo kommune, som har flest vanskeligstilte på boligmarkedet ligger så lavt sammenlignet med andre kommuner. Det er spesielt interessant at Oslo kommune ligger så lavt på antall lån per innbygger når mengden søknader om startlån er så stor. I 2022 hadde Oslo kommune en avslagsprosent på over 60 prosent. Den vanligste årsaken til avslag var manglende betjeningsevne etterfulgt av at husstanden ikke ble ansett som økonomisk vanskeligstilt (Husbanken, 2023-b).¹⁰ Samtidig vet vi at det i Oslo gis avslag på startlån på grunn av at startlånkvoten er brukt opp. I 2023 gjaldt dette om lag 450 saker.¹¹

¹⁰ Tallene er forbundet med en viss usikkerhet da det i mange tilfeller ikke er oppgitt avslagsgrunn i startskuddregisteret.

¹¹ Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten.

I 2022 var det 645 husstander som fikk utbetalt startlån fra Oslo kommune. Det gjennomsnittlige utbetalte beløpet til startlån var om lag 3 millioner kroner. Over halvparten, 64 prosent, av husstandene som fikk utbetalt startlån var barnefamilier, og disse fikk i gjennomsnitt 3,2 millioner kroner utbetalt (Husbanken, 2023-b).

3.1 Bydelenes bruk av startlån og tilskudd

Det er bydelene som er ansvarlige for saksbehandlingen av søknader om startlån, og bydelene får hver sin andel av det totale beløpet som Oslo låner inn fra Husbanken. På grunn av ulik søknadsmengde i bydelene er også summen av startlån og tilskudd som hver bydel disponerer forskjellig. Tabellen under viser hvordan startlånet fordeles mellom bydelene i 2023.

Tabell 2. Fordelingen av midler til startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning på bydelsnivå 2023

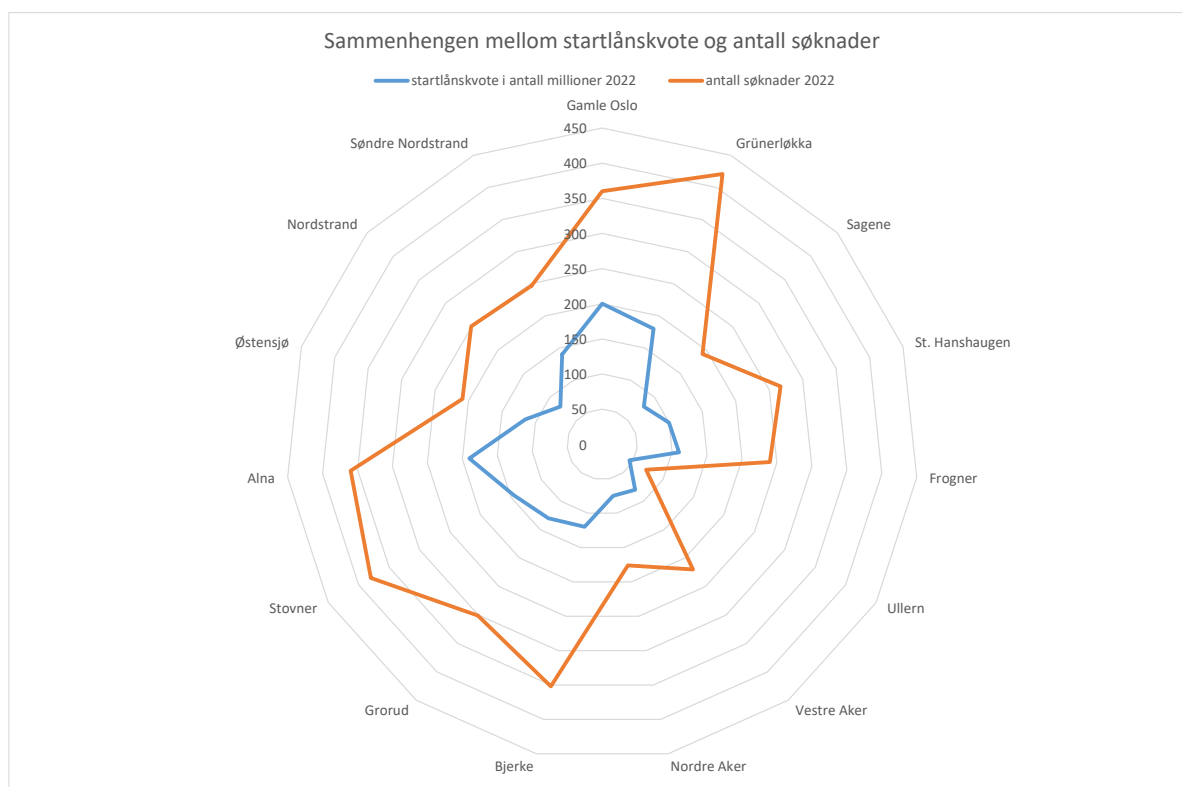
Kvote 2023			
Lån, tilskudd for etablering, og tilskudd for tilpasning i 2023			
Område	Lån (NOK)	Tilskudd Etablering (NOK)	Tilskudd Tilpasning (NOK)
01 Gamle Oslo	165,000,000	8,000,000	900,000
02 Grünerløkka	145,000,000	7,400,000	750,000
03 Sagene	96,000,000	4,300,000	400,000
04 St. Hanshaugen	100,000,000	5,000,000	400,000
05 Frogner*	100,000,000	4,800,000	900,000
06 Ullern	45,000,000	1,600,000	300,000
07 Vestre Aker	75,000,000	2,700,000	800,000
08 Nordre Aker	70,000,000	2,700,000	400,000
09 Bjerke	110,000,000	5,000,000	950,000
10 Grorud	115,000,000	5,000,000	800,000
11 Stovner	130,000,000	6,500,000	1,400,000
12 Alna	160,000,000	7,400,000	900,000
13 Østensjø	90,000,000	4,000,000	600,000
14 Nordstrand	90,000,000	4,000,000	900,000
15 Søndre Nordstrand	120,000,000	5,700,000	600,000
Total	1,611,000,000	74,100,000	11,000,000

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Tabellen viser at bydelene Gamle Oslo og Alna har høyest startlånkvote. De har mer enn dobbelt så høy kvote som bydelene Ullern, Nordre Aker og Vestre Aker som har lavest.

Figur 5 under viser det totale antall søknader i bydelene sammen med startlånknoten de har til rådighet.

Figur 5. Antall søknader om startlån og fordelt kvote til startlån på bydelsnivå 2023



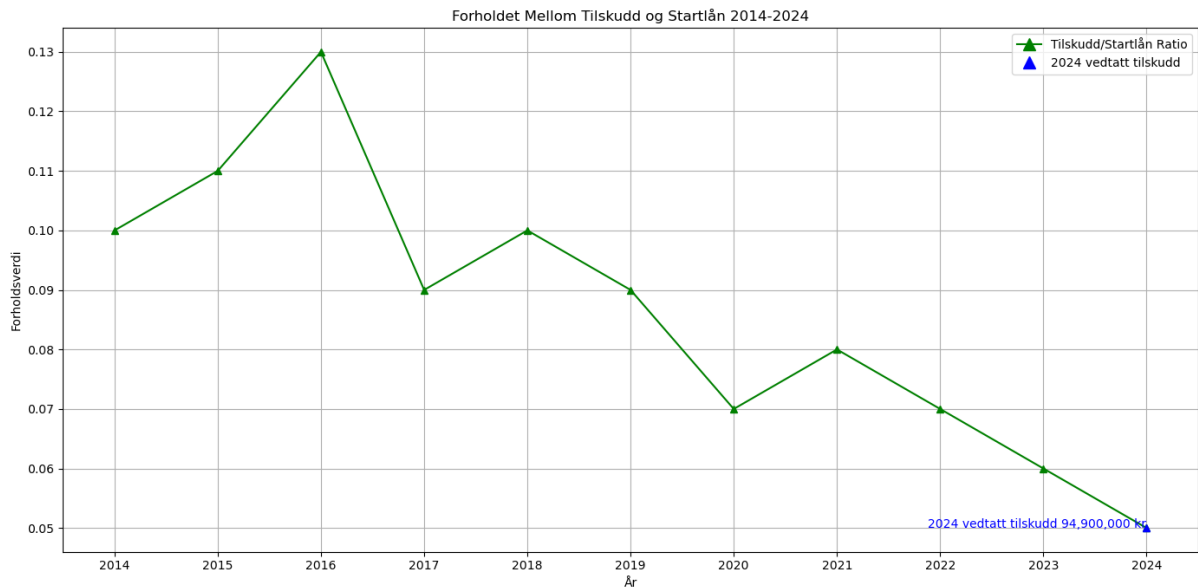
Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten og Husbanken startskudd

Vi ser av figuren hvor mye startlånmidler bydelene har til rådighet og at dette henger tett sammen med antall søknader. Det er likevel en viss forskjell mellom bydelene. Bydelene Grünerløkka, Alna, Stovner, Bjerke og til dels St. Hanshaugen har langt større differanse mellom antall søknader og startlånmidler til disposisjon, enn det bydelene Ullern, Østensjø og Sagene har. Det er ikke mulig å se av denne figuren hvor stor andel av søkerne som faktisk oppfyller kriteriene, og figuren viser dermed ikke nødvendigvis hvordan startlånmidlene bør fordeles i kommunen. Den gir likevel en god indikasjon på situasjonen i Oslo.

Målgruppen for startlån er vanskeligstilte på boligmarkedet, og mange har behov for tilskudd i tillegg til startlånet for å klare seg på boligmarkedet. I perioden vi ser på (2014-2023) har tilskudd til etablering endret seg fra å være en øremerket post på statsbudsjettet til å legges inn i rammetilskuddet til kommunene. Rammeoverføringen medførte at kommunen selv måtte sette av midler til tilskudd. Endringen skjedde i 2020.¹²

Figuren under viser forholdet mellom disponible midler til startlån og disponible midler til tilskudd til etablering i Oslo kommune.

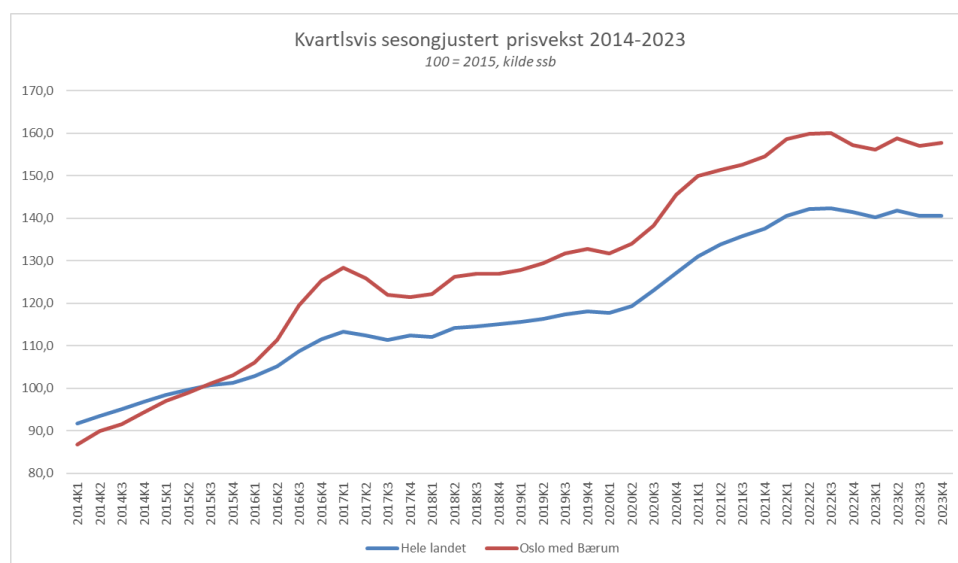
¹² Frem til 2022 var tilskuddet nedskrivbart. Det ble nedskrevet med fem prosent i året, og var ferdig nedskrevet etter 20 år. Endringen har ført til at tilskuddet nå er et rente- og avdragsfritt lån som tilbakebetales ved innfrielse av lånet.

Figur 6. Utviklingen i forholdet mellom midler til startlån og midler til tilskudd til etablering i perioden 2014-2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Vi ser at fra 2016 har det gradvis blitt færre tilskuddsmidler sett i forhold til startlånmidler. Disponible tilskuddsmidler har i denne perioden ligget på mellom 100 og 135 millioner kroner, mens midler til startlån har steget betydelig mye mer, fra 1,2 milliarder kroner i 2014 til 1,8 milliarder kroner i 2023. I 2024 har Oslo kommune søkt om 2 milliarder kroner til startlån. Tilskuddet for 2024 er på under 100 millioner kroner. Resultatet blir, som figuren viser, at selv om kommunen kan hjelpe flere fordi vi har flere midler startlånmidler, så er det relativt færre som kan få hjelp med startlån og tilskudd kombinert.

I samme periode som tilskuddsmidlene har stått stille, og til og med gått litt ned, har boligprisene økt. Figuren under viser utviklingen i boligpriser i samme periode. Siden 2015 har boligprisene i Oslo steget med nærmere 60 prosentpoeng, hvilket er 17 prosent høyere enn landet som helhet.

Figur 7. Utvikling i boligpriser i perioden 2014-2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.2 Demografisk oversikt over startlånmottakere i Oslo kommune

I det følgende skal vi se nærmere på hvem mottakerne av startlån i Oslo er. I veilederen for startlån fremheves kommunale leietakere og barnefamilier som viktige målgrupper (Husbanken, 2023-a, s. 5). Tabellen under viser husstandssammensetning blant innvilgede startlån i 2022.

Tabell 3. Antall og andel husstandstyper blant mottakere av startlån 2022

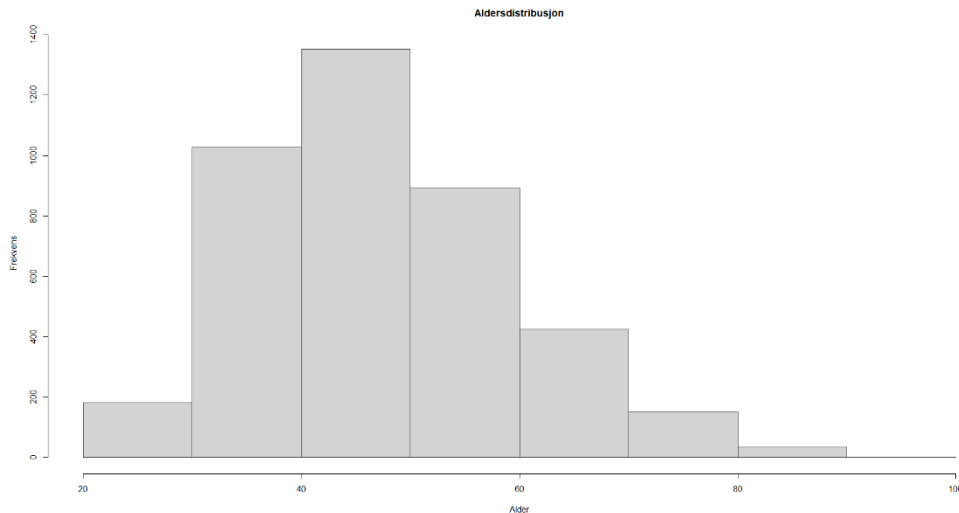
Demografisk Oversikt		
Fordeling av familiekonstellasjoner blandt innvilgede søknader til startlån 2022		
Kategori	Antall	Prosent
enslige	166	28
enslige med barn	200	33
par med barn	192	32
par uten barn	44	7

Kilde: Husbanken startskudd

Barnefamilier, det vil si enslige med barn og par med barn, er de to største gruppene som fikk startlån. Til sammen utgjør de 65 prosent av alle startlånmottakere. Deretter er enslige den største gruppa. Litt mer enn en fjerdedel av innvilgede startlån gikk til enslige personer i 2022. Par uten barn har den minste andelen med kun syv prosent.

Figur 8 viser aldersfordelingen for de som har et aktivt startlån i Oslo kommune per 31.12.2024. Vi har kun alderen til hovedlåntaker, og aldersfordelingen viser dermed ikke alderen til medlåntakere.

Figur 8. Antall startlånmottakere med aktivt lån fordelt på alder per 31.12.2022



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

De aller fleste startlånmottakerne befinner seg i intervallet 40-50 år. Det er også mange som befinner seg i aldersgruppen 30-40 år og 50-60 år, og i noe mindre grad 60-70 år. Det er relativt sett få startlånmottakere som er under 30 år eller over 70 år.

I veilederen for startlån understreker Husbanken at startlånet er et boligsosialt virkemiddel som kan brukes aktivt for å frigi kommunale utleieboliger. I Oslo gjøres dette til en viss grad. Tabell 4 under viser den tidligere bosituasjonen til de som fikk innvilget søknad om startlån i 2022.

Tabell 4. Tidligere bosituasjon for personer som fikk innvilget startlån i 2022

Tidligere bosituasjon		
Boforhold blant godkjente søknader per husholdning 2022		
Boforhold	Antall	Prosent
EIER	19	3
HOS_FORELDRE_VENNER	54	9
INSTITUSJON	*	0
LEIER_KOMMUNALT	118	20
LEIER_PRIVAT	401	67
UTEN_BOLIG	*	1

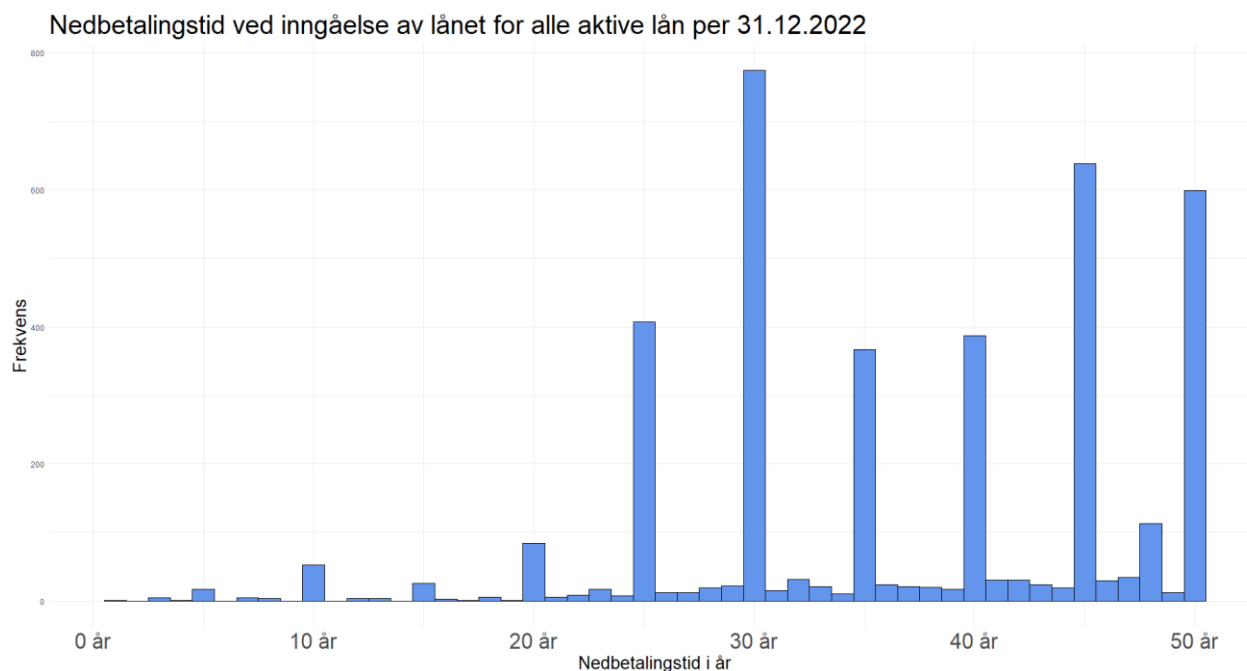
Kilde: Husbanken startskudd

Tabellen viser at en femtedel av innvilgede startlån i 2022 gikk til personer som bodde i kommunal bolig på søknadstidspunktet, mens 67 prosent av de innvilgede søknadene gikk til personer som bodde i privat leiebolig. At andelen kommunale leietakere som får innvilget startlån ikke er høyere, er ikke overraskende med tanke på den sterke behovsprøvingen i kommunal utleiesektor i Oslo. Omtrent 10 prosent bodde hos foreldre eller venner på søknadstidspunktet, og en svært liten andel, en prosent, var helt uten bolig eller oppholdt seg i institusjon.

3.3 Type lån som gis i Oslo kommune

De viktigste faktorene som skiller startlånet fra lån i private kredittinstitusjoner er mulighet for nedbetalingstid på inntil 50 år, 100 prosent lånefinansiering (ingen krav til egenkapital) og mulighet for avdragsfrihet selv om lånet overstiger mer enn 60 prosent av boligens verdi. I tillegg kan kommunen innvilge avdragsfrihet i lengre perioder enn seks måneder, som er det vanlige i ordinære kredittinstitusjoner. I det følgende skal vi se nærmere på startlånporteføljen i Oslo kommune.

Figuren under viser nedbetalingstid gitt på alle startlån i Oslo kommune som fortsatt er aktive. Figuren viser antall startlån fordelt på løpetid i år.

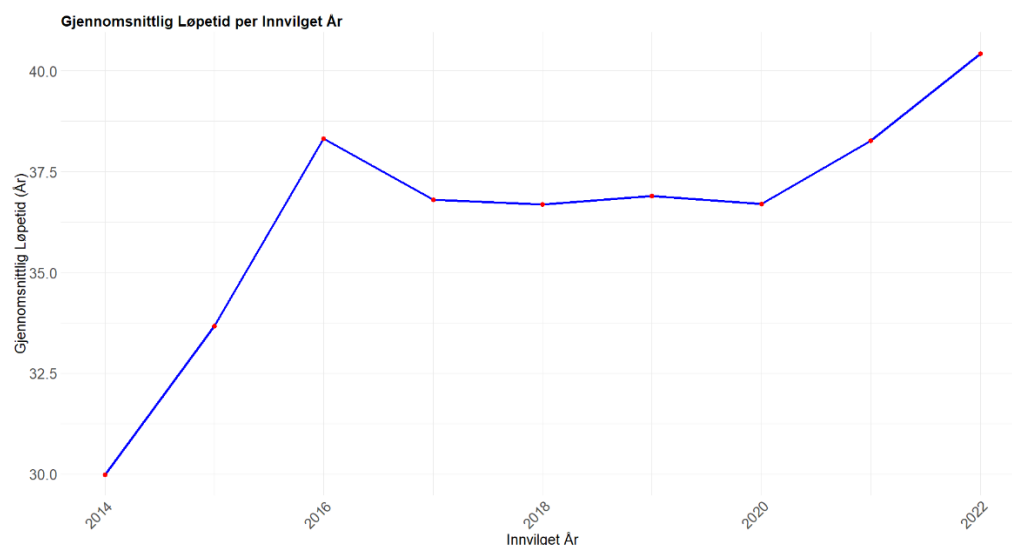
Figur 9. Antall aktive startlån fordelt på nedbetalingstid i år i Oslo kommune per 31.12.2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Som vi ser, er det et relativt lavt antall lån med en løpetid på under 20 år. I denne gruppen finner vi primært refinansieringslån, hvor husstander som har havnet i økonomisk uføre kan søke om å konvertere sine lån til startlån. For flere av disse er summene som lånes ut såpass lave at lånene kan tilbakebetales på noen få år. Ser man bort fra disse har de aller fleste startlån en løpetid på 30 år. I nyere tid er det imidlertid åpnet for lengre nedbetalingstid på startlån¹³, noe som gjenspeiles i løpetid på nyere lån. Trenden er at nedbetalingstiden på startlån øker, sammenlignet med det som var tilfellet tidligere.

Figur 10 under viser utviklingen i gjennomsnittlig nedbetalingstid for startlån innvilget mellom 2014 og 2022.

¹³ <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder/renter-og-avdragsvilkar/nedbetalingsvilkar/nedbetalingstid/>

Figur 10. Gjennomsnittlig nedbetalingstid i år for startlån innvilget i perioden 2014-2022 i Oslo kommune

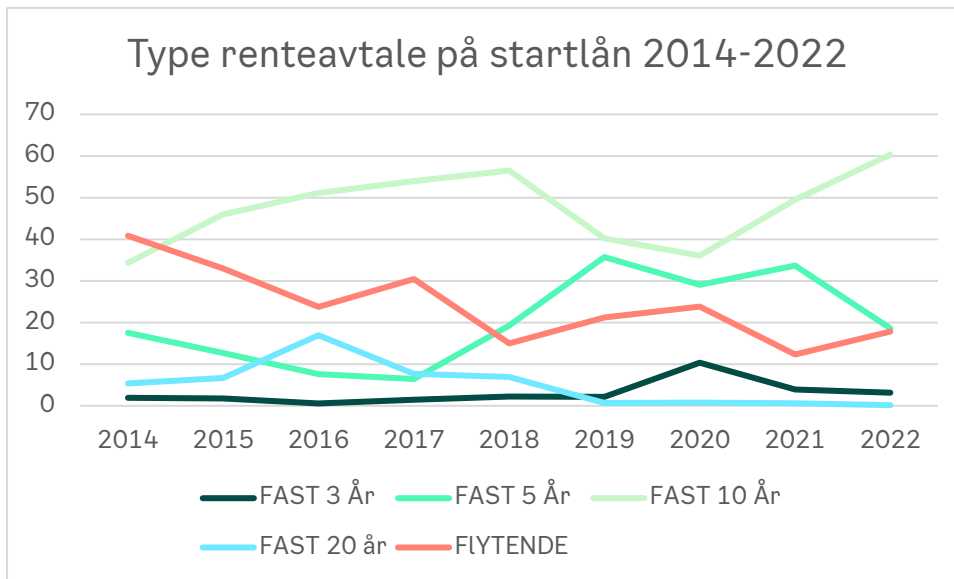
Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Grafen viser utviklingen i gjennomsnittlig nedbetalingstid på startlånene som er innvilget i perioden 2014-2022. I denne perioden har gjennomsnittlig nedbetalingstid for startlånmottakere steget fra 30 år til 40 år.

Et viktig verktøy kommunene bruker når de utmåler startlån er renteavtaler. Forskning har vist at ved hjelp av spesielt fastrenteavtaler og lang nedbetalingstid kan husstander med lave, men stabile, inntekter betjene startlån (Astrup m.fl. 2019; Monkerud og Astrup 2022). I dag har 73 prosent av startlånmottakere i Oslo ulike former for fastrente. I hele befolkningen er det om lag seks prosent som har fastrente på boliglånet.¹⁴ Således skiller startlånmottakere seg betydelig fra den øvrige befolkningen. Det har vært en viss utvikling i type renteavtaler startlånmottakere i Oslo har.

Figuren under viser typer renteavtaler på dagens låneportefølje. Figuren viser startlån som var aktive per februar 2024. Det vil si at lån som er gitt de forhenværende årene, og som av ulike grunner er innfridd, ikke vises i denne figuren. Videre er tallene fra 2014 ikke for hele året, men fra mars til og med desember.

¹⁴ <https://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/finansinstitusjoner-og-andre-finansielle-foretak/statistikk/renter-i-banker-og-kredittforetak/artikler/okning-i-rentene20230202>

Figur 11. Andel type renteavtaler på startlån i Oslo kommune i perioden 2014-2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Av de gjenværende lånene fra 2014 er det en høyere andel som har lån med flytende enn fast rente. Dette kan skyldes at de har hatt fastrenteavtaler som har gått ut, eller at de fikk fastrente da de fikk lånene. I dagens låneportefølje er det flest låntakere som har fastrenteavtale på 10 år.

Variasjonene i renteavtaler henger til dels sammen med styringsrenta, men er antakeligvis mest styrt av signaler fra Husbanken. Fordelen med fastrente på boliglånet er at det gir låntaker en forutsigbarhet. Argumentet for fastrenteavtaler for startlånmottakere, har vært at de selv med lave inntekter kan betjene et boliglån dersom utgiftene er forutsigbare og nedbetalingstiden er lang nok. Ulempen ved fastrenteavtaler er at de kan oppleves som bindene for låntakeren på grunn av overkursproblematikk. Dersom fastrenten låntaker betaler er høyere enn det banken tilbyr som fastrente til nye kunder, vil banken tape på at låntaker betaler inn ekstra. I praksis vil det si at for låntakere som har bundet renta på et høyere nivå enn dagens, kan det å selge boligen medføre økte kostnader. Omvendt vil underkurs medføre at låntakere med lavere fastrente enn den bankene tilbyr til nye kunder, får gevinst ved salg av boligen. Dette er imidlertid vanskelig å spekulere i, og som vi senere skal vise, er det nesten en tredjedel av startlånmottakerne som har svart på spørreundersøkelsen som oppgir at de ikke kan selge boligen sin om de ønsker det. Dette understøttes også av en kvalitativ undersøkelse som har intervjuet husstander som har kjøpt bolig med startlån, og som finner at flere av de som har kjøpt med startlån ikke har forstått hva slags lån de har fått (Johannessen m.fl. 2023).

Når lånene er utbetalt er det kommunens ansvar å følge opp låntakere. For de fleste går dette uten problemer. De betaler det de skal, og de betaler i tide. Oslo kommune har engasjert Intrum som låneforvalter, hvilket innebærer at det er de som har kontakten med flesteparten av låntakerne. I tilfeller der det er husstander som har utfordringer med å betale, trenger tilretteleggelse i forbindelse med nedbetaling av lånet eller er i behov av annen type hjelp, er

det Velferdsetaten som har kontakten med låntaker. Oppfølging av startlånmottakere i Oslo er dermed en delt oppgave mellom Oslo kommune ved Velferdsetaten og Intrum som forvalter lånene på vegne av Oslo kommune.

Restansen på hele låneporteføljen i Oslo er per januar 2024 på 0,06 prosent, og det er denne som refereres til når vi sier at det er lite mislighold på startlån. Bak dette tallet ligger det imidlertid mye boligsosialt arbeid som gjøres for at restansene ikke skal øke. I forbindelse med dette prosjektet har vi sett nærmere på hva slags hjelp startlånmottakere mottar fra låneforvaltningen i Velferdsetaten. Hva slags hjelp startlånmottakere får, og hvor mange som faktisk får hjelp, gir en indikasjon på hvordan det går med de som får startlån av kommunen.

Tabell 5 under viser en oversikt over type hjelp startlånmottakere har fått mellom 2018 og 2023. I tabellen er ikke tall under 5 oppgitt.

Tabell 5. Antall type hjelp til startlånmottakere i perioden 2018-2023

Type hjelp	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gjeldsordning	-	0	0	-	-	0
Redusert betjening	-	-	-	-	-	0
Restanse tillagt lån	143	205	200	166	171	151
Betalingsutsettelse	86	105	113	100	87	108
Avdragsutsettelse	314	345	543	502	425	380
Endret løpetid	0	0	0	32	32	38
Restanseavtale	26	21	42	37	41	21
Fast terminbeløp	31	40	47	56	53	26
Annet	0	0	0	0	0	0
Sum	600	716	945	893	809	727

Kilde: Oslo Kommune, Velferdsetaten

Tabellen viser at det er noe variasjon i hvor mange som får hjelp fra år til år, men bortsett fra en økning i antall startlånmottakere som får avdragsutsettelse og fast terminbeløp, er ikke endringene store. Flest fikk hjelp i 2020 (945), og deretter har det sunket til litt over 700 i 2023. En forklaring på det kan være at mange opplevde å bli permittert, og dermed mistet inntekt i en periode under pandemien. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at i

perioden 2018-2023 har også det totale antall startlån økt. Andelen startlånmottakere som får hjelpetiltak har dermed sunket.

3.4 Strikken tøyes

Startlånet er det viktigste virkemiddelet vi har for å hjelpe lavinntektsfamilier til å bli boligeiere. En gjennomgang av startlånordningen viser at Oslo kommune, til tross for å være den kommunen med størst innlån i kroner, likevel gir relativt få lån per innbygger. I 2024 har kommunen søkt om 2 milliarder til utlån. Dersom Oslo skal ligge på nivå med Bergen og Stavanger, som har om lag 120 lån per 100 000 innbygger, må kommunen øke innlånet til 2,6 milliarder kroner. Hvorfor Oslo kommune velger å låne inn 2 milliarder er ikke helt klart for oss. Trolig er det resultat av historiske valg, og at man med jevne mellomrom velger å øke summen som lånes inn.

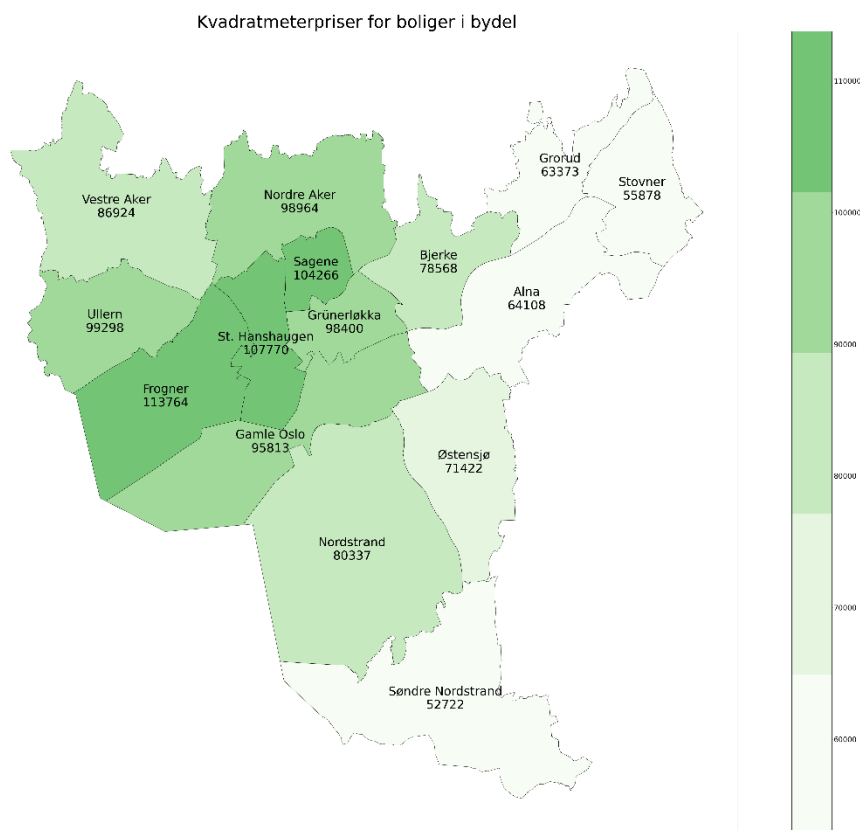
Tilskuddet, som på bakgrunn av de høye boligprisene er mer aktuelt enn noen gang, har mistet noe av sin kraft i Oslo. Sammenlignet med startlånet utgjør tilskuddet mindre og mindre for hvert år. Dette er et paradoks at all den tid boligprisene stiger og etableringsterskelen for målgruppa for startlån øker. På sikt vil en svekkelse av tilskuddet få konsekvenser for målgruppa for startlånet i Oslo kommune.

Tendensen med lån med lenger løpetid og større innslag av fastrente viser at strikken må tøyes for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo. Hele 74 prosent av alle aktive startlån i Oslo kommune har fastrente, og løpetid opp mot 50 år har blitt mer vanlig. På lån innvilget i 2024 var andelen lån med fastrente 86 prosent. Når strikken strekkes fullt ut allerede ved inngåelse av lånet, er det lite å gå på dersom noe skulle gå galt. For husstander med lån med 50 års nedbetalingstid og lang fastrenteavtale, er det mindre å gå på enn dersom nedbetalingstiden hadde vært kortere. Det er ikke dermed sagt at kommunen ikke skal strekke strikken, som vi skal se senere oppgir en stor andel at økonomien bedrer seg etter de har kjøpt bolig. Vi mener likevel at det er verdt å være oppmerksom på dette.

4 Flyttemønster blant startlåsmottakere i Oslo

Utgangspunktet for dette prosjektet er et spørsmål om startlånet medfører selektive flyttemønster. Enkelt sagt kan vi si at bosettingsmønsteret til startlåsmottakere i Oslo følger boligprisene. Figur 12 under viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris på bydelsnivå i perioden 2022. Jo mørkere farge, jo høyere er boligprisene.

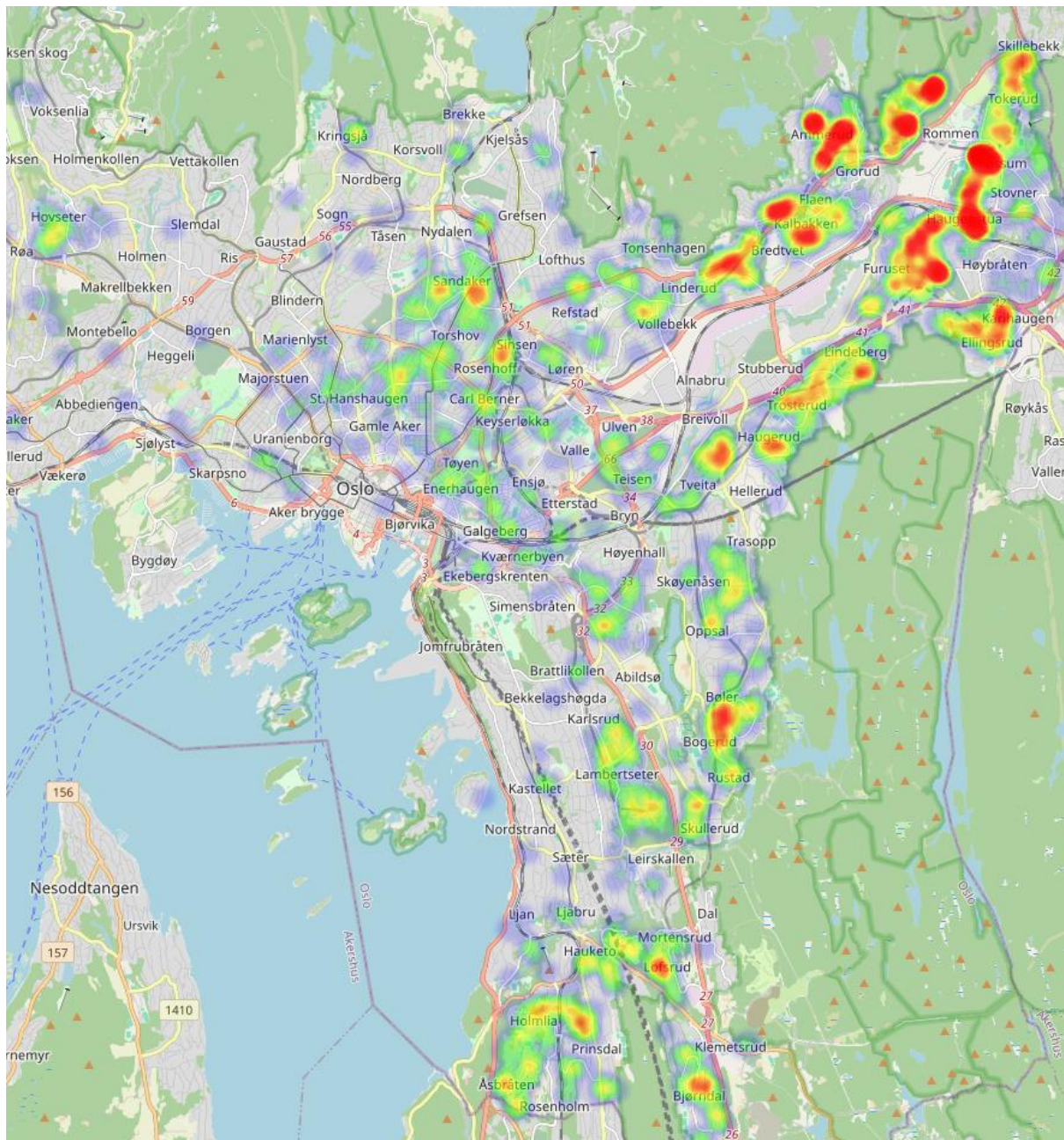
Figur 12. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris på bydelsnivå 2022



Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

Figur 13 viser hvor startlåsmottakere med et aktivt lån i Oslo kommune, som har kjøpt bolig i perioden 2014–2022, har kjøpt bolig. Jo mørkere farge jo flere husstander har kjøpt bolig med startlån. Vi ser her at startlåskjøpere i stor grad kjøper bolig der prisene i Oslo er lavest.

Figur 13. Antall kjøp med startlån i Oslo kommune i perioden 2014-2022 ¹⁵



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Majoriteten av startlånkjøpere som fikk innvilget startlån mellom 2014 og 2022, og som fortsatt har et aktivt lån i Oslo kommune har kjøpt bolig i Groruddalen. Det er også en del som kjøper i Bydel Søndre Nordstrand, på Bogerud i Bydel Østensjø, samt noe kjøpsaktivitet i

¹⁵ Det er lagt på en fargeskala fra blå, limegrønn, gul og rød som angir høyest tetthet. I tillegg har kartet en funksjon som utdydeliggjør akkurat hvor den klyngen av startlånkjøp befinner seg for å ivareta personvernet.

delbydeler i Oslo der ingen eller svært få startlånsmottakere har kjøpt bolig. Det gjelder blant annet Bispevika i Bydel Gamle Oslo, Lilleaker i Bydel Ullern og delbydel Frogner i Bydel Frogner.

Kombinasjonen av startlån og tilskudd til etablering er et viktig boligsosialt virkemiddel og kan hjelpe husstander som er vanskeligstilte på boligmarkedet inn i eid bolig. Det kan være ulike grunner til at en husstand har behov for tilskudd. For eksempel kan det være behov for en tilpasset bolig på grunn av sykdom, eller det kan være viktig for en husstand å kjøpe bolig i et bestemt område. Det er dermed ikke mulig å trekke en slutning om at det er de husstandene med minst ressurser som får tilskudd. Tabell 6 under viser prosentfordelingen av startlånsmottakere som kun mottok startlån og startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering i perioden 2014-2022.

Tabell 6. Antall og andel aktive startlån og tilskudd til etablering gitt i perioden 2014-2022

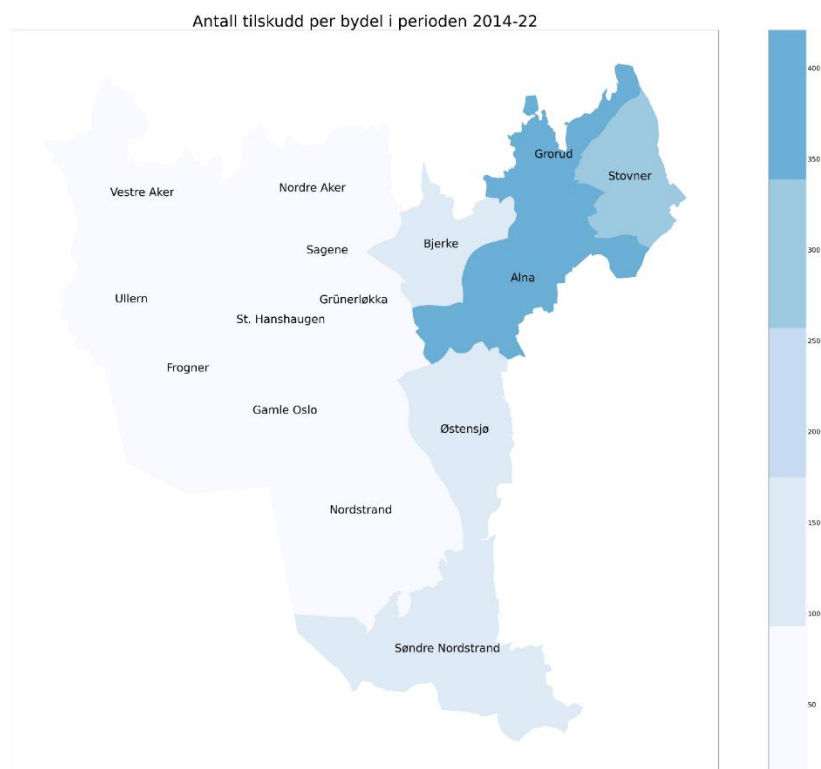
Kategori	Antall i kategori	Prosent av total
Kun startlån	2408	59
Tilskudd og startlån	1658	41
Totalt	4066	100

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

De fleste, 59 prosent, av startlånsmottakerne som har fått lån og fremdeles har lån har kjøpt bolig med startlån alene. 41 prosent av alle startlånsmottakere mottok et tilskudd i tillegg til lånet.

Kartet under viser hvor i Oslo startlånsmottakere som også har fått tilskudd har bosatt seg i perioden 2014-2022.

Figur 15. Antall boliger kjøpt med startlån og tilskudd til etablering på bydelsnivå i perioden 2014-2022



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Bosettingsmønsteret for husstander med startlån og tilskudd følger i stor grad de store mønstrene vi har sett over. Det er flest startlånmottakere som også har fått tilskudd, som har etablert seg i Bydel Alna og Bydel Grorud. Dernest er det Bydel Stovner som peker seg ut. Bydel Søndre Nordstrand som både er en av bydelene i Oslo med laveste boligpriser, og som har en forholdsvis høy andel som kjøper bolig med startlån, ligger her på nivå med bydelene Bjerke og Østsjø.

Debatten om hvor startlånmottakere bosetter seg har til dels vært unyansert. I stor grad har det vært henvisning til at mange startlånmottakere flytter til noen få bydeler, men når vi studerer flyttemønstrene ser vi at bildet er mer komplekst. Over en tredjedel (39 prosent) flytter internt i bydelen, mens 61 prosent flytter til en annen bydel. Kartet under viser de 10 vanligste flytterutene for startlånmottakere i perioden 2014 til 2022 og antall startlånmottakere som kjøper bolig i bydelen de bodde i da de fikk innvilget startlån. Pilene viser de som flytter mellom bydeler, mens fargeskalaen viser de bydelene der flest startlånmottakere (innflyttere og de som blir boende i bydelen) kjøper bolig. Jo tykkere pilen er, jo flere har flyttet.

Figur 16. De 10 vanligste flytterutene i Oslo kommune og antall kjøp med startlån på bydelsnivå i perioden 2014-2022



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Kartet over viser at det er flest som flytter fra sentrumsbydelene Gamle Oslo, St. Hanshaugen og Sagene til Groruddalen. Det er også en del flytting internt i Groruddalen. De vanligste flytterutene her er fra Bydel Stovner til Bydel Alna og Bydel Grorud, men en vanlig flytterute er også fra Bydel Bjerke til Bydel Grorud. Når det kommer til kjøp i bydelen som startlånmottakerne bodde i på tidspunktet de fikk innvilget startlån, er det Bydel Alna og Bydel Grorud som har flest interne boligkjøpere som kjøper med startlån. Deretter er det bydelene Stovner og Søndre Nordstrand som har flest interne kjøp, og til slutt har Bydel Østern og Bydel Bjerke en del interne kjøp. De resterende bydelene har få interne boligkjøp med startlån.

Tabellen under viser forholdet mellom innflyttere, utflyttere og de som blir boende blant startlånmottakere i bydelene i Oslo. Tabellen viser aktive lån og vi fanger dermed ikke opp dem som har fått innvilget lån i perioden og avsluttet det.

Tabell 7. Antall og andel husstander som flytter ut, inn og blir værende på bydelsnivå i perioden 2014-2022

Flyttemønstre bydeler				
Antall husstander som flytter ut, inn, og blir værende per bydel i 2014-2022				
Bydel	Flytter ut	Flytter inn	Blir værende	Andel innflyttere (%) av alle kjøp
Gamle Oslo	386	36	34	51
Grünerløkka	330	17	57	23
Sagene	193	41	51	45
St. Hanshaugen	185	10	19	34
Frogner	178	14	22	39
Ullern	47	11	10	52
Vestre Aker	76	16	44	27
Nordre Aker	82	12	23	34
Bjerke	189	148	107	58
Grorud	118	572	271	68
Stovner	185	406	238	63
Alna	125	716	284	72
Østsjø	146	160	134	54
Nordstrand	137	66	104	39
Søndre Nordstrand	105	257	186	58

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Vi ser at i de fem sentrumsbydelene er det mange startlånmottakere som flytter ut, og få som flytter inn. Noen blir værende og kjøper bolig i bydelen. I Gamle Oslo for eksempel er det registrert 420 startlån gitt i perioden 2014 til og med 2022 som fortsatt var aktive i 2022. Av disse kjøpte 34 husstander bolig i bydelen og resten flyttet ut. 36 husstander flyttet inn til Gamle Oslo fra andre bydeler. I motsatt ende av skalaen finner vi Bydel Alna. Her er det registrert 409 aktive lån som er gitt i den samme tidsperioden. Av disse kjøpte hele 284 bolig i bydelen. Resten, 125 husstander, flyttet ut. Samtidig flyttet 716 husstander inn fra andre bydeler. Av alle som kjøpte bolig med startlån i Bydel Alna kom 72 prosent fra andre bydeler. I Bydel Grorud er andelen innflyttere 68 prosent. Disse to bydelene er de med høyest andel innflyttere. Bydel Grünerløkka er den bydelen som har lavest andel innflyttere (23 prosent).

Når vi ser isolert på startlånmottakere kan de selektive flyttemønstrene virke massive. Totalt har det vært kjøpt 1000 boliger med startlån i Bydel Alna i perioden 2014-2022 av lånene som er aktive i dag, mens antallet er 29 i Bydel St. Hanshaugen. Startlånmottakere utgjør imidlertid en liten andel av alle som er på flyttefot i Oslo. Tabell 8 viser forholdet mellom alle

innflyttere til bydelene og de som kjøper bolig med startlån. I tabellen ser vi totalt antall innflyttere (personer) til bydelene i venstre kolonne. I kolonnen i midten ser vi hvor mange innflyttere (personer)¹⁶ i bydelen som kjøpte bolig med startlån. Kolonnen lengst til høyre viser hvor stor andel av alle innflyttere startlånmottakere utgjorde i 2022.

Tabell 8. Antall og andel innflyttere og startlånkjøp på bydelsnivå 2022

Totalt antall innflyttere og startlånskjøp per bydel i 2022			
Bydelsnavn	Totalt antall innflyttere	Estimert antall startlånskjøpere (1,42 * antall kjøp)	Andel startlånsinnflyttere av totalt antall innflyttere (%)
Gamle Oslo	12910	4	0.03
Grünerløkka	14811	6	0.04
Sagene	10015	10	0.10
St. Hanshaugen	10412	1	0.01
Frogner	14639	4	0.03
Ullern	4180	4	0.10
Vestre Aker	5541	3	0.05
Nordre Aker	7822	4	0.05
Bjerke	5563	37	0.67
Grorud	3255	128	3.93
Stovner	4234	107	2.53
Alna	5680	163	2.87
Østensjø	4856	36	0.74
Nordstrand	5586	14	0.25
Søndre Nordstrand	4217	75	1.78

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten og Husbanken

Tabellen viser at selv om det er store forskjeller mellom bydelene når det gjelder innflyttere som kommer flyttende med et startlån, så utgjør de en svært liten andel av alle innflyttere. I Grorud, som er den bydelen med høyest andel innflyttere med startlån, utgjorde gruppen mindre enn fire prosent av innflyttere i 2022. I Bydel Alna og Bydel Stovner, som er casebydeler i dette prosjektet, utgjorde startlånmottakere henholdsvis 2,87 og 2,53 prosent av alle innflyttere. Selv om startlånmottakere utgjør en svært liten andel av innflyttere til bydelene, er det verdt å merke seg de store forskjellene mellom bydelene.

4.1 Konsekvenser over tid?

Over tid er det grunn til å stille spørsmål om hvilken betydning den skjeve sorteringen av startlånmottakere har for Oslo som by. Over har vi vist at det særlig er i bydelene i Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand startlånmottakere kjøper bolig. Dette henger tett sammen med boligprisene, som i disse bydelene er lavest i Oslo. Hvilken betydning det har for

¹⁶ Antall startlån brukt i bydelen er ganget med 1,42 som er gjennomsnittlig antall personer i husstander som har fått innvilget startlån.

tilflyttingsbydelene vet vi ikke. Bekymringene fra bydeler med høy andel startlånkjøpere bygger deler av sin bekymring på at startlånmottakerne på innvilgelsestidspunktet er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er jo derfor de får startlån og ikke lån i en ordinær kredittinstitusjon. For å finne ut om det er grunn til bekymring må vi vite hvordan det går med startlånmottakere over tid, men dette finnes det lite kunnskap om. Ingen av registrene vi har tilgang på kan gi oss informasjon om startlånmottakere over tid. Vi vet ikke om de etter kort tid selger boligen sin og flytter videre, og om det er de mest ressurssterke av dem som flytter. Vi vet heller ikke noe om inntektsutviklingen deres eller om barna oppnår høyere utdanning enn de ellers hadde gjort. Vi vet generelt lite om hvordan det går med startlånmottakere etter de har kjøpt bolig, og dette er et av hovedfunnene i dette prosjektet.

5 Opphopning av levekårsutfordringer

Segregering og opphopning av levekårsutfordringer har fått økt oppmerksomhet den senere tid. I en NOU fra 2020 som omhandler levekår i byer slår utvalget fast at “segregerte byer kan gjøre det vanskelig å nå sentrale samfunns mål. (...) Videre kan barns livssjanser bli begrenset av hvor de vokser opp.” (NOU 2020: 13). I NOUen trekkes det fram at det spesielt er noen områder i Oslo som opplever særlig store utfordringer knyttet til opphopning av levekårsutfordringer.

Levekår defineres gjerne som et multidimensjonelt konsept. Det er altså ikke bare ett område slik som inntekt som avgjør hvor gode eller hvor dårlige en gruppes levekår er. I forskningslitteraturen kan vi identifisere flere relevante årsaksfaktorer som i samspill avgjør et individs eller en gruppes levekår.inntekt er et eksempel på en sentral levekårsfaktor som er felles på tvers av ulike definisjoner (se f.eks. SSB og levekårsstatistikk). Variasjon i inntekt på tvers av individer og på tvers av grupper vil følgende kunne gi ulike forutsetninger for å skape gode levekår. Selv om det ikke er en enighet om hvordan man definerer levekårsutsatte områder, bruker man ofte sosioøkonomiske indikatorer som inntekt, sysselsetting og utdanning for å identifisere dem (Jacobsen, Heide-Jørgensen & Enemark, 2020).

Opphopning av levekårsutfordringer, slik vi bruker det i denne rapporten, refererer til en konsentrasjon eller en uforholdsmessig høy andel av en gruppe mennesker med noen gitte kjennetegn, innenfor et avgrenset geografisk område. Dette fenomenet kan observeres når en bestemt demografisk, etnisk, økonomisk eller annen sosial gruppe dominerer et spesifikt sted eller nabolag (NOU 2020: 15). Siden starten av 2000-tallet har man sett en økende sosioøkonomisk segregering i Oslo (Wessel, 2016).

Opphopning av levekårsproblemer i enkelte geografiske områder kan oppstå av ulike grunner. For eksempel kan økonomiske faktorer, som boligpriser, føre til at folk med lav inntekt konsentrerer seg i bestemte områder (NOU 2020). En grunn til å studere opphopning av levekårsutfordringer innenfor ulike geografiske områder er at det finnes indikasjoner på at nabolag har betydning for barn og unges livssjanser senere i livet (Brattbakk og Andersen 2017). Effektene fra nabolaget man vokser opp er moderate på individnivå, men fordi det gjelder mange barn og unge kan effekten på samfunnsnivå være betydelig (NOU 2020: 20). Forskning på feltet understreker også at barn påvirkes mest fordi de er mer stedbundne enn voksne (Brattbakk og Andersen 2017), og barn fra familier med lav inntekt påvirkes sterkere av nabolaget enn barn fra hjem for foreldrene har høy utdanning og inntekt (NOU 2020: 20).

Poenget med dette delkapittelet er å se på geografiske ulikheter i Oslo i et større perspektiv. Rapporten handler om selektive flyttemønstre for startlånsmottakere, men for å kunne si noe om dette er det nødvendig å forstå noen av de større strukturelle mønstrene som ligger bak. I forrige kapittel kunne vi se at startlånsmottakere i stor grad bosetter seg der prisene er lavest. Hva som fører til at prisene i et boligområde er lavere enn andre steder, er svært sammensatt. Det handler om beliggenhet i byen, om infrastruktur, nærhet til natur og så videre. Men det handler også om omdømme, og et steds omdømme er ikke en gitt størrelse. Omdømmet til et sted endres i tid og rom gjennom komplekse prosesser. I det følgende skal vi se på noen

utvalgte komponenter som ofte brukes når en skal studere opphopning av levekårsutfordringer (se eks. Barstad 2017). Stedsidentitet og omdømme er et eget forskningsfelt, som vi ikke tenker å gå inn i denne rapporten. Vi ønsker imidlertid å løfte blikket og se på noen strukturelle faktorer som vi mener er relevante i en diskusjon om selektive flyttemønstre for startlånmottakere. Vårt fokus er hele Oslo, men det er geografisk ulikhet som er interessant i dette kapittelet og vi bruker derfor kart for å vise hvordan de ulike bydeler- og delbydeler skiller seg fra hverandre.

5.1 Bolig

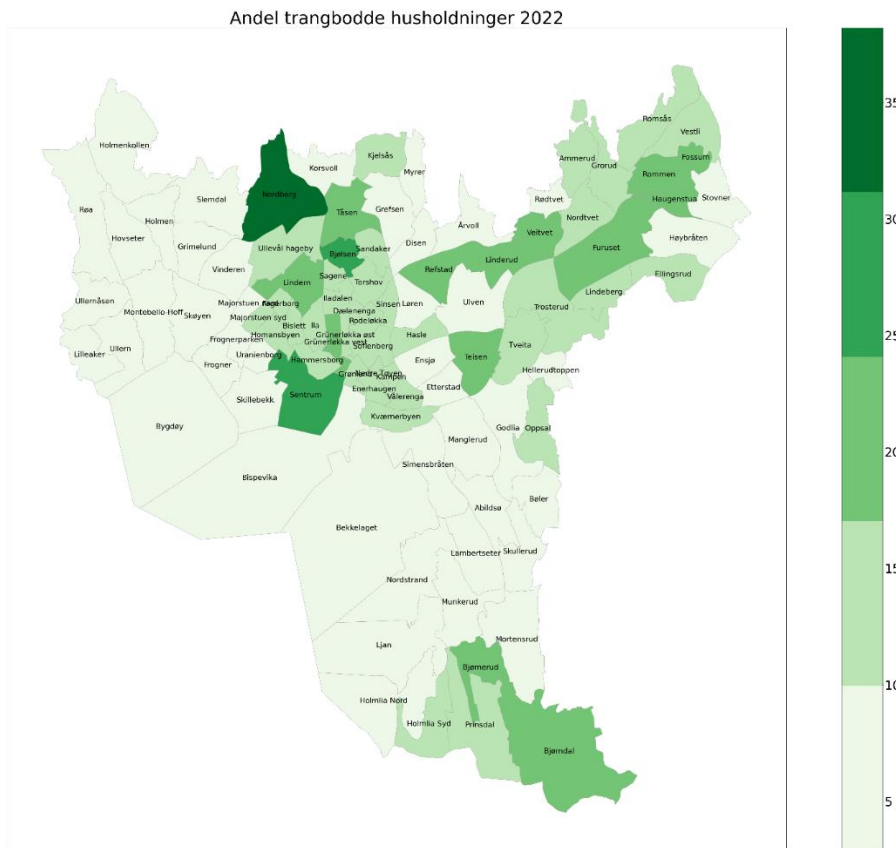
Boligområdene i Oslo har vært formet over tid. Attraktiviteten til et område påvirkes av omgivelsene, som igjen kan være menneskeskapte eller de kan være mer faste som for eksempel nærhet til sjøen eller sentrum. Blant menneskeskapte strukturer er vi mest interessert i boligrelaterte strukturer i denne rapporten. Hvilken type boliger som finnes i et område vil kunne påvirke områdets attraktivitet. Boligmassen er en interessant struktur fordi den på den ene siden er foranderlig og kan endres, men den er også fast fordi det er svært ressurskrevende å endre den.

5.1.1 Trangboddhet

Trangboddhet¹⁷ brukes ofte som en levekårsindikator fordi det kan si noe om materielle og økonomiske forutsetninger for god levestandard.¹⁸ Trangboddhet har spesielt betydning for barn fordi boligstørrelse henger sammen med muligheten for privatliv, lek og rekreasjon. Det har også betydning for muligheten til å ha med venner hjem. Figur 17 viser andel trangbode husstander på delbydelsnivå i 2022.

¹⁷ Trangbodd hvis disse to kriteriene er oppfylt: 1) Antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og 2) Antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person. I tilfeller hvor det mangler opplysninger om antall rom eller p-areal, vil husstander regnes som trangbode dersom en av de to betingelsene er oppfylt.

¹⁸ <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/boligpriser-boforhold-og-byggevirksomhet/trangboddhet/#gref>

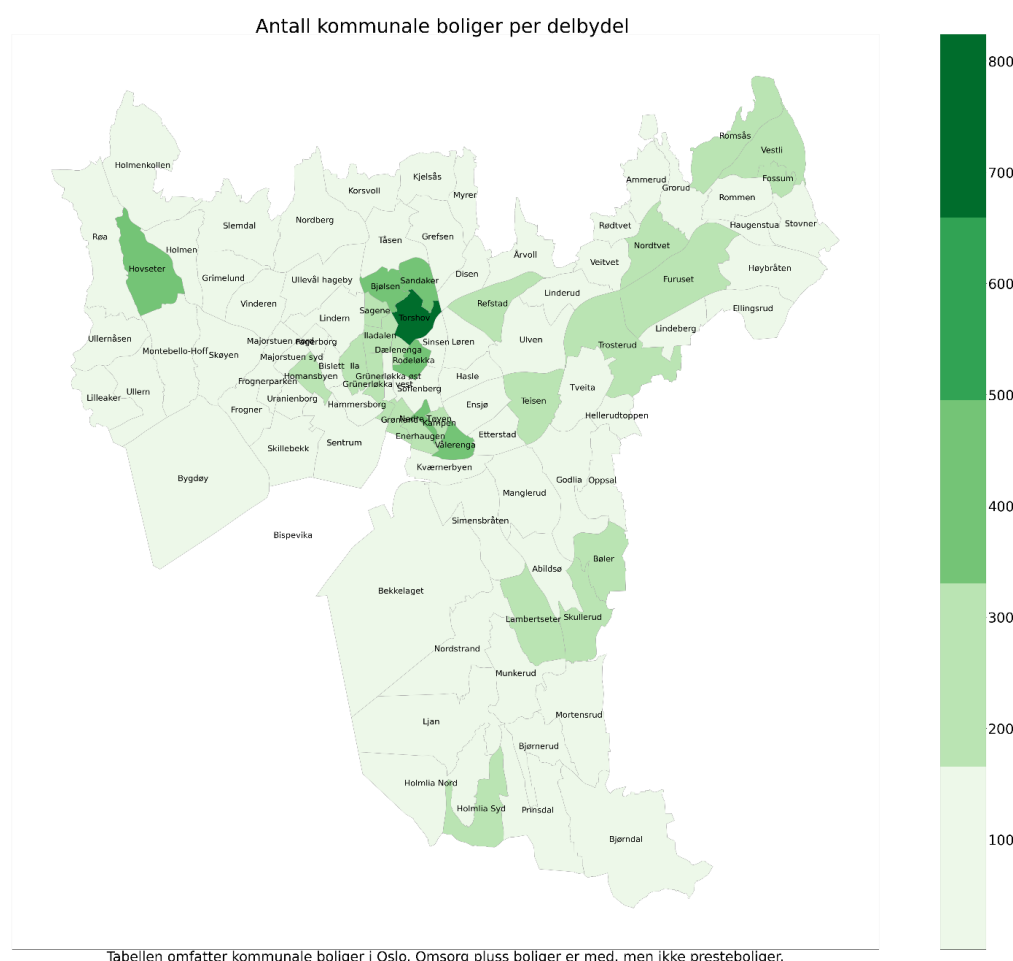
Figur 17. Andel trangbodde husstander på delbydelsnivå 2022

Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

Vi ser at trangboddhet er mest utbredt i sentrumsbydelene, Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand. Nordberg er den delbydelen som har høyest andel trangbodde, noe som antakeligvis henger sammen med de mange studentboligene i området. Utover det er det flest delbydeler i Groruddalen som har høy andel trangbodde. Men også delbydeler som Tåsen, Linderen, Bjørnsen, Bjørndal, Bjørnerud og Sentrum har en relativt høy andel trangbodde. I bydelene Ullern, Vestre Aker og Nordstrand er det lave andeler trangbodde.

5.1.2 Kommunal utleiesektor

I Norge har vi en liten sosial utleiesektor sammenlignet med andre land som ellers ikke er så ulike oss (Aarland og Sørvoll 2021). I Oslo utgjør den kommunale leiesektoren omtrent fire prosent av den totale boligmassen (Barlindhaug m.fl. 2018). Selv om den er liten vil plasseringen av kommunale utleieboliger ha betydning for områdene de er lokalisert i. Enkelt forklart kan man si at dersom de sosiale utleieboligene ligger spredt i byen, kan det medføre at personer med levekårsutfordringer bor spredt. Dersom de kommunale boligene er samlet i ett område, vil det medføre sterk grad av opphopning av levekårsutfordringer (NOU 2020: 20). Kartet under viser antall kommunale boliger fordelt på delbydeler.

Figur 18. Antall kommunale boliger på delbydelsnivå 2023

Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

Kartet viser at antall kommunale boliger er høyest i de østlige sentrumsnære bydelene. Deretter ser vi at en del delbydeler i Groruddalen har mellom 200 og 300 boliger. Vest i Oslo skiller delbydel Hovseter seg markant ut. I denne delbydelen er det mellom 400 og 500 kommunale boliger, mens det i de omkringliggende delbydelene er under 100 boliger.

Den geografiske beliggenheten til Oslos kommunale boliger er delvis et resultat av historien (Sørvoll 2020). Tradisjonelt ble de kommunale boligene bygget i sentrumsnære strøk, og som vi ser av kartet er det her det er flest kommunale boliger. Antall kommunale boliger varierer fra 2100 i Bydel Sagene til 280 i Bydel Ullern (Oslo kommune, 2023). Oslo kommune har vedtatt en strategi om spredning av den kommunale boligmassen (Oslo kommune, 2021).

5.1.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Innenfor det boligsosiale feltet har man vært opptatt av å identifisere de som er «vanskeligstilt på boligmarkedet». Å være vanskeligstilt på boligmarkedet handler på den ene siden om mulighetene på boligmarkedet for den enkelte husstand, og på den andre siden handler det om boforhold i den tilegnede boligen. Arbeidet med å definere hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet er ingen enkel øvelse, og metoden som har vært brukt har blant annet fått kritikk for ikke å ta hensyn til variasjonen i lokale boligmarkeder (se eks. Monkerud m.fl. 2018).

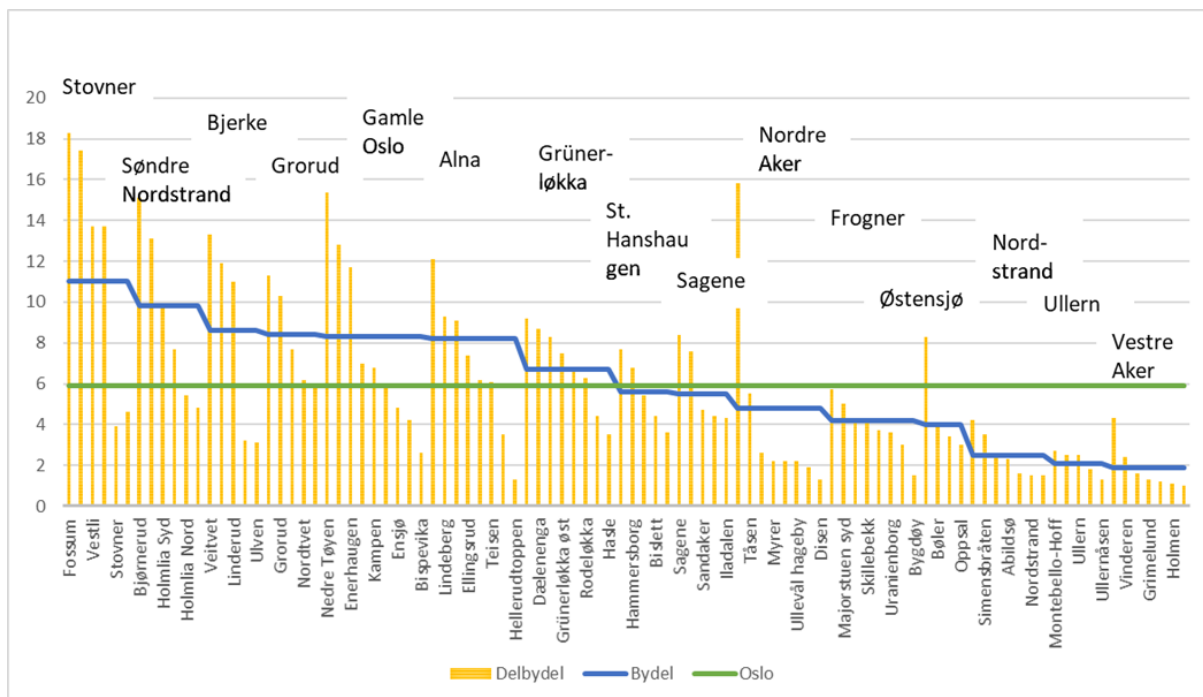
Til tross for kritikken er kartlegging av vanskeligstilte ut ifra SSBs definisjon den eneste nasjonale målingen vi har (Thorsen 2017). I det følgende skal vi se på tall for vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo etter definisjonen fra Statistisk sentralbyrå.¹⁹

Definisjonen som ligger til grunn for tallene er:

- Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.
- Lavinntekt = inntekt under EU 60.²⁰
- Høy gjeldsbelastning = total gjeld tre ganger mer enn husstandens samlede inntekt før skatt.
- Trangboddhet = <20 kvm per person samt færre oppholdsrom enn antall husstandsmedlemmer/en person på ett rom.²¹

Figuren under viser andel vanskeligstilte på boligmarkedet både på bydelsnivå og delbydelsnivå i Oslo i 2020.

Figur 19. Andel vanskeligstilte personer på boligmarkedet i Oslo og på bydels- og delbydelsnivå 2020



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figuren viser at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er ulikt fordelt mellom bydelene, men at det er svært store forskjeller også innad i bydelene. Stovner er den bydelen med høyest andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Fire av fem delbydeler her har en andel

¹⁹ Den samme gjennomgangen er gjort i Johannessen og Borgersen (2022).

²⁰ Inntekt under EU60 vil si inntekt under 60 prosent av medianinntekten i Norge.

²¹ Da denne statistikken ble utarbeidet for Oslo brukte man 20 kvm i stedet for 25 kvm som er i den opprinnelige definisjonen til SSB.

vanskeligstilte personer på over 12 prosent. I to delbydeler i Bydel Stovner er nær 20 prosent, altså nesten en av fem innbyggere, vanskeligstilt på boligmarkedet. Bydel Gamle Oslo peker seg også ut ved å ha noen delbydeler med svært høye andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne bydelen er imidlertid mer sammensatt og har også en av de delbydelene i byen med lavest andel vanskeligstilte på boligmarkedet.

Figuren gir et bilde av variasjonene innenfor hver av bydelene, og viser at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke nødvendigvis befinner seg i en bydel, men er spredt på ulike delbydeler over store deler av byen.

5.2 Økonomi

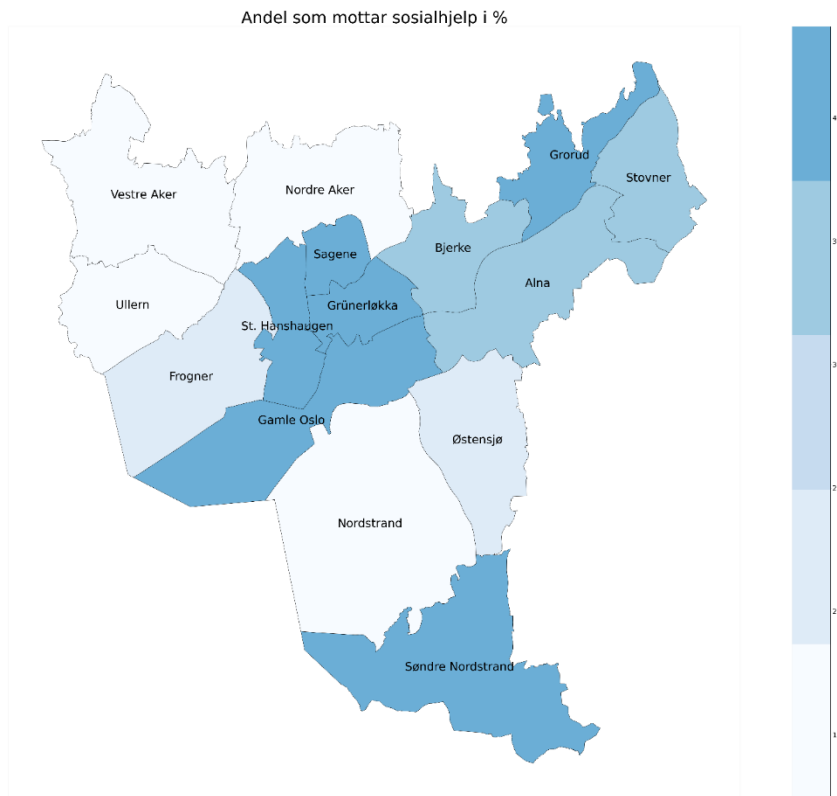
Tradisjonelt har husstandenes økonomi vært en sentral forklaringsfaktor når man skal forklare valg av nabolag (Crowder & Krysan, 2016; Chrysan & Crowder, 2017 i Flåto og Turner 2023: 11). Det er videre nærliggende å tenke at økonomisk status for beboere i et område har innvirkning på områdets omdømme. I det følgende skal vi se nærmere på noen indikatorer som kan gi innblikk i hvordan økonomisk status er fordelt i byen.

5.2.1 Økonomisk sosialhjelp og bostøtte

Økonomisk sosialhjelp, heretter kalt sosialhjelp, er en stønad rettet mot personer som ikke er i stand til å sørge for eget livsopphold.²² Sosialhjelp kan anses som bunnen av sikkerhetsnettet for inntektssikring i den norske velferdsstat, og skal sikre at de som ikke har penger til å klare seg likevel kan få økonomisk stønad til livsopphold. Sosialhjelp gis først når alle reelle muligheter er utnyttet fullt, men fortsatt ikke strekker til. Sosialhjelp er derfor en indikator som kan si noe om levekår. Husstander som mottar sosialhjelp mangler adekvat inntekt, og kan ikke med andre virkemidler klare seg selv økonomisk. I det følgende skal vi se på ulike grupper sosialhjelpsmottakere og hvor de bor i Oslo.

Figuren under viser prosentandel sosialhjelpsmottakere på bydelsnivå.

²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/id570200/>

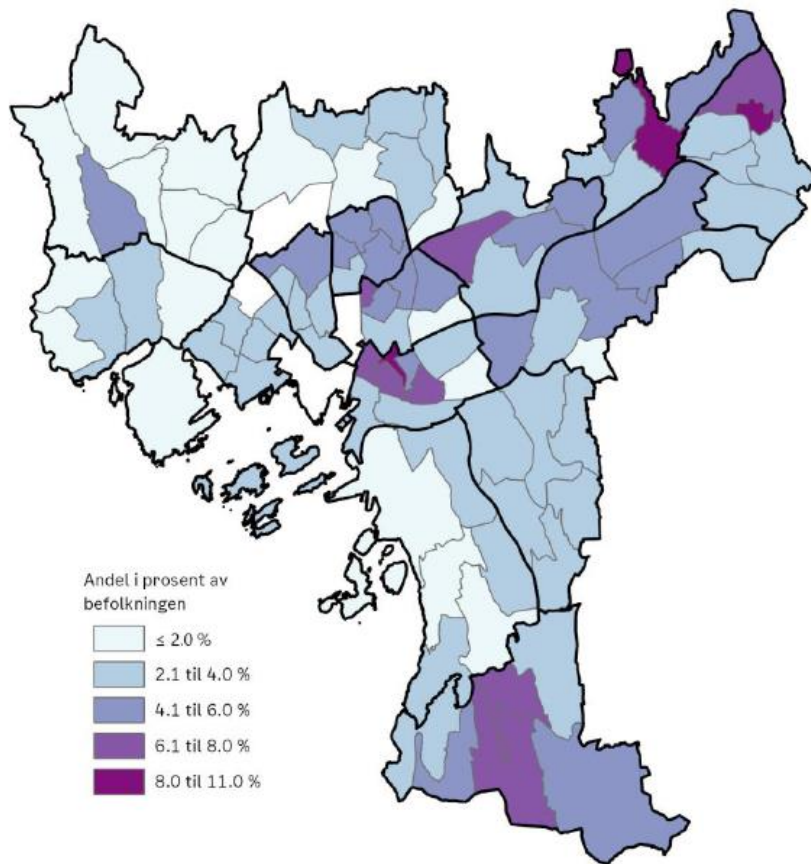
Figur 20. Andel sosialhjelpsmottakere på bydelsnivå 2023

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Også her ser vi at Oslo er en delt by. Andel sosialhjelpsmottakere varierer mellom bydelene. Det er spesielt i sentrumsbydelene, Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand vi finner en høy andel sosialhjelpsmottakere. De tre vestlige bydelene og Bydel Nordstrand utmerker seg ved å ha lave andeler sosialhjelpsmottakere.

Vi har tidligere vist at bydelene i de fleste sammenhenger er for store geografiske enheter til å gjøre gode analyser av områder. Grunnen til dette er at bydelene er sammensatte og inneholder områder som kan være veldig ulike. Bak et bydelsgjennomsnitt kan det ligge store variasjoner, og det er derfor hensiktsmessig å se på delbydeler når slike data er tilgjengelig. I det følgende skal vi se på hvordan ulike aldersgrupper av sosialhjelpsmottakere og berørte er fordelt på delbydelene i Oslo. Tallene som vises i de neste kartene er for 2019. Det er ikke grunn til å tro at det store bildet, som vi ønsker å få fram her, har endret seg siden da. Kartet under viser andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 30-68 år.

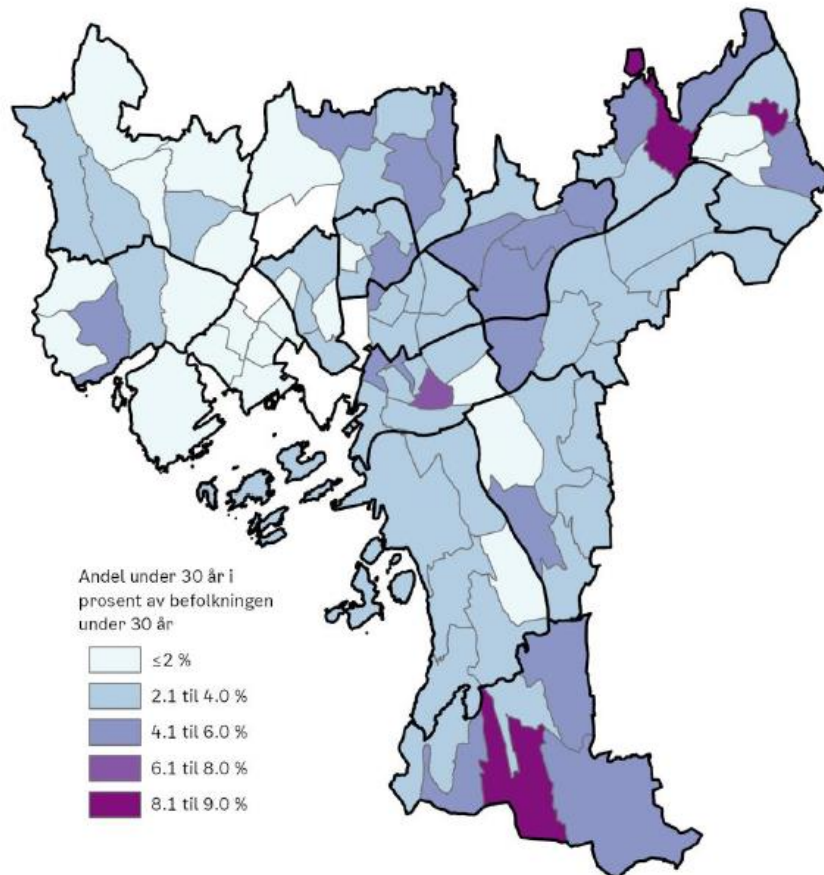
Figur 21. Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 30-68 år på delbydelsnivå 2019



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Det viktigste dette kartet viser er at mottakere av sosialhjelp er svært ulikt fordelt i byen. I noen få delbydeler mottar opp til 11 prosent av befolkningen i delbydelen sosialhjelp. I andre delbydeler er det mindre enn to prosent av befolkningen i delbydelen som mottar sosialhjelp.

Kartet under viser andel mottakere av sosialhjelp i alderen 20-29 år.

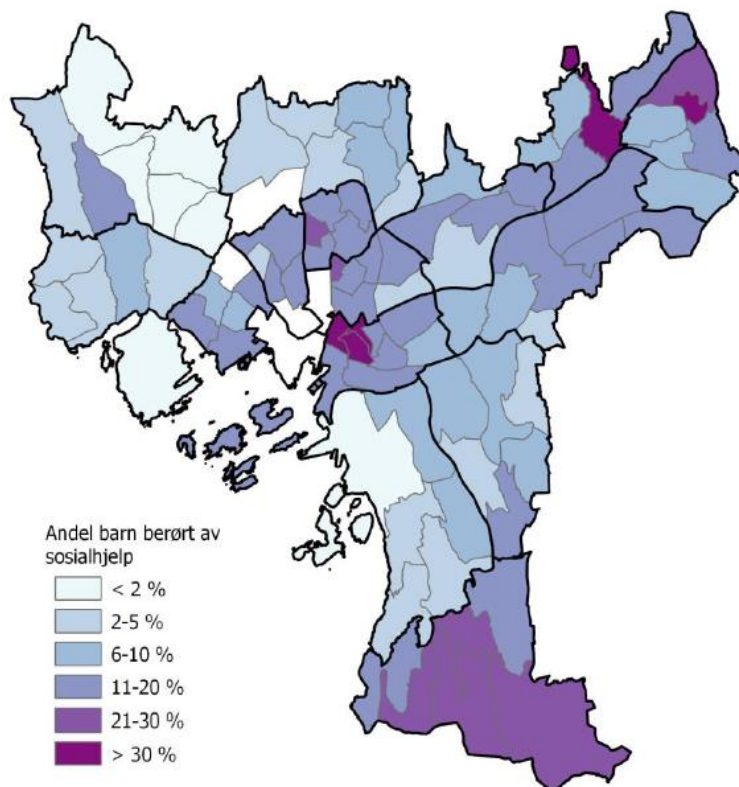
Figur 22. Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-29 år på delbydelsnivå 2019

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Vi ser at mens det knapt er sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen i mange delbydeler, er det i andre delbydeler opp mot ni prosent av de unge voksne som mottar sosialhjelp. Det er interessant å merke seg at mens det var relativt høye andeler mottakere av sosialhjelp i «den voksne befolkningen» i delbydeler som Hovseter, Rommen og Haugenstua, er andelen langt lavere når vi ser på unge mellom 20-29 år.

I husstander med barn vil familiens totale økonomiske situasjon også påvirke deres hverdag. Det kan derfor være nyttig å se nærmere på barn som er berørt av at en i husstanden mottar sosialhjelp. Kartet under viser andelen barn 0-18 år som var berørt av sosialhjelp i 2019.

Figur 23. Andel barn 0-18 år som er berørt av sosialhjelp på delbydelsnivå 2019



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Kartet over viser at barn som er berørt av sosialhjelp, ikke overraskende, ligger over nivået for den voksne aldersgruppen. Det er spesielt interessant å se hvor store forskjeller det er mellom barn som vokser opp i Oslo. Mens det i delbydeler som Nedre Tøyen og Grønland er opp mot 40 prosent av barna som er i en husstand som mottar sosialhjelp er andelen i delbydel Hasle, som ligger i samme bydel, seks prosent. I delbydel Hovseter i Vestre Aker bor hvert tiende barn i en husstand som mottar sosialhjelp, mens det bare ett t-banestopp unna, i delbydel Holmen, er en prosent av barna, hvert hundrede barn, som bor i en familie som mottar sosialhjelp.

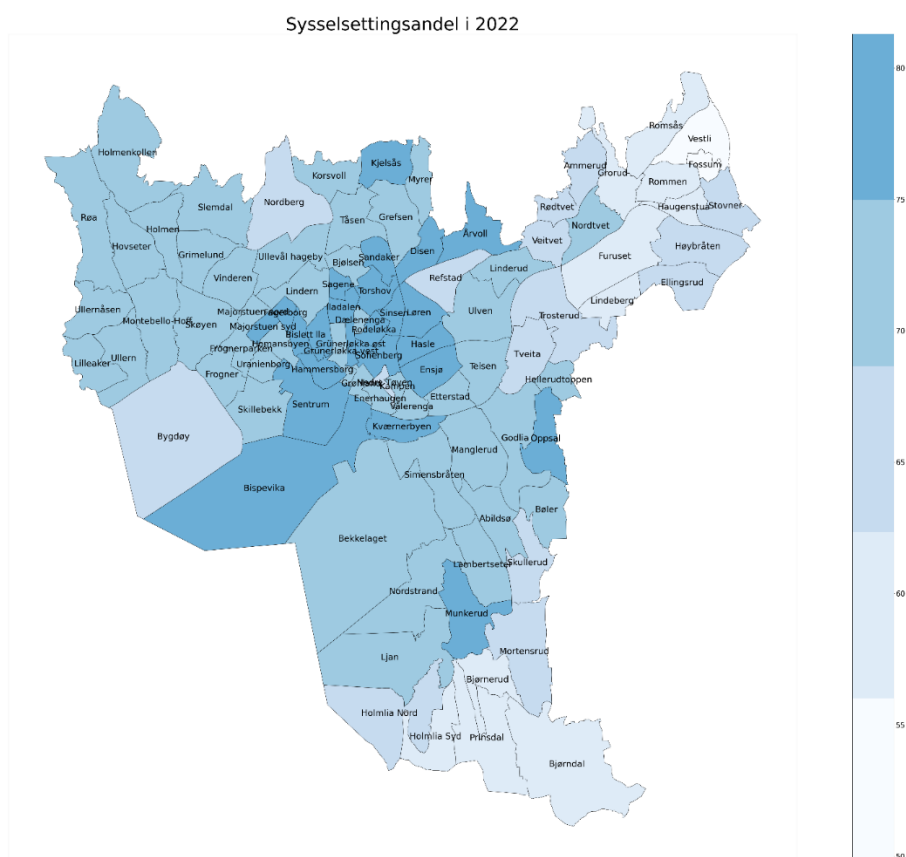
Ser vi på disse kartene i et områdeperspektiv er det tydelig at det er store forskjeller på ulike områder i Oslo. I noen områder vil det være opp mot halvparten av klassene som har barn som bor i familier som mottar sosialhjelp, mens det i andre områder bare er en håndfull barn på hele skolen.

Bostøtte er en annen interessant levekårsindikator å se på fordi den, i teorien, sier noe om husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Grunnen til at vi mener at dette er i teorien, er at når bostøtte beregnes gjør den det med et øvre tak på husleie, og det taket gjelder for

oppnopning av levekårsutfordringer vil det på sikt kunne medføre negative konsekvenser for barn og unges livssjanser, og på den måten forsterke ulikheten (Brattbakk og Wessel 2013).

I det følgende beveger vi oss bort fra offentlige overføringer, og ser på indikatorer som sier noe om sysselsetting, inntekt og utdanning. De tre levekårsindikatorene henger sammen, og lav andel sysselsatte medfører ofte en høy andel husstander med lav inntekt. Utdanningsnivå er en levekårsindikator som sier noe om muligheter for sysselsetting og type arbeid. Figur 25 viser andel sysselsatte i 2022 fordelt på delbydeler i Oslo.

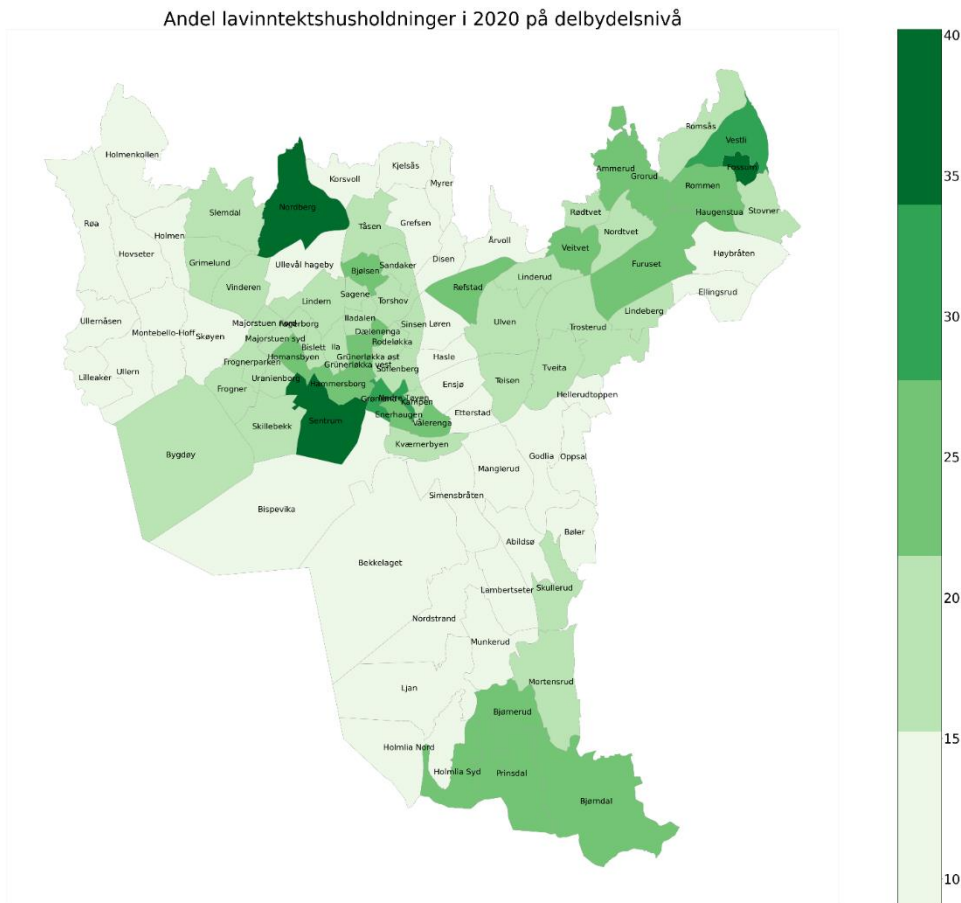
Figur 25. Andel sysselsatte på delbydelsnivå 2022



Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

Det er interessant å se at dette kartet ikke følger det grovmønsteret vi har sett på de tidligere kartene. Andel sysselsatte er generelt høyere i sentrumsbydelene, som ligger høyere enn de vestlige bydelene. Delbydel Bygdøy skiller seg ut i vest med lavest andel sysselsatte (60-65 prosent). Det er ikke noe tydelig øst-vestskille her, men Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand skiller seg ut med en noe lavere andel sysselsatte enn i de andre bydelene. Delbydel Vestli og Fossum er de delbydelene som har lavest andel sysselsatte i Oslo.

Figuren under viser andelen lavinntekts husstander på delbydelsnivå i 2020.

Figur 26. Andel lavinntektshusstander på delbydelsnivå 2020²⁴

Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken

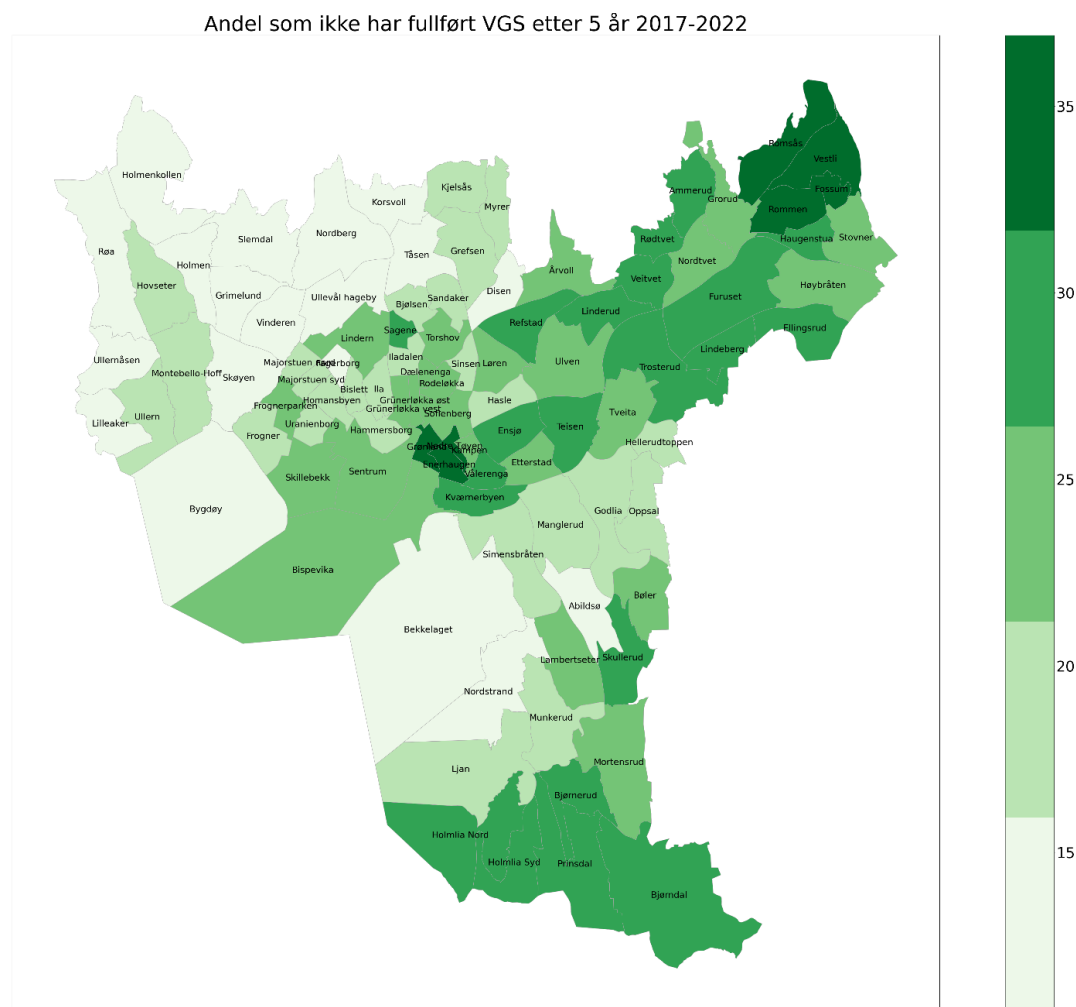
Kartet over lavinntektshusstander er, ikke overraskende, nokså likt kartet for sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 30-68 år. Det er sentrumsbydelene, deler av Groruddalen og deler av Bydel Søndre Nordstrand som har høyest andeler husstander med lav inntekt. Stovner peker seg ut som den bydelen med størst forskjeller. Her har både delbydel Vestli og spesielt delbydel Fossheim, en høy andel lavinntektshusstander mens delbydel Høybråten ligger på nivå med de vestlige bydelene Ullern og Vestre Aker samt Nordstrand og deler av Nordre Aker og Østensjø. Delbydel Nordberg skiller seg ut ved å ha en svært høy andel lavinntektshusstander selv etter vi tar ut studenter. Hva dette skyldes vet vi ikke, men det kan muligens skyldes at noen studenter blir boende i studentboligene etter at de har avsluttet studier.

Det å fullføre videregående skole gir ikke i seg selv bedre levekår, men frafall i videregående er likevel en indikator på levekårsutfordringer. Folkehelseinstituttet peker på at frafall i videregående reduserer mulighetene på arbeidsmarkedet, øker risikoen for dårlig helse og

²⁴ Studenthusstander er utelatt fra statistikken. Lavinntekt er definert etter EU60. Videre er husstandsinnkomsten vektet per forbruksenhet.

reduksjon i levekår.²⁵ Kartet under viser andel personer mellom 21 og 29 år på delbydelsnivå som har påbegynt videregående skole i 2017, men ikke fullført etter fem år.

Figur 27. Andel personer mellom 21 og 29 år som ikke har fullført videregående skole innen 5 år på delbydelsnivå 2017-2022



Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken²⁶

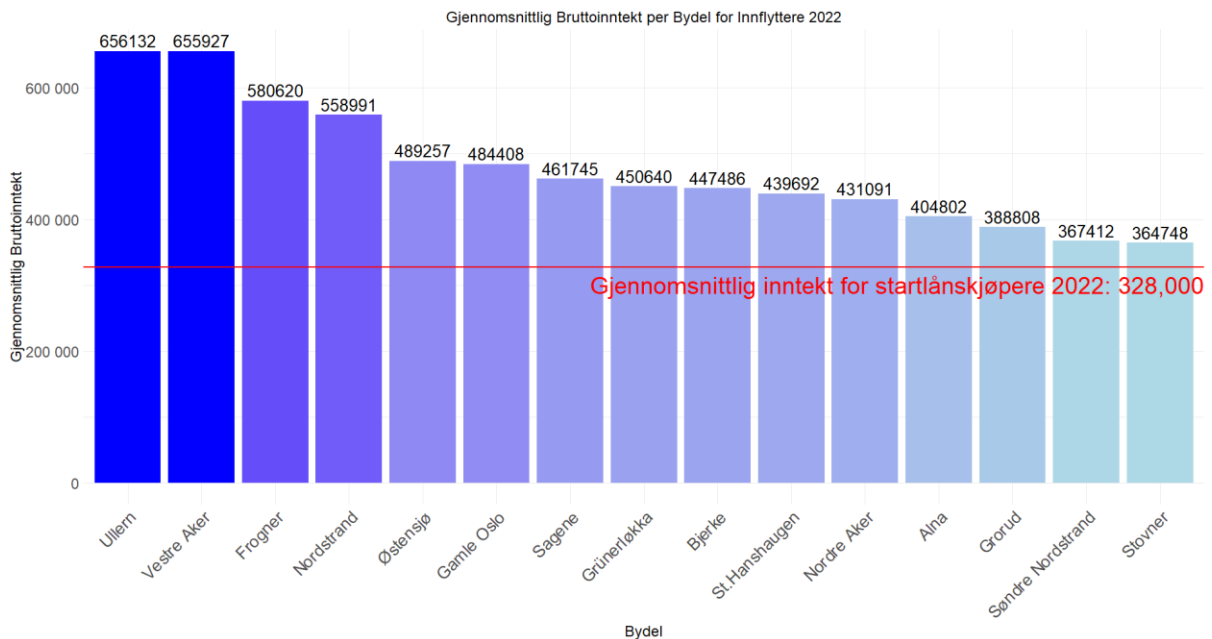
Kartet viser at det er tydelige forskjeller mellom områder i Oslo. Groruddalen skiller seg ut ved at ingen av delbydelene har lavere enn 20 prosent frafall fra videregående skole. At 25 prosent ikke fullfører videregående betyr at en av fire elever dropper ut. I en klasse med 30 elever betyr det at mer enn syv elever slutter. I delbydelene Romsås, Vestli, Rommen, Fossum, Nedre Tøyen og Grønland er det mer enn 30 prosent som ikke fullfører videregående skole. I den andre enden av skalaen finner vi delbydeler som Ullevål Hageby, Slemdal, Disen, Korsvoll, Bekkelaget, Abildsø, for å nevne noen, der andelen som slutter på videregående er lavere enn 15 prosent.

²⁵ <https://www.fhi.no/he/folkehelse/rapporten/samfunn/barn-oppvekst/?term=#skole>

²⁶ Personer 21 til 29 år som har påbegynt videregående skole, men ikke fullført etter fem år. Statistikken for gjennomføring i videregående opplæring gjelder elever som begynte i videregående opplæring for første gang en gitt høst og deres status for fullføring etter fem år.

Til slutt kan det være interessant å se på hvordan ulike inntektsgrupper som flytter i Oslo. Figuren under viser gjennomsnittlig inntekt til alle voksne innflyttere i de 15 bydelene i Oslo. Den røde linjen representerer gjennomsnitt inntekt til en husstand som kjøper bolig med startlån.

Figur 28. Gjennomsnittlig bruttoinntekt for innflyttere i alle bydeler og personer som kjøper bolig med startlån 2022



Kilde: Oslo kommune, Statistikkbanken og Husbanken

Det er helt tydelig at det er store forskjeller mellom bydelene når vi ser på hvilke inntektsgrupper som flytter hvor. Tomren (2021) har studert hvordan ulike inntektsgrupper flytter i Oslo, og finner at flytting i perioden 2010-2019 har hatt negativ effekt på det totale inntektsnivået i de østlige bydelene, mens effekten har vært motsatt og positiv for de vestlige. For sentrumsbydelene er bildet mer blandet (Tomren, 2021, s. 25). Mønsteret er altså slik at de med relativt lav inntekt flytter til de samme områdene som vi så i figur 26. Gjennomsnittlig bruttoinntekt for innflyttere i Bydel Stovner var i 2022 drøyt 364 000 kroner, mens den var nesten dobbelt så høy, 656 000 kroner i Bydel Ullern. Dette er videre selvforsterkende prosesser da innflyttere til bydelene med lengst til høyre i figuren, har lavere gjennomsnittlig bruttoinntekt enn de som allerede bor der, mens det er omvendt for bydelene lengst til venstre i figuren, her er gjennomsnittlig bruttoinntekt for innflyttere høyere enn de som allerede bor i bydelen (Tomren 2021).

Når vi ser på gjennomsnittlig bruttoinntekt til startlånmottakere ser vi at differansen mellom en husstand som kjøper bolig med startlån i Bydel Stovner ikke er så mye lavere enn gjennomsnittlig bruttoinntekt for alle innflyttere i bydelen. I Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker er differansen derimot svært stor.

5.3 Oslo er en delt by

Gjennomgangen av ulike levekårsindikatorer viser at Oslo er en delt by. Dette bekrefter også forskning på feltet (Ljunggren 2017, NOU 2020). I dette kapitlet har vi sett på levekårsindikatorer på bydels- og delbydelsnivå. Vi finner at byen grovt kan deles inn i skille der de tre vestlige bydelene Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker (inkludert Bydel Frogner i en del tilfeller) og Bydel Nordstrand generelt har bedre levekår enn de resterende bydelene. Groruddalsbydelene Grorud, Stovner, Alna og til dels Bydel Bjerke skårer sammen Bydel Søndre Nordstrand lavere på mange levekårsindikatorer. Når vi ser på delbydeler, blir bildet mer nyansert. Da ser vi at det er noen delbydeler som peker seg ut ved for eksempel å ha høye andeler vanskeligstilte på boligmarkedet, mottakere av sosialhjelp eller høy andel unge som dropper ut av videregående skole.

Hensikten med denne gjennomgangen har ikke vært å lage et kunnskapsgrunnlag basert på levekår og ulikheter i Oslo kommune. Det er mange andre som har gjort dette mer grundig (se for eksempel Ljunggren 2017)). Hensikten med dette kapitlet har vært å vise at det ligger noen strukturelle utfordringer i Oslo som bidrar til at byen er delt. Dette kan over tid føre til at ulike områder får forskjellig omdømme, noe som igjen kan påvirke boligprisene. Segregering er en utfordring, og segregering kan føre til negative spiraler for noen områder. I dette prosjektet forsøker vi å finne ut hvilken rolle startlånet har i dette bildet. Som vi har nevnt tidligere er det ikke enkelt å finne et svar med to streker under, men vil argumentere for at flyttemønstre blant startlånmottakere henger tett sammen med større flyttetrender, som igjen henger sammen med strukturelle endringer som skjer i lokale områder.

6 Funn fra to casebydeler

Prosjektet som rapporten her er et resultat av er initiert av Bydel Alna. I oppstartsfasen valgte vi likevel å inkludere Bydel Stovner som case i prosjektet. Dette gjorde vi av flere grunner, men den viktigste var at Bydel Stovner har opplevd, og fortsatt opplever, noen av de samme utfordringer med tanke på hvem som flytter til bydelen som Bydel Alna, men skiller seg likevel fra Bydel Alna på en del punkter. Selv om prosjektet overordnet har hatt et Oslofokus, har vi gjennom arbeidet med de to casebydelene fått et viktig innblikk i hvordan utfordringer som vi ser på kart og i statistikken, oppleves for den enkelte bydel og de som jobber der.

Kapittelet er bygd opp som følger: Først går vi igjennom ulike utfordringer som bydelene selv har snakket om i intervjuer med oss. Deretter oppsummerer vi funnene og peker på viktige kunnskapshull.

6.1 Bydel Alna

Bydel Alna er initiativtaker for startlånprosjektet som denne rapporten er et resultat av. Som vi beskrev innledningsvis, ble prosjektet til som en følge av et vedtak i bydelsutvalget i Bydel Alna som ønsket å finne ut om praktisering av startlånordningen bidrar til å forsterke sosiale forskjeller mellom byområder i Oslo. I Bydel Alna har vi intervjuet seks ansatte på ulike tjenestesteder i bydelen. Innledningsvis hadde vi også møte med bydelen der representanter fra Boligkontoret og Avdeling for Økonomi og Analyse var til stede. Til slutt har vi vært på omvisning i bydelen. I det følgende vil vi beskrive Bydel Alna med vårt «utenfrablikk».²⁷ Våre funn er basert på de overnevnte besøk og intervjuer med ansatte i bydelen. I tillegg har vi gjort et grundig dypdykk i ulike statistikker (se vedlegg 1).

6.1.1 Mange planer – og store utfordringer

Bydel Alna er en bydel der det foreligger mange planer. I delbydel Furuset, som på mange måter er hjertet i bydelen på grunn av t-banen, senteret og ikke minst biblioteket Fubiak, foreligger det planer om å omdefinere trafikken slik at man får et mer tilgjengelig sentrum for fotgjengere. En oppgradering av områdene rundt Furuset senter vil også kunne gjøre senteret mer attraktivt. I 2019 ble det gjennomført en sosiokulturell stedsanalyse som i sine anbefalinger foreslo en styrking av nettopp dette området (Ruud m.fl. 2019). I forslag til Kommuneplanens arealdel er Furuset definert som utviklingsområde U3 og områdereguleringen for Furuset legger til rette for betydelig utvikling av boliger, tjenester og infrastruktur. Flere større prosjekter – som Alna bydelshus og Furuset hageby, er realisert de siste årene og det er gitt rammetillatelse til om lag 750 nye boliger. Også i de øvrige delbydelene foreligger det planer om utbygging av boliger.

Samtidig som det på et strategisk nivå foreligger store planer for bydelen, er man på et operativt plan bekymret for utviklingen i bydelen. Den generelle trenden er at ressurssterke

²⁷ Det er alltid en risiko for at ikke alle vil kjenne seg igjen i en slik beskrivelse utenfra. Vår oppfatning av bydelen er basert på intervjuer med noen få ansatte og et besøk, og bør leses ut fra det.

husstander flytter ut, og mindre ressurssterke flytter inn. Dette er ikke noe nytt i bydelen. En ansatt som jobber i bydelen beskriver det slik:

De ressurssterke foreldrene tar med seg barna og flytter, og så flytter det mindre ressurssterke inn. Det er høy turnover her.

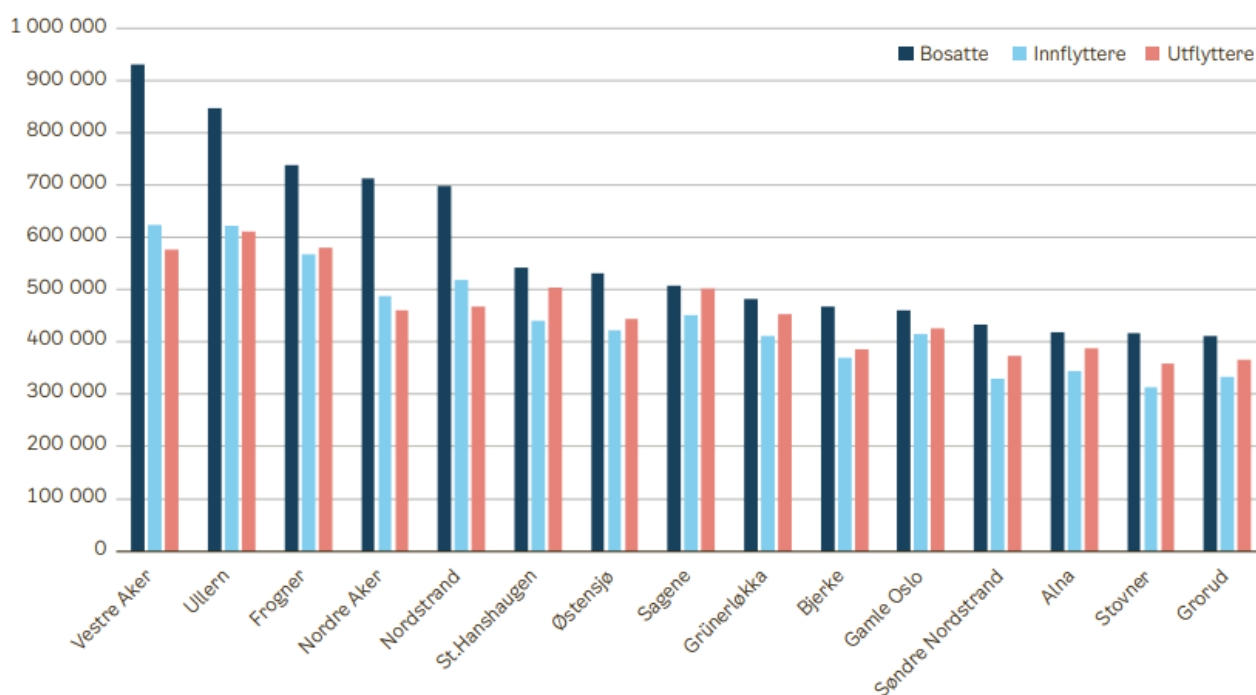
Og videre:

Vi ser at mange av de store eneboligene stykkes opp til mindre enheter. De som flytter inn er ofte korttidsboende.

På hver sin måte beskriver alle vi har intervjuet i Bydel Alna den samme trenden. Ressurssterke flytter ut, og mindre ressurssterke flytter inn. Vi finner også støtte for dette i stedsanalysen av Furuset (Ruud m.fl. 2019).

Flere ansatte i bydelen peker på at Bydel Alna av mange ressurssterke brukes som en transittbydel. Et steg i en boligkarriere der de kjøper sin første bolig i Bydel Alna, og når de har opparbeidet seg nok kapital flytter de videre til en av nabokommunene. Dette finner vi også belegg for i statistikken. Figuren under er hentet fra en artikkel i Oslospeilet som handlet om inn- og utflytting i Oslo (Tomren 2021). Figuren viser alle bydelene i Oslo, og gjennomsnittlig bruttoinntekt for de som bor i bydelen, de som flytter til bydelen og de som flytter fra bydelen. Med unntak av noen få bydeler, er det generelle mønsteret at de som flytter inn til bydelene har lavere bruttoinntekt enn de som bor der og de som flytter ut.

Figur 29. Gjennomsnittlig bruttoinntekt per år for aldersgruppen 30-59 år fordelt på bosatte, inn- og utflyttere for alle bydeler (2010-2019)



Kilde: Oslospeilet 2021, Nr. 2

Når vi ser på Bydel Alna er det tydelig at innflyttere har lavere inntekt enn utflyttere og bosatte. Forskning viser at i enkelte delbydeler i Bydel Alna har den i tillegg vært stor over tid (Aarland og Brattbakk 2020). Som vi tidligere har vist kan forskjeller innad i bydelene være store, og det kan skjule seg store ulikheter bak gjennomsnittstallene for bydelene.

Når det gjelder inn- og utflytting av Alna opplever vi at intervjuene nyanserer bildet noe. Noen av dem vi har intervjuet opplever ikke at det er høy turnover i bydelen, mens andre gjør det. Vi har intervjuet ansatte som jobber i ulike deler av tjenesteapparatet, og det er tydelig at de har et litt ulikt syn på bydelen. En informant forteller for eksempel at *det er helt klart levekårsutfordringer her, men det har ikke blitt verre i den perioden jeg har jobbet her*. Denne informanten har jobbet i bydelen i mer enn seks år, og forteller at hun ikke opplever at levekårsutfordringene har blitt verre. En annen informant forteller følgende: *De som får det til her i bydelen er blant de beste elevene i hele Oslo, men de svakeste her er veldig svake*.

6.1.2 Et blikk inn i Bydel Alna

Noen av dem vi har intervjuet har som jobb å besøke folk i hjemmene sine. Fra disse hører vi fortellinger om trangboddhet og dårlige boforhold blant en del husstander i Bydel Alna. Dårlige boforhold knyttes av flere til områdene med mange utleieboliger, og flere peker på at bydelen har utfordringer med private utleiere som leier ut dyrt, og investerer lite i boligene og i området. En informant forklarer det slik:

De kommunale leilighetene er gode, men de private leieboligene er fylt av mugg, overfylte og i forferdelig stand”.

En annen informant beskriver noe av det samme:

I Alna er det mange småskalahøvdinger som eier og leier ut i flere områder. Det er uheldig for både bokvaliteten og for nabolagsfølelsen.

En tredje informant som jobber i en tjeneste der hun besøker barnefamilier forteller at mange er trangbodne, men at dette ikke nødvendigvis er et problem i seg selv. Det er summen av utfordringer som er problemet.

Utfordringen her er at mange foreldre har mange andre bekymringer. De er bekymret for om de har råd til mat, de er bekymret for om de har en bolig neste måned og bekymret for regningene som kommer. Det gjør det vanskeligere å få tid til barna.

Denne informanten følger opp, og sier:

Eie gir stabilitet for barna, og de har gjerne bedre standard enn utleieboligene (...).

En informant som jobber med voksne, gjør seg noe av den samme refleksjonen når hun sier at *det er bedre å bo trangt enn å bo utrygt*.

Av de informantene som jobber med barn og unge, trekker flere fram at kvaliteten på skolene ikke er så god som de skulle ønske. En informant forteller at det er en direkte link mellom kvalitet på skolene og fraflytting fra bydelen.

Det er utfordringer i skolen, og det er mange problemer. De ressurssterke foreldrene tar med seg familiene sine og flytter. Og da flytter ressurssvake inn.

Og videre:

Det er dårlig kvalitet på skolene og når man kan flytte så gjør man det.

En annen informant peker på at barn starter på skolen med språkutfordringer, og det forplanter seg oppover og gir svakere tilknytning til skolen.

6.1.3 Hvilken rolle spiller startlånet?

Etter vår intervjurunde i Bydel Alna er det liten tvil om at bydelen har utfordringer knyttet til at en stor andel av bydelens befolkning skårer dårlig på ulike levekårsindikatorer. Ikke alle er helt enige om dette er noe nytt eller ikke, men at bydelen opplever en opphopning av levekårsutfordringer, det kan vi slå fast ved hjelp av statistikk og samtaler med ansatte i bydelen. I hvilken grad startlånet spiller en rolle i dette bildet, er mindre klart.

Felles for tjenestesteder som har kontakt med vanskeligstilte husstander, enten det er gjennom barna eller tjenester til voksne, så er det gjennomgående at disse ikke har oversikt over om husstandene bor i boliger kjøpt med startlån eller ikke. De fleste vet ikke en gang om en husstand bor i eid eller leid bolig. Det vi si at de vet det i de tilfeller flytting og leieforhold er en del av problemet, men i de tilfeller der husstanden bor ok, og ikke selv tar opp bosituasjonen som et problem, så vet heller ikke hjelpeapparatet om de leier eller eier. Dette er ikke så veldig oppsiktsvekkende, men likevel et interessant funn all den tid Bydel Alna gjennom lang tid har opplevd at husstander som kjøper bolig med startlån krever mye ressurser fra bydelen.

Noen av informantene vi har intervjuet hadde et mer bevisst forhold til startlån, og fortalte også om konkrete tilfeller der de har opplevd at husstander som har kjøpt bolig med startlån, har vist seg å ha store hjelpebehov. En informant forklarer det slik:

I saker der en person blir flyttet fra en HC-bolig så er det overføringsmøter. En slik ordning finnes ikke for startlånbrukere.

Informanten forklarer videre:

Når noen kjøper i vår bydel kommer de ikke med et overføringsnotat. Ergo vet vi ikke at de kommer. Vi kommer først i kontakt med dem når de offentlige ytelsessystemet aktiveres, og da kan det være for sent.

Informanten forklarer videre at når det gjelder vanskeligstilte på boligmarkedet så er det lettere å fange opp de som flytter til bydelen som leietakere framfor som eiere:

De som ofte kommer med privat leie, har vi kontroll over fordi de trenger bostøtte og NAV-garanti for depositum. De aktiverer NAV-systemet. Startlån sniker seg inn i bydelen. Startlånmottakere skal være selvstendige, men i realiteten er de det ikke.

I løpet av intervjuet reflekterer informanten over startlånet som virkemiddel i Oslo kommune, og sier at *du får et startlån, du skal velge hvor du kan bo, men det er ikke et reelt valg. De må flytte dit de har råd til å bo.*

En annen informant, som også er godt kjent med startlånordningen, peker på at selv om de får mange henvendelser med behov for hjelp, så opplever de lite mislighold av startlånene. Informantene peker videre på at det er viktig at de som kjøper med startlån kommer i kontakt med bydelen tidsnok, slik at de kan hjelpe dem ved behov.

Denne informanten peker på en annen viktig side av startlånordningen:

Jeg tror at mange er bundet i den boligen de har kjøpt med startlån. De har ikke råd til å flytte og de får ikke lån andre steder med så lang nedbetalingstid og rentefrihet.

Informanten forteller at det ikke alltid er lett å flytte videre når man har kjøpt bolig med startlån, og kanskje også fått et tilskudd. En annen informant forteller imidlertid at inntrykket er at mange kjøper med startlån i Bydel Alna, for så å flytte videre til de omkringliggende kommuner. Her er det med andre ord ulike oppfatninger av startlånmottakeres mobilitet.

6.1.4 Alna oppsummert

Oppsummert kan vi slå fast at Bydel Alna er en bydel med store levekårsutfordringer. I Oslo er Alna den bydelen der flest kjøper bolig med startlån, både fordi mange som får lån i bydelen kjøper her, men også fordi mange kommer flyttende med startlån. Det henger dels sammen med prisene, og det henger sammen med boligstrukturen – det er overvekt av borettslagsboliger i bydelen.

Intervjuer med de ansatte viser at et fåtall av dem vi har snakket med kjenner til om tjenestemottakere i bydelen har kjøpt bolig med startlån eller ikke. Det er likevel en oppfatning i bydelen at mange av de som kjøper bolig med startlån har store hjelpebehov, og dermed krever mye av bydelen. Vi har ikke funnet konkrete tall som underbygger dette, men det er ikke dermed sagt at det ikke stemmer. Vi har ikke registre som kan gi oss denne informasjonen.

Når det gjelder trangboddhet og dårlig standard på boligene, trekker informantene fram det private leiemarkedet. Flere peker på at det i bydelen finnes flere useriøse utleiere som leier ut dyre og dårlige boliger. Hyppig flytting blant spesielt barnefamilier knyttes til leiemarkedet.

6.2 Bydel Stovner

Bydel Stovner har vært med som casebydel i prosjektet fra starten. Prosjektet ble initiert av Bydel Alna, og Velferdsetaten tok rollen som prosjektleder. Velferdsetaten ønsket å gjøre prosjektet til et byomfattende prosjekt, det vil si at vi ønsket å se på hele Oslo og ikke bare

Bydel Alna. Flyttemønstre handler som kjent både om steder folk flytter fra og steder folk flytter til. Vi ønsket likevel å ta med en bydel som også opplever tilstrømning av startlånsmottakere, men som likevel er litt annerledes enn Bydel Alna. Valget falt på Bydel Stovner fordi bydelen har en del tilflytning av startlånsmottakere. Bydelen har relativt lave boligpriser sett i forhold til resten av byen, og opplever som Bydel Alna en generell trend med opphopning av levekårsutfordringer over tid.

Av naturlige årsaker har vår kontakt med Bydel Stovner vært mindre enn med Bydel Alna, som har initiert prosjektet og dermed også fulgt det tettere. I arbeidet med Bydel Stovner hadde vi et innledende møte med en nøkkelinformant som fortalte om bydelen, og satt oss i kontakt med andre aktører. Til sammen har vi intervjuet fem informanter som er ansatt på ulike tjenestesteder i Bydel Stovner. I tillegg har vi vært på rundtur i bydelen og sett ulike boligområder og lokale tilbud.

6.2.1 Stovner er en delt bydel med høy turnover

Både i statistikken og fra intervjuene forstår vi at Stovner er en bydel med til dels store forskjeller. Noen områder består primært av eneboliger, og her ligner befolkningen i stor grad på gjennomsnittet i Oslo. Andre områder består av blokkbebyggelse og i noen av disse områdene har befolkningen store levekårsutfordringer.

Et av områdene som oppleves som et område med levekårsutfordringer, beskrives slik av en informant:

Statistikken sier det er store levekårsutfordringer. Det er fattigdom i Stovner. I delbydel Vestli vokser 50% av barna opp i vedvarende fattigdom.

En annen informant beskriver utviklingen på Stovner slik:

Det er to delbydeler man er særlig bekymret for: Vestli og Fossum. På Vestli ser man en kraftig nedgang i levekår. Vestli er sett på som et satsningsområde her. Levekårsutfordringene går i nedadgående spiral. Vi prøver å iverksette tiltak, men det er vanskelig. Det er en bekymring at det går feil vei for Stovner med tanke på levekår. Det sies at de som flytter ut er de som får det bedre økonomisk – bedre tilknytning til arbeidslivet. De flytter utenfor bygrensene – til Lørenskog for eksempel.

I Bydel Stovner trekkes flytting fram av flere som en stor utfordring. Vårt inntrykk etter intervjuene i Bydel Stovner er at høy turnover gjør det vanskelig å endre en negativ trend. En av informantene vi har intervjuet forklarer det slik:

Det er mye flytting her. Her i bydelen er vi gode på å løfte folk opp på et visst nivå, men det er vanskelig å beholde dem. Det blir for få ildsjeler i forhold til behovet. Vi har mange store barnefamilier her. De har begrenset med tid til å følge med og være foreldre.

Informanten trekker fram at flyttingen påvirker skoleforholdene og at det på noen av skolene i Bydel Stovner er høy turn over, noe som igjen påvirker skolemiljøet.

Når vi spør hvordan bydelen jobber med disse utfordringene, får vi følgende svar:

Vi rigger oss så godt vi kan, men vi har ikke klart å snu det. Vi ser på det på Vestli. Der er det en negativ spiral. Det er derfor det er en satsing der, for vi ser at der øker levekårsutfordringene. Jeg tenker at det henger sammen med flytting og utskiftning av beboermassen i det området.

Informanten peker på at de i bydelen er gode på å jobbe med levekårsutfordringer, men at bydelen lider av mangel på stabilitet:

Vi er gode på levekårsutfordringer. Vi er gode til å løfte dem til et visst nivå. Bydelen hadde hatt godt av mer stabilitet. For å få snudd en trend må man ha noen som også blir.

Informanten peker på at det er en del innflytting av vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom det private leiemarkedet:

Vi får flere på leie enn på eie enn Alna og Grorud. Vi kjenner mye på boligfremskafferne som skaffer folk leiebolig i bydel. Dette kan være utleierye vi ikke mener er gode nok, men så kommer en annen bydel og flytter folk inn i de boligene likevel.

Det samme mønsteret ser vi i statistikken. Figur 29 i starten av dette kapittelet viser at innflyttere til Bydel Stovner har betydelig lavere inntekter enn de som bor der fra før og også lavere enn de som flytter ut.

Dårlige levekår knyttes av flere informanter til dårlige boforhold. En informant som jobber med barn og unge i bydelene beskriver det slik:

Det er en veldig klar sammenheng. Har du lav inntekt har du også dårligere boforhold osv. Det er vanskelig å finne varige leieforhold. Hvis du har lav inntekt, har du begrensede valgmuligheter. Kanskje du har NAV-garanti eller bostøtte, og det innskrenker mulighetene man har til å velge. Mange utleierye ønsker ikke NAV-garanti. Vi ser også at mange får dårlig behandling fra utleierye med korte leiekontrakter. Og så ser vi at det er vanskelig å investere i nærmiljø hvis man vet at boligen er midlertidig.

En annen informant peker på at levekårsutfordringene har blitt verre over tid. Informanten knytter dette til større strukturelle endringer i samfunnet.

Levekårsmessig har det blitt dårligere her. De man får i jobb er de som er nærmest arbeidslivet. Det blir færre og færre jobber for dem uten utdanning. Avstanden til arbeidslivet blir større og større. De som er langt fra arbeidslivet er veldig langt fra arbeidslivet. Og i tillegg kommer det tilflytting jevnt og trutt.

6.2.2 Hva er løsningen på utfordringene i Bydel Stovner?

Når vi spør om hva som kan gjøres for å endre den uheldige utviklingen i bydelen, svarer flere informanter at løsningen ligger i boligstrukturene.

Man må se på boligmassen, og gjøre noen store grep. Vi må ha flere rekkehus, flere eneboliger – ha en større variasjon.

Mangel på muligheter for en boligkarriere innad i bydelen kan være en utfordring. Dersom det ikke finnes alternativer mellom blokkbebyggelsen i noen områder og eneboligene i andre områder, kan dette bidra til at de som ønsker litt mer plass eller bare en liten hageflekk, må flytte til andre bydeler eller ut av kommunen. Kartet over flyttemønstre på side 27 viste at de to vanligste flytterutene i Groruddalen var fra Bydel Stovner til Bydel Grorud og Bydel Alna. Dette kan tyde på at startlånmottakere ikke finner en ønsket bolig i Bydel Stovner, selv om boligprisene her er lavere enn i de to andre bydelene.

En annen utfordring for Bydel Stovner er at de har langt høyere andel selveierboliger enn det for eksempel Bydel Alna har. Dette er også noe av grunnen til at bydelen opplever større utfordringer knyttet til det private leiemarkedet enn Bydel Alna.

En informant foreslår at løsningen ligger i type boliger som finnes i Bydel Stovner.

Man skulle gjort om alt til borettslag. Jeg skulle ønske at det kunne opprettes borettslag og ikke sameier når det bygges nytt.

Til slutt peker en informant på at det foreligger få eller ingen planer for nybygging i Bydel Stovner.

Det er ikke så mye som skjer på Stovner når det gjelder byutvikling. Vi ser ikke noe nybygging her. Området rett bak her er regulert for boligformål, men det er ingen som vil bygge her. (...) Jeg tenker at dette med bolig er veldig viktig. Det er viktig å ha en stabil boform for tilknytning til arbeidslivet.

6.2.3 Hvilken rolle spiller startlånet

På samme måte som i Bydel Alna har de operative tjenesteutøverne liten oversikt over hvem av dem de følger opp som har kjøpt bolig med startlån. Av dem vi har intervjuet som har kjennskap til startlån og flyttemønstre, oppfatter vi at de generelt er mer positive til kjøp med startlån enn det vi så i Bydel Alna. Det kan være flere grunner til dette. For det første ser vi at antall husstander som kjøper bolig med startlån i Bydel Stovner er noe lavere enn i Bydel Alna. For det andre fremstår utleiemarkedet i Bydel Stovner som en langt større utfordring enn det vi fikk beskrevet i Bydel Alna. Vanskeligstilte på boligmarkedet som flytter til Bydel Stovner gjennom det private leiemarkedet virker til å være en større utfordring enn husstander som kjøper bolig med startlån. Når vi spør våre informanter om hva de tenker om tilflyttingen av startlånmottakere, sier de at det også har en positiv side fordi det på sikt kan medføre mer bostabilitet.

6.2.4 Stovner oppsummert

Når vi sammenligner Stovner med Alna er det tydelig at de på grunn av blant annet boligstrukturene har andre utfordringer. Mens flytting ble nevnt av noen få informanter i Bydel Alna, er dette en stor bekymring for samtlige informanter i Bydel Stovner. Ifølge våre

informanter er det få planer for utvikling i Bydel Stovner. Flere nevner at det må større endringer til i boligstrukturene for å endre den negative spiralen i bydelen. Når det gjelder startlån har ingen av dem vi har intervjuet gitt uttrykk for at levekårene i bydelen forverres som følge av at husstander kjøper bolig med startlån i bydelen. Selv om noen ansatte i bydelen nok deler denne bekymringen med Bydel Alna, er ikke dette en stor bekymring hos de informantene vi har snakket med.

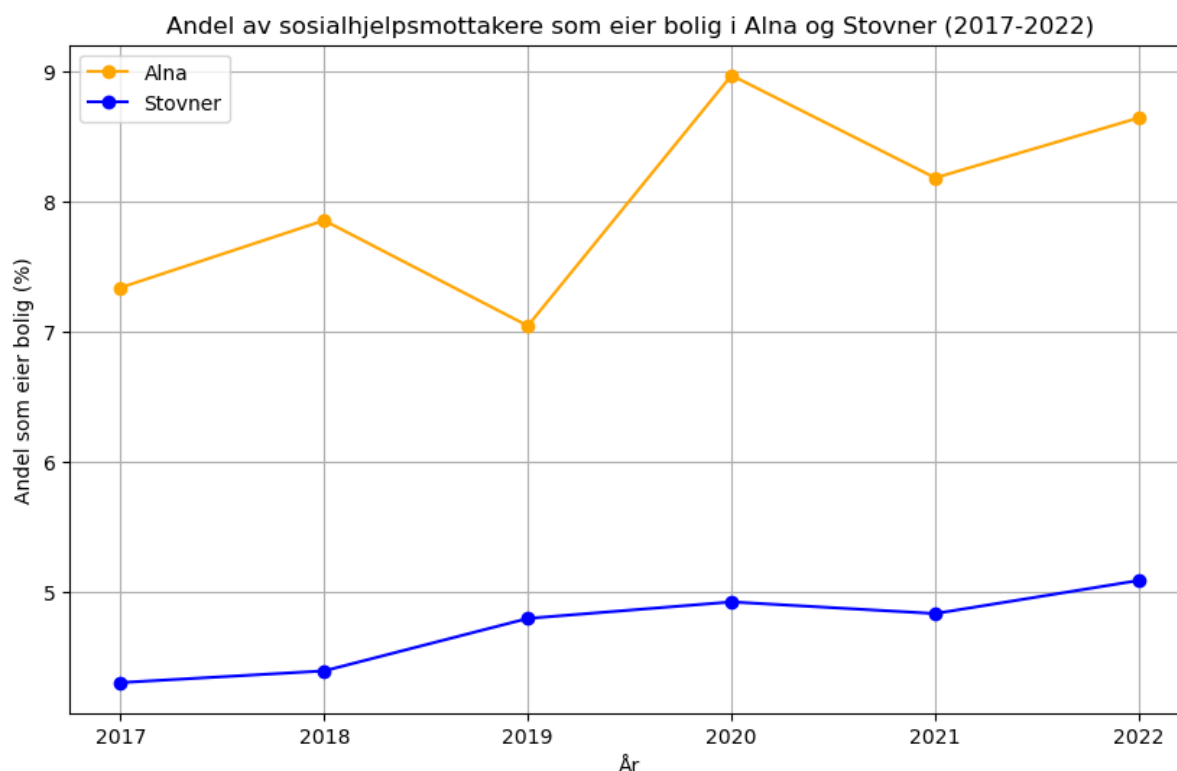
6.3 Et dypdykk i to casebydeler?

Det er interessant å jobbe med casebydeler fordi det gir oss informasjon om den verden som ligger bak statistikken. I vårt tilfelle viser arbeidet med casebydelene at selv om to bydeler ser nokså like ut på forskjellige levekårsindikatorer, kan utfordringene være ulike. Det er heller ikke sikkert at de samme løsningene kan fungere i begge bydeler. I dette prosjektet er det interessant å reflektere over hvordan boligstrukturene i de to bydelene på sett og vis blir premissleverandører på andre områder. Bydel Stovner, som har en høyere andel selveierboliger enn Alna, merker dette tydelig når de private selveierboligene blir utleieboliger, og eies av personer som ikke investerer i verken boligene eller nærområdene. I Bydel Alna er det overvekt av borettslagsboliger. Mange borettslagsboliger kombinert med lave boligpriser, gjør Bydel Alna til en naturlig destinasjon for startlånsmottakere.

Figur 28 i forrige kapittel viser at både Bydel Alna og Bydel Stovner tiltrekker seg innflyttere i det lavere inntektssjiktet. Bydel Stovner ligger lavest. Gjennomsnittlig årlig bruttoinntekt for innflyttere til Bydel Stovner i 2022 var 364 000 kroner, mens den var 405 000 kroner i Bydel Alna. Det interessante her er at dette er gjennomsnittstall for bydelene som helhet. Antakeligvis er det ytterligere forskjeller hvis man bryter tallene ned på delbydeler.

6.3.1 Sosialhjelp til boligeiere

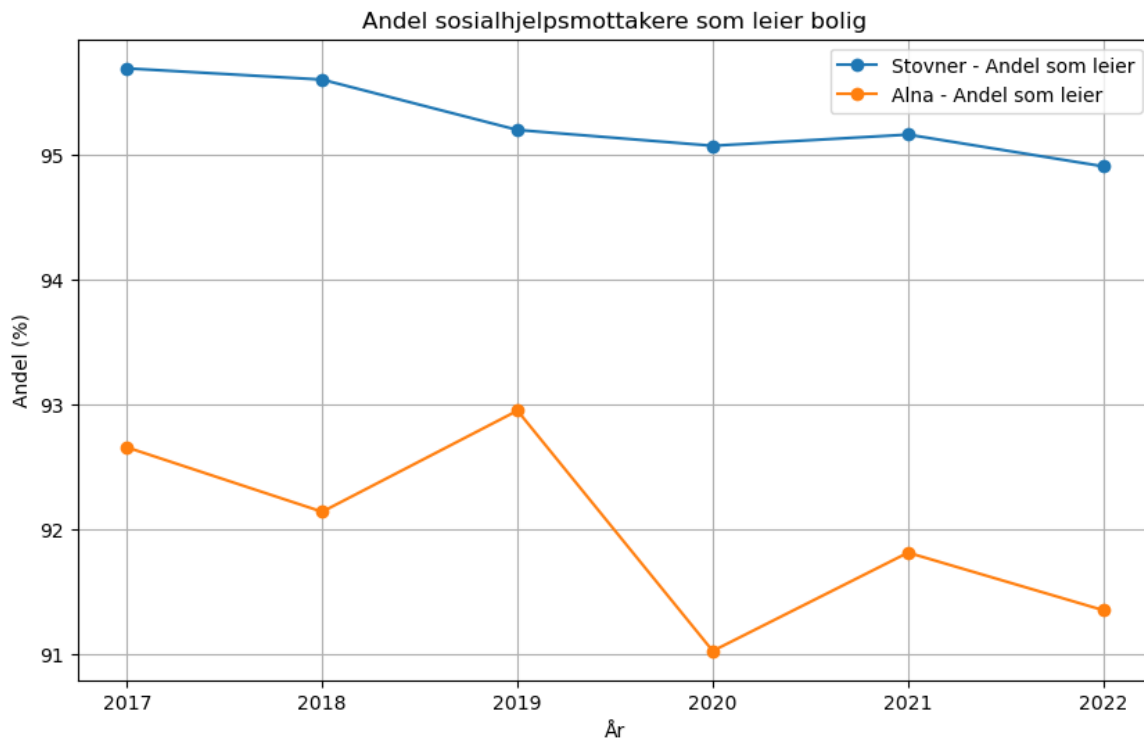
Et siste poeng vi vil drøfte i dette kapittelet er utgifter til sosialhjelp. Bydelene i Oslo har til dels ulik demografisk profil. Det er vanskelig å sette en prislapp på «økte levekårsutfordringer». Men en indikator kan si noe om utviklingen for økonomisk vanskeligstilte, og det er utviklingen i sosialhjelp. Figuren under viser utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere som eier bolig i Bydel Alna og Bydel Stover.

Figur 30. Utvikling i andel sosialhjelpsmottakere som eier bolig i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2017-2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Det første vi ser er at det er stor forskjell på de to bydelene. Andelen sosialhjelpsmottakere som eier bolig er langt høyere i Bydel Alna enn i Bydel Stovner. Videre ser vi at andelen har økt fra syv til ni prosent siden 2016, mens den i Bydel Stovner var fem prosent i 2016, og fortsatt er fem prosent ved inngangen til 2023. Mellom 2017 og 2019 finner vi en interessant utvikling. Mens andelen sosialhjelpsmottakere som eide bolig sank i Bydel Stovner, steg den i Bydel Alna. Hva årsaken til dette er vet vi ikke. Vi vet heller ikke hvorfor andelen sosialhjelpsmottakere som eier er så stabil i Bydel Stovner, når den er så ustabil i Bydel Alna. Mellom 2019 og 2020 steg antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig i Bydel Alna fra rundt 100 til nesten 150 personer. Hva denne brå stigningen skyldes vet vi ikke.

Figuren under viser utviklingen i sosialhjelpsmottakere som leier bolig i samme periode. Her ser vi at Bydel Stovner har en langt høyere andel sosialhjelpsmottakere som leier bolig, men at på samme måte som for sosialhjelpsmottakere med eid bolig er utviklingen mer stabil i Bydel Stovner sammenlignet med Bydel Alna. En nedgang mellom 2019 og 2020 i andel sosialhjelpsmottakere som leier bolig i Bydel Alna, og en økning i andel sosialhjelpsmottakere som eier bolig, kan tolkes som at noen av de som før leide har gått over til å eie. Dette er imidlertid ikke sikkert. Tallene vi ser her viser ikke nødvendigvis de samme personene. Like gjerne som det kan være leietakere med sosialhjelp som har blitt eiere, kan det være at antall sosialhjelpsmottakere som bor i leid bolig gikk ned og noen helt andre sosialhjelpsmottakere, som bor i eid bolig, kom inn.

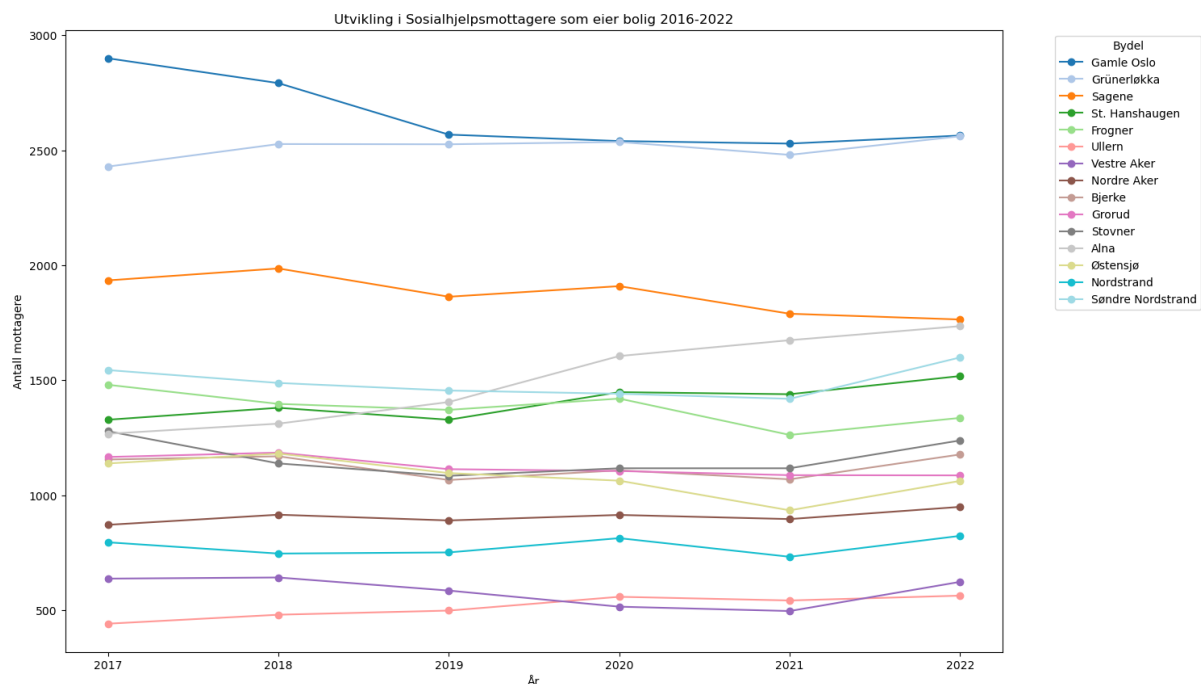
Figur 31. Andel sosialhjelpsmottakere som leier bolig i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2017-2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Det er rimelig å tenke at noe av forskjellen mellom Bydel Alna og Bydel Stovner kan forklares med at boligstrukturene er ulike. Det er rett og slett flere som eier bolig i Alna, også blant sosialhjelpsmottakere. Dette er imidlertid interessante funn som med fordel kan være gjenstand for grundigere analyser.

I dette prosjektet er vi interessert i husstander som har kjøpt bolig med startlån. Et viktig funn i prosjektet er at selv om det refereres til økte kostnader forbundet med den selektive sorteringen av startlånsmottakere til noen bydeler, så finner vi ikke at bydelene kan dokumentere dette. For eksempel har bydelene ikke systemer som fanger opp hvor stor andel av sosialhjelp til boligeiere, som går til husstander som har kjøpt bolig med startlån.

Når vi ser på antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig i hele byen skiller Bydel Alna seg markant fra de andre bydelene, se figur 32 under.

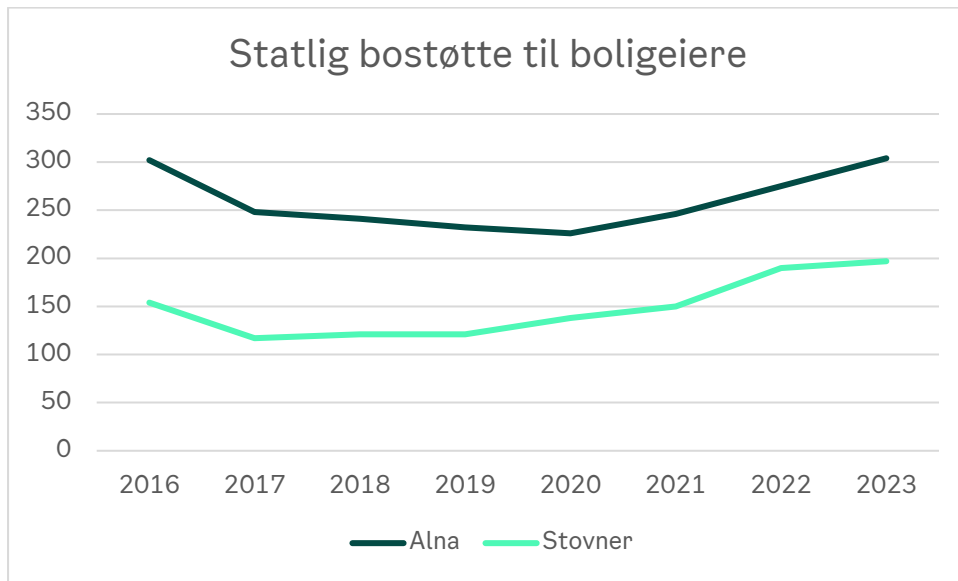
Figur 32. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig på bydelsnivå i perioden 2017-2022

Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Fra å være på nivå med Bydel Søndre Nordstrand og lavere enn Bydel Grorud i 2017, går utviklingen i Bydel Alna i motsatt retning av de to andre bydelene. Mens antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig synker i Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand, stiger det i Bydel Alna. Sett i lys av problemstillingene i dette prosjektet, er dette svært interessant. Bydelene Alna, Grorud og Søndre Nordstrand er tre av bydelene det kjøpes flest boliger med startlån, men har ulik utvikling i antall mottakere av sosialhjelp.

Til sammenligning har vi hentet ut statistikk for statlig bostøtte for boligeiere. Vi skal ikke gå inn i en analyse av bostøtten, men figuren viser at når det gjelder antall bostøttmottakere som eier bolig, har Bydel Alna og Bydel Stovner langt likere utvikling enn det vi så for sosialhjelp.

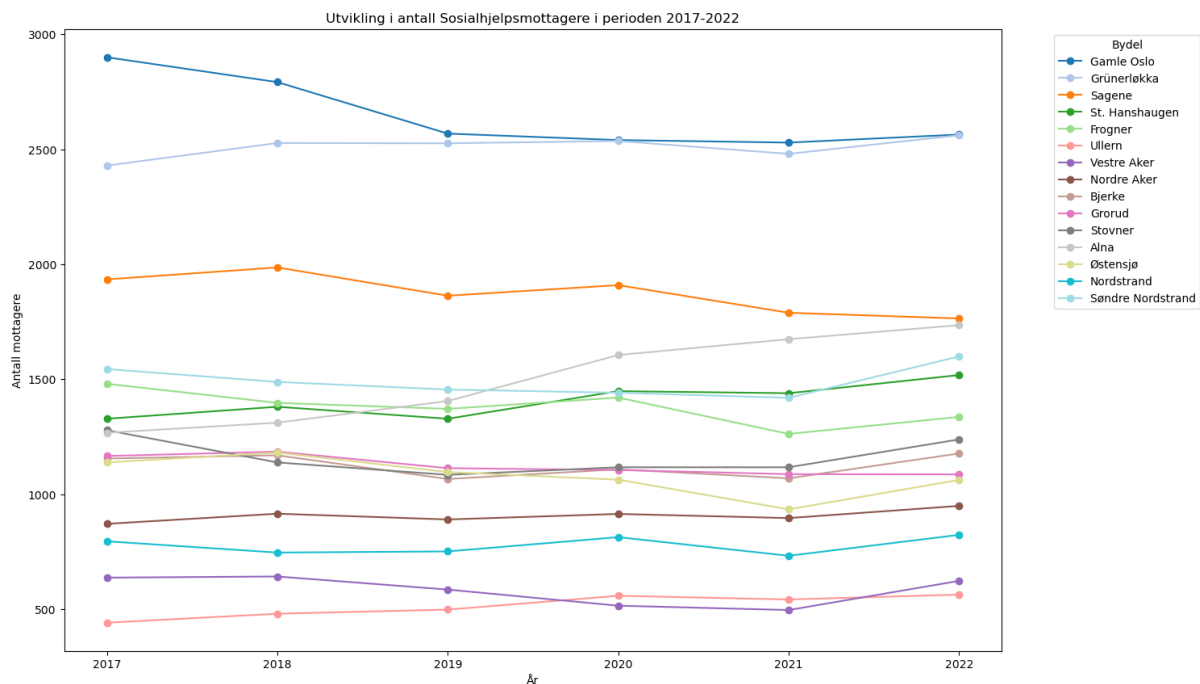
Figur 33. Utvikling i antall personer som eier bolig som mottar statlig bostøtte i Bydel Alna og Bydel Stovner i perioden 2016-2023



Kilde: Husbanken

Tilbake til sosialhjelp så henger utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere som eier bolig sammen den generelle utviklingen i sosialhjelpsmottakere i bydelene. Figur 34 under viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere i alle bydelene i Oslo.

Figur 34. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere på bydelsnivå i perioden 2017-2022



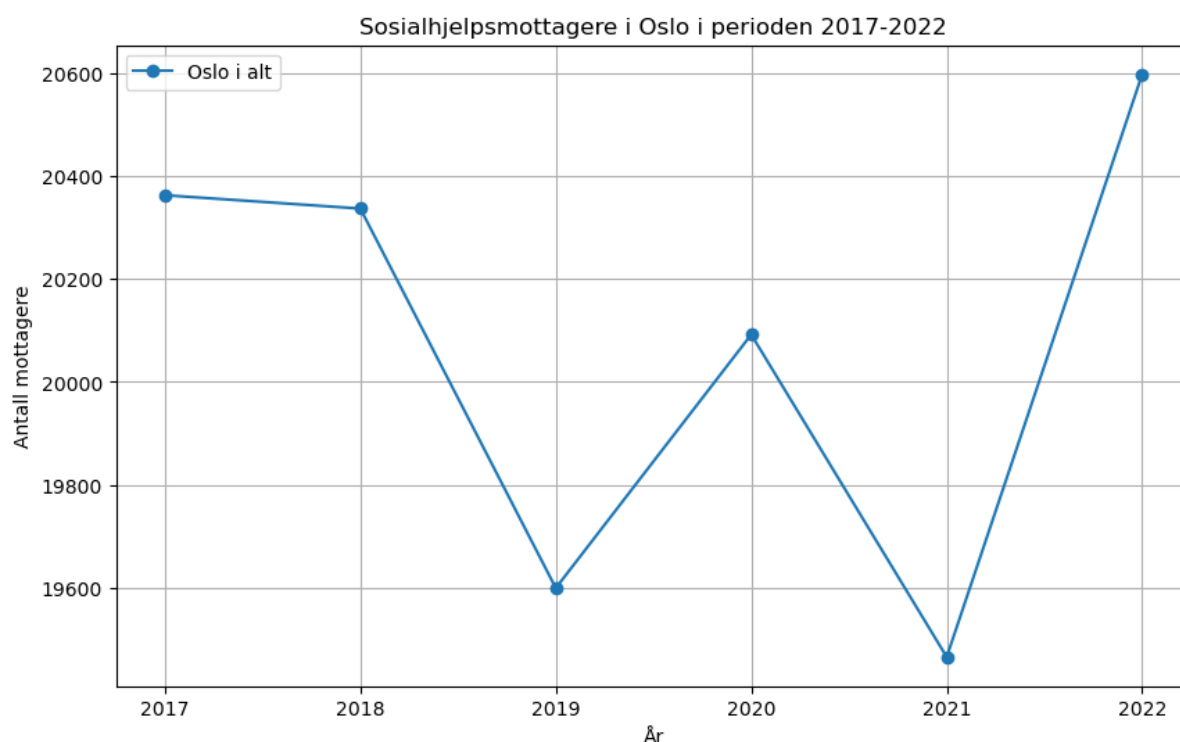
Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

Hvis vi ser på de tre bydelene vi identifiserte over, Alna, Grorud og Søndre Nordstrand ser vi at Bydel Alna har hatt en økning i antall sosialhjelpsmottakere fra 2019. Den er ikke like

markant som da vi kun så på boligeiere. Bydel Grorud har hatt liten utvikling i antall sosialhjelpsmottakere og Bydel Søndre Nordstrand følger det samme mønsteret. Igjen har vi ikke informasjon om hva som ligger bak den markante økningen i sosialhjelpsmottakere i Bydel Alna, men oppfordrer til grundigere analyser av denne utviklingen.

For Oslo som helhet er det større variasjoner når det kommer til antall sosialhjelpsmottakere enn det vi ser når vi bryter ned på bydeler. Figur 35 viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere for hele byen. 2016 er et unntaksår fordi statistikken for dette året ikke er komplett.

Figur 35. Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere i Oslo i perioden 2017-2022



Kilde: Oslo kommune, Velferdsetaten

For hele Oslo ser vi det samme mønsteret som for Bydel Alna, nemlig en markant økning fra 2019 til 2020 i antall sosialhjelpsmottakere. For hele byen skjedde den mest markante økningen fra 2021 til 2022.

6.4 Behov for å se bak tallene

Et dybdykk i to casebydeler har gitt oss mulighet til å gå inn i problemstillingene for prosjektet fra et kvalitativt ståsted. I dette kapittelet har vi vist hvordan Bydel Alna og Bydel Stovner, to nabobydeler som ikke er veldig forskjellige statistisk sett, likevel viser seg å være ganske ulike. Intervjuer med ansatte i bydelene har gitt oss et innblikk i hvilke utfordringer som skjuler seg i tallene som er presentert tidligere i rapporten. Det er viktig kunnskap for å forstå hvordan beslutninger som tas sentralt i Oslo eller på nasjonalt nivå, har konsekvenser ut i bydelene som er kommunens førstelinjetjeneste.

Spesielt interessant er det å se hvilke premisser boligstrukturene i de respektive bydelene legger for flyttemønstre. Den høye andelen borettslagsboliger i Bydel Alna og den tilsvarende høye andelen selveierboliger i Bydel Stovner gjør at de to bydelene skiller seg fra hverandre. Ansatte i de to bydelene peker på ulike utfordringer som vi ser henger sammen med nettopp disse strukturelle betingelsene. På hver sin måte har bydelene utfordringer knyttet til fraflytting av ressurssterke husstander og innflytting av mindre ressurssterke husstander. De ansatte informantene i bydelene har gitt oss et innblikk i hvilke utfordringer og muligheter de ser for sine respektive tjenestesteder. I forlengelsen av dette hadde det vært interessant med noen kvalitative intervjuer med innbyggere i de to bydelene. Det var også meningen at vi skulle intervjuer husstander som har kjøpt med startlån i Oslo, men av ulike grunner fikk vi ikke nok informanter.

I arbeidet med casebydelene har det vært interessant å undersøke hva slags statistikk bydelene selv samler inn. Litt overraskende finner vi at bydelene i liten grad selv fører statistikk over bistand de yter til husstander som har kjøpt bolig med startlån. Det er forståelig at bydeler med få startlånskjøp ikke fører slik statistikk, men overraskende at bydeler som løfter problemstillinger knyttet til kjøp med startlån i egen bydel, ikke har større fokus på å synliggjøre hvilken hjelp denne gruppa faktisk mottar.

7 Hvordan går det med startlånmottakerne?

Hittil i rapporten har vi analysert Oslo kommune sett fra kommunens ståsted. Flere steder har vi påpekt at vi ikke gjennom den statistikken vi har tilgjengelig kan si noe om hvordan det går med de husstandene som mottar startlån. For å få svar på dette gjennomførte Velferdsetaten i samarbeid med OsloMet/NOVA en spørreundersøkelse til startlånmottakere i Oslo kommune. Undersøkelsen er den første av sitt slag, og gir verdifull informasjon om en gruppe vanskeligstilte på boligmarkedet som vi ellers har lite kunnskap om.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i august 2023 og den ble sendt til alle som har fått startlån, og fortsatt har et aktivt lån i Oslo kommune, i perioden april 2014-2022. Formålet med spørreundersøkelsen var å undersøke erfaringene til de som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån fra Oslo kommune. Målet er å forstå hvordan startlånmottakere selv opplever situasjonen sin etter de har kjøpt bolig. Dette gjøres gjennom 31 spørsmål som dekker alt fra bakgrunnsinformasjon om husstanden, tidligere og nåværende arbeidssituasjon, til økonomiske forhold og opplevelser etter boligkjøpet, gir undersøkelsen et dyptgående innblikk i brukernes erfaringer.

Undersøkelsen ble distribuert til 4064 personer²⁸, hvorav 683 trykket seg gjennom hele undersøkelsen, mens 219 deltok delvis. Dermed ble svarprosenten til spørreundersøkelsen 22,19 prosent. Denne prosentandelen er regnet ut ved å legge sammen antallet som fullførte hele undersøkelsen og de som deltok delvis, og deretter dele dette tallet med totalt antall inviterte deltakere.

Ingen av spørsmålene var obligatoriske. Dette valget ble tatt for å minimere frafall av respondenter underveis. Dette medfører at summen av antall svar varierer en del fra spørsmål til spørsmål. Summen av antall besvarelser på et spørsmål vil derfor i få tilfeller være det samme som summen av antallet svar på et annet spørsmål. Tabell 9 viser svarstatistikken for spørreundersøkelsen til startlånmottakere.

²⁸ 24 av de 4064 utsendelsene kom umiddelbart i retur fordi vedkommende ikke bodde på adressen lenger.

Tabell 9. Svarstatistikken for spørreundersøkelsen om startlån

Kategori	Antall
Totalt inviterte deltakere	4064
Fullførte hele undersøkelsen	683
Deltok delvis i undersøkelsen	219
Ikke deltatt / Ikke fullført	3162
Total responsrate	22.19%

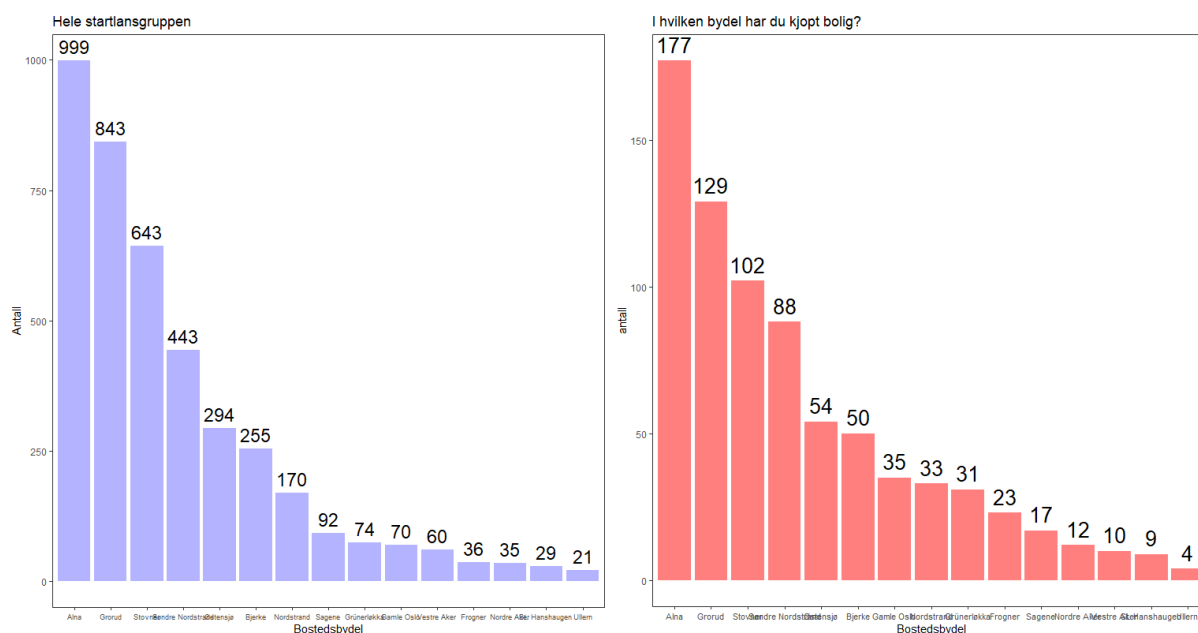
Kilde: Spørreundersøkelse

Merk: 1) Total responsrate er beregnet ved å legge sammen antallet som fullførte hele undersøkelsen og de som deltok delvis, og deretter dele dette tallet med totalt antall inviterte deltakere. 2) «Ikke deltatt/ikke fullført» representerer antallet deltakere som ikke startet undersøkelsen, beregnet ved å trekke summen av de som fullførte helt eller delvis fra det totale antallet inviterte deltakere.

7.1 Representativitet: Hvem har svart?

Representativiteten til utvalget vurderer hvor godt utvalget som har svart på spørreundersøkelsen gjenspeiler gruppen i sin helhet. En viktig del av det er å vurdere om fordelingen av respondenter fra hver bydel er symmetrisk med andelen av faktiske boligkjøp i bydelen. Hvis fordelingen av svar fra spørreundersøkelsen tett etterligner fordelingen av boligkjøpene generelt i Oslo, gir det en indikasjon på at undersøkelsesdataene kan være gode til å generalisere funn til hele startlånmottakerpopulasjonen i disse områdene.

Figur 36. viser fordelingen av alle som har mottatt startlån mellom 2014 frem til 2022 i ulike bydeler, og som fortsatt har et aktivt lån. Den røde grafen til høyre i figuren viser fordelingen av respondentene i spørreundersøkelsen etter hvilken bydel de fikk kjøpte bolig i.

Figur 36. Geografisk fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen og fordelingen av alle som har mottatt startlån mellom 2014 og 2022 og fortsatt har et aktivt lån

Kilde: Velferdsetaten, Oslo kommune og spørreundersøkelse

Kravet om geografisk representativitet virker å være til stede i sterk grad fra de to grafene over. Vi kan derimot ikke utelukke frafallsskjevheter på andre områder. Alle vil ikke nødvendigvis være like tilgjengelig for digitale undersøkelser, og hvis det er en systematikk i gruppen som av den grunn ikke deltar vil det være en viss risiko for utvalgsskjevhet, eller underrepresentasjon av visse grupper.

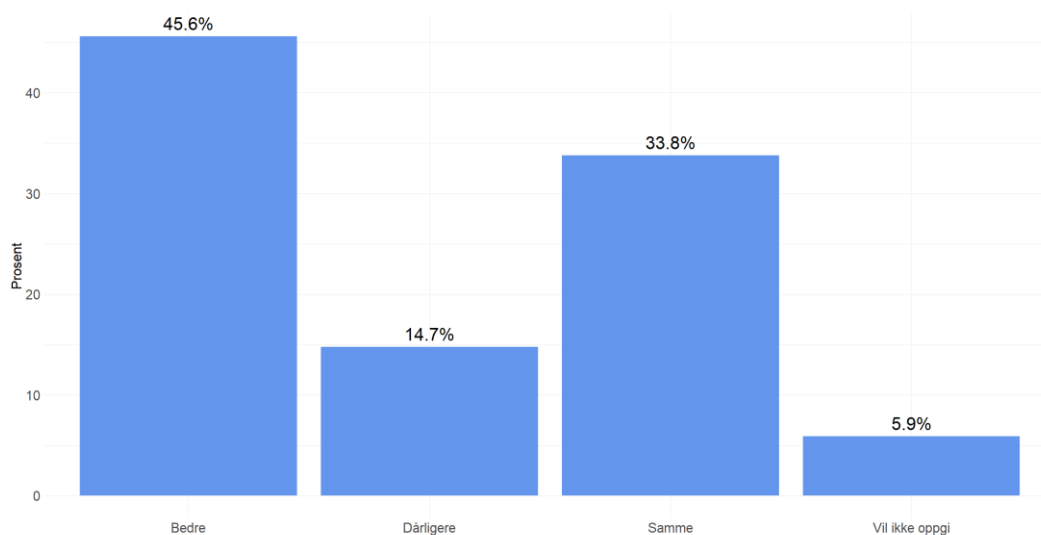
Det er et kjent fenomen fra tidligere studier at underrepresentasjon av visse grupper forekommer. En tidligere studie finner at frafallet er større blant individer med følgende kjennetegn: i aldersgruppene 25-44 år og i pensjonsalder, lavt utdanningsnivå og annen landbakgrunn enn norsk (Pettersen & Engvik, 2022, s. 14). Det er rimelig å tro at de samme gruppene kan være underrepresentert i spørreundersøkelsen til startlåsmottakere også. På grunn av personvern og begrenset tilgang til registerdata til forskningsformål kjenner vi ikke til fordelingen av egenskapene til populasjonen av alle startlåsmottakere. Derfor er vanskelig å ta stilling til representativitet utover bydelstilørighet.

7.2 Inntekt og økonomi

Surveyen gir et innblikk i opplevelse av egen økonomiske situasjon, evne til å møte løpende boligkostnader, og hvilken innvirkning boligkjøpet har på startlåsmottakeres økonomi og livskvalitet. Det bør påpekes at surveyen ble sendt ut i en tid med et vanskelig økonomisk klima. Inflasjon, økende lånerenter og dyrtid har skapt en utfordrende økonomisk tid for mange. Dette gjelder ikke minst for lavinntektsgrupper hvor dyrtiden har truet deres økonomiske trygghet. Poppe og Kempson (2023) finner at flere husstander sliter med å få råd til mat, boutgiftene har økt betraktelig både for boligeiere og leiere og stadig flere får betalingsproblemer. Ved å analysere de økonomiske spørsmålene i spørreundersøkelsen vil vi

kunne se hvordan gruppen håndterer dyrtidens økonomiske utfordringer. Der det finnes et sammenligningsgrunnlag i andre spørreundersøkelser, har dette blitt trukket inn for å danne et bilde av hvordan gruppen som mottar startlån skiller seg fra resten. Figuren under viser svarfordelingen i prosent på spørsmålet: «Har inntekten din/deres blitt bedre eller dårligere etter kjøp av bolig med startlån?»

Figur 37. Respondentenes vurdering av inntektssituasjonen etter kjøp av bolig med startlån (prosent)



Kilde: Spørreundersøkelse

Den største andelen, 46 prosent av respondentene, svarer at deres inntekt har blitt bedre. Dette kan indikere en positiv økonomisk påvirkning av boligkjøp med startlån. På den andre siden opplever 15 prosent av respondentene at deres inntekt har blitt dårligere. Om deres inntekt faktisk har blitt dårligere, eller om den oppleves som dårligere, kan vi ikke si noe om utfra undersøkelsen. Det er likevel et interessant funn all den tid startlånmottakere i Oslo ofte har små marginer på lånet. En betydelig andel, 34 prosent, oppgir at deres inntektssituasjon er uendret, mens en liten andel på 6 prosent har valgt å ikke svare på spørsmålet.

Tabellen under viser svarfordelingen i prosent på spørsmålet: «Har du/dere mulighet til å betale en uforutsett utgift på 5 000 kroner i løpet av en måned, uten å måtte ta opp ekstra lån, selge eiendeler eller motta hjelp fra andre?»

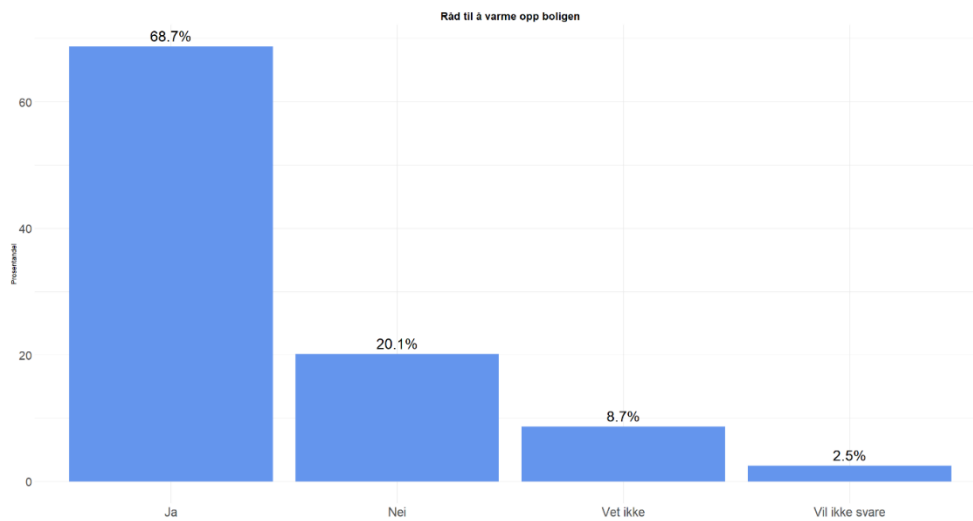
Tabell 10. Respondentenes vurdering av om de klarer en uforutsett utgift på 5000 kroner (antall og prosent)

Har du/dere mulighet til å betale en uforutsett utgift på 5 000 kroner?		
Viser prosentandeler og faktiske tall		
Utgift	Prosentandel	Antall
Ja	38	257
Nei	41	280
Vet ikke	16	107
Vil ikke svare	5	36

Kilde: Spørreundersøkelse

38 prosent av respondentene oppgir at de kan dekke en uforutsett utgift på 5 000 kroner i løpet av en måned uten å måtte ta opp ekstra lån, selge eiendeler eller motta hjelp fra andre. På den annen side rapporterer hele 41 prosent at de ikke har mulighet til å betale en slik uforutsett utgift, noe som kan indikere en sårbarhet i deres økonomiske situasjon eller en mangel på sparemidler. En ytterligere 16 prosent er usikre på om de kan dekke slike uforutsette utgifter. Når vi slår sammen “nei” og “vet ikke” er det nesten 60 prosent av respondentene i undersøkelsen som enten ikke vet eller med sikkerhet ikke kan betale en uforutsett utgift på 5000 kroner.

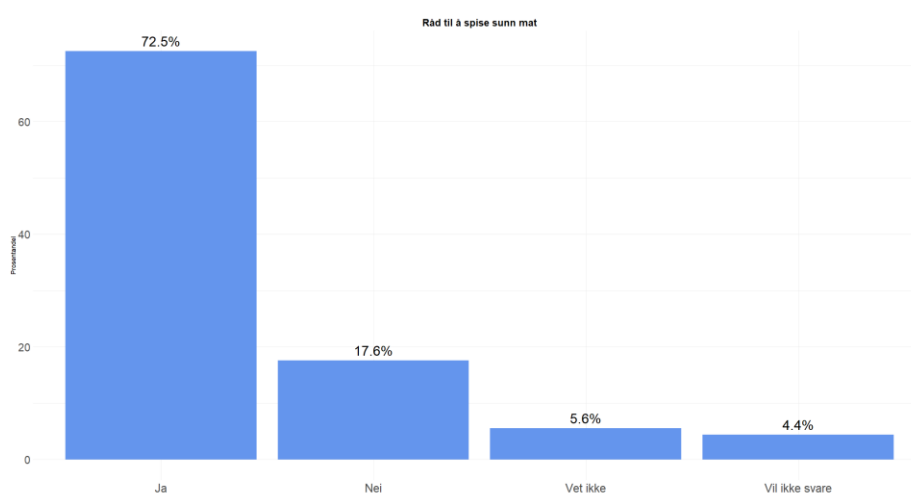
Figuren under viser svarfordelingen på spørsmålet: «Har du/dere råd til å holde boligen passe varm hele året?»

Figur 38. Respondentenes vurdering av om de har råd til å holde boligen varm (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Mer enn to tredjedeler svarer at de har råd til å varme opp boligen tilstrekkelig gjennom hele året. En femtedel, derimot, svarer at de sliter med å tillate seg å gjøre dette. SSB rapporterer at 2 prosent av respondentene i levekårsundersøkelsen melder om at de ikke har råd til å holde boligen varm (Statistisk sentralbyrå, 2023 A). Dette er tall for 2022 da tall for 2023 undersøkelsen ennå ikke foreligger. Gitt mer krevende økonomiske tider, kan vi med rimelighet anta at denne andelen er noe høyere i dag. Derimot er det en betydelig differanse mellom de to. Andelen blant startlånggruppen er ti ganger høyere enn for Norge i sin helhet.

Et annet spørsmål som brukes for å måle økonomisk sårbarhet er om en husstand har råd til å spise god og næringsrik mat. Figuren under viser svarfordelingen på spørsmålet: «Har du/dere råd til å spise et måltid med fisk, kjøtt eller variert og sunn vegetarmat minst annenhver dag?»

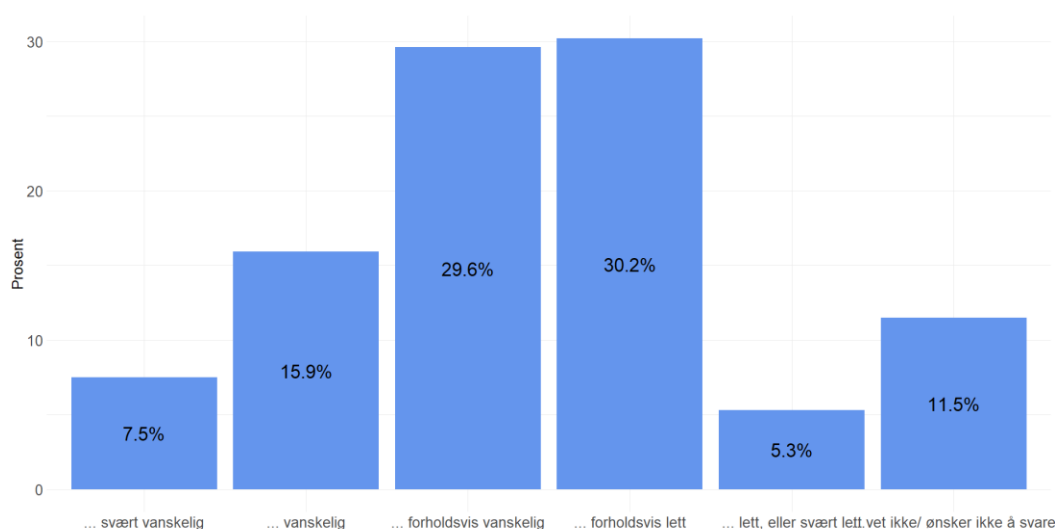
Figur 39. Respondentenes vurdering av om de har råd til å spise sunt og variert (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Svarfordelingen på spørsmålet om kost ligner veldig på spørsmålet over. 72 prosent svarer at de har mulighet til å spise variert og sunt, mens litt under en femtedel svarer at dette er noe de ikke har råd til, eller i hvert fall ikke prioriterer. For landet som helhet er det til sammenligning 2,3 prosent som svarer at de ikke har råd til å spise kjøtt og fisk minimum annenhver dag i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2023 A). Dette er betydelig lavere enn tallet fra spørreundersøkelsen til startlånmottakere.

Figuren under viser svarfordelingen på spørsmålet: «Hvor lett eller vanskelig er det for deg/dere å klare dere økonomisk med den inntekten du/dere har i dag?»

Figur 40. Respondentenes vurdering av hvor lett eller vanskelig det er å klare seg økonomisk med dagens inntekt (prosent)

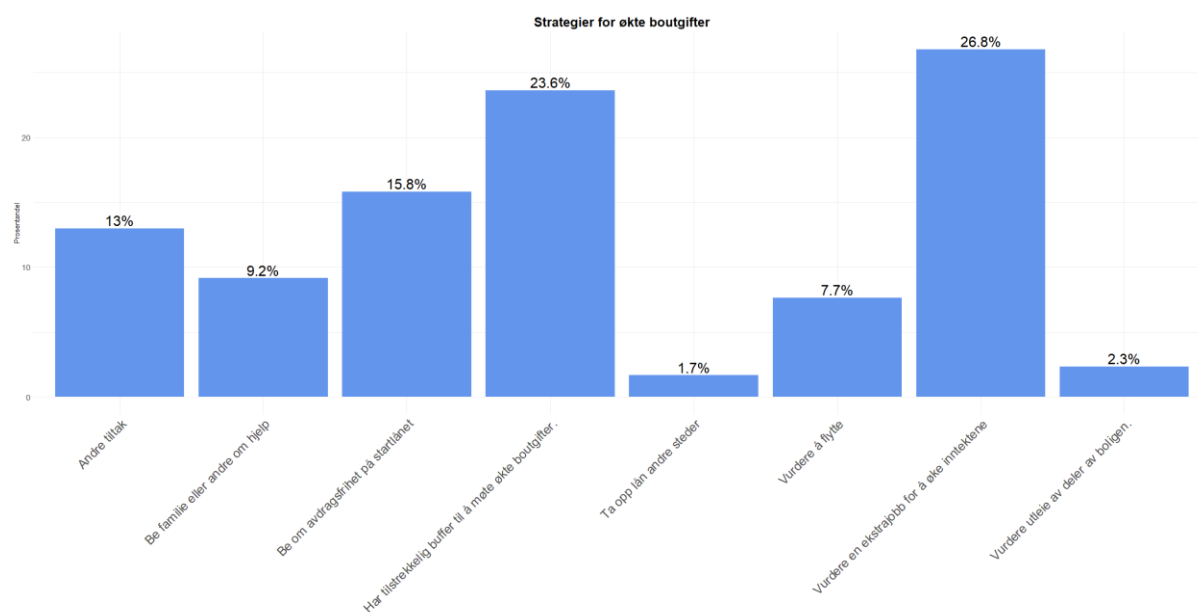


Kilde: Spørreundersøkelse

På spørsmål om hvor godt respondentene klarer seg økonomisk svarer et flertall på 53 prosent at de finner det i varierende grad vanskelig å klare seg økonomisk med deres nåværende inntekt. Dette kan tyde på at mange mottakere av startlån står overfor økonomiske utfordringer i dyrtida vi befinner oss i. Imidlertid oppgir 35 prosent at de finner det forholdsvis lett, lett eller svært lett å håndtere økonomien med inntekten de har. En mindre andel på 11,5 prosent har enten ikke svart eller er usikre på deres økonomiske situasjon.

Til sammenligning er det 6,5 prosent på landsbasis som sier at de har det enten vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes i 2022, noe som er en betydelig lavere andel enn blant startlångruppen (Statistisk sentralbyrå, 2023 A).

Figuren under viser svarfordelingen på spørsmålet «De siste 1-2 årene har flere utgifter til bolig blitt høyere. Har du/dere noen strategier for hvordan dere møter dette?»

Figur 41. Respondentenes strategier for å håndtere økonomiske utfordringer (prosent)

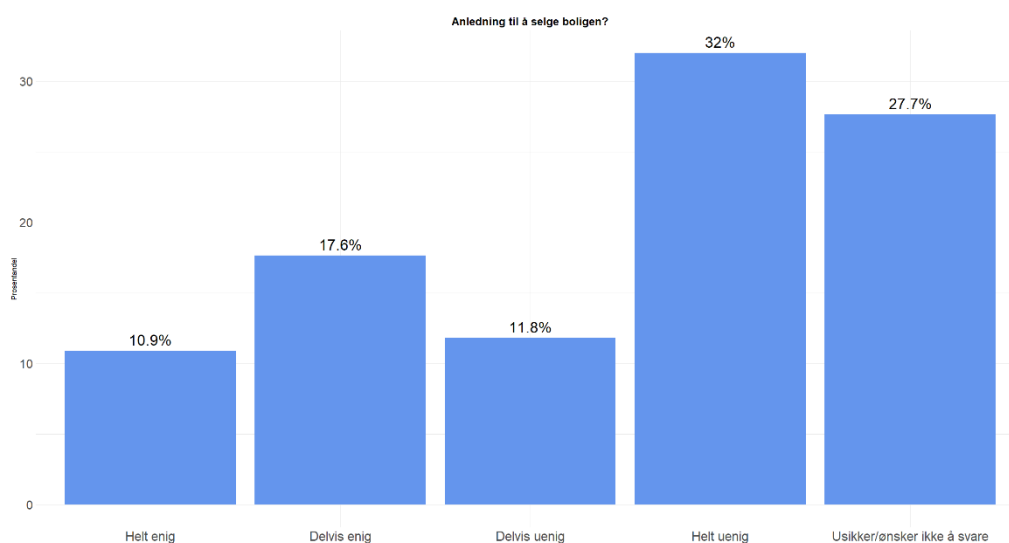
Kilde: Spørreundersøkelse

I møte med de økte boligutgiftene de siste 1-2 årene har startlånmottakere utviklet forskjellige strategier for å håndtere denne økonomiske utfordringen. Den mest foretrukne strategien er å øke inntektene sine. Mer enn en fjerdedel svarer dette. En annen vanlig strategi, valgt av 24 prosent av respondentene, er å spare opp penger på en bufferkonto. Andre (16 prosent) vil søke om avdragsfrie perioder på boliglånet i møte med tøffere tider. Å gjøre deler av boligen tilgjengelig for utleie, eller å bidra til å leie ut boligen, er en strategi for kun 2 prosent av respondentene. "Flytte, hjelp fra andre" eller andre tiltak, er også aktuelle for enkelte. "Vurdere å flytte" er det omtrent 8 prosent som svarer at kan være et alternativ.

I vanskelige økonomiske tider vil boligeiere alltid ha en mulighet for å selge boligen sin. I kapittel 3 så vi at svært mange startlånmottakere har fastrenteavtaler på lånene sine. For mange vil en slik avtale kunne føles bindende, spesielt dersom husstanden ikke forstår systemet for overkurs/underkurs. Salg av bolig er også mest hensiktsmessig dersom husstanden kommer ut av det uten å gå i minus. For mange er dette enkelt fordi boligprisene har steget nesten uavbrutt i mange år. For startlånmottakere kan bildet imidlertid være annerledes. I de tilfellene startlånet er gitt i kombinasjon med tilskudd til etablering, må fortjenesten på boligen overstige tilskuddet.²⁹

Figur 42 viser svarfordelingen på spørsmålet: «Hvor enig er du i følgende påstand? "Jeg/vi har anledning til å selge boligen for å kjøpe en annen"».

²⁹ Her er det forskjell på husstander som fikk nedskrivbart tilskudd før 2022 og de som fikk tilskudd etter. For de som fikk før 2022 vil dette likevel gjelde dersom de selger boligen innen 20 år etter tilskuddet ble gitt.

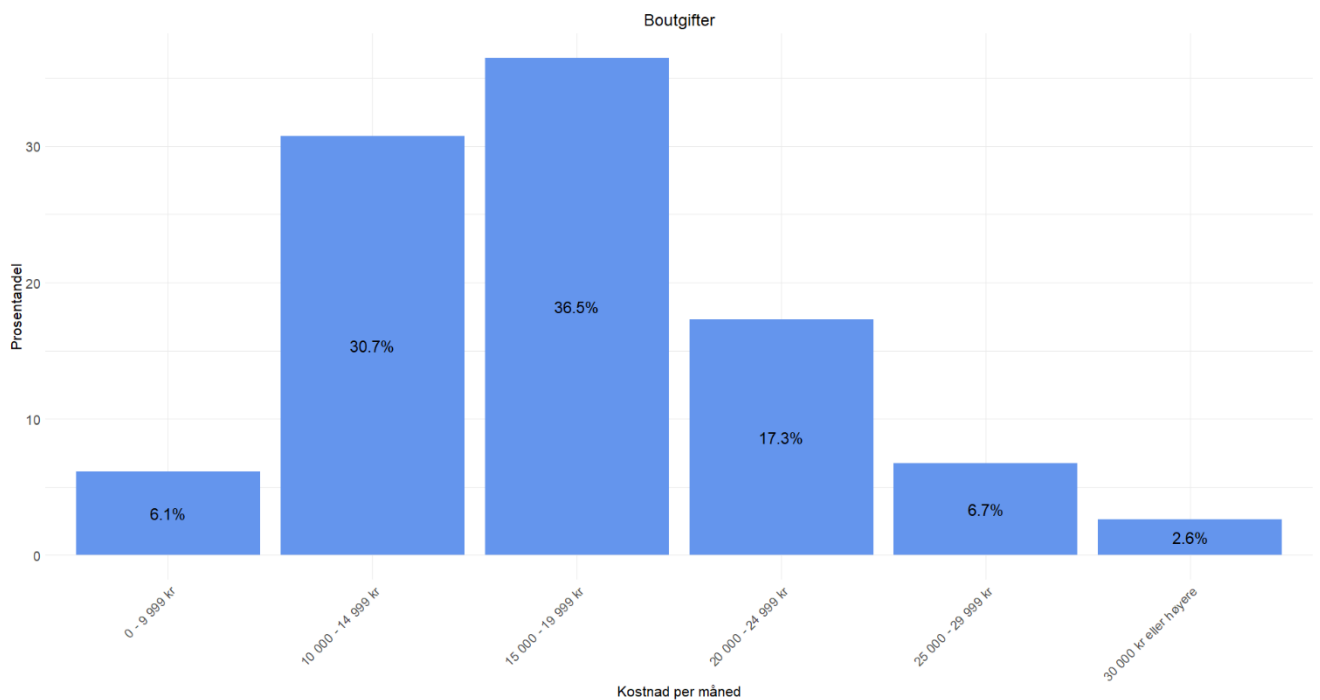
Figur 42. Respondentenes vurdering av om de har anledning til å selge boligen for å kjøpe en annen (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Figuren viser at et relativt lavt antall, 11 prosent, er "Helt enig" i at de kan selge boligen sin og kjøpe en annen. En noe større andel, 18 prosent, er "Delvis enig", noe som kan tyde på at de ikke har full tillit til at et boligbytte er mulig. De fleste respondentene, 32 prosent, er "Helt uenig", noe som antyder at de opplever seg som til en viss grad låst til sin nåværende bolig. En betydelig andel, 28 prosent, er "Usikker". Den høye andelen "Usikker" kan tyde på en usikkerhet omkring boligsituasjonen og startlånet som kun i spesielle tilfeller vil kunne overføres til en ny bolig. Akkurat i hvilke tilfeller dette lar seg gjøre eller prosessen rundt det, hersker det tvil omkring blant mange med startlån. Det var noe vi også fikk bekreftet i flere av de kvalitative intervjuene som vi hadde i innledende fase av dette prosjektet.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om spørsmål knyttet til husstandenes utgifter knyttet til boligen. Selv om det gjøres grundige vurderinger av framtidige utgifter når startlån innvilges, er vi kjent med at boutgifter kan stige i etterkant av kjøp (se f.eks. Johannessen m.fl. 2023)

Figuren under viser svarfordelingen på spørsmålet: «Kan du anslå de månedlige boutgiftene du/din husholdning har?»

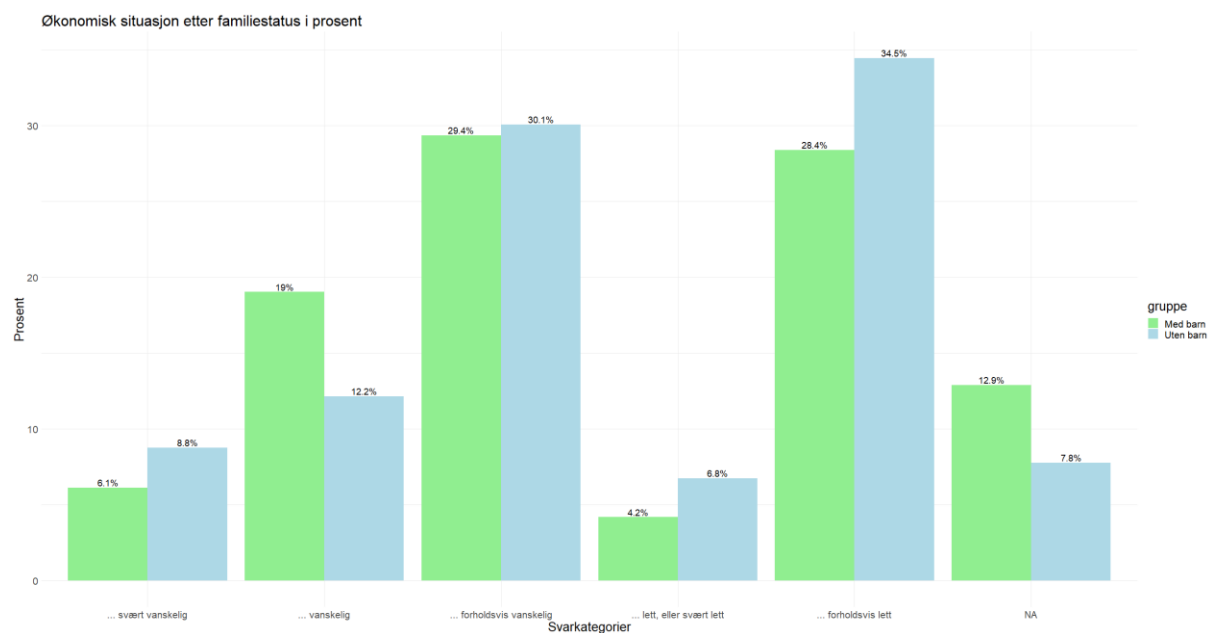
Figur 43. Respondentenes vurdering av husstandens månedlige boutgifter³⁰ (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Den største andelen av respondentene, 36 prosent, rapporterer månedlige boutgifter i intervallet 15 000 - 19 999 kroner, etterfulgt av 31 prosent som har boutgifter mellom 10 000 - 14 999 kroner. En mindre andel på 17 prosent betaler mellom 20 000 - 24 999 kroner per måned, og enda færre, syv prosent, har boutgifter på 25 000 - 29 999 kroner. En liten gruppe på seks prosent har boutgifter under 9 999 kroner, og tre prosent har boutgifter på 30 000 kroner eller høyere. På landsbasis er gjennomsnittlig månedlig boutgifter 14 700 kroner (Statistisk sentralbyrå, 2023 B). Dette er rett under det intervallet som flest i startlångruppen oppgir å være sine boutgifter (15 000 - 19 999 kroner).

Innenfor startlånordningen er barnefamilier en viktig målgruppe. Det kan derfor være hensiktsmessig å se hvordan barnefamilier klarer seg i forhold til andre typer husstander. Figuren under viser hvordan barnefamilier klarer seg økonomisk med dagens inntekt, sammenlignet med andre husstander.

³⁰ Som boutgifter regnes avdrag og renter på lån, kommunale avgifter, forsikring, eiendomsskatt, elektrisitet og oppvarming, eventuelle fellesutgifter.

Figur 44. Forskjell mellom respondenter med og uten barn når det kommer til vurderingen av å klare seg økonomisk med dagens inntekt (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

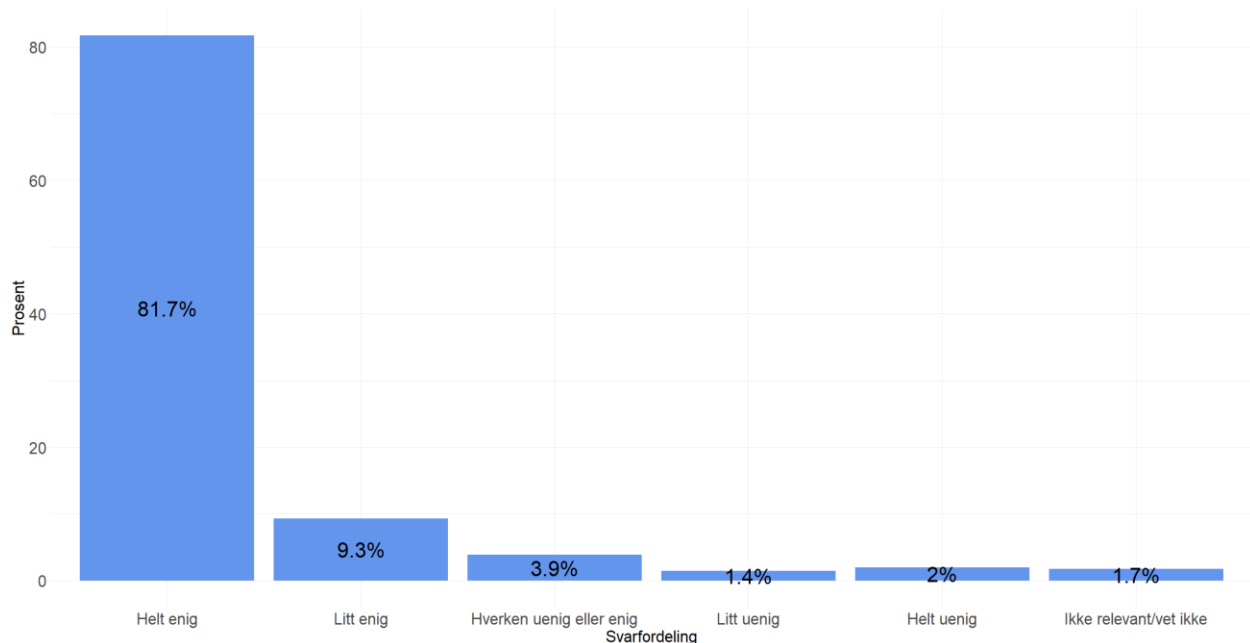
Grafen over viser svarfordelingen av respondentene som har barn (grønn) og de som ikke har barn (blå). 55 prosent av gruppen med barn svarer at de i varierende grad har vanskeligheter med å klare seg økonomisk. 50 prosent av de uten barn svarer det samme. 33 prosent av de med barn svarer at det er lett, svært lett eller forholdsvis lett å klare seg økonomisk sammenlignet med 41 prosent av de uten barn. Oppsummert er det flere i gruppen med barn som har det vanskelig økonomisk og færre som har det lett, sammenlignet med de uten barn.

7.3 Bolig og nabolag

Informasjon om boforholdene gir innsikt i hvordan boligkjøpet påvirker livskvaliteten for låntakerne. Er det slik at startlånet er med på å positivt påvirke gruppens livskvalitet? Spørsmål om tilfredshet med boligens størrelse, utforming og standard gir viktig innsikt om dette temaet. Forståelse av nabolagsforhold, samt nabolagets kvalitet har direkte innvirkning på beboernes livskvalitet. Ved å samle inn data om tilfredshet med nabolaget, tilgjengelighet til tjenester og infrastruktur, samt sosialt og kulturelt miljø, kan man bedre forstå de bredere sosiale effektene av startlånet.

I surveyen ble det spurt flere spørsmål som måler respondentenes fornøydhet med både bolig og nabolaget de nå bor i. Dette blir målt gjennom å stille spørsmål som spesifikt retter seg mot boligens størrelse, utforming, og standard, samt nabolagets kvalitet og tilgjengelighet til tjenester og infrastruktur. Ved å undersøke respondentenes oppfatning av nabolagets sosiale og kulturelle miljø, kan undersøkelsen gi en dypere forståelse av hvordan startlånet bidrar til å forbedre eller påvirke livskvaliteten positivt.

Figur 45 under viser svarfordelingen på spørsmålet: «Jeg/vi er svært fornøyd med at jeg/vi valgte å kjøpe bolig».

Figur 45. Respondentenes vurdering av at de valgte å kjøpe bolig (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Figuren viser at majoriteten, 82 prosent, svarer at de er "Helt tilfreds". Et mindre antall, to prosent, er "Helt utilfreds", mens fire prosent er hverken tilfreds eller utilfreds. Ytterligere ni prosent av respondentene er "Litt utilfreds", mens to prosent er "Litt tilfreds". Overordnet tyder svarfordelingen på en generelt høy tilfredshet med boligkjøp blant respondentene.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene mulighet til å gi egne kommentarer, og det er flere som har skrevet kommentarer om at de er fornøyd med at de valgte å kjøpe bolig med startlån.

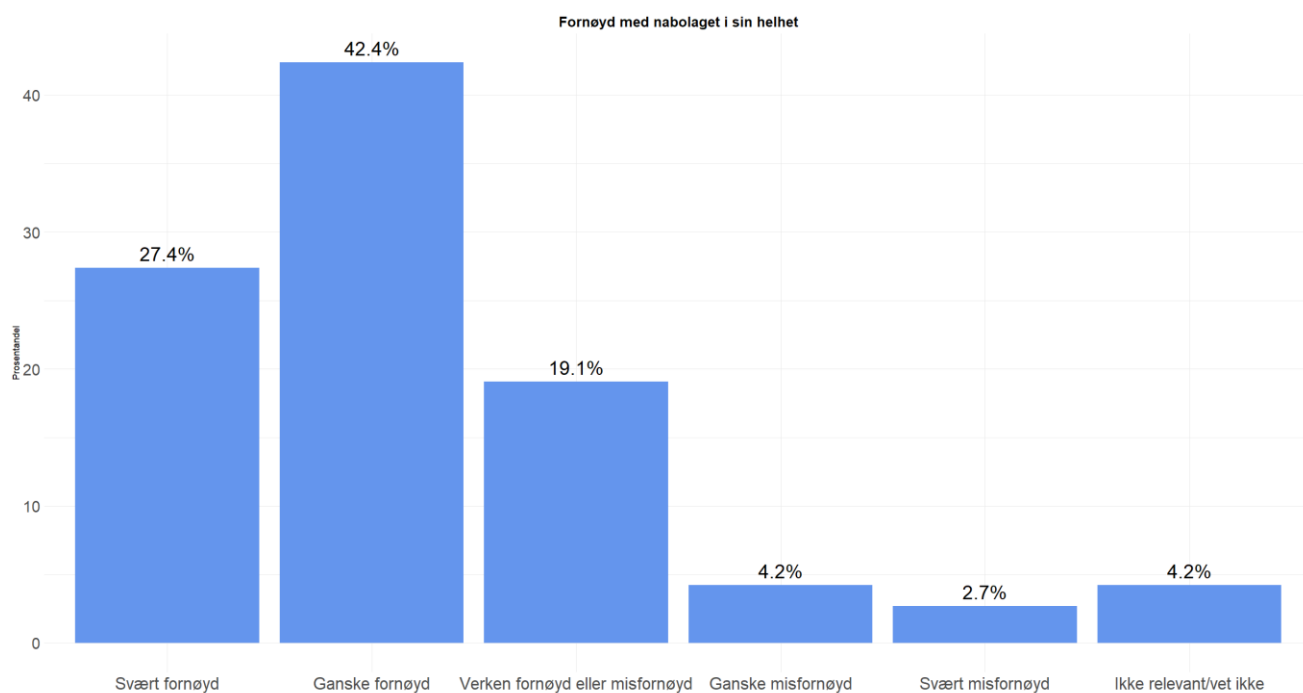
Det å få startlån slik at jeg kunne kjøpe en ett - roms er det beste som har skjedd meg. Jeg tenker aldri at en ett - roms er for liten, da jeg synes jeg har en fantastisk fin leilighet, og jeg trenger ikke større plass. Planen er å bo her så lenge jeg lever.

Det er også noen respondenter som har skrevet om at de ikke er fornøyd med boligen de kjøpte. Følgende sitat illustrerer dette:

Fikk lån som 60 åring. Bolig skulle vært et sted for lang tid. Men med lite lån er ikke det mulig å bo resten av livet. Uten heis, med badekar og ikke et soverom. Ønsker at de som er eldre kunne fått mere lån til å kjøpe et sted som er tilpasset for mange år.

I det følgende skal vi gå igjennom noen av spørsmålene fra undersøkelsen som viser ulike sider ved kjøp av bolig med startlån, sett fra beboernes ståsted.

Figur 46 viser svarfordelingen på spørsmålet: «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende forhold ved boligen din og nabolaget ditt? - Nabolaget i sin helhet».

Figur 46. Respondentenes vurdering av nabolaget i sin helhet (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

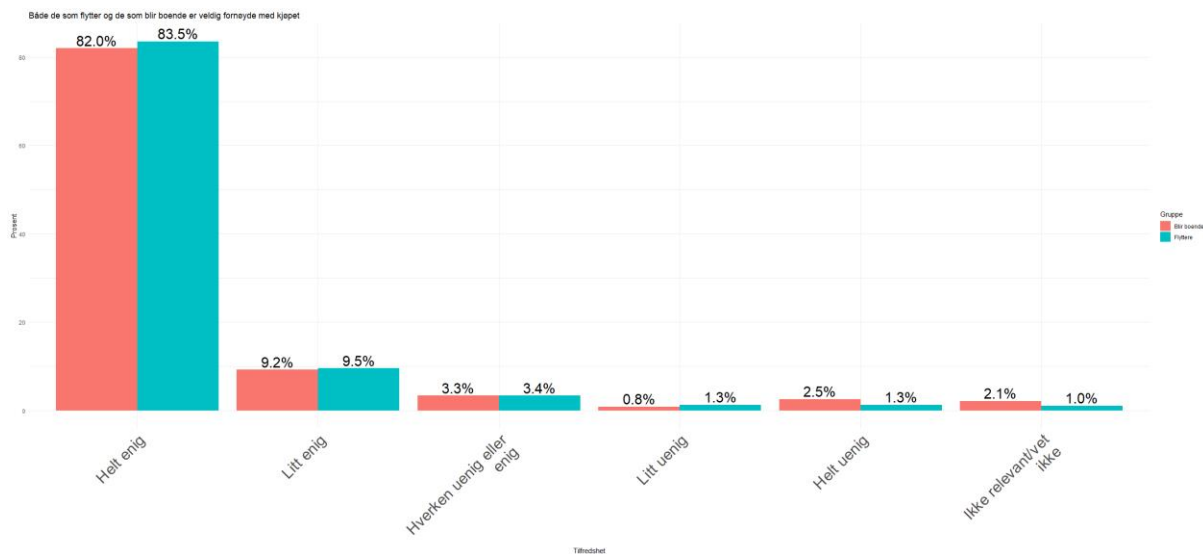
Majoriteten av startlånkjøperne er fornøyd med sitt nabolag. Kun syv prosent svarer at de er misfornøyd med nabolaget i sin helhet. Over en fjerdedel av mottakerne er svært fornøyd med sitt nabolag, noe som indikerer en tilknytning og tilfredshet med deres umiddelbare bomiljø. Samlet sett indikerer disse tallene at flertallet av startlåsmottakerne, omtrent 70 prosent, har en positiv opplevelse av sitt nabolag, og svarer at de er enten svært eller ganske fornøyd.

7.4 De som flytter og de som blir værende

Fra analysen av flyttemønster tidligere i rapporten, kom det tydelig frem at majoriteten av startlåsmottakere kjøper bolig i et begrenset antall bydeler og i et begrenset antall delbydeler i disse bydelene. Det er større variasjon når vi ser på bydelene som startlångruppen flytter fra. Her er det større representasjon av alle femten bydeler enn på kjøpssiden. Derfor vet vi at mange flytter fra det nabolaget de bodde i før kjøp. Det vi vet lite om er hvordan denne flyttingen oppleves for de som flytter. Er det for eksempel forskjeller i trivsel når vi sammenligner flytterne med de som kjøper i egen bydel? På bakgrunn spørsmål som dette har vi valgt å sammenligne startlåsmottakere som blir boende i bydelen de søkte om startlån i med startlåsmottakere som flytter til en ny bydel etter de har kjøp med startlån.

Figur 47 viser forskjellen i svarfordelingen på følgende påstand: «Jeg/vi er svært fornøyd med at jeg/vi valgte å kjøpe bolig».

Figur 47. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån når det gjelder tilfredshet med boligkjøp (prosent)

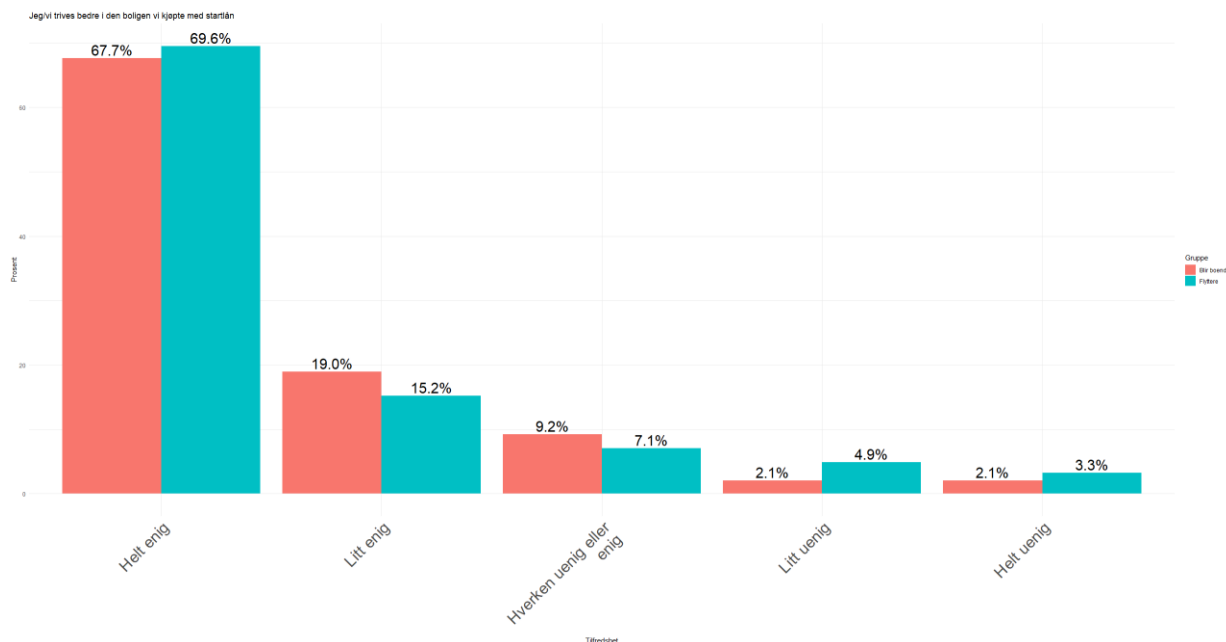


Kilde: Spørreundersøkelse

På spørsmål om tilfredshet med kjøp av bolig er det mer eller mindre symmetriske fordelinger på tvers av de to gruppene, «Flytterne» og «Blir boende». Majoriteten i begge gruppen er veldig fornøyd med boligkjøpet. Kun en prosent av «Flytterne» og 2,5 prosent av «Blir boende» gruppene svarte at de er helt uenig i påstanden om at de er fornøyd med at valget om å kjøpe bolig.

Figur 48 viser svarfordelingen på spørsmålet: «Ta stilling til påstandene under som handler om hvor fornøyd du er med livssituasjonen etter at du/dere ble boligeiere. Jeg/vi trives bedre i den boligen vi kjøpte med startlån»

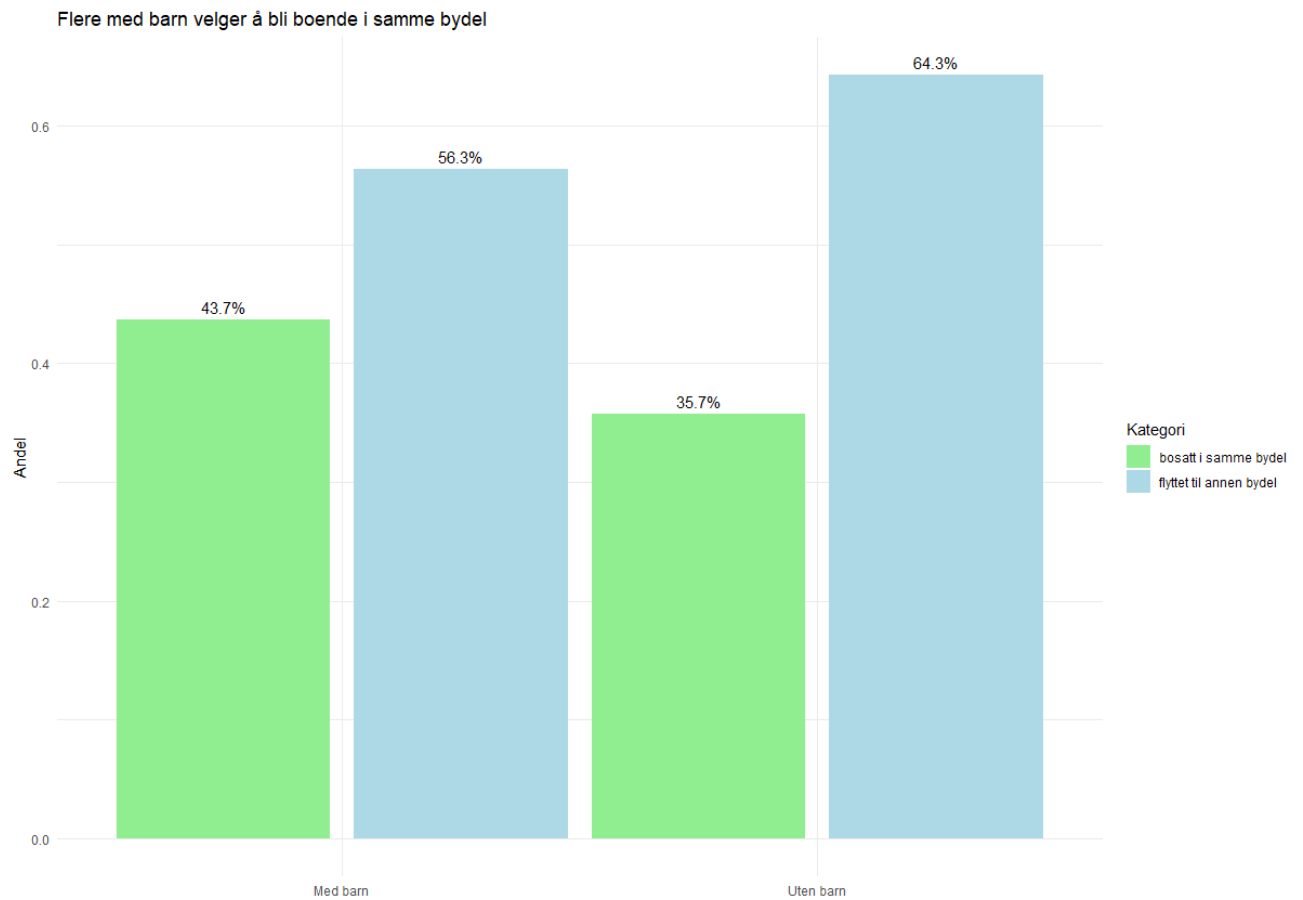
Figur 48. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån på spørsmålet «jeg/vi trives bedre i den boligen vi kjøpte med startlån»



Kilde: Spørreundersøkelse

To tredjedeler svarer «Helt enig» på påstanden om at de trives bedre i boligen de kjøpte med startlån sammenlignet med den de bodde i før. Det er ingen nevneverdig forskjell på grad av fornøydhets mellom flytterne og de som blir boende. Oppsummert svarer majoriteten at de trives bedre i den boligen som de nå har kjøpt enn den de kom fra.

Figur 49 viser fordelingen av husstander med og uten barn som velger å bli boende og flytter ut av bydelen de bodde i fra før kjøp med startlån.

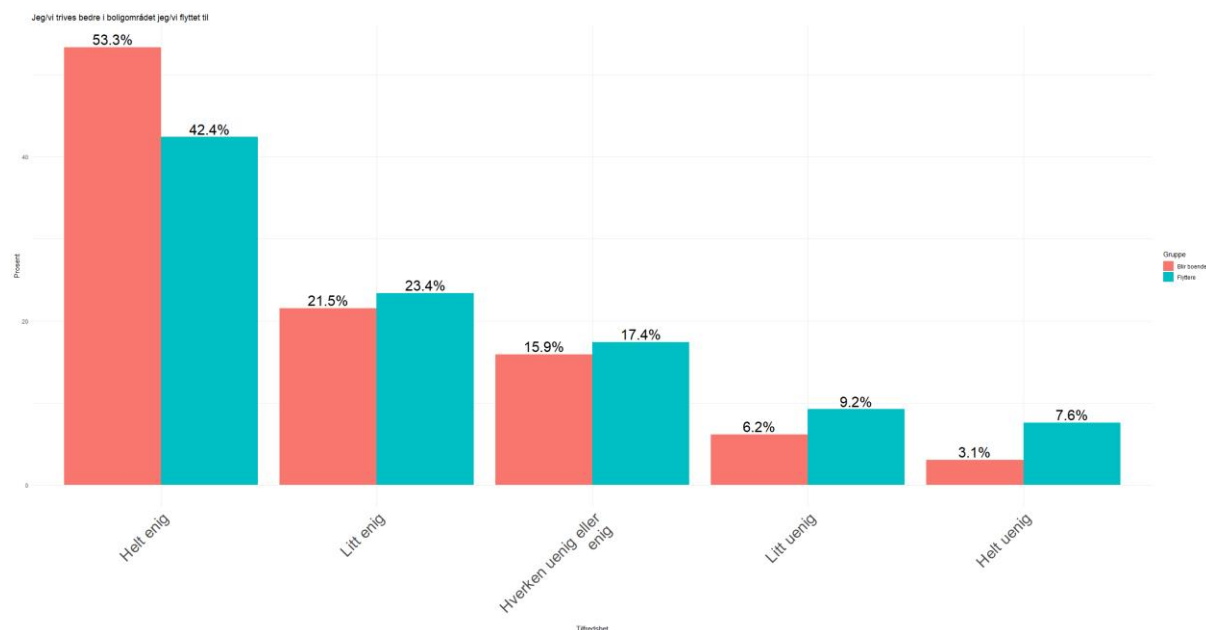
Figur 49. Forskjell mellom husstander med og uten barn når det kommer til å flytte eller bli boende i bydelen de bodde i da de søkte om startlån (prosent)

Kilde: Spørreundersøkelse

Blant husstander med barn velger 44 prosent å bli boende i samme bydel, mens 56 prosent velger å flytte til en annen bydel. I kontrast velger en større andel av husstandene uten barn å flytte (64 prosent), og kun 36 prosent blir boende i samme bydel. Dette kan tolkes som at personer med barn har en større tendens til å bli boende i samme område enn de uten barn.

Figur 50 viser respondentenes svar på påstanden «Jeg/vi trives bedre i boligområdet jeg/vi flyttet til».

Figur 50. Forskjell mellom respondenter som flyttet fra og ble boende i bydelen de bodde i på tidspunktet hvor de søkte om startlån på spørsmålet «Jeg/vi trives bedre i boligområdet jeg/vi flyttet til».

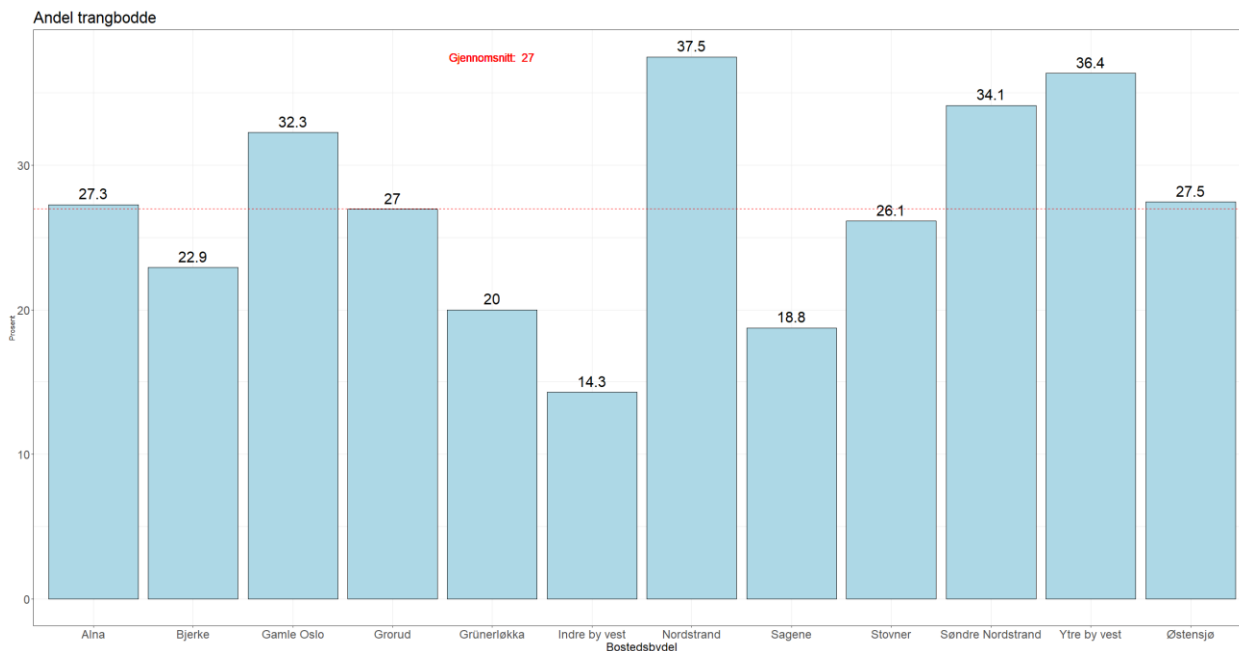


Kilde: Spørreundersøkelse

Fra figuren over kommer det frem at de som blir boende er mer fornøyde med sitt boligområde enn de som flytter. 75 prosent av gruppen som blir boende er enten helt enig eller litt enig i at de trives bedre i boligområde de kjøpte i. For flytterne er andelen 66 prosent. 17 prosent av flytterne er helt eller litt uenig i påstanden, mens kun ni prosent av de som blir boende er på uenig siden av skalaen her.

7.5 Trangboddhet

Figuren under viser andel trangbodde fordelt på bydeler. Trangbodde her betyr at det er mindre rom i boligen enn antall personer som bor i den. Bydeler med få respondenter har blitt aggregert opp på områdenivå, indre by vest.

Figur 51. Andel trangbodde på bydelsnivå og i indre by vest

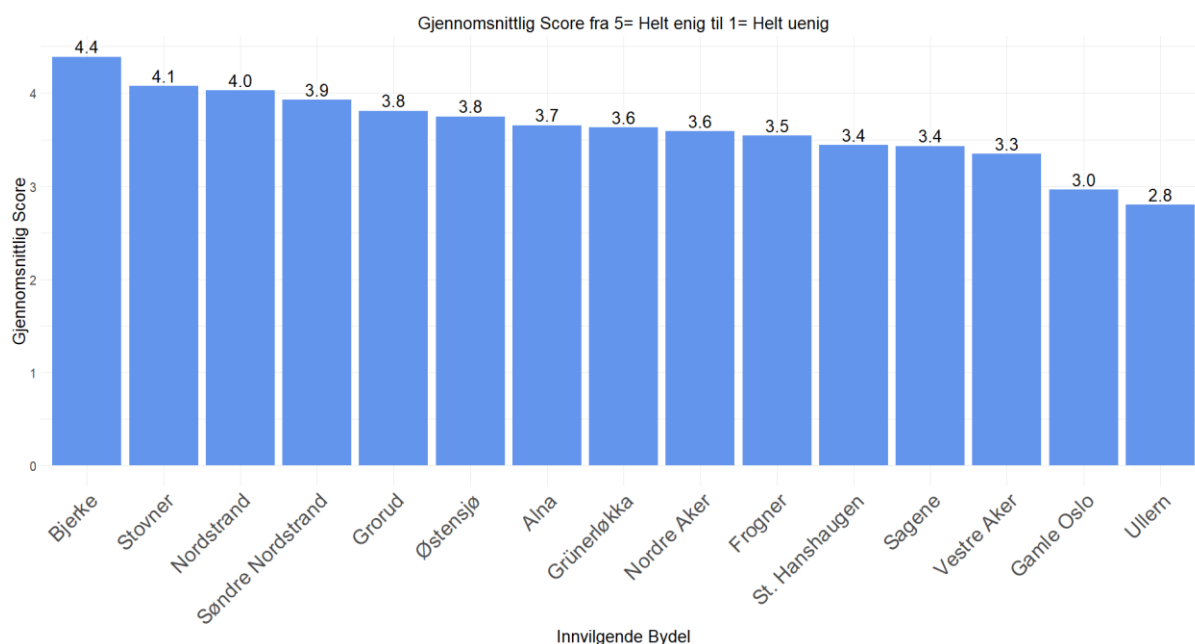
Kilde: Spørreundersøkelse

Grafen illustrerer prosentandelen av startlånkjøpere som bor trangt i de forskjellige bydelene i Oslo. Bydel Nordstrand topper listen med 37,5 prosent. I den andre enden av skalaen finner vi Indre by vest, hvor bare 14 prosent bor trangt. Gjennomsnittet for alle bydelene ligger på 27 prosent (markert i rødt). Sammenlignet med Oslo som helhet (Oslostatistikken) er trangboddhet betydelig mer utbredt blant startlångruppen. For eksempel er andelen for Bydel Alna og Bydel Stovner 15 prosent trangbodde når man ser på bydelene som helhet. Det er betydelig mindre enn de 27 og 26 prosentene som avdekkes her. I statistikken for hele Oslo kommune benyttes en definisjon på trangboddhet som er ulik den surveymateriale bygger på³¹. Derfor kan vi ikke legge for mye vekt på denne sammenligningen.

7.6 Oppfølging av bydelen

I Oslo er det bydelene som behandler søknader om startlån. Kommunerevisjonen avdekket i 2020 betydelige forskjeller mellom bydelene i Oslo kommune (2020). Kommunerevisjonen så i hovedsak på saksbehandlingen av søknader om startlån. I vår spørreundersøkelse har vi spurt om respondentene opplever at de fikk god oppfølging i kjøpsprosessen. Figur 52 viser svarfordelingen på påstanden: «Jeg fikk god oppfølging av bydelen i kjøpsprosessen av ny bolig».

³¹ Det finnes flere ulike måter å definere trangboddhet på. Definisjonen i Oslos statistikkbank er som følger. Husstander regnes i denne statistikken som trangbodd dersom: 1) Antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og 2) Antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person. I tilfeller hvor det mangler opplysninger om antall rom eller p-areal, vil husstander regnes som trangbodde dersom en av de to betingelsene er oppfylt. Studenthusstander er inkludert i tallene.

Figur 52. Respondentenes vurdering av oppfølging av bydel i kjøpsprosessen fordelt på bydelen respondentene bodde i da de søkte om startlån

Kilde: Spørreundersøkelse

Som vi ser av figuren, er det variasjon fra bydel til bydel med henblikk på hvor fornøyd respondentene er med oppfølgingen i kjøpsprosessen. Skalaen går fra «1=Helt uenig» til «5=Helt enig». Bydel Bjerke er bydelen hvor startlånkjøperne er mest fornøyd med oppfølgingen i kjøpsprosessen. Her tilsvarer det gjennomsnittlige svaret til respondentene at det er «litt enig» i påstanden. Bydel Ullern er den bydelen der startlånmottakere er minst fornøyd med oppfølging i kjøpsprosessen.

7.7 Oppsummering

I analysen av spørreundersøkelsen av startlånordningen i Oslo kommune har vi avdekket verdifulle innsikter om hvordan det går med startlångruppen. Undersøkelsen har avdekket at mange startlånmottakere rapporterer om en forbedret økonomisk situasjon etter kjøp av bolig. Samtidig har den belyst utfordringer noen møter, som vanskeligheter med å håndtere økte levekostnader og økonomisk sårbarhet når det gjelder å håndtere plutselig oppståtte utgifter.

Viktigheten av boforhold og tilfredshet med nabolaget kommer også tydelig frem, der en stor andel låntakere er svært fornøyd med sitt nye hjem og nærmiljø. Undersøkelsen viser også at trangboddhet er utbredt. Dessuten reflekterer den varierte tilfredsheten med oppfølgingen fra bydelen under kjøpsprosessen et område for potensiell forbedring.

Både de som flytter til en ny bydel og de som blir værende i opprinnelig bydel rapporterer høy tilfredshet med deres beslutning om å kjøpe bolig med startlån. Det er lite som skiller disse gruppene når det gjelder tilfredshet med den nye boligen, og et flertall i begge grupper uttrykker at de trives bedre i boligen de kjøpte med startlån enn den de bodde i før kjøpet.

Videre viser spørreundersøkelsen at personer med barn har en større tendens til å bli boende i samme bydel sammenlignet med de uten barn, hvor en større andel av sistnevnte gruppe velger å flytte. Dette kan tyde på at familier med barn verdsetter stabilitet og nærhet til kjent infrastruktur høyere enn de uten barn. Det kan også tyde på at startlånet virker som ønsket ved å gi nettopp barnefamilier bostabilitet gjennom å kjøpe bolig i samme bydel. Videre indikerer undersøkelsen at de som velger å bli boende i bydelen generelt er mer fornøyde enn de som flytter til en annen bydel. Til slutt viser spørreundersøkelsen at husstander med barn rapporterer om større økonomiske vanskeligheter sammenlignet med de uten barn.

8 Avslutning: Startlån som boligsosialt virkemiddel i Oslo

8.1 Bidrar startlånet til opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder?

At Oslo er en by med store ulikheter er ikke noe nytt. Mange har slått fast dette før oss (eks. Ljunggren 2017; NOU 2020; Brattbakk Andersen 2017). Det som er nytt i dette prosjektet, er at vi forsøker å finne ut om startlånet spiller en rolle som driver eller opprettholder av de sosiale forskjellene. Dette viser seg å være vanskelig å svare på.

Vi kan gjennom analyser av flyttemønstre slå fast at mottakere av startlån har selektive flyttemønstre. I en by med høye boligpriser må de som har minst økonomiske ressurser nødvendigvis kjøpe bolig der det er billigst, og det er i bydelene i Groruddalen og i Bydel Søndre Nordstrand. I gjennomsnitt brukes 76 prosent av alle startlån i fire av Oslos femten bydeler. Over tid vil dette være en merkbar skjev flyttestrøm. Vi kan ikke slå fast at dette bidrar til opphopning av levekårsutfordringer i de områdene startlånmottakerne flytter til, men vi kan slå fast at den selektive flyttestrømmen ikke bidrar til å øke mangfoldet i de bydelene de flytter fra.

Vi kan også slå fast at startlånmottakere har lavere gjennomsnittlig bruttoinntekt enn andre innflyttere til bydelene. Figur 28 viste at når vi ser på inntekt skiller startlånmottakere seg veldig fra den gjennomsnittlige innflytter til alle bydelene, men differansen er lavest i Bydel Stovner. Et mer spredt bosettingsmønster på tvers av bydelene kunne bidratt til å utjevne noen av de markante forskjellene vi ser i den figuren. Dette gir likevel ikke grunnlag for å konkludere med at flyttemønstrene til startlånmottakere bidrar til opphopning av levekårsutfordringer i noen områder i Oslo. For å kunne si noe om dette trenger vi mer kunnskap om hvordan husstander som kjøper bolig med startlån utvikler seg over tid. Får de bedre inntekt? Får barna høyere utdanning? Bidrar de positivt i nærmiljøet, blir de boende eller flytter de videre? Dette er noen av spørsmålene som vi trenger svar på for å kunne svare på spørsmålet om deres flyttemønstre bidrar til opphopning av levekårsutfordringer. En annen viktig faktor vi ønsker å trekke fram her er at startlånmottakere utgjør en svært liten andel av alle som flytter inn til bydelene.

8.2 Startlån som boligsosialt virkemiddel i Oslo kommune

Startlånet er et viktig og potent boligsosialt virkemiddel. Gjennom startlånet kan kommunen bidra til at flere husstander som ellers ikke kunne forsert etableringsstorskelen, blir boligeiere. Og selv om vi i kapittel 6 så at boligeie kommer med forholdsvis store økonomiske omkostninger for den enkelte husstand, kan vi ikke se tilgangen til boligeie isolert fra resten av boligmarkedet. For de fleste som får startlån, er alternativet det private leiemarkedet. Og selv om leiemarkedet fungerer for mange, er det også forbundet med usikkerhet og uforutsigbarhet. Den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken slår fast at leietakere generelt har dårligere boforhold enn boligeiere, og at mange leietakere opplever bosituasjonen sin som ustabil på grunn av korte leieavtaler (KMD 2021: 16).

Gitt de begrensede muligheter for å skaffe en god og trygg bolig på det private leiemarkedet, er det gode argumenter for at Oslo kommune skal jobbe videre med utviklingen av startlånordningen. Gjennom rapporten har vi sett på ulike sider av startlånordningen i Oslo kommune, og har gjort noen interessante funn som vi mener at kommunen bør jobbe videre med. I det følgende skal vi kort gjennomgå disse og komme med noen anbefalinger.

8.2.1 Har bydelene tilstrekkelig startlånmidler?

En stor del av arbeidet med dette prosjektet har handlet om å sammenstille informasjon som ikke har vært sammenstilt tidligere. Oslo kommune har statistikk til ulike formål, men denne er ikke alltid systematisk sammenstilt og heller ikke sett i sammenheng med annen relevant statistikk. Et hovedfunn i dette prosjektet er at Oslo kommune har en høy avslagsprosent. En relativt stor andel av avslagene skyldes mangel på finansiering. I 2022 fikk 453 husstander avslag på startlån på grunn av at bydelene ikke hadde flere tilgjengelige lånemidler. Samtidig viser statistikk fra Husbanken at Oslo kommune har et lavt antall lån per innbygger. En del av forklaringen på dette er at boligprisene i Oslo er høye, og at hvert lån i Oslo er høyere enn i sammenlignbare kommuner. Det tatt i betraktning kan vi likevel slå fast at dersom vi skulle hatt samme utlånsratio som Bergen og Stavanger, skulle startlånkvoten i Oslo kommune vært 2,6 milliarder kroner. I 2024 er den 2 milliarder kroner.

Et annet interessant funn vi gjør er at noen bydeler har svært høy differanse mellom antall søknader om startlån og tilgjengelige midler. Det gjelder spesielt bydelene Grünerløkka, Stovner og Bjerke. Vi har ikke tilgang til å gjøre analyser av søknadene, og kan derfor ikke se hvor mange av de som søker i disse bydelene, som ville kvalifisert til startlån. Vi foreslår derfor at det gjøres en grundig gjennomgang av fordelingen av startlånmidlene til bydelene.

Vi anbefaler:

- Det bør gjennomføres en utredning av behovet for startlånmidler i Oslo kommune. Gjennomgangen bør baseres på behovet i kommunen, og bør sees i sammenheng med andre boligsosiale virkemidler.
- Fordelingen av startlånmidler mellom bydelene bør gjennomgås med tanke på å justere dagens praksis. I gjennomgangen bør type avslag på lånesøknader inngå.

8.2.2 Tilskudd til etablering

Tilskudd til etablering ble overført til kommunenes rammeoverføring i 2020, og gikk med dette fra å være øremerkede midler til boligetablering til å være en del av en større overføring der kommunene selv bestemmer hvor mye som skal gå til boligetablering. For Oslo kommune har det medført en relativ reduksjon i tilskuddsmidler. Høye og økende boligpriser aktualiserer tilskudd til etablering ytterligere fordi færre med lav inntekt vil kunne etablere seg i Oslo med startlån alene. Oslo kommune har økt startlånkvoten gjennom en årrekke mens midler til tilskudd har stått stille. I praksis betyr det at færre kan få tilskudd eller tilskuddet må smøres tynt utover startlånsmottakere. I begge tilfeller medfører det at husstander som er i det laveste inntektssjiktet, men som har eierpotensiale, ikke vil kunne etablere seg i Oslo. På sikt kan det også bety at startlånordningen ikke lenger treffer de mest vanskeligstilte i målgruppa for startlånordningen.

Tilskudd til etablering er et godt og egnet tilbud til husstander som ikke på andre måter kan kjøpe bolig. Tilskuddet kommer imidlertid med en risiko fordi boligkjøp med tilskudd kan bety innlåsing i boligen. Når en husstand kjøper bolig med tilskudd, som i dag ikke avskrives, betyr det at de ved salg av boligen skal tilbakebetale hele tilskuddet til kommunen. Dette har vært uproblematisk i tider med boligprisstigning. I tider med nedgang, eller stagnering, betyr det imidlertid at en husstand vil ha utfordringer med å opparbeide seg egenkapital nok til å selge startlånboligen og kjøpe ny bolig med lån i ordinær kredittinstitusjon.

Vi anbefaler:

- Oslo kommune bør gå i dialog med Husbanken om gjeninnføring av et statlig tilskudd til etablering som kan gis til kommuner i pressområder.
- Oslo kommune bør øke beløpet som settes av til tilskudd for å kunne hjelpe lavinntektshusstander til å bli boligeiere.
- Oslo kommune må være tydelige overfor låntakere hva det å kjøpe bolig med tilskudd innebærer.
- Kjøp av bolig med tilskudd bør, på grunn av potensiell innlåsingseffekt, utløse en strengere kontroll med boligens egnethet.

8.2.3 Forvaltning av startlånordningen er spredt på mange aktører

I arbeidet med å innhente statistikk og empiri som kan belyse problemstillingene i dette prosjektet har vi erfart at det er et lappeteppes av informasjonskilder. Forvaltningen av startlån, fra søknad sendes til boligeie, er delt på fire aktører. Søknadene behandles av bydelene, men søknadene saksbehandles i Startskudd, og låntaker fyller ut søknaden på Husbankens nettsider. Det er også Husbanken som gjennom Startskudd har all informasjon om de som søker om startlån i Oslo kommune. De som får innvilget et startlån blir lånekunder i Oslo kommune. Det er imidlertid Intrum som er lånforvalter, hvilket betyr at det er de som sender fakturaer og tar enkel saksbehandling i forvaltningen av lånet. Velferdsetaten er fagansvarlig for startlånordningen, men har også låneforvaltning. Det er Velferdsetaten som har oversikt over hele låneporteføljen, og som bistår lånekunder med hjelp dersom de for eksempel får betalingsproblemer. Til slutt er det Byrådsavdeling for sosiale tjenester som bestemmer hvor mye penger kommunen skal låne inn til videreutlån. Det er også de som i samråd med resten av byrådet bestemmer hvor mye midler til tilskudd kommunen skal sette av hvert år. Den fragmenterte forvaltningen av startlånet har konsekvenser på to plan. For det første kan det være uklart for startlånkunder hvor de skal henvende seg hvis de får betalingsproblemer, ønsker å selge eller annet (se f.eks. Johannessen m.fl. 2023). For det andre innebærer den fragmenterte forvaltningen at statistikkproduksjon som kan gi oss en god oversikt over startlånkundene, gjøres på ulike steder.

Vi anbefaler:

- Velferdsetaten bør årlig sammenstille statistikk fra tilgjengelige kilder til en rapport om status for startlånet i Oslo kommune. Denne rapporten bør blant annet inneholde statistikk over type utlån, type bistand lånekundene har mottatt, avslag på startlån og årsaker til dette, tall på flytting mellom bydeler tall på avsluttede lån og gjerne informasjon om de som avslutter lånet.
- Oslo kommune bør arbeide for å innhente og sammenstille statistikk som kan gi informasjon om startlånmottakeres situasjon. Et eksempel er sammenstilling av startlånmottakere og sosialhjelpsregisteret.
- Oslo kommune bør arbeide for å lage en tydeligere beskrivelse av de ulike ansvarsområdene slik at lånekundene har et tydeligere bilde av hvem de skal kontakte
- Låneforvaltningen i Velferdsetaten bør opprette en tydelig kontaktlinje for låntakere som ønsker å komme i kontakt. Det kan også tydeliggjøres på nettsidene til kommunen om hvilken type hjelp startlånkunder kan få.

8.2.4 Bærer noen bydeler en større kostnad knyttet til kjøp av bolig med startlån?

Kjernen i problemstillingene for dette prosjektet har vært å finne ut av om selektive flyttemønstre innebærer økte omkostninger for de bydelene med mange startlånkjøp. Vi finner ikke et entydig svar på at det er slik. Etter en gjennomgang av tilgjengelig statistikk og dybdeintervjuer i to bydeler, kan vi ikke svare ja eller nei på dette spørsmålet. Tall for sosialhjelp til boligeiere viser at Bydel Alna har en langt høyere andel sosialhjelpsmottakere som eier bolig, enn det Bydel Stovner har. Og ikke bare er den høyere, den har også økt betydelig siden 2019. Hva dette skyldes vet vi ikke. Vi vet heller ikke om det er boligeiere som har kjøpt bolig med startlån som mottar sosialhjelp.

Et viktig funn i dette prosjektet er at bydelene har lite systematisk kunnskap om startlånkjøpere. Etter det vi erfarer lager bydelene ikke statistikk som gir informasjon om startlånmottakere. Og så lenge vi ikke har systematisk kunnskap om tjenester og ytelser til startlånmottakere, er det heller ikke mulig for oss å konkludere med at høy andel boligkjøp med startlån medfører høyere kostnader for bydelene det gjelder. Dette henger også sammen med mangel på kunnskap om utvikling på viktige levekårsindikatorer for denne gruppa.

I forlengelsen av dette finner vi at man i Oslo kommune mangler gode systemer for overføring av startlånmottakere som er i behov for hjelp fra det offentlige. Søknadene om startlån behandles i den bydelen husstanden bor på søknadstidspunktet, og når startlån innvilges står husstanden fritt til å kjøpe bolig hvor de vil i Oslo kommune. I arbeidet med casebydelene kommer det frem at bydelene med jevne mellomrom opplever at startlånmottakere kjøper bolig i bydelen, men at ingen opplyser om at husstanden har behov for bistand. I de verste sakene oppdages ikke hjelpebehovene før det er for sent, og boligen må tvangsselges på grunn av mislighold. Dette hører, ifølge våre informanter, til sjeldenhetene, men det er ikke tvil om at i noen tilfeller kommer det husstander tilflyttende som har store behov som bydelen med fordel kunne ha fått informasjon om i forkant.

Vi anbefaler:

- Bydelene oppfordres til systematisk å innhente informasjon om husstander som kjøper bolig med startlån, og som mottar ulike ytelser fra bydelen. Denne informasjonen bør samles og systematiseres for hele byen.
- Det bør innføres rutiner for informasjonsutveksling mellom bydelene når husstander med hjelpebehov, eller mistanke om hjelpebehov, kjøper bolig i en annen bydel enn innvilgende bydel.

8.2.5 Hva med startlånmottakerne?

Så langt har våre funn og anbefalinger konsentrert seg om kommunen og forvaltningen av startlånordningen. Målet er at ordningen skal være så god og treffsikker som mulig, og at saksbehandlingen holder høyt nivå slik at de som får lån kan kjøpe en egnet bolig som de kan bo i over tid. Hvordan startlånmottakere klarer seg over tid er derfor i kommunens interesse å ha kunnskap om. Hittil har både Husbanken og Oslo kommune vært mest opptatt av mislighold. Mislighold av boliglånet kan imidlertid være siste ledd i en lang rekke av ting husstanden ikke har råd til. Svarene på spørreundersøkelsen vi har sendt til startlånmottakere tyder på at de fleste ofrer mye annet før de misligholder boliglånet.

Vi anbefaler:

- Det bør innføres rutiner som gjør det tydeligere for startlånmottakere hva det å få et startlån innebærer. I dette ligger også et behov for å tydeliggjøre under hvilke omstendigheter startlånmottakere kjøper bolig.
- Spørreundersøkelsen til startlånmottakere bør gjennomføres med faste intervaller, for eksempel hvert femte år.
- På sikt bør man vurdere intervjuer eller en spørreundersøkelse med startlånmottakere som av ulike grunner har solgt boligen sin. Dette vil gi mer kunnskap om behov for ny eller annerledes informasjon når lånet gis.

Litteraturliste

- Astrup, K., Monkerud, L.C. og K. Aarland (2019). *Kommunenes startlånspraksis - analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånundersøkelsen*. NIBR-rapport 2019:3. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E. og S. Søholt (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleiemarkedet*. NIBR-rapport 2018:12. Oslo: NIBR/NMBU/KS
- Barstad, A. (2017). *Syk, fattig og ensom*. Samfunnsspeilet 2/2017. Oslo/Kongsvinger: SSB
- Bustøttelova. (2012). *Lov om bustøtte og kommunale bustadstilskot (LOV-2012-08-24-64)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2022-01-26-272/>
- Brattbakk, I. og T. Wessel (2013). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies* 50(2): 391-406. DOI: [10.1177/0042098012448548](https://doi.org/10.1177/0042098012448548)
- Brattbakk, I. og B. Andersen (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI-rapport 02:2017. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Eika, A., Tønnesen, M., Astrup, K. og B.I. Nordahl (2022). *Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035*. NIBR-rapport 2022:10. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Finanstilsynet (2010), Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. (Rundskriv 11/2010). Oslo: Finanstilsynet.
- Finanstilsynet (2011), Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. (Rundskriv 29/2011). Oslo: Finanstilsynet.
- Flåto, M. og L.M. Turner (2024). *Mulige konsekvenser av flyttemønstre for personer som er innvilget startlån i Oslo kommune*. BOVEL-notat 1/24. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Forskrift om lån fra Husbanken. (2019). *Forskrift om lån fra Husbanken (FOR-2019-11-18-1546)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546/>
- Forskrift om tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig i Oslo kommune, Oslo. (2022). *Forskrift om tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig i Oslo kommune, Oslo (FOR-2022-01-26-272)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2022-01-26-272/>
- Husbanken. (2023-a). Veileder startlån: For saksbehandlere i kommunene. Husbanken.

Husbanken. (2023-b). *Startlån* [Statistikk]. <https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>

Jacobsen, V., Heide-Jørgensen, T., og Enemark, M. H. (2020). *Udsatte boligområder i Danmark 1985–2015*. Hentet fra: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/udsatte-boligomraader-i-danmark-1985-2015-qz5gjr8/>

Johannessen, K., Astrup, K.C. og P. Medby (2013). *Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?* NIBR-rapport 2013:22. Oslo: NIBR

Johannessen, K., L. Flatabø, Ø. Sellevold og A. B. Borgersen (2017), *Startlånets utjevningmuligheter*. Oslo: Velferdsetaten.
https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13306868-1544608018/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20%20foretak%20og%20ombud/Velferdsetaten/201217_Rapport_Startl%C3%A5nets%20Utjevningmuligheter.pdf

Johannessen, K. H. & Borgersen, A. (2022). *Boligsosialt arbeid i Oslo kommune – et kunnskapsgrunnlag*. Velferdsetaten, Oslo kommune.

Johannessen, K., Hektoen, M. og J. Sørvoll (2023). *Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig*. BOVEL-notat 1/23. Oslo kommune, Velferdsetaten/BOVEL - senter for boligforskning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*.

Ljunggren, J. (Red.). (2017). *Oslo. Ulikhetens by* (1). CAPPELEN DAMM.

Monkerud, L.C., Astrup, K. og V. Nordvik (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming*. NIBR-Rapport 2018:18. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Monkerud, L. C. & K. Astrup (2020). *Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen* NIBR-rapport 2020:7. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Monkerud, L.C. og K. C. Astrup (2022), *Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånordningen*. *Tidsskrift for boligforskning* 5 (1).
<https://doi.org/10.18261/tfb.5.1>

Oslo kommune (u.å). *Under brua. En kartlegging av unge menn som selger rusmidler på Vaterland*. Oslo kommune, Velferdsetaten.

Oslo kommune (2020). *Startlån og tilskudd til egen bolig*. Rapport 13. Kommunerevisjonen.

- Oslo kommune (2021). *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021-2030*. Byrådssak 145/21.
- Oslo kommune (2023). *Årsberetning 2023. Boligbygg Oslo KF*.
- Petterson, A. M., & Engvik, M. (2022). *Livskvalitetsundersøkelsen 2022 (Notater 2022/35)*. Statistisk sentralbyrå. ISBN 978-82-587-1621-8
- Poppe, C., & Kempson, E. (2023). *Dyrtid 4: Det er ikke over ennå*. Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.
- Ruud, M.E., Andersen, B., Berge, S., Dalseide, A.M., Staven, H.D., Mamelund, S-E. Og R. Skogheim (2019). *Spenninger og harmoni – Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Statistisk sentralbyrå. (2023 A). Fattigdomsproblemer - Levekårsundersøkelsen. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekars/statistikk/fattigdomsproblemer-levekarsundersokelsen>
- Statistisk sentralbyrå. (2023 B). Boforhold - Levekårsundersøkelsen. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-levekarsundersokelsen>
- Sørvoll, J. (2020). *Kommunale boliger i Oslo 1896-2020 – et viktig stykke velferdsstatshistorie*. Kort oppsummert NR. 3, 2020. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Sørvoll, J. (2021), Norsk boligpolitikks fortid, nåtid og framtid (1945-2020). på vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? I Solstad, A. (Red.), *Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget, ISBN: 9788215041490
- Thorsen L.R. (2017), *Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet* https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218
- Tomren, Ø. (2021). Inntekt og flyttemønstre i Oslo. *Oslospeilet* (31).
- Wessel. T. (2016). Economic segregation in Oslo. I: *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Tammaru, T., S. Marcinczak, M. van Ham og S. Musterd (red.). Routledge.
- Aarland, K. og I. Brattbakk (2020). *Analyser av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder*. Oslo: NOVA/AFI

Aarland, K. og J. Sørvoll (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land*. NOVA-rapport 7/21. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Vedlegg 1: Bydel Alna

Bydel Alna er en bydel som ligger i Groruddalen nord-øst i Oslo og består av delbydelene Furuset, Trosterud, Lindeberg, Ellingsrud, Hellerudtoppen, Tveita og Teisen. Per første kvartal 2023 hadde bydelen 49 759 innbyggere. Det var flest innbyggerne bosatt i delbydel Furuset og færrest i delbydel Hellerudtoppen (Oslo kommune, u.å.-a).

Befolkning

I 2023 var det 22 985 husstander i Bydel Alna og 25,6 prosent av disse hadde barn. Den samme andelen for hele Oslo var 21,2 prosent. Andelen husstander med barn varierer mellom delbydelene fra 34,6 prosent i delbydel Hellerudtoppen til 17,3 prosent i delbydel Tveita. Blant alle husstandene i bydelen var det 11,5 prosent som hadde ett barn, 9,6 prosent hadde to barn og 4,5 prosent hadde tre eller flere barn. De samme andelen for hele Oslo var 10 prosent, 8,6 prosent og 2,6 prosent. Det var delbydel Hellerudtoppen som hadde de høyeste andelen husstander med ett og to barn. Den høyeste andelen som hadde tre barn eller flere var i delbydel Furuset (Oslo kommune, u.å.-a).

I 2023 hadde 56 prosent av befolkningen i Bydel Alna innvandrerbakgrunn. Den samme andelen for hele Oslo var 34,4 prosent. Andelen med innvandrerbakgrunn varierte mellom 23,5 prosent i delbydel Hellerudtoppen og 73,8 prosent i delbydel Furuset (Oslo kommune, u.å.-a).

Bolig

Bygningsmasse

Tall for 2023 viser at bygningsmassen i Bydel Alna bestod av 79 prosent blokkbebyggelse, 16,2 prosent rekkehus, tomannsboliger eller lignende og 4,7 prosent eneboliger. De samme andelen for bygningsmassen i hele Oslo var 76,2, 15,9 og 7,9 prosent, noe som vil si at bygningsmassen i Bydel Alna og Oslo er relativt likt fordelt mellom bygningstypene (Oslo kommune, u.å.-a).

Dersom vi ser på bygningsmassen på delbydelsnivå, tegner det seg et annet bilde. I de ulike delbydelene var det ikke like stor variasjon som tallene på bydelsnivå skulle tilsi. I 2023 var det for eksempel stor forskjell mellom de delbydelene som hadde høyest og lavest andeler blokkbebyggelse. Delbydel Hellerudtoppen har den laveste andelen blokkbebyggelse på 24,2 prosent og delbydel Ellingsrud har den høyeste andelen blokkbebyggelse på 89,5 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Fordelingen av eie og leie

I 2022 var det 17 prosent av husstandene i Bydel Alna som leide bolig. Dette var en av de laveste andelen i Oslo og kun Bydel Østensjø hadde lavere andel. Dette betyr at flertallet av husstandene i bydelen, 83 prosent, eide bolig. Til sammenligning var det 32 prosent av husstandene i hele Oslo som leide og 69 prosent som eide (Oslo kommune, u.å.-a).

På bydelsnivå varierer andelen husstander som leide bolig mellom 11 prosent i delbydel Tveita og 24 prosent i delbydel Teisen. Leieandelen i alle delbydelene i Bydel Alna ligger med dette under gjennomsnittet for Oslo (Oslo kommune, u.å.-a).

I 2022 var det 66 prosent av alle husstander i bydelen som eide andels- eller aksjebolig og 17 prosent som eide selveierbolig. I alle delbydelene, bortsett fra delbydel Hellerudtoppen, varierer andelen husstander som eide andels- eller aksjebolig mellom 60 og 80 prosent. I Hellerudtoppen var denne andelen 29 prosent. Når det kommer til andel husstander som eide selveierbolig, var denne 58 prosent i delbydel Hellerudtoppen. Den nest høyeste andelen på 21 prosent var i delbydel Trosterud. Bortsett fra dette varierte andelen selveierbolig mellom 9 prosent i delbydel Tveita til 17 prosent i delbydel Ellingsrud (Oslo kommune, u.å.-a).

Kommunal utleiesektor

Når det kommer til andel kommunale boliger av bygningsmassen, hadde Bydel Alna omtrent den samme andelen kommunale boliger som Oslo i 2023. I Bydel Alna var det 3,9 prosent kommunale bolig og i Oslo var den samme andelen 3,3 prosent. Hvis vi ser på delbydelsnivå, har noen delbydeler i Bydel Alna høyere andeler kommunale boliger. Andelen varierer mellom 0,29 prosent i delbydel Hellerudtoppen og 5,9 prosent i delbydel Trosterud (Oslo kommune, u.å.-a).

Trangboddhet

I 2023 var det 14,7 prosent av husstandene i Bydel Alna som var trangbodde. Dette var noen prosentpoeng høyere enn andelen for Oslo som var 12,7 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2024-a). Hvis vi ser på andelen trangbodde personer i alle aldersgrupper, så er det 27,3 prosent trangbodde personer i bydelen. Den samme andelen er 18,9 prosent for Oslo, noe som vil si at bydelen også ligger høyere når det kommer til andel personer (Statistisk sentralbyrå, 2024-b).

Det kan være interessant å se på fordelingen av trangboddhet på delbydelsnivå. Da var det kun tilgjengelig tall fra 2022 på andel trangbodde husstander. Det var stor forskjell i andel trangbodde husstander mellom delbydelene. Den delbydelen som hadde høyest andel trangbodde husstander var Furuset med 20,6 prosent. Delbydel Hellerudtoppen hadde lavest andel trangbodde husstander med 5,1 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Hvis vi ser på andelen barn (personer 0 til 17 år) som var trangbodde i 2022, var 52 prosent av barna i Bydel Alna trangbodde. Dette var den høyeste andelen av alle bydelene i Oslo. Til sammenligning var den samme andelen for Oslo 34,5 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2024-b).

Utdannelse

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

I 2022 fikk 8 prosent av barna som gikk i barnehage i Bydel Alna spesialpedagogisk hjelp, og var med dette en av bydelene hvor flest barn mottok slik hjelp.³² Dette var 4 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for Oslo og landet som helhet (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Når det kommer til andel elever i grunnskolen som mottok spesialundervisning³³, gjaldt dette 7 prosent i Bydel Alna for skoleåret 2022-2023. Bydelene Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Frogner, Stovner og Bjerke hadde den samme andelen elever med spesialundervisning. Det var kun bydelene Grorud og Søndre Nordstrand som hadde høyere andeler barn med spesialundervisning. Samtidig lå Bydel Alna likt som Oslo og 1 prosentpoeng lavere enn landet som helhet (Utdanningsdirektoratet, u.å.-a).

Nasjonale prøver

For skoleåret 2022-2023 hadde elevene i 5.klasse i Bydel Alna en samlet poengsum på 50 poeng på de nasjonale prøvene.³⁴ Gjennomsnittlig poengsum for hele landet var 50,2, noe som betyr at poengsummen var omtrent lik.³⁵ Gjennomsnittlig grunnskolepoeng for Oslo var 52 poeng, noe som betyr at Bydel Alna lå 2 poeng bak. Det samme skoleåret hadde elevene i 9. klasse gjennomsnittlig 51,2 poeng på de nasjonale prøvene. Denne poengsummen var både under gjennomsnittet for landet og Oslo (Utdanningsdirektoratet, u.å.-c).

Dette bildet blir annerledes dersom man ser på andel elever som var på det laveste mestringsnivået for lesing og regning i 5. klasse på de nasjonale prøvene. Ifølge Folkehelseinstituttets oppvekstprofil for Bydel Alna ligger bydelen signifikant dårligere an enn landet som helhet både når det kommer til lesing og regning i 5. klasse. Det er viktig å merke at signifikanstesten gjelder for tidsperioden 2020-2022 (Folkehelseinstituttet, 2023-c).

Grunnskolepoeng

Bydel Alna hadde for skoleåret 2022-2023 gjennomsnittlig grunnskolepoeng på 41,8.³⁶ Dette var litt i underkant av gjennomsnittet for hele landet på 42,3 prosent. I Oslo hadde elevene 44,3 i gjennomsnittlig grunnskolepoeng (Utdanningsdirektoratet, u.å.-d).

Folkehelseinstituttets oppvekstprofil for Bydel Alna 2023 viser at bydelen lå signifikant dårligere an enn landet som helhet når det kom til gjennomsnittlig grunnskolepoeng. I oppvekstprofilen brukes perioden 2020-2022 for å teste om forskjellen mellom

³² Barn som har behov kan få spesialpedagogisk hjelp. Dette kan innebære støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling. Denne retten varer helt frem til skolestart (Utdanningsdirektoratet, 2022-a).

³³ Elever i grunnskolen som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, har rett til spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2022-b).

³⁴ Nasjonale prøver gir informasjon om elevenes ferdigheter innen lesing, regning og engelsk. Dette er ferdigheter som er viktig for læring i alle fag (Utdanningsdirektoratet, u.å.-b).

³⁵ Resultater på de nasjonale prøvene finnes på skolenivå, og vi har aggregert resultatene opp til bydelsnivå ved hjelp av adressen til skolen. Ettersom vi er opptatt av det overordnede bilde på bydelsnivå, har vi tatt utgangspunkt i det samlede resultatet fra prøvene i lesing, regning og engelsk.

³⁶ Grunnskolepoeng er en samlet poengsum for alle standpunkt- og eksamenskarakterer på vitnemålet i grunnskolen. Poengsummen danner grunnlag for opptak til videregående skole (Utdanningsdirektoratet, u.å.-d).

gjennomsnittlig grunnskolepoeng i bydelen skiller seg signifikant fra lande som helhet. I oppvekstprofilen var oppgitt gjennomsnittlig grunnskolepoeng i Bydel Alna er 42,2. For landet var poengsummen 43,3 (Folkehelseinstituttet, 2023-c).

Fullført videregående skole

I 2022 var det 28,6 prosent av befolkningen mellom 21 og 29 år som ikke hadde fullført videregående skole innen fem år i Bydel Alna. Til sammenligning var den samme andelen for Oslo 22,4 prosent. Med dette var Bydel Alna en av bydelene med høyest andel som ikke fullfører videregående skole. På delbydelsnivå varierte denne andelen fra 16,8 prosent i delbydel Hellerudtoppen til 30,8 prosent i delbydel Furuset (Oslo kommune, u.å.-a).

Utdanningsnivå

Tall for 2022 viser at 29,4 prosent av befolkningen over 16 år har grunnskole som sin høyeste utdanning. Samme tall for Oslo var 18 prosent. På delbydelsnivå varierte denne andelen mellom 16,8 prosent i delbydel Hellerudtoppen og 37,3 prosent i delbydel Furuset. Det var kun delbydel Hellerudtoppen som hadde lavere andel med grunnskole som høyeste utdanning enn Oslo (Oslo kommune, u.å.-a).

Sysselsetting og arbeidsledighet

Sysselsettingsandel

Per fjerde kvartal 2022 var sysselsettingsandelen blant befolkningen i arbeidsfør alder (15 til 74 år) i Bydel Alna 64 prosent. Sysselsettingsandelen for hele Oslo var 71,6 prosent. På delbydelsnivå varierte sysselsettingsandelen mellom 58,3 prosent i delbydel Furuset og 72 prosent i delbydel Hellerudtoppen (Oslo kommune, u.å.-a).

Arbeidsledige

Tall for februar 2024 viser at det i Bydel Alna var 3,2 prosent av arbeidsstyrken i bydelen som var helt ledige. Denne andelen var høyere enn det som var tilfellet for Oslo hvor det var 2,6 prosent av arbeidsstyrken som kunne defineres som helt ledige (NAV, 2024).

I 2022 var 11,3 prosent av personene mellom 15 og 29 år helt utenfor arbeid, utdanning og opplæring i Bydel Alna. Dette er den fjerde høyeste andelen blant bydelene i Oslo etter bydelene Søndre Nordstrand, Stovner og Grorud (Folkehelseinstituttet, 2024).

Lavinntekt

I Bydel Alna var det 19,4 prosent av barnehusstandene som hadde lav inntekt i 2021. Andelen barnehusstander med lav inntekt varierer imidlertid mellom delbydelene. Delbydel Furuset hadde den høyeste andelen, 25,8 prosent, og delbydel Hellerudtoppen hadde den laveste andelen, 4,9 prosent (Oslo kommune, u.å.-b).

Vedlegg 2: Bydel Stovner

Bydel Stovner ligger i Groruddalen nord-øst i Oslo og består av delbydelene Vestli, Fossum, Rommen, Haugenstua, Stovner og Høybråten. Per første kvartal 2023 hadde bydelen 33 755 innbyggere og var med dette en av de minste bydelene målt i innbyggertall (Oslo kommune, u.å.-a).

Befolkning

Det var i 2023 14 038 husstander i Bydel Stovner hvorav 28,8 prosent av husstandene hadde barn. Til sammenligning var det i hele Oslo 21,2 prosent av husstandene som hadde barn. Det er delbydel Høybråten som har den høyeste andelen husstander med barn på 33,7 prosent. Den laveste andelen finner vi i delbydel Fossum på 25,1 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

I Bydel Stovner hadde 12 prosent av husstandene ett barn, 10,6 prosent to barn og 6,2 prosent tre eller flere barn i 2023. Tall for hele Oslo viser at de samme andelen er 10 prosent, 8,6 prosent og 2,6 prosent. Delbydel Høybråten hadde de høyeste andelen husstander med ett og to barn på 14,4 og 13,5 prosent. Det er delbydel Vestli som hadde den høyeste andelen husstander med tre eller flere barn på 8 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

I Bydel Stovner hadde 62,1 prosent av befolkningen innvandrerbakgrunn i 2023. I delbydelene varierer denne andelen mellom 43,7 i delbydel Høybråten og 75,1 prosent i delbydel Rommen. Alle delbydelene hadde dermed en høyere andel med innvandrerbakgrunn enn det som er tilfellet for hele Oslo hvor den er 34,4 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Bolig

Bygningsmasse

Tall for 2023 viser at 62,1 prosent av bygningsmassen i Bydel Stovner var blokkbebyggelse, 25,1 prosent rekkehus, tomannsboliger eller lignende og 12,8 prosent eneboliger. I hele Oslo var de samme andelen 76,2 prosent, 15,9 prosent og 7,9 prosent. Disse tallene viser at Bydel Stovner hadde en større variasjon i bygningsmassen sammenlignet med hele Oslo. Dersom man ser på delbydelnivå endrer dette bildet seg. Delbydelene Fossum, Rommen, Haugenstua og Vestli hadde hovedsakelig blokkbebyggelse, mellom 79,7 prosent og 96,5 prosent. I delbydelene Stovner og Høybråten var en stor andel av bygningsmassen rekkehus, tomannsbolig eller lignende, mellom 58,6 og 42,4 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Fordelingen av eie og leie

Bydel Stovner hadde en av de laveste andelen husstander som leide bolig i 2022. Det var 22 prosent av husstandene som leide bolig. Det var kun bydelene Østensjø, Alna, Nordstrand, Grorud og Vestre Aker som hadde lavere andeler enn Bydel Stovner. Til sammenligning var det 32 prosent av husstandene i hele Oslo som leide bolig. Dette betyr at 78 prosent av husstandene eide egen bolig i Bydel Stovner. Eierandelen i Oslo var på 69 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

På bydelsnivå varierer andelen husstander som leide bolig. Delbydel Rommen hadde den laveste leieandelen på 10 prosent, mens delbydel Fossum hadde den høyeste andelen på 44 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Det kan også være interessant å se på fordelingen av eieform blant husstandene. I 2022 var det 38 prosent av husstandene i bydelen som eide andels- eller aksjebolig mens 40 prosent eide selveierbolig. Det var store andeler som eide andels- eller aksjeboliger i delbydelene Rommen og Haugenstua på 86 og 84 prosent. Delbydelene Fossum og Vestli hadde de laveste andelene eiere av andels- eller aksjebolig på 11 og 15 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Andelen som eide selveierbolig var høy i flere delbydeler. For eksempel hadde delbydelene Fossum, Høybråten og Vestli henholdsvis 45, 56 og 58 prosent husstander som eide selveierbolig. I enkelte delbydeler var andelen lav, slik som i Haugenstua og Rommen hvor 3 og 4 prosent eide selveierbolig (Oslo kommune, u.å.-a).

Kommunal utleiesektor

Andelen kommunale boliger i bydelen var høyere enn andelen i Oslo i 2023. Det var 4,9 prosent av boligene i bydelen som var kommunale boliger. Den samme andelen for Oslo var på 3,3 prosent. På delbydelsnivå varierer andelen mellom delbydel Vestli som hadde den høyeste andelen på 12 prosent og delbydel Stovner som hadde den laveste andelen på 0,60 prosent (Oslo kommune, u.å.-a).

Trangboddhet

I 2023 var 14,4 prosent av husstandene i Bydel Stovner trangbodde. Denne prosentandelen er høyere enn for hele Oslo som var på 12,7 prosent. Det var kun bydelene Alna og St. Hanshaugen som hadde høyere andeler (Statistisk sentralbyrå, 2024-a).

Når det gjelder andelen trangbodde personer i bydelen så var denne på 25,8 prosent i 2023. Dette var den nest høyeste andelen etter Bydel Alna. Bydel Stovners andel trangbodde personer var dessuten høyere enn for Oslo som var på 18,9 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2024-b).

Det er også interessant å se på fordelingen av trangboddhet på delbydelsnivå, og da er kun tall fra 2022 tilgjengelig på trangbodde husstander. Tallene på delbydelsnivå viser at det var store forskjeller mellom delbydelene. Andelen trangbodde husstander varierte mellom 22,3 prosent i delbydel Rommen og 7,3 prosent i delbydel Stovner (Oslo kommune, u.å.-a).

Hvis vi ser på andelen barn (0-17 år) som bodde trangt i Bydel Stovner, gjaldt dette 46,7 prosent i 2022. Denne andelen var høyere enn det som var tilfellet for Oslo (34,5 prosent) og landet som helhet (18,3 prosent). Bydel Stovner var med dette blant bydelene med høyest andel trangbodde barn. Det var kun bydelene Alna, Gamle Oslo, Grorud og Sagene som hadde høyere andeler trangbodde barn (Statistisk sentralbyrå, 2024-b).

Utdanning

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Bydel Stovner var i 2022 en av bydelene med høyest andel barn i barnehage som mottok spesialpedagogisk hjelp³⁷, på 7 prosent. Samme året var det kun delbydelene Grorud og Alna som hadde høyere andeler. De samme andelene for hele Oslo og landet som helhet var 4 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2023).

For skoleåret 2022-2023 var det 7 prosent av elevene i Bydel Stovner som fikk spesialundervisning³⁸ i grunnskolen, og bydelen lå dermed likt som Oslo og ett prosentpoeng under gjennomsnittet for landet som helhet. Bydelene Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Frogner, Alna og Bjerke ligger også likt som Bydel Stovner. Videre er det kun to bydeler, Grorud og Søndre Nordstrand som hadde høyere andeler elever med spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, u.å.-a).

Nasjonale prøver

Resultatene fra de nasjonale prøvene³⁹ for skoleåret 2022-2023 viser at både elevene i 5. og 9. klasse i Bydel Stovner hadde lavest poengsum av alle bydelene i Oslo med 48,4 og 48,8 poeng.⁴⁰ Til sammenligning var den gjennomsnittlige poengsummen for 5. klassinger i hele landet 50, mens den i Oslo var 52. Når det kommer til 9.klassingene var gjennomsnittet for landet som helhet 54, mens den for Oslo var 56 (Utdanningsdirektoratet, u.å.-c).

I Folkehelseinstituttets oppvekstprofil for Bydel Stovner har forskjellen i andel elever på det laveste mestringsnivået i lesing og regning på nasjonale prøver i 5. klasse mellom bydelen og landet som helhet blitt signifikanstestet. Testen viser at bydelen ligger signifikant dårligere enn landet som helhet. Testen er gjort på skoleårene 2019/2020-2021-2022 (Folkehelseinstituttet, 2023-c).

Grunnskolepoeng

Grunnskolepoeng⁴¹ på bydelsnivå følger den samme trenden som resultatene på de nasjonale prøvene. For skoleåret 2022-2023 hadde elevene i Bydel Stovner den laveste poengsummen av alle bydelene i Oslo på 40,2 grunnskolepoeng. Gjennomsnittlig grunnskole for hele landet var på 42,3 poeng og 44,3 i Oslo (Utdanningsdirektoratet, u.å.-d).

Folkehelseinstituttets oppvekstprofil for Bydel Stovner i 2023 viser at bydelen ligger signifikant dårligere enn landet som helhet når det kommer til gjennomsnittlig

³⁷ Barn som har behov kan få spesialpedagogisk hjelp. Dette kan innebære støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling. Denne retten varer helt frem til skolestart (Utdanningsdirektoratet, 2022-a).

³⁸ Elever i grunnskolen som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, har rett til spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2022-b).

³⁹ Nasjonale prøver gir informasjon om elevenes ferdigheter innen lesing, regning og engelsk. Dette er ferdigheter som er viktig for læring i alle fag (Utdanningsdirektoratet, u.å.-b).

⁴⁰ Resultater på de nasjonale prøvene finnes på skolenivå, og vi har aggregert resultatene opp til bydelsnivå ved hjelp av adressen til skolen. Ettersom vi er opptatt av det overordnede bilde på bydelsnivå, har vi tatt utgangspunkt i det samlede resultatet fra prøvene i lesing, regning og engelsk.

⁴¹ Grunnskolepoeng er en samlet poengsum for alle standpunkt- og eksamenskarakterer på vitnemålet i grunnskolen. Poengsummen danner grunnlag for opptak til videregående skole (Utdanningsdirektoratet, u.å.-d).

grunnskolepoeng. I oppvekstprofilen brukes perioden 2020-2022 for å teste om gjennomsnittlig grunnskolepoeng i bydelen skiller seg signifikant fra landet som helhet. I oppvekstprofilen er det oppgitt at gjennomsnittlig grunnskolepoeng i Bydel Stovner var 42,1, mens den for landet som helhet var 43,3 (Folkehelseinstituttet, 2023-c).

Fullført videregående skole

I Bydel Stovner var det i 2022 29,8 prosent av innbyggerne mellom 21 og 29 år som ikke hadde fullført videregående skole i løpet av fem år. Det var kun Bydel Gamle Oslo som hadde en høyere andel på 30,7 prosent. Til sammenligning var den samme andelen for hele Oslo 22,4 prosent. På delbydelsnivå varierer andelen mellom 23,9 prosent i delbydel Stovner til 36,9 prosent i delbydel Fossum. Dette betyr at alle delbydelene i Bydel Stovner har høyere andel som ikke fullfører videregående skole enn Oslo (Oslo kommune, u.å.-a).

Utdanningsnivå

Tall for 2022 viser at 34,6 prosent av befolkningen over 16 år hadde grunnskole som sin høyeste utdanning i Bydel Stovner. For hele Oslo var samme prosentandel 18 prosent. På delbydelsnivå varierer denne andelen mellom 26,3 prosent i delbydel Høybråten og 42,4 prosent i delbydel Fossum (Oslo kommune, u.å.-a). Alle delbydelene i Bydel Stovner har med dette høyere andeler enn Oslo.

Sysselsetting og arbeidsledighet

Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen i Bydel Stovner var per fjerde kvartal 2022 på 60,1 prosent. Dette var en del lavere enn sysselsettingsandelen i Oslo som var på 71,6 prosent. Sysselsettingsandelen varierer mellom delbydeler fra 49,7 prosent i delbydel Fossum til 67,6 prosent i delbydel Høybråten (Oslo kommune, u.å.-a).

Arbeidsledige

Tall per utgangen av februar 2024 viser at 3,5 prosent av arbeidsstyrken i Bydel Stovner kunne defineres som helt ledige. Til sammenligning var det 2,6 prosent helt ledige i hele Oslo (NAV, 2024).

I Bydel Stovner i 2022 var det 13,1 prosent av personene mellom 15 og 29 år som stod helt utenfor arbeid, utdanning og opplæring. Andelen var høyere enn den som gjelder for Oslo som var på 8,7 prosent (Folkehelseinstituttet, 2024).

Lavinntekt

Stovner var den bydelen i Oslo med høyest andel barnehusstander med lavinntekt i 2021. Det var 26 prosent av barnehusstandene som var husstander med lavinntekt. Denne andelen varierer mellom delbydelene fra 12,9 prosent i delbydel Høybråten til 44,5 i delbydel Fossum (Oslo kommune, u.å.-b).

Litteraturliste for vedlegg 1 og 2

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023) Barnefattigdom kommunemonitor [Statistikk].
<https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/monitor/barnefattigdom>

Folkehelseinstituttet. (2023-b). Oppvekstprofil Bydel Alna i Oslo.

Folkehelseinstituttet. (2023-c). Oppvekstprofil Bydel Stovner i Oslo.

Folkehelseinstituttet. (2024). Unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring (inndeling per 1.1.2024) [Statistikk]. <https://khs.fhi.no/webview/>

NAV. (2024). Hovedtall om arbeidsmarkedet. Oslo bydel TPS – februar 2024.

Oslo kommune. (u.å.-a). Bydelsfakta – statistikk om befolkning, levekår og boforhold [Statistikk].
<https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune. (u.å.-b). Oslo kommunes statistikkbank [Statistikk].
<https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/>

Statistisk sentralbyrå. (2024-a). 11093: Husholdninger, etter region, statistikkvariabel, år og trangboddhet [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11093/>

Statistisk sentralbyrå. (2024-b). 11046: Trangboddhet. Personer (K) (B) 2015 – 2023 [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11046/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.-a). Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk [Statistikk]. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.-b). Nasjonale prøver. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.-c). Nasjonale prøver 8. og 9. trinn – resultater [Statistikk].
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.-d). Grunnskolepoeng [Statistikk]. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/>

Utdanningsdirektoratet. (2022-a). Spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsdirektoratet.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/>

2 • Selektive flyttemønstre blant startlånmottakere i Oslo kommune • Velferdsetaten

Utdanningsdirektoratet. (2022-b). Spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/>

Utdanningsdirektoratet. (2023 u.å.-a). Barn med spesialpedagogisk hjelp – barnehage

[Statistikk]. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barn-med-spesialpedagogisk-hjelp/>