

Hva er god startlånpraksis?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:28	Økonomisk risiko og boligeie
NIBR-rapport 2013:22	Unge 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

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 Monkerud
Marit Ekne Ruud
Rolf Barlindhaug
Kristin Aarland

Hva er god startlånpraksis?

Kommunenes praksis før forskriftsendringen

NIBR-rapport 2014:27

Tittel: Hva er god startlånpraksis?
Kommunenes praksis før forskriftsendringen

Forfattere: Kim Christian Astrup, Lars Monkerud, Marit Ekne Ruud,
Rolf Barlindhaug og Kristin Aarland

NIBR-rapport: 2014:27

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-045-1

Prosjektnummer: 3364

Prosjektnavn: Startlånet før og etter forskriftsendringen- nullpunktsanalysen

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. Startlånsordningen skal i stedet
spisses mot såkalte vanskeligstilte. Forskningsprosjektet er
delt opp i to delprosjekter. Første del inneholder en
nullpunktsanalyse av kommunenes praksis i bruk av
startlån, det vil si hvordan kommunene har praktisert
startlånet før forskriftsendringen. Rapporten ser
kommunenes praksis i lys av hva som er beste praksis på
området. Del 2 gjennomfører i 2015, og her vil endringene
av praksis, som følge av forskriften, og deres konsekvenser
stå i fokus.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: desember 2014

Antall sider: 146

Pris: kr 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: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

Denne rapporten er del 1 i et prosjekt om kommunenes praktisering av startlånordning, før og etter forskriftsendringen som trådte i kraft i mars i 2014. Den er utført på oppdrag fra Husbanken høsten 2014. Del 2 i prosjektet gjennomføres i 2015. I denne fasen er det gjennomført intervjuer med seks case-kommuner om deres praksis, og det er foretatt registeranalyser av data på avslag og tilslag av startlån i perioden 2005-2013, samt beregninger av betjeningsevne og lånerisiko basert på simuleringsanalyser.

Arbeidet er utført av et forskersteam på NIBR med Kim Christian Astrup som prosjektleder. Prosjektet har vært en kollektiv prosess, men skriveingen har vært fordelt på flere: Kim Christian Astrup har skrevet kap. 1, 2, 3 og 7, Marit Ekne Ruud har skrevet kap. 6, Lars Monkerud har skrevet kap. 4 og 5, med unntak av kap. 4.3 som Rolf Barlindhaug har skrevet. Barlindhaug har også gjennomført en kvalitetssikring av kvantitative analyser og beregninger. Kristin Aarland fra NOVA har foretatt beregningene i kap. 2, og har ellers bidratt til gode faglige diskusjoner gjennom hele prosjektet. Forskningsjef Guri Mette Vestby ved NIBR har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke alle som er intervjuet i de seks kommunene og som slik har bidratt med verdifull kunnskap om praktisering av startlånordningen. 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 Eigir Moberg fra Husbanken, Margrethe Stornes Iversen fra Asker kommune, Arne Bjørdal Langan fra KMD.

Vi takker Husbanken for anledningen til å gjennomføre dette prosjektet, - et prosjekt som er midt i NIBR's faglige interessefelt innen forskning om boligmarked og boligsosiale ordninger. Alle analyser og fortolkninger av datamaterialet står selvsagt for NIBR's regning.

Vi ser fram til et godt samarbeid for prosjektets fase III!

Oslo, desember 2014

Guri Mette Vestby
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
Summary	14
1 Bakgrunn og problemstillinger	17
1.1 Bakgrunn- innføring av ny forskrift for startlånet.....	17
1.2 Startlånet som boligpolitisk instrument	17
1.3 Beskrivelse av forskningsprosjektet og dens problemstillinger.....	21
1.3.1 Formålet med forskningsprosjektet.....	21
1.3.2 Problemstillinger for nullpunktsanalysen	21
1.3.3 Analytiske perspektiver for nullpunktsanalysen	23
1.3.4 Begrepet nullpunktsanalyse	25
1.4 Faktisk praksis og beste praksis	26
1.5 Normer for beste praksis	28
1.6 Forskning og beste praksis	29
1.7 Oppsummering av evalueringsopplegget og oppbyggingen av rapporten.....	30
2 Beste praksis fra et bankfaglig perspektiv – caseanalyser	32
2.1 Case 1 – enslig ung ufor.....	33
2.1.1 Casebeskrivelse.....	33
2.1.2 Lånebudsjett med flytende rente.....	33
2.1.3 Lånebudsjett med fastrente	35
2.1.4 Stresstesting.....	37
2.2 Case 2 – barnefamilie i kommunal bolig	39
2.2.1 Casebeskrivelse.....	39
2.2.2 Lånebudsjett med flytende rente og SIFO-satser.....	39
2.2.3 Lånebudsjett basert på fast rente og alternativt konsumbudsjett	43
2.2.4 Stresstest og risikovurdering.....	44
2.3 Case 3 – enslig forsørger med tre barn	46
2.3.1 Casebeskrivelse.....	46
2.3.2 Lånevurdering.....	46
2.3.3 Vurdering av risiko.....	51

2.4	Oppsummering	53
3	Hva er beste praksis?.....	55
3.1	Innledning	55
3.2	Boligeie og økonomisk risiko	56
3.2.1	Betjeningsrisiko	56
3.2.2	Tapsrisiko	57
3.3	Vanskeligstiltes risikoutsatthet og forsvarlig utlånspraksis.....	58
3.4	Eierskapspotensialet blant vanskeligstilte og beste praksis	60
3.5	Beste praksis i et risikoperspektiv	61
3.5.1	Kartleggingsfasen	61
3.5.2	Risikodempende mekanismer i selve lånet.....	62
3.5.3	Gjennomføring av kjøpet.....	63
3.5.4	Oppfølgingsrutiner ved manglende betaling.....	63
3.5.5	Utnyttelse av eksisterende sikkerhetsnett	65
3.6	Forslag til definisjon av beste praksis.....	66
4	Kommunenes bruk av startlån: Tildelingspraksis i by og land 2005-2013	68
4.1	Kjennetegn ved søkerne i ulike typer kommuner	69
4.2	Analyse: Betydning av ulike tildelingskriterier for startlån – variasjoner over tid og sted?.....	75
4.3	Avslagsanalyse	88
4.4	Oppsummering og konklusjoner	91
5	Variasjoner i kommunenes tildeling av startlån: Forklarer lokale forhold kommunenes boligsosiale profil?	93
5.1	Ulik praksis for tildeling til «økonomisk vanskeligstilte eller flyktninger»	95
5.2	Oppsummering	104
6	Beste praksis i praksis? Intervjuer med 6 casekommuner	106
6.1	Omfang av søknader de siste par årene	107
6.2	Prioriteringer og retningslinjer	108
6.2.1	Kommunene følger forskriften.....	109
6.2.2	Hvem prioriteres?.....	109
6.2.3	Praksis knyttet til økonomiske rammer	110
6.2.4	Fullfinansierte lån.....	111
6.3	I hvilken grad er Startlånordningen kjent i kommunen?111	
6.3.1	Samarbeid med andre etater	113
6.4	Hvordan vurderes økonomi og risiko?	114
6.4.1	Hva anses som størst risiko?	114
6.4.2	Hvordan beregnes betjeningsevnen?.....	115
6.4.3	Hva ligger til grunn for inntektsberegningen?	116

6.5	Hvordan foregår dialog med søkere og mottakere og i hvilken grad hjelpes de videre?.....	117
6.5.1	Er det forskjell på låntakernes håndtering av økonomiske forpliktelser?.....	119
6.5.2	Hvilke grupper faller utenfor ordningen?.....	119
6.6	Har kommunen endret praksis de siste årene?	120
6.7	Oppsummering	122
6.7.1	Beste praksis i praksis- et illustrativt eksempel.....	123
6.7.2	Startlån som boligsosialt tiltak.....	125
6.7.3	Beste praksis i praksis?	125
7	Konklusjon: Hva vet vi om «praksis-gapet»	126
7.1	En «boligsosial profil» i perioden 2005-2013?	127
7.2	En bankfaglig forsvarlig og kompetent praksis?.....	128
7.3	Gode oppfølgings- og kartleggingsrutiner?	129
7.4	Tiltak for å bedre datakvalitet og datatilfanget på kommunenes startlånspraksis.....	131
7.5	Forskningsdesign for fase II.....	132
	Litteratur	134
	Appendiks 1 Deskriptiv statistikk og	
	regresjonsresultater	136
	Appendiks 2 Intervjuguide for intervjuer med.....	
	case-kommunene	139

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Lånebudsjet for ung ufør, med startlån på 30 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 6,25 prosent.....</i>	34
Tabell 2.2	<i>Lånebudsjet for ung ufør, med startlån på henholdsvis 30 og 50 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 20 års fastrente 4 prosentpoeng.....</i>	36
Tabell 2.3	<i>Lånebudsjet for ung ufør uten bijobb, med startlån på henholdsvis 30 og 50 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 20 års fastrente 4 prosentpoeng.....</i>	38
Tabell 2.4	<i>Lånebudsjet for familien i case 2 med 30 års nedbetaling og flytende rente.....</i>	41
Tabell 2.5	<i>Leiebudsjet for case 2.....</i>	42
Tabell 2.6	<i>Lånebudsjet for case 2, basert på 20 års fastrente, 30 års nedbetaling og familiens konsumbudsjet.....</i>	43
Tabell 2.7	<i>Lånebudsjet med arbeidsledighet, basert på 20 års fastrente, 30 års nedbetaling og familiens konsumbudsjet.....</i>	45
Tabell 2.8	<i>Leiebudsjet for enslig mor med tre barn, henholdsvis med og uten bil, og med to satser for barnebidrag.....</i>	47
Tabell 2.9	<i>Lånebudsjet for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. Kalkulasjonsrente 6,25 prosent, 30 års løpetid. Med arbeidsinntekt.....</i>	48
Tabell 2.10	<i>Lånebudsjet for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. 20 års fastrente på 4 prosent brukes som kalkulasjonsrente, 30 års løpetid. Med arbeidsinntekt.....</i>	50
Tabell 2.11	<i>Lånebudsjet for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. 20 års fastrente på 4 prosent brukes som kalkulasjonsrente, 30 års løpetid. Med arbeidsledighetstrygd.....</i>	52
Tabell 4.1	<i>Deskriptiv statistikk for analysevariabler. Storbyer og storbyomland. 2005 og 2013.....</i>	71
Tabell 4.2	<i>Deskriptiv statistikk for analysevariabler. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner. 2005 og 2013.....</i>	72
Tabell 4.3	<i>Odds-ratioer fra logistisk regresjon. Storbyer (øvre panel) og storbyomland (nedre panel). Etter år.....</i>	78

Tabell 4.4	<i>Odds-ratioer fra logistiske regresjon. Byer og tettsteder (øvre panel) og mindre sentrale kommuner (nedre panel). Etter år.....</i>	79
Tabell 4.5	<i>Prosentvis endring i sentrale variabler sammenlignet med kommuner i «resten av landet».....</i>	90
Tabell 5.1	<i>Levekår og politisk sammensetning i kommunestyret, 2005-2013.....</i>	97
Tabell 5.2	<i>Logistisk regresjon av sannsynlighet for tilsagn på startlånssøknad, 2005-2009. Logit-koeffisienter.....</i>	98
Tabell 5.3	<i>Logistisk regresjon av sannsynlighet for tilsagn på startlånssøknad, 2005-2009. Logit-koeffisienter.....</i>	99
Tabell 6.1	<i>Søknader 2013.....</i>	107
Tabell 6.2	<i>Søknader pr oktober 2014.....</i>	108

Figuroversikt

Figur 4.1	<i>Inntektsutvikling for «økonomisk vanskeligstilte» og andre startlåsmottagere</i>	75
Figur 4.2	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter status som økonomisk vanskeligstilt eller flyktning. Storbyer og storbyomland</i>	82
Figur 4.3	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter status som økonomisk vanskeligstilt eller flyktning. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner.....</i>	83
Figur 4.4	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter familiestatus. Storbyer og storbyomland.....</i>	84
Figur 4.5	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter familiestatus. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner</i>	85
Figur 4.6	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter alder hos søker(e). Storbyer og storbyomland</i>	86
Figur 4.7	<i>Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter alder hos søker(e). Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner</i>	87
Figur 4.8	<i>Inntektsfordeling etter utfall av startlånsøknad. Prosentfordeling etter inntektsintervaller i 50 000 kr. Ekvivalensinntekt</i>	89
Figur 5.1	<i>Estimert odds-ratio-effekt på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning». 2010. Etter kommunens leveårsindeks (øvre panel) og kommunestyrets sammensetning (nedre panel)</i>	101
Figur 5.2	<i>Estimert effekt på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning» 2005-2013. Etter år, kommunens leveårsindeks og kommunestyrets sammensetning</i>	102

Sammendrag

Kim Christian Astrup, Marit Ekne Ruud, Lars Monkerud, Rolf Barlindbaug og Kristin Aarland

Hva er god startlånpraksis?

Kommunenes praksis før forskriftsendringen
NIBR-rapport 2014:27

Bakgrunn og problemstillinger

12.03.14 ble det vedtatt en ny forskrift for startlånet. Forskriftsendringen har innebåret 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 etter 1.4.2014 kun omfatter husstander med langvarige problemer med å finansiere en 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. Forskriftsendringen innebærer altså i hovedsak at startlånsordningen skal spisses mot såkalte vanskeligstilte. Formålet med forskriften 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 har ønsket å få gjennomført et forskningsprosjekt om kommunenes praksis i bruk av startlån og hvordan forskriftsendringen påvirker denne. Prosjektet skal i tillegg se på hvilke boligosiale- og velferdspolitiske konsekvenser praksisomleggingen vil kunne få. Denne rapporten utgjør prosjektets første del; her gjennomfører vi en nullpunktsanalyse av kommunenes praksis i bruk av startlån, det vil si hvordan praksis har vært forut for forskriftsendringen. Nullpunktsanalysen danner grunnlag for å studere utviklingen i kommunenes bruk av startlån etter forskriftsendringen trådte i kraft. Dette er temaet for fase II i forskningsprosjektet, som vil gjennomføres i 2015.

Best praksis fra et bankfaglig perspektiv

Å hjelpe økonomisk vanskeligstilte med lave inntekter inn i et hett boligmarked med høye boligpriser, kan virke som en umulighet, med mindre det går på bekostning av forsvarlighet. Vi viser at dette kan være mulig. Vanskeligstilte kan, selv om de har lav inntekt, ha relativt høy gjeldsbetjeningsevne. Den viktigste grunnen er en stabil, forutsigbar inntekt. Den største betjeningsrisiko for alminnelige låntakere er risiko for tap av arbeidsinntekt gjennom arbeidsledighet eller uførhet. Denne risikoen er mange vanskeligstilte forskånet for, og dette øker gjeldsbetjeningsevnen i betydelig grad. I tillegg er det mulig å eliminere en av de viktigste elementene i utgiftsrisiko, nemlig renterisiko gjennom fastrentekontrakter. Bruk av fastrente vil ytterligere øke de vanskeligstiltes gjeldsbetjeningsevne. Overkursrisiko er generelt lav i perioder med lav rente, som nå, men kan også løses ved å ta med seg fastrentelånet som finansieringsgrunnlag for ny bolig, uten å løse det inn.

Dersom likviditetspress skulle oppstå underveis, kan dette løses på forskjellige måter, og måter som ikke er mulig for alminnelig låntakere. Det første poenget er om likviditetsproblemer er av forbigående eller mer permanent art. Forbigående likviditetsproblemer kan løses ved hjelp midlertidig avdragsfrihet, bostøtte (som kan komme inn i bildet dersom inntektene går ned eller utgiftene går opp over en lengre periode), og i siste instans sosialhjelp. Dersom likviditetsproblemene er av permanent art, vil det være mer aktuelt å refinansiere låneavtalene gjennom lengre nedbetalingstid og/eller tilskudd.

Ofte vil risikoen for likviditetsproblemer være størst i den første fasen av eierskapet og deretter avta etter hvert som boligkapitalen bygges opp og avdragsandelen øker.

Risikoen som vanskeligstilte utsettes for ved lånetildelinger, må også sammenholdes med den risiko de alternativt ville bli utsatt for som leietagere. Risikoeksponering i det norske leiemarkedet vil for vanskeligstilte ofte kunne være særlig høy. I norsk sammenheng er det faktisk et av de viktigste argumentene for å satse på boligeie også blant hushold med lave inntekter.

Hva er beste praksis?

En forsvarlig utlånspraksis for startlånet sikres altså ikke bare gjennom en bankfaglig kompetent tildeling som tar høyde for risikokarakteristikker til vanskeligstilte, - som for øvrig ofte er

forskjellig fra alminnelig lånesøkere. Det er også viktig at det bygges gode oppfølgingsrutiner rundt den enkelte startlånmottager og at rutinene tar høyde for at vanskeligstilte potensielt (finansielt) er sårbar gruppe. To betingelser må således være oppfylt for at en kommune skal ha en praksis som er i samsvar med beste praksis:

1. Lånetildelingene skjer på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte
2. Kommunen har gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner, og en god organisering av arbeidet med ordningen

Disse to betingelsene referer til beste praksis av startlånet brukt som et boligsosialt verktøy, og ikke som et etableringslån for unge. Siden vi sammenligner periodene før og etter forskriftsendringen, er det hensiktsmessig å bruke samme standard. En tredje betingelse er derfor

3. Kommunen har en klar boligsosial profil i startlånstildelingene som tilgodeser «varig vanskeligstilte»

Beste praksis kan fortolkes som den praksisen som «løser» eller håndterer risikoutfordringene som startlånsordningen medfører. Forskning har vist at det er økonomisk eierskapspotensial blant vanskeligstilte. Beste praksis viser hvordan dette potensialet kan tas ut på en forsvarlig måte.

Kommunes bruk av startlånet i perioden 2005 og fram til forskriftsendringen

De overordnede funnene vedrørende tildelingspraksis i undersøkelsesperioden er: Utlånsraten for startlånet synker gjennom perioden, men den er markant høyere i de mindre sentrale kommunene. Dette kan skyldes at startlånet lettere markedsføres i mindre og mer oversiktlige kommuner. Det kan videre ses en tendens til at startlånet i relativt økende grad tildeles visse boligsosialt utsatte grupper – økonomisk vanskeligstilte og flyktninger, søkere som leier kommunal leilighet – fremfor til yngre søkere i seg selv eller til søkere som bor hos foreldrene.

På grunnlag av husstandsinntekter, omregnet til ekvivalensinntekter, presenteres inntektsfordelinger for søkere som har fått innvilget og for søkere som har fått avslag på startlånesøknaden. Vi ser tydelig at søkere som har fått startlån har inntekter som ligger mellom søkere som har fått avslag som følge av lav betalingsevne og søkere som har fått avslag som følge av høy inntekt.

Inntektsfordelingen for innvilgede søknader og søkere som fikk avslag som følge av lav betalingsevne overlapper. Dette kan være en indikator på ulikhet i kommunal praksis ved at søkere med samme inntekt blir behandlet ulikt. Forskjeller i boligpriser kan imidlertid forsvare at husholdninger med samme inntekt blir behandlet ulikt. Jo høyere boligpriser jo høyere inntekt kreves for å kunne betjene et startlån. Høye boligpriser kan dels kompenseres ved mindre boligareal, noe vi tydelig finner ved å studere forskjeller mellom kommuner i innvilgede søkeres boligareal. Men lavere boligareal kompenserer ikke for hele prisforskjellen. Den faktiske projektkostnaden som startlånemottakere betaler varierer betydelig mellom kommuner. Vi finner derfor at inntekten til de som har fått avslag som følge av lav betalingsevne synker med sentralitet og boligpriser.

Forklarer lokale forhold variasjonen i kommunenes boligsosiale profil?

Resultatene viser at praksis i kommunene varierer til dels betydelig: opp mot 30-35 prosent av utbetalingsvariasjonen er mellom-kommune-variasjon. Videre er det stor variasjon i hvordan kommunene tilgodeser den nevnte gruppen, og en vesentlig forklaring til denne variasjonen kan skyldes sosio-demografiske forhold i den enkelte kommunen, samt den enkelte kommunes politiske preferanser for bruken av startlån.

Selv etter å ha tatt hensyn til slike trekk ved den enkelte kommunen, viser analysene at utbetalingspraksis varierer stort fra den ene kommunen til den andre, og at denne variasjonen preger hele undersøkelsesperioden (2005-2013).

Beste praksis i praksis? Intervjuer av 6 case- kommuner

Erfaringene fra de seks casekommunene viser at kommunene har endret praksis i forhold til målgruppens behov. Søkerne vurderes mer individuelt og ut fra en helhetstilnærming, og det foregår mer samarbeid på tvers innad i kommunene.

Søkerne følges også opp i prosessen, og i enkelte kommuner tilbys praktisk hjelp til boligkjøp, visninger og budrunder, samt til personlig økonomi.

I den grad praksisen varierer i de seks casekommunene, er det lokale tilpasninger avhengig av utfordringer lokalt. For eksempel varierer de økonomiske rammene på lånet med det lokale boligmarkedet, og her er det forskjell på presskommuner som ligger i nærheten av storbyene og de andre.

De nye forskriftene fra Husbanken om praktisering av startlånet er godt mottatt i de seks case-kommunene. Flere melder at de faktisk praktiserte den nye ordningen før forskriftene kom. Dette kan tyde på at forskriftene til Husbanken ble utformet på bakgrunn av gode erfaringer fra disse kommunene. Det har vært god dialog mellom Husbanken og disse kommunene i forbindelse med startlånsordningen i flere år.

Et spørsmål er også i hvilken grad det er økonomiske rammer eller kommunenes kapasitet (les antall saksbehandlere i kommunen) som setter begrensningene på arbeidet med startlån. Her gir seks casekommuner et svært begrenset grunnlag for å svare på spørsmålet. Likevel kan våre funn tyde på at det er de økonomiske rammene som begrenser mer enn kapasitet. Mye tyder på at ”best praksis” er mye mer tidkrevende enn det en vanlig ”bankfaglig” behandling av lånesøknaden vil være.

Funnene viser at saksbehandlere har god kunnskap om de boligsosiale utfordringene som kommunen har, og de har opparbeidet god erfaring både med behandlingen av søknader og med oppfølging av søkere. I tillegg har samarbeidet med andre avdelinger intern i kommunen økt.

Hva oppleves som det mest utfordrende for kommunene i arbeidet med startlån? For det første kan utfordringene relateres til sårbare grupper som for eksempel de med rus-problematikk. Særlig denne gruppen kan være uforutsigbar når det gjelder betjeningsevne og de har ofte en vanskelig livssituasjon. For det andre knyttes det utfordringer til søkere med ustabil inntekt fordi betjeningsevnen kan rammes dersom inntekten uteblir eller endres drastisk. En tredje utfordring som enkelte kommuner fremhever er at tett oppfølging krever mye ressurser, og de ser at flere enn de som i dag får oppfølging kunne følges opp tettere.

Sett i relasjon til det overordnede boligsosiale arbeidet i kommunene viser caseundersøkelsen at ordningen med Startlån treffer de vanskeligstilte gruppene. Først og fremst hjelpes hushold fra det kommunale leiemarkedet over i eid bolig, men det gjelder også de som leier privat. Vi ser at særlig Malvik kommune har en policy på å få de kommunale leietakerne over i eid bolig etter at tre års leietid er over.

Kommunene ser også at de som får Startlån til å kjøpe seg egen bolig klarer seg bedre enn mange forventet, fordi de opplever en mestringfølelse ved å eie egen bolig. ”Det gjør noe positivt med folk å eie sin egen bolig”. Dette kan særlig ha betydning for familier med barn, blant annet fordi barn er sårbare i vennekretsen.

En annen gruppe som trekkes fram er flyktningfamilier som får bedre muligheter sett i lys av inkludering i kommunen og i nærmiljøet.

Hva vet vi om forskjellen mellom beste praksis og faktisk praksis i perioden?

Kommunenes utlånspraksis varierer over tid og sted. «Inntektskrav» for utbetaling så ut til å være noe lavere i de mindre sentrale kommunene enn i de større kommunene, noe som trolig skyldes forskjeller i boligpriser mellom slike kommunetyper.

Vi har også sett spesielt på *variasjonen* i den «boligsosiale profilen» hos ulike kommuner, og fant at en slik variasjon hverken ser ut til å avta eller øke gjennom undersøkelsesperioden. Tolkningen var at en eventuell kompetanse i håndteringen av en slik praksis ikke ser ut til å bli mer enhetlig over tid. Det avtegner seg med andre ord ikke et bilde av at kommunene blir mer like, eller like kompetente, over tid.

Har kommunene gode oppfølgings- og kartleggingsrutiner for å støtte boligsosialt utsatte grupper? Har (ulike) kommuner de ressursene som skal til for å organisere slike aktiviteter? Enkelte *case*-kommuner opplever at de kan tilgodese utsatte, men «risikable» grupper nettopp ved at man legger arbeid og ressurser i gode rutiner på dette punktet. Men, dette krever naturligvis at ressurser avsettes og at kompetansen rundt dette arbeidet bygges opp og vedlikeholdes.

På den annen side finner vi holdepunkter for at en «beste *organisatoriske* praksis» også er et spørsmål om både vilje og evne hos kommunene. Vi finner en tendens til at kommuner med store levekårsproblemer i mindre grad tilgodeser boligsosialt utsatte grupper gjennom startlånsordningen.

Databegrensinger tilsier flere tiltak for å bedre datatilfanget om viktige aspekter om kommunenes praktisering av ordningen. Dette følges opp i fase II av prosjektet.

Summary

Kim Christian Astrup, Marit Ekne Ruud, Lars Monkerud, Rolf Barlindbaug and Kristin Aarland

What is good praksis in the handling of start-up loans?

Praksis of local authorities prior to changes in the regulations
NIBR Report 2014:27

In 2014, the Norwegian State Housing Bank expanded the target group of its affordable loan scheme from young first-time buyers to longer-term economically disadvantaged persons and families, including refugees. The Housing Bank wanted to learn how local authorities used the start-up loan facility, how the regulatory changes had affected praksis, and how changes in praksis had affected performance in the policy areas of social housing and welfare. As the first part of the project we performed a break-even analysis of praksis in the period *prior* to the regulatory change. In addition, we looked at good praksis in a group of case municipalities of potentially normative value, and performed a number of specimen solvency tests of people in different circumstances. Part 2 of the project will be undertaken in 2015. In this part we identify and analyze the use of start-up loans by local authorities *after* the regulatory change came into force.

Between 2005 and the amended regulation of 2014, a gradual process of change steered the scheme away from young first-time buyers to longer-term disadvantaged individuals and households. While the overall lending rate fell, there were marked increases in some of the less central municipalities. This may have been the result of easier conditions for marketing the start-up loan in small and more transparent municipalities. Income distribution reveals differences in the way local authorities praksis the scheme, insofar as applicants with the same income were treated differently. Applicants were rejected both because they earned too little because they earned too much. Generally, successful applicants made up the “middle section” between these two income categories.

Income requirements also seemed lower in the less central municipalities than in the larger, more central municipalities, probably a reflection of the different house price levels in the different types of municipality. Higher house prices are partly offset by less floor space. We found that the income of applicants who had been rejected because the risk of default risk was deemed too high, fell with centrality and house prices. But the project costs imposed on recipients also varied considerably between municipalities.

What the results show is a considerable variation in the way local authorities handle start-up loan applications in the period 2005–2014, including the degree to which they prioritized the aforementioned group. This is likely due to socio-demographic factors in the different municipalities, as well as political preferences on the use of start-up loans. Variation in the “social housing profile” of the different municipalities seems neither to diminish nor increase during the period. There is no evidence, in other words, that municipalities are becoming more uniform, or as competent, over time.

At first glance, it would seem an impossible task to help economically disadvantaged, low-income individuals and households gain a footing in an overheated housing market with high house prices. We perform numerous specimen calculations to show how disadvantaged households may have a relatively high debt servicing ability despite low incomes. The main reason is a steady, predictable income because many of these applicants are cushioned against the risk of defaulting should unemployment or disability cause loss of income. The application of a fixed interest rate would strengthen their debt servicing capacity even further. Transient liquidity problems can be solved by granting a temporary repayment holiday, awarding housing benefits, or as a last resort, social security benefits.

The risk of default must also be balanced against the alternative risk of tenancy failure. In the Norwegian context, this is in fact one of the main reasons for investing in homeownership, even among low-income households.

Because we needed information that we could use in our assessment of changes in praksiss, we conducted interviews in six case municipalities where they had incorporated over a lengthy period signals from the Housing Bank in their handling of the start-up loan scheme. Local authorities, we found, have indeed changed the way they deal with the needs of target group.

Applicants are often offered practical help on how to buy a home, on viewing and bidding, as well as advice on personal finance management. Applicants are evaluated more individually but also on the basis of a more comprehensive approach. Different municipal departments are also inclined to work more closely together. This is a praksis based on proper banking procedures and social considerations, and may therefore be termed “best praksis”. Having said that, the procedure is much more time consuming, and will therefore depend on how much the municipal council sees fit to budget to help disadvantaged households into the housing market, and to build and maintain expertise in this area of work.

The challenges have to do with the scheme’s vulnerable target groups – which include refugees and people with substance abuse problems – whose ability to service debts and mortgages can be unpredictable. In relation to local authorities’ general social housing commitment, the case study shows that the scheme does reach the disadvantaged groups. We also found that recipients cope better than many expected, partly because of the positive ripple effects generated by the sense of achievement that comes from owning a home of one’s own. “Homeownership has a good effect on people.” Families with children and refugee families have a better chance of integrating into the local community.

Good praksis in the handling of the start-up loan as a mechanism in social housing policy is that:

4. Loans are awarded on the basis of proper banking procedures in a sound and competent manner
5. Local authorities have good monitoring and follow-up procedures in place, and a good system of management
6. The council’s policy on social housing is clear and favours permanently disadvantaged individuals and households

There is a financial homeownership potential among disadvantaged individuals and households, and “best praksis” shows how this potential can be released securely.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Bakgrunn- innføring av ny forskrift for startlånet

Ny forskrift for Husbankens startlånsordning ble vedtatt 12.03.14. Forskriftsendringen innebar en innstramning, ved at unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen for startlånet. 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. Forskriftsendringen innebærer altså i hovedsak at startlånsordningen skal spisses mot såkalte vanskeligstilte med langvarige problemer med å finansiere eid bolig. Formålet var 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. Prosjektet skal i tillegg se på hvilke boligsosiale- og velferdspolitiske konsekvenser praksisomleggingen vil kunne få. Det er delt opp i to delprosjekter. Denne rapporten utgjør prosjektets første del, og her gjennomfører vi en nullpunktsanalyse av kommunenes praksis i bruk av startlån. Med nullpunkt mener vi hvordan kommunens praksis har vært forut for forskriftsendringen. Nullpunktsanalysen danner grunnlag for å studere utviklingen i kommunenes bruk av startlån etter forskriftsendringen trådte i kraft. Dette er temaet for fase II i forskningsprosjektet, som vil gjennomføres i 2015.

1.2 Startlånet som boligpolitisk instrument

I 2003 innførte regjeringen startlånet som avløste kjøps- og etableringslånet. Startlånet videreformidles til kommunene

gjennom Husbanken, og er et virkemiddel i arbeidet med boligetablering for personer som ellers har vanskelig for å komme seg inn på boligmarkedet. Husbanken skrev følgende om ordningen på sine hjemmesider før forskriftsendringen:

Startlån fra kommunene kan være løsningen for de som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Startlån kan da bidra til at husstander med boligetableringsproblemer skal få mulighet til å etablere seg og bli boende i nøkterne og gode boliger. Personer som ikke får lån fra private banker eller som mangler egenkapital, som for eksempel unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag kan da søke om startlån.

Kommunene har stor frihet til å utforme låneordningen etter lokale behov, gitt de føringene Husbankens retningslinjer gir. Startlånet er sterkt behovsprøvd og det er opp til den enkelte kommune å vurdere om lån skal innvilges og hvor stort lånet skal være. Lånets størrelse avhenger av lånetakers betalingsevne. Kravet er at lånetaker må klare å betjene bo- og livsoppholdsutgifter. Husbanken foreslår at kommunene bruker SIFOs satser for livsoppholdsutgifter når de vurderer startlånsøknader, men dette er bare veiledende. Husbankens veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd understreker at kommunene er gitt rom for skjønn (Husbanken 2014). En studie gjort av de boligsosiale ordningene viser at tre av fire kommuner brukte SIFOs satser. Kommunene visste imidlertid ikke om det var SIFOs minimumssatser de la til grunn for sine beregninger, eller om det var de ordinære satsene (Sandlie og Nordvik 2009:63). Det er med andre ord ulik praksis i de forskjellige kommunene som tilbyr startlån, hvilket det også bør være da ordningen skal tilpasses lokale forhold (Proba 2012).

Virkningsområdet for startlån er i utgangspunktet klart definert. Lånesøker må ha økonomiske forutsetninger for å betjene et boliglån etter gjeldende markedsrente, men samtidig har for dårlig økonomi til å betjene et lån med risikopåslag på toppfinansieringen, som manglende egenkapital eller sikkerhet medfører. Hvis kommunen gir startlån til søkere med *for lav inntekt*

er det et brudd med frarådningsplikten¹. Gir den startlån til søkere med *for høy inntekt*, er den i konkurranse med andre banker, hvilket er brudd med EØS- avtalen. Med andre ord er det et klart definert økonomisk rom der startlånet skal brukes.

Det har tidligere vært vanlig å gi startlån som topplån, hvilket innebærer at boligen som regel er grunnfinansiert med et annet lån enten fra privat bank eller Husbanken. Boligen kan imidlertid fullfinansieres med startlån alene eller med startlån og boligtilskudd (Barlindhaug og Astrup 2008). Hvordan kommunene forvalter startlånet varierer fra kommune til kommune.

Kommunene videreutlånte i 2013 6,9 milliarder gjennom startlånsordningen, hvilket er en nedgang fra året før på 100 millioner. Det var også en nedgang i antall lån: 12 500 i 2012 mot 11 300 i 2013. I 2013 ser det også ut som om kommunene i større grad har brukt ordningen mot et lavere inntektssegment. 77 prosent av mottakerne hadde en inntekt under 400 000 når det korrigeres for forbruksenhet (Husbanken årsrapport 2013).

I den norske boligmodellen arbeider man for at flest mulig skal eie sin egen bolig. Den norske boligpolitikken har på mange måter lyktes, og nesten åtte av ti husholdninger eier sin egen bolig. Fordelingen av de som eier boligen sin er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom innteksgruppene. Det er et klart mønster at jo høyere inntektene er, jo større andel av husholdningene eier boligen (Aarland og Nordvik 2008). Det boligpolitiske hovedmål er å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i denne.

Tiltak for å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil på den ene siden blir rettet mot å styrke deres ressurser slik at de kan delta på boligmarkedet (.). Individenes manglende ressurser vil i mange tilfeller være knyttet til lav inntekt og egenkapital, men kan også henge sammen med nedsatt funksjonsevne, helsemessige og sosiale problemer, dårlige norskkunnskaper og kunnskaper om det norske boligmarkedet (Rom for alle NOU 2011:15).

Startlånet er et økonomisk virkemiddel som er rettet inn mot personer som ikke har tilstrekkelig høy inntekt eller egenkapital til

¹ En kreditinstitusjon kan gi lån selv om den fraråder. Det vil imidlertid være spesielt om kommunen gir lån til vanskeligstilte, samtidig som den fraråder mot dette.

å få lån i det private kredittmarkedet. De som av ulike årsaker står utenfor boligmarkedet risikerer å forbli en marginalisert gruppe, bl.a. fordi de ikke får ta del i de skattegevinster og eventuell prisstigning og andre goder det å eie egen bolig innebærer. På denne måten kan man si at det er sosiale gevinster ved å bruke startlånet som økonomisk virkemiddel. Spesielt for unge i etableringsfasen kan lånet virke positivt i lengden, da de kan komme seg inn på eiermarkedet og være med på en eventuell prisstigning. Det er kjent at mange unge får hjelp av foreldrene sine til etablering i første bolig, det være seg ved hjelp av direkte midler eller ved at foreldrene står som medlåner når den unge skal låne penger i banken. For unge som ikke har familie som kan hjelpe dem, har startlånet vært en gunstig ordning, som gjør at de kan bli boligeiere uten å måtte spare sammen til egenkapital i mange år, og dermed komme inn mye senere enn andre i samme aldersgruppe. At unge nå ikke lengre er en del av målgruppene for startlånet kan bidra til større økonomisk ulikhet, og at denne hyppigere reproduseres intergenerasjonelt. Konsekvensene omleggingen av startlånet kan få for unge i etableringsfasen, er tema for prosjektets fase II, som skal gjennomføres i løpet 2015.

Tidligere har unge i etableringsfasen vært en av de viktigste målgruppene, og utgjorde i 2012 om lag 50 prosent (Johannessen, Astrup og Medby 2013). De andre målgruppene er som nevnt over barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Startlånet er også ment som et hjelpemiddel som skal kunne brukes i bekjempelsen av bostedsløshet. Ved bruk av startlånet som boligpolitisk virkemiddel er det viktig å vurdere hvilke målgrupper som bør hjelpes inn på eiermarkedet. Det er ikke gitt at eiermarkedet er den beste løsningen for alle vanskeligstilte grupper. Her må en ta hensyn til lånebetjeningsevnen hos den enkelte lånesøker. En utfordring er at man ønsker å hjelpe personer som i utgangspunktet har blitt vurdert til ikke å ha god nok betalingssevne til å betjene et lån i vanlig bank. Forskjellen mellom et vanlig lån i banken og startlånet er at startlånet ikke har en topprente – det vil si at den delen av lånet som banken har høyest rente på. Totalt sett betyr det at en startlåntaker betaler mindre i renteutgifter enn han eller hun hadde gjort dersom vedkommende hadde fått fullfinansiering fra vanlig bank. I tillegg er det ikke et eksplisitt krav om egenkapital. Til tross for den gunstige låneordningen må en likevel vurdere nøye hvem som har mulighet til å betjene lånet da låntaker risikerer å sitte igjen med høy gjeld dersom han eller hun ikke klarer å betjene lånet og

boligen må selges med tap². Grunnet de potensielle negative konsekvensene av inadekvat kredittvurdering, har kommunene en frarådningsplikt ved mangelfull lånebetjeningsevne. Kredittvurderingen gjøres av kommunene selv, og det finnes ulik praksis for denne i vurderingen i forskjellige kommuner (For nærmere beskrivelse av kredittvurderingspraksis i kommunene se ECON 2005 og Proba 2012).

1.3 Beskrivelse av forskningsprosjektet og dens problemstillinger

1.3.1 Formålet med forskningsprosjektet

Hovedformålet med forskningsprosjektet er å belyse hvordan forskriftsendringen for startlån bidrar til å påvirke kommunenes startlånspraksis. Oppdraget har to delmål, og to faser. Prosjektets første fase ble gjennomført høsten 2014. Målet for denne fasen har vært å gjennomføre en nullpunktsanalyse av kommunenes praksis i bruken av startlån, det vil si hvordan kommunene har brukt ordningen forut for forskriftsendringen. Nullpunktsanalysen skal danne grunnlag for å vurdere utviklingen i kommunenes bruk av startlån etter forskriftsendringen. I prosjektets andre fase, som skal gjennomføres i løpet av 2015, skal kommunenes praksis etter forskriftsendringen analyseres, samt mulige velferdspolitiske implikasjoner praksisomleggingen kan få.

1.3.2 Problemstillinger for nullpunktsanalysen

Nullpunktsanalysen skal særlig fokusere på temaer og områder som er gjenstand for forskriftsendringen. Her nevner utlysningen tre hovedområder:

1. Statistisk analyse av kommunenes bruk av startlånet.
Faktisk anvendelse av startlånet, med utgangspunkt i tilgjengelig datamateriale, som f.eks. antall søknader, antall lån, andel lån gitt til leietakere i kommunale boliger, hvor stor andel av startlånene går til barnefamilier.

² I mail fra Husbanken 31/3-08 spesifiseres tapsordningen for boliger som selges med tap. Selv om kommunen i utgangspunktet bærer risikoen for lånet så kan kommunen i sin tur innkreve restbeløpet fra lånetakeren. Forutsetningen for tapsdeling er med andre ord ikke oppfylt dersom kommunen klarer å inndrive restkravet fra låntaker.

2. Vurdering av datatilfang. Vurdere om det er områder som ikke belyses av tilgjengelig statistikk, som bør registreres for å følge utviklingen etter ny forskrift, f.eks. hvor stor andel av antall lån/lånerammen går til unge med relativt god økonomi, men som mangler nødvendig egenkapital?
3. Andre områder. Dette kan være bruk av retningslinjer, saksbehandling og kommunenes strategisk bruk.

Disse områdene omtales i prosjektets utlysning som eksempler, og utover dette foreligger det ingen eksplisitte problemstillinger eller definerte kunnskapsbehov. NIBR har dermed hatt relativt fritt armslag til å definere forskningsproblemstillinger innenfor rammen av prosjektets overordnede formål. Disse har likevel ligget innenfor de nevnte temaområder, og vi vil derfor bruke disse som kategorier for å systematisere problemstillingene for nullpunktsanalysen i fase 1.

Statistisk analyse av kommunenes bruk av startlånet

- i) Den første problemstillingen er om det er tilstrekkelig å se på siste årgang, altså 2013, av kommunenes startlånsbruk i en statistisk nullpunktsanalyse, eller om det også kan være hensiktsmessig å se på flere årganger bakover i tid, når formålet med nullpunktsanalysen er å danne grunnlag for å vurdere utviklingen i kommunenes bruk av startlånet etter forskriftsendringen.
- ii) Det har allerede vært flere studier som har analysert kommunenes bruk av startlånet før forskriftsendringen (se Econ 2005, 2006 og 2009 og Proba 2012). Felles for disse studiene er at de ser på utviklingen i omfang av startlånet og hvordan denne fordeler seg på ulike målgrupper. I tillegg ser disse studiene på variasjon i hvordan kommunene bruker ordningen og organiserer arbeidet med denne. En viktig problemstilling har derfor vært hvordan nullpunktsanalysen kan bidra til ny kunnskap om kommunal startlånspraksis, som ikke allerede fremkommer fra tidligere studier, men som bygger videre på disse, og som samtidig gir et bedre grunnlag for å analysere hvordan forskriftsendringen påvirker kommunens bruk av startlånet.

Vurdering av datatilfang

En problemstilling som oppstår i kjølvannet av en statistisk analyse av startlånspraksis er om datatilfanget er tilstrekkelig. Tilstrekkelig ikke bare i forhold til gjennomføring av nullpunktsanalysen, men også tilstrekkelig til å følge utviklingen etter forskriftsendringen. En slik vurdering fordrer ikke bare omfattende kjennskap til det

statistiske grunnlag for nullpunktsanalysen, men også hva som er relevant kunnskap. Da oppstår problemstillingen om hva som er relevant kunnskap, og hvordan en skal definere relevanskriteriet i denne sammenheng og ut i fra hvilket grunnlag. En vurdering av datatilfang er altså ikke en isolert vurdering av det statistiske grunnlag for kommunenes startlånspraksis, men en sammenstilling av dette grunnlaget med et definert kunnskapsbehov. Dette punktet henger derfor nært sammen med punkt ii) under forrige problemfelt, nemlig hvordan nullpunktsanalysen kan bidra til å bringe ny relevant kunnskap som ikke allerede er dekket av de mange tidligere studier av kommunenes startlånpraksis. Som vi skal se innebærer en belysning av disse problemstillingene også at man ser nærmere på det tredje temaområdet, nemlig kommunenes bruk av retningslinjer, saksbehandling og den strategiske rolle og forankring til kommunenes startlånsbruk.

1.3.3 Analytiske perspektiver for nullpunktsanalysen

Tilnærming til nullpunktsanalysens problemstillinger beskrevet over avhenger av valg av analytisk perspektiv. Tidligere studier på kommunenes startlånspraksis 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 vil i denne studien å supplere det deskriptive perspektiv, med to analytiske perspektiver. En slik supplering vil bringe ny kunnskap på feltet generelt, men også bidra til et bedre grunnlag for vurdering av forskriftsendringens konsekvens for kommunenes praksis. Det ene analytiske perspektivet er å analysere kommunens praksis kausalt, det andre i lys av normer for beste praksis. I begge tilfeller er hovedfokuset på hvordan ordningen er blitt brukt mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Som vi skal se supplerer disse to perspektivene hverandre. Tidligere studier har avdekket stor praksisvariasjon og i hvilken grad vanskeligstilte blir prioritert i de ulike kommunene. Det kausale perspektivet innebærer å gå et skritt videre å forsøke å forklare denne variasjonen mellom kommunene. For eksempel hvor stor del av denne variasjonen skyldes forskjeller i lokale boligmarkedsforhold som boligprisnivå. Det kausale perspektivet forsøker også å forklare endringer i kommunenes praksis over tid. For eksempel har det vært høy vekst i boligprisene de siste årene, og i hvilken grad har dette påvirket kommunens bruk av startlånet overfor vanskeligstilte grupper, som vanligvis kjennetegnes av lave inntekter.

Tidligere studier på startlånspraksis 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 startlånsordningen på forskjellig måter overfor vanskeligstilte grupper, utover det lokale forskjeller i utgangspunktet skulle tilsi. Siden kommunene bruker ordningene forskjellig oppstår spørsmål om beste praksis. La oss anta, for enkelhetens skyld, at det er to typer kommuner, A og B. Begge kommunene står overfor samme boligprisene og har samme lokale boligmarkedforhold, og de vanskeligstilte søkerne er like i alle henseender. Kommune A er tilbakeholden med å gi lån til vanskeligstilte, mens B er i større grad villig til å gi lån til denne gruppen. Kommunene vurderer de ulike gruppene forskjellig når det gjelder lånebetjeningsevne, og har som følge ulik praksis. Er dette tankeeksperimentet mulig, og i så fall hvordan? Men mer viktig, finnes det en norm som sier om det er A eller B som har beste praksis? Dersom vi har en beste-praksis-norm så kan vi statistisk kartlegge om hvor stor andel av kommunene som tilhører type A eller B, og dette kan gi relevant informasjon om hvilken konsekvens en forskriftsendring får eller bør få. Vi kan for eksempel anta at vi har en beste-praksis norm som sier det er A som har den beste praksisen. Forut for forskriftsendringen har A en startlånsportefølje som sannsynligvis består av en relativt liten andel vanskeligstilte og stor andel unge i etableringsfasen. Forskriftsendringen medfører at unge i etableringsfasen (og som ikke er vanskeligstilte) er utenfor målgruppen, så for A innebærer det kun en stor reduksjon i bruken av startlånsordningen. La oss imidlertid anta at B har den beste praksisen. For A får dermed forskriftsendringen potensielt andre følger. Den samlede bruken går kanskje allikevel ned, men ikke så mye, siden A bør legge om praksisen med større vekt på vanskeligstilte. Selv om A ikke gjør omleggingen i første omgang vil allikevel analysen kunne gi verdifull informasjon i det videre arbeid med ordningen, blant annet for Husbanken. Den vil da avdekke at kommuner av type A vil ha et (stort) potensiale til å legge om bruken av ordningen. Her vil den kausale analysen supplere. Gjennom å finne årsaksfaktorer til hvorfor enkelte kommuner velger å nedprioritere vanskeligstilte, vil det være lettere å kunne sette inn tiltak. Den kausale analysen vil i seg selv kunne gi informasjon når det gjelder hvilken rolle forskriftsendringen kan spille når det gjelder å påvirke

kommunenes praksis. I kapittel 4 går vi nærmere inn på datagrunnlag og metodevalg i den kausale analysen.

For å analysere den faktiske praksis ut i fra en beste-praksis-norm oppstår spørsmålet hva normen for beste praksis er og hva kilden er. Dette er et ikke-trivielt spørsmål og det finnes per i dag ingen allment akseptert norm for beste praksis. Vi vil i rapporten analysere forskjellige alternativer og bruke relativt mye tid på å komme fram til en definisjon av en beste-praksis-norm. Denne definisjonen skal vi så bruke analytisk til å analysere den faktiske praksis til kommunene. En beste-praksis-norm har, som vi allerede har sett, potensielt stor nytteverdi. For det første sier den noe om hvilke følger forskriftsendringen får eller bør få. Hvis beste-praksis-normen tilsier en restriktiv startlansbruk overfor vanskeligstilte, tilsier den lav startlansbruk, og at kommuner som forut for endringen hadde en restriktiv bruk, i liten grad bør endre på dette. Derimot hvis beste-praksis-normen ikke tilsier en restriktiv startlansbruk, tilsier dette en lavere bruk enn i dag, men allikevel at startlånet kan brukes i et relativt stort omfang, samt at kommuner som i liten grad bruker den på vanskeligstilte sannsynligvis bør endre på dette. Den kan også brukes til å si noe om hvor mange kommuner dette gjelder, og på hvilken måte de bør legge om praksisen for å få flere vanskeligstilte inn. Hvor mye vi kan si noe om avstanden mellom faktisk praksis og beste praksis, avhenger imidlertid av datatilfanget. Beste-praksis-normen kan dermed bidra til å definere hvilke aspekter av kommunens praksis som er relevant og hvordan datatilfanget bør forbedres. Beste-praksis-normen har derfor potensielt stor analytisk verdi. Problemet er som sagt å finne fram til hva beste-praksis-normen er og dette diskuteres nærmere i 1.4. I lys av de analytiske perspektivene som her er skissert skal vi først se nærmere på nullpunktsanalysen og hvordan dette begrepet best kan forstås.

1.3.4 Begrepet nullpunktsanalyse

Med *nullpunkt* er det naturlig å forstå hvordan startlanspraksisen har vært på et gitt tidspunkt, rett forut for endringen. En slik fortolkning mener vi imidlertid er lite hensiktsmessig gitt prosjektets problemstillinger og de analytiske perspektiver vi legger til grunn. Vi mener det kan være hensiktsmessig å fortolke nullpunktet mer dynamisk, og vi har derfor valgt å se på hvordan praksis utviklet siden 2005 og frem til forskriftsendringen. Generelt vil vi vil gjennom å se hvordan praksis utvikler seg over tid også lettere kunne avdekke kausale mekanismer i hva som bestemmer endringer i kommunenes praksis. Dette vil kunne gi

oss kunnskap om hvordan forskriftsendringen vil kunne påvirke praksis. Hvis vi for eksempel kommer fram til at kommunenes praksis primært endrer seg som respons på endringer i boligmarkedsforhold, for eksempel tiltagende boligpriser, er det lite grunn til å tro at forskriftsendringen vil få effekt. Ved kun å se på perioden rett før forskriftsendring får vi mindre kunnskap om drivere og trender i kommunenes praksis.

1.4 Faktisk praksis og beste praksis

Startlånet er en fleksibel ordning med mange parametere når det gjelder vurdering av gjeldsbetjeningsevne. Her kan blant annet nevnes valg av

- Konsumsats
- Kalkulasjonsrente
- Fast eller flytende rente
- Nedbetalingstid
- Type inntekter som legges til grunn

Utover noen overordnede krav fra myndighetene til praktisering, er føringene på de fleste områdene relativt åpent for skjønn. Av den grunn har 61 prosent av kommunene valgt å ha egne skriftlige retningslinjer (Proba 2012). Tidligere studier har dokumentert et stort spenn i kommunenes praktisering av hvem som kan få startlån (Econ 2005 og Proba2012). Dette gjenspeiler også ulik praksis i hvordan kommunene vurderer for eksempel betalingsevne og hvilke betingelser som settes til et lån. Sistnevnte vil si hvordan de ulike kommunene benytter de overnevnte parametere i utlånspraksis. Startlånsordningens fleksibilitet er en styrke når det gjelder å tilpasse ordningen til de ulikeartede og mangefasettede lokale boligmarkedsutfordringene i kommunene. Men som nevnt kan neppe variasjoner i lokale forhold i sin helhet forklare den observerte variasjon i kommunenes praksis overfor vanskeligstilte grupper. Det finnes, kommuner med relativt høy bruk av startlån mot vanskeligstilte uten at dette kan forklares ved hjelp av hverken lavere boligpriser eller høyere inntektsnivå (blant vanskeligstilte). Forklaringen i denne forskjellen ligger dermed i hvordan kommunen bruker ordningen og hvordan de vurderer lånebetjeningsevne.

Hovedkriteriet for å ha lånebetjeningsevne for en gitt lånesum, er at man har et positivt likviditetsoverskudd etter at utgifter til nødvendig konsum (målt gjennom SIFO-satser) og maks boutgifter (målt ved kalkulasjonsrenta) er dekket.

Kalkulasjonsrenta er den høyeste rente som låntaker må kunne dekke, og er for tiden på 6,25 prosentpoeng på startlånet. Siden startlånet har mange parametere, er det også mange måter å beregne likviditetsoverskudd på. Hvis vi tar utgangspunkt i en gitt lånesum, så vil, for eksempel, en kommune som bruker 25 års nedbetaling stille et høyere inntektskrav for å låne denne summen, enn en kommune som bruker 30 års nedbetaling (maksimal nedbetalingstid før forskriftsendringen). Forskjellen kan dermed bli at den vanskeligstilte får tilsagn i en kommune, men avslag i en annen på samme lånebeløp, avhengig av bl.a. hvordan nedbetalingstid brukes. Siden kommunene bruker ordningen forskjellig oppstår spørsmålet om en måte praktiserer retningslinjene på er bedre enn en annen. For å besvare dette er vi nødt å se på startlånspraksis fra et normativt perspektiv, altså gjennom normer for beste praksis. Handler kommunen som gir avslag til en vanskeligstilt fordi lånebetjeningsevnen beregnes med utgangspunkt i 25 års nedbetaling heller enn maks på 30 år, i strid eller samsvar med beste praksis? Utgangspunktet er at lånebetjeningsevne beregnes ut i fra det maksimale låntager kan klare innenfor rammen av forsvarlighet. Men hva er forsvarlig? Er det alltid forsvarlig å gi maks nedbetalingstid på 30 år, eller vil dette variere individuelt? Hva med bruken av de andre parameterne? Svaret på disse spørsmålene er enkelt og samtidig komplisert. Det er det normative perspektiv, eller normer for beste praksis som avgjør hvor langt man kan gå i bruken av startlånet. Spørsmålet er da hvordan man avgjør hva som er normen for beste praksis og hvordan man kan få kunnskap om denne. Uten normer for beste praksis har vi ingen måte å avgjøre om det er den restriktive praksis som er forsvarlig eller den mindre restriktive startlånsbruk som er uforsvarlig. Generelt er det mulig å tenke seg at når boligprisene er på historisk høyt nivå som nå, er det vanskelig at en kommune har en aktiv startlånsbruk overfor vanskeligstilte (kjennetegnet ved relativt lave inntekter), uten at det medfører høye belåningsgrader for de vanskeligstilte startlånsuttøgere. Det er derfor ikke uten videre opplagt at det er forsvarlig med en aktiv startlånsbruk i dagens markedssituasjon, med mindre man supplerer startlånet med store boligtilskudd. I så fall innebærer forskriftsendringen en vesentlig reduksjon av startlånsordningen, for startlånsordningen vil da være begrenset til de få som mottar boligtilskudd. For å ta stilling til disse innvendingene må vi starte med en konkret kandidat til beste-praksis-norm. Beste praksis må

være basert på rimelig krav til forsvarlighet. Det kan derfor være naturlig å begynne med Finanstilsynets krav til forsvarlig utlånspraksis som et mulig normgrunnlag for beste praksis.

1.5 Normer for beste praksis

Beste startlånspraksis må, som nevnt, være forankret i en forsvarlig utlånspraksis. Men det er altså ikke uten videre opplagt at en aktiv bruk av startlånet til boligsosial problemløsning og forsvarlig utlånspraksis er kompatibelt med dagens historisk høye boligprisnivå, dersom Finanstilsynets nye retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis brukes som normgrunnlag for beste startlånspraksis. Når Finanstilsynet innførte retningslinjene i 2010 innebar dette en innskjerping av utlånspraksis på den tiden. Det het blant annet at (Finanstilsynet 2010):

Dersom banken bruker gjeldsgrad (total gjeld i forhold til brutto inntekt) som beslutningskriterium, bør lånet normalt ikke overstige tre ganger samlet bruttoinntekt.

Videre sies det:

I tillegg må bankene ta høyde for en renteøkning på minst 5 prosentpoeng ved vurdering av kundenes betjeningsevne.

Med dagens boligpriser vil det være liten overlapp i mange kommuner mellom forsvarlig utlånspraksis og en aktiv boligsosial bruk av startlånsordningen overfor vanskeligstilte grupper, dersom Finanstilsynets retningslinjer og definisjon av forsvarlig utlånspraksis legges til grunn. Det er imidlertid flere forhold som tilsier at Finanstilsynets definisjon av beste praksis i liten grad vil være hensiktsmessig som normgrunnlag for beste praktisering av startlånsordningen. I utgangpunktet vil startlånssegmentet være kjennetegnet av lavere inntekter enn alminnelige låntakere i banker. Dette taler isolert for større risikoutsatthet fordi lavere inntekt blant vanskeligstilte innebærer mindre personøkonomiske buffere til å tåle uforutsettheter. Men 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 at retningslinjene til Finanstilsynet i mindre grad synes å adressere disse. Dette kommer blant annet fram 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 forankret i et krav til forsvarlighet, samtidig at det tar hensyn til de risikoutfordringer som gjelder for vanskeligstilte, som er forskjellig fra lånetakere flest. Et viktig spørsmål er hvorvidt forskning kan bidra til å finne kriterier eller normer for beste startlånspraksis overfor vanskeligstilte.

1.6 Forskning og beste praksis

Det har allerede vært forsket på eierskapspotensialet til vanskeligstilte på boligmarkedet, se bl.a. Aarland (2011 og 2012). Denne forskningen konkluderer med at vanskeligstilte har et relativt stort eierskapspotensial, og dermed at relativt lave inntekter ikke er til hinder for å komme inn på et boligmarkedet med høye boligpriser. Dette innebærer altså at det kan være forsvarlig med en kombinasjon av relativt høye belåningsgrader og lave inntekter. At dette lar seg gjøre henger sammen med at i beregningene av de vanskeligstiltes lånebetjeningsevne fritas de for selvforsikring mot renteøkninger gjennom bruk av fastrente. Dette er kun mulig og hensiktsmessig i tilfeller med stor inntektsforutsigbarhet (NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser). Når flytende rente benyttes i beregninger av lånebetjeningsevne innebærer det at en høy andel av inntektskravet for lånet skyldes kravet om selvforsikring mot framtidig renteøkninger (Astrup 2014). I dag er kravet om at lånetakere som benytter flytende renter på sine boliglån skal kunne tåle renteøkninger på opptil 5 prosentpoeng.

Vi vil i denne rapporten bygge videre på forskningen på eierskapspotensialet til vanskeligstilte og vise hvordan denne kan danne grunnlag for normer for beste startlånspraksis gjennom konkrete case- beregninger, jfr. kapittel 2. Beste startlånspraksis kan imidlertid ikke begrenses til tildelingsfasen og hvordan startlånet brukes til å hjelpe vanskeligstilte inn på boligmarkedet. Beste startlånspraksis må også gjelde i fasen etter tildeling og hvordan startlånmottakere best kan følges opp for å redusere sannsynlighet for mislighold og tap, dette er temaet for kapittel 3.

Det kan innvendes at det er utenfor forskningens oppgave og utlede normer for beste praksis. Forskningens oppgave er å finne ut hvordan verden er, ikke hvordan den bør være. Her bør det

imidlertid skilles mellom middelnormer og målnormer. Forskningen har generelt lite å si om målnormer, men har generelt mye å si om middelnormer eller middelrasjonalitet. Forskningen har ikke så mye å si om hvilke mål samfunnet bør ha. Dette overlates til politikken eller etikken. Men for et gitt mål, kan forskningen gi viktige bidrag til å finne det beste middelet til å nå målet. I dette tilfellet har samfunnet et mål om at vanskeligstilte skal hjelpe til å bli boligeiere innenfor rammen av forsvarlige utlån. Beste praksis av startlånet er middelet til å nå dette målet.

1.7 Oppsummering av evalueringsopplegget og oppbyggingen av rapporten

For å summere opp skal vi i dette prosjektet gjennomføre en nullpunktsanalyse av kommunenes startlånspraksis forut for forskriftendringen. For å oppnå dette vil vi gjennomføre en kvantitativ analyse av hvordan startlånspraksis til kommunene har utviklet seg i perioden 2005-2013. Vi har utviklet en kausalmodell som forsøker å forklare den observerte praksisvariasjon mellom kommunene. Vi utleder også en norm for beste praksis og sammenstiller denne med kommunenes faktiske praksis. Hvordan har faktisk praksis utviklet seg over tid i forhold til beste praksis. Er avstanden større eller mindre, og hva skyldes dette.

I kapittel 2 foretar vi beregninger og simuleringer av lånebetjeningsevne til vanskeligstilte husstander basert på 3 case. Casene viser ulike bankfaglige utfordringer med å bruke ordningen mot vanskeligstilte grupper. Formålet er å vise mulighetsrommet til startlånsordningen når det gjelder bruken mot vanskeligstilte grupper innenfor rammene av bankfaglig forsvarlighet.

I kapittel 3 drøftes innholdet av *beste praksis* basert på funnene i kapittel 2 og et generelt risikoperspektiv. Kapittelet ender med et forslag til definisjon og operasjonalisering av begrepet. Formålet er å finne en standard eller en benchmark til å måle kommunens faktiske praksis opp mot dette.

I kapittel 4 gjør vi analyser av utviklingen i kommunenes bruk av startlånsordningen basert på Husbankens tilgjengelig startlånsstatistikk, både når det gjelder tilsagn og avslag. Vi ser på data fra 2005 og hvordan utviklingen har vært fram til og med 2013. Den vil gi et bredt bilde av hvordan kommunene har brukt ordningen og hvordan dette har utviklet seg over tid.

I kapittel 5 ser vi på hvordan kommunenes praktisering av ordningen varierer og hvordan denne variasjonen kan forklares og relateres til lokale forhold.

I kapittel 6 ser vi nærmere på seks case-kommuner som har en aktiv boligsosial bruk av startlånet og samtidig lite tap og mislighold. Vi ser nærmere på hvordan disse kommunene legger opp og organiserer arbeidet sitt både før og i etterkant av tildeling. Resultatene sammenstilles med resultat fra kapittel 3.

I kapittel 7 drøfter vi gapet mellom faktisk praksis og beste praksis i perioden 2005-2013, med de begrensninger som ligger i dataene vi har brukt. Kapitlet inneholder også forslag til å bedre datatilfanget på kommunenes startlånspraksis.

2 Beste praksis fra et bankfaglig perspektiv – caseanalyser

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på den bankfaglige siden og hvordan det er mulig å bruke startlånsordningen på lavinntektsgrupper i et hett boligmarkedet, samtidig som man tar hensyn til risiko. En forutsetning er at man identifiserer risikoen i hvert enkelt tilfelle, og tar hensyn til den individspesifikke risikoen i selve lånetildelingen. I noen tilfeller vil man velge fastrente, i andre flytende rente. Noen ganger kan man innvilge 50 års nedbetalingstid, andre gang 30 år. Atter i noen tilfeller følger man SIFO-satsene mer slavisk, mens andre ganger vurderes disse satsene å være for høye, og man ser mer på hva husstanden har klart seg på tidligere. Med andre ord individualiserer man konsumsatsene og vurderer SIFO-satsene med skjønn. Nøkkelen til løsning av alle casene ligger i en individuell vurdering hvor man tar høyde for hvordan risikoeksponering varierer fra individ til individ. Siden risiko varierer, varierer også gjeldsbetjeningsevne, selv om personøkonomien ellers skulle være lik. En god låneutmåling vil være den som utnytter den enkeltes gjeldsbetjeningsevne samtidig som det tas høyde for den enkeltes risikoeksponering.

Flere faktorer gjør at gjeldsbetjeningsevne kan variere individuelt. Hvis vi holder inntekten og boligpris konstant, kan gjeldsbetjeningsevne avhenge av

- antall barn og barnas alder
- om man har bil eller ikke
- tilgang til særlig skattefordeler, for eksempel unge uføre
- størrelsen på barnebidrag for enslige forsørgere
- geografisk lokalisering, som har betydning for nivået på bostøtten og for boligprisene

Merk at skatteregler og – satser for 2014 er benyttet i alle utregningene. Etter uførereformen som iverksettes 1. januar 2015, vil regnestykket se annerledes ut for casene 1 og 2.

2.1 Case 1 – enslig ung ufør

2.1.1 Casebeskrivelse

Vi skal se på et case med en ung ufør kvinne som har en bijobb i en i arbeidsmarkedsbedrift. Vedkommende bor hjemme og er funksjonshemmet med tilsynsbehov. Siden personen trenger en spesialtilpasset bolig, finnes ingen gode leiealternativer. For å skaffe en tilpasset bolig, må det bygges en ny bolig med døgnbemannet tjenestebase. En slik bolig vil koste 2,5 millioner kroner. Søkeren har en trygdeinntekt på kr 210 056 og en bijobb som gir kr 37 452. Dette utgjør en samlet bruttoinntekt på 247 508 kroner. Bruker man det tradisjonelle prinsippet for tre ganger inntekten (Finanstilsynet 2010), gir dette en låneramme på 742 542 kr.

Som vi allerede har argumentert for, er det imidlertid flere grunner til å avvike dette låneprinsippet. Risikoeksponering til søkeren er annerledes enn for en søker med full tilknytning til arbeidsmarkedet. Stabiliteten og forutsigbarheten i inntektssituasjon tilsier en annen tilnærming til låneutmålingen. Vi skal se nærmere konkret hvilken låneramme en slik tilnærming kan gi.

Vi begynner med å se på en låneutmåling med flytende rente og 30 års løpetid som et referansepunkt. Dette kan vi senere sammenligne med for å se hvilken konsekvens det får låneutmålingen om vi erstatter flytende rente med fast rente.

2.1.2 Lånebudssett med flytende rente

Vi tar utgangspunkt i en referansestandard ved låneutmålingen med flytende rente og 30 års nedbetaling. Siden vi bruker flytende rente, må det tas høyde for renteøkninger på et gitt antall prosentpoeng. I regnestykket benyttes derfor kalkulasjonsrente, som er en høyere rentesats enn gjeldende rentesats for boliglån. Husbankens anbefalte kalkulasjonsrente per i dag ligger på 6,25 prosent. Med kalkulasjonsrente beregner vi kvinnens låneutmåling til å være ca. 1,2 mill kr. Lånebudssettet er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Lånebudsjet for ung ufør, med startlån på 30 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 6,25 prosent.*

	1,2 mill boliglån	trygd	jobb
Inntekt	210 056		37 452
Minstefradrag	56 715		16 104
Fradrag for uførhet	32 004		
Rentefradrag (2,5 prosent)	29 690		
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>112 995</u>		
<u>Skatt:</u>			
Trygdeavgift	10 713		3 071
Toppskatt	0		
Skatt på alminnelig inntekt	17 333		
Skattebegrensingsregel	69 689		
Skatt	31 117		
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>216 391</u>		
Bostøtte per år, spesialtilpasset bolig			
k1	5 408		
k2	0		
k3	0		
k4	0		
Disponibel inntekt per mnd			
	18 033		
Bostøtte per mnd (Oslo)	451		
SIFO u/bil	7 500		
Renter/avdrag (kalkulasjonsrente)	7 389		
Husleie	3 000		
<u>Resultat per mnd Oslo:</u>	<u>595</u>		
<u>Resultat per mnd resten av landet:</u>	<u>144</u>		

K1, k2, k3 og k4 refererer til de fire kommunegruppene i bostøtteordningen. K1 er Oslo, k2 omfatter Bergen, Trondheim,.....

SIFO-satsen er beregnet for en kvinne 20-50 år og for en husstand uten bil.³ Rentefradraget i skatteberegningen er beregnet med rentesats 2,5 prosent og for det første året i nedbetalingstiden. Dette for å unngå at man gir beregner et altfor høyt rentefradrag i beregningen av disponibel inntekt.

Vi ser fra tabellen at en låneutmåling på 1,2 millioner kroner gir et positivt likvitetsoverskudd. Dette er en økning på nesten en halv million kr sammenlignet med en standardutmåling på tre ganger

³ Caset er et virkelig case der søker var en ung kvinne bosatt utenfor Oslo.

(brutto)inntekten. Dette skyldes i hovedsak tre faktorer: Bankene bruker en høyere kalkulasjonsrente enn Husbanken, gunstige skatteregler for unge uføre (som gir en høyere gjeldsbetjeningsevne) og en nedbetalingstid som er lengre enn det vanlige banker bruker (Boliglånsundersøkelsen 2013).

Hovedformålet med kalkulasjonsrente er å ta høyde for renteøkninger. Dette innebærer at husstanden selv må forsikre seg mot disse økningene. Alternativet er at husstanden i stedet får forsikring mot renteøkninger gjennom en fastrentekontrakt. I tillegg til å skape forutsigbare boutgifter, innebærer dette at man også kan bruke en lavere kalkulasjonsrente (siden renten ikke går opp i bindingstiden). Vi skal nå se hvordan bruk av fastrente slår ut i låneutmålingen.

2.1.3 Lånebudsjett med fastrente

Vi skal se hvordan bruk av fastrente påvirker låneutmålingen for enslig ung ufør. Vi tar utgangspunkt i 20 års fastrente på fire prosent. Vi skal se både på 30 og 50 års nedbetaling. Det nye lånebudsjettet er vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2 *Lånebudsjett for ung ufør, med startlån på henholdsvis 30 og 50 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 20 års fastrente 4 prosentpoeng.*

	<u>2 mill boliglån (30 år)</u>		<u>2,5 mill boliglån (50 år)</u>	
	trygd	jobb	trygd	jobb
Inntekt	210 056	37 452	210 056	37 452
Minstefradrag	56 715	16 104	56 715	16 104
Fradrag for uførhet	32 004		32 004	
Rentefradrag	79 359		99 709	
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>63 326</u>		<u>42 976</u>	
<u>Skatt:</u>				
Trygdeavgift	10 713	3 071	10 713	3 071
Toppskatt	0		0	
Skatt på alminnelig inntekt	3 922		0	
Skattebegrensningsregel	0		0	
Skatt	0		0	
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>247 508</u>		<u>247 508</u>	
Bostøtte per år, spesialtilpasset bolig				
k1	5 408		5 408	
k2	0		0	
k3	0		0	
k4	0		0	
Disponibel inntekt per mnd:				
	20 626		20 626	
Bostøtte (Oslo)	451		451	
SIFO uten bil	7 500		7 500	
Renter/avdrag	9 548		9 643	
Husleie	3 000		3 000	
<u>Resultat per måned Oslo</u>	<u>1 028</u>		<u>934</u>	
<u>Resultat per måned</u>	<u>578</u>		<u>483</u>	

Nederste syv rader viser budsjettet per måned. Vi ser at både en låneutmåling på 2 millioner med 30 års nedbetaling og 2,5 millioner med 50 års nedbetaling gir positivt likviditetsoverskudd etter at boutgifter og SIFO-satser er trukket fra. Det betyr altså at man ved å benytte muligheten til å strekke nedbetalingstiden til 50 år, i dette tilfellet faktisk kan gi tilsagn om startlån uten å måtte gå inn med tilskudd.

I begge tilfellene får man svært høye belåningsgrader, henholdsvis åtte og ti ganger inntekten. Denne ekstremt høye belåningsgraden er muligjort av at lav inntektsrisiko, eliminert renterisiko, og at beskatningen for unge uføre er særlig gunstig. Dette viser mulighetsrommet for å kombinere boligsosial startlånstildeling med forsvarlig bankfaglig tildeling. Selv om inntekten til den unge uføre er lav, gir den stabile og forutsigbare livs- og økonomiske situasjonen en høy grad av gjeldsbetjeningsevne. Det viktigste grepet i låneutmåling er å utnytte inntektsstabiliteten til å redusere renterisikoen gjennom fastrente. For å forsikre oss om at det paradoksale resultatet med høy låneutmåling til husstand med lav inntekt faktisk er forsvarlig, skal vi gjennomføre en stresstest.

2.1.4 Stresstesting

Det viktig i en låneutmåling å ta høyde for eventualiteter for sikre finansiell robusthet. Det er flere ting som kan gå galt i dette tilfelle, for eksempel

- Den uføre kan miste jobben
- Fellesutgiftene kan øke
- «Råttent-bad»-sjokk kan inntreffe: uforutsette ting kan oppstå

Det vil føre for langt å gå gjennom alle eventualiteter, og vi vil derfor konsentrere oss om hva som vil skje dersom den uføre mister bijobben. Vi legger til grunn tallene for år 1.

Det er flere dynamiske mekanismer som tilsier at husholdningenes boligøkonomi vil konsolideres over tid. Avdragsbetalingene utgjør en stadig større del av annuiteten etter hvert som lånet nedbetales. Dermed blir avdragsbufferen tilsvarende større over tid. Siden lånet ikke inflasjonsjusteres så vil annuiteten i reelle termer bli mindre over tid. Med normal inntektsutvikling vil således boutgiftsandelen avta over tid. I tillegg til dette vil boligkapitalen bygges raskt opp gjennom inflasjon og avdragsbetalinger, i tillegg til prisvekst.

I tabell 2.3. ser vi lånebudsjetten for den unge uføre uten biinntekt, men med samme låneutmålinger som i tabell 2.2. Vi tolker dette som at vedkommende har fått lån og siden har mistet bijobben.

Tabell 2.3 *Lånebudsjet for ung ufør uten bijobb, med startlån på henholdsvis 30 og 50 års nedbetaling og kalkulasjonsrente på 20 års fastrente 4 prosentpoeng.*

	<u>2 mill boliglån (30 år)</u>		<u>2,5 mill boliglån (50 år)</u>	
	trygd	jobb	trygd	jobb
Inntekt	210 056	0	210 056	0
Minstefradrag	56 715	0	56 715	0
Fradrag for uførhet	32 004		32 004	
Rentefradrag	79 359		99 709	
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>41 978</u>		<u>21 628</u>	
<u>Skatt:</u>				
Trygdeavgift	10 713	0	10 713	0
Toppskatt	0		0	
Skatt på alminnelig inntekt	0		0	
Skattebegrensningsregel	0		0	
Skatt	0		0	
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>210 056</u>		<u>210 056</u>	
Disponibel inntekt per mnd:	17 505		17 505	
SIFO uten bil	7 500		7 500	
Renter/avdrag	9 548		9 643	
Husleie	3 000		3 000	
<u>Resultat per måned</u>	<u>-2 543</u>		<u>-2 638</u>	
Avdragsfrihet (år 1)	2 900		1 300	
Bostøtte per mnd, spesialtilpasset bolig				
k1	2 490		2 490	
k2	2 082		2 082	
k3	1 790		1 790	
k4	1 207		1 207	

Vi ser at (likviditets)resultatet i begge lånesituasjoner er i minus uten inntekten fra bijobben. Med andre ord går ikke økonomien rundt etter tapet av biinntekten, og det er høy sjanse for at vedkommende ikke klarer å betjene boliglånet.

Hvis inntektstapet er varig, vil imidlertid bostøtten slå (sterkere) inn. I de fire nederste radene vises bostøtte utbetalingene avhengig av kommune. I k1 (Oslo) for eksempel, løses situasjonen i all hovedsaken med at inntektsfallet utløser en bostøtteutbetaling som gjør at budsjettet nesten går i null. For de andre kommunene vil

det imidlertid fortsatt være et underskudd. Man kan da innvilge avdragsfri periode. I tilfellet med 2 millioner i lån, er månedlig avdrag på 2900 kroner, mens i tilfellet med lånet på 2,5 millioner og 50 års nedbetaling, er avdragsbetalingen 1300 kr per måned (ved lånets start). Dette illustrerer en ulempe med lang nedbetalingstid på lånet, nemlig at det gir mindre buffere til å løse likviditetsproblemer. I begge regnestykkene i tabell 2.3. går imidlertid budsjettet med overskudd igjen med en kombinasjon av bostøtte og avdragsfrihet. Avdragsfriheten bør imidlertid være av midlertidig art, og i noen tilfeller kan det kanskje være vanskelig for vedkommende å finne en ny tilsvarende bijobb. I så fall kan det være nødvendig å gi tilskudd for å tilpasse den månedlige boutgiften til et varig lavere inntektsnivå, eventuelt refinansiere startlånet hvis det har blitt nedbetalt tilstrekkelig til at dette kan gi lav nok månedlig boutgift.

Dette caset gir oss generell lærdom. Når låneutmåling skal foretas, må risikoen vurderes individuelt. Fast, men lav (trygde)inntekt gir stor grad av stabilitet. Viktige risikodempende mekanismer for vanskeligstilte er avdragsbuffere, fastrente og bostøtte. Dimensjonering av parametere i startlånsordningen må gjøres med utgangspunkt i den enkeltes risikosituasjon. I dette tilfellet så vi det var mulig å innvilge et lån på 10 ganger inntekten, samtidig som vi tok høyde for individets risiko. Dette ble gjort ut i fra en individuell vurdering. I andre tilfeller kan risikovurderingen og dermed låneutmålingen slå ut på en annen måte, som vi skal se i neste case.

2.2 Case 2 – barnefamilie i kommunal bolig

2.2.1 Casebeskrivelse

Vi skal her se på en familie med to voksne og fire barn, hvor far er ung ufør, og mor jobber 50 prosent. Familien leier en 3-roms kommunal bolig som koster 14 000 per måned. SIFO-satsene er svært høye og utgjør 29 500 kr per mnd. Familien inntektsgrunnlag utgjør en årsinntekt kr 389 303 + barnetrygd.

2.2.2 Lånebudsjett med flytende rente og SIFO-satser

Et problem som ofte vil gjelde for startlånsøkere med barn, er at høye SIFO-satser medfører utfordringer i beregningen av reell gjeldsbetjeningsevne. La oss igjen starte med å beregne lånebetjeningsevne for flytende rente, dvs. kalkulasjonsrente. Siden vi allerede vet at SIFO-satsene er svært høye i forhold til inntekten

for denne familien, prøver vi oss med et lavt lånebeløp, nemlig 0,5 mill kr. Lånebudsjettet er vist i tabell 2.4.

Vi ser at selv med et såpass beskjedent boliglån som 0,5 mill kr, som dessuten ville ha betydd behov for et stort tilskudd, vil husholdsbudsjettet gå i minus hver måned med nesten 4000 kr.

Vi ser også at familien får negativ økonomisk margin selv med 100 prosent tilskudd, altså gratis bolig. Dette illustrerer at i visse tilfeller synes ikke SIFO-satsene å ta tilstrekkelig høyde for stordriftsfordelene i store familier. Det innebærer at SIFO blir uforholdsmessig høy, og den beregnede lånebetjeningsevne blir tilsvarende lav. Det har potensielt ganske vidtrekkende implikasjoner for hvordan store barnefamilier med lav inntekt kan bli «kredittdiskriminert».

Tabell 2.4 *Lånebudsjet for familien i case 2 med 30 års nedbetaling og flytende rente.*

	<u>0,5 mill boliglån</u>		<u>Fullt tilskudd:</u>	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Inntekt	211 476	177 680	211 476	177 680
Minstefradrag	57 099	76 402	57 099	76 402
Fradrag for uførhet	32 004		32 004	
Rentefradrag	6 186	6 186	0	0
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>116 188</u>	<u>95 092</u>	<u>122 373</u>	<u>101 278</u>
<u>Skatt:</u>				
Trygdeavgift	10 785	14 570	10 785	14 570
Toppskatt	0	0	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	18 195	12 499	19 865	14 169
Skattebegrensningsregel	49 872		49 872	
Skatt	28 980	27 069	30 650	28 739
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>182 496</u>	<u>150 611</u>	<u>180 826</u>	<u>148 941</u>
Disponibel inntekt (sum)	333 107		329 767	
Barnetrygd	46 560		46 560	
<u>Total disponibel inntekt</u>	<u>379 667</u>		<u>376 327</u>	
Bostøtte				
k1	0		0	
k2	0		0	
k3	0		0	
k4	0		0	
Disponibel inntekt per mnd	31 639		31 361	
SIFO	29 500		29 500	
Renter&Avdrag (kalk.rente)	3 079		0	
Husleie	3 000		3 000	
<u>Resultat per måned:</u>	<u>-3 940</u>		<u>-1 139</u>	

I tilfeller hvor det er grunn til å tro at SIFO-satsene er for høye, som ofte vil gjelde store barnefamilier, kan det være grunn til å se nærmere på hva familien faktisk klarer seg på i dag. Hvis familien klarer seg bra med mindre enn SIFO, kan det være hensiktsmessig å legge husstandens faktiske konsumsats legges til grunn for beregningen av lånebetjeningsevne. I tabell 2.5. ser vi hva familien har klart seg på under nåværende leieforhold. Vi har her forutsatt at de har klart seg uten støtte utover bostøtten der denne slår inn (for Oslo og kommuner i kommunegruppe 2). Hvis familien hadde

mottatt noen form for støtte hver måned, ville det ha kommet i tillegg i den beregnede konsumsatsen.

Tabell 2.5 *Leiebudsjett for case 2.*

	Mann	Kvinne
Inntekt	211 476	177 680
Minstefradrag	57 099	76 402
Fradrag for uførhet	32 004	
Rentefradrag	0	0
Alminnelig inntekt	122 373	101 278
<u>Skatt:</u>		
Trygdeavgift	10 785	14 570
Toppskatt	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	19 865	14 169
Skattebegrensningsregel	49 872	
Skatt	30 650	28 739
Disponibel inntekt	180 826	148 941
Disponibel inntekt	329 767	
Barnetrygd	46 560	
Total disponibel inntekt	376 327	
Disponibel inntekt per mnd	31 361	
Bostøtte, ikke spesialtilpasset kommunal leiebolig		
k1	918	
k2	452	
k3	0	
k4	0	
Husleie	14 000	
Til konsum per mnd. inkl bostøtte		
k1	18 279	
k2	17 812	
k3	17 361	
k4	17 361	

Vi fra tabell 2.5. at under nåværende leieforhold så har familien klart seg med 11 000 – 12 000 kr mindre enn det SIFO-satsene tilsier. Hvis familien har klart seg på dette konsumbudsjettet, kan vi legge det til grunn i beregning av familienes lånebetjeningsevne.

2.2.3 Lånebudsjett basert på fast rente og alternativt konsumbudsjett

Vi lager en ny beregning av familiens lånebetjeningsevne, basert på familiens faktiske konsumsats, 20 års fastrente og 30 års nedbetalingstid. Det nye lånebudsjettet er vist i tabell 2.6.

Tabell 2.6 *Lånebudsjett for case 2, basert på 20 års fastrente, 30 års nedbetaling og familiens konsumbudsjett.*

	<u>Eiebudsjett 2 mill</u>		<u>Eiebudsjett 2,5 mill</u>	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Inntekt	211 476	177 680	211 476	177 680
Minstefradrag	57 099	76 402	57 099	76 402
Fradrag for uførhet	32 004		32 004	
Rentefradrag	39 680	39 680	49 600	49 600
Alminnelig inntekt	82 694	61 598	72 774	51 678
<u>Skatt:</u>				
Trygdeavgift	10 785	14 570	10 785	14 570
Toppskatt	0	0	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	9 151	3 455	6 473	777
Skattebegrensningsregel	0		0	
Skatt	0	18 025	0	15 347
Disponibel inntekt	211 476	159 655	211 476	162 333
Disponibel inntekt	371 131		373 809	
Barnetrygd	46 560		46 560	
Total disponibel inntekt	417 691		420 369	
Disponibel inntekt per mnd	34 808		35 031	
Bostøtte, ikke spesialtilpasset bolig				
k1	804		804	
k2	395		395	
k3	0		0	
k4	0		0	
Renter&Avdrag	9 548		11 935	
Husleie	3 000		3 000	
Til konsum inkl bostøtte				
k1	23 063		20 899	
k2	22 654		20 491	
k3	22 259		20 095	
k4	22 259		20 095	

Vi ser i de fire siste radene at familien sitter med mer penger til å dekke konsum både med en låneramme på 2 og 2,5 million kroner enn hva de gjorde i den kommunale leiligheten. Legger vi familiens faktiske konsumbudsjett til grunn, blir altså likviditetsoverskuddet positivt for begge de to nevnte lånerammene.

2.2.4 Stresstest og risikovurdering

I vurderingen om en lånebetjeningsevne må det vurderes om familien har tilstrekkelige buffere dersom sannsynlige og mindre sannsynlige hendelser skulle inntreffe. Mest nærliggende i dette caset vil være om kvinnens stillingsbrøk reduseres eller at hun blir arbeidsledig. Vi skal her regne på tilfellet med arbeidsledighet. Arbeidsledighet vil ofte være det største likviditetssjokket som husstanden kan utsettes for. Klarer de dette, vil ofte den finansielle robustheten være tilstrekkelig til å tåle andre typer «sjokk». Vi skal derfor anta at kvinnen blir arbeidsledig og at inntekten hennes reduseres fra 177 680 til 110 872. Vi beregner familiens lånebudsjett på nytt, se tabell 2.7.

Tabell 2.7 *Lånebudsjett med arbeidsledighet, basert på 20 års fastrente, 30 års nedbetaling og familiens konsumbudsjett.*

	Eiebudsjett 2 mill		Eiebudsjett 2,5 mill	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Inntekt	211 476	110 872	211 476	110 872
Minstefradrag	57 099	47 675	57 099	47 675
Fradrag for uførhet	32 004		32 004	
Rentefradrag	39 680	39 680	49 600	49 600
Alminnelig inntekt	82 694	23 518	72 774	13 598
<u>Skatt:</u>				
Trygdeavgift	10 785	9 092	10 785	9 092
Toppskatt	0	0	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	9 151	0	6 473	0
Skattebegrensningsregel	0		0	
Skatt	0	9 092	0	9 092
Disponibel inntekt	211 476	101 781	211 476	101 781
Disponibel inntekt (sum)	313 257		313 257	
Barnetrygd	46 560		46 560	
Total disponibel inntekt	359 817		359 817	
Disponibel inntekt per mnd	29 985		29 985	
Bostøtte, ikke spesialtilpasset bolig				
k1	804		804	
k2	395		395	
k3	0		0	
k4	0		0	
Renter&Avdrag	9 548		11 935	
Husleie	3 000		3 000	
Til konsum inkl bostøtte				
k1	18 240		15 853	
k2	17 832		15 445	
k3	17 436		15 049	
k4	17 436		15 049	
Reduksjon i konsum per mnd.	4 823		5 046	
Avdragsfrihet (år 1)	3 000		3 700	

Vi ser nå familien får en reduksjon i konsumet per måned på henholdsvis på 4 823 og 5 046 per måned for låneramme på henholdsvis 2 og 2,5 millioner. Vi ser videre at avdragsfrihet til kvinnen får ny jobb, vil delvis kompensere for inntektsbortfallet,

men at det likevel vil være en reell nedgang i husholdets konsumsats på henholdsvis 1 823 og 1 346 kr.

Hvis vi sammenligner med konsumsatsene som ble beregnet i leiebudsjetten i tabell 2.5., ser vi imidlertid at med avdragsfrihet vil familien likevel ha høyere konsum enn de hadde da de bodde i kommunal leiebolig.

Hvis perioden med arbeidsledighet blir langvarig, kan under visse kriterier også bostøtten øke/slå inn og kompensere for inntektsbortfallet. Kriteriene er kort fortalt at anslått årsinntekt må reduseres med minst 10 % slik at faktisk inntekt legges til grunn for bostøtteberegningen i stedet for sist tilgjengelige likningsinntekt. Siden inntektsgrunnlaget følger kalenderåret, vil det også ha betydning når på året perioden med arbeidsledighet inntreffer. Bostøtten som sikkerhetsnett ved arbeidsledighet er diskutert i detalj i *Økonomisk risiko og boligeie* (Astrup og Aarland, 2013)

Generelt synes altså familien i dette caset å kunne håndtere nokså høye lånerammer. Selv i tilfelle av et såpass stort likviditetssjokk som arbeidsledighet innebærer, vil familien komme bedre ut og ha høyere konsum enn de har som leietakere.

2.3 Case 3 – enslig forsørger med tre barn

2.3.1 Casebeskrivelse

Enslig kvinne med tre barn på 10, 12 år og 15 år, bor i en kommunal bolig med bare ett soverom. Har bodd i leiligheten i 10 år. Kvinnen har fast inntekt på 430 000 kroner i året. Hun får ikke lån i private banker på grunn av manglende egenkapital. Kvinnen har søkt om kommunen og fått avslag som er begrunnet med at hun har for lav inntekt.

2.3.2 Lånevurdering

Før denne kvinnens betjeningsevne vurderes kan det være hensiktsmessig og gi en generell vurdering, og se den i et boligsosialt perspektiv. Kvinnen bor svært trangbodd, hvilket i seg selv er uheldig, men særlig når det er barn med i bildet. I tillegg vil en eieretablering for denne familien ha en gevinst ved det frigjøres en kommunal bolig for andre vanskeligstilte.

For å beregne kvinnens lånebetjeningsevne, må vi først sette opp et budsjett for å se hvor høye boutgifter hun tåler. Lånebudsjetten

viser nedenfor at residualboughtiftene avhenger av hva om hun har bil og hva hun får i barnebidrag.

Vi har regnet caset med to nivåer av barnebidrag. «Høyt barnebidrag» er beregnet på bidragskalkulatoren på nav.no, der det er forutsatt at far tjener 430 000 kr (samme som mor), bor alene og ikke har noen andre barn. Månedlig barnebidrag er da beregnet til 5 500 kr per måned. «Lavt barnebidrag» er satt til sats for bidragsforskudd, som for en kvinne som tjener 430 000 kr er 1100 kr per barn per måned.

Tabell 2.8 *Leiebudsjett for enslig mor med tre barn, henholdsvis med og uten bil, og med to satser for barnebidrag.*

Inntekt	430 000	430 000
Minstefradrag	84 150	84 150
Særfradrag enslig forsørger	48 804	48 804
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>297 046</u>	<u>297 046</u>
<u>Skatt:</u>		
Trygdeavgift	35 260	35 260
Toppskatt	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	67 026	67 026
<u>Skatt</u>	<u>102 286</u>	<u>102 286</u>
<u>Disponibel lønnsinntekt</u>	<u>327 714</u>	<u>327 714</u>
Barnebidrag	66 000	39 600
<u>Barnetrygd</u>	<u>46 560</u>	<u>46 560</u>
<u>Total disponibel inntekt</u>	<u>440 274</u>	<u>413 874</u>
SIFO u/bil per mnd	21 185	21 185
SIFO m/bil per mnd	23 585	23 585
<u>Til boughtifter pr mnd:</u>		
u/bil	15 504	13 304
<u>m/bil</u>	<u>13 104</u>	<u>10 904</u>

Vi ser i det to nederste radene at residualboughtiftene (inntekt minus SIFO-satser) varierer mellom 15 500 (høyt barnebidrag og uten bil) og 10 900 (lavt barnebidrag med bil). Tabellen nedenfor viser hvordan dette slår ut i lånebetjeningsevne.

Tabell 2.9 *Lånebudsjet for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. Kalkulasjonsrente 6,25 prosent, 30 års løpetid. Med arbeidsinntekt.*

	<u>Høyt barnebidrag</u>	<u>Lavt barnebidrag</u>
	2 mill boliglån	1,5 mill boliglån
Inntekt	430 000	430 000
Minstefradrag	84 150	84 150
Særfradrag enslig forsørger	48 804	48 804
Rentefradrag	49 483	37 112
Alminnelig inntekt	247 563	259 934
<u>Skatt:</u>		
Trygdeavgift	35 260	35 260
Toppskatt	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	53 666	57 006
Skatt	88 926	92 266
Disponibel lønnsinntekt	341 074	337 734
Barnebidrag	66 000	39 600
Barnetrygd	46 560	46 560
Total disponibel inntekt	453 634	423 894
SIFO u/bil per mnd	21 185	21 185
SIFO m/bil per mnd	23 585	23 585
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	37 803	35 324
- SIFO u/bil	21 185	21 185
- avdrag & renter (kalk.rente)	12 314	9 236
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje u/bil	1 304	1 903
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	37 803	35 324
- SIFO m/bil	23 585	23 585
- avdrag & renter (kalk.rente)	12 314	9 236
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje m/bil	-1 096	-497

I tilfellet med høyt (normalt) barnebidrag og uten bil har kvinnen positivt likviditetsoverskudd (positivt tall i raden bunnlinje u/bil) på enlånerammen på 2 millioner, og i tilfellet med lavt barnebidrag har hun overskudd ved et lån på 1,5 millioner. Da brukes flytende rente med husbankens kalkulasjonsrente på 6,25 prosent anvendt med nedbetalingstid på 30 år. For beregning av rentefradraget har vi imidlertid lagt en rentesats på 2,5 prosent til grunn for at rentefradraget ikke skal bli altfor høyt.

Hvis det er behov for bil i husstanden, som kanskje vil være tilfelle hvis kvinnen er i jobb, ser vi imidlertid at det blir underskudd i budsjettet med slike lånerammer, og låneutmålingen må derfor være noe lavere.

Sett i forhold til lokale boligpriser kan en låneutmåling med flytende rente ikke være tilstrekkelig til at kvinnen kan kjøpe en passende bolig. Hvis kvinnen derimot blir vurdert med 20 års fastrente på fire prosent får vi følgende resultater for lånebetjeningsevne som vist i tabell 2.10.

Tabellen nedenfor tar utgangspunkt i samme case som foran, og viser konsekvensen av bruk av fastrente som kalkulasjonsrente, og hvilken effekt det har for vurdering av lånebetjeningsevnen.

Tabell 2.10 *Lånebudsjett for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. 20 års fastrente på 4 prosent brukes som kalkulasjonsrente, 30 års løpetid. Med arbeidsinntekt.*

	<u>Høyt barnebidrag</u>	<u>Lavt barnebidrag</u>
	2,5 mill boliglån	2 mill boliglån
Inntekt	430 000	430 000
Minstefradrag	84 150	84 150
Særfradrag enslig forsørger	48 804	48 804
Rentefradrag	99 199	79 359
Alminnelig inntekt	197 847	217 687
<u>Skatt:</u>		
Trygdeavgift	35 260	35 260
Toppskatt	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	40 243	45 599
Skatt	75 503	80 859
Disponibel lønnsinntekt	354 497	349 141
Barnebidrag	66 000	39 600
Barnetrygd	46 560	46 560
Total disponibel inntekt	467 057	435 301
SIFO u/bil per mnd	21 185	21 185
SIFO m/bil per mnd	23 585	23 585
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	38 921	36 275
- SIFO u/bil	21 185	21 185
- avdrag & renter	11 935	9 548
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje u/bil	2 801	2 542
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	38 921	36 275
- SIFO m/bil	23 585	23 585
- avdrag & renter	11 935	9 548
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje m/bil	401	142

Bruken av fastrente øker lånebetjeningsevnen i betydelig grad i alle tilfellene. Selv i tilfellet med lavt barnebidrag og bil, har kvinnen en betjeningsevne på 2 millioner. I det mest gunstig tilfellet har kvinnen lånebetjeningsevne på 2, 5 millioner med god margin. Med såpass høye lånerammer vil det være gode muligheter til å skaffe seg en egnet bolig i de fleste av landets kommuner. Det er basis av disse beregningene overraskende at kvinnen har fått avslag på sin lånesøknad. En mulighet kan være at kommunen har ansett lånetildelinger på dette nivået for å være for risikable. La oss derfor se nærmere på risikoen for denne kvinnen.

2.3.3 Vurdering av risiko

En kompliserende faktor her er barnas alder. Om tre år vil det eldste barnet være over atten. Dette innebærer bortfall av barnetrygd og barnebidrag, og et betydelig lavere inntektsgrunnlag for betjening av boutgifter. På den annen siden kan boligøkonomien til kvinnen være mer konsolidert i løpet av tre år, med større boligformue og større avdragsbuffer, og lavere boutgiftsandel.

En annen risikofaktor er at det vil innebære et betydelig inntektssjokk hvis barna skulle flytte til far for å bo der.

Vi ser bort fra disse to risikomomentene og fokuserer på en annen viktig risikofaktor, nemlig tap av arbeidsinntekt gjennom arbeidsledighet. Dette vil redusere inntekten fra inntekt fra 430 000 til 268 320 og skape betydelig likviditetspress. La oss se på marginene dersom kvinnen har fått fastrente.

Tabell 2.11 *Lånebudsjett for ulike låneramme på for enslig mor med tre barn, med ulike antagelser om barnebidrag og bil. 20 års fastrente på 4 prosent brukes som kalkulasjonsrente, 30 års løpetid. Med arbeidsledighetstrygd.*

	<u>Høyt barnebidrag</u> 2,5 mill boliglån	<u>Lavt barnebidrag</u> 2 mill boliglån
Inntekt	268 320	268 320
Minstefradrag	84 150	84 150
Særfradrag enslig forsørger	48 804	48 804
Rentefradrag	99 199	79 359
Alminnelig inntekt	36 167	56 007
<u>Skatt:</u>		
Trygdeavgift	22 002	22 002
Toppskatt	0	0
Skatt på alminnelig inntekt	0	1 946
Skatt	22 002	23 948
Disponibel lønnsinntekt	246 318	244 372
Barnebidrag	66 000	39 600
Barnetrygd	46 560	46 560
Total disponibel inntekt	358 878	330 532
SIFO u/bil per mnd	21 185	21 185
SIFO m/bil per mnd	23 585	23 585
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	29 906	27 544
- SIFO u/bil	21 185	21 185
- avdrag & renter	11 935	9 548
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje	-6 214	-6 189
<u>Budsjett per mnd.</u>		
Disponibel inntekt	29 906	27 544
- SIFO m/bil	23 585	23 585
- avdrag & renter	11 935	9 548
- husleie	3 000	3 000
Bunnlinje m/bil	-8 614	-8 589

Vi ser her at det blir et betydelig likviditetsunderskudd i alle tilfeller som følge av tapt arbeidsinntekt. Det første spørsmålet er om det lar seg løse ved hjelp av avdragsbufferen i lånet ved å innvilge imidlertid avdragsfrihet. For lån på 2,5 og 2 millioner kr er avdragsbufferen henholdsvis 3 700 og 3 000 kr. Det monner, men det skaper fortsatt ikke likviditetsbalanse. Under forutsetninger som diskutert ovenfor, kan også bostøtten slå inn ved varig inntektsbortfall, dvs. at perioden med arbeidsledighet er av en viss varighet.

Vi ser her en ulempe med å bruke fastrente som kalkulasjonsrente. Det bygges ikke en rentebuffer i lånet som kan brukes til andre likviditetssjokk. Et arbeidsledighetssjokk i dette tilfellet vil kunne tilsvare en renteøkning på 10 prosentpoeng. Vi ser derfor hvorfor rentebufferen som bygges inn i lånet ved flytende rente, kan være nyttig.

Dette trenger imidlertid ikke være et argument mot å bruke fastrente også for startlåsmottakere som har lønnsinntekt. Også her bør man vurdere individuell risiko for arbeidsledighet basert på hvilken type jobb i dette tilfellet kvinnen har. Jobber hun f.eks. i offentlig sektor i en rimelig trygg jobb som ikke står i fare for å bli omorganisert eller effektivisert vekk, kan fastrente være et nyttig verktøy. Jobber hun i mer konjunkturutsatt sektor der arbeidsledighet er en mer reell risiko, bør man kanskje vurdere å gi en lavere låneramme enn det som eksemplet her viser, for at kvinnen også kan spare seg opp en privat økonomisk buffer.

Imidlertid vil det i svært mange typiske saker være en avveining av enten å gi lavere lån, evt. lån med flytende rente, som da må kombineres med tilskudd for at regnestykket skal gå opp, eller å gi høyere lån med fastrente der vedkommende i perioder med inntektsbortfall kan ha behov for økonomisk bistand fra kommunen i en periode. Det kan bety sosialhjelp i tillegg til avdragsfrihet i perioder med midlertidig inntektsbortfall eller tilskudd ved varig inntektsbortfall. Det kan også bety refinansiering av startlån hvis det er tilstrekkelig egenkapital i boligen. Ved fastrente overtar altså kommunen i praksis noe av selvforsikringsbufferen som ligger inne i en låneutmåling med flytende rente, men kan til gjengjeld gå inn med lavere tilskudd på kjøpstidspunktet, eller det er ikke behov for tilskudd i det hele tatt.

2.4 Oppsummering

Å hjelpe økonomisk vanskeligstilte med lave inntekter inn i et hett boligmarked med høye boligpriser, kan virke som en umulighet,

med mindre det går på bekostning av forsvarlighet. Dette kapittelet har vist seg at dette kan være mulig. Vanskeligstilte kan, selv om de har lav inntekt, ha relativt høy gjeldsbetjeningsevne. Den viktigste grunnen er en stabil, forutsigbar inntekt. Den største betjeningsrisiko for alminnelige låntakere er risiko for tap av arbeidsinntekt gjennom arbeidsledighet eller uførhet. Denne risikoen er mange vanskeligstilte forskånet for. Dette øker gjeldsbetjeningsevnen i betydelig grad. I tillegg er det mulig å eliminere en av de viktigste utgiftsrisikoelementene, nemlig renterisiko gjennom fastrentekontrakter. Bruk av fastrente vil ytterligere øke de vanskeligstiltes gjeldsbetjeningsevne. Overkursrisiko er generelt lav i perioder med lav rente, som nå, men kan også løses ved hjelp av å ta med seg fastrentelånet som finansieringsgrunnlag for ny bolig, uten å løse det inn.

Dersom likviditetspress skulle oppstå underveis, kan dette løses på forskjellig måter, og måter som ikke er mulig for alminnelig låntakere. Det første poenget er om likviditetsproblemer er av forbigående eller mer permanent art. Forbigående likviditetsproblemer kan som vi har sett, løses ved hjelp av midlertidig avdragsfrihet, bostøtte (som kan komme inn i bildet dersom inntektene går ned eller utgiftene går opp over en lengre periode), og i siste instans sosialhjelp. Dersom likviditetsproblemer er av permanent art, vil det være mer aktuelt å refinansiere låneavtalene gjennom lengre nedbetalingstid og/eller tilskudd.

Ofte vil risikoen for likviditetsproblemer være størst i den første fasen av eierskapet og deretter avta etter hvert som boligkapitalen bygges opp og avdragsandelen øker (Astrup og Aarland 2013).

Risikoen som vanskeligstilte utsettes for ved lånetildeling, må også sammenholdes med den risiko de alternativt ville bli utsatt som leietagere. Risikoeksponering i det norske leiemarkedet vil for vanskeligstilte ofte kunne være særlig høy (NOU 2011:13). I norsk sammenheng er det faktisk et av de viktigste argumentene for å satse på boligeie også blant hushold med lave inntekter.

3 Hva er beste praksis?

3.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å se nærmere på begrepet beste praksis som en standard vi kan måle den faktiske praksisen opp mot. I tillegg vil vi forsøke forklare i hvilken forstand beste praksis er best. Beste praksis gjelder ikke bare ved vurdering av lånesøknadene, som vi så i forrige kapittel, men også hvordan kommunene følger opp lånemottakerne etter tildeling. Dette vil vi også få en illustrasjon på i kapittel 6 hvor vi intervjuer 6 case-kommuner som ligger nær opp til beste-praksis definisjon utledet i dette kapitlet.

I de to neste kapitlene (4 og 5) gjennomfører vi en kvantitativ analyse av hvordan kommunens startlånspraksis har utviklet seg fra 2005 og fram til 2013 før forskriftsendringen. Denne utviklingen sammenholder vi med en beste-praksis standard. Flere problemstillinger er relevante:

- Hvor stor avstand er det mellom faktisk praksis og beste praksis (praksis-gapet)
- Hvordan har dette utviklet seg over tid?
- Hvordan påvirker forskriftsendringen praksis-gapet? (fase 2)

I kapittel 2 beskrev vi hvordan beste-praksis-kommuner jobber med ordningen. Kjernen i dette arbeidet er en *helhetlig tilnærming* med fokuset på den enkeltes utfordringer og styrker. Vurderingen av lånesøker sees i sammenheng med et boligsosialt løp hvor det primære målet er å løse individets eller husstandens boprobem. I kapittel 3 så vi hvordan det var mulig å «strekke» startlånsordningen ved å gi den til vanskeligstilte et lån som langt overskred lånenormen om tre gange inntekten, uten at det gikk på bekostning av bankfaglige forsvarlighetskriterier. Vi så at lav inntekt, som typisk kjennetegner vanskeligstilte, ikke er ensbetydende med lav lånebetjeningsevne. Beste praksis hviler således på to kompetansepilarer, en *bankfaglig* og en *sosialfaglig*. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på pilarene for beste praksis fra et

risikoperspektiv og vurdere om og i hvilken grad beste praksis bidrar til å redusere risiko. Dersom risiko tas høyde for vil den i mindre grad være en risiko. Men for å vite hvordan risiko kan håndteres, og hvilke verktøy som finnes for å gjøre det, må vi starte med å se på sammenhengen mellom boligeie og risiko.

3.2 Boligeie og økonomisk risiko

Hvilke risiki utsettes individer og husstander som hjelpes inn på det norske eiermarkedet ved hjelp av startånet?

Det er særlig to scenarier som er ønskelig å unngå. Det ene er at boligeiere må selge på et ugunstig tidspunkt, dvs. når (hvis) boligprisene begynner å falle. Det andre er at en husstand ikke kan selge, fordi salg innebærer et realisert tap (ettersom boligprisene har falt). Konsekvensen er at husstanden kan bli «låst inne» i boligen, som hadde vært ønskelig å selge grunnet jobb- eller familiesituasjon.

Sannsynligheten for å havne i ett av disse scenariene avhenger både av markedsforhold, som for eksempel konjunkturelt forløp, og av individuelle forhold og karakteristikk, herunder deres tilknytningsforhold til arbeidsmarkedet.

3.2.1 Betjeningsrisiko

Betjeningsrisiko utløses enten av et økonomisk sjokk på inntektssiden eller på utgiftssiden. Vi kan derfor inndele betjeningsrisiko i inntektsrisiko og utgiftsrisiko

Betjeningsrisiko er altså risikoen for at et likviditetssjokk inntreffer, en uforutsett økning i utgifter og/eller reduksjon av inntekt, og at dette er av et slikt omfang og en slik varighet at husholdningen ikke klarer å absorbere det som følge av at en ikke lenger har økonomisk evne til å betjene boliglånet. De tre viktigste kildene til inntektssjokk er (1) arbeidsledighet, (2) sykdom som resulterer i uførhet og (3) samlivsbrudd slik at husholdningsinntekten reduseres. Vi kan skille mellom permanente og forbigående sjokk. Negative inntektssjokk øker sannsynligheten for et ikke-bærekraftig boligeierskap (Feijten 2005). Sannsynligheten for et negativt inntektssjokk, og ikke minst evne til å absorbere sjokket, vil være ulikt fordelt i befolkningen. Lav(ere) inntekt gjør det generelt vanskeligere å håndtere uforutsette økonomiske endringer som arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd. Betjeningsrisiko påvirkes imidlertid ikke bare av inntektsnivået, men også av inntektssvingninger. Husstander med stabil, men lav inntekt, er

mindre utsatte for slike svingninger. For eksempel er sannsynligheten for et negativt inntektssjokk nær null for personer som er varig trygdet.

I tillegg kan negative inntektssjokk og utgiftssjokk skape potensielle betjeningsproblemer. Et eksempel på et slikt utgiftssjokk kan være kjøp av bolig med skjulte skader som krever rask utbedring ("råttent bad"-sjokk)(Aarland 2012).

3.2.2 Tapsrisiko

Betinget tapsrisiko er risikoen for å selge med tap, gitt at lånet ikke lenger kan betjenes, mens *absolutt tapsrisiko* er den generelle risiko for tap i en boliginvestering. Den betingete risiko for tap ved boligsalg er i stor grad konjunkturbestemt, men vil også kunne være tilstede i lokale markeder med lav omsettelighet. Den betingete tapsrisikoen kan være avhengig av inntektsnivået til husstanden. Prisvariasjonen, og dermed også prissrisikoen, kan ofte være større på mindre attraktive lokaliseringer (Røed Larsen og Sommervoll 1996). Disse områdene kan oppleve betydelig prisvekst i oppgangstider, men også tilsvarende prisfall i nedgangstider. I de dyre lokaliseringene vil imidlertid etterspørselen ofte være mer stabil, også i nedgangstider, slik at prissrisikoen vil være tilsvarende mindre. Dermed kan også tapsrisiko være relatert til inntektsnivå.

Tapsrisikoen vil også kunne variere geografisk. Tapsrisikoen vil være større i kommuner med ensidig og konkurranseutsatt næringsstruktur. For eksempel vil en nedlegging av hjørnesteinsbedriften både kunne gi inntektsbortfall og et sterkt prisfall på boligene. I områder av landet med betydelig lavere markedspriser enn oppføringskostnadene, vil også tapsrisikoen være høy.

De ulike risikotypene må imidlertid sees i sammenheng. Lav betjeningsrisiko gir en lav tapsrisiko, selv om prissrisikoen ellers er høy. Det at boligprisene faller skaper ikke nødvendigvis et problem, så lenge man klarer å betjene lånet sitt. Selv om betjeningsrisikoen er lav så kan prissrisiko og prisfall gi opphav til andre typer risiko, som «lock-in»-risiko. Den generelle tapsrisikoen vil kunne være lav hvis betjeningsrisikoen er høy samtidig som prissrisikoen er lav. I perioder med høy prisvekst vil dermed finansielt utsatte boligeiere ofte være lite tapseksponeerte selv om betjeningsrisikoen ellers er høy. Derfor ønsker ofte bankene å redusere utlånskravene når det er gode utsikter i boligmarkedet (Borgersen og Sommervoll 2006).

Det er ikke uten videre gitt at det å selge boligen i fallende markedet er en katastrofe. For husstander som ønsker å komme seg videre opp i bolighierarkiet kan det til og med kunne være en fordel. Prisfall kan imidlertid eliminere krav til tilstrekkelig egenkapital til å kjøpe ny bolig. På denne måten har egenkapitalkravet også bidratt til potensielt å øke risikoen ved prisfall (Sommervoll 2012). For dem som kvalifiserer for startlån vil ikke denne problemstillingen (risiko) gjelde, og på måten kan startlånet også bidra til å redusere risiko.

3.3 Vanskeligstiltes risikoutsatthet og forsvarlig utlånspraksis

Beste- praksis-standard må være forankret i erfaringer med god praksis. Det er ikke uten videre opplagt at en klar boligsosial profil og en aktiv bruk av startlånet til boligsosial problemløsning og forsvarlig utlånspraksis er kompatibelt. Finanstilsynet skriver i sine retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis (Finanstilsynet 2010) at:

Dersom banken bruker gjeldsgrad (total gjeld i forhold til brutto inntekt) som beslutningskriterium, bør lånet normalt ikke overstige tre ganger samlet bruttoinntekt.

Videre sies det:

I tillegg må bankene ta høyde for en renteøkning på minst 5 prosentpoeng ved vurdering av kundenes betjeningsevne.

Dersom Finanstilsynets retningslinjer og definisjon av forsvarlig utlånspraksis legges til grunn, vil det med dagens boligpriser være litesamsvar mellom forsvarlig utlånspraksis og en aktiv boligsosial bruk av startlånsordningen i mange kommuner. Det er imidlertid flere forhold som tilsier at Finanstilsynets definisjon av beste praksis i liten grad vil være hensiktsmessig for startlånsordningen. I utgangpunktet vil startlånsegmentet være kjennetegnet av lavere inntekter enn alminnelige låntakere i banker. Dette taler isolert for større risikoutsatthet fordi lavere inntekt innebærer mindre personøkonomiske buffere til å tåle uforutsettheter. Men 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. Generelt er det mer

problematisk å bruke fastrentekontrakter til husstander med sterk tilknytning til arbeidsmarkedet (NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser). Her må individets inntektsrisiko vurderes nøye, dersom fastrente skal brukes på individer i fullt arbeid. Det vil her være stor forskjell på om individet jobber i privat konjunkturutsatt virksomhet (relativt høy inntektsrisiko) sammenlignet med skjermet offentlig virksomhet der arbeidsetterspørselen er høy (eksempelvis lærere og sykepleiere).

Det er særlig to grunner til at det kan være problematisk å bruke fastrente som kalkulasjonsrente overfor grupper med inntektsrisiko. Den første er at arbeidsledighet innebærer et stort likviditetssjokk for husstanden (tilsvarende et rentesjokk på 10-15 prosent avhengig av lånets størrelse). Det er derfor viktig at det bygges tilstrekkelig likviditetsbuffer i lånet gjennom bruk av tilstrekkelig høy kalkulasjonsrente og tilstrekkelig lav nedbetalingstid. Den andre grunnen er at det kan være en fordel å ha flytende rente dersom arbeidsledigheten inntreffer.

Forklaringen på dette ligger i overgangen til inflasjonsstyring som ble innført i 2001. Styringsrenta i Norges Bank settes slik at inflasjons over tid ligger på 2,5 prosent. Inflasjonsstyring har endret dynamikken mellom arbeidsledighet og rentenivå. For at Norges Bank skal nå inflasjonsmålet på 2.5 prosent, må den derfor, som en enkel generalisering, sette renten høyt når sysselsetning er høy, og omvendt, sette renten lavt når sysselsetningen er lav. For boligeiere innebærer det at arbeidsledighet og rentenivå er negativt korrelerte. Ved å ha flytende rente på boliglånet utnyttes denne sammenhengen slik at man får lavere rente dersom man skulle bli arbeidsledig i en nedgangskonjunktur. Det kan derfor være en fordel å ha flytende rente for husstander med sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. Flytende rente kan derfor paradoksalt nok dempe renterisikoen for arbeidstagerne. For dem som er utenfor arbeidsmarkedet gjelder ikke denne sikringsmekanismen, og en fastrentkontrakt vil derfor være en effektiv måte å redusere risiko på.

For husstander med fast inntekt er dermed både inntektsrisiko og renterisiko tatt høyde for, dersom fastrente brukes. Bruk av fastrente vil i tillegg medføre lavere kalkulasjonsrente (NOU 2011:15 Rom for alle), nettopp fordi renterisiko og inntektsrisiko er eliminert. Dette betyr at mange vanskeligstilte har ganske *annerledes risikoutfordringer* enn alminnelig låntakere, og at retningslinjene til Finanstilsynet i mindre grad adresserer disse. Dette gjenspeiles i at retningslinjene til Finanstilsynet ikke sier noe om betydning av fastrente i en forsvarlig utlånspraksis.

Av denne grunn er retningslinjene lite hensiktsmessige som normer for beste startlånspraksis.

Fastrente virker risikodempende, og kan dermed brukes til øke lånebetjeningsevnen til vanskeligstilte. Det er spesielt gunstig å bruke nå som fastrenten er historisk lav. Men selv med høyere fastrente vil dette ofte være gunstig, fordi den i større grad kan muliggjøre boligeie for vanskeligstilte som ellers ikke vil klart å bli boligeiere. Alternativet er ofte et dyrt og ugunstig leiemarked.

Fast rente er altså ofte et godt virkemiddel overfor dem som kjøper bolig med fast trygdeinntekt hvor man oppnår å forsikre seg mot renteoppgang samtidig som det ikke er noen inntektsrisiko. Fast rente kan også være hensiktsmessig å bruke for individer i fullt arbeid, dersom risikoen for arbeidsledighet vurderes som lav. Dersom det er forutsigbare økonomiske forhold er det mulig å eie selv med lav inntekt. Som vi så i forrige kapittel innebærer ikke lav inntekt nødvendigvis lav lånebetjeningsevne.

Hvor aktivt fastrente brukes overfor startlånmottakere, varierer imidlertid noe mellom kommunene, og det varierer også hvor lange fastrenter som tilbys. Til en viss grad har det sammenheng med i hvor aktivt det jobbes opp mot gruppen av varig vanskeligstilte.

3.4 Eierskapspotensialet blant vanskeligstilte og beste praksis

I kapittel 2 viste vi hvorfor det ikke nødvendigvis bør settes et likhetstegn mellom lav inntekt og lav lånebetjeningsevne. Vanskeligstilte med stabil og trygt inntektsgrunnlag vil ha større lånebetjeningsevne enn individer med arbeidsinntekt på tilsvarende nivå. Tidligere forskning (Aarland 2011 og 2012) har også vist at det er et overraskende stort eierskapspotensialet blant vanskeligstilte.

Innebærer beste praksis en realisering av dette eierskapspotensialet? Eller er det slik at en realisering av eierskapspotensialet forutsetter beste praksis?

Det er klart at en gitt kommunal startlånspraksis som er i samsvar betingelsene for beste praksis ikke uten videre vil realisere eierskapspotensialet blant kommunens vanskeligstilte. Det kan være flere skranker som kommunene står overfor som gjør at dette potentialet ikke uten videre lar seg realisere. For det første kan begrensninger i startlånsbudsjettet i kommunen gjøre det vanskelig

å gi til alle vanskeligstilte som har lånebetjeningsevne. Før forskriftendringen har unge i etableringsfasen utgjort den statistisk sett største målgruppen. Begrensninger i startlånsmidler kan ha medført at kommunene har prioritert unge på bekostning av vanskeligstilte. I tillegg medførte Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis i 2010 at flere banker gikk bort fra å samfinansiere boliglån med startlån. Tidligere var det vanlig at startlånet ble brukt som toppfinansiering. Omlegging av bankenes praksis har dermed medført at den samlede kredittramme for startlånordning har blitt vesentlig mindre. Begrensninger i rammene for startlån, sammen med mindre muligheter for samfinansiering med private banker, kan derfor innebære mindre muligheter til å realisere de vanskeligstiltes eierskapspotensial.

En annen beskravning kan være saksbehandlingskapasiteten. Det er det tids- og ressurskrevende å behandle startlånssøknader på en måte som beste praksis fordrer. Det vil også ta tid å bygge tilstrekkelig kompetanse og god organisering. Selv om praksis hos eksisterende saksbehandlere er meget god, kan saksbehandlingskapasiteten samlet sett være for liten til at man greier å ta ut eierskapspotensialet blant vanskeligstilte i kommunen.

Selv om beste praksis ikke automatisk innebærer en utnyttelse av eierskapspotensialet, vil som regel det motsatte gjelde. En utnyttelse av eierskapspotensialet fordrer at beste praksis i kommunen gjelder. Det er ikke tilstrekkelig at tildelingen av startlån gjøres på en forsvarlig måte. Det bør i tillegg bygges tilstrekkelig rutiner rundt startlånsmottagerne til at risikokspensjonering for mottakerne og kommunen holdes på lavest mulig nivå. Vi skal se nærmere på beste praksis fra et risikoperspektiv, og hvordan beste praksis vil bidra til å redusere risikoen, for mottaker og kommunen.

3.5 Beste praksis i et risikoperspektiv

Vi skal i dette delkapittelet se nærmere på hvordan beste praksis bidrar til å redusere risikoutsattheten til vanskeligstilte som får startlån.

3.5.1 Kartleggingsfasen

Med «kartlegging» forstås det grundige arbeidet som gjøres med søkerne i forkant. Det dreier seg om kartlegging av mange forhold, som husholdsbudsjett, bobehov, motivasjon, gjennomføringsevne, bistandsbehov, tjenestekoordinering, kontakt med NAV osv. Ikke alle søkerne trenger alle punktene, men kartleggingen danner

grunnlag for en *helhetlig tilnærming* fra starten av. Realiteten er at ikke alle vanskeligstilte kan eller bør bli boligeiere. Det er særlig viktig at søker har en avklart og stabil livssituasjon, samt en forutsigbar og trygg økonomisk situasjon. Videre er det viktig, som vi har sett i kapittel 2, at det gjøres en individuell vurdering av søkeres risikosituasjon, slik at det er mulig å avklare lånsøkers reelle lånbetjeningsevne også dimensjonere lånet til inntektsnivået på en riktig måte. Dette er en så viktig del av arbeidet i forhold til risikoaspektet at vi går nærmere inn på denne delen av prosessen nedenfor (3.5.2). Her er det mulig å feile på begge sider, enten ved å gi lån som ligger under eller over den reelle betjeningsevnen. Som vi skal se senere er det lite som tyder på at det er utbredt med tildelinger av for høye lån. Denne fasen legger grunnlaget for hele kommunens arbeid med ordningen. Lykkes man i denne delen av arbeidet kan kommunen bruke startlånsordningen aktivt i sitt boligsosiale arbeid, uten at dette går på bekostning av høy risikoeksponering, - for kommunen eller søkeren.

Selv om søker ikke kvalifiserer på søknadstidspunktet betyr ikke dette at søkeren ikke er egnet til å være boligeier. Det kan være at søkeren trenger å få en mer avklart livssituasjon, eller at søkeren først må rydde opp i egen økonomi, for eksempel i forhold til forbruksgjeld.

3.5.2 Risikodempende mekanismer i selve lånet

For at låneordningen kan brukes mot vanskeligstilte med lave inntekter i et vanskelig boligmarked med høye priser, er det avgjørende at utformingen av startlånet er i samsvar med den enkeltes risikosituasjon og risikokarakteristikk. Vi så at i kapittel 2 at lave inntekter ikke er ensbetydende med lav lånbetjeningsevne. Utformingen av lånebetingelsene er i seg selv en viktig risikodempende mekanisme. Gjennom valg av lånets nedbetalingstid og kalkulasjonsrente fastsettes rente- og avdragsbufferen. *Rentebufferen* består i at lånerammen dimensjoneres slik at låntakeren skal tåle renteøkninger opp til et viss antall prosentpoeng. *Avdragsbufferen* består i at långiver som oftest vil innvilge avdragsfrihet i periode dersom betalingsproblemer skulle oppstå. Disse bufferne brukes til å løse framtidige likviditetsutfordringer som eventuelt kan oppstå ved renteøkning eller arbeidsledighet. Simuleringer av likviditetssjokk som følge av arbeidsledighet lot seg løse gjennom bruk av både rente- og avdragsbufferen (Astrup og Aarland 2013) når kalkulasjonsrenten lå på 5 prosent poeng over den gjeldende rentesats (Finanstilsynet 2010) og nedbetalingstid på 20 år.

Simuleringene ble ikke foretatt på andre lånebetingelser, slik at det er mulig få samme resultat med mindre strenge lånebetingelser. I kapittel 2 er simuleringene gjort med fastrente som kalkulasjonsrente, som innebærer at det ikke bygges inn en rentebuffer i det hele tatt. Dette er mulig å gjøre fordi muligheten rentesjokk ikke foreligger, og inntektsrisikoen er eliminert eller svært lav. Behovet for likviditetsbufferer er derfor mindre, selv om vanskeligstilte i utgangspunkt har mindre marginer. Dette muliggjøres dessuten av at også andre sikkerhetsmekanismer vil kunne slå inn ved eventuelle likviditetsproblemer, som for eksempel bostøtte.

Siden rentebufferen ikke brukes i våre beregninger er det desto viktigere hvordan kommunen fastsetter nedbetalingstiden, og dermed størrelsen på avdragsbufferen. Desto lengre løpetid, desto lavere er terminbeløpet. Dette reduserer muligheten til å løse likviditetsproblemer gjennom avdragsfrihet. Fastsettelsen må gjøres ut i fra individuell risikovurdering der muligheten for bostøttekvalifikasjoner ved økt boutgiftsbelastning tas i betraktning. Forskriftsendringen har åpnet for muligheten for 50 års nedbetalingstid. Dette er mulighet som bør brukes med varsomhet. Dette gjelder særlig hvis 50 års løpetid kombineres med fastrente som kalkulasjonsrente. En slik kombinasjon bør kun brukes hvis det er særlig stor grad av økonomisk forutsigbarhet eller at bostøtteordning i hovedsak fanger opp søkerens likviditets- og betjeningsrisiko. I tillegg vil lang nedbetalingstid innebære at det tar lengre tid for låntaker å bygge seg opp egenkapital i boligen.

3.5.3 Gjennomføring av kjøpet

Noen vanskeligstilte vil trenge hjelp til prosessen med å kjøpe en bolig. Det kan dreie seg om alt assistanse på visninger til deltagelse på budrunder. En slik assistanse kan være nødvendig for at den innvilgede lånerammen kan utnyttes, samt at den vanskeligstilte faktisk klarer å løse sitt boprobem. Denne fasen kan også ha betydning for reduksjon av risiko for framtidige likviditetsproblemer, for eksempel i form av et råttent-bad-sjokk.

3.5.4 Oppfølgingsrutiner ved manglende betaling

Oppfølgingsrutiner ved manglende betaling vil være noe forskjellig avhengig av hvilket stadiet de retter seg mot. Det første er rutiner som forsøker å fange opp betalingsproblemer på et tidlig stadium, det vil si når det foreligger et betalingsmislighold. Jo lengre tid det går før betalingsproblemen blir tatt tak i jo vanskeligere er det å løse dem (Holm og Astrup 2009, Astrup og Aarland 2013). Det er

viktig for kommunen å integrere gode oppfølgingsrutiner i sin startlånspraksis slik at eventuelle betalingsproblemer blir fanget opp på et tidlig stadium. Dersom betalingsproblemene ikke fanges opp på dette stadiet, er det også viktig at kommunene har en plan B, og følger opp betalingsproblemer som har gått videre til neste stadium.

Dette stadiet kjennetegnes ved at betalingsmisligholdet har resultert i en tvangssalgsbegjæring. Dersom lånet samfinansieres bør oppfølgingsrutinene også knyttes til låntagers betjening av det private banklånet. En kompliserende faktor for kommunen er at betalingsmislighold som ikke er knyttet til boliggielden også kan resultere i en tvangssalgsbegjæring. Hvis skyldner ikke betaler sine regninger, kan kreditor begjære utleggsforretning hos Namsmannen. Utleggsforretning kan omfatte utleggstrekk og utleggspant, der førstnevnte innebærer trekk i lønn eller trygdeytelse, mens sistnevnte betyr at kravet er sikret i en formuesgjenstand, som oftest bolig. Det er Namsmannen som avgjør om det skal nedlegges trekk eller pant, eller begge deler. Hvis kreditor har fått utleggspant for et krav, og kravet ikke blir betalt, kan kreditor begjære boligen tvangssolgt for å inndrive kravet. I praksis vil boligen bare bli begjært tvangssolgt hvis det er ledig pant, dvs. hvis lånet er nedbetalt og/eller boligen har steget i verdi siden låneopptak. Fullfinansiering og lang nedbetalingstid vil faktisk være en buffer mot tvangssalg. Et annet eksempel er offentlige krav som har legalpant. Legalpant er lovbestemt pant der kreditor kan ta pant i boligen uten tinglysning og uten å gå via Namsmann eller særnamsmann. Dette gjelder krav som er nært knyttet til boligen, for eksempel ubetalte kommunale avgifter og ubetalte fellesutgifter til borettslag eller sameier inntil 2 G. Et problem med legalpant er at selv bagatellmessige krav kan resultere i en begjæring om tvangssalg. Det er særlig viktig at kommunene har rutiner for å følge opp (startlåns)saker som resulterer i tvangssalgsbegjæringer. I flere av kommunene blir gjeldsrådgivningstjenesten varslet automatisk når tingretten begjærer en bolig tvangssolgt (Astrup og Aarland 2013). Noen steder har de da rutiner på at gjeldsrådgiverne tar kontakt direkte for å høre om de kan bistå, eller at det i brevet fra tingretten opplyses om mulighet for gratis gjeldsrådgivning hos kommunen.

3.5.5 Utnyttelse av eksisterende sikkerhetsnett

Det eksisterer et kommunalt sikkerhetsnett for boligeiere i fra før av⁴. Kommunene har derfor allerede en viktig ressurs som de kan integrere i sitt startlansarbeid. Utnyttelse av dette sikkerhetsnettet er viktig for å dempe risikoen knyttet til startlansordningen. Selv om startlån er utmålt og tildelt på en forsvarlig måte, og kommunen har gode rutiner for oppfølging, kan det likevel forekomme mislighold av lån. Det er i slike situasjoner at sikkerhetsnettet blir aktivert. Sikkerhetsnettet har i praksis klart å fange og løse fleste misligholdssaker (Astrup og Aarland 2013). Det er få tvangssalg i Norge, til tross for at Norge har en av de høyeste eierandelene blant OECD-landene. Det er også få tilfeller hvor det søkes om gjeldsordning blant boligeiere, og de få tilfellene hvor boligeiere søker, blir som oftest den eide boligen beholdt under gjeldsordningsperioden.

Det kommunale sikkerhetsnettet består i hovedsak av fire hovedkomponenter: gjeldsrådgivning, gjeldsordning og refinansiering gjennom startlån, bostøtte og boligtilskudd til etablering. De første gjelder for alle, mens de andre er behovsprøvde. Sikkerhetsnettet aktiveres når et lån er misligholdt, eller en husstand har pådratt seg annen gjeld og /eller har rotet til økonomien. Refinansiering med startlån er normalt bare aktuelt der en står i fare for å miste bolig. Ofte er det ikke et startlån som da refinansieres, men et annet lån/kreditter.

Gjeldsrådgivning er en kommunal og lovpålagt tjeneste som er gratis for kommunens innbyggere. Gjeldsrådgiverne spiller en viktig rolle med å bistå folk i å ordne opp i sin økonomiske situasjon, og kan derfor være et viktig instrument for å følge opp eventuelle betalingsproblemer knyttet til startlansordningen. Gjeldsrådgiverne gir først og fremst bistand og hjelp til å få oversikt over de økonomiske problemene og forstå hvor situasjonen bærer hen. De skisserer ulike løsninger og hjelper folk til å forstå konsekvensene både av de ulike løsningene og av ikke å foreta seg noe. Dette er både et lavterskeltilbud der en kan få hjelp med enkle ting som å søke om betalingsutsettelse eller avdragsfrihet, og det er et tilbud til dem med store, uoversiktlige og komplekse gjeldsproblemer. Gjeldsrådgiverne har ingen virkemidler direkte til sin disposisjon, men de har et tett samarbeid med de andre etatene som Namsmann (for gjeldsordning) og kommunen (for startlån) og henviser folk videre når de ser at de vil

⁴ Dette sikkerhetsnettet er grundig redegjort for forskningsrapporten *Boligeie og økonomisk risiko* (Astrup og Aarland 2013). Framstillingen her bygger på denne.

kvalifisere for denne typen virkemidler. Ordninger som frivillig forvaltning og frivillig kredittspærre kan brukes for å ta kontroll over den privatøkonomiske situasjonen. For gjeldsrådgivning kan det imidlertid være et problem at det noen steder er lang ventetid for å slippe til (Astrup og Aarland 2013).

Startlånet er også i seg selv et viktig risikodempende virkemiddel. I denne sammenheng er det spesielt muligheten for å refinansiere boliglånet med et startlån som kan gi varig hjelp til dem som står i fare for å miste boligen på grunn av misligholdt gjeld. Ved å refinansiere forbruksgjeld eller annen gjeld inn i boligen, får boligeiere restrukturert gjelden til gunstige vilkår slik at de faktisk klarer å betjene den. I tillegg opphører også faren for at boligen kan bli begjært tvangssolgt fordi det ikke lenger er egenkapital i boligen. Startlånet brukt på denne måten har derfor en viktig funksjon som sikkerhetsnett for boligeiere som får økonomiske problemer.

Tilskudd til etablering kan også brukes proaktivt for å skape en liten buffer i budsjettet. I andre tilfelle kan det brukes reaktivt, dvs. at det er et virkemiddel som i utgangspunktet holdes tilbake, men som tas i bruk der kommunen ser at eier ikke klarer å ivareta sine økonomiske forpliktelser over tid uten slik hjelp. Kommunene har begrensede midler til tilskudd samtidig som det er en dyr måte å muliggjøre boligieie på. I mange tilfeller kan samme effekten oppnås ved bruk av fastrente (Astrup 2014). Det kan derfor være fornuftig å være litt tilbakeholden med å bruke tilskuddet til etablering og heller bruke det etter etablering hvis det skulle bli nødvendig.

Vi har sett hvordan en god praksis griper inn i hele prosessen, fra kartlegging og tildeling, til gjennomføring av selve kjøpet, bruk av oppfølgingsrutiner og utvikling av sikkerhetsnett. Hver del av prosessen bidrar til potensielt å redusere risikoen knyttet til startlånet. Vi kan dermed si at den helhetlig tilnærmingen kjennetegnet ved beste praksis i seg selv er et av de viktigste risikoverktøy for kommunen så vel som for mottaker.

3.6 Forslag til definisjon av beste praksis

En forsvarlig utlånspraksis for startlånet sikres altså ikke bare gjennom en bankfaglig kompetent tildeling som tar høyde for risikokarakteristikker til vanskeligstilte, - som for øvrig ofte er forskjellig fra alminnelig lånesøkere., Det er også viktig at det bygges gode oppfølgingsrutiner rundt den enkelte startlånmottager og at rutinene tar høyde for at vanskeligstilte er

potensielt (finansielt) sårbar gruppe. To betingelser må således være oppfylt for at en gitt kommune skal ha en praksis som er i samsvar med beste praksis:

- 1) *Lånetildelingene skjer på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte*
- 2) *Kommunen har gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner, og en god organisering av arbeidet med ordningen*

Disse to betingelsene referer til beste praksis av startlånet brukt som et boligsosialt verktøy, og ikke som et etableringslån for unge. Siden vi skal sammenligne periodene før og etter forskriftsendringen, er det hensiktsmessig å bruke samme standard. Vi må derfor supplere definisjonen med en tredje betingelse

- 3) *Kommunen har en klar boligsosial profil i startlånstildelingene som tilgodeser «varig vanskeligstilte»*

For å oppsummere: beste startlånspraksis innebærer altså at kommunen har en klar boligsosial profil som tilgodeser varig vanskeligstilte på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte, samt gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner og en god organisering av arbeidet med ordningen.

En måte å tolke beste praksis på er den praksisen som «løser» eller håndterer risikoutfordringene som startlåsordningen medfører. Forskning har vist at det eksisterer et økonomisk eierskapspotensial blant vanskeligstilte. Beste praksis viser hvordan dette potensialet kan tas ut på en forsvarlig måte.

Vi skal i de videre analysene av kommunenes startlånspraksis bruke denne definisjonen som en benchmark.

4 Kommunenes bruk av startlån: Tildelingspraksis i by og land 2005-2013

I dette kapittelet beskriver vi sannsynligheten for tilsagn på søknad om startlån fra Husbanken. Vi er spesielt interessert i hvordan tildeling skjer for visse utsatte og prioriterte grupper – økonomisk vanskeligstilte, flyktninger, barnefamilier mv. – ikke minst siden slike grupper i fremtiden skal prioriteres med hensyn til det å skaffe egen bolig (jf. forskriftsendring gjeldende fra 1. april 2014). Hvilke kriterier legger kommunene som tildeler startlån vekt på hos søkerne, og hvordan har slike vektlegginger utviklet seg over tid? Øker for eksempel betydningen av sosio-økonomisk situasjon hos søker som tildelingskriterium over tid – som følge av den forestående forskriftsendringen, eller også på grunn av andre signaler fra Husbanken og sentrale? Og er vektleggingen av ulike kriterier, og utviklingen av tildelingspraksisen, avhengig av hvilken type kommune det er som behandler søknaden? En kan for eksempel tenke seg at kravet til disponibel inntekt til betjening av et startlån vektlegges mindre der boligprisene er lavere (i mindre sentrale strøk) – og at kommuner med ulike sosio-demografisk profiler vil vektlegge ulike sosiale kriterier ulikt (siden kommunen skal kunne utvise noe skjønn i tildelingen).

I gjennomgangen og analysene som følger benytter vi oss av data om søkere til startlån i perioden 2005-2013 der søknaden gjaldt oppføring eller kjøp av bolig. Datasettet inneholder opplysninger fra kommunenes søknadsregistrering om søker og medsøkers alder, brutto husstandsinnkomst, søkers familieforhold (husstand med eller uten barn), boforhold ved søketidspunktet, samt enkelte opplysninger om relevante sosio-økonomiske egenskaper (eventuell status som økonomisk vanskeligstilt eller som flyktning, slik det er registrert i søkeprosessen). Tilsammen omfatter datasettet N=105 707 søkere, samt N=104 996 med gyldige opplysninger omkring alle de nevnte forhold. I første del av kapittelet ser vi kort på generelle trender for de nevnte

egenskapene – og sammenholder dette med det som kommer frem i tidligere forskning på feltet: Øker for eksempel andelen definert som økonomisk vanskeligstilte blant dem som får tilslag på startlånssøknaden? Eller øker andelen barnefamilier over tid?

I neste del av kapittelet gjennomfører vi noen enkle statistiske analyser av tilsagnssannsynligheten. Utviklingen og variasjoner i tilsagnssannsynligheten ses på bakgrunn av ulike sosio-demografiske trekk ved søker, trekk ved tildelingskommunen, samt generelle utviklingstrekk over tid. Her benytter vi oss av logistisk regresjon som analyseteknikk, som er spesielt egnet til å isolere og teste effekter av slike ulike tildelingskriterier på *sannsynligheten for et diskret utfall* (her: sannsynligheten for tilsagn).

Det skal understrekes at data som vi har kunnet fremskaffe innenfor prosjektets stramme tidsramme på langt nær er ideelle – en skulle for eksempel gjerne ønsket et mer objektivt mål for det analysene ser som en «økonomisk vanskelig situasjon» enn det vi får gjennom søknadsregistreringen. Vi kommer tilbake til dette og andre punkter vedrørende datakvaliteten i neste del av kapittelet. Med slike mulige forbehold, mener vi uansett at analysene kan gi et bilde på generelle utviklingstrekk i tildelingspraksis i perioden.

4.1 Kjennetegn ved søkerne i ulike typer kommuner

I denne delen av kapittelet beskrives kort de data som benyttes i de videre analysene – med hensyn til viktige kjennetegn ved søkere og den kommunen som tildeler det enkelte lån. For enkelthets skyld vises statistikk for begynnelsen og slutten av perioden som undersøkes (årene 2005 og 2013) og for ulike typer kommuner. Kommuneinndelingen er den som også ble benyttet i Barlindhaug mfl. (2011) og Sørli (2007).⁵ Som nevnt innledningsvis kan slike egenskaper ved tildelingskommunen tenkes å fange opp ulike forutsetninger for startlånstildeling – der for eksempel boligpriser vil være høyere i sentrale strøk, slik at inntektskravet der vil være strengere.

Vårt hovedfunn er at startlånet i relativt økende grad tildeles visse boligsosialt utsatte grupper – slike som økonomisk vanskeligstilte og flyktninger, søkere som leier kommunal leilighet.

⁵ Se figur A1 i appendiks.

En svakhet ved datamaterialet er at det kun inneholder opplysninger om brutto husstandsinntekt (samlet brutto inntekt for søker og eventuell medsøker). Dette er et unøyaktig mål på betjeningsevne, i og med at skatt, andre lån mv. også må tas høyde for.⁶ Datamaterialet inneholder dessuten kun sporadisk opplysninger om eventuelt tildelt bostøtte i tillegg til en eventuell startlånsutbetaling.⁷ En siste svakhet ved data er at det ved avslag ikke registreres opplysninger om forhold ved boligen det søkes lån for (pris, størrelse mv.). Slike opplysninger er selvsagt viktige for å anslå en mest mulig presis betjeningsevne hos søker(e), men analysene videre må altså utelate slike opplysninger.

Data inneholder ellers en rekke opplysninger om søkeres sosio-økonomiske status og om forhold ved husstanden. For det første gis det opplysninger om alder hos søker og eventuell medsøker, om antall barn i husstanden og om boligforholdet søker(e) kommer fra (fra leie- eller selveierforhold mv.). For det andre gis det opplysninger om *hovedgrunnen* til søknaden. Dette gir muligheter for å klassifisere søkere etter (hoved)årsaker til at det settes i gang en søknadsprosess. For eksempel vil en viktig begrunnelse for å innlede en søknadsprosess være at man er «økonomisk vanskeligstil» - et forhold som startlånsordningen ideelt sett også skal tilgodese.

For å lette gjennomgangen fokuseres her på to viktige sosio-økonomiske karakteristika slik disse enkeltvis eller i kombinasjon kan være en indikator på en boligsosial gruppe som startlånsordningen skal fange opp, muligens med desto større tyngde i den senere perioden: Status som flyktning og/eller som «økonomisk vanskeligstil».⁸ Dette er også bakgrunnsegenskaper som Barlindhaug mfl. (2011:78-81) finner gir markant økt

⁶ Vi beregner imidlertid en deflatert brutto ekvivalentinntekt etter OECD-metoden for å ta høyde for stordriftsfordeler, dvs. samlet inntekt fordeles på husstandsmedlemmene slik at første (voksne) medlem gis en vekt=1, neste eventuelle voksne gis en vekt=0,7 og eventuelle barn gis en vekt=0,5. Se for eksempel *Prop. 1 LS* (2014:59). Inntektsbeløp er dessuten altså i faste 2005-kroner (deflatert etter gjennomsnittlig årlig konsumprisindeks, se for eksempel <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi/maaned/2014-11-10?fane=tabell&sort=nummer&tabell=204913>).

⁷ Mer presist registreres det i data som oftest ikke slike opplysninger når søker får avslag på søknaden.

⁸ Et potensielt problem i data er at det for dem som får tilslag på startlånsøknaden kan registreres *flere* «hovedgrunner» (dvs. man kan registreres som både «flyktning» og «økonomisk vanskeligstil»). Dette kan allikevel være et mindre problem ettersom det i de aller fleste tilfeller kun vil registreres én av disse som hovedgrunn (for 2013 finnes det for eksempel 82 slike tilfeller av totalt 11 310 som fikk tilsagn, dvs. under én prosent av tilfellene).

sannsynlighet for startlånstilsagn. Tabell 4.1 og 4.2 viser snittverdier for de variablene som er nevnt, etter tilsagn, kommunetype og år.⁹

For det første ses en klar tendens i materialet til at *tilsagnsraten er markant høyere i de mindre sentrale kommunene*. Dessuten ser den ut til å avta over tid – for alle kommunetyper: For de mindre sentrale kommunene synker raten fra $596/(596+117)=0,84$ i 2005 til $1190/(1190+293)=0,80$ i 2013, mens den for de andre kommunetyperne (med flest innbyggere) synker mer markant – fra 0,68 til 0,60 i byer og tettsteder, fra 0,63 til 0,39 i kommunene i storbyområdet og svært markant fra 0,69 til 0,42 i storbyene. En slik innstramning i utlånspraksisen *kan* nettopp skyldes en strengere vridning mot prioriterte grupper over tid – noe vi vender tilbake til nedenfor, samt i analysene i neste del av kapittelet. Den nevnte høye raten i de mindre sentrale kommunene kan skyldes spesielle sosiale behov der, som krever et høyt utlånsvolum, eller at lavere boligpriser gjør det lettere å gi lån, alt annet likt. Men, dette mønsteret kan også skyldes mindre og mer oversiktlige forhold i de nevnte kommunene, slik at markedsføringen av startlånordningen blir enklere (dvs. i større grad når ut til dem som har en mest mulig reell mulighet for positivt svar på lånesøknaden).

Tabell 4.1 *Deskriptiv statistikk for analysevariabler. Storbyer og storbyomland. 2005 og 2013*

	Storbyer				Storbyomland			
	2005		2013		2005		2013	
	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.
Br. innt., NOK 100 000*	1,66	2,18	2,83	2,66	1,70	2,13	2,58	2,61
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0,35	0,41	0,41	0,38	0,36	0,41	0,42	0,34
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0,36	0,34	0,18	0,21	0,34	0,33	0,19	0,20
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0,28	0,24	0,09	0,12	0,27	0,23	0,10	0,12
Barn i husstanden ^b	0,50	0,39	0,39	0,37	0,58	0,52	0,49	0,46
Boligforh., annet ^c	0,08	0,05	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03
Boligforh., uten bolig ^c	0,03	0,03	0,04	0,05	0,03	0,02	0,04	0,03
Boligforh., bor hos foreldre ^c	0,09	0,13	0,12	0,12	0,08	0,15	0,09	0,18
Boligforh., leier kommunalt ^c	0,17	0,12	0,09	0,14	0,10	0,08	0,06	0,09
Boligforh., selveier ^c	0,06	0,08	0,05	0,05	0,09	0,10	0,05	0,06
Øk. vansk.stilt el. flyktn. ^d	0,07	0,16	0,04	0,21	0,04	0,22	0,02	0,21
N	883	1953	3186	2297	772	1339	2990	1894

*) Ekvivalentinntekt (2005-kroner) beregnet etter OECD-metoden; a) Referansekategori er "Gjn.sn.alder under 30 år"; b) Referansekategori er "Ikke barn i husstanden"; c) Referansekategori er "Boligforhold, leier privat"; d) Referansekategori er "Hverken øk. vanskeligstilt eller flyktning"

⁹ Tabell .A1 i appendikset viser også minimums- og maksimumsverdier for variablene.

Tabell 4.2 *Deskriptiv statistikk for analysevariabler. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner. 2005 og 2013*

	Byer og tettsteder				Mindre sentrale kommuner			
	2005		2013		2005		2013	
	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.	Avslag	Utbet.
Br. innt., NOK 100 000*	1,53	1,94	2,31	2,58	1,69	1,97	2,49	2,92
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0,33	0,37	0,33	0,30	0,36	0,36	0,26	0,33
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0,36	0,33	0,20	0,17	0,34	0,36	0,19	0,18
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0,28	0,28	0,13	0,12	0,27	0,27	0,25	0,11
Barn i husstanden ^b	0,60	0,51	0,45	0,43	0,55	0,58	0,44	0,49
Boligforh., annet ^c	0,03	0,03	0,03	0,03	0,06	0,04	0,03	0,03
Boligforh., uten bolig ^c	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,02	0,04	0,02
Boligforh., bor hos foreldre ^c	0,09	0,12	0,11	0,15	0,10	0,11	0,11	0,14
Boligforh., leier kommunalt ^c	0,09	0,09	0,06	0,06	0,11	0,12	0,12	0,08
Boligforh., selveier ^c	0,09	0,09	0,09	0,09	0,05	0,08	0,09	0,06
Øk. vansk.stilt el. flyktn. ^d	0,09	0,30	0,03	0,18	0,07	0,19	0,02	0,15
N	1018	2118	2526	3790	117	596	293	1190

*) Ekvivalentinntekt (2005-kroner) beregnet etter OECD-metoden; a) Referansekategori er "Gjn.sn.alder under 30 år"; b) Referansekategori er "Ikke barn i husstanden"; c) Referansekategori er "Boligforhold, leier privat"; d) Referansekategori er "Hverken øk. vanskeligstilt eller flyktning"

En kan også merke seg at *gjennomsnittlig inntekt i det store og hele er høyere blant dem som innvilges lån enn hos dem som får avslag*.^{10, 11} Dette gjelder i alle kommunetyper. Dette reflekterer rimeligvis at det kreves en viss inntektsstørrelse for å kunne betjene et startlån i tillegg til det en ellers har utgifter til. Videre ses også at snittinntekten til alle grupper – for søkere med tilsagn så vel som for søkere med avslag – har økt i perioden. Dette skyldes mest trolig at boligprisene generelt øker (mer enn resten av konsumprisindeksen), dvs. at et inntektskrav for betjening av startlånet, slik det grovt kan etterspores i gjennomsnittlig bruttoinntekt, trolig blir strengere i perioden (for den samme type boliger).

Når det gjelder de andre sosio-økonomiske variablene i datasettet – søkers alder, boforholdet en står i på søknadstidspunktet, barnefamiliestatus og status som økonomisk vanskeligstilt eller som flyktning – ser man for det første at aldersgruppene gjennomgående ser ut til å være noenlunde likt representert i

¹⁰ Bortsett fra i storbyene i 2013, der snittinntekten er høyere for avslagsgruppen. Dette kan skyldes få relativt store inntekter som bidrar til et høyt snitt (jf. maksimumsinntekten for nevnte gruppe i 2013 på NOK 6,2 mill. i tabell A1; se også maksimumsinntekten for utbetalingsgruppen i mindre sentrale kommuner i 2013 på NOK 32 mill., som vil drive forskjellen mellom snittinntekten til denne og avslagsgruppen opp til «unaturlige» NOK 40 000).

¹¹ Forskriftsendringen vil nå åpne for lengre nedbetalingstid. Dette vil senke terskelen og gjøre at flere av de som har fått avslag pga lav inntekt vil kunne oppnå betjeningsevne.

henholdsvis avslags- og utbetalingsgruppene – innenfor de ulike kommunetypene og innenfor den enkelte periode (henholdsvis 2005 og 2013).¹² Sett over tid ser man imidlertid at de eldste aldersgruppene synes bli dårligere representert i både avslags- og utbetalingsgruppen. For det andre ser det ikke ut til at boforholdet man kommer fra er noe som skiller avslagsgruppen vesentlig fra utbetalingsgruppen. Imidlertid er det en tendens til at det å bo hos foreldrene i større grad karakteriserer dem som får tilsagn enn dem som får avslag på startlånssøknaden i kommunene rundt storbyene. Dette gjelder både i begynnelsen av perioden (da et slikt boforhold gjaldt 8 prosent av dem som fikk avslag og 15 prosent av dem som fikk tilsagn) og i slutten av perioden (da et slikt boforhold gjaldt 9 prosent av dem som fikk avslag og 18 prosent av dem som fikk tilsagn). Et slikt mønster er i tråd med startlånordningens fokus på førstegangsetablering i den perioden som undersøkes.

Det klareste mønsteret i tabellen gjelder variabelen som fanger opp status som «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning».¹³ For det første ser en at *denne gruppen utgjør en synkende andel av søkerne over tid*. Mens «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» utgjør 5 til 10 prosent (avhengig av kommunetype) av dem som får avslag og 20 til 30 prosent av dem som får tilsagn i begynnelsen av perioden (2005), er de tilsvarende tallene for slutten av perioden (2013) henholdsvis 2 til 4 prosent blant dem som får avslag og 15 til 20 prosent blant dem som får tilsagn. Trolig skyldes dette at Husbanken opplever økt pågang over tid fra bedre stilte søkere etter at kravene til egenkapital for huslån i bankene skjerpes. For det andre ser en at gruppen «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktninger» *blir mer markant overrepresentert blant startlånsmottagere gjennom perioden*.

Dette siste kan tyde på at *tildelingskriteriet* «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» – sett som et kjennetegn på en viktig boligsosial gruppe som startlånordningen skal tilgodese – *øker i betydning over tid*. Dette er i så fall i tråd med det en rimeligvis kan anta som føringer for kommunene i denne perioden (som antydning innledningsvis; ulike signaler fra Husbanken og ellers og en «forberedelse» til forskriftsendringen i 2014). Før vi går videre med analyser som søker å teste en slik hypotese: Det er her på sin plass å diskutere og undersøke nærmere visse potensielle svakheter ved

¹² Dog ser den eldste aldersgruppen (50+ år) ut til å være dårligere representert blant dem som får utbetalt startlån i de mindre sentrale kommunene i 2013.

¹³ Der disse «hovedgrunnene» bak en søknad altså kan være vanskelig å skille fra hverandre, jf. note 8).

vårt mål, slik det «objektivt» søker å fange opp en viktig boligsosial gruppe. Spørsmålet er altså om dette målet er kodet på en mest mulig riktig måte.

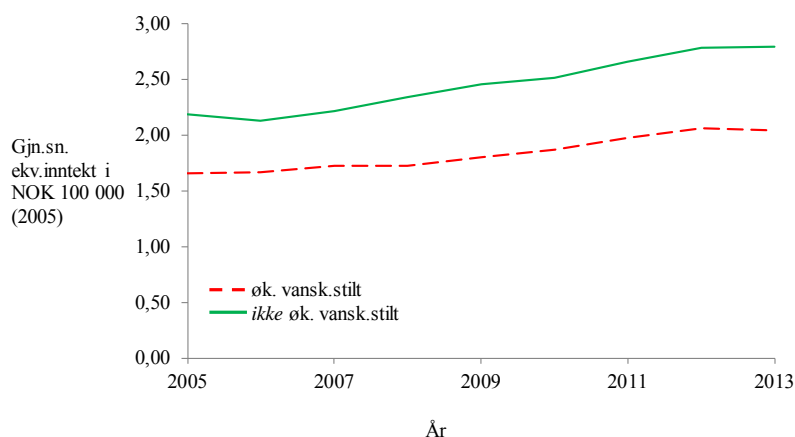
Et forhold vedrørende klassifiseringen som «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» er særlig det ene aspektet som gjelder «økonomisk vanskeligstilt». Dette er det søker selv og i siste instans saksbehandler som krysser av for under søkeprosessen. Med andre ord kan det være svært «subjektivt» hva som føres inn i et søknadsskjema på dette punktet, og en slik praksis kan potensielt åpne for opportunistisk adferd. For eksempel kan søker – spesielt i en periode der det nettopp legges vekt på tildeling til «økonomisk vanskeligstilte» – i gitte situasjoner la seg friste til å underrapportere sin økonomiske situasjon, og krysse av for en slik egenskap der han eller hun egentlig, dvs. «objektivt» sett, ikke skulle ha gjort det. Eller saksbehandler kan fristes til å sette en høyere øvre grense for (en mer objektiv) inntekt for å bli klassifisert som «økonomisk vanskeligstilt», slik at startlån tildelt etter «vanlig» eller «forsvarlig» praksis også kan oppvise tildeling til en høyere andel «økonomisk vanskeligstilte» «i tråd med kommunale mål».

Det er imidlertid ikke sikkert at slike forhold trenger å være svært alvorlige i vårt tilfelle – og i noen grad kan vi også undersøke omfanget av et slikt problem empirisk. For det første er det altså slik, som vist ovenfor, at andelen som er «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» er synkende i perioden. Det synes altså ikke å være tilfelle at det foregår en «massiv» (feil)klassifisering som «økonomisk vanskeligstilt» blant startlånmottagere i en periode der kommunene opplever signaler om at startlånet først og fremst bør hjelpe slike grupper.

For det andre: Dersom det er slik at saksbehandler koder ellers ressurssterke startlånmottagere som «vanskeligstilte» burde man sett en tendens til at den mer objektive husstandsinntekten for «økonomisk vanskeligstilte» startlånmottagere nærmet seg inntekten for andre startlånmottagere i perioden. Dette er imidlertid ikke tilfelle. I figur 4.1 nedenfor er snittinntekten (deflatert ekvivalentinntekt) for henholdsvis gruppen som klassifiseres som «økonomisk vanskeligstilt» og andre avtegnet år for år.¹⁴ En ser altså ingen systematiske tegn til at gruppen som registreres som «økonomisk vanskeligstilt» øker sin inntekt over tid forholdsvis mer enn andre mottagere.

¹⁴ Blant dem som ellers ikke også klassifiseres som flyktninger.

Figur 4.1 *Inntektsutvikling for «økonomisk vanskeligstilte» og andre startlånsmottagere*



Vi finner altså ikke klare holdepunkter for at målet som registrerer en «økonomisk vanskeligstilte» situasjon er systematisk skjevt på denne måten, noe som kunne ha satt spørsmålsteget ved resultatene med hensyn til et slikt «tildelingskriterium. Trolig ligger det bak en registrering som «økonomisk vanskeligstilte» fra saksbehandlers side en mer presis og riktig forståelse av søkers situasjon enn det en får gjennom et mangelfullt inntektsmål (der vi i våre data, som nevnt, ikke har mulighet til å justere for skatt, andre lån mv.).

4.2 Analyse: Betydning av ulike tildelingskriterier for startlån – variasjoner over tid og sted?

I dette delkapitlet undersøkes nærmere de tendenser som ble diskutert i forrige delkapittel. Her spør vi hva som kan forklare sannsynligheten for tilsagn på en søknad om startlån. Vi legger til grunn at potensielle tildelingskriterier er økonomisk situasjon, tidligere boforhold, familiestatus mv., kort sagt de sosio-økonomiske kjennetegn ved søkerne som hittil er diskutert. Siden det også er interessant å undersøke hvorvidt slike tildelingskriterier brukes ulikt i ulike kommunetyper (for eksempel på grunn av ulike boligprisnivåer), eller også endres over tid (på grunn av endrede retningslinjer), er det fornuftig å ta hensyn til at praksis er *avhengig av konteksten*, dvs. kommunetype og tidspunkt. Vi anvender her logistisk regresjon der det modelleres avhengigheter mellom de enkelte tildelingskriteriene (økonomisk situasjon, tidligere

boforhold mv.) og indikatorer for kommunetype og tidsperiode (år). Ligningen som skal estimeres – dvs. som benyttes for å anslå de enkelte tildelingskriterienes *isolerte betydning* – vil altså inneholde indikatorer for alle kommunetyper og år, indikatorer for alle kombinasjoner av disse, samt indikatorer for tildelingskriteriene selv og kombinasjoner av disse og de nevnte indikatorene basert på kommunetype og år.¹⁵

Direkte og rettfrem tolkninger av resultatene fra en logistisk regresjonsanalyse er ikke enkelt siden parameterne som estimeres må tolkes som enkeltvariablers effekter på log-oddsen, dvs. den naturlige logaritmen til oddsene for et bestemt utfall (her: tildeling av startlån). En kan imidlertid tolke fortegnet på slike effekter – der en positiv effekt betyr at sannsynligheten for et utfall øker som følge av en økning i den aktuelle uavhengige variabelen – eller en kan regne om (kombinasjoner av) parameterestimatene til odds-ratioer¹⁶, dvs. undersøke om effekten er slik at den enten bidrar til å øke oddsene, og sannsynligheten, for tildeling av startlån (oddsratio > 1), eller om den tvert i mot bidrar til å minske sannsynligheten (oddsratio < 1). Siden vi er spesielt interessert i betydningen av det vi har kalt tildelingskriterier (økonomisk situasjon, familiestatus, tidligere boforhold mv.) – slik disse er avhengige av konteksten – viser tabell 4.3 og 4.4 odds-ratioer for

¹⁵ Her analyseres log-oddsen for et bestemt utfall, dvs. $\log[p/(1-p)]$, der p er sannsynligheten for utfallet (her: startlånsutbetaling), og $p/(1-p)$ altså er oddsene for utfallet. Blant annet gjøres dette for at prediksjoner fra en estimert ligning skal holde seg innenfor $[0,1]$ -området, som er rimelig for sannsynligheter. I vårt tilfelle kan ligningen som estimeres beskrives slik:

$\log [p/(1-p)] = f[\text{en konstant (1), indikatorer for tildelingskriterier (11), indikatorer for år (8), indikatorer for kommunetype (3), indikatorer for kombinasjoner av år og kommunetype (8·3=24), indikatorer for kombinasjoner av det enkelte tildelingskriterium og indikatorer for år (11·8 = 88), indikatorer for kombinasjoner av det enkelte tildelingskriterium og indikatorer for kommunetype (11·3 = 33), indikatorer for kombinasjoner av det enkelte tildelingskriterium og kombinasjoner av indikatorer for år og indikatorer for kommunetype (11·8·3 = 264)}]$.

Dvs. det skal estimeres til sammen $1+11+8+3+24+88+33+264 = 432$ parametere for disse variablene som sammen tolkes som effekter av de enkelte tildelingskriteriene slik de er avhengige av kontekst (gitt ved kombinasjoner av kommunetype og år).

¹⁶ Ved å beregne $\text{oddsratio} = e^b$, der b er parameterestimatet fra *logit*-ligningen beskrevet i note 15, der odds-ratio er faktoren oddsene øker med ved en enhets økning i den aktuelle uavhengige variabelen.

slike, år for år og for de ulike kommunetypene.¹⁷ I tabellene er odds-ratioer som er signifikant forskjellige fra 1 – dvs. effekter som er statistisk utsagnskraftige – uthevet.

En ser for det første at inntektsbegrepet som vi legger til grunn i modellen ser ut til å ha betydning – med odds-ratioer godt større enn 1 – i begynnelsen av perioden som undersøkes. For eksempel er den anslåtte effekten av en økning av brutto inntekten på NOK 100 000 at oddsen for utbetaling av startlån i snitt øker med en faktor på 2,9 i 2005 i storbyene (første kolonne i øvre panel i tabell 4.3) – hensyn tatt til egenskaper ellers ved søker(e) dvs. hensyn tatt til sammensetningen av søkermassen i den aktuelle kommunetypen). En ser videre en tendens til at odds-ratioen deretter synker ned mot en verdi på 1 (dvs. en null-effekt). Dette gjelder helt klart i storbyene (tabell 4.3; med ikke-signifikante odds-ratioer i 2012 og 2013) og for de mindre sentrale kommunene (tabell 4.4), mens det for storbyomlandet og byene og tettstedene er slik at odds-ratioen faller fra høye verdier (2 til 3) i begynnelsen av perioden (2005 til 2008) ned til verdier nærmere 1 i slutten av perioden.

¹⁷ Signifikanstester (χ^2 -tester) for ulike kombinasjoner av tildelingskriterier og indikatorer for kommunetype og år gis i tabell A2 i appendikset. Disse viser at effekten av alle tildelingskriteriene alle er signifikante og også signifikant avhengige av både kommunetype og år.

Tabell 4.3 *Odds-ratioer fra logistiske regresjon. Storbyer (øvre panel) og storbyomland (nedre panel). Etter år Signifikante effekter ($p < 0,05$) uthevet.*

Storbyer:											
	Br. innt.	Alder, 30-39 år	Alder, 40-49 år	Alder, o. 50 år	Barn i husst..	Bolig-forh., annet	Bolig-forh., uten bolig	Bolig-forh., hos forel.	Bolig-forh., leier komm.	Bolig-forh., selv-eier	Øk. vansk. stilt el. flyktn.
2005	2,9	0,9	0,8	0,8	1,3	0,6	0,7	1,4	0,8	1,5	4,7
2006	2,4	0,6	0,7	0,8	1,5	0,1	0,9	1,1	0,8	1,4	1,4
2007	2,4	1,1	1,3	1,3	1,3	0,3	1,2	1,5	1,1	1,8	0,9
2008	1,9	1,8	1,8	2,0	1,2	0,8	1,3	1,2	1,1	1,0	1,9
2009	2,1	0,9	1,0	1,1	1,4	0,9	1,3	1,0	1,0	0,9	1,4
2010	1,7	1,0	1,2	1,1	1,0	0,7	0,9	1,0	0,8	0,9	2,0
2011	1,3	0,6	0,6	0,5	1,0	0,7	1,1	0,7	1,2	1,0	1,6
2012	1,0	0,8	0,8	0,7	0,9	0,6	1,0	0,9	1,3	0,9	3,7
2013	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	0,7	1,2	1,1	1,3	1,0	5,9
Storbyomland:											
	Br. innt.	Alder, 30-39 år	Alder, 40-49 år	Alder, o. 50 år	Barn i husst..	Bolig-forh., annet	Bolig-forh., uten bolig	Bolig-forh., hos forel.	Bolig-forh., leier komm.	Bolig-forh., selv-eier	Øk. vansk. stilt el. flyktn.
2005	3,2	0,9	0,7	0,7	1,8	1,1	0,8	2,4	0,9	1,7	11,7
2006	1,4	0,9	0,8	0,8	1,1	1,2	0,9	2,0	1,3	1,7	1,8
2007	2,0	0,8	0,9	0,8	1,1	0,9	1,1	1,2	0,9	1,8	2,3
2008	1,1	0,8	0,8	0,7	1,1	1,6	1,1	1,5	1,8	1,6	2,2
2009	1,3	0,6	0,6	0,7	1,1	0,9	1,0	1,3	0,9	2,3	2,2
2010	1,0	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,2	0,6	1,7	1,9
2011	1,0	0,4	0,4	0,4	0,9	1,2	1,8	1,1	1,0	1,5	2,5
2012	1,3	0,6	0,6	0,7	1,3	1,1	0,6	1,4	1,4	1,2	5,6
2013	1,1	0,7	0,9	1,0	1,1	0,9	0,6	2,2	1,1	1,2	13,1

Tabell 4.4 *Odds-ratioer fra logistiske regresjon. Byer og tettsteder (øvre panel) og mindre sentrale kommuner (nedre panel). Etter år*
Signifikante effekter ($p < 0,05$) uthevet.

Byer og tettsteder:											
	Br. innt.	Alder, 30-39 år	Alder, 40-49 år	Alder, o. 50 år	Barn i husst..	Bolig-forh., annet	Bolig-forh., uten bolig	Bolig-forh., hos forel.	Bolig-forh., leier komm.	Bolig-forh., selv-eier	Øk. vansk. stilt el. flyktn.
2005	3,0	1,2	1,0	1,0	1,3	1,5	1,1	1,5	1,1	1,3	6,4
2006	2,5	0,8	0,9	0,9	1,4	0,9	1,1	1,5	1,3	1,3	2,0
2007	2,1	0,8	1,1	0,9	1,2	1,3	1,2	1,6	1,3	1,2	1,7
2008	2,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,9	1,7	1,3	1,5	1,9
2009	1,9	0,9	0,9	1,1	1,4	1,2	1,0	1,6	1,1	1,5	1,7
2010	1,8	0,8	0,8	0,9	1,2	1,3	1,1	1,3	1,3	1,5	1,7
2011	1,7	0,6	0,5	0,4	1,1	1,3	1,4	1,1	1,1	1,2	3,5
2012	1,7	0,7	0,7	0,5	1,2	0,9	1,0	1,2	1,3	0,9	3,7
2013	1,5	0,7	0,7	0,7	1,3	0,8	0,9	1,4	0,9	1,1	9,2

Mindre sentrale kommuner:											
	Br. innt.	Alder, 30-39 år	Alder, 40-49 år	Alder, o. 50 år	Barn i husst..	Bolig-forh., annet	Bolig-forh., uten bolig	Bolig-forh., hos forel.	Bolig-forh., leier komm.	Bolig-forh., selv-eier	Øk. vansk. stilt el. flyktn.
2005	2,7	0,9	0,8	0,8	2,2	0,9	0,8	1,2	1,2	1,5	5,5
2006	1,7	1,7	1,2	1,5	1,9	3,6	1,3	1,4	0,6	1,2	2,1
2007	1,9	0,6	0,8	0,9	1,6	1,0	0,3	1,9	0,7	1,1	3,3
2008	1,5	0,8	0,9	0,5	2,1	0,7	0,5	1,5	1,1	0,7	3,8
2009	2,3	0,5	0,6	0,4	2,0	0,8	I/T	2,7	1,1	0,6	2,8
2010	1,5	0,6	0,7	0,8	1,2	0,9	0,9	1,2	0,9	0,9	1,7
2011	1,8	0,3	0,3	0,3	2,6	0,9	I/T	1,0	1,0	0,4	3,3
2012	2,0	0,6	0,4	0,5	2,7	0,8	0,8	1,3	1,0	0,8	6,0
2013	1,1	1,0	0,6	0,3	1,1	0,7	0,5	0,9	0,6	0,8	16,5

Man ser altså en *tendens til at et inntektsbegrep som vi har problematisert som et upresist mål for betjeningsevne (se s. 77-75) mister betydning som tildelingskriterium over tid*. Det er da interessant at andre sosiale og økonomiske kriterier ser ut til å få økt betydning over tid – for eksempel en indikator som fanger opp en «økonomisk vanskelig» situasjon, som rimeligvis også tar betjeningsevne i betraktning. Før vi spesielt kommenterer betydningen av sistnevnte ser vi kort på tendensene for de andre boligsosiale indikatorene – der enkelteffektene som tolkes altså er *isolerte* effekter, dvs. det tas hensyn til alle andre egenskaper ved søkerne:

Når det gjelder søkers alder er den tydeligste tendensen at *de eldre aldersgruppene i en midtperiode (2009-2012) opplevde lavere tilsagnssannsynlighet enn de aller yngste* (under 30 år; jf. signifikante odds-ratioer < 1 i denne perioden i alle kommunetyper). Dette kan være i tråd med bruken av startlån som et «etableringslån» rettet mot unge søkere. Denne tendensen forsvinner imidlertid mye i

siste periode (2013; helt i storbyer, mens noen av de eldre aldersgruppene fortsatt opplever lavere tilsagns sannsynlighet også i 2013). *Muligens er dette et tegn på at startlansordningen er i ferd med å vris i retning av et lån til hjelp for «vanskeligstilte».*

Denne tendensen *kan* også leses inn i effekten av boforholdet søkere kommer fra. Her ser en at det i storbyene er en tendens til at det å bo hos foreldre (vs. det å leie privat) mister betydning over tid (odds-ratioen faller fra 1,2 til 1,5, tidvis signifikant til rundt 1 sist i perioden). Samtidig øker effekten av det å leie kommunalt øker mot slutten av perioden (odds-ratioen øker fra rundt 1 til 1,2 - 1,3 sist i perioden). Tendensen i andre kommunetyper er mer uklar, og i de minst sentrale kommunene er det ikke mulig å påvise noen effekter av boforhold.¹⁸ Dersom et kommunalt leieforhold er et tegn på en «vanskeligstilte» situasjon kan dette også illustrere den nevnte vridningen av startlansordningen over tid.

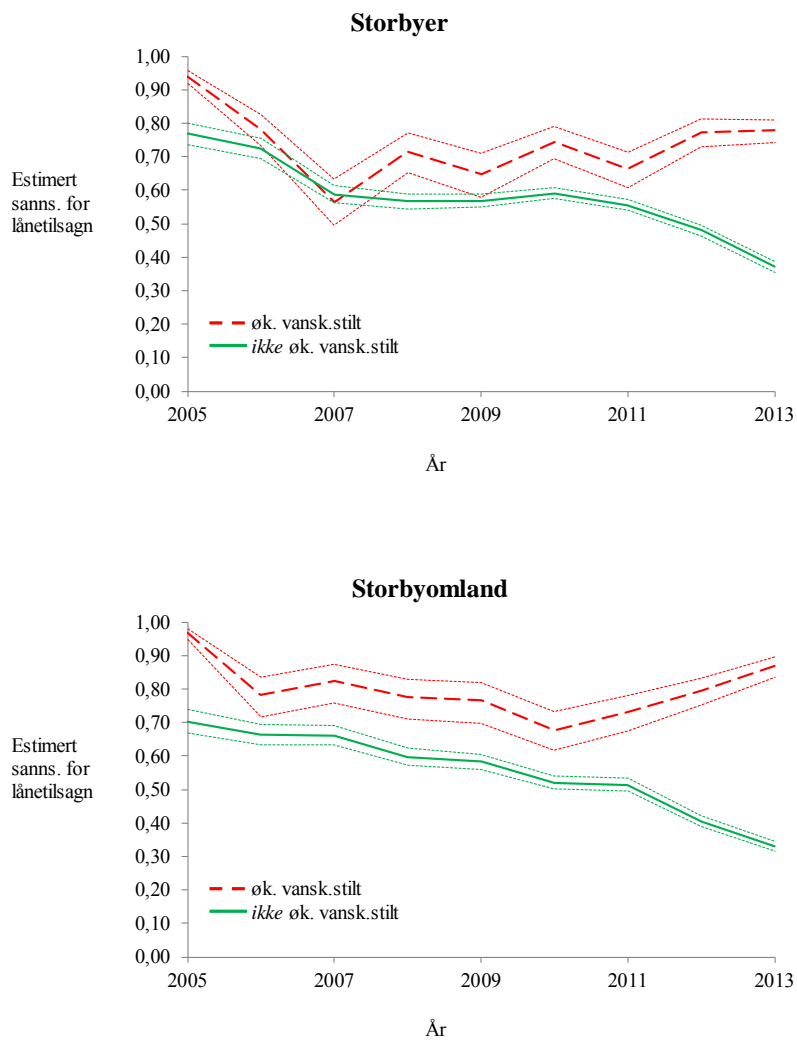
Mens effekten av å ha barn i husstanden er positiv, men moderat og kun tidvis signifikant, er den klareste tendensen i analysene allikevel effektene som knytter seg til det å være «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning» - altså det kriteriet hvis effekter man i utgangspunktet kan knytte sterkest opp mot en eventuell boligsosial profil i startlansordningen. Her viser det seg at odds-ratioen, og tilsagns sannsynligheten, øker markant mot slutten av perioden – i alle kommunetyper. Alt annet likt, mens oddsen for få tilsagn på startlansøknaden øker med en faktor på 5 til 10 (avhengig av kommunetype) dersom man er «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning» (vs. det å ikke være det), så synker denne effekten i midtperioden (odds-ratioer på 1,5-2, noe høyere i distriktskommunene), men øker deretter kraftig til odds-ratioer på 6-15 i 2013. *Man ser i datamaterialet altså en ytterligere, og svært tydelig, tendens her til en vridning av startlansordningen mot visse utsatte boligsosiale grupper.*

En enklere måte å illustrere effektene av de ulike tildelingskriteriene på er å beregne tilsagns sannsynligheter direkte, dvs. bruke anslagene fra den logistiske regresjonsmodellen til å predikere sannsynligheter for tilsagn for eksempelvis eldre søkere vs. yngre, «vanskeligstilte» vs. «ikke-vanskeligstilte» osv. I figurene som følger (figur 4.2-4.7) er slike sannsynligheter beregnet slik at alle andre egenskaper ved søkerne enn den som analyseres er holdt konstant på snittverdiene som registreres i undersøkelsesperioden.

¹⁸ Legg merke til at effekter av det å være bostedsløs ikke lar seg estimere i de mindre sentrale kommunene i 2009 og 2011, jf. tabell 4.4. I disse årene registreres ingen med et slikt boforhold i disse kommunene.

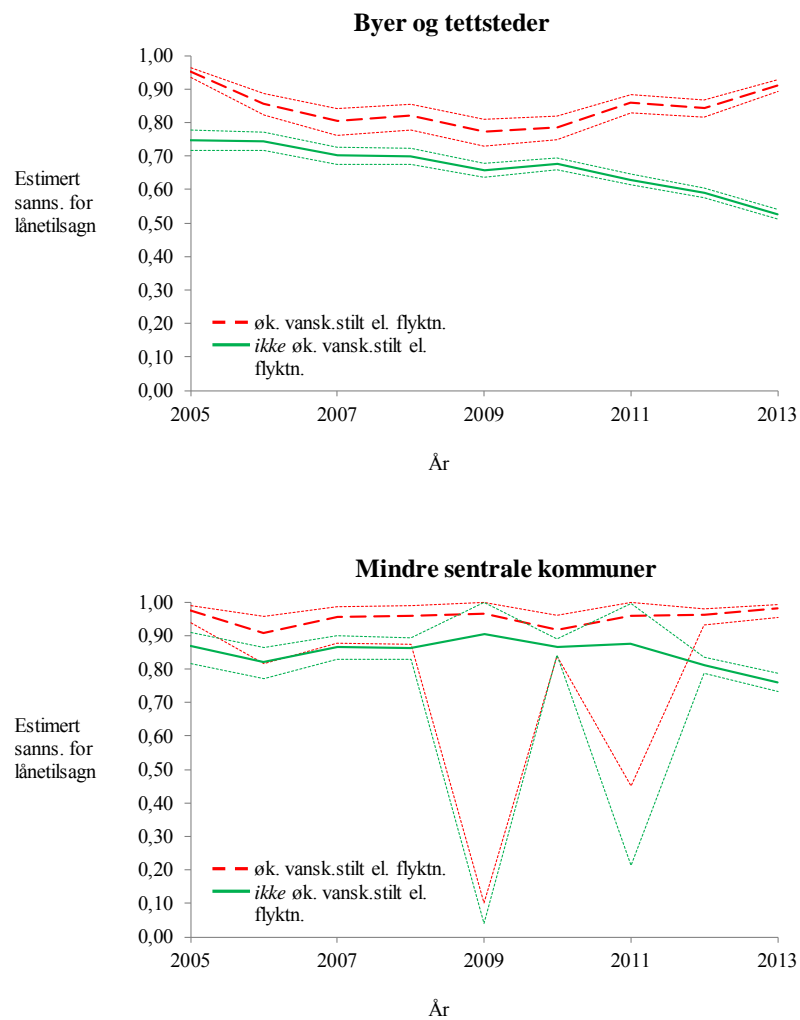
Her skal det igjen understrekes at illustrasjonene viser forskjeller i tilsagnssannsynligheter hensyn tatt til alle andre egenskaper – dvs. også i figurene kan forskjellene tolkes som *isolerte effekter* av de aktuelle tildelingskriteriene. En annen fordel er at man i figurene også får frem de *isolerte* forskjellene i utbetalingsrater mellom kommunetypene, som tidligere antydte i tabell 4.1, men som ikke går frem av tabellene 4.2 og 4.3 (dvs. figurene viser forskjeller i rater, hensyn tatt til søkersammensetningen i de ulike kommunetypene). Vi konsentrerer oss her om de effektene som ovenfor ble kommentert som særlig markante (effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» og alderseffekter), og viser også figurer for én effekt – av å ha barn i husstanden – som ble omtalt som moderat.

Figur 4.2 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter status som økonomisk vanskeligstilt eller flyktning. Storbyer og storbyomland*



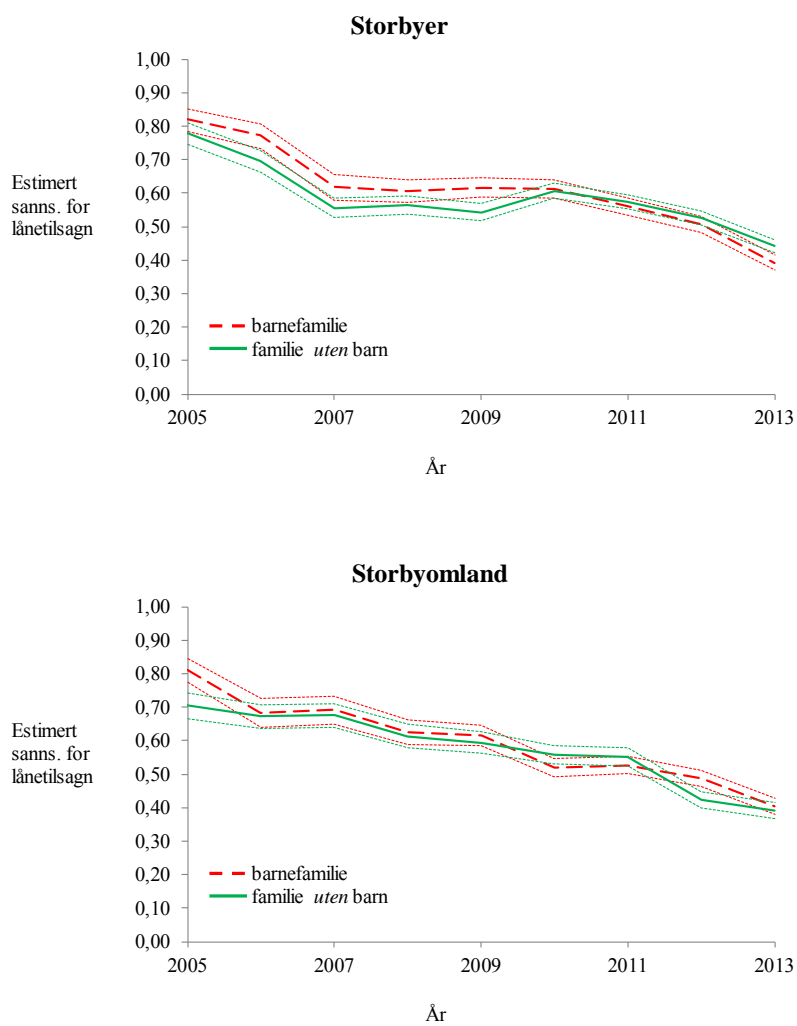
Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Figur 4.3 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter status som økonomisk vanskeligstilt eller flyktning. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner*



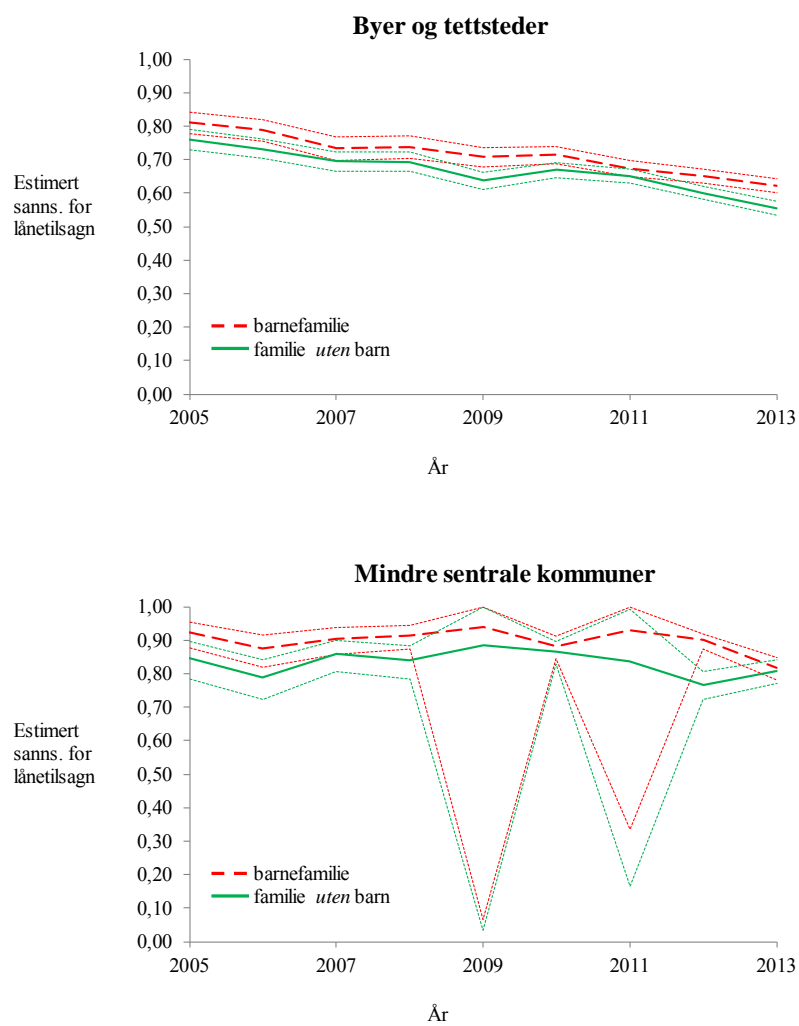
Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Figur 4.4 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter familiestatus. Storbyer og storbyomland*



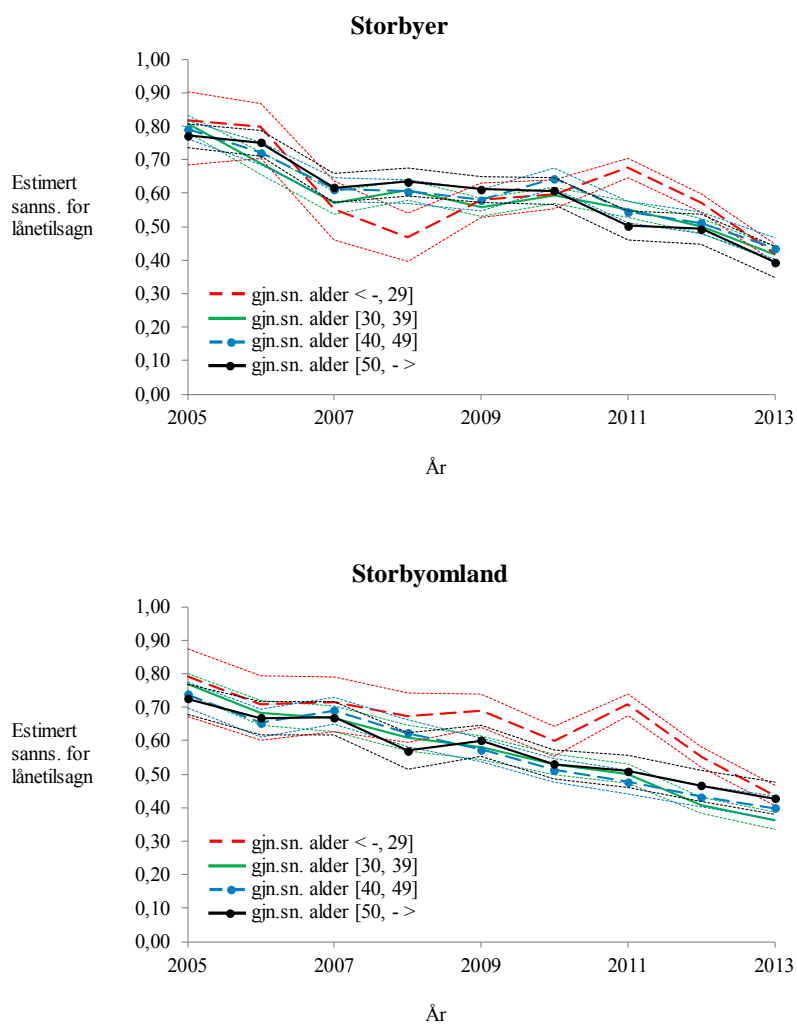
Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Figur 4.5 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter familiestatus. Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner*



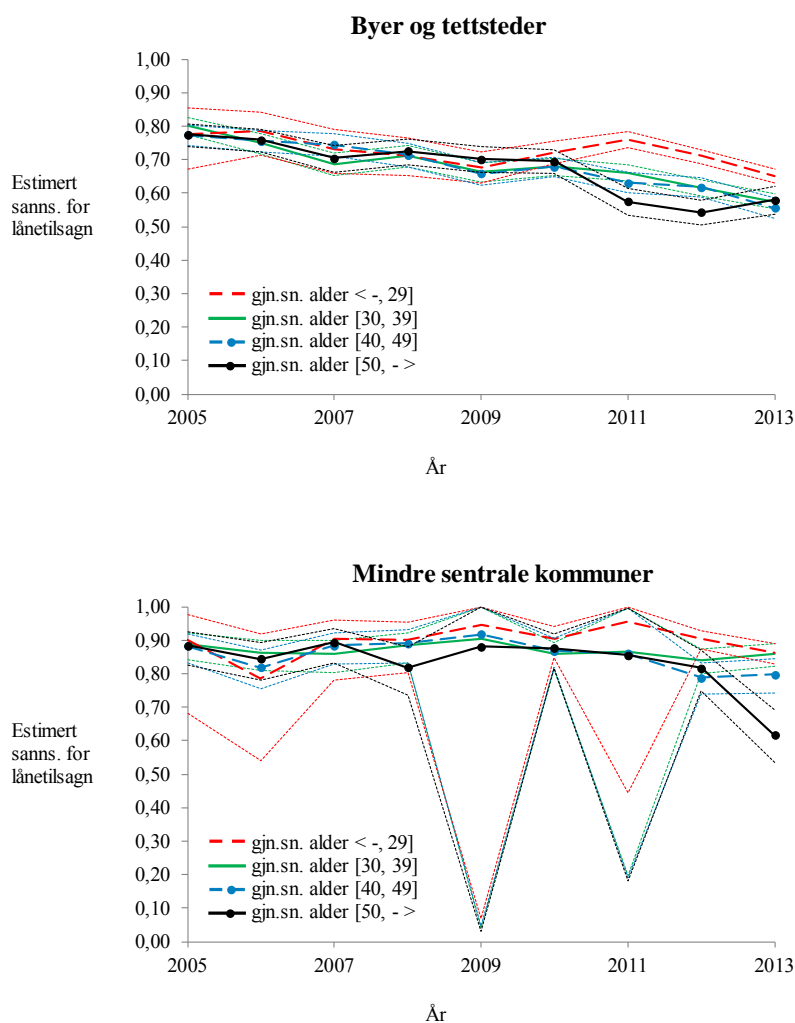
Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Figur 4.6 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter alder hos søker(e). Storbyer og storbyomland*



Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Figur 4.7 *Estimert sannsynlighet for utbetaling av startlån etter alder hos søker(e). Byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner*



Note: Andre egenskaper holdt konstant på snittverdier for hele perioden. Lyse linjer angir 95% konfidensintervaller.

Som ses i figur 4.2 og 4.3 er det altså *stor forskjell i sannsynlighet for utbetaling av startlån ettersom man er «økonomisk vanskeligstilt» eller ikke, og særlig mot slutten av perioden.* Gitt at man er en «gjennomsnittssøker» ellers, dvs. har snittverdier for familiestatus, boforhold, alder mv., anslås at forskjellen i tilsagnssannsynlighet kan være opp mot 40 prosentpoeng i favør av førstnevnte gruppe (for kommuner i storbyområdet).

Også alderseffekten kommer tydelig frem (figur 4.6 og 4.7): *Tilsagnssannsynligheten for den yngste søkergruppen øker markant relativt til*

den hos de eldre aldersgruppene i 2011 og 2012, mens en slik alderseffekt altså forsvinner i 2013. Effekten av å ha barn i husstanden kommer også frem som moderat: Kun i liten grad har barnefamilier tidvis høyere tilsagnssannsynlighet enn familier uten barn (figur 4.4 og 4.5).

Mønsteret er mer uklart i de mindre sentrale kommunene (nederste paneler i figurene 4.3, 4.5 og 4.7 – noe som skyldes et mindre tallmateriale i denne gruppen med typisk små kommuner).¹⁹ En ser allikevel at de overordnede mønstrene som ble kommentert innledningsvis i del 4.1 kommer frem – også når det som her tas hensyn til ulik søkersammensetning i de ulike kommunetypene: *Tilsagnsraten synker generelt gjennom perioden som undersøkes, og raten er høyere i distriktskommunene enn i de andre kommunetypene.*

4.3 Avslagsanalyse

Vi ønske opprinnelig å simulere de faktiske beslutningene om å gi avslag på søknad om startlån. Til dette må en ha opplysninger om prosjektkostnadene, husholdningenes inntekter, SIFO-satser og skatteregler til beregne likviditeten det første året for søkerne. Dersom likviditeten viser underskudd, skal søknaden avslås. Her er det imidlertid rom for fleksibilitet knyttet til lånebetingelser og individuelle vurderinger av hva slags levekostnader det enkelte hushold kan leve med.

Tilgjengelige data fra Husbanken inneholder ikke prosjektkostnader for mer enn ca. 10 prosent av dem som fikk avslag. Bare denne mangelen gjør at de analysene vi ønsket å gjøre ikke kan gjennomføres. I stedet vil vi fokusere på hva slags inntekter avslagstilfellene har sammenlignet med dem som har fått innvilget startlån.

Vi tar utgangspunkt i praksis i år 2013 og ser nærmere på inntektsfordelingen til de som fikk startlån, de som fikk avslag pga. for høy inntekt og de som fikk avslag pga. for lav betalingsevne. Husbankens statistikk viser at antall avslag med begrunnelse «for høy inntekt» har økt fra 678 i 2011 til 3140 i 2013, en økning på 363 prosent. Denne kraftige økningen må ses i sammenheng med Finanstilsynets innføring av egenkapitalkrav ved boligkjøp.

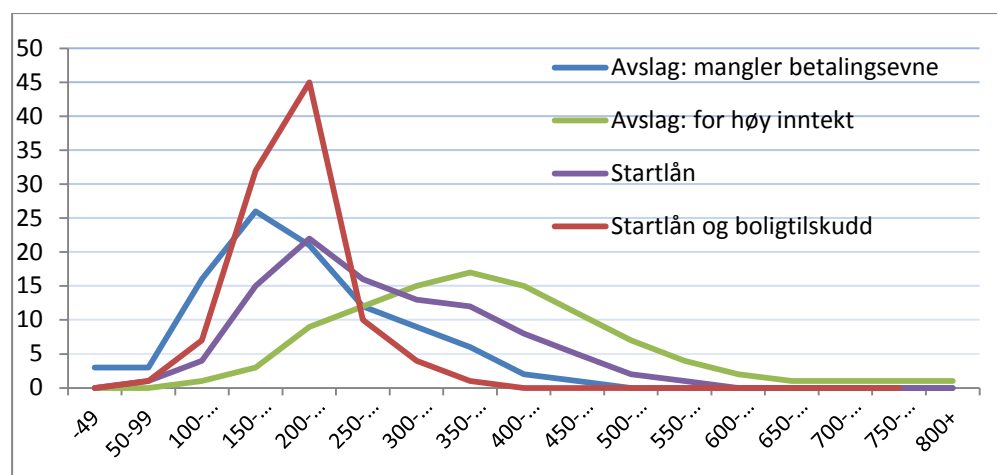
Vi har omregnet faktisk inntekt oppgitt i søknaden til Husbanken til årlig ekvivalensinntekt. Søker har fått vekt 1, neste voksen 0.7

¹⁹ En legger også merke til svært usikre anslag for hhv. 2009 og 2011, som skyldes at det ikke registreres bostedsløse i denne kommunegruppen i disse årene, jf. fotnote 18.

og hvert barn 0.5. Vektene summeres til et uttrykk for antall personer som tar hensyn til stordriftsfordeler i husholdningen (vektvariabel). Årsinntekten deles på vektvariabelen. En husholdning på 2 voksne og to barn får vekten 2,7. Med kr 400 000 i inntekt blir ekvivalensinntekten kr. 148 148. Hadde alle personene fått vekt 1, ville ekvivalensinntekten eller inntekt per person være kr. 100 000.

I figuren har vi plukket ut 2 typer avslagsgrunner, avslag som er begrunnet med for lav betalingsevne (40.5 prosent av avslagene) og avslag som ble begrunnet med for høy inntekt (30.5 prosent av avslagene). Ekvivalensinntekten er inndelt i 50 000 kroners intervaller. I tillegg er inntektsfordelingen for dem som fikk startlån pluss de som fikk startlån i kombinasjon med boligtilskudd lagt inn i figuren.

Figur 4.8 *Inntektsfordeling etter utfall av startlånsøknad. Prosentfordeling etter inntektsintervaller i 50 000 kr. Ekvivalensinntekt*



Som forventet ligger inntektsfordelingen for de som har fått startlån mellom fordelingen for dem som fikk avslag på grunn av for lav betalingsevne og dem som fikk avslag som følge av for høy inntekt. Det er imidlertid overlapp mellom kurvene, dvs. at samme inntektsnivå både har gitt avslag og tilsagn. Inntektsfordelingen for dem som fikk kombinasjon av startlån og boligtilskudd er mer konsentrert enn de andre fordelingene, men ligger høyere enn for dem som fikk avslag med begrunnelse liten betalingsevne. Svært få med relativt høye inntekter fikk boligtilskudd.

I tabellen nedenfor har vi sett på noen indikatorer for eventuelle forskjeller mellom kommuner etter sentralitet og dermed også etter

boligprisnivå. Utgangspunktet for denne inndelingen av kommunene er at høye boligpriser og dermed høyere prosjektkostnader for søkerne innebærer at det kreves høyere inntekter for å kunne betjene de høyere lånene som mer kostbare prosjekter krever. Datafilen inneholder prosjektkostnadene til de som har fått innvilget startlån, opplysninger om husholdet og alder på husholdet. En egen variabel for boligens størrelse utnyttes for å se om høye boligpriser fører til at det gis startlån til boliger i storbyer som har mindre areal enn ellers i landet, dette for å kompensere for høye boligpriser og likevel gjøre eieretablering mulig også i områder med høye priser. I regresjonsanalysene der vi sammenligner kommunegrupper, har vi kontrollert for ulik sammensetning av husholdningene etter antall personer (vektvariabelen) og etter alder.

Tabell 4.5 *Prosentvis endring i sentrale variabler sammenlignet med kommuner i «resten av landet».*

	Inntekt - avslag pga. lav betalingsevne	Kostnad innvilgede søknader	Areal innvilgede søknader
Storby	-9	96	-47
Storbyomland	*1	24	-29
Byer	-11	* 1	-20
Resten av landet	Referanse	referanse	referanse

* Ikke signifikant

Ser vi på søkere til startlån som *fikk innvilget lån*, har mottakere i storbyene 9 prosent høyere inntekt enn mottakere i kommuner med et mindre press i boligmarkedet (ikke vist i tabellen). Søkere i storbyene får altså avslag på inntekter som i kommunegruppen «resten av landet» er tilstrekkelig store for lånebetjening.

Det er rimelig å tenke seg at kostnaden for en bolig vil variere med prisnivået mellom boligmarkeder, og at prosjektkostnaden vil være høyest i storbyområdene. I tabellen har vi på grunnlag av regresjonsberegninger beregnet den prosentvise forskjellen mellom prosjektkostnadene i kommuner utenfor byene og byer, storbyomland og storbyer for de som har fått innvilget startlån. I analysen er det kontrollert for antall personer i husholdet og alder. Prosjektkostnadene er nesten dobbelt så høye i storbykommuner som i gruppen «Resten av landet». Byene har ingen signifikant forskjell i prosjektkostnader i forhold til resten av landet, mens prosjektkostnaden i storbyomlandet ligger 24 prosent høyere enn i resten av landet.

Det er ikke bare kostnadsforskjeller mellom prosjekter etter geografisk nivå. Vi ser også at gjennomsnittsarealet er lavere jo høyere boligprisnivået er. I storbyområdet er arealet i prosjektene (også kontrollert for alder og antall personer i husholdet) nesten halvparten av arealet i resten av landet. I storbyomlandet er arealet 29 prosent lavere og i byene 20 prosent.

Selv om mottakerne i de største byene har mindre areal, så må mottakerne likevel betale betydelig mer for boligen der. Dette skulle tilsi at inntekten for de som får avslag på grunn av manglende betalingsevne skulle ligge lavere i storbyene enn i områdene med lavere boligpriser. Vi ser at avslagsinntekten ligger 9 prosent lavere i storbyene enn i resten av landet, når vi kontrollerer for alder og antall personer i husholdningen. Men avslagsinntekten er enda lavere i byene (11 prosent). I storbyomlandet er ikke koeffisienten signifikant.

Analysene viser at storbyer og byer gir avslag til husholdninger med lavere inntekter enn i resten av landet. Årsaken er at søkerne i storbyer og byer må velge betydelig mer kostbare prosjekter enn i andre geografiske områder. Prosjektene er mer kostbare selv om arealet er mindre.

Hvordan vil inntektsfordelingene i figuren påvirkes av et endret regelverk? For det første vil en konsentrasjon mot de mest vanskeligstilte flytte inntektsfordelingen for mottakere av startlån mot venstre i figuren. For det andre kan en reduksjon i avstanden mellom faktisk bruk av ordningen og beste praksis etter omleggingen føre til at også inntektsfordelingen for de som får avslag forskyves mot venstre. Dette skyldes at de best stilte av avslagstilfellene etter omleggingen får innvilget lån.

4.4 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapittelet har vi beskrevet noen overordnede tendenser i kommunenes praksis for tildeling av startlån i perioden 2005-2013. Vi har undersøkt tendenser i ulike kommunetyper – storbyer, storbyomlandet, byer og tettsteder og mindre sentrale kommuner – hver for seg, bla. for å kunne ta hensyn til ulike administrative forutsetninger i ulike kommuner og ulike boligprisnivåer i de forskjellige kommunetyper.

De overordnede funnene vedrørende tildelingspraksis i undersøkelsesperioden kan oppsummeres slik: Utlånsraten for startlånet synker gjennom perioden, men den er markant høyere i de mindre sentrale kommunene. Dette kan skyldes at startlånet

lettere markedsføres i mindre og mer oversiktlige distriktskommuner. Det kan videre ses en tendens til at startlånet i relativt økende grad tildeles visse boligsosialt utsatte grupper – økonomisk vanskeligstilte og flyktninger, søkere som leier kommunal leilighet – fremfor til yngre søkere i seg selv eller til søkere som bor hos foreldrene.

For de minst sentrale kommunene er de tendensene vi ellers finner i de statistiske analysene som gjennomføres noe uklare. Dette kan komme av vanskeligheter med håndtering av ulike kriterier for tildeling av startlån i slike kommuner – eller det kan, mer sannsynlig, komme av et sparsomt datagrunnlag i slike (små)kommuner. Også kvaliteten på de indikatorene vi har kunnet legge til grunn i analysene kan problematiseres.

Kvaliteten på tilgjengelige data gjør det umulig å simulere hvordan en søknad om startlån vurderes rent bankfaglig. Årsaken er at det ikke foreligger prosjektkostnader for søkere som har fått avslag. På grunnlag av husstandsinntekter, omregnet til ekvivalensinntekter, presenteres inntektsfordelinger for søkere som har fått innvilget og for søkere som har fått avslag på startlånesøknaden. Vi ser tydelig at søkere som har fått startlån har inntekter som ligger mellom søkere som har fått avslag som følge av lav betalingsevne og søkere som har fått avslag som følge av høy inntekt.

Inntektsfordelingen for innvilgede søknader og søkere som fikk avslag som følge av lav betalingsevne overlapper. Dette kan være en indikator på ulikhet i kommunal praksis ved at søkere med samme inntekt blir behandlet ulikt. Forskjeller i boligpriser kan imidlertid forsvare at husholdninger med samme inntekt blir behandlet ulikt. Jo høyere boligpriser jo høyere inntekt kreves for å kunne betjene et startlån. Høye boligpriser kan dels kompenseres ved mindre boligareal, noe vi tydelig finner ved å studere forskjeller i innvilgede søkeres boligareal mellom kommuner. Men lavere boligareal kompenserer ikke for hele prisforskjellen. Den faktiske prosjektkostnaden som startlånemottakere betaler varierer betydelig mellom kommuner. Vi finner derfor at inntekten til de som har fått avslag som følge av lav betjeningsevne synker med sentralitet og boligpriser.

5 Variasjoner i kommunenes tildeling av startlån: Forklarer lokale forhold kommunenes boligsosiale profil?

Fokus i dette kapittelet er variasjoner i den boligsosiale profilen som den enkelte kommunen legger til grunn når den tildeler startlån. I kapittel 4 fant vi at vektleggingen av ulike tildelingskriterier – alder hos søker(e), boligforhold, status som «økonomisk vanskeligstilte» mv. varierte over tid og sted (mellom kommunetyper). Spesielt så man at et kriterium «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning»²⁰ i snitt slår sterkt ut som en egenskap som øker sannsynligheten for at man får tildelt startlån. Vi viste også og at dette kriteriet øker i betydning over tid (fra 2005 til 2013). Slik sett er dette i tråd med en tiltagende opptatthet av visse utsatte boligsosiale grupper.

Man må imidlertid anta at ulike kommuner vektlegger et slikt kriterium noe ulikt og at dette avhenger av lokale forhold. For eksempel kan man anta at en kommune med betydelige sosio-økonomiske problemer blant innbyggerne vil være mer forsiktig med å tildele lån til visse utsatte grupper: Den risikoen for mislighold, og fremtidig belastning av kommunale sosialbudsjetter, som følger av en låneinnvilgning kan oppleves sterkere i en kommune som allerede har betydelige sosiale utgifter. Dessuten vil det oppfølgings- og kartleggingsarbeidet man legger til grunn for en «boligsosial profil» i startlånspraksisen kunne komme til å utgjøre en uforholdsmessig stor del av kommunebudsjettet i en kommune med store levekårsproblemer.

Også lokale politiske preferanser kan spille en rolle: Vektleggingen av ulike virkemidler overfor utsatte sosiale grupper er selvsagt et

²⁰ Med de data vi rår over er vi altså nødt til å se disse egenskapene i sammenheng: Vi kan (i avslagsdata) ikke skille egenskapen «økonomisk vanskeligstilte» fra egenskapen «flyktning» (se kapittel 4).

nasjonalt så vel som et lokalt politisk spørsmål. I vår sammenheng er det rimelig å anta 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 som følger ser vi på hvordan kriteriet «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» vektlegges ulikt blant kommunene. Her benytter vi oss av *flernivåanalyse*, som nettopp tillater at vi kan anslå variasjonen i bruken av det nevnte kriteriet.²¹ I et neste steg søker vi å *forklare* denne variasjonen ved å koble til opplysninger om den enkelte *kommunenes sosio-økonomiske og politiske profil* – for å etterprøve de resonnementer som ble fremsatt i forrige avsnitt. Her benytter vi oss av mål for levekårene i den enkelte kommunen (fra levekårsundersøkelsene) samt mål for det enkelte kommunestyrets politiske sammensetning (andel representanter fra venstrepartier i det enkelte kommunestyre).²²

På denne måten kan analysene ses som en første undersøkelse av *potensialet* for å bringe bruken av et bestemt kriterium, «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning», ned på et «riktig» eller «rimelig» nivå. I den grad det er variasjoner mellom kommuner på dette området, er det altså et rom for å harmonisere praksis. I utgangspunktet kan man tenke seg at praksisvariasjon, rundt en typisk snittpraksis, i et slikt bilde kan ses som utbredelsen av «feil» praksis. Men, spørsmålet er, for det første, om lokale forhold kan forklare noe av den variasjonen man observerer. Dersom det er tilfelle, tyder det på at rommet for harmonisering er mindre enn man først kunne anta. Noe av variasjonen i praksis må tilskrives visse sterke lokale forutsetninger som rimeligvis må legge føringer i et system der *lokalpolitiske* aktører (kommunene) har rollen som utfører. For det andre, er spørsmålet om slike lokale føringer på praksis har endret seg over tid – siden kommunene til ulike tider opplever ulike signaler om hva praksis *bør* være, og også opplever formelle endringer for hva praksis skal være (for eksempel forskriftsendringen pr. 1. april 2014). Slik sett vil analysene også kunne si noe om hvordan lokale politiske og sosio-økonomiske forhold ser ut til å påvirke praksis over tid.

²¹ For beskrivelse av flernivåanalyse (med lineær eller logistisk regresjon) se for eksempel Goldstein (1999), Hox (1995) eller Bryk og Raudenbush (1992).

²² Data fra Levekårsundersøkelsene samt data om kommunestyrets sammensetning er hentet fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjenestes (NSD) Kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkningene som er gjort her.

5.1 Ulik praksis for tildeling til «økonomisk vanskeligstilte eller flyktninger»

I denne delen av kapittelet gjennomfører vi noen enkle logistiske regresjoner der effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning» tillates å variere mellom kommunene. I utgangspunktet estimeres en ligning

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

for søker i i kommune j , der p er sannsynligheten for tilsagn på startlånssøknaden, C er en indikator for om man er «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning», B_0 er et konstantledd og B_1 er en parameter som angir effekten av å være «økonomisk vanskeligstilte eller flyktning». Legg merke til at 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

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

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

der det variasjonen rundt et snitt (henholdsvis B_0 og B_1) angis ved feiltermene (henholdsvis u_j og v_j), dvs. man estimerer også variasjonsparametre, 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 et 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 skal vi altså legge 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, 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

$$\log[p/(1-p)]_{ij} = B_0 + B_2 \cdot L_j + B_3 \cdot S_j + B_1 \cdot C_{ij}$$

$$+ B_4 \cdot L_j \cdot C_{ij} + B_5 \cdot S_j \cdot C_{ij} + v_j \cdot C_{ij} + u_j, \quad (2c)$$

der det er et poeng å undersøke 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.

Vi gjennomfører analysene år for år og 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.). Tabell 5.1 viser deskriptiv statistikk for målene for levekår (L) og politisk sammensetning (S) blant de kommunene i våre data.

I analysene kontrollerer vi også for kommunetype - dvs. etter samme inndeling som den vi benyttet oss av i kapittel 4 (resultater for slike indikatorer ikke vist). Tabell 5.2 og 5.3 viser resultatene fra analysene.

I modell I estimeres kun varianskomponenten (σ_u^2). Denne gir altså et inntrykk av forskjellene mellom kommunene når det gjelder utbetalinger av startlån, sett i forhold til den totale variasjonen (mellom søkere). En vanlig måte å karakterisere dette på er ved hjelp av en *Intraclass Correlation Coefficient* (ICC), og resultatene viser at om lag 30-35 prosent av variasjoner i utbetalinger har med forskjeller mellom kommuner å gjøre – hvilket kan være ganske betydelig.²³

²³ I en logistisk fordeling kan man legge til grunn en varians på $\pi^2/3 = 3,29$ på individnivået (søknivå), slik at $ICC = \sigma_u^2 / (\sigma_u^2 + 3,29)$.

Tabell 5.1 *Levekår og politisk sammensetning i kommunestyret, 2005-2013*

År	(N)		Snitt	Std.avv.
2005	(343)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,66	1,79
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,39	0,15
2006	(353)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,59	1,82
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,39	0,15
2007	(343)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,65	1,75
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,39	0,15
2008	(334)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,68	1,79
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,35	0,14
2009	(339)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,56	1,82
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,35	0,14
2010	(381)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,58	1,82
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,36	0,14
2011	(395)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,53	1,81
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,35	0,14
2012	(408)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,53	1,81
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,34	0,14
2013	(412)	Levekårsindeks (1=få probl. -10= mange probl.)	5,52	1,82
		And. repr. fra sos. partier (NKP, RV/rødt, SV, Ap)	0,34	0,14

I modell II modelleres også variasjonen mellom kommuner når det gjelder bruken av kriteriet «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning». En ser for det første at et slikt tildelingskriterium har en positiv snitteffekt (estimert koeffisient for C; som varierer fra rundt 0,5 til 2,5 fra år til år) – slik vi også fant i kapittel 4. For det andre ser en at denne kan variere betydelig mellom kommuner, jf. signifikante varianskomponenter, σ_v^2 , som estimeres til å være fra rundt 1,6 (i 2005) og opp mot 3.²⁴ For det tredje ses at kovariansen mellom den enkelte kommunens nivå for startlånsutbetalinger og effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» er negativ. Dette betyr at kommuner som har en lav utbetalingsrate også er de som i størst grad tilgodeser denne utsatte gruppen. Muligens har dette noe med prioriteringer å gjøre, og dette kan også ses i sammenheng med resultatene fra modell III.

²⁴ Alle varianskomponentene som estimeres er signifikante på 5%-nivå siden estimatene – etter tommelfingerregelen – alltid er minst to ganger større enn standardfeilen. Dersom man legger til grunn en normalfordelt variasjon mellom kommuneeffekter er vil for eksempel effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» variere mellom $2,46 - 1,96 \cdot 2,84^{0,5} = -0,84$ og $2,46 + 1,96 \cdot 2,84^{0,5} = 5,76$.

Tabell 5.2 *Logistisk regresjon av sannsynlighet for tilsagn på startlanssøknad, 2005-2009. Logit-koeffisienter*

År	I	II	III	Reduksjon i varians- komp.: (II-III)/II
2005 C		1,87 (0,17) ***	1,90 (0,18) ***	
L			0,07 (0,06)	
S			-1,53 (0,62) **	
C:L			-0,18 (0,12) †	
C:S			1,50 (1,41)	
σ_u^2	1,17 (0,15)	1,32 (0,17)	1,29 (0,17)	0,03
σ_v^2		1,66 (0,41)	1,67 (0,42)	-0,01
$\text{cov}(u,v)$		-0,59 (0,24)	-0,57 (0,24)	0,03
ICC	0,26			
2006 C		0,49 (0,18) ***	0,45 (0,18) **	
L			0,07 (0,06)	
S			-1,89 (0,65) ***	
C:L			-0,03 (0,11)	
C:S			3,60 (1,48) **	
σ_u^2	1,30 (0,17)	1,51 (0,19)	1,47 (0,19)	0,02
σ_v^2		2,69 (0,52)	2,59 (0,51)	0,04
$\text{cov}(u,v)$		-1,22 (0,28)	-1,12 (0,27)	0,08
ICC	0,28			
2007 C		0,54 (0,21) ***	0,53 (0,21) **	
L			0,03 (0,07)	
S			-0,73 (0,74)	
C:L			-0,04 (0,14)	
C:S			2,13 (1,74)	
σ_u^2	1,77 (0,22)	1,91 (0,24)	1,92 (0,25)	-0,01
σ_v^2		2,96 (0,62)	2,95 (0,63)	0,00
$\text{cov}(u,v)$		-1,08 (0,34)	-1,02 (0,34)	0,06
ICC	0,35			
2008 C		0,92 (0,20) ***	1,11 (0,21) **	
L			0,06 (0,06)	
S			-2,83 (0,68) ***	
C:L			-0,15 (0,13)	
C:S			4,81 (1,84) ***	
σ_u^2	1,23 (0,17)	1,27 (0,18)	1,17 (0,17)	0,08
σ_v^2		2,21 (0,55)	2,08 (0,54)	0,06
$\text{cov}(u,v)$		-0,56 (0,27)	-0,38 (0,26)	0,33
ICC	0,27			
2009 C		0,63 (0,19) ***	0,78 (0,21) ***	
L			0,01 (0,06)	
S			-1,58 (0,69) **	
C:L			-0,03 (0,12)	
C:S			4,06 (1,67) **	
σ_u^2	1,43 (0,18)	1,53 (0,19)	1,50 (0,19)	0,02
σ_v^2		2,63 (0,58)	2,57 (0,58)	0,02
$\text{cov}(u,v)$		-0,73 (0,29)	-0,64 (0,29)	0,12
ICC	0,13			

† $p < 0,15$, * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Standardfeil i parentes.

Tabell 5.3 *Logistisk regresjon av sannsynlighet for tilsagn på startlanssøknad, 2005-2009. Logit-koeffisienter*

År	I	II	III	Reduksjon i varians- komp.: (II-III)/II
2010 C		0,62 (0,19) ***	0,83 (0,20) ***	
L			0,02 (0,05)	
S			-1,48 (0,65) **	
C:L			-0,19 (0,12) †	
C:S			5,24 (1,64) ***	
σ_u^2	1,45 (0,17)	1,49 (0,18)	1,47 (0,18)	0,01
σ_v^2		2,99 (0,62)	2,78 (0,61)	0,07
$\text{cov}(u,v)$		-0,65 (0,29)	-0,50 (0,29)	0,22
ICC	0,31			
2011 C		0,81 (0,18) ***	1,00 (0,19) ***	
L			0,00 (0,05)	
S			-0,99 (0,66) †	
C:L			-0,17 (0,11) †	
C:S			4,75 (1,51) ***	
σ_u^2	1,67 (0,18)	1,78 (0,19)	1,78 (0,19)	0,00
σ_v^2		2,96 (0,56)	2,78 (0,54)	0,06
$\text{cov}(u,v)$		-1,00 (0,29)	-0,94 (0,28)	0,07
ICC	0,34			
2012 C		1,53 (0,16) ***	1,64 (0,17) ***	
L			-0,01 (0,05)	
S			-1,06 (0,64) *	
C:L			-0,10 (0,10)	
C:S			2,95 (1,42) **	
σ_u^2	1,73 (0,18)	1,76 (0,18)	1,76 (0,19)	0,00
σ_v^2		2,10 (0,43)	2,03 (0,42)	0,04
$\text{cov}(u,v)$		-0,31 (0,28)	-0,23 (0,28)	0,26
ICC	0,34			
2013 C		2,46 (0,18) ***	2,54 (0,19) ***	
L			-0,01 (0,05)	
S			-0,88 (0,61)	
C:L			0,03 (0,12)	
C:S			1,73 (1,69)	
σ_u^2	1,44 (0,15)	1,65 (0,17)	1,64 (0,17)	0,00
σ_v^2		2,84 (0,55)	2,86 (0,55)	-0,01
$\text{cov}(u,v)$		-0,88 (0,29)	-0,84 (0,29)	0,04
ICC	0,30			

† p<0.15, * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01. Standardfeil i parentes.

I modell III inkluderes andel representanter fra sosialistiske partier samt målet for levekår i regresjonsligningen. I disse regresjonene har vi sentrert de nevnte variablene rundt snittet for hele perioden, slik at effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» kan leses som en effekt ved typiske nivåer for disse (siden ligningen inneholder samspillsledd der de nevnte variabler inngår).²⁵

Det mest interessante i resultatene her er at samspillsleddet C:L har en negativ og tidvis nær-signifikant effekt, hvilket betyr at effekten

²⁵ Variablene er sentrert rundt snittet over søkere for hele perioden, dvs. et snitt på rundt 0,39 for andelen sosialistiske partier i kommunestyret og et snitt på rundt 5,73 for levekårsindeksen.

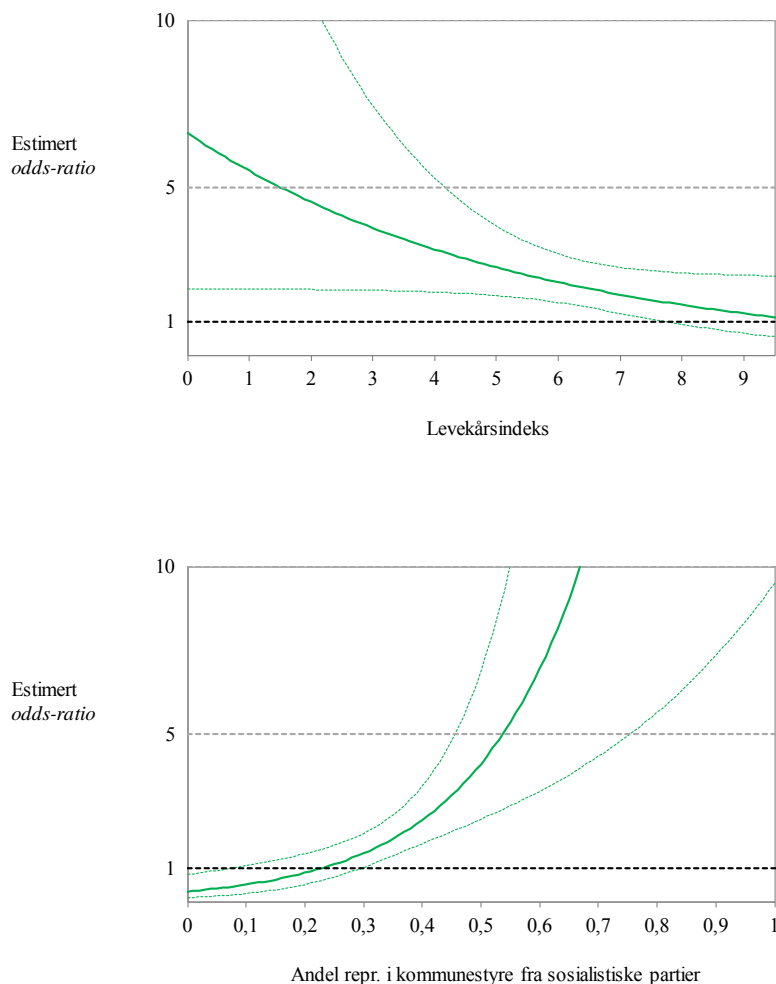
av C (det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning») *minker* ettersom levekårene synker (økte verdier på levekårsindeksen): *Vi finner altså holdepunkter for at kommuner med store levekårsproblemer er mer forsiktige enn andre med å tilgodese «økonomiske vanskeligstilte eller flyktninger» med startlån.*

Enda klarere er tendensen for partisammensetningen i kommunestyret. Her estimeres en signifikant og positiv effekt for C·S for alle årene bortsett fra 2005, 2007 og 2013. Dette betyr – alt annet likt – at en økning i andelen representanter fra venstrepartier i kommunestyret bidrar til å forsterke effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning». Med andre ord: *Kommuner som er mer venstreorienterte er mer tilbøyelige til å tilgodese en slik utsatt gruppe med startlån.*

Disse mønstrene er fremstilt i figur 5.1 for et utvalgt år (2010), der effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» sett som en *odds-ratio* tydelig ses å variere for ulike nivåer av kommunestyrets partisammensetning og de generelle levekårene i kommunen. For enkelhets skyld viser figurene slike sammenhenger i kommuner med typiske verdier for henholdsvis levekår og partisammensetning.²⁶ Mens effekten av å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» er klart positiv (*odds-ratio* signifikant større enn 1) for lave verdier av levekårsindeksen (dvs. få levekårsproblemer i kommunen), finner man ingen signifikant effekt der levekårene er svært dårlige (dvs. for levekårsindeksverdier > 8). Og, i et kommunestyre uten særlig innslag av sosialistiske partier (en andel < 0,10) estimeres en signifikant *negativ* effekt av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» (dvs. *odds-ratio* signifikant < 1), mens effekten er signifikant positiv og økende for sosialistandeler > 0,30.

²⁶ Dvs. figuren som viser variasjon i «økonomisk vanskeligstilt...»-effekten etter partisammensetning antar at kommunen har snittverdien (5,73) på levekårsindeksen, mens figurene som viser variasjon etter levekår antar at kommunen har en sosialistrepresentasjon lik snittet (0,39).

Figur 5.1 *Estimert odds-ratio-effekt på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning». 2010. Etter kommunens levekårsindeks (øvre panel) og kommunestyrets sammensetning (nedre panel)*

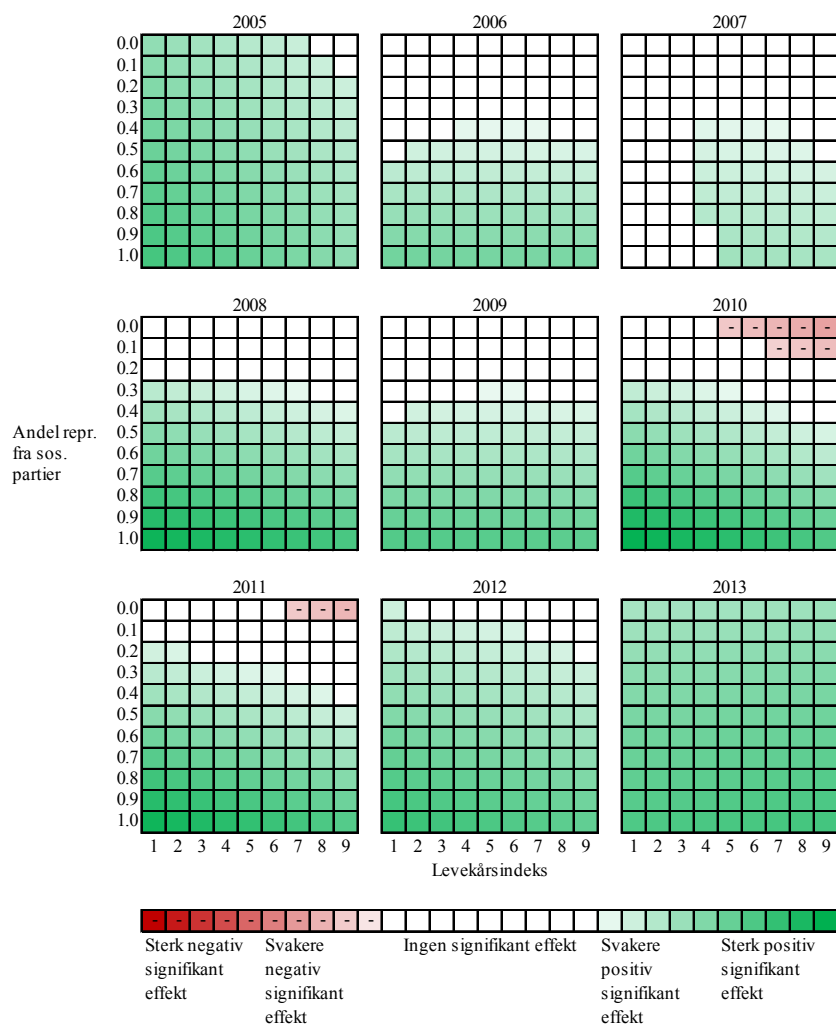


Note: Lyse linjer angir 90% konfidensintervaller.

En kan på bakgrunn av de estimerte modellene også undersøke nærmere effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» under mer spesifikke forhold. Er den negativ (gruppen får sjeldnere startlån enn andre) eller er den positiv (denne gruppen favoriseres med startlån) under ulike forhold gitt ved lokale politiske og sosio-økonomiske forhold – dvs. er effekten signifikant positiv, signifikant negativ eller ikke signifikant under ulike omstendigheter?

I figur 5.2 vises på en enkle måte effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt eller flyktning» med hensyn til sjansen for tildeling av startlån under ulike betingelser gitt ved kommunestyrets sammensetning samt kommunens levekår.

Figur 5.2 *Estimert effekt på utbetaling av startlån av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/ eller flyktning» 2005-2013. Etter år, kommunens levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning.²⁷*



²⁷ Skalaen angir rød eller grønn farge ettersom *logit*-effekten varierer fra -5 (intens rød), via 0 (ingen signifikant effekt; blank) til 5 (intens grønn). Dette tilsvarer *oddsratio*-effekter på henholdsvis $e^{-5}=0,007$, $e^0=1$ og $e^5=148$. Empirisk estimeres en maksimums- og minimums-*logit*-effekter på henholdsvis -1,81 og 4,91 i materialet.

I figuren er positive og statistisk signifikante effekter markert med grønt, negative og signifikante effekter markert med rødt og med minustegn (begge med sterkere farge for sterkere effekter), mens ikke signifikante effekter er umarkerte. En ser en tydelig tendens – for de fleste årene – til at effekten tiltar med økende sosialistandel (loddrett sammenligning for gitte levekårsindekser; dvs. fargen går mot sterkere grønn). Særlig tydelig og dramatisk er dette i årene 2010 og 2011 for høye verdier på levekårsindeksen: Her *smur* effekten fra signifikant negativ til signifikant positiv for økende andeler av sosialistrepresentanter (fargen snur fra rødt, via blank til grønn). Også levekår har betydning for hvilken «økonomisk vanskeligtilt...»-effekt som estimeres: Det ses en litt mindre tydelig tendens til at effekten avtar med økende levekårsproblemer (høyere levekårsindeks), og da særlig i årene 2008-2012 for lave verdier for sosialistandel (vannrett sammenligning for gitte sosialistandeler; dvs. fargen går fra sterkere grønn til svakere eller blank, eller fra blank til rødt).

Begge disse tendensene viser altså det samme mønsteret som i figur 5.1 (med effekter for 2010 og snittverdier for henholdsvis levekårsindeks og partisammensetning). Utover dette ser en i figur 5.2 også at den dramatiske betydningen av levekår og (særlig) partisammensetning for «økonomisk vanskeligtilt...»-effekten i 2010 og 2011 ser ut til å avta eller forsvinne i 2012 og 2013. Muligens kan dette tyde på at slike lokale forhold i denne sene delen av undersøkelsesperioden ikke lenger kan eller skal gis anledning til å påvirke den enkelte kommunens «startlånsprofil» (men, variasjonen i «startlånsprofil» er uansett stor også i denne perioden, se nedenfor).

Selv om man finner slike systematiske effekter av de nevnte kommunenivåvariablene, trenger de ikke å forklare svært mye av variasjonen i de nevnte effektene. Dette ser man i kolonnene til høyre i tabellene. Her går det frem at slike variabler kan forklare opp mot 6-7 % av kommunevariasjonen i effekten av C («økonomisk vanskeligtilt eller flyktning») som er uforklart (i modell II).

Samtidig ser en at disse variablene – levekår og partisammensetning – kan forklare til dels mye av det observerte mønsteret for samvariasjon mellom utbetalingsnivå og effekten av det å være «økonomisk vanskeligtilt eller flyktning» (opp mot 33 prosent av den negative kovariansen mellom disse variablene forsvinner når slike kommunenivåvariabler legges til i analysen). En rimelig tolkning er at dette har å gjøre med prioriteringer og lokale preferanser for hvilken profil startlåsendringen skal ha:

Mer venstreorienterte kommuner vil sjeldnere bruke ordningen til utbetaling av universelle etableringslån (dvs. slike kommuner har lav utbetalingsrate). Og de vil samtidig legge mer vekt på søkers sosio-økonomiske situasjon (dvs. effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» er større i slike kommuner).²⁸

Endelig kan man spørre om tendenser til at kommunene blir mer like eller ulike i sin praksis gjennom undersøkelsesperioden. En ting er at *snitteffekten* av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» ser ut til å øke i slutten av perioden (jf. *logit-effekter* på 1,5-2,5 i 2012 og 2013 vs. tilsvarende effekter på 0,5-1,1 for perioden 2006-2011; slik som vist også i kapittel 3). Men, et raskt blikk på utviklingen av varianskomponentene som estimeres i analysene viser ikke noe klart mønster:

For eksempel vil variasjonen i hvordan kommunene legger vekt på at den enkelte søker er «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning» – hensyn tatt til politisk og sosio-økonomisk variasjon mellom kommuner – være betydelig i hele perioden, uten at denne klart avtar mot slutten av perioden (jf. σ_v^2 for modell III rundt 2-3, uten at denne klart avtar mot slutten av perioden). Lokal tildelingspraksis bestemmes selvsagt også av lokale forhold. Med andre ord må en «beste praksis» ses i lys av lokale forhold. I analysene her har vi funnet noen rimelige og systematiske grunner (partisammensetning og levekår) til at tildelingspraksis varierer mellom kommuner. Gitt dette vil det selvsagt også være andre lokale forhold som bør bestemme praksis, lokale forhold som vi ikke kan observere med de data vi rår over. Men, gitt at slike uobserverte stedlige forhold *ikke* endrer seg vesentlig gjennom perioden, tyder resultatene her på at potensialet for forbedringer mot en beste praksis – i ren administrativ forstand – fortsatt er til stede.

5.2 Oppsummering

Dette kapittelet har undersøkt variasjonen i kommunenes praksis for utbetaling av startlån til kjøp og oppføring av bolig – med særlig fokus på tildeling til en boligsosialt utsatt gruppe definert som «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning». Resultatene

²⁸ I tilleggsanalyser (der de ulike forklaringsvariablene tas inn og ut av analysene; ikke vist) viser det seg at det er målet som fanger opp partisammensetning i kommunestyret som driver resultatene mest, og mest med hensyn til den estimerte kovariansen mellom utbetalingsrate og effekten av det å være «økonomisk vanskeligstilt og/eller flyktning».

viser at praksis i kommunene varierer til dels betydelig – opp mot 30-35 prosent av utbetalingsvariasjonen er mellom-kommune-variasjon. Videre er det stor variasjon i hvordan kommunene tilgodeser den nevnte gruppen, og en betydelig av denne variasjonen kan skyldes sosio-demografiske forhold i den enkelte kommunen samt den enkelte kommunenes politiske preferanser for bruken av startlånet.

Mer presist viser analysene at mer venstreorienterte kommuner isolert sett tilgodeser «økonomisk vanskeligstilte og/eller flyktinger» mest, mens kommuner med utbredte levekårsproblemer ikke vil prioritere en slik gruppe. Denne tendensen ser allikevel ut til å avta mot slutten av perioden: I 2012 og særlig i 2013 ser slike politiske og sosio-økonomiske forhold *ikke* ut til å være bestemmende for «startlånsprofilen», og den *typiske (gjennomsnittlige)* «startlånsprofilen» for kommunene beveger seg i denne perioden mot en «beste praksis» sett som økende *prioritering* av vanskeligstilte (jf. diskusjonen rundt mønstrene i figur 5.2).

Selv etter å ha tatt hensyn til slike trekk ved den enkelte kommunen, viser analysene at utbetalingspraksis varierer stort fra den ene kommunen til den andre, og at denne variasjonen preger hele undersøkelsesperioden (2005-2013). Mens det er altså slik at utbetalingspraksis rimeligvis må ses i lys av lokale forhold – der vi i her har kunnet fange opp betydningen av lokal politiske og sosio-demografiske forhold – må en anta at praksisvariasjonen også skyldes at rene administrative forhold (kompetanse, retningslinjer mv.) varierer fra den ene kommunen til den andre. En forsiktig tolkning av dette mønsteret – dvs. stor praksisvariasjon – er derfor at kommunene i undersøkelsesperioden (2005-2013) ikke synes å ha nærmet seg en «beste» eller enhetlig *administrativ eller bankfaglig* praksis.

6 Beste praksis i praksis? Intervjuer med 6 casekommuner

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på hvordan kommuner som bruker startlånet aktivt til å bosette vanskeligstilte i eiermarkedet, og som samtidig har lite mislighold og tap i bruken, praktiserer ordningen. Vi har valgt ut 6 casekommuner som oppfyller begge kriteriene. Vi er interessert i om arbeidet deres oppfyller den teoretiske definisjonen, og hvordan beste praksis fungerer i praksis. Som nevnt i kapittel 3 er det tre betingelser som må være oppfylt for at praksis er beste praksis: kommunen har en klar boligsosial profil som tilgodeser varig vanskeligstilte (1) på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte(2), samt gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner og en god organisering av arbeidet med ordningen (3). Eksisterende datagrunnlag gir oss del kunnskap om i hvilken grad betingelse (1) er oppfylt i praksis. Dataenes utsigelseskraft er imidlertid langt mindre når det gjelder de to øvrige betingelsene. Denne problemstillingen kommer vi tilbake til i neste kapittelet, samt mulig tiltak som kan settes inn for å bedre datakvaliteten og få mer kunnskap om utbredelsen av beste praksis i praksis. Case- kommunene vi har intervjuet er ikke representative, men vil gi oss en illustrasjon på hvordan betingelsene for beste praksis kan være oppfylt i praksis.

I dette kapittelet er vi altså ute etter å få mer kunnskap om hva som gjør at kommunene lykkes i sitt arbeid og hvordan eller i hvilken grad kommunenes praksis bidrar til de boligsosiale utfordringene som den enkelte kommunen har. Sentrale spørsmål er blant annet hvilke grupper som prioriteres, hvilke retningslinjer som søknadene vurderes etter, i hvilken grad og eventuelt hvordan kommunene jobber direkte med de vanskeligstilte i de ulike fasene av startlansarbeidet.

For å få kunnskap om beste praksis har vi i den kvalitative delen valgt seks casekommuner som vi vet bruker Startlånet i en helhetlig sammenheng innen det boligsosiale arbeidet og som har

nyttige erfaringer. Kommunene er valgt ut i samarbeid med Husbanken og representerer tre av Husbankens regioner: fra Region Øst er Asker kommune valgt ut, fra Region Sør er kommunene Skien og Drammen, fra Region Midtnorge er Malvik og Stjørdal med og fra Region Vest er det Sandnes. Disse kommunene er valgt ut fordi de alle praktiserer ordningen med Startlån i tråd med Husbankens intensjoner.

Erfaringene fra de seks kommunene er innhentet gjennom telefonintervju med saksbehandlere. I tillegg er de basert på gjennomgang av enkelte av kommunenes interne notater. Intervjuene ble strukturert etter en intervjuguide (se Appendiks 2).

6.1 Omfang av søknader de siste par årene

Her vil vi først gi en oversikt over omfanget av søknader som de seks casekommunene har fått inn og behandlet fra 2013 og fram til oktober 2014.

Tabell 6.1 *Søknader 2013*

Søknader	Skien	Asker	Drammen	Malvik	Stjørdal	Sandnes
Antall	277	319	563	152	127	737
Innvilget	145	97	96	59	69	178
Avslått	132	114	240	85	56	525
Behandles						
Forhånds - tilsagn	145*	23	103	16		178
Økonomisk ramme	75 mill kroner		80 mill kroner	65 mill kroner	50 mill kroner	117 mill kroner

*Alle innvilgede lån innvilges med forhåndstilsagn

Tabell 6.2 Søknader pr oktober 2014

Søknader	Skien	Asker	Drammen	Malvik	Stjørdal	Sandnes
Antall	240	207	495	98	138	600
Innvilget	87	67	73	29	63	156
Avslått	153	86	221	62	44	414
Behandles	20	34	94		31	55
Forhånds - tilsagn		28	40	10		157
Økonomisk ramme	55 mill kroner	85 mill kroner	119 mill kroner	46 mill kroner	50 mill kroner	159 mill kroner

6.2 Prioriteringer og retningslinjer

1. april 2014 ble ny forskrift om Startlån fra Husbanken erstattet av forskriften fra 2009. Den viktigste endringen i forskriften gjelder hvem som er i målgruppen for lånet. Fra 2014 er ikke unge lenger nevnt spesifikt som en egen gruppe som skal prioriteres. Denne gruppen var inkludert i de tidligere forskriftene. Fra 2014 er vanskeligstilte nærmere definert.

I den nye forskriften heter det:

Kommunen kan gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner. Startlån skal tildeles etter en behovsprøving. I vurderingen skal kommunen legge vekt på om søkeren:

a) forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og b) har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.

Søkeren må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Uavhengig av vurderingene etter annet ledd kan kommunen gi startlån i alle disse situasjonene:

a) husstander som har barn eller som har særlige sosiale og helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det

b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin

c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller

d) lånet bidrar til å bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger²⁹

6.2.1 Kommunene følger forskriften

Ikke uventet svarer samtlige kommuner at de følger Husbankens forskrift fullt ut når søknadene behandles. Det viser seg også at de fleste kommunene i praksis har benyttet Husbankens nye forskrift i flere år, og der prioriteringene har gått mer i retning av vanskeligstilte grupper. Det brukes imidlertid alltid skjønn som kan avvike fra forskriften.

Kommunene formidler at Husbankens forskrift er viktig å ha i det daglige arbeidet med behandlingen av startlån. Det betyr blant annet at en slipper lokal politisk behandling hvert år om hvordan ordningen med startlånet skal praktiseres og til hvilken målgruppe.

6.2.2 Hvem prioriteres?

Alle kommunene prioriterer de mest vanskeligstilte søkerne, men det er litt variasjon i hvilke grupper dette gjelder i den enkelte kommunen. Kommunene erfarer også at det er flere av søkerne som er innenfor den prioriterte målgruppen enn tidligere. En ny gruppe som ser ut til å øke, er de som kategoriseres innen psykisk helse.

I Drammen er gruppene som prioriteres særlig kommunale leietakere (knyttet til prosjekt "Fra leie til eie") og enslige forsørgere som har barn med spesielle behov. Også i Asker og i Sandnes knyttes arbeidet med Startlån til prosjektet "Fra leie til eie" (fra 2012).³⁰ I Malvik og Stjørdal presiseres det at det først og fremst handler om de som er varig uføre og barnefamilier med ekstra utfordringer. Prioriteringen omfatter også enslige forsørgere.

Kommunene meddeler også at startlånet nå i større grad er spisset mot de som virkelig er vanskeligstilte, og det gjøres i større grad individuelle vurderinger nå enn tidligere. På overordnet nivå betyr dette en mer brukerorientert tilnærming, større fleksibilitet og tettere oppfølging av låntaker videre i prosessen (vi kommer inn på dette aspektet senere i kapitlet).

I praksis medfører dette at låntakerne vurderes ut fra en helhet der alle muligheter tas med i betraktning. Det innebærer at det ikke bare er regnestykket som skal få økonomien til å gå i balanse, men

²⁹ Forskrift om startlån fra Husbanken 01.04.2014, § 3.

³⁰ Prosjektet "Fra leie til eie" handler om å få vanskeligstilte inn i egen eid bolig, men de har ikke anledning til å kjøpe den boligen de har leid,

også boligsituasjonen og livssituasjonen på søkertidspunktet. Spørsmål som i hvilken grad det haster med ny bolig eller om en kan vente, om søker er i ferd med å miste boligen eller om det er en uholdbar bosituasjon vurderes. En ser på alle muligheter for å få det til.

Målet er også at det på et så tidlig tidspunkt som mulig skal kunne oppdages hvis noen får betalingsproblemer eller andre vanskeligheter knyttet til sitt låneopptak.

6.2.3 Praksis knyttet til økonomiske rammer

Kommunene opererer ikke med absolutte inntektsgrenser eller øvre grenser for boligpriser, men lån skal gis til boliger som er nøkterne og rimelige. Imidlertid har Drammen kommune en praksis der boligprisene bør ligge rundt 1,2 millioner for enslige og rundt 1,5 millioner kroner for hushold med to. Det er mange som flytter til bydelen Fjell der boligprisene er lavere enn andre områder i Drammen.

I Asker har de ingen regler for inntektsgrense eller boligpris. Men det vurderes alltid individuelt. Det handler om boligens egnethet. Forhåndstilsagnet kan benyttes i hele kommunen. I noen tilfeller tas det hensyn til at bolig må ligge i en skolekrets som kanskje har boligpriser som ligger over det en normalt kan finne en bolig for. Dette hensyntas da i forhåndstilsagnet. Da er det grunnet hensyn til barn, og at en flytting vil være uheldig i det enkelte tilfellet.

Også i Malvik skal boligen ha gjengs prisnivå. De ser at enkelte områder har steget i pris den siste tiden, og nye leiligheter koster rundt 3 millioner. De anvender ikke tak på inntekt, men bruker individuelt skjønn i tillegg til Husbankens og egne retningslinjer. De prioriterer uansett de som har mest problemer. ”Det gjør noe med folk å få eie sin egen bolig.”

I nabokommunen Stjørdal praktiseres de samme rammene. De merker at de er en presskommune, noe de ser på boligprisene. De finansierer ikke boliger med utleiedel, dvs ikke til mer enn en bolig.

Sandnes forteller at de følger med på boligmarkedet ved daglig å gå gjennom boligannonser på Finn.no. På den måten får de med seg lokale variasjoner i boligprisene. Det er fullt mulig å kjøpe egnet bolig på mellom 2 og 2,5 millioner, som tilsvarer omtrent den rammen som kommunen operer innenfor.

6.2.4 Fullfinansierte lån

Kommunene praktiserer hovedsakelig nå fullfinansiering av lånene, men det hender de også gir Startlånet som toppfinansiering. Her er praksisen noe ulik.

Drammen har nå dialog med bankene for å kunne nå flere med samfinansiering. Asker fremhever at de som får startlån har få eller ingen mulighet for grunnfinansiering i privat bank. Det har ikke lyktes Asker å få til et samarbeid med lokale banker. De vurderer at fullfinansiering treffer målgruppen bedre. I år har de også gitt lån til 50 års nedbetalingstid.

I Stjørdal anvendes noe mer samfinansiering enn det de andre kommunene melder om, men praksisen er endret til å gjelde mer fullfinansiering etter at den nye forskriften kom.

Også Sandnes kommune bruker startlånet til toppfinansiering av andre lån, og i motsetning til de andre kommunene gis de fleste lånene som topplån i denne kommunen. Begrunnelsen som brukes er at med denne praksisen når de ut til flere. Det betyr ikke at kommunen også prioriterer de mest vanskeligstilte. Det er viktig å presisere at også Sandnes prioriterer de i kommunale boliger og har hittil i 2014 hjulpet 18 husstander over i egen bolig under prosjektet "Fra leie til eie" (fra 2009 omfatter dette 85 husstander). Sandnes er den eneste kommunen i utvalget som praktiserer en egenandel av lånetakerne. Bystyret vedtok at det skal kreves 10 prosent egenfinansiering for å få startlån.

6.3 I hvilken grad er Startlånordningen kjent i kommunen?

I undersøkelsen er vi også ute etter å få kunnskap om hvordan kommunene informerer målgruppen og i hvilken grad saksbehandlere involverer eller samarbeider med avdelinger i kommunen.

Samtlige kommuner i utvalget erfarer at ordningen med Startlån er godt kjent blant målgruppen. Informasjon er enten skaffet gjennom media eller kommunenes nettsider. Det ser ut til at søkerne har bedre kunnskap om Startlån enn tidligere. Det påpekes blant annet at det kan skyldes klarere retningslinjer som ligger ute på nettet og at man også snakker med andre om denne muligheten som ligger i Startlånet. Saksbehandlere vi har snakket med har inntrykk av at informasjonen også går via "jungeltelegrafene" blant de om er aktuelle søkere. Det kan også hende at internt samarbeid

på tvers i kommunene har økt kunnskapen om startlån, og at dette også når brukerne.

Kommunene har ulik praksis rundt det å informere målgruppen, fra de mest aktive som på ulike måter sørger for informasjon til målgruppen, markedsfører ordningen og muligheten til å få hjelp med å søke og skaffe seg bolig, - til de som kun legger ut informasjon på kommunens hjemmeside.

I Drammen har de ingen informasjonsstrategi utover informasjon om startlån som ligger på hjemmesidene. Etter antall søknader å dømme kan det synes som om ordningen med startlån er godt kjent i kommunen.

I Asker får alle kommunale leietakere informasjonsbrev fra kommunen om muligheten for å kunne kjøpe egen bolig, og leietakerne oppfordres til å ta kontakt med kommunen. Responsen er stor. De opplever at dette brevet – informasjonen om mulighet for å kunne kjøpe egen bolig – bygger ned terskelen mellom leietakerne og saksbehandlerne i kommunen. De opplever at de som får vite at de kan få hjelp til prosessen videre, klarer seg selv med litt bistand. For eksempel viser erfaringer at når bruker vet at den kan få hjelp i selve kjøpsprosessen, klarer mange mye selv. For øvrig informeres det internt i kommunen til avdelinger som har kontakt med aktuelle brukergrupper, som flyktning, rus og psykisk helse. Mange av søknaden Asker får til behandling kommer fra disse brukergruppene, og mange får kjøpt.

Malvik kommune erfarer nå at de ikke lenger har behov for å annonsere. Ordningen er godt kjent særlig takket være media. Kommunen har uansett direkte kontakt med målgruppen som trenger egen bolig og gir dem informasjon om ordningen. De prioriterer flyktninger og de med uføretrygd.

I Stjørdal blir målgruppen informert av de kommunale hjelpeinstanser som flyktningekontoret, NAV, barnevernet og sosialtjenesten, lignende det Asker praktiserer. I tillegg har kommunen god kontakt med de lokale bankene og meglerne som også informerer kunder om muligheten for Startlån. Kommunen holder kurs for bankene og deres kunder om Startlånsordningen. Samtidig er de ansatte aktivt ute blant de som bor i de kommunale boligene – som også er den gruppen som de ønsker å hjelpe inn i eiemarkedet.

I Skien ble saksbehandlerne bedt om eksplisitt å markedsføre Startlånet i mye større grad enn før i den politiske behandlingen av ordningen med Startlån. Dette har resultert i at prosjektleder har

begynt å informere systematisk om mulighetene med Startlån, og i desember 2013 startet de å utvikle et Startlånskurs. Dette arbeidet retter seg både mot de som arbeider i tjenesteapparatet (NAV-veiledere, boveiledere i rusteam o.a.) og mot brukerfeltet.

Sandnes kommune erfarer at media (dagspressen) er mer offensive når de gjelder å annonsere muligheten for startlån. Etter at avisene oppfordret folk til å søke startlån merket kommunen en stor økning av søknader.

6.3.1 Samarbeid med andre etater

Samtlige kommuner forteller om tett samarbeid med andre seksjoner i kommunen og med NAV. Det er også etablert egne tverrsektorielle grupper som behandler Startlånsøknader.

I Drammen kommune samarbeides det med gjeldsrådgivere og forvaltere i NAV, samt kontoret for tjenestetildeling i kommunen. I tillegg er de inne i et prøveprosjekt kalt "Boligtjenesten" som startet i juni. Den består av 2 saksbehandlere som jobber med startlån, 2 med prosjektet "Fra leie til eie", 5 med prosjektet "Housing First", 5 med tildeling av kommunale boliger og 3 som jobber med bostøtte. Det vises til gode erfaringer i Drammen, og de ser at dette boligsosiale arbeidet gjør noe positivt med selvfølelsen til folk. Noen søkere henvises fra mottaket i NAV, og noen fra et prosjekt i regi av Kirkens bymisjon. I tillegg blir de som er med i "Fra leie til eie"-prosjektet fulgt opp der saksbehandlere sørger for søknaden.

Asker har organisert sine tjenester etter alle husbankens virkemidler, gjeldsrådgiving, forvaltning av inntekt og boligtildeing. I tillegg har Asker etablert "Bolighjelpen", et samarbeidsprosjekt mellom flere; blant annet NAV, de som jobber innen rus og psykisk helse, samt ergoterapeuter og familiekonsulenter. Et frivillighetskorps hjelper låntakerne på visninger, budrunder, søking på Finn etc. Det handler om en prosess der de ser på "det helhetlige" rundt søkerne. Det er nå flere fra psykisk helse i målgruppen. De ser at folk blir friskere av å få denne hjelpen og komme seg over i egen bolig.

I Malvik har de opprettet en koordinerende enhet, et Boligteam, der de er tett på NAV, barnevern etc. Teamet har oversikt over alle i kommunen og er tett på. De har 120 kommunale boliger og klarer dermed å ha oversikt. Teamets primære oppgave er å hjelpe folk over fra leie til eie, og de gir råd om gjeldssanering, lån, budsjett etc. Også Stjørdal forteller om tett samarbeid, særlig inn mot forvaltningen.

I Skien flyttet de Startlånsansvarlige over til NAV. Denne personen satt tidligere i kommunens eiendomsenhet. Bakgrunnen er at personer som søker Startlån ofte også er i kontakt med NAV gjennom andre ytelser, slik at samkjøring og kontakt mellom de ulike saksbehandlerne gjør det enklere å sikre et helhetlig bilde.

Sandnes jobber tett mot NAV og gjeldsrådgivere i kommunen, samt at de har nært samarbeid med Samordningstjenesten. Samordningstjenesten har ansvar for å følge opp beboere i kommunale boliger og har dermed mest kontakt med beboerne.

Startlånsøkere henvises ofte fra andre avdelinger i kommunen, for eksempel fra de som jobber innen rusomsorg, barnevern og innen psykisk helse.

6.4 Hvordan vurderes økonomi og risiko?

Ved vurdering av søknadene er det to forhold som anses som mest sårbart eller risikofylt: det ene er betjeningsevnen, det andre er renten. Alle kommunene binder renten for de mest sårbare gruppene. Dette eliminerer risiko.

6.4.1 Hva anses som størst risiko?

I dette avsnittet stiller vi spørsmål om hva kommunene anser som størst risiko når en startlånsøknad vurderes. En reell risiko som vurderes i hvert enkelt tilfelle er omfanget av forbruksgjeld og kreditt. I tillegg til at kommunene ser hvor stor gjeld det handler om vurderes det også om dette er et gjentakende problem for søker eller er enkelttilfelle. Det kan være avslagsgrunn dersom gjelden er stor og det er gjentakende tilfelle. I vurderingene brukes det imidlertid skjønn når det gjelder betalingsanmerkninger og annen gjeld. ”Vi skal ikke lage større problemer for folk enn det de allerede har” er en gjennomgående holdning i våre casekommuner.

Søkerne hjelpes gjennom kommunens gjeldsrådgivningstjeneste eller kommunen vurderer hva gjelden dreier seg om. For eksempel i Stjørdal ser de at folk trenger en billig bil for å kunne ha et normalt hverdagsliv, og vurderer om budsjettet hos hver enkelt er bærekraftig. Det hender også at kommunene går litt under SIFO-satsen og tar sjansen på at det går bra. Her gjelder individuell vurdering.

I tillegg til økonomiske vurderinger er det enkelte grupper som vurderes som mer utsatt når det innvilges lån. I Malvik fremheves de som har rusproblematikk. Dersom de sprekker kan alt skjære

seg, i følge kommunen. Det er da en risiko å gi dem muligheten. Det er imidlertid få tilfelle av mislighold, folk er stort sett veldig glad for hjelp. ”Det gjør noe med folk å få egen bolig”.

Noe av det samme meldes fra nabokommunen Stjørdal. Der fremheves det at fordi lånetakerne får de dårligste vilkårene på lånet, er det ikke stor tapsrisiko for kommunen. Kommunen opplever svært få som kommer på restanselisten, det kan dreie seg om kanskje 1-3 personer i året. Disse følges opp i samarbeid med de andre hjelpeinstansene i kommunen.

Uføreinntekt og arbeidsavklaringspenger er også risiko. I Asker veiledes søkerne i personlig økonomi (beregning av skatt, gjeldssanering etc), i slike tilfelle er de ofte i dialog med NAV. Spesielt når arbeidsavklaring er inntekten. Slike saker er viktige å undersøke grundig. Sammen med bruker og dens kontaktperson i NAV får en god oversikt over saken. AAP kan legges til grunn som inntekt der bruker følger opp sine planer. Ved midlertidig inntekt vurderer en også hvordan situasjonen vil bli ved inntektsbortfall. Det er tett og tidlig oppfølging av brukere som får restanse. Brukerne som har fått kjøpt bolig følges opp ett år etter overtakelse. . De har mye fokus på råd og veiledning i hele prosessen, og er opptatt av å ha lav terskel for kontakt, og de opplever at brukerne benytter seg av dette. .

6.4.2 Hvordan beregnes betjeningsevnen?

I alle de seks kommunene beregnes betjeningsevne etter Husbankens kalkulasjonssystem og SIFOs satser. Det gis avslag dersom beregningene viser mye i minus, men det brukes ellers skjønn og de ser på mulighetsrommet vedkommende har, dvs folks betalingsevne. Når det gjelder barnefamilier ser kommunene for eksempel på hva familiene har klart seg på tidligere.

Kommunene kan gi opp til 7-8 ganger inntekt i lån. Som det påpekes fra Stjørdal: ”Vi kommer aldri i mål hvis vi skal bruke bankenes praksis med 3 ganger inntekt. Vi må se på helheten. Vi er supplement til det vanlige bankmarkedet – vi må finne på noe annet”.

Fastrenten benyttes til de mest vanskeligstilte og som oppfyller mesteparten av kriteriene. Her praktiserer kommunene noe ulikt rentenivå. I Drammen benyttes p.t. 3,59 prosent med lånetid på 10 år. Flytende rente på 6,25 benyttes der det er minst risiko. Kommunen gjør ikke noe med overkursrisiko underveis, dette vil ev. justeres når lånet er innfridd. Ved bruk av fastrente brukes fastrenten som kalkulasjonsrente. Det er sjelden behov for å

vurdere lengre nedbetalingstid, men enkelte ganger kan de mest vanskeligstilte få 50 år. Standard for denne gruppen er 30 års nedbetaling.

I Asker beregnes 4,5 prosent, og ned til 4 prosent med 30 års nedbetaling. Dette kan trekke ut til 50 år for de mest sårbare, som for eksempel til uføre og enslige med flere barn. Ved bruk av boligstilskuddet gis vanligvis 50 års nedbetaling med før tilskuddet utmåles. Ved konkret bolig, benyttes gjeldende rente for beregning. Ved bruk av flytende rente benyttes Husbankens kalkulasjonsrente for tiden 6,25% I Asker informeres og veiledes det om overkursrisiko. Asker bruker ikke muligheten for rentepåslag på 0,25%. Husbankens renter brukes i alle sammenhenger. Asker benytter fastrente både for 3, 5, 10 og 20 år. For tiden benyttes 10 og 20 år i de fleste saker.

Malvik praktiserer også stort sett alltid fastrente, låntakerne synes selv det er greit og forutsigbart. Da har de 20 års bindingstid med 3,6 prosent. For de som er i fast arbeid brukes flytende rente. De mest vanskeligstilte får også her 50 års tid på lånet.

Med inntil 50 års nedbetalingstid åpnes det for at flere kan få hjelp av de som er aller mest vanskeligstilt. Stjørdal fremhever for eksempel de med uføretrygd og de som ikke ellers kommer seg ut av kommunale leieboliger. I den kommunen brukes fastrente på 2,67 prosent med fem års bindingstid pr i dag, men denne praksisen må de nå redusere. De skal nå gå over til 3,65 prosent på 20 år hvis mulig. Det er svært sjelden de tilbyr flytende rente på lån som fullfinansieres, men de som får Startlån som toppfinansiering får velge. Det informeres om overkurs-/ underkursrisiko og som avregnes når lånet innfris. De kan avstå fra å kreve inn dersom det handler om de mest vanskeligstilte. Dette gjelder også i Asker.

6.4.3 Hva ligger til grunn for inntektsberegningen?

Kommunene i vårt utvalg praktiseres inntektsberegningene nokså likt. Når inntekt legges til grunn beregnes det som er fast og varig. Dette inkluderer uføretrygd, barnetrygd og barnebidrag.

Ulike typer stønader holdes som regel utenfor. Her er det imidlertid lokale variasjoner: i Stjørdal beregner de grunnstønad dersom det gjelder to i husholdet. Det gjelder også arbeidsavklaringspenger. For øvrig vurderes andre typer inntekter og jobbsituasjoner etter skjønn. De som er i en midlertidig jobbsituasjon vurderes individuelt. For eksempel er det enkelte bransjer som kun opererer med engasjementer men som fornyes, da vurderes dette inn slik som i Drammen. Overtidstillegg

inkluderes ikke. I Asker vurderes også de som har engasjementer - ikke fast ansettelser eller har lav prosentbrøk, men de har ofte for liten inntekt til å betjene et lån stort nok til å få kjøpt bolig. I et avslag får de da råd og veiledning på hva som skal til for å kunne bli i stand til å kjøpe bolig. De godtar vikariater som går over år. Alle kommuner melder for øvrig at de også i beregningen av inntektene ser an hvert enkelt tilfelle ut fra en helhetsvurdering.

Bostøttekvalifikasjoner vurderes alltid når gjeldsberegningsevnen beregnes. Prinsippet om langsiktighet og individuell behandling/oppfølging er viktig.

Når det gjeldet *boligstilskuddet* kommer dette i tillegg og beregnes som tillegg til Startlånet i enkelte kommuner. Malvik kommunen mottar nå så liten økonomisk støtte til boligstilskudd fra Husbanken så det er ikke aktuelt å bruke. For noen år siden var de avhengige av dette tilskuddet. I Stjørdal suppleres gjerne lånet med tilskudd fordi boligprisene er relativt høye. Det gis ikke andre betingelser på Startlånet selv om de også får tilskudd. Kommunen fremhever at alle virkemidler brukes; det sys pakkelsninger for hver enkelt.

6.5 Hvordan foregår dialog med søkere og mottakere og i hvilken grad hjelpes de videre?

Kommunene i vårt utvalg viser seg å ha god dialog med søkerne. Dette skjer oftest pr telefon, men saksbehandlerne har også møter med de som har behov for bistand. Dette er imidlertid et kapasitetsspørsmål.

I Drammen er det et klart ønske å få til en tettere dialog med mottakerne av lånet for å følge opp gruppen, men dette har de ikke kapasitet til. Den gruppen som følges opp i den kommunen er de som er med i "Fra leie til eie". Det vurderes imidlertid å følge opp de som har behov med veiledning om personlig økonomi etc. Også i Asker følges søkerne tett gjennom hele løpet gjennom prosjektet "Fra leie til eie", fra det søkes om startlån til de får nøkkel til leiligheten

Personer i målgruppen som det her er snakk om kan ha behov for bistand i forbindelse med boligkjøp, for eksempel på visninger eller når en skal legge inn bud på bolig. Flere kommuner tilbyr dette. Asker hjelper til i budrunder, men er klare på at det er brukernes egne valg som skal avgjøre. I Drammen har ikke

kommunen kapasitet til å bistå rent praktisk ved boligkjøp, men de kan gi råd pr telefon i budrunder. Det er kun gruppen som er med i ”Fra leie til eie” som følges opp etter at boligen er kjøpt.

Asker kommune legger opp til tett dialog med søkerne, også med de som får avslag for å følge opp denne gruppen. Det brukes tolk der det er behov for det. Dersom bruker har oppfølging fra en annen avdeling, har en ofte møte sammen med bruker og dens kontaktperson der. Dette er viktig spesielt med tanke på den store endringen det er for bruker å kjøpe egen bolig. De ser at på tross av dyre boliger er det flere fra de svakeste gruppene brukere som får kjøpt egen bolig i dag, noe som skyldes en kombinasjon av virkemidlene, lang nedbetalingstid på lån og tverrfaglig samarbeid. De ser også at søkerne er flinkere med økonomien enn tidligere, og er mer takknemmelige for hjelp. De er også mer lydhøre for veiledning. Dette gjelder særlig de mest sårbare gruppene som ser muligheten til å få kjøpt seg noe eget, og dermed få en trygg og god bosituasjon.

Også Malvik og Stjørdal legger vekt på å ha personlig kontakt med søkerne, også de som får avslag der de gjerne er i dialog om videre prosess. I Malvik tas de som bor i kommunale boliger inn til samtale om mulighet for å kjøpe bolig med lån. Det settes fokus på hva som er mulig å få til, hva de kan klare og hvordan. Kommunen ønsker ikke at beboerne blir boende i de kommunale leilighetene mer enn tre år. De hjelpes ikke på visninger eller budrunder, men ellers med det meste. Flyktningfamilier har mest behov for hjelp. Låntakerne følges også opp etter at bolig er kjøpt, det er lav terskel i kommunen. De er også i tett dialog med hjemmetjenesten for å fange opp behov. Kommunen ser hvordan folk blomstrer opp når de får hjelp til å skaffe seg egen bolig. ”Startlån er middelet som hjelper folk”.

I hvilken grad følges de som har fått avslag opp videre? Når det gjelder praksis rundt avslag følges søkerne opp i flere av kommunene. For eksempel i Asker gis det ikke direkte avslag, men de som ikke får tilsagn første gang blir fulgt opp for å kunne søke senere. Andre kommuner forteller at de inviterer enkelte søkere inn til en samtale om hva som skal til for at de kan få tilsagn på startlån senere. Det kan handle om å kvitte seg med forbruksgjeld, eller det kan dreie seg om en søker som ikke har fast jobb men som er i jobbsøkerprosess og dermed kan fylle vilkårene senere. Søkerne som følges opp anses følgelig å være i målgruppen men oppfyller ikke kriteriene i første søknadsrunde.

6.5.1 Er det forskjell på låntakernes håndtering av økonomiske forpliktelser?

I denne casestudien har vi også vært ute etter å finne ut om kommunene erfarer noen forskjell på gruppene blant de som mottar Startlån når det gjelder å håndtere lån, ha økonomiske forpliktelser eller beholde eierforholdet.

Det er lite som tyder på at det er store forskjeller. I den grad kommunene har observert hvordan de ulike gruppene håndterer de økonomiske forpliktelsene, ser de at mange av de mest vanskeligstilte har orden på økonomien og setter sin ære i å klare forpliktelsene. Det meldes også om at enkelte av de mest vanskeligstilte, for eksempel enslige forsørgere med flere barn, klarer å spare penger. Dette begrunnes med at mange i denne gruppen er vant til å klare seg med lite. En annen begrunnelse er at mange blir veldig takknemlige over å få mulighet til å eie sitt eget. I alle casekommunene går følgende inntrykk igjen: ”det gjør noe positivt med folk å kunne eie sin egen bolig. Mange blomstrer.” En viktig refleksjon er imidlertid at flere av de mest vanskeligstilte får tett oppfølging i kommunen, og i noen tilfelle er det kommunen som har forvaltningen av brukers midler.

Kommunene meddeler at det er svært få lån som misligholdes. Det kan dreie seg om to-tre i året i hver kommune. Det antydes blant annet fra Stjørdal at det kanskje kan være overvekt av førstegangsetablerere som kommer på restanselista. De ser også at enkelte grupper klarer seg bedre etter at de får kjøpt sin egen bolig enn når de leier av kommunen, noe de ser for eksempel blant flyktninger. I Asker kjennetegnes de misligholdte lånene (kun 7 stk) av brukere som mangler vilje til å betale, ikke evne.

6.5.2 Hvilke grupper faller utenfor ordningen?

Vi har også ønsket å få mer kunnskap om hvilke grupper kommunene ser faller ”mellom to stoler”, basert på erfaringer med sårbare grupper i egen kommune.

I Drammen ser de at barnefamilier med mange barn og med kun en arbeidsinntekt ikke kan få Startlån, og denne gruppen øker i omfang. De fleste av dem har minoritetsbakgrunn. Det fremheves at det er en mismatch mellom målet om at flest mulig skal eie sin egen bolig her i landet og familieøkonomi basert på en inntekt. Det norske eiemarkedet er basert på to inntekter i familier. Det er behov for informasjon om dette til denne gruppen. Ellers vil de forbli i fattigdomsfella.

I Asker fremheves gruppen som går på arbeidsavklaringspenger. Det tar tid inne i NAV-systemet og de kan plutselig stå uten inntekt. I Malvik ser de at de unge i etableringsfasen har forsvunnet ut blant søkerne de siste årene. Kommunen prioriterer de som er varig uføre. De har ingen køer fordi folk hjelpes videre. De ser også at gruppen som går på arbeidsavklaringspenger faller mellom to stoler. Flere kan hjelpes med spleiselag med private banker.

Også i Stjørdal kommune er det først og fremst unge i etableringsfasen, førstegangsetablerere, som faller utenfor. Med dagens praksis med 15 prosent egenandel kommer de ikke inn i boligmarkedet. Den andre gruppen er de som er i leiemarkedet og som har en grei inntekt men som ikke får lån i banken, med andre ord de som kategoriseres som ”vanlige”. Det påpekes fra flere kommuner at de private bankene bør bidra mer for disse gruppene, for eksempel ved å senke kravene til egenkapital.

6.6 Har kommunen endret praksis de siste årene?

I hvilken grad har kommunene endret praksis basert på egen erfaring? Og hvilket lærdomspotensial ligger i deres erfaringer? Kommunene har først og fremst endret praksis på bakgrunn av endringer i Husbankens forskrift og signalene som lå forut for denne. Samtidig har erfaringene med det boligsosiale arbeidet knyttet til andre prosjekter, for eksempel ”Fra leie til eie”, også påvirket kommunenes praksis med startlånet.

Drammen har ikke endret praksis ved vurdering av søknader, utover å følge Husbankens retningslinjer. De ser at låntakerne er flinke med lånene, og det er lite mislighold. Imidlertid må nå søkere bo i kommunen for å bli vurdert. Tidligere fikk de inn mange søkere fra nabokommunene, men de har måttet endre praksis på grunn av kapasiteten.

Malvik kommune endret praksis i sommeren 2013 ved at de ikke lenger ga lån til de unge i etableringsfasen men kun til de mest vanskeligstilte. Dette er i tråd med Husbankens retningslinjer fra april 2014. De behandler heller ikke lenger søknader fra søkere som ikke bor i kommunen, og bruker ikke lenger toppfinansiering men kun fullfinansiering.

I Stjørdal skal det nå opprettes en Boligtjeneste som skal yte praktisk hjelp ved anskaffelse av bolig. Kommunen ser at de må gjøre hardere prioriteringer nå enn de gjorde tidligere. Når det

gjelder endringer i det boligsosiale arbeidet ser de at det er større omløp i de kommunale boligene nå enn før, og de opplever at de kan hjelpe flere. Et problem er imidlertid et stramt boligmarked, der de sliter med å hjelpe folk over i nøkterne og rimelige boliger. Det lokale boligmarkedet blir en flaskehals.

Sandnes tok med seg de erfaringer de fikk gjennom prosjektet ”Fra leie til eie” (som de jobbet med fram til 2012) inn i arbeidet med startlån, med mer fokus på de mest sårbare.

I Skien ble det våren 2013 nedsatt en arbeidsgruppe bestående av prosjektleder i det boligsosiale programmet, kommunens Startlåns-ansvarlige, gjeldsrådgiver i NAV og representant for kemneren. Gruppen skulle se på mulige løsninger og forbedringer knyttet til Startlån.

Følgende tekst er hentet fra eget notat fra Skien:

”Prosjektleder satte seg inn i det meste som var mulig å finne på nasjonalt nivå av forskning, rapporter og utredninger om Startlån. Disse ble utgangspunkt for diskusjoner på Startlånsgruppa og resulterte i en utredning om Startlån for Skien kommune. Utredningen med tilhørende anbefalinger ble forelagt styringsgruppa for det boligsosiale programmet. Utredningen ble her videre diskutert og justert.

Samtidig med arbeidet med Startlånsutredningen ble det også utarbeidet nye retningslinjer som er i tråd med intensjonene i utredningen. Hele arbeidet har tatt utgangspunkt i Husbankens formål og hovedintensjon knyttet til Startlån. Det er videre utviklet lokale retningslinjer for praksis som er i tråd med dette.

Startlånsutredningen og tilhørende retningslinjer ble 31.10.13 enstemmig vedtatt i Bystyret i Skien kommune. De hadde da tidligere vært til behandling i Hovedutvalget for helse og velferd og i Formannskapet. ”

I Skien kommune har utviklingsarbeidet rundt Startlån betydd endringer på flere nivåer. Hele den prinsipielle tenkningen rundt Startlån er forankret både politisk og administrativt. Det er gitt kompetanseheving til begge disse nivåene om feltet. I tillegg har flere av kommunens ansatte vært involvert i utredningsarbeidet, og har derved både for egen del tilegnet seg kompetanse, og har også på egen arbeidsplass kunnet dele ervervet kompetanse.

Kommunen har foretatt organisatoriske endringer gjennom å flytte av Startlåns-ansvarlige til NAV. Dette ble gjort for å legge bedre til rette for kontakt mellom de i tjenesteapparatet som kjenner

brukeren. Ikke alle som søker Startlån er brukere av andre tjenester, men kommunen ser at mange også har en annen relasjon til tjenesteapparatet. Prinsippet om brukerorientering og tettere oppfølging blir da enklere når flere av de som skal samarbeide rundt brukeren er samlokaliserte. Det er også i denne prosessen erkjent at det vil komme flere Startlåns-søknader enn tidligere. Dette har resultert i at det i tillegg til kommunens allerede 100 prosent stilling knyttet til Startlån nå er opprettet en 50 prosent stilling i tillegg.

Hva er kommunenes begrunnelse for endringer i praksisen? Følgende mediaoppslag fra Malvik kan stå som illustrasjon på hvorfor kommunene har satt mer fokus på de vanskeligstilte gruppene, og som ikke bare knyttes til de nye forskriftene. Malvik har en klar policy på at de som bor i kommunale boliger skal få muligheten til å eie. ”Kommunale boliger er en fattigdomsfelle som flest mulig må ut av fortrest mulig” forteller ordfører i Malvik i 2011 (Kommunal rapport 25.08.11). I et annet oppslag heter det at ”Kommunale boliger skal erstattes av selveide boliger ved hjelp av offentlige lån. Dette er noe Malvik kommune har vært bevisste på de siste årene” (Malvik-bladet 26.11.11).

Et hjertesukk fra flere av casekommunene er at nabokommuner opererer med ulike praksis, noe som anses som uheldig. Det kan handle om hvordan ordningen om startlån kommuniseres til målgruppen eller om holdninger til denne. Ikke alle følger opp den enkelte søker. Et hjertesukk er også at enkelte kommuner kun godtar søknader fra egne innbyggere. Dette hindrer for eksempel barnefamilier å flytte på seg, eksempelvis til et sted med lavere boligpriser – noe som igjen kunne gitt muligheten til bolig som hindrer trangboddhet.

6.7 Oppsummering

Erfaringene fra de seks casekommunene viser at kommunene har endret praksis sett i relasjon til målgruppens behov. Søkerne vurderes mer individuelt og ut fra en helhetstilnærming, og det foregår mer samarbeid på tvers innad i kommunene.

Søkerne følges også opp i prosessen, og i enkelte kommuner tilbys praktisk hjelp til boligkjøp, visninger og budrunder, samt til personlig økonomi.

I den grad praksisen varierer i de seks casekommunene, er det lokale tilpasninger avhengig av utfordringer lokalt. For eksempel varierer de økonomiske rammene på lånet med det lokale

boligmarkedet, og her er det forskjell på presskommuner som ligger i nærheten av storbyene og de andre.

De nye forskriftene fra Husbanken om praktisering av startlånet er godt mottatt i de seks casekommunene. Flere melder at de praktiserte den nye ordningen før forskriftene kom. Dette kan tyde på at forskriftene til Husbanken ble utformet på bakgrunn av gode erfaringer fra disse kommunene. Det har vært god dialog mellom Husbanken og disse kommunene i forbindelse med startlånsordningen i flere år.

Et spørsmål er også i hvilken grad det er økonomiske rammer eller kommunenes kapasitet (les antall saksbehandlere i kommunen) som setter begrensningene på arbeidet med startlån. Her gir seks casekommuner et svært begrenset grunnlag for å svare på spørsmålet. Likevel kan våre funn tyde på at det er de økonomiske rammene som begrenser mer enn kapasitet. Mye tyder på at ”best praksis” er mye mer tidkrevende enn det en vanlig ”bankfaglig” behandling av lånesøknaden vil være.

Funnene viser at saksbehandlere har god kunnskap om de boligsosiale utfordringene som kommunen har, og de har opparbeidet god erfaring både med behandlingen av søknader og med oppfølging av søkere. I tillegg vises samarbeidet med andre avdelinger intern i kommunen har økt. Dette synliggjør betydningen av god kompetanse samt stadig behov for læring og oppdatering på feltet.

Hva oppleves som det mest utfordrende for kommunene i arbeidet med startlån? For det første kan utfordringene relateres til sårbare grupper som for eksempel de med rus-problematikk. Særlig denne gruppen kan være uforutsigbar når det gjelder betjeningsevne og de har ofte en vanskelig livssituasjon. For det andre knyttes det utfordringer til søkere med ustabil inntekt fordi betjeningsevnen kan rammes dersom inntekten uteblir eller endres drastisk. En tredje utfordring som enkelte kommuner fremhever er at tett oppfølging krever mye ressurser, og de ser at flere enn de som i dag får oppfølging kunne følges opp tettere.

6.7.1 Beste praksis i praksis- et illustrativt eksempel

Følgende illustrasjon oppsummerer praksisen fra de seks casekommunene.

En alenemor med to skolebarn bor i en kommunal bolig på tre rom og kjøkken. Hun er uføretrygdet grunnet en ryggskade hun fikk etter en fallulykke. Hun har ikke hatt muligheten til å spare.

Husleien er på 12 000 kr mnd, og i tillegg nedbetaler hun på et lån på en bruktbil hun kjøpte for et par år siden. I leilighetskomplekset er det flere beboere som trenger booppfølging og som følges opp av Boligteamet i kommunen. Boligteamet består av ansatte fra ulike avdelinger og seksjoner i kommunen med representanter fra barnevern, familiekonsulenter, psykisk helse, boligseksjonen samt NAV. Bakgrunnen for å etablere et eget Boligteam i kommunen var at det lettet samarbeidet internt, og at det ble enklere med individuell oppfølging av de som trenger ulike typer bistand over tid. Ved ett av disse besøkene treffer hun en av de ansatte. Da forteller hun at hun ønsker å flytte fordi hun opplever at bomiljøet ikke er bra for barna. Det er mye rus og mye støy etter leggetid.

Proessen med å hjelpe henne over i en bolig hun kan kjøpe settes i gang. Kommunen forteller henne om muligheten for startlån dersom boligen ikke blir for dyr. Som regel praktiserer kommunen en øvre grense på rundt 2,2 millioner for en egnet bolig for en familie, noe som er i samsvar med markedsprisen. I dette tilfelle er det flere hensyn som må tas. Familien ønsker helst at barna skal slippe å skifte skole fordi de har mange skolekamerater som de også treffer i fritiden, og boligen bør derfor ligge i samme skolekrets. Til tross for at det aktuelle boligområdet har noe høyere markedspris enn det kommunen har satt som øvre tak, godtar kommunen at boligen kjøpes der. Mor finner et par aktuelle leiligheter på Finn.no, men føler seg usikker på visningene. Hun får derfor med seg en fra Boligteamet, og som også bistår i budrunden. En hyggelig 4 roms leilighet ble hennes for 2,5 millioner.

For å få til en best mulig nedbetalingsordning, har kommunen brukt SIFO-satsene og regnearket som Husbanken har satt opp.

Lånet fullfinansieres. I utgangspunktet er det ikke gunstig å ha et annet lån, og kommunen er derfor skeptisk til at søkere har forbrukslån når de søker om startlån. Men i dette tilfelle mener kommunen at moren må få beholde bilen; de bor på et lite sted med dårlig kollektivtilbud, der man er avhengig av bil for å få hverdagen til å gå rundt. Hun følges tett opp, og dersom hun ikke klarer å betale tar de kontakt for å bistå. Dette har kommunen en generell policy på; de bistår låntakerne med å sette opp budsjett, sjekker at skattetrekk er riktig etc. Det betyr at kommunen aldri opplever å ha tap på startlånet fordi de ”er i forkant”.

6.7.2 Startlån som boligsosialt tiltak

Sett i relasjon til det overordnede boligsosiale arbeidet i kommunene viser caseundersøkelsen at ordningen med Startlån treffer de vanskeligstilte gruppene. Først og fremst hjelpes hushold fra det kommunale leiemarkedet over i eid bolig, men det gjelder også de som leier privat. Vi ser at særlig Malvik kommune har en policy på å få de kommunale leietakerne over i eid bolig etter at tre års leietid er over.

Kommunene ser også at de som får Startlån til å kjøpe seg egen bolig klarer seg bedre enn mange forventet, fordi de opplever en mestringsfølelse ved å eie egen bolig. ”Det gjør noe positivt med folk å eie sin egen bolig”. Dette kan særlig ha betydning for familier med barn. Barn er sårbare i vennekretsen. En annen gruppe som trekkes fram er flyktningfamilier som får bedre muligheter sett i lys av inkludering i kommunen og i nærmiljøet.

6.7.3 Beste praksis i praksis?

Kapitlet illustrerer hvordan seks kommuner som har en tydelig boligsosial profil med gode resultater (lite mislighold og lite tap), jobber med ordningen praksis. De gode resultatene synes ikke å være tilfeldig, men et resultat av målbevisst arbeid hvor bankfag og sosialfag integreres i en helhet. I alle tilfellene brukes det mye ressurser på å vurdere individene i forkant og oppfølging i etterkant. Lånevurderingene er basert på individuelle tilpasninger til den enkelte søker og dens risikosituasjon. Kommunens arbeid harmonerer godt med betingelsene for beste praksis fra kapittel 3 og viser at det er mulig å bruke startlånet i et boligmarkedet med rekordhøye priser, uten å gå på kompromiss med kravene til forsvarlighet. Intervjuene bekrefter, sammen med beregningene i kapittel 2, at det er mulig å gå den veien forskriftsendringen legger opp til, forutsatt at kommunene jobber på riktig måte. Spørsmålet er dermed hvor utbredt beste praksis er i den faktiske praksis. Dette er temaet for det avsluttende kapitlet.

7 Konklusjon: Hva vet vi om «praksis-gapet»

I dette kapittelet oppsummerer vi først undersøkelsene og analysene som er gjennomført i rapporten. Hovedformålet har vært å lage en nullpunktsanalyse av kommunenes praksis forut for forskriftsendringen. Denne nullpunktsanalysen har midlertid ikke tatt utgangspunkt i et nullpunkt forstått som tidspunkt rett før forskriften trådte i kraft, men sett på startånspraksisen over tid dvs. i perioden over tid. Dette mener vi vil gi et bedre og mer fullstendig bilde av startlånspraksisen før forskriftsendringen. En dynamisk tilnærming tar høyde for at i flere kommuner var forskriftsendringen under gjennomføring allerede før den ble vedtatt, jfr. Husbankens rundskriv fra 2011.

I nullpunktsanalysen ser vi på kommunenes bruk av ordningen i perioden 2005 og frem til forskriftsendringen. Vi har sett på hvordan kommunenes bruk av startlånet har utviklet seg i denne perioden. Men vi ønsker å si noe om hvordan utviklingen har vært i lys av beste praksis, forstått som en aktiv bruk av startlånet til å løse boligsosiale problemer, som samtidig ikke går på bekostning til kravene for forsvarlighet.

For at vi skal se kommunes praksis i perioden 2005- 2013 i lys av beste praksis, må vi ha en klar definisjon av hva beste praksis er. Slik som vi så i kapittel 3 kan man formulere en «beste 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 er basert på case- beregninger som vi så i kapittel 2, supplert med en analyse av beste –praksis – begrepet i risikoperspektiv. Definisjonen av beste- praksis har gyldighet både før og etter forskriftsendringen. Forskriftsendringer 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.

Etter våre analyser er det ingen motsetning mellom 1) og 2) i definisjonen. Det er fullt mulig å bruke startlånet aktivt, som man samtidig tildeler lånene på bankfaglig forsvarlig og kompetent måte. Dette forutsetter imidlertid også at kommunen supplerer det boligsosiale startlånsarbeidet med god oppfølgingsrutiner overfor den enkelte låntager. Som vi har sett fra case-beregningene blir det feil å sette likhetstegn mellom lav inntekt og lav lånebetjeningsevne. Vanskeligstilte som kan eie vil ofte ha en forutsigbar økonomisk situasjon gjennom faste trygdeinntekter, og gjennom aktiv bruk av fastrente er det mulig å gi lånerammer som ellers ikke vil være mulig. I tillegg er det boligsosiale virkemidler som boligtilskudd og bostøtte, samt det kommunale sikkerhetsnett som gjør det mulig i stor grad å redusere risikoeksponeringen til vanskeligstilte som boligeie kan innebære.

Spørsmålet er så hva våre undersøkelser kan si oss om tendensen til at kommunene tildeler startlån etter betingelsene for «beste praksis». Ser vi en tendens til en klar «boligsosial profil» i kommunenes tildelingspraksis, og er den økende eller avtagende i undersøkelsesperioden? Hvor mye varierer kommunenes adferd, og hva kjennetegner de kommunene som ser ut til å ha en klar «boligsosial profil»? Enkelte av disse spørsmålene er lettere å besvare enn andre – noe som kan tilskrives både datatilfanget og undersøkelsesoppleggene i prosjektet. I det følgende oppsummeres funnene etter de betingelsene i definisjonen av beste praksis.

7.1 En «boligsosial profil» i perioden 2005-2013?

Analysene som ble gjennomført i kapittel 4 og 5 – med data for tilsagn og avslag for alle søkere i perioden 2005-2013 – gir 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. Her må man selvsagt ta forbehold om at forståelsen av slike tildelingskriterier kan ha endret seg over tid, noe vi har få muligheter til å undersøke med våre data. Med dette forbeholdet kan man uansett fastslå at *kommunenes praksis generelt kjennetegnes ved en «boligsosial profil»*, men at denne tendensen varierer fra den ene kommunen til den andre (se nedenfor).

Her må det imidlertid tas enkelte forbehold, siden visse sider ved datakvaliteten kan problematiseres. Dette kan ha betydning for hvor sikre vi kan være på at den nevnte generelle «boligsosiale profilen» er reell. For eksempel inneholder data kun opplysninger om bruttoinntekt, dvs. vi har ikke hatt anledning til å si noe om søkeres fremtidige skatteforpliktelser eller om andre forpliktelser søker(e) har – noe som kan si noe mer presist om relevant betjeningsevne. Vi har i stor grad måttet benytte de opplysninger søkere eller saksbehandler selv registrerer i forbindelse med søknadsprosessen (om økonomisk situasjon eller inntekt). Og selv om vi i noen grad har kunnet undersøke slike mer subjektive, og, i data, grove mål for åpenbare skjevheter, vil det likevel være ønskelig med mer presise mål på dette punktet. Vi kommer tilbake til dette i punktet nedenfor, om bankfaglig kompetanse mv. *Fremtidige analyser bør uansett fremskaffe data som inneholder mer presise bakgrunnsopplysninger om søker(e).*

7.2 En bankfaglig forsvarlig og kompetent praksis?

I kapittel 4 og 5 fant vi at kommunenes utlånspraksis varierer over tid og sted. I førstnevnte kapittel fant vi blant annet at et «inntektskrav» for utbetaling så ut til å være noe lavere i de mindre sentrale kommunene enn i de større kommunene – noe som trolig skyldes forskjeller i boligpriser mellom slike kommunetyper. Dette kan understreke hvilke typer grove, og ikke særlig presise, konklusjoner en kan trekke på bakgrunn av det foreliggende datamaterialet. Her er det på sin plass å understreke tydelig den begrensede datakvaliteten som så vidt ble nevnt ovenfor. Data som ble benyttet i de nevnte kapitlene inneholder for eksempel få, om ingen, opplysninger om objektet det søkes lån for (pris, areal mv.)³¹, og det foreligger, som sagt, heller ikke opplysninger som kan informere om mer presis betjeningsevne hos søker(e).

I kapittel 4 der vi så spesielt på *variasjonen* i den «boligsosiale profilen» hos ulike kommuner, fant vi at en slik variasjon hverken

³¹ Mer presist inneholder data for avslagstilfellene ikke opplysninger om dette.

ser ut til å avta eller øke gjennom undersøkelsesperioden. Tolkningen var at en eventuell kompetanse i håndteringen av en slik praksis ikke ser ut til å bli mer enhetlig over tid. Med andre ord: Det avtegner seg i alle fall ikke noe bilde der kommunene blir mer like, eller like kompetente, over tid (slik man må anta dersom? man lærer av hverandre). Trolig er den store variasjonen dels et uttrykk for forskjellige stedlige forutsetninger for praksis³² men muligens også et uttrykk for at kompetansen – *berunder den rent bankfaglige* – varierer stort fra kommunen til kommune.

Dette siste poenget kan understreke begrensningen i de empiriske konklusjoner en kan trekke ut fra det foreliggende datamaterialet, og det er på dette punktet at de foreliggende analysene gir svakest empiriske holdepunkter og at nye undersøkelser i neste fase, med bedre data, kan utfylle bildet betydelig. I kapittel 6 så vi at også den bankfaglige kompetansen er viktig i praksis for et lite utvalg *case*-kommuner (Skien, Asker, Drammen, Malvik, Stjørdal og Sandnes). Og kapittel 3 illustrerer gjennom rimelige eksempler på «startlånstilfeller» at en bankfaglig forsvarlig praksis også kan være et komplekst fenomen – dvs. virkelig «fingerspisskompetanse». Siden vi ikke har data på lånebetingelsen som startlånene er gitt vil vi i liten grad kunne si noe viktig om indikatorene for god bankfaglig bruk ordningen rette mot boligsosiale grupper. Dette ville særlig vært graden av bruk av fastrente og nedbetalingstid 25 år og høyere.

For en fyldestgjørende empirisk undersøkelse av hva som karakteriserer *generell* praksis som mer eller mindre avvikende fra en «beste *bankfaglige* praksis» kreves altså her langt bedre data enn det vi har kunnet benytte til nå.

7.3 Gode oppfølgings- og kartleggingsrutiner?

Har kommunene gode oppfølgings- og kartleggingsrutiner for å støtte boligsosialt utsatte grupper – grupper som faller igjennom i det ordinære lånemarkedet? Har (ulike) kommuner de ressursene som skal til for å organisere slike aktiviteter – ressurser som det ordinære bankvesenet ikke rår over, men som for eksempel ville gitt en annen risikovurdering overfor slike grupper? I kapittel 6 så vi at enkelte *case*-kommuner opplever at de kan tilgodese utsatte, men «risikable» grupper nettopp ved at man legger arbeid og

³² Den enkelte saksbehandler kan ha fått visse rammer av kommunestyret å jobbe innenfor – langs aspekter som serie- vs. annuitetslån, fast/flytende rente, kort/lang nedbetalingstid mv.

ressurser i gode rutiner på dette punktet. Men, dette krever naturligvis at ressurser avsettes og at kompetansen rundt dette arbeidet bygges opp og vedlikeholdes.

På den annen side finner vi holdepunkter for at en «beste *organisatoriske* praksis» også er et spørsmål om både vilje og evne hos kommunene. I kapittel 4 så vi en tendens til at kommuner med store levekårsproblemer i mindre grad tilgodeser boligsosialt utsatte grupper gjennom startlånsordningen. En nærliggende forklaring er at kostnadene i forbindelse med oppfølgings- og kartleggingsarbeid overfor *mange* boligsosialt utsatte startlånmottagere kan bli uforholdsmessig store. Med andre ord kan en klar «boligsosial profil», med tilhørende oppfølgings- og kartleggingsapparat, være mindre økonomisk attraktivt i kommuner der et slikt apparat også må ta store deler av kommunebudsjettet. Slik sett er altså en «beste (organisatoriske) praksis» avhengig av hva den enkelte kommunen *evner*. Men, også lokale politiske preferanser ser ut til å spille en rolle: Kommuner med større innslag i kommunestyret av partier på venstresiden i det politiske landskapet ser ut til å tilgodese boligsosialt utsatte grupper mer. Slik sett er «beste praksis» et spørsmål om (lokalpolitisk) *vilje* hos den enkelte kommunen. Dette er altså et noenlunde klart funn i undersøkelsene: *Selve organiseringen av startlånsordningen – der kommunene samtidig er tildelere, men også lokalpolitisk ansvarlige aktører – legger klare føringer på den praktiske bruken av startlånsordningen.*

Utover et slikt mer eller mindre klart funn – dvs. utover det overordnede politiske fundamentet som startlånsordningen er bygget rundt (kommunene som utførere)³³ – er det uansett interessant å undersøke nøyere hva som synes å karakterisere den «godt organiserte, boligsosiale kommunen». Her kan funnene i kapittel 6 si noe om hva enkelte utvalgte *case*-kommuner mener gir god uttelling for å organisere og koordinere arbeid slik at en klar boligsosial profil opprettholdes.

Dette trenger ikke å gi noe bilde av hva som *generelt* synes å være «god organisering», snarere vil dette være enkeltteksempler på *mulige* organiseringsformer. Dessuten vil slike enkeltteksempler selvsagt ikke kunne si noe om *hvilke aspekter* ved organiseringen som synes å være viktigst generelt sett. Dersom man skal kunne si noe om slike, dvs. kunne komme med generelle organisatoriske

³³ Der fordelene ved å ha kommunen som utfører – som en tung, kompetent og helhetlig stedlig aktør som «vet hvor skoen trykker» – må avveies mot mulige ulemper knyttet til varierende praksis mellom kommuner ved at sjansen for å få lån avhenger av kommunen en bor i. Strammere statlige føringer kan avdempes slike utslag

anbefalinger, kreves en bredere kartlegging av kommunenes organisering.

7.4 Tiltak for å bedre datakvalitet og datatilfanget på kommunenes startlånspraksis

Vi har sett at bedre kvalitet på dataene vi har brukt til å si noe om praksisgapet, ville gjort oss i stand til å fange opp flere viktige dimensjoner ved kommunenes praksis. Særlig gjelder dette definisjonsbetingelsen om utbredelse av god bankfaglig bruk av ordningen (rettet mot vanskeligtilte). Definisjon av beste praksis peker dermed mot et databehov og et behov et bredere datatilfang. Vi presenterer her flere forslag til å bedre datatilfanget når gjelder kommunenes praktisering av startlånet. Disse forslagene kan vurderes å følges opp i fase II av prosjektet.

- *Bedre data på tilslag og avslag.* Mikrodata på tilslag og avslag bør utfylles med mer presis informasjon omkring søkeres betjeningsevne (herunder en inntekt etter fremtidige skatteforpliktelser og andre fordringer mv.)³⁴, samt med mer presis informasjon om den typen objekt det søkes lån for (fra Husbanken).

- *Kommune- survey.* Vi foreslår å supplere data med surveyer til ansvarlige i kommunene, der det spørres om ulike aspekter ved organiseringen av arbeidet rundt startlånsordningen – slike som kommunens kartleggings- og oppfølgingsrutiner (omfang, hyppighet, varighet, temaer i oppfølgingssamtaler mv.), samarbeidsformer mellom ulike kommunale etater, politisk forankring av startlånsarbeidet mv. En slik survey kunne for eksempel legges opp i samsvar med intervjuguiden, se Appendiks 2.

- *Lindorff-data til forskning.* Et annet forslag som vil lette tilgangen til gode grunnlagsdata for analyser, er for eksempel å gjøre forvaltningsdata fra Lindorff, som forvalter startlånet for nærmere 300 kommuner, mer tilgjengelig for forskning. Dette kan for eksempel innebære at det legges en fast klausur i kontraktene om forvaltning som hver enkelt kommune inngår med Lindorff. Klausuren kan formuleres som en «stående utleveringsinstruks»

³⁴ Her kan det være aktuelt å beregne skatteforpliktelser etter eventuelt kjøp, samt at muligheter for – og utfordringer med – å hente inn diverse fordringsopplysninger undersøkes (gjennom Lindorff).

slik at forvaltningsdata kan utleveres til forskningsformål uten at det er nødvendig å innhente utleveringsinstruks fra hver enkelt kommune hver gang det er aktuelt å bruke denne datakilden. Dette fritar ikke forskerne fra å måtte innhente alle nødvendige tillatelser for å behandle personopplysninger fra dataeiere (departementer og direktorater, samt konsesjon til å behandle personopplysninger fra Datatilsynet), evt. at opplysningene endres tilstrekkelig slik at bakveisidentifikasjon ikke er mulig og datamaterialet ikke er konsesjonspliktig. For at datamaterialet ikke skal være konsesjonspliktig kan for eksempel opplysninger om kommunenummer utelates, nøyaktige opplysninger om inntekt kan erstattes av inntektsgrupper eller familiestørrelse kan erstattes av størrelsesgrupper, der de største familiene er samlet i én kategori. Å slippe å gå veien via hver enkelt kommune for å be om tillatelse til å bruke forvaltningsdata for startlånet, vil gjøre det betydelig lettere å gjøre analyser for god praksis på startlånet og andre relaterte problemstillinger som vil bidra til å utvikle det boligsosiale feltet.

7.5 Forskningsdesign for fase II

Opplegget for nullpunktsanalysen vil videreføres på nye data for 2015. Hvilke data som skal legges til grunn er et mer åpent spørsmål, jfr. 7.4. Vi mener det vil være hensiktsmessig med en kommune-survey for å fange opp alle relevante aspekter ved kommunenes praksis. Utviklingen fanges opp ved å sammenligne og sammenholde nye data med nullpunktsanalysen for å kunne vurdere hvordan forskriftsendringen har bidratt til å endre praksis. Den metodiske tilnærmingen i nullpunktanalysen bør gjentas på 2015-data for å sikre mest mulig sammenlignbarhet. På den annen siden så har vi sett at datatilfanget på kommunenes praksis har klare begrensninger når det gjelder viktige aspekter knyttet til kommunenes praksis. Vi mener som nevnt den beste måten å gjøre dette er gjennom en omfattende kommuneundersøkelse, og der er det mulig også å legge inn spørsmål om tidligere praksis, for sikre før- og-etter-perspektivet.

Endringene av praksisen vil bli analysert og perspektivert på ulike måter. Den overordnede problemstilling er å analysere de boligsosiale og velferdsmessige implikasjoner. Det er særlig tre hovedområder som er relevante:

- 1) De boligsosiale implikasjonene av praksisendringen som følge av forskriftsendringen

2) Hva er velferdsimplikasjonene for dem som faller utenfor ordningen

3) Markedseffektene av forskriftsendringene.

Pkt. 3 kan ha viktig implikasjoner for både 1) og 2). Pkt 3 vil trekke på resultatene og metodikken som utvikles i et parallelt gående KMD- prosjekt om indirekte markedsvirkninger av boligsosiale virkemidler. En praksisomlegging kan også tenkes å ha andre indirekte virkninger. Dersom forskriftsendringen bidrar til å øke den boligsosiale bevisstheten rundt startlansbruk, og at flere vanskeligstilte blir etablert i eid bolig, kan det ha flere effekter for kommunene. Mulige effekter kan være økt gjennomstrømming i den kommunale utleiesektor (mindre ventelister), mindre utbetalinger til sosial hjelp osv. Vi vil derfor sammenholde startlansutviklingen med ulike indikatorer basert på kostrastatistikk.

Når det gjelder unge som faller utenfor startslånordningen og som vil bli henvist til et lenger opphold i leiemarkedet, vil vi bygge videre på analysene i Johannessen, Astrup og Medby (2013). Vi ønsker imidlertid å utvide med to dimensjoner:

1) Knytte problemfeltet opp mot Keyworker- forskningen

2) Kvantifisere de personøkonomiske effektene av unge i samme kohort som kommer direkte inn på boligmarkedet vha. foreldrehjelp versus unge som ikke får denne hjelpen, og blir henvist til et lengre opphold i leiemarkedet. Vi ønsker ikke bare å si noen om hvilke gruppe som faller utenfor og hvor lenge de må påregne å være i leiemarkedet, men også hvilket personøkonomisk konsekvenser dette medfører, sammenlignet med dem som kommer inn direkte ved hjelp av foreldrehjelp. Vi vil også ha fokus på tiltak som kan øke læringen mellom kommuner. Denne delen utarbeides i nært samarbeid med oppdragsgiver.

Et nærmere opplegg for denne fasen utarbeides i samsvar med oppdragsgiver.

Litteratur

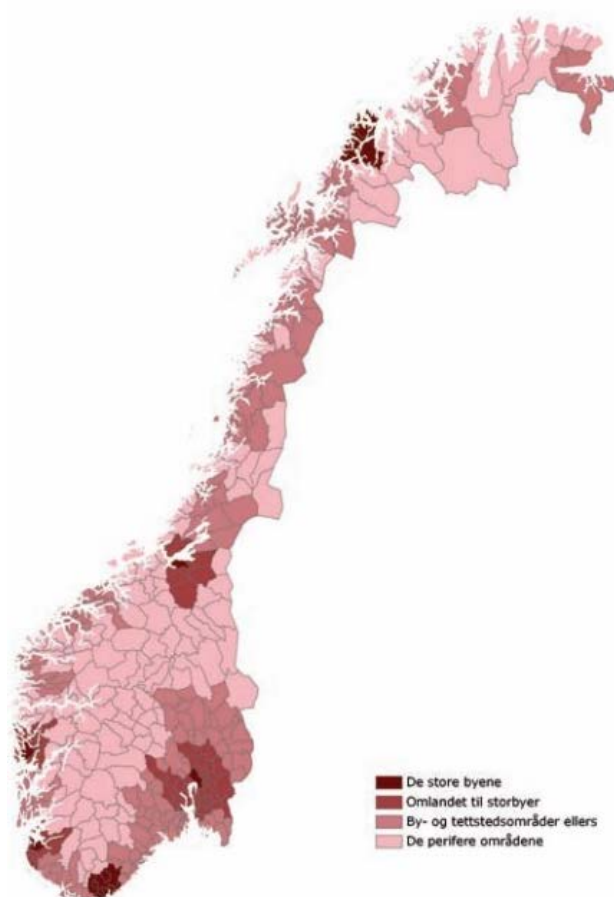
- Astrup, Kim Christian (2014). Boligtilskudd til etablering – et effektivt virkemiddel? Notat 2014: 103. NIBR.
- Astrup, Kim Christian (2012). 'Tvangssalg i Norge'. I Nordahl, B. (red.): *BOLIG-politikk og marked. En artikkelsamling*. Oslo: Akademisk forlag.
- Astrup, Kim Christian og Kristin Aarland (2013) *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013:28
- Aarland, Kristin og Viggo Nordvik (2008): *Boligeie blant husholdninger med lave inntekter*. NOVA-rapport 15/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Aarland, Kristin (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*. NOVA Notat 8/12
- Aarland; Kristin(2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. Utrykt vedlegg til NOU- 2011:15
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2008): *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13
- Barlindhaug, Rolf, Katja Johannessen og Torunn Kvinge(2011). *Boligkarriere for startlånsøkere*. NIBR-rapport 2011:15.
- Bryk, Anthony S. og Stephen W. Raudenbush (1992): *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park: Sage.
- 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.
- ECON (2005): *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*. Rapport 2005-096.

-
- ECON (2006): *Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging*. Rapport 2006-094.
- ECON(2009): "God praksis med startlån". Rapport 2009-106
- Finanstilsynet(2010): "Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål" Rundskriv11/2010
- Finanstilsynet(2010): "Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål"
- NOU 2011:1 *Bedre rustet mot finanskriser*
- NOU 2011:15 *Rom for alle*
- Holm, Arne og Kim Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg – utvikling og årsaker*. NIBR-rapport 2009:26.
- Husbanken (2007): *Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd*. HB 7.C.17
- 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*.
- Sørli, Kjetil (2007): «Barnesentraliseringen i Norge», *Plan* nr. 5, 2007.
- Aardal, Bernt, i samarbeid med Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (1999): *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.
- 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*. Doktrogradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Appendiks 1

Deskriptiv statistikk og regresjonsresultater

Figur A1. Inndeling av kommuner i fire typer regioner



Kilde: Figur 1.1 i Sørli (2007).

Tabell A1. Deskriptiv statistikk for analysevariabler

	2005						2013					
	Søkere med avslag			Søkere med utbet.			Søkere med avslag			Søkere med utbet.		
	Min.	Maks.	Snitt	Min.	Maks.	Snitt	Min.	Maks.	Snitt	Min.	Maks.	Snitt
Storbyer:	N=883			N=1953			N=3186			N=2297		
Br. innt., NOK 100 000*	0,00	16,09	1,66	0,00	5,81	2,18	0,00	61,96	2,83	0,00	7,89	2,66
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0	1	0,35	0	1	0,41	0	1	0,41	0	1	0,38
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0	1	0,36	0	1	0,34	0	1	0,18	0	1	0,21
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0	1	0,28	0	1	0,24	0	1	0,09	0	1	0,12
Barn i husstanden ^b	0	1	0,50	0	1	0,39	0	1	0,39	0	1	0,37
Boligforhold, annet ^c	0	1	0,08	0	1	0,05	0	1	0,07	0	1	0,05
Boligforhold, uten bolig ^c	0	1	0,03	0	1	0,03	0	1	0,04	0	1	0,05
Boligforhold, bor hos foreldre ^c	0	1	0,09	0	1	0,13	0	1	0,12	0	1	0,12
Boligforhold, leier kommunalt ^c	0	1	0,17	0	1	0,12	0	1	0,09	0	1	0,14
Boligforhold, selveier ^c	0	1	0,06	0	1	0,08	0	1	0,05	0	1	0,05
Øk. vanskeligstilt el. flyktning ^d	0	1	0,07	0	1	0,16	0	1	0,04	0	1	0,21
Storbyomland:	N=772			N=1339			N=2990			N=1894		
Br. innt., NOK 100 000*	0,00	4,50	1,70	0,00	27,04	2,13	0,00	55,58	2,58	0,00	10,29	2,61
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0	1	0,36	0	1	0,41	0	1	0,42	0	1	0,34
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0	1	0,34	0	1	0,33	0	1	0,19	0	1	0,20
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0	1	0,27	0	1	0,23	0	1	0,10	0	1	0,12
Barn i husstanden ^b	0	1	0,58	0	1	0,52	0	1	0,49	0	1	0,46
Boligforhold, annet ^c	0	1	0,04	0	1	0,04	0	1	0,04	0	1	0,03
Boligforhold, uten bolig ^c	0	1	0,03	0	1	0,02	0	1	0,04	0	1	0,03
Boligforhold, bor hos foreldre ^c	0	1	0,08	0	1	0,15	0	1	0,09	0	1	0,18
Boligforhold, leier kommunalt ^c	0	1	0,10	0	1	0,08	0	1	0,06	0	1	0,09
Boligforhold, selveier ^c	0	1	0,09	0	1	0,10	0	1	0,05	0	1	0,06
Øk. vanskeligstilt el. flyktning ^d	0	1	0,04	0	1	0,22	0	1	0,02	0	1	0,21
Byer og tettsteder:	N=1018			N=2118			N=2526			N=3790		
Br. innt., NOK 100 000*	0,00	6,84	1,53	0,00	73,68	1,94	0,00	34,31	2,31	0,00	32,27	2,58
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0	1	0,33	0	1	0,37	0	1	0,33	0	1	0,30
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0	1	0,36	0	1	0,33	0	1	0,20	0	1	0,17
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0	1	0,28	0	1	0,28	0	1	0,13	0	1	0,12
Barn i husstanden ^b	0	1	0,60	0	1	0,51	0	1	0,45	0	1	0,43
Boligforhold, annet ^c	0	1	0,03	0	1	0,03	0	1	0,03	0	1	0,03
Boligforhold, uten bolig ^c	0	1	0,04	0	1	0,03	0	1	0,04	0	1	0,03
Boligforhold, bor hos foreldre ^c	0	1	0,09	0	1	0,12	0	1	0,11	0	1	0,15
Boligforhold, leier kommunalt ^c	0	1	0,09	0	1	0,09	0	1	0,06	0	1	0,06
Boligforhold, selveier ^c	0	1	0,09	0	1	0,09	0	1	0,09	0	1	0,09
Øk. vanskeligstilt el. flyktning ^d	0	1	0,09	0	1	0,30	0	1	0,03	0	1	0,18
Mindre sentrale kommuner:	N=117			N=596			N=293			N=1190		
Br. innt., NOK 100 000*	0,00	5,55	1,69	0,48	6,23	1,97	0,00	41,17	2,49	0,00	320,60	2,92
Gjn.sn.alder søker(e) 30-39 år ^a	0	1	0,36	0	1	0,36	0	1	0,26	0	1	0,33
Gjn.sn.alder søker(e) 40-49 år ^a	0	1	0,34	0	1	0,36	0	1	0,19	0	1	0,18
Gjn.sn.alder søker(e) o. 50 år ^a	0	1	0,27	0	1	0,27	0	1	0,25	0	1	0,11
Barn i husstanden ^b	0	1	0,55	0	1	0,58	0	1	0,44	0	1	0,49
Boligforhold, annet ^c	0	1	0,06	0	1	0,04	0	1	0,03	0	1	0,03
Boligforhold, uten bolig ^c	0	1	0,03	0	1	0,02	0	1	0,04	0	1	0,02
Boligforhold, bor hos foreldre ^c	0	1	0,10	0	1	0,11	0	1	0,11	0	1	0,14
Boligforhold, leier kommunalt ^c	0	1	0,11	0	1	0,12	0	1	0,12	0	1	0,08
Boligforhold, selveier ^c	0	1	0,05	0	1	0,08	0	1	0,09	0	1	0,06
Øk. vanskeligstilt el. flyktning ^d	0	1	0,07	0	1	0,19	0	1	0,02	0	1	0,15

*) Ekvivalentinntekt (2005-kroner) beregnet etter OECD-metoden; a) Referansekategori er "Gjn.sn.alder under 30 år"; b) Referansekategori er "Ikke barn i husstanden"; c) Referansekategori er "Boligforhold, leier privat"; d) Referansekategori er "Hverken øk. vanskeligstilt eller flyktning"

Tabell A2. Wald kji-kvadrattester for effekter i logistisk regresjon i kapittel 4

	Wald kji-kvadrat	df	p-verdi
Indikatorer for kommunetype (k)	76,4023	3	0,000
Indikatorer for år (t)	76,9980	8	0,000
Indikatorer for år (t) × Indikatorer for kommunetype (k)	322,9171	24	0,000
Br. innt., NOK 100 000	1344,3420	1	0,000
Br. innt., NOK 100 001 × (t)	420,2474	8	0,000
Br. innt., NOK 100 002 × (k)	195,6667	3	0,000
Br. innt., NOK 100 003 × (k) × (t)	443,4646	24	0,000
Indikatorer for alderskategorier	38,5169	1	0,000
Indikatorer for alderskategorier × (t)	102,7055	8	0,000
Indikatorer for alderskategorier × (k)	23,7763	9	0,005
Indikatorer for alderskategorier × (k) × (t)	111,3938	72	0,002
Barn i husstanden	126,5274	1	0,000
Barn i husstanden × (t)	39,6948	8	0,000
Barn i husstanden × (k)	39,9181	3	0,000
Barn i husstanden × (k) × (t)	70,1306	24	0,000
Indikatorer for boligforhold	85,2983	5	0,000
Indikatorer for boligforhold × (t)	62,3989	40	0,013
Indikatorer for boligforhold × (k)	160,4256	15	0,000
Indikatorer for boligforhold × (k) × (t)	226,4638	120	0,000
Øk. vanskeligstilt el. flyktning	655,2639	1	0,000
Øk. vanskeligstilt el. flyktning × (t)	213,2385	8	0,000
Øk. vanskeligstilt el. flyktning × (k)	51,2379	3	0,000
Øk. vanskeligstilt el. flyktning × (k) × (t)	45,7544	24	0,005
<i>Likelihood Ratio</i>	13865,85	431	0,000

Appendiks 2

Intervjuguide for intervjuer med case-kommunene

1. Om kjennskap til startlån i kommunen og blant brukerne

Har du inntrykk av at startlånsordningen er godt kjent blant målgruppen i kommunen? Ev hvorfor / hvorfor ikke?

Hvordan gjøres startlånet kjent blant ulike brukergrupper?
Hvordan jobbes det med å nå potensielle startlåsmottakere?

Er det noen grupper som prioriteres når det informeres om startlån? Hvorfor?

2. Omfang og prioritering av søknader

Hvor mange søknader kommer inn i løpet av et år? Økonomisk ramme? Tilsagnsprosent?

Hvordan prioriterer dere blant søkere om startlån? (retningslinjer, formelle eller uformelle).

Er de noen grupper som prioriteres? For eksempel brukes ordningen aktivt mot kommunale leietakere? (Dersom kommunen ikke markedsfører ordningen aktivt kan det medføre at de mest trengende og minst ressurssterke som ikke får tilgang til ordningen)

Har dere inntektsgrenser/øvre grense på boligpris?

Samfinansiering eller fullfinansiering (fordeling)?

3. Spørsmål knyttet til økonomi og risikovurdering

Hvordan vurderer dere risiko når det søkes om startlån (betjeningsrisiko og/eller boligpriserisiko)?

- Hvordan vurderes betjeningsevne? Har dere grense for mange stort lån som kan gis relativt til inntekt (f.eks tommelfingerregelen om 3-gange inntekten etc.)? Hvilke konsumsatser legges til grunn? Er det tilfeller hvor alternativer til SIFO-vurderes?
- Hvilke type inntekter legges til grunn og hvilke holdes utenfor?
- Vurderes evt. bostøttekvalifikasjoner når gjeldsbetjeningsevne beregnes?
- Hvordan håndteres situasjoner hvor søker har forbruk/kredittgjeld på søknadstidspunktet?
- Hvor ofte vurderes/benytted/anbefales fastrente for startlån?
- Ved fastrente vurderes overkursrisiko som et problem? Hvordan tas det evt høyde for denne risikoen?
- Når fastrente brukes, brukes den også som kalkulasjonsrente, eller brukes det et tillegg? I så fall hvor stort.
- Hvilke tilfeller, om noen, mener dere at flytende rente kan være mer hensiktsmessig?
- Hvilken bindingstid har dere vanligvis på startlån?
- Hvor ofte og i hvilke tilfeller vurderer dere lengre nedbetalingstid?
- Hvor ofte vurderes tilskudd for å gi en «buffer»? På kjøpstidspunkt eller evt. etter en tid når man ser at det ikke går uten tilskudd? Eller ved uforutsette ting?
- Hvilke rentebetingelser gis det vanligvis på startlån som gis i kombinasjon med tilskudd?

4 Dialog med søker (mottaker)

Er det personlig kontakt med søkerne om startlån? Og på hvilken måte betraktes en slik kontakt som relevant for vurdering av lånesøknaden?

Ev hvilke type dialog har dere med mottakerne av startlån? Gis det for eksempel noen form for opplæring/veiledning i personlig økonomi til mottakere av startlån? (kjøp og refinansiering) (eks hjelp til å sette opp budsjett, søke om nytt skattekort, avtalegiro, info om skattefordeler etc)

Andre forhold som er viktig ved de individuelle vurderingene av søknadene?

5. Endret praksis de siste årene

Har kommunen endret praksis i løpet av de siste årene når det gjelder behandling av søknader / tilsagn? Ev hvorfor og på hvilken måte? (eks andre grupper prioriteres, mer dialog og veiledning med søkere etc)

Kan dere se endringer i kommunen i løpet av de siste årene? (For eksempel ved at flere har kjøpt boliger, kortere køer til kommunale boliger etc)