

30669

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Rolf Barlindhaug, Per Nitter Bondevik og
Viggo Nordvik

Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig

En evaluering av Husbankens
etableringstilskuddsordning

NBR-REPOTRIKTEKET
PUBLISERT 1997

Prosjektrapport 200 – 1996

Prosjektrapport 200
Rolf Barlindhaug, Per Nitter Bondevik og
Viggo Nordvik

Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig

En evaluering av Husbankens
etableringstilskuddsordning

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0524-2

150 eks. trykt av
S. E. Thoresen as
Resirkulert papir:
omslag Cyclus 200 g
innmat Fortuna 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1996

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Faks: 22 69 94 38

Emneord:

Etableringstilskudd
Boligtilskudd
Boligsubsidier
Vanskeligstilte
Husbanken

Forord

Byggforsk har på oppdrag fra Husbanken evaluert ordningen med etableringstilskudd. Denne ordningen er nå en del av boligtilskuddsordningen. Boligtilskuddet omfatter nå tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning av bolig. Fra 1996 ble rentesubsidiene knyttet til Husbankens ulike låneordninger tilført tilskuddsordningene. Økningen i utmålingen av etableringstilskudd til den enkelte husholdning skal i utgangspunktet kompensere for bortfallet av særvilkårene på Husbankens lån. Skillet mellom mottakere av tilskudd og de som bare får lån vil bli større. Fra 1996 vil også halvparten av landets kommuner selv stå for administrering og tildeling av boligtilskudd. Tidligere var dette praksis kun i Oslo, Bergen og Trondheim. Dette understreker viktigheten av at ordningen er treffsikker og at intensjonene bak ordningen blir fulgt opp i praksis.

Evalueringen er basert på flere kilder. Personer ved Husbankens avdelingskontorer ble intervjuet, det samme ble representanter for de tre største byene. Fra disse byene ble det også innsamlet materiale over hvem ordningen omfattet. Data for resten av landets kommuner ble dels analysert gjennom bruk av Husbankens HILS-register og dels gjennom en egen spørreundersøkelse til mottakere av etableringstilskudd i 1987, 1990 og 1993. HILS-registeret omfattet saker fra perioden 1993 til og med 1. kvartal 1995. En spørreundersøkelse av de som fikk avslag i 1993 ble også gjennomført.

Prosjektet har vært ledet av Rolf Barlindhaug som også har stått for analyse og rapportering av innsamlede data, oppsummeringer og konklusjoner. Viggo Nordvik har skrevet deler av kapittel 3 og brukt beregningsmodellen BPX til å lage profiler over boutgifter, bostøtte og disponibel inntekt til annet enn bolig, samt skrevet kapitlet om utleietilskudd. Per Bondevik har foretatt samtlige intervjuer ved Husbankens avdelingskontorer og kommunerepresentantene. Dessuten har han analysert Husbankens registerdata. En takk til Reidar Jensen i Husbanken for framskaffelsen av disse. Sigmund Kristenstuen, Ellen Risberg, Tor Arne Ekstrøm og Charlotte Lycke i Husbanken samt Torbjørn Hansen, Byggforsk, har gitt nyttige kommentarer underveis. Til slutt en takk til Kari Wærnes, Universitetet i Bergen, for kommentarer til et rapportutkast.

Prosjektet er finansiert av Husbanken.

Oslo, juni 1996

Kirsten Arge
forskningssjef

Rolf Barlindhaug
prosjektleder

Innhold

Forord	3
1. Sammendrag	6
2. Etableringstilskuddets rolle i boligpolitikken	14
2.1 Problemstillinger fra Husbanken	14
2.2 Statlig boligpolitikk	15
2.3 Kommunal boligpolitikk	17
3. Statlige føringer og omfang av ordningen	18
3.1 Etableringstilskudd som toppfinansiering	18
3.2 Bevilgninger og forbruk	21
3.3 Boutgiftsprofiler for ulike etableringsårganger	24
3.3.1 Grunnlag for beregningene	24
3.3.2 Lite igjen til annet forbruk enn bolig	26
3.4 Oppsummering	31
4. Praktisering ved Husbankens avdelingskontorer	33
4.1 Organisering, kompetanse og saksbehandling	33
4.2 Desentralisering fra Husbankens avdelingskontorer til kommunene	35
4.3 Tildelingskriterier	35
4.3.1 Målgrupper	35
4.3.2 Inntekt og betalingsevne	36
4.3.3 Egenkapital	38
4.3.4 Krav til boligen	38
4.3.5 Andre kriterier	39
4.5 Tilbakekalling av etableringstilskudd	40
4.6 Konklusjon	40
5. Praksis i kommunene Oslo, Bergen og Trondheim	42
5.1 Organisering, kompetanse og saksbehandling	42
5.2 Tildelingskriterier	43
5.2.1 Inntekt og betalingsevne	43
5.2.2 Standard på boligen	44
5.2.3 Avpassing av kriteriene etter størrelsen på rammen	44
5.3 Erfaringer med egen tildeling	45
5.3.1 Oslo	45
5.3.2 Bergen	46
5.3.3 Trondheim	46
5.4 Hvem får tilskudd i storbyene?	46
5.5 Bidrar ordningen til segregering?	47
5.6 Tilbakekalling av etableringstilskudd	47
5.7 Rapportering til Husbanken	48
5.8 Konklusjon	48
6. Intervjuer av noen kommuner	50
6.1 Generelle erfaringer med ordningen	50
6.2 Saksbehandling	50
6.3 Generelt om vanskeligstilte	51
6.4 Utleieboliger og etableringstilskudd	51
6.5 Overtagelse av ordningen - ytterligere desentralisering ?	51
7. Registeranalyse - søkere fra perioden 1993-95	53

7.1 Omfanget av etableringstilskuddssaker 1993-1995.....	53
7.2 Behandlingstid i Husbanken.....	54
7.3 Fordeling på utleieboliger og privateide boliger	56
7.4 Brukergrupper og husholdningstyper	57
7.5inntekt og tilskuddsstørrelse.....	59
7.6 Avslagsgrunner.....	61
8. Hvordan har det gått med søkerne etter noen år?	63
8.1 Om utvalget	63
8.2 Informasjon om ordningen	64
8.3 Hvem fikk etableringstilskudd?.....	64
8.4 Boligstandard etter tildeling	68
8.5 Hva betalte de og hvordan ble boligen finansiert?	70
8.6 Hvilken betydning fikk etableringstilskuddet?.....	73
8.7 Hva har skjedd med husholdningene siden de fikk etableringstilskudd?.....	76
8.8 Hvordan har de det i dag?.....	78
9. Utleietilskudd	82
10. Konklusjoner	86
10.1 Utjamning mellom vanskeligstilte.....	86
10.2 Noen kjøpte mens prisene var på bunnen.....	87
10.3 Arbeidsdeling kommuner - Husbanken.....	88
10.4 Unge som ny målgruppe og overtakelse av ordningen.....	90
Referanser:.....	91

1. Sammendrag

Fra etableringstilskudd til boligtilskudd

Byggforsk har evaluert Husbankens ordning med etableringstilskudd. Fra 1995 er dette en av flere ordninger som faller inn under boligtilskuddsordningen fra Husbanken. Etableringstilskudd har for det første gått til vanskeligstilte husholdninger som ønsker å kjøpe en bolig. Subsidiene knyttet til ordningen har dels vært tilskuddet i seg selv, og dels fordelen av at lån fra Husbanken mellom 1990 og 1995 ble gitt på særvilkår. Som hovedregel skulle tilskuddet utgjøre 20 prosent av kjøpesummen. Sammen med rentestøtten utgjorde dette betydelige subsidier. For det andre har etableringstilskuddet blitt brukt til toppfinansiering av kommunale utleieboliger for de samme målgruppene. Byggforsks undersøkelse omfatter ikke denne bruken av tilskuddet.

En kan grovt inndeale målgruppene for etableringstilskudd i tre grupper; ordinære mottakergrupper, personer som skal bosettes under HVPU-reformen og ekstraordinær bosetting av flyktninger. HVPU-reformen startet i 1990 og er enda ikke avsluttet. Fra 1993 og spesielt i 1994 og 1995 ble det brukt store midler på ekstraordinær bosetting av flyktninger. Når en ser bort i fra HVPU-reformen og de ekstraordinære flyktingene, dvs. står igjen med de ordinære målgruppene, har antallet som har fått tilskudd enten gjennom kjøp, eller leie av en kommunal utleiebolig, ligget nokså stabilt omkring 1 000 husholdninger pr. år. Fra 1994 økte dette tallet noe. Økningen skyldes trolig at boliger som tidligere ble finansiert med utleietilskudd nå ble finansiert med etableringstilskudd. I 1995 var gjennomsnittlig tilskudd på ca. 110 000 kroner.

Den ordinære målgruppen er husholdninger i en sosial krisesituasjon, under rehabilitering eller integrering samt husholdninger som har spesielle boligbehov. Det understrekes at den vanskelige situasjonen skal være av mer varig karakter og at husholdningen skal ha en permanent dårlig økonomi. Samtidig legges det vekt på at boligetableringen skal gjøre husholdningen bedre rustet til å komme ut av den vanskelige situasjonen. Midlertidig arbeidsledige og enslige forsørgere på overgangsstønad regnes for eksempel ikke til de som er i en sosial krisesituasjon.

Flyktninger blir som enkeltsøkere behandlet på linje med andre søkere, men gjennom den nasjonale dugnaden for bosetting av flyktninger, ble det så og si automatisk gitt støtte til utleieboliger for flyktninger.

Innenfor de ordinære målgruppene har det fra 1993 til 1994 skjedd en forskyvning fra funksjonshemmede til sosialt vanskeligstilte, men fra 1995 gikk andelen ned igjen. Holdes flyktninger utenom, utgjorde sosialt vanskeligstilte 30 prosent i 1993, 40 prosent i 1994 og 28 prosent i 1995. Dessuten er det blitt mer vanlig at vanskeligstilte leier bolig framfor å kjøpe. Mens 3/4 av de sosialt vanskeligstilte i 1993 kjøpte sin bolig, ble denne andelen redusert til 46 prosent i 1994 og til 37 prosent i 1995.

Fra 1996 ble de generelle subsidiene gjennom Husbankens rentetrapp og særvilkår på lån avviklet. Tilskuddsordningene ble i stor grad tilført disse midlene. Meningen var å øke størrelsen på tilskuddene for å kompensere for bortfall av rentestøtten på lånene. På denne måten opprettholdes subsidieringen av tilskuddsordningens målgrupper, mens de som kun har hatt etableringslån og/eller oppføringslån fra Husbanken kommer dårligere ut. Målgruppen er utvidet med unge (i første rekke mellom 18 - 30 år) som skal etablere seg for første gang i egen bolig og som har lav inntekt og ingen eller lav egenkapital. Omleggingen medfører et større skille mellom de som får tilskudd og de som ikke får. Dette understreker viktigheten av at ordningen er treffsikker og at intensjonene bak ordningen blir fulgt opp i praksis.

Husbanken er opptatt av om ordningen har bidratt til å framskaffe høvelige og rimelige boliger for målgruppene og ført til en boligstandard for husholdningene som er høyere enn de ellers ville ha hatt. Hensikten med ordningen har vært at husholdningene skulle klare å betjene boutgiftene uten ytterligere offentlig støtte enn bostøtteordningen. I undersøkelsen ble det derfor spurt om husholdningene hadde sosialstønad som inntektskilde. Saksbehandlerne i Husbanken har god kunnskap om hvem som søker, hvem de gir tilskudd og hvem som får avslag. En manglet imidlertid kunnskap om hvordan husholdningene klarte seg etter en tid. Bodde de fremdeles i boligen eller hadde de flyttet? Hvordan var husholdningens økonomi? Var tilskuddet og de rimelige lånene tilstrekkelige, eller ble det kanskje gitt for gunstige tilskudd? Husbanken ønsket også at rollefordelingen mellom Husbanken og kommunene skulle belyses. Fra 1996 vil de kommunene som ønsker det selv stå for tildelingen.

Innsamling og bruk av data

Søkerne henvender seg først til kommunene som forbereder saken for Husbankens avdelingskontorer. Byggforsk har foretatt intervjuer med Husbankens avdelingskontorer for å få synspunkter på kommunenes rolle og arbeidsoppgaver. Avdelingskontorene ble også spurt om forholdet til de byene som selv står for tildelingen - Oslo, Bergen og Trondheim. Disse byene ble oppsøkt for intervju, slik at erfaringene med egen tildeling kunne utdypes. Det ble i den grad det var mulig også samlet inn data over hvem som fikk tildelt etableringstilskudd i de største byene.

For å kunne si noe om effekten av å få etableringstilskudd, gjennomførte Byggforsk en spørreundersøkelse av et utvalg husholdninger som fikk innvilget tilskudd i 1987, 1990 og 1993. Ingen husholdninger fra Oslo, Bergen og Trondheim var med i undersøkelsen. Data fra denne spørreundersøkelsen ble supplert med boutgiftsprofiler for typiske husholdninger som fikk tilskudd på samme tidspunkt. Samtidig sendte vi ut et spørreskjema til noen av de som fikk avslag på etableringstilskudd i 1993 for å finne ut hvilket tilbud disse hadde fått og hvordan de hadde innrettet seg. Vi fikk også tilgang til data fra Husbankens register over mottakere av etableringstilskudd. I dette registeret var det registrert mottakere fra 1993 til og med 1. kvartal 1995.

Kommunenes egne erfaringer med ordningen ble undersøkt gjennom en mindre telefonundersøkelse til et utvalg av kommuner. Intervjuene med saksbehandlere ved Husbankens avdelingskontorer og i kommuner har sammen med opplysninger om mottakere og avslagstilfeller under og etter saksbehandling gitt oss et bredt grunnlag for å vurdere ordningen med etableringstilskudd.

Utjamning mellom vanskeligstilte

Undersøkelsen tyder på at ordningen i stor grad har oppfylt de delmål som Husbanken har satt. Ni av 10 mottakere av etableringstilskudd (utenom de tre største byene) opplevde at boforholdene ble bedre etter tildeling. Seks av 10 hadde en egen bolig, enten leid eller eid, før de fikk etableringstilskudd, mens resten ofte kom fra foreldrehjemmet, slektninger eller institusjon. Alle ble (selvfølgelig) eiere etter tildeling av tilskudd til kjøp av bolig. Fire av 10 flyttet inn i en nybygget bolig og 70 prosent av boligene var eneboliger. De aller fleste, 9 av 10, bodde fortsatt i boligen. Like store andeler av de som hadde flyttet oppga høye boutgifter, familiesituasjon og arbeid/utdanning som grunn for flyttingen.

Også når det gjaldt familieforhold var det nesten 2 av 3 husholdninger som rapporterte om at situasjonen ble bedre etter tildeling. Bare 63 av husholdningene fant det relevant å svare på spørsmålet om arbeidsmulighetene ble endret etter tildeling. De aller fleste rapporterte om uendrede muligheter, mens 2 av 10 sa at mulighetene for arbeid hadde blitt bedre.

Husholdningene klarer seg i overveiende grad uten annen støtte fra det offentlige enn bostøtte. Før tildeling oppga 6 prosent at de fikk sosialstønad, mens bare 3 prosent av de som fikk tilskudd, mottok sosialstønad i 1994. Ingen av de som fikk avslag på etableringstilskudd mottok sosialstønad. Data fra Norsk Gallup i 1995 viser at 1,1 prosent av samtlige husholdninger "mottok sosialstønad siste måned".

To av 10 mottakerne sa at de uten tilskudd ville vært i stand til å kjøpe den aktuelle boligen de søkte om tilskudd til. Nesten alle som fikk avslag på tilskudd kjøpte boligen til tross for avslaget.

Undersøkelsen av mottakere utenfor de tre største byene viste at hele 7 av 10 tilskuddsmottakere enten var fysisk eller psykisk funksjonshemmede, mens 2 av 10 tilhørte gruppen sosialt vanskeligstilte. Halvparten av husholdningene var enslige, en andel som har økt gjennom perioden vi så på. Mange ønsket å kjøpe en bolig og oppga endringer i helsesituasjonen som viktigste grunn for å søke om tilskudd. De tre største byene hadde en større andel sosialt vanskeligstilte enn resten av kommunene. Tilskuddsbeløpene var lavere i storbyer, noe vi tolker som at boligene det blir gitt tilskudd til har lav standard og kjøpesum, til tross for at boligprisene er høyere i storbyer enn eller i landet. Forskjell i sammensetningen av søkermassen mellom storbyene og resten av kommunene kan være en forklaring på dette.

Hele 82 prosent av mottakere fra årgangene 1987, 1990 og 1993 hadde en eller annen form for trygd som hovedinntektskilde i 1994. Uføretrygd var den dominerende typen trygd. Blant avslagstilfellene var det 59 prosent som hadde trygd som hovedinntektskilde. I 1994 var gjennomsnittsinntekten for mottakere av etableringstilskudd 123 000 kroner, mens gjennomsnittsinntekten for avslagstilfellene var 178 000 kroner, en betydelig forskjell. Siden mange hadde trygd som hovedinntektskilde, hadde ikke de fleste opplevd nevneverdige endringer i inntekt siden de fikk tilskudd, selv om inntektsøkningen for husholdninger under Oslokontoret hadde økt kraftig fra 1987 til 1994. Slik sett har det vært en sterk grad av forutsigbarhet på inntektssiden, mens endringer i lånebetingelser ikke har vært forutsigbare på samme måte.

Mellom 70 og 80 prosent av 1987- og 1990-årgangen fikk bostøtte de første tre årene etter tildeling. Etter rentefallet gjennom 1993 og 1994 falt mange utenfor bostøttesystemet; de faktiske boutgiftene hadde blitt betydelig lavere. Da var andelen sunket til rundt 50 prosent. Av 1993-årgangen mottok 36 prosent bostøtte i 1994. De aller fleste husholdningene kvalifiserer for bostøtte etter kjennetegn ved husholdningen, slik at bostøttesystemet vil være i stand til å fange opp endringer i lånebetingelser både ved at bostøtten økes og ved at flere trekkes inn som bostøttemottakere.

Den gunstige finansieringen med tilskudd og svært gunstige vilkår på Husbankens ulike lån førte til at de fleste også opplevde en forbedring i privatøkonomien etter å ha fått etableringstilskudd. Likevel var det 2 av 10 husholdninger som svarte at privatøkonomien hadde blitt dårligere. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den sterke forbedringen i boligstandard som ble rapportert. Mellom 1987 og 1993 økte tilskuddsandelen fra 14 til 19 prosent av kostnadene. Årsaken til at tilskuddsandelen lå lavere enn 20 prosent i alle år, og at den har økt over tid, ligger dels i at boligprisene var høye i 1987, og tildels også i 1990, samtidig som maksimalt tilskudd var 80 000 kroner fram til 1991. Mellom 1991 og 1993 var det maksimale tilskuddet 100 000 kroner, mens det fra og med 1994 ikke er noe maksimalt tilskudd. Samtidig ble tilskuddet i varierende grad avkortet med størrelsen på husholdningenes egenkapital.

Husholdninger som kjøpte bolig i 1993 mens boligprisene var på det laveste fikk deretter fordel av den generelle rentenedgangen. De som kjøpte bolig etter 1993, men som vi ikke har noen opplysninger om, opplevde stigende boligpriser nettopp på grunn av rentenedgangen. De ville trolig i mindre grad ha rapportert om bedring i privatøkonomien, dersom vi hadde spurt disse. Å etablere seg i 1993, særlig når en ikke eide en bolig fra før, var altså svært gunstig. Nedgangen i andelen som fikk forverret privatøkonomi må derfor ikke tolkes som en generell trend.

Mye tyder på at levestandarden for mottakere av tilskudd og de som fikk avslag på tilskudd er utjevnet. Mottakere med lav inntekt er blitt satt i stand til å kjøpe seg en bolig, mens tilskuddet og rimelige lånevilkår har kompensert for den lave inntekten sammenlignet med avslagstilfellene. En har ikke satt mottakerne i en bedre økonomisk stilling enn avslagstilfellene.

På et gradert spørsmål om hvordan den økonomiske situasjonen var for husholdningene, svarte mottakere og avslagstilfeller nokså likt. Vi har inntrykk av at svært mange, både tilskuddsmottakere og de som fikk avslag, lever på et absolutt minimum. Sammenligner vi den økonomiske situasjonen for begge disse gruppene med befolkningen ellers, ser vi klare forskjeller. Mellom 25 og 30 prosent av søkere om etableringstilskudd sa at pengene ikke strakk til. Bare 5 prosent av hele befolkningen svarte dette. Mens 20 til 25 prosent av søkerne sa at de ofte hadde problemer med å klare utgifter til mat, transport, bolig og lignende, var det bare 3 prosent av alle husholdninger som hadde slike problemer.

Sjablonmessige beregninger av boutgifter, og hva husholdningene sitter igjen med etter at boligutgiftene er betalt, viser at 1987-årgangen lå under både SIFO-normen og en norm for sosialhjelp som ble brukt som anke på utmåling av sosialhjelp til annet enn bolig i Østfold. For 1990- og 1993-årgangen lå disponibelt beløp til annet enn bolig mellom SIFO-normen og sosialhjelpsnormen. Lån med særvilkår ble ikke gitt til 1987-årgangen, noe som kan være med på å forklare forskjellen.

Ordningen har favorisert bygging og kjøp av selveide boliger framfor borettslagsboliger fordi det ikke ble gitt særvilkår på borettslagets fellesgjeld, mens en oppnådde denne fordelene på kjøpslån og etableringslån. Denne skjevheten vil rettes opp fra 1996 ved bortfall av særvilkår og rentetrapp. Til tross for dette har det likevel de siste årene vært en vridning bort fra nybygde småhus til et større innslag av brukte borettslagsboliger. Slik sett har ordningen i mindre grad enn før bidratt til framskaffelse (nybygging) av høvelige og rimelige boliger, noe som også er en del av målsettingen med etableringstilskuddsordningen.

Den økonomiske situasjonen for husholdninger som har fått etableringstilskudd vil variere med hvor mye de opprinnelig betalte for boligen og hvor høyt det nominelle rentenivået er. 1993-årgangen var i så måte heldig. De kjøpte mens prisene var lave og fikk fordelene av rentenedgangen etterpå. Tilskuddsutmålingen (tilskudd i prosent av kjøpesum) bør derfor i fremtiden være mer fleksibel, slik at svingninger i boligpriser og rentenivå kan tas hensyn til. Det normale vil imidlertid være at boligpriser og renter svinger motsatt slik at kapitalutgiftene ikke varierer i særlig grad. Det er imidlertid viktig at inflasjonen holdes under kontroll på et lavt nivå.

Arbeidsdeling mellom kommuner og Husbanken

Arbeidsdelingen mellom kommuner og Husbanken har fungert godt. Tendenser til dobbel saksbehandling og lengere saksbehandlingstid, noe som kan medføre at en aktuell bolig blir solgt til andre, taler for en desentralisering av ordningen til kommunene. Selv med en desentralisering, vil kjøp i bruktboligmarkedet ofte kreve forhåndstilsagn om lån og støtte innenfor visse grenser. Dette er en praksis som etterhvert har blitt utviklet i de største byene. Kontinuerlig behandling av alle henvendelser gjennom et år, samtidig som rammene til kommunene med egen tildeling blir relativt små, kan gjøre det vanskelig å gjennomføre lik behandling av søkerne.

Vi registrerte en viss motsetning mellom Husbankens avdelingskontor i Bergen og Bergen kommune som selv administrerte ordningen. Mens avdelingskontoret oppfordret til en praksis i tråd med regelverket, opplevde Bergen kommune at de drev en helhetlig boligpolitikk overfor svakstilte, der bruken av ulike virkemidler ble sett i sammenheng. De så det som mest hensiktsmessig at husholdningene henvendte seg til kommunen om finansieringshjelp, men at kommunen fant fram til den ordningen som passet best. Konflikten kan skyldes et forsøk fra kommunen på å dekke et vakuum i de statlige boligøkonomiske virkemidlene mellom de som kvalifiserer for etableringstilskudd og de som kvalifiserer for etableringslån. Mens avdelingskontorene så det som en fordel at en ikke satt for nær søkerne, ble dette understreket som svært viktig av kommuner som ville overta ordningen.

Slike konflikter kan oppstå når nye kommuner overtar tildelingen. På den annen side vil ordningen være så fleksibel at en ved å kombinere tilskudd med etableringslån muligens i større grad vil være i stand til å nå mellomgruppen. Vår undersøkelse tyder imidlertid ikke på at de som fikk avslag på tilskudd hadde store problemer. De fikk ofte etableringslån og kjøpte seg som regel inn i det prosjektet de søkte om etableringstilskudd til. Her må vi imidlertid understreke at utvalget av avslagssaker begrenset seg til 1993-årgangen og at svarprosenten var relativt lav. Selv om både etableringstilskuddet og etableringslåneordningen (Barlindhaug 1994) ser ut til å fungere etter intensjonene, er det en større gruppe husholdninger vi er usikker på blir omfattet av den statlige boligpolitikken. Dette er den store gruppen av husholdninger som får avslag på etableringslån på grunn av manglende betalingsevne, og som helt sikkert ikke når opp i etableringstilskuddsordningen fordi inntekten er for høy. Heller ikke har vi sett på hvem som bor i de kommunale utleieboligene som er finansiert med etableringstilskudd. Selv om disse boligene har en klar målgruppe, kan husholdninger som har fått avslag på etableringslån være å finne i disse boligene eller i andre deler av den kommunale utleiemasse.

Antall etableringstilskudd til eide boliger utgjorde i 1993 og 1994 7-8 prosent av antall etableringslån som ble brukt til kjøp av ny eller brukt bolig. I følge Husbanken er det vanlig å gi etableringslån (på særvilkår) sammen med etableringstilskudd til brukte boliger, men i mindre grad til nybygde boliger der oppføringslån på særvilkår ofte har vært tilstrekkelig. Dette vil si at 7-8 prosent av de som har fått etableringslån til kjøp av bolig har fått dette lånet på særvilkår sammen med et etableringstilskudd. Når rentetrappen på etableringslån faller bort, må en regne med at flere innen denne kategorien etableringslånemottakere vil trenge et etableringstilskudd på toppen. Dette er trolig en av grunnene til at målgruppen for ordningen er utvidet til å omfatte vanskeligstilte unge. En annen hensikt med utvidelsen av målgruppen for etableringstilskudd vil være å redusere antall avslag på etableringslån grunnet manglende betalingsevne. Om det er mulig å prioritere slike "nesten" betalingsdyktige husholdninger innenfor etableringstilskuddsrammen vil gjenstå å se.

Siden mange av husholdningene er avhengig av at kommunene bevilger et etableringslån for å sikre fullfinansiering av prosjektet, er det viktig at et slikt tilsagn foreligger når søknaden anbefales og videresendes til Husbankens avdelingskontor. Dersom kommunen ikke vil ta risiko ved å gi etableringslån, mens Husbankens avdelingskontor går inn for søknaden om tilskudd, vil kommunen kunne legge et press på Husbanken til å gi husholdningen kjøpslån og dermed overføre risikoen til Husbanken. Kjøpslånet kan utgjøre inntil 80 prosent av kjøpesummen.

Det var noe ulik praksis ved avdelingskontorene knyttet til vurdering av betalingsevne. Enkelte mente at når kommunen anbefalte søknaden, måtte også kommunen følge opp og ta ansvaret, mens andre avdelingskontorer tok mer alvorlig på ansvaret for at husholdningen skulle klare seg uten andre offentlige tilskudd (bortsett fra bostøtte). Løsningen på dette problemkomplekset vil antakelig også avhenge av om det blir brukt etableringslån eller kjøpslån i kombinasjon med tilskuddet.

Et problem i håndteringen av etableringstilskuddsordningen kommer klart fram når vi betrakter forbruk i forhold til bevilgninger. I enkelte år er bevilgningene brukt opp tidlig i året, mens i andre år står en igjen med store ubrukte pottar ved utgangen av året. Dette kan enten takles ved å avpasse kriterier og utmåling til etterspørselen eller ved å akseptere overføringer mellom år og køer.

Unge som ny målgruppe og overtakelse av ordningen

De fleste kommunene som ble kontaktet pr. telefon om ordningen synes det var greit at også unge nå blir tatt med som målgruppe. De mest vanskeligstilte vil trolig fortsatt bli prioritert. Unge kan ikke regne med å nå opp i konkurransen om disse midlene. I følge Husbanken vil 40 prosent av kommunene fordele midlene selv i 1996. Overtakelse vil i følge kommunene ikke føre til merarbeid fordi det allerede gjennomføres grundig saksbehandling i kommunene. Arbeidet med etableringslån har gjort at en heller ikke føler noen mangel på kompetanse. Disse utsagnene synes å bekrefte at dobbel saksbehandling foregår. Avdelingskontorene er imidlertid bekymret for at det vil bli ulike tolkninger av regelverket i kommunene og dermed ulik praksis. Dagens doble saksbehandling er med på sikre en større grad av likhet mellom kommunene.

Kommuner med små rammer fra Husbanken vil miste fleksibiliteten ved dagens praksis som innebærer at Husbanken kan innvilge tilskudd til alle selv om det er mange søkere fra kommunen. Med faste rammer kan en risikere at kvalifiserte søkere må vente eller får avslag i én kommune, mens andre kommuner kanskje ikke får kvalifiserte søkere i det hele tatt. Intensjonene om å samle opplysninger om enkelt søknader fortløpende i Husbanken sentralt, kan gi gode evalueringsmuligheter og grunnlag for nye presiseringer av statlige føringer for tildeling.

En overføring av ordningen til kommunene vil i følge Husbanken spare avdelingskontorene for saksbehandlingsarbeid. Ved kommunal overtakelse av ordningen vil bedre bevissthet om hva slags opplysninger det er behov for kunne redusere

saksbehandlingstiden betydelig. Når Husbanken i dag må innhente tilleggsopplysninger fra kommunene forlenges saksbehandlingstiden ofte med 2-3 uker. Vi har også inntrykk av at saksbehandlingstiden er betydelig kortere i Oslo, Bergen og Trondheim kommune, som selv administrerer ordningen, enn ved Husbankens avdelingskontorer.

2. Etableringstilskuddets rolle i boligpolitikken

2.1 Problemstillinger fra Husbanken

Byggforsk fikk i første halvår 1995 i oppdrag av Husbanken å evaluere ordningen med boligtilskudd. Oppdraget ble presisert til i hovedsak å omhandle ordningen med etableringstilskudd. Boligtilskuddsordningen omfattet i 1995 etableringstilskudd, utleietilskudd og utbedringstilskudd på sosialt grunnlag. Fra 1996 gis det boligtilskudd til etablering og til tilpasning av bolig. De andre ordningene blir bare summarisk berørt og drøftet i den grad det er berøringspunkter med etableringstilskuddsordningen.

Husbanken ønsket å få evaluert

- om ordningen har bidratt til å framskaffe høvelige og rimelige boliger for målgruppene
- om ordningen har bidratt til å gi målgruppene en bedre boligstandard enn de ellers ville kunnet etterspørre
- om husholdninger som har fått tilskudd greier å betjene sine boutgifter uten ytterligere offentlig støtte
- rolle og arbeidsfordelingen mellom Husbanken og kommunene ved tildeling
- kommunenes erfaringer med ordningen og hvorfor noen kommuner ikke benytter ordningen

Underveis i prosjektet har Husbanken understreket behovet for å finne ut om størrelsen på tilskuddet har vært tilstrekkelig, eller om tilskuddet kombinert med særvilkår på lån har vært så gunstig at det med fordel kan kuttes ned slik at rammen rekker til flere.

Et spørsmål som ikke er direkte etterspurt er om ordningen har dekket behovet for etableringstilskudd. En måte å vurdere dette på er å studere de søkerne som får avslag. Hvis dette er søkere som ville fått avslag uavhengig av rammens størrelse, kan en si at ordningen dekker behovet. Da forutsetter vi imidlertid at søkerne representerer behovet, og at det er full informasjon om tiltaket. Om ordningen dekker behovet er også et spørsmål om i hvilken grad det er et vakuum mellom kvalifiserte husholdninger til etableringstilskudd og andre ordninger.

De som ikke har mulighet for å kjøpe en bolig, vil de få et tilstrekkelig godt nok tilbud i leiemarkedet? I motsatt ende har vi de husholdningene som ikke er vanskeligstilte nok. Er de kvalifiserte for etableringslån eller får de avslag på grunn av manglende betalingsevne? I denne undersøkelsen har vi konsentrert oss om de som har fått tilskudd til kjøp av bolig. Kommunene kan få tilskudd til boliger for utleie til de samme målgruppene. Dette forholdet har vi ikke gått nærmere inn på, ei heller intervjuet de som bor i slike boliger. Utleieboliger har i stor grad blitt brukt under HVPU-reformen og til bosetting av flyktninger. Rapporten inneholder svært lite om denne bruken av etableringstilskuddsordningen.

Søkerne henvender seg først til kommunene som forbereder saken for Husbankens avdelingskontorer. Byggforsk har foretatt intervjuer av personer ved Husbankens

avdelingskontorer for å få synspunkter på kommunenes rolle og arbeidsoppgaver. Avdelingskontorene ble også spurt om forholdet til de byene som selv står for tildelingen, Oslo, Bergen og Trondheim. Disse byene ble oppsøkt for intervju, slik at disses erfaringer med egen tildeling kunne utdypes. Det ble også innsamlet data over hvem som fikk tildelt etableringstilskudd i de største byene.

For å finne noe ut om effekten av å gi etableringstilskudd, har vi gjennomført en spørreundersøkelse av et utvalg husholdninger som fikk innvilget tilskudd i 1987, 1990 og 1993. Data fra denne spørreundersøkelsen suppleres med boutgiftsprofiler for typiske husholdninger som fikk tilskudd på samme tidspunkt. Samtidig sendte vi ut et spørreskjema til noen av de som fikk avslag på etableringstilskudd i 1993 for å finne ut hvilket tilbud disse har fått og hvordan har de innrettet seg. Det lot seg ikke gjøre å sende ut slik skjemaer til husholdninger som etablerte seg før 1993. Vi fikk også tilgang til data fra Husbankens register over mottakere av etableringstilskudd. I dette registeret var det registrert mottakere fra 1993 til og med 1. kvartal 1995.

Kommunenes egne erfaringer med ordningen ble undersøkt gjennom en mindre telefonundersøkelse til et utvalg av kommuner. Intervjuene med saksbehandlere ved Husbankens avdelingskontorer og i kommuner har sammen med opplysninger om mottakere og avslagstilfeller under og etter saksbehandling gitt oss et bredt grunnlag for å vurdere ordningen med etableringstilskudd.

2.2 Statlig boligpolitikk

Boligpolitikken i Norge har vært sterkt konsentrert om bygging og finansiering av nye boliger. Å øke boligmassen gjennom stimulering av nyproduksjon, både med hensyn til kvantitet og kvalitet var regnet som en forutsetning for å kunne ha en politikk for fordeling av boligmassen. Stor vekt ble lagt på at husholdningene selv eller i fellesskap skulle kunne eie sin bolig. Husbankens rolle ble derfor først og fremst å framskaffe rimelig finansiering for nyproduksjon av nøkterne boliger.

Ved siden av den store massen av husbankfinansierte selveier- og borettslagsboliger, er det blitt bygget større boliger med finansiering gjennom private kredittinstitusjoner på markedsmessige vilkår. Disse institusjonene er også dominerende ved finansiering av eierskifter, dvs. omsetninger i bruktmarkedet. Bare omlag 20 prosent av boligmassen leies ut. De fleste av disse boligene eies av private husholdninger, en mindre del av kommunene og enda færre av arbeidsgivere. I Norge er det ikke satset på en offentlig utleiesektor med regulerte leier, slik mange andre europeiske land har gjort.

Strukturen på boligmarkedet gjør at svært mange husholdninger oppmuntres til å eie bolig. Det er et uttalt mål at også svakstilte husholdninger, enten det er husholdninger med lave inntekter, husholdninger med funksjonshemmede personer eller husholdninger med ulike sosiale problemer skal oppmuntres til å gå inn i eiermarkedet.

Private kredittinstitusjoners krav til egenkapital og markedsmessige vilkår ved toppfinansiering av prosjektene, gjør at Husbankens generelle lånebetingelser til grunnfinansiering ikke har vært tilstrekkelig for at også de ovenfor nevnte gruppene skal kunne etablere seg. Det var nødvendig å opprette supplerende virkemidler til den generelle låneordningen. Både husholdninger med liten egenkapital og husholdninger som fikk for store løpende boutgifter måtte hjelpes.

For liten egenkapital på etableringstidspunktet kan i prinsippet avhjelpest med offentlige garantier for lån, ved offentlige låneordninger eller ved tilskuddsordninger. Risikoen for lån/garantigiver er stor. Er det størrelsen på boutgiftene som er problemet, kan dette løses på flere måter. Det offentlige kan tilby rimelige lån eller tilskudd på etableringstidspunktet og/eller husholdningen kan tilføres løpende årlige tilskudd gjennom en form for bostøtte.

Lån med subsidiert rente, kan i tillegg til å inngå i en finansieringspakke lette de løpende boutgiftsbetalingene og på den måten oppfattes som et løpende tilskudd. Husholdningene som får slike lån blir i motsetning til løpende bostøtteordninger ikke gjenstand for senere behovsprøving. En usikkerhet kan knyttes til politiske vedtak om å endre graden av subsidiering fra år til år, men mange svakstilte vil samtidig være inne i bostøttesystemet slik at økte boutgiftsbetalinger i stor grad vil bli kompensert.

Toppfinansieringen for grupper med svak økonomi blir i hovedsak ivarettatt gjennom ordningen med etableringslån. Barlindhaug (1994) evaluerte denne ordningen og fant at kommunene i de senere år har lagt betydelig mer vekt på betalingsevne ved behandling av lånesøknader. Store avslagsprosenter med dette som begrunnelse understreket at ordningen ikke ble brukt til husholdninger med særlig svak økonomi.

Etableringstilskuddet, gjerne i kombinasjon med etableringslån eller oppføringslån på særvilkår, er ment å skulle nå svært vanskeligstilte på boligmarkedet. Den sterke behovsprøvingen som i dag praktiseres ved tildelingen av etableringstilskudd, gjør at en del husholdninger med svak økonomi sannsynligvis er for godt stilt for å få etableringstilskudd, men for dårlig stilt til at kommunen tar risikoen ved å tildele dem et etableringslån. Det er uklart hvor mange dette dreier seg om og hvilke løsninger de har valgt.

I stortingsmeldingen "Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil" (St. meld. nr. 34 1994-1995) ble det tatt til orde for å fjerne subsidieelementet i den generelle ordningen og la verdien av disse subsidiene etter behovsprøving tilfalle husholdninger som et tilskudd ved etablering. Opplegget ble vedtatt i budsjettbehandlingen høsten 1995. Usikkerheten omkring det framtidige subsidieelementet vil bli redusert og en vil tilstrebe en mer målrettet bruk av boligsubsidiene.

Overføringen av subsidieelementet til tilskuddsordningene, og den sterke målrettingen av subsidiene som dette innebærer, understreker viktigheten av å evaluere nåværende ordning med etableringstilskudd. En omlegging av boligpolitikken fra generell rentestøtte til mere behovsprøvede ordninger, vil kreve at disse ordningene er treffsikre. Spranget mellom å

betale fulle markedsrenter (topprente i Husbanken) og å få et tilskudd som kompenserer for bortfall av rentetrappen, er mye større enn spranget mellom et lån med rentetrapp og et tilskudd som i dag. Husholdninger med inntekter like under inntektsgrensen vil komme svært gunstig ut sammenlignet med husholdninger som har inntekter like over inntektsgrensen. Fristelsen for å tilpasse seg med passende lave inntekter kan bli stor, spesielt når det er snakk om et engangstilskudd, der senere endringer i inntekt ikke blir tatt hensyn til. Ordningen blir mer målrettet, skillet mellom de som får og de som ikke får klarere, samtidig som en ny målgruppe (unge i etableringsfasen) introduseres.

2.3 Kommunal boligpolitikk

Kommunene har et sett av statlige boligpolitiske virkemidler til rådighet. I tillegg står den fritt i å utforme en tomtepolitikk i tråd med egen preferanser og den kan supplere de statlige låne- og støtteordningene med egne ordninger. Kommunal subsidiering av leien i utleieboliger kan være et slikt virkemiddel. Subsidiering kan også forekomme av leietakere som bor i privat utleide boliger. Kommunene er tillagt et spesielt ansvar ovenfor vanskeligstilte husholdninger. Et element i den kommunale boligpolitikken kan være kommunale utleieboliger.

For de aller vanskeligst stilte vil det alltid være en avveining om hvorvidt slike husholdninger bør stimuleres til kjøp eller om en utleiebolig er en bedre løsning.

For de noe mindre vanskeligstilte er etableringslån en omfattende ordning der store midler har blitt stilt til disposisjon for kommunene. Mange husholdninger har fått avslag på slike lån på grunn av for dårlig betalingsevne. Kommunene har ikke villet ta risikoen med å gi lån. En vet lite om hvordan husholdninger som har fått avslag har tilpasset seg. De har ofte for dårlig betalingsevne for et etableringslån, men er for godt stilt i kampen om knappe midler fra ordningen med etableringstilskudd.

Enkelte kommuner vurderer husholdninger med lav inntekt som uegnet for å eie sin egen bolig. Risikoen for å komme i betalingsvansker ved endrede rammebetingelser kan være for stor. Disse kommunene vil trolig oftere bruke etableringstilskuddet til å finansiere utleieboliger for de samme målgruppene.

3. Statlige føringer og omfang av ordningen

3.1 Etableringstilskudd som toppfinansiering

I boligmeldingen fra 1981-82 omtales etableringstilskuddet som et virkemiddel for særlig vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Vi siterer, side 51:

"De husstander - ofte enslige - det her er snakk om (f. eks. pasienter ved institusjoner, funksjonshemmede m.v.) er ofte uten inntekt og formue, har en svak yrkesmessig bakgrunn og har lite å stille opp med på boligmarkedet."

Ordningen med etableringstilskudd ble innført fra og med 1982. Forslaget om innføring av en ordning med etableringstilskudd ble sett i sammenheng med avviklingen av arealtilskuddsordningen. Denne endringen ble videre vurdert som en ønsket vridning av boligpolitikken fra en generell mot en mer selektiv virkemiddelbruk.

Etableringstilskuddet var tenkt brukt til toppfinansiering av boliger som både hadde grunnlån og etableringslån. Videre ble det foreslått at etableringstilskuddet skulle knyttes opp mot nybygde boliger. Av drøftingen i boligmeldingen fra 1981 framgikk det at den normale bruken av etableringstilskuddet skulle være slik at det hovedsaklig gikk til kommuner som skaffet (leie)boliger, men at det også kunne brukes til å hjelpe særlig vanskeligstilte hushold til å eie sin bolig "når dette var det mest naturlige".

Mens en i boligmeldingen fra 1981 påpekte at etableringstilskuddet også kunne gå til hushold som kjøper bolig, gikk en i 1988 gått over til å peke på at tilskuddet i tillegg til å gå til kjøp av bolig, også kunne gå til kommuner og stiftelser. I Boligmeldingen fra 1981 sies det ikke noe eksplisitt om at etableringstilskuddet skal/bør bidra til fullfinansiering av anskaffet bolig. Boligmeldingen fra 1988 tar imidlertid dette forholdet opp, sitat side 150:

"Tilskuddet gis til boliger som finansieres med oppføringslån, ervervslån eller utbedringslån fra Husbanken eller Landbruksbanken, eller i forbindelse med kjøp av borettslagsbolig. Om grunnfinansiering og etableringstilskudd ikke dekker kostnader/kjøpesum kan det i tillegg gis etableringslån.... Det er forutsatt at tilskuddet skal kunne fullfinansiere en nøktern bolig."

I samme melding sies det at en tredjedel av mottakerne tok opp lån i andre kredittinstitusjoner i tillegg til lån i Husbanken.

Ordningen med særvilkår på lån i Husbanken ble innført i 1990. Dette innebar at husholdninger som fikk etableringstilskudd kunne få lavere rente på Husbankens lån, inkludert etableringslån gjennom kommunen¹. Rentesatsen skulle ligge 2 prosentpoeng under det som normalt skulle betales så lenge en var i rentetrappa. Topprenten skulle ligge ett prosentpoeng under Husbankens normale topprente. Dette innebar en ytterligere

¹ Kommunene fikk låne ekstra midler i Husbanken til de samme betingelser.

selektiv subsidiering av målgruppene under ordningen. For HVPU-klienter gjaldt denne automatikken fra 1989. I kapittel 3.3 vil vi se nærmere på forholdet mellom inntekter og boutgifter for husholdninger som fikk etableringstilskudd i henholdsvis 1987, 1990 og 1993.

Fram til og med 1995 fikk kun byene Oslo, Bergen og Trondheim rammer fra Husbanken for videretildeling av etableringstilskudd. De samme forskriftene gjelder i disse byene, men saksbehandlingen er desentralisert. Byene rapporterer til Husbanken om bruken av midlene. Fra 1996 utvides denne ordningen til å gjelde alle kommuner som ønsker det.

I regelverket til Husbanken, beskrevet i den såkalte "Blåboka", er målgruppene definert som psykisk og fysisk funksjonshemmede uten nødvendige økonomiske midler. I tillegg står det, sitat (Husbanken 1995):

"Tilskudd kan gis til særlig vanskeligstilte husstander uten nødvendige økonomiske midler. Med særlige vanskeligstilte mener Husbanken i denne sammenhengen husstander som

- i) er i en sosial krisesituasjon*
- ii) er under sosial rehabilitering eller integrering*
- iii) har spesielle boligbehov"*

Det legges vekt på at den vanskelige situasjonen, også den økonomiske, er av mer varig karakter. Midlertidig arbeidsledige regnes for eksempel ikke til de som er i en sosial krisesituasjon. Det legges vekt på at boligetableringen skal bidra til å gjøre husstanden bedre rustet til å komme ut av den vanskelige situasjonen. Flyktninger blir som enkeltøkere behandlet på linje med andre søkere, men gjennom den nasjonale dugnaden for bosetting av flyktninger, ble det så og si automatisk gitt støtte til utleieboliger for flyktninger. Å vurdere framtidig inntektsgrunnlag for flyktninger som søker individuelt kan være et problem fordi det tar inntil 3 år å få realitetsvurdert en flyktning med tanke på eventuell uføretrygd. Fra 1996 er målgruppen utvidet med unge (i første rekke mellom 18 - 30 år) som skal etablere seg for første gang i egen bolig og som har lav inntekt og ingen eller lav egenkapital.

En kommune eller en stiftelse kan søke om etableringstilskudd til utleieboliger direkte fra Husbanken. I noen saker vedlegges en beskrivelse av de framtidige beboerne, i andre tilfeller bygges det for visse målgrupper.

Retningsgivende inntektsgrense for en en-persons husstand var i 1995 140 000 kroner i brutto inntekt. For husstander med flere personer økes inntektsgrensen med ca. 20 000 kroner pr. medlem. Inntekten skal omfatte lønn, pensjoner, bidrag og barnetrygd. Inntektsgrensene har økt i takt med folketrygdens grunnbeløp. De samme grensene gjelder i 1996.

Som hovedregel var det i 1995 fastsatt en utmålingsprosent på 20, dvs. at etableringstilskuddet kan utgjøre inntil 20 prosent av kjøpesummen (inkludert eventuell fellesgjeld i borettslag). Hvis husstandens inntekt er særlig lav, og det vil oppstå problemer med ordinær tilskuddsutmåling, kan Husbanken innvilge høyere utmålingsprosent enn ordinært. Høyere tilskudd kan også gis når søker kan dokumentere at boligprosjektet blir særlig kostbart på grunn av husstandens spesielle behov. Det var tidligere maksimalgrenser for størrelsen på tilskuddene, se kapittel 3.2. For kommunale utleieboliger til flyktninger ble fra 1994 30 prosent av kostnadene gitt som etableringstilskudd. Bruken av disse boligene må klausuleres for etableringstilskuddets målgrupper i 10 år. Det er nå ingen øvre grense i kroner for tilskuddets størrelse.

Fra 1996 kompenseres bortfallet av rentesubsidiene med et høyere tilskudd. For utleieboliger utgjør tilskuddet normalt 30 prosent av godkjente kostnader. Også for funksjonshemmede og særlig vanskeligstilte i personlig eide boliger utgjør tilskuddet normalt 30 prosent, men det differensieres etter hvor økonomisk vanskeligstilt søkeren er og hvilket boligbehov vedkommende husstand har. I særlige tilfeller kan tilskuddet utgjøre 50 prosent. For unge i etableringsfasen skal tilskuddet normalt utgjøre mellom 10 og 20 prosent av godkjente kostnader (Blåboka - Husbanken 1996).

Det var i 1995 fastsatt en maksimumsgrense for søkerens egenkapital på 30 000 kroner. Dersom egenkapitalen overstiger dette beløpet, reduseres etableringstilskuddet med faktisk egenkapital minus 30 000. Fra 1996 er grensen for egenkapital satt til 20 000 kroner.

Det gis tilskudd både til kjøp av ny og brukt bolig, det siste inkludert omfattende utbedring av denne. Som hovedregel skal grunnfinansiering være gitt av Husbanken eller Landbruksbanken, men tilskudd kan også gis når boligen finansieres på annen måte. Når det gjelder kravene til selve boligen, skal den være tilpasset eventuelle funksjonshemninger. Arealet skal ikke overstige 80 m² for en husstand på 1-2 personer. I særtilfeller kan dette kravet fravikes.

Det stilles strengere krav til nøkternhet enn det som ordinært gjelder for å få lån til kjøp, oppføring eller utbedring av boliger i Husbanken. Boligen skal være et rimelig alternativ ut fra prisnivået på stedet og det legges vekt på at søker skal klare å betjene boutgiftene over tid i tillegg til å ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Husbanken forutsetter at kommunen gjennom sin anbefaling av søknaden har vurdert søkerens økonomi og evne til å klare sine forpliktelser over tid.

Søkerne kan klage på vedtaket til det avdelingskontor i Husbanken som har behandlet søknaden. I Oslo, Bergen og Trondheim, som selv foretar tildeling av etableringstilskudd, er det opprettet egne klageinstanser. Etableringstilskuddet kan gjøres rente- og avdragspliktig dersom boligen disponeres i strid med forutsetningene. Dette er bare aktuelt i de 10 første årene. Tilskuddet blir derfor avskrevet med 10 prosent pr. fullført år. Tilskuddet kan bare tildeles én gang, både til husstand og boligprosjekt. Hvis søker flytter til ny bolig, må søkerens vanskelige situasjon dokumenteres på ordinær måte.

3.2 Bevilgninger og forbruk

Etableringstilskuddene har gjennom de siste 10 årene fått en stadig større rolle blant de boligpolitiske virkemidlene². Forbruket av midler økte betraktelig fra 1990. Hovedårsaken til dette var at det ble bevilget midler over denne ordningen for å gjennomføre HVPU-reformen.

Tabell 3.1 Bevilgninger, overføringer mellom år og forbruk. 1986-1995. Løpende millioner kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bevilget		47		61	149	193	222	169	105	317
Overført fra året før				16	5	*23	18	*104	145	2
Til disposisjon				77	154	216	240	273	250	319
Forbruk	45	53	48	72	136	198	128	128	248	315
Overført til neste år			16	5	*18	18	*112	145	2	4

Kilde: Husbankens årsstatistikk. * ikke overenstemmelse mellom overført til neste år og overført fra året før.

I 1992 ble hele 112 av de 240 millionene som var stilt til disposisjon overført til rammen for 1993. Årsaken var en overvurdering av behovet for midler til HVPU-reformen. Også i 1993 ble behovet for midler til HVPU-reformen overvurdert. Det ble bevilget ytterligere 110 millioner til dette formålet, men bare 53 millioner ble brukt. Forbruket av ordinære tilskudd var i 1993 noe høyere enn det som ble bevilget til dette formålet. En gikk inn i 1994 med 145 millioner kroner i ubenyttede midler pluss en ny bevilgning på 105 millioner. I alt ble 248 millioner brukt i 1994. Av disse ble 37 millioner brukt på HVPU. Resten ble benyttet på de tradisjonelle målgruppene pluss på bosetting av flyktninger.

Tabell 3.2 viser at når de ekstraordinære bevilgningene til HVPU-reformen isoleres, gikk forbruket til andre grupper ned fra 1989 til 1990, for deretter å ligge på omlag samme nivå som i 1980-årene fram til 1994. Dette året ble kommunene oppfordret til å delta i den såkalte nasjonale dugnaden i forbindelse med bosetting av flyktninger. Ekstraordinære midler til ordningen ble da bevilget.

Det som framkommer i linjen HVPU i tabell 3.2 er tilskudd som er gitt som en del av HVPU-reformen. Også under de ordinære etableringstilskuddene finner man en del tilskudd gitt til personer med psykiske utviklingshemninger som etablerer seg på ordinær måte.

Tabell 3.2 Forbrukt beløp. 1986-1995. Løpende millioner kroner og 1994-kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
HVPU	0	0	0	0	89	134	66	53	37	78
Ordinære, løpende kr	45	53	48	72	47	64	63	75	211	237
Ordinære, 1994-kr	62	68	57	82	52	68	65	76	211	231

² Mange av tabellene nedenfor er hullete, noe som er et resultat av problemer med å framskaffe de opplysningene som vi ønsker.

Det er også mulig at flere kommuner gjennom bruk av etableringstilskuddet til HVPU-klienter har blitt mer oppmerksomme på ordningen, og begynt å bruke den til andre svakstilte i kommunen. Dette kan være en del av forklaringen på det økte forbruket av ordningen med etableringstilskudd. Tre av fire kommuner befant seg i Husbankens register over søknader til ordningen (HILS) fra 1993 til 1. kvartal 1995. Noen kommuner hadde svært få søknader. Enkelte av kommunene som ikke bruker ordningen kan derfor mangle kvalifiserte søkere heller enn at de er negative til å bruke ordningen.

Tabell 3.3 Tilskudd pr. husstand. 1986 - 1995. Løpende priser i 1 000 kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tilskudd pr. husst. (eks HVPU)	52,3	57,8	61,6	70,9	64,5	72,1	64,4	66,7	99,4	105,6
Tilskudd pr. husst. HVPU					90,7	92,4	86,3	89,0	112,3	130,0

Fram til 1991 var det maksimale tilskuddet for ordinære søkere på 80 000 kroner. Da ble det maksimale beløpet øket til 100 000 kroner. Når det gjaldt HVPU-reformen, ble det maksimale tilskuddet fastsatt til 100 000 kroner allerede fra 1990. Tilskuddet økte jevnt fram til 1989, i takt med boligprisene i bruktmarkedet. I perioden med fallende boligpriser lå de gjennomsnittlige ordinære tilskudd fast på 60-70 000 kroner.

Data fra Byggforsks spørreundersøkelse, nærmere omtalt i kapittel 8, viste at tilskuddsandelen økte fra 14 prosent i 1987 til 19 prosent i 1993. Dette skyldes trolig reduserte boligpriser og dermed færre som stanget i taket på 80 000/100 000 kroner. I 1994 økte tilskuddene, dels fordi boligprisene steg, men også fordi utmålingsprosenten til kommunale utleieboliger for flyktninger ble satt til 30 prosent og det maksimale taket på 100 000 kroner i tilskudd ble opphevet.

Etableringstilskudd gis også til utbedring. Lavere tilskudd og varierende andel som brukes på utbedring kan derfor forstyrre tallene. I en spesialutkjøring fra Husbanken for 1994 utgjorde utbedringssakene 4 prosent, med et gjennomsnittlig tilskudd på 70 000 kr. Også i Husbankens egen undersøkelse av etableringstilskudd antas andelen tilskudd til utbedring å ligge mellom 5 og 10 prosent (Johansen 1988). Hvis dette også er tilfelle for andre år, skulle ikke omfanget av utbedringssaker forstyrre tallene ovenfor. I Johansen (1988) framgikk det at 50 prosent av tilskuddene i 1985 gikk til nye boliger, mot 28 prosent i 1987. Spesialkjøringen viste at nybygde boliger utgjorde 31,5 prosent (gjelder samtlige boliger, også HVPU-reformen).

Tabell 3.4 Prosentvis fordeling av mottakergrupper. Antall ordinære tilskudd og boliger under HVPU-reformen. 1986-1995

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fysisk funksjonshemmede	39	46	36	28	18	17	3)	24	17	8
Psykisk funksjonshemmede	32	35	42	50	13	10		6	8	7
Andre vanskeligstilte	29	19	22	22	12	11		35	1) 62	2) 64
HVPU					57	62	44	35	13	21
Sum prosent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sum ordinære boliger	849	915	790	1084	728	877	978	4) 1130	4) 2109	2251
Sum boliger, HVPU-reform	0	0	0	0	976	1450	755	4) 593	4) 331	597

Kilde: Husbankens årsstatistikk. Boliger i Oslo, Bergen og Trondheim inkludert til og med 1992. Fra 1993 hentes tallene fra HILS der disse byene ikke er med (bortsett fra bevilgninger til disse byene som Husbanken på forhånd kjenner målgruppene til).

1) Av disse er 62,5% utleieboliger for flyktninger 2) Av disse er 59,7 % utleieboliger for flyktninger

3) Fordeling ikke oppgitt i Husbankens årsstatistikk 4) Kvartalsstat 4. kv.94.

Fra 1986 til 1989 avtok andelen av tilskudd som gikk til fysisk funksjonshemmede, mens en kunne registrere en økning av gruppen psykisk funksjonshemmede. Under HVPU-reformen fra 1990 endret forholdet mellom de to nevnte gruppene seg igjen i favør av fysisk funksjonshemmede. Denne tendensen forsterket seg i perioden 1991-94, men i 1995 gikk andelen fysisk funksjonshemmede igjen ned. Andelen "andre vanskeligstilte" har gått ned fram til 1991, men har økt fra 1993. Dette kan skyldes at et betydelig antall flyktninger er inkludert i denne gruppen allerede fra 1993, se også tabell 3.5.

I 1993 ble det i følge tabell 3.5 etablert 238 utleieboliger for flyktninger. I 1994 ble 978 og i 1995 (kilde: Husbankens årsstatistikk) 1 089 slike boliger etablert. Trekkes dette tallet fra det totale antall ordinære boliger som fikk etableringstilskudd, får vi et uttrykk for hvor mange tilskudd som har gått til de tradisjonelle målgruppene. Antall boliger for disse gruppene var 892 i 1993, 1 131 i 1994 og 1 162 i 1995. Tallene omfatter både kommunale utleieboliger og personlig eide boliger (eksklusive HVPU).

For perioden 1993 til 1995 har vi tilstrekkelig data til å vise hvordan de etableringstilskuddene som er tildelt direkte gjennom Husbanken, dvs. de som ikke er tildelt av Oslo, Bergen eller Trondheim, fordeles seg på kommunalt eide utleieboliger og på privat eide boliger innen ulike typer av tilskuddsmottakere.

I 1993 ble det gitt etableringstilskudd til omtrent like mange kommunale utleieboliger som til enkelthusholdninger til kjøp av bolig. Året etter ble det gitt flest tilskudd til kommunale utleieboliger, noe som først og fremst skyldes de mange utleieboligene for flyktninger. Også 1995-tallene omfatter relativt mange flyktningeboliger. Bare 24 prosent av etableringstilskuddene gikk dermed til kjøp av bolig i 1995, se tabell 3.5.

Tabell 3.5 Fordeling på mottakergrupper etter eie(privatpersoner) og leie - ordinære tilskudd. Prosent og antall boliger 1993 - 1995¹⁾

	Prosent til privatpersoner (eie)			Antall boliger		
	1993	1994	1995 ¹⁾	1993	1994	1995 ¹⁾
Sosialt vanskeligstilte	74	46	37	255	453	325
Flyktninger	0	1	0	238	978	1089
Eldre	15	100	0	48	1	28
Fysisk funksjonshemmede	87	96	66	297	190	231
HVPU utenom ansv.reform	7	10	-	44	96	-
Andre psykiske funksjonsh.	73	78	72	55	98	194
Andre funksjonshemmede.	48	92	87	104	117	105
Andre vanskeligstilte	51	40	13	59	166	279
Sum	52	31	24	1100	2099	2251

Kilde: Husbankens register HILS. HVPU-boliger under ansvarsreformen og tilskudd utdelt etter individuell vurdering i Oslo, Bergen og Trondheim er ikke med

¹⁾ 1995: Basert på Husbankens egen utkjøring av statistikk fra HILS.

Holdes flyktninger utenom, utgjorde sosialt vanskeligstilte 30 prosent i 1993, 40 prosent i 1994 og 28 prosent i 1995. Mens 3 av 4 sosialt vanskeligstilte husholdninger i 1993 ble gitt tilskudd til kjøp, endret dette seg til at bare halvparten av disse husholdningene fikk tilskudd til kjøp av bolig i 1994. Denne andelen gikk ytterligere ned i 1995 til 37 prosent. Kan det være slik at kommunene i større grad synes at disse husholdningene ikke egner seg for å eie? Husholdninger med funksjonshemmede blir i stor grad gitt tilskudd til kjøp av bolig.

3.3 Boutgiftsprofiler for ulike etableringsårganger

3.3.1 Grunnlag for beregningene

Vi skal i dette avsnittet vise hvordan boutgiftene har utviklet seg og vil utvikle seg over tid for noen typiske mottakere av etableringstilskudd. I samråd med Husbanken ble tre årganger med etableringstilskuddsmottakere - 1987, 1990 og 1993 valgt ut. Det må understrekes at eksemplene representerer typiske husholdninger og at det kan være store variasjoner mellom husholdninger i praksis. Beregningene kan imidlertid være en viktig del av en diskusjon om virkningene.

Både for å vise hvordan husholdningenes skatt påvirkes av boligsituasjonen, og for å vise hvor mye husholdningene har igjen til annet forbruk når boutgiftene er betalt, skal vi la inntekt være et kjennetegn ved husholdningene. Som utgangspunkt har vi brukt opplysninger om bruttoinntekt blant dem som har søkt og fått etableringstilskudd i 1993. De to største gruppene i ordningen er husholdninger hvor noen har en fysisk funksjonshemming og andre 'sosialt vanskeligstilte'. Vi bruker disse inntektene som basis i beregningene. Ettersom et stort flertall av mottakerne av etableringstilskudd er en-personshushold, har vi brukt inntektsdata for denne husholdningstypen. Også i fastsetting av skatt og bostøtte har vi brukt reglene for en-personshushold. Dette innebærer noe lavere

inntekt (og kostnadsdata) enn det vi gjennomsnittlig fant i spørreundersøkelsen. Beregningene gjøres under forutsetning om at de som får etableringstilskudd ikke har noen formue. Selv om våre utvalgte husholdninger etablerer seg på ulike tidspunkt og er i ulik alder, forutsetter vi at de har like inntekter på samme tidspunkt. Inntekt, tilskudd og kostnader utvikler seg som i tabell 3.6.

Tabell 3.6 Inntekt, etableringstilskudd og boligpris. Løpende kroner

År	Inntekt	Etablerings- tilskudd	Boligpris	Etabl. tilsk. som % av boligpris
1987	64 000	54 200	455 000	12,0
1988	69 000			
1989	72 000			
1990	75 000	60 400	390 000	15,0
1991	77 000			
1992	79 000			
1993	81 000	62 500	300 000	20,8

Endringen i inntekt er basert på utviklingen i konsumprisindeksen. For tiden etter 1993 har vi latt inntekten stige med 2% i året. Inntekt av arbeid og trygdeinntekter beskattes ulikt. Tre viktige ulikheter er at satsen for beregning av trygdeavgift er lavere for trygdeinntekt enn for lønnsinntekt, særfradraget for alder³ og de spesielle skattebegrensingsreglene for trygdede med såkalt lav "skatteevne".

Vi gir våre ulike husholdninger et etableringstilskudd i 1993 som er lik et gjennomsnittet av tilskuddet for alle brukergrupper, selv om fysisk funksjonshemmede i 1993 fikk noe høyere tilskudd i gjennomsnitt enn andre "sosialt vanskeligstilte". Størrelsen på etableringstilskuddene for årene 1987 og 1990 følger av utviklingen til det gjennomsnittlige etableringstilskuddet fra 1987 til 1993, når vi ser bort fra de tilskuddene som er gitt i tilknytning til HVPU-reformen.

Den største vanskeligheten i det å lage interessante, og samtidig relevante profiler over den økonomiske utviklingen for hushold som har fått eller får etableringstilskudd, ligger i å finne rimelige totalkostnader for den boligen som husholdet flytter inn i. Litt av problemet ligger i at bruktboligprisene varierer kraftig mellom kommunene. I eksemplene har vi valgt en 2 roms blokkleilighet. Boligprisen følger utviklingen i den generelle boligprisutviklingen og nivået er basert på opplysninger om boligpriser gitt i Nordvik og Paus (1994). Dette fører til at tilskuddets andel øker fra 12 prosent av prisen i 1987 til 20,8 prosent av prisen i 1993.

Boliger som kjøpes av privatpersoner som får etableringstilskudd er ofte brukte borettslagsboliger. Dette innebærer at fellesgjeld som består av gamle lån i Husbanken er en viktig del av finansieringen. Ettersom de boligene som kjøpes ved hjelp av

³ Som alle trygdede får, uavhengig av alder.

etableringstilskudd skal være spesielt nøkterne, antar vi at det dreier seg om relativt gamle borettslagsboliger. Fordi vi kan hente data fra andre analyser velger vi å gå ut fra at borettslagsboligene som kjøpes er oppført i 1980. Fellesgjelden ved inngangen til 1992 er satt til 143 000 kroner. Dette innebærer at de opprinnelig hadde en fellesgjeld som besto av et oppføringslån på 155 000 kroner. Ettersom vi lar alle boligene ha samme oppføringsår, vil rest fellesgjeld på kjøpstidspunktet være lavest for de siste årgangene av etableringstilskuddsmottakere. Videre går vi ut fra at boligkjøpet fullfinansieres gjennom en kombinasjon av fellesgjeld/oppføringslån, etableringslån og etableringstilskudd. Finansieringsplanene som går inn i våre beregninger av boutgiftsprofiler blir dermed som i tabellen nedenfor:

Tabell 3.7 Finansieringsplan for kjøp av bolig i 1987, 1990 og 1993. Husholdning med ett medlem. Løpende 1 000 kroner

Finansieringsplan	1987	1990	1993
Oppføringslån/rest fellesgjeld	155,0	148,8	139,5
Etableringslån ⁴	245,8	180,0	98,0
Etableringstilskudd	54,2	60,4	62,5
Sum	455,0	390,0	300,0

Etableringslånene i 1987 og 1990 ligger over maksimalgrensene, men brukes likevel i beregningene. Valg av en-personshushold og en blokkbolig på 2 rom gjør at kostnadene ligger lavere enn for gjennomsnittshusholdningen i Byggforsks undersøkelse.

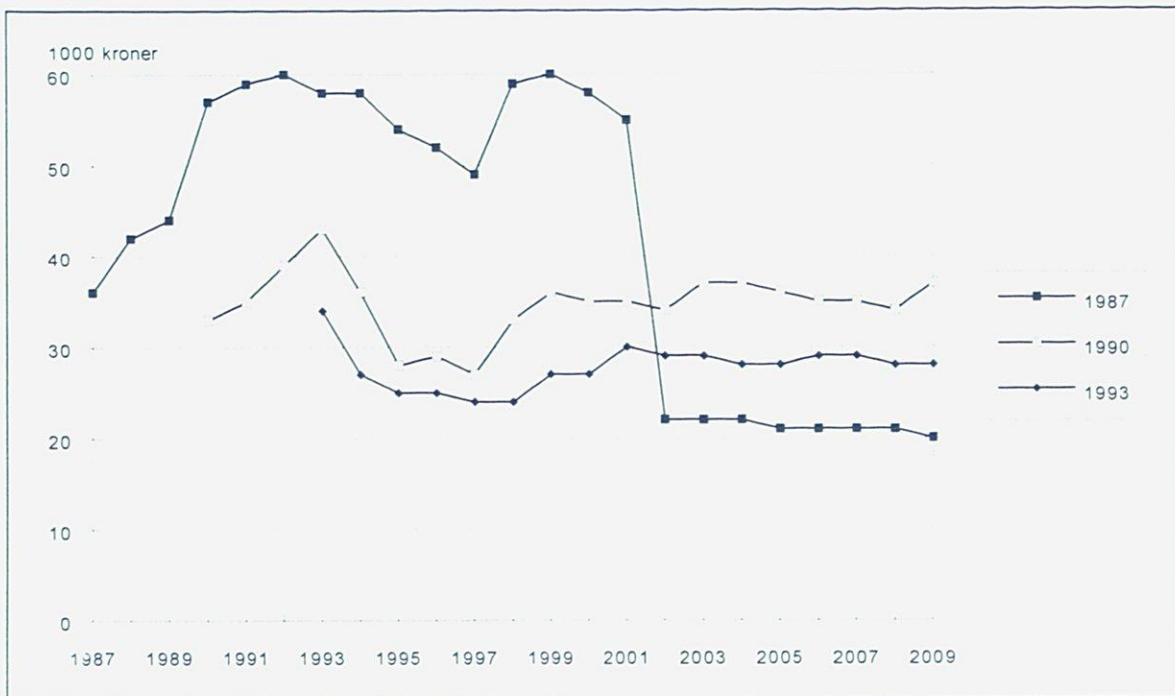
Anslaget for driftskostnadene for en to roms bolig i blokk bygger vi på driftskostnads-komponenten i Byggforsks boligmarkedsmodell BUMOD. Årlige nominelle driftskostnader i 1987 blir etter dette på 7 500 kroner. I framskrivingene holdes realverdien av disse konstant. Inflasjonen antas å ligge på 2% fra 1995 og ut beregningsperioden. Denne inflasjonstakten har vi også brukt til å beregne framtidens skatte- og bostøttesystem. Profilene beregnes under forutsetning av at husholdene tilfredsstiller både bolig- og husholdskriteriene for å komme inn under bostøtteordningen.

3.3.2 Lite igjen til annet forbruk enn bolig

For å kunne sammenligne de tre etableringsårgangene skal vi vise to nøkkelstørrelser; "inntekt etter skatt og bolig" samt "boutgifter". I "Inntekt etter skatt og bolig" er det både tatt hensyn til bostøtte og eventuelt etableringstilskudd. En tabell som viser disse størrelsenes nøyaktige utvikling over tid fins som vedlegg. Også bostøtten vises der.

De direkte boutgiftene, som består av driftskostnader eksklusive oppvarming samt renter og avdrag på boliglån, får profiler som i figur 3.1.

⁴ Nedbetalingstiden på etableringslån i 1987 var 16 år. Dette er brukt i beregningene.

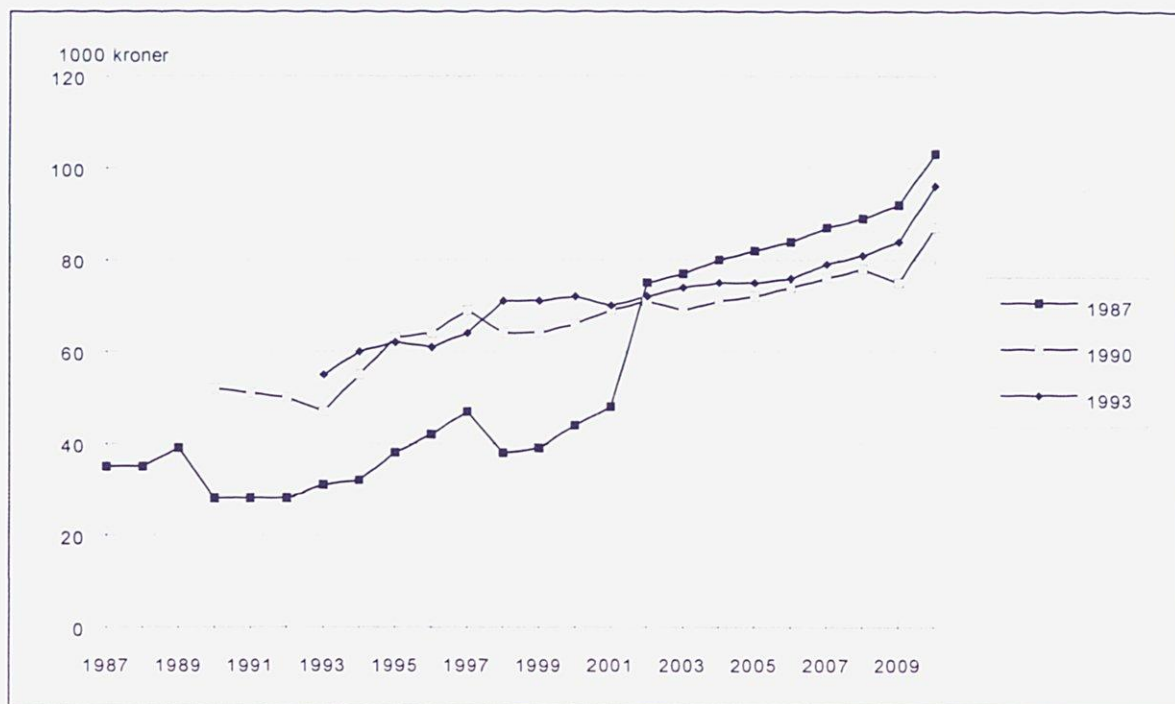


Figur 3.1 Boutgifter for etableringstilskuddsmottakere fra 1987, 1990 og 1993. Nominelle 1 000 kroner. Periode 1987-2009

1987-årgangen er ferdig med etableringslånet etter 15 år, dvs i år 2001. Økningen i boutgifter de første årene skyldes rentetrappen, mens svingninger senere skyldes nedbetalingsbetingelsene til Husbanken. Fallet i rentenivået fra 1993 fører til et fall i boutgiftene for alle årganger.

Svingninger i bostøtten følger svingningene i boutgiftene. Særlig rentefallet fra 1993 bidrar til å redusere bostøtten. 1987-årgangen faller ut av bostøttesystemet når etableringslånet er nedbetalt i 2001, mens 1993-årgangen faller ut i 1996 og 1997 for så å komme inn igjen fra 1998.

Selv om de som kjøpte bolig ved hjelp av etableringstilskudd i 1987 har betydelig høyere boutgifter enn de som etablerte seg i 1990 (fordi boligprisene var høyere i 1987 og at 1990-årgangen i motsetning til 1987-årgangen fikk særvilkår på etableringslånet), får de identisk bostøtte helt fram til og med år 2001 da 1987-årgangen på dette tidspunkt har betalt ned etableringslånet. Årsaken til dette er at begge årgangenenes boutgifter overstiger boutgiftstaket i bostøtteordningen. Dette fører til at bostøtten for disse husholdningene ikke ble redusert som følge av rentefallet i 1993. 1993-årgangen, som har boutgifter under taket, får et markert fall i bostøtten.



Figur 3.2 Inntekt etter skatt og bolig for etableringstilskuddsmottakere fra 1987, 1990 og 1993. Nominelle 1 000 kroner. Periode 1987-2010

Som vi ser ligger "inntekt etter skatt og bolig" lavest helt fram til 2002 for de som kjøpte bolig ved hjelp av etableringstilskudd i 1987. Da har de nedbetalt etableringslånet. Det er to forhold som fører til at 1987-årgangen kommer dårligst ut. For det første var det adskillig dyrere å kjøpe bolig i 1987 enn senere, for det andre fikk ikke disse etableringslån på såkalte særvilkår⁵, slik de som fikk etableringstilskudd i 1990 eller senere fikk. En kan også merke seg at profilene for inntekt etter skatt og bolig synes "mest glattet" for 1993-årgangen. Årsaken til dette er at etableringslånene gjennom en justering av nedbetalingsprofilen fikk et glattere forløp. Fordi vi har antatt at husholdningenes inntekt er trygd, kommer de inn under de spesielle reglene for "Skattereduksjon for pensjonister" med liten skatteevne. Alle årgangene kommer derfor ut med null i skatt.

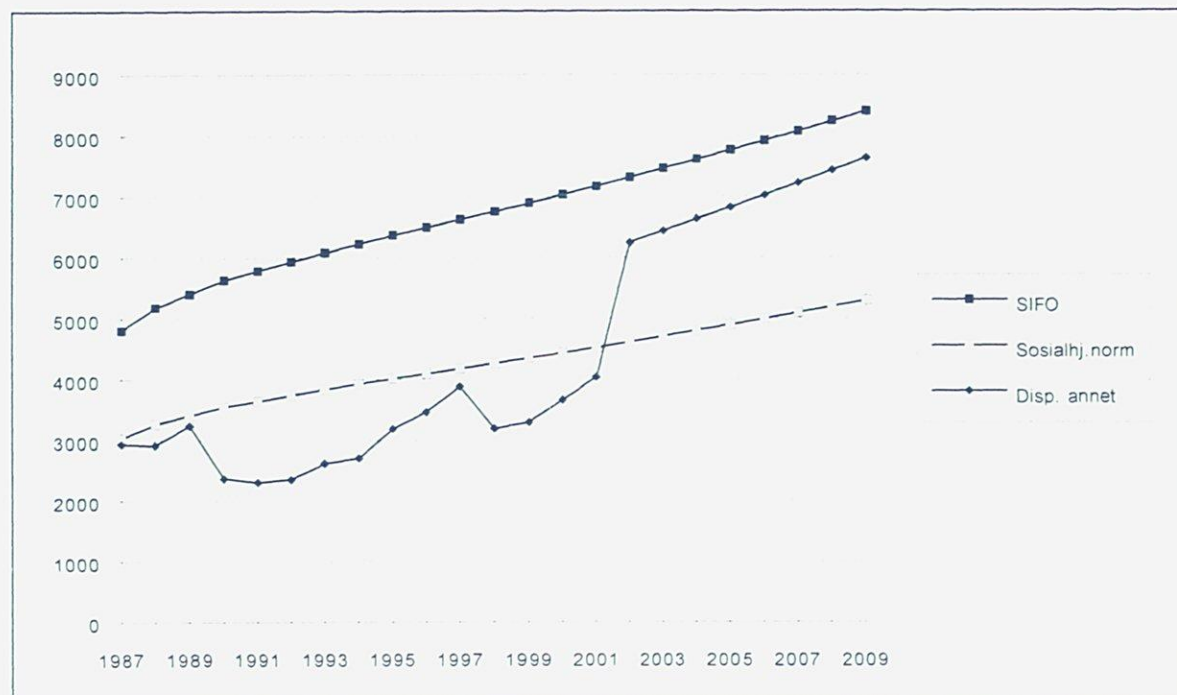
Som vi har sett ovenfor, ville husholdninger med inntekter som er typiske for etableringstilskuddsmottakere i boliger som er typiske for dem stort sett falle inn under bostøtteordningen. For å vurdere hvorvidt de vil kunne greie seg på en rimelig måte etter at de har fått bostøtte, skal vi se inntekt etter skatt og bolig i forhold til noen normer for utgifter til livsopphold. Normene som brukes er SIFOs norm for minste rimelige forbruk av "andre varer og tjenester" og normen for anke på utmåling av sosialhjelp til annet enn bolig i Østfold⁶. Den siste utgjør 75% av minstepensjon og vi kaller den for sosialhjelpsnormen.

⁵ Særvilkårene innebærer to prosentpoeng lavere rente tidlig i lånets løpetid, og et prosentpoeng lavere topprente.

⁶ Hentet fra et prosjekt om Boutgifter for funksjonshemmede (Rådet for funksjonshemmede)

SIFO-normen for en-persons husholdninger i 1995 lå på om lag 6 400 kroner pr måned, mens vår operasjonalisering av sosialhjelpsnormen er 4 000 kroner. Til sammenligning regner Kongsberg kommune med at et en-persons husholdning må ha minst 2 900 kroner i måneden etter at skatt og boutgifter er betalt.

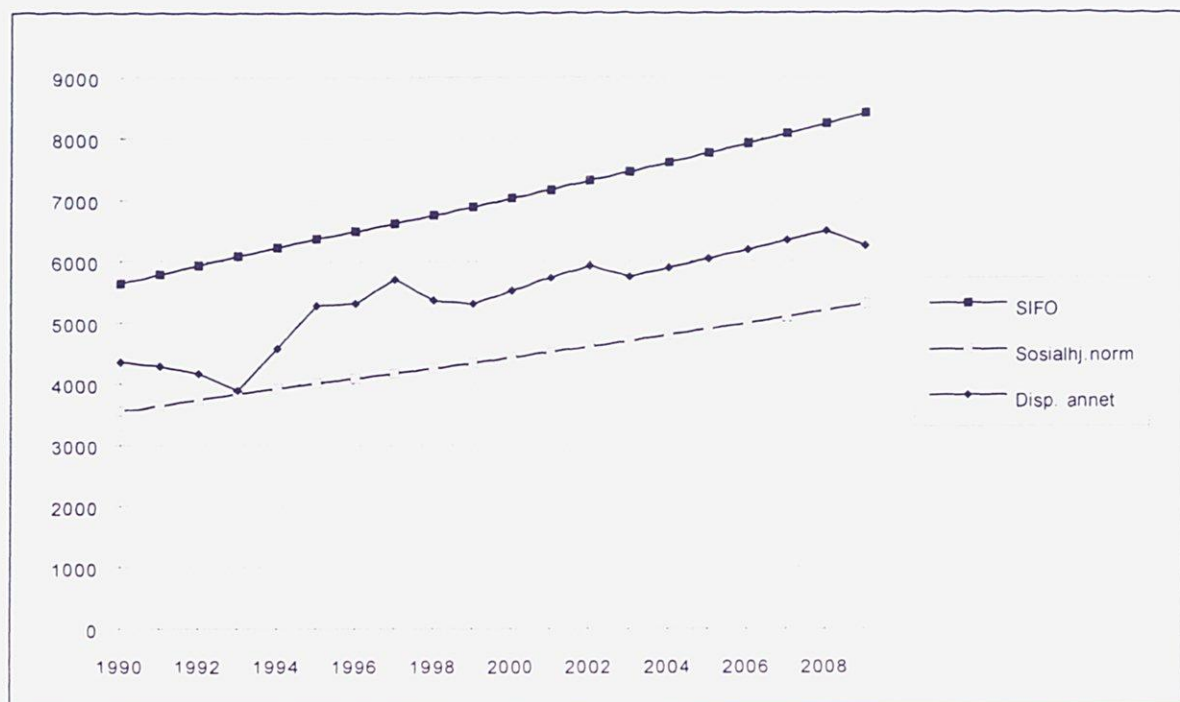
For de tre årgangene vi har beregnet profiler som viser disponibelt til annet forbruk pr. måned, SIFO-normen og sosialhjelpsnormen.



Figur 3.3 Disponibelt til annet enn bolig for etableringsmottakere fra 1987, SIFOs norm og Sosialhj. norm. Nominelle kroner. Periode 1987-2009

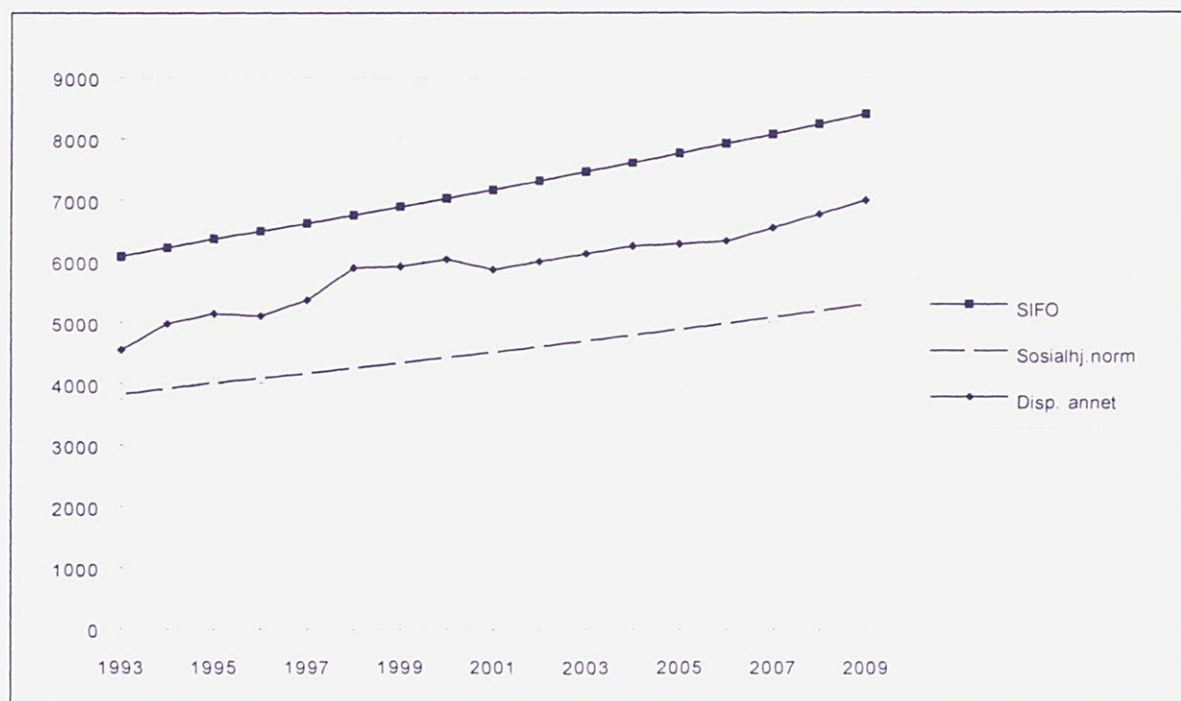
De som kjøpte en nøktern toroms borettslagsbolig ved hjelp av etableringstilskudd i 1987 vil ikke i løpet av perioden 1987-2009 kunne ha et forbruk av andre varer og tjenester som er på nivå med SIFO-normen. Ikke før etableringslånet er nedbetalt ved utgangen av 2001 vil de komme i en situasjon hvor de ved egne midler kan ha et forbruk av andre varer og tjenester på et nivå over sosialhjelpsnormen. Ut fra denne beregningen skulle en tro at mange husholdninger har kommet i en situasjon med lengere avhengighet av offentlige støtteordninger utover bostøtte.

Også de som kjøpte boligen i 1990 vil ikke nå et forbruk tilsvarende SIFO-normen, men hele tiden ligge over sosialhjelpsnormen. Det ser altså ut som etableringstilskuddet sammen med særvilkårene på etableringslånet for denne årgangen har satt husholdningene i stand til å greie seg uten annen form for hjelp fra det offentlige enn bostøtte.



Figur 3.4 Disponibelt til annet enn bolig for etableringsmottakere fra 1990, SIFOs norm og Sosialhjelpsnorm. Nominelle kroner. Periode 1990-2009

Det bør framheves at sosialhjelp er ment å skulle være støtte til livsopphold i perioder med midlertidige økonomiske problemer. Det å skulle leve over en så lang periode med et forbruk av andre varer og tjenester som er på nivå med sosialhjelpsnormen vil måtte sies å være en belastning for husholdningen.



Figur 3.5 Disponibelt til annet enn bolig for etableringsmottakere fra 1993, SIFOs norm og Sosialhjelpsnorm. Nominelle kroner. Periode 1993-2009

1993-årgangen ligger gjennom hele beregningsperioden an til et forbruk av andre varer og tjenester på over 1 000 kroner mer enn sosialhjelpsnormen. Etableringstilskuddet kan således sies å ha gitt grunnlag både for en stabil boligsituasjon og et rimelig forbruk av andre varer og tjenester. Etter 1993 har boligprisene igjen steget, slik at husholdninger som i dag etablerer seg, vil sitte igjen med mindre.

Det siste kan tale for å være mer fleksibel i bruk av tilskuddsutmåling. En løsning kan være å la denne i sterkere grad variere med boligprisenes utvikling. En kan også innvende at størrelsen på nominell rente vil påvirke boutgiftene og dermed det som er igjen til annet forbruk. Endringer i rentesatser kan dermed få husholdninger til å måtte be om ytterligere offentlig støtte. Dette problemet kan løses med et bostøttesystem der taket for rimelige boutgifter ikke ligger for høyt. Det normale vil imidlertid være at boligprisene og renten svinger motsatt og utjevner boutgiftene, forutsatt at inflasjonen holdes under kontroll.

3.4 Oppsummering

Det føres svært mangelfull statistikk over tildeling av etableringstilskudd. Før 1993 kjenner en f. eks. ikke fordelingen på eide og leide boliger for ordinære saker. Den maskinelle registreringen som har skjedd etter 1993 bedrer muligheten for statistiske analyser betydelig. Et viktig hull gjenstår imidlertid i og med at tilskuddsordningen er desentralisert til de største byene, og at det er variabelt hvilke data en kan få derfra. Innhenting og lagring av data på en slik måte at de kan analyseres blir enda viktigere om etableringstilskuddet får en mer sentral plass i boligpolitikken.

En kan grovt inndelegning målgruppene for etableringstilskudd i tre grupper, ordinære mottakergrupper, personer som skal bosettes under HVPU-reformen og ekstraordinær bosetting av flyktninger. HVPU-reformen startet i 1990 og er enda ikke avsluttet. Fra 1993 og spesielt i 1994 og 1995 ble det brukt store midler på ekstraordinær bosetting av flyktninger. Når en ser bort i fra HVPU-reformen og den ekstraordinære bosettingen av flyktninger, dvs. står igjen med de ordinære målgruppene, har antallet som har fått tilskudd enten til kjøp eller gjennom å få en kommunal utleiebolig ligget nokså stabilt omkring 1 000 husholdninger pr. år.

Innenfor de ordinære målgruppene har det fra 1993 til 1994 skjedd en forskyvning fra funksjonshemmede til sosialt vanskeligstilte, men fra 1995 gikk andelen ned igjen. Holdes flyktninger utenom, utgjorde sosialt vanskeligstilte 30 prosent i 1993, 40 prosent i 1994 og 28 prosent i 1995. Dessuten er det blitt mer vanlig at vanskeligstilte leier bolig framfor å kjøpe. Mens 3/4 av de sosialt vanskeligstilte i 1993 kjøpte sin bolig, ble denne andelen redusert til 46 prosent i 1994 og til 37 prosent i 1995. Bare 24 prosent av etableringstilskuddene gikk til kjøp av bolig i 1995. Det er vanskelig å si om dette skyldes en mer bevisst politikk i kommunene mot i større utstrekning å bruke kommunale utleieboliger for målgruppene.

Sammenligningen av inntekt etter skatt og bolig (eller disponibelt til forbruk av andre varer og tjenester) og normer for forbruk av andre varer og tjenester viser store forskjeller

mellom ulike årganger av mottakere. De som etablerte seg i 1993 da boligprisene var på sitt laveste, ser ut til å kunne greie seg noenlunde bra, mens de som fikk tilskudd som gjorde at de var i stand til å kjøpe da boligmarkedet var på sitt heteste i 1987, har en presset og vanskelig situasjon som ser ut til å vedvare. Når det gjelder muligheten for å gjøre husholdningene uavhengig av sosialhjelp viser beregningene at en kanskje bør ha en mer fleksibel praksis for utmåling av tilskuddet.

4. Praktisering ved Husbankens avdelingskontorer

4.1 Organisering, kompetanse og saksbehandling

Dette avsnittet baserer seg på intervju med saksbehandlere og administrasjon ved Husbankens avdelingskontorer⁷. Det er her sakene blir behandlet etter at kommunene har samlet inn materiale om søkerne og eventuelt kommet med en innstilling⁸. Vedlagt søknadene om kommunale utleieboliger for målgruppen er det noen ganger konkrete opplysninger om beboerne. Kommunene kan dermed først bygge, for så å plassere søkere fra målgruppen i boligene. Bodøkontoret nevner at noen få grupper/kategorier av søkere kan gis tilskudd uten individuell vurdering. Dette gjelder når tilskuddet gis til kommuner, stiftelser o.l. som anskaffer boliger beregnet på utleie til disse gruppene. Et klart eksempel på en slik gruppe er psykisk utviklingshemmede.

Avdelingskontorene rapporterer om stor variasjon i den tiden de bruker på å behandle hver enkelt sak. En ting er den effektive ressursbruken som går med pr. sak, noe annet er hvor lang tid avdelingskontoret må bruke på å ferdigbehandle søknaden. Under saksbehandlingen må en hente inn tilleggsopplysninger og avvente andres uttalelser i saken. Forarbeidet som er gjort fra kommunenes side spiller en stor rolle. I tillegg til saksbehandling, går det med tid til informasjon og rådgivning på forespørsel fra kommunene, samt generell informasjon gjennom foredragsvirksomhet o.l.

Ved Oslokontoret brukes det fra en halv time til ett par dager pr. sak, mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid anslås til omkring en time. Det antydes et sted mellom 1 og 2 timers effektivt arbeid pr. sak. i Bergen, mens Bodøkontoret bruker fra 1 dags arbeid og oppover⁹. For godt forberedte saker i boliger for funksjonshemmede kunne den effektive saksbehandlingen også her gå ned mot en time. Normale saker blir ferdigbehandlet i løpet av en tidsperiode på 14 dager, mens saker med mangelfulle opplysninger i Bodø vanligvis tar mellom seks og åtte uker. Ved Trondheimskontoret får en mange telefonhenvendelser fra husholdninger som er interessert i tilskudd. De som tar kontakt, blir alltid anbefalt å søke, hvis det ikke er en helt klar avslagssak. Mye tid går med til spesielle saker som er tidkrevende både ved besøk og pr. telefon. Mange saker er også kompliserte, noe som krever både takt og tid. I tillegg har Trondheimskontoret mange klager på tilskuddssaker. Kontoret er misfornøyd med at saksbehandlingstiden varierer for mye.

Det er varierende kontakt mellom avdelingskontorene og kommunene underveis i saksbehandlingen. Bodøkontoret har mye kontakt med kommunen, Oslokontoret bra kontakt, mens det ved Bergenskontoret er noe varierende kontakt. Oslokontoret rapporterer at det er vanskelig å få kommunene med på løsninger som innebærer kommunal garanti i en eller annen form. Ved avslag på søknader vil begrunnelsen fungere som en type rådgivning når det gjelder søkerens valg av bolig. Søkeren vil da bli informert

⁷ Fra Trondheimskontoret har vi kun mottatt skriftlige svar på våre spørsmål.

⁸ Unntatt Oslo, Bergen og Trondheim

⁹ Forståelsen av hva effektiv arbeid pr. sak kan ha variert mellom kontorene. Noen har forstått dette som saksbehandlingstid for en "kurant" sak der alt er i orden, mens andre inkluderer vanskelige saker med kontroll og fremskaffing av dokumentasjon.

om standardgrenser o.l. Det er søker som er ansvarlig for å finne fram til boligen det skal søkes tilskudd til. Det er ofte de samme kommunen som tar kontakt og rådfører seg med Trondheimskontoret. Noen kommuner hører de aldri fra, mens andre kommuner tilrår alle søknader selv om er aldri så langt fra tilskuddsgrunnlaget.

Kommunene bør etter avdelingskontorenes mening informere søkerne om kriteriene for å få tilskudd, og på den måten foreta en grovsortering av søkere. Informasjon overfor søkerne er kommunens primære oppgave. De bør ikke nekte å videresende en søknad til Husbanken når søkeren insisterer på å søke, men informere søkeren om det sannsynlige utfallet. Oslokontoret hadde en mistanke om at enkelte kommuner stiller så strenge krav til søkerne at Husbanken aldri fikk inn søkere fra disse kommunene. Bergenskontoret er av den oppfatning at kommunene har plikt til å videresende alle søknader til Husbanken. De viste til eksempler på at en søker var blitt avvist i en kommune, men der søkeren etterpå hadde gått direkte til Husbanken i Bergen. Med Bergenskontoret i ryggen ble ny søknad sendt kommunen, videresendt Husbanken og innvilget. Også Trondheimskontoret mener kommunene bør oversende samtlige søknader, men at de samtidig bør foreta en streng prioritering. Kontoret var oppmerksom på at enkelte kommuner foretok en siling av søkere før de ble oversendt Husbanken.

Kommunene blir bedt om å anbefale/ikke anbefale søknaden, og vurdere om søkeren kan klare sine betalingsforpliktelser. Dette krever en grundig saksbehandling i kommunene. Oslokontoret rapporterer om kommuner som fungerer som rene "stemplingsautomater" for søkerne og kunne derfor ønske seg en større grad av realitetsbehandling. Bodøkontoret går aktivt inn med råd og veiledning når det gjelder å poengtere at søkeren skal kunne leve uavhengig av sosialhjelp, også når rente- og avdragsbetalingene er på sitt høyeste. I små kommuner rapporterer Bergenskontoret at det er mindre aktuelt å gi råd om valg av bolig fordi markedet er så begrenset.

Bodøkontoret mener at det bør gå tydelig fram av papirene at kommunen ikke støtter søknaden. På den måten sikrer en seg mot å bevilge midler til prosjekter som kommunen synes er ufornuftige. Kommunen vil vel heller ikke gå inn med etableringslån til en søknad de ikke går inn for. I den grad tilskuddet koples til etableringslån, fungerer kommunal tildeling eller avslag på etableringslånet som en overprøving av avdelingskontorenes vedtak om å gi etableringstilskudd. Når kommunene skal komme med en grundig innstilling i hver enkelt sak, kan en spørre seg i hvilken grad en driver med dobbel saksbehandling og hvor god ressursbruk det i tilfelle er.

Bergenskontoret tar sin del av skylden for at kompetansen i kommunene ikke synes å være bra nok, men de opplever også at mange kommuner ikke er særlig interessert i, eller prioriterer, problematikken knyttet til denne og lignende ordninger.

Tidligere var det kommunene som måtte gi Husbanken beskjed dersom noen flyttet og eventuelt måtte tilbakebetale tilskuddet. I Husbanken hadde en mistanke om at dette ikke alltid ble gjort. Husbanken sikrer nå tilskuddet med tinglyst pant eller pant i

adkomstdokumentene. Da vil Husbanken være sikret beskjed ved flytting. Når kommunen er tilskuddsmottaker, skal tilskuddet sikres mot gjeldsbrev.

4.2 Desentralisering fra Husbankens avdelingskontorer til kommunene

Avdelingskontoret i Oslo er skeptisk til å overføre ansvaret for etableringstilskuddet til kommunene generelt, både av kompetansemessige og styringsmessige årsaker. En gradvis overføring til kommunene vil kunne løse de kompetansemessige hindringene, men styringsproblemet vil være der. Med styringsproblemer ble det nevnt en situasjon der en kommune oppdager i februar at kvoten vil bli brukt opp fire måneder senere. Hva gjør Husbanken da?

Bergenskontoret er skeptisk til å desentralisere ordningen til kommunene fordi dette ville øke sjansen for ulik behandling mellom kommuner, samt gjøre koordineringen av Husbankens andre virkemidler vanskeligere. Bodøkontoret er positive til desentralisering til kommuner med en aktiv og god boligpolitikk, men skeptisk når kommunene blir for små. Argumenter mot desentralisering gikk på at kommunen sitter for nær søkerne og har for liten kompetanse og kunnskap om ordningen. De fleste større kommunene i kontorets område hadde etter Bodøkontorets mening et system og en politikk som gjorde desentralisering forsvarlig.

Også Trondheimskontoret er opptatt av at desentralisering gir ulik saksbehandling og ulik tolkning av begrep. Kontoret er redd for en utvidelse av tilskuddsgrunnlaget utover retningslinjene. Klageadgangen til nemnda vil også falle bort. Fordelen med desentralisering er at dette vil avlaste mye saksbehandlingstid i Husbanken, og at kommunene sitter inne med større lokalkunnskap og oversikt over søkerne.

Nærhet til søkerne har både positive og negative sider. God lokalkunnskap gjør at kommunen lettere vil kunne vurdere søkerens reelle behov, men samtidig vil denne nærheten gjøre det vanskelig for saksbehandlerne å avslå en søknad.

4.3 Tildelingskriterier

4.3.1 Målgrupper

Alle avdelingskontorene la vekt på at det var søkerens totale situasjon som telte. Dårlig økonomi alene var ikke grunn nok for å få tilskudd, heller ikke var det tilstrekkelig om en tilhørte en av de målgruppene som eksplisitt er nevnt i regelverket. Mottakerne måtte både ha en varig svekket økonomi og i tillegg enten være fysisk eller psykisk utviklingshemmet, eller spesielt vanskeligstilt på annen måte. Varig svekket økonomi er ikke alene tilstrekkelig for å få tildelt etableringstilskudd.

Trondheimskontoret ser på den samfunnsøkonomiske nytte og besparelse ved å gi tilskudd også til prosjekter/husstander som ikke uten videre kan kalles nøkterne/særlig vanskeligstilte. I slike saker dreier det seg om nybygg som vesentlig bedrer den

funksjonshemmedes situasjon. Regler og praksis åpner for stor grad av skjønn, særlig i saker som inneholder flere momenter som alene ikke gir grunnlag for støtte.

Oslokontoret understreket at praksisen var endret siden begynnelsen av 1980-tallet mot en sterkere målretting av midlene. Tidligere kunne enslige forsørgere på overgangsstonad kvalifisere for tilskudd. I dag regnes overgangsstonaden som et midlertidig forhold som ikke gir grunnlag for støtte. Dette bekreftes også av Trondheimskontoret. For hele landet sank andelen eneforsørgere av tilskuddsmottakerne fra 40 prosent i 1983 til 4,5 prosent i 1987 (Johansen 1988).

Hensynet til barn blir tillagt stor vekt der barnevernet har vært eller kan bli koplet inn. Ut over dette blir det ikke lagt vekt på om søkeren har barn eller ikke. Videre spiller skjønn en viktig og vanskelig rolle i saker der det er snakk om rehabilitering av rusmiddelbrukere og straffedømte. Straffedømte som har brukt tiden i fengsel til utdanning, og som forventes å gå arbeidsledig en kortere periode, vil ikke være kvalifiserte for tilskudd. De som er straffedømte for kriminalitet mot arbeidsgiver, vil ha svært vanskelig for å skaffe seg arbeid.

For svært vanskeligstilte grupper regner Bodøkontoret med at kommunen tar et overordnet ansvar for søkerens personlige økonomi (manisk depressive som i tunge stunder bruker opp alt de har, ble nevnt som et eksempel). Oslokontoret har inntrykk av at de som utarbeider søknader for personer med psykiatriske problemer gjør en grundig jobb. Dette fører til at søknader for denne gruppen som anbefales av kommunen ofte innvilges. Ingen av avdelingskontorene opererer med andre kriterier for tildeling enn dem som er nevnt i Husbankens "Blåbok".

Husbankens avdelingskontor i Bodø opplevde at rammene var for knappe i forhold til søkermassen i årene 1980-85, men var romslige fra 1988 og i årene etter at den øremerkede potten knyttet til HVPU-reformen kom. I denne perioden ble det vurdert å slakke noe på kriteriene for å få etableringstilskudd. Dette ble ikke gjort fordi en måtte regne med at bevilgningene og interessen ville svinge, slik at kravene måtte strammes inn igjen. Dessuten mente man at ordningen burde ligge fast og være forutsigbar for potensielle søkere. I 1995 opplevde en igjen rammen som knapp. Ved knappe rammer er innstillingen fra Husbanken at en heller skal gi tilstrekkelig støtte til få søkere, enn å gi noe mindre utmåling til flere. Det siste vil lett kunne skape betalingsproblemer for de som får tilskudd.

4.3.2 Inntekt og betalingsevne

Den økonomiske situasjonen er svært avgjørende, og sentralt i denne står vurderingen av hvor permanent den vanskelige økonomiske situasjonen er. Det å ha lønnsinntekter sprenger vanligvis grensen for å komme i betraktning. Avdelingskontorene skiller seg noe fra hverandre når det gjelder inntektsvurderinger. Husbankens avdelingskontor i Oslo og Bergen bruker uføretrygd som et eksempel på en varig svak økonomisk situasjon. Oslokontoret antydte at omkring 80 prosent av mottakerne allerede var uføretrygdet, mens

de resterende er ressursvake personer som en regner med vil bli uføretrygdet i den nærmeste framtid. Bergenskontoret bruker både uføretrygd, overgangs- eller attføringstrygd som indikatorer på en permanent dårlig inntektssituasjon. Arbeidsledighet vurderes ikke som at søkeren har en varig svekket økonomi. I spesielle saker kunne Bodøkontoret avvike fra inntektsgrensene i regelverket.

En person som får innvilget uføretrygd sent i et yrkesliv, kan ha opptjent så store pensjonsrettigheter at personen faller utenfor inntektsgrensen. Siden inntektsgrensen øker med bare 20 000 kroner for en ekstra person, vil husholdninger med 2 inntekter som regel falle utenfor. Et eksempel på hvor trange inntektskriteriene er, viser tilfellet der to psykisk utviklingshemmede ønsket å flytte inn i felles bolig. Samlet inntekt ble for høy, men i dette tilfellet ble det funnet en praktisk løsning på problemet.

Avdelingskontoret i Bodø tar hensyn til om søkeren har fått utbetalt arv eller forsikring (for eksempel p.g.a skade). I retningslinjene fra Husbanken heter det at når søker har fått utbetalt erstatning for tap av framtidig arbeidsinntekt, kan Husbanken se bort i fra dette når formue/egenkapital vurderes. I stedet kan erstatningen fordeles på den tapte yrkesaktive perioden og inngå i inntektsvurderingen. I Bodø regnes en søker for å ha en varig svak økonomi hvis en kan regne med at situasjonen vil vare mer enn 2-3 år framover. Når dette er uklart, tas det ofte kontakt med arbeidsmarkedsetaten. I husholdninger med to voksne, må begges inntektsmuligheter klarlegges. Ved vurdering av økonomi ble også muligheter for bostøtte trukket inn. Enkelte søkere med inntekt over taket, ville samtidig ligge over taket for bostøtte. De ville derfor komme dårligere ut enn enkelte som lå innenfor taket og samtidig kunne få bostøtte. I slike tilfeller kunne avdelingskontoret i Bodø gå ut over inntektstaket.

Ved Husbankens Oslokontor ser en både på øvre og nedre inntektsgrense, dvs. legger vekt også på betalingsevne. Kontoret gir avslag på søknader der prosjektet er for kostbart i forhold til søkerens nåværende og framtidige inntektssituasjon. I vurderingen av hvor mye søkeren bør sitte igjen med når boutgiftene er betalt, brukes de samme satsene for utgifter til livsopphold som brukes ved gjeldsordningsloven. Husbanken er oppmerksom på at disse satsene er lave. Ved vurdering av inntekt og betalingsevne vurderes det om søker kan klare boutgiftene dersom tilskuddet økes opp mot 30 prosent av kostnadene.

Verken Bergens- eller Bodøkontoret avslår søknader der en ser at boutgiftene blir store og at søkeren vil få vanskeligheter med å betale disse. En baserer seg på at kommunene har ansvaret for å skaffe vanskeligstilte boligsøkere en høvelig bolig, og dersom kommunene støtter søknaden, vil ikke Husbanken avgjøre på hvilken måte kommunen løser dette problemet. Bodøkontoret hadde likevel eksempler på saker der de hadde krevd at kommunen skriftlig påtok seg ansvaret for at søker fikk beholde boligen også når rente/avdragsbetalingene var på topp. Trondheimskontoret understreket at tilskudd ofte ble gitt sammen med etableringslån. For liten inntekt og dermed liten betjeningsevne av lån kan føre til tvangsauksjon, noe som er svært lite ønskelig. Hvis søker synes å kunne klare sine forpliktelser, eventuelt gjennom oppfølging fra kommunen, vil tilskudd bli gitt.

I mindre kommuner vil kjøp være det eneste alternativet, og det er rimelig at kommunen, som oftest gir toppfinansiering, tar ansvaret. Det kan også være rimeligere for kommunen å gå aktivt inn med etableringstilskudd og senere sosialhjelp i stedet for å bosette husstanden i hospitslignende forhold.

4.3.3 Egenkapital

Bodøkontoret ønsker seg større grad av fleksibilitet/skjønn når det gjelder maksimumsgrensen for egenkapital og utmålingsprosent. En egenkapital på 50 000 kroner burde kunne aksepteres i enkelte tilfeller. Selv om en i dag kan dispensere fra disse retningslinjene, så en gjerne at retten ble noe utvidet.

Av praksisen på avdelingskontorene har vi forstått at det er en svært streng praktisering av ordningen med etableringstilskudd. Både den økonomiske og den sosiale situasjonen må være vanskelig, så vanskelig at søkeren ikke på egen hånd kan komme ut av situasjonen. En egnet bolig med lave nok boutgifter blir derfor ofte et av virkemidlene for å hjelpe søkeren. Avdelingskontorene oppfatter at regelverket i stor grad åpner for skjønn. Bergenskontoret luftet tanken om å gi tilskudd også til enkelte med noe høyere inntekter enn det som i dag blir praktisert, men da med redusert tilskuddsandel av kostnaden. Begrunnelsen for dette var at mange med inntekter over inntektstaket også hadde behov for tilskudd. Vi tolker dette som at slike søkere ikke ville bli tilstrekkelig hjulpet eller i det hele tatt kunne få etableringslån gjennom kommunen. Avdelingskontoret i Bodø så gjerne at en kunne fravike regelen om utmålingsprosent og egenkapital der en ser at dette gir søkeren en ordning til å leve med.

4.3.4. Krav til boligen

Kravet om at boligen skal være nøktern er viktig, både når det gjelder kostnader, størrelse og standard. Når det gjelder nøktern størrelse, må den ses i sammenheng med antall medlemmer i husholdningen. Avdelingskontorene understreker at kravet til funksjonalitet i forbindelse med funksjonshemming er viktig. Krav om livsløpsstandard stilles ofte som betingelse for å få tilskudd. Spesielt Bodø er opptatt av framtidige driftskostnader når de vurderer standard. Ofte er nye boliger mye dyrere enn brukte. I mange tilfeller rådet avdelingskontoret i Bodø kommunene til heller å finne en brukt bolig for at søkeren ikke skulle bli permanent avhengig av sosialhjelp. Ved kjøp av brukt bolig, kunne en dermed akseptere noe større areal. Utgiftene til kommunale avgifter vokser imidlertid med boligens størrelse, slik at driftskostnadene i ordinære familieboliger kunne bli høye.

I kommuner der en hadde problemer med å finne boliger innenfor arealgrensen, ble hovedvekten lagt på kostnader ved kjøp og drift. Bodøkontoret hadde også eksempler på saker der bygging av en ny bolig var overlatt en byggmester/entreprenør. Denne hadde anbefalt søker å bygge en bolig på 120 BA for å få maksimalt med lån og tilskudd. Oppklaring av slike misforståelser kunne føre til mye korrespondanse og forlenge behandlingstiden.

Når det gjelder brukte boliger med for dårlig standard, går særlig Oslokontoret aktivt inn med utbedringsmidler. Noe av etableringstilskuddet kan benyttes som såkalt prosjekteringsstøtte, ofte arkitektfaglig bistand. Et alternativ kan være å sy sammen en finansieringspakke med etableringstilskudd, etableringslån pluss utbedringslån eller utbedringstilskudd. Det hender at søker/kommune blir bedt om å komme tilbake med et nytt boligprosjekt. Ofte blir saker med for dårlig standard avvist hos de andre avdelingskontorene, med den begrunnelse at boligen er tenkt som en permanent bolig. Men også der peker en på at etableringstilskuddet kan gå til kjøp og utbedring i saker der dette gir en økonomisk og sosialt fornuftig løsning.

Bergenskontoret nevnte at søknader sjelden blir avslått på grunn av for høy standard, fordi det etter kontorets mening ofte ikke fantes alternative boliger. Hensynet til å skaffe søkerne bolig veide derfor sterkere enn kravet til standard. Nye eneboliger har vært løsningen for bevegelsehemmede som ikke har funnet tilfredsstillende brukte boliger. Erfaringer fra Oslokontoret tyder på at det ofte finnes boliger av mer nøktern standard. Når det ble gitt avslag p.g.a. for høy standard, kom det senere inn ny søknad med alternativ boligløsning.

Trondheimskontoret var opptatt av kostnadsdrivende elementer som for eksempel arker, karnapper, sokkelboliger. Dette kontoret nevnte at de sjelden så søknader til boliger med for lav standard, men at de noen ganger hadde avvist slike prosjekter. I visse tilfeller har lav standard blitt akseptert etter kontakt med kommunen. I enkelte tilfeller har en akseptert lav standard for at søker skulle ha "noe å pusle med", en type egenerapi. Det kreves alltid en viss minimumsstandard som vei, vann, kloakk, bad, wc, kjøkken, stue og soverom.

Bodøkontoret stilte spørsmål om praksisen i forbindelse med flyktningeboliger, både når det gjaldt utmålingsprosent og boligstørrelse med tanke på etterbruk for andre grupper. Ofte var dette store familieboliger.

4.3.5 Andre kriterier

Avdelingskontorene ser det problematiske å måtte endre tildelingskriteriene underveis når rammene ser ut til å bli brukt opp før året er omme. Løsningen på dette vil de overlate til Husbanken sentralt.

Avdelingskontoret i Oslo peker på at kommunene i større grad burde benytte etableringstilskudd og oppføringslån til utleieboliger for spesifiserte søkere, der særvilkårene i finansieringen kommer gruppen til gode gjennom rimelige husleier.

I prinsippet må en tilpasse tildelingskriteriene til antall søkere og rammen som står til disposisjon. Er rammen liten og interessen stor, må en vurdere hver enkelt sak noe strengere. Etter ekstrapotten til HVPU-reformen, har det ikke vært noe problem med knappe rammer før i 1995. Noe av forklaringen kan være at ordningen har blitt mere kjent i kommunene. For vår del vil vi understreke at oppsvinget i boligmarkedet også øker interessen for boligetablering blant vanskeligstilte.

Trondheimskontoret tilstreber lik behandling, men det kunne tenkes at knappe rammer ubevisst førte til en strengere tolkning av retningslinjene, og at romslige rammer førte til "tolkningsromslighet". Det var aldri snakk om en brå og uventet omlegging av praksis, fordi en tidlig i året ville ha oversikt over situasjonen.

4.5 Tilbakekalling av etableringstilskudd

Tilbakekalling skjer i liten grad. I de få sakene en har på dette, gjelder det dødsfall og flytting. Husbanken sentralt opplyser at en i 1989 hadde en akkumulert tilbakekalling på mellom 15-20 millioner kroner av en samlet tildeling på rundt 800 millioner kroner. I noen få saker har en i ettertid fått inn nye saksopplysninger som har medført tilbakekalling av tilskuddet. Ved eventuell medflytting av tilskudd (ved flytting til ny bolig), skal saken etter retningslinjene behandles som en ny sak. Oslokontoret stiller visse krav til årsaken bak flyttingen, mens Bergens- og Bodøkontoret ikke bryr seg om dette. I saker der beboeren er midlertidig fraværende på grunn av utdanning, krever ikke Bodøkontoret tilskuddet innfridd, dersom vedkommende har realistiske planer om å komme tilbake. I Bergen passer en på at den nye boligen er av nøktern standard. Trondheimskontoret har få slike saker. Tilbakebetaling kan der skje ved overføring til et rimeligere boligprosjekt og ved bo-oppgjør som gir overskudd. Det kom av og til spørsmål fra tilskuddsmottakerne om dette.

Å behandle søkerne på nytt ved flytting, vil kunne føre til at enkelte som har forbedret sin økonomiske situasjon, kanskje nettopp fordi de fikk etableringstilskudd til egen bolig ikke vil flytte av fare for å miste tilskuddet. De vil dermed bo i den opprinnelige boligen til tilskuddet er avskrevet, selv om den økonomiske situasjonen tilsier en forbedring av boligstandard.

4.6 Konklusjon

Bodøkontoret så på etableringstilskudd som et bedre virkemiddel enn kvalitetstilskuddet når det gjaldt å få bygget flere boliger med livsløpsstandard.

Alle avdelingskontorene understreker viktigheten av å videreføre ordningen. En når her en gruppe uten alternative finansieringsmuligheter, der en stabil bosituasjon kan ha stor innvirkning på livssituasjonen.

Det viser seg å være ulik praksis mellom avdelingskontorene med hensyn til å avslå søknader fra husstander med lav betalingsevne. Oslo bruker regelen om at husstanden ikke skal settes i en situasjon der en blir avhengig av sosialhjelp fra kommunen. Ofte avslår en derfor søknader der boutgiftene blir for høye. En lignende innstilling har Trondheimskontoret, som bare gir tilskudd i slike situasjoner der de er sikre på at kommunen følger opp. Bergens- og Bodøkontoret aksepterer slike søknader, dersom de er anbefalt fra kommunene, og vil ikke overprøve disse. De ser det slik at kommunen har et ansvar for svakstilte husholdninger og bevisst har valgt den løsningen som er mest

hensiktsmessig. Å gi etableringstilskudd og etableringslån, med fare for å spe på med sosialhjelp i perioder, oppfattes som en bedre løsning enn hospitslignende boforhold.

Når det gjelder nye boliger, får søkeren som regel oppføringslån i Husbanken (som også fungerer som toppfinansiering). Etter vår mening bør avdelingskontorene i slike tilfeller i større grad gripe inn når en tydelig ser at husholdningen vil få betalingsvansker. Det er da Husbanken som vil merke misligholdte lån. Det kan også for noen avdelingskontorer stilles spørsmålsteget ved den ukritiske aksepteringen av kommunenes vurderinger av beboerens betalingsevne i de tilfeller der kommunen går inn med etableringslån. Det burde være lite ønskelig både for søker, kommunen og Husbanken at husstanden kommer i betalingsvansker på etableringslånet, selv om plassering i eierbolig med sosialhjelp kan være den rimeligste løsningen. En slik praksis er også et brudd med forutsetningen i retningslinjene om at husholdningen skal klare sine boutgifter over tid og i tillegg ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Avdelingskontorene må sies å ha høy faglig kompetanse og være godt samsnakkert om kriteriene for tildeling. Likevel varierer praksisen mellom kontorene. Det er derfor nærliggende å tro at en ytterligere desentralisering til kommunene med ulike faglige kvalifikasjoner, vil skape ytterligere forskjeller mellom kommunene i tildelingspraksis. På den annen side vil en desentralisering til kommunene kunne gjøre at virkemidlet ble brukt mere effektivt som et element i en helhetlig boligpolitikk ovenfor vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Da må en imidlertid akseptere en sterkere grad av lokale preferanser som styrende for tildelingen av etableringstilskudd. Utnyttelse av lokalkunnskap i kommunene er et argument for desentralisering, men det er uenighet mellom kontorene med hensyn til om det er lurt at avgjørelsesmyndigheten sitter så nær søkerne.

Siden avdelingskontorene i dag krever at kommunene skal komme med en begrunnet innstilling om en søknad skal avslås eller innvilges, kan en hevde at det i utstrakt grad foregår dobbel saksbehandling. Med dagens praksis sikrer en imidlertid en overprøving av vedtak som gjøres i kommuner der den faglige kunnskapen er svak. Det er rimelig å tro at en dermed minimerer forskjellene mellom kommuner. I saker som er godt forberedt i kommunen av faglig kvalifisert personell, bruker Husbankens avdelingskontor minimalt med saksbehandlingstid. Spesielt Trondheimskontoret er misfornøyd med at variasjonen i saksbehandlingstid er for stor. Vi har også inntrykk av at kontoret arbeider med detaljer i sakene som burde vært bedre forberedt fra kommunene. Vårt inntrykk er også at for mange potensielle mottakere henvender seg til Husbankens Trondheimskontor i stedet for til den enkelte kommune. Dette styrker mistanken om at den faglige kompetansen er svak i kommuner som sokner til Trondheimskontoret.

5. Praksis i kommunene Oslo, Bergen og Trondheim

5.1 Organisering, kompetanse og saksbehandling

I Oslo ligger saksbehandling og vedtaksretten i de enkelte bydelene. Bydelene rapporterer til Etat for eiendom og utbygging. Søknader om utleieboliger for målgruppen blir sendt fra sentralt hold i kommunen til Husbanken. Utleieboligene brukes nå i stor grad til flyktninger og etableringstilskuddet utgjør da automatisk 30 prosent av kostnadene.

Oslo kommune har utarbeidet egne retningslinjer som er sammenfallende med retningslinjene i Husbankens blåbok. Dette var ikke tilfellet tidligere, noe som skapte problemer for saksbehandlerne ute i bydelene. Retningslinjene er først og fremst ment å være til hjelp for den enkelte saksbehandleren, og inneholder derfor detaljerte beskrivelser av de ulike prosedyrene. Retningslinjene fra Husbanken åpner i tilstrekkelig grad for skjønn fra den enkelte saksbehandlerens side. Det understrekes at sakene som omhandler etableringstilskudd ofte er av en slik art at nettopp skjønn vil være viktig for å få til en rimelig løsning på problemene i hver enkelt sak.

Variasjonen i behandlingstid er stor, alt fra 2 uker til 3 måneder. Når en vet at de færreste bydelene har noe særlig mer enn 3 saker pr. år, vil ikke et overslag over den gjennomsnittlige saksbehandlingstida nødvendigvis gi et godt bilde på tidsbruken i disse sakene. Dessuten kan ferie og sykdom for boligkonsulentene i bydelen spille en rolle her.

En har i noen tilfeller opplevd at søkerne har skrevet kontrakt om kjøp av bolig før saken er ferdig behandlet fra bydelen sin side. Likedan har en eksempel på at etableringstilskuddsmottakere har gått glipp av boligen på grunn av for lang saksbehandlingstid i bydelen fra boligkjøpet er klart til utbetaling kan skje.

Kontakten mellom søker, bydel og kommunen underveis i saksgangen varierer fra sak til sak. Generelt vil bydelene kontakte kommunen før Husbanken eventuelt blir kontaktet.

Oslo kommune har hatt problemer med å bygge opp kompetanse i bydelene. Dette henger sammen med at bydelene er for små til at en kan bygge opp og videreutvikle kompetanse og kunnskap om etableringstilskuddsordningen og andre tilsvarende ordninger. Et relativt kostnadskrevende informasjonsarbeid har et stykke på vei forbedret kunnskapen om ordningen.

Noen bydeler er strengere i praktiseringen enn andre. Mange søknader har blitt stoppet på sosialkontorene fordi en der ikke har hatt full oversikt over hvor gunstig samlet finansiering husstanden kan få ved tildeling av tilskudd og lån på særvilkår.

Inntrykket er at boligkonsulentene er aktive og engasjerte i arbeidet med å arbeide fram en løsning på boligspørsmålet i disse sakene. Klienten er selv ansvarlig for å finne en bolig, men saksbehandlerne kan gi råd om hva slags type prosjekt som kan være aktuelt, samt være med på å sy sammen en finansieringspakke for klienten.

Selv om kommunen sentralt ikke har noen formell makt over bydelene i saker der søkere er misfornøyd med vedtaket, hender det at kommunen tar kontakt med bydelene for å få behandlet søknadene på nytt. Kommunene kan da påpeke eventuelle brudd på "sentrale" retningslinjer eller påpeke at ny informasjon har dukket opp.

I Bergen har en ikke et særskilt søknadsskjema for etableringstilskudd. Husholdningene søker om finansieringshjelp for å etablere seg. Kommunen syr sammen en pakke der etableringstilskudd kan inngå som en del av finansieringen. En egen brosjyre om støtteordningene er utarbeidet.

Variasjonen i saksbehandlingstid er stor. Vanligvis tar det 14 dager fra en sak kommer inn til utbetalingen er klar. Det bør nevnes at kommunen har en vaktteneste for hastesaker. Den fungerer slik at søkeren kan få tilsagn på dagen.

I Bergen er saksgangen i klagesaker som i andre kommunale saker. I saker der vedtaket fra boligavdelingen blir påklaget, viser det seg ofte at nye inntektsopplysninger blir framlagt. Dette kan føre til at vedtaket blir endret. I 1992 ble 85 av 118 klagesaker omgjort administrativt på grunnlag av nye saksopplysninger.

Kontakten med Husbankens Bergensavdeling gjelder først og fremst prinsipielle spørsmål, konkrete saker bli aldri (eller svært sjelden) tatt opp. Møtefrekvensen er ca. 1 gang pr. måned.

Trondheim kommune følger retningslinjene i Husbankens "blåbok". Kommunen synes ordningen er et viktig tilbud til vanskeligstilte, og understreker betydningen av at tilskuddet kombineres med redusert rente (særvilkår) på etableringslån. De fleste søknader er gjenstand for en saksbehandlingstid på ca. 1 uke, men ressursbruken på hver søknad varierer sterkt. Det settes økonomiske rammer i lånetilsagnene. Dette tolker vi som at søkeren etter å ha fått tilsagn, kan gå ut på markedet og kjøpe en bolig innenfor disse rammene. Det er altså ikke nødvendig å ha en bolig på forhånd.

Kontakten mellom kommunen og søker kan variere noe, men generelt er denne kontakten hyppig fra søknad er levert til aktuell bolig er finansiert. Kontakten i ettertid gjelder først og fremst låntakere som får større eller mindre betalingsproblemer. I enkeltsaker er det dialog mellom Husbanken og kommunen, spesielt når det gjelder kjøp/nybygging der både Husbanken og kommunen er inne i bildet med finansiering.

5.2 Tildelingskriterier

5.2.1 Inntekt og betalingsevne

Lav inntekt er ikke alene et tilfredsstillende kriterium for tildeling av etableringstilskudd i Oslo. Som oftest blir etableringstilskudd gitt sammen med et etableringslån (på særvilkår). For dårlig betalingsevne kan gi mislighold av etableringslånet og etterhvert tap for

kommunen. Også data om mislighold av etableringslån i Oslo kommune viser dette (Hansen og Åhrén 1991). En vurdering av betalingsevnen til søkeren blir gjort. Prosedyren ved tildeling er at bydelene i første omgang gir et tilsagn om stønad pluss lån på et visst beløp. Deretter går klienten ut på markedet for å finne en høvelig bolig innenfor disse rammene. Først når dette er gjort, kan utbetalingen skje. Mange av avslagene skyldes manglende betalingsevne.

Bergen opererer med høyere inntektsgrenser enn retningslinjene fra Husbanken, omtrent 25 000 kroner høyere. Til forskjell fra andre kommuner inkluderer de statlig bostøtte i inntekten, noe som er med på å utviske den faktiske forskjellen. Bergen har også et lavt tak for etableringstilskudd, nemlig 50 000 kroner, og et samlet tak for summen av etableringstilskudd og etableringslån på 200 000 kroner. Årsaken til denne innsnevringen er den store etterspørselen etter etableringstilskudd. Ved å tildele noe lavere tilskudd til flere husholdninger oppnår Bergen kommune at flere av kommunenes innbyggere kan få etableringslån eller oppføringslån på særvilkår. Bergen kommune utarbeider en oversikt over boutgiftene for søkeren de nærmeste månedene og uttaler at vurderinger av om hvorvidt beboerne er i stand til å klare boutgiftene, når kriteriene ellers er oppfylt, er avgjørende for tildeling av tilskudd. De som får avslag av denne grunn blir heller tilbudt en kommunal utleiebolig.

Trondheim kommune foretar en kredittvurdering av alle søkere. I utgangspunktet skal alle som innvilges etableringslån/etableringstilskudd ha betjeningsevne etter de retningslinjer kommunen har trukket opp. Utgangspunktet for å definere "varig svak økonomisk situasjon" er uføretrygdete med lav pensjon, men også store familier med forholdsvis lavt inntektspotensiale kommer i denne kategorien.

5.2.2 Standard på boligen

En opplever sjelden at søknader i Oslo blir avvist på grunn av for dårlig standard. Er boligen liten, kan etableringstilskudd likevel være aktuelt dersom saken er av en slik art at prosjektet er rimelig (for eksempel enslig med lav inntekt). Det er alltid husstanden som skaffer boligen, aldri kommunen når det gjelder kjøp. En vil derfor ikke avslå etableringstilskudd fordi boligen er for liten, men er klar over at boliger som er for små ikke er berettiget til bostøtte. Noen søknader til Husbanken om nye utleieprosjekter har fått avslag, men tilbud om utleietilskudd, og dermed lån som ikke før 1996 hadde de samme gunstige betingelsene.

Trondheim kommunes påvirkning av husholdningene i valg av bolig er forholdsvis liten, men der spesielle tilpasninger er påkrevd for søker, stilles det krav til boligens funksjonalitet. Kommunen setter forøvrig økonomiske rammer i lånetilsagnene, noe som i stor grad er med på å påvirke valg av bolig.

5.2.3 Avpassing av kriteriene etter størrelsen på rammen

I den grad det er mulig vil Oslo kommune i framtiden prøve å tilpasse vilkårene etter bevilgede rammer og det en regner med vil bli etterspurt i løpet av året. Fram til i dag har ikke dette vært et aktuelt problem, men en regner det ikke for usannsynlig at en bør ta

stilling til denne problemstillingen i framtiden. Et problem har vært at tildelingen, både fra Husbanken og videre til bydelene, har skjedd såvidt sent på året at det har vært vanskelig å endre kriteriene. Det er vanlig at svaret fra Husbanken tidligst foreligger i mars. Hvis Oslo kommune visste hvor mye de ville få ved starten av året, kunne en sette lista så lavt at alle de svakeste fikk. Desentraliseringen har også gjort sitt til at en vanskelig har kunnet endre på tildelingsvilkårene i løpet av året. Dette er bl.a. noe av grunnen til at Oslo kommune i den siste revideringen av retningslinjene har lagt seg tett opp til Husbankens egne regler på området.

I Trondheim foretas en streng behovsprøving, og slik at midlene fordeles utover hele tilskuddsperioden. Utmåling av tilskuddsbeløp i hver enkelt sak kan i løpet av en periode justeres dersom midlene ser ut til å bli knappe. Kommunen sier at med større rammer ville en kunne hjelpe mange som i dag faller utenfor boligmarkedet.

5.3 Erfaringer med egen tildeling

5.3.1 Oslo

Oslo kommune har vedtatt å sentralisere tildelingen i "nær" framtid. I dag fordeles kvoten fra Husbanken til bydelene for viderefordeling derfra. En hadde følelsen av at fordelingen hadde gått seg til, slik at kvotene nå hovedsakelig blir fordelt etter forbruket året før. Er fordelingen "urettferdig" i utgangspunktet vil et slikt prinsipp sementere forskjellene. Det holdes tilbake noe midler for bruk i bydeler som tidlig på året bruker opp sin tildelte kvote. Dette kan gi insentiver til en praksis som etterhvert øker en bydels andel av total ramme. Ved innføring av desentralisert tildeling ble det brukt et sett av tildelingskriterier, uten at vi har gått nøyere inn på disse.

Ved desentraliserte avgjørelser må en i praksis fire på prinsippet om lik behandling, selv om retningslinjene bestemmes sentralt. En har hatt eksempler på at enkelte bydeler i Oslo har brutt med de sentrale retningslinjene og krevd en egenandel fra søkeren. Det er også vanskelig å fordele kvoten mellom bydeler på en slik måte at sjansen for å få etableringstilskudd er uavhengig av hvilken bydel en søker i.

Når det gjelder bruken av midlene har det vært et "problem" i den betydning at Oslo kommune i de første årene etter desentraliseringen ikke brukte opp de tildelte midlene. Dette har bedret seg noe, og for 1995 ser det ut til at midlene blir brukt opp.

Også Husbanken i Oslo hadde inntrykk av at Oslo hadde store problemer i forbindelse med dårlig organisering, manglende kompetanse og kunnskap om ordningen de første årene etter desentraliseringen til bydelene. Det antydes at Oslo kommune hadde "gått glipp" av 15 - 20 millioner kroner i etableringstilskudd på grunn av dette. Også rapporteringen fra Oslo kommune om bruken av ordningen var dårlig, men dette har bedret seg. I tillegg ser Husbanken at det kan oppstå koordineringsproblemer mellom bydelene, Oslo kommune sentralt og Husbanken. I følge Husbankens avdelingskontor taler lik behandling av alle

saker innen Oslo, samt eventuelle endringer i retningslinjene for tildeling når potten er tom, mot desentralisering.

Oslo kommune er fornøgd med at tildeling av etableringstilskudd er lagt til kommunen. Desentraliseringen til bydelene er en derimot ikke fornøgd med. Når ordningen sentraliseres igjen, tror en at det vil bli dobbel saksbehandling dersom bydelene skal behandle søknadene først. Derfor vil en trekke alt inn sentralt. Oslo kommune understreker viktigheten av å forbedre informasjonen til publikum om ordningen og å lære opp saksbehandlerne.

5.3.2 Bergen

Bergen kommune er fornøgd med at ordningen er desentralisert. De har bedre lokalkunnskap om marked og kunder, og kan lettere koordinere de boligpolitiske virkemidlene med det øvrige tilbudet av kommunale tjenester.

Husbankens avdelingskontor i Bergen var ikke fornøgd med at Bergen kommune hadde innført et tak på 50 000 kroner på etableringstilskudd, hadde egne høyere inntektsgrenser og var generelt for romslige i tildelingen (deler ut til for mange). At en i Bergen kommune sitter inne med større lokalkunnskap enn det Husbankens avdelingskontor gjør, blir ikke tillagt særlig vekt av Husbanken. De ser heller en fordel med sentralisering fordi nærhet til søker kan være et problem, særlig ved avslag. Husbankens avdelingskontor i Bergen syntes også at Bergen kommune er for opptatt av tapsrisiko. Selv med en sentralisering vil det imidlertid fortsatt være opp til Bergen kommune om de vil ta risikoen ved å gi søkere etableringslån i kombinasjon med etableringstilskudd. Søknader om lån og tilskudd skal behandles samtidig når prosjektet skal finansieres med oppførings-, utbedrings- eller kjøpslån fra Husbanken. Det er i slike saker det må være et godt samarbeid mellom Husbankens avdelingskontor i Bergen og Bergen kommune.

5.3.3 Trondheim

Trondheim kommune synes at desentraliseringen fungerer godt og anses som en nødvendighet. De mente kjennskap til søker er viktig og best kan ivaretas på det "lokale" plan. Husbankens Trondheimskontor mente at de var strengere enn Trondheim kommune i tolkningen av retningslinjene. Dette kunne føre til forskjellsbehandling av søkere i Trondheim og andre kommuner. Kontoret så det som en fordel å få avlastning i søknadsbehandlingen.

5.4 Hvem får tilskudd i storbyene?

Oslo kommune hadde inntrykk av at ordningen traff målgruppen. Et problem er at ordningen syntes for "snau i endene". Med det mente kommunen at de gruppene som enten er for godt eller for dårlig stilte for å få etableringstilskudd, havnet i et tomrom som ikke var dekket av statlige ordninger. For de aller dårligst stilte så Oslo de kommunale utleieboligene som et alternativ.

De første årene etter desentraliseringen i Oslo var det nok noe verre å få etableringstilskudd enn i dag. Dette henger ikke sammen med endrede regler/retningslinjer for tildeling, men er et resultat av mer administrative vansker, jfr. kunnskapsproblemene i bydelene nevnt ovenfor.

Oslo kommune tror at ordningen i dag treffer en noe annen gruppe enn tidligere. Hovedårsaken til dette er den innstramningen som er blitt foretatt når det gjelder kommunale boliglåneordninger.

Bergen kommune antyder at en dobling av potten fra Husbanken ville være mer i samsvar med "kvalifisert etterspørsel". De siste årene har tilskuddene i 95 prosent av tilfellene gått til trygdede personer innenfor gruppene sosialt vanskeligstilte, psykisk og fysisk utviklingshemmede, psykiatriske tilfeller og rusmisbrukere.

Trondheim kunne tenke seg å benytte etableringstilskudd til refinansiering i helt spesielle saker.

5.5 Bidrar ordningen til segregering?

I Oslo er det store prisforskjeller mellom ulike bydeler. En opplever derfor at søkere ofte blir bedt om å flytte til en bydel med lavt prisnivå for at de etterpå skal klare de løpende boutgiftsbetalingene. En opphopning av svakstilte i billige bydeler bidrar på denne måten til at ordningen virker segregerende. Hadde Husbanken vist en større vilje/evne til å bære en større del av tapsrisikoen, kunne en etter Oslo kommunes mening ha drevet en mer aktiv politikk innrettet mot å spre de "vanskeligstilte" rundt i de ulike bydelene. En måtte samtidig være bevisst på at en ikke plasserer husholdninger i for dyre boliger og på den måten gjør sannsynligheten for at husholdningen vil få betalingsproblemer høyere enn nødvendig. Hensynet til søkeren tilsier at en utviser stor forsiktighet med å etablere klientene som eiere i dyre områder, selv om tapene i ettertid kan deles med Husbanken/staten eller at staten tar en høyere del.

Når det gjelder kommunale utleieboliger, vil kommunen føre en aktiv politikk for å plassere utleieboliger også i bydeler med et høyt prisnivå. Dette er aktuelt, særlig i forhold til flyktninger. Et system for husleieutjevning mellom bydeler er utarbeidet for å motvirke segregering, uten at vi kjenner detaljene i dette. Men skal en oppnå utjevning uten ytterligere subsidiering, betyr det at husholdninger i bydeler med lavt prisnivå betaler mer enn det prisnivået reflekterer og at husholdninger i de dyreste bydelene blir tilsvarende subsidiert.

5.6 Tilbakekalling av etableringstilskudd

Tilbakekalling av etableringstilskudd skjer i en viss utstrekning i Oslo. I 1994 ble mellom 10 og 15 saker innfridd på grunn av flytting og dødsfall. I disse sakene blir kommunen sentralt koplet inn, da det ofte vil være mer enn en bydel involvert. Ved tilbakekalling/-innfriing av etableringstilskudd, går summen inn i den kommunale potten for videre tildeling til bydelene etter behov.

Trondheim kommune krever vanligvis ikke tilskuddet tilbakebetalt ved underdekning etter salg av bolig. Det foretas imidlertid individuelle vurderinger.

Etter drøftinger med Husbanken ser det ut til at det ikke er noe i veien for at kommunen i gjeldssaneringssaker kan sanere etableringstilskudd som en del av en gjeldsordning.

5.7 Rapportering til Husbanken

Rapporteringen til Husbanken skjer i Oslo på eget skjema, som etterhvert har blitt et standardskjema, men en savner bedre respons fra Husbanken med hensyn til hva slags informasjon Husbanken sentralt er interessert i.

Bergen kommune rapporterer 1-2 ganger årlig til Husbanken i forbindelse med søknad om nye midler. Det gis vitale opplysninger om hver enkelt sak. Denne rapporteringen er Husbanken fornøgd med. Også Trondheim rapporterer to ganger i året til Husbanken, men får liten eller ingen tilbakemelding.

5.8 Konklusjon

Alle de tre byene velger i stor grad å utstyre søkerne med et lånetilsagn, slik at de deretter kan handle på boligmarkedet. Det settes økonomiske rammer for hvor mye boligen kan koste. I et fungerende boligmarked, der søkerne i overveiende grad må handle i bruktboligmarkedet med budrunder og korte frister, er dette en nødvendighet.

Desentralisering av tildeling i Oslo har skapt forskjeller mellom bydeler, problemer med å fordele en gitt kvote mellom bydelene og koordineringsproblemer mellom bydelene, Oslo kommune sentralt og Husbanken. Oslo vil nå sentralisere all saksbehandling og tildeling.

Bergen kommune ser ut til å velge en strategi med å dele ut noe lavere etableringstilskudd til flere. Også Trondheim nevner at med knappe rammer kan tilskuddsbeløpet justeres. I motsetning til dette ønsker spesielt Husbankens Osloavdeling heller å gi færre et større tilskudd, noe som gjør at søkere med større sikkerhet selv kan betjene sine boutgifter. Siden Bergen kommune opererer med høyere inntektstak og lavere tilskudd, kan det se ut som om mottakerne har noe større økonomisk betalingsevne enn i de andre kommunene, og at de mere bevisst plasserer de aller svakeste i kommunale utleieboliger.

Husbankens Bodøkontor har ingen byer med desentralisert tildeling, men ønsker å innføre dette for noen av de største bykommunene.

Misnøyen fra Husbankens Oslokontor overfor Oslo kommune synes å ha avtatt, og Husbanken hilser en sentralisering i Oslo velkommen. Mens Husbanken i Oslo ser klare fordeler med at Oslo kommune selv tildeler etableringstilskudd, dog uten en desentralisering innen Oslo til bydelene, ønsker Husbanken i Bergen også å behandle søknader om etableringstilskudd fra Bergen kommune. Det kan sies å eksistere en konflikt mellom Husbankens Bergenskontor og Bergen kommune. Bergen synes å ville bruke

etableringstilskuddet etter hvordan det passer inn i et helhetlig virkemiddelapparat overfor svakstilte grupper på boligmarkedet. For eksempel er de opptatt av å nå husholdninger som er noe bedrestilt enn de sentrale retningslinjene tilsier, mens de aller svakeste blir plassert i utleieboliger. Vi tolker dette som et forsøk fra Bergen sin side på å dekke noe av det hullet som eksisterer mellom etableringstilskuddet og etableringslån som et selvstendig virkemiddel. Problemet med å dekke dette hullet framstår ikke så klart for Husbankens saksbehandlere som ikke kjenner problemene "på kroppen". Husbankens avdelingskontorer har bl.a. som oppgave å påse at kommunene følger Husbankens regelverk.

6. Intervjuer av noen kommuner

6.1 Generelle erfaringer med ordningen

Inntrykket fra samtaler med 17 av de kommunene hvor etableringstilskudd ble benyttet i perioden 1993-95, er at det er en god ordning. Flere av kommunene peker på at dette tilskuddet har vært avgjørende for kjøp av bolig, og at etablering i egen eid bolig har hatt markerte positive effekter på situasjonen til mottakerne.

Kommunens rolle har fram til nå, dvs t.o.m. 1995, vært å bistå søkerne i utarbeidelse av søknaden, samt kontrollere at søknaden inneholder de nødvendige papirene. Erfaringene er at dette stort sett går greit, selv om enkelte kommuner nevnte at det kan ta noe tid før de nødvendige attestene var på plass. Innhenting av opplysninger oppleves imidlertid ikke som noe problem sett fra kommunens side.

6.2 Saksbehandling

Alle kommunene presiserte at det er søkeren sitt ansvar å finne fram til en egnet bolig, som det deretter kan søkes tilskudd til. Tre av de spurte kommunene nevnte at kommunen ofte fungerer som kontaktformidler, og trer støttende til ved å henvise søkeren til lokale eiendomsmeglere som er kjent med ordningen.

Som en hovedregel inkluderte ikke noen av kommunene sosialhjelp i inntektsgrunnlaget. Noen, fire kommuner, nevnte at man i enkelte tilfeller anbefalte prosjekt der husholdningen blir avhengig av sosialhjelp. Dette var tilfeller der husholdningen allerede mottok sosialhjelp, og der kjøp av egen bolig kunne redusere de samlede utgiftene for husholdningen. I andre saker så man på sosialhjelp som en overgangsordning. Etterhvert skulle bostøtte alene bidra. I helt spesielle saker, der det var rimelig å tro at husholdningen ikke klarte seg uten sosialhjelp uansett, kunne en anbefale slike prosjekt. Flertallet av kommunene la imidlertid vekt på at personer som ikke kunne klare dette uten sosialhjelp, heller ikke burde kjøpe en egen bolig. Fra en håndfull av kommunene ble det også referert til retningslinjene fra Husbanken, der det heter at husholdningen skal gjøres uavhengig av andre offentlige stønadsordninger.

Saksbehandlingstiden i kommunene varierte en del, men den store variasjonen både i antallet saker mellom kommunene, og fra sak til sak, gjorde det vanskelig med presise anslag på dette. De fleste kommunene la vekt på å behandle sakene relativt raskt, for å redusere risikoen for at den aktuelle boligen ble solgt mens søkeren ventet på svar. En sak der alle papirene er i orden blir videresendt i løpet av en dag eller to, mens anslaget på tiden fra første henvendelse til kommunen og til saken blir sendt til Husbanken varierte fra 1 uke og opp til 2 måneder. Den lange saksbehandlingstiden skyldes i all hovedsak at man venter på uttalelser fra lege, sosialkontor og andre relevante instanser, ikke at søkeren er tilbakeholden med opplysninger.

Samarbeidet med Husbanken blir karakterisert som godt, ja til dels svært godt. Noen kommuner som ligger under hovedkontoret sier at dette har bedret seg merkbart de siste årene, og kun én kommune antyder at det i noen tilfeller har vært mindre bra. Én kommune nevnte at Husbanken har vært flink til å arrangere kurs av ymse slag, noe man fra kommunen sin side legger stor vekt på å kunne ta del i.

Som et resultat av blant annet det gode samarbeidet med Husbanken, som i tvilstilfeller gjerne blir kontaktet underveis i saksbehandlingen, kommer det så godt som aldri søknader i retur. Eventuelle spørsmål fra Husbanken blir som oftest oppklart pr. telefon/faks.

6.3 Generelt om vanskeligstilte

Her er kunnskapen relativt dårlig. Ingen av kommunene kunne si noe særlig om hvordan det går med husholdninger som har fått avslag på gunstig finansiering. I den grad kommunene var villig til å kommentere dette, mente man at de enten klarte seg bra, eller var flyttet fra kommunen. En kommune stilte spørsmålet om ikke det at det har gått såvidt bra med mottakere av etableringstilskudd kan være en indikasjon på at de som fikk avslag ikke har klart seg så bra, men dette visste man egentlig lite om.

Kommunenes innstilling til at unge nå er inkludert som målgruppe i denne ordningen bar preg av en vilje til å prioritere de sosialt vanskeligstilte. Selv om flertallet av kommunene var positive til at også unge kan få etableringstilskudd, la man vekt på at unge med "normale" forutsetninger ikke kunne regne med å nå opp i konkurransen om disse midlene. Noen var mer eksplisitte og mente at unge, uten andre kvalifiserende karakteristika enn alder, ikke burde få et slikt tilskudd, mens andre så dette som en mulighet dersom midlene ble tilstrekkelig økt. Hovedinntrykket er at unge vil bli prioritert *etter* de gruppene som til nå har vært definert som målgrupper for etableringstilskuddsordningen.

6.4 Utleieboliger og etableringstilskudd

Av de 17 intervjuede kommunene oppga 5 at de hadde brukt etableringstilskudd til kommunale utleieboliger. Majoriteten av disse var flyktningeboliger, men også PU-boliger, og bare i liten grad boliger til vanskeligstilte var finansiert med tilskudd. Disse boligene var i all hovedsak brukte boliger, og i alle kommunene, bortsett fra én, bodde de samme gruppene der nå som da boligen ble kjøpt. I den siste kommunen ble noen av boligene brukt til andre kommunale formål.

At så mange som 70 % av kommunene oppga at de ikke hadde søkt om og mottatt tilskudd til utleieboliger synes høyt. De som ble intervjuet overlot til politikerne å ta ansvar for dette. I noen av disse kommunene så intervjupersonene absolutt et behov for slike boliger, men understreket at dette var et politisk spørsmål.

6.5 Overtagelse av ordningen - ytterligere desentralisering ?

Et flertall av kommunene var interessert i å overta ordningen. 30 % stilte seg avvisende til dette, noen av kapasitetsproblem, noen utsatte dette til ny vurdering neste år, mens noen

syntes det fungerte greit i dag og så ikke sterke nok grunner til å overta dette. De kommunene som stilte seg positiv til overtagelse av tildelingsansvaret, la særlig vekt på to forhold. For det første vil saksbehandlingstiden kunne reduseres noe. Et problem man hadde opplevd i mange av kommunene var at boligen ble solgt til andre, mens husholdningen ventet på svar fra Husbanken. Husholdningen måtte dermed se seg om etter en ny egnet bolig, noe som kunne være vanskelig, særlig i mindre kommuner. Det andre forholdet som ble trukket fram var lokalkunnskapen, både i forhold til andre kommunale støtteordninger, og til de aktuelle søkerne. Nærhet til søkeren ble ikke sett på som negativt, snarere tvert imot. Mottakere av etableringstilskudd vil ofte være personer/husholdninger som er i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet, og en bedre koordinering av de ulike tiltakene vil kunne gi bedre resultater i dette arbeidet.

Flertallet av kommunene mente at saksbehandlingen er såvidt grundig allerede i dag, at en overtagelse ikke ville føre til vesentlig merarbeid for kommunen. Her var det imidlertid noen kommuner som fryktet større arbeidsmengde. Men regnet med at utvidelsen av målgruppen ville resultere i en merkbar økning i søknadsmassen, og derigjennom øke arbeidsmengden. I synet på hvorvidt det foregår dobbel saksbehandling i dag, var kommunene delt omtrent på midten.

Kommunene mente selv at kompetansen var god nok til å overta ordningen, selv om det også ble presisert at informasjon fra Husbanken, særlig nå i overgangsfasen, er viktig. Arbeidet med etableringslån og andre tilsvarende ordninger, har ført til at man har opparbeidet seg en viss kompetanse på feltet, og ingen av kommunene, bortsett fra én kommune der personen som jobber med disse sakene hadde knapt 3 uker bak seg i stillingen, syntes av kunnskapen var mangelfull på viktige områder.

I følge Husbanken vil 40 prosent av kommunene fordele midlene selv i 1996. Blant større kommuner er det et flertall.

7. Registeranalyse - søkere fra perioden 1993-95

7.1 Omfanget av etableringstilskuddssaker 1993-1995

Av totalt vel 440 millioner kroner som ble gitt som etableringstilskudd i denne perioden gikk bortimot 220 millioner kroner ut fra Oslokontoret og rundt 100 millioner fra Bergenskontoret. Knappt 70 millioner kroner i tilskudd ble gitt fra Trondheimskontoret, mens det resterende fordelte seg med vel 30 millioner kroner til Bodøkontoret og noe over 20 millioner kroner helt i nord. Fordelingen mellom private og kommunale boliger viser at kommunene samlet sett mottok vel 70 % av det samlede tilskuddsbeløpet på 444 millioner kroner til egne utleieboliger i denne perioden. Denne fordelingen er noenlunde lik i alle kontorene så nær som Hammerfest, der vel 40 % av tilskuddsbeløpet gikk til kommunale boligprosjekter.

Tilskuddet skal normalt ikke utgjøre mer enn 20 % av kjøpesum/anleggskostnader, med unntak for flyktningeboliger der man automatisk gir 30 % tilskudd, noe som gjenspeiles i at 45 % av de samlede tildelte midlene gikk til flyktningeboliger i perioden.

Datagrunnlaget for denne delen av analysen er hentet dels fra Husbankens sentrale register for låne- og støttesaker, HILS, og dels fra de tre storbyene Oslo, Bergen og Trondheim. I 1995 ble mesteparten av de opprinnelig bevilgede midlene til etableringstilskudd oppbrukt i løpet av de første tre månedene. Dette tilsier at vi ved å inkludere tilgjengelige data for 1. kvartal 1995 kan få et godt bilde av fordelingen av midlene dette året. Det ble gitt en tilleggsbevilgning høsten 1995.

La oss først se på antall saker, og hvor mange boliger disse sakene omfattet.

Tabell 7.1 Søknadsmasse 1993-95(1), Husbanken. Saker

Region	Innvilget	Avslag	Antall saker	% fordeling på regioner	Avslagsprosent
Oslo	1115	220	1335	48	16
Bergen	512	104	616	22	17
Trondheim	255	80	335	12	24
Bodø	167	49	216	8	23
Hammerfest	176	89	265	10	34
Totalt	2225	542	2767	100	20

Tabell 7.2 Søknadsmasse 1993-95, Husbanken. Boliger

Region	Innvilget	Avslag	Antall boliger	% fordeling på regioner	Avslagsprosent
Oslo	2127	243	2370	46	10
Bergen	897	104	983	19	11
Trondheim	980	94	1074	21	9
Bodø	290	54	344	7	16
Hammerfest	250	92	342	7	27
Totalt	4526	587	5113	100	12

Oslokontoret behandlet nærmere halvparten av alle sakene i denne perioden, Bergenskontoret sto for i overkant av en femtedel, Trondheim for 12 prosent, mens de resterende 18 % av sakene fordelte seg noenlunde likt mellom de to nordligste regionene. Fordelingen av boliger følger noenlunde samme mønster, men Trondheimsregionen har her en større andel. Det betyr at denne regionen har flest boliger pr. sak. Bak dette skjuler det seg to større kommunale leieboligprosjekt på tilsammen 340 boliger.

Tallmaterialet viser at det i løpet av perioden 1993 til 1995 har det vært en økning i andelen saker under Oslokontoret og Bergenskontoret og en nedgang i Trondheimskontoret og Hammerfestkontoret. Dette skyldes trolig det økte innslaget av boliger til flyktninger. Også i første kvartal 1995 utgjorde flyktningeboligene en vesentlig andel av boliger som fikk etableringstilskudd, knappe 600 av de vel 1300 boligene med tilskudd i denne perioden var flyktningeboliger.

Avslagsprosenten er større når en ser på saker i motsetning til boliger. Det innebærer at saker med flere boliger har større sjanse for å få tilskudd. Ofte er saker med flere boliger utleieboliger der kommunen står som søker. For å få tilskudd til slike boliger er det tilstrekkelig å bygge/kjøpe for bestemte målgrupper, det gjøres ikke en individuell vurdering av framtidige beboere.

Avslagsprosenten når det gjelder boliger er nokså lik ved Oslo-, Bergens- og Trondheimskontoret, rundt 10 prosent. Bodøkontoret og spesielt Hammerfestkontoret har høyere avslagsprosent.

7.2 Behandlingstid i Husbanken

Fra HILS har vi beregnet den gjennomsnittlige behandlingstiden for sakene. Behandlingstiden defineres som tiden mellom mottaks- og vedtaksdato i Husbanken. Tallene sier dermed ikke noe om hvor lang tid som medgår til selve saksbehandlingen ved Husbankkontorene. Inkludert her er med andre ord også tidsforsinkelser som skyldes mangelfulle opplysninger i søknaden, og det er grunn til å tro at man i en god del saker må returnere saken til kommunen for ytterligere informasjon før selve saksbehandlingen kan begynne.

Det viktige for søkeren er imidlertid tiden som går fra den første henvendelsen til kommunen og fram til vedtak i Husbanken. Tiden det tar fra den første henvendelsen til kommunen og til kommunen sender søknaden til Husbanken inngår ikke i den behandlingstiden som er registrert her. Lang behandlingstid kan være en indikasjon på at kommunen, som skal attestere/anbefale de enkelte søknadene og videresende disse til Husbanken, ikke er godt nok informert om hvilke opplysninger som er nødvendig for at et vedtak kan fattes. Her vil kommunens kompetanse på området kunne spille en viktig rolle. Dersom kommunen er godt kjent med hvilke opplysninger som kreves for at en slik sak skal kunne realitetsbehandles, vil ventetiden for søkerne kunne reduseres merkbart. Samtaler med saksbehandlere ved noen av avdelingskontorene til Husbanken tyder på at en kurant sak normalt sett vil være ferdigbehandlet i løpet av 14 dager, mens det gjerne går 6-8 uker før en sak med mangelfulle opplysninger er ferdig. Det ser med andre ord ut til at bedre kunnskap i kommunene om ordningen, og hvilke krav som stilles, kan bety en ikke ubetydelig reduksjon i ventetiden for tilskuddssøkerne.

Fra tabell 7.3 nedenfor ser vi at omtrent en tredjedel av sakene blir ferdigbehandlet i Husbanken i løpet av 14 dager mens rundt 80 % av sakene blir ferdigbehandlet i løpet av 2 måneder.

Tabell 7.3 Prosentandel (kumulativ) av saker etter behandlingstid og region, kun tildelingssaker 1993-1995(1). Gjennomsnittlig behandlingstid i dager pr. sak

Saksbehandlingstid	Oslo	Bergen	Trondheim	Bodø	Hammerfest	Alle
Under 14 dg	39	27	14	36	29	33
15-30 dg	68	42	38	63	50	58
1-2 mnd	84	68	72	81	76	79
over 2 mnd	100	100	100	100	100	100
Gj.sn.behandl.tid i dager	36	58	51	37	44	42

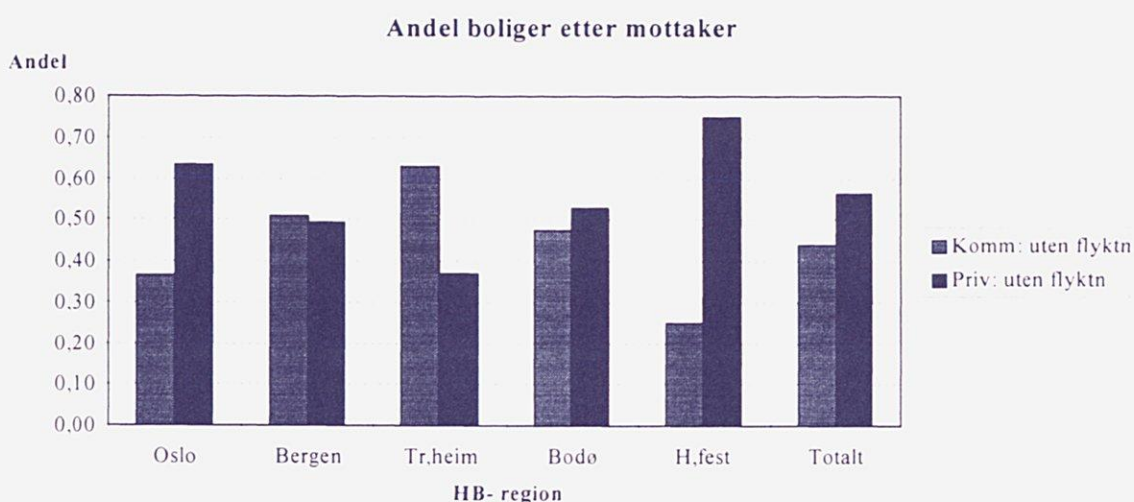
Ca. 1 prosent av sakene tok mer enn et år. I gjennomsnittlig saksbehandlingstid er disse sakene holdt utenfor. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker der vedtak om tildeling ble fattet innen ett år etter at søknaden ble mottatt varierer fra 36 til 58 dager. Om vi antar at en "typisk" sak blir returnert til kommunen på grunn av mangelfulle opplysninger én gang, noe som gjerne tar 2-3 uker, ser vi at dårlig informasjon fra kommunen på søknadstidspunktet lett kan fordoble ventetiden for søkeren.

Vi kan konkludere med at den faktiske saksbehandlingstiden ser ut til å ligge noe over anslagene fra avdelingskontorene. Ved Bergens- og Trondheimskontorene blir bare rundt 40 % av sakene ferdigbehandlet i løpet av 1 mnd, mens over 60 % av Husbanken sine saker i Oslo- og Bodøregionen er ferdigbehandlet i løpet av den samme tiden. Hvorvidt dette skyldes dårlig forberedte saker fra kommunene sin side, f. eks. p.g.a. av dårlig kjennskap til ordningen, vesentlige forskjeller i type saker, eller kapasitetsproblem i Husbanken, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om. Datamaterialet inneholder imidlertid ingen tegn på at sakstypen i vesentlig grad varierer fra region til region.

7.3 Fordeling på utleieboliger og privateide boliger

I tillegg til at etableringstilskudd kan gis som personlig tilskudd til bygging/kjøp av egen bolig, kan det også benyttes til finansiering av kommunale utleieboliger. Disse boligene skal da leies ut til målgruppen for ordningen, eller de kan brukes til bosetning av flyktninger som et ledd i den nasjonale dugnaden.

En oversikt over hvordan sakene fordelte seg på kommunale utleieboliger og private søkere, viser at nesten 70 % av alle boliger med etableringstilskudd i denne perioden var kommunale utleieboliger. Saker der private står som mottakere av etableringstilskudd omfatter sjelden mer enn en bolig, mens de kommunale prosjektene som fikk tilskudd i denne perioden i gjennomsnitt hadde litt over 4 boliger per sak.



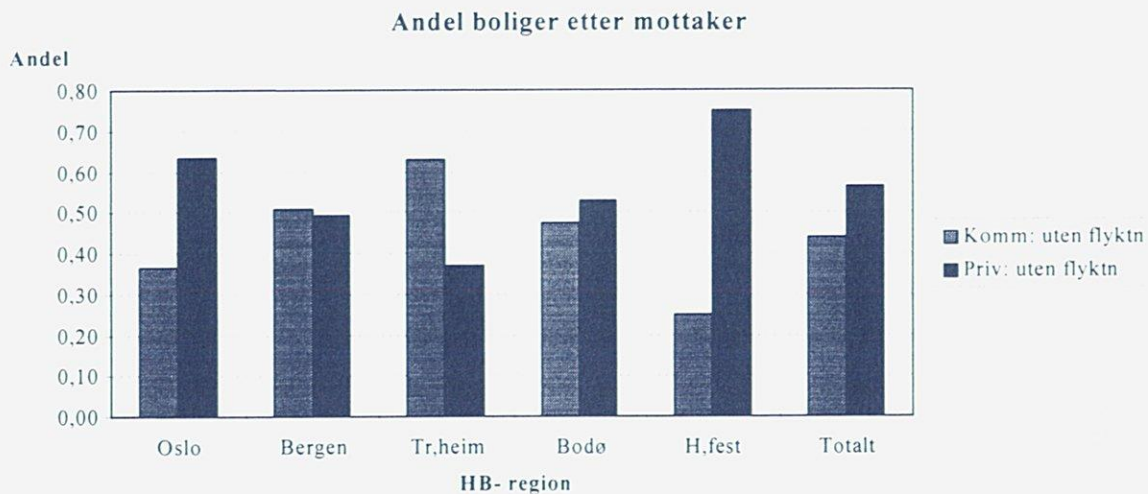
Figur 7.1 Andel boliger etter som privatperson eller kommune var mottaker av tilskudd. 1993-1995(1)

De kommunale utleieboligene utgjorde et klart flertall i alle regionene utenom Hammerfest, noe som henger sammen med at innslaget av flyktninger var vesentlig mindre her enn i de andre regionene. Hovedårsaken til det store innslaget av kommunale boliger er at den nasjonale dugnaden for bosetning av flyktninger ble igangsatt for fullt i 1994. Det er derfor grunn til å tro at tallet på kommunale utleieboliger som fikk etableringstilskudd i løpet av denne perioden, og da særlig de to siste årene, ligger noe over det normale. Med den klart største andelen kommunale utleieboliger, vel 80 %, er Trondheimskontoret et godt eksempel på dette. I 1993 og 1994 hadde kommuner i denne regionen to større prosjekter for bosetning av flyktninger (170 boliger i hvert av prosjektene), noe som alene utgjør over 40 % av alle boliger som fikk etableringstilskudd i Trondheims-regionen i løpet av hele perioden.

De kommunale boligene er klausulert for senere bruk til andre grupper som kommer inn under ordningen, slik at bosetningen av flyktninger på sikt vil kunne øke det kommunale utleietilbudet til vanskeligstilte. Et interessant spørsmål er hvorvidt dette faktisk vil skje,

eller om disse boligene etterhvert blir solgt, eller brukt på lik linje med andre kommunale utleieboliger. Mange av flyktningeboligene er familieboliger som ofte ikke vil være nøkterne nok for en enslig vanskeligstilt som senere trenger en bolig. Dersom boligene i framtiden blir utleid til vanskeligstilte, kan dette medføre at etableringstilskudd på litt sikt i større grad vil gå til privateide boliger enn i perioden 1993- 95(1).

Ved å holde flyktningeboligene utenfor kan vi få et bilde av hvordan fordelingen mellom private og kommunale boliger ville se ut i en noe mer normal situasjon. Det ble i denne perioden gitt tilskudd til vel 1800 flyktningeboliger, fordelt på noe over 500 saker. Ser vi på hvordan de resterende ca. 2 700 boligene fordeler seg, finner vi at de privateide boligene nå utgjør et flertall (56%) av de som fikk tilskudd. I Bergens- og Trondheimsregionen er de kommunale boligene fremdeles i flertall, men dominansen er vesentlig redusert. I den grad tilskudd til flyktningeboliger kan sies å være ekstraordinære, vil følgelig litt over halvparten av tilskuddene gå til private husholdninger i en "normalsituasjon".



Figur 7.2 Andel boliger etter mottaker der flyktningeboligene er holdt utenfor.

Fordelingen varierer en god del fra region til region, med Hammerfest på topp (75% privateide) og Trondheim som det området der andelen privateide boliger med etableringstilskudd er lavest. Felles for alle regionene er at private står som tilskuddsmottakere i over halvparten av sakene. Samlet sett utgjør de kommunale søknadene vel 30 % av sakene, en andel som varierer fra knapt 50 % (Bergen), og helt ned til ca 10 % (Hammerfest).

7.4 Brukergrupper og husholdningstyper

De første årene etter at ordningen ble opprettet gikk en stor del av tilskuddene til enslige forsørgere. Andre sterkt representerte grupper var fysisk og psykisk funksjonshemmede, og tilsammen sto disse tre gruppene for vel 80 % av alle sakene i perioden 1984-87. Det å være enslig forsørger er ikke lenger i seg selv noe kriterium for å få etableringstilskudd, og disse blir da heller ikke definert som en egen brukergruppe i dag. Grunnlaget for tildeling

vil ofte være sammensatt, der de økonomiske vurderingene spiller en sentral rolle. En må være i en permanent økonomisk vanskelig situasjon for å kvalifisere for etableringstilskudd.

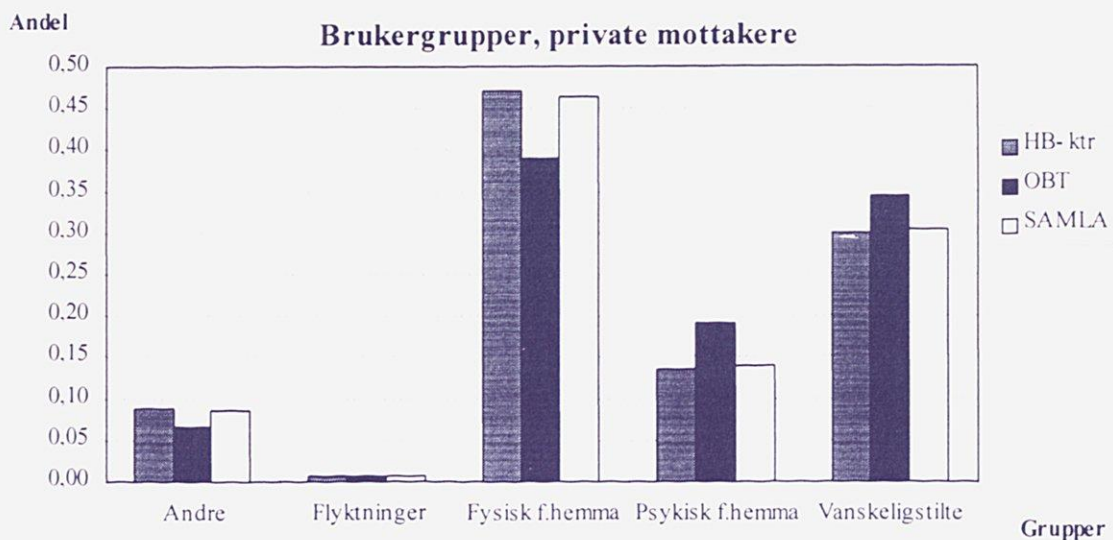
Tabell 7.4 Brukergrupper etter tallet på boliger (andeler pr kontor), 1993-95(1)

Brukergruppe	Oslo	Bergen	Tr.heim	Bodø	H.fest	Totalt
Andre	4	9	16	9	22	9
Flyktninger	39	40	53	25	21	40
Fysisk f.hemma	20	19	13	22	36	19
HVPU						
Psykisk f.hemma	9	15	11	25	12	12
Vanskeligstilte	29	18	7	19	9	20
Totalt	100	100	100	100	100	100

Oslo, Bergen og Trondheim kommune er ikke med

Oslokontoret har det klart største innslaget av vanskeligstilte tilskuddsmottakere, mens andelen flyktningeboliger er noenlunde den samme i de tre sørligste regionene. Lengst i nord er flyktningeandelen markert lavere enn ved de tre sørligste kontorene, noe som heller ikke var uventet. Samlet sett ser vi at nærmere 40 % av alle boliger med etableringstilskudd i denne perioden var flyktningeboliger, mens ca 20 % av tilskuddene ble gitt til hver av gruppene fysisk funksjonshemmede og vanskeligstilte.

Figur 7.3 nedenfor viser fordelingen på brukergrupper blant de som ble eiere av sin bolig i de tre storbyene (OBT) og de fem regionkontorene til Husbanken.



Figur 7.3 Brukergrupper fordelt etter antall boliger. 1993-95(1)

Vi finner ikke de store forskjellene mellom Husbanken og de tre byene Oslo, Bergen og Trondheim når det gjelder hvilke grupper av eiere det blir gitt tilskudd til. Byene har en

noe større andel vanskeligstilte på bekostning av fysisk funksjonshemmede, men alt i alt ser det ikke ut til av tildelingspraksisen er forskjellig når det gjelder brukergrupper for eiere.

4 av 10 lån ble gitt til husholdninger som består av 1 person og 16 prosent til husholdninger med 2 personer. Bodøkontoret har et spesielt høyt innslag av en-persons husholdninger.

Tabell 7.5 Husholdningsstørrelse etter avdelingskontor. Prosent. 1993-1995(1)

Husstands-medlemmer	Oslo	Bergen	Tr.heim	Bodø	H.fest	Totalt
1	59	51	61	76	54	59
2	17	15	14	10	17	16
3	12	13	10	7	15	12
4+	13	21	14	6	13	14
Totalt	101	100	99	99	99	101

Oslo, Bergen og Trondheim kommune er ikke med

Siden en-persons husholdninger må antas å et mindre behov for en stor bolig en større husstander, er det rimelig å anta at tilskuddsbeløpet i gjennomsnitt vil være minst for denne gruppen. Dersom vi konsentrerer oss om de private mottakerne, finner vi at en-persons husholdningene mottar 55 prosent av samlet tilskudd, mens det resterende fordeler seg noenlunde jevnt på husstander med 2, 3 og 4 eller flere medlemmer.

Datamaterialet fra kommunene Oslo og Bergen inneholder opplysninger om boforholdene på søknadstidspunktet. Vi har ikke klart å skaffe slike opplysninger fra Trondheim kommune.

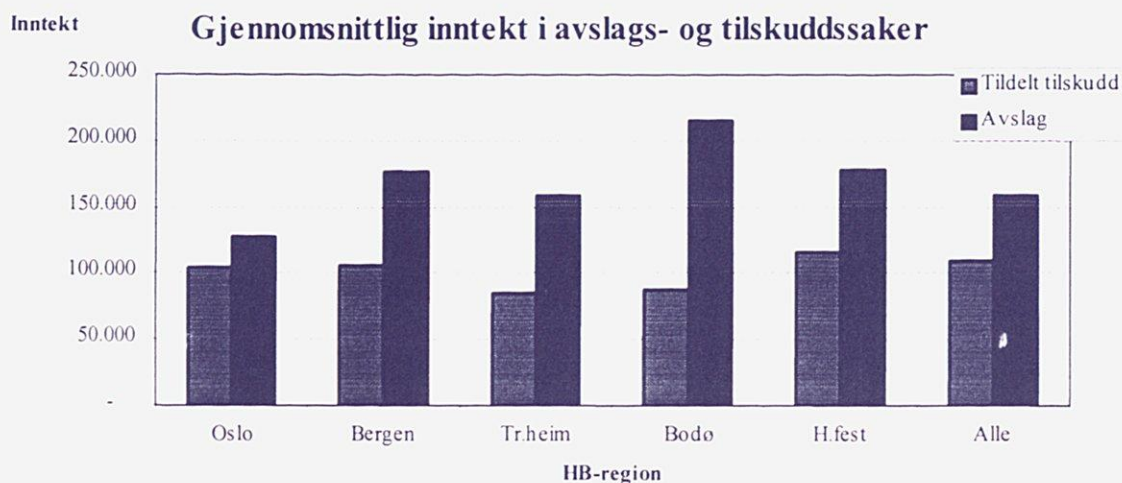
Tabell 7.6 Antall husholdninger etter boforhold for tildeling av etableringstilskudd. 1994. Oslo og Bergen.

Boforhold før tildeling	Bergen	Oslo	Sum
Egen eid bolig	3	0	3
Leier privat /midlertidig	43	41	84
Leier kommunalt	2	2	4
Hos foreldre	3	6	9
Annet (f. eks. institusjon)	13	23	36
Sum	64	72	136

7.5 Inntekt og tilskuddsstørrelse

Vurdering av betalings- og inntektsevne står sentralt i behandlingen av søknader om etableringstilskudd. I følge retningslinjene skal inntekten vanligvis ikke overstige 140 000

kroner for en-persons husholdninger, med et tillegg på 20 000 kroner pr. ekstra husstandsmedlem. Vi ser at gjennomsnittsinntekten til de som fikk etableringstilskudd ligger godt under maksimumsgrensen for en-persons husholdninger. I Osloregionen gjelder dette også for de som fikk avslag, noe som indikerer at en svak privatøkonomi alene ikke er grunnlag nok for tildeling av etableringstilskudd.



Figur 7.4 Gjennomsnittlig inntekt i avslag og tilskuddssaker. 1994

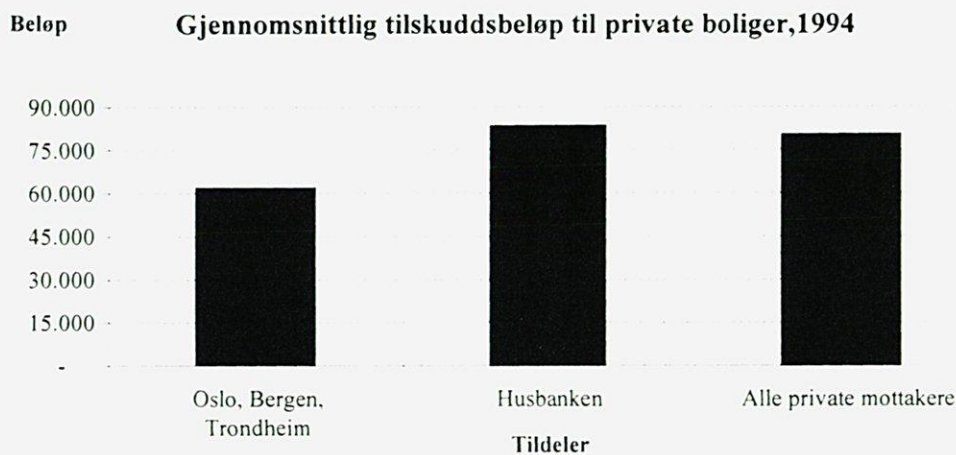
Den gjennomsnittlige tilskuddsstørrelsen er samlet sett vesentlig større for de kommunale boligene enn for de privateide. Unntaket her er Trondheimsregionen der tilskuddet til private boliger i gjennomsnitt var ca 10 % større enn tilskuddet til kommunale boliger. Forklaringen på den spesielle situasjonen i Trondheim er de tidligere omtalte to store flyktningeboligprosjektene. Disse 340 boligene fikk i gjennomsnitt ca. 30 000 kroner i tilskudd, og dette reduserer den gjennomsnittlige tilskuddsstørrelsen til boliger i Trondheimsregionen betraktelig. Ser vi bort fra disse to prosjektene fikk de kommunale boligene i dette området i gjennomsnitt et tilskudd på 97 350 kroner. Vi ser da at de to prosjektene alene gjorde at de privateide boligene gjennomsnittlig fikk et større tilskudd enn de kommunale i denne regionen.

Tabell 7.8 Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse etter Husbankregion. 1994. 1000 kroner

	Oslo	Bergen	Trondheim	Bodø	Ham.fest	Alle
Kommunale boliger	119	127	69	124	92	106
Privateide boliger	77	90	75	93	83	81
Alle	102	116	70	112	87	98

Normalt sett vil prisnivået i de største byene ligge noe over landsgjennomsnittet. Dersom standarden på boligene til tilskuddsmottakerne er noenlunde sammenlignbar over landet, skulle man vente at tilskuddet til personer i storbyene i gjennomsnitt ville være noe større enn tilfellet var for personer utenfor de største byene. Figur 7.5 nedenfor viser imidlertid det stikk motsatte. Det gjennomsnittlige tilskuddet i de tre storbyene ligger vesentlig under

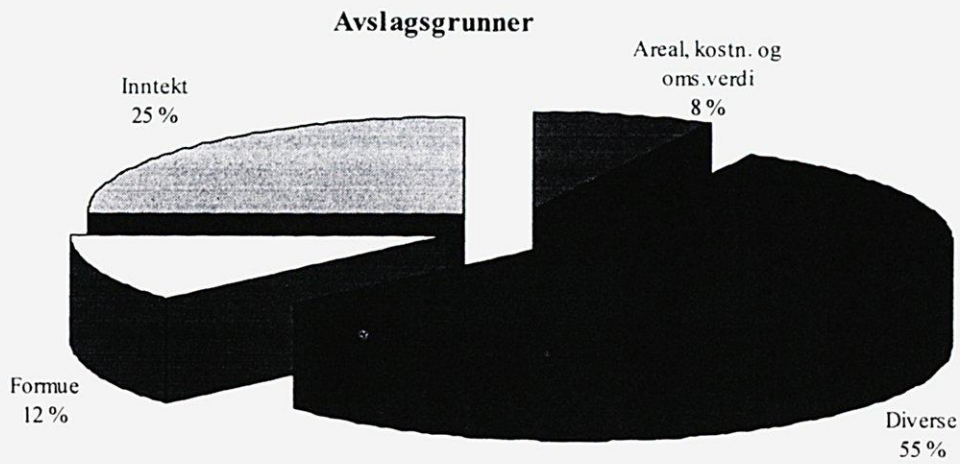
det tilsvarende for Husbankkontorene. Hovedårsaken til dette ligger nok i at Bergen kommune har som uttalt praksis at etableringstilskuddet normalt ikke skal overstige 50 000 kroner. Datamaterialet fra Bergen tyder imidlertid på at tilskuddsbeløpet ligger noe høyere. Det er imidlertid også interessant å merke seg at tilskuddsmottakere i Oslo i gjennomsnitt får ca. 8 000 kroner mindre enn de som sorterer under Oslokontoret til Husbanken. Et moment som spiller inn her er strukturen på boligmarkedet i Oslo sammenlignet med de fleste andre kommunene. Dette betyr at man i Oslo også finner rimelige småboliger, slik at de relativt lave gjennomsnittstilskuddene til Osloborgere kan forklares med valg av bolig.



Figur 7.5 Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp for Husbankkontorer, storbyene og alle private mottakere. 1994.

7.6 Avslagsgrunner

De økonomiske faktorene inntekt og formue er utslagsgivende i ca en tredjedel av avslagssakene. Når det gjelder inntekt som diskvalifiserende faktor, omfatter dette også for lav inntekt. Dersom inntekten er for lav til at søkeren med dagens inntekt kan klare de boutgiftene kjøp av egen bolig medfører, kan dette gi grunnlag for avslag på søknad om etableringstilskudd. Det er imidlertid grunn til å tro at det i all hovedsak her dreier seg om for høye inntekter. Den store diverse- posten inneholder bl.a. avslag på grunn av at boligen ikke egner seg for søkeren. Et eksempel på et slikt avslag kan være en bevegelseshemmet som søker om kjøp av en bolig i to plan. I følge retningslinjene for etableringstilskudd skal boligen være både rimelig og høvelig, noe som også gjenspeiles i oversikten over avslagsgrunner.



Figur 7.6 Fordeling av avslagsgrunn etter grunner for avslag (prosent). 1993-95(1)

Avslagsgrunnene er hentet fra Husbankens HILS-register. Kategoriene der er så grove at det dessverre ikke er mulig å splitte opp diverseposten. Under denne posten fins det i følge Husbanken også husholdninger som har fått avslag på grunn av inntekt, men disse har også andre grunner for avslag i tillegg.

8. Hvordan har det gått med søkerne etter noen år?

8.1 Om utvalget

Et spørreskjema til 335 tilfeldig uttrukne husholdninger som hadde fått innvilget etableringstilskudd i 1987, 1990 og 1993 ble sendt ut og vi fikk inn 146 svar. Når vi tar hensyn til at 6 personer var døde, ble svarprosenten 44,4. I utgangspunktet er dette lavt. Gjennom Husbankens HILS-register, som utvalget ble trukket fra, har vi imidlertid en rekke opplysninger om alle husholdningene i utvalget og vi har undersøkt om det er noen systematiske skjevheter i hvem som har besvart skjemaet.

Når det gjelder kjønn og inntekt er fordelingen mellom de som har svart og de som ikke har svart praktisk talt lik. Utvalget var stratifisert etter små og store kommuner under hovedkontoret og i resten av landet. Utenfor hovedkontoret var det noe større oppslutning fra husholdninger i små kommuner på bekostning av husholdninger i store kommuner. Inndelt etter brukergruppe var det relativt flere svar fra fysisk funksjonshemmede (50 prosent mot 44 prosent i hele populasjonen) og relativt færre svar fra psykisk funksjonshemmede (21 prosent mot 25 prosent i hele populasjonen). For de andre brukergruppene var det ingen forskjeller mellom de som svarte og de som ikke svarte. Aldersgruppen over 55 år var noe overrepresentert i forhold til aldersgruppen 45-54 år.

Relativt flere husholdninger som fikk tilskudd i 1993 svarte på spørreskjemaet sammenlignet med de andre årgangene (39 prosent av de som svarte fikk tilskudd i 1993, mens andelen av totalpopulasjonen var 36 prosent). Når det gjelder tilskuddet størrelse og hva de betalte for boligen har vi data bare for årgangene 1990 og 1993. De som svarte hadde samme størrelse på tilskuddet som hele utvalget. Kostnadene for boligen var imidlertid 5-10 prosent høyere for de som svarte, sammenlignet med hele utvalget. Dette kan skyldes en relativ større andel fysisk funksjonshemmede.inntektsdata lå inne på HILS-registeret kun for 1993-årgangen. Bruttoinntekten i følge dette registeret var 114 000 kroner for de som svarte og 120 000 kroner i gjennomsnitt for hele utvalget.

Det er mulig at flere av de som ikke har svart har hatt en uheldig utvikling i sin livssituasjon etter tildelingen, f. eks. falt tilbake til rusmisbruk o.l. Slike forhold kan ikke boligpolitikken alene ta ansvaret for og det trenger ikke være noe galt med tilskuddsordningen om slike forhold inntreffer.

Et lignende spørreskjema ble sendt til 64 husholdninger som fikk avslag på etableringstilskudd i 1993. Det viste seg vanskelig å få tak i registeropplysninger på husholdninger som fikk avslag i 1987 og 1990. Heller ikke fins det opplysninger om brukergruppe og søknadsbeløp for avslagstilfeller fra 1993 i Husbankens dataregistre. Vi fikk inn svar fra 24 husholdninger. Hensyn tatt til at en person var død og at 5 skjemaer kom i retur fordi adressaten ikke ble funnet, ble svarprosenten her 41,4. En av de 24 husholdningene hadde senere fått etableringstilskudd, mens 2 hadde søkt om utbedring av eksisterende bolig. Disse ble holdt utenfor analysen nedenfor. Alt dette taler for at en bør være noe mer forsiktig i tolkningen av resultatene fra avslagssakene.

Der ikke annet er nevnt gjelder alle tabellene i dette avsnittet de som har fått etableringstilskudd. Opplysninger om avslagssaker er gitt som kommentarer til tabellene eller som egne kategorier i tabellene. Husholdninger i Oslo, Bergen og Trondheim er ikke med i denne undersøkelsen. Så langt det har vært mulig fins det egne data om mottakere i disse byene i kapittel 5 og 7.

8.2 Informasjon om ordningen

De fleste hadde fått informasjon om ordningen gjennom sosialkontor. Dernest ble boligkontor og i tredje rekke Husbanken og lokal presse nevnt. Det er spesielt annen informasjon som har økt fra 1987 til 1993. Mer enn halvparten av disse sier de har fått informasjon gjennom venner og kjente. Resultatene kan derfor tolkes som at ordningen er blitt mer allment kjent. Andre informasjonskilder som ble nevnt var gjeldsrådgivningskontor, helseinstitusjon, advokat, trygdekontor, byggefirma/arkitekt, lokal bank og HVPU-reformen.

Tabell 8.1: Antall som fikk informasjon fra ulike kanaler etter tildelingsår 1)

Informasjonskilde	1987	1990	1993	Alle	Prosent
Lokalavis/komm. avis	6	7	5	18	12
Sosialkontor	18	17	17	52	36
Boligkontor	10	8	15	33	23
Boligbyggelag	1	0	1	2	1
Husbanken	6	5	6	17	12
Annet	4	11	19	34	23

1) Flere alternativer kunne oppgis. Antall i utvalget: 146

De som fikk avslag har i større grad fått informasjon gjennom boligkontor samt venner og kjente enn gjennom sosialkontor. Noen har søkt om etableringstilskudd flere ganger. Undersøkelsen viser at 90 prosent kun har søkt én gang, 6 prosent 2 ganger og 4 prosent 3 eller flere ganger. Av de som fikk avslag i 1993 var det 85 prosent som hadde søkt én gang.

8.3 Hvem fikk etableringstilskudd?

Fra Husbankens register kjenner vi brukergruppene. Disse er også nærmere beskrevet i andre kapitler. Kun to av de som svarte var ikke født i Norge.

Tabell 8.2: Antall mottakere av etableringstilskudd etter brukergruppe og husholdningstype ved tildeling. Kun søkere fra 1990 og 1993

Brukergruppe	Husholdningstype ved søketidspunkt					Alle	Prosent
	Enslig	Enslig forsørg.	Par uten barn	Par med barn	Andre hush.		
Eldre	2	0	0	0	0	2	2
Fysisk funksj.h.	32	10	4	5	2	53	50
Psykisk funksj.h	17	3	1	1	0	22	21
Annen funksj.hem.	0	0	0	2	0	2	2
Sosialt vanskeligstilt	9	5	2	5	2	23	22
Andre	3	1	0	0	0	4	4
Sum	63	19	7	13	4	106	101

Husbankens register HILS mangler opplysninger om brukergruppe for husholdninger som fikk tildelt etableringstilskudd i 1987. For årene 1990 og 1993 var over 70 prosent enten fysisk eller psykisk funksjonshemmet. Vi vet ikke om det er en av de voksne eller et barn i husholdningen som er funksjonshemmet. Svært få eldre uten funksjonshemming fikk tilskudd, mens 22 prosent kunne karakteriseres som sosialt vanskeligstilte husholdninger¹⁰.

De psykisk funksjonshemmede og eldre tilhører oftest en-persons husholdninger, mens gruppene med fysiske funksjonshemmede og sosialt vanskeligstilte i større grad er barnefamilier. Som tabellen nedenfor viser, består imidlertid hele 53 prosent av husholdningene av enslige. Tar vi med enslige forsørgere består 71 prosent av husholdninger med kun én voksen. Over halvparten i kategorien enslige forsørgere tilhører brukergruppene fysisk og psykisk funksjonshemmede. Dette bekrefter at det å være enslig forsørger i seg selv ikke kvalifiserer for etableringstilskudd.

Tabell 8.3: Antall mottakere av etableringstilskudd etter husholdningstype og alder på søketidspunktet

Hush.type på søketidspunkt	Alder på søketidspunkt				Alle	Prosent
	- 35 år	35-44 år	45-54 år	55+ år		
Enslig	26	23	10	18	77	53
Enslig forsørger	16	8	2	0	26	18
Par uten barn	5	1	3	3	12	8
Par med barn	11	5	3	4	23	16
Andre husholdninger	2	2	3	1	8	5
Sum	60	39	21	26	146	100
Prosent	41	27	14	18	100	

Hele 41 prosent av tilskuddsmottakerne var under 35 år på søketidspunktet, mens 27 prosent var mellom 35 og 45 år. De eldste er oftere enslige personer. Avslagstilfellene var

¹⁰ Slik gruppene er satt opp, kan samme husholdning tilhøre flere grupper, f.eks. eldre funksjonshemmede

noe yngre og oftere par, spesielt par uten barn. Kun 1 av 3 var enslige blant avslagstilfellene.

Andelen enslige økte kraftig fra 1987 til 1990 på bekostning par med barn. Fra 1990 til 1993 holdt andelen enslige seg uendret, mens en kunne registrere en økning igjen i antall par med barn, men en reduksjon i andelen par uten barn.

Tabell 8.4: Husholdningstype på søketidspunkt etter søknadsår. Prosent og antall i utvalget

Hush.type på søketidspunkt	1987	1990	1993	Alle
Enslig	35	60	60	53
Enslig forsørger	17	20	16	18
Par uten barn	13	10	3	8
Par med barn	25	4	19	16
Andre husholdninger	10	6	2	5
Sum %	100	100	100	100
Antall i utvalget	40	49	57	146

Vi spurte både om hvilke inntektskilder husholdningen hadde på søketidspunktet og hvilke inntektskilder de hadde i 1994. Her skal vi se litt nærmere på hvilke inntektskilder husholdningen hadde da de søkte om tilskudd.

Tabell 8.5: Inntektskilder på søketidspunktet etter tildelingsår. Antall husholdninger med ulike kilder og andel av husholdningene som oppga ulike kilder. Mottakere av etableringstilskudd 1)

Inntektskilde	1987	1990	1993	Alle	Prosent
Lønn	8	7	9	24	17
Uføretrygd	28	26	34	88	62
Arbeidsledighetsstrygd	1	2	1	4	3
Overgangsstonad	2	4	6	12	9
Barnetrygd	6	11	10	27	19
Annen trygd	6	11	16	33	23
Barnebidrag	3	7	8	18	13
Sosialstønad	0	4	5	9	6

1) 4 husholdninger oppga ikke noen inntektskilder. Det ble ikke spurt om viktigste inntektskilde på søknadstidspunktet, kun i 1994

Det var kun 17 prosent som oppga at de hadde lønnsinntekter på søknadstidspunktet. En del av disse hadde lønn i kombinasjon med trygdeinntekter. Uføretrygd ble oppgitt av 62 prosent. 68 prosent oppga kun én inntektskilde, 18 prosent hadde 2 inntektskilder mens 14 prosent hadde 3 eller flere inntektskilder. Sosialstønad ble gitt til 6 prosent av husholdningene på det tidspunktet de søkte om tilskudd. Av de som fikk avslag i 1993 var det 38 prosent som hadde lønnsinntekter og 48 prosent som oppga uføretrygd som inntektskilde på søknadstidspunktet.

Tabell 8.6: Mottakere av etableringstilskudd etter eie/leie forhold før tildeling og søkeår. Antall og prosent

Boforhold før tildeling	1987	1990	1993	Alle	Prosent
Selveid bolig	10	7	10	27	19
Borettslagersbolig	0	1	4	5	4
Kommunal utleiebolig	2	7	8	17	12
Annen utleiebolig	13	10	18	41	29
Hos foreldre/slektninger	8	12	9	29	21
I institusjon	4	5	6	15	11
Annet	2	3	1	6	4
Sum	39	45	56	140	100

1) 6 husholdninger besvarte ikke spørsmålet

Før tildeling av etableringstilskudd bodde 19 prosent i egen selveid bolig, 4 prosent i en borettslagsbolig og 41 prosent i en utleiebolig¹¹. En andel på 12 prosent bodde hos foreldre/slektninger eller i institusjon. Det kan synes som om andelen som kommer fra en utleiebolig har økt over tid.

Det var relativt flest eiere blant gruppen par med barn, mens det var relativt flest enslige forsørgere som kom fra en utleiebolig. Inndelt etter brukergruppe var det en overrepresentasjon av funksjonshemmede som kom fra en eid bolig. Dette kan tolkes som at eksisterende eierbolig var uhensiktsmessig for mange. Blant avslagstilfellene var selveierandelen ved søknad omtrent som for mottakerne. Relativt flere av disse bodde i borettslag og i egen utleiebolig og færre i institusjon sammenlignet med tilskuddsmottakere fra 1993.

¹¹ Husbanken hadde inntrykk av at en for stor andel oppga at de var selveiere eller borettslagersbolig før de søkte om tilskudd. En manuell undersøkelse ved Oslo-kontoret i saksmappene til 13 av disse avslørte at 5 hadde kodet eie der det skulle være leie, 2 av sakene gjaldt utløsning av ektefelle fra tidligere felles bolig, 3 saker gjaldt utbedring av eid bolig, mens 3 av de tidligere eierne hadde kondemnerbare eller uhensiktsmessige boliger.

Tabell 8.7: Mottakere av etableringstilskudd etter årsak for å søke etableringstilskudd og husholdningstype ved tildelingstidspunkt. Antall og prosent av alle.

Årsaker for å søke etableringstilskudd	Husholdningstype ved søketidspunkt					Alle	Prosent
	Enslig	Enslig forsørg.	Par uten barn	Par med barn	Andre hush.		
For liten bolig	10	4	1	7	0	22	15
Usikker leiekontrakt	7	4	1	4	1	17	12
For høy husleie	7	3	2	4	0	16	12
Ønsket egen bolig	42	16	7	8	7	80	58
Endr. i helsesituasjon	21	14	4	13	2	54	39
Endr. i familiesituasj.	11	8	2	3	1	25	18
Endr. i arb./utdann.	3	5	2	2	0	12	9
Flyktning/asylsøker	0	0	0	0	0	0	0
Annet	14	3	2	5	0	24	18
Antall i utvalget	77	26	12	23	8	146	-

1) 9 husholdninger besvarte ikke disse spørsmålene, flere alternativer kunne oppgis

Ønsket om egen eid bolig ble hyppigst nevnt som årsak til at en søkte om etableringstilskudd, dernest endring av helsesituasjon. Litt over halvparten nevnte én grunn for at de søkte, 26 prosent nevnte 2 grunner og 23 prosent nevnte 3 eller flere grunner. Endring i helsesituasjon ble relativt oftest nevnt av husholdninger med barn.

Nesten alle som nevnte for høy husleie som årsak var søkere fra 1993. Også usikker leiekontrakt, endring i helsesituasjon og endring i familiesituasjonen ble oftest nevnt av disse.

Også inndelt etter brukergruppe ble endring i helsesituasjon nevnt som årsak av sosialt vanskeligstilte. Vi kunne ikke spore noen forskjell i årsaksmønsteret blant ulike brukergrupper. Inndelingen i brukergrupper (gjort av Husbanken for mottakere i 1990 og 1993) er derfor kanskje ikke helt dekkende. Fordelingen på søkegrunn for avslagstilfellene avvek ikke fra mottakerne.

8.4 Boligstandard etter tildeling

I undersøkelsen registrerte vi om husholdningen flyttet inn i en ny eller en brukt bolig, om det var en selveid bolig eller et borettslag og hustype.

Tabell 8.8: Husholdninger etter ny/brukt bolig, eierform, hustype og innflyttingsår. Mottakere og avslagstilfeller slik de bodde etter tildeling av etableringstilskudd ²⁾.

Prosent

	1987	1990	1993	Alle mott.	Avslag 93
<i>Ny/brukt bolig</i>					
Nybygd bolig	46	53	29	42	39
Brukt bolig	54	47	71	58	61
<i>Eie/leie</i>					
Selveid bolig	82	80	59	72	76
Borettslag	13	2	37	19	10
Utleiebolig	5	12	2	6	14
Foreldre/slekt/institusj.	0	6	2	3	0
<i>Hustype</i>					
Enebolig	82	67	51	65	70
Annet småhus/terasseh.	5	9	16	11	10
Blokk	8	11	20	13	10
Annet	5	13	13	11	10

1) 6 husholdninger som fikk etableringstilskudd besvarte ikke spørsmålene

2) Eie/leie forhold gjelder situasjonen i 1995

Seks av ti flyttet inn i en brukt bolig. Oftest var dette en enebolig og 65 prosent av husholdningene flyttet inn i denne hustypen. Blokkandelen var 13 prosent. Både blokkandelen og andelen andre småhus ser ut til å ha økt over tid på bekostning av eneboliger. Denne endringen falt sammen med at en større andel flyttet inn i borettslag framfor selveid bolig. Over tid har det vært en endring fra nye selveide eneboliger til brukte borettslagsboliger i småhus og blokker.

Husholdningene har gjennom etableringstilskuddet fått hjelp til å kjøpe enten en selveid bolig eller en borettslagsbolig. De som ikke bodde i slike boliger, må ha flyttet permanent eller midlertidig fra boligen i perioden etter at de ble tildelt etableringstilskudd¹². Av våre 146 husholdninger hadde 17 husholdninger eller 11 prosent flyttet. Mange av de som nå leide var midlertidig borte på grunn av arbeid eller utdanning og eide fremdeles den opprinnelige boligen¹³. Vi skal i et senere avsnitt komme nærmere inn på årsaker til at de har flyttet.

Ingen av avslagstilfellene bodde nå hos foreldre eller i institusjon. Med lav svarprosent og ingen muligheter for frafallsanalyse, kan det tenkes at slike husholdninger ikke har svart. Ellers er det ingen større forskjeller i boligstandard mellom mottakere og avslagstilfeller etter tildeling av etableringstilskudd, bortsett fra at relativt flere avslagstilfeller bor til leie.

¹² Når det gjelder ny/brukt bolig og hustype gjelder svarene den boligen de flyttet inn i da de fikk etableringstilskudd

¹³ Basert på tilleggskommentarer i spørreskjemaet

8.5 Hva betalte de og hvordan ble boligen finansiert?

Det var 123 husholdninger som oppga finansieringsplaner for boligkjøpet. Der det var delvis mangelfulle opplysninger, kunne vi foreta en sjekk og supplere fra Husbankens database HILS, der størrelsen på etableringstilskuddet og de totale kostnadene var oppgitt (kun innskudd for borettslavere). Der det var avvik mellom Husbankens tall og husholdningenes egne tall har vi i de fleste tilfellene brukt husholdningenes tall, spesielt for totalkostnadene.

De som fikk avslag på etableringstilskudd, ble spurt om de kjøpte den aktuelle boligen uten etableringstilskudd. Åtte av 10 husholdninger gjorde det, mens 5 prosent kjøpte en annen bolig omtrent samtidig.

Tabell 8.9: Andel husholdninger som har ulike finansieringskilder - etter tildelingsår. Prosent av antall husholdninger med oppgitt finansieringsplan

Finansieringskilde	1987	1990	1993	Alle mott.	Avslag 93
Egenkapital ¹⁾	34	17	21	20	33
Etableringslån	48	61	53	54	48
Lån i privat kredittinstitusjon	21	5	9	11	29
Annet privat lån	14	5	6	7	10
Oppføringslån/(kjøpslån) ²⁾	90	88	55	74	67
Antall med oppgitt fin.plan	29	41	53	123	13

¹⁾ Egenkapital er den del av de totale kostnadene som ikke er lånt, også innbefattet egen arbeidsinnsats, verdi av egen tomt m.m.

²⁾ Kjøpslån var ikke oppgitt som kategori på spørreskjemaet for mottakere av etableringstilskudd, men enkelte hadde oppgitt dette selv.

Utvalget er for lite til å si noe om forskjellene mellom de ulike årgangene, men det er tydelig at færre har brukt oppføringslån i 1993. Som vi tidligere har berørt, henger dette sammen med at andelen brukte boliger og andelen borettslagsboliger har økt over tid.

Ser vi på hele utvalget, stilte 2 av 10 husholdninger med egenkapital i prosjektene. Halvparten fikk etableringslån gjennom kommunen. Bare 1 av 10 lånte i en privat kredittinstitusjon, mens svært mange oppga å ha oppføringslån fra Husbanken. Både i 1987 og 1990 oppga omkring 90 prosent av husholdningene at de hadde dette lånet. Det betyr at mange både fikk oppføringslån fra Husbanken og etableringslån gjennom kommunene. De som har kjøpt en brukt selveid bolig oppgir i like stor grad at de har oppføringslån¹⁴. Av alle gitte etableringslån gikk 65 prosent til brukte boliger. Alle som fikk etableringslån til nye selveide boliger fikk også oppføringslån/kjøpslån i Husbanken¹⁵. Husbanken oppga i intervjuene at de vanligvis dekket finansieringsbehovet med et større oppføringslån og dermed overtok risikoen fra kommunene som da slapp å gi etableringslån. Dette dreier seg i følge vår undersøkelse om ca. halvparten av sakene.

¹⁴ Det er vanlig å refinansiere påvilende husbanklån (oppføringslån) med et kjøpslån, mens fellesgjeld i borettslag må betales på vanlige betingelser. Der maktgrensen på tilskuddet ikke strakk til, ble kjøpslånet supplert med et etableringslån på særvilkår.

¹⁵ Dette gjaldt 18 av 38 husholdninger i undersøkelsen.

Relativt flere av avslagstilfellene hadde egenkapital (1 av 3), lån i privat kredittinstitusjon og oppføringslån eller kjøpslån i Husbanken sammenlignet med de som fikk etableringstilskudd i 1993. Men noe overraskende fikk hele 48 prosent av de som fikk avslag på etableringstilskudd, etableringslån gjennom kommunen.

Tabell 8.10: Gjennomsnittlig beløp etter finansieringskilde og søkeår. Kun husholdninger som bruker kilden. 1000 kroner

Finansieringskilde	1987	1990	1993	Alle mott.	Avslag 93
Etableringstilskudd	70	75	72	73	-
Egenkapital	54	55	103	77	158
Etableringslån	90	113	156	125	134
Lån i privat kredittinstitusjon	133	47	151	124	159
Annet privat lån	28	160	63	67	50
Oppføringslån/(kjøpslån) ¹⁾	362	402	316	364	410
Totale kostnader	495	525	372	452	559
Etab. tilskudd i pst. av kostnad	14 %	14 %	19 %	16 %	0 %

1) Kjøpslån var ikke oppgitt som kategori, men enkelte hadde oppgitt dette selv

Husholdningene betalte både i 1987 og i 1990 omkring 500 000 kroner for boligen. I 1993 sank prisen/totalkostnaden til omkring 370 000 kroner. Nedgangen fra 1990 til 1993 skyldes hovedsakelig den generelle prisnedgangen på boligmarkedet, men også en vridning mot flere borettslagsboliger. Dataene viser at prisen på borettslagsboligene i gjennomsnitt utgjorde 65 prosent av prisen på en selveid bolig. Borettslagsboligene var i gjennomsnitt mindre enn de selveide boligene. Husholdningene ble bedt om å oppgi antall rom i boligen uten noen nærmere spesifisering av hvilke rom. De selveide boligene ble oppgitt til å være på gjennomsnittlig 3,9 rom og borettslagsboligene 2,6 rom.

Tilskuddsbeløpet endret seg ikke i denne perioden, slik at den andelen tilskuddet utgjorde av totalprisen (inkludert fellesgjeld i borettslag) økte fra 14 prosent i 1987/90 til 19 prosent i 1993. Sammenlignet med Husbankens statistikk over tilskuddets størrelse, se tabell 3.3, ligger vår undersøkelse noe høyere, spesielt for året 1987 der forskjellen er 12 000 kroner. Dataene fra HILS for vårt totalutvalg for årene 1990 og 1993 gir samme utviklingstrekk i etableringstilskuddets andel av kjøpesum som det vi finner fra vår undersøkelse¹⁶. Andelen økte fra 15 til 20 prosent fra 1990 til 1993.

I tabellen nedenfor vises tilskuddsandelene slik vi registrerte dem i spørreundersøkelsen.

¹⁶ Fellesgjeld i borettslag er ikke med i kjøpesummen i HILS-registeret. Andelen skulle derfor bli noe større, noe som bekreftes av tallene.

Tabell 8.11: Fordeling på tilskuddsandel etter søkeår. Prosent

Tilskuddsandel	1987	1990	1993	Alle
Opp til 11 %	29	22	3	16
11 - 15 %	39	35	18	28
16 - 20 %	19	31	51	37
21 - 25 %	3	10	10	9
26 % og over	10	2	18	10
Sum prosent	100	100	100	100

Det er en tydelig forskjell mellom 1993 og de andre årene. I 1993 var det langt færre som fikk lave tilskuddsandeler. Økningen kom hovedsaklig i gruppen med tilskuddsandel på 16-20 prosent, men også i gruppen som fikk en tilskuddsandel på over 25 prosent.

Etableringslånets størrelse har økt over tid, for de andre finansieringskildene er det få for husholdninger til å kunne si noe om utviklingen. Ser vi alle årganger under ett, var egenkapitalen hos de 21 prosent som hadde egenkapital gjennomsnittlig 77 000 kroner, et relativt høyt beløp. Regelverket sier at beregnet tilskudd skal avkortes med egenkapital over 30 000 kroner¹⁷. Dette kan være en viktig forklaring på at tilskuddet som andel av kjøpesummen lå under 20 prosent for mange. En grundigere gjennomgang av saksmappene til de som hadde egenkapital ble gjennomført for å finne ut hvorfor egenkapitalen var såpass stor. Et viktig funn var at egenkapital i svært mange tilfeller besto av eget arbeid og materialer. Andre forklaringer var; anslått verdi av tomt på foreldres eiendom, tilskudd fra kommune (45 000 kroner), egenkapital (anslått markedspris minus gjeld) i eksisterende bolig før utbedring og erstatning etter ulykke (450 000 kroner).

Lånene i private kredittinstitusjoner var på størrelse med etableringslånene, mens andre private lån var noe mindre. Oppføringslånene (eller kjøpslånene) fra Husbanken var betydelige, med et gjennomsnitt på 364 000 kroner.

Boligene som avslagstilfellene flyttet inn i kostet mer enn boligene som mottakerne av etableringstilskudd flyttet inn i. Sammenlignet med 1993-mottakere hadde disse større egenkapital og større oppføringslån fra Husbanken.

Finansieringen og betingelsene som ulike lån er gitt på vil sammen med drifts- og vedlikeholdskostnadene bestemme de samlede boutgiftene for husholdningene. Som vist nedenfor har de fleste vært inntil bostøttesystemet til vurdering. På den måten blir husholdningene tilført ytterligere boligsubsidier ut over selve etableringstilskuddet og fordelen av at oppføringslån og etableringslån gis på svært gode vilkår (særvilkår).

¹⁷ I 1987 ble i utgangspunktet ingen egenkapital god tatt (regelverket). I 1990 og i 1991 ble 50 000 kroner i egenkapital god tatt uten konsekvenser, mens egenkapital mellom 50 000 og 100 000 kroner ga halvt tilskudd.

Tabell 8.12: Husholdninger med etableringstilskudd som fikk bostøtte de første 3 år etter innflytting - etter tildelingsår. Antall og prosent

	1987	1990	1993	Alle	Andel i %
Bostøtte de første 3 år	27	38	21	86	62
Bostøtte senere	7	2	3	12	9
Søkte bostøtte, fikk ikke	3	7	20	30	21
Søkte ikke bostøtte	1	0	10	11	8
Sum	38	47	54	139	100
Pst. med bostøtte f. 3 år	71 %	81 %	39 %	62 %	-

1) 7 husholdninger besvarte ikke spørsmålet

I løpet av de første tre årene etter innflytting fikk 62 prosent av husholdningene bostøtte. Mellom 70 og 80 prosent av de som fikk etableringstilskudd i 1987 og 1990 fikk bostøtte, mens andelen sank til 39 prosent for de som fikk etableringstilskudd i 1993. Blant de som fikk tilskudd i 1993 var det mange som søkte om bostøtte og fikk avslag. Rentenedgangen de siste årene er årsaken til dette. I modellberegningene foran viste vi også hvordan sjansen for å få bostøtte ble redusert gjennom perioden vi betrakter. En del av etableringstilskuddsmottakerne, 9 prosent, fikk ikke bostøtte de første 3 årene, men har fått senere. Økte boliggifter gjennom nye trinn på rentetrappa kan være forklaringen. Så og si alle mottakere fra 1987 og 1990 søkte om bostøtte, mens det blant mottakere fra 1993 var 10 husholdninger som ikke søkte. Antakelig har disse blitt informert om at sjansen for å få bostøtte var liten. Avslagsmottakerne ble ikke spurt om de fikk bostøtte de første tre årene, kun om de fikk bostøtte i 1994. Bare 15 prosent av disse fikk bostøtte, se tabell 8.22.

8.6 Hvilken betydning fikk etableringstilskuddet?

Husholdningene ble spurt om hvilken betydning tildeling av etableringstilskudd hadde fått for boforholdene, privatøkonomien, familieforholdene og muligheten for å få seg arbeid.

Tabell 8.13: Følger for boforhold av å få etableringstilskudd - etter tildelingsår. Prosent og antall som besvarte spørsmålet.

Boforholdene	1987	1990	1993	Alle
Ble mye bedre	67	42	61	56
Ble bedre	19	49	31	33
Ble uendret	14	7	6	9
Ble dårligere	0	2	2	2
Sum %	100	100	100	100
Antall som svarte	36	41	52	129

Hele 9 av 10 husholdninger opplevde at boforholdene ble bedre etter tildeling av etableringstilskudd. Alle husholdningene i undersøkelsen flyttet inn i en eid bolig, mens kun 23 prosent eide sin bolig før tildelingen.

Spørsmålet om betydning for familieforholdene var ikke like relevant for alle. Derfor var det mange enslige som ikke besvarte dette spørsmålet. Familieforhold kan imidlertid også tolkes som familie ut over husholdningen, slik at økte besøksmuligheter kan ha blitt vurdert.

Tabell 8.14: Følger for familieforhold av å få etableringstilskudd - etter tildelingsår. Prosent og antall som besvarte spørsmålet.

Familieforholdene	1987	1990	1993	Alle
Ble mye bedre	32	18	38	30
Ble bedre	27	32	38	33
Ble uendret	36	46	21	33
Ble dårligere 1)	5	4	3	4
Sum %	100	100	100	100
Antall som svarte	22	28	34	84

1) Lave tall, faktisk bare 1 husholdning i hvert tildelingsår.

Også når det gjelder familieforhold var det nesten 2 av 3 husholdninger som rapporterte om at situasjonen ble bedre etter tildeling.

Tallene i tabellene ovenfor kan tyde på at husholdninger som fikk tilskudd i 1990 i mindre grad rapporterte om forbedringer i boforhold og familieforhold enn husholdninger fra de andre årgangene. En nærmere analyse viser at det særlig var enslige forsørgere, men også andre barnefamilier som opplevde en bedring i boforhold og familieforhold. Andelen som fikk dårligere privatøkonomi var også minst i disse gruppene. I 1990 var det en svært lav andel par med barn i utvalget, se tabell 8.2.

Tabell 8.15: Følger for privatøkonomien av å få etableringstilskudd - etter tildelingsår. Prosent og antall som besvarte spørsmålet.

Privatøkonomien	1987	1990	1993	Alle
Ble mye bedre	16	10	34	22
Ble bedre	32	35	30	32
Ble uendret	29	32	25	28
Ble dårligere	23	23	11	18
Sum %	100	100	100	100
Antall som svarte	31	31	44	106

Over halvparten av husholdningene fikk en bedring i privatøkonomien etter tildelingen, mens nesten 2 av 10 husholdninger opplevde at privatøkonomien ble dårligere. Særvilkår på Husbankens oppføringslån og etableringslån ble innført i 1990, men en sammenligning mellom mottakere fra 1987 og 1990 viser små forskjeller når det gjelder følger for privatøkonomien. Derimot kan en se en nedgang fra 1990 til 1993 i andelen av husholdninger som rapporterte å få dårligere privatøkonomi og en høyere andel som fikk bedre privatøkonomi.

Husholdninger som kjøpte bolig i 1993 mens boligprisene var på det laveste fikk deretter fordelene av den generelle rentenedgangen. De som kjøpte bolig etter 1993, opplevde stigende boligpriser, nettopp på grunn av rentenedgangen, og ville trolig i mindre grad ha rapportert om bedring i privatøkonomien, dersom vi hadde spurt disse. Å etablere seg i 1993, særlig når en ikke eide en bolig fra før, var altså svært gunstig. Nedgangen i andelen som fikk forverret privatøkonomi må derfor ikke tolkes som en generell trend.

Bare 63 av husholdningene fant det relevant å svare på spørsmålet om arbeidsmulighetene ble endret etter tildeling. De aller fleste rapporterte om uendrede muligheter, mens 2 av 10 sa at mulighetene for arbeid hadde blitt bedre.

Tabell 8.16: Følger for arbeidsmulighetene av å få etableringstilskudd - etter tildelingsår. Prosent og antall som besvarte spørsmålet.

Arbeidsmulighetene	1987	1990	1993	Alle
Ble mye bedre	6	6	11	8
Ble bedre	6	11	14	11
Ble uendret	82	77	75	78
Ble dårligere 1)	6	6	0	3
Sum %	100	100	100	100
Antall som svarte	17	18	28	63

1) Kun 1 husholdning i 1987 og 1990

Det ble også spurt om husholdningene ville ha kjøpt boligen de flyttet inn i dersom de ikke hadde fått etableringstilskudd.

Tabell 8.17: Ville du kjøpt den samme boligen uten etableringstilskudd? Prosent etter innvilgelsesår og antall som besvarte spørsmålet.

	1987	1990	1993	Alle
Ville kjøpt den samme boligen	28	15	26	23
Ville ikke kjøpt boligen	40	44	52	46
Vet ikke	32	41	22	31
Sum %	100	100	100	100
Antall som svarte	40	46	54	140

Bare 2 av 10 svarte med sikkerhet at de ville ha kjøpt den samme boligen uten etableringstilskudd, halvparten ville ikke kjøpt den, mens resten var usikre. Som nevnt tidligere kjøpte 8 av 10 husholdninger som fikk avslag den boligen de søkte om etableringstilskudd til. Fem prosent av avslagstilfellene kjøpte en annen bolig omtrent samtidig.

Avslag på etableringstilskudd påvirket i svært liten grad boligkjøp, men for de som fikk etableringstilskudd var dette for mange avgjørende for kjøp av egen bolig.

8.7 Hva har skjedd med husholdningene siden de fikk etableringstilskudd?

Som nevnt tidligere har 17 husholdninger eller 11 prosent av husholdningene flyttet etter at de fikk etableringstilskudd. Ni av disse fikk tilskudd i 1990 og 6 i 1993¹⁸. Dette samsvarer også med at mange av flytterne har flyttet de seneste årene. Av de 17 flyttet 9 i 1994 eller senere. Omtrent like mange (6 og 7) oppga for høye boutgifter og endret familiesituasjon som årsak til flytting. Noen færre (5) oppga arbeid og utdanning som grunn, mens 3 oppga endringer i helsesituasjon. Det var mulig å oppgi flere årsaker til flytting.

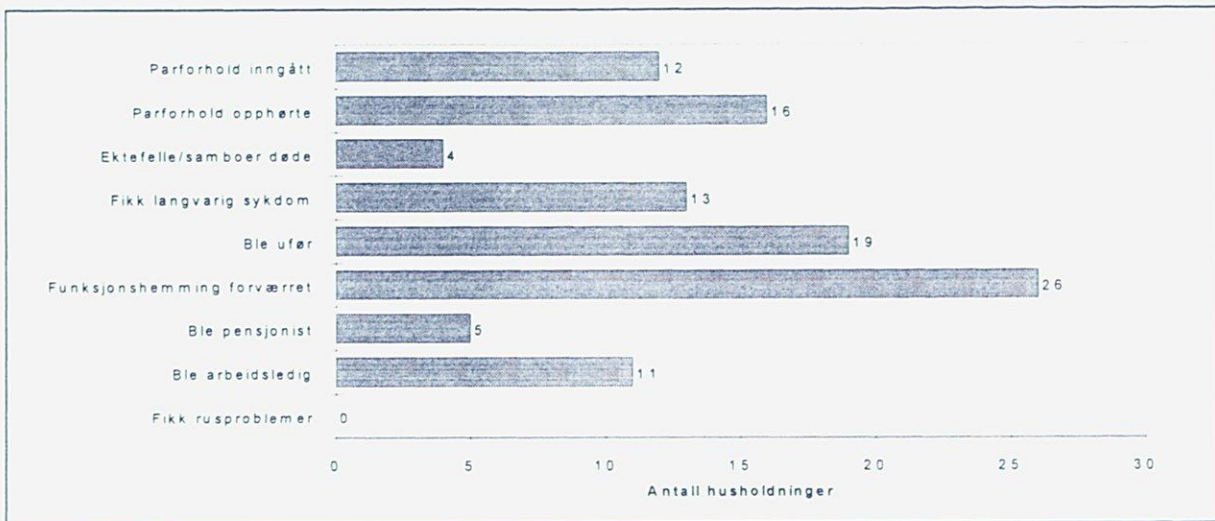
Tabell 8.18: Antall mottakere av etableringstilskudd etter brukergruppe og søkeår

Husholdningstype i 1995	Husholdningstype på søketidspunkt					Alle	Prosent
	Enslig	Enslig forsørg.	Par uten barn	Par med barn	Andre hush.		
Enslig	72	3	6	0	3	84	58
Enslig forsørger	0	20	0	6	0	26	18
Par uten barn	4	0	5	3	1	13	9
Par med barn	0	3	1	14	0	18	12
Andre husholdninger	1	0	0	0	4	5	3
Sum	77	26	12	23	8	146	100

Noe av poenget med spørreskjemaundersøkelsen var å registrere hvordan det hadde gått med husholdningen i tiden etter at de fikk etableringstilskudd. Vi spurte om husholdningens sammensetning på søketidspunktet og hvordan husholdningen var sammensatt nå i 1995.

Husholdningsmønsteret synes å være relativt stabilt. I grove trekk har det vært små endringer i husholdningene. I undersøkelsen registrerte vi omfanget av skilsmisser/opphør av parforhold samt giftemål/inngåelse av parforhold i perioden mellom innvilgelse av etableringstilskudd og undersøkelsestidspunktet. Av husholdningene hadde 8% inngått et parforhold, mens 11 % hadde hatt brudd i samboerforhold/skilsmisse. Tre prosent av søkere hadde mistet ektefelle.

¹⁸ Det er en fare for at vi ikke har nådd frem til husholdninger som fikk tilskudd i 1987 og som har flyttet siden. Særlig gjelder dette husholdninger som ikke har lån i Husbanken, men f.eks. kun etableringslån gjennom kommunen. Frafallsanalysen gir imidlertid ingen indikasjoner på dette.



Figur 8.1. Livsbegivenheter siden tildeling av etableringstilskudd. Antall husholdninger. Flere alternativer kunne avkrysses.

Siden det var flere oppløste enn inngåtte parforhold og noen som mistet sin ektefelle/samboer, var det blitt flere enslige (eventuelt med barn). En betydelig del av husholdningene har fått langvarig sykdom, blitt uføre eller fått sin funksjonshemming forverret. Jo lenger tid det er gått siden tildeling, jo flere har fått forverret helsesituasjon. Også de fleste som ble arbeidsledige hadde fått etableringstilskudd i 1987 og 1990.

Lite har skjedd av endringer i husholdningskategori blant de som fikk avslag i 1993. Vi har registrert én skilsmisse og ett par uten barn som nå har fått barn. I tillegg oppgir én å ha fått langvarig sykdom, to å ha blitt ufør, to at de er blitt arbeidsledige, tre at funksjonshemmingen er blitt verre og to at deres funksjonshemmede barn krever mer og mer. Noe av dette kunne øke sjansen for å få tilskudd ved å søke på nytt. På den annen side har allerede 8 av 10 kjøpt en bolig.

Husholdningene ble spurt om det hadde vært nevneverdige endringer i inntekt siden tidspunktet for søknad om etableringstilskudd.

Tabell 8.19: Endring i inntekt siden søknad om etableringstilskudd. Prosent

	1987	1990	1993	Alle mott.	Avslag 93
Nei, ikke nevneverdige endringer	43	55	69	57	62
Ja, inntektene har økt mye	3	2	0	1	0
Ja, inntektene har økt noe	21	13	12	15	19
Ja, inntektene er redusert noe	10	4	5	6	5
Ja, inntektene er redusert mye	8	15	9	11	5
Ubesvart/vet ikke	15	11	5	10	10
Sum %	100	100	100	100	100
Antall som besvarte	39	47	57	143	21

Blant mottakerne var det 6 av 10 som ikke hadde hatt nevneverdige endringer i inntekt. Like stor andeler, ca 15 prosent, hadde fått redusert inntektene som økt inntektene. Det var større endringer i inntekt, både positivt og negativt, jo lenger tid det var gått siden behandlingen av søknaden. Blant avslagstilfellene fra 1993 var det en større andel som hadde fått økt inntektene enn som hadde fått reduserte inntekter.

8.8 Hvordan har de det i dag?

I tillegg til å spørre om inntektskilder på søknadstidspunktet spurte vi om inntektskilder og viktigste inntektskilde i 1994.

Tabell 8.20: Inntektskilder i 1994 etter tildelingsår. Antall og andel av alle.

Inntektskilde	Mottakere						Avslag 93	
	1987	1990	1993	Alle	Andel i %	Hoved-innt. %	Andel i %	Hoved-innt. %
Lønn	11	11	13	35	24	13	33	35
Uføretrygd	28	32	38	98	67	61	52	41
Arb.led. trygd	3	1	1	5	3	0	10	0
Overgangsstonad	2	3	6	11	8	6	10	0
Barnetrygd	8	8	13	29	20	0	33	0
Annen trygd	10	9	15	34	23	15	29	18
Barnebidrag	2	11	10	23	16	0	10	0
Sosialstonad	0	1	4	5	3	3	0	0
Annen inntekt	2	0	0	2	1	2	5	6
Sum	-	-	-	-	-	100	-	100

Lønn var hovedinntektskilden for 13 prosent av husholdningene som fikk etableringstilskudd, mens 82 prosent hadde trygd, hovedsakelig uføretrygd, som hovedinntektskilde. Blant avslagstilfellene var det 35 prosent som hadde lønn og 59 prosent som hadde en form for trygd som hovedinntektskilde.

60 prosent av mottakerne oppga kun én inntektskilde, 21 prosent hadde 2 inntektskilder mens 19 prosent hadde 3 eller flere inntektskilder. I følge undersøkelsen har husholdningene dermed økt antall inntektskilder siden de fikk etableringstilskudd.

Mens 17 prosent av mottakerne hadde lønnsinntekter på søketidspunktet, var det nå 24 prosent som oppga dette. Det var også noen flere som nå fikk uføretrygd og barnebidrag. Ved tildeling oppga 6 prosent at de fikk sosialstonad, mens det nå var bare 3 prosent som mottok dette. Ellers var det små forandringer i type inntektskilde. Målsettingen om at husholdningene skal klare seg uten annen offentlig støtte må sies å være oppfylt i høy grad når så få som 3 prosent oppga at de fikk sosialstonad. Ingen av avslagstilfellene mottok sosialstonad. Den landsomfattende Gallupundersøkelsen fra 1995¹⁹ viser at 1,1 prosent av samtlige husholdninger "mottok sosialstonad siste måned".

¹⁹ 3004 husholdninger ble intervjuet.

Tabell 8.21: Bruttoinntekt i 1994 etter innvilgelsesår for mottakere og for avslagssaker fra 1993. Prosent etter inntektsklasse og gjennomsnittsinntekt i 1000 kroner.

Bruttoinntekt 1994 1)	1987	1990	1993	Alle mott.	Avslag 93
opptil 80 000	26	18	16	20	9
80 - 99 000	15	35	32	28	5
100 - 119 000	15	14	18	16	14
120 - 159 000	11	19	16	15	34
160 000 og mer	33	14	18	21	38
Sum %	100	100	100	100	100
Gj.sn. inntekt 1000 kr	133	114	122	123	178
Antall som svarte	39	43	56	138	21

1) Inkluderer lønn, trygd (også barnetrygd), barnebidrag og evt. sosialstønad, men ikke bostøtte

Inntekten til avslagstilfellene lå i 1994 betydelig høyere enn inntekten til de som mottok etableringstilskudd, 178 000 kroner mot 123 000 kroner. Blant mottakerne var det 1987-årgangen som hadde høyest inntekt i 1994. Saksbehandlerne i Husbanken uttalte at det ikke hadde vært noe problem å skille mellom de som var kvalifiserte for tilskudd og avslagstilfellene. Spranget har etter Husbankens oppfatning vært stort. Dette bekreftes av den store forskjellen i inntekt mellom mottakere og avslagstilfeller.

For 1987- og 1990-årgangen var det ingen oppgitte inntekter ved tildelingstidspunktet i HILS-registeret. En manuell gjennomgang av sakene ved Oslokontoret viste at gjennomsnittlig oppgitt inntekt til Husbanken var 79 000 kroner i 1987, 82 000 kroner i 1990 og 97 000 kroner i 1993. For de samme husholdningene var inntekten i 1994 131 000 kroner for 1987-årgangen, 108 000 kroner for 1990-årgangen og 97 000 kroner for 1993-årgangen. Mens inntektene for 1993-årgangen var uendret fra 1993 til 1994, hadde inntektene for 1987-årgangen økt med 66 prosent og for 1990-årgangen med 32 prosent. Det er tydelig at inntektene lå betydelig under inntektstaket ved tildeling, men at enkelte har hatt en kraftig økning i inntektene i tiden etter de fikk etableringstilskudd.

Tabell 8.22: Husholdninger som fikk bostøtte i 1994 og gjennomsnittlig beløp - etter søkeår. Mottakere og avslagstilfeller i 1993. Antall og prosent.

	1987	1990	1993	Alle mot.	Andel i %	Avsl. 93
Fikk bostøtte i 1994	20	22	20	62	45	15
Søkte bostøtte, fikk ikke	7	12	21	40	29	35
Søkte ikke bostøtte	10	11	14	35	26	50
Sum	37	45	55	137	100	100
Prosent med bostøtte	54	49	36	45	-	-
Gj.sn. bostøtte i kr.	12 890	10 850	11 570	11 780	-	13 070

1) 9 mottakerhusholdninger besvarte ikke spørsmålet

Det bør ikke være overraskende å finne en del av husholdningene i bostøttesystemet. Vi har imidlertid tidligere vist at lån på særvilkår gir lave boutgifter, slik at mange av den grunn vil falle utenfor bostøtteordningen, særlig etter rentefallet de siste årene.

I 1994 var det 45 prosent av tilskuddsmottakerne som fikk bostøtte. Dette er en nedgang sammenlignet med de som svarte at de fikk bostøtte i løpet av de første 3 årene etter innflytting. Nedgangen skjedde først og fremst i 1987- og 1990-årgangen. Det var i 1994 en større andel som søkte om bostøtte og som fikk avslag. Bakgrunns materialet viser at nesten halvparten av de som ikke søkte i 1994, fikk bostøtte i løpet av de første 3 årene.

Blant avslagsmottakerne var det 40 prosent som søkte om bostøtte, men bare 15 prosent som fikk innvilget dette. Halvparten av avslagstilfellene søkte ikke om bostøtte.

Tilskuddet skal i utgangspunktet gå til de mest svakstilte husholdningene, under den forutsetning at de skal klare tilbakebetalingen av ulike lån uten å være avhengig av offentlig støtte utover bostøtteordningen. En bør derfor forvente å finne at mottakere av etableringstilskudd har større betalingsproblemer enn gjennomsnittshusholdningen, men at de ikke bør ha problemer med å klare de løpende utgiftene. Individuelle forskjeller mellom folk vil imidlertid gjøre at noen mestrer sin situasjon bedre enn andre. Husholdningene kan ha like økonomiske vilkår, men i ulik grad ha betalingsproblemer.

Vi valgte å stille husholdningene nøyaktig de samme to spørsmålene om husholdningens økonomi og problemer med å betale løpende utgifter som i en større undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup høsten 1995.

Tabell 8.23: "Hvordan er den økonomiske situasjonen for din husholdning? Etableringstilskuddsundersøkelsen og Norsk Gallup 95. Prosent

	1987	1990	1993	Alle mot.	Avsla. 93	Gallup 95
Pengene/inntektene strekker ikke til	31	40	19	29	24	5
Må bruke av sparepengene for å greie oss	13	6	7	8	5	4
Greier oss akkurat med de inntektene vi har	41	44	59	49	62	43
Greier oss så bra at vi kan spare litt	15	8	7	10	9	39
Greier oss så bra at vi kan spare temmelig mye	0	0	4	2	0	7
Vet ikke	0	2	4	2	0	2
Sum %	100	100	100	100	100	100

1) 3 husholdninger med tilskudd besvarte ikke spørsmålet

Kilde: Etableringstilskuddsundersøkelsen og Norsk Gallup 95.

Når vi sammenligner husholdninger som enten har fått tilskudd eller har søkt og fått avslag med husholdninger i den landsomfattende Gallupundersøkelsen, finner vi en betydelig forskjell. Mens 37 prosent av tilskuddsmottakerne og 29 prosent av avslagstilfellene sa at pengene ikke strakk til eller at de måtte bruke av sparepengene for å klare seg, var det 9 prosent av samtlige husholdninger som uttalte dette. Mens 12 prosent av tilskuddsmottakerne og 9 prosent av avslagstilfellene kunne spare, var det 46 prosent i Gallupundersøkelsen som sa at de kunne spare.

Det er tydelig at husholdninger som fikk tilskudd i 1987 og 1990 har de største problemene i dag. Husholdninger som fikk tilskudd i 1993 klarer seg betydelig bedre. Sammenligner vi mottakerne med avslagene i 1993, er den økonomiske situasjonen for disse husholdningene svært lik.

Tabell 8.24: "Har det i løpet av året hendt at husholdningen har hatt vansker med å klare løpende utgifter til mat, transport, bolig og lignende?" Prosent

	1987	1990	1993	Alle mot.	Avsla. 93	Gallup 95
Ja, ofte	18	23	18	20	24	3
Ja, av og til	36	38	39	38	24	8
Ja, en sjelden gang	18	15	16	16	19	11
Nei, aldri	28	22	27	25	28	76
Vet ikke	0	2	0	1	5	2
Sum %	100	100	100	100	100	100

Kilde: Etableringstilskuddsundersøkelsen og Norsk Gallup 95.

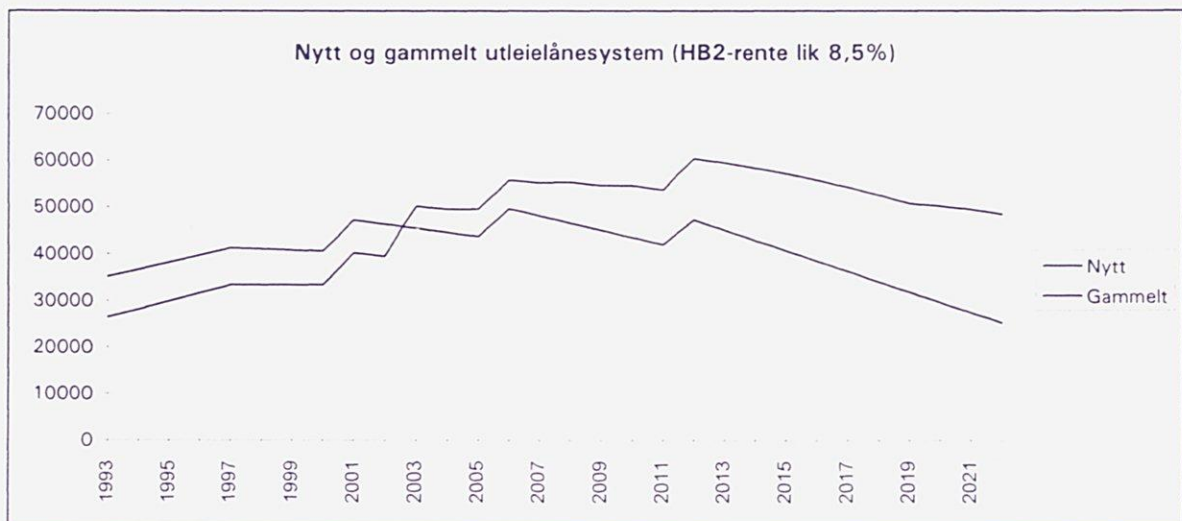
1) 4 husholdninger med tilskudd besvarte ikke spørsmålet

På spørsmål om vansker med å klare løpende utgifter, var det ingen forskjell mellom husholdninger med ulike tildelingsår, men en betydelig forskjell mellom husholdninger som mottok tilskudd eller fikk avslag på tilskudd og samtlige husholdninger. Mens 58 prosent av tilskuddsmottakerne og 48 prosent av avslagstilfellene av og til eller ofte hadde vansker, svarte 13 prosent av samtlige husholdninger at de hadde slike vanskeligheter. Mens 1 av 4 tilskuddsmottakere/avslagstilfeller aldri hadde slike vansker, viste Gallupundersøkelsen det samme for 3 av 4 husholdninger.

9. Utleietilskudd

Utleietilskuddene ble innført i 1994 som en erstatning for den tidligere utleielåneordningen, som da ble nedlagt. En egenskap ved den tidligere ordningen, som ble oppfattet som problematisk, var at den gav en relativt kraftig økning i finansutgiftene over tid. Dette skapte etter hvert problemer for flere av eierne av utleieboliger, problemer som etterhvert kunne bli veltet over på Husbanken. Vi kan si at det gamle systemet med et utleielån som avdragsfritt i en lang periode var tilpasset en situasjon med høy inflasjon og der til hørende meget lav realrente.

Utleietilskudd sammen med oppføringslån på Husbank-II vilkår var en virkemiddelpakke som ga en adskillig jevnere tidsprofil for finansutgiftene. Den har vært i virksomhet fra 1994 og ut 1995. En illustrasjon av forholdet mellom finansutgiftene i det gamle utleielånesystemet og i et system med utleietilskudd for en bolig det kostet 500 000 kroner å oppføre i 1993 er vist i figur 9.1. Nivået på finansutgiftene er selvsagt påvirket av de rentesatsene som gjaldt i 1993. Poenget med figuren er imidlertid å vise hvordan profilene lå i forhold til hverandre. I figuren har vi videre brukt den avdragsprofilen som gjaldt for oppføringslån i 1993. I dag gis grunnfinansieringen i form av serielån.



Figur 9.1 "Nytt" (gjaldt fra 1994-1995) og gammelt utleielånesystem. Bolig bygget i 1993 og forventede renter fra 1993.

Utleietilskuddene var tenkt brukt som toppfinansiering av prosjekter hvor kommuner eller stiftelser som skulle leie ut boliger innskuddsfritt til nærmere spesifiserte grupper. Grunnlån og utleietilskudd skulle samlet gi fullfinansiering - det ble imidlertid forutsatt at kommunen bidro til finansieringen gjennom å stille en billig tomt til rådighet for prosjektet. I reglene for 1994 og 1995, som er tilnærmet identiske, ble det spesifisert at ordningen gjaldt for ungdom i etableringsfasen, flyktninger, funksjonshemmede og andre vanskeligstilte. Det ble spesielt presisert at når boligene skulle leies ut til unge i etableringsfasen skulle det være et tilbud om gjennomgangsbolig, og botiden kunne ikke gå ut over fem år.

Utleietilskuddet skulle brukes både til kjøp og nybygging av utleieboliger. Også i tilfeller hvor en eiendom skulle utbedres slik at den kunne brukes som utleiebolig, kunne kommunen få utleietilskudd.

I 1994 ble det bevilget 50 millioner kroner til utleietilskudd. Av dette ble bare 35 millioner kroner disponert. I 11 av landets fylker ble det gitt utleietilskudd til 362 nyoppførte utleieboliger. Den gjennomsnittlige størrelsen på disse tilskuddene lå på noe over 80 000 kroner. I tillegg til disse ble det bevilget utleietilskudd til 68 utleieboliger, enten til kjøp på bruktmarkedet eller til utbedring av boliger som skal brukes til utleie. Gjennomsnittstilskuddet til kjøps- og utbedringsprosjekter lå på om lag samme nivå som tilskuddene til de nyoppførte utleieboligene.

Vi kan også merke oss den gjennomsnittlige tomteknad i de 362 nyoppførte boligene lå på 41 100 kroner. Dette kan sammenlignes med tomteknadene i ordinære blokkprosjekt med oppføringslån I og II. Disse var i 1994 hhv. 120 700 og 138 000 kroner. Selv om størrelsen på boligene med utleietilskudd var 35 prosent mindre enn de ordinære blokkboligene med oppføringslån, var tomteknadene i utleieprosjektene bare omlag 30 prosent av tomteknadene i de ordinære blokkboligene med oppføringslån. Vi tar dette som en indikasjon på at kommunene faktisk tok ansvaret for å skaffe utleieprosjektene billige tomter. For 120 av de nyoppførte boligene som fikk utleietilskudd ble det oppgitt tomteknader på null, dvs gratis tomter fra kommunene til prosjektene. Selv om disse 120 boligene holdes utenfor, var den gjennomsnittlige tomteknad i utleieprosjektene mindre enn halvparten av tomteknaden i de ordinære blokkboligene med oppføringslån.

Når bare 70 prosent av bevilgningen til utleietilskudd ble disponert, er nok dette et uttrykk for lav etterspørsel. Den lave etterspørselen var dels et resultat av at etableringstilskudd til utleieboliger ble etterspurt i stedet for utleietilskudd, og dels et resultat av at mange kommuner var skeptiske til å utvide utleieboligmassen. I 1990 gjennomførte Byggforsk en evaluering av utleielåneordningen (Hansen og Christophersen 1990). De fant at bare noe over 60 prosent av de som søkte fikk tilsagn. Vi tror at den lave bruken av utleietilskuddene i 1994 var et resultat av at etableringstilskudd ble brukt, og av en sterkt utviklet risikoaversjon i kommunene mer enn et resultat av redusert behov for utleieboliger.

Om vi ser bort fra etableringstilskudd til etablering av kommunale utleieboliger for flyktninger, fikk kommunene etableringstilskudd til 469 boliger for de gruppene som faller inn under ordningen. Som en sammenligning kan en merke seg at i 1988 og 1989 ble det gitt utleielån til hhv. 980 og 1 399 boliger, mens summen av boliger med utleietilskudd og kommunale prosjekt med etableringstilskudd i 1994 var på 899. Sammenligningen er litt skjev da den ikke tar hensyn til eventuelle etableringstilskudd til kommunalt eide boliger i 1988 og 1989.

En sannsynlig årsak til at en del kommuner brukte etableringstilskudd i stedet for utleietilskudd var de særvilkårsfordelene på oppføringslånet som ble gitt i kombinasjon med etableringstilskudd. Verdien av særvilkårene vil tidlig i lånets løpetid utgjøre 6 000 kroner i året for et lån på 300 000 kroner. Videre ble det oppgitt i retningslinjene at ved utleietilskudd ble grunnfinansieringen gitt i form av et serielån med Husbank-II vilkår. Ved å bruke etableringstilskudd kunne kommunen velge Husbank-I om man ønsket det. Et ytterligere argument som kunne gjøre det attraktivt for kommunene å velge etableringstilskudd framfor utleietilskudd var et maksimalt utleietilskudd på 100 000 kroner, mens det for etableringstilskuddene ikke ble oppgitt noen absolutt øvre grense. Når vi kontrollerte størrelsen på de etableringstilskuddene som er gitt til kommunale prosjekt, bortsett fra prosjekter som er ment for flyktninger i 1994, fant vi at noe over 25 prosent av boligene lå i prosjekter hvor det gjennomsnittlige tilskuddet var på mer enn 100 000 kroner.

Nå kan det jo sies reglene for tildeling av etableringstilskudd og utleietilskudd ikke var helt overlappende. Etableringstilskudd var ment for '*særlig vanskeligstilte husstander uten økonomiske midler*'. Det var også grenser for inntekt og formue for husholdninger som kunne få finansiert sin bolig ved hjelp av etableringstilskudd. I prinsippet var det ikke tilstrekkelig å være ung for å være særlig vanskeligstilt. Kanskje er det likevel grunn til å tro at de strenge husholdningskriteriene samt inntekts- og formuesgrensene som fins i regelverket for etableringstilskudd ble praktisert strengere overfor personlige tilskuddssøkere enn overfor kommuner, og at utleietilskudd og etableringstilskudd for en del kommuner kunne oppfattes som alternative finansieringskilder for utleieboliger som ikke hadde svært strengt definerte kriterier for hvem som kunne få leie bolig.

Det fins også prosjekter hvor det ble gitt utleietilskudd til noen av boligene, mens andre boliger fikk etableringstilskudd. Hvorvidt dette har ført til differensiering av husleiene er et åpent spørsmål. Det kan nevnes at Husbankens inntrykk var at en slik differensiering kun i begrenset grad fant sted, om det i det hele tatt ble differensiert.

I 1995 ble det ikke avsatt en egen ramme for utleietilskudd. Utleietilskudd ble i stedet sett som et av formålene under den generelle boligtilskuddsordningen. Betingelsene på de utleietilskuddene som ble gitt på denne måten var de samme som betingelsene for utleietilskudd referert til ovenfor. Lav etterspørsel etter utleietilskudd og meget høy etterspørsel etter boligtilskudd med samme formål som den gamle etableringstilskuddsordningen gjorde at så og si ingenting av potten for boligtilskudd ble disponert til utleietilskudd. I slutten av november 1995 var det disponert bare 3,3 millioner kroner til utleietilskudd. Dette gikk til 37 boliger. Gjennomsnittstilskuddet lå på nesten 90 000 kroner, noe høyere enn i 1994.

Med det presset man gjennom 1995 opplevde på leiemarkedet er det rimelig å tro at flere vender seg til kommunene med boligproblemer. Kommunene vil også oppleve at det til stadighet er vanskelig å finne boliger på det private leiemarkedet. Hansen (1994) fant at mange kommuner ved utgangen av 1993, som var et gunstig tidspunkt for etterspørere på

leiemarkedet, selv mente at de hadde for få utleieboliger. Sett i lys av at vi sannsynligvis hadde en underdekning av kommunale leieboliger, og at behovet har økt, er det rimelig å tro at etterspørselen etter boligtilskudd som kan brukes til å øke den kommunale utleieboligmassen vil komme til å øke gjennom de nærmeste årene.

Fra 1996 fins det kun én ordning for tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet ligger nå under "Boligtilskudd fra Husbanken til etablering i bolig" og gis til kommuner, selskaper, stiftelser o.l. for å skaffe innskuddsfrie utleieboliger til husstander som selv kvalifiserer til å få boligtilskudd. Normalt skal boligtilskuddet til utleieboliger utgjøre 30 prosent. Som tidligere nevnt er det nå verken rentetrapp er særvilkår på noen lån fra Husbanken.

10. Konklusjoner

10.1 Utjamning mellom vanskeligstilte

Undersøkelsen (utenom de tre største byene) tyder på at ordningen i stor grad har oppfylt de delmål som Husbanken har satt. Ni av 10 mottakere av etableringstilskudd opplevde at boforholdene ble bedre etter tildeling. Seks av 10 hadde en egen bolig, enten leid eller eid, før de fikk etableringstilskudd, mens resten ofte kom fra foreldrehjemmet, slektninger eller institusjon. Alle ble (selvfølgelig) eiere etter tildeling av tilskudd til kjøp av bolig. Fire av 10 flyttet inn i en nybygget bolig og 70 prosent av boligene var eneboliger. De aller fleste, 9 av 10, bodde fortsatt i boligen. Like store andeler av de som hadde flyttet oppga høye boutgifter, familiesituasjon og arbeid/utdanning som grunn for flyttingen.

Undersøkelsen av mottakere utenfor de tre største byene viste at hele 7 av 10 tilskuddsmottakere enten var fysisk eller psykisk funksjonshemmede, mens 2 av 10 tilhørte gruppen sosialt vanskeligstilte. Halvparten av husholdningene var enslige, en andel som har økt gjennom perioden vi så på. Mange ønsket å kjøpe en eid bolig og oppga endringer i helsesituasjonen som viktigste grunn for å søke om tilskudd. De tre største byene hadde en større andel sosialt vanskeligstilte enn resten av kommunene. Tilskuddsbeløpene var lavere i storbyer, noe vi tolker som at boligene det blir gitt tilskudd til har lav standard og kjøpesum, til tross for at boligprisene er høyere i storbyer enn eller i landet.

Innenfor de ordinære målgruppene har det fra 1993 til 1994 skjedd en forskyvning fra funksjonshemmede til sosialt vanskeligstilte, men fra 1995 gikk andelen ned igjen. Holdes flyktninger utenom, utgjorde sosialt vanskeligstilte 30 prosent i 1993, 40 prosent i 1994 og 28 prosent i 1995. Dessuten er det blitt mer vanlig at vanskeligstilte leier bolig framfor å kjøpe. Mens 3/4 av de sosialt vanskeligstilte i 1993 kjøpte sin bolig, ble denne andelen redusert til 46 prosent i 1994 og til 37 prosent i 1995.

Hele 82 prosent av mottakere fra årgangene 1987, 1990 og 1993 hadde en eller annen form for trygd som hovedinntektskilde i 1994. Uføretrygd var den dominerende typen trygd. De fleste hadde derfor ikke opplevd nevneverdige endringer i inntekt siden de fikk tilskudd, selv om inntektsøkningen for husholdninger under Oslokontoret hadde økt kraftig fra 1987 til 1994. Slik sett har det vært en sterk grad av forutsigbarhet på inntektssiden, mens endringer i lånebetingelser ikke har vært forutsigbare på samme måte.

Mellom 70 og 80 prosent av 1987- og 1990-årgangen fikk bostøtte de første tre årene etter tildeling. Etter rentefallet gjennom 1993 og 1994 falt mange utenfor bostøttesystemet; de faktiske boutgiftene hadde blitt betydelig lavere. Da var andelen sunket til rundt 50 prosent. Av 1993-årgangen mottok 36 prosent bostøtte i 1994. De aller fleste husholdningene kvalifiserer for bostøtte etter kjennetegn ved husholdningen, slik at bostøttesystemet vil være i stand til å fange opp endringer i lånebetingelser både ved at bostøtten økes og ved at flere trekkes inn som bostøttetakere.

Den gunstige finansieringen med tilskudd og svært gunstige vilkår på Husbankens ulike lån førte til at de fleste også opplevde en forbedring i privatøkonomien etter å ha fått etableringstilskudd. Likevel var det 2 av 10 husholdninger som svarte at privatøkonomien hadde blitt dårligere. Mellom 1987 og 1993 økte tilskuddsandelen fra 14 til 19 prosent av kostnadene. Årsaken til at tilskuddsandelen lå lavere enn 20 prosent i alle år, og at den har økt over tid, ligger dels i at boligprisene var høye i 1987, og tildels også i 1990, samtidig som maksimalt tilskudd var 80 000 kroner fram til 1991. Mellom 1991 og 1993 var det maksimale tilskuddet 100 000 kroner, mens det fra og med 1994 ikke er noe maksimalt tilskudd. Samtidig ble tilskuddet i varierende grad avkortet med størrelsen på egenkapitalen.

De statlige subsidiene har i overveiende grad bidratt både til å bedre boforholdene og privatøkonomien for mottakere. Vårt materiale viser at inntektsforskjellene mellom mottakere og de som fikk avslag i 1993 var betydelige.

Mye tyder på at levestandarden for mottakere av tilskudd og de som fikk avslag på tilskudd er utjevnet. Mottakere med lav inntekt er blitt satt i stand til å kjøpe seg en bolig, mens tilskuddet og rimelige lånevilkår har kompensert for den lave inntekten sammenlignet med avslagstilfellene. En har ikke satt mottakerne i en bedre økonomisk stilling enn avslagstilfellene.

På et gradert spørsmål om hvordan den økonomiske situasjonen var for husholdningene, svarte mottakere og avslagstilfeller nokså likt. Vi har inntrykk av at svært mange, både tilskuddsmottakere og de som fikk avslag, lever på et absolutt minimum. Sammenligner vi den økonomiske situasjonen for begge disse gruppene med befolkningen ellers, ser vi klare forskjeller. Mellom 25 og 30 prosent av søkere om etableringstilskudd sa at pengene ikke strakk til. Bare 5 prosent av hele befolkningen svarte dette. Mens 20 til 25 prosent av søkerne sa at de ofte hadde problemer med å klare utgifter til mat, transport, bolig og lignende, var det bare 3 prosent av alle husholdninger som hadde slike problemer.

Sjablonmessige beregninger av boutgifter, og hva husholdningene sitter igjen med etter at boligutgiftene er betalt, viser at dette beløpet for 1987-årgangen ligger under både SIFO-normen og en norm for sosialhjelp som ble brukt som anke på utmåling av sosialhjelp til annet enn bolig i Østfold. For 1990- og 1993-årgangen ligger disponibelt beløp til annet enn bolig mellom SIFO-normen og sosialhjelpsnormen. Lån med særvilkår ble ikke gitt til 1987-årgangen, noe som kan bidra til å forklare forskjellen.

Til tross for dette var det bare tre prosent av husholdningene som rapporterte at de mottok sosialstønad fra kommunen. Ingen av de som fikk avslag mottok sosialstønad.

10.2 Noen kjøpte mens prisene var på bunnen

De som fikk lån og tilskudd i 1993 hadde en bedre økonomisk situasjon enn tidligere årganger. De kjøpte bolig mens boligprisene var på bunnen og renten relativt høy. Etter rentefallet gjennom 1993 og 1994 kom disse i en betydelig bedre situasjon enn det de

kunne forvente da de kjøpte. Dette har de imidlertid til felles med alle andre som kjøpte bolig i 1993. Hvis de også kom fra et leieforhold og dermed ikke måtte selge forrige bolig til lav pris, kom de spesielt godt ut.

Ordningen har favorisert bygging og kjøp av selveide boliger framfor borettslagsboliger fordi det ikke ble gitt særvilkår på borettslagets fellesgjeld, mens en oppnådde denne fordelene på kjøpslån og etableringslån. Denne skjevheten vil rettes opp fra 1996 ved bortfall av særvilkår og rentetrapp. Til tross for dette har det likevel de siste årene vært en vridning bort fra nybygde småhus til et større innslag av brukte borettslagsboliger. Slik sett har ordningen i mindre grad enn før bidratt til framskaffelse (nybygging) av høvelige og rimelige boliger, noe som også er en del av målsettingen med etablerings-tilskuddsordningen.

10.3 Arbeidsdeling kommuner - Husbanken

Arbeidsdelingen mellom kommuner og Husbanken har fungert godt. Tendenser til dobbel saksbehandling og lengere saksbehandlingstid, noe som kan medføre at en aktuell bolig blir solgt til andre, taler for en desentralisering av ordningen til kommunene. Selv med en desentralisering, vil kjøp i bruktboligmarkedet ofte kreve forhåndstilsagn om lån og støtte innenfor visse grenser. Dette er en praksis som etterhvert har blitt utviklet i de største byene. Kontinuerlig behandling av alle henvendelser gjennom et år, samtidig som rammene til kommunene med egen tildeling blir relativt små, kan gjøre det vanskelig å gjennomføre lik behandling av søkerne.

Vi registrerte en viss motsetning mellom Husbankens avdelingskontor i Bergen og Bergen kommune som selv administrerte ordningen. Mens avdelingskontoret oppfordret til en praksis i tråd med regelverket, opplevde Bergen kommune at de drev en helhetlig boligpolitikk overfor svakstilte, der bruken av ulike virkemidler ble sett i sammenheng. De så det som mest hensiktsmessig at husholdningene henvendte seg til kommunen om finansieringshjelp, men at kommunen fant fram til den ordningen som passet best. Konflikten kan skyldes et forsøk fra kommunen på å dekke et vakuum i de statlige boligøkonomiske virkemidlene mellom de som kvalifiserer for etableringstilskudd og de som kvalifiserer for etableringslån. Mens avdelingskontorene så det som en fordel at en ikke satt for nær søkerne, ble dette understreket som svært viktig av kommuner som ville overta ordningen.

Slike konflikter kan oppstå når nye kommuner overtar tildelingen. På den annen side vil ordningen være så fleksibel at en ved å kombinere tilskudd med etableringslån muligens i større grad vil være i stand til å nå mellomgruppen. Vår undersøkelse tyder imidlertid ikke på at de som fikk avslag på tilskudd hadde store problemer. De fikk ofte etableringslån og kjøpte seg som regel inn i det prosjektet de søkte om etableringstilskudd til. Her må vi imidlertid understreke at utvalget av avslagssaker begrenset seg til 1993-årgangen og at svarprosenten var relativt lav. Selv om både etableringstilskuddet og etableringslåneordningen (Barlindhaug 1994) ser ut til å fungere etter intensjonene, er det en større gruppe husholdninger vi er usikre på blir omfattet av den statlige boligpolitikken. Dette

er den store gruppen av husholdninger som får avslag på etableringslån på grunn av manglende betalingsevne, og som helt sikkert ikke når opp i etableringstilskuddsordningen fordi inntekten er for høy. Heller ikke har vi sett på hvem som bor i de kommunale utleieboligene som er finansiert med etableringstilskudd. Selv om disse boligene har en klar målgruppe, kan husholdninger som har fått avslag på etableringslån være å finne i disse boligene eller i andre deler av den kommunale utleiemasse.

Antall etableringstilskudd til eide boliger utgjorde i 1993 og 1994 7-8 prosent av antall etableringslån som ble brukt til kjøp av ny eller brukt bolig. I følge Husbanken er det vanlig å gi etableringslån (på særvilkår) sammen med etableringstilskudd til brukte boliger, men i mindre grad til nybygde boliger der oppføringslån på særvilkår ofte har vært tilstrekkelig. Dette vil si at 7-8 prosent av de som har fått etableringslån til kjøp av bolig har fått dette lånet på særvilkår sammen med et etableringstilskudd. Når rentetrappen på etableringslån faller bort, må en regne med at flere innen denne kategorien etableringslånemottakere vil trenge et etableringstilskudd på toppen. Dette er trolig en av grunnene for at målgruppen for ordningen er utvidet til å omfatte vanskeligstilte unge. En annen hensikt med utvidelsen av målgruppen for etableringstilskudd vil være å redusere antall avslag på etableringslån grunnet manglende betalingsevne. Om det er mulig å prioritere slike "nesten" betalingsdyktige husholdninger innenfor etableringstilskuddsrammen vil gjenstå å se.

Siden mange av husholdningene er avhengig av at kommunene bevilger et etableringslån for å sikre fullfinansiering av prosjektet, er det viktig at et slikt tilsagn foreligger når søknaden anbefales og videresendes til Husbankens avdelingskontor. Dersom kommunen ikke vil ta risiko ved å gi etableringslån, mens Husbankens avdelingskontor går inn for søknaden, vil kommunen kunne legge et press på Husbanken til å gi husholdningen kjøpslån og dermed overføre risikoen til Husbanken. Kjøpslånet kan utgjøre inntil 80 prosent av kjøpesummen.

Det var noe ulik praksis ved avdelingskontorene knyttet til vurdering av betalingsevne. Enkelte mente at når kommunen anbefalte søknaden, måtte også kommunen følge opp og ta ansvaret, mens andre avdelingskontorer tok mer alvorlig på ansvaret for at husholdningen skulle klare seg uten andre offentlige tilskudd (bortsett fra bostøtte). Løsningen på dette problemkomplekset vil antakelig også avhenge av om det blir brukt etableringslån eller kjøpslån i kombinasjon med tilskuddet.

Et problem i håndteringen av etableringstilskuddsordningen kommer klart fram når vi betrakter forbruk i forhold til bevilgninger. I enkelte år er bevilgningene brukt opp tidlig i året, mens i andre år står en igjen med store ubrukte pottar ved utgangen av året. Dette kan enten takles ved å avpasse kriterier og utmåling til etterspørselen eller ved å akseptere overføringer mellom år og køer.

10.4 Unge som ny målgruppe og overtakelse av ordningen

De fleste kommunene som ble kontaktet pr. telefon om ordningen synes det var greit at også unge nå blir tatt med som målgruppe. De mest vanskeligstilte vil trolig fortsatt bli prioritert. Unge kan ikke regne med å nå opp i konkurransen om disse midlene. I følge Husbanken vil 40 prosent av kommunene fordele midlene selv i 1996. Overtakelse vil ikke føre til merarbeid fordi det allerede gjennomføres grundig saksbehandling i kommunene. Arbeidet med etableringslån har gjort at en heller ikke føler noen mangel på kompetanse i kommunene. Disse utsagnene synes å bekrefte at dobbel saksbehandling foregår. Avdelingskontorene er imidlertid bekymret for at det vil bli ulike tolkninger av regelverket i kommunene og dermed ulik praksis. Dagens doble saksbehandling er med på sikre en større grad av likhet mellom kommunene.

Kommuner med små rammer fra Husbanken vil miste fleksibiliteten ved dagens praksis som innebærer at Husbanken kan innvilge tilskudd til alle selv om det er mange søkere fra kommunen. Med faste rammer kan en risikere at kvalifiserte søkere må vente eller får avslag i én kommune, mens andre kommuner kanskje ikke får kvalifiserte søkere i det hele tatt. Intensjonene om å samle opplysninger om enkeltsøknader fortløpende i Husbanken sentralt, kan gi gode evalueringsmuligheter og grunnlag for nye presiseringer av statlige føringer for tildeling.

En overføring av ordningen til kommunene vil i følge Husbanken spare avdelingskontorene for saksbehandlingsarbeid. Ved kommunal overtakelse av ordningen vil bedre bevissthet om hva slags opplysninger det er behov for kunne redusere saksbehandlingstiden betydelig. Når Husbanken i dag må innhente tilleggsopplysninger fra kommunene forlenges saksbehandlingstiden ofte med 2-3 uker. Vi har også inntrykk av at saksbehandlingstiden er betydelig kortere i Oslo, Bergen og Trondheim kommune, som selv administrerer ordningen, enn ved Husbankens avdelingskontorer.

Referanser:

- Barlindhaug, Rolf (1994) *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn og Åhrén, Per (1991) *Vanskeligstilte boligsøkere*. Program for storbyrettet forskning 16. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn (1994) *Kommunal utleie av boliger. Noen tall fra en enquête til alle landets kommuner 1993*. Prosjektrapport 148, Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn og Christophersen, Jon (1990) *Utleieboliger. Evaluering av prøveordningen med utleielån i Husbanken*. Prosjektrapport 53. Norges byggforskningsinstitutt
- Husbanken (1995) *Blåboka*. Retningslinjer for lån og tilskudd.
- Husbanken (1996) *Blåboka*. Retningslinjer for lån og tilskudd.
- Johansen, Bente (1988) *Gjennomgang av etableringstilskuddsordningen*. Internt notat av 17.11.88. Husbanken
- Nordvik, Viggo og Paus, Espen (1994) *Hva koster det å bo?* Paper til en boligkonferanse i Gävle 1994.
- St. meld. nr. 34 (1994-1995) *Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*

Vedlegg:

Boutgifter, bostøtte og inntekt etter skatt for hushold som etablerer seg i 1987, 1990 og 1993. Løpende 1 000 kroner

	Boutgifter			Bostøtte			Inntekt etter skatt og boligutgifter		
	1987	1990	1993	1987	1990	1993	1987	1990	1993
1987	36			7,2			35		
1988	42			7,9			35		
1989	44			10,4			39		
1990	57	33		10,5	10,5		28	52	
1991	59	35		9,5	9,5		28	51	
1992	60	39		9,6	9,6		28	50	
1993	58	43	34	8,7	8,7	7,2	31	47	55
1994	58	36	27	8,0	8,0	4,1	32	55	60
1995	54	28	25	7,3	7,0	2,4	38	63	62
1996	52	29	25	7,4	6,4	0,0	42	64	61
1997	49	27	24	7,5	7,5	0,0	47	69	64
1998	59	33	24	7,7	7,7	4,4	38	64	71
1999	60	36	27	7,8	7,8	6,1	39	64	71
2000	58	35	27	8,0	8,0	5,3	44	66	72
2001	55	35	30	8,2	8,2	4,6	48	69	70
2002	22	34	29	0,0	8,0	3,8	75	71	72
2003	22	37	29	0,0	7,1	2,9	77	69	74
2004	22	37	28	0,0	6,1	2,1	80	71	75
2005	21	36	28	0,0	5,1	0,0	82	72	75
2006	21	35	29	0,0	4,1	0,0	84	74	76
2007	21	35	29	0,0	3,2	0,0	87	76	79
2008	21	34	28	0,0	2,2	0,0	89	78	81
2009	20	37	28	0,0	0,0	0,0	92	75	84
2010	11	27	19	0,0	0,0	0,0	103	87	96

Rolf Barlindhaug, Per Nitter Bondevik og
Viggo Nordvik

Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig

En evaluering av Husbankens
etableringstilskuddsordning





Depotbiblioteket



96sd 30 669

