

Kim Christian Astrup
Lars Chr. Monkerud
Marit Ekne Ruud
Kristin Aarland

Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunenes praktisering av
startlånsordningen
– effekter av den nye
forskriften

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:12	Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler –empiriske analyser
NIBR-rapport 2014:27	Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen
NIBR-rapport 2013:28	Økonomisk risiko og boligleie
NIBR-rapport 2013:22	Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?
NIBR-rapport 2013:16	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlånsøkere
NIBR-rapport 2011:8	Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk - Beregninger basert på konstruerte klienthistorier

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kim Christian Astrup
Lars Chr. Monkerud
Marit Ekne Ruud
Kristin Aarland

Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften

NIBR-rapport 2015:27

Tittel: **Kommunenes praktisering av startlånsordningen
- effekter av den nye forskriften**

Forfatter: Kim Christian Astrup, Lars Chr. Monkerud, Marit Ekne Ruud
og Kristin Aarland

NIBR-rapport: 2015:27

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-096-3 (trykt)
978-82-8309-097-0 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3364

Prosjektnavn: Før og etter ny forskrift om startlån

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Kim Christian Astrup

Referat: 12.03.14 ble det vedtatt en ny forskrift for startlånet som har innebåret en innstramning av Husbankens startlånsordning hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen for startlånet. På bakgrunn av en landsomfattende spørreundersøkelse til kommunene ser vi i fase II nærmere på hvordan den nye forskriften har bidratt til å påvirke hvordan kommune praktiserer startlånsordningen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2015

Antall sider: 201

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside:

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2015

Forord

Denne rapporten er del 2 i et prosjekt om kommunenes praktisering av startlånsordningen, før og etter, forskriftsendringen som trådte i kraft i april i 2014. Den er utført på oppdrag fra Husbanken i 2015. I denne fasen er det gjennomført intervjuer i syv case-kommuner om deres praksis, og det er foretatt registeranalyser av data på avslag og tilslag av startlån i perioden 2005-2014, og gjennomføring av en kommune-survey til 265 kommuner.

Arbeidet er utført av et forskerteam på NIBR med Kim Christian Astrup som prosjektleder. Prosjektet har vært en kollektiv prosess, men skrivingen har vært fordelt på flere: Kim Christian Astrup har i hovedsak skrevet kapittel. 1, 2, 6 og 7, mens Marit Ekne Ruud har skrevet kapittel 5 og Lars Chr. Monkerud har skrevet kapittel 3 og 4. Kristin Aarland fra NOVA har vært en viktig bidragsyter i utforming av spørreskjema til kommunene, og har ellers bidratt med mange gode innspill og i faglige diskusjoner. Forskningssjef Guri Mette Vestby og Rolf Barlindhaug ved NIBR har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke alle som er intervjuet i de syv kommunene og som slik har bidratt med verdifull kunnskap om praktisering av startlånsordningen. Vi har også hatt verdifulle dialoger med ressursgruppa som har fulgt prosjektet og takker disse for gode diskusjoner og innspill til rapporten: Edle Holt (leder) og Torstein Syvertsen og Hermund Urstad fra Husbanken, Margrethe Stenersen fra Asker kommune, Øyvind Sellevold fra Oslo kommune og Dag Rune Arntsen fra KMD.

Vi vil særlig takke Maja Flåto og Øyvind Ustad i Husbanken for godt samarbeid. Vi vil også takke dem for anledningen til å

gjennomføre dette prosjektet, - et prosjekt som er midt i NIBRs faglige interessefelt innen forskning om boligmarked og boligsosiale ordninger. Alle analyser og fortolkninger av datamaterialet står selvsagt for NIBRs regning.

Oslo, desember 2015

Guri Mette Vestby
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt	7
Sammendrag	10
1 Problemstillinger og bakgrunn	16
1.1 Bakgrunn	16
1.2 Fase I av prosjektet	16
1.3 Formålet for fase II av prosjektet	18
1.4 Problemstillinger for fase II	18
1.4.1 Virkningene av forskriftsendringen	18
1.4.2 Kvaliteten på kommunenes praksis	20
1.4.3 Konsekvenser av praksisomleggingen	21
1.4.4 Læring mellom kommunene	22
1.5 Forskningsdesign	22
1.6 Oppsummering og rapportens oppbygging	24
2 Teoretiske perspektiver	26
2.1 Variasjon i kommunenes startlånspraksis- kausale og normative aspekter	26
2.1.1 Årsaker til praksisvariasjon	26
2.1.2 Normative perspektiver	28
2.2 Modell for startlånets strategisk forankring i kommunenes boligsosiale arbeid	29
2.2.1 Kommunen som strategisk og rasjonell aktør	29
2.2.2 Optimal startlånsbruk	31
2.2.3 Kommunaløkonomisk gevinster av startlånsordningen	34
2.2.4 Modellens begrensninger	35
3 Utfordringer og arbeidsmetoder i kommunene: Hovedtrekk fra undersøkelsen om kommunal startlånspraksis	36
3.1 Innledning	36

3.2	Overordnet om kommunenes praksis og boligsosiale utfordringer	37
3.3	Saksbehandlingskapasiteten i kommunene	41
3.4	Prioritering av målgrupper for startlånsordningen.....	47
3.5	Kommunenes vurdering av søkeres lånebetjeningsevne	50
3.6	Kommunenes saksbehandling og dialogen med lånesøker.....	59
3.7	Oppsummering	63
4	Endringer av startlånspraksis etter forskriftsendringen?	66
4.1	Innledning	66
4.2	Opplevde endringer i kommunal startlånspraksis siden 1. april 2014.....	67
4.3	Betydningen av status som «økonomisk vanskeligstilte» og lokale forhold frem mot 2014.....	70
4.4	Oppsummering	75
5	Startlånet som boligsosialt virkemiddel. Erfaringer fra syv casekommuner	77
5.1	Endringer i praksis i arbeidet med startlånsordningen.....	78
5.1.1	Begrunnelse for endring.....	78
5.1.2	Hva ble endret?.....	79
5.2	Praktisering av startlånsordningen.....	80
5.2.1	Hvem er i målgruppen?.....	80
5.2.2	Grupper som faller utenfor ordningen	82
5.2.3	Praksisens påvirkning på den kommunale boligmassen.....	83
5.3	Startlånsordningen som en del av kommunenes boligsosiale arbeid	85
5.3.1	Mer oppfølging av leietakerne.....	85
5.3.2	«Får du orden på boligsituasjonen får du livet på plass»	87
5.3.3	Hvordan kan kommunen dekke behovet for et godt og trygt sted å bo for de som faller utenfor startlånsordningen?	88
5.4	Kommunenes vurdering av startlånet som økonomisk regningssvarende	89
5.5	Suksesskriterier	90
5.6	Oppsummering	91
5.6.1	Gode erfaringer med den nye ordningen	91

5.6.2	Gruppen som ikke lenger er innenfor ordningen	92
5.6.3	Innvirkning på kommuneøkonomien?	92
5.6.4	Startlånet som en del av kommunenes boligsosiale arbeid	92
6	Boligeie og mulige kommunaløkonomiske gevinster.....	93
6.1	Hva betyr det økonomisk å eie egen bolig?.....	94
6.1.1	Boutgifter og bokostnader.....	94
6.1.2	Boutgiftene over tid.....	97
6.1.3	Sparing og oppbygging av boligkapital	99
6.2	Stabiliseringseffekter.....	101
6.3	Oppsummering	103
7	Hvordan har forskriftsendringen endret kommunenes startlånspraksis? Oppsummering og konklusjon	105
7.1	Kort oppsummering av hovedresultatene.....	106
7.2	Har forskriftsendringen bidratt til å endre kommunenes startlånspraksis.....	110
7.3	Har forskriftendringen bidratt til en «bedre» startlånspraksis?	110
7.4	Bidrar en aktiv startlånspraksis til en bedre kommuneøkonomi?	113
	Litteratur	114
Vedlegg 1	Spørreskjema.....	117
Vedlegg 2	Deskriptiv statistikk fra undersøkelsen om kommunal startlånspraksis.....	139
Vedlegg 3	Undersøkelse om kommunenes praksis ved bruk av Startlån. Intervjuguide	198
Vedlegg 4	Nedbetalingsprofil ved 50 års nedbetalingsprofil.....	200

Tabelloversikt

Tabell 6.1:	<i>En sammenligning av boutgifter og bokostnader av leie versus å eie, når boligprisen 3,4 millioner og leieprisen 17 500 i måneden</i>	95
Tabell 6.2:	<i>Utviklingen av realboutgift og boutgiftsbelastning og over en 20 års perioden for en boligeieren med månedlig nominell annuitet på 10 000. Regneeksempel.</i>	98
Tabell 6.3:	<i>Utvikling av egenkapitalen i en 30 års periode i et tilfelle med fullfinansiert boligkjøp på 2 millioner i 2015. Regneeksempel</i>	100

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Modell for kommunenes valg av innretning knyttet til startlånspraksis.</i>	30
Figur 2.2	<i>Tjenesteproduksjonsmulighetsrommet for produksjon av to typer tjenester t1 og t2, i en gitt kommune.....</i>	32
Figur 2.3	<i>Optimal tjenesteproduksjon for to typer kommuner, k1 og k2.....</i>	33
Figur 3.1:	<i>Følger kommunen din Husbankens retningslinjer? (Spm. A1). Andel ja-svar. N=262.</i>	38
Figur 3.2:	<i>Har kommunen egne retningslinjer som supplerer Husbankens? (Spm. A1b). Andel ja-svar. N=262.</i>	39
Figur 3.3:	<i>Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? (Spm. A2). Gjennomsnitt av skåre fra 1= «ikke utfordr.» til 4=«i stor grad utfordr.». N ∈ [169, 259].....</i>	40
Figur 3.4:	<i>Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? (Spm. A3). Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3= «til en viss grad», 4=«ja». N ∈ [204, 249].....</i>	41
Figur 3.5:	<i>Årsverk til saksbehandling av startlåssøknader. (Spm. B1). N=221.....</i>	42
Figur 3.6:	<i>Hvilken faglig bakgrunn har saksbehandler(n)e? (Spm. B3). Prosent. N=261.....</i>	44
Figur 3.7:	<i>Hvilket utdanningsnivå har saksbehandler(n)e? (Spm. B4). Andel med svar «stort sett videregående utdanning». N=263.</i>	45
Figur 3.8:	<i>Har saksbehandler(ne) også andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet? (Spm. B5). Andel ja-svar. N=263.</i>	45
Figur 3.9:	<i>Har (noen av) saksbehandlerne i tillegg andre oppgaver som ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning e.l.? (Spm. B6). Andel ja-svar. N=263.</i>	46

Figur 3.10:	<i>Hva legger dere vekt på i prioriteringen av søknader om startlån? (Spm. C1). Gjennomsnitt av skåre fra 1=«i liten grad» til 3=«i stor grad». N ∈ [196, 265].</i>	47
Figur 3.11:	<i>Startlån skal primært gis til busstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er... (Spm. C2). Gjennomsnitt av skåre fra 1=«nei» til 4=«i stor grad». N ∈ [155, 264].</i>	48
Figur 3.12:	<i>Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? (Spm. C4). Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3=«til en viss grad», 4=«ja». N ∈ [238, 259].</i>	49
Figur 3.13:	<i>Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? (Spm. D1). Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3=«til en viss grad», 4=«i stor grad». N ∈ [248, 258].</i>	51
Figur 3.14:	<i>Hvordan trekkes skatt inn når dere vurderer låneevnen? (Spm. D3). Prosent. N=260.</i>	52
Figur 3.15:	<i>Bruker kommunen fastrente for startlån? (Spm. D6). Andel ja-svar. N=262.</i>	53
Figur 3.16:	<i>I hvilke tilfeller benyttes fastrentelån? (Spm. D6a). Prosent. N=101.</i>	54
Figur 3.17:	<i>Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån? (Spm. D7). Prosent. N=262.</i>	55
Figur 3.18:	<i>Andel av lånetildelinger der det brukes 50 års nedbetalingstid. (Spm. D8). Andel. N=249.</i>	56
Figur 3.19:	<i>Hvilken type inntekt legges til grunn for vurderingen av startlån, i tillegg til lønn fra fast jobb? (Spm. D9). Prosent. N=260.</i>	57
Figur 3.20:	<i>Er forvaltningen av startlånet satt ut, for eksempel til Lindorff eller en (lokal) bank? (Spm. D19). Andel ja-svar. N=257.</i>	58
Figur 3.21:	<i>Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide? (Spm. D21). Prosent. N=261.</i>	59
Figur 3.22:	<i>Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån? (Spm. E1). Prosent. N=257.</i>	60
Figur 3.23:	<i>Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån? (Spm. E3). Prosent. N=254.</i>	61

Figur 3.24:	<i>Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad? (Spm. E4). Prosent. N=252.</i>	62
Figur 3.25:	<i>Jobber dere over tid med busstander for at de på sikt kan kjøpe bolig med startlån (innenfor 1-5 år)? (Spm. E5). Prosent. N=255.</i>	63
Figur 4.1:	<i>Har forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ført til en omlegging av praksis for tildeling av startlån i din kommune? (Spm. F1). Andel ja-svar. N=260.</i>	67
Figur 4.2:	<i>Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ikke har endret startlånspraksisen i din kommune. Jobbet kommunen din allerede i tråd med den nye forskriften? (Spm. F1a). Andel ja-svar. N=62.</i>	67
Figur 4.3:	<i>Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte (Spm. F1b). Prosent ja-svar. N ∈ [166, 185].</i>	69
Figur 4.4:	<i>Estimert effekt (logit) på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning». 2005-2010. Etter år og kommunens levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning.</i>	73
Figur 4.5:	<i>Estimert effekt (logit) på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning». 2011-2014. Etter år og kommunens levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning.</i>	74

Sammendrag

Kim Christian Astrup, Lars Chr. Monkerud, Marit Ekne Ruud og Kristin Aarland

Kommunenes praktisering av startlånsordningen - effekten av den nye forskriften

NIBR-rapport 2015:27

Bakgrunn og problemstillinger

I 2014 ble ordningen med Husbankens startlån for vanskeligstilte på boligmarkedet endret. Vedtak av en ny forskrift for startlånet innebar en innstramning av ordningen, konkret ved at unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen for startlånet. Sammenlignet med gammel forskrift omfatter startlånsordningen etter 1.4.2014 kun husstander med langvarige problemer med å finansiere en eid bolig. Dette betyr at ungdom i etableringsfasen generelt henvises til å utnytte sitt sparepotensiale og at de må oppfylle bankenes krav til egenkapital før låneopptak til kjøp av bolig. Forskriftendringen innebærer altså i hovedsak at startlånsordningen skal spisses mot såkalte vanskeligstilte. Formålet med forskriftsendringen har vært å gjøre ordningen mer tydelig og i større grad enn tidligere nå frem til de personene som er vanskeligst stilt på boligmarkedet, men som har økonomisk evne til å betjene et lån.

Husbanken ønsket å få gjennomført et forskningsprosjekt om kommunenes praksis i bruk av startlån og hvordan forskriftsendringen påvirker denne. Denne rapporten utgjør prosjektets andre del. I denne har vi sendt ut en spørreundersøkelse til alle landets kommuner om ulike aspekter av kommunenes praktisering av ordningen, samt gjennomført kvalitative intervjuer i sju kommuner.

Utfordringer og arbeidsmetoder i kommunene: Hovedtrekk fra spørreundersøkelsen om kommunal startlånspraksis

I alt 265 kommuner besvarte undersøkelsen der startlånsansvarlige i den enkelte kommunen var respondenter. Undersøkelsen tok for seg ulike deler av kommunenes arbeid med startlånet: boligsosiale utfordringer, saksbehandlingskapasitet, prioritering av målgrupper, vurdering av søkeres lånebetjeningsevne, saksbehandlingen og dialogen med lånesøker. Vi har analysert hovedtendensene for fire kommunetyper: storbyer, kommuner i storbyområdet, byer og tettsteder ellers og perifere kommuner (dvs. grupper der gjennomsnittlig befolkningsstørrelse synker i nevnte rekkefølge). Vi fant flere systematiske forskjeller mellom disse kommunekategoriene. Mindre kommuner, særlig perifere kommuner utenom byene og tettstedene, har i snitt mye høyere saksbehandlingsinnsats enn større kommuner (målt som saksbehandlerårsverk pr. lånesøknad). Dette skyldes sannsynligvis spesialisings- og stordriftsfordeler i større kommuner. I større kommuner, med større team, er det mulig å legge opp til en spesialisering på ulike aspekter av startlåns- og boligsosialt arbeid. Mindre kommuner har i større grad saksbehandlere som også har andre oppgaver, også oppgaver utenfor det boligsosiale feltet. I mindre kommuner må saksbehandlerne derfor i større grad være «allroundere». På den annen side vil mindre kommuner møte færre koordinerings og organiseringsutfordringer. Litt overraskende fant vi at saksbehandlere av startlån i mindre kommuner i større grad har sosialfaglig bakgrunn, mens saksbehandlerne i større kommuner i større grad har bankfaglig bakgrunn.

Det er fullt mulig å bruke startlånet aktivt, samtidig som man tildeler lånene på *bankfaglig* forsvarlig og kompetent måte. Dette var et av hovedresultatene fra fase I. Dette fordrer imidlertid at kommunene i større grad bruker fastrente og åpner for lengre nedbetalingstid. Forskriftsendringen åpner for at startlån i enkelte tilfeller kan gis med 50 års nedbetalingstid, noe som er potensielt viktig for å kunne bruke startlånet på en boligsosial måte i pressområder med høye boligpriser.

Vi fant i kommuneundersøkelsen at fire av ti kommuner benytter *fastrente* for startlånet, og at mindre kommuner benytter seg sjeldnere av fastrentelån enn større kommuner. Når det gjelder *nedbetalingstid* fant vi at kommunene bruker 50 års nedbetalingstid

for startlånet i svært sjeldne tilfeller: Mindre kommuner benytter seg av dette i bare 2-2,5 prosent av lånetilfellene, mens større kommuner (storbyer og omlandskommunene) benytter seg av dette i 5-6 prosent av tilfellene.

Når det gjelder *dialogen* med startlånssøker fant vi at denne i mindre kommuner i større grad foregår ved personlige møter. Ved avslag på startlånssøknaden gir mindre kommuner oftere veiledning til søkerne om hvordan man i fremtiden kan skaffe seg bolig gjennom startlånet. Større kommuner vurderer oftere startlansfinansiering selv uten at det foreligger en formell startlånssøknad. Dessuten arbeider større kommuner i større grad enn mindre for at fremtidige huskjøp kan finansieres med startlån. Dette er en naturlig konsekvens av at kommunale boliger som oftest er konsentrert rundt større kommuner, og startlånet brukes til å øke «turn- over'en» i kommunale boliger.

Endringer av startlanspraksis etter forskriftsendringen?

Spørreundersøkelsen ga informasjon om hvordan og hvilken grad kommunene har lagt om sin praksis etter forskriftsendringen. Nærmest alle kommuner opplever at de følger den nye forskriften, enten ved at de har lagt om praksis for tildeling av startlånet (flertallet) eller ved at man allerede før forskriftsendringen hadde en praksis i tråd med den nye forskriften (mindretallet). Kommunene har erfart at de avslår flere søknader etter forskriftsendringen og at de bruker lenger tid på hver enkelt søknad, selv om den siste tendensen er noe svakere i mindre kommuner. Over halvparten av kommunene oppgir at de har økt bruken av fullfinansiering etter forskriftsendringen. Denne tendensen er imidlertid markant lavere i mindre kommuner, der kun 30 prosent oppgir økt bruk av dette virkemiddelet. Særlig kommuner i omlandet til storbyene oppgir at de «jobber aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen», mens denne tendensen er markant lavere for storbyer og kommuner i perifere områder.

I perioden 2005-2014 er tildelingssannsynligheten for startlån stort sett høyere for «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» enn for andre grupper, men den er også avhengig av lokale forhold som levekår og sammensetningen i kommunestyret. Imidlertid avtar denne sistnevnte tendensen frem mot 2014. Dette kan bety at

forskriftsendringen, og tillem্পingen til den, veier tyngre enn lokale forhold.

Intervjuer i 7 case-kommuner. Startlånet som boligsosialt virkemiddel.

Vi gjennomførte intervjuer i 7 casekommuner. Kommunene ble valgt ut i samarbeid med Husbanken og representerer både kommuner som tidligere har hatt en annen praksis, og kommuner som ikke har endret praksis med bruk av startlånsordningen i særlig grad. Kommunene som er med i undersøkelsen er Narvik, Trondheim, Bergen, Lørenskog, Tønsberg, Asker og Drammen. Formålet med intervjuene har vært å få fram de ulike kommunenes erfaringsbaserte refleksjoner rundt startlånsordningen som en del av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Vi stilte spørsmål om eventuelle endringer i startlånspraksisen og erfaringer med dette, om ulike målgrupper innenfor og utenfor ordningen, og om startlånets betydning i et kommunaløkonomisk perspektiv.

Erfaringene som kommunene formidler er at de når ut til flere vanskeligstilte og at de følger de vanskeligstilte tettere. Alle kommunene har fokus på de som bor i kommunale utleieboliger og gir dem mulighet til å bli boligeiere en stund før leiekontrakten løper ut. Erfaringene tyder også på at de gir flere lån enn tidligere, blant annet fordi mange av kommunene har fått flere saksbehandlere.

Case-kommunene var spesielt opptatt av å få frem hva det å eie egen bolig gjør med folk. Erfaringer som går igjen viser at folk klarer å komme seg ut i arbeid, at de tar vare på tingene rundt seg og at de blir stolte på en positiv måte. En trygg og god bosituasjon er altså viktig for å kunne lykkes med andre ting i livet. De som jobber med denne målgruppen vanskeligstilte på nært hold ser tydelig resultater av det de gjør.

Startlånsordningen har dessuten positiv effekt på den kommunale boligmassen fordi de som leier får mulighet til å kjøpe boligen de leier, og kommunen kan skaffe «nye» boliger spredd rundt.

Erfaringen fra case-kommunene er at det gjennomgående er svært få som ikke klarer å betjene startlånet, noe som blant annet er resultat av en tett oppfølging av ansatte. Dette betyr at kommunen ikke «taper» penger på utlån.

Flere kommuner relaterer folkehelseperspektivet til økonomi, direkte eller indirekte. Det handler om hvilken positiv effekt egen eid bolig har for helsa på sikt, og her inkluderes både en psykososial forståelse og fysisk helse i begrepet. Erfaringene fra kommunene tilsier at startlånsordningen spiller en stor rolle i kommunens øvrige boligsosiale arbeid.

Boligeie og mulige kommunaløkonomiske gevinster

Økt innretning av startlånet mot vanskeligstilte krever at flere ressurser settes inn i det boligsosiale startlånsarbeidet; at det brukes mer tid og ressurser på vurdering en lånesøkers betjeningsevne og på oppfølging i etterkant av en tildeling. Er den økte ressursinnsatsen i startlånsarbeid en god sosial investering for kommunene? For å besvare dette ser vi nærmere på hvordan tilgangen til boligeie påvirker startlånsmottakerne av ordningen når det gjelder to typer effekter. Den ene er hvordan boligeie påvirker mottakernes økonomi og den andre dreier seg om hvordan boligeierskap og «selvutleie» bidrar til bostabilitet og derigjennom livsstabilitet. Når det gjelder virkningen av boligeie på personøkonomi ser vi på tre effekter. Den første gjelder innvirkning mottakers bokostnader, til forskjell fra boutgifter. De to andre mekanismene er primært dynamiske og viser hvordan boutgifter og kapitaloppbyggingen endrer seg over tid, og hvordan dette henger sammen med nedbetalingsprofil og med boligmarkedet generelt. Gjennom konkrete regneeksempler viser vi hvordan boligeie kan ha positive og vidtgående effekter for startlånsmottakeren, selv for moderate anslag for boligprisvekst.

Tilgangen til boligeie kan føre til økt stabilitet og selvhjulpenhet både på kort og (særlig) lengre sikt. Dette bidra i sin tur til å avlaste kommunale budsjetter. Dette bekreftes også av intervjuene med case-kommunene. Hvor store effektene er og hvilke størrelsesorden vi snakker om, er imidlertid svært vanskelig å beregne. Her er det behov for mer forskning med empirisk dokumentasjon.

Hvordan har forskriftsendring endret kommunenes startlånspraksis?

Kommuneundersøkelsen viser at de aller fleste opplever at forskriftsendringen har ført til en endring av praksisen, selv om denne tendensen er noe mindre i de mindre kommunene. Noen

kommuner har svart at forskriftsendringen ikke har ført til omlegging, men dette skyldes i de fleste tilfeller at de allerede hadde en praksis i tråd med forskriften før den trådte i kraft. Gjennomgående er endringene kvalitativt gode, i tråd med beste praksis- kriteriene (slik disse ble definert i fase I), selv om bildet er sammensatt. Mange kommuner jobber bankfaglig godt med ordningen. Det er imidlertid et forbedringspotensial her hos en del mindre kommuner.

1 Problemstillinger og bakgrunn

1.1 Bakgrunn

12.03.14 ble det vedtatt en ny forskrift for startlånet. Forskriftendringen innebærer en innstramning av Husbankens startlånsordning hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen for startlånet. Sammenlignet med gammel forskrift strammes ordningen inn ved at den i all hovedsak utelukkende omfatter husstander med langvarige problemer med å finansiere eid bolig. Dette betyr at ungdom i etableringsfasen generelt henvises til å utnytte sitt sparepotensiale og oppfylle bankenes krav til egenkapital før låneopptak til kjøp av bolig. Forskriftendringen innebærer altså at startlånsordningen skal spisses mot såkalte vanskeligstilte.

Husbanken ønsker å få gjennomført et forskningsprosjekt om kommunenes praksis i bruk av startlån og hvordan forskriftsendringen har påvirket denne. Forskningsprosjektet skal i tillegg vurdere på hvilken måte startlånspraksis vil bli endret og hvilke boligsosiale- og velferdspolitiske konsekvenser praksisomleggingen vil kunne få. Forskningsprosjektet er delt opp i delprosjekter.

1.2 Fase I av prosjektet

Første del av prosjektet gjennomførte NIBR en nullpunktsanalyse av kommunenes praksis i bruk av startlån. Denne nullpunktsanalysen har midlertid ikke tatt utgangspunkt i et nullpunkt forstått som tidspunkt rett før forskriften trådte i kraft, men sett på startlånspraksisen over tid. Denne tilnærmingen ble

brukt fordi flere kommuner hadde lagt, eller var i ferd med å legge om sin praksis før forskriftsendringen ble vedtatt.

I nullpunktanalysen så vi på kommunenes bruk av ordningen i perioden 2005 og frem til forskriftsendringen og hvordan kommunenes bruk av startlånet har utviklet seg i denne perioden. Nullpunktanalysen ble gjennomført med utgangspunkt i to hovedproblemstillinger. Den ene var å identifisere boligsosiale utviklingstrekk, og den andre var om disse utviklingstrekkene var i samsvar med kriteriene for beste startlånspraksis. Kriteriene for beste praksis ble definert som en praksis der kommunene tildeler startlån

- 1) etter en klar *boligsosial profil* som tilgodeser «varig vanskeligstilte»,
- 2) på en *bankfaglig forsvarlig og kompetent* måte,
- 3) der man (kommunene) har tilstrekkelig *organisatorisk vilje og evne* til å gjennomføre (1) og (2) – at man for eksempel har tilstrekkelige ressurser avsatt til å følge opp startlånmottagere som ellers ville falt gjennom i det regulære lånemarkedet.

Denne definisjonen ble basert på case- beregninger supplert med en analyse av beste –praksis – begrepet i risikoperspektiv. Definisjonen av beste- praksis har gyldighet både før og etter forskriftsendringen. Forskriftendringer har ikke påvirket betingelsene, men har gitt kommunene et viktig verktøy for å tilgjengeliggjøre ordningen til flere vanskeligstilte gjennom å øke maksimal nedbetalingstid på startlånet fra 30 til 50 år.

Vi fant i de empiriske analysene basert på mikrodata på startlånmottakere et ganske entydig bilde: Boligsosialt utsatte grupper – for eksempel de som leier kommunal leilighet, og særlig «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» – blir generelt tilgodesett med startlån mer enn andre grupper, og denne tendensen er markant og økende over tid i perioden 2005- 2013. Vi altså at *kommunenes praksis generelt kjennetegnes ved en økt «boligsosial profil»*, noe som samsvarer med det første kriteriet for beste praksis, men at denne tendensen varierer fra den ene kommunen til den andre. Vi fant i tillegg at «inntektskravet» for utbetaling så ut til å være noe lavere i de mindre sentrale kommunene enn i de mer

sentrale kommunene – noe som trolig skyldes forskjeller i boligpriser mellom slike kommunetyper. Datagrunnlaget ga imidlertid lite grunnlag til å trekke slutninger om tendenser og utvikling når det gjaldt de øvrige kriteriene for beste praksis. Til det formål var de tilgjengelig data for ufullstendige.

1.3 Formålet for fase II av prosjektet

Hovedformålet med hele forskningsprosjektet er å belyse hvordan den nye forskriftsendringen for startlånet har bidratt til å påvirke kommunenes startlånspraksis. Fase I ble gjennomført høsten 2014 og så nærmere på kommunenes startlånspraksis forut for forskriftsendringen. Formålet var å etablere en benchmark eller et nullpunkt som lettere setter oss i stand til å analysere hvordan og i hvilken grad forskriftsendringen har bidratt til endre kommunenes startlånspraksis.

Formålet for prosjektets fase II var opprinnelig tredelt:

- i. utvikle kunnskap om virkningene av forskriftsendringene på kommunenes startlånspraksis
- ii. hva har forskriftsendringen gjennom en endret startlånspraksis har å si for mer generelle boligsosiale- og velferdspolitiske forhold
- iii. bidra til læring mellom kommunene. Læring kan dreie seg om god kommunal praksis og bevissthet, refleksjon og kunnskap om virkninger av kommunal praksis for ulike målgrupper. Gjennom å bidra til læring mellom kommunene kan bidra til og lette omstillingen av praksis som forskriftsendringen legger opp til.

Vi skal i 1.4 nærmere formulere delproblemstillingene innenfor hvert av prosjektets delmål.

1.4 Problemstillinger for fase II

1.4.1 Virkningene av forskriftsendringen

I den opprinnelige utlysningen ble det bedt om en skissering av et opplegg for hvordan en kunne få kunnskap om relevante

endringene som følge av innføringen av den nye forskriften. Her antyder utlysningen flere mulige delproblemstillinger:

- 1) Hvilke data mangler? Hvilke indikatorer kan brukes? Er det utfordringer knyttet til dokumentasjon av bruken på kommunenivå, f.eks. knyttet til personvern hensyn?
- 2) Skjer det en endring i forhold til hvem som mottar startlån? Prioriterer kommunene annerledes? I hvilken grad endres kommunal praksis, retningslinjer, osv.?
- 3) Hva skjer med de gruppene som evt. tidligere fikk startlån, men som ikke lenger gjør det?
- 4) På hvilke områder bør ordningen følges opp spesielt for å påvise eventuelle tilsiktede og utilsiktede effekter?

Problemstilling 1) ble belyst i fase I. Hovedkonklusjon var der at tilgjengelig data på feltet har vært utilstrekkelig til i tilstrekkelig grad belyse kommunenes innretning av startlånspaksis og hvordan forskriftsendringen har bidratt til å påvirke denne. Vi har derfor i fase II derfor brukt en forholdsvis stor del prosjektets ressurser til å forberede datasituasjonen ved å gjennomføre en landsomfattende spørreundersøkelsen til alle landets kommuner. Gjennom dette empiriske grepet har vi i stor grad korrigert for svakheter i eksisterende datakilder. Dette empiriske grepet har som sagt vært relativt resurskrevende, og har dessverre innskrenket mulighetene til å belyse andre aspekter knyttet til konsekvensanalysen av forskriftsendringen, særlig de velferdspolitiske aspektene.

Problemstilling 2) er identifisert som hovedproblemstillingen for fase II, og spørreundersøkelsen er i stor grad utformet for å best mulig kunne belyse denne problemstillingen. Men problemstillingen er imidlertid ikke begrenset til å se på endringene i mottakergruppene, og hvordan forskriftsendringen har bidratt til dette, men også til hvordan kommunene bruker startlånordningen og organiserer arbeidet generelt.

Problemstilling 3) tolker vi som en del av konsekvensene av omleggingen av kommunenes startlånspaksis, og vil derfor bli nærmere omtalt i 1.4.2

Problemstilling 4) er mer uklart formulert i utlysning, og må derfor fortolkes og presiseres nærmere. Når det gjelder tilsiktede effekter

tolker vi dette dithen at kommunene legger om sin startlånspraksis i samsvar med den nye forskriften. Dette innebærer i hovedsak at startlånet skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Hvorvidt denne tilsiktede effekten realiseres dekkes i all hovedsak slik vi har fortolket problemstilling 2). Når det gjelder utilsiktede effekter er spørsmål hvilke dette kan være. Her er det flere mulige fortolkninger. For det første tolker vi utlysningen at det er snakk negative utilsiktede konsekvenser og ikke positive. Det kan være positive (utilsiktede)konsekvenser som kan bidra til å bedre kommunenes økonomi. Dette er tema for kapittel 6. Når det gjelder negative utilsiktede konsekvenser kan det tenkes startlånet bidrar til å presse prisene opp eiemarkedet på kort sikt, i større grad enn hva tidligere har vært tilfellet. Markedsvirkninger av forskriftsendringen diskuteres i rapporten *Indirekte markedsvirkninger- en empiriske analyse (NIBR- 2015:12)*, og blir nærmere omtalt i kapittel 6.

1.4.2 Kvaliteten på kommunenes praksis

Hovedresultatet fra fase I er at det i perioden 2005- 2013 vært en tendens til at kommunene i økt grad bruker startlånet til å løse boligsosiale problemer, slik forskriftsendringen legger opp til. I samme periode har det vært en markant økning i boligprisene. Dette impliserer at startlånet har blitt tildelt med høyere belåningsgrader (lavere inntekt hos vanskeligstilte og høyere boligpriser og høyere boliglån). Dette reiser spørsmål om startlån har blitt tildelt i strid med kravene til forsvarlig utlånspraksis. Hovedkonklusjon fra fase I er høyere gjeldsgrader ikke trenger å være uforsvarlig, gitt tildelingene er gjort i samsvar med kriteriene for beste praksis. Samtidig var datagrunnlaget i fase I utilstrekkelig til si noe om i hvilken grad de andre kriteriene for beste praksis er oppfylt. Det kan derfor ikke utelukkes at den økte boligsosiale tendensen i kommunenes praksis i noen grad har skjedd bekostning på kravene til forsvarlighet. Vi vil derfor i denne fase, med et langt bedre datagrunnlag, også si noe utviklingstrekk når det gjelder kvaliteten på kommunenes praksis. Dette vil si om, og hvilken grad de samsvarer med kravene eller kriteriene for beste praksis.

1.4.3 Konsekvenser av praksisomleggingen

I tillegg til en analyse og kartlegging av hvordan forskriften påvirker startlånspraksis, legger utlysningen opp til en problematisering og drøfting hva forskriftsendringene kan ha å si for mer generelle boligsosiale- og velferdspolitiske forhold. Her peker utlysningen på flere problemstillinger:

- 1) Hvilke konsekvenser kan det få at startlånsordningen spisses mot de mest vanskeligstilte?
- 2) Kan det bety at flere i etableringsfasen sliter med å komme inn i eiermarkedet?
- 3) Hva betyr i så fall det for den enkelte, for boligmarkedet og for samfunnet?

Flere av disse problemstillingene ble drøftet i kronikken «Nytt klasseskille i boligmarkedet?» (Kim Astrup, Katja Johannessen og Kristin Aarland i Aftenposten 04. 06.14), men tematikken knyttet unge i etableringsfasen (som ikke er vanskeligstilte) vil ikke bli ytterligere utdypet i prosjektet. Dette er viktige og kompliserte problemstillinger som vi har forstått at oppdragsgiver ønsker belyst i eget framtidig prosjekt. Istedenfor vil vi heller konsentrere oss om pkt. 1, og da ut i fra et kommunalt eller kommunaløkonomisk perspektiv. Dette oppfatter vi særlig viktig i lys av resultatene av fase I. I forrige fase var fokuset på god praksis i bruk av startlånet mot vanskeligstilte grupper, det vil si hvordan ordningen kunne brukes i et krevende boligmarked med høye priser rettet mot grupper med lav økonomisk evne (vanskeligstilte), uten at dette kom i strid med etablerte standarder for forsvarlig utlånspraksis. Rapporten fra forrige fase gikk inngående inn på spørsmål knyttet til god praksis, både når det gjaldt tildeling av startlån, og videre oppfølging. God startlånspraksis mot vanskeligstilte er ressurskrevende. Det krever at det avsettes ressurser til å kartlegge søkerens låneevne, noe som ofte vil kreve intervju med søker, samt en individuell risikoanalyse. I tillegg vil en god startlånpraksis (overfor vanskeligstilte) også kreve at det kanaliseres ressurser til oppfølgingsressurser. For mange kommuner som vurderer om og i hvilken grad de skal legge om praksisen (i stedet for å legge den ned) vil være hvorvidt ressursbruken mot vanskeligstilte er regningsvarende. En naturlig oppfølging av beste-praksis

diskusjonen fra fase I er derfor å se nærmere på de kommunaløkonomiske aspektene av en aktiv startlånspraksis mot vanskeligstilte). En aktiv startlånspraksis kan medføre at ressurser og kostnader spares på andre områder som for eksempel reduserte utgifter sosialhjelp og reduksjon i ventetid til kommunale boliger.

1.4.4 Læring mellom kommunene

I utlysningen heter det:

For det tredje er det ønskelig at tilbyder redegjør for hvordan man i oppdraget kan bidra til læring i og mellom kommunene. Læring kan dreie seg om god kommunal praksis, utvikling av retningslinjer mm. Læring kan også dreie seg om bevissthet, refleksjon og kunnskap om virkninger av kommunal praksis for ulike målgrupper

Vi tolker dette som et prosjekt med potensiell høy læringsverdi for kommunene, ettersom det åpner at kommuner kan dra nytte av andres erfaringer med startlånsarbeid. I fase I ble flere grep foretatt for å styrke læringselementet, bl. a fokus på beste-praksis – kommuner og deres erfaringer, samt opprettelsen av en egen ressursgruppe. Dette arbeidet har vi videreført i fase II. Det vil imidlertid være et skift i fokus. Mens hovedfokuset i fase I var hvordan ordningen kan brukes på en forsvarlig måte på vanskeligstilte, vil hovedfokuset i del II være de kommunaløkonomiske aspektene knyttet til en aktiv og forsvarlig startlånspraksis. Også på dette feltet er det potensialet for interkommunal læring til stede, og igjen kan det være interessant å få fram erfaringene fra beste-praksis- kommunene, og kommuner og kommuner som har lagt om sin praksis etter forskriftsendringen (i samsvar med den). Erfaringsbasen til kommunene som bruker startlånet boligsosialt, er et viktig tema for intervjuene med case-kommunene i kapittel 6.

1.5 Forskningsdesign

Opplegget for nullpunktsanalysen har vi videreført ved å analysere nye data på kommunenes bruk av startlånet for 2014 (basert på mikrodataba fra Husbanken), samt 2015 så langt det har latt seg gjøre. Utviklingen fanges opp ved å sammenligne nye data med nullpunktsanalysen for å kunne vurdere hvordan forskriftsendringen har bidratt til å endre praksis. Den metodiske

tilnærmingen i nullpunktsanalysen gjentas på årgangen for 2014 for å sikre mest mulig sammenlignbarhet med fase I. Registerdataene vil gi oss svar på hvor mye forskriftsendringen har bidratt til å endre praksis. Men det er mange dimensjoner ved startlånspraksisen som registerdataene ikke vil gi svar på, særlig når det gjelder de ulike kriteriene for beste praksis. Beste-praksis-defensjonen fra fase 1 er en benchmark som vil bli brukt i fase II til å måle effekten av forskriftsendringen på utover det vi kan gjøre ved hjelp av registerdata. Løsningen på begrensningene ved registerdataene har vært å supplere dem med en omfattende kommune-survey vil være basert på spørsmålene i intervjuguiden fra fase 1¹. Dette har gjort oss i stand til ikke bare å se på hvor mye de ulike kommunene har endret sin praksis, men også på hvilken måte. Dette vil også kunne gi Husbanken en kunnskapsbase til å følge opp kommunenes videre arbeid med omleggingen av deres startlånspraksis i samsvar med forskriftsendringen. Utformingen av spørreskjemaet har skjedd i nærmere samråd med prosjektets ressursgruppe. En slik spørreundersøkelse har også åpnet for spørsmål om praksis fra før forskriftsendringen. Dette har gjort oss i stand til å fullføre nullpunktsanalysen fra fase I, som kun lot seg delvis gjennomføre på grunn begrensninger i registerdataene. Spørreundersøkelsen har blitt foretatt i samarbeid med Husbanken, som bistått i prosessen med utsendelse til kommunene, samt oppfølging og innhentning.

I tillegg til dette har vi også gjennomført intervjuer med 7 utvalgte casekommuner. Formålet med disse intervjuene har vært å supplere kommuneundersøkelsen ved å gå dypere inn på enkelte temaer. Dette vil særlig gjelde de kommunaløkonomiske aspektene knyttet startlånsbruk, og her vil vi bygge på den teoretiske gjennomgangen av sammenhengen mellom kommuneøkonomi og startlånsbruk. Her har det vært hensiktsmessig å se nærmere på kommuner som har hatt en aktiv boligsosial bruk av startlån over tid. Det har vært viktig å få fram erfaringsbasen disse kommunene sitter med når gjelder virkninger av en aktiv boligsosial startlånsbruk både på kort og lengre sikt. Case – kommune-intervjuene er et fordypelsessupplement til kommuneundersøkelsen og kan også brukes til å avklare andre problemstillinger rundt forskriftsendringen og praksisomstillingen.

¹ Intervjuguiden finnes vedlegg II i NIBR-rapport 2014:27

Dette gjøres også i nærmere diskusjon og samråd med prosjektets ressursgruppe.

Når gjelder kommunaløkonomiske aspekter vil vi også forsøke å fram dem ved hjelp av tilgjengelig statistikk så langt som det er mulig. Som nevnt kan mulige effekter av en aktiv startlånsbruk være økt gjennomstrømning i den kommunale utleiesektor (mindre ventelister), mindre utbetalinger til sosial hjelp osv. Vi har derfor sammenholdt startlånsutviklingen med ulike indikatorer basert på KOSTRA-statistikk.

1.6 Oppsummering og rapportens oppbygging

I dette forskningsprosjektet vil vi ta for oss to hovedproblemstillinger. Den første er hvordan har startlånspraksisen i norske kommuner endret seg etter forskriftsendringen ble innført i april 2014. Den andre problemstilling er hvilke faktorer forklarer hvorfor ulike kommuner velger å tilpasse ulikt til forskriftsendringen.

I kapittel 2 gjennomgår vi teoretiske tilnærminger til kommunenes praksisvariasjon. Vi innfører begrepet residualvariasjon i kommunenes startlånspraksis. Residualvariasjon er variasjonen i kommunenes praksis utover den variasjon som kan forklares gjennom forskjeller i lokale forhold som for eksempel forskjeller i omfang av levekårsutfordringer og forskjeller i boligpriser. Vi ønsker å vite hvordan residualvariasjonen henger sammen ordningens strategisk forankring i kommunen. I kapittel 2 introduserer vi en modell som forklarer hvorfor startlånsordningen ulik rolle og strategisk forankring i kommunene.

I kapittel 3 og 4 ser vi på hvordan kommunens startlånspraksis har endret seg etter den nye forskriften. I kapittel 3 gjennomgår vi spørreundersøkelsen til landets kommuner og ser på hvordan norske kommuner i dag praktiserer startlånsordningen. Kommuneundersøkelsen tar for seg alle aspekter av kommunenes praksis: prioritering av målgrupper, organisering og saksbehandlingskapasitet, dialog med søker og oppfølging, samt det kompliserte temaet om den vanskelige vurderingen lånesøkers betjeningsevne. I kapittel 4 «backtracker» vi og sammenligner dagens praksis med hvordan praksis var forut for forskriftsendringen. Men andre ord så ser vi på endringen i

startlanspraksisen etter den nye forskriften. Vi benytter oss av to empiriske kilder til å identifisere praksisendringen. Den viktigste er en seksjon i kommuneundersøkelsen hvor kommunene selv bes om å vurdere endring i praksis og langs hvilke dimensjoner. Dette sammenholder vi resultatene fra kommuneundersøkelsen med en videreføring av analysen fra fase I basert på Husbankens tilgjengelig startlansstatistikk, og mikrodataene denne bygger på. Vi oppdatere analysen med nye dataserier fra 2014 og 2015.

I kapittel 5 ser vi nærmere på startlans strategiske forankring i syv case-kommuner, basert en kvalitativ intervjuundersøkelse. Problemstillingen er startlans strategiske forankring og rolle i det boligsosiale arbeidet og hvordan forskriftsendringen har bidratt til endringer i disse. Av særlig betydning er erfaringer med virkninger av boligsosial bruk av startlans. Det dreier seg om virkninger på mottakerne av ordningen, og hvordan dette i sin tur virker tilbake på det boligsosial arbeidet og andre områder som helse, kommuneøkonomi osv.

I kapittel 6 ser vi nærmere på kommunaløkonomiske aspekter av startlans. Startlans gir ikke direkte gevinster til kommunen gjennom tildelingene og forvaltningen av ordningen. Ordningens bidrag til bedret kommuneøkonomi må derfor spores i de indirekte effektene, og da primært gjennom effekten startlans har på dens mottakere (som blir boligeiere for første gang). Innsikt i og kunnskap om disse mekanismer baseres i hovedsak på en gjennomgang av eksisterende norske studier på feltet, der de finnes. Siden det er relativt lite forskning på området, så supplerer vi flere steder med enkle regneeksempler for å illustrere sammenhenger og mekanismer.

2 Teoretiske perspektiver

Variasjonen i lokale forhold, og særlig når det gjelder lokale boligmarkeder og levekårsproblemer, er et viktig utgangspunkt for å forstå hvordan kommunene velger å innrette sin startlånpraksis. Som vi så i fase I så varierer kommunens praksis mer enn hva variasjonen i lokale forhold skulle tilsi. For å forstå residualvariasjonen må derfor finne andre forklaringer. I dette kapittelet på ulike mekanismer fra et teoretisk perspektiv, som kan bidra til å forklare denne residualvariasjonen.

2.1 Variasjon i kommunenes startlånpraksis-kausale og normative aspekter

2.1.1 Årsaker til praksisvariasjon

Tidligere studier av kommunenes startlånpraksis har i hovedsak vært deskriptive. Disse studiene har beskrevet systematisk og detaljert hvordan kommunene bruker startlånet, i hvilket omfang, fordelt på de ulike brukergrupper. Vi har i dette prosjektet (fase I og II) forsøkt å gå et steg lenger. Vi vil også forsøke å forklare hva som ligger bak kommunens valg av innretning på startlånpraksis.

Startlånet er et svært fleksibelt virkemiddel. Denne fleksibilitet gjør startlånet til et effektivt instrument til å løse kommunenes mangefasetterte utfordringer. Siden det er stor variasjon i hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder lokale boligmarkeder og levekår, vil vi også forvente at startlånsordningen i stor tilpasses disse, og således varierer tilsvarende. Tidligere studier har avdekket stor praksisvariasjon og i hvilken grad vanskeligstilte blir prioritert i de ulike kommunene. Et viktig spørsmål er om denne variasjon i hovedsak kan forklares av variasjonen i lokale forhold eller om kommunenes praksis varierer mer enn hva lokale forhold skulle tilsi.

Det kausale perspektivet innebærer å gå et skritt videre, der vi forsøker å forklare denne variasjonen mellom kommunene. For eksempel hvor stor del av denne variasjonen skyldes forskjeller i lokale boligmarkedsforhold som boligprisinivå. En forklaring på hvorfor vanskeligstilte i mindre grad har vært prioritert i en kommune sammenlignet med i en annen kan for eksempel forklares med at denne kommunen har høye boligpriser som gjør det mer krevende for vanskeligstilte (kjennetegnet av lavere inntekter) å etablere seg der. Tidligere studier på startlanspraksis tilsier at en kausal analyse allikevel ikke kan forklare all variasjon mellom kommunenes praksis ved hjelp forskjeller i søkerens inntektsnivå eller kommunenes prisnivå (Se for eksempel Proba 2012). Enkelte kommuner som i relativt høy grad gir startlån til vanskeligstilte kjennetegnes ikke ved at boligprisene er spesielt lave eller at gruppene som klassifiseres som vanskeligstilte har relativt høyere inntekt. Kommunene må derfor bruke startlansordningen på forskjellige måter overfor vanskeligstilte grupper, utover det lokale forskjeller i utgangspunktet skulle tilsi. Dette samsvarer også med resultatene fra fase I. Hva er så årsakene til residualvariasjon (variasjonen utover variasjonen i lokal forhold)?

Residualvariasjonen kan forklares på to nivåer. Det ene nivået er forskjeller i startlans strategiske forankring. I 2.2 presenterer vi en teoretisk modell for faktorer som bestemmer startlans strategisk forankring. Vi følger spørsmålet om startlans strategiske forankring gjennom intervjuer med syv utvalgte case-kommuner. Det andre nivået som kan forklare residual variasjon er forskjeller i kompetanse og organisering av arbeidet med startlanset. Gjennom kommuneundersøkelsen vil vi empirisk avdekke denne variasjonen. Hovedvekten er imidlertid ikke på forklaringen av kommunal variasjon i organisering og kompetanse i startlansarbeidet, men heller hva som er hva kjennetegner (hvilke kriterier) god startlanspraksis. Det er midlertid klart at mange tilfeller vil den gode startlanspraksisen være kjennetegnet av en solid strategisk forankring av dette arbeidet. Dette fordi startlanset brukt på en god boligsosial måte er relativt tid- og ressurskrevende. En boligstartlanspraksis i samsvar med beste praksis-kriteriene fordrer god kompetanse og organisering av arbeidet, og at kommunen har direkte dialog med lånesøker og at bruker mye tid både i tildelings- og oppfølgingsfasen, jf. Fase I.

2.1.2 Normative perspektiver

En spissing av startlånsordningen er basert på et tilsynelatende paradoks. Grunnen er at etablering av flere vanskeligstilte (kjennetegnet ved lavere inntekter) i selveid bolig ikke er mulig i en situasjon med historisk høye boligpriser uten at kommunene enten gir høye boligtilskudd til etablering eller at de vanskeligstilte får uforsvarlig høye belåningsgrader (boliglån relativt til bruttoinntekt). Siden midlene til etableringstilskuddet er svært begrensede, er i praksis den eneste måten å sette forskriftsendringen ut i live, å tildele startlånet med høye belåningsgrader til grupper med lave inntekter, som tilsynelatende virker å være uforsvarlig. Legges finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis fra 2010 til grunn som et normativt perspektiv, vil ikke bare startlånets paradoksikalitet være tilsynelatende, men også høyst reell. Dersom belåningsgraden ikke skal overstige 3 ganger inntekten (Finanstilsynet 2010), vil de vanskeligstilte vanskelig kunne forsere etableringsterskelen i de fleste lokale boligmarkeder. Men det kan virke konterintuitivt at disse belåningsnormene skal lempes på når det gjelder lavinntektsgrupper (de vanskeligstilte), som i utgangspunktet har mindre personøkonomisk rom til å takle økonomiske uforutsettheter og således kan være mer finansielt sårbare enn majoriteten. Nettopp fordi disse gruppene er potensielt mer sårbare kan det anføres at belåningsnormene for disse gruppene heller bør skjerpes. Det er allikevel flere forhold som tilsier at Finanstilsynets definisjon av beste praksis i liten grad vil være hensiktsmessig som normgrunnlag for beste praktisering av startlånsordningen. I utgangspunktet vil startlånssegmentet være kjennetegnet av lavere inntekter enn alminnelige låntakere i banker. Et grunnleggende poeng er at selv om startlånstakere (som er vanskeligstilte) har lavere inntekt, vil ofte inntekten være fast (NOU 2011:15). Inntektsrisiko, som er den vanskeligste risikoen å ta høyde for i beregningen av gjeldsbetjeningsevne, er derfor allerede i mange tilfeller eliminert. Når inntektsrisikoen er eliminert vil det også oftere være mye lettere å eliminere en annen risiko, nemlig renterisiko ved hjelp av fastrentekontrakter, noe som diskuteres nærmere i neste kapittel. Bruk av fastrente vil i tillegg medføre lavere kalkulasjonsrente (NOU 2011:15 Rom for alle), nettopp fordi renterisiko og inntektsrisiko i slike tilfeller lettere kan tas høyde for. Generelt kan derfor mange vanskeligstilte ha ganske annerledes risikoutfordringer enn alminnelig låntakere, og retningslinjene til Finanstilsynet synes i mindre grad å adressere disse. Dette kommer blant annet frem ved at

Finanstilsynet ikke har inkorporert fastrente i sin definisjon av forsvarlig praksis, som i mange tilfeller vil være et effektivt risikoinstrument for vanskeligstilte grupper. Normer for beste praksis av startlån må være i et forankret krav til forsvarlighet, samtidig som det tar hensyn til de risikoutfordringer som gjelder for vanskeligstilte, som er forskjellig fra låntakere flest. I fase I av prosjektet utledet vi flere kriterier for en forsvarlig utlånspraksis. Disse kriteriene er bygget på bankfaglige prinsipper, men tilpasset de risikoutfordringene vanskeligstilte står overfor, og som samtidig tar høyde for at flere vanskeligstilte ved tildeling av startlånet eller etter, kan få tilgang til risikodempende boligsosiale virkemidler som blant annet bostøtte eller boligtilskudd. Men en forsvarlig utlånspraksis for startlånet sikres altså ikke bare gjennom en bankfaglig kompetent tildeling som tar høyde for risikokarakteristikker til vanskeligstilte, - som altså er forskjellig fra alminnelig lånesøkere. Det er også viktig at det bygges gode oppfølgingsrutiner rundt den enkelte startlånsmottager og at rutinene tar høyde for at vanskeligstilte er en potensielt (finansielt) sårbar gruppe. I tillegg til at startlånstildelingene skjer på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte, må også kommunen ha gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner, samt en god organisering av arbeidet med ordningen. En måte å tolke beste praksis på er den praksisen som «løser» eller håndterer risikoutfordringene som startlånsordningen medfører. Forskning har vist at det eksisterer et økonomisk eierskapspotensial blant vanskeligstilte (Aarland 2011). Beste praksis viser hvordan dette potensialet kan tas ut på en forsvarlig måte.

Det vises til kapittel 2 og 3 i rapporten for fase I *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen* (NIBR-rapport 2014:27) for en nærmere diskusjon og utledning av kriteriene for beste startlånspraksis.

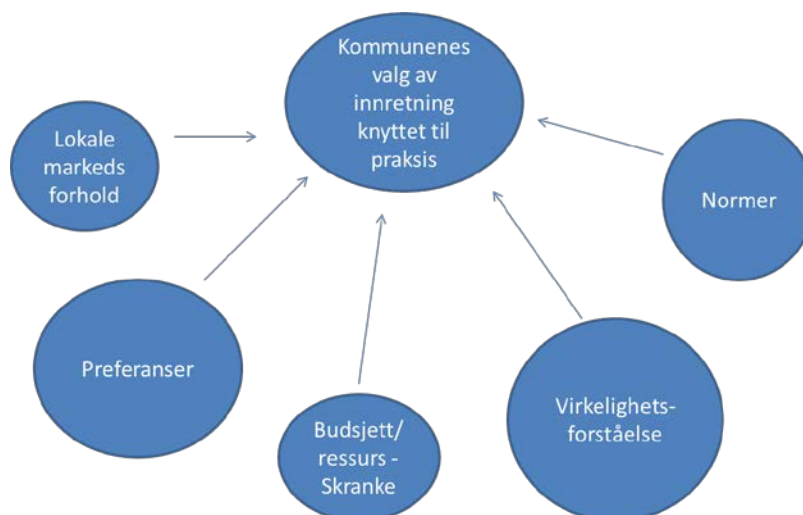
2.2 Modell for startlånets strategisk forankring i kommunenes boligsosiale arbeid

2.2.1 Kommunen som strategisk og rasjonell aktør

Vi tar utgangspunkt i kommunen som en strategisk aktør som ønsker å tilby innbyggerne sine et best mulig tjenestetilbud ut i fra

en gitt budsjettsskranke. Ut i fra et slikt aktørperspektiv kan vi sette opp et enkelt tankeskjema, eller en modell, som forklarer hvordan kommunene velger å innrette sin startlånpraksis, herunder hvordan de velger å forholde seg til forskriftsendringen². Denne modellen illustreres i figuren nedenfor.

Figur 2.1 *Modell for kommunenes valg av innretning knyttet til startlånpraksis.*



Med normer menes rettslige normer spesielt, men også sosiale normer i sin alminnelighet. Den mest relevante normvariabel her er selve forskriftsendringen. I dette tilfellet sier den at av to tidligere målgrupper, unge og vanskeligstilte, så skal kun den ene gruppene prioriteres, altså vanskeligstilte. Den forklarer hvorfor unge ikke lenger vil være del av praksisen til kommunene, men ikke i hvilken grad praksisen skal omfatte vanskeligstilte. Dette vil derfor avhenge av de øvrige variablene i modellen:

Preferanser. Kommunens preferanser for hvordan knappe ressurser skal kanaliseres i ulike former for tjenesteproduksjon, herunder i hvilken grad sosialt utsatte grupper skal tilgodesees sammenlignet

² Aktørperspektivet for å forklare sosiale fenomener kalles for metodologisk individualisme er redegjort for mange steder (se særlig Varian 2005, Elster 1995)

med andre gode formål. Variasjoner i preferanser har sitt utspring i lokalt demokrati og variasjoner i partirepresentasjon i de ulike kommunene.

Budsjett/ressurskranke. Kommunene har et kommunalt budsjett og således en gitt mengde ressurser som den kan sette inn sin tjenesteproduksjon, herunder produksjon av boligsosiale tjenester.

Virkelighetsforståelse. I denne sammenheng vil denne variabelen kanskje være den viktigste. For eksempel i hvilken grad oppfatter kommunene at det er mulig å gi lån til vanskeligstilte grupper uten å komme i konflikt med standarder for forsvarlig utlånspraksis? Hva koster det reelt å dimensjonere en gitt saksbehandlingskapasitet? Dette dreier ikke bare om utgifter til å lære opp og lønne saksbehandlere, men mer grunnleggende hvordan kommunene oppfatter at en aktiv startlånspraksis vi kunne gi besparelser på andre kommunale utgiftsposter. Dette er et sentralt poeng. Siden den gode startlånspraksis er ressurskrevende, jfr. fase I, så er det viktig at en beslutning om å prioritere ressursbruken som ordningen krever oppfattes som regningsvarende. Hvordan kommunene oppfatter at startlånet eksempelvis bidrar til å redusere utgifter til sosialhjelp eller behovet for kommunale boliger, eller andre poster, kan være avgjørende for om eller i hvilken grad kommunene velger å satse på eierskapsrekruttering blant vanskeligstilte.

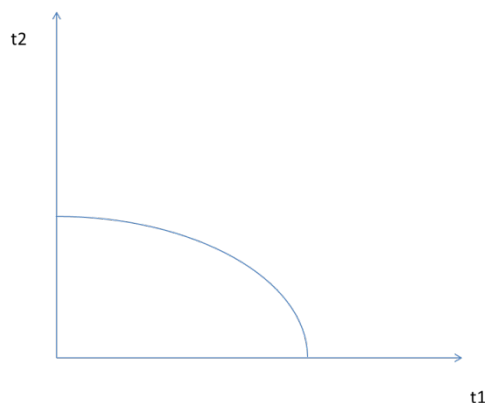
2.2.2 Optimal startlånsbruk

Vi skal nedenfor gå nærmere inn på modellens virkemåte og teoretiske fundament.

Kommunene har en gitt ressursmengde som de ønsker å kanalisere inn i produksjonen av tjenester for sine innbyggere. La oss for enkelhetens skyld snakke om to tjenester, t_1 og t_2 .

Tjenesteproduksjonsrommet avhenger av hvor mange ansatte kommunene har, hvor produktive disse er og hvor høy lønn de har. Mulighetsrommet en kommune har for tjenesteproduksjon kan presenteres grafisk på følgende vis

Figur 2.2 *Tjenesteproduksjonsmulighetsrommet for produksjon av to typer tjenester t1 og t2, i en gitt kommune*

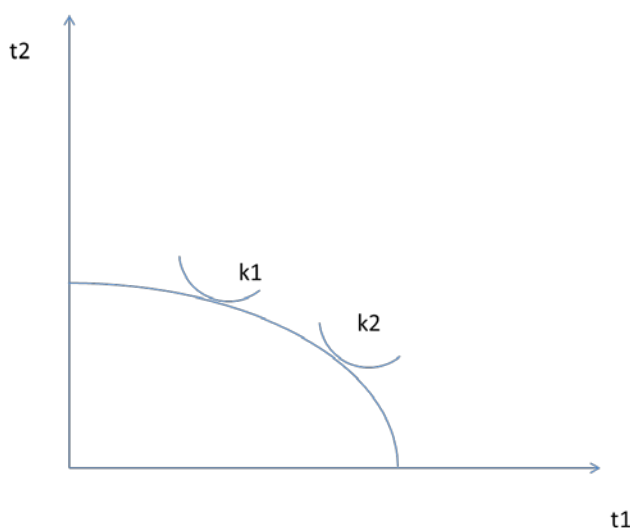


Kommunen ønsker å produsere så mange tjenester som mulig innenfor sin ressurskranke slik at den søker å tilpasse langs produksjonsmulighetskurven. La oss videre anta t1 er boligsosiale tjenester, eller startlånstjenester (grundige risikoanalyser ved tildeling, samt oppfølging etc.), mens t2 utgjør alle andre former for kommunale tjenester som skole, fritidsklubber etc. Figuren får også fram det grunnleggende trade-off som eksisterer mellom t1 og t2. Ved full ressursutnyttelse kan en økning av t1 kun skje på bekostning av t2. Hvor langs produksjonsmulighetskurven kommunen ønsker å tilpasse seg avhenger av kommunenes preferanser. Her er de klassiske referanser Tiebout (1956) og Oates (1972) som understreker effektivitetsgevinsten ved lokale politiske enheter (dvs. at politikk «matcher» og er responsiv overfor velgerpreferanser), slik det bl.a. kommer til uttrykk i lokale partipreferanser. Tradisjonelt skiller velgere fra sosialistiske partier (RV, SV, Ap) seg ut som tilhengere av sterkere offentlig kontroll med privat næringsliv og utjevning av økonomiske forskjeller (Aardal mfl. 1999: 77, 85). Holdninger til økonomisk utjevning – bl.a. gjennom en mer progressiv skattepolitikk – preger også politikerne lokalt på samme måte: Lokalpolitikere fra de nevnte partier ønsker mer bruk av eiendomsskatt, og kommuner med kommunestyreflertall fra disse partiene *benytter* også eiendomsskatt og høyere kommunale gebyrer i større grad enn andre kommuner (Sørensen og Monkerud 2005; Blom-Hansen mfl. 2006). Også på

andre felt ser en at lokale partier tilbyr og dels iverksetter politikk etter et klart «høyre-venstre-mønster»:

Kommunestyrerepresentanter fra sosialistiske partier ønsker i mindre grad ulike lokale «markedsreformer» (anbudskonkurranse, fritt brukervalg mv., Sørensen 2004), og kommuner med høy andel kommunestyrerepresentanter fra Høyre og Fremskrittspartiet gjennomfører flere «moderne» omorganiseringer av kommuneorganisasjonen (i kommuneledelsen, i organisasjonsstrukturen og strategiene overfor omgivelsene; Vabo og Stigen 2001). Kommunens preferanser kan i prinsippet representeres ved hjelp av indifferenskurven som sammen med kommunens budsjettskranke avgjør hvordan kommunen innretter sin tjenesteproduksjon. Kommunenes optimal produksjonsomfang og sammensetning kan presenteres grafisk på følgende vis.

Figur 2.3 *Optimal tjenesteproduksjon for to typer kommuner, k1 og k2*



Den enkelte kommune – gitt dens boligpolitiske preferanser ellers – opptrer økonomisk-rasjonelt, ifølge modellen, innenfor sin budsjettskranke (Fischer 2006). Og den optimale tjenesteproduksjon er gitt ved tangeringspunktet mellom indifferenskurven og produksjonsmulighetskurven. I figuren ser vi to kommunetyper med ulik preferansestruktur. K1 har en preferansestruktur som tilsier mindre ønske om fordeling og tilgodeseelse av marginale grupper, enn k2.

2.2.3 Kommunaløkonomisk gevinster av startlånsordningen

Produksjonsmulighetskurven er imidlertid en mer komplisert størrelse enn hva en kan tro. Selv om den sanne produksjonsmulighetskurve og preferanser for to kommuner er like, kan kommunene oppfatte den forskjellig og dermed tilpasse seg ulikt. Kommunen vurderer om egen innsats står i forhold til de lokale gevinster en ser for seg å høste. I vårt tilfelle er spørsmålet om ressursinnsatsen som inngår i en «spisset» startlånspraksis, rettet mot varig vanskeligstilte, ses som mer eller mindre fordelaktig av den enkelte kommunen. Anta for eksempel at den typiske kommunen *ikke* ser for seg at ressurser som settes inn i en «spisset» startlånspraksis gir gevinster i form av blant annet lavere sosialutgifter enn man ville ha hatt uten nevnte innsats. Gitt at kommunen ellers ikke vil nedprioritere andre oppgaver, vil man forvente at kommunen vil være mer forsiktig med å tilby en «spisset» startlånspraksis ettersom andelen blant kommunens innbyggere av varig vanskeligstilte (som en «spisset» praksis skal omfatte) øker. Kommunene vil altså søke å begrense tapet, dvs. gevinsten minus innsatsen, siden en økende andel av varig vanskeligstilte dermed oppfattes å ville spise økende andeler av budsjettet. På den annen side: Dersom kommunen tvert i mot ser at innsatsen *er* fordelaktig – kanskje i et lengre og/eller videre perspektiv – så blir situasjonen den motsatte.

Modellen har flere anvendelsesmuligheter. Den kan bidra til å forklare ulike mekanismer som forskriftsendringen kan virke i gjennom. Forskriftsendringen har ut i fra denne modellen ikke bare en direkte effekt, men kan således tenkes å påvirke startlånspraksis indirekte gjennom hvordan den påvirker modellens øvrige variabler. For eksempel kan det tenkes at forskriftsendringen bidrar til økt fokus og bevissthet når det gjelder mulighetsrommet for startlånet, og således bidrar til å endre kommunenes «virkelighetsforståelse». Siden en del av saksbehandlingskapasiteten har blitt brukt mot unge, så vil den ledige kapasiteten gjøre at det kan bli billigere å øke saksbehandlingskapasiteten rettet mot vanskeligstilte lånesøkere enn det ellers ville ha vært. I tillegg kan modellen bidra til å forklare praksisvariasjon utover det variasjonen i lokale forhold skulle tilsi.

2.2.4 Modellens begrensninger

Modellen skissert over har også sine klare begrensninger. For det første er den ikke fullstendig, og er heller ikke ment å være det. En iboende begrensning er at den betrakter kommunen som én aktør. Som en teoretisk forenkling har dette sine ulemper. Intern organisering og koordinering faller utenfor modellen, selv om dette åpenbart er viktig for å oppnå en god startlånspraksis. Videre foregår arbeidet med startlånet på ulike nivåer i kommunen. Strategisk forankring av startlånsarbeidet er viktig, men gir ikke nødvendig høyere nivå i saksbehandlingen. Koordinerings utfordringer kan oppstå innenfor et nivå, men også mellom ulike nivåer. Modellen som er brukt fungerer kanskje best for å tilnærme seg forståelsen av den strategiske forankring av startlånsarbeidet i kommunen.

3 Utfordringer og arbeidsmetoder i kommunene: Hovedtrekk fra undersøkelsen om kommunal startlånspraksis

3.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi på resultatene fra en spørreundersøkelse sendt til alle norske kommuner, der vi spurte om hvilke boligsosiale utfordringer kommunene møter i forvaltningen av startlånsordningen, om hvordan man prioriterer mellom ulike grupper søkere, hvordan man vurderer søkeres betjeningsevne mv., samt hvordan kommunene møter utfordringene i saksbehandlingen.

Undersøkelsen gikk til den eller dem som har ansvar for startlånet i den enkelte kommune og hadde en svarprosent på 62 prosent (N=265), som er forholdsvis høyt for denne typen undersøkelser.³ I innledende analyser der vi sammenligner trekk ved kommunene i undersøkelsesutvalget og tilsvarende i universet av landets kommuner (N=428), synes utvalget å være nokså representativt.⁴ I

³ Det ble sendt ut i alt 643 invitasjoner, deriblant til alle bydeler i Oslo. Med andre ord ble det sendt ut invitasjoner til flere respondenter i mange kommuner, med en oppfordring om at man kunne koordinere svarene og sende inn én besvarelse per kommune. I de tilfeller der flere fra en og samme kommune svarte på spørreundersøkelsen (N=13) har vi i gjennomgangen som følger benyttet kun det sist innkomne svaret fra vedkommende kommune.

⁴ Utvalgskommunene har for eksempel et befolkningssnitt som kun er noe større enn hos norske kommuner generelt (rundt 14 000 vs. rundt 12 000 i sistnevnte gruppe), og det er ellers god spredning i utvalget mht.

gjennomgangen nedenfor vises hovedtrekkene i delene av undersøkelsen, slik som nevnt ovenfor. Her vil vi peke på *enkelte* forhold (spørsmål) som gjelder de fem delene av undersøkelsen - bakgrunnsinformasjon om kommunen og om boligsosiale utfordringer, om saksbehandlingskapasiteten, om prioriteringer blant søkere, om vurderingen av lånebetjeningsevne og om ulike aspekter ved saksbehandlingen og dialogen med søkerne.⁵

I det følgende presenterer vi hovedtendensen blant ulike kommunegrupper, dvs. storbyer, kommuner i storbyomlandet, byer og tettsteder ellers og perifere områder, siden ulik praksis kan variere med ulike boligmarkeds- og levekårsforhold slik disse også varierer mellom nevnte grupper. En fullstendig gjennomgang av tendensene sett under ett (stort sett frekvensfordelinger) for *alle* variabler (spørsmål) kan man imidlertid finne som vedlegg (der spørreskjemaet også er gjengitt).⁶

I kommentarene til mønstrene skal vi legge spesielt vekt på hvorvidt kommunene (i snitt) synes å utnytte mulighetene man har med hensyn til virkemidler i vid forstand, dvs. om man utnytter fleksible nedbetalingsbetingelser, om man har en «god dialog» med søkere mv. Kort sagt vil vi se mønstrene som avdekkes opp mot en mulig «beste praksis» slik dette ble diskutert i Astrup mfl. (2014).

3.2 Overordnet om kommunenes praksis og boligsosiale utfordringer

Første spørsmål i undersøkelsen dreide seg om hvorvidt kommunen følger Husbankens retningslinjer. Som vi ser i figur 3.1 svarer ikke overraskende kommunene i alle kommunegrupper nærmest unisont at man gjør nettopp dette. I et

befolkningsstørrelse (blant annet er både landets største og minste kommune med i undersøkelsesutvalget).

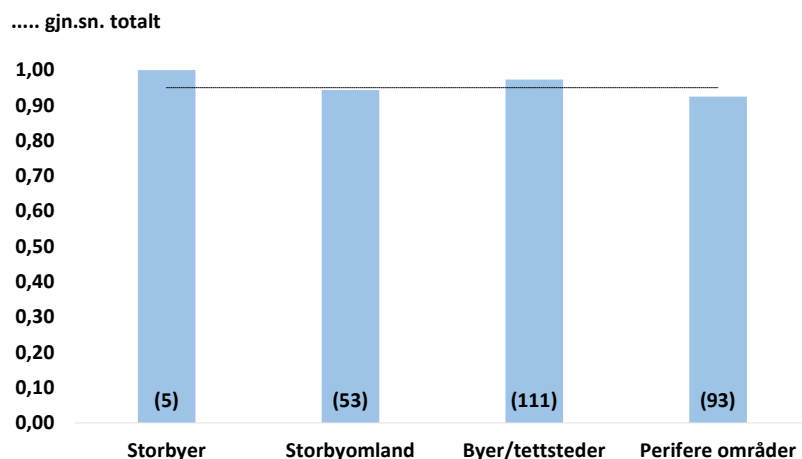
⁵ Vi tar i kapittel 4 opp en siste del av undersøkelsen, som omhandler de endringer kommunene opplever spesielt etter forskriftsendringen av april 2014.

⁶ Dette er den samme inndelingen i kommunegrupper som ble benyttet i Astrup mfl. (2014: se s. 136, vedlegg 1). Resultatene for storbyer må selvsagt tolkes med noe forsiktighet siden dette dreier seg om en svært liten gruppe (N=5).

Gjennomsnittlig befolkningsmengde i de fire gruppene i utvalget (2015) er 239 009 (storbyer), 14 660 (storbyomlandet), 12 501 (byer og tettsteder) og 3 426 (periferien).

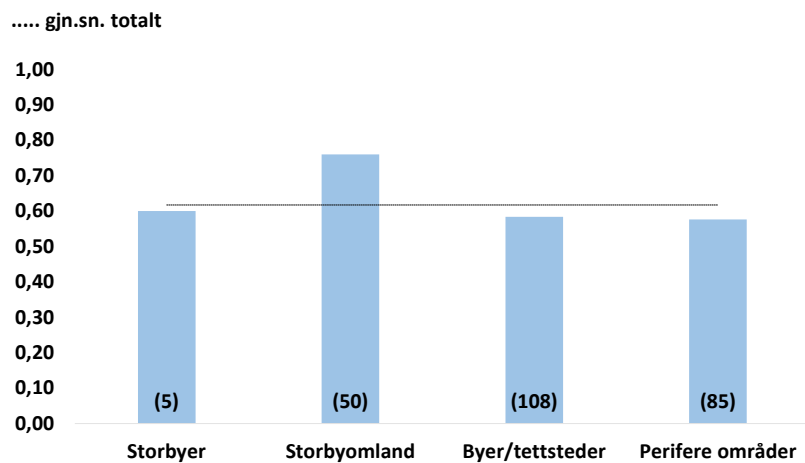
oppfølgingsspørsmål ble man også spurt om man i tillegg har «egne retningslinjer som supplerer Husbankens på ett eller flere punkter».

Figur 3.1: *Følger kommunen din Husbankens retningslinjer? (Spm. A1).*
Andel ja-svar. N=262.



Her er bildet mer nyansert: Rundt 62 prosent av kommunene oppgir å ha slike regler, og slike tendenser er noe mer fremtredende blant kommunene i storbyområdet (figur 3.2). Det synes altså som at de fleste kommuner kan (eller må) tilpasse lokale løsninger, eller også utfylle vide retningslinjer fra Husbankens side. Ser en på spørsmålet om «hvilke utfordringer man har i det boligsosiale arbeidet» er bildet uansett ganske likt for de ulike kommunetypene, dvs. det ikke synes å være svært store ulikheter i oppfatningene om ulike utfordringer mellom grupper av kommuner som ellers er svært forskjellige (mht. boligmarkeder, levekårsutfordringer mv.)

Figur 3.2: Har kommunen egne retningslinjer som supplerer Husbankens? (Spm. A1b). Andel ja-svar. N=262.

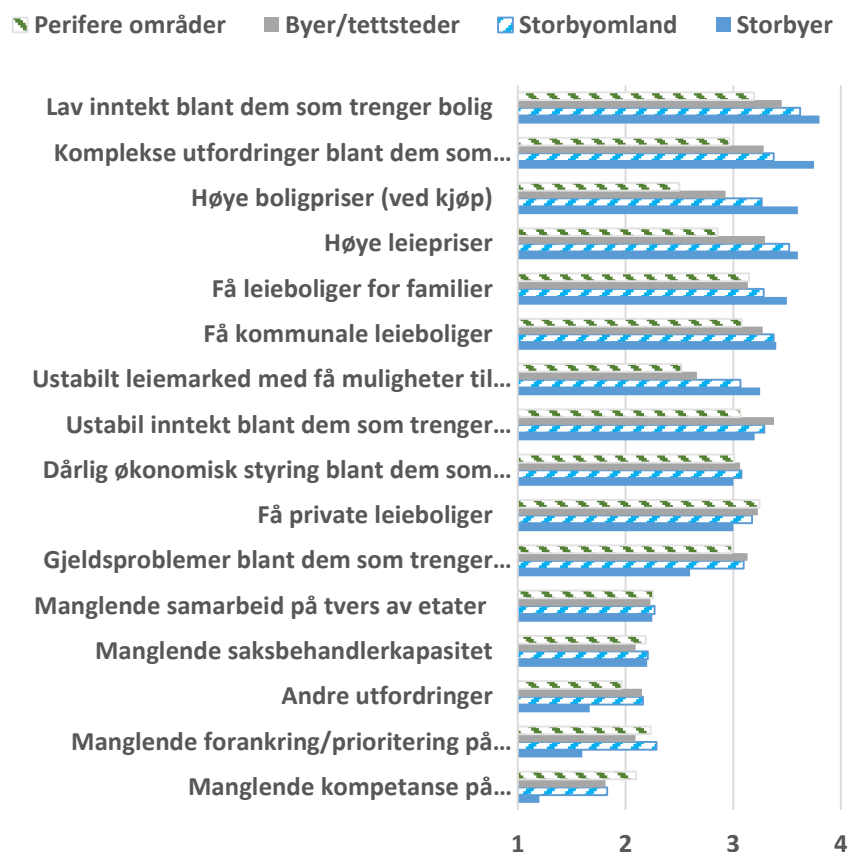


I figur 3.3 ses at «lav inntekt blant dem som trenger bolig» nevnes hyppigst som en klar utfordring i alle kommunegrupper, mens «manglende kompetanse blant saksbehandlerne» og «manglende forankring på ledelsesnivå» ses som et mindre problem.

En forskjell er allikevel at kommuner i perifere områder, ikke overraskende, for eksempel opplever «høye bolig- og leiepriser» som et mindre problem enn andre typer kommuner og også i mindre grad opplever «komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig».

Også når det gjelder spørsmålet om hvilke grupper som har problemer med å skaffe seg leiebolig er det enkelte forskjeller mellom kommunegruppene (jf. figur 3.4). Et gjennomgående trekk er at mindre kommuner, særlig de perifere kommunene, ikke ser ut til å oppleve de samme store utfordringene som andre typer kommuner.

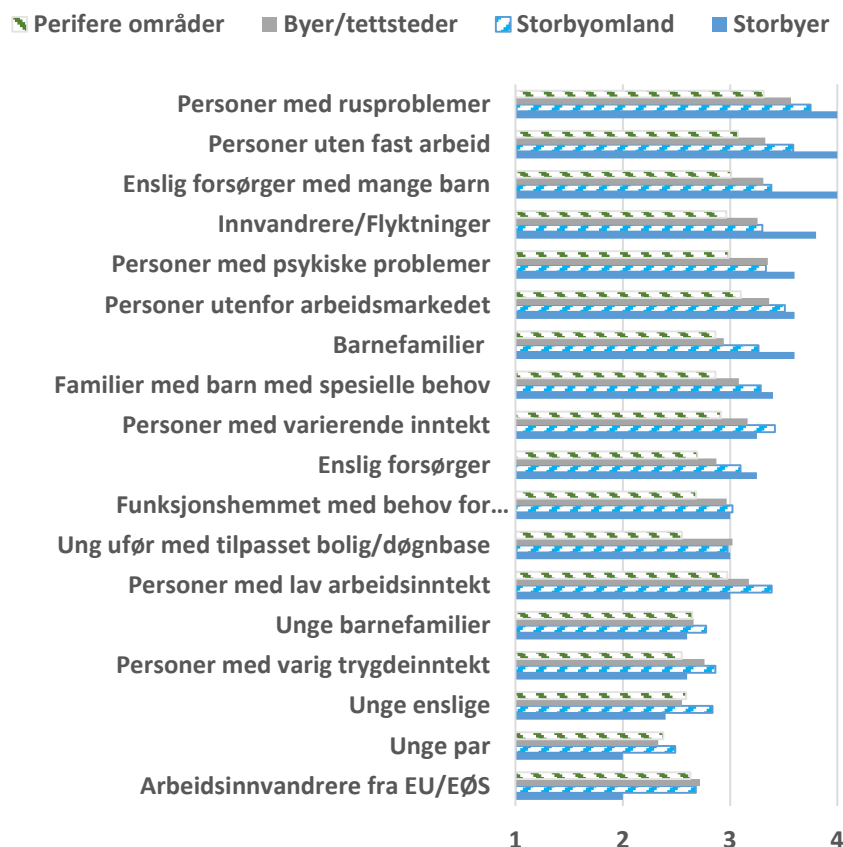
Figur 3.3: *Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune?* (Spm. A2). Gjennomsnitt av skåre fra 1=«ikke utfordr.» til 4=«i stor grad utfordr.». $N \in [169, 259]$.



Hovedinntrykket er at kommunene utenom storbyene, og særlig de perifere kommunene, opplever «alle» typer problemer i noen grad, mens særlig de store byene opplever særlig store utfordringer med anskaffelse av bolig for spesielt utsatte grupper (personer med rusproblemer, uten fast arbeid enslige forsørgere, flyktninger mv.).

Trolig gjenspeiler dette et «press» som er en kombinasjon av at andelen spesielt utsatte grupper er høyere i de større kommunene, og at det i seg selv er lettere å møte utfordringene i de mindre kommunene (for eksempel på grunn av lave leie- og eiepriser, jf. figur 3.3).

Figur 3.4: Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? (Spm. A3). Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3=«til en viss grad», 4=«ja». $N \in [204, 249]$.

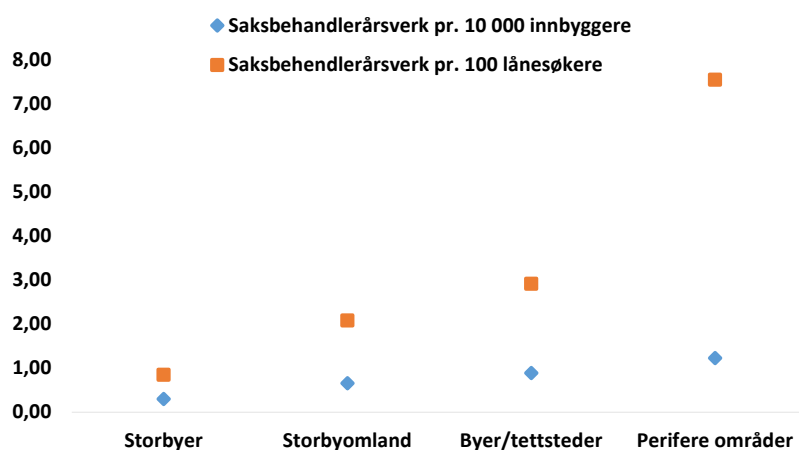


3.3 Saksbehandlingskapasiteten i kommunene

I denne delen ser vi nærmere på organiseringen av startlansordningen i kommunene, dvs. på hvor mange årsverk som er satt av til saksbehandling av startlanssøknader, hvor startlansordningen er lokalisert, kompetansen til saksbehandlerne (utdanning og spesialisering), samt hvordan beslutninger om lånetilsagn tas (på saksbehandlernivå eller i en større gruppe, tverrsektorielt eller ikke).

I spørreskjemaet ble kommunene for det første bedt om å anslå antallet årsverk som er satt til side for saksbehandling av startlånssøknader. Figur 3.5 viser gjennomsnittlige oppgitte årsverk pr. 10 000 innbyggere og oppgitte årsverk pr 100 lånesøknader for de ulike kommunegruppene. Forskjellen mellom kommunetypene er dramatisk: Mens storbyene i snitt avsetter 0,3 årsverk pr. 10 000 innbyggere settes det av 1,23 i perifere områder. Ser en antall årsverk opp mot det antallet lånesøknader kommunen mottar (i 2014) er forskjellene meget store: Her oppgir storbyene i snitt at 0,85 årsverk settes av til behandlingen av 100 lånesøknader mens kommuner i perifere områder setter av hele 7,5 årsverk.⁷

Figur 3.5: *Årsverk til saksbehandling av startlånssøknader. (Spm. B1). N=221.*



Noe av forklaringen er utvilsomt at også saksbehandlingsstilinger krever et monn av grunnkompetanse, slik at mindre kommuner naturlig *må* ha noe høyere bemanning (for en funksjon som alle kommuner må ha i den grad de skal forvalte startlånet). Dessuten kan det være vanskelig, rent juridisk, å dele opp en mer eller mindre veldefinert funksjon i særlig små deler, og det kan være vanskelig å anslå særlig små mengder av tid avsatt til en spesiell

⁷ For befolkningsstørrelse og antallet lånesøknader benytter vi oss henholdsvis av befolkningsdata fra SSB og Husbankens registre for lånesøknader (som vi analyserer nærmere i kapittel 4). To kommuner i periferien oppgir å sette av henholdsvis 20 og 26 årsverk til startlånssaksbehandling. Disse er utelatt fra oversikten i figuren og i tabellen i appendikset.

eller sjelden oppgave (som saksbehandlingen vil bære preg av i mindre kommuner).

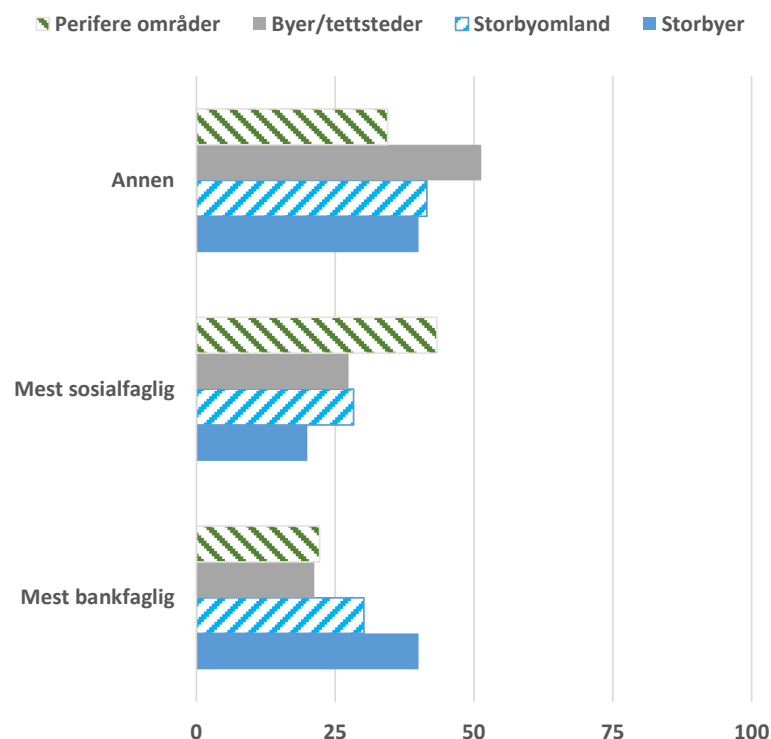
I prinsippet er allikevel saksbehandling en aktivitet som skal kunne deles opp alt etter en *saksbehandlingsmengde*, dvs. at saksbehandlingsinnsatsen for det meste skal dreie seg om et rent volum av lånesøknader. Forklaringen ligger derfor trolig et annet sted: For det første kan noe av forklaringen være at særlig de perifere kommunene har større disponible ressurser gjennom overføringssystemet, slik at de har en mulighet til å øke innsatsen på ulike områder mer enn andre typer kommuner. For det andre, kan mønsteret i figuren forklares med utgangspunkt i *produksjonsforhold*:

Mindre kommuner har mindre saksbehandlingsmiljøer, de har en mindre og lite variert saksmengde, og de har derfor liten mulighet til å opparbeide seg en kollektiv saksbehandler-kompetanse på startlansområdet. I sum betyr dette at man i mindre kommuner ikke vil være like produktive, dvs. man bruker lenger tid på hver søknad grunnet manglende opparbeidet praktisk kompetanse. Dette altså på tross av at søknadene særlig i perifere områder er mindre komplekse og at man der møter færre utfordringer (jf. diskusjonen rundt figur 3.3 og 3.4).⁸

Andre spørsmål i undersøkelsen retter seg både mot formell utdanning og faglig bakgrunn hos saksbehandlerne, og disse viser også at man (av ulike årsaker) er høyere formelt utdannet i mindre kommuner og har større innslag av sosialfaglig bakgrunn (men man deler også arbeidet på flere oppgaveområder i større grad i mindre kommuner). For eksempel er andelen saksbehandlere med sosialfaglig bakgrunn i perifere områder 43 prosent mot rundt 20-30 prosent i andre kommunetyper (jf. figur 3.6).

⁸ Mønsteret kan også i noen grad forklares av at saksbehandlingen av *startlansøknader* i noen grad kan oppfattes å omfatte *låneforvaltningen*, og denne funksjonen forvaltes i større grad av kommunen selv i mindre kommuner (spm. D19). Uansett vil et større innslag av låneforvaltning sannsynligvis også ta tid fra søknadsbehandlingen (se diskusjonen i forbindelse med oppgavedeling, se figur 3.8 og 3.9). Det gis også mer *veiledning* i søkeprosessen (spm. E3) i mindre kommuner, og vi kommer tilbake til de nevnte punktene under del 3.5 og 3.6 nedenfor.

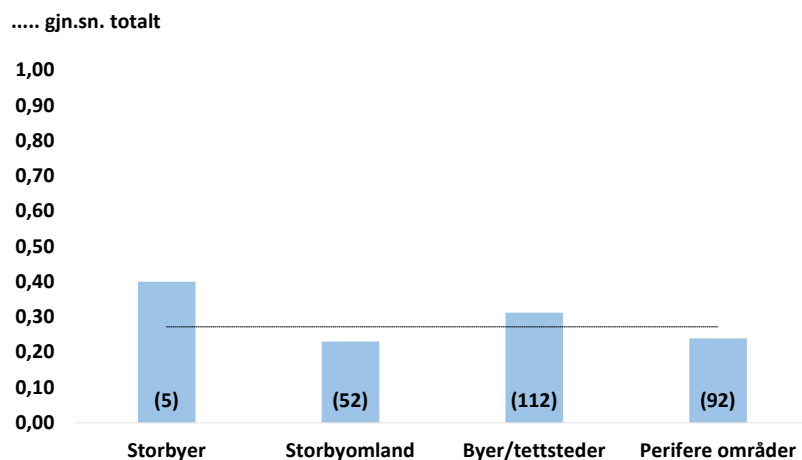
Figur 3.6: *Hvilken faglig bakgrunn har saksbehandlern(e)? (Spør. B3).*
Prosent. N=261.



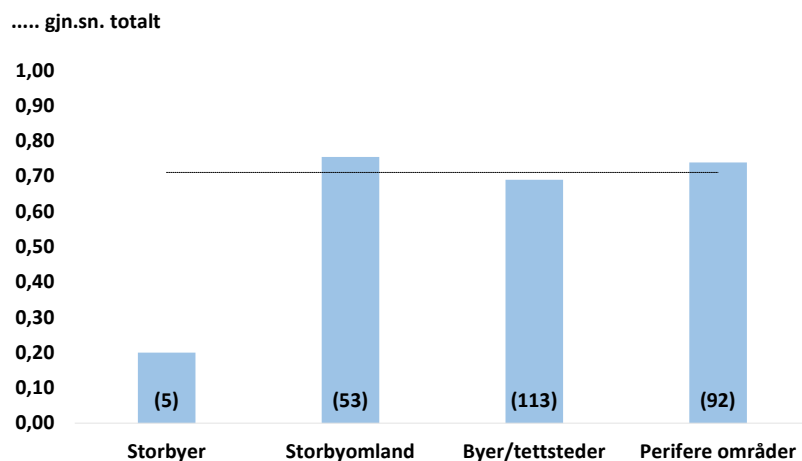
Det formelle utdanningsnivået hos saksbehandlerne er i snitt forskjellig i de ulike kommunetypene. Her har storbyene i snitt lavere utdannede saksbehandlere (40 prosent med kun videregående utdanning) enn andre kommunetypene (rundt 25 prosent med kun videregående utdanning) (jf. figur 3.7). Dette skyldes trolig at stillinger i mindre kommuner naturlig må deles mellom flere oppgaver, der enkelte vil kreve høyere formell utdanning.

Og storbyene skiller seg nettopp ut også når det gjelder slik deling av arbeidsoppgaver (se figur 3.8 og 3.9). En ser i figurene at alle kommunetypene utenom storbyene i stor grad har startlånssaksbehandlere som også har oppgaver utenom startlånsbehandling, og særlig i kommuner i perifere strøk, der over 70 prosent også har oppgaver som ikke er direkte knyttet til det boligsosiale arbeidet.

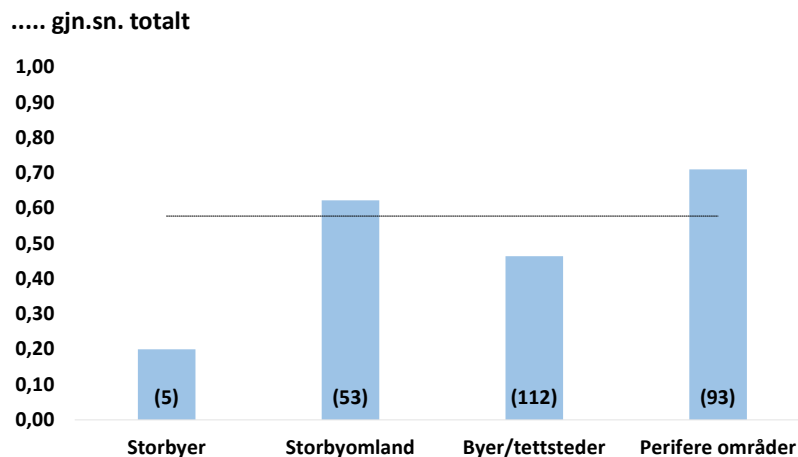
Figur 3.7: *Hvilket utdanningsnivå har saksbehandlern(e)? (Spm. B4). Andel med svar «stort sett videregående utdanning». N=263.*



Figur 3.8: *Har saksbehandler(ne) også andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet? (Spm. B5). Andel ja-svar. N=263.*



Figur 3.9: *Har (noen av) saksbehandlerne i tillegg andre oppgaver som ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning e.l.? (Spm. B6). Andel ja-svar. N=263.*



Oppsummert ser en at mindre kommuner (særlig perifere kommuner) setter av et betydelig større antall årsverk til startlånssøknadsbehandlingen. Dette til tross for at man der har færre utfordringer og hindringer i det boligsosiale arbeidet, har noe høyere formell utdanning blant saksbehandlere, og i større grad har sosialfaglig bakgrunn og «tverrfaglig» erfaring fra andre tilgrensende tjenesteområder.⁹ Isolert sett burde dette trekke i retning av at man raskere fikk avgjort den enkelte søknad, mens det altså er det motsatte som observeres.¹⁰

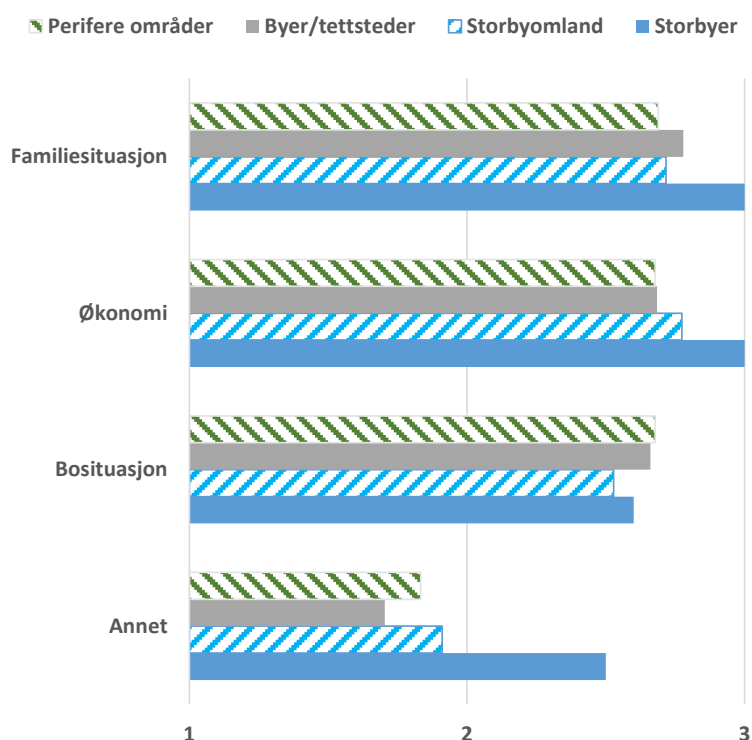
⁹ I tilleggssanalyser som ikke vises her ser en også at innslaget av formell «tverrfaglig» behandling av søknader (spm. B7 i spørreskjemaet) er større i kommunene utenom storbyene (og særlig i perifere områder).

¹⁰ I tillegg må det påpekes at tiden satt av til saksbehandling, her målt som avsatte årsverk pr. søknad, ikke er det samme som *saksbehandlingstiden* som søker forholder seg til (dvs. kalendertiden fra søknad leveres til svar mottas). Her kan man regne med at en oppstyking av arbeidsoppgaver, slik en observerer i de mindre kommunene, også innebærer en økning av saksbehandlingstiden (når andre oppgaver som følger en annen koordning «må» løses innenfor en arbeidsdag eller -uke).

3.4 Prioritering av målgrupper for startlånsordningen

I en del av spørreskjemaet ble det spurt om målgruppene til startlånsordningen, deriblant hva man i den enkelte kommunen legger vekt på i tildelingen av startlån og hva en legger i begrepet «økonomisk vanskeligstilte». I figur 3.10 vises svarfordeling på spørsmålet om hvilke aspekter ved søkers situasjon en legger vekt på.

Figur 3.10: *Hva legger dere vekt på i prioriteringen av søknader om startlån? (Spm. C1). Gjennomsnitt av skåre fra 1=«i liten grad» til 3=«i stor grad». N ∈ [196, 265].*

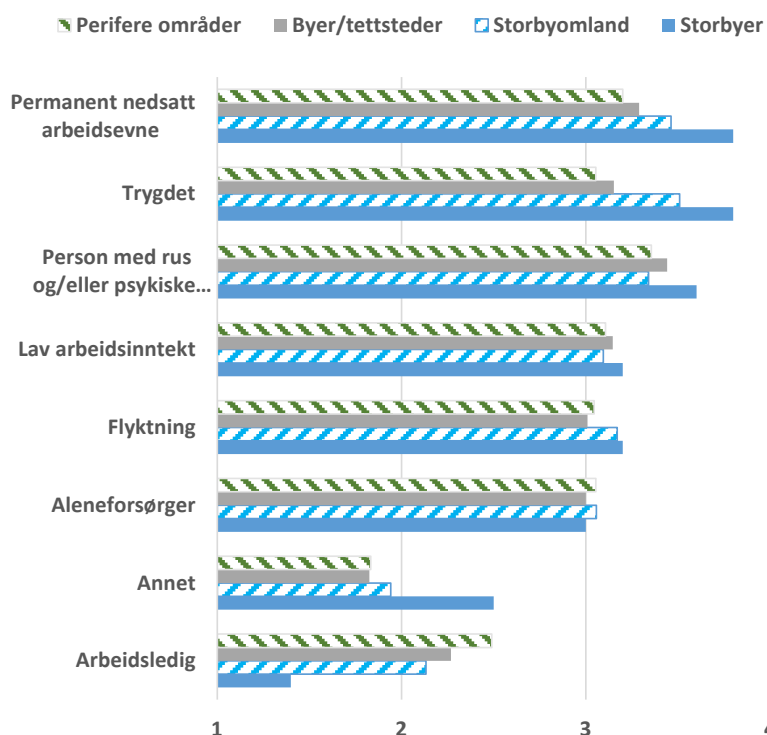


Inntrykket er at de ulike aspektene vektlegges ganske likt i de ulike kommunetypene.¹¹ Også i spørsmålet om hvilke grupper

¹¹ Dvs. alle kommunetypene bortsett fra storbyene (som altså er en liten gruppe hvis tendens må tolkes med noe forsiktighet).

egenskaper man legger til grunn for begrepet «økonomisk vanskeligstilte» er hovedtendensen at ulike typer kommuner «tenker likt» (jf. figur 3.11), men med enkelte unntak:

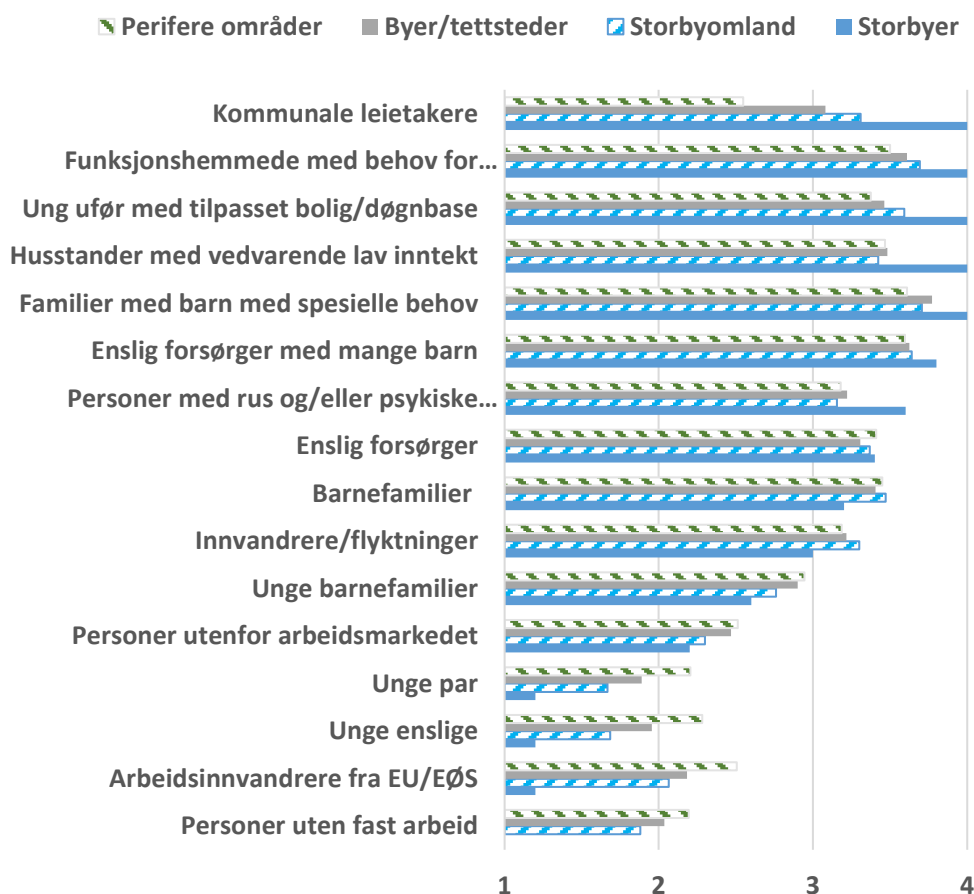
Figur 3.11: *Startlån skal primært gis til busstander der søker er "varig vanskeligstilte". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilte" dersom vedkommende er... (Spørsmål C2). Gjennomsnitt av skåre fra 1=«nei» til 4=«i stor grad». N ∈ [155, 264].*



For eksempel legger man i begrepet om «økonomisk vanskeligstilte» noe mindre vekt på at man er trygdet i mindre kommuner (i perifere områder og i byer og tettsteder ellers) og samme sted noe mer vekt på at man er arbeidsledig.

Til sist kan man se i spørsmålet om hvilke sosio-økonomiske grupper man prioriterer (figur 3.12) at det i ulike kommunetyper tenkes nokså likt, med noen unntak: Perifere kommuner prioriterer kommunale leietakere mindre, og unge enslige og par og arbeidsinnvandrere mer enn andre typer kommuner.

Figur 3.12: *Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? (Spm. C4).*
Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3=«til en viss grad», 4=«ja». N ∈ [238, 259].



Hovedinntrykket er at særlig perifere kommuner prioriterer mer «likt» mellom alle typer grupper enn andre kommuner. Samtidig ser man altså at kommunene vektlegger noenlunde de samme kriteriene når søknader om startlån skal behandles. På den ene siden betyr en vektlegging av «økonomisk vanskeligstilte» som kriterium for startlånstilsagn at det *skal* prioriteres mellom grupper (gitt ved ulike kjennetegn).

For så vidt er dette i tråd med mønsteret en observerer i de større kommunene (altså kommunene utenom perifere kommuner).

For det andre ser en at man i de perifere kommunene (og dels også i tettsteder/byer ellers) prioriterer nettopp unge enslige og par samt arbeidsinnvandrere mer enn det en gjør i andre kommunetyper. Dette kan bety at man spesielt i de mindre kommunene ofte avviker fra en «beste praksis», der for eksempel «husstander med vedvarende lav inntekt» ifølge den nye forskriften *skal* prioriteres i mye større grad.

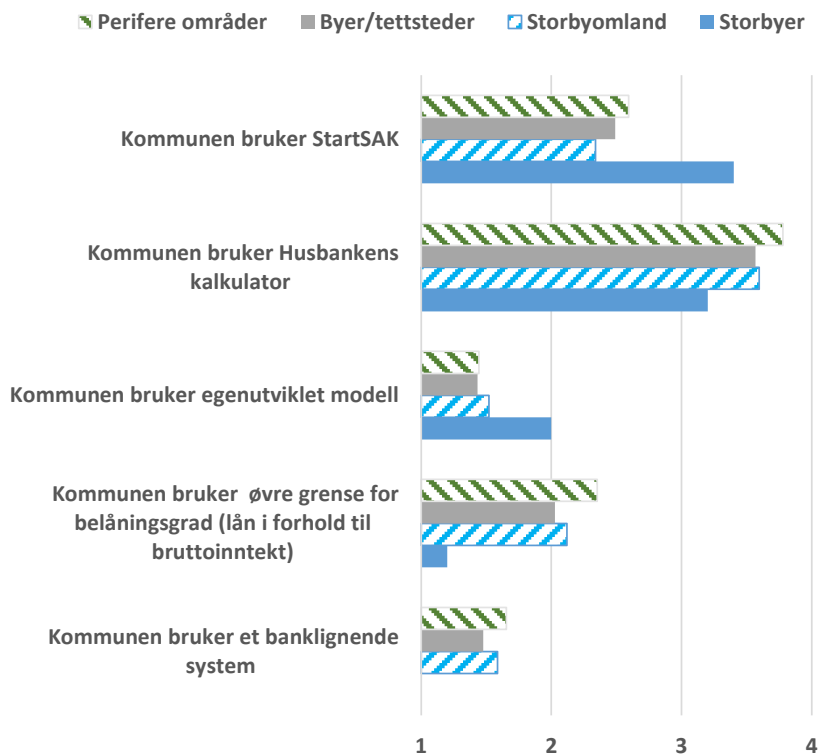
3.5 Kommunenes vurdering av søkerens lånebetjeningsevne

I et første spørsmål i den delen av undersøkelsen ser på hvordan kommunen vurderer søkeres lånebetjeningsevne ble det spurt om ulike verktøy kommune bruker – dvs. om man bruker Husbankens kalkulator, StartSAK eller egne modeller. I figuren nedenfor (3.13) ses at man i alle kommunetyper i snitt bruker StartSAK i noen grad (og at dette er utbredt blant storbyene) og Husbankens kalkulator i større grad. Det er også et visst innslag av at man bruker en øvre grense for belåningsgraden, og dette forekommer noe mer i perifere kommuner, og nesten ikke blant (de fem) storbyene.

Med andre ord ser man et visst innslag av at man i de mindre kommunene forholder seg til en et «strengere» eller «standard» opplegg for vurderingen av lånesøkeres betjeningsevne – og det ses også at innslaget av «egenutviklede modeller» er spesielt lavt i mindre kommuner.¹²

¹² Bruk av SIFOs satser i lånevurderingen (spm. D2) er utbredt i nærmest alle kommunetyper (ikke vist; jf. appendikset for denne variabelen der en ser at 94 av kommunene bruker SIFO-satsene)

Figur 3.13: *Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? (Spørsmål D1). Gjennomsnitt av skåre 1=«nei», 2=«i liten grad», 3=«til en viss grad», 4=«i stor grad». N ∈ [248, 258].*

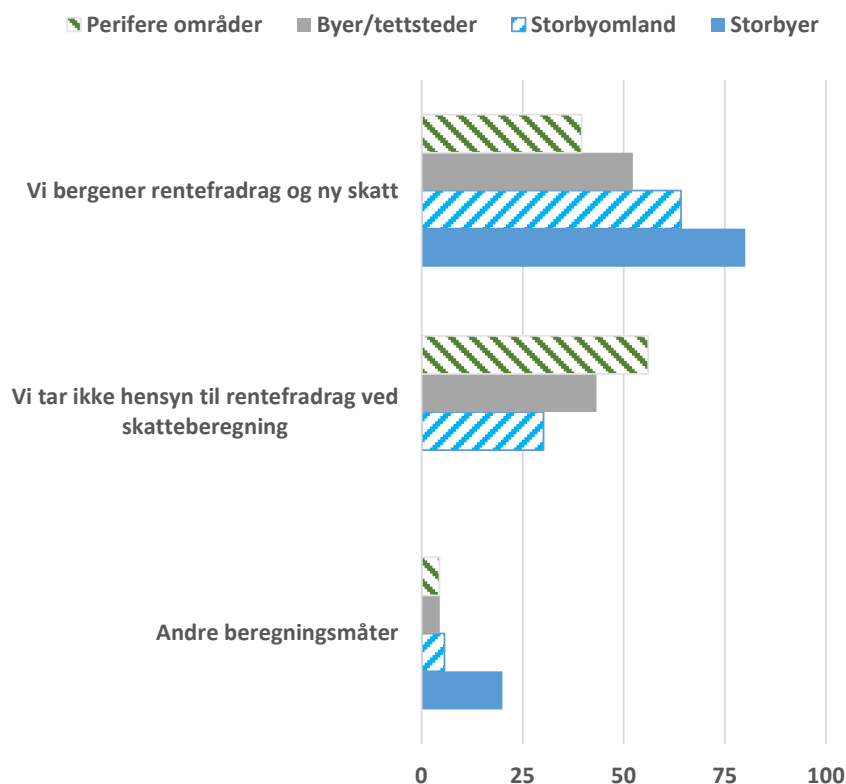


I spørsmålet om hvordan man trekker inn skatt i vurderingen av låneevnen til startlånssøkerne kommer det frem at rundt halvparten av kommunen regner rentefradrag inn i beregnede skatteforpliktelser (her er det altså et visst potensiale for forbedring; jf. figur 3.14). Det er også markante skiller mellom kommunetypene på dette punktet.

Kun 30 prosent av perifere kommuner beregner ny skatt etter rentefradrag, mens dette gjelder for henholdsvis 43 og 55 prosent av byer og tettsteder og kommuner i storbyomlandet (og for fire av fem storbykommuner). Det kan altså synes som potensialet for

endring mot en «rimelig praksis» – eller en heving av kompetansen på dette punktet – er ganske ulikefordelt.¹³

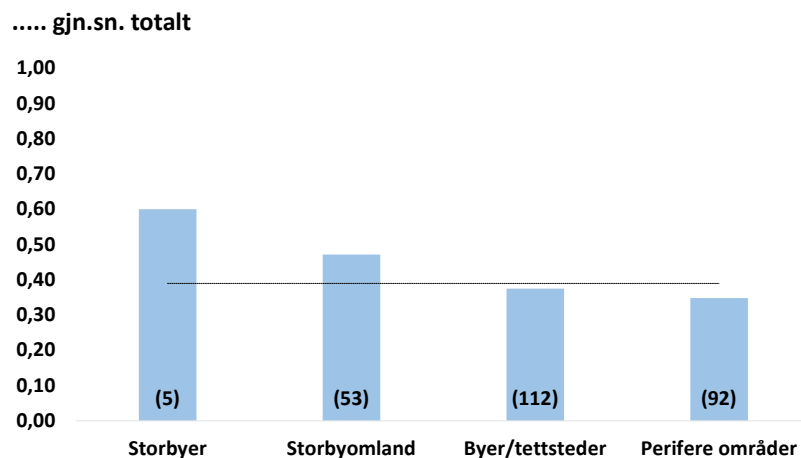
Figur 3.14: *Hvordan trekkes skatt inn når dere vurderer låneevnen? (Spm. D3). Prosent. N=260.*



Kommunene ble også spurt om man bruker fastrente for startlånet. I figur 3.15 ser en at om lag 40 prosent av kommunene oppgir at man har en slik praksis, og innslaget av dette er noe mindre i mindre kommuner (trolig på grunn av et mindre boligsosialt «press» i slike områder).

¹³ Ellers oppgir nærmest alle kommuner (og kommunetyper) at man ikke benytter seg av et fast prinsipp om «tre ganger inntekt» for utmåling av startlån, men heller bruker skjønn i hvert enkelt tilfelle (se fordelingen for spm. D5 i appendikset).

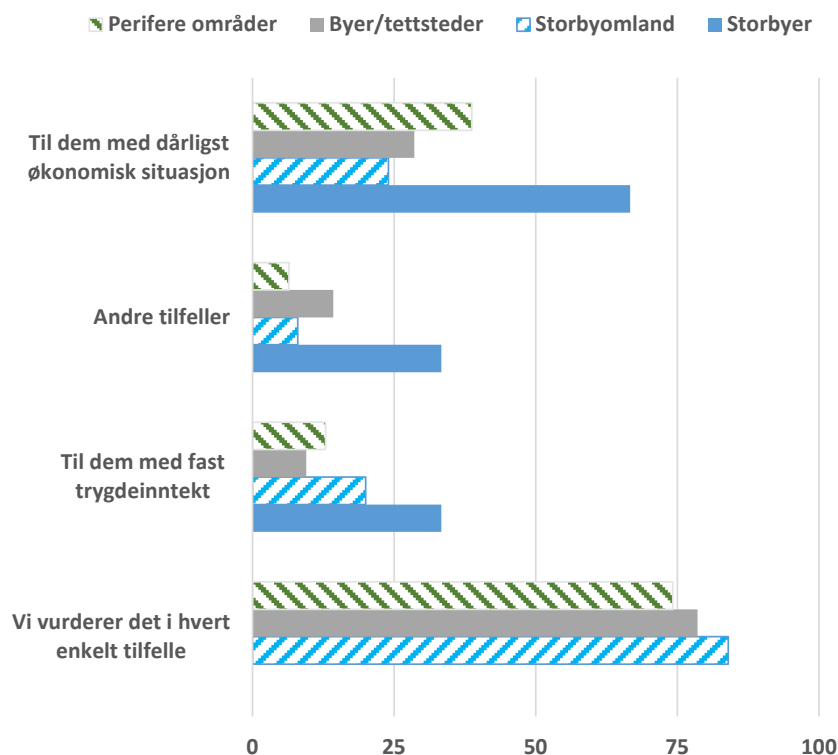
Figur 3.15: *Bruker kommunen fastrente for startlån? (Spm. D6). Andel ja-svar. N=262.*



Når det gjelder i hvilke tilfeller en benytter fastrente på startlånet ser en at de fleste vurderer dette i hvert enkelt tilfelle, mens en del (20-30 prosent) også oppgir at man benytter det der søker har «dårlig økonomisk situasjon» eller er trygdet (se figur 3.16). Tendensen for det første av disse delspørsmålene er at man i mindre kommuner (periferien) har noe høyere innslag av en slik praksis, men her må resultatene tolkes med noe forsiktighet (siden N=101).¹⁴

¹⁴ Eksempelvis har kun tre av storbyene og 31 kommuner i perifere områder svart på dette spørsmålet. I spørsmålet om bindingstiden som vanligvis benyttes (spm. D6b, N=99) svarer de fleste (48 prosent) at man tilpasser denne til den enkelte situasjon, mens en del (28 prosent) også oppgir å bruke en bindingstid på fem år. Også i spørsmålet om man bruker fastrenten som kalkulasjonsrente (spm. D6c, N=101) svarer om lag halvparten (48 prosent) at de gjør det. Begge disse spørsmålene er altså besvart av et fåtall kommuner og forskjeller mellom (enda mindre) grupper av kommunetyper kommenteres ikke ytterligere her (selv om forskjellene ikke er dramatiske mellom dem; ikke vist).

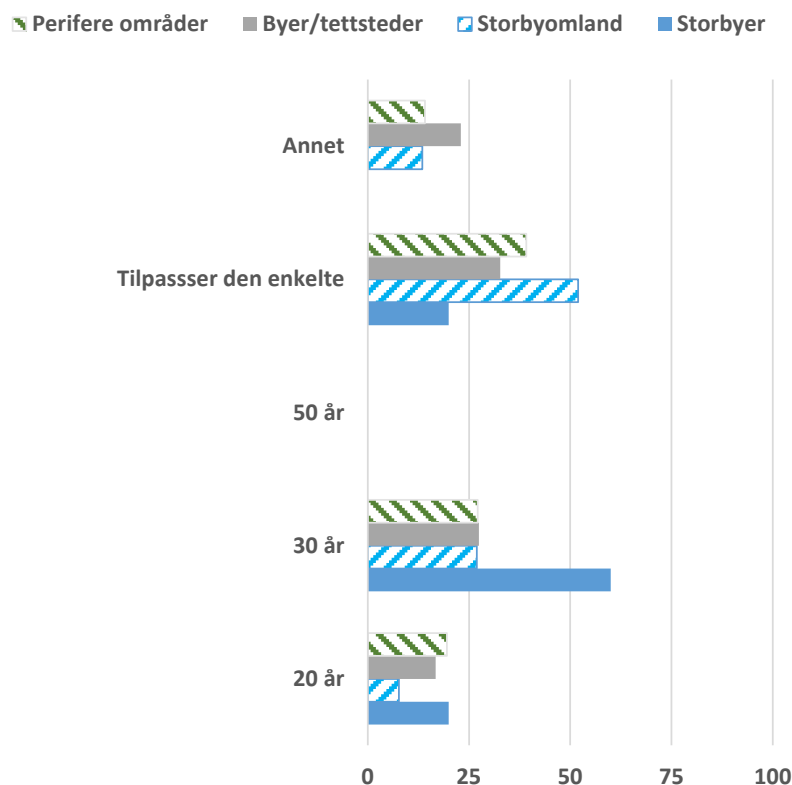
Figur 3.16: *I hvilke tilfeller benyttes fastrentelån? (Spm. D6a). Prosent. N=101.*



I spørsmålet om hvor lang nedbetalingstid man vanligvis benytter for startlån, svarer flest kommuner at man tilpasser dette til det enkelte tilfelle (figur 3.17). Mens relativt færre oppgir en praksis på 20 eller 30 års nedbetalingstid, er det ingen kommuner som oppgir at de vanligvis benytter seg av 50 års nedbetalingstid.¹⁵ Dette er rimelig siden slike ordninger kun trenger å benyttes i svært spesielle tilfeller.

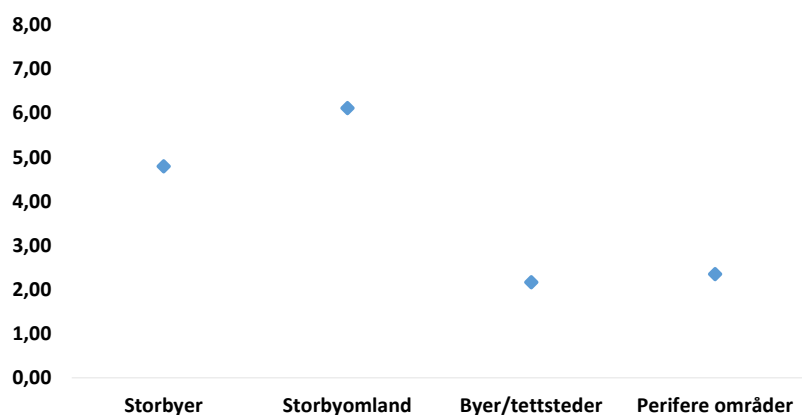
¹⁵ I oppfølgingsspørsmålet om hvilken andel av lånetildelingene som gis 50 års nedbetalingstid (spm. D8) oppgir imidlertid fem kommuner at det gis i 50 prosent eller flere av tilfellene (som altså ikke henger sammen med svarene oppgitt i spm. D7). Dette er uansett en lav «feilsvartendens» (dvs. to prosent eller 5 av 246 som har svart på begge spørsmålene).

Figur 3.17: *Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån? (Spm. D7). Prosent. N=262.*



Dette er trolig også noe av forklaringen på at kommuner i perifere områder og i byer og tettsteder ellers i snitt opplyser at om lag 2-2,5 prosent av lånetilsagnene har 50 års nedbetalingstid, mens større kommuner (storbyer og storbyområdet), der det boligsosiale «presset» er større, har behov for å benytte seg av et slikt opplegg oftere (5-6 prosent av tilsagnsmassen har 50 års nedbetalingstid her). Dette mønsteret illustreres i figur 3.18.

Figur 3.18: *Andel av lånetildelinger der det brukes 50 års nedbetalingstid. (Spm. D8). Andel. N=249.*



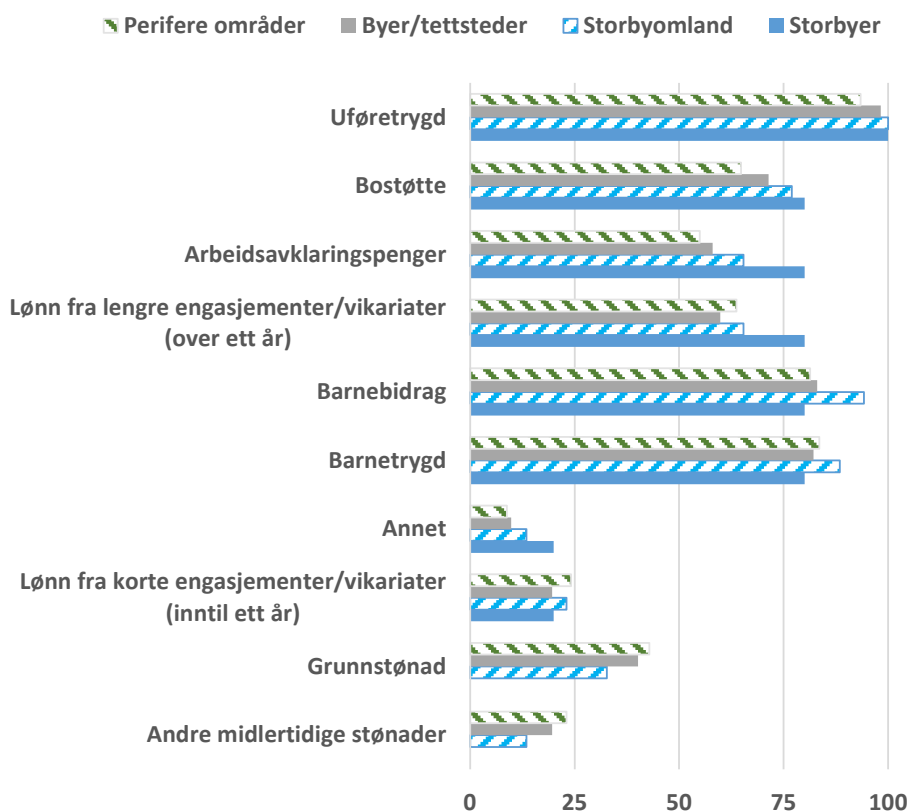
På spørsmål om hvilke typer inntekter (utenom fast lønn) hos søker(e) man legger til grunn når startlån vurderes ser man ikke større forskjeller mellom kommunetypene. Den generelle tendensen er at inntekter (i snitt) legges til grunn i den grad de er faste og varige (for eksempel trygd), mens kun et fåtall av kommunene også legger til grunn midlertidige inntekter (for eksempel lønn fra korte engasjementer) (se figur 3.19).

I undersøkelsen ble det også spurt om hvorvidt kommunen har satt ut låneforvaltningen til en ekstern virksomhet. Her ser man en svak tendens til at kommuner i periferien har noe mindre innslag av ekstern låneforvaltning (78 prosent har ekstern forvaltning, mens rundt 90 prosent har dette i storbyomlandet og byer og tettsteder ellers) (se figur 3.20). Dette kan skyldes flere forhold.

For det første kan det tenkes at forvaltningen blir lettere i områder med mindre boligsosialt «press» (som kan gi lavere sannsynlighet for mislighold mv.), slik at man ikke trenger videre «profesjonell» hjelp i forvaltningen. For det andre kan småkommuner innby til større nærhet til et fåtall søkere, slik at oppfølgingen lettes når både søkeprosessen og låneforvaltningen *kan* ses i sammenheng. For det tredje, er det ikke sikkert at små kommuner i periferien kan få like gode avtaler med en (stor) ekstern forvalter: Muligens kan prisen

for god og profesjonell låneforvaltning bli for høy for mange småkommuner.¹⁶

Figur 3.19: *Hvilken type inntekt legges til grunn for vurderingen av startlån, i tillegg til lønn fra fast jobb? (Spørsmål D9). Prosent. N=260.*

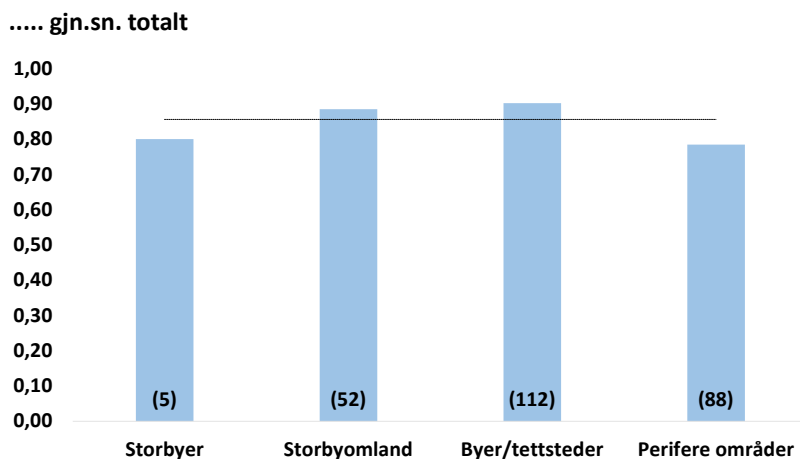


I undersøkelsen ble det i denne delen til slutt spurt om hvilke midler man benytter for oppfølging av låntakere som ikke betaler renter og avdrag i tide. Her er tendensen at man ringer vedkommende eller lar ekstern forvalter ta seg av kontakten, og i noe mindre grad sender e-post, brev eller SMS (se figur 3.21). Et interessant trekk ved mønsteret i figuren er at kommuner i periferien, og dels by- og tettstedskommuner ellers,

¹⁶ Fire av fem storbyer svarer at de har ekstern låneforvaltning, mens Bergen oppgir at de ikke har satt ut denne arbeidsoppgaven.

gjennomgående oppgir å benytte seg av de ulike kontaktformene i *mindre grad* enn andre kommunetyper.

Figur 3.20: *Er forvaltningen av startlånet satt ut, for eksempel til Lindorff eller en (lokal) bank? (Spm. D19). Andel ja-svar. N=257.*

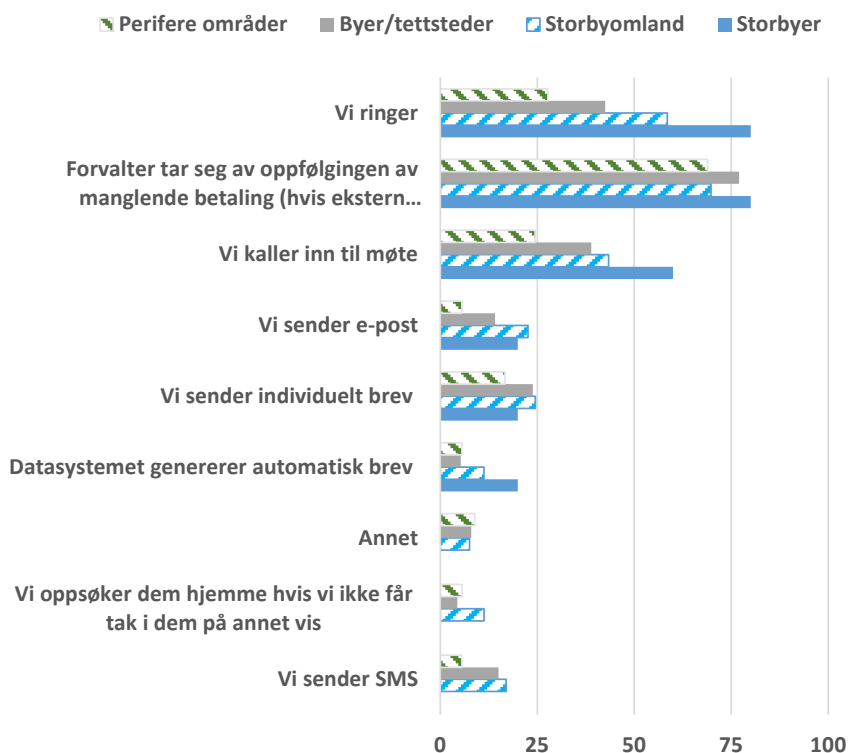


Muligens kan dette si noe om *rutiner* i ulike kommunetyper: Mens respondenter i kommuner *med* rutiner kan krysse av for *standard* kontaktformer i tilfelle en låntaker på etterskudd må kontaktes, vil man i kommuner *uten* rutiner ikke like sikkert kunne krysse av for bestemte kontakttyper.

I så fall betyr dette at småkommuner på dette området *kan* bære preg av mangel på rutiner. På den annen side er det ikke sikkert behovet for faste rutiner er like stort der det boligsosiale «presset» er mindre, slik det er i perifere kommuner og tettsteder og byer ellers, og det er ikke sikkert at man *kan* opparbeide rutiner for ulike situasjoner der antallet saker er svært lavt.¹⁷

¹⁷ I 2014 hadde 156 kommuner færre enn ti startlånssøknader, mens 84 kommuner hadde fem eller færre.

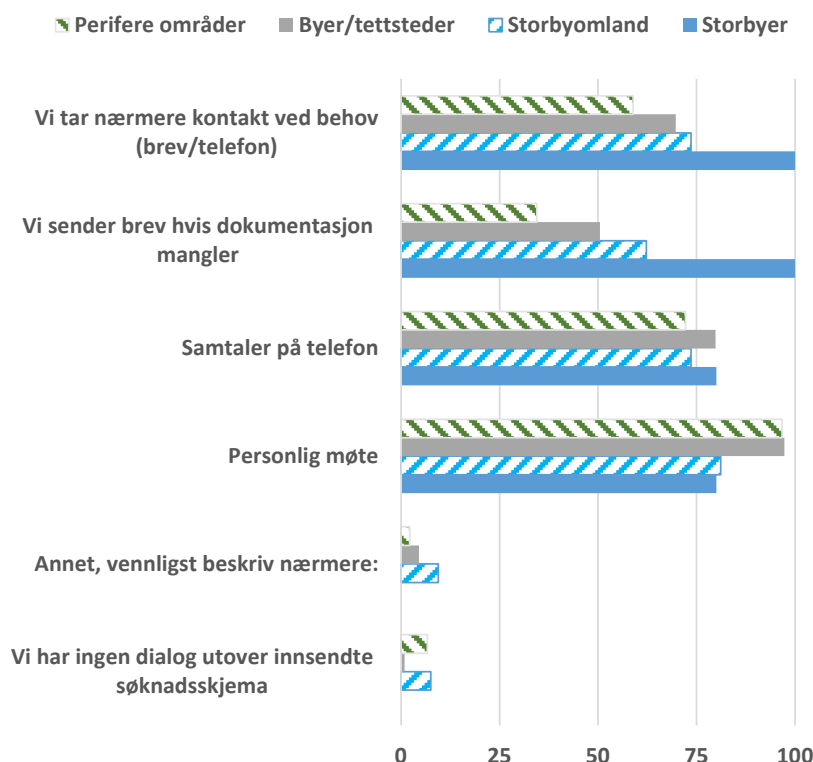
Figur 3.21: *Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide? (Spm. D21). Prosent. N=261.*



3.6 Kommunenes saksbehandling og dialogen med lånesøker

I et første spørsmål i denne delen av undersøkelsen ble det spurt om hvordan dialogen med søkerne skjer. Figur 3.22 viser svarfordelingen, og det tydeligste trekket er at man i perifere (mindre) kommuner i større grad oppgir å ta kontakt ved personlig møte, og i langt mindre grad sender brev ved manglende dokumentasjon, og i mindre grad også kontakter søker(e) ved hjelp av brev eller telefon der det er behov for det (muligens fordi personlige møter kommer i stedet for dette).

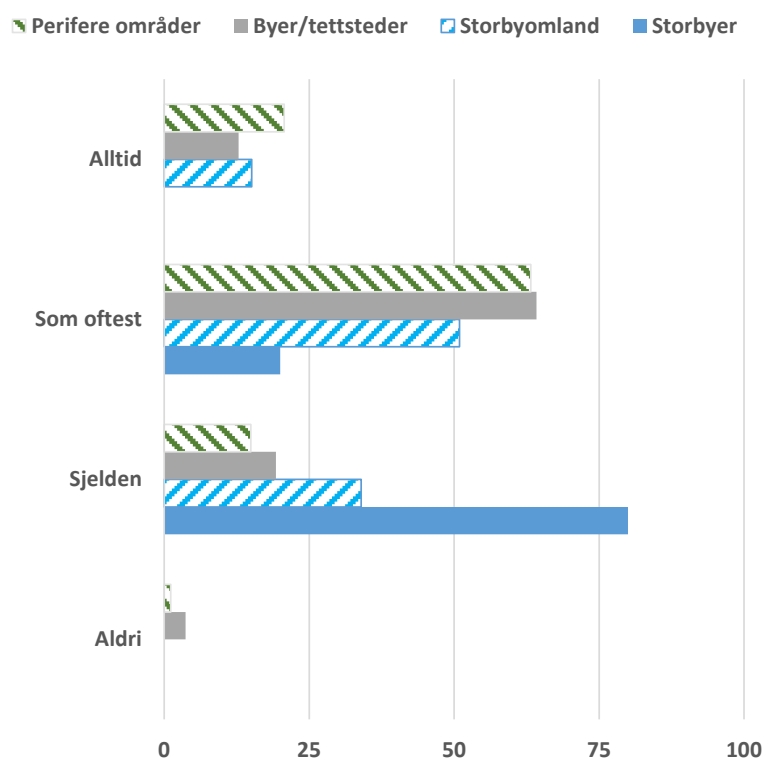
Figur 3.22: *Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån?*
(Spm. E1). Prosent. N=257.



Et annet knippe spørsmål i undersøkelsen dreide seg om hvordan saksbehandlingen legger til rette for veiledning og oppfølging *utenom* en formell søknadsprosess.

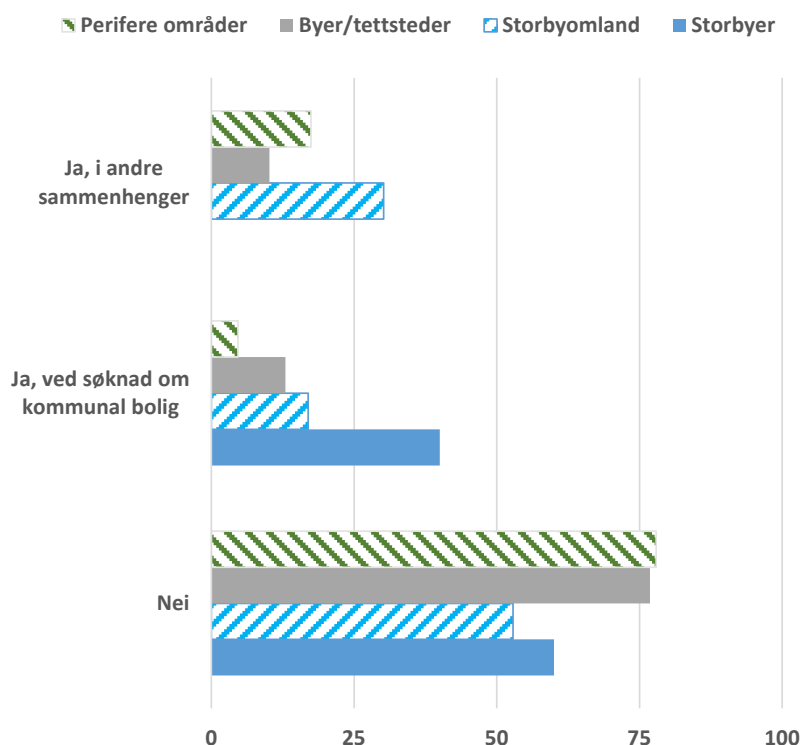
I et spørsmål om søkere også får veiledning om hvordan man i *fremtiden* kan få kjøpt bolig ved hjelp av startlån (ved et eventuelt første avslag), svarer de fleste kommuner at det «som oftest» skjer (se figur 3.23). En ser også at mindre kommuner (i periferien og by- og tettstedskommuner) i noe større grad gir slik veiledning mens dette skjer heller «sjelden» i storbyene. Muligens henger dette sammen med at man i førstnevnte kommunetype har større oversikt over lokale arbeids- og boligmarkeder og/eller at man har større kjennskap til den enkelte søker. Som påpekt ovenfor settes det uansett av større innsats pr. lånesøknad i mindre kommuner (jf. figur 3.5), og slik veiledning *kan* være årsaken til dette.

Figur 3.23: *Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån? (Spm. E3). Prosent. N=254.*



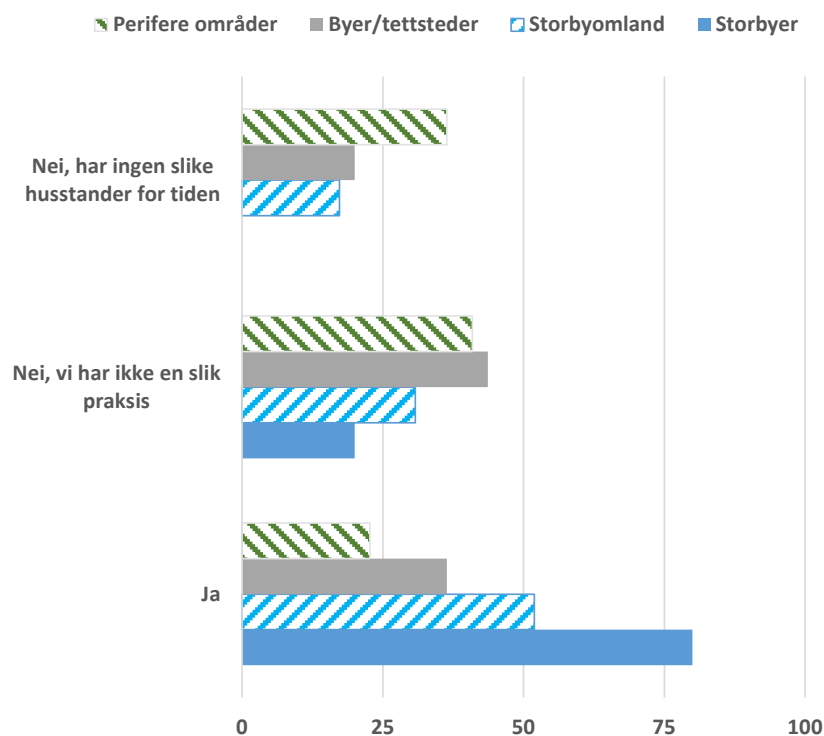
En ser imidlertid at større kommuner på sin side legger en annen type innsats inn i den boligsosiale saksbehandlingen. I et spørsmål om man i visse tilfeller vurderer tildeling av startlån også der en formell søknad *ikke* foreligger, svarer 10-15 prosent av kommunene i storbyområdet, i byene og tettsteder ellers at man vurderer tildeling av startlån der det søkes om kommunal bolig, og dette gjelder også to av storbyene (mot under fem prosent av de perifere kommunene; se figur 3.24). Her er det altså slik at det *genereres* et større volum av startlånssøknader som ellers ikke ville ha vært der i fraværet av søknader om kommunale boliger (som man vil ha et større innslag av i større kommuner).

Figur 3.24: *Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad? (Spør. E4). Prosent. N=252.*



I et siste spørsmål om den boligsosiale saksbehandlingen ble det spurt om man jobber for at husstander på sikt skal kunne kjøpe bolig med startlån. Her er mønsteret mye det samme som for det foregående spørsmålet (se figur 3.25): Halvparten av kommunene i storbyomlandet, samt fire av fem storbyer, oppgir at man har en slik praksis, mens flesteparten av de perifere kommunene og byer og tettsteder ellers enten ikke har en slik praksis eller ikke rommer husstander der dette er aktuelt. Igjen ser man altså at man i større kommuner *genererer* startlånssøknader, mest sannsynlig fordi man har et større boligsosialt «press» der og derfor organiserer det boligsosiale arbeidet deretter.

Figur 3.25: *Jobber dere over tid med husstander for at de på sikt kan kjøpe bolig med startlån (innenfor 1-5 år)? (Spm. E5). Prosent. N=255.*



3.7 Oppsummering

Kapittelet har gått gjennom hovedtrekkene i svarene fra NIBRs undersøkelse om kommunal startlånspraksis (2015). I alt 265 kommuner besvarte undersøkelsen der startlånsansvarlige i den enkelte kommunen var respondenter. Undersøkelsen tok for seg ulike deler av kommunenes arbeid med startlånet – boligsosiale utfordringer, saksbehandlingskapasitet, prioritering av målgrupper, vurdering av søkeres lånebetjeningsevne og saksbehandlingen og dialogen med lånesøker. Gjennomgangen har sett på hovedtrekk brutt ned på tendenser innenfor fire kommunetypegrupper: Storbyer, kommuner i storbyomlandet, byer og tettsteder ellers og perifere kommuner (dvs. grupper der gjennomsnittlig

befolkningsstørrelse synker i nevnte rekkefølge). Noen hovedtrekk er:

- Større kommuner opplever større press med hensyn til høye leie- og eiepriser for bolig.
- Mindre kommuner, særlig perifere kommuner utenom byene og tettstedene, har i snitt svært mye høyere saksbehandlingsinnsats enn større kommuner (målt som sakbehandlerårsverk pr. lånesøknad).
- Startlånssaksbehandlere i mindre kommuner har i større grad sosialfaglig bakgrunn, mens saksbehandlerne i større kommuner i større grad har bankfaglig bakgrunn.
- Mindre kommuner har i større grad saksbehandlere som også har andre oppgaver, også utenfor det boligsosiale feltet.
- Større kommuner prioriterer mer mellom ulike målgrupper.
- Fire av ti kommuner benytter fastrente for startlånet. Mindre kommuner benytter seg sjeldnere av fastrentelån enn større kommuner.
- Kommunene bruker 50 års nedbetalingstid for startlånet i svært sjeldne tilfeller: Mindre kommuner benytter seg av dette i 2-2,5 prosent av lånetilfellene, mens større kommuner (storbyer og omlandskommunene) benytter seg av dette i 5-6 prosent av tilfellene.
- Låneforvaltning settes vanligvis ut til eksterne virksomheter (Lindorff eller lokal bank el.), men denne tendensen er noe mindre tydelig i mindre (perifere) kommuner.
- Kontakt med lånesøker eller –taker foregår i større grad ved personlige møter i mindre kommuner.
- Ved avslag på startlånssøknaden gir mindre kommuner oftere enn større kommuner søkere veiledning om hvordan man i fremtiden kan skaffe seg bolig gjennom startlånet, mens større kommuner oftere vurderer

startlånsfinansiering selv uten at det foreligger en formell startlånssøknad. Dessuten arbeider større kommuner i større grad enn mindre kommuner for at fremtidige huskjøp kan finansieres med startlån.

4 Endringer av startlånspraksis etter forskriftsendringen?

4.1 Innledning

I det følgende skal vi se på hvordan kommunene eventuelt har endret praksis med hensyn til tildeling av startlån etter forskriftsendringen av 1. april 2014. Forskriftsendringen foreskriver at startlånet primært skal gis til «økonomisk vanskeligstilte» (med noen unntak). Man vil altså forvente at en slik gruppe mer enn tidligere blir prioritert for startlånstildeling. På den ene siden vil ulike kriterier for hva som bestemmer status som «økonomisk vanskeligstilte» variere fra kommune til kommune, men de fleste kommuner legger vekt på økonomisk situasjon (permanent nedsatt arbeidsevne, status som trygdet, lav inntekt mv.), men også for eksempel status som flyktning (jf. figur 3.11 i kapittel 3).

Innledningsvis skal vi se på enkelte spørsmål fra spørreundersøkelsen om kommunal startlånspraksis som kan si noe om opplevd endring hos den enkelte kommune som man mener følger av forskriftsendringen.¹⁸ I denne delen skal vi også se nærmere på hvordan endringene oppleves å ha ført til endret praksis på ulike områder (med hensyn til bruk av «nye» eller tidligere ubrukte virkemidler, søknadspågang mv.). I en neste del gjennomfører vi nye analyser av tildelings- og avslagsregistreringer i kommunene, der vi legger til registreringer også for 2014 i analysene: Forventningen er at søkere som registreres som «økonomisk vanskeligstilte» prioriteres i større grad etter (eller opp mot) forskriftsendringen, og en forventer også at lokale preferanser og kostnadsforhold vil spille mindre rolle etter

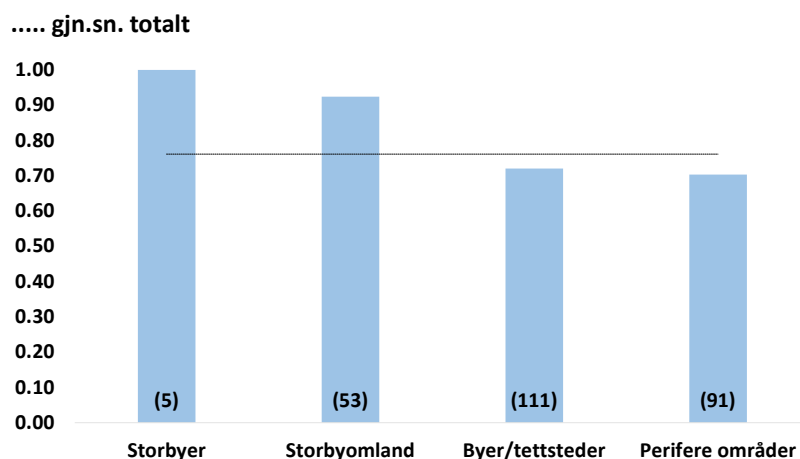
¹⁸ Se appendiks for spørreskjema.

forskriftsendringen. En siste del av kapittelet oppsummerer funnene.

4.2 Opplevde endringer i kommunal startlånspraksis siden 1. april 2014

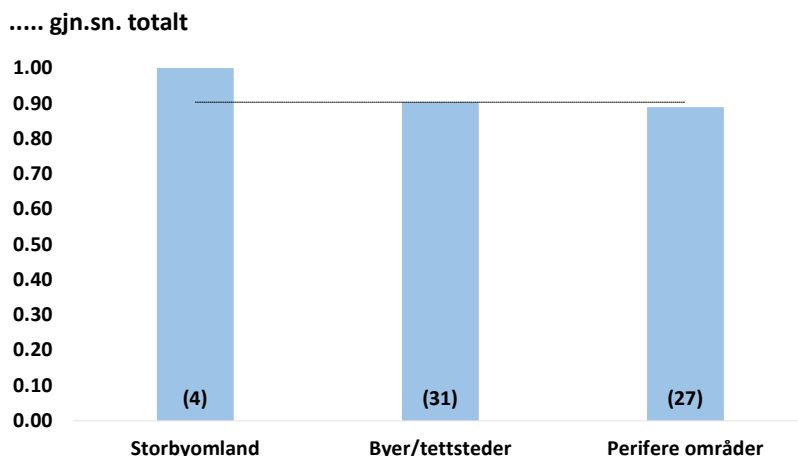
Et spørsmål i spørreundersøkelsen dreide seg om kommunene opplever endret praksis *som følge av* forskriftsendringen, med et oppfølgingsspørsmål som spurte om man allerede jobber i tråd med forskriften. Figur 4.1 og 4.2 viser svarfordelingen for ulike kommunetyper (storbyer, kommuner i storbyområdet, byer og tettsteder ellers og kommuner i perifere områder).

Figur 4.1: *Har forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ført til en omlegging av praksis for tildeling av startlån i din kommune? (Spm. F1). Andel ja-svar. N=260.*



Figur 4.2: *Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ikke har endret startlånspraksisen i din kommune. Jobbet*

kommunen din allerede i tråd med den nye forskriften? (Spm. F1a). Andel ja-svar. N=62.



Som figurene viser opplever de aller fleste at forskriftsendringen har ført til en endring av praksisen, deriblant alle storbyene. Denne tendensen er noe mindre i de mindre kommunene. Uansett ser det ut til at man også har lagt om praksis mye i forkant av endringen (j.f. figur 4.2): Blant dem som svarer at selve forskriftsendringen ikke har ført til omlegging, svarer nærmest alle kommuner at man allerede fulgte forskriften før den trådte i kraft.¹⁹

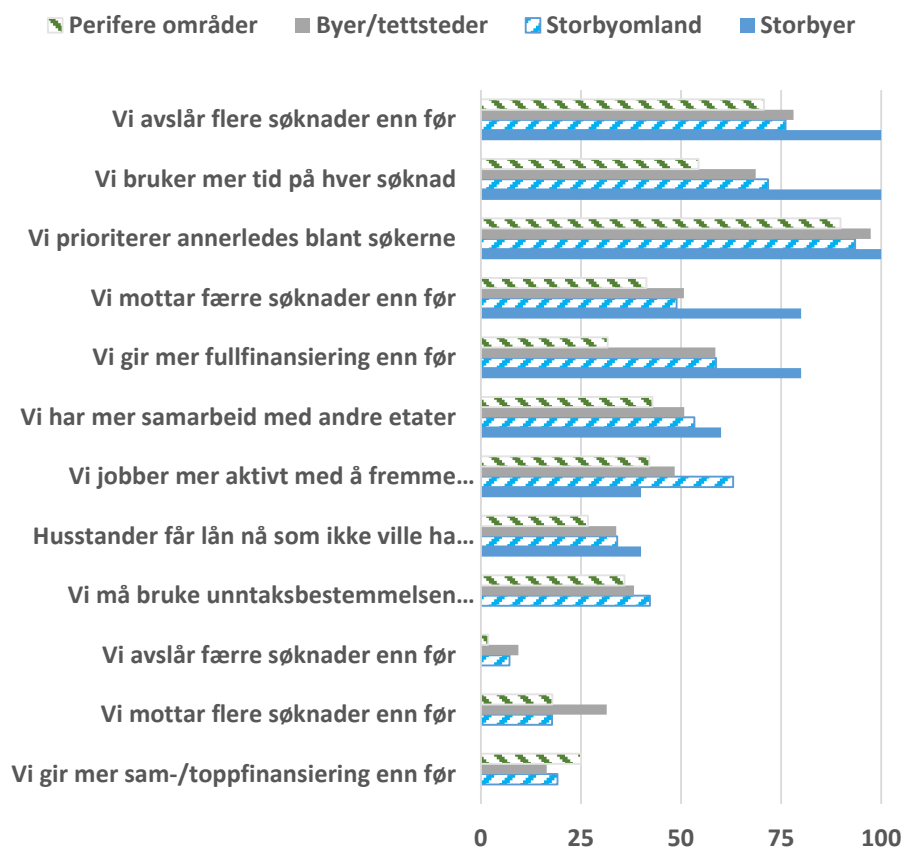
Et mer interessant spørsmål er *hva* omleggingen av praksis i tråd med forskriften gir seg utslag i. I figur 4.3 vises svarfordelingen på et knippe spørsmål omkring dette, og den mest markante opplevde endringen er at man avslår flere søknader enn tidligere. Dette skyldes mest sannsynlig at søkere som tidligere fikk lån (for eksempel unge nyetablerere) fortsatt søker startlån i et visst monn, men uten at det gis tilsagn (siden startlånet nå primært skal tildeles gruppen «økonomisk vanskeligstilte»). Stort sett mottar en også færre søknader etter forskriftsendringen.

På spørsmålet om «husstander får lån nå som ikke ville ha fått det tidligere» svarer overraskende få kommuner at dette er tilfellet (rundt 30 prosent). Dette kan imidlertid være en indikasjon på at omleggingen etter forskriftsendringen heller enn å gi nye grupper

¹⁹ I alt er det kun seks kommuner i utvalget som oppgir ikke å følge forskriften.

(økonomisk vanskeligstilte) lån i hovedsak innbærer at enkelte grupper (unge nyetablerere) ikke får lån nå, men fikk det tidligere.

Figur 4.3: *Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte (Spm. F1b). Prosent ja-svar. N ∈ [166, 185].*



Et annet tydelig trekk er at man opplever å bruke mer tid på hver enkelt søknad (rundt 60 prosent av kommunene i storbyområdet og by- og tettstedkommuner ellers oppgir dette), men denne tendensen er markant lavere i perifere kommuner (rundt halvparten oppgir her at søknadsbehandlingen tar mer tid; muligens skyldes det kapasitetsproblemer i små kommuner). Mindre kommuner (i periferien) øker imidlertid ikke muligheten av fullfinansiering i samme grad som andre kommuner: Her oppgir

rundt 30 prosent av kommuner i periferien at bruken av fullfinansiering har økt etter forskriftsendringen, mot over 50 prosent blant andre typer kommuner. Bruken av «nye» virkemidler ser altså ut til å være ulikefordelt alt avhengig av kommunetype (størrelse eller beliggenhet).

Til sist ser en at særlig kommuner i storbyområdet etter forskriftsendringen «jobber aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen», mens dette er mindre fremtredende i mindre kommuner og i storbyene (muligens fordi sistnevnte gruppe har større muligheter for en egen aktiv utleiepolitikk).

4.3 Betydningen av status som «økonomisk vanskeligstilte» og lokale forhold frem mot 2014

I denne delen av kapittelet gjennomfører vi nye analyser tilsvarende dem som ble gjort i Astrup mfl. (2014: kapittel 5). Her legger vi til grunn den samme modellen for analyse av alle startlånstildelinger og –avslag fra 2005 til 2014. Det nye i dataene, utover en siste bølge med registreringer for 2014, er at ulike kriterier («økonomisk vanskeligstilte», flyktningestatus mv.) nå kan skilles fra hverandre, mens søkere i avslagsregistreringene i Astrup mfl. (2014) kun var kodet med én hovedegenskap (dvs. om man i hovedsak var «økonomisk vanskeligstilte» eller flyktning). Vi legger uansett til grunn i analysen at tildeling av startlån etter forskriften – alt annet likt – *bør* gis der søker er registrert som «økonomisk vanskeligstilte» og/eller flyktning i Husbankens søknadsregistre. På denne måten blir analysen her og i Astrup mfl. (2014) mest mulig sammenlignbar, og flyktningestatus er også blant de viktigste kriteriene for kommunene når de skal avgjøre om en søker er «økonomisk vanskeligstilte» (jf. figur 3.11 i kapittel 3).

Som i Astrup mfl. (2014:93-94) antar vi at en kommune med betydelige sosio-økonomiske problemer blant innbyggerne er mer forsiktig med å tildele lån til visse utsatte grupper: Oppfølgings- og kartleggingsarbeidet som legges inn i en «boligsosial profil» i et slikt tilfelle kan komme til å utgjøre en uforholdsmessig stor del av kommunebudsjettet. Vi antar som før (*ibid.*) at partier på venstresiden i det politiske landskapet vil legge mer vekt på sosial

utjevning, og at de derfor vektlegger bruken av startlånet overfor for eksempel «økonomisk vanskeligstilte» mer enn andre partier.

I analysene benytter vi oss som før av logistisk regresjon innenfor et flernivåopplegg.²⁰ Vi estimerer følgende ligning

$$\log[p/(1-p)]_{ij} = B_{0j} + B_{1j}C_{ij} \quad (1)$$

for søker i i kommune j , der p er sannsynligheten for tilsagn på startlånssøknaden, C er en indikator for om man er «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning», B_0 er et konstantledd og B_1 er en parameter som angir effekten av å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning». Konstanten, B_0 , og effekten av C , B_1 , er indeksert med j . Dette betyr altså at disse effektene kan variere over kommuner (j) – både nivået for utbetalinger (B_0) og effekten av C (B_1) kan variere fra kommune til kommune. Dette betyr at man på *kommunenivå* må karakterisere denne variasjonen i effekter, slik at en også estimerer

$$B_{0j} = B_0 + u_j \quad (1a)$$

$$B_{1j} = B_1 + v_j, \quad (1b)$$

der variasjonen rundt et snitt av (henholdsvis B_0 og B_1) angis ved feiltermene (henholdsvis u_j og v_j), dvs. man estimerer også variasjonsparametrene, σ_u^2 og σ_v^2 – og i tillegg en kovarians mellom u_j og v_j . Settes ligning (1a) og (1b) inn i ligning (1), kan man altså estimere følgende ligning

$$\log[p/(1-p)]_{ij} = B_0 + B_1 \cdot C_{ij} + v_j \cdot C_{ij} + u_j, \quad (1c)$$

I neste skritt er det så et poeng å *forklare* denne variasjonen i kommuneeffekter (B_{0j} og B_{1j}), samt kovariansen mellom dem, ved å legge til variabler på kommunenivå. I vårt tilfelle legger vi til et mål for levekår i den enkelte kommune (L_j ; et gjennomsnitt over 10 ulike indikatorer, der 1 angir få og 10 angir mange sosiale utfordringer) fra levekårsundersøkelsene i perioden 2005-2008,

²⁰ For nærmere beskrivelse av flernivåanalyse (med lineær eller logistisk regresjon) se for eksempel Goldstein (1999), Hox (1995) eller Bryk og Raudenbush (1992). Beskrivelsen av analysemodellen her er en gjengivelse av beskrivelsen i Astrup mfl. (2014:95-96).

samt et mål for andelen representanter fra sosialistiske partier (S_j ; NKP, RV/Rødt, SV, Ap) i det enkelte kommunestyre:

$$B_{0j} = B_0 + B_2 \cdot L_j + B_3 \cdot S_j + u_j \text{ og} \quad (2a)$$

$$B_{1j} = B_1 + B_4 \cdot L_j + B_5 \cdot S_j + v_j. \quad (2b)$$

Setter man disse ligningene inn i den første, (1), får man

$$\begin{aligned} \log[p/(1-p)]_{ij} = & B_0 + B_2 \cdot L_j + B_3 \cdot S_j + B_1 \cdot C_{ij} \\ & + B_4 \cdot L_j \cdot C_{ij} + B_5 \cdot S_j \cdot C_{ij} + v_j \cdot C_{ij} + u_j, \end{aligned} \quad (2c)$$

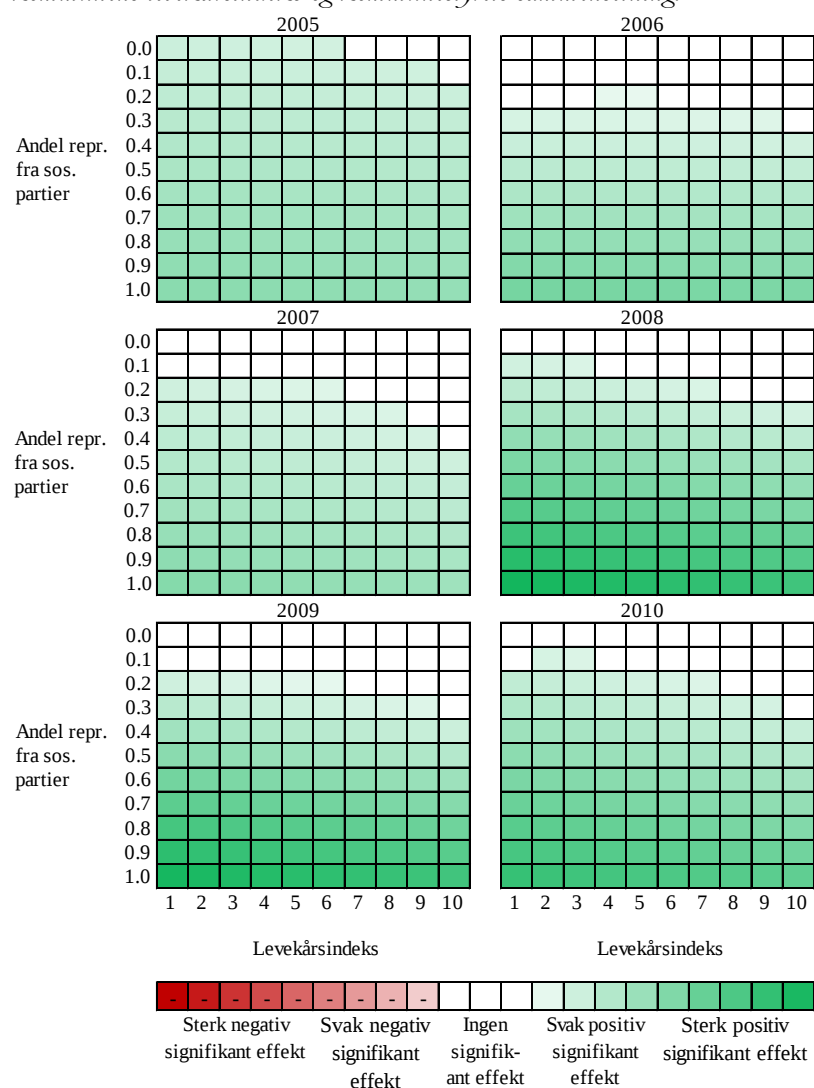
der man estimerer mål for hvor mye av variasjonen i utbetalingsnivåer mellom kommunene ($B_0 + u_j$), hvor mye av variasjonen mellom kommunene når det gjelder effekten av tildelingskriteriet C (dvs. $B_1 + v_j$), samt hvor mye av samvariasjonen mellom disse som forklares når variablene L (levekår) og S (politisk sammensetning) legges til på denne måten.

Analysene gjennomføres år for år og vi legger til grunn et snitt for levekårsindikatoren over årene 2005-2008 i alle analysene, mens vi legger til grunn det enkelte kommunestyrets sammensetning i de ulike valgperiodene (for årene 2005-2007 legges 2003-2007-perioden til grunn osv.).²¹ I analysene kontrollerer vi også for kommunetype - dvs. etter samme inndeling som den vi benyttet oss av i kapittel 3 (ikke vist). For å lette fremstillingen skal vi i det følgende konsentrere oss om effekten på lånetildeling av det å være registrert som «økonomisk vanskeligstilte» og/eller flyktning i lånedata og hvordan denne systematisk varierer med ulike lokale forhold gitt ved levekår i kommunen og sosialistandel i kommunestyret, dvs. henholdsvis $B_1 + B_4 \cdot L_j$ og $B_1 + B_5 \cdot S_j$.²² Figur 4.4 og 4.5 fremstiller resultatene grafisk.

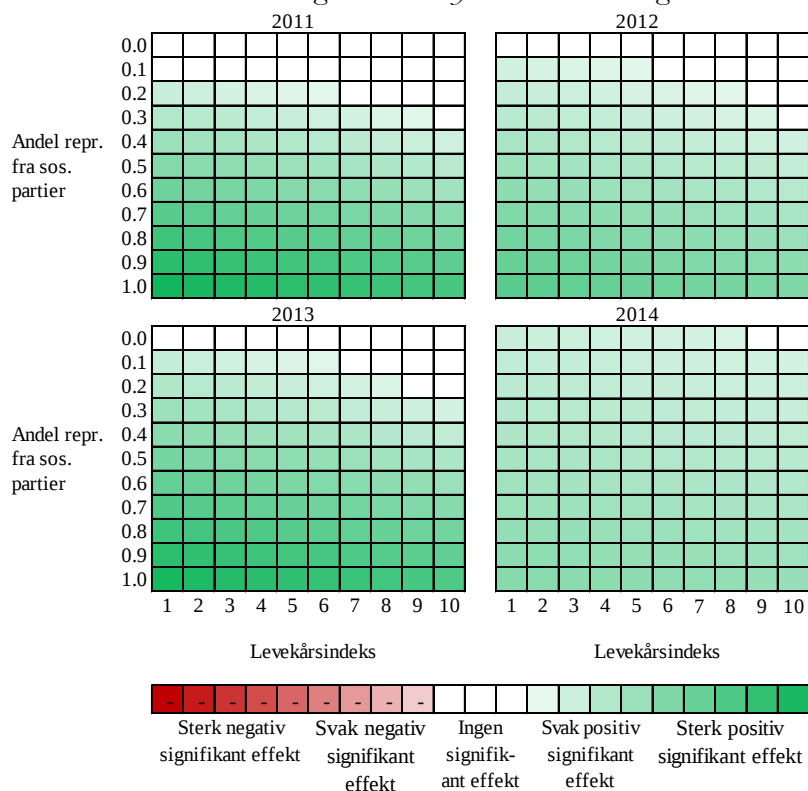
²¹ Deskriptiv statistikk for variablene S (andel sosialistiske representanter i kommunestyret) og L (gjennomsnittlig levekårsindeks 2005-2008) vises i tabell A2 i appendikset.

²² Fullstendige regresjonsresultater for årlige analyser vises i tabell A3 i appendikset.

Figur 4.4: *Estimert effekt (logit) på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning». 2005-2010. Etter år og kommunens levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning.*



Figur 4.5: *Estimert effekt (logit) på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning». 2011-2014. Etter år og kommunens levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning.*



I figurene (4.4 og 4.5) angir sterk grønnfarge en sterk og signifikant positiv effekt av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» med hensyn til å få tildelt startlån.²³ Med andre ord angir dette at man mer sannsynlig enn andre søkere (som ikke er «økonomisk vanskeligstilte...») får tilsagn på søknaden om startlån.

Et tydelig mønster er at den signifikante positive effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» avtar (går mot

²³ Skalaen angir rød eller grønn farge ettersom *logit*-effekten varierer fra -5 via 0 (ingen signifikant effekt) til 5. Dette tilsvarer *odds ratio*-effekter på henholdsvis $e^5=0,007$, $e^0=1$ og $e^5=148$. Empirisk estimeres minimums- og maksimums-*logit*-effekter på henholdsvis -0,81 (ikke signifikant) og 4,64. Til forskjell fra Astrup mfl. (2014) estimeres ingen signifikante negative effekter av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» med de «nye» dataene.

svakere grønn og hvit, dvs. ikke signifikant, farge) for synkende sosialistandeler i de fleste år (for et gitt levekårsnivå). Tilsvarende ser man også en noe svakere tendens til at effekten avtar på denne måten for økende levekårsproblemer (økende levekårsindeks) (for visse nivåer av sosialistandeler i kommunestyret). Dette er altså i tråd med hypotesen om at særskilt lånetildeling til «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktning» er avhengig av lokale forhold slik som beskrevet.

Et annet markant trekk er at tendensene som er beskrevet ovenfor *avtar over tid*. For eksempel er betydningen av lokale forhold sterk i 2008: Her gir en høy sosialistandel i kommunestyret svært mye høyere sannsynlighet for at «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» mer enn andre får tilsagn på startlånssøknaden (svært sterk grønnfarge), mens denne fordelingen i tilsagnssannsynlighet *forsvinner* (jf. hvit farge) ved en lav sosialistandel ($<0,2$ gitt en levekårsindeks >8). Denne tendensen avtar over tid, og i 2014 er den nærmest fraværende: Her kommer det tydelig frem at «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» har høyere tilsagnssannsynlighet enn andre under nærmest *alle* lokale forhold (bortsett fra i ekstremtilfellet der levekårsindeks >8 og det ikke er sosialistrepresentanter i kommunestyret i det hele tatt). Dette er for så vidt i tråd med resultatene fra spørreundersøkelsen – jf. diskusjonen rundt figurene 4.1 og 4.2 der det vises til at «alle» følger forskriften – og det er i tråd med en *virksom* og *universell* forskrift som over tid slår bena under lokale tilpasninger (som går mot forskriftsintensjonen).

4.4 Oppsummering

I gjennomgangen i dette kapittelet har vi ved hjelp av spørreundersøkelsen om kommunal startlånssakspraksis pekt på hvordan kommunene opplever eventuelle endringer i tildelingspraksis etter forskriftsendringen av 1. april 2014, og vi har sett på variasjonen i en «boligsosial» tildelingssannsynlighet for «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» ved hjelp av registerdata om startlånstilsagn og –avslag. Følgende hovedfunn kan nevnes:

- Nærmest alle kommuner opplever at de følger den nye forskriften, enten ved at man har lagt om praksis for

tildeling av startlånet (flertallet) eller ved at man allerede før forskriftsendringen hadde en praksis i tråd med den nye forskriften (mindretallet).

- Kommunene opplever at man avslår flere søknader etter forskriftsendringen og at man bruker lenger tid på hver enkelt søknad, selv om den siste tendensen er noe svakere i mindre kommuner.
- Over halvparten av kommunene oppgir at man har økt bruken av fullfinansiering etter forskriftsendringen, men denne tendensen er markant lavere i mindre kommuner (der kun 30 prosent oppgir økt bruk av dette virkemiddelet).
- Særlig kommuner i omlandet til storbyene oppgir at de «jobber aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen», mens denne tendensen er markant lavere for storbyer og kommuner i perifere områder.
- I perioden 2005-2014 er tildelingssannsynligheten for startlån stort sett høyere for «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» enn for andre grupper, men den er også avhengig av lokale forhold (levekår og sammensetningen i kommunestyret). Imidlertid avtar denne sistnevnte tendensen frem mot 2014. Dette kan bety at forskriftsendringen, og tillempeingen til den, overstyrer lokale tilpasninger som ellers ville stått i veien for en «boligsosial» startlånspraksis.

5 Startlånet som boligsosialt virkemiddel. Erfaringer fra syv casekommuner

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan de syv casekommunene forankrer sin praksis med bruk av startlån i kommunens boligsosiale arbeid. I forrige undersøkelse var vi ute etter å få kunnskap om hva som gjør at kommunene lykkes i sitt arbeid. Vi spurte om prioriterte målgrupper og hvordan kommunene jobbet. I denne studien legger vi mer vekt på å få fram betydningen av startlånspraksisen i det boligsosiale arbeidet. I tillegg er vi ute etter å fange opp eventuelle endringer i kommunenes praksis etter at den nye forskriften kom våren 2014, begrunnelser for endringene og hva eventuelle endringer har bestått av.

Kommunene er valgt ut i samarbeid med Husbanken og representerer både kommuner som tidligere har hatt en annen praksis, og kommuner som ikke har endret praksis med bruk av startlånsordningen i særlig grad. Kommunene som er med i undersøkelsen er Narvik, Trondheim, Bergen, Lørenskog, Tønsberg, Asker og Drammen.

Erfaringene fra de syv kommunene er innhentet gjennom telefonintervju med de som er ansvarlige for startlånsordningen i de respektive kommunene. Intervjuene ble strukturert etter en intervjuguide som ble sendt ut forhånd (se vedlegg).

I tillegg til svarene fra intervjuene har vi også innlemmet refleksjoner fra den kvantitative kommuneundersøkelsen i dette kapitlet. I den kvantitative undersøkelsen ba vi om utfyllende refleksjoner på enkelte svarkategorier, og som først og fremst handler om målgruppen og praksis rundt arbeidet med startlånet. Det er noe av dette materialet som brukes i denne fremstillingen

for delvis å understøtte det som casekommunene erfarer, delvis for eventuelt å komme med andre eller motsatte refleksjoner for å vise variasjon i kommunenes praksis og erfaringer.

5.1 Endringer i praksis i arbeidet med startlånsordningen

Etter at Husbankens nye forskrift kom våren 2014 vet vi at mange kommuner, som tidligere hadde en annen måte å jobbe på, endret sin praksis til å følge Husbankens anbefalinger. Det gjelder også flere av våre casekommuner. Både Tønsberg, Lørenskog, Narvik, Trondheim og Bergen endret praksis i arbeidet med startlån etter at den nye forskriften kom.

5.1.1 Begrunnelse for endring

En sentral problemstilling som vi ønsker å få belyst i denne delen av undersøkelsen er hvilke begrunnelser kommunene oppgir for å endre praksis. Er det noen andre begrunnelser som oppgis enn at det kom en ny forskrift våren 2014? Med ny forskrift var ikke lenger ungdom i etableringsfasen en del av målgruppen for startlån. Har kommunene noen refleksjoner rundt endringen som medførte at ungdom i etableringsfasen falt ut av målgruppen?

Svarene vi får handler, som forventet, først og fremst om at endringen i praksis skyldes ny forskrift. Vi finner også lite motforestillinger til endringen, men med noen få unntak (vi kommer nærmere tilbake til det nedenfor). Vi hadde kanskje forventet at enkelte kommuner fortsatte med sin praksis fordi de så det som den beste løsningen. Hvorfor er det ikke større motforestillinger?

Går vi dypere inn i problemstillingen ser vi at dette kan ha sammensatte årsaksforklaringer. For det første ble flere av kommunene oppfordret av Husbanken til å være med i interkommunalt nettverkssamarbeid, eller til å inngå som en del av Husbankens utviklingsprogram for å få mer kunnskap om startlånets potensial. De fikk også tettere oppfølging gjennom kurs og opplæring av saksbehandlere. Gjennom disse initiativene ble startlånet satt inn i en større boligsosial kontekst i kommunene, og saksbehandlere fikk følgelig ny innsikt og nytt «blikk» på startlånets muligheter, som ble erfart som bedre enn tidligere. For det andre

har flere kommuner fått økt stillingskapasitet som følge av utviklingsprogrammet, i tillegg til at enkelte har organisert arbeidet annerledes ved tettere samarbeid med andre avdelinger / etater i kommunen. Et viktig innspill er også at de ansatte har fått en ny motivasjon til å jobbe med startlånet. «Før satt vi med dårlig samvittighet. Nå er det mer motiverende å jobbe med dette, nå er det tommer'n opp» forteller en av informantene. I Lørenskog så de i ettertid at tidligere praksis ikke lå innenfor det som var målet med startlånet, noe som de blant annet har lært i det interkommunale nettverkssamarbeidet de er en del av.

Disse forholdene bidrar sannsynligvis til at startlånsordningen har fått en ny status og har blitt tillagt et «nytt innhold» blant de som jobber med startlån i kommunene, og at det derfor ikke er meningsfullt for de ansatte å sammenligne «før og etter» den nye forskriften.

Både Asker og Drammen hadde endret praksis et par år før den nye forskriften kom. De så av egen erfaring at de ville bli mer målrettet i sitt arbeid med startlån. For eksempel erfarte Asker kommune at de som hadde fått forhåndstilsagn på startlån og skulle på visninger ikke hadde kunnskap om hva de skulle se etter eller hvordan de skulle forholde seg i budrunder. Etter slike erfaringer ønsket de å være tettere på søkerne.

5.1.2 Hva ble endret?

Før endringen var for det første *målgruppen* prioritert annerledes. De kommunene som forteller om en annen praksis tidligere hadde først og fremst ungdom men også unge par i sin målgruppe. Disse gruppene trengte toppfinansiering på andre banklån for å kunne kjøpe bolig. Med den nye forskriften forsvant unge ut av målgruppen for startlån og følgelig sluttet kommunene å gi lån til denne gruppen.

For det andre ble praksis endret fra å handle om toppfinansiering til søkere som var i arbeid, til å gjelde hovedsakelig *fullfinansierte* lån med lang tilbakebetalingstid til søkere med lav inntekt. Imidlertid gis det fremdeles toppfinansiering. Tønsberg kommune forteller at de var «strengere enn banken», de ville ikke gamble. Nå tar de utgangspunkt i de vanskeligstilte og bruker tid på hver enkelt.

Kommunene forteller at de nå har fokus først og fremst på de som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det innebærer særlig enslige forsørger, flyktninger og de med uførepensjon.

For det tredje erfarer kommunene at de *gir lån til flere enn tidligere*. «Vi har fått fart på saksbehandlingen. Det er en helt annen drive nå» fortelles det fra Narvik. Andre forteller at de ga svært lite startlån tidligere, og at Husbanken ønsket at de brukte ordningen bedre. For eksempel brukte Tønsberg rundt 5 millioner i året til startlån tidligere, mens de dette året vil passere 26 millioner.

5.2 Praktisering av startlånsordningen

Kommunene hadde rundt halvannet års erfaring med ny praksis da intervjuene fant sted. Erfaringene som formidles er hovedsakelig positive.

5.2.1 Hvem er i målgruppen?

Det fortelles at kommunene nå treffer riktigere i forhold til å hjelpe vanskeligstilte enn tidligere. Det er først og fremst enslige forsørger og de med uføretrygd som er i målgruppen, men også flyktninger og barnefamilier. «Nå har vi mer fokus på utsatte familier med barn enn tidligere» er uttalelser som går igjen.

En ser også at nye grupper kommer inn under målgruppen. For eksempel i Asker kommune erfarer de at flere eldre som alltid har leid bolig får startlån for å få mulighet til å kjøpe sin egen. Selv om eldre vegrer seg for å flytte fra en bolig de har hatt i mange år, eller de vegrer seg for å ta opp lån, opplever enkelte at leieforholdet opphører og de blir nødt til å flytte. I slike tilfeller benyttes altså startlånet som gjør det mulig for de eldre å kjøpe egen bolig.

Når det snakkes om vanskeligstilte grupper som nå skal prioriteres er det viktig å nyansere hvem denne gruppen er, slik en av kommune påpeker: «Målgruppen er de som det offentlige ikke har kontakt med». Med det menes at de mest vanskeligstilte får nødvendig bistand fra kommunen, mens målgruppen i startlånsordningen er de som kan klare å betjene lån og som vil etablere seg i sin egen bolig.

I den kvantitative kommuneundersøkelsen spør vi om noen grupper prioriteres framfor andre. Svarene fra kommunene

bekrefter i stor grad det våre casekommuner svarer, nemlig at barnefamilier og enslige med barn, særlig der barna har spesielle behov, prioriteres. En kommune skriver: «Vi prioriterer at barn skal få trygge oppvekstvilkår. Vi vil strekke oss langt for å refinansiere for at barna skal slippe å måtte flytte.»

Enkelte kommuner trekker særlig frem funksjonshemmede. Også flyktninger er en gruppe som nå prioriteres i flere kommuner.

Endringer i søkergruppen

Det fortelles videre at gruppen søkere også har endret seg de siste par årene. «Ved endringene i 2014 har det kommet færre unge i etableringsfasen. Det har kommet til flere yngre med alvorlige sykdommer og små barn». En annen kommune skriver at «Unge førstegangsetablerere søker sjeldnere og barnefamilier med noe uoversiktlig økonomi søker oftere». Det fortelles fra andre at det er «Flere søkere uten tilknytning til kommunen og flere kompliserte og sammensatte saker. Vi avviser unge nyetablerere som kan spare til egenandel». En kommune skriver også at «Enslige over 35 år med eller uten barn har jo alltid vært med tidligere men nå har de enda større problemer med å få lån i ordinær bank enn tidligere.» Det erfares i tillegg at det er blitt «Mye mer vanskeligstilte og tunge saker som gjeldsproblematikk og langvarige boligetableringsproblemer».

Det handler også om arbeidsinnvandrere: «Mange fra Polen, Litauen og Latvia ønsker å bosette seg i kommunen».

Kritiske refleksjoner

Et par av kommunene er kritiske til den nye ordningen fordi den ikke lenger har ungdom som en del av målgruppen for startlån. De erfarer nå at unge i etableringsfasen i større grad «beiter på det kommunale leiemarkedet» og følgelig vil konkurrere med andre sårbare grupper om leieboliger. Det gjelder også unge barnefamilier fordi kommunene nå praktiserer lavere inntektsgrense ved slik tildeling.

Disse kommunene mener også at en ved å utelukke disse gruppene fra startlånet, og følgelig ikke hjelpe dem med å kjøpe bolig med toppfinansiering av lån, vil det skapes en ny gruppe som etter hvert vil ha behov for hjelp fra kommunen på andre måter. Det vil altså ha flere negative effekter for denne gruppen. Andre kommuner

mener imidlertid tvert imot at det ikke er klokt å stemple ungdom som varig vanskeligstilte og at ungdom ikke bør være i målgruppen når det nå er mer søkelys på vanskeligstilte i praktiseringen av startlånet.

Endringen i Husbankens forskrift kom samme år som de private bankene innførte krav til egenkapital på 15 prosent for å få boliglån. Regelen rammer ungdom hardt, og ifølge kommunene vi har snakket med fører dagens politikk til at vi får en ny stor gruppe vanskeligstilte, nemlig ungdom som trenger bolig.

Enkelte kommuner fremhever at startlånsordningen ikke passer for alle. Det gjelder for eksempel de som bor i omsorgsboliger med heldøgns pleie, og de som kategoriseres under rus/psykiatri. Også de som får sosialhjelp eller ikke er fast arbeid og ev. har kortvarige vikariater.

5.2.2 Grupper som faller utenfor ordningen

Hvilke grupper er det kommunene ser at de ikke kan hjelpe med nåværende startlånspraksis? I tillegg til casekommunenes refleksjoner rundt dette har vi tatt inn svar fra den kvantitative undersøkelsen, der vi spurte om hvilke grupper som kan tenkes å falle mellom to stoler med hensyn til startlånsordningen. Det er nokså stort samsvar i hva kommunene svarer.

Det handler først og fremst om ungdom. «Noen unge førstegangsetablerere med ordinære inntekter og lite sparepotensiale, og uten mulighet til økonomisk hjelp fra foreldre, taper uforholdsmessig på å ikke komme inn på eiemarkedet». En annen kommune skriver: «Vi opplever med det nye regelverket at vi ikke som før kan hjelpe de unge førstegangsetablererne som flytter hjem etter endt utdanning, og som ønsker å etablere seg i egen bolig. De har store studielån.»

Men også grupper som flyktninger og arbeidsinnvandrere trekkes frem som en gruppe som ikke vil kunne klare å skaffe seg boliger uten gode lånemuligheter. «En gruppe vi kanskje skulle hjulpet mere er flyktninger. Disse har vi ikke fått hjulpet til nå, og det er heller ingen målrettet innsats mot denne gruppen. En annen gruppe er arbeidsinnvandrere. De er i målgruppa, men terskelen er høyere i forhold til å få kontakt. Det kan skyldes språkproblemer, men kan også være kulturbetinget. Vi vet at enkelte grupper har

det i sin kultur at de ikke skal ta opp lån. Men noen gjør det. Flere kjøper egen bolig, og de er flinke til å spare mens de jobber. De får lån i private banker, og trenger litt startlån» (Narvik).

Også familier med lav inntekt trekkes frem som en utsatt gruppe: «Vanskeligstilte familier som ikke har god nok betjeningsevne og som har privat leiebolig, men som kanskje burde blitt bosatt i kommunal bolig for å sikre mer stabil bosituasjon». Dette sitatet er interessant med tanke på at kommunale boliger vanligvis har lavere status på boligmarkedet enn private leieboliger blant folk flest. Dette sier noe om en boligsosial tankegang i kommunen der de ser at denne gruppen vil få bedre oppfølging i det kommunale systemet, det vil si at de fanges opp bedre.

«De som er i lavlønnssyrker og trygdete personer faller mellom to stoler. De har for lav inntekt til å klare et startlån økonomisk og for høy inntekt til å kunne legge bostøtte til grunn.»

Andre reflekterer på en annen måte: «Ingen faller egentlig mellom to stoler; de som ikke fyller vilkårene for tildeling av startlån, får bistand til bosetting på annen måte gjennom kommunens ordninger».

5.2.3 Praksisens påvirkning på den kommunale boligmassen

Det er flere forhold ved startlansordningen som påvirker den kommunale boligmassen. Utsagn som «Vi ser at de som nå leier kommunal bolig kan få muligheten til å bli boligeiere» går igjen i samtalene med kommunene. Det sies også at «flere og flere i kommunale boliger hjelpes over til egen bolig». Ikke minst er ordningen «Fra leie til eie» med på å opprettholde en viss standard på boligmassen grunnet en viss turnover.

Kommunene forteller at leietakerne får informasjon om mulighetene til å bli boligeiere gjennom startlansordningen når det nærmer seg slutten på leieavtalen. Når i utleieforholdet kommunen tar kontakt med beboerne varierer fra kommune til kommune, men felles er at leietakerne får informasjon og blir veiledet i et eventuelt videre forløp som boligeiere. For eksempel ble det i Narvik gjennomført rundt 12 forhold fra leie til eie både i 2014 og 2015. I Tønsberg har de utarbeidet en veileder for kjøp av egen bolig, med råd om alt fra hvordan tilstanden på leiligheten skal

vurderes og til budrunder. De så et behov for denne typen veileder, mange «kjøpte katta i sekken».

I Drammen er den kommunale boligmassen spredd rundt i borettslag. Leietakere får tilbud om å kjøpe boligen de bor i, noe kommunen ser som en vinn-vinn-situasjon. Kommunen kjøper da opp nyere boliger i andre borettslag. For to salg kan de kjøpe én ny bolig, og på den måten både fornye boligmassen og opprettholde en viss mengde. I alle leddene ligger det en verdi; boligmassen fornyes og leietakere får kjøpe boligen de bor i, og eventuelt selge denne senere. Verdien ligger også i at beboere beholder bomiljø, skolekrets og naboskap dersom de ønsker det. Rundt 200 boliger er kjøpt av leietakere siden slutten av 2010.

I Lørenskog ser kommunen at de ikke har behov for å kjøpe flere kommunale boliger fordi de opplever at det er økt gjennomstrømming av leietakere i boligene. Også i Lørenskog er det mange som ønsker å kjøpe den boligen de leier. De opplever forøvrig at det kommer flere boligsøkere fra nabokommuner nå enn tidligere, og kobler det blant annet med et strammere boligmarked i Oslo.

I Narvik praktiseres startlånsordningen både med salg av kommunale boliger som søkere allerede bor i og med boliger som låntakerne kan kjøpe i det ordinære markedet. Kommunene er bevisste på at startlånet gis til nøkterne boliger. Noen praktiserer et tak på pris, for eksempel rundt 2 millioner til familie og 1,5 million til bolig for enslige slik som i Narvik. De har nå som policy at kommunale utleieboliger skal ut av borettslagene. I Lørenskog gis startlån til det de betegner som «nøkterne boliger», og som betyr kun til leiligheter. Rekkehus og eneboliger er for dyrt i det lokale boligmarkedet.

Narvik kommune har i mange år samarbeidet med Narvik boligstiftelse. I perioden 2010-2013 ble det kjøpt, prosjektert og totalrehabilitert i overkant av 30 boliger som var skreddersydd til de enkelte brukergruppene med fokus på frittstående boliger (Ofoten Midt-Troms Boligbyggelags Hjemmeside, datert 14.mars 2014). Narvik kommune v/ boligkontoret og Narvik boligstiftelse ble for øvrig nominert til Statens pris for boligsosialt arbeid i 2014. Begrunnelsen var at de kunne vise til dokumentert effekt på «økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, helhetlig satsing i utvikling av boligsosialt arbeid og tiltak som motvirker at

bostedsløshet oppstår» (Ofoten Midt-Troms Boligbyggelags Hjemmeside, datert 14. mars 2014).

Asker mener at startlånsordningen reduserer det kommunale boligbehovet. De ønsker å få leietakere raskt over i egen bolig, og en gang i året sendes det brev ut til alle leietakerne der de informerer om muligheten for å få startlån. I Asker selger de ikke de kommunale boligene. «Det er viktig å synliggjøre for omgivelsene at de har flyttet til noe eget».

5.3 Startlånsordningen som en del av kommunenes boligsosiale arbeid

I hvilken grad er startlånet integrert eller tenkt inn som en del av det boligsosiale arbeidet i kommunen og hvilken rolle spiller startlånet inn i dette arbeidet? Funnene kan tyde på at endring i praksis etter den nye forskriften også endret kommunenes «boligsosiale praksis» til en mer helhetlig tilnærming der startlånet inkluderes. Det sies også at startlånet bidrar til et mer målrettet boligsosialt arbeid i kommunen. «Folk skal oppleve at det er endring i deres liv».

I følge Trondheim spiller startlånsordningen en stor og viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Der er det Helse- og velferdskontorene som veileder om ordningen. Det siste året er både gjeldsrådgivning, bostøtte og boligfinansiering samorganisert og lagt til NAV. På de fire NAV kontorene har de nå opplæring «som skal sikre helhetlig, god og lik kompetanse knyttet til de boligsosiale virkemidlene, slik at brukerne opplever seg ivaretatt og godt informert, og slik at virkemidlene benyttes optimalt.»

I de neste avsnittene skal vi gå nærmere inn på forhold som kan knyttes til kommunenes boligsosiale arbeid.

5.3.1 Mer oppfølging av leietakerne

Det har generelt blitt mer fokus på leietakerne i de kommunale boligene etter den nye forskriften. For eksempel er de i Tønsberg i full gang med å kartlegge leietakerne. De ser at mange som leier kommunale boliger ikke har behov for det, «folk er litt glemt», og flere kan bli boligeiere med startlån. En ny ordning er at beboerne skal ut av kommunale boliger etter tre år. For å hindre utkastelser

og at folk blir boende på gata har de fått en treårig stilling som boveileder som skal følge opp leietakerne.

Lørenskog erfarer at de som lenge har ønsket å kjøpe seg bolig, men ikke turt å gå til det skrittet, nå har fått muligheten fordi de har fått hjelp og tett oppfølging.

Flere av kommunene forteller at de inngikk samarbeid med andre kommuner da det ble fornyet fokus på startlånsordningen, som nevnt innledningsvis. For eksempel lå Narvik svært lavt med utbetaling av startlån, og på bakgrunn av dette inngikk de partnerskapsavtale med Husbanken om samarbeid med Ofoten regionråd i 2009. Samarbeidsområder var knyttet til økt kompetanse og aktivitet innenfor det boligsosiale feltet. Tidligere var saksbehandlingen fragmentert, men etter at de inngikk avtalen ble det i 2011 etablert et boligkontor. «Da boligkontoret ble etablert fikk tjenesten et sted å henvende seg til». Det ble utarbeidet en boligsosial handlingsplan som ga føringer for rutiner og retningslinjer, og kompetansen på det boligsosiale feltet i kommunen økte. Det strategiske boligsosiale arbeidet inkluderte praksisen med startlån, tilskuddsordningen samt utleie av de kommunale boligene. Disse elementene ble sett i sammenheng og arbeidet ble mer målrettet med å få kommunale leietakere fra «leie til eie».

Flere kommuner hjelper leietakere med anskaffelse av egen bolig. For eksempel i Lørenskog har de nylig opprettet Boligkjøpekurs der de har fokus på kontrakter, hva en skal se etter osv. Tidligere hadde kommunen kurs i hvordan søke boliger. Kommunen har sett et stort behov for slike kurs. Mange forstår ikke kontrakter, vet ikke hva de skal «se etter» på visninger eller spillereglene i budrunder.

I Asker ble arbeidet med startlån en del av Boligsosialt utviklingsprogram i kommunen et par-tre år før den nye forskriften kom, der de bygget opp kompetanse, gikk dypere inn i hver sak og møtte brukerne ansikt til ansikt. De var med på visninger og budrunder, og det ble også brukt mye ressurser på tolk.

5.3.2 «Får du orden på boligsituasjonen får du livet på plass»

Sitatet over gir en god illustrasjon på hvordan kommunene ser virkningen av det boligsosiale arbeidet, og som startlån bidrar til. For eksempel er erfaringer fra Tønsberg at «Vi ser helt klart at det å eie gjør noe med folk. De tar vare på tingene rundt seg, og folk strekker seg langt for å få det til».

Enkelte kommuner kobler praksisen med startlån også til andre deler av kommunens virksomhet. I Narvik kommune fremheves *folkehelse* som en viktig dimensjon. Kommunens erfaring er at det å eie sin egen bolig gjøre noe med helsa til folk, både mentalt og fysisk. «Folk orker mer». Det knyttes særlig til eldre leietakere som får anledning til å kjøpe egen bolig.

Etter at kommunen endret praksis kommer de tettere inn på folk. De blir kjent med målgruppen gjennom samtaler og får «vite hvem de er og hvilke behov de har». I Narvik fortelles det om mange positive tilbakemeldinger fra beboere til de ansatte som følger dem. «Det har blitt mye twistposer den siste tiden. Folk blir så glad når de får mulighet til å eie sin egen bolig».

Enkelte grupper anses som svært viktige å hjelpe, nemlig barnefamilier og enslige med barn. «Det må aldri glippe der de har barn. Her prøver vi å forebygge før de havner på sosialkontoret og i barnevernet». I slike saker er samarbeidet med de andre kontorene svært viktig.

Ny organisering internt og nye rutiner i kommunen har også innvirkning på det boligsosiale arbeidet. En av kommunene fremhever at de ser hvordan koblingen mellom Husbankens virkemidler (som blant annet startlån) og kommunens arbeid med utleieboliger har god virkning.

Det er også de kommunene som mener at den nye praktiseringen av startlån *har negative virkninger* på det boligsosiale arbeidet og det boligpolitiske forholdet i kommunen. Det handler først og fremst om at de ikke når ut til en stor gruppe som skal inn på boligmarkedet, nemlig de unge. Her påpeker en av kommunene at denne gruppen blir sittende i det kommunale leiemarkedet. «Det blir feil gruppe som benytter kommunale boliger» og deres boligkarriere utsettes når de ikke får lån. Kommunen mener også

policyendringen i Norge med at banknæringen ville ha redusert bruk av startlån har ført til at startlånsordningen er mindre effektiv enn tidligere.

5.3.3 Hvordan kan kommunen dekke behovet for et godt og trygt sted å bo for de som faller utenfor startlånsordningen?

I dette avsnittet er sitatene hentet fra den kvantitative kommuneundersøkelsen der spørsmålet om hva kommunen kunne gjøre for de som falt utenfor startlånsordningen var ett av oppfølgingsspørsmålene vi ønsket at respondentene skulle utdype.

Svarene handler i stor grad om økonomi: «Ved å fortsette dialogen med bankene og få drahjelp derfra til en øket samfinansieringsløsning. Videre ved å ta mer sjanser og slippe gjennom en noe svak økonomisk søker og gi flere sjansen.» Sitater som «Bankene må åpne opp for at startlånet igjen kan benyttes som egenkapital» går igjen i besvarelsene.

Flere kommuner mener som disse kommunene: «Mye kunne blitt lettere for mange dersom inntektsgrensene for bostøtte hadde vært en del høyere og boutgiftstaket lavere.» «Hvis inntektsgrensen på bostøtte hadde vært høyere hadde noen grupper fått startlån. Da kunne vi lagt bostøtten til grunn som inntekt.» «Dersom kommuner med høye boligpriser hadde fått tildelt høyere tilskudd til etablering, hadde flere hatt mulighet til å skaffe egen bolig.»

Et annet forslag er «Lån via Husbanken til unge med manglende egenkapital».

Andre innspill handler om incentiver for byggeklare boligtomter. «Tildelingsrett ved tomtsalg til utbyggere.»

Enkelte mener også at leien på kommunale boliger må ned. «Det skulle vært flere kommunale utleieboliger med lav husleie slik at det er mulig å spare til egenkapital.»

5.4 Kommunenes vurdering av startlånet som økonomisk regningssvarende

Et av spørsmålene vi ønsker å belyse er i hvilken grad startlånsordningen har innvirkning på kommunens økonomi, nærmere bestemt om den eventuelt kan sies å gi positivt utslag. Vi er ikke ute etter regnskap med pluss og minus, men mer de ansattes vurderinger av startlånsordningen sett i en større økonomisk kontekst. Det vi vet er at summen penger som går til å utbetale startlån har hatt en stor økning de siste par-tre årene.

Drammens refleksjon er at det er åpenbart at det å få muligheten til å eie egen bolig har stor betydning for verdighet og selvfølelse, og de ser at familier får en ny mulighet til å se fremover, skaffe seg fast arbeid etc. «Jeg vet ikke, men det vil på sikt antakelig slå ut med lavere offentlige kostnader i forhold til arbeidsledighetstrygd og utgifter til helse. Egen bolig er en viktig faktor for helse og familieliv».

Kommunene formidler at de ikke har økte utgifter på den kommunale boligmassen, snarere tvert imot. Det er mindre behov for å fornye boligmassen fordi flere kommuner gir beboere tilbud om å kjøpe kommunale boliger.

I en av kommunene blir ikke startlånet koblet sammen med kommunens økonomi. Startlånet står på egne bein og er ikke sett på som et virkemiddel for å påvirke boligpolitikken i kommunen.

Det fortelles om svært få tilfeller av tap ved at låntakere ikke klarer å håndtere gjelden. Utsagn som går igjen er «Det har bare skjedd et par ganger i løpet av min tid her i kommunen, og vi gir mange lån».

Kommunene forteller imidlertid om at de tøyer grensene ganske langt for hva det er mulig å få til, med de følger at familiene må leve stramt. Kommunene bruker også tilskudd for å få regnestykket til å gå opp i enkelte tilfelle.

Selv om kommunene ikke har klare svar på dette spørsmålet handler tilbakemeldingene om at kommunene vil spare utgifter i «andre enden», det vil si utgifter til helse, sosialhjelp og trygd. Det snakkes om «den positive kjeden».

5.5 Suksesskriterier

Hva er de viktigste kriteriene for å lykkes med startlånsarbeidet i kommunene? Det er særlig tre forhold som fremheves. For det første er *politisk og administrativ forankring* sentralt. Kommunene forteller om bystyrevedtak som forankrer praksis og prioritering på vanskeligstilte, og om nye rutiner med jevnlig møter med politikerne, slik at de også får et eierforhold til de boligsosiale utfordringene i kommunen. En uttaler at «Rådmannen her i kommunen er tydelig på å hjelpe folk. Vi bruker nettsider aktivt, og er opptatt av kommunikasjon.» I tillegg fremheves det at hyppig rapportering opp til toppledelse og politikere hjelper for forankring. «Ved å rapportere jevnlig til Rådmann og politikere om arbeidet, og rapportere med konkrete tall på antall lån, ser de hva som skjer og at det er positivt». Ikke minst er arbeidet også forankret i boligsosial handlingsplan. Tidligere fortelles det at det manglet en boligsosial tenkning sentralt i kommunen. I Asker involveres politikere ved å få hyppig informasjon om arbeidet med startlån, om antallet og hvilke grupper som hjelpes inn i egen eid bolig. «Det snakkes varmt om startlånet». I tillegg brukes boligsosial handlingsplan aktivt.

Opplæring av ansatte trekkes også frem som en viktig faktor for å lykkes. «Nå ser vi bedre hvordan startlånet kan brukes og hvilket potensiale det har.»

Et annet kriterium som trekker frem er *tett samarbeid med andre* aktører i kommunen som de lokale bankene, eiendomsmeglere og private boligutviklere. Drammen forteller at de har bedre samarbeid med bankene nå enn tidligere.

Tett oppfølging av låntakerne viser seg å være viktig for å lykkes med startlånsordningen. Det kan både handle om å hjelpe låntakerne med å skaffe egen leilighet eller holde orden på egen økonomi, men det handler også om å bevisstgjøre dem slik at de blir selvhjulpne. Følgende sitat fra Asker illustrerer hva det handler om: «Hva skal til for at du skal bli selvhjulpne så du kan skaffe deg egen bolig og hva skal til for at du skal kunne beholde den?». Sitatet oppsummerer i stor grad hva arbeidet med startlånet i det store og det hele handler om.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vært ute etter å få frem kommunenes refleksjoner rundt startlånsordningen som en del av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Vi har stilt spørsmål om eventuelle endringer i startlånspraksisen og erfaringer med dette, om målgruppen og også om de som ikke er innenfor ordningen, og vi har stilt spørsmål om startlånets betydning i et kommuneøkonomisk perspektiv.

5.6.1 Gode erfaringer med den nye ordningen

Kommunene har i liten grad kritiske synspunkter på den nye forskriften som kom våren 2014 og praksisen knyttet til den. Selv om ungdom har falt ut av målgruppen, har kommunene fått en mer helhetlig tilnærming til praktiseringen av startlånsordningen. Dette skyldes i stor grad opplæring og kursing av ansatte, samt tettere samarbeid både interkommunalt og med andre etater / avdelingen i kommunen som jobber på det boligsosiale feltet. Disse prosessene gir ny innsikt i startlånets potensial for grupper som kanskje ellers ville forbli i det kommunale leiemarkedet.

Erfaringene som kommunene formidler er at de når ut til flere vanskeligstilte og som de følger tettere. Alle kommunene har fokus på de som bor i kommunale utleieboliger, og gir dem mulighet til å bli boligeiere en stund før leiekontrakten utløper. Erfaringene tyder også på at de gir flere lån enn tidligere, blant annet fordi flere har fått mange saksbehandlere.

Kommunene er opptatt av å få frem hva det å eie egen bolig gjør med folk. Erfaringer om at folk klarer å komme seg ut i arbeid, at de tar vare på tingene rundt seg, at de blir stolte på en positiv måte går igjen. Sett med et «utenfrablikk» vet vi at en trygg og god bosituasjon er viktig for å kunne lykkes med andre ting, og det er kanskje ikke så mye «nytt» i denne tankegangen. Men ansatte som jobber med denne målgruppen på nært hold, definert som vanskeligstilte med ulike utfordringer, ser tydelige resultater av det de gjør. Dette er viktig å formidle.

Som vi har sett mener også kommunene at startlånsordningen har positiv effekt på den kommunale boligmassen fordi de som leier

får mulighet til å kjøpe boligen de leier, og kommunen kan skaffe «nye» boliger spredd rundt.

5.6.2 Gruppen som ikke lenger er innenfor ordningen

Mange kommuner (inkludert kommunene i den kvantitative undersøkelsen) melder om bekymring for ungdom, som nå ikke lenger er med i målgruppen. Med bankenes krav til 15 prosent egenfinansiering for å få lån ble ikke situasjonen noe bedre, og frustrasjoner om hva som skjer med denne gruppen er tydelige. Flere mener vi får en ny gruppe vanskeligstilte som vil konkurrere med andre grupper på det kommunale leiemarkedet.

5.6.3 Innvirkning på kommuneøkonomien?

Som vi har sett er det vanskelig å svare konkret på denne problemstillingen, men refleksjoner om at ordningen fører til besparelser på offentlige utgifter på sikt går igjen. Det viser seg å være svært få som ikke klarer å betjene startlånet, noe som gjenspeiler blant annet tett oppfølging av ansatte, og som betyr at kommunen ikke «taper» penger på utlån.

Folkehelseperspektivet relateres til økonomi av flere kommuner, direkte eller indirekte. Da handler det om hvilken positiv effekt egen eid bolig har for helsa på sikt, og her inkluderes både en psykososial forståelse og fysisk helse i begrepet.

5.6.4 Startlånet som en del av kommunenes boligsosiale arbeid

Erfaringene fra kommunene kan tolkes slik at gjennom mer innsikt og kunnskap om ordningen, og tettere oppfølging av vanskeligstilte grupper spiller startlånsordningen en stor rolle i kommunens øvrige boligsosiale arbeid.

6 Boligeie og mulige kommunaløkonomiske gevinster

Et viktig resultat fra fase I av dette prosjektet er at en økt innretning av startlånet mot vanskeligstilte vil kreve at flere ressurser settes inn i det boligsosiale startlansarbeidet. Boligsosial bruk av startlånet fordrer i større grad at det brukes mer tid og ressurser på vurdering av en lånesøkers betjeningsevne, samt oppfølging i etterkant av en tildeling. En spisset boligsosial startlanspraksis er samtidig krevende når det gjelder kompetanse og organisering, sammenlignet med (tidligere) praksis rettet mot unge førstegangsetablerere (som ikke er vanskeligstilte). Nytt av denne ressursinnsatsen må imidlertid veies opp mot alternativ ressursanvendelse på andre (boligsosiale) områder. Slike avveininger fordrer også en bevissthet om de kommunaløkonomiske virkninger av boligsosialt arbeid generelt, og startlansarbeid spesielt. I de fleste tilfeller har ressursbruken i startlansarbeidet (knyttet til tildeling og oppfølging) ikke bare en utgiftsside, men også en «inntektsside» i form av sparte utgifter for kommunene. Denne inntektssiden er ikke alltid like lett å få øye på, noe som kan bidra til et underforbruk av ordningen. Startlånet gir ikke direkte gevinster til kommunen gjennom tildelingene og forvaltningen av ordningen. For å se at startlånet skal kunne bidra til en bedret kommuneøkonomi må vi derfor se på *indirekte effekter*, og da primært på effekten startlånet har på startlansmottakere som blir boligeiere for første gang. Eksempel på en slik gevinst kan være redusert behov sosialhjelp fordi startlånet bedrer personøkonomien til mottakerne. Det å få mulighet til å komme inn på eiemarkedet for første gang, kontra å bli værende i et vanskelig leiemarked, kan ha vidtrekkende konsekvenser for den enkeltes livssituasjon. Å bli boligeier kan, i tillegg til å gi bedre

boforhold, også medføre økt stabilitet og forutsigbarhet, og dermed legge grunnlag for bedre helse og økt samfunnsdeltakelse.

Det er viktig å presisere at positive indirekte virkninger av en boligsosial aktiv startlånsbruk ikke utelukkende dreier seg individeffekter. Gjennom økt behovsprøving av startlånet, som den nye forskriften legger opp til, så vil ordningen i større grad enn tidligere generere varige etterspørselsvirkninger (Astrup mfl. 2015). På sikt kan dermed en aktiv boligsosial startlånsbruk i større grad stimulere til økt boligbygging og boligdekning. En ringvirkning kan da være at behovet for kommunale boliger reduseres, dels gjennom økt boligbygging, og dels gjennom at startlånet kan øke gjennomstrømningen i den kommunale boligmassen og således bidra til en mer effektiv utnyttelse av kommunale boliger som et boligsosialt virkemiddel. Vi ser ikke her nærmere på startlånets markedsvirkninger og kommunaløkonomisk aspekter av disse. For lesere som er interessert i å forfølge dette temaet vises det til NIBR-rapport 2015:12 «Indirekte markedsvirkninger av de boligsosiale virkemidlene – empiriske analyser».

Vi skal i dette kapittelet se mer konkret på hvilken nytteverdi en aktiv boligsosial startlånspraksis kan ha for mottakerne, og indirekte for kommunene, og gjennom hvilke mekanismer denne genererer. Innsikt i og kunnskap om disse mekanismer baseres i hovedsak på en gjennomgang av eksisterende norske studier på feltet, der de finnes. Siden det er relativt lite forskning på området, så supplerer vi med enkle regneeksempler for å illustrere sammenhenger og mekanismer.

6.1 Hva betyr det økonomisk å eie egen bolig?

6.1.1 Boutgifter og bokostnader

Lite forskning er gjort på kostnadsforskjeller mellom det å eie og leie bolig i Norge. Selv om forskjellene vil variere over tid, og geografisk, er det flere faktorer som peker i retning av gjennomgående store og systematiske forskjeller. Eksempelet under gir en god antydning om størrelsesorden i kostnadsforskjellen ut i fra nåværende boligmarkedsforhold, samt rente og inflasjon. Eksemplet tar utgangspunkt i et rekkehus på 90 kvm i Oppegård kommune som tidligere i år ble lagt ut på samme

tid både for *salg* og *leie*. Prisantydningen var 3,4 millioner kroner og leieprisen var 17 500 kroner i måneden. Eksempelet er interessant fordi man sjeldent får muligheten til å foreta direkte sammenligninger mellom eie og leie fordi leiesegmentet ofte er svært forskjellig fra eiersegmentet. Følgende tabell illustrerer kostnadsforskjellene mellom leie og eie når vi tar utgangspunkt i et fullfinansiert på boliglån på tre prosent rente og 30 års løpetid:

Tabell 6.1: *En sammenligning av boutgifter og bokostnader av leie versus å eie, når boligprisen 3,4 millioner og leieprisen 17 500 i måneden*

	Boutgifter	Bokostnader: korrigert for rentefradraget	Bokostnader: korrigert for rentefradraget og avdrag	Bokostnader: korrigert for rentefradraget, avdrag og inflasjon
Boutgifter ved eie per måned:				
Forvaltning, drift og vedlikehold	3500	3500	3500	3500
Felleskostnader	600	600	600	600
Renter	8500	6205	6205	-595
Avdrag	5800	5800	-	-
Sum	18400	16105	10305	3505
Boutgift /kostnad ved leie av boligen per måned	17500	17500	17500	17500
Forskjell i prosent	-5 %	9 %	70 %	399 %

Kilde: Norsk institutt for by- og regionforskning

Eksempelet viser at når man sammenligner boutgifter mellom eie og leie, er det faktisk dyrere å eie boligen. Her er det imidlertid viktig å skille mellom utgifter og kostnader. Når det gjelder leie er utgifter og kostnader det samme, men for eiere er disse størrelsene

svært forskjellige. For å forstå forskjellen mellom utgifter og kostnader for boligeier, kan vi ikke bare se på det som går ut fra kontoen, men også det som kommer tilbake igjen. En overraskende stor del av boutgiftene til boligeierne betaler de faktisk til seg selv som en investering i boligen. En røff definisjon av bokostnaden er den del av boutgiften de ikke betaler til seg selv. For å finne fram til det må vi først ta høyde for det som kommer tilbake over skatteseddelen.

Tar vi høyde for skattefradraget på 27 prosent, er det 9 prosent dyrere å leie enn å eie (se tabellens kolonne nr. 2). En stor del av boutgiftene til eiere er avdragsbetalinger. Avdragsbetalinger er strengt tatt ikke en utgift, men en form for tvungen sparing som bidrar til å øke egenkapitalen i boligene. Når vi i tillegg tar ut avdragsbetalingene, så er det 70 prosent dyrere å leie kontra å eie samme bolig. Det er vanlig å tro at rentene vi betaler går rett til banken, men dette er faktisk ikke riktig. En stor del får vi tilbake ved at realverdien på boliglånet går ned når inflasjon går opp. Rentekostnaden på boliglånet er ikke nominellrenta, men realrenta, det vil si nominell rente minus inflasjon. Når vi også tar høyde for inflasjon så blir det hele 400 prosent dyrere å leie enn å eie boligen (månedlig kostnad på 3500 kroner versus 17 500 kroner). Når forskjellene mellom eie og leie blir så store, så skyldes det først og fremst at den skattekorrigerte realrenta er negativ. En slik situasjon er relativt spesiell og er muliggjort av det lave rentenivået i kombinasjon med relativt høy inflasjon, som igjen skyldes lav oljepris og svak kronekurs. Flere økonomiske prognoser tilsier imidlertid at denne situasjon kan vare i flere år framover.

Den siste faktoren vi bør trekke inn i regnestykket er boligprisutviklingen. Det er boligprisutviklingen som gjør det så vanskelig å beregne bokostnader helt presist. Hvis vi antar at denne kommer til å stige 1 prosent i realverdi (boligprisvekst høyere enn inflasjonen), så vil bokostnaden synke til 671 kroner per måned. I så fall vil det være 2500 prosent dyrere å leie enn å eie samme bolig.

Eksempelet viser hvordan skatt, rente, inflasjon og verdistigning kan slå ut i bokostnaden. For husstander som har langsiktig boligfinansieringsutfordringer så kan tilgangen til boligeie være avgjørende for å hindre marginalisering. La oss anta to familier som har en samlet inntekt 600 000 kroner, hvor den ene får hjelp

til å kjøpe boligen fra eksempelet over gjennom startlånsordningen, mens den andre ikke får det og i stedet må leie boligen. Et interessant spørsmål er hvor stor lønnskompensasjon den som leier må få for å utligne fordelene ved å eie. Svaret på dette avhenger av hvordan vi antar verdiutviklingen i boligmarkedet vil bli. I vårt eksempel antar vi at det er 0 prosent i realvekst. Ved 0 prosent i real boligprisvekst vil *husstanden som leier* trenge en lønnsvekst på 60 prosent eller 400 000 kroner i året for å komme i samme økonomiske posisjon som den boligeiende husstanden som også hadde en inntekt på 600 000 kroner. Eksempelet er først og fremst illustrativt, men illustrerer hvilken størrelsesorden kostnadsforskjellen mellom eie kontra leie kan anta.

6.1.2 Boutgiftene over tid

Boligeie påvirker ikke bare personøkonomi gjennom kostnadsforskjeller (sammenlignet med leie). Boligeie vil, gjennom ulike mekanismer, ofte bidra til at bolig- og personøkonomien bedres over tid. Selv om bokostnadene i mange tilfeller vil være lave i perioder med høy boligprisvekst og/eller lave renter, så kan som vi viste boutgiftsbelastningen være relativt høy. I tilfellet med annuitetslån vil boutgiftene i nominelle termer være de samme gjennom nedbetalingstiden. Derimot vil boutgiftene i reelle termer, dvs. korrigert for inflasjon være avtagende gjennom hele perioden. I figuren nedenfor illustreres den personøkonomiske betydningen av denne mekanismen.

Tabell 6.2: *Utviklingen av realboutgift og boutgiftsbelastning og over en 20 års perioden for en boligeieren med månedlig nominell annuitet på 10 000. Regneeksempel.*

År	Boutgift (annuitet)	Realboutgift (justert for inflasjon)	% reduksjon i realboutgift	Inntekt	Boutgifts- belastning
2015	10000	10 000	0 %	480 000	25 %
2016	10000	9 750	-3 %	492 000	24 %
2017	10000	9 506	-5 %	504 300	23 %
2018	10000	9 269	-7 %	516 908	22 %
2019	10000	9 037	-10 %	529 830	20 %
2020	10000	8 811	-12 %	543 076	19 %
2021	10000	8 591	-14 %	556 653	19 %
2022	10000	8 376	-16 %	570 569	18 %
2023	10000	8 167	-18 %	584 833	17 %
2024	10000	7 962	-20 %	599 454	16 %
2025	10000	7 763	-22 %	614 441	15 %
2026	10000	7 569	-24 %	629 802	14 %
2027	10000	7 380	-26 %	645 547	14 %
2028	10000	7 195	-28 %	661 685	13 %
2029	10000	7 016	-30 %	678 227	12 %
2030	10000	6 840	-32 %	695 183	12 %
2031	10000	6 669	-33 %	712 563	11 %
2032	10000	6 502	-35 %	730 377	11 %
2033	10000	6 340	-37 %	748 636	10 %
2034	10000	6 181	-38 %	767 352	10 %

Kilde: Norsk institutt for by- og regionforskning

La oss anta at en husstand kjøper en bolig i 2015 med et annuitetslån over 20 år med månedlig renter og avdrag på 10 000. For enkelthetens skyld ser vi bort fra andre boutgiftskomponenter slik at en initial boutgiftsbelastning på 25 prosent medfører at husstanden har en årlig nettoinntekt på 480 000. Videre antar vi at Norges Bank gjennom hele perioden holder inflasjon stabil på 2.5 prosent i året og at husstanden har en moderat lønnsutvikling hvor lønnen kun inflasjonsjusteres.

Vi ser at realboutgiften (annuiteten korrigert for inflasjon) gradvis reduseres i løpet av 20 års-perioden med nær 40 prosent, altså en nær halvering av boutgiftene. Det interessante er imidlertid ikke boutgiftene i seg selv, men hvor store de er relativt til inntekten. Husstanden hadde initialt en boutgiftsbelastning (boutgifter relativt

til inntekt) på 25 prosent. Siden husstandens lønnsinntekt årlig inflasjonsjusteres, så forsterkes denne effekten. Etter 20 år så har husstanden en boutgiftsbelastning på 10 prosent, hvilket vil si at husstandens boutgiftsbelastning i løpet av nedbetalingsperioden som er 60 prosent lavere sammenlignet med utgangspunkt. I tillegg vil avdragskomponenten av annuiteten tilta gjennom hele perioden. Det betyr at husstanden gradvis bygger opp avdragsbufferen over tid. Dersom betjeningsproblemer skulle oppstå godtar de aller fleste banker utsettelse av avdragsbetalinger for en kortere eller lenger periode. Annuiteten gir dermed en likviditetsforsikring, i likhet med bostøtten, som på sikt kan være viktig.

6.1.3 Sparing og oppbygging av boligkapital

Den kanskje viktigste personøkonomiske effekten av å eie egen bolig er virkningen dette har på sparing og kapitalakkumulasjon. Gjennom å eie over tid bygges det opp en ressursbase som både kan legge grunnlag for en videre boligkarriere, og som husstanden kan trekke på og nyttiggjøre gjennom ulike utfordringer og livsfaser. En slik ressursbase kan være særlig viktig for vanskeligstilte som i utgangspunktet er en utsatt gruppe. Et sentralt spørsmål er i hvilken takt boligkapital bygges og hvor avhengig den er av nedbetalingsprofil og utviklingen i boligmarkedet. Dette gjelder særlig nå som forskriftsendringen åpner opp for en nedbetalingstid på 50 år. Gjennom et enkelt regneeksempel vil vi illustrere betydningen av hva nedbetalingsprofil og fravær av realverdiutvikling i boligmarkedet har å si for kapitaloppbyggingstakten.

Vi tar utgangspunkt i et fullfinansiert boligkjøp på 2 millioner med et annuitetslån over 30 år. I likhet med tidligere antar vi at Norges Bank holder inflasjon stabil på 2.5 prosent i året. Rentenivået antas å være 3 prosent. Tabellen nedenfor viser oppbyggingen av egenkapital i boligmarkedet som utvikler seg i takt med inflasjon, og hvor dermed realboligprisene holdes konstant.

Tabell 6.3: *Utvikling av egenkapitalen i en 30 års periode i et tilfelle med fullfinansiert boligkjøp på 2 millioner i 2015. Regneeksempel*

År	Avdrag	Saldo	Inflasjons- sparing	Endring i boligkapital	Samlet boligkapital
2 015	42 039	1 957 961	48 949	90 988	90 988
2 016	43 300	1 914 662	47 867	91 166	182 154
2 017	44 599	1 870 063	46 752	91 350	273 504
2 018	45 937	1 824 127	45 603	91 540	365 044
2 019	47 315	1 776 812	44 420	91 735	456 779
2 020	48 734	1 728 078	43 202	91 936	548 715
2 021	50 196	1 677 881	41 947	92 143	640 858
2 022	51 702	1 626 179	40 654	92 357	733 215
2 023	53 253	1 572 926	39 323	92 576	825 791
2 024	54 851	1 518 075	37 952	92 803	918 594
2 025	56 496	1 461 579	36 539	93 036	1 011 629
2 026	58 191	1 403 388	35 085	93 276	1 104 905
2 027	59 937	1 343 451	33 586	93 523	1 198 428
2 028	61 735	1 281 716	32 043	93 778	1 292 206
2 029	63 587	1 218 129	30 453	94 040	1 386 247
2 030	65 495	1 152 635	28 816	94 311	1 480 557
2 031	67 459	1 085 175	27 129	94 589	1 575 146
2 032	69 483	1 015 692	25 392	94 876	1 670 021
2 033	71 568	944 124	23 603	95 171	1 765 192
2 034	73 715	870 409	21 760	95 475	1 860 667
2 035	75 926	794 483	19 862	95 788	1 956 456
2 036	78 204	716 279	17 907	96 111	2 052 567
2 037	80 550	635 729	15 893	96 443	2 149 010
2 038	82 967	552 762	13 819	96 786	2 245 796
2 039	85 456	467 307	11 683	97 138	2 342 934
2 040	88 019	379 287	9 482	97 502	2 440 436
2 041	90 660	288 627	7 216	97 876	2 538 311
2 042	93 380	195 248	4 881	98 261	2 636 572
2 043	96 181	99 067	2 477	98 658	2 735 230
2 044	99 067	0	0	99 067	2 834 296

Vi ser for det første året at oppbygging av egenkapital uten realboligprisvekst, er på nesten 91 000, mens avdragsbetalingene er på 42 000. Hvordan kan dette forklares, når boligprisene holdes konstante? Forklaringen ligger i at husstanden ikke bare sparer og bygger opp egenkapitalen gjennom avdragsbetalinger, men også gjennom betalinger av rentene, som vi var inne på 6.1.1. Av de rentene vi betaler til banken, så «får vi tilbake» mesteparten, ikke bare over skatteseddelen, men ved at boliglånets realverdi

reduseres i takt med inflasjonen, mens boligverdien ikke gjør det. Denne spareformen er tidligere blitt kalt for inflasjonssparing (Astrup 2014); det medfører at kapitaloppbyggingen i boligen de første årene er over dobbelt så stor som avdragsbetalingene. Allerede etter 10 år er egenkapitalen i bolig på 1 million. Så selv om nedbetalingstiden er på 30 år, så betales lånet i realiteten ned mye fortere. Når nedbetalingstiden strekkes ut i tid, så medfører dette at også inflasjonssparingen øker. Dette utligner delvis den reduserte kapitaloppbyggingstakten av lengere nedbetalingstid og mindre av avdragsbetalinger. Dersom i vårt eksempel avdragstiden hadde vært 50 år heller enn 30, er egenkapitalen etter 10 år hele 750 000 (Se vedlegg 4). Argumentet *mot* å bruke 50 års nedbetaling, ligger i mindre grad i en redusert i kapitaloppbyggingstakt, men i større grad i at lånetakeren får en mindre avdragsbuffer i de første årene, og sånn sett blir mer sårbar for økonomiske uforutsettheter. 50 års nedbetalingstid kan derfor være et godt virkemiddel å ha i reserve og sette inn dersom en lånesøker får betjeningsvansker med en kortere nedbetalingsprofil.

6.2 Stabiliseringseffekter

I boligmeldingen fra 2003- 2004 slås det fast:

En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet

Dette perspektivet omtaler boligforsker Viggo Nordvik som «det nye sosiale investeringsperspektivet». Nordvik sier i *Bostøtte: mobilitet, kontinuitet og endring* (2012):

For oss er poenget om boligsosiale tiltak i sin allmennhet bidrar til bedre boforhold som igjen i sin tur gir et tryggere og mer stabilt liv. Videre kan denne tryggheten og stabiliteten gjøre det lettere å etablere seg i arbeid og utdanning.

Dette nye sosiale investeringsperspektivet handler om utdanning, livslang læring og om å etablere en økonomisk atmosfære som fremmer jobbskaping og generell samfunnsdeltagelse.

Det sosiale investeringsperspektivet er kanskje særlig relevant for barnefamilier. Manglende trygghet i boforhold kan særlig gå ut over barns oppvekstsvilkår, og dermed bidra til å redusere deres yrkes- og samfunnsdeltagelse i voksen alder. I den norske boligmarkedskonteksten vil trygg bolig som en plattform for

samfunnsdeltagelse i mange tilfeller være å finne i eiesegmentet. Vi så hvilke økonomiske fordeler som boligeie kan gi, men det er også andre viktige dimensjoner ved boligeie som kan bidra til mer stabilitet og trygghet. Den kanskje viktigste faktoren er fravær av gode alternativer til boligeie. Det norske leiemarkedet er gjennomgående kjennetegnet av korte kontrakter og mindre boliger (NOU 2011: 15). Kortere kontrakter medfører at langtidsleietakere ofte vil ha en mer uforutsigbar boutgiftsprofil og tilknytningsforhold til boligen. Selv tidsubestemte kontrakter vil i mange tilfeller kunne sies opp av utleier dersom utleieboligen skal utnyttas til egne formål. Forskning har vist at vanskeligstilte, og særlig dem med etnisk bakgrunn, ganske ofte blir utsatt for diskriminering i seleksjonsprosesser ved utleie og praktisering av kontraktbestemmelser, herunder nivået på husleien (Søholt og Astrup 2010, Røed-Larsen og Sommervoll 2011). Når man eier egen bolig, «leier» man ut til seg selv, noe som selvsagt bidrar til å stabilisere boforholdet. Fordelene med å eie vil ikke alltid være bedre enn å leie. Særlig dersom man har et kortsiktig behov, vil leie av bolig være mer gunstig.

Stabiliseringseffekten (den sosiale investeringsteorien) av boligeie, eller mer generelt tilgang til de boligsosiale virkemidlene, og hva dette har å si samfunnsdeltakelse på sikt, har i liten grad blitt gjenstand for empirisk testing. Det nærmeste vi kommer er NIBR-rapport 2011:08 som ser på kommunale- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk basert på konstruerte klienthistorier. I denne rapporten vises det hvordan seks klienthistorier har svært ulike effekter for kommunens økonomi. Et hovedresultat er at den kommunale og samfunnsøkonomiske effekten av de boligsosiale tiltakene var «regningsvarende» når det resulterte i økt arbeidsmarkedsdeltagelse. Dette resultatet er antageligvis for snevert, og bærer preg av at rapporten var skrevet før samhandlingsreformen. Samhandlingsreformen har i større grad endret insentivstrukturen for kommunene, noe som medfører at de i større grad kan høste gevinstene av boligsosialt arbeid og forebyggende arbeid generelt. Samhandlingsreformen har derfor i større grad bidratt til at boligsosialt arbeid kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, samtidig som det også kan gi kommunaløkonomiske gevinster.

Flere kommuner har erfart at boligsosial startlånpolitikk har stor innvirkning for mottakerne livskvalitet og stabilitet. I Malvik kommune sies det slik (Malvik 2010):

Når innbyggerne settes i stand til å eie sin egen bolig, gir dette gode sosiale ringvirkninger. Det påvirker livskvaliteten til den enkelte, dens familie og omgivelser. Vi mener dette er god samfunnsøkonomi.

Tilsvarende erfaringer så vi beskrevet i case-kommunene i kapittel 5. Den empiriske dokumentasjonen på disse sammenhengene er imidlertid svak. Mer forskning må til for å fastslå stabiliseringseffektene av startlånet og om den nye sosiale investeringsteorien er empirisk relevant. Enn så lenge har vi kommunens erfaring å lene oss på. Disse tilsier at aktiv boligsosial startlånsbruk også er god kommuneøkonomi.

6.3 Oppsummering

Økt innretning av startlånet mot vanskeligstilte vil kreve at flere ressurser settes inn i det boligsosiale startlånsarbeidet. Boligsosial bruk av startlånet fordrer i større grad at det brukes mer tid og ressurser på vurdering en lånesøkers betjeningsevne, samt oppfølging i etterkant av en tildeling. Er økt ressursinnsats inn i startlånsarbeid en god sosial investering for kommunene? For å besvare dette må vi se nærmere på hvordan tilgangen til boligeie påvirker startlånsmottakerne av ordningen. Vi har i dette kapittelet sett på to slike effekter. Den ene er hvordan boligeie påvirker mottakernes økonomi og hvordan boligeierskap og selvutleie bidrar til bostabilitet og derigjennom livsstabilitet. Når det gjelder virkningen boligeie har på personøkonomi ser vi på tre effekter. Den første gjelder innvirkning på mottakers *bokostnader*, til forskjell fra *boutgifter*. Ved å se på bokostnaden får man et reelt bilde av hva boligeieren faktisk betaler for å bo. De to andre mekanismene er primært dynamiske, og viser hvordan boutgifter og kapitaloppbygging endrer seg over tid og at dette henger sammen med nedbetalingsprofil og boligmarkedet generelt. Gjennom konkrete regneeksempler ser vi hvordan boligeie kan ha positive og vidtgående effekter for startlånsmottakeren, selv for moderate anslag for boligprisvekst.

Når det gjelder betydningen av boligeie for bostabilitet utover de mange gunstige personøkonomiske effektene boligeie ofte gir, så

må dette sees i sammenheng med flere problematiske aspekter ved utleiemarkedet. Felles for disse aspektene er et økt innslag av uforutsigbarhet og et løsere tilknytningsforhold til boligen. I følge den sosiale investeringsteorien så er stabilitet og trygghet en grunnleggende forutsetning for god oppvekst og samfunnsdeltagelse. Boligosial startlånspolitikk kan forstås som en sosial investering. Det sosiale investeringsperspektiv gir et teoretisk grunnlag for å koble individuelle effekter av startlånet med kommuneøkonomi og samfunnsøkonomi generelt. Boligosial startlånspolitikk kan med andre ord være en sosial investering med høy avkastning. Dette bør dokumenteres nærmere gjennom nye empiriske studier.

7 Hvordan har forskriftsendringen endret kommunenes startlånspraksis? Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet oppsummerer vi først undersøkelsene og analysene som er gjennomført i rapporten og drøfter nærmere prosjektets problemstillinger i lys av de empiriske funnene. Hovedformålet i denne rapport har vært å kartlegge om og i hvilken grad kommunenes startlånspraksis har endret seg etter forskriftsendringen og på hvilken måte dette har skjedd. I fase I definerte vi beste praksis som en aktiv bruk av startlånet til å løse boligsosiale problemer som samtidig ivaretar kravene til bankfaglig forsvarlighet. I likhet med fase I er vi ikke bare opptatt av endringer i kommunene startlånpraksis, men om disse endringene skjer i samsvar med kriteriene for beste praksis.

God startlånspraksis mot vanskeligstilte er ressurskrevende. Det krever at det avsettes ressurser til å kartlegge søkerens låneevne, noe som ofte vil kreve intervju med søker, samt en individuell risikoanalyse. I tillegg vil en god startlånspraksis (overfor vanskeligstilte) også kreve at det kanaliseres ressurser til oppfølging. For mange kommuner som vurderer om og i hvilken grad de skal legge om praksisen (i stedet for å legge den ned) vil spørsmålet være om ressursbruken mot vanskeligstilte er regningsvarende. En naturlig oppfølging av beste-praksis-diskusjonen fra fase I er derfor å se nærmere på de kommunaløkonomiske aspektene av en aktiv startlånspraksis (mot

vanskeligstilte). En aktiv startlånspraksis kan medføre at ressurser og kostnader spares på andre områder som for eksempel reduserte utgifter til sosialhjelp og reduksjon i ventetid til kommunale boliger.

I dette kapittelet oppsummerer vi først undersøkelsene og analysene og drøfter nærmere prosjektets problemstillinger i lys av de empiriske funnene. Hovedformålet i denne rapport har vært å kartlegge om og i hvilken grad kommunenes startlånspraksis har endret seg etter forskriftsendringen og på hvilken måte dette har skjedd. I fase I av dette prosjektet definerte vi beste praksis som en aktiv bruk av startlånet til å løse boligsosiale problemer som samtidig ivaretar kravene til bankfaglig forsvarlighet. I likhet med i fase I er vi ikke bare opptatt av endringer i kommunenes startlånpraksis, men i om disse endringene skjer i samsvar med kriteriene for beste praksis.

God startlånspraksis mot vanskeligstilte er ressurskrevende. Det krever at det avsettes ressurser til å kartlegge søkerens låneevne, noe som ofte vil kreve intervju med søker, samt en individuell risikoanalyse. I tillegg vil en god startlånspraksis (overfor vanskeligstilte) også kreve at det kanaliseres ressurser til oppfølging. For mange kommuner som vurderer om og i hvilken grad de skal legge om praksisen (i stedet for å legge den ned) vil spørsmålet være om ressursbruken mot vanskeligstilte er regningssvarende. En naturlig oppfølging av beste-praksis-diskusjonen fra fase I er derfor å se nærmere på de kommunaløkonomiske aspektene av en aktiv startlånspraksis. En aktiv startlånspraksis kan medføre at ressurser og kostnader spares på andre områder som for eksempel reduserte utgifter til sosialhjelp og reduksjon i ventetid til kommunale boliger.

7.1 Kort oppsummering av hovedresultatene

I kapittel 3 gikk vi gjennom hovedtrekkene i svarene fra NIBRs undersøkelse om kommunal startlånspraksis (2015). I alt 265 kommuner besvarte undersøkelsen der den startlånsansvarlige i den enkelte kommunen var respondenter. Undersøkelsen tok for seg ulike deler av kommunenes arbeid med startlånet – boligsosiale utfordringer, saksbehandlingskapasitet, prioritering av målgrupper, vurdering av søkerens lånebetjeningsevne, saksbehandlingen og dialogen med lånesøker. Vi analyserte hovedtendensene for fire

kommunetyper: storbyer, kommuner i storbyområdet, byer og tettsteder ellers og perifere kommuner (dvs. grupper der gjennomsnittlig befolkningsstørrelse synker i nevnte rekkefølge). Vi fant flere systematiske forskjeller mellom disse kommunekategoriene. Mindre kommuner, særlig perifere kommuner utenom byene og tettstedene, har i snitt mye høyere saksbehandlingsinnsats enn større kommuner (målt som sakbehandlerårsverk pr. lånesøknad). Dette skyldes sannsynligvis spesialiserings- og stordriftsfordeler i større kommuner. I større kommuner, med større team, er det mulig å legge opp til en spesialisering på ulike aspekter av startlåns- og det boligsosiale arbeidet. Mindre kommuner har i større grad saksbehandlere som også har andre oppgaver, også oppgaver utenfor det boligsosiale feltet. I mindre kommuner må saksbehandlerne derfor i større grad være «allroundere». På den annen side vil mindre kommuner møte færre koordinerings og organiseringsutfordringer. Litt overraskende fant vi at saksbehandlere av startlån i mindre kommuner i større grad har sosialfaglig bakgrunn, mens saksbehandlerne i større kommuner i større grad har bankfaglig bakgrunn.

Det er fullt mulig å bruke startlånet aktivt, samtidig som man tildeler lånene på bankfaglig forsvarlig og kompetent måte. Dette var et av hovedresultatene fra fase I. Dette fordrer imidlertid at kommunene i større grad bruker fastrente og åpner for lengre nedbetalingstid. Forskriftsendringen åpner for at startlån i enkelte tilfeller kan gis med 50 års nedbetalingstid, noe som er potensielt viktig for å kunne bruke startlånet på en boligsosial måte i pressområder.

Vi fant i kommuneundersøkelsen at fire av ti kommuner benytter fastrente for startlånet, og at mindre kommuner benytter seg sjeldnere av fastrentelån enn større kommuner. Når det gjelder nedbetalingstid fant vi at kommunene bruker 50 års nedbetalingstid for startlånet i svært sjeldne tilfeller: Mindre kommuner benytter seg av dette i bare 2-2,5 prosent av lånetilfellene, mens større kommuner (storbyer og omlandskommunene) benytter seg av dette i 5-6 prosent av tilfellene. Som vi skal komme tilbake til, så kan, paradoksalt nok, muligheten for å gi 50 års nedbetalingstid være et svært viktig kredittinstrument selv om det i liten grad blir brukt.

Når det gjelder dialogen med startlånssøker fant vi at denne i mindre kommuner i større grad foregår ved personlige møter. Ved avslag på startlånssøknaden gir mindre kommuner oftere veiledning til søkerne om hvordan man i fremtiden kan skaffe seg bolig gjennom startlånet. Større kommuner vurderer oftere startlansfinansiering selv uten at det foreligger en formell startlånssøknad. Dessuten arbeider større kommuner i større grad enn mindre kommuner for at fremtidige huskjøp kan finansieres med startlån. Dette er en naturlig konsekvens av at kommunale boliger som oftest er konsentrert rundt større kommuner, og startlånet brukes til å øke «turn- over'en» i kommunale boliger.

Spørreundersøkelsen ga informasjon om hvordan og i hvilken grad kommunene har lagt om sin praksis etter forskriftsendringen (se kap. 4). Nærmest alle kommuner opplever at de følger den nye forskriften, enten ved at man har lagt om praksis for tildeling av startlånet (flertallet) eller ved at man allerede før forskriftsendringen hadde en praksis i tråd med den nye forskriften (mindretallet). Kommunene har erfart at de avslår flere søknader etter forskriftsendringen og at de bruker lenger tid på hver enkelt søknad, selv om den siste tendensen er noe svakere i mindre kommuner. Over halvparten av kommunene oppgir at de har økt bruken av fullfinansiering etter forskriftsendringen. Denne tendensen er imidlertid markant lavere i mindre kommuner, der kun 30 prosent oppgir økt bruk av dette virkemiddelet. Særlig kommuner i omlandet til storbyene oppgir at de «jobber aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen», mens denne tendensen er markant lavere for storbyer og kommuner i perifere områder.

I perioden 2005-2014 er tildelingssannsynligheten for startlån stort sett høyere for «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» enn for andre grupper, men den er også avhengig av lokale forhold (levestandard og sammensetningen i kommunestyret). Imidlertid avtar den sistnevnte tendensen frem mot 2014. Dette kan bety at forskriftsendringen, og tilleggingen til den, veier tyngre enn lokale forhold.

Vi gjennomførte intervjuer i 7 casekommuner (se kap. 5). Kommunene ble valgt ut i samarbeid med Husbanken og representerer både kommuner som tidligere har hatt en annen praksis, og kommuner som ikke har endret praksis med bruk av

startlånsordningen i særlig grad. Kommunene som er med i undersøkelsen er Narvik, Trondheim, Bergen, Lørenskog, Tønsberg, Asker og Drammen. Formålet med intervjuene har vært å få fram de ulike kommunenes refleksjoner rundt startlånsordningen som en del av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Vi stilte spørsmål om eventuelle endringer i startlånspraksisen og erfaringer med dette, om ulike målgrupper innenfor og utenfor ordningen, og om startlånets betydning i et kommunaløkonomisk perspektiv.

Erfaringene som kommunene formidler er at de når ut til flere vanskeligstilte, og at de følger de vanskeligstilte tettere. Alle kommunene har fokus på de som bor i kommunale utleieboliger, og gir dem mulighet til å bli boligeiere en stund før leiekontrakten er i ferd med å utløpe. Erfaringene tyder også på at de gir flere lån enn tidligere, blant annet fordi mange av kommunene har fått flere saksbehandlere.

Case-kommunene var spesielt opptatt av å få frem hva det å eie egen bolig gjør med folk. Erfaringer som går igjen i kommunene viser at folk klarer å komme seg ut i arbeid, at de tar vare på tingene rundt seg og at de blir stolte på en positiv måte. En trygg og god bosituasjon er altså viktig for å kunne lykkes med andre ting. De som jobber med denne målgruppen vanskeligstilte på nært hold ser tydelig resultater av det de gjør.

Startlånsordningen har dessuten positiv effekt på den kommunale boligmassen fordi de som leier får mulighet til å kjøpe boligen de leier, og kommunen kan skaffe «nye» boliger spredd rundt.

Erfaringen fra case-kommunene er at det gjennomgående er svært få som ikke klarer å betjene startlånet, noe som blant annet er et resultat av en tett oppfølging fra ansatte. Dette betyr at kommunen ikke «taper» penger på utlån.

Flere kommuner relaterer folkehelseperspektivet til økonomi, direkte eller indirekte. Det handler om hvilken positiv effekt egen eid bolig har for helsa på sikt, og her inkluderes både en psykososial forståelse og fysisk helse i begrepet. Erfaringene fra kommunene tilsier at startlånsordningen spiller en stor rolle i kommunens øvrige boligsosiale arbeid.

7.2 Har forskriftsendringen bidratt til å endre kommunenes startlånspraksis

Kommuneundersøkelsen viser at de aller fleste opplever at forskriftsendringen har ført til en endring av praksisen, selv om denne tendensen er noe mindre i de mindre kommunene. Noen kommuner har svart at forskriftsendringen ikke har ført til omlegging, men dette skyldes i de fleste tilfeller at de allerede fulgte forskriften før den trådte i kraft. Et mer interessant spørsmål er derfor på hvilken måte kommunene har endret praksis etter forskriftsendringen, og om disse måtene er kvalitativt tilfredsstillende, altså om de er i samsvar med kriteriene for god praksis.

7.3 Har forskriftendringen bidratt til en «bedre» startlånspraksis?

Har endringen som forskriftsendringen har initiert bidratt til en bedre praksis rundt startlån? For å besvare dette kan det være betimelig å repetere kriteriene for beste praksis for kommunenes tildeling av startlån:

- 1) Det er i tråd med en klar *boligsosial profil* som tilgodeser «varig vanskeligstilte»,
- 2) Det gis på en *bankfaglig forsvarlig og kompetent* måte,
- 3) Der kommunene har tilstrekkelig *organisatorisk vilje og evne* til å gjennomføre (1) og (2), noe som for eksempel resulterer i tilstrekkelige ressurser avsatt til å følge opp startlånmottagere som ellers ville falt gjennom i det regulære lånemarkedet.

Denne definisjonen er basert på case-beregninger fra fase I supplert med en analyse av beste-praksis-begrepet i et risikoperspektiv. Definisjonen av beste-praksis har gyldighet både før og etter forskriftsendringen. Forskriftendringer har ikke påvirket betingelsene, men har gitt kommunene et potensielt viktig verktøy for å tilgjengeliggjøre ordningen til flere vanskeligstilte gjennom å øke maksimal nedbetalingstid på startlånet fra 30 til 50 år.

Er kriteriene 1- 3 i større grad oppfylt etter forskriftsendringene? Analyser i fase I på registerdata fra 2005 til 2013 fant en økt tendens til at boligsosialt utsatte grupper – for eksempel de som leier kommunal leilighet, og særlig «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» – blir generelt mer tilgodesett med startlån enn andre grupper. Denne tendensen var markant og økende over tid. Tilsvarende analyser på 2014- årgangen viser at denne tendensen har fortsatt. Isolert sett betyr dette en ytterlig bedring av praksis etter forskriftsendringen.

På grunn av databegrensninger kunne vi ikke si noe om kriterium 2 i fase I, altså hvorvidt startlånet tildeles på en kompetent bankfaglig måte. Kommuneundersøkelsen gir oss imidlertid et betydelig bedre datatilfang til også å si noe om dette. På spørsmålet om «husstander får lån nå som ikke ville ha fått det tidligere» svarer overraskende få kommuner at dette er tilfellet (rundt 30 prosent). Dette kan tolkes som en indikasjon på at omleggingen etter forskriftsendringen i relativt begrenset grad innebærer at det gis lån til nye grupper (økonomisk vanskeligstilte). En mer aktiv boligsosial praksis fordrer at kommunene utnytter det økonomiske potensialet som ligger i ordningen. Dette kan gjøres langs flere dimensjoner. Eksempler kan være bruk av fast istedenfor flytende rente og lengre nedbetalingstid på lånet. Det er også viktig å beregne skattefordeler av eie. Enkelte grupper vanskeligstilte kan ha tilgang på skattefordeler som i betydelig grad bedrer lånebetjeningsevnen (jf. fase I). Økt utnyttelse av det økonomiske rommet i startlånsordningen innebærer at startlånet gis til individer og grupper som ikke tidligere har hatt tilgang til ordningen. Selv om kun 30 prosent av kommunene oppgir at «husstander får lån nå som ikke ville ha fått det tidligere», så kan likevel dette være et betydelig tall målt i antall innvilgende søknader dersom det dreier seg om store og folkerike kommuner.

Når det gjelder evne til å utnytte startlånsordningens boligsosiale potensial på bankfaglig måte synes det gjennomgående å være en del forskjell mellom store og mindre kommuner. Om lag 40 prosent av kommunene oppgir at fastrente er en del av deres startlånspraksis, mens dette innslaget av er noe mindre i mindre kommuner. Det er også et visst innslag av at man bruker en øvre grense for belåningsgraden. I de mindre kommunene er det en tendens til at man forholder seg til et «strengere» eller «standard» opplegg for vurderingen av lånesøkeres betjeningsevne. Innslaget

av «egenutviklede modeller» er dessuten spesielt lavt i mindre kommuner.²⁴ Vi finner et lignende mønster når det gjelder kommunenes praktisering av å trekke inn skatt i vurderingen av låneevnen til startlånssøkerne.

Kun 30 prosent av perifere kommuner beregner ny skatt etter rentefradrag, mens dette gjelder for henholdsvis 43 og 55 prosent av byer og tettsteder og kommuner i storbyområdet (og for fire av fem storbykommuner). Det kan altså synes som potensialet for endring mot en «rimelig praksis» – eller en heving av kompetansen på dette punktet – er ganske ulike fordelt.²⁵

Det kan være flere årsaker til forskjellene mellom store og små kommuner. Saksbehandlere som håndterer startlån i mindre kommuner har som tidligere nevnt i større grad sosialfaglig bakgrunn, mens saksbehandlerne i større kommuner i større grad har bankfaglig bakgrunn. Lavere boligpriser i mindre kommuner kan også være en forklaring.

Det siste kriteriet for god startlånpraksis er god organisering og god oppfølging. Når potensielt økonomisk sårbare og vanskeligstilte skal bli boligeiere er det viktig med gode oppfølgingsrutiner. Kommunenes arbeid med startlånet er gjennomgående godt organisert, og de fleste kommuner har gode oppfølgingsrutiner ved mislighold, noe som bekreftes gjennom de (færre) tapene kommunene opplever med ordningen.

Alt i alt har forskriftsendringen bidratt til endret praksis, selv om en del kommuner hadde lagt om sin praksis i samsvar med forskriftsendringen før den trådte i kraft. Gjennomgående er endringene også kvalitativt gode, i tråd med beste praksis-kriteriene, selv om bildet er sammensatt. Mange kommuner jobber godt med ordningen bankfaglig. Det er imidlertid et forbedringspotensial hos en del mindre kommuner.

²⁴ Bruk av SIFOs satser i lånevurderingen (spm. D2) er utbredt i nærmest alle kommunetyper (ikke vist; jf. appendikset for denne variabelen der en ser at 94 av kommunene bruker SIFO-satsene)

²⁵ Ellers oppgir nærmest alle kommuner (og kommunetyper) at man ikke benytter seg av et fast prinsipp om «tre ganger inntekt» for utmåling av startlån, men heller bruker skjønn i hvert enkelt tilfelle (se fordelingen for spm. D5 i vedlegget).

7.4 Bidrar en aktiv startlånspraksis til en bedre kommuneøkonomi?

Sammenhengen mellom en aktiv startlånspraksis og kommuneøkonomi har i liten grad vært gjenstand for forskning. Basert på tidligere foreliggende forskning og våre analyser går de kommunaløkonomiske effektene via effektene startlånspraksisen har for mottakerne. Boligeie bidrar til en betydelig bedre personøkonomi sammenlignet med å leie. Sannsynligvis fører dette til økt stabilitet og selvhjulpenhet på både kort, men særlig på lengre sikt. Dette bidrar i sin tur til å avlaste kommunale budsjetter. Dette bekreftes også av intervjuene med case-kommunene. Hvor store effektene er og hvilke størrelsesorden vi snakker om, er imidlertid svært vanskelig å beregne. Her er det behov for mer forskning.

Litteratur

- Astrup, Kim Christian, Lars Christian Monkerud, Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Kristin Aarland (2014): *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2014:27)
- Astrup, Kim Christian, Katja Johannessen og Kristin Aarland (2014a): "Nytt klasseskille i boligmarkedet?" *Aftenposten* 4.6.2014
- Astrup, Kim Christian, Rolf Barlindhaug, Per Medby (2015): *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler– empiriske analyser*. (NIBR-rapport 2015:12)
- Barlindhaug, Rolf, Evelyn Dyb og Katja Johannessen (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk- Beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR- rapport 2011:8)
- Blom-Hansen, J., Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J. (2006): "Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A comparison of Denmark and Norway", *European Journal of Political Research* 45: 445-465.
- Bryk, Anthony S. og Stephen. W. Raudenbush (1992): *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park: Sage.
- Elster, Jon (2007): *Explaining social behavior- more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finanstilsynet (2010): *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål*. Oslo: Finanstilsynet. (Rundskriv 21/2010)

- Fischer, Ronald C. (2006): *State and local finance*. Mason: Thomson South-Western
- Goldstein, Harvey (1999): *Multilevel Statistical Models*. Se http://www.ats.ucla.edu/stat/examples/msm_goldstein/goldstein.pdf
- Hox, Joop J. (1995): *Applied Multilevel Analysis*. Amsterdam: TT-Publikaties.
- Malvik kommune (2010): Hvis ungene i steinalderen bare hadde gjort det samme som foreldrene sine, ville vi fremdeles vært i steinalderen.
- Nordvik, Viggo og Jardar Sørvoll (2012): *Bostøtte: mobilitet, kontinuitet og endring*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. (Notat 9/12)
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:15 *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Proba samfunnsanalyse (2012): *Virkinger av startlån*. Oslo: Proba samfunnsanalyse. (Rapport 2012 – 01)
- Røed Larsen, Erling. og Dag Einar Sommervoll: “Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt.” Utrykt vedlegg for NOU 2011:15.
- Søholt, Susanne og Kim Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2009:2)
- Sørensen, Rune (2004): “Markedsreformer i offentlig sektor”, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 45(3): 509-546.
- Sørensen, Rune og Lars Chr. Monkerud (2005): “Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?”, vedlegg 8 i NOU 2005:6: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.
- Tiebout, Charles M. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2001): "Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av 'moderne' organisasjonsløsninger i norske kommuner", kapittel 3 i Vabo, Signy Irene: *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Varian, Hal (1992): *Microeconomic analysis*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Aardal, Bernt, i samarbeid med Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (1999): *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.
- Aarland, Kristin (2011): "En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet". Utrykt vedlegg til NOU 2011:15 *Rom for alle*

Vedlegg 1

Spørreskjema

Undersøkelse om kommunal startlånspraksis

Del A: Bakgrunnsinformasjon om din kommune og forholdene på det lokale boligmarkedet.

A1 Følger kommunen din Husbankens retningslinjer?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

A1a Du svarte at din kommune ikke følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

A1b Du svarte at din kommune følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer som supplerer Husbankens på ett eller flere punkter?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune?

	Ikke	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad	Vet ikke
Få kommunale leieboliger	☐	☐	☐	☐	☐
Få private leieboliger	☐	☐	☐	☐	☐
Høye leiepriser	☐	☐	☐	☐	☐
Ustabil leiemarked med få muligheter til langtidsleie	☐	☐	☐	☐	☐
Få leieboliger for familier	☐	☐	☐	☐	☐
Høye boligpriser (ved kjøp)	☐	☐	☐	☐	☐
Komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Lav inntekt blant dem som trenger bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Ustabil inntekt blant dem som trenger bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig økonomisk styring blant dem som trenger bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Gjeldsproblemer blant dem som trenger bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende saksbehandlerkapasitet	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende kompetanse på saksbehandlernivå	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende forankring/prioritering på ledelsesnivå i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende samarbeid på tvers av etater	☐	☐	☐	☐	☐
Andre utfordringer	☐	☐	☐	☐	☐

A2a Du svarte i forrige spørsmål at kommunene har "andre utfordringer", vennligst spesifiser:

A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune?

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	Ja	Vet ikke
Enslig forsørger	☐	☐	☐	☐	☐
Enslig forsørger med mange barn	☐	☐	☐	☐	☐
Barnefamilier	☐	☐	☐	☐	☐
Familier med barn med spesielle behov	☐	☐	☐	☐	☐
Innvandrere/Flyktninger	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS	☐	☐	☐	☐	☐
Personer uten fast arbeid	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med varierende inntekt	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med lav arbeidsinntekt	☐	☐	☐	☐	☐
Personer utenfor arbeidsmarkedet	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med varig trygdeinntekt	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med rusproblemer	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med psykiske problemer	☐	☐	☐	☐	☐
Unge enslige	☐	☐	☐	☐	☐
Unge par	☐	☐	☐	☐	☐
Unge barnefamilier	☐	☐	☐	☐	☐
Ung ufør med tilpasset bolig/døgbase	☐	☐	☐	☐	☐
Funksjonshemmet med behov for tilpasset bolig	☐	☐	☐	☐	☐

Del B: Om saksbehandlingskapasiteten i din kommune.**B1 Hvor mange årsverk brukte kommunen/bydelen i saksbehandlingen av startlånssøknader i 2014?****B2 Hvor er startlånet lokalisert i kommunen/bydelen ?**☐

NAV

☐

Eiendomsavdelingen

☐

Boligsosialt kontor/avd.

☐

Helse/sosiale tjenester

☐

Rådmann

☐

Teknisk avdeling

☐

Annet sted, vennligst spesifiser:

B3 Hvilken faglig bakgrunn har saksbehandler(ne)?☐

Mest bankfaglig

☐

Mest sosialfaglig

☐

Annen

B4 Hvilket utdanningsnivå har saksbehandler(ne)?☐

Stort sett videregående utdanning

☐

Stort sett høyskole- eller universitetsutdanning

B5 Har saksbehandler(ne) også andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet?☐

Ja

☐

Nei

B5a Du svarte at saksbehandler(ne) også hadde andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet. Vennligst spesifiser hvilke (sett kryss ved alle aktuelle alternativer):

☐ Tilskudd til etablering

☐ Tilskudd til tilpasning

☐ Statlig bostøtte

☐ Tildeling av kommunale leieboliger

☐ Booppfølgingstjenester

☐ Andre boligsosiale oppgaver (spesifiser):

B6 Har (noen av) saksbehandlerne i tillegg andre oppgaver som ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning e.l.?

☐ Nei

☐ Ja, vennligst spesifiser:

B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån ?

	Saksbehandler alene	Saksbehandlere i felleskap (hvis det er flere)	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	En tverrfaglig/tverretattlig gruppe
"Ukompliserte» søknader" (med ukompliserte søknader menes tilfeller der kun søkers økonomi vurderes og søker ikke har noen særlige utfordringer/behov utover at vedkommende ikke kan få tilstrekkelig lån i en vanlig bank)	☐	☐	☐	☐
Søkere med lav betjeningsevne	☐	☐	☐	☐
Søkere med andre typer økonomiske utfordringer, som for eksempel gjeld eller disponeringsproblemer	☐	☐	☐	☐
Søknader som krever samhandling med andre etater	☐	☐	☐	☐
Søknader som blir formidlet fra andre etater i kommunen	☐	☐	☐	☐

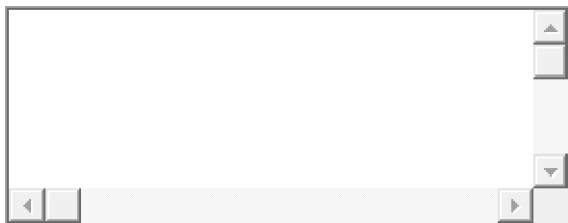
B8 Omtrent hvor stor prosentandel av søknadene krever samhandling på tvers av kommunale tjenester? (sett inn et helt tall mellom 0 og 100)

Del C: Om din kommunes prioriteringer blant de ulike målgruppene for startlånsordningen.

C1 Hva legger dere vekt på i prioriteringen av søknader om startlån?

	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Økonomi	☐	☐	☐
Familiesituasjon	☐	☐	☐
Bosituasjon	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐

C1a På forrige spørsmål svarte du at kommunen legger vekt på "annet" i prioriteringen av søknader om startlån. Vennligst spesifiser:



C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er:

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Trygdet	☐	☐	☐	☐
Permanent nedsatt arbeidsevne	☐	☐	☐	☐
Arbeidsledig	☐	☐	☐	☐
Person med rus og/eller psykiske problemer	☐	☐	☐	☐
Aleneforsørger	☐	☐	☐	☐
Flyktning	☐	☐	☐	☐
Lav arbeidsinntekt	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐

C2a Du svarte "annet" om hvem som blir regnet som "økonomisk vanskeligstilt" i din kommune. Vennligst spesifiser hvilke andre grupper som blir regnet som "økonomisk vanskeligstilt" i kommunen:

C3 Har dere oversikt over "eierskapspotensialet" blant leietakere i kommunalt disponerte boliger, dvs. husholdninger som leier, men som ved hjelp av startlånet muligens ville vært i stand til å kjøpe egen bolig?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån?

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	Ja	Ikke aktuelt i vår kommune
Enslig forsørger	☐	☐	☐	☐	☐
Enslig forsørger med mange barn	☐	☐	☐	☐	☐
Barnefamilier	☐	☐	☐	☐	☐
Familier med barn med spesielle behov	☐	☐	☐	☐	☐
Innvandrere/Flyktninger	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS	☐	☐	☐	☐	☐
Personer uten fast arbeid	☐	☐	☐	☐	☐
Personer utenfor arbeidsmarkedet	☐	☐	☐	☐	☐
Husstander med vedvarende lav inntekt	☐	☐	☐	☐	☐
Personer med rus og/eller psykiske problemer	☐	☐	☐	☐	☐
Unge enslige	☐	☐	☐	☐	☐
Unge par	☐	☐	☐	☐	☐
Unge barnefamilier	☐	☐	☐	☐	☐
Ung ufør med tilpasset bolig/døgibase	☐	☐	☐	☐	☐
Funksjonshemmede med behov for tilpasset bolig	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunale leietakere	☐	☐	☐	☐	☐

C5 Prioriteres noen av gruppene (spesifisert i forrige spørsmål) fremfor andre?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

C5a Du svarte at noen grupper prioriteres fremfor andre, vennligst spesifiser hvilke:

C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene?

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Er startlansordningen kjent blant målgruppene i din kommune ?	☐	☐	☐	☐
Jobber kommunen med å gjøre startlansordningen kjent blant målgruppene?	☐	☐	☐	☐
Jobber kommunen med å gjøre startlånet kjent blant egne ansatte som arbeider opp mot de ulike målgruppene?	☐	☐	☐	☐
Rettes informasjon om startlån spesielt til noen grupper?	☐	☐	☐	☐

C6a Du svarte i forrige spørsmål at kommunen din retter informasjon om startlånet spesielt til noen grupper. Vennligst spesifiser hvilke:

Del D: Om din kommunes vurdering av startlånssøkeres lånebetjeningsevne.

D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune?

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Kommunen bruker Husbankens kalkulator	☐	☐	☐	☐
Kommunen bruker StartSAK	☐	☐	☐	☐
Kommunen bruker egenutviklet modell	☐	☐	☐	☐
Kommunen bruker øvre grense for belåningsgrad (lån i forhold til bruttoinntekt)	☐	☐	☐	☐
Kommunen bruker et banklignende system	☐	☐	☐	☐

D2 Bruker din kommune SIFOs satser for livsopphold i lånevurderingen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei, vennligst spesifiser hvilke alternativer som benyttes:

D2a Hender det at kommunens livsoppholdssatser blir avveket, og i så fall når? Vennligst spesifiser nærmere:
D3 Hvordan trekkes skatt inn når dere vurderer låneevnen?

- ☐ Vi beregner rentefradrag og ny skatt
- ☐ Vi tar ikke hensyn til rentefradrag ved skatteberegning
- ☐ Andre beregningsmåter, vennligst spesifiser:

D4 Er sparing et tema i saksbehandlingsprosessen?

- ☐ Ja, sparing til egenkapital før kjøp av bolig
- ☐ Ja, sparing for å legge opp en privat buffer etter kjøp
- ☐ Nei, det er ikke rom for sparing i budsjettet
- ☐ Nei, nedbetaling av annen gjeld prioriteres
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D5 Hvilke kriterier bruker din kommune for utmåling av startlånet?

- ☐ Kommunen bruker i hovedsak prisnippet om "tre ganger inntekten"
- ☐ Kommunen bruker skjønn, og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker
- ☐ Andre kriterier, vennligst spesifiser:

D6 Bruker kommunen fastrente for startlån?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

D6a I hvilke tilfeller benyttes fastrentelån? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- ☐ Til dem med dårligst økonomisk situasjon
- ☐ Til dem med fast trygdeinntekt
- ☐ Vi vurderer det i hvert enkelt tilfelle
- ☐ Andre tilfeller, vennligst spesifiser:

D6b Hvor lang bindingstid har dere vanligvis på fastrentelån?

- ☐ Tre år
- ☐ Fem år
- ☐ Ti år
- ☐ Tjue år
- ☐ Vi vurderer individuelt i hvert enkelt tilfelle

D6c Brukes fastrenten som kalkulasjonsrente?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

D6d Hvordan vurderes og håndteres overkursrisiko?

	Ja	Nei
Siden rentene er så lave nå, vurderes risikoen som lav.	☐	☐
Kommunen har praksis med ikke å ta overkurs.	☐	☐
Vi løser det ved hjelp av andre tiltak hvis det skulle bli aktuelt.	☐	☐

D7 Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån?

- ☐ 20 år
- ☐ 30 år
- ☐ 50 år
- ☐ Vi tilpasser den til søkers situasjon
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D8 For omtrent hvor stor prosentandel av lånetildelingene brukes 50 års nedbetalingstid? (sett inn et helt tall mellom 0 og 100)**D9 Hvilken type inntekt legges til grunn for vurderingen av startlån, i tillegg til lønn fra fast jobb? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)**

- ☐ Uføretrygd
- ☐ Barnetrygd
- ☐ Barnebidrag
- ☐ Lønn fra korte engasjementer/vikariater (inntil ett år)
- ☐ Lønn fra lengre engasjementer/vikariater (over ett år)
- ☐ Arbeidsavklaringspenger
- ☐ Andre midlertidige stønader
- ☐ Grunnstønad
- ☐ Bostøtte
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D10 Hvilke typer inntekt holdes utenfor i beregningen av søkers lånebetjeningsevne?

D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?

	Ja	Nei
Tilskudd gis i kombinasjon med flytende rente	☐	☐
Tilskudd gis bare i kombinasjon med fast rente	☐	☐
Vi gir ofte litt tilskudd for å skape en liten buffer	☐	☐
Vi gir noen få store tilskudd når det ikke går på andre måter	☐	☐
Tilskuddsrammen er så liten at tilskudd sjelden brukes	☐	☐
Vi holder igjen i første omgang, men vi åpner for at folk kan komme tilbake og søke hvis det ikke går uten tilskudd	☐	☐
Bare bestemte grupper kan få tilskudd	☐	☐

D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?

	Ja	Nei
Nei, de må ordne opp i andre gjeldsproblemer først	☐	☐
Ja, hvis gjelden er håndterbar/ikke for stor	☐	☐
Ja, som et ledd i en refinansieringssak slik at husstanden kan beholde boligen	☐	☐
Ja, så lenge søker ikke har betalingsanmerkninger/inkassosaker	☐	☐

D13 Oppleves følgende forhold som en risiko når det gis startlån?

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Gammel forbruksgjeld som ikke blir betalt	☐	☐	☐	☐
Søker tar opp ny forbruksgjeld	☐	☐	☐	☐
Søker har ikke god nok kontroll over økonomien sin	☐	☐	☐	☐
Bil som krever reparasjoner	☐	☐	☐	☐
Boligen skal ha skjulte feil/mangler som krever utbedring	☐	☐	☐	☐
Andre uforutsette utgifter som tannlegeregning, hvitevarer som må skiftes	☐	☐	☐	☐

Usikker inntekt	☐	☐	☐	☐
Arbeidsavklaring med usikker utgang (trygd/arbeid)	☐	☐	☐	☐
Rus	☐	☐	☐	☐
Arbeidsledighet	☐	☐	☐	☐
Sykdom, stor omsorgsbyrde, familieforhold e.l. som kan medføre redusert arbeidsmarkedsdeltakelse	☐	☐	☐	☐
Barn som snart blir 18 år (barnetrygd, barnebidrag faller bort)	☐	☐	☐	☐
Samlivsbrudd/ustabile familieforhold	☐	☐	☐	☐
Familieforøkelse som har konsekvenser for budsjett, arbeidsdeltakelse etc.	☐	☐	☐	☐
Økonomisk bistand til øvrig familie	☐	☐	☐	☐

D14 Vurderes noen av de følgende tiltakene for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt?

	Ja	Nei
Frivillig forvaltning	☐	☐
Frivillig kredittsperre	☐	☐
Tvungen forvaltning (for NAV-ytelser)	☐	☐

D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering?

	Ja	I enkelte tilfeller	Nei
Oppussingsobjekter	☐	☐	☐
Enebolig	☐	☐	☐
Tomannsbolig/rekkehus	☐	☐	☐
Borettslag	☐	☐	☐
Bolig i sameie (leilighet)	☐	☐	☐
Bolig med noe oppgraderingsbehov	☐	☐	☐

D16 Hvordan vurderer kommunen boligen for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)?

- ☐ Ser gjennom prospektet
- ☐ Leser takst
- ☐ Snakker med megler
- ☐ Snakker med takstmann
- ☐ Er med på visning
- ☐ Krever at fagfolk vurderer boligen
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D17 Hvilke tiltak bruker kommunen hvis en boligkjøper (med startlån) kommer på etterskudd i tilbakebetalingen? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)

- ☐ Avdragsfrihet
- ☐ Refinansiering
- ☐ Sosialhjelp
- ☐ Tilskudd
- ☐ Andre tiltak, vennligst spesifiser:

D18 Hvordan opplever du at bostøtten overlapper med nedslagsfeltet for startlånet i din kommune?

- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ I liten grad
- ☐ Til en viss grad
- ☐ I stor grad

D19 Er forvaltningen av startlånet satt ut, for eksempel til Lindorff eller en (lokal) bank?

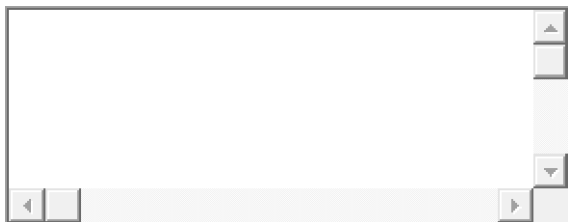
- ☐ Ja
- ☐ Nei

D20 Hvor god oversikt har dere over låntakernes tilbakebetalingshistorikk for startlån?

- ☐ Har til enhver tid oversikt over dem som har betalt og dem som ikke har betalt til forfall.
- ☐ Rapport ukentlig
- ☐ Rapport månedlig
- ☐ Rapport hver annen måned
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D21 Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)

- ☐ Forvalter tar seg av oppfølgingen av manglende betaling (hvis ekstern forvaltning)
- ☐ Datasystemet genererer automatisk brev
- ☐ Vi sender individuelt brev
- ☐ Vi ringer
- ☐ Vi sender SMS
- ☐ Vi sender e-post
- ☐ Vi kaller inn til møte
- ☐ Vi oppsøker dem hjemme hvis vi ikke får tak i dem på annet vis
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

D22 Hvordan følger dere opp saken hvis låntaker ikke responderer på purring på utestående renter og avdrag?A large rectangular text input area with a light gray border. It includes standard scrollbars on the right and bottom edges, indicating it is a multi-line text field.

Del E: Om ulike aspekter ved saksbehandlingen og dialogen med lånesøker.

E1 Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)

- ☐ Vi har ingen dialog utover innsendte søknadsskjema
- ☐ Vi sender brev hvis dokumentasjon mangler
- ☐ Personlig møte
- ☐ Samtaler på telefon
- ☐ Vi tar nærmere kontakt ved behov (brev/telefon)
- ☐ Annet, vennligst beskriv nærmere:

E2 Bruker dere tolk for å forsikre dere om at søkere som ikke snakker godt norsk forstår hva et tilsagn eller avslag innebærer?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Ikke akutell problemstilling

E3 Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån?

- ☐ Aldri
- ☐ Sjelden
- ☐ Som oftest
- ☐ Alltid

E4 Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad?

- ☐ Nei
- ☐ Ja, ved søknad om kommunal bolig
- ☐ Ja, i andre sammenhenger, vennligst spesifiser nærmere:

E5 Jobber dere over tid med husstander for at de på sikt kan kjøpe bolig med startlån (innenfor 1-5 år)?

- ☐ Ja
- ☐ Nei, vi har ikke en slik praksis
- ☐ Nei, har ingen slike husstander for tiden

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer, også om oppgaven / funksjonen ikke er organisert som en egen etat):

	Har samarbeid	Er samlokalisert
Andre boligsosiale ordninger (bostøtte, tilskudd)	☐	☐
Kommunale leieboliger	☐	☐
NAV arbeid	☐	☐
NAV forvaltning	☐	☐
NAV ellers	☐	☐
Namsmann	☐	☐
Gjeldsrådgiver	☐	☐
Økonomisk rådgivning	☐	☐
Hjemmetjenesten	☐	☐
Hjemmesykepleien	☐	☐
Annen helsetjeneste	☐	☐
Booppfølging	☐	☐
Rus/psykiatri-team	☐	☐
Flyktningtjenesten	☐	☐

Del F: Om endring av startlånspraksis i din kommune etter forskriftsendringen av 1. april 2014.

F1 Har forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ført til en omlegging av praksis for tildeling av startlån i din kommune?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

F1a Du svarte at at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ikke har endret startlånspraksisen i din kommune. Jobbet kommunen din allerede i tråd med den nye forskriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

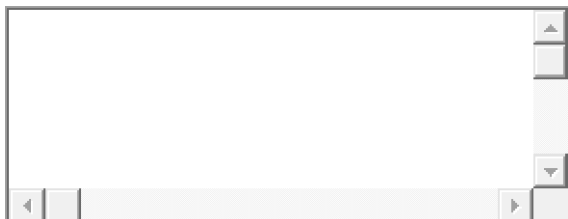
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte (sett kryss ved alle aktuelle alternativer):

	Ja	Nei
Vi prioriterer annerledes blant søkerne	☐	☐
Husstander får lån nå som ikke ville ha fått lån tidligere	☐	☐
Vi gir mer fullfinansiering enn før	☐	☐
Vi gir mer sam-/toppfinansiering enn før	☐	☐
Vi bruker mer tid på hver søknad	☐	☐
Vi har mer samarbeid med andre etater	☐	☐
Vi mottar flere søknader enn før	☐	☐
Vi mottar færre søknader enn før	☐	☐
Vi avslår flere søknader enn før	☐	☐
Vi avslår færre søknader enn før	☐	☐
Vi jobber mer aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen	☐	☐
Vi må bruke unntaksbestemmelsen (bosetning) for å gi startlån til unge førstegangsetablerere	☐	☐

F2 Har gruppen som søker om startlån endret seg de siste par årene?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

F2a Du svarte at gruppen som har søkt om startlån endret seg de siste par årene. Vennligst spesifiser hvilke grupper som har falt fra og hvilke som har kommet til:

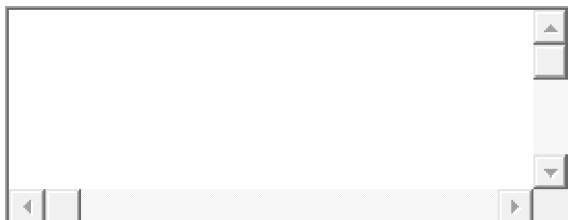
A rectangular text input field with a light gray border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, with the top and bottom ones having upward and downward arrows respectively. On the bottom left, there are two small square buttons, with the left one having a leftward arrow and the right one having a rightward arrow.

Del G: Avsluttende spørsmål.

G1 Opplever dere at det er bred enighet innad i kommunen om hvordan man best kan bistå dem som trenger bolig i kommunen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

G2 Hvilke grupper kan tenkes å falle mellom to stoler med hensyn til startlånsordningen (eventuelt i kombinasjon med andre boligsosiale virkemidler)?

A rectangular text input field with a light gray border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, with the top and bottom ones having upward and downward arrows respectively. On the bottom left, there are two small square buttons, with the left one having a leftward arrow and the right one having a rightward arrow.

G3 Hvordan tenker dere i kommunen at slike grupper (som faller mellom to stoler) best kan få dekket sitt behov for et godt og trygt sted å bo?



Vedlegg 2

Deskriptiv statistikk fra undersøkelsen om kommunal startlånspraksis

Tabell A1: *Svarfordelinger for spørsmål i undersøkelsen (ugyldige svar og «vet ikke»-svar utelatt).*

Spørsmål	svar	N	prosent
A1 Følger kommunen din Husbankens retningslinjer?	Ja	249	95,0
	Nei	13	5,0
A1a Du svarte at din kommune ikke følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer?	Ja	12	92,3
	Nei	1	7,7
A1b Du svarte at din kommune følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer ...?	Ja	153	61,7
	Nei	95	38,3
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 1: Få kommunale leieboliger.	Ikke	10	3,9
	I liten grad	30	11,7
	Til en viss grad	108	42,0
	I stor grad	109	42,4

Spørsmål	svar	N	prosent
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 2: Få private leieboliger.	Ikke	5	2,0
	I liten grad	34	13,5
	Til en viss grad	113	45,0
	I stor grad	99	39,4
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 3: Høye leiepriser.	Ikke	6	2,4
	I liten grad	51	20,0
	Til en viss grad	86	33,7
	I stor grad	112	43,9
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 4: Ustabil leiemarked med få muligheter til langtidsleie.	Ikke	18	8,2
	I liten grad	72	32,7
	Til en viss grad	87	39,5
	I stor grad	43	19,5
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 5: Få leieboliger for familier.	Ikke	8	3,2
	I liten grad	35	14,2
	Til en viss grad	109	44,1
	I stor grad	95	38,5

Spørsmål	svar	N	prosent
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 6: Høye boligpriser (ved kjøp).	Ikke	16	6,2
	I liten grad	77	29,7
	Til en viss grad	93	35,9
	I stor grad	73	28,2
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 7: Komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig.	Ikke	2	0,8
	I liten grad	30	12,2
	Til en viss grad	130	53,1
	I stor grad	83	33,9
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 8: Lav inntekt blant dem som trenger bolig.	Ikke	3	1,2
	I liten grad	14	5,5
	Til en viss grad	115	45,1
	I stor grad	123	48,2
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 9: Ustabil inntekt blant dem som trenger bolig.	Ikke	2	0,8
	I liten grad	26	10,3
	Til en viss grad	132	52,2
	I stor grad	93	36,8

Spørsmål	svar	N	prosent
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 10: Dårlig økonomisk styring blant dem som trenger bolig.	Ikke	4	1,6
	I liten grad	40	15,9
	Til en viss grad	148	58,7
	I stor grad	60	23,8
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 11: Gjeldsproblemer blant dem som trenger bolig.	Ikke	3	1,2
	I liten grad	41	16,5
	Til en viss grad	142	57,0
	I stor grad	63	25,3
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 12: Manglende saksbehandlerkapasitet.	Ikke	60	23,5
	I liten grad	113	44,3
	Til en viss grad	65	25,5
	I stor grad	17	6,7
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 13: Manglende kompetanse på saksbehandlernivå.	Ikke	80	31,4
	I liten grad	124	48,6
	Til en viss grad	46	18,0
	I stor grad	5	2,0

Spørsmål	svar	N	prosent
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 14: Manglende forankring/prioritering på ledelsesnivå i kommunen.	Ikke	64	25,6
	I liten grad	96	38,4
	Til en viss grad	73	29,2
	I stor grad	17	6,8
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 15: Manglende samarbeid på tvers av etater.	Ikke	48	18,9
	I liten grad	115	45,3
	Til en viss grad	71	28,0
	I stor grad	20	7,9
A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune? 16: Andre utfordringer.	Ikke	48	28,4
	I liten grad	65	38,5
	Til en viss grad	50	29,6
	I stor grad	6	3,6
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 1: Enslig forsørger.	Nei	16	6,6
	I liten grad	59	24,3
	Til en viss grad	110	45,3
	Ja	58	23,9

Spørsmål	svar	N	prosent
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 2: Enslig forsørger med mange barn.	Nei	14	5,7
	I liten grad	27	11,0
	Til en viss grad	92	37,4
	Ja	113	45,9
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 3: Barnefamilier.	Nei	17	6,8
	I liten grad	38	15,3
	Til en viss grad	123	49,4
	Ja	71	28,5
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 4: Familier med barn med spesielle behov.	Nei	11	4,7
	I liten grad	51	22,0
	Til en viss grad	84	36,2
	Ja	86	37,1
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 5: Innvandrere/Flyktninger.	Nei	18	7,4
	I liten grad	33	13,5
	Til en viss grad	81	33,2
	Ja	112	45,9

Spørsmål	svar	N	prosent
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 6: Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS.	Nei	24	11,8
	I liten grad	60	29,4
	Til en viss grad	81	39,7
	Ja	39	19,1
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 7: Personer uten fast arbeid.	Nei	9	3,7
	I liten grad	22	9,1
	Til en viss grad	96	39,7
	Ja	115	47,5
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 8: Personer med varierende inntekt.	Nei	10	4,3
	I liten grad	23	9,9
	Til en viss grad	127	54,5
	Ja	73	31,3
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 9: Personer med lav arbeidsinntekt.	Nei	10	4,2
	I liten grad	24	10,1
	Til en viss grad	124	52,3
	Ja	79	33,3

Spørsmål	svar	N	prosent
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 10: Personer utenfor arbeidsmarkedet.	Nei	9	3,9
	I liten grad	18	7,9
	Til en viss grad	95	41,5
	Ja	107	46,7
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 11: Personer med varig trygdeinntekt.	Nei	19	8,0
	I liten grad	67	28,2
	Til en viss grad	117	49,2
	Ja	35	14,7
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 12: Personer med rusproblemer.	Nei	4	1,6
	I liten grad	26	10,7
	Til en viss grad	51	20,9
	Ja	163	66,8
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 13: Personer med psykiske problemer.	Nei	6	2,6
	I liten grad	32	13,9
	Til en viss grad	96	41,7
	Ja	96	41,7

Spørsmål	svar	N	prosent
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 14: Unge enslige.	Nei	22	9,4
	I liten grad	79	33,6
	Til en viss grad	100	42,6
	Ja	34	14,5
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 15: Unge par.	Nei	28	11,7
	I liten grad	113	47,3
	Til en viss grad	79	33,1
	Ja	19	7,9
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 16: Unge barnefamilier.	Nei	21	8,8
	I liten grad	70	29,3
	Til en viss grad	113	47,3
	Ja	35	14,6
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 17: Ung ufør med tilpasset bolig/døgnbase.	Nei	24	10,8
	I liten grad	58	26,1
	Til en viss grad	68	30,6
	Ja	72	32,4

Spørsmål	svar	N	prosent
A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune? 18: Funksjonshemmet med behov for tilpasset bolig.	Nei	21	9,2
	I liten grad	66	28,9
	Til en viss grad	61	26,8
	Ja	80	35,1

Spørsmål	N	min.	gjn.sn.	maks.	std.avv.
B1 Hvor mange årsverk brukte kommunen/bydelen i saksbehandlingen av startlånssøknader i 2014?	221	0,00	0,73	20,00	1,53

Spørsmål	svar	N	prosent
B2 Hvor er startlånet plassert i kommunen/bydelen?	NAV	101	38,4
	Eiendoms-avdelingen	13	4,9
	Boligsosialt kontor/avd.	29	11,0
	Helse/sosiale tjenester	15	5,7
	Rådmann	29	11,0
	Teknisk avdeling	12	4,56
	Annet sted	64	24,3

Spørsmål	svar	N	prosent
B3 Hvilken faglig bakgrunn har saksbehandler(ne)?	Mest bankfaglig	62	23,8
	Mest sosialfaglig	86	33,0
	Annen	113	43,3
B4 Hvilket utdanningsnivå har saksbehandler(ne)?	Stort sett videregående utdanning	71	27,2
	Stort sett høyskole- eller universitets-utdanning	190	72,8
B5 Har saksbehandler(ne) også andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet?	Ja	187	71,1
	Nei	76	28,9
B5a Du svarte at saksbehandler(ne) også hadde andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet. Vennligst spesifiser hvilke*	Tilskudd til etablering	176	94,6
	Tilskudd til tilpasning	177	95,2
	Statlig bostøtte	122	65,6
	Tildeling av kommunale leieboliger	75	40,3
	Booppfølgings-tjenester	16	8,6
	Andre boligsosiale oppgaver	45	24,2

* Prosentandel blant N=186 som har ett eller flere svar på spm. B5a.

Spørsmål	svar	N	prosent
B6 Har (noen av) saksbehandlerne i tillegg andre oppgaver som ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning e.l.?	Nei	111	42,2
	Ja	152	57,8
B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån? 1: "Ukompliserte" søknader" (med ukompliserte søknader menes tilfeller der kun søkers økonomi vurderes og søker ikke har noen særlige utfordringer/behov utover at vedkommende ikke kan få tilstrekkelig lån i en vanlig bank).	Saksbehandler alene	75	28,7
	Saksbehandlere i fellesskap (hvis det er flere)	31	11,9
	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	101	38,7
	En tverrfaglig/tverretatlig gruppe	54	20,7
B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån? 2: Søkere med lav betjeningsevne.	Saksbehandler alene	45	17,3
	Saksbehandlere i fellesskap (hvis det er flere)	34	13,1
	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	120	46,2
	En tverrfaglig/tverretatlig gruppe	61	23,5

Spørsmål	svar	N	prosent
B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån? 3: Søkere med andre typer økonomiske utfordringer, som for eksempel gjeld eller disponeringsproblemer.	Saksbehandler alene	20	7,8
	Saksbehandlere i fellesskap (hvis det er flere)	39	15,1
	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	113	43,8
	En tverrfaglig/tverretatlig gruppe	86	33,3
B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån? 4: Søknader som krever samhandling med andre etater.	Saksbehandler alene	19	7,4
	Saksbehandlere i fellesskap (hvis det er flere)	29	11,2
	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	101	39,2
	En tverrfaglig/tverretatlig gruppe	109	42,3
B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån? 5: Søknader som blir formidlet fra andre etater i kommunen.	Saksbehandler alene	34	13,4
	Saksbehandlere i fellesskap (hvis det er flere)	27	10,6
	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	111	43,7
	En tverrfaglig/tverretatlig gruppe	82	32,3

B8 Omtrent hvor stor prosentandel av søknadene krever samhandling på tvers av kommunale tjenester?	209	0,0	27,8	100,0	28,3
--	-----	-----	------	-------	------

NIBR-rapport 2015:27

Spørsmål	svar	N	prosent
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt", I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 1: Trygdet.	Nei	13	4,9
	I liten grad	20	7,6
	Til en viss grad	131	49,8
	I stor grad	99	37,6
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 2: Permanent nedsatt arbeidsevne.	Nei	9	3,5
	I liten grad	15	5,8
	Til en viss grad	123	47,7
	I stor grad	111	43,0
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 3: Arbeidsledig.	Nei	53	20,2
	I liten grad	96	36,6
	Til en viss grad	94	35,9
	I stor grad	19	7,3
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 4: Person med rus og/eller psykiske problemer.	Nei	1	0,4
	I liten grad	11	4,2
	Til en viss grad	134	51,2
	I stor grad	116	44,3

Spørsmål	svar	N	prosent
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 5: Aleneforsørger.	Nei	8	3,0
	I liten grad	35	13,3
	Til en viss grad	162	61,4
	I stor grad	59	22,4
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 6: Flyktning.	Nei	9	3,5
	I liten grad	32	12,4
	Til en viss grad	152	58,9
	I stor grad	65	25,2
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 7: Lav arbeidsinntekt.	Nei	7	2,7
	I liten grad	33	12,6
	Til en viss grad	142	54,4
	I stor grad	79	30,3
C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er: 8: Annet.	Nei	73	47,1
	I liten grad	40	25,8
	Til en viss grad	31	20,0
	I stor grad	11	7,1

Spørsmål	svar	N	prosent
C3 Har dere oversikt over "eierskapspotensialet" blant leietakere i kommunalt disponerte boliger, dvs. husholdninger som leier, men som ved hjelp av startlånet muligens ville vært i stand til å kjøpe egen bolig?	Ja	115	46,6
	Nei	132	53,4
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 1: Enslig forsørger.	Nei	4	1,5
	I liten grad	27	10,4
	Til en viss grad	97	37,5
	Ja	125	48,3
	Ikke aktuelt i vår kommune	6	2,3
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 2: Enslig forsørger med mange barn.	Nei	2	0,8
	I liten grad	8	3,1
	Til en viss grad	75	28,6
	Ja	171	65,3
	Ikke aktuelt i vår kommune	6	2,3

Spørsmål	svar	N	prosent
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 3: Barnefamilier.	Nei	4	1,6
	I liten grad	23	9,0
	Til en viss grad	87	34,0
	Ja	140	54,7
	Ikke aktuelt i vår kommune	2	0,8
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 4: Familier med barn med spesielle behov.	Nei	2	0,8
	I liten grad	9	3,5
	Til en viss grad	50	19,2
	Ja	191	73,5
	Ikke aktuelt i vår kommune	8	3,1
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 5: Innvandrere/Flyktninger.	Nei	13	5,0
	I liten grad	24	9,3
	Til en viss grad	97	37,5
	Ja	102	39,4
	Ikke aktuelt i vår kommune	23	8,9

Spørsmål	svar	N	prosent
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 6: Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS.	Nei	45	17,4
	I liten grad	106	40,9
	Til en viss grad	72	27,8
	Ja	17	6,6
	Ikke aktuelt i vår kommune	19	7,3
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 7: Personer uten fast arbeid.	Nei	73	27,9
	I liten grad	104	39,7
	Til en viss grad	69	26,3
	Ja	7	2,7
	Ikke aktuelt i vår kommune	9	3,4
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 8: Personer utenfor arbeidsmarkedet.	Nei	43	16,5
	I liten grad	83	31,9
	Til en viss grad	97	37,3
	Ja	29	11,2
	Ikke aktuelt i vår kommune	8	3,1

Spørsmål	svar	N	prosent
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 9: Husstander med vedvarende lav inntekt.	Nei	5	1,9
	I liten grad	17	6,5
	Til en viss grad	87	33,2
	Ja	150	57,3
	Ikke aktuelt i vår kommune	3	1,2
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 10: Personer med rus og/eller psykiske problemer.	Nei	10	3,9
	I liten grad	29	11,2
	Til en viss grad	116	45,0
	Ja	100	38,8
	Ikke aktuelt i vår kommune	3	1,2
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 11: Unge enslige.	Nei	85	32,7
	I liten grad	103	39,6
	Til en viss grad	51	19,6
	Ja	17	6,5
	Ikke aktuelt i vår kommune	4	1,5

Spørsmål	svar	N	prosent
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 12: Unge par.	Nei	90	35,0
	I liten grad	104	40,5
	Til en viss grad	43	16,7
	Ja	16	6,2
	Ikke aktuelt i vår kommune	4	1,6
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 13: Unge barnefamilier.	Nei	22	8,4
	I liten grad	53	20,3
	Til en viss grad	114	43,7
	Ja	67	25,7
	Ikke aktuelt i vår kommune	5	1,9
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 14: Ung ufør med tilpasset bolig/døgnbase.	Nei	9	3,5
	I liten grad	14	5,4
	Til en viss grad	71	27,2
	Ja	144	55,2
	Ikke aktuelt i vår kommune	23	8,8

Spørsmål	svar	N	prosent
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 15: Funksjonshemmede med behov for tilpasset bolig.	Nei	4	1,5
	I liten grad	16	6,1
	Til en viss grad	57	21,8
	Ja	174	66,4
	Ikke aktuelt i vår kommune	11	4,2
C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån? 16: Kommunale leietakere.	Nei	24	9,2
	I liten grad	49	18,8
	Til en viss grad	93	35,6
	Ja	88	33,7
	Ikke aktuelt i vår kommune	7	2,7
C5 Prioriteres noen av gruppene (spesifisert i forrige spørsmål) fremfor andre?	Ja	133	53,2
	Nei	117	46,8
C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene? 1: Er startlansordningen kjent blant målgruppene i din kommune?	Nei	0	0,0
	I liten grad	8	3,0
	Til en viss grad	177	67,1
	I stor grad	79	29,9

Spørsmål	svar	N	prosent
C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene? 2: Jobber kommunen med å gjøre startlånsordningen kjent blant målgruppene?	Nei	11	4,2
	I liten grad	63	24,2
	Til en viss grad	137	52,7
	I stor grad	49	18,9
C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene? 3: Jobber kommunen med å gjøre startlånet kjent blant egne ansatte som arbeider opp mot de ulike målgruppene?	Nei	11	4,2
	I liten grad	46	17,5
	Til en viss grad	116	44,1
	I stor grad	90	34,2
C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene? 4: Rettes informasjon om startlån spesielt til noen grupper?	Nei	75	28,5
	I liten grad	89	33,8
	Til en viss grad	79	30,0
	I stor grad	20	7,6
D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? 1: Kommunen bruker Husbankens kalkulator.	Nei	16	6,2
	I liten grad	4	1,6
	Til en viss grad	37	14,3
	I stor grad	201	77,9

Spørsmål	svar	N	prosent
D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? 2: Kommunen bruker StartSAK.	Nei	109	42,6
	I liten grad	13	5,1
	Til en viss grad	27	10,6
	I stor grad	107	41,8
D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? 3: Kommunen bruker egenutviklet modell.	Nei	188	75,5
	I liten grad	22	8,8
	Til en viss grad	23	9,2
	I stor grad	16	6,4
D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? 4: Kommunen bruker øvre grense for belåningsgrad (lån i forhold til bruttoinntekt).	Nei	110	43,3
	I liten grad	35	13,8
	Til en viss grad	71	28,0
	I stor grad	38	15,0
D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune? 5: Kommunen bruker et banklignende system.	Nei	174	70,2
	I liten grad	25	10,1
	Til en viss grad	35	14,1
	I stor grad	14	5,7

Spørsmål	svar	N	prosent
D2 Bruker din kommune SIFOs satser for livsopphold i lånevurderingen?	Ja	246	93,9
	Nei	16	6,1
D3 Hvordan trekkes skatt inn når dere vurderer låneevnen?	Vi beregner rentefradrag og ny skatt	132	50,8
	Vi tar ikke hensyn til rentefradrag ved skatteberegning	115	44,2
	Andre beregningsmåter	13	5,0
D4 Er sparing et tema i saksbehandlingsprosessen?	Ja, sparing til egenkapital før kjøp av bolig	95	36,5
	Ja, sparing for å legge opp en privat buffer etter kjøp	50	19,2
	Nei, det er ikke rom for sparing i budsjettet	39	15,0
	Nei, nedbetaling av annen gjeld prioriteres	47	18,1
	Annet	29	11,2

Spørsmål	svar	N	prosent
D5 Hvilke kriterier bruker din kommune for utmåling av startlånet?	Kommunen bruker i hovedsak prisnippet om "tre ganger inntekten"	9	3,4
	Kommunen bruker skjønn, og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker	247	93,6
	Andre kriterier	8	3,0
D6 Bruker kommunen fastrente for startlån?	Ja	102	38,9
	Nei	160	61,1
D6a I hvilke tilfeller benyttes fastrentelån?*	Til dem med dårligst økonomisk situasjon	32	31,7
	Til dem med fast trygdeinntekt	14	13,9
	Vi vurderer det i hvert enkelt tilfelle	77	76,2
	Andre tilfeller	11	10,9

* Prosentandel blant N=101 som har ett eller flere svar på spm. D6a.

Spørsmål	svar	N	prosent
D6b Hvor lang bindingstid har dere vanligvis på fastrentelån?	Tre år	9	9,1
	Fem år	28	28,3
	Ti år	8	8,1
	Tjue år	7	7,1
	Vi vurderer individuelt i hvert enkelt tilfelle	47	47,5
D6c Brukes fastrenten som kalkulasjonsrente?	Ja	48	47,5
	Nei	53	52,5
D6d Hvordan vurderes og håndteres overkursrisiko? 1: Siden rentene er så lave nå, vurderes risikoen som lav.	Ja	52	76,5
	Nei	16	23,5
D6d Hvordan vurderes og håndteres overkursrisiko? 2: Kommunen har praksis med ikke å ta overkurs.	Ja	29	46,0
	Nei	34	54,0

Spørsmål	svar	N	prosent
D6d Hvordan vurderes og håndteres overkursrisiko?	Ja	43	66,2
3: Vi løser det ved hjelp av andre tiltak hvis det skulle bli aktuelt.	Nei	22	33,9
D7 Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån?	20 år	42	16,0
	30 år	73	27,9
	50 år	0	0,0
	Vi tilpasser den til søkers situasjon	101	38,6
	Annet	46	17,6

Spørsmål	N	min.	gjn.sn.	maks.	std.avv.
D8 For omtrent hvor stor prosentandel av lånetildelingene brukes 50 års nedbetalingstid?	209	0,0	3,1	100,0	11,3

Spørsmål	svar	N	prosent
D9 Hvilken type inntekt legges til grunn for vurderingen av startlån, i tillegg til lønn fra fast jobb?*	Uføretrygd	252	96,9
	Barnetrygd	218	83,9
	Barnebidrag	220	84,6
	Lønn fra korte engasjementer/vikariater (inntil ett år)	57	21,9
	Lønn fra lengre engasjementer/vikariater (over ett år)	163	62,7
	Arbeidsavklaringspenger	153	58,9
	Andre midlertidige stønader	50	19,2
	Grunnstønad	101	38,9
	Bostøtte	183	70,4
	Annet	27	10,4

* Prosentandel blant N=260 som har ett eller flere svar på spm. D9.

Spørsmål	svar	N	prosent
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	167	74,2
1: Tilskudd gis i kombinasjon med flytende rente.	Nei	58	25,8
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	38	19,0
2: Tilskudd gis bare i kombinasjon med fast rente.	Nei	162	81,0
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	25	12,5
3: Vi gir ofte litt tilskudd for å skape en liten buffer.	Nei	175	87,5
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	141	64,7
4: Vi gir noen få store tilskudd når det ikke går på andre måter.	Nei	77	35,3
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	120	55,3
5: Tilskuddsrammen er så liten at tilskudd sjelden brukes.	Nei	97	44,7

Spørsmål	svar	N	prosent
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	49	23,9
6: Vi holder igjen i første omgang, men vi åpner for at folk kan komme tilbake og søke hvis det ikke går uten tilskudd.	Nei	156	76,1
D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?	Ja	109	50,7
7: Bare bestemte grupper kan få tilskudd.	Nei	106	49,3
D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?	Ja	59	29,1
1: Nei, de må ordne opp i andre gjeldsproblemer først.	Nei	144	70,9
D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?	Ja	197	84,9
2: Ja, hvis gjelden er håndterbar/ikke for stor.	Nei	35	15,1
D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?	Ja	241	97,2
3: Ja, som et ledd i en refinansieringssak slik at husstanden kan beholde boligen.	Nei	7	2,8

Spørsmål	svar	N	prosent
D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?	Ja	85	41,9
4: Ja, så lenge søker ikke har betalingsanmerkninger/inkassosaker.	Nei	118	58,1
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 1: Gammel forbruksgjeld som ikke blir betalt.	Nei	3	1,2
	I liten grad	17	6,7
	Til en viss grad	84	32,9
	I stor grad	151	59,2
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 2: Søker tar opp ny forbruksgjeld.	Nei	5	2,0
	I liten grad	15	5,9
	Til en viss grad	68	26,6
	I stor grad	168	65,6
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 3: Søker har ikke god nok kontroll over økonomien sin.	Nei	5	2,0
	I liten grad	12	4,7
	Til en viss grad	78	30,6
	I stor grad	160	62,8

Spørsmål	svar	N	prosent
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 4: Bil som krever reparasjoner.	Nei	35	13,8
	I liten grad	112	44,3
	Til en viss grad	90	35,6
	I stor grad	16	6,3
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 5: Boligen skal ha skjulte feil/mangler som krever utbedring.	Nei	12	4,7
	I liten grad	60	23,4
	Til en viss grad	126	49,2
	I stor grad	58	22,7
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 6: Andre uforutsette utgifter som tannlegeregning, hvitevarer som må skiftes.	Nei	64	25,4
	I liten grad	131	52,0
	Til en viss grad	55	21,8
	I stor grad	2	0,8
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 7: Usikker inntekt.	Nei	9	3,5
	I liten grad	31	12,2
	Til en viss grad	98	38,4
	I stor grad	117	45,9

Spørsmål	svar	N	prosent
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 8: Arbeidsavklaring med usikker utgang (trygd/arbeid).	Nei	9	3,5
	I liten grad	34	13,3
	Til en viss grad	112	43,9
	I stor grad	100	39,2
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 9: Rus.	Nei	8	3,2
	I liten grad	38	15,0
	Til en viss grad	128	50,6
	I stor grad	79	31,2
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 10: Arbeidsledighet.	Nei	7	2,8
	I liten grad	54	21,3
	Til en viss grad	104	40,9
	I stor grad	89	35,0
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 11: Sykdom, stor omsorgsbyrde, familieforhold e.l. som kan medføre redusert arbeidsmarkedsdeltakelse.	Nei	13	5,2
	I liten grad	64	25,4
	Til en viss grad	143	56,8
	I stor grad	32	12,7

Spørsmål	svar	N	prosent
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 12: Barn som snart blir 18 år (barnetrygd, barnebidrag faller bort).	Nei	31	12,4
	I liten grad	91	36,4
	Til en viss grad	94	37,6
	I stor grad	34	13,6
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 13: Samlivsbrudd/ustabile familieforhold.	Nei	20	7,9
	I liten grad	90	35,7
	Til en viss grad	112	44,4
	I stor grad	30	11,9
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 14: Familieførøkelse som har konsekvenser for budsjett, arbeidsdeltakelse etc.	Nei	28	11,2
	I liten grad	116	46,6
	Til en viss grad	83	33,3
	I stor grad	22	8,8
D13 Opplevs følgende forhold som en risiko når det gis startlån? 15: Økonomisk bistand til øvrig familie.	Nei	44	17,9
	I liten grad	103	41,9
	Til en viss grad	80	32,5
	I stor grad	19	7,7

Spørsmål	svar	N	prosent
D14 Vurderes noen av de følgende tiltakene for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt? 1: Frivillig forvaltning.	Ja	183	72,6
	Nei	69	27,4
D14 Vurderes noen av de følgende tiltakene for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt? 2: Frivillig kredittsperre.	Ja	136	55,5
	Nei	109	44,5
D14 Vurderes noen av de følgende tiltakene for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt? 3: Tvungen forvaltning (for NAV-ytelser).	Ja	102	41,3
	Nei	145	58,7
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 1: Oppussingsobjekter.	Ja	43	17,0
	I enkelte tilfeller	125	49,4
	Nei	85	33,6

Spørsmål	svar	N	prosent
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 2: Enebolig.	Ja	220	84,6
	I enkelte tilfeller	33	12,7
	Nei	7	2,7
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 3: Tomannsbolig/rekkehus.	Ja	207	83,5
	I enkelte tilfeller	25	10,1
	Nei	16	6,5
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 4: Borettslag.	Ja	181	74,8
	I enkelte tilfeller	25	10,3
	Nei	36	14,9
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 5: Bolig i sameie (leilighet).	Ja	185	76,1
	I enkelte tilfeller	28	11,5
	Nei	30	12,4
D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering? 6: Bolig med noe oppgraderingsbehov.	Ja	128	50,4
	I enkelte tilfeller	111	43,7
	Nei	15	5,9

Spørsmål	svar	N	prosent
D16 Hvordan vurderer kommunen boligen for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt?*	Ser gjennom prospektet	243	93,1
	Leser takst	235	90,0
	Snakker med megler	97	37,2
	Snakker med takstmann	33	12,6
	Er med på visning	16	6,13
	Krever at fagfolk vurderer boligen	74	28,4
	Annet	41	15,7

* Prosentandel blant N=261 som har ett eller flere svar på spm. D16.

Spørsmål	svar	N	prosent
D17 Hvilke tiltak bruker kommunen hvis en boligkjøper (med startlån) kommer på etterskudd i tilbakebetalingen?*	Avdragsfrihet	207	82,1
	Refinansiering	117	46,4
	Sosialhjelp	50	19,8
	Tilskudd	41	16,3
	Andre tiltak	63	25,0
* Prosentandel blant N=252 som har ett eller flere svar på spm. D17.			
D18 Hvordan opplever du at bostøtten overlapper med nedslagsfeltet for startlånet i din kommune?	Ikke i det hele tatt	48	19,1
	I liten grad	117	46,4
	Til en viss grad	82	32,5
	I stor grad	5	2,0
D19 Er forvaltningen av startlånet satt ut,for eksempel til Lindorff eller en (lokal) bank?	Ja	220	85,6
	Nei	37	14,4

Spørsmål	svar	N	prosent
D20 Hvor god oversikt har dere over låntakernes tilbakebetalingshistorikk for startlån?	Har til enhver tid oversikt over dem som har betalt og dem som ikke har betalt til forfall	116	45,1
	Rapport ukentlig	2	0,8
	Rapport månedlig	67	26,1
	Rapport hver annen måned	12	4,7
	Annet	60	23,4

Spørsmål	svar	N	prosent
D21 Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide?*	Forvalter tar seg av oppfølgingen av manglende betaling (hvis ekstern forvaltning)	190	72,8
	Datasystemet genererer automatisk brev	18	6,9
	Vi sender individuelt brev	56	21,5
	Vi ringer	108	41,4
	Vi sender SMS	31	11,9
	Vi sender e-post	34	13,0

* Prosentandel blant N=261 som har ett eller flere svar på spm. D21.

Spørsmål	svar	N	prosent
D21 (forts.) Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide?*	Vi kaller inn til møte	92	35,3
	Vi oppsøker dem hjemme hvis vi ikke får tak i dem på annet vis	16	6,1
	Annet	21	8,1

* Prosentandel blant N=261 som har ett eller flere svar på spm. D21.

E1 Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån?*	Vi har ingen dialog utover innsendte søknadsskjema	11	4,3
	Vi sender brev hvis dokumentasjon mangler	124	48,3
	Personlig møte	240	93,4

* Prosentandel blant N=257 som har ett eller flere svar på spm. E1.

Spørsmål	svar	N	prosent
E1 (forts.) Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån?*	Samtaler på telefon	195	75,9
	Vi tar nærmere kontakt ved behov (brev/telefon)	173	67,3
	Annet	12	4,7
* Prosentandel blant N=257 som har ett eller flere svar på spm. E1.			
E2 Bruker dere tolk for å forsikre dere om at søkere som ikke snakker godt norsk forstår hva et tilsagn eller avslag innebærer?	Ja	98	38,1
	Nei	46	17,9
	Ikke aktuell problemstilling	113	44,0
E3 Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån?	Aldri	5	2,0
	Sjelden	56	22,1
	Som oftest	153	60,2
	Alltid	40	15,8

Spørsmål	svar	N	prosent
E4 Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad?	Nei	191	71,8
	Ja, ved søknad om kommunal bolig	29	11,5
	Ja, i andre sammenhenger	42	16,7
E5 Jobber dere over tid med husstander for at de på sikt kan kjøpe bolig med startlån (innenfor 1-5 år)?	Ja	91	35,7
	Nei, vi har ikke en slik praksis	101	39,6
	Nei, har ingen slike husstander for tiden	63	24,7
E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	126	47,6
	Er samlokalisert	172	64,9
* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.			
E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	148	55,9
	Er samlokalisert	100	37,7
* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.			

Spørsmål	svar	N	prosent
E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	98	37,0
	Er samlokalisert	83	31,3
3: NAV arbeid			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	79	29,8
	Er samlokalisert	22	8,3
4: NAV forvaltning			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	139	52,5
	Er samlokalisert	74	27,9
5: NAV ellers			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	130	49,1
	Er samlokalisert	9	3,4
6: Namsmann			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

Spørsmål	svar	N	prosent
E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	144	54,3
	Er samlokalisert	84	31,7
7: Gjeldsrådgiver			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	135	50,9
	Er samlokalisert	93	35,1
8: Økonomisk rådgivning			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	92	34,7
	Er samlokalisert	10	3,8
9: Hjemmetjenesten			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	75	28,3
	Er samlokalisert	8	3,0
10: Hjemmesykepleien			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

Spørsmål	svar	N	prosent
E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	105	39,6
	Er samlokalisert	16	6,0
11: Annen helsetjeneste			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	102	38,5
	Er samlokalisert	28	10,6
12: Booppfølging			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	163	61,5
	Er samlokalisert	32	12,1
13: Rus/psykiatri-team			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med?*	Har samarbeid	157	59,3
	Er samlokalisert	58	21,9
14: Flyktningtjenesten			

* Prosentandel blant N=265 som har ett eller flere svar på spm. E6.

Spørsmål	svar	N	prosent
F1 Har forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ført til en omlegging av praksis for tildeling av startlån i din kommune?	Ja	198	76,2
	Nei	62	23,9
F1a Du svarte at at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ikke har endret startlånspaksisen i din kommune. Jobbet kommunen din allerede i tråd med den nye forskriften?	Ja	56	90,3
	Nei	6	9,7
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspaksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte 1: Vi prioriterer annerledes blant søkerne.	Ja	174	94,1
	Nei	11	6,0
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspaksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte 2: Husstander får lån nå som ikke ville ha fått lån tidligere.	Ja	55	31,8
	Nei	118	68,2

Spørsmål	svar	N	prosent
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	91	50,3
3: Vi gir mer fullfinansiering enn før.	Nei	90	49,7
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	34	19,4
4: Vi gir mer sam-/toppfinansiering enn før.	Nei	141	80,6
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	115	65,7
5: Vi bruker mer tid på hver søknad.	Nei	60	34,3
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	84	49,1
6: Vi har mer samarbeid med andre etater.	Nei	87	50,9

Spørsmål	svar	N	prosent
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	40	22,7
	Nei	136	77,3
7: Vi mottar flere søknader enn før.			
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	84	48,0
	Nei	91	52,0
8: Vi mottar færre søknader enn før.			
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	138	75,8
	Nei	44	24,2
9: Vi avslår flere søknader enn før.			
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	10	6,0
	Nei	156	94,0
10: Vi avslår færre søknader enn før.			

Spørsmål	svar	N	prosent
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	86	50,0
11: Vi jobber mer aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen.	Nei	86	50,0
F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte	Ja	64	37,4
12: Vi må bruke unntaksbestemmelsen (bosetning) for å gi startlån til unge førstegangsetablerere.	Nei	107	62,6
F2 Har gruppen som søker om startlån endret seg de siste par årene?	Ja	136	53,3
	Nei	119	46,7
G1 Opplever dere at det er bred enighet innad i kommunen om hvordan man best kan bistå dem som trenger bolig i kommunen?	Ja	204	80,0
	Nei	51	20,0

Deskriptiv statistikk for analysevariabler i kapittel 4

Tabell A2: *Andel sosialistiske representanter i kommunestyret (fra NKP, RV/Rødt, SV, Ap) og gjennomsnittlig levekårsindeks (1=«små levekårsproblemer» til 10=«store levekårsproblemer»; 2005-2008). Etter år.*

År	N	variabel	gjn.sn.	std.avv.
2005	355	Andel sosialistiske representanter	0,39	0,15
		Levekårsindeks	5,61	1,8
2006	367	Andel sosialistiske representanter	0,39	0,15
		Levekårsindeks	5,56	1,81
2007	357	Andel sosialistiske representanter	0,39	0,15
		Levekårsindeks	5,62	1,76
2008	349	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,65	1,79
2009	358	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,56	1,83
2010	392	Andel sosialistiske representanter	0,36	0,15
		Levekårsindeks	5,55	1,82

Tabell A2 forts.

År	N	variabel	gjn.sn.	std.avv.
2011	404	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,51	1,8
2012	413	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,53	1,8
2013	417	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,52	1,82
2014	420	Andel sosialistiske representanter	0,35	0,14
		Levekårsindeks	5,5	1,83

Resultater fra analyser i kapittel 4

Tabell A3: Logistiske regresjoner av sannsynlighet for tilsagn på startlånssøknad som avhengig av status som økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning, andel sosialistiske representanter i kommunestyret (fra NKP, RV/Rødt, SV, Ap) og levekår i kommunen (1=«små levekårsproblemer» til 10=«store levekårsproblemer»; 2005-2008). Etter år. Andel sosialistiske representanter og levekårsindeks sentrert rundt snittet for 2005-2014-perioden (hhv. 0,39 og 5,77).

År	variabel	estimat	std.feil	
2005	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,40	0,16	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,93	0,58	
	Levekårsindeks (L)	0,05	0,05	
	C × S	1,29	1,21	
	C × L	-0,03	0,10	
	σ_u^2	1,26	0,16	
	σ_v^2	3,18	0,50	
	cor(u,v)	-0,86	0,23	
	N (kommuner, søkere)	(355, 11 120)		

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

Tabell A3 forts.

År	variabel	estimat	std.feil	
2006	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	0,96	0,15	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-1,57	0,59	***
	Levekårsindeks (L)	0,03	0,05	
	C × S	2,70	1,19	**
	C × L	-0,02	0,09	
	σ_u^2	1,36	0,17	
	σ_v^2	2,47	0,44	
	$cov(u,v)$	-0,90	0,23	
	N (kommuner, søkere)	(367, 9 896)		
* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.				
2007	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,02	0,18	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,70	0,69	
	Levekårsindeks (L)	0,01	0,06	
	C × S	1,82	1,36	
	C × L	-0,06	0,11	
	σ_u^2	1,82	0,23	
	σ_v^2	3,10	0,56	
	$cov(u,v)$	-1,20	0,30	
	N (kommuner, søkere)	(357, 9 460)		
* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.				

Tabell A3 forts.

År	variabel	estimat	std.feil	
2008	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,65	0,18	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-2,31	0,64	***
	Levekårsindeks (L)	0,01	0,05	
	$C \times S$	4,12	1,46	***
	$C \times L$	-0,10	0,11	
	σ_u^2	1,21	0,16	
	σ_v^2	2,30	0,48	
	$cor(u,v)$	-0,57	0,24	
	N (kommuner, søkere)	(355, 10 054)		

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

2009	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,37	0,18	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-1,71	0,65	***
	Levekårsindeks (L)	0,01	0,05	
	$C \times S$	4,52	1,38	***
	$C \times L$	-0,09	0,10	
	σ_u^2	1,54	0,19	
	σ_v^2	3,07	0,55	
	$cor(u,v)$	-0,93	0,27	
	N (kommuner, søkere)	(358, 12 370)		

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

Tabell A3 forts.

År	variabel	estimat	std.feil	
2010	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,45	0,18	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-1,23	0,61	**
	Levekårsindeks (L)	0,01	0,05	
	C × S	3,39	1,40	**
	C × L	-0,09	0,11	
	σ_u^2	1,42	0,16	
	σ_v^2	3,82	0,61	
	$cov(u,v)$	-0,92	0,26	
	N (kommuner, søkere)	(392, 14 635)		

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

2011	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,39	0,16	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,99	0,62	
	Levekårsindeks (L)	0,02	0,05	
	C × S	4,41	1,23	***
	C × L	-0,11	0,10	
	σ_u^2	1,66	0,17	
	σ_v^2	2,93	0,46	
	$cov(u,v)$	-1,02	0,24	
	N (kommuner, søkere)	(404, 16 178)		

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

Tabell A3 forts.

År	variabel	estimat	std.feil	
2012	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,26	0,15	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,74	0,60	
	Levekårsindeks (L)	0,00	0,05	
	$C \times S$	2,61	1,18	**
	$C \times L$	-0,09	0,09	
	σ_u^2	1,64	0,17	
	σ_v^2	3,64	0,48	
	$cov(u,v)$	-0,83	0,24	
	N (kommuner, søkere)	(413, 21 404)		

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

2013	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,70	0,16	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,89	0,57	
	Levekårsindeks (L)	0,00	0,04	
	$C \times S$	3,73	1,24	***
	$C \times L$	-0,12	0,09	
	σ_u^2	1,52	0,16	
	σ_v^2	4,00	0,52	
	$cov(u,v)$	-1,00	0,23	
	N (kommuner, søkere)	(417, 21 563)		

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Tabell A3 forts.

År	variabel	estimat	std.feil	
2014	Økonomisk v.stilt og/eller flyktning (=1) (C)	1,40	0,13	***
	Andel sosialistiske representanter (S)	-0,74	0,59	
	Levekårsindeks (L)	0,04	0,05	
	$C \times S$	1,29	1,02	
	$C \times L$	-0,04	0,08	
	σ_u^2	1,61	0,17	
	σ_v^2	3,36	0,42	
	$cov(u,v)$	-1,12	0,22	
	N (kommuner, søkere)	(420, 20 083)		

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Vedlegg 3

Undersøkelse om kommunenes praksis ved bruk av Startlån. Intervjuguide

I denne intervju-undersøkelsen er vi ute etter hvordan kommunen praksis med startlån er strategisk forankring i kommunens boligsosiale arbeid, i hvilken grad ordningen oppfattes som nyttig og regningsvarende, og om praksis er endret de siste årene og ev begrunnelser for dette.

Om endring av praksis ved bruk av startlån og ev virkninger

1. Hvis kommunen har *endret praksis* ved bruk av startlån de siste par årene (etter forskriften), *hva* er endret?

Stikkord: For eksempel andre målgrupper enn tidligere, ser at det er større behov, søkergruppen har endret seg, kommunen bruker andre økonomiske beregninger, større forankring blant flere avdelinger/etater i kommunen, etc

2. Hvis praksis er endret, hva er *begrunnelsen* for kommunens *nåværende praksis* med bruk startlånet?

Stikkord: for eksempel bedret kommuneøkonomi / endret risikovurdering, enkelte grupper prioriteres, frigjort saksbehandlingskapasitet, valg av andre boligsosiale strategier

3. Hvis praksis *ikke* er endret, hva er begrunnelsen for det?

a) praksis var allerede i samsvar med den nye forskriften

Stikkord: Erfaringer med startlånets effekt på kommuneøkonomi reduserte utgifter til sosialhjelp, flere

kommunale boliger, andre effekter på mottakerne (normalisering, fattigdomsbekjempelse etc.)
 b) har valgt å ikke bruke startlånet som en viktig del av den boligsosiale strategien
 Stikkord: redd for tap, ser muligheter for en bærekraftig praksis rettet mot boligsosiale grupper, oppfatning om evt. fordeler rundt fordeler av ordning for kommunen og mottakere

Dagens praksis

4. Er det noen grupper som prioriteres for startlån? Ev hvilke grupper?
5. Brukes ordningen aktivt mot kommunale leietakere slik at de på sikt kan kjøpe egen bolig?

Sammenhengen mellom bruk av startlån og det boligsosiale arbeidet i kommunen

6. Har bruk av startlån hatt noen *virkning* for det boligsosiale og velferdspolitiske forholdet i kommunen de siste par årene, ev hvilke?
 Stikkord: For eksempel kommunen når ut til flere grupper som blir boligeiere, flere personer/familier har fått mulighet til å kjøpe bolig etc
7. Hvilken rolle spiller startlånet i det boligsosiale arbeidet i kommunen?
8. Hvis kommunen ikke bruker startlånet som en del av det boligsosiale arbeidet, hvilke andre virkemidler brukes?

Erfaring med økonomisk tap

9. I hvilken grad har kommunen erfaring med økonomisk tap ved bruk av startlån? Skjer det (ofte) at låntakere ikke klarer å nedbetale startlånet?

Vedlegg 4

Nedbetalingsprofil ved 50 års nedbetalingsprofil

Nedenfor viser tabell om hvordan og i hvilken takt egenkapitalen bygges opp i tilfellet med 50 års nedbetaling. Tabellen bygger på de samme forutsetningene som i kapittel 6.

År	Avdrag	Saldo	Inflasjons-sparing	Endring i boligkapital	Samlet boligkapital	Avdrags-betalinger
1	17 731	1 982 269	49 557	67 288	67 288	17 731
2	18 263	1 964 006	49 100	67 363	134 651	35 994
3	18 811	1 945 195	48 630	67 441	202 091	54 805
4	19 375	1 925 820	48 146	67 521	269 612	74 180
5	19 956	1 905 864	47 647	67 603	337 215	94 136
6	20 555	1 885 309	47 133	67 688	404 903	114 691
7	21 172	1 864 137	46 603	67 775	472 678	135 863
8	21 807	1 842 330	46 058	67 865	540 543	157 670
9	22 461	1 819 869	45 497	67 958	608 501	180 131
10	23 135	1 796 734	44 918	68 053	676 554	203 266
11	23 829	1 772 905	44 323	68 152	744 706	227 095
12	24 544	1 748 361	43 709	68 253	812 959	251 639
13	25 280	1 723 081	43 077	68 357	881 316	276 919
14	26 039	1 697 043	42 426	68 465	949 781	302 957
15	26 820	1 670 223	41 756	68 575	1 018 356	329 777
16	27 624	1 642 599	41 065	68 689	1 087 045	357 401
17	28 453	1 614 146	40 354	68 807	1 155 852	385 854
18	29 307	1 584 839	39 621	68 928	1 224 779	415 161
19	30 186	1 554 653	38 866	69 052	1 293 831	445 347
20	31 091	1 523 562	38 089	69 180	1 363 012	476 438
21	32 024	1 491 538	37 288	69 313	1 432 324	508 462
22	32 985	1 458 553	36 464	69 449	1 501 773	541 447
23	33 974	1 424 578	35 614	69 589	1 571 362	575 422
24	34 994	1 389 585	34 740	69 733	1 641 095	610 415
25	36 043	1 353 541	33 839	69 882	1 710 977	646 459
26	37 125	1 316 416	32 910	70 035	1 781 012	683 584
27	38 238	1 278 178	31 954	70 193	1 851 205	721 822
28	39 386	1 238 792	30 970	70 355	1 921 561	761 208
29	40 567	1 198 225	29 956	70 523	1 992 084	801 775
30	41 784	1 156 441	28 911	70 695	2 062 779	843 559
31	43 038	1 113 403	27 835	70 873	2 133 652	886 597
32	44 329	1 069 074	26 727	71 056	2 204 708	930 926
33	45 659	1 023 415	25 585	71 244	2 275 952	976 585
34	47 029	976 387	24 410	71 438	2 347 390	1 023 613
35	48 439	927 947	23 199	71 638	2 419 028	1 072 053
36	49 893	878 055	21 951	71 844	2 490 872	1 121 945
37	51 389	826 666	20 667	72 056	2 562 928	1 173 334
38	52 931	773 735	19 343	72 274	2 635 202	1 226 265
39	54 519	719 216	17 980	72 499	2 707 702	1 280 784
40	56 155	663 061	16 577	72 731	2 780 433	1 336 939
41	57 839	605 222	15 131	72 970	2 853 402	1 394 778
42	59 574	545 648	13 641	73 216	2 926 618	1 454 352
43	61 362	484 286	12 107	73 469	3 000 087	1 515 714
44	63 202	421 084	10 527	73 729	3 073 816	1 578 916
45	65 098	355 985	8 900	73 998	3 147 814	1 644 015
46	67 051	288 934	7 223	74 275	3 222 089	1 711 066
47	69 063	219 871	5 497	74 560	3 296 649	1 780 129
48	71 135	148 736	3 718	74 853	3 371 502	1 851 264
49	73 269	75 467	1 887	75 156	3 446 658	1 924 533
50	75 467	-0	-0	75 467	3 522 125	2 000 000

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

12.03.14 ble det vedtatt en ny forskrift for startlånet som har innebåret en innstramning av Husbankens startlånsordning hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen for startlånet. På bakgrunn av en landsomfattende spørreundersøkelse til kommunene ser vi i fase II nærmere på hvordan den nye forskriften har bidratt til å påvirke hvordan kommune praktiserer startlånsordningen.