

Rapport 2005-096

**Kommunenes arbeid  
med startlånet**

**Forslag til  
forbedringer**

# **Kommunenes arbeid med startlånet**

## **Forslag til forbedringer**

Utarbeidet for  
Husbanken



# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 PROBLEMSTILLING OG METODE.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Målgruppe og måloppnåelse for startlånet.....	8
1.3 Mandat og problemstillinger.....	9
1.4 Metode .....	11
2 STARTLÅN 2004 .....	15
2.1 Hvem fikk startlån?.....	15
2.2 Hvem fikk avslag på startlån?.....	25
2.3 Kommuner som ikke har startlån.....	28
2.4 Kommunenes tap på etablerings-/startlån.....	30
2.5 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	31
3 ORGANISERING AV ARBEIDET MED STARTLÅN.....	33
3.1 Boligsosial handlingsplan .....	33
3.2 Organisering av arbeidet med startlånet .....	34
3.3 Retningslinjer.....	38
3.4 Lånevilkår .....	39
4 MARKEDSFØRING AV STARTLÅNET .....	43
4.1 Kommunenes vurdering av markedsføring av startlånet .....	43
4.2 Medieanalyse av startlånet.....	45
4.3 ECONs vurderinger og anbefalinger.....	48
5 DET PRAKTISKE ARBEIDET MED STARTLÅN.....	51
5.1 Målgruppe .....	51
5.2 Risikovurdering .....	52
5.2.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	57
5.3 Saksbehandlingstid .....	59
5.4 Boligtilskudd og bostøtte .....	60
5.4.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	64
5.5 Fast eller flytende rente?.....	65
5.5.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	67
5.6 Mellometatlig samarbeid i kommunen .....	68
5.6.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	69
5.7 Samarbeid med private banker .....	69
5.7.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	75
5.8 Samarbeid med Husbanken .....	76
5.8.1 ECONs vurderinger og anbefalinger .....	85
5.9 Startlån contra etablerings- og kjøpslån.....	86

6	MÅLOPPNÅELSE .....	89
6.1	Forankring av startlånet i kommunens ledelse .....	89
6.2	Kjenner målgruppen til startlånet?.....	91
6.3	Tilstrekkelige økonomiske rammer .....	92
6.4	Omfang av startlån uavhengig av tapsrisiko.....	93
6.5	Organisering av arbeidet med startlån i kommunene .....	94
6.6	Husbankens veilederrolle overfor kommunene .....	95
6.7	ECONS vurdering av måloppnåelse .....	95
7	OPPSUMMERING AV ECONS ANBEFALINGER.....	97

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*I 2004 lånte kommunene ut 2,9 milliarder kroner i startlånmidler. Startlånet er et viktig boligsosialt virkemiddel i kommunene og et flertall av kommunene gjør en god jobb med å bistå økonomisk vanskeligstilte med å etablere seg i egen bolig. 16 prosent av kommunene hadde imidlertid ikke utlån av startlån i 2004 og flere kommuner hadde et relativt lavt omfang på utlånet. En årsak til dette tror vi er for dårlig markedsføring av ordningen og for dårlig forankring av ordningen i kommunenes ledelse. Samfinansiering med banker er et viktig element i ordningen og både banker og kommuner er fornøyde med samarbeidet. Husbanken er en god og viktig støttespiller for kommunene. Startlånet er godt etablert som et viktig boligsosialt virkemiddel i kommunene, men undersøkelsen avdekker forbedringspotensialer på flere punkter.*

## Bakgrunn

1. januar 2003 avløste startlånet kjøps- og etableringslånet. Hensikten med sammenslåingen var å gi kundene kun én offentlig instans å forholde seg til, samt at kommunene har de beste forutsetninger til å løse lokale boligproblem. Startlånet er behovsprøvd og målsettingen med ordningen er å hjelpe økonomisk vanskeligstilte husstander som har problemer med å etablere seg i egen bolig.

## Problemstillinger

*Hovedmålsettingen med denne undersøkelsen har vært å komme fram til **anbefalinger** til hvordan startlånet kan videreutvikles for å bedre måloppnåelsen som et boligsosialt virkemiddel i kommunene. Vi har sett på forbedringspotensialer både i forhold til hvordan arbeidet med startlån er organisert i kommunene, og i forhold til hvordan arbeidet fungerer i praksis.*

## Hovedfunn i ECONs undersøkelse

### *Tall om startlån for 2004*

Kommunenes utlån av startlånmidler var i 2004 2,9 milliarder kroner. De største brukergruppene for startlån er førstegangsetablerere, reetableringer og andre økonomisk vanskeligstilte. De fleste lånetakerne er under 40 år, og det er flere kvinner enn menn som står som hovedlånetaker. Over halvparten av låntakerne har en årsinntekt på under 300.000 kroner, inkludert bostøtte. Det er store variasjoner i andel låntakere i de ulike fylkene som får bostøtte og boligtilskudd. Det er

langt flere låntakere som ikke har bankfinansiering<sup>1</sup> som får både bostøtte og boligtilskudd, noe som gjenspeiler at det er de mest vanskeligstilte som får disse støtteordningene.

Nærmere 40 prosent av alle startlånsøkere fikk avslag på søknaden. Det er store fylkesvise variasjoner i andel avslag. Den viktigste årsaken til avslag er manglende betalingsevne.

69 kommuner, 16 prosent, av alle kommunene i landet hadde ikke utlån av startlån i 2004. Det er store forskjeller på andel kommuner som ikke har startlån innen de enkelte fylker. Det er også størst andel blant små kommuner som ikke har startlån, mens nærmere 1 av 3 kommuner med under 2.000 innbyggere ikke hadde startlån i 2004, hadde alle kommuner med over 15.000 innbyggere startlån.

#### *Organisering av arbeidet med startlån*

Kommunene står fritt til å organisere arbeidet med startlån slik de selv mener er hensiktsmessig. Det er som kjent stor forskjell på størrelsen til landets kommuner, noe som også tilsier ulik organisering av kommunene og arbeidsoppgavene. Det er flest kommuner som har lagt arbeidet med startlån under sosialetaten, men også rådmannens stab, bolig-/teknisk avdeling og finans-/økonomiavdelingen har ansvaret for startlånet i noen av kommunene. I kommuner hvor finans-/økonomiavdelingen og rådmannens stab har det administrative ansvaret for startlånet, er det vanlig å trekke inn andre instanser i saksbehandlingen, som servicetorget og sosialetaten. En del kommuner har etablert låneutvalg på tvers av etater, hvor vanskelige startlån-søknader behandles. De fleste kommuner har satt ut forvaltningen av startlånet til private banker.

De aller fleste kommunene låner ut startlån til flytende rente. Kun et lite fåtall låner ut til fast rente. Halvparten av kommunene benytter Husbankens rente i utlån, mens den andre halvparten påplusser 0,25 prosentpoeng på husbankrenten.

#### *Markedsføring av startlånet*

En forutsetning for at målgruppen for startlånet skal få hjelp til boligetablering er at de kjenner til ordningen. Det er stor variasjon mellom kommunene i markedsføringen av startlånet. De aller fleste kommuner legger ut generell informasjon om startlånet og søknadsskjema på sine nettsider. Under halvparten legger ut informasjonsbrosjyre om startlånet på andre offentlige kontorer. Førstelinjetjenestene i kommunene er svært viktige informasjonskanaler for de mest ressursvake lånesøkerne, mens bankene er viktige informasjonskanaler for de øvrige lånesøkere. På tross av dette, er det kun et mindretall av kommunene som har informasjonsmøter med andre instanser i kommunen og bankene om ordningen. Kommunene responderer i liten grad på Husbankens forespørsel om deltagelse i markedsføringskampanjer. Markedsføring av startlånet i kommunene kan ikke sies å være omfattende, verken internt i kommunen eller eksternt, og det er et stort potensial for forbedringer.

---

<sup>1</sup> Når vi i rapporten skriver bankfinansiering, omfatter det både finansiering i en bank eller i en annen finansieringsinstitusjon.

### *Risikovurdering*

Startlånet medfører risiko for kommunene på to plan: Risiko for økonomiske tap for kommunene, og risiko for at lånetakerne kommer i en verre økonomisk situasjon dersom de ikke klarer å betjene lånene.

Husbanken oppfordrer kommunene til både å benytte faste satser for levekostnader, for eksempel Sifo-satser, i beregning av låntakernes betalingsevne, og til å ta hensyn til den enkeltes situasjon ved å utøve skjønn. Undersøkelsen viser at de fleste kommuner gjør dette i større eller mindre grad. Enkelte kommuner benytter faste satser mekanisk og foretar ingen individuell vurdering av lånesøkerne og deres situasjon. Dette medfører svært ulik vurdering av lånesøkerne i kommunene. Noen kommuner har også strengere retningslinjer enn Husbankens, noe som legger sterkere restriksjoner på lånetakernes mulighet for å få startlån. Ut fra intervjuene med saksbehandlerne kom det klart fram at det er den enkelte lånesøkers betalingsevne som er avgjørende for om lånet blir innvilget eller ikke, og ikke kommunens økonomi.

Tapsfond og tapsfordelingen mellom Husbanken og kommunene skal bidra til å redusere kommunenes risiko for tap. Med dagens system har kommunene ulike muligheter for å sette av tapsfond, fordi omfanget av tapsfond er knyttet opp mot tildeling av boligtilskudd, og ikke direkte til omfanget av startlån i kommunene. Dermed vil også kommunenes mulighet for å redusere risiko gjennom tapsfondene variere. Dette er uheldig, det bør være en direkte sammenheng mellom omfanget av tapsfondene og omfanget av startlån i den enkelte kommune.

Undersøkelsen viser at det er en positiv sammenheng mellom det relative omfanget av startlån i kommunene og kommuneøkonomien. Kommuner med budsjettunderskudd har generelt lavere omfang av startlån, enn kommuner med overskudd på budsjettene. De aller fleste kommuner som *ikke* hadde startlån i 2004, hadde også underskudd på budsjettene. I lys av dette bør det gjennomføres en revurdering av tapsfordelingen mellom Husbanken og kommunene.

### *Mellometatlig samarbeid i kommunen om startlånet*

De fleste kommunene er fornøyde med det mellometatlige samarbeidet om startlån. Undersøkelsen viser at omfanget av samarbeid varierer fra kommune til kommune, og det ser ut for at de kommuner hvor det er et tett samarbeid mellom ulike etater, i større grad enn andre kommuner når fram til de minst ressurssterke i målgruppen. Kommunene bør derfor oppfordres til et mellometatlig samarbeid.

### *Samarbeid med banker*

De aller fleste kommuner samarbeider med banker om grunnfinansiering, men kun et mindretall av kommunene har samarbeidsavtale med bankene. Den viktigste årsak til at kommunene ikke har samarbeidsavtale, er at de mener det er best at lånekundene får grunnfinansiering gjennom sine egne bankforbindelser. Både kommuner og banker gir uttrykk for at samarbeidet fungerer veldig bra, uavhengig av om de har inngått en samarbeidsavtale. Kommunene bør i større grad enn i dag informere bankene om startlånet og også være lydhøre overfor bankene i forhold til behovet for å etablere "kjøreregler" for samarbeidet. Kommunene mener at grunnfinansiering i bank gjør det lettere for målgruppene å



få startlån, og svært få mener at grunnfinansiering i bank fører til at de er strengere i vurdering av lånetakers betalingsevne.

### *Samarbeid med Husbanken*

Ved innføring av startlånet fikk Husbanken en utvidet rolle som tilrettelegger og veileder overfor kommunene. Kommunene gir Husbanken gode skussmål, både i forhold til oppfølging, tilgjengelighet, veiledning og opplæring. Rundt halvparten av kommunene mener at Husbankens veiledning er blitt bedre etter innføring av startlånet. Det er imidlertid relativt store forskjeller i kommunenes vurdering av Husbankens ulike regionkontor. Det er også stor variasjon i kommunenes vurdering av eget behov for støtte fra regionkontorene, noe vi tror må ses i sammenheng med regionkontorenes tilbud til kommunene. Ikke overraskende er det de minste kommunene som opplever størst behov for veiledning. Kommunene vurderer også Husbankens kurstilbud som bra, men noen kommuner etterlyser nettverkssamlinger i regi av Husbanken. Flere av regionkontorene arrangerer slike samlinger, men ikke alle.

Selv om de fleste kommuner gir Husbanken gode tilbakemeldinger, ser vi spesielt to områder hvor regionkontorene kan videreutvikle sin rolle som veileder. De kan ha en mer aktiv rolle for å bidra til en bedre forankring av startlånet i kommunens toppledelse, og i forhold til å få en mer lik behandling av startlån i kommunene. Regionale nettverkssamlinger vil kunne være en viktig arena i dette arbeidet.

### *Måloppnåelse for startlånet*

Det finnes ingen entydig definisjon på hva som er en god måloppnåelse for startlånet. Vi har vurdert startlånets måloppnåelse i kommunene ut fra *seks kriterier*:

- i) Forankring av startlånet i kommuneledelsen: Det er enda et stykke vei å gå før startlånet er godt forankret i toppledelsen i *alle* landets kommuner.
- ii) Målgruppens kjennskap til startlånet: Det er forbedringspotensialer i forhold til å gjøre startlånet kjent blant de ulike målgruppene.
- iii) Tilstrekkelige midler til utlån i kommunene: Kommunen får de startlånmidler de ønsker, det står på kommunens *vilje* til å søke.
- iv) At risiko for tap og kommuneøkonomien ikke bestemmer låneomfanget: Risiko for økonomisk tap på startlånet er en medvirkende årsak til lavt omfang av startlån i enkelte kommuner.
- v) Organisering av arbeidet med startlån i kommunene: Det bør samarbeides tettere om relevante boligsosiale virkemidler i kommuner hvor disse ikke er i samme enhet.
- vi) Husbankens veilederrolle overfor kommunene: Husbanken er en viktig og god støttespiller for kommunene i arbeidet med startlån, men de kan videreutvikle sin rolle ytterligere.

→ Startlånet er blitt et viktig boligsosialt virkemiddel for kommunene, og de fleste kommuner gjør et godt arbeid for å hjelpe målgruppene til å etablere seg i boligmarkedet. Undersøkelsen viser at det er forbedringspotensialer

på en rekke områder i arbeidet med startlån og dermed også muligheter til å bedre måloppnåelsen for startlånet som et boligsosialt virkemiddel.

### **ECONs anbefalinger:**

På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen vil ECON foreslå følgende:

---

<b>Organisering:</b>	Samordning av startlån-saksbehandling for kommuner som ikke har startlån Relevante boligvirkemidler i samme enhet, eller tett samarbeid mellom enhetene
<b>Retningslinjer:</b>	Kurs og retningslinjer i skjønnsvurdering av betalingsevne Kurs og retningslinjer for oppfølging av personer med betalingsproblemer Kommunene anbefaler fastrente for lånetakere med spesielt dårlig betalingsevne Vurdering av om lokale retningslinjer er i strid med Husbankens retningslinjer
<b>Informasjon:</b>	Markedsføring, intern og ekstern, som tema på opplæring Landsomfattende markedsføring
<b>Vilkår:</b>	Revurdere tapsfordelingen mellom kommune og Husbank Gi alle kommunene tilbud om samme andel av inn- og utlån til flytende og fast rente
<b>Andre virkemidler:</b>	Tapsfond bør være direkte relatert til omfanget av startlån i den enkelte kommune Revurdering av inntektsgrensene for å få bostøtte og boligtilskudd – må stå i forhold til prisene i boligmarkedet Strategi for startlånet inn i boligsosiale handlingsplaner
<b>Regionkontorenes rolle:</b>	Innføring av regionale nettverkssamlinger En mer aktiv rolle for å forankre startlånet i kommunens toppledelse Legge tilrette for mer lik behandling av startlån-søknader i kommunene

---



# 1 Problemstilling og metode

## 1.1 Bakgrunn

Startlån-ordningen ble innført fra 1. januar 2003, og avløste kjøpslånet, gitt direkte fra Husbanken, og etableringslånet, som ble administrert av kommunene. Startlån-ordningen administreres av kommunene, som søker Husbanken om midler og låner disse videre ut til sluttkundene. Startlånet er behovsprøvd, og har som formål å hjelpe husstander som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Hensikten med å slå de to ordningene sammen til startlånet, var at kundene skulle ha kun én offentlig instans å forholde seg til, mot tidligere to. En annen hensikt var at startlånet skulle virke mer fleksibelt til å løse lokale etableringsproblemer. Kommunene har best forutsetning til å løse lokale boligproblem. Gjennom førstelinjetjenestene kommer kommunene direkte i kontakt med brukere som kan ha et boligproblem, og ved at kommunene selv disponerer ulike boligsosiale virkemidler, har kommunene best forutsetning for å finne løsninger i enkeltsaker.

Startlånet skal ha en sosial profil. Målsettingen er å hjelpe grupper med svak økonomi som har problemer med å skaffe privat finansiering til egen bolig. Grupper som kan søke startlån er unge nyetablerere, barnefamilier, enslige forsørgere, personer med funksjonsnedsettelse og etniske minoriteter.

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansnæringens hovedorganisasjon, Sparebankforeningen, Kommunenes sentralforbund, Kommunale boligadministrasjoners Landsråd og staten, utarbeidet premissene for den nye Startlån-ordningen. Mange av elementene fra kjøps- og etableringslån ble videreført, men også nye elementer kom til. Et viktig og nytt hovedprinsipp i Startlån-ordningen var at boligfinansieringen som hovedregel skulle være en samfinansiering mellom kommunen og en privat bank.

Det er staten som fastsetter boligpolitiske mål og som legger rammer for de økonomiske virkemidlene. Husbanken er det sentrale organet for gjennomføring av statens boligpolitikk. I St.meld. nr 23 (2003-04) står det at staten ønsker at Husbankens rolle som veileder og tilrettelegger overfor kommunene skal styrkes. Kommunene operasjonaliserer boligpolitikken lokalt.

Husbanken er oppdragsgiver for denne undersøkelsen. Hensikten med undersøkelsen av startlansordningen er å framskaffe kunnskap om hvordan ordningen fungerer og på bakgrunn av det utarbeide anbefalinger til hvordan startlånet kan videreutvikles for å bedre måloppnåelsen som boligsosialt virkemiddel.

## 1.2 Målgruppe og måloppnåelse for startlånet

I Husbankens retningslinjer for startlånet heter det at ”Startlån skal bidra til at husstander med boligetableringsproblemer skal få mulighet til å etablere seg og bli boende i nøkterne og gode boliger.”

Det heter videre: ”Startlån er behovsprøvd og kan omfatte blant andre unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte husstander.”

*Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.*

Kommunen kan gi lån til:

- Kjøp av bolig
- Utbedring av bolig
- Oppføring av bolig
- Refinansiering av bolig.

Kommunen kan velge å bruke startlånet til å fullfinansiere boligen eller som topplån der banker eller Husbanken gir grunnfinansiering. Som prinsipp legger Husbanken til grunn at jo mer vanskeligstilt husstanden er, jo større andel av finansieringen bør være startlån. For særlig vanskeligstilte husstander kan startlånet brukes i kombinasjon med boligtilskudd og bostøtte.

### Målgruppe

I følge Husbankens retningslinjer for startlånet, er målgruppen husstander med boligetableringsproblemer. Det kan være enten unge i etableringsfasen, barnefamilier, funksjonshemmede, flyktninger osv. Mange i disse gruppene vil ha mulighet til å betjene et boliglån, men de mangler egenkapital og vil derfor ha problemer med å få fullfinansiert et boliglån i bank. Å tilhøre en av disse kategoriene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å få startlån. Svært mange i de ovenfornevnte kategoriene vil ha boligetableringsproblemer, men er ikke nødvendigvis av den grunn i målgruppen for startlånet. Det stilles en annen *streng forutsetning* for å få startlån: At husholdningen kan dokumentere at husstandens framtidige inntekter og eventuelle stønader er tilstrekkelig til å betjene renter og avdrag på lånet i tillegg til vanlige levekostnader. Det er ikke fastsatt noen øvre inntektsgrense for å kunne få startlån, det er den totale situasjonen til husstanden som er avgjørende.

Kravet om å dokumentere framtidige inntekter som sikrer betjening av startlånet legger strenge begrensninger på hvem som vil falle inn under ordningens målgruppe. Det er mange personer rundt om i kommunene som er økonomisk vanskeligstilte og derved ikke klarer å skaffe seg en egen bolig, men alle disse er som vi har sett ikke nødvendigvis i målgruppen for startlånet. Man kan si at det er de ”minst økonomisk vanskeligstilte” blant de økonomisk vanskeligstilte som er i målgruppen for startlånet.

## Måloppnåelse

Det finnes ingen entydig definisjon av hva en god måloppnåelse for startlånet er. I denne undersøkelsen har vi vurdert måloppnåelsen av startlånet ut fra følgende kriterier:

- i) Forankring av startlånet i kommuneledelsen
- ii) Målgruppens kjennskap til startlånet
- iii) Tilstrekkelig midler for å dekke målgruppens behov
- iv) Utlån uavhengig av kommunens økonomi
- v) Organisering av arbeidet med startlån i kommunen
- vi) Husbankens service rettet mot kommunene.

## 1.3 Mandat og problemstillinger

Hovedmålsettingen med denne undersøkelsen har vært å komme fram til *anbefalinger* til hvordan startlånet kan videreutvikles for å bedre måloppnåelsen. Fokus i undersøkelsen er kommunenes arbeid med startlånet. Problemstillingene kan grupperes under to hovedoverskrifter:

- i) *Systemnivå*: Hvordan arbeidet med startlån er *organisert* i kommunene
- ii) *Handlingsnivå*: Hvordan arbeidet med startlån fungerer i *praksis*.

Det er med andre ord en **evaluering av kommunenes arbeid med startlånet**, og **ikke** en effektevaluering av startlånet på individnivå.

### Systemnivå

Kommunene har stor grad av frihet til å utforme låneordningen slik at den ivaretar de lokale utfordringene knyttet til befolkningens boligetableringsproblemer. Husbanken har utarbeidet forslag til retningslinjer for bruk av startlån, men kommunene står fritt til å utarbeide egne retningslinjer, så lenge disse er i overensstemmelse med formålet for ordningen. De lokale retningslinjene må imidlertid være innenfor Husbankens retningslinjer.

#### *Organisering*

Kommunenes organisering av arbeidet med startlånet vil være påvirket av flere faktorer, blant annet størrelsen på kommunen og antall startlån. Det er som kjent svært stor forskjell på kommunene i forhold til disse faktorene. Den minste kommunen i landet har i overkant av 450 innbyggere, mens Oslo har over 500.000 innbyggere. Omfanget på startlån-mottakere i enkeltkommuner varierer fra 1 til over 700 i 2004. Det sier seg selv at organiseringen av arbeidet med startlån vil avhenge av både størrelsen på kommunen og omfanget av startlån.

ECON har sett på hvordan kommunene har organisert arbeidet med Startlån-ordningen, hvor ordningen er plassert administrativt i kommunene og hvilke aktører som er involvert.

### *Retningslinjer*

ECON har kartlagt rutiner i kommunene for å ivareta ordningen, for eksempel retningslinjer for samarbeid med bankene, informasjon om Startlån-ordningen, risikovurdering, vurdering av betalingsevne, saksbehandling osv. Vi ser også på vedtaksprosessene er i de ulike kommunene, herunder i hvilken grad saksbehandlingstiden i kommunene er tilpasset beslutningsprosessene i boligmarkedet. I kommuner med høyt press i boligmarkedet kan muligens lang saksbehandlingstid i kommunene gjøre at startlån ikke utgjør et reelt alternativ for boligsøkere.

### *Vilkår*

ECON har sett på hvilke vilkår de ulike kommunene stiller for startlånet. Her har vi både sett på vilkårene for kommunene og for låntakerne. Vi har forsøkt å få fram om og i hvilken grad tapsrisikoen til startlånet påvirker kommunenes atferd i utlån av startlånsmidler, og dermed også måloppnåelsen.

Renter og avdragsbetingelser kan også ha betydning for hvordan målgruppen opplever tilbudet om startlån. Hva er årsaken til at så mange låntakere velger flytende rente, i stedet for en mer forutsigbar fastrente? Hvilke betingelser stiller kommunene til låntakerne for å få startlån?

## **Handlingsnivå**

I tillegg til å studere de organisatoriske strukturene som ligger til grunn for Startlån-ordningen, har vi også forsøkt å få fram likheter og ulikheter i praktisering av Startlån-ordningen i kommunene. I hvilken grad synes organiseringen av ordningen å påvirke praksis og derved også måloppnåelse?

### *Tilgjengelighet og informasjon*

En første forutsetning for at de ulike brukergruppene skal få muligheten til å etablere seg i boligmarkedet gjennom startlån er at de kjenner til ordningen. Vi har sett på hvordan kommunene markedsfører og informerer om startlånet. Gis informasjon i lett tilgjengelige medier? Har kommunene en mediestrategi for startlånet som når målgruppene?

Et av formålene med opprettelsen av startlånet var å forenkle tildelingsprosedyrene ved ordningen, og slik sørge for at flere i den definerte målgruppen får innvilget lån. Har startlånet ført til at det er blitt enklere å få finansieringsbistand for vanskeligstilte på boligmarkedet?

### *Risikovurdering*

Fører frykt til økonomisk tap i kommunene til at færre får innvilget lån? Hvordan vurderes lånetakernes betalingsevne, benyttes faste beregningssatser og utøves skjønn? Utnyttes bostøtte og boligtilskudd i kombinasjon med startlån?

### *Samarbeid med Husbanken*

Ved innføring av startlånet fikk *Husbanken* en utvidet rolle som tilrettelegger og veileder overfor kommunene. Husbanken tilbyr kommunene opplæring, maler for lokale retningslinjer, søknadsskjemaer, et elektronisk saksbehandlings- og rapporteringssystem osv. Hvordan opplever kommunene Husbankens veilederrolle og kontakten før og etter startlånet? Er Husbankens informasjons- og

veiledningstilbud tilstrekkelig? Hvordan kan Husbanken videreutvikle sin rolle som veileder/tilrettelegger?

### *Samarbeid med private banker*

Med startlånet ønsket man å legge til rette for et bredere samarbeid mellom kommuner og *private banker*. Bankene skal normalt stå for grunnfinansieringen, mens kommunene tilbyr startlån som topplån. Hva synes å forklare kommunenes ulike grad av samarbeid med private banker? Hvor viktig er det at kommunene har samarbeidsavtale med banker om grunnfinansiering til startlån-kunder? Påvirkes kommunenes risikovurdering og vurdering av betjeningsevne av samarbeidet med bankene? Hvordan fungerer den praktiske samfinansieringen?

## **1.4 Metode**

ECON har benyttet ulike datakilder og har belyst problemstillingene med informasjon og vurderinger fra sentrale aktører som er knyttet til startlån. Ved hjelp av ulike metodiske tilnærminger, har vi både gått i dybden i problemstillingene, men også fått fram resultater som er representative for alle kommunene. Den metodiske tilnærminger består av 6 trinn:

### *Trinn 1: Dokumentstudier og innledende intervjuer*

For å skaffe oss en generell oversikt over sentrale dokumenter, aktører og annen relevant informasjon om startlånet, startet vi prosjektet med å intervjué én person i Husbanken og én person i en stor kommune. Begge informantene har ansvaret for Startlån-ordningen i sine organisasjoner.

På bakgrunn av disse intervjuene og dokumentanalysene fikk vi en generell oversikt over ulike sider ved ordningen. Dette var svært viktig informasjon for å utarbeide det web-baserte spørreskjemaet (trinn 2).

### *Trinn 2. Spørreundersøkelse rettet mot kommunene*

For å sikre resultater som er representative for kommunene har vi foretatt en web-basert spørreundersøkelse rettet mot samtlige kommuner i landet. Til dette har vi benyttet det internettbaserte datainnsamlingsverktøyet QuestBack.

Hensikten med spørreundersøkelsen var todelt: For det første benyttet vi informasjon fra spørreundersøkelsen i utvelgelse av case-kommuner, og for det andre for å analysere problemstillingene.

Respondentene for spørreundersøkelsen var én person i hver kommune som har ansvaret for å følge opp Startlån-ordningen. I samarbeid med Husbankens regionkontor fikk vi tilgang til navn og e-postadresser til kontaktpersoner i kommunene. Dette er enten saksbehandlere for startlånet eller personer som har et overordnet ansvar for startlånet.

Vi sendte ut spørreskjema til alle 434 kommuner. Noen spørreskjema kom i retur på grunn av feil e-postadresse. Vi foretok to purringer per e-post, og fikk en svarprosent på 79. Vi vet fra registerdataene at 69 kommuner ikke rapporterte om utlån i 2004. Kun 2 kommuner som ikke hadde startlån i 2004, svarte på undersøkelsen. Det betyr at de aller fleste kommuner som ikke har startlån ikke har



svart på undersøkelsen. Den totale svartprosenten er veldig bra, og vi har fått representative svar for kommuner som hadde startlån i 2004.

### *Trinn 3. Case-studier i kommunene*

En viktig informasjonskilde i prosjektet er case-studier i 8 utvalgte kommuner. Case-studien er ikke representativ for alle kommunene, men gir dybdekunnskap om problemstillingene i de utvalgte kommunene. Det er derfor viktig at utvalget av case-kommuner i størst mulig grad dekker mangfoldet av kommunene. Grunnlaget for utvelgelse av case-kommuner har vært en statistisk analyse basert på tall fra Husbanken over omfang av startlån, levekårsindeksen<sup>2</sup> fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og annen informasjon om kommunene som vi fikk gjennom spørreundersøkelsen beskrevet i trinn 2. Vi foretok en strategisk utvelgelse av 8 kommuner, der vi la vekt på å dekke følgende kriterier: Store og små kommuner, kommuner med et høyt og lavt relativt omfang på startlånet, kommuner med høye og lave levekår og kommuner som har og som ikke har samarbeidsavtale med banker om grunnfinansiering.

Det er mange sentrale aktører i kommunene i tilknytning til startlånet. I hver case-kommunen har vi intervjuet 3-4 sentrale personer med ulike roller i tilknytning til startlånet: En person som har et overordnet administrativt ansvar for startlånet, en saksbehandler, en fra sosialkontoret og én representant for samarbeidende bank. I noen småkommuner var det kun én person som hadde alt ansvaret for startlånet, både det overordnede og saksbehandlingen. I kommuner hvor startlånet var lagt under sosialetaten har vi ikke hatt egne intervju med sosialkontor. I et par av de store kommunene hadde de ikke noe samarbeid med spesielle banker, og vi har derfor ikke intervjuet banker i disse kommunene.

Vi har benyttet semi-strukturerte intervjuguider, det vil si intervjuguider bestående av en del konkrete spørsmål knyttet til problemstillingene, men også en del åpne spørsmål som skulle fange opp mangfoldet og egenarten i den enkelte kommune. Vi har foretatt personlige intervju av de aller fleste informantene i case-kommunene.

Vi har snakket med én person ved fem av Husbankens regionkontorer. Vi har valgt ut de kontorene som case-kommunene ligger under. Gjennom samtalene har vi forsøkt å få fram hvilke roller kontorene har overfor kommunene, hvordan de vurderer samarbeidet med kommunene og hvordan de eventuelt kan videreutvikle sin rolle som veileder for kommunene i startlån-saker.

### *Trinn 4. Registeranalyse av startlån*

Vi har gjennomført registeranalyser fra tre datakilder:

- i) Over alle personer som søkte om startlån i 2004, både de som fikk innvilget lån og de som fikk avslag på søknaden. Hva kjennetegner de som fikk innvilget og de som fikk avslag på startlån-søknaden?

---

<sup>2</sup> SSBs levekårsindeks bygger på syv indikatorer (bla sosialhjelpstilfeller, uførepensjonister, attføringspengetilfeller, registrerte arbeideledige, lav utdanning osv) som, når de ses samlet, er ment å gi et representativt uttrykk for de sosiale problemene i kommunene. Levekårsindeksen vil derfor gi en god indikasjon på behovet for startlån i kommunene.

- ii) Over alle kommuner, både de som hadde startlån i 2004 og de som ikke hadde. Hva kjennetegner de kommuner som har og de som ikke har startlån?
- iii) Over tapstall for etablerings- og startlån i 2004. Hvor stor er tapsandelen på etablerings- og startlån i fylkene?

*Trinn 5. Medieanalyse av startlånet*

Vi har gjennomført en enkel medieanalyse av startlånet. Vi har foretatt en gjennomgang av alle artikler som omtaler startlån publisert i media i løpet av 2003. Analyserte kilder har vært alle de store riksdekkende og regionale dagsavisene og et utvalg tidsskrifter i case-kommunene.



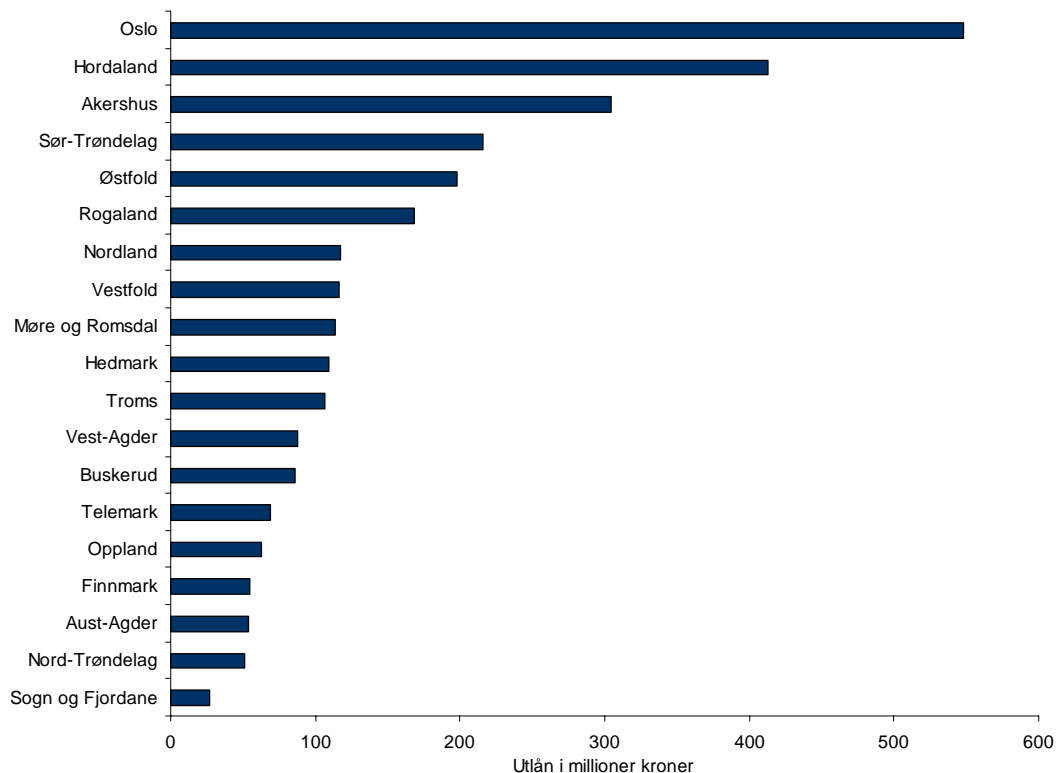
## 2 Startlån 2004

I dette kapitlet vil vi se på ulike kjennetegn ved de personer som får innvilget startlån, de som fikk avslag på startlånet, kjennetegn ved kommuner som ikke hadde startlån i 2004 og tapsandelen for etablerings- og startlån i 2004. Informasjonen er hentet fra Husbanken registerdata for 2004, og i noen tilfeller fra 2003.

### 2.1 Hvem fikk startlån?

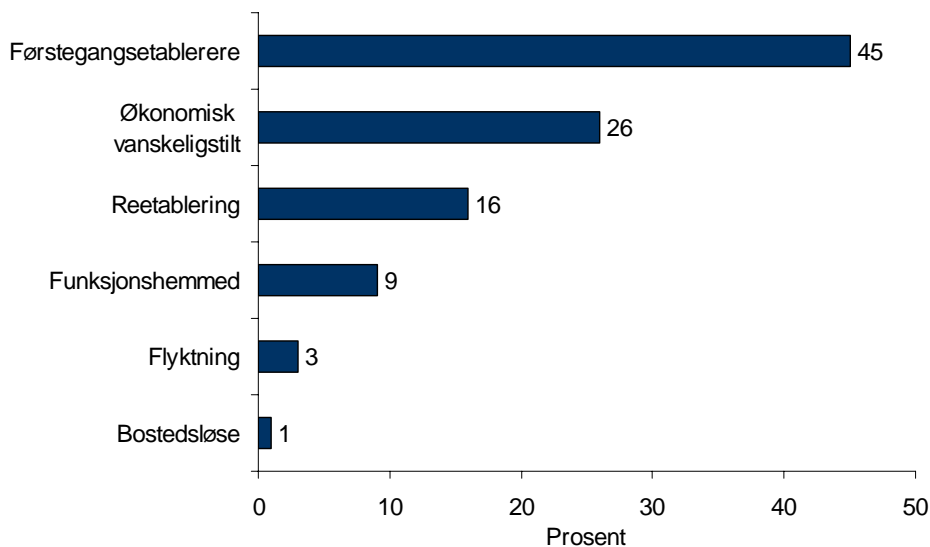
Totalt omfang av startlån i 2004 var 2,9 milliarder, en økning på 13,3 prosent fra 2003. I Figur 2.1 ser vi totalt utlån i millioner kroner i 2004 for de ulike fylkene. De mest folkerike fylkene har ikke overraskende størst omfang av startlån. Gjennomsnittslånet i 2004 var på 417.200 kroner, en økning på 6 prosent fra 2003.

Figur 2.1 Totalt utlån per fylke. I millioner kroner



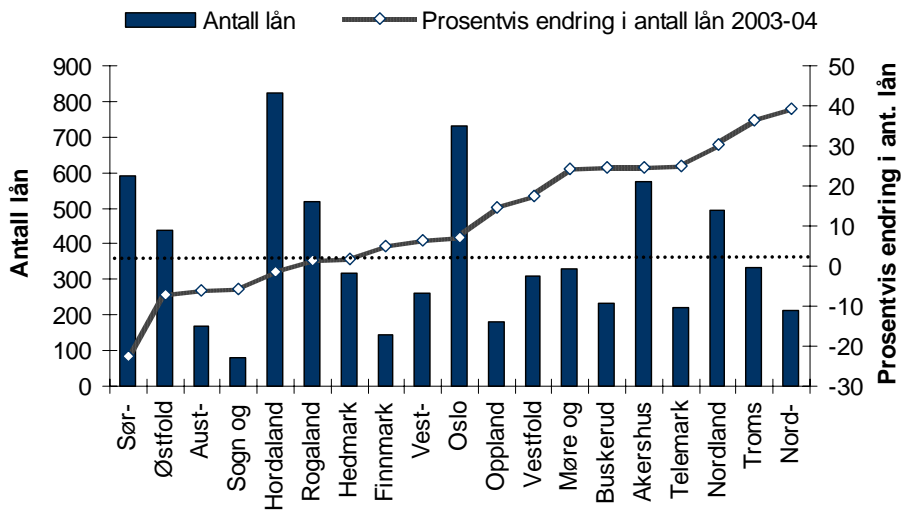
I Figur 2.2 ser vi fordeling av startlån på ulike brukergrupper. Noen lånetakere er registrert i flere brukergrupper. Den største brukergruppen for startlånet er *førstegangsetablerere*, 45 prosent er i denne kategorien. Etterfulgt av *økonomisk vanskeligstilte* med 26 prosent, *reetableringer* med 16 prosent, *funksjonshemmede* med 9 prosent, *flykninger* med 3 prosent og *bostedsløse* med 1 prosent. Det vil som nevnt være en del lånetakere som er registrert i flere brukergrupper, i tillegg er det også overlapp mellom brukergruppene. Alle mottakere av startlån er økonomisk vanskeligstilte, likevel er bare 26 prosent av lånetakerne registrert i denne kategorien.

Figur 2.2 *Brukergrupper for startlån.*  
*Noen lånetakere er registrert i flere brukergrupper*



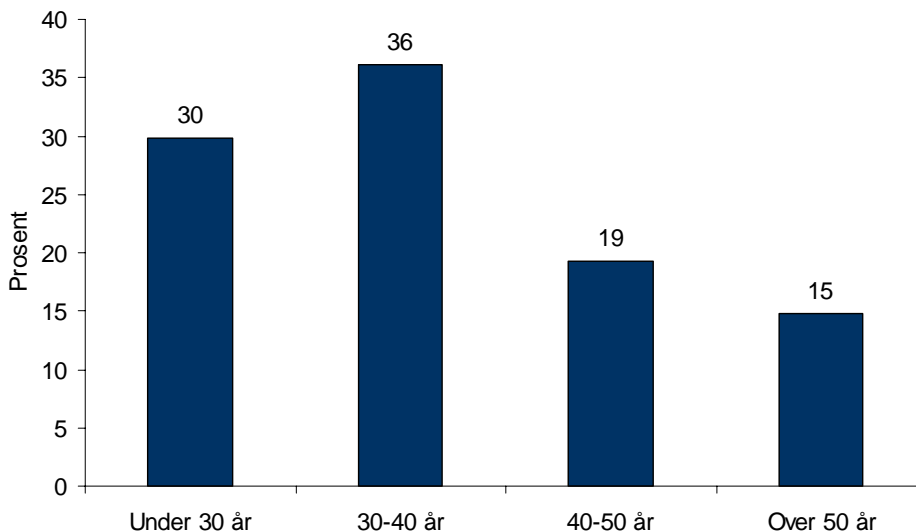
I Figur 2.3 ser vi antall startlåntakere fordelt på fylke, samt endring i antall startlån fra 2003 til 2004. Naturlig nok er antall startlån størst i de mest folkerike fylkene. Det har vært størst økning i antall startlån i Nord-Trøndelag, Troms og Nordland, med en økning på mellom 30-40 prosent. I fylkene Sør-Trøndelag, Østfold, Aust-Agder, Sogn og Fjordane og Hordaland har det derimot vært en reduksjon i antall startlån over denne perioden.

Figur 2.3      *Antall startlån i 2004 og prosentvis endring i antall fra 2003 til 2004. Fylkesfordelt*



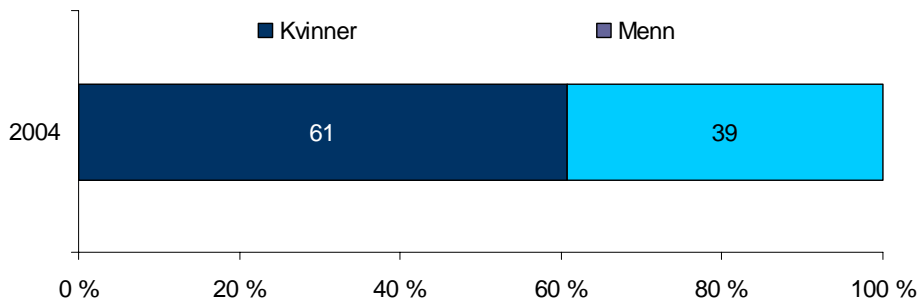
I Figur 2.4 ser vi aldersfordelingen til startlån-mottakerne. Det er flest i de yngste aldersgruppene som får startlån, hele 66 prosent er under 40 år, mens kun 15 prosent er over 50 år. Dette gjenspeiler det vi så i Figur 2.2, at den største brukergruppen for startlån er førstegangsetablerere.

Figur 2.4      *Aldersfordeling blant startlånetakerne*



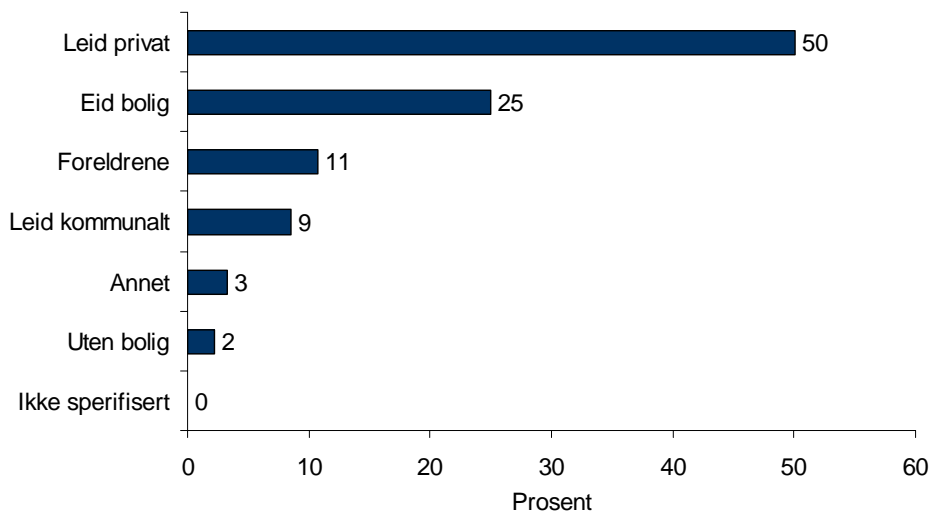
Kvinner utgjør en langt større andel av lånemottakerne enn menn. Når husholdninger søker startlån, er det kun én person i husholdningen som står oppført som hovedsøker. Hele 61 prosent av lånetakerne i 2004 var kvinner. Dette gjenspeiler sannsynligvis at en relativt stor brukergruppe for startlån er enslige med barn (nærmere 30 prosent), og dette er hovedsakelig kvinner.

Figur 2.5 Startlån fordelt på kjønn



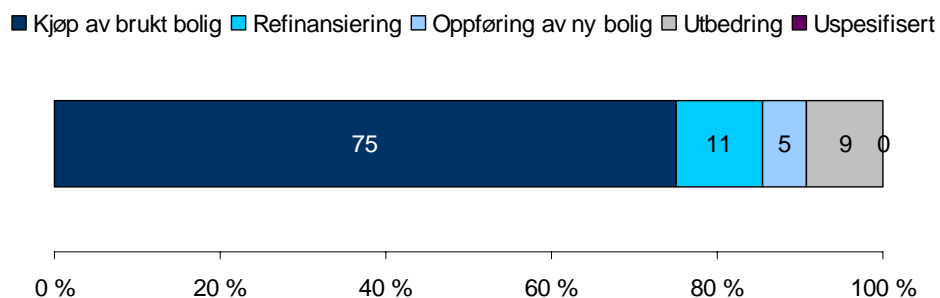
En av hovedmålsettingene med startlån er å hjelpe personer til å etablere seg i egen eid bolig. Vi ser i Figur 2.6 at 75 prosent av startlånetakerne ikke eide egen boligen før de fikk startlån, mens 25 prosent bodde i egen eid bolig også før de fikk startlån. 3/4 av lånetakerne som bodde i egen bolig før de fikk startlån, fikk startlån til refinansiering eller utbedring, de resterende var økonomisk vanskeligstilte forøvrig.

Figur 2.6 Startlån fordelt på tidligere boforhold



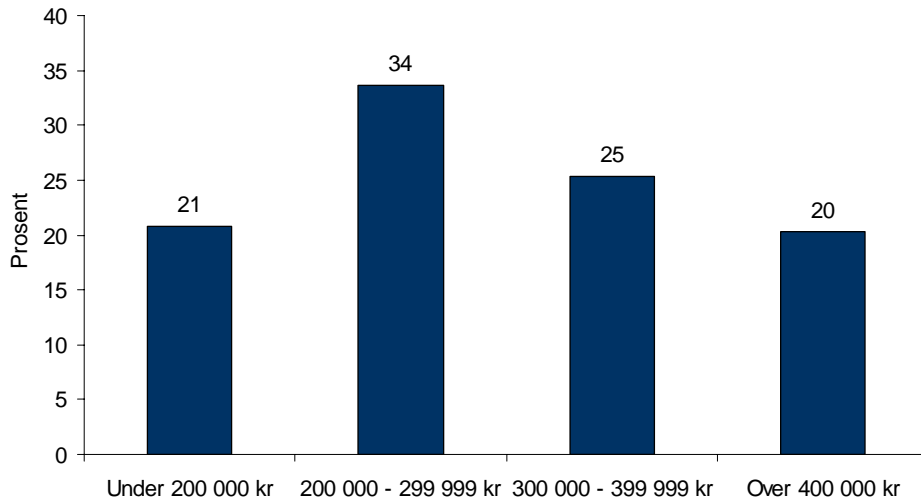
Startlån benyttes oftest til kjøp av bolig, 75 prosent av lånene. 11 prosent av startlånene er til refinansiering, 9 prosent til utbedring og 5 prosent til oppføring av bolig.

Figur 2.7 Startlån fordelt på type tiltak



Over halvparten av husstandene som fikk innvilget startlån i 2004 hadde en samlet brutto årsinntekt på under 300.000 kroner. Statlig bostøtte inngår i årsinntekten.

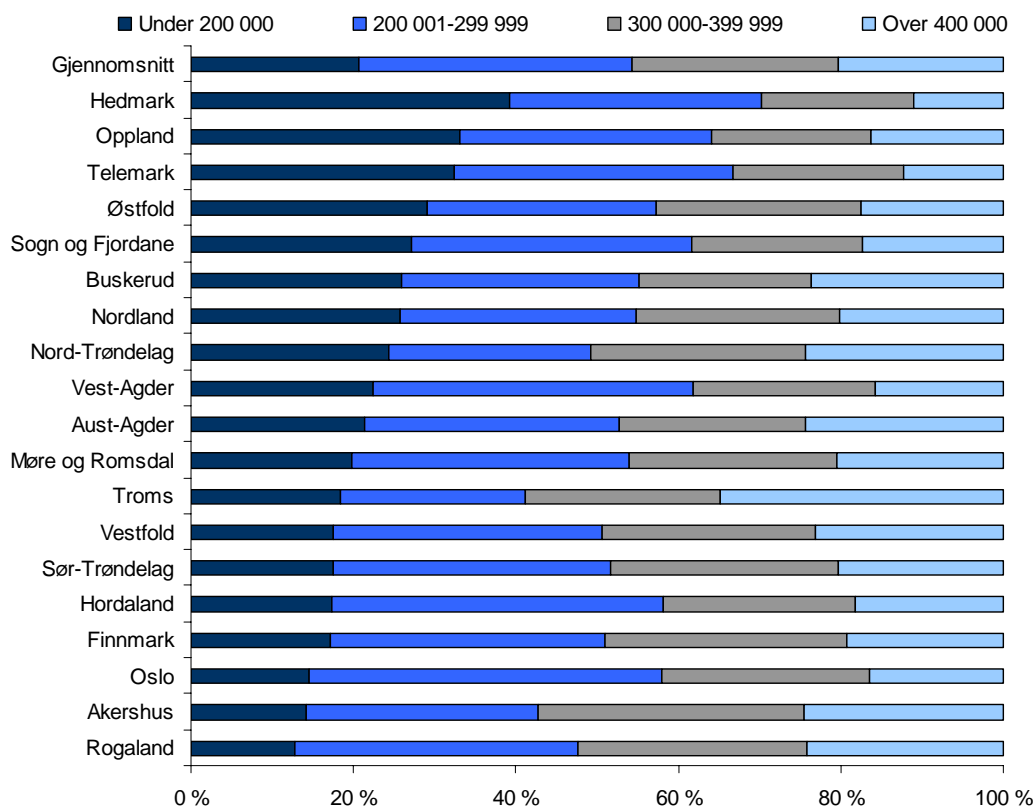
Figur 2.8 Startlånetakernes årsinntekt



I Figur 2.9 ser vi startlåntakernes inntekt fordelt på fylke. Søylen viser hvor stor andel av lånetakere i hvert fylke som inklusive bostøtte har en inntekt på under 200.000 kroner, mellom 200.000 og 299.999, mellom 300.000 og 399.999 og over 400.000 kroner. Figuren er sortert etter fylker med størst andel lånetakere med inntekt under 200.000 kroner. I Hedmark, Oppland, Telemark og Østfold har størst andel lånetakere under 200.000 kroner i inntekt. Lavest andel lånetakere med lavest inntekt har Rogaland, Akershus og Oslo. Inntektene vil kunne gjenspeile boligprisnivået i fylkene, høye boligpriser forutsetter høyere inntekter for å betjene lånene enn lavere boligpriser. Det kan imidlertid også gjenspeile risikoen til kommunene. Høy andel med høy inntekt *kan* gjenspeile at det stilles store krav til inntektssikring for å få lån.



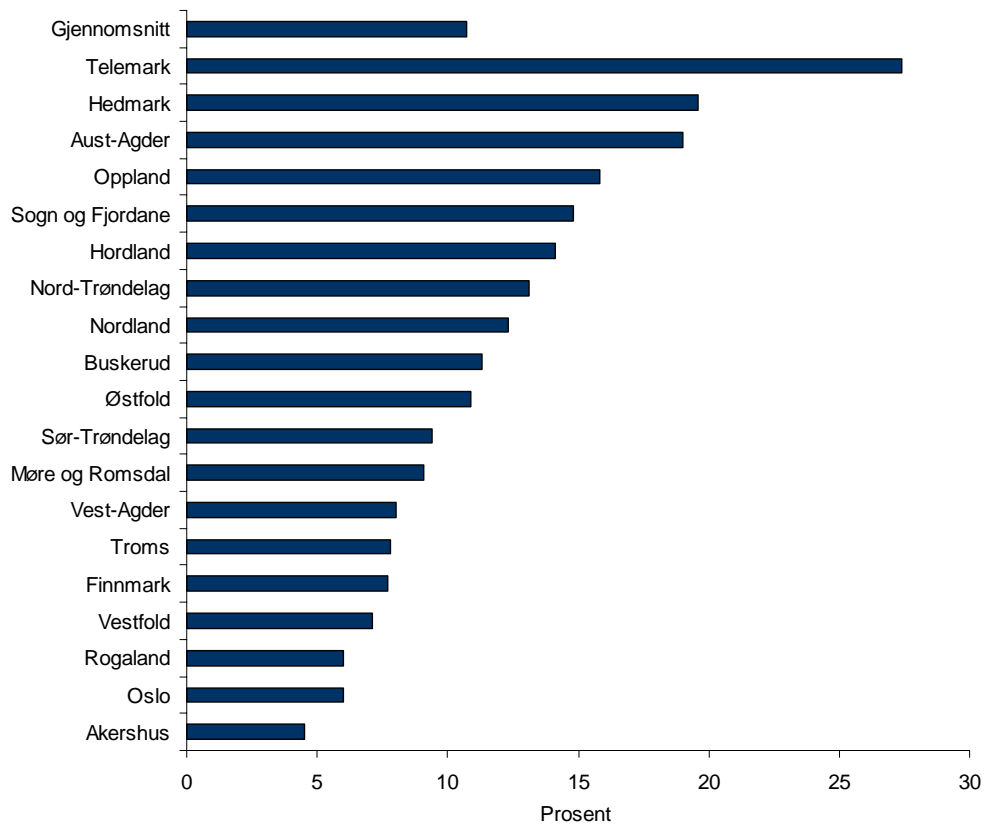
Figur 2.9 Startlåntakernes årsinntekt, inklusive bostøtte fordelt på fylke



**Statlig bostøtte**<sup>3</sup> er et viktig boligpolitisk virkemiddel som bidrar til at økonomisk vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig. Antall startlånetakere som får bostøtte varierer fra fylke til fylke. I Figur 2.10 ser vi andelen lånetakerne som får bostøtte, samt bostøttebeløpet per år fordelt på fylke. På landsbasis får nærmere 11 prosent av startlånetakerne bostøtte, men som vi ser i figuren, er det store variasjoner på de ulike fylkene. Størst andel av startlånetakerne får bostøtte i Telemark, 27 prosent, etterfulgt av Hedmark og Aust-Agder med rundt 19 prosent. Færrest får bostøtte i Akershus, Oslo og Rogaland, med rundt 5 prosent av lånetakerne.

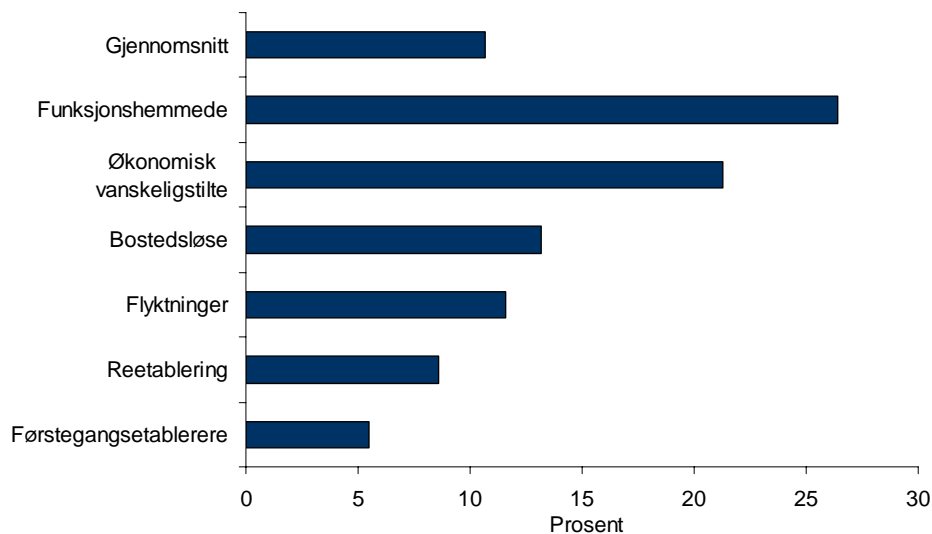
<sup>3</sup> For informasjon om bostøtte, se kapittel 5.4.

Figur 2.10 *Andel lånetakere som får statlig bostøtte per fylke*



Hvilke brukergrupper er det som får bostøtte? I Figur 2.11 ser vi at nærmere 30 prosent av de funksjonshemmede lånetakerne får bostøtte, mot kun 5 prosent av førstegangsetablererne.

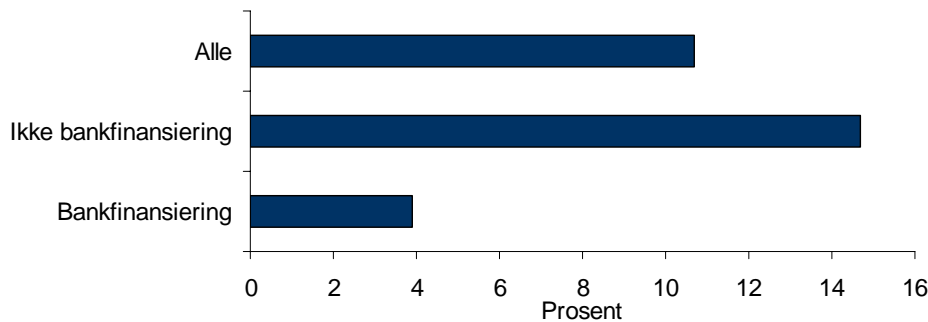
Figur 2.11 *Andel lånetakere som får bostøtte etter brukergrupper*



I Figur 2.12 ser vi at langt de fleste som får bostøtte ikke har bankfinansiering, men har fullfinansiert lånet i kommunen. Mens 4 prosent av lånetakerne som har grunnfinansiering i bank har bostøtte, er andelen blant de som har fullfinansiert med startlånet 15 prosent. Jo mer økonomisk vanskeligstilt en lånesøker er, jo

større andel startlån kan vedkommende få. De som har fullfinansiert boligen med startlån er sannsynligvis mer økonomisk vanskeligstilt enn de som får noe grunnfinansiering i bank. Bostøtte er sterkt behovsprøvd, og det er de mest vanskeligstilte som vil kunne få innvilget bostøtte, noe som gjenspeiles her.

Figur 2.12 *Andel lånetakere som får bostøtte etter om de har grunnfinansiering i bank ellet fullfinansiert med startlån*



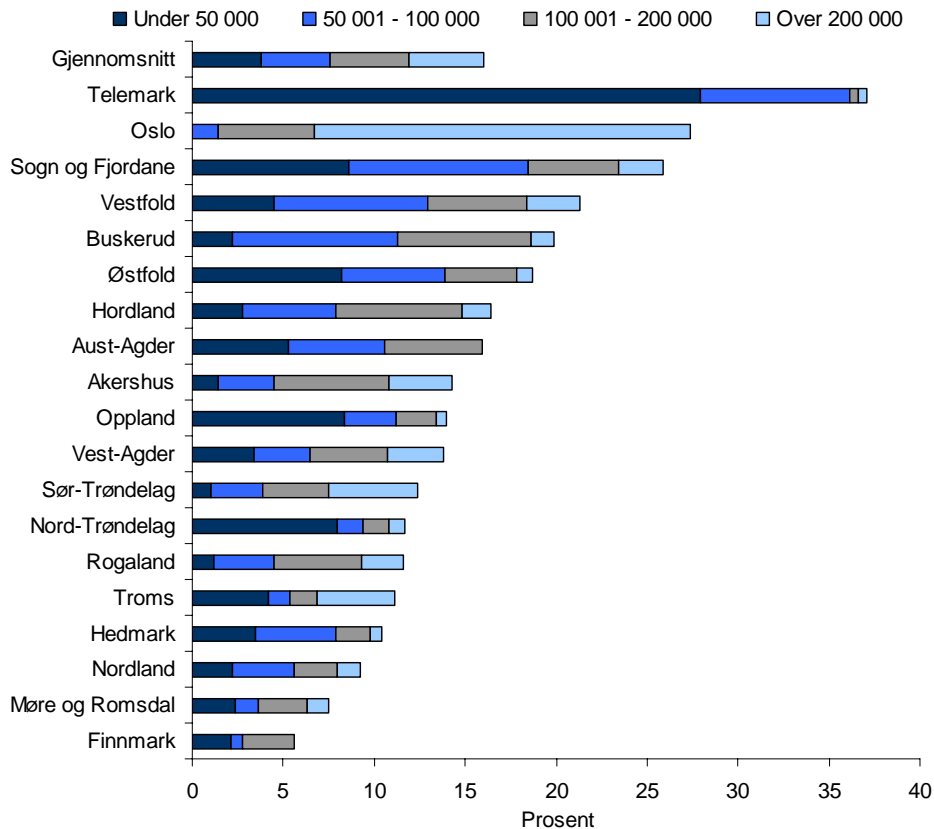
Et annet viktig boligsosialt virkemiddel er **boligtilskudd**<sup>4</sup>. I Figur 2.13 ser vi andel av startlånetakerne som får boligtilskudd fordelt på fylke. Søylene i figuren viser andel lånetakere som får boligtilskudd, samt hvor stort tilskudd de får. For eksempel ser vi at i gjennomsnitt får 16 prosent av alle startlåntakere boligtilskudd. Hvor store tilskuddene er, vises i inndelingen i søylene. I gjennomsnitt får omtrent 4 prosent tilskudd under 50.000 kroner, 4 prosent får tilskudd på mellom 50.000 og 100.000 kroner, 4 prosent får mellom 100.001 og 200.000 kroner, mens de siste 4 prosentene for boligtilskudd på over 200.000 kroner.

Som for bostøtte, er det store fylkesvise forskjeller i andelen lånetakere som får boligtilskudd. I gjennomsnitt får 16 prosent av startlånetakerne boligtilskudd. Som for bostøtte får størst andel lånetakere boligtilskudd i Telemark, 37 prosent. Etterfulgt av Oslo og Sogn og Fjordane med rundt 25 prosent. En grunn til at langt flere får tilskudd i Telemark enn i for eksempel Oslo er, som vi ser av figuren, at i Telemark gis det relativt små boligtilskudd, under 50.000 kroner, mens det i Oslo gis relativt store tilskudd, over 200.000 kroner. I Finnmark, Møre og Romsdal og Nordland har lavest andel lånetakere boligtilskudd, mellom 5 og 10 prosent. Variasjon i størrelsen på boligtilskuddene kan gjenspeile boligprisene.

---

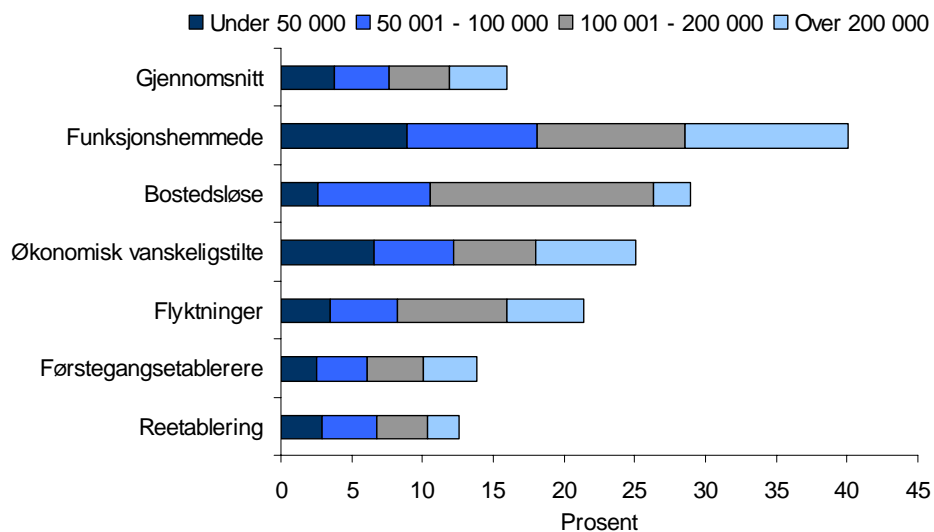
<sup>4</sup> For informasjon om boligtilskudd, se kapittel 5.4.

Figur 2.13 *Andel lånetakere som får boligtilskudd per fylke*



Hvilke brukergrupper er det som får boligtilskudd? Vi ser av Figur 2.14 at nærmere 40 prosent av de funksjonshemmede startlånetakerne får bostøtte, 30 prosent av de bostedsløse, rundt 25 prosent av de økonomisk vanskeligstilte og av flyktninger. Med andre ord: Andelen lånetakere som får boligtilskudd er størst blant de svakeste brukergruppene – igjen i tråd med hensikten med boligtilskudd.

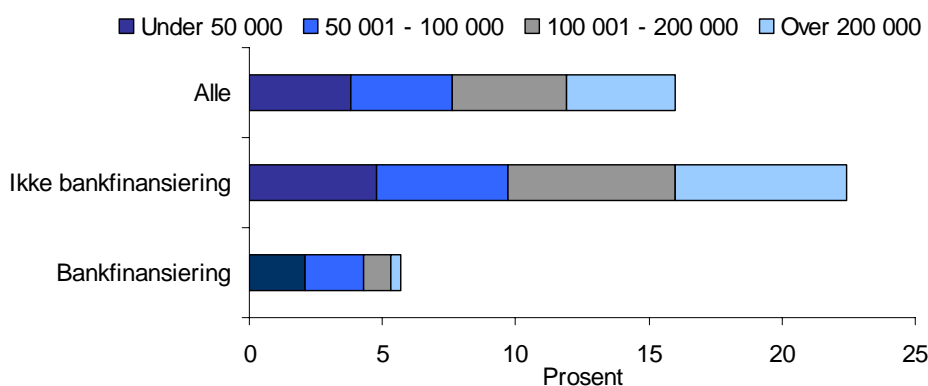
Figur 2.14 *Andel lånetakere som får boligtilskudd etter brukergrupper*



Som for bostøtte er det en langt høyere andel blant lånetakerne som har fullfinansiert med startlånet, enn blant de som har grunnfinansiering i bank som får

boligtilskudd. Dette reflekterer at det er de mest vanskeligstilte som får boligtilskudd. Vi ser også at de som ikke hadde banklån fikk større boligtilskudd enn de som hadde banklån. Mens 6 prosent av de som ikke hadde banklån fikk boligtilskudd på over 200.000 kroner, gjelder dette kun for under ½ prosent av de som hadde bankfinansiering.

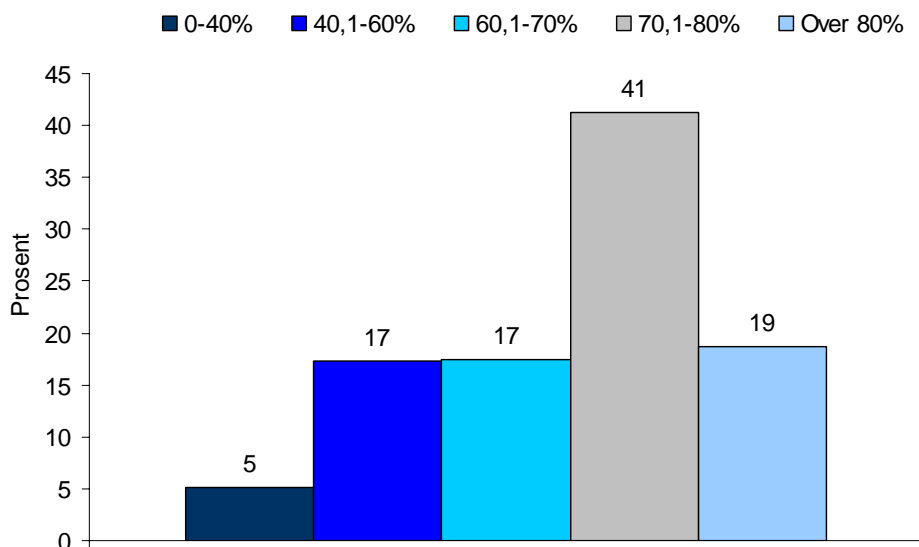
Figur 2.15 Andel lånetakere som får boligtilskudd etter om de har grunnfinansiering i bank eller fullfinansiert med startlån



Ut fra registerdataene for 2004 hadde 38 prosent av alle startlånetakerne grunnfinansiering i bank. Vårt inntrykk gjennom intervjuene med case-kommunene er at denne andelen er betydelig høyere. Sannsynligvis er kvaliteten på informasjon om banklån dårlig i Husbankens registre. Andelen lånekunder som får grunnfinansiering i private banker vil variere fra kommune til kommune. Datakvaliteten er imidlertid så dårlig på disse variablene at det ikke er mulig å si noe om det. Vi ser imidlertid at i de aller fleste kommuner, 87 prosent er det *noen* startlån-kunder som får grunnfinansiering i bank. Det er altså 13 prosent av kommunene hvor ingen av lånekundene er registrert med grunnfinansiering i private banker. Hvorvidt denne andelen er riktig eller gal vet vi ikke. En av kommunene som er registrert med ingen lånekunder med bankfinansiering, oppga på henvendelse fra ECON at omtrent 25 prosent av lånetakerne hadde bankfinansiering. Det er derfor mulig at blant de kommuner som ikke har lånekunder registrert med banklån, konsekvent ikke legger inn banklån i registreringene til Husbanken.

Vi ønsket å se på hvor stor andel grunnfinansiering som var vanlig i tilknytning til startlån. Vi har kun tatt med de observasjonene hvor det er informasjon om banklån, samt informasjon om kostnadene på lånet. Vi ser i Figur 2.16 at i 4 av 10 lån med grunnfinansiering er andelen grunnfinansiering mellom 70-80 prosent. I 1 av 5 lån er andelen grunnfinansiering over 80 prosent.

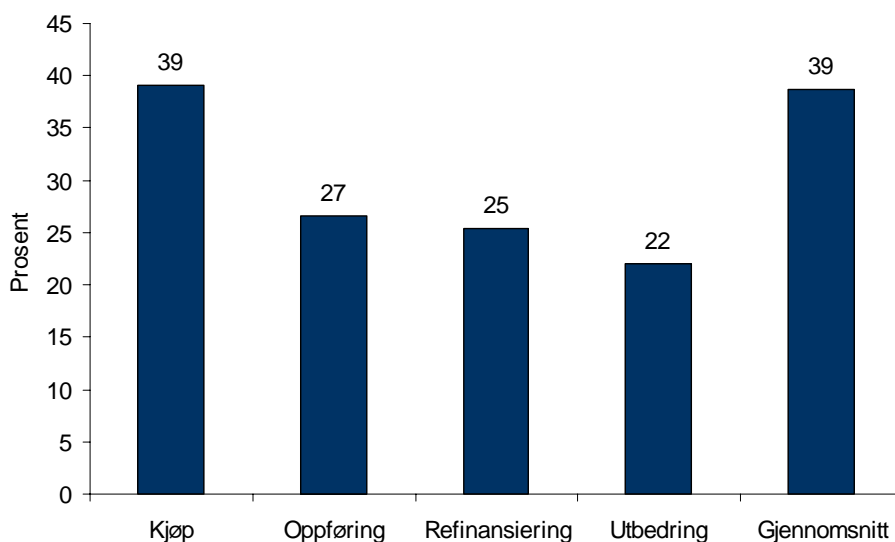
Figur 2.16 *Andel bankfinansiering av totalkostnadene*



## 2.2 Hvem fikk avslag på startlån?

Antall avslag på startlån-søknad var i 2004 4.393, det utgjør 39 prosent av alle som søkte om startlån dette året. I Figur 2.17 ser vi andelen avslag innenfor de ulike lånetypene. Det er høyest andel avslag på de som søker om lån til kjøp av bolig, 39 prosent, og lavest for de som søker om utbedring av bolig, 22 prosent. Ser vi på alle avslag under ett, utgjør kjøp av bolig hele 76 prosent av alle avslagene. Det er også flest som søker om lån til kjøp av bolig.

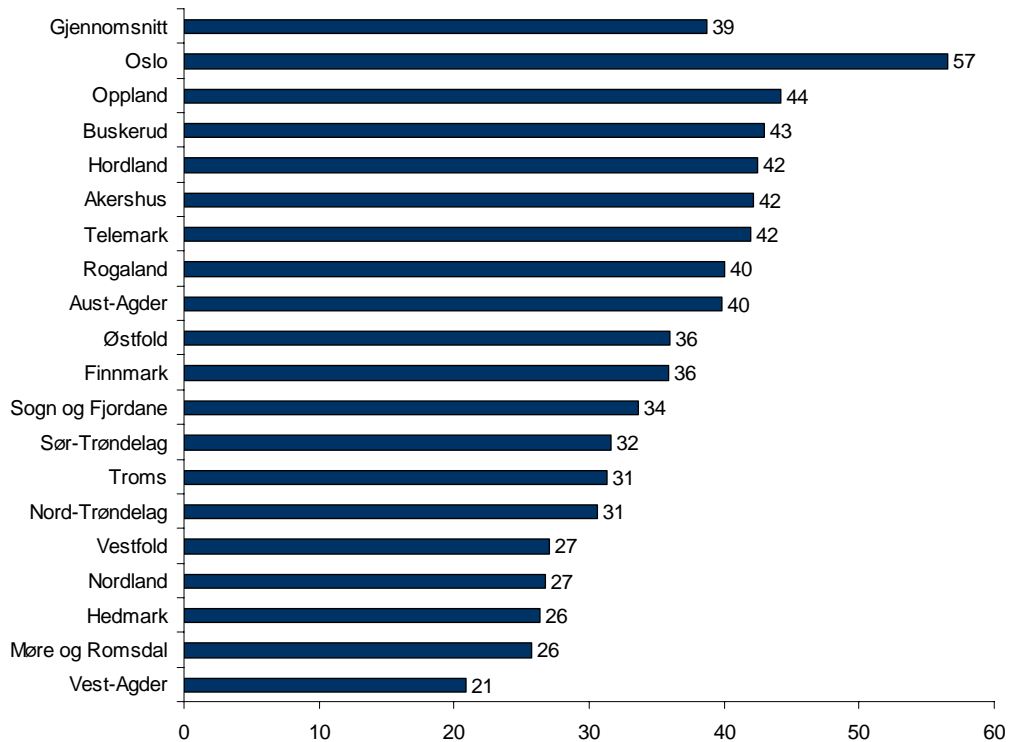
Figur 2.17 *Avslagsandel fordelt på lånetype*



Det er relativt store fylkesvise forskjeller i avslagsandelen, Figur 2.18. Mens 57 prosent av alle startlånsøkere fikk avslag på søknaden i Oslo, var det kun 21 prosent av søkerne som fikk avslag i Vest-Agder. Det er flere mulig årsaker til denne store forskjellen. Vi har sett gjennom intervjuene at det er stor forskjell i vurdering av lånesøkernes betalingssevne fra kommune til kommune. Mens de

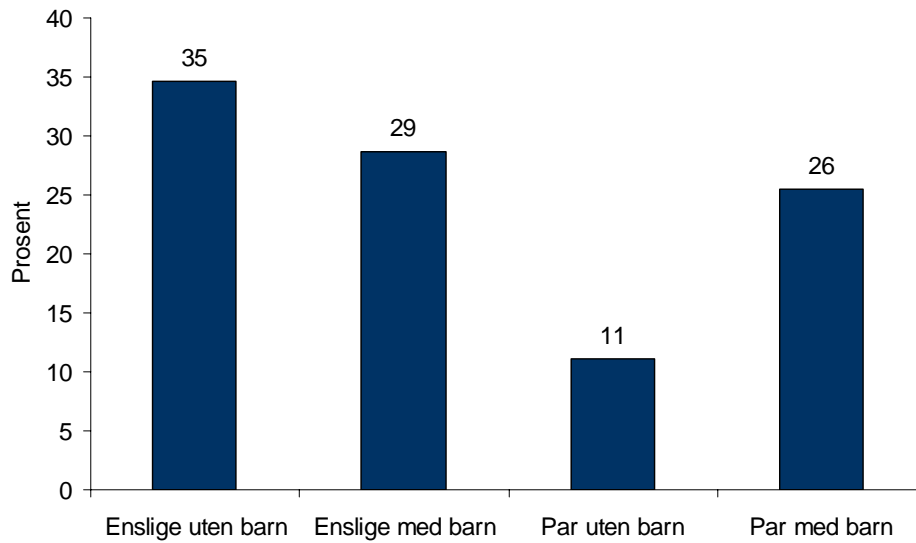
fleste kommuner utøver skjønn i vurdering av betalingsevne, er det andre som mekanisk benytter Sifo-satser til dette. Det betyr at en lånesøker kunne fått innvilget lån i en kommune, men ikke i en annen. En annen mulig forklaring kan være forskjell i boligpriser. Oslo, som har høyest andel avslag, har også blant landets høyeste boligpriser. Det vil derfor være flere som ikke vil klare å betjene lånene i Oslo enn andre steder med lavere boligpriser. En tredje forklaring på avslagsforskjellen mellom fylkene kan være forskjeller i levekårene til lånesøkerne og derved også betalingsevne.

Figur 2.18 Andel avslag fylkesvis



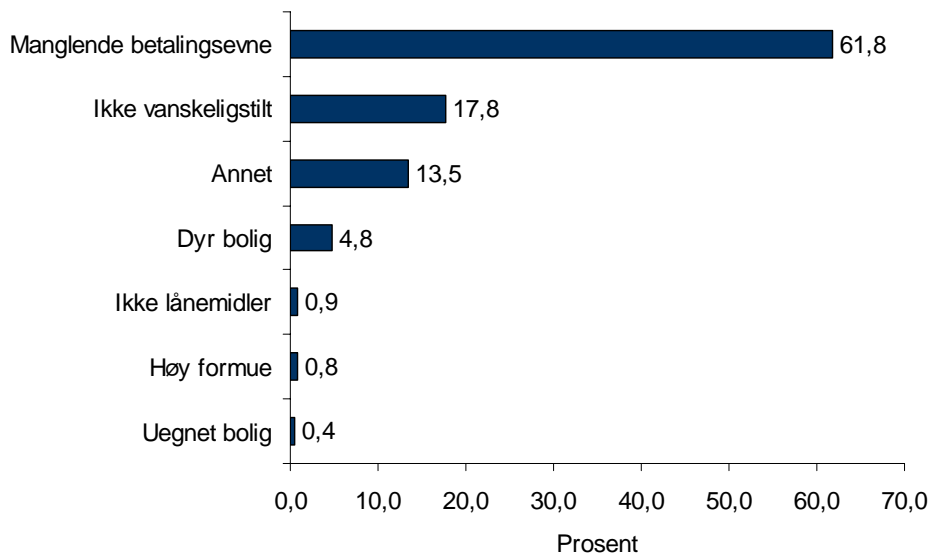
I Figur 2.19 ser vi avslag fordelt på husstander. Dette bildet gjenspeiler antall søknader innenfor de ulike kategoriene. Ser vi på andelen innenfor de ulike husstander som får avslag, er den relativt lik. Det er ikke større sjanse for å få avslag for den ene eller andre av husstandsgruppene.

Figur 2.19 Husstandene som fikk avslag. 2004



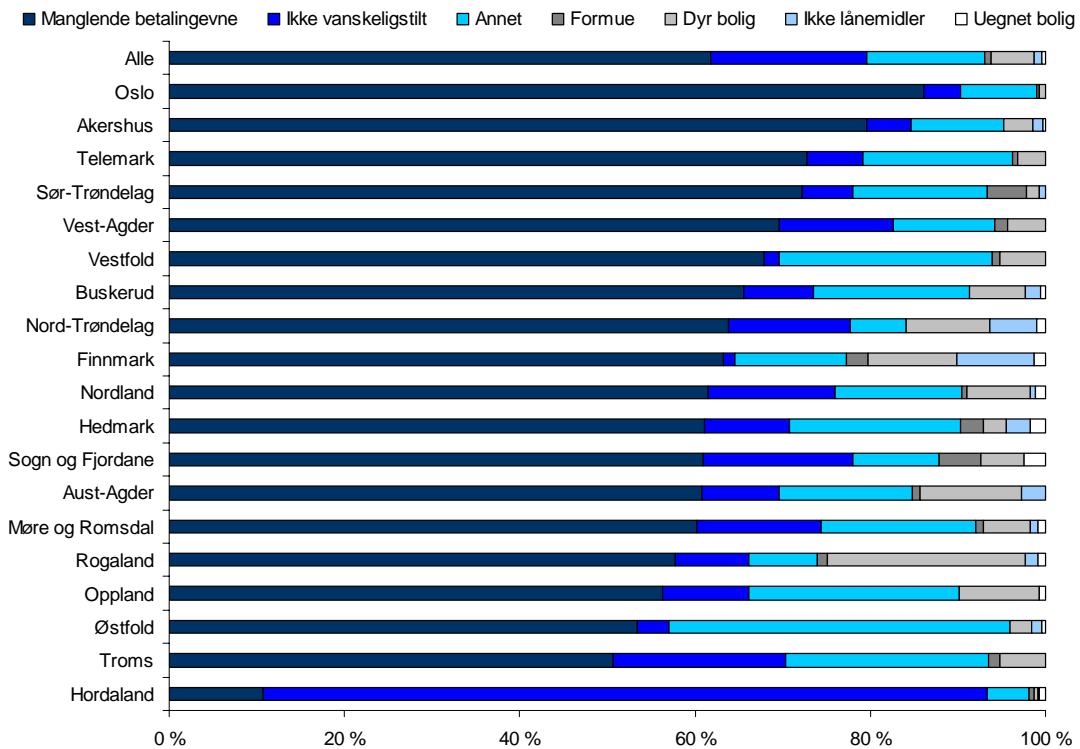
Hva er så årsaken til avslag? I Figur 2.20 ser vi at den vanligste årsaken til avslag er manglende betalingsevne, 62 prosent. Etterfulgt av ikke økonomisk vanskeligstilt, 18 prosent. 1 prosent av avslagene begrunnes med manglende lånemidler.

Figur 2.20 Årsak til avslag 2004





Figur 2.21 Årsak til avslag fordelt på fylke



Gjennom intervjuene med kommunene kom det fram at en del av lånetakerne som fikk avslag hadde gjeld i form av dyre forbrukslån og lite kontroll på økonomien.

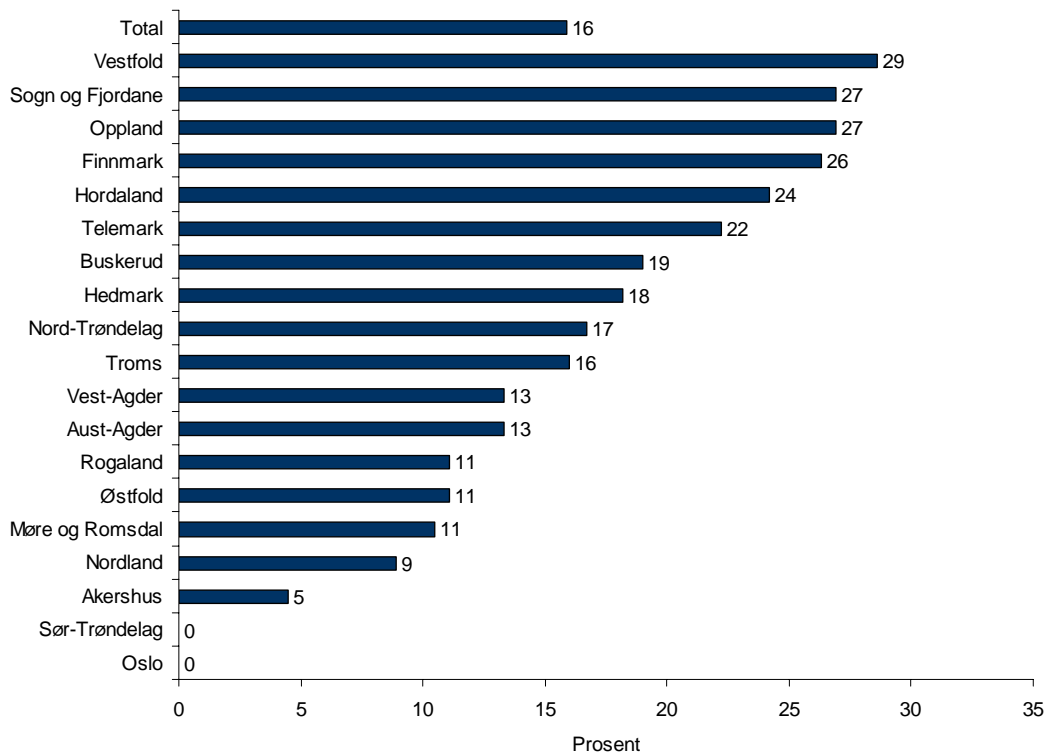
*En god del av de som får avslag har store gjeldsbyrder fra før, de har "rotet" på seg mye forbrukslån. Vi prøver å være økonomiske veiledere og sier at hvis de klarer å gjøre det og det med økonomien og økonomien forandrer seg, kan de søke på nytt. Vi prøver å gi et "positivt" avslag. Når de takker for hjelpen etter å ha fått avslag, føler vi at vi har gjort en god jobb. Intervju saksbehandler*

## 2.3 Kommuner som ikke har startlån

69 kommuner, eller 16 prosent av alle kommunene rapporterte ikke inn utlån til startlån i 2004. I 2003 var det 44 kommuner, eller 10 prosent av alle kommunene som ikke hadde startlån. Vi vet fra intervjuene at noen små kommuner har inngått et samarbeid med nabokommuner om at de har overtatt arbeidet med startlånet. Årsaken er at de har såpass få saker i løpet av et år at de føler at de ikke opparbeider seg kompetanse på feltet. Det er derfor mulig at antall kommuner som ikke hadde startlån i 2004 er noe lavere enn hva som framkommer i registrene.

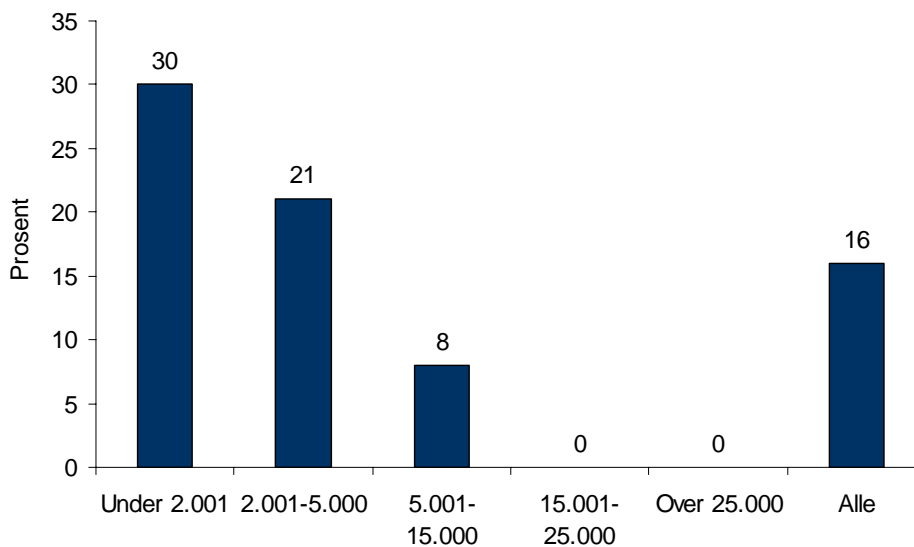
I Figur 2.22 ser vi andel kommuner i fylkene som ikke hadde startlån i 2004. Det er store fylkesvise forskjeller. I Oslo og Sør-Trøndelag hadde alle kommuner/bydeler startlån. I Vestfold er det 29 prosent av kommunene som ikke hadde startlån i 2004, i Oppland, Finnmark og Hordaland var det 26-27 prosent av kommunene som ikke hadde startlån.

Figur 2.22 *Andel kommuner som ikke har startlån. Fylkesfordelt*



Ikke overraskende er det størst andel blant de minste kommunene som ikke har startlån. 30 prosent av alle kommuner med under 2.000 innbyggere hadde ikke startlån i 2004, 21 prosent av kommunene med mellom 2.001-5.000 innbyggere, og 8 prosent i kommuner med mellom 5.001-15.000 innbyggere hadde ikke startlån. Alle kommuner med mer enn 15.000 innbyggere hadde startlån i 2004.

Figur 2.23 *Andel kommuner som ikke har startlån fordelt på befolkningsstørrelse*



Vi har ikke gått inn i disse kommunene for å undersøke årsaken til at de ikke har startlån. Gjennom samtale med noen regionkontor kom det fram at enkelte av kommunene hadde oppgitt risiko og frykt for tap som årsak til at de ikke låner ut

startlån. Dette reflekteres i en kommentar i spørreskjemaet til spørsmål om hva som kan forbedres med ordningen:

*Risikoen til kommunene er for stor i forhold til eventuelle tap. Politikere og rådmenn er skeptiske til store låneopptak på grunn av for stor tapsrisiko for kommunen. I tillegg er det kommet begrensninger til å avsette 20 prosent av tilskuddet for å dekke eventuelle fremtidige tap. Tapsrisikoen burde vært fordelt med 50 prosent på Husbanken og 50 prosent på kommunen av reelt tap. Spørreskjema.*

Kapasitet og prioritering kan være en annen forklaring.

*Det er vanskelig for små kommuner å holde seg orientert og oppdatert om ordningen. Vi har sjelden søknader og det er derfor som å starte på nytt hver gang. Denne ordningen burde ikke vært lagt til små kommuner å administrere. Kommunen har ikke prioritert startlån så veldig og ressursbruken kunne med fordel vært større. Spørreskjema*

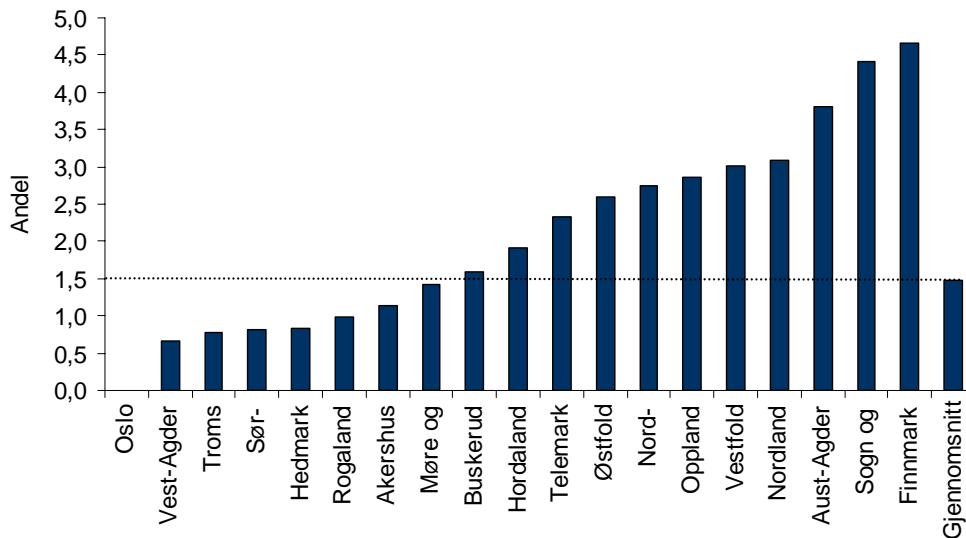
## **2.4 Kommunenes tap på etablerings- /startlån**

I følge informantene vi intervjuet har det vært svært lite eller ikke tap på startlånet siden oppstarten i 2003. Husbanken har ikke tapstall kun for startlånet. I Figur 2.24 ser vi bokført tap på etablerings-/startlån i 2004 i prosent av totalt omfang utlån av startlånmidler i 2004. Tap som er bokført i 2004 skriver seg fra lån flere år tilbake i tid, sannsynligvis er det i stor grad tap på det tidligere etableringslånet. Tap på etableringslån gir ikke nødvendigvis et godt bilde av tap på startlånet, men siden det ikke finnes tapstall kun for startlånet, tar vi likevel med disse tallene.

Mens det totale utlånet av startlån i 2004 var på 2,9 milliarder kroner, var bokført tap samme året på nærmere 43 millioner, hvilket utgjør 1,5 prosent av utlånet. Det er relativt stor forskjell på tapsandelen fra fylke til fylke. Oslo hadde ikke tap på startlån i 2004, også Vest-Agder, Troms, Sør-Trøndelag og Hedmark hadde lav tapsandel, under 1 prosent. Finnmark hadde den høyeste tapsandelen med 4,7 prosent, etterfulgt av Sogn og Fjordane med 4,4 prosent og Aust-Agder med 3,8 prosent.

Det vil være mange faktorer som avgjør tap i de ulike kommunene. Boligprisutviklingen i kommunen er en viktig faktor, lånets størrelse i forhold til boligverdien og selvsagt også vurdering av lånetakernes betalingsevne. Vi ser at Oslo kommune ikke hadde tap i 2004, noe som helt klart vil reflektere at utviklingen i boligprisene i Oslo har vært stigende en lang periode. I flere av fylkene med lavest tap er det kommuner med storbyer. Motsatt ser vi at det i flere av fylkene med høyest tap, er det kommuner med mindre byer. Lite omfang på tap er ikke nødvendigvis bare positivt. Det kan også reflektere en for restriktiv holdning til å gi lån. Vi har imidlertid ikke noen mulighet for å se tap opp mot kommunenes vurdering av betalingsevne.

Figur 2.24 Tapsandel: Bokført tap i 2004 i prosent av totalt utlån i 2004



## 2.5 ECONs vurderinger og anbefalinger

16 prosent av kommunene hadde ikke startlån i 2004. Startlånet er et viktig boligsosialt virkemiddel og det er en målsetting at alle i målgruppen skal få tilbud om lån, uavhengig av hvor i landet de bor. Slik er det imidlertid ikke i dag. Det er ikke mulig på pålegge kommuner som ikke ønsker det, å tilby startlån til sine innbyggere, men det er mulig for Husbanken å, i sterkere grad enn i dag, oppfordre kommunene til å stille startlån til disposisjon for målgruppene i kommunen.

→ Oppfordre alle kommuner til å tilby startlån

→ Oppfordre til samordning med nabokommuner av saksbehandlingen til kommuner som ikke har startlån



## 3 Organisering av arbeidet med startlån

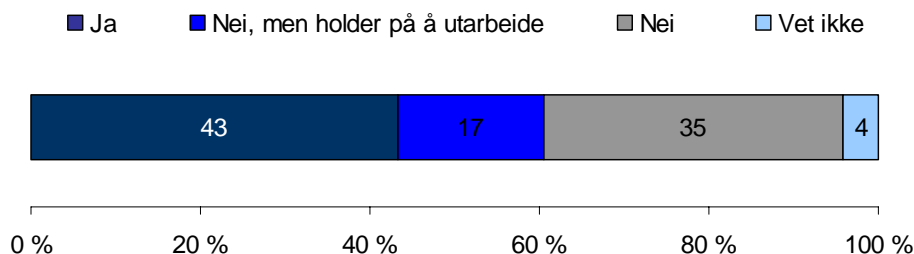
Husbanken har fastsatt retningslinjer for startlånet. Kommunene kan utarbeide egne lokale retningslinjer, men de må bygge på og være innenfor Husbankens retningslinjer, samt ivareta formålet med startlånet. Utover det har kommunene stor grad av frihet til å uforme låneordningen slik at den ivaretar lokale utfordringer. I dette kapitlet har vi sett på hvordan kommunene har organisert arbeidet med startlånet, om de har utarbeidet retningslinjer for det praktiske arbeidet med lånet, og hvilke vilkår som tilbys lånetakerne.

### 3.1 Boligsosial handlingsplan

I St.meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* ble kommunene oppfordret til å utvikle handlingsplaner for boligetablering og etablering av utleieboliger. Som en følge av denne meldingen ble prosjektet *Lokale boligsosiale handlingsplaner* opprettet i 2000. Prosjektet varte i to år og er siden integrert i Husbankens ordinære drift.

Kommunene har ansvaret for å bistå unge og vanskeligstilte som har problemer med å komme seg inn på boligmarkedet. For å jobbe systematisk med dette, anbefales kommunene å utarbeide en plan for arbeidet, en boligsosial handlingsplan. I spørreundersøkelsen spurte vi kommunene om det var utviklet en boligsosial handlingsplan i deres kommune. Figur 3.1 viser hva kommunene svarte.

Figur 3.1 Har kommunen en boligsosial handlingsplan?



I overkant av 4 av 10 kommuner oppgir at de har utarbeidet en boligsosial handlingsplan, mens nærmere 2 av 10 sier at de holder på å utarbeide en plan. Det er en helt klar sammenheng mellom kommuner som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan og størrelsen på kommunen. Mens 85 prosent av kommunene med

en befolkning på over 15.000 har utarbeidet en plan, gjelder dette kun for 26 prosent av kommunene med en befolkning på under 5.000. For kommunene i mellomsjiktet har omtrent halvparten utarbeidet en boligsosial handlingsplan.

Det er en klar sammenheng mellom å ha utarbeidet en boligsosial handlingsplan, og omfanget av startlån i kommunen. De kommunene som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan har langt større omfang på startlån, enn de kommunene som ikke har en slik plan. For kommuner med under 2.000 innbyggere, og som har en boligsosial handlingsplan, er det 67 prosent som har et høyt omfang på startlånet, mot kun 32 prosent av de kommunene som ikke har en slik plan. For kommuner med mellom 2000 og 5000 innbyggere, er andelene henholdsvis 50 prosent og 32 prosent. De aller fleste kommuner mer over 15.000 innbyggere har utarbeidet en boligsosial handlingsplan. Utarbeidelse av en boligsosial handlingsplan ser ut for å øke bruken av startlån i kommunene.

Vi har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av et representativt eller stort antall boligsosiale handlingsplaner, men kun sett på utvalgte handlingsplaner for noen store, mellomstore og noen små kommuner. Spesielt i flere av de små og mellomstore kommunene blir startlånet viet svært liten oppmerksomhet i de boligsosiale handlingsplanene. Hovedfokus i disse handlingsplanene er på personer med større boligproblemer enn målgruppen for startlånet. I handlingsplanene til en del av de største kommunene derimot er startlånet viet langt større oppmerksomhet, om omhandler både målgruppene, betydningen av virkemidlet, og en strategisk linje for å videreutvikle startlånet som et boligsosialt virkemiddel. Vi tror startlånet med fordel kunne hatt større plass i flere av de boligsosiale handlingsplaner enn hva tilfelle er i dag. Selv om startlånet er relativt lite omtalt i enkelte av de boligsosiale handlingsplanene, ser det likevel ut for at det å utarbeide en boligsosial handlingsplan gir kommunen en mer bevisst holdning til startlånet. Startlånet er et viktig boligsosialt virkemiddel for målgruppene i kommunen, dette bør komme fram i kommunenes boligsosiale handlingsplaner. Dette er et viktig dokument i kommunen, og en strategi for bruken av startlånet bør framkomme her.

→ **Strategi for startlånet inn i boligsosial handlingsplan**

## **3.2 Organisering av arbeidet med startlånet**

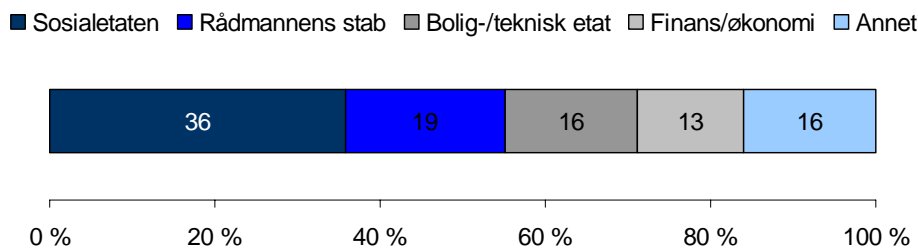
### **Administrativt ansvar**

Kommunene står fritt til å organisere arbeidet med startlånet slik de selv mener er hensiktsmessig. Det er veldig stor forskjell på kommunestørrelse, noe som også tilsier ulik organisering. I de minste kommunene har én person ofte både det administrative ansvaret for startlånet, samtidig som denne personen også er saksbehandler av startlån-søknader. I større kommuner er det ofte flere saksbehandlere for startlånet, og det er også andre personer som har et overordnet og administrativt ansvar for startlånet. Den overordnede organiseringen av kommunen er også forskjellig fra kommune til kommune. I noen kommuner er for eksempel boligkontoret underlagt bolig-/teknisk etat, mens det i andre kommuner er underlagt sosialetaten. Noen kommuner har ikke eget boligkontor, men har boligarbeidet

underlagt andre enheter i kommunen, eller arbeidet kan være oppsplittet på ulike enheter.

I Figur 3.2 ser vi hvilken enhet i kommunene som har det administrative ansvaret for startlånet. Det mest vanlige i kommunene er at *sosialetaten* har det administrative ansvaret for startlånet, 36 prosent av kommunene oppgir det. Etterfulgt av rådmannens stab, med 19 prosent, bolig-/teknisk etat med 16 prosent og finans-/økonomiavdeling med 13 prosent. I store kommuner (over 15.000 innbyggere) er det mer vanlig enn i små kommuner at det administrative ansvaret for startlånet er lagt til bolig-/teknisk etat, mens det er mer vanlig i småkommuner (under 5.000 innbyggere) at ansvaret er lagt til sosialetaten eller til rådmannens stab. En forklaring på denne forskjellen kan være at mange småkommuner ikke har egen boligetat.

Figur 3.2      *Hvilken enhet i kommunen har det administrative ansvaret for Startlån-ordningen?*



### Faglige innspill på den økonomisk rammen

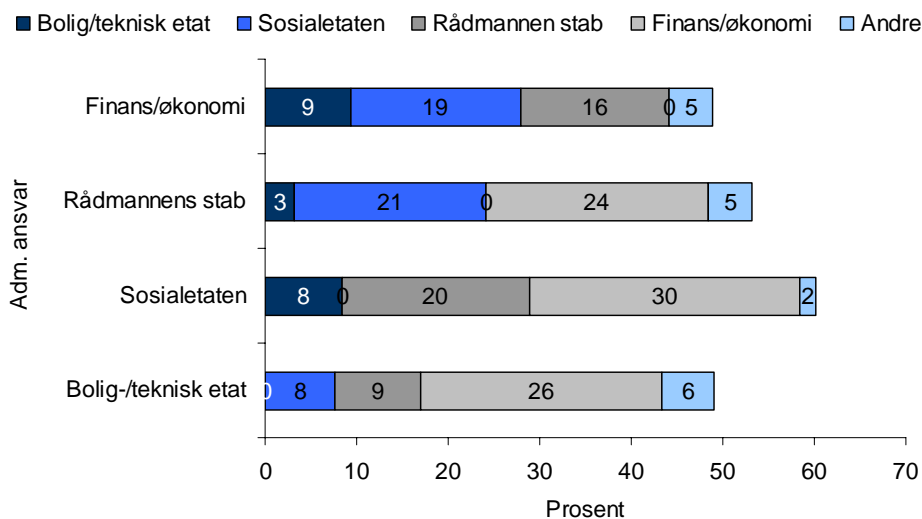
Husbanken fastsetter en årlig søknadsfrist for startlånet. Kommunene kan likevel når som helst søke om tilleggsmidler. Kommunene står fritt til å søke de midler til startlån som de ønsker, og alle kommunene har så langt fått tildelt de startlån-midlene de har søkt om. Kommunene må legge ved dokumentasjon på at kommunestyret har fattet vedtak om låneopptaket, og låneavtalen undertegnes av ordføreren.

Selv om det er de styrende organer i kommunen som tar den endelige avgjørelsen om hvor mye startlånmidler kommunen skal søke om, er det ikke nødvendigvis de som har best oversikt over det faktiske behovet for startlånmidler i kommunen. Det vil derfor være viktig å få innspill fra fagavdelinger i kommunen som har kunnskap om behovet for startlån blant innbyggerne.

Vi spurte kommunene hvem som gir *faglige innspill* på omfang av innlån av startlån-midler. I Figur 3.3 ser vi på hvilke instanser som gir innspill på omfanget av innlån av startlånmidler i kommunene, avhengig av hvem som har det administrative ansvaret for startlån. I overkant av halvparten av kommunene oppgir at de får faglige innspill på omfanget av startlånmidler fra en eller flere andre instanser, uavhengig av hvem som har det administrative ansvaret for startlånet. Det er flest kommuner som oppgir at de får innspill fra finans-/økonomienheten i kommunen, mellom 25-30 prosent av kommunene. Også sosialetaten gir innspill også i mange kommuner hvor startlånet er underlagt andre etater, rundt 20 prosent av kommunene. I kommuner hvor ansvaret er lagt til bolig-/teknisk etat er det mindre vanlig å få innspill fra sosialetaten.



Figur 3.3 Hvem gir faglige innspill på omfang av innlån av startlånmidler – avhengig av hvem som har det administrative ansvaret for startlånet



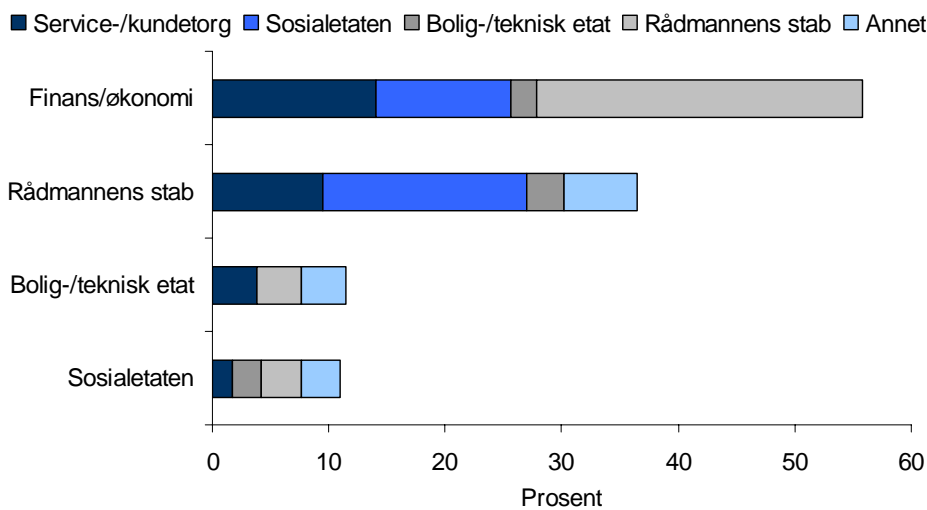
Flere av de kommunene vi intervjuet oppga at de i vurdering av rammen for innlån tar utgangspunkt i rammen året før, og vurderer om det er noe som tilsier økt eller redusert ramme. Alle presiserte at det ikke er noe problem å søke om tilleggsmidler dersom det er behov for det. Alle kommunene opplevde at de får de midlene de søker om i Husbanken, og ingen av saksbehandlerne opplevde restriksjoner fra kommunens side på å søke om tilleggsbevilgninger dersom behovet tilsa det.

### Saksbehandling av startlånet

Arbeidet med startlån er, som vi har sett, organisert ulikt i kommunene, noe som er en naturlig følge av spesielt størrelsen på kommunen. Flere instanser i kommunen kan være involvert i saksbehandlingen av startlånet.

I Figur 3.4 ser vi hvilke andre instanser som er involvert i saksbehandlingen av startlånet, sett i forhold til hvem som har det administrative ansvaret for startlånet. I over halvparten av kommunene hvor finans-/økonomiavdelingen har det administrative ansvaret for startlånet, er også andre instanser involvert i saksbehandlingen, mest vanlig er det å involvere servicetorget og sosialetaten (andelen annet er stor, men vi vet ikke hva som ligger i den). Det er minst vanlig å involvere andre instanser i saksbehandlingen for kommuner hvor bolig-/teknisk etat og sosialetaten har det administrative ansvaret for startlånet.

Figur 3.4 Instanser som saksbehandler startlån-søknader, avhengig av hvem som har det administrative ansvaret for ordningen (Det kunne krysses av for flere svar.)



Ulike instanser vil ha ulike roller i saksbehandlingen av startlånet, og rollene vil også kunne være forskjellige fra kommune til kommune. Det mest vanlige er at saksbehandler behandler søknaden alene, ved mer vanskelige saker diskuteres søknadene, enten internt på kontoret, eller i en gruppe bestående også av personer fra andre enheter i kommunen. Som oftest er det en overordnet person som fatter vedtaket (underskriver). I enkelte kommuner har saksbehandlerne fått myndighet til å fatte vedtak, mens i andre gjøres dette i formannskap. I noen kommuner blir søknaden levert servicetorget, de kan da ved behov hjelpe til med utfylling av søknaden og se til at alle nødvendige dokumenter er med, i andre kommuner er selve saksbehandlingen lagt til servicetorget.

Alle saksbehandlerne vi intervjuet, opplevde at de hadde tilstrekkelig vedtaksmyndighet, og de mente det ikke var noe problem at søknaden skulle godkjennes av en overordnet person.

Fra spørreundersøkelsen ser vi at enkelte kommuner opplever manglende vedtaksmyndighet som et problem:

*Vedtak i lånesaker fattes i formannskapet noe som umuliggjør blant annet forhåndstilsagn og forsinker låneprosessen generelt på grunn av at møter blir holdt med for lange intervall mellom møtedatoene. Spørreundersøkelse*

### Forvaltning av lånet

3 av 4 kommuner har delegert bort forvaltningen av startlånet til private aktører, banker eller andre finansieringsinstitusjoner. 1 av 4 kommuner forvalter lånene selv. I kommuner hvor rådmannens stab har det administrative ansvaret for ordningen, er det noe flere enn i andre kommuner som selv forvalter lånet. I de kommuner som har flest startlån-saker (over 50 saker i 2004), er det færre som forvalter lånet selv, enn i kommuner med mindre omfang på startlån-saker.

Også rollen som inkassator for lånene er det mest vanlig å delegere til private aktører. Sannsynligvis er forvalter og inkassator samme aktør. 1 av 3 kommuner oppgir at de selv er inkassator for lånet, det er flere enn de som oppgir at de

forvalter lånet selv. Årsaken til at flere kommuner oppgir at de er inkassator enn forvaltere, kan være at kommunene er involvert i arbeidet med oppfølging av lånetakere med betalingsproblemer, og derved også i de tilfeller hvor lånet blir inndrevet. Som for forvaltningen, er det mer vanlig i kommuner med mange startlån-saker å sette ut rollen som inkassator, enn i kommuner med færre saker.

### 3.3 Retningslinjer

Husbanken fastsetter retningslinjer for startlånet. Kommunene kan utarbeide lokale retningslinjer, men disse må ivareta formålet med startlånet og bygge på Husbankens retningslinjer. De lokale retningslinjene skal sendes Husbanken til orientering.

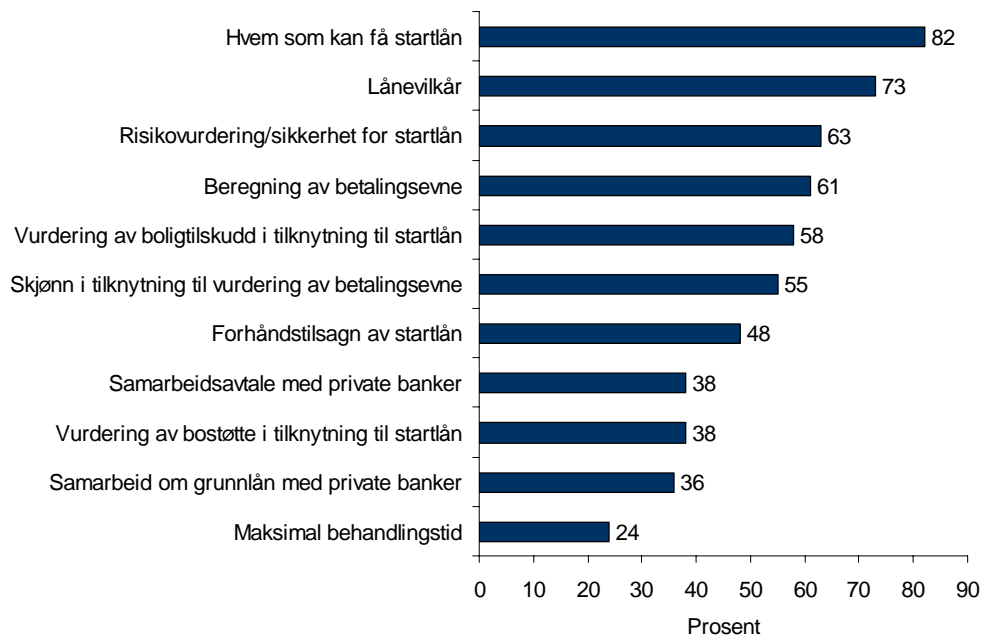
Vi ser i Figur 5.1 at 60 prosent av kommunene hadde under 10 startlån-saker i 2004. Få saker i løpet av året betyr at saksbehandler ikke blir ”drillet” i behandling av søknader, derfor vil det være viktig å ha retningslinjer å støtte seg til. I kommuner med mange lånesøknader vil det være flere saksbehandlere, og derfor er det viktig også i disse kommunene å ha retningslinjer for å sikre lik saksbehandling av lånesøknadene.

I Figur 3.5 ser vi andel kommuner som oppgir at de har retningslinjer for de ulike områdene knyttet til saksbehandling av startlånet. Flest kommuner har retningslinjer knyttet til hvem som kan få lån, lånevilkårene, samt risikovurdering og beregning av betalingsevne, mellom 60 – 80 prosent av kommunene. Dette er alle viktige retningslinjer i saksbehandlingen av lånet. Det er mulig at de kommunene som oppgir at de ikke har retningslinjer, ikke har utarbeidet egne retningslinjer, men benytter Husbankens retningslinjer<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Spørsmålsstillingen for spørsmål om retningslinjer var som følge: ”Har kommunen retningslinjer/veiledninger/sentrale føringer (fra kommunen) som omfatter følgende forhold i tilknytning til arbeidet med startlånet?”

Figur 3.5 *Andel kommuner som har retningslinjer/veiledning/sentrale føringer fra kommunen som omfatter følgende forhold i tilknytning til arbeidet med startlånet*



Nærmere 6 av 10 kommuner har retningslinjer for vurdering av boligtilskudd i tilknytning til startlånet, mens 4 av 10 har retningslinjer for vurdering av bostøtte i tilknytning til startlånet. I kommuner hvor boligtilskudd er i samme enhet som startlånet, er det en mye høyere andel som har retningslinjer for vurdering av boligtilskudd i tilknytning til startlånet, 61 prosent, sammenlignet med kommuner hvor det er forskjellige enheter som behandler de to virkemidlene, 23 prosent. Det samme bildet gjelder også for bostøtte, men forskjellene er noe mindre (47 prosent mot 20 prosent).

Hvem som administrerer Startlån-ordningen, ser ikke ut for å ha noen betydning for om kommunene har retningslinjer eller ikke. Derimot er det generelt en høyere andel blant de store kommunene (over 15.000 innbyggere) som har retningslinjer på de ulike områdene, enn blant mindre kommuner. Unntaket er retningslinjer for samarbeidsavtale med private banker, her er det en langt høyere andel blant de små kommunene (under 15.000) som har slike retningslinjer, enn blant de største kommunene. Det kan være flere årsaker til denne forskjellen. I en liten kommune er det mer oversiktelige forhold, det er ikke så mange banker lokalisert i kommunen, og ofte vil en stor andel av lånetakerne ha, eller få et kundeforhold til den lokale banken. I store byer er bildet et helt annet. Dette kan være en medvirkende årsak til at flere små enn store kommuner har retningslinjer for samarbeidsavtale med private banker. Flere av de store kommunene vi intervjuet, påpekte at de ikke ønsket å ha samarbeidsavtaler med banker fordi de mente det var best for lånekundene å beholde sine egne bankforbindelser.

### 3.4 Lånevilkår

Rente- og avdragsvilkår for startlånet fastsettes av Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken etter retningslinjer vedtatt i Stortinget.

## Husbankens anbefalinger

Startlån til enkeltpersoner skal tilbys med utgangspunkt i Husbankens rentevilkår. Kommunene har anledning til å påplusse husbankrenten inntil 0,25 prosentpoeng til dekning av administrative kostnader. Kommunene kan tilby bedre vilkår uten at dette får virkning for lånevilkårene mellom kommunen og Husbanken. Kommunene kan også tilby andre avdragsplaner enn det som gjelder for Husbankens utlån til kommunene. Kommunene kan i tillegg ta gebyr for å dekke de faktiske utgiftene ved forvaltningen av låneordningen.

Husbanken sier at som en hovedregel bør startlånet ha/være:

- 25 års nedbetalingstid
- Annuitetslån
- Månedlige terminer
- Uten avdragsfrie perioder.

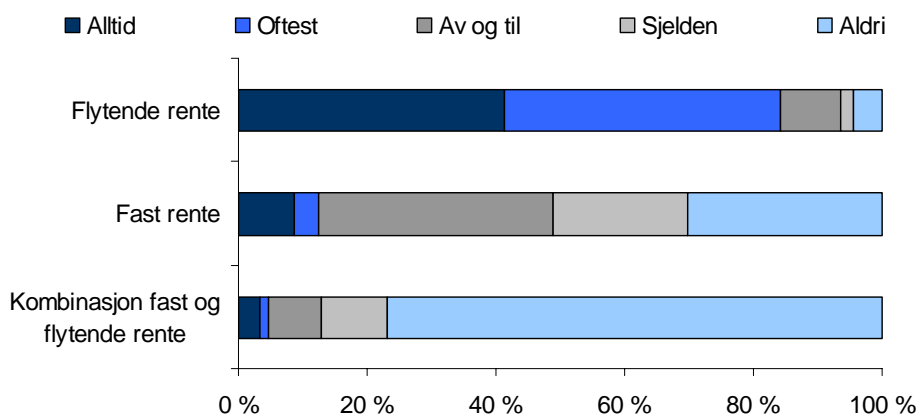
Det påpekes samtidig at kommunene bør finne gode løsninger for den enkelte lånetaker.

Kommunen har tapsrisiko for de første 25 prosent av startlånets restgjeld på taps-tidspunktet. Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent. Kommunene kan sette av inntil 20 prosent av årlig utbetalt boligtilskudd fra Husbanken for å bygge opp tapsfond. Fondets størrelse<sup>6</sup> skal ikke overstige det som anses å være rimelig i forhold til tapsrisikoen i porteføljen.

## Kommunenes lånevilkår

I Figur 3.6 vises en oversikt over omfang av *fast contra flytende rente* i tilknytning til startlånet. Dette vil kunne variere fra lånetaker til lånetaker, og derfor ble kommunene bedt om å gradere svarene fra om de alltid eller aldri benytter fast/flytende rente.

Figur 3.6 Fast eller flytende rente?

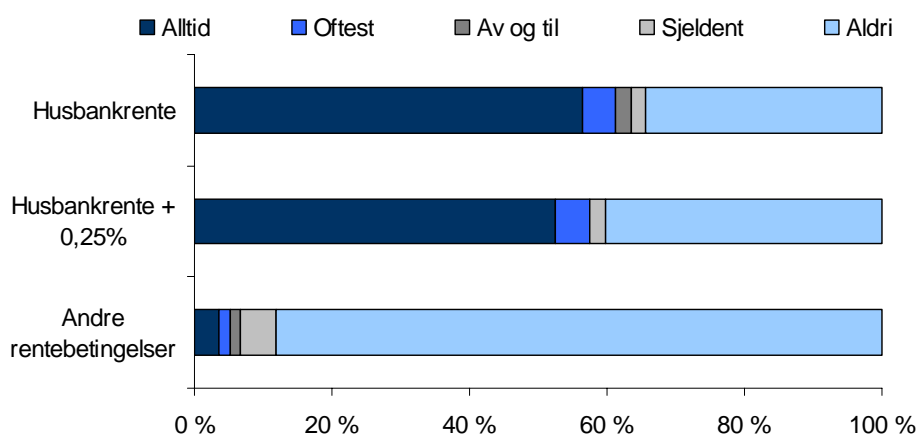


<sup>6</sup> Det ble i 2005 satt en øvre grense for hvor stor andel av utlånsporteføljen kommunene kan avsette i tapsfond. Flere av de store kommunene har i dag så store tapsfond at de allerede har oversteget denne grensen og ikke lenger kan øke fondene.

De aller fleste kommuner oppgir at de alltid eller oftest benytter *flytende rente* (84 prosent). Kun 13 prosent av kommunene oppgir at de alltid eller oftest benytter fast rente. Svært få kommuner benytter en kombinasjon av fast og flytende rente. Det er ikke store forskjeller her mellom små og store kommuner. Hvem som har det administrative ansvaret for Startlån-ordningen ser heller ikke ut til å påvirke omfanget av fast eller flytende rente.

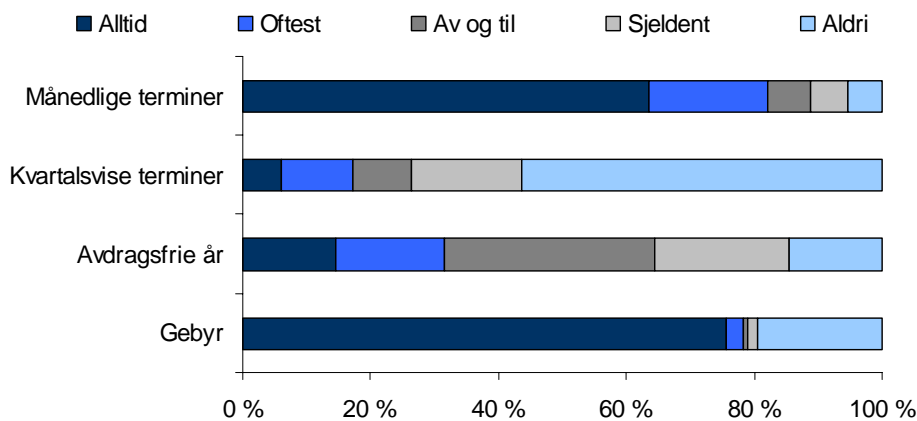
Når det gjelder øvrige *rente vilkår*, ser vi at omtrent halvparten av kommunene oppgir at de alltid eller oftest benytter Husbankens rente, mens den andre halvparten benytter et påslag på 0,25 prosent på husbankrenten. Det er en større andel blant kommuner med over 5.000 innbyggere, enn blant de under som påplusser 0,25 prosentpoeng på renten.

Figur 3.7 Rentevilkår på startlånet



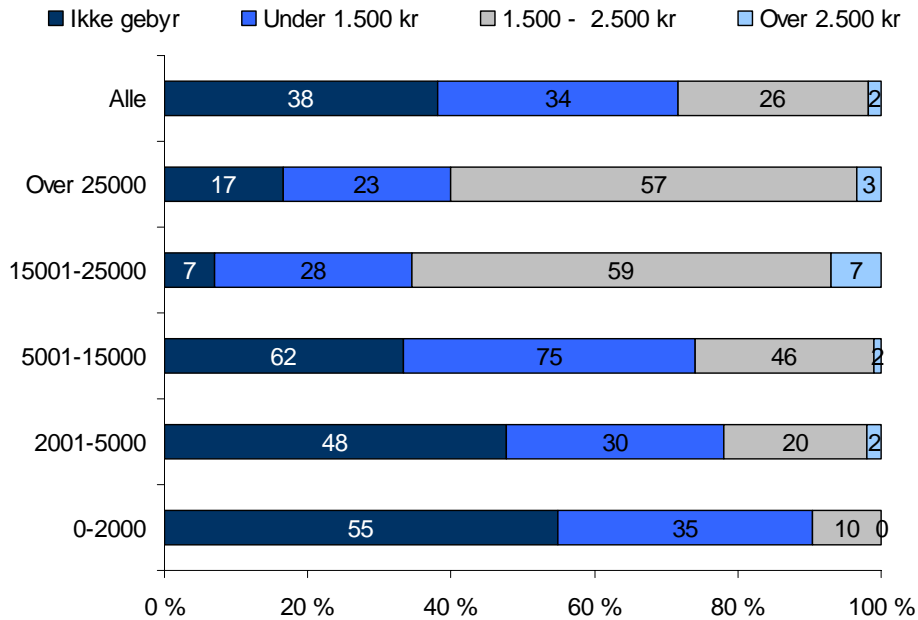
For de øvrige vilkårene ser vi i Figur 3.8 at 8 av 10 kommuner oppgir at de bruker *månedlige terminer*, mens 2 av 10 har kvartalsvise terminer. Det er flest blant større enn blant små kommunene som oftest benytter månedlige terminer. *Avdragsfrie år* er ikke vanlig, 29 prosent av kommunene oppgir at det benyttes alltid eller oftest. Langt flere kommuner med under 15.000 innbyggere (36 prosent) oppgir at de alltid eller oftest benytter avdragsfrie år, sammenlignet med større kommuner (14 prosent).

Figur 3.8 Terminer på startlånet



Når det gjelder *etableringsgebyr* ser vi en klar forskjell på små og store kommuner. Mens halvparten av kommunene med under 5.000 innbyggere ikke tar etableringsgebyr, er det bare litt over 10 prosent av kommunene med over 15.000 innbyggere som ikke tar etableringsgebyr. De største kommunene tar også større etableringsgebyr enn de minste kommunene.

Figur 3.9 *Etableringsgebyr for et startlån på kroner 400.000*



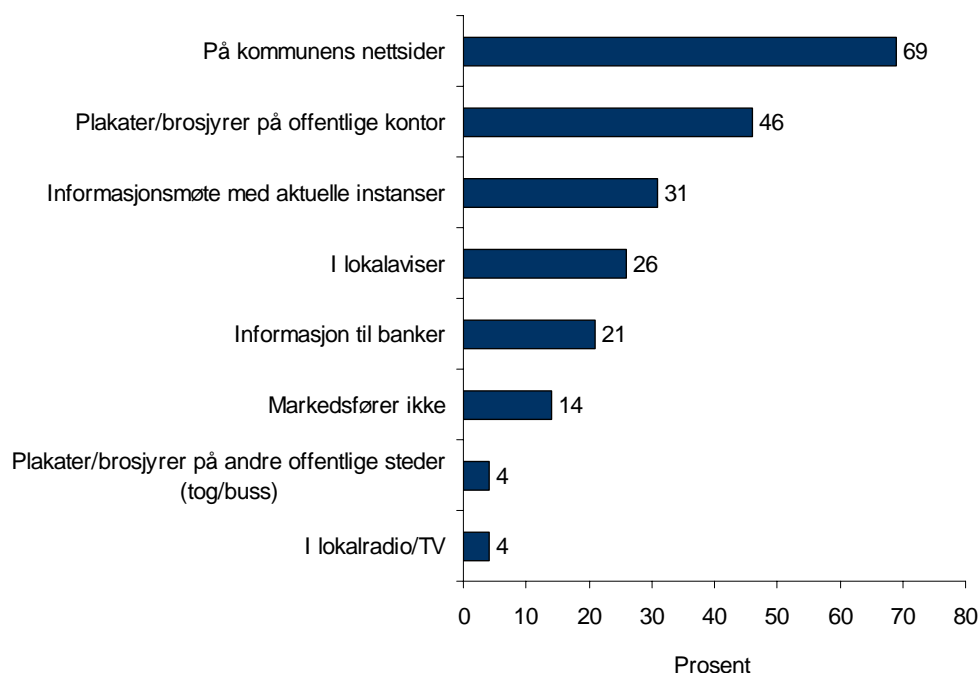
## 4 Markedsføring av startlånet

En viktig forutsetning for å nå målsettingen om at personer med svak økonomi skal få hjelp til å etablere seg i egen bolig, er at de kjenner til Startlån-ordningen. Vi vil i dette kapitlet først se hva kommunene selv sier og mener om markedsføring av startlånet. Deretter vil vi presentere en enkel medieanalyse for case-kommunene.

### 4.1 Kommunenes vurdering av markedsføring av startlånet

Både kommuner og Husbanken kan initiere markedsføring av startlånet. Her ser vi på markedsføring initiert av kommunene selv. I Figur 4.1 ser vi på i hvilke kanaler kommunene oppgir at de markedsfører startlånet i.

Figur 4.1 Kommunens markedsføring av startlånet



*Kommunens egne nettsider* er den mest vanlige markedsføringskanalen for startlånet, og 7 av 10 kommuner markedsfører startlånet her. På den andre siden betyr det også at 3 av 10 kommuner *ikke* markedsfører startlånet på sine egne nettsider. Andelen blant kommuner som markedsfører startlånet på egne nettsider



øker med størrelsen på kommunen, mens 85 prosent av alle kommuner med over 15.000 innbyggere oppgir at de markedsfører på egne nettsider, er andelen for kommuner under 50.000 innbyggere 61 prosent. En mulig årsak til denne forskjellen *kan* være at færre små enn store kommuner har godt utbygde nettsider.

Bortimot halvparten, 46 prosent av kommunene, oppgir at *plakater/brosjyrer om startlånet ligger tilgjengelig på offentlige kontorer*. Her er det ingen forskjell på store og små kommuner.

31 prosent av kommunene oppgir at de *informerer om startlånet på informasjonsmøter for aktuelle instanser i kommunen*, for eksempel på helsestasjoner, hjemmetjeneste, barnevern, sosial- og trygdekontor. En langt større andel av kommuner med over 15.000 innbyggere, 49 prosent, enn av kommuner med under 5.000 innbyggere, 21 prosent, oppgir at de orienterer om startlånet på slike møter. En forklaring på denne forskjellen kan være at i småkommuner har saksbehandlere av startlån ofte mange andre arbeidsoppgaver ved siden av startlånet, startlånet vil ofte utgjøre en liten del av arbeidet deres, det er lite ressurser satt av til dette arbeidet, og derved faller det kanskje ikke like naturlig som i store kommuner å "påta" seg arbeidet med å orientere om startlånet.

I én kommune sier de følgende om hvordan de ulike målgruppene får informasjon om startlånet:

*De lånetakerne som er virkelig vanskeligstilt fanges opp gjennom sosialkontor, barnevern osv. Dette er prioriterte saker som vi jobber mye med. Unge i etableringsfasen oppdager startlånet via "jungeltelegrafene" og bankene. Intervju saksbehandler*

1 av 4 kommuner informerer om startlånet i *lokalaviser*. Her skiller de aller største kommunene (over 25.000 innbyggere) seg ut, ved at en større andel av dem (40 prosent), sammenlignet med de mindre kommunene (25 prosent) informerer om startlånet i lokalaviser.

*Vi informerer om startlånet regelmessig i fulldistribusjon av lokalavisa (sendes til alle husstander i kommunen). Hver kommune har en side i avisen. Intervju saksbehandler*

Kun 1 av 5 kommuner oppgir at de har gitt informasjon om startlånet til bankene. Også her er det en større andel blant de største enn blant de minste kommunene som oppgir at de gjør det, henholdsvis 29 prosent og 15 prosent.

*Vi har ikke noen mediestrategi for startlånet. Alle eiendomsmeglere i området vet om oss og om Startlån-ordningen. Vi har lite markedsføring rettet mot kundene. Markedsføringen rettes mer mot boligutbyggerne, banker- det jeg vil kalle kunnskapspersoner som er i direkte kontakt med potensielle kunder for startlånet, og som kan bringe informasjonen videre. Intervju rådmann*

Et par av de små kommunene vi intervjuet la opp til en omfattende markedsføring av startlånet:

*Vi holder på å utarbeide egne brosjyrer om startlånet som skal legges ut "overalt", på Rema 1000, offentlige kontorer, sendes hjem til befolkningen per post osv. Intervju saksbehandler*

*En gang i måneden sender kommunen ut et bygdebrev til alle innbyggerne i kommunen med informasjon om blant annet startlån-ordningen. Intervju saksbehandler i liten kommune*

14 prosent av alle kommunene oppgir at de *ikke markedsfører* startlånet, og dette gjelder i like stor grad små som store kommuner.

*Det er veldig lite vi gjør av markedsføring av startlånet. Har inntrykk av at Husbanken har oppslag. Kommuner er ikke typisk markedsførere.* Intervju administrativt ansvarlig for startlånet

En annen mulig informasjonskanal for startlånet er de som har ansvaret for *inntak av leietakere til kommunale boliger*. På spørsmål om leietakere i kommunale boliger systematisk blir vurdert for startlån, svarte 12 prosent av kommunene at de gjør det. Mens nærmere 50 prosent av kommunene over 25.000 innbyggere foretar en slik systematisk vurdering, og 31 prosent av kommunene med mellom 15.000 og 25.000 innbyggere gjør det, gjelder det for kun 2 prosent av kommunene med under 5.000 innbyggere. Det er mulig at de minste kommunene har så god oversikt og kjennskap til leietakerne i kommunale boliger at de ikke har behov for å vurdere dem til startlånet. Kommuner hvor bolig/teknisk etat har det administrative ansvaret for startlånet gjør det i større grad enn andre kommuner. Sannsynligvis kommer det av at de har ansvaret for både de kommunale boligene og startlånet. En årsak til at mange kommuner ikke foretar en systematisk vurdering av leietakere i kommunale boliger kan være at de vet at leietakerne ikke tilfredsstiller krav om inntekt for å få startlån.

*De aller fleste kommunale boliger er omsorgsboliger. Det er ikke relevant å vurdere beboerne her for startlån.* Sosialleder

Husbanken tilbyr kommunene å delta i ulike markedsføringskampanjer for startlånet. I følge regionkontorene er det relativt liten respons fra kommunene på denne henvendelsen. I mange tilfeller er det de "flinkeste" kommunene som ønsker å delta i markedsføringskampanjene.

## **4.2 Medieanalyse av startlånet**

I dette avsnittet vil vi se på arbeidet de utvalgte kommunene har gjort for å nå ut med informasjon om startlånet til potensielle brukere. Vi vil også analysere den dekningen startlånet har oppnådd i mediene. Hvilke geografiske områder har mottatt denne type informasjon? Hvordan presenteres startlånet i medieinitierte saker, og i hvilken grad kan man si at opplysningene kommuniseres på en slik måte at de vil treffe målgruppen?

Som avgrensning har vi valgt å ta for oss den medieinitierte dekningen i tidsrommet 01.01.2003 – 31.12.2003. Dette er første året for startlånet, og behovet for informasjon om ordningen var spesielt stort dette året. Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene fikk vi informasjon om markedsføring av startlånet i 2005.

Analysen baserer seg på alle saker som i større eller mindre grad omhandler startlånet, i alle trykte og internettbaserte nasjonale og relevante lokale aviser, i tillegg til enkelte utvalgte nettsteder, som Nettavisen, NRK og TV2s nettsider.

Når det gjelder kommunenes egeninitierte saker, er dette deler av pågående kampanjer, der det med jevne mellomrom blir publisert informasjon, og/eller tatt initiativ overfor media. De omtalte tilfellene faller derfor ikke innenfor et bestemt tidsrom, men har det felles at kommunene også nylig har, og i fremtiden vil, gjennomføre lignende fremstøt.

### **Startlånet i media**

3 av de 8 case-kommunene oppga i spørreundersøkelsen at de markedsfører startlånet i aviser. Tre av de større kommunene har nylig kjørt kampanjer der de også har gjort fremstøt mot andre medier enn de trykte. Til en kommunes store kampanje i februar 2005, ble det generert informasjonsspor for lokalradio og informasjonsfilm for lokal-tv.

Av de åtte kommunene har kun tre selv oppgitt å ha benyttet seg av lokalavis til å informere om startlånet. Under våre søk fant vi imidlertid også saker som er initiert av andre kommuner enn disse tre. September 2003 deltok en av case-kommunene, sammen med 34 andre kommuner, i en større kampanje for å gjøre startlånet kjent. Kommunen hadde da også et eget initiativ overfor Nordlys, noe som resulterte i en flerspalters sak med fyldig presentasjon av ordningen.

De tre kommunene som har oppgitt å benytte seg av lokalavisen for å informere om startlånet har gått frem på ulike måter.

Den ene kommunen benytter seg av de to lokalavisenes månedlige fulldistribusjon og rykker inn annonse i næringslivsbilaget. Ved fulldistribusjonen, hver måneds første uke, går avisene gratis ut til alle kommunens innbyggere, uavhengig av om de vanligvis abonnerer på avisene. Annonsen informerer generelt om startlånet, om betingelser for å få tilsagn på lån, om hvem som kan søke og hvor man skal henvende seg.

Den andre kommunen bruker også lokalavisen for å informere om aktiviteter, og med jevne mellomrom har de inkorporert informasjon om startlånet. I annonsen informerer kommunen generelt om ordningen, hva midlene kan benyttes til og om hvem som kan søke startlån. Det henvises til kommunens servicetorg for videre informasjon.

Den tredje kommunen utgir med jevne mellomrom en egen informasjonsavis som går ut til alle kommunens husstander. Til tider har det blitt skrevet om startlånet i denne avisen. Kommunen forteller at de har hatt merkbar økning i pågang og interesse for startlånet etter dekning i informasjonsavisen. Kommunen har også flere ganger tatt initiativ overfor den uavhengige media, og har på denne måten lyktes å få store saker både i lokalavis og i nasjonale medier. Kommunen forteller at de har et bevisst forhold til bruk av media for å øke volumet på søkere av startlån, og at de spesielt har kjørt slike kampanjer når de har merket at søkermengden har avtatt. De har ikke forsøkt annonsering, men stiller seg ikke fremmed for at de kommer til å bruke også dette i fremtiden.

### **Medias egen dekning**

Det ble publisert 33 artikler om startlånet i 2003 perioden. Omkring halvparten av disse artiklene (17 stk) ble publisert i de store riksdekkende mediene (Aftenposten, VG, Dagbladet, NRK.no, og Nettavisen.no). Resten ble publisert i større

regionalaviser (Bergens Tidende, Adresseavisa, Nordlys, Dagsavisen etc.). Vi fant ingen medieinitierte artikler om startlånet i de små lokalavisene for hver av casekommunene. Det må nevnes at de små lokalavisene i mange tilfeller har begrensede elektroniske arkiv, noe som har påvirket fullstendigheten i søket.

Det geografiske området som har hatt flest artikler er den nordlige region. 8 av artiklene er publisert i Nordlys og gir en god innføring i ordningen, i noen tilfeller spesielt rettet mot regionens kommuner. 14 artikler er publisert i nasjonalt dekkende medier, 3 er publisert i Midt-Norge, 2 i vest. De resterende seks artiklene er først og fremst rettet mot kommuner på Østlandet.

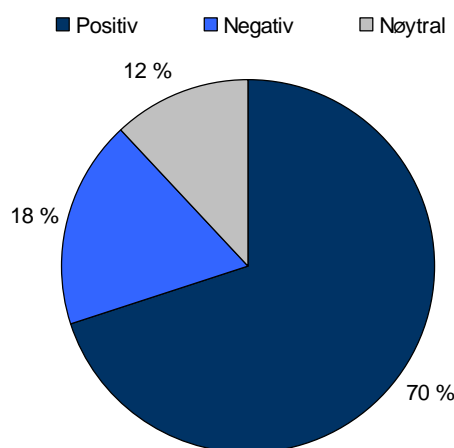
23 av artiklene presenterer startlånet på en positiv måte. Siden artikkelutvalget er hentet fra en periode da ordningen var ny, er det ingen av dem som viser til reelle positive virkninger. De positive artiklene fokuserer imidlertid på mulighetene i ordningen, og presenterer startlånet som et godt sosialpolitisk og/eller boligpolitisk virkemiddel.

6 av artiklene presenterer imidlertid startlånet med negative fortegn, og innholdet i disse artiklene virker i høyeste grad blokkerende i forhold til potensielle brukere. De seks sakene handler om:

- Begrensningene ved startlånet (2)
- At ordningen kan ha økonomiske negative virkninger for kommunene (1)
- At kommunene bruker "torpedoer" for drive inn pengene (2)
- At lånet er for dyrt for de svakeste (1)

I tillegg er det 4 artikler som kun summerisk henviser til startlånet, og som gir et nøytralt bilde av ordningen.

Figur 4.2 Mediedekning av startlånet i 2003



Når det gjelder informasjonsgraden av artiklene, viser det seg at det ikke er noen sammenheng mellom vinklingen på artikkelen og hvorvidt en artikkel gir et godt og informativt bilde av ordningens innhold. De 33 artiklene har blitt vurdert ut fra grad av informativitet, etter tre kategorier; Høy, Middels og Lav grad, der Høy grad av informativitet gir leseren/mottageren et godt bilde av ordningen med startlån, hva denne innebærer og hvilke muligheter som finnes for en selv.

13 artikler er vurdert å inneholde en Høy grad av informativitet. Alle disse har positiv vinkling.

Hele 12 saker er vurdert til å inneholde en Lav grad av informativitet. Selv om halvparten av disse sakene (6) i utgangspunktet har en positiv holdning til startlånet, inneholder flere av artiklene ren feilinformasjon. Man gir et uklart eller feilaktig bilde av hvem ordningen er ment å omfatte eller hvilke vilkår som gjelder. Andre artikler er rangert som Lav-informative av andre årsaker; ofte fokuseres det på situasjonen på boligmarkedet og ikke på startlånet som sådan. Noen av artiklene som er rangert til Lav grad av informativitet handler om enkeltindivider. En slik artikkel har gjerne stor nyhets- og interesseverdi, vil heve kjennskap til startlånets eksistens, og er i totalen meget god publisitet, men de analyserte artiklene der dette er tilfellet, informerer allikevel i veldig liten grad om ordningens konkrete innhold, selv om de fremstiller startlånet med positive fortegn.

7 artikler er rangert til å gi en middels grad av informasjon omkring startlånet. Fra disse artiklene vil en potensiell søker av tjenesten få nok informasjon til å regne seg selv i gruppen, men ingenting utover dette.

### **4.3 ECONS vurderinger og anbefalinger**

Det er stor variasjon mellom kommunene i markedsføringen av startlånet. De aller fleste kommuner legger ut generell informasjon om startlånet og søknadsskjema på sine nettsider. En del kommuner informerer andre instanser i kommunen, og ved oppstart av startlånet i 2003 hadde de orienteringsmøter for bankene. Utover dette gjøres det relativt lite i et flertall av kommunene for å markedsføre startlånet.

I to store kommuner vi intervjuet markedsfører de ikke ordningen fordi de ikke har kapasitet til å betjene en økning i antall lånesøknader som følge av markedsføringen. I den ene av disse kommunene mener saksbehandler at ledelsen i kommunen ikke prioriterer startlånet, fordi kommunen har så mange andre presserende lovpålagte saker. I den andre kommune har langtidssykemelding i enheten ført til lavere kapasitet.

Gjennom intervjuene med kommunene fikk vi inntrykk av at bankene ble sett på som en av de viktigste informasjonskanaler for startlånet overfor potensielle startlåntakere. Mange av startlåntakerne kontakter først banken og blir videreformidlet til kommunen for eventuelt toplån. Sett i forhold til dette, er det svakt at kun 1 av 5 kommuner har informert bankene om låneordningen. Mange av bankene har helt klart kjennskap til ordningen, selv om de ikke er direkte informert av kommunene, men likevel bør kommunene informere bankene om ordningen for å sikre at de kjenner til ordningen.

De ulike målgrupper nås gjennom ulike kanaler. Førstelinjetjenestene i kommunene er svært viktige informasjonskanaler for å nå de mest ressurssvake lånesøkerne. 1 av 3 kommuner har informasjonsmøter med andre enheter i kommunen hvor de informerer om startlånet. De fleste kommuner oppgir at andre instanser i kommunen, som er i kontakt med målgruppen, anbefaler startlån når de ser at behovet er tilstede. Siden så få kommuner aktivt informerer andre instanser om startlånet, er det sannsynligvis ikke alle som er seg bevist startlånet som boligvirkemiddel i møte med brukerne. Å informere ulike førstelinjetjenester i

kommunen om startlånet er derfor både en svært viktig, målrettet og relativt enkel markedsføring av startlånet.

Vi ser en klar sammenheng mellom omfanget på markedsføringen av startlånet i de kommunene vi intervjuet, og omfanget av startlån sett i forhold til befolkningen i kommunen. De kommuner som i liten grad driver aktiv markedsføring har et relativt lavt omfang på antall startlån, sammenlignet med de kommuner som mer aktivt markedsfører ordningen. Svært få av de kommunene vi intervjuet mente at de hadde en *markedsføringsstrategi* for startlånet. Kommunenes strategi for markedsføring av startlånet vil i mange tilfeller gjenspeile kommunens fokus på ordningen. Det er nødvendig å forankre prioriteringen av startlånet i kommuneledelsen og blant kommunepolitikere. På spørsmål i spørreundersøkelsen om hva som kan forbedres med ordningen svarte en respondent følgende:

*Gjøre kommuneledelsen bedre kjent med ordningen. Spørreskjema*

Markedsføring av startlånet i kommunene kan ikke sies å være omfattende, verken internt i kommunen eller eksternt, og det er et stort potensial for forbedringer. Regionkontorene tilbyr kommunene å delta i lokalt tilrettelagte markedsføringskampanjer, men responsen fra flertallet av kommunene har latt vente på seg. Husbanken bør derfor vurdere å gjennomføre markedsføringskampanjer i alle kommuner, uavhengig av om kommunene engasjerer seg i markedsføringen eller ikke.

Markedsføring av startlånet kan være et aktuelt tema på Husbankens kurs for kommunene. Selv om beslutning om ekstern markedsføring sannsynligvis ikke tas på saksbehandlernivå, men høyere oppe i kommunen, vil det være saksbehandlerne som markedsfører ordningen både internt i kommunen og til banker. De vil også kunne påvirke sine overordnede i forhold til ekstern markedsføring.

**→ Markedsføring, intern og ekstern, som tema på opplæring**

**→ Landsomfattende markedsføring av startlånet i regi av Husbanken**

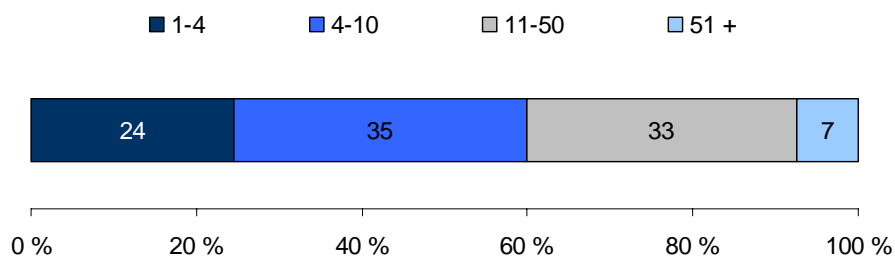


## 5 Det praktiske arbeidet med startlån

I dette kapitlet vil vi se på ulike sider ved det praktiske arbeidet med startlånet: Risikovurdering, bruk av vilkår og virkemidler, og samarbeid om ordningen både internt i kommune, med bankene og med Husbanken.

I Figur 5.1 ser vi omfang av startlån i 2004 i kommunene som har svart på spørreundersøkelsen. Rundt 1 av 3 kommuner hadde mellom 4 og 10 startlån-saker, 1 av 3 hadde mellom 11-50 saker, 1 av 4 hadde mellom 1-4 saker, mens 7 prosent av kommunene hadde over 50 startlån-saker. Det er med andre ord mange kommuner som har relativt få saker, hele 60 prosent av alle kommunene hadde i 2004 under 10 saker.

Figur 5.1 Antall startlån-saker i den enkelte kommune



### 5.1 Målgruppe

I Husbankens retningslinjer for startlånet er det en liste over hvem som er i målgruppen for startlånet: Unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger og andre økonomisk vanskeligstilte. Det presiseres at det må dokumenteres at lånetakerne er i stand til å betjene lånet både nå og i fremtiden. Startlånet er behovsprøvd og det betyr at både målgruppe og behov vil variere fra kommune til kommune. Vi ser i Figur 2.2 at hovedvekten av lånetakerne er *førstegangsetablerere*, etterfulgt av *økonomisk vanskeligstilt* og *reetablering*. Innenfor disse kategoriene kan det "skjule" seg mange av de mer spesifikke målgruppene. Startlånets målgrupper er ingen entydige og lett identifiserbare grupper. Førstegangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte omfavner veldig mye.



De aller fleste kommuner oppgir at målgruppen for startlånet er personer som er i en økonomisk vanskelig situasjon som gjør at de ikke klarer å etablere seg i egen bolig på egen hånd. De aller fleste har ikke egenkapital, eller kan stille den sikkerhet som kreves for å få fullfinansiert huslån i banker.

*Husbanken har satt opp målgruppene, men de er lite definert. Vi vurderer alle søknadene individuelt. Målgruppen vil avhenge av temperaturen på boligmarkedet og vil derfor variere over tid. Målgruppen er de som ikke har andre muligheter for å komme seg inn på boligmarkedet.* Intervju saksbehandler

*Målgruppen er delt inn i undergrupper, men vi nekter ingen å søke. Vi har mye midler og hjelper de som mangler egenkapital hvis vi ser at de klarer å kjøpe når de får toplån.* Intervju saksbehandler

I to av småkommunene vi intervjuet ble startlånet også benyttet som et "distriktpolitisk virkemiddel". Disse kommunene har et relativt høyt omfang på startlånet i forhold til befolkningen.

*Vi er en liten kommune og vi ønsker tilflytning til kommunen. Vi har sagt at startlånet kan benyttes som et virkemiddel for å øke tilflytningen.* Intervju saksbehandler

*Vi har også hatt noen "unntakstilfeller" der vi har gitt lån til grupper som lærere og sykepleiere, da vi har vurdert det slik at kommunen trenger disse yrkesgruppene. Så kan man spørre seg om vi har gitt dem en ufortjent fordel eller ikke? Så lenge vi har hatt nok midler i systemet synes jeg vi kan rettferdiggjøre dette.* Intervju saksbehandler

*De som faller utenfor Startlån-ordningen er de som ikke har økonomi til å betjene et boliglån. De er i en slik situasjon at de ikke hadde klart et lån uansett.* Intervju sosialleder

*Jeg mener vi når målgruppen ganske godt, men vi må sile i "nerkanten" av målgruppa. Dette er ikke en ordning for bostedsløse. Nøkkelordet for å få startlån er struktur: at man har orden på livet sitt. Folk må ha økonomisk styring. Men er det et mål at absolutt alle skal eie egen bolig? Det er et spørsmål hvor langt man skal gå for å sørge for at alle skal eie egen bolig.* Intervju rådmann

## 5.2 Risikovurdering

Startlån er et viktig virkemiddel for å hjelpe økonomisk vanskeligstilte med å skaffe seg egen bolig. Det ligger i ordet "økonomisk vanskeligstilt" at dette er en målgruppe det kan være knyttet økonomisk risiko å gi lån til. Det kan være risiko for tap for kommunen, og risiko for at lånetakerne kommer i enda verre økonomisk vanskeligheter fordi de ikke klarer å betjene lånene. Hvilke hensyn er det som ligger bak kommunenes vurdering av risiko?

Kommunene har i følge Finansavtaleloven Kap. 3 *Frarådningsplikt* overfor lånetakerne. I Husbankens veiledning til kommunene sies følgende om frarådningsplikten:

*Den som yter lån pålegges å fraråde låneopptak når det på avtaletidspunktet er klart at lånetaker ikke har økonomiske evner til å betjene lånet. Frarådingen skal være skriftlig og er ikke et avslag. (...) Kommunenes videreutlån av midler fra Husbanken skal gå til husstander med boligetableringsproblemer, herunder husstander med dårlig økonomi. Frarådingsplikten må ikke føre til at disse gruppene opplever at det blir enda vanskeligere å skaffe seg en egnet bolig. Kommunene må fortsatt være villige til å ta risiko ved slike utlån. Tapsfondene for avskrivning av fremtidig tap på startlån og risikodelingsordningen, reduserer deler av denne risikoen.*

## **Vurdering av lånetakernes betalingsevne**

Målgruppen for startlån er økonomisk vanskeligstilte, men det er en forutsetning at de har betalingsevne til å betjene boutgiftene. Før eventuelt startlån innvilges må kommunene derfor foreta en bankfaglig vurdering av om lånetaker er i stand til å betjene lånesummen det søkes om. Husbanken anbefaler kommunene å benytte Sifo-satser når de skal beregne lånesøkers livsoppholdsutgifter og derved deres betalingsevne. Husbanken sier følgende om vurdering av betalingsevne:

*Saksbehandler bør vurdere beløpet (livsoppholdsutgifter) fra sak til sak. Det kan i enkelte tilfeller være forsvarlig å legge til grunn et lavere beløp enn det som følger av Sifo-satsene. Vurderingen bør da baseres på skjønn og dialog med kunden. Husstandens tidligere forbruksnivå kan f. eks. være et moment i vurderingen. Husbanken<sup>7</sup>*

Enkelte kommuner benytter namsmannens satser, andre benytter sosialhjelpsatser, disse er noe lavere enn Sifo-satsene. Ingen av satsene tar på en god måte høyde for såkalte stordriftsfordeler for husstander med mange personer. I retningslinjene for Oslo kommunes heter det følgende om stordriftsfordeler:

*Det kan etter en konkret vurdering legges inn stordriftsfordel for husstander bestående av mer enn tre personer. Stordriftsfordeler bør ikke beregnes for de to første husstandsmedlemmene og bør ikke overstige 20 prosent. Ved vurdering kan det ses hen til hva husstanden har greid tidligere.*

Det heter videre:

*I tilfeller hvor husstanden antas å ha et annet varig normalforbruk enn det namsmannens satser tilsier, kan livsoppholdssatsene justeres.*

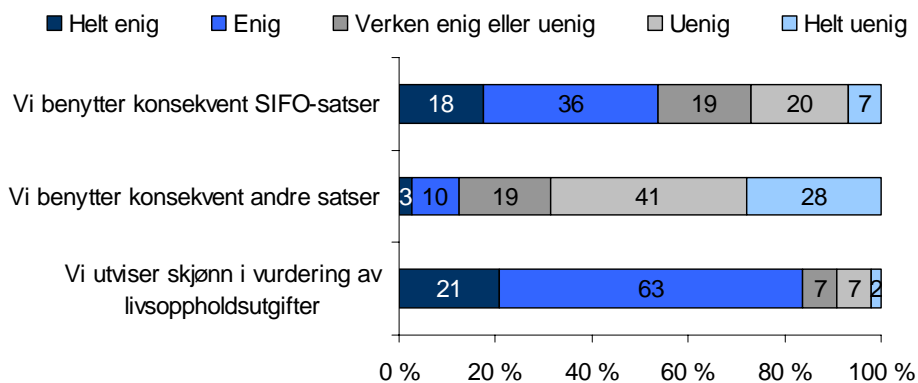
Vi har sett tidligere at 6 av 10 kommuner oppgir at de har retningslinjer som omfatter beregning av betalingsevne og i overkant av halvparten av kommunene har også retningslinjer som omfatter bruk av skjønn i tilknytning til vurdering av betalingsevne. I Figur 5.2 ser vi svarfordelingen til kommunene på ulike spørsmål om beregning av livsoppholdsutgifter og betalingsevne. Sifo-satser benyttes blant flest kommuner. I overkant av halvparten av kommunene oppgir at de konsekvent benytter Sifo-satsen når lånetakers betalingsevne vurderes, mens 13 prosent benytter andre satser.

---

<sup>7</sup> Husbanken: Veileder for behandling av startlån og boligtilskudd.

På spørsmål om det utvises skjønn i vurdering av livsoppholdsutgifter, er det 21 prosent av kommunene som er helt enige i det, 84 prosent er helt enig eller enig i det. 16 prosent av kommunene oppgir at de ikke utøver skjønn. Svarene kommunene gir på skjønnsvurdering tyder på at de fleste kommuner, i større eller mindre grad, utviser skjønn i vurdering av betalingsevne, men at det også er kommuner som mekanisk benytter Sifo-satsene som et ”fasitsvar” på om lån skal innvilges eller ikke. Det er lite forskjell på kommuner i bruken av skjønn, verken størrelse på kommune, eller den administrative organiseringen synes i noen særlig grad å påvirke bruken av skjønn.

Figur 5.2 Ulike spørsmål knyttet til vurdering av livsoppholdsutgifter og betalingsevne



Alle kommuner vi snakket med var svært beviste på at lånesøker skulle dokumentere betalingsevne. Som en saksbehandler uttrykte dette:

*Vi bruker Sifo med sunn fornuft. Men dersom ting går galt, er det viktig at vi kan dokumentere at vi har gjort et godt håndverk i vurdering av betalingsevne.* Intervju saksbehandler

*Vi ser romslig på Sifo-satsene, de er jo laget for å passe hele landet, men behovene varierer jo med hvor man bor. Vi ser på hva månedsutgiftene blir, søkerens utdannelse, om de har BSU-midler, om de har ryddig økonomi. Solid familiebakgrunn er også et moment.* Intervju saksbehandler

Ikke alle kommuner utøver skjønn i vurdering av betalingsevne. Både i Figur 5.2 og gjennom intervjuene kom det fram at så vel små som store kommuner ikke utøver skjønn, men bruker Sifo-satsene mekanisk.

*Vi bruker ikke skjønn i det hele tatt. Dersom regnestykket (Sifo) blir minus, får de ikke lån. Vi har ikke vurdert om tallene som legges inn er realistiske, vi bruker de mekanisk.* Intervju saksbehandler

### Muligheter på kanten av regelverket?

Et annet interessant moment som kom fram gjennom intervjuene var muligheten for å ”bake inn” dyre forbrukslån i startlånet. Flere av kommunene vi snakket med hadde svært positiv erfaring med det. I en av kommunene følte de imidlertid at dette ikke var i tråd med retningslinjene for startlånet:

*Det med refinansiering er uklart, litt fritt fram, men det er på den andre siden greit at det åpner for fleksibel bruk av ordningen etter lokale behov. Tror vi er litt på siden av retningslinjen, vi refinansierer forbrukslån så lenge det er sikkerhet i boligen. Vi er striks på at de skal ha betalingsevne, men er fleksible for gode løsninger. Vi kan refinansiere et dyrt 3. prioriteringslån. Har de da en del annet småkluss (dyre forbrukslån) tar vi det med i startlånet hvis vi ser at økonomien blir bedre. Intervju saksbehandler*

*Vi kan ta "rotete økonomi" inn i startlånet. Hadde nettopp et tilfelle hvor vi ryddet opp. En person hadde 5000 kroner i forbrukslån i måneden. Vi tok det inn i startlånet, og etterpå hadde personen totalt 6000 kroner i måneden i huslån, inklusive det dyre forbrukslånet. Vi "rydder" opp, men er ganske strenge og vil ikke se et kredittkort. Jeg har selv sittet her og klipt i stykker kredittkort. Intervju saksbehandler*

Muligheten for å ta inn dyre forbrukslån i startlånet ble, av de kommunene som benytter det, sett på som et viktig virkemiddel for å hjelpe lånetakerne med å få orden på økonomien slik at de kan klare å få kjøpt seg egen bolig. I andre kommuner var det helt uaktuelt å ta inn dyre forbrukslån i startlånet.

Gjennom spørreskjema og intervjuene kom det fram at enkelte kommuner har strengere vilkårene enn andre for å få startlån. Det ene er krav til egenkapital og det andre maksimalt lånebeløp. Vi kjenner ikke til omfanget av dette, men det forekommer i noen kommuner. Nedenforstående utsagn belyser dette:

*Kommunen tilbyr bare 90 prosent av kjøpesummen. Flytninger og andre vanskeligstilte har ingen egenkapital og ingen familiemedlemmer kan stå for sikkerhet for det resterende 10 prosent. Da får de avslag. Spørreskjema*

*Kommunestyret har vedtatt at alle som får startlån må ha 5 prosent i egenkapital. Dersom de ikke har det blir boligtilskudd vurdert. Spørreskjema*

Denne kommunen har et høyt relativt omfang på startlån, og unge i etableringsfasen utgjør en stor del av målgruppen. Saksbehandler sa følgende om dette:

*Mange unge har BSU sparing som dekker de 5 prosentene. Nyutdannede som flytter til kommunen har foreldre som kausjonerer - har jeg inntrykk av. Jeg tror vårt krav om 5 prosent egenkapital er en fordel også for de som søker lån. Vi har hatt noen tilfeller med kunder - typisk unge menn, 30 år, enslige, bor hjemme, med fast jobb, som har brukt alt de tjener og som ikke får lagt seg opp midler. Disse oppfordrer vi til å spare for å få egenkapital nok til å få startlån. (...) Vi bruker i noen tilfeller boligtilskudd til de som ikke har mulighet til å stille 5 prosent egenkapital. Intervju saksbehandler*

*Utlånsramme i enkeltsaker er nå 200.000 kroner, den burde vært høyere. Spørreskjema*

## **Kommunenes risikovurdering**

Kommunen har tapsrisiko for de første 25 prosent av startlånets restgjeld på tapstidspunktet. Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent. Kommunene kan sette av inntil 20 prosent av årlig utbetalt boligtilskudd fra Husbanken for å bygge

opp tapsfond. Omfanget av boligtilskudd varierer imidlertid fra kommune til kommune. Det er ikke en direkte sammenheng mellom omfanget av boligtilskudd og startlån i kommunene. Boligtilskudd fordeles mellom kommunene ut fra følgende kriterier: Folketall, bruk av startlån og pressområder. En kommune oppga følgende i spørreskjemaet:

*Tildelt boligtilskudd er for lavt. Vi låner ut 30 millioner kroner i startlån per år og får 800.000 kroner i tilskudd til etablering/utbedring. Spørreskjemaet*

I intervjuene med både saksbehandlere og en med et overordnet ansvar for startlånet, stilte vi spørsmål om utlån på noen måte var knyttet opp mot kommuneøkonomien. Nedenfor gjengis en del utsagn som belyser hva de mener om risikoproblematikken:

*Risikoen for tap for kommunen påvirker ikke utlånet av startlån, men startlånet innebærer klart mange forpliktelser for kommunen. Dersom det raser nedover, med boligpriser og renteoppgang..... Intervju saksbehandler*

*Nei, det er ikke diskusjonstema. Det var det heller ikke når vi var på fylkesmannens "svarteliste". Hvis vi framskaffer folk boliger med startlån, kan det ha en positiv virkning på supplerende sosialhjelp, og også positive virkninger på barnevernbudsjettet. Intervju saksbehandler*

*Den økonomiske rammen til startlån er ikke den som bestemmer hvem som får lån og hvem som ikke får. Det bestemmes av behovet. Vi har såpass bra tapsfond og taper lite på startlån. Lånetakerne er en gruppe det er knyttet usikkerhet til og vi må regne med litt tap, men vi er nøye når vi saksbehandler at vi ikke skal ligge mye under normen. Intervju saksbehandler*

*Risikoen for kommunen ligger først og fremst i potensielle fremtidige krakk i boligmarkedet, kombinert med framtidig renteøkning. Men det påvirker ikke utlånet som sådan. Intervju Rådmann*

*Vi tenker ikke på kommunens økonomi når vi vurderer en lånesøknad, men på vedkommendes mulighet til å kunne betjene lånet. Startlånmidler er penger som kommer utenfra, vår oppgave er å vurdere om kunden har tilstrekkelig økonomi til å betjene lånet. Intervju saksbehandler/administrativ leder*

*Lånevurdering er alltid uavhengig av kommuneøkonomien. Kanskje har det en sammenheng med at det ikke har vært tap på startlån og at vi får sette av på fond for å dekke tap. I det øyeblikket vi bruker opp fondet og tar kommunens penger kan det nok bli annerledes. Intervju leder av boligkontor*

Det var en del kommentarer i spørreundersøkelsen som tyder på at tapsrisikoen for kommunen, ved at de skal dekke de første 25 prosent av eventuelle restlån, er til hinder for utlån.

*Staten bør ta et større ansvar enn de gjør i dag når det gjelder risikoen for tap. Kommunen har ikke anledning til å gamble med sikkerhet og krever av den grunn minst 10 prosent egenkapital og at de kan betale kjøpsomkostningene. En kommune kan ikke risikere tap ut fra andre presserende oppgaver de har ansvar for: eldre, skole mv. Spørreundersøkelsen*

*Startlån er i stor grad knyttet til kommuneøkonomien, siden det er kommunen som må bære tapet- i en utsatt kommuneøkonomi er det tungt for kommunene å ta slike tap. Spørreskjema*

*Risikoen til kommunen er for stor i forhold til eventuelle tap. Politikere og rådmenn er skeptiske til store låneopptak på grunn av for stor tapsrisiko for kommunen. I tillegg er det kommet begrensninger til å avsette 20 prosent av tilskuddet for å dekke eventuelle fremtidige tap. Tapsrisikoen burde vært fordelt med 50 prosent på Husbanken og 50 prosent på kommunen av reelt tap. Spørreskjema*

*Opplever at kommunen får de midler vi søker om – det er vel heller kommunens økonomi som setter begrensninger for låneopptak. Spørreskjema*

### **Mislighold av startlån**

Ingen av kommunene vi intervjuet budsjetterte med tap på startlån, men alle kommunene har avsatt midler i tapsfond. I avsnitt 2.4 ser vi bokførte tap på etablerings- og startlånet i 2004. I gjennomsnitt er det bokførte tapet på 1,5 prosent av utlånte midler i 2004.

Alle kommunene vi intervjuet oppga at de enten ikke har hatt tap på startlånet så langt, eller at de har hatt svært lite tap. Startlånet ble innført i 2003. Rentene har vært historisk lave siden oppstart av startlånet, noe som kan bidra til å forklare lite omfang av tap. I flere kommuner gis det imidlertid uttrykk for at dersom rentene stiger og det i tillegg påvirker boligprisene negativt, vil flere startlån-kunder kunne få problemer og derved kan kommunene oppleve tap på startlånet. Alle kommunene vi intervjuet benytter en noe høyere kalkulasjonsrente i beregning av lånesøkernes betalingsevne (2-3 prosentpoeng), enn den reelle renten, for å ta høyde for en eventuell renteøkning.

*Arbeidet med lånetakere som har betalingsproblemer burde styrkes. Det er for mange saker som blir salærbelastet hos vår private forvalter, og som det må ryddes opp i fra kommunens side etter at forvalteren har fått sitt. Spørreskjema*

*Forvaltning og innkreving av lånet kan bli bedre. Det burde vært bedre oppfølging ved betalingsvansker i ettertid. Spørreskjema*

*Har ikke sett på avtalen om oppfølging av lånetakere med betalingsvansker (til den private forvalteren). Det er sikkert standardprosedyrer på det. Kommunen har ikke prosedyrer på det. I de fleste tilfeller ordner det seg, det er en del slendrian fra lånetakers side. Privat forvalter skal forvalte lånet fra A til Å. Vi sitter med ansvaret men har kjøpt tjeneste hos privat forvalter. Vi burde kanskje hatt tid til å involvere oss mer. Intervju administrativ ansvarlig*

*I ytterst få tilfeller mister de boligen. En del av startlånsøkerne er i risikogruppen (dårlig økonomi), så en må regne med at ikke alle klarer det. Ikke alle eger seg heller til i eie bolig, for noen passer leie best. Intervju saksbehandler*

### **5.2.1 ECONs vurderinger og anbefalinger**

Husbanken oppfordrer kommunene til å utøve skjønn i vurdering av betalingsevne, men vi ser at ikke alle kommuner gjør det. Det er stor forskjell i hvordan de ulike kommuner vurderer betalingsevnen til lånetakerne, noen utøver skjønn og

ser helheten i den individuelle søknaden, mens andre benytter Sifo-satser mekanisk. Det betyr at hvilken kommune man søker startlån i, vil ha stor betydning for hvordan søknaden blir vurdert. Samme søknad om startlån vil kunne bli innvilget i en kommune og avslått i nabokommunen. Det er ikke mulig å få helt lik praktisering av startlånet i alle kommuner, men Husbanken kan legge tilrette for en mer lik saksbehandling rundt om i kommunene ved å utarbeide enkle retningslinjer for skjønnsvurdering av betalingsevne og ved å ha dette som tema på kursene.

Et annet moment som kom fram gjennom intervjuene var muligheten for å ”bake inn” dyre forbrukslån i startlånet. Dette blir gjort i enkelte kommuner, men ikke i andre. Dette er en del av skjønnsvurderingen i kommunene, men noen kommuner var usikre på om dette var innenfor regelverket til startlån. De kommuner som benytter denne muligheten ser på det som er godt virkemiddel for å hjelpe målgruppen til å få innpass på boligmarkedet.

→ **Kurs og retningslinjer i skjønnsvurdering av betalingsevne**

→ **Presisering av retningslinjer i tilknytning til å innbake forbrukslån i startlånet**

Undersøkelsen viser at enkelte kommuner krever egenkapital for å få startlån, mens andre har en maksimal lånegrense. Begge disse faktorene legger begrensninger på målgruppenes mulighet for å skaffe seg egen bolig. Kommunene står fritt til å innrette låneordningen slik de mener er best tilpasset lokale utfordringer, men de lokale retningslinjene skal være innenfor Husbankens regelverk. Kommunene sender sine lokale retningslinjer til Husbanken for orientering. Det er viktig at kommunene kan tilpasse virkemidlene etter lokale boligutfordringer, men Husbanken kan foreta en vurdering av om de kommunale retningslinjene er innenfor Husbankens retningslinjer.

→ **Vurdering av om lokale retningslinjer er innenfor Husbankens retningslinjer**

Ut fra intervjuene med kommunene fikk vi *ikke* inntrykk av at frykt for økonomisk tap for kommunene styrer utlånet. Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at det er fokus på lånetakernes betalingsevne og ikke på eventuelt tap for kommunen som er avgjørende for avslag. Det faktum at få kommuner har hatt tap på startlån så langt, er nok en sterk medvirkende årsak til dette. Samtidig vet vi at 16 prosent av kommunene ikke hadde startlån i 2004, og at mange andre kommuner har et svært lavt omfang på startlån. I Figur 6.5 ser vi at det er en signifikant positiv sammenheng mellom omfanget av startlån i kommunene og kommunens økonomi. Det vil si, at et høyt omfang på startlånet er mindre vanlig i kommuner med underskudd på kommuneøkonomien, med andre ord: kommuneøkonomien ser ut til å påvirke omfanget på startlån. Vi kan derfor ikke se bort fra at det på politisk og overordnet nivå i kommunen kan være frykt for tap som er årsak til at noen kommuner ikke har startlån eller har et relativt lavt omfang.

På saksbehandler- og på mellomledernivå i kommunen er det ikke fokus på risiko for kommunen, men for lånetakere, men det er mulig at på et overordnet nivå i kommunene spiller risikoen for tap for kommunen en mer sentral rolle. Det er viktig at frykten for tap på startlån ikke hindrer kommunene i å tilby målgruppene

startlån. Men samtidig er det også viktig at kommunene har økonomiske insentiver til å redusere omfanget av tap på startlånet. Det gjør de best ved å ta en del av risikoen for et eventuelt tap. ECON vil foreslå at tapsfordelingen mellom kommunene og Husbanken revurderes. En endring i tapsfordelingen kan enten være at kommunenes andel reduseres, eller at kommunene og Husbanken deler likt på hele tapet fra første krone.

#### → **Revurdere tapsfordelingen mellom kommune og Husbank**

Et annet viktig virkemiddel som bidrar til å redusere kommunenes risiko for tap på startlån er kommunenes tapsfond. Kommunene kan sette av inntil 20 prosent av boligtilskuddet i tapsfond for startlånet. Det er en fordel om alle kommunene tilbys samme mulighet for å redusere risikoen for tap på startlån. Det innebærer at størrelsen på tapsfondene i den enkelte kommune bør være direkte relatert til kommunens omfang av startlån. Slik fordelingen av boligtilskudd til kommunene fungerer er det ikke en slik sammenheng i dag.

#### → **Tapsfondene i kommunen er direkte relatert til omfanget av startlån i kommunene**

Det kom fram både gjennom intervjuene og gjennom spørreskjemaet at arbeidet med oppfølging av lånetakere med betalingsproblemer kan forbedres. At dette arbeidet ikke har vært tilstrekkelig prioritert kommer sannsynligvis av at det så langt er svært lite tap på startlånet. Flesteparten av kommunene har satt ut forvaltningen av lånene til private banker. Det er forvalter av lånene som har ansvaret for å inndrive lånene ved mislighold. Forvalterne vil i mindre grad enn kommunene ta "sosiale" hensyn når noen får betalingsproblemer, derfor er det viktig at kommunen kommer på banen for å forsøke å finne løsninger for de som får problemer. Det er også kommune som vil tape på eventuelt mislighold av lån, og da har også kommunen interesse av å komme fram til en gunstig løsning både for den enkelte og kommunen. Kanskje er det i enkelte tilfeller spesielle sosiale hensyn som tilsier at det er svært viktig å finne en annen løsning enn tvangssalg og innkreving av lån. Kommunen har ulike virkemidler (bostøtte, sosialhjelp osv.) som kan bli utløst i enkelttilfeller.

Arbeidet med oppfølging av personer med betalingsproblemer bør styrkes. Kommunene bør lage retningslinjer for hvordan de skal følge opp låntakere som får betalingsproblemer. Retningslinjene bør også omfatte samhandlingen mellom kommunen og låneforvalter.

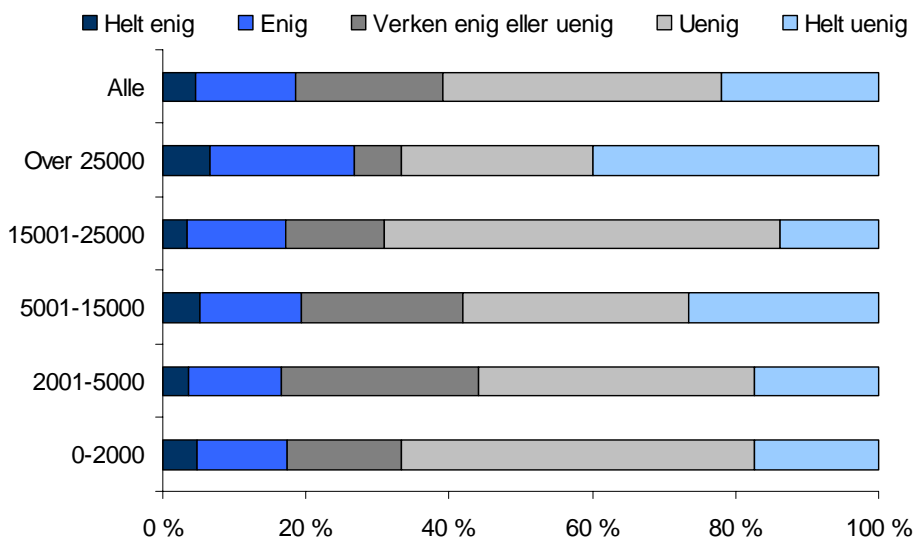
#### → **Retningslinjer for oppfølging av personer med betalingsproblemer**

### **5.3 Saksbehandlingstid**

Beslutningsprosesser i boligmarkedet er ofte raske. Det er derfor viktig at saksbehandlingstiden for startlånet er tilpasset dette, slik at startlånet blir et reelt alternativ for boligsøkerne. 1 av 5 kommuner mener saksbehandlingstiden er for lang for beslutningsprosessene i boligmarkedet, se Figur 5.3. Som vi ser av figuren, er det en større andel blant de store kommunene som mener dette, 27 prosent. Det er større press på boligmarkedet og derved også raskere beslutningsprosesser i store byer, noe som kan forklare denne forskjellen.

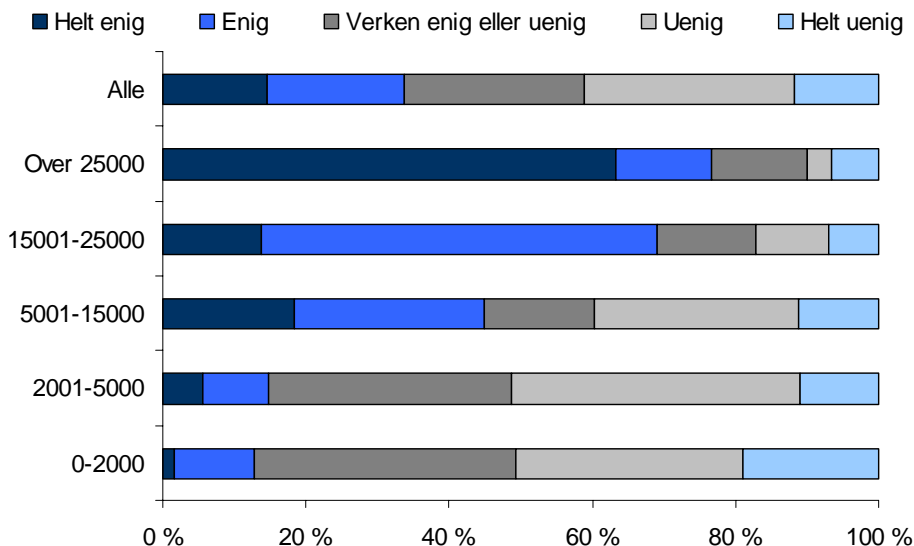


Figur 5.3 Saksbehandlingstiden for startlånet er for lang for beslutningsprosessene i boligmarkedet



Et viktig virkemiddel for å bøte på lang saksbehandlingstid er forhåndsgodkjenning av startlån. Vi ser i Figur 5.4 at dette er langt mer brukt i store kommuner enn i små. Ofte er det få startlån-saker i de minste kommunene, og behovet for forhåndsgodkjenning vil derfor være mye mindre enn i store kommune med mange lånesøknader. Det er ikke noen klar sammenheng mellom kommunenes vurdering av saksbehandlingstiden og bruk av forhåndsgodkjenning, en like stor andel av de kommunene som benytter forhåndsgodkjenning som de som ikke benytter det, mener saksbehandlingstiden er for lang.

Figur 5.4 Forhåndsgodkjenning er mye brukt



## 5.4 Boligtilskudd og bostøtte

I 2004 var den økonomisk rammen for *boligtilskudd* på 666 millioner kroner til fordeling til kommunene. 40 prosent av rammen gikk til etableringstilskudd. Tilskudd til etablering blir fordelt til kommunene etter følgende kriterier: Folketall, bruk av startlån og pressområder. Målgruppen for boligtilskudd er funksjons-

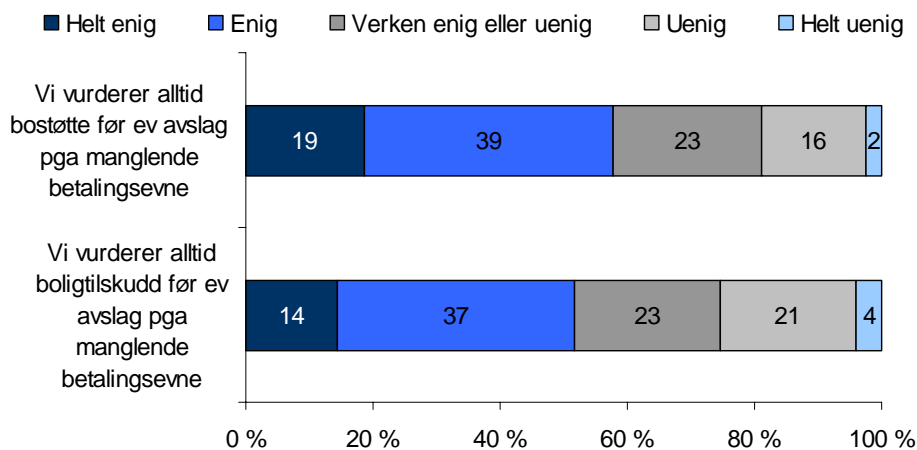
hemmede, vanskeligstilte, flyktninger, eldre og unge i etableringsfasen. Det skal ligge til grunn en streng behovsprøving før tilsagn om boligtilskudd. Momenter i behovsprøvingen er blant annet at husstanden skal være i en *varig vanskelig situasjon* og at boligetablering ikke skal være mulig uten boligtilskudd.

*Bostøtte* er en statlig økonomisk støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene. I 2004 ble det utbetalt bostøtte på til sammen 2 milliarder kroner. Formålet med bostøtteordningen er å hjelpe husstander med lave inntekter og høye boligutgifter til å etablere seg og bli boende i en god bolig. Det er en øvre inntektsgrense for bostøtte. Bostøtte er behovsprøvd. Støtteberettigede er husstander med barn under 18 år eller personer over 65 år, med pensjon eller visse trygdeytelser, og personer med sosialstønad i minst 1 år som eneste inntekt. Det stilles videre en del krav til boligen og finansiering av boligen. Støttebeløpet er avhengig av boutgifter og husstandens inntekt. Husstander med de laveste inntektene og de høyeste boutgiftene får mest i bostøtte. 67 prosent av støtte-mottakerne i 2004 var aldersuføre eller etterlattepensjonister.

### Bostøtte og boligtilskudd i kombinasjon med startlån

Over 60 prosent av de som fikk avslag på startlån i 2004 fikk det på grunn av manglende betalingsevne. Mange av husstandene i gruppen som får avslag har en inntekt på over 200.000 kroner og havner derved i en gråsone: De har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få boligtilskudd og bostøtte. For de som kommer inn under inntektskravet for støtte, er bostøtte og boligtilskudd viktige virkemidler. Vi ser av Figur 5.5 at langt fra alle kommuner vurderer disse virkemidlene før eventuelt avslag gis på grunn av manglende betalingsevne.

Figur 5.5 Vurdering av bostøtte og boligtilskudd i tilknytning til vurdering av betalingsevne



Vi så i kapittel 2.1 at 11 prosent av startlånetakerne fikk bostøtte i 2004. Andelen varierer fra rundt 5 prosent i enkelte fylker til 27 prosent i andre. Andelen lånesøkere som fikk boligtilskudd er litt høyere, 16 prosent. Også for boligtilskudd er det store variasjoner fra fylke til fylke, fra 5 prosent til 37 prosent.

Kun 1 av 5 kommuner sier seg helt enige i at de alltid vurderer *bostøtte* før de gir avslag på grunn av manglende betalingsevne, mens 6 av 10 kommuner er helt eller delvis enige i utsagnet. 14 prosent av kommunene oppgir at de alltid vurderer *boligtilskudd* før de eventuelt gir avslag på grunn av manglende betalingsevne,

mens halvparten av kommunene sier seg helt eller delvis enige i dette. Det er mer vanlig i de større kommunene (over 5.000 innbyggere) å vurdere så vel bostøtte som boligtilskudd før det eventuelt gis avslag på grunn av manglende betalings-evne.

Det vil være mange årsaker til at mange kommuner ikke vurderer disse virkemidlene før de eventuelt gir avslag. Det ene kan være rammen på virkemidlene. Som vi så i Figur 2.13 er det en svært liten andel av låntakerne i enkelte kommuner som får boligtilskudd. Når rammene er så små at svært få kan få tilskudd, er det kanskje ikke nødvendig å vurdere om tilskudd er aktuelt for alle. Et annet moment som kom fram gjennom intervjuene er at det ikke alltid var aktuelt å vurdere disse virkemidlene, fordi en så veldig klart hvem som var i målgruppen og hvem som ikke var det. Blant annet er det et inntektstak for å komme i betraktning for støtte. Begge virkemidlene er sterkt behovsprøvd, og det er kun de mest vanskeligstilte av lånesøkerne som kommer i målgruppen for bostøtte.

*Boligtilskudd og bostøtte vurderes ikke konsekvent fordi det er så lett å se ved en søknad at de ikke har krav på det på grunn av for høy inntekt. Spørreskjema*

Inntektsgrense for boligtilskudd og bostøtte ble også framhevet som en svakhet ved virkemidlene i dagens boligmarked.

*Boligtilskudd bidrar til at de svakeste får lån, men i dagens situasjon er noe feil. Det er for streng inntektsgrense for å få boligtilskudd. Inntektsgrensen er ikke endret på lang tid og i dag er det en hemsko, da prisene på boliger stiger. Inntektsrammen for boligtilskudd er for lav for dagens boligmarked. Spørreskjema*

*Det er svært få ganger at bostøtte har innvirkning på utlån, eller kommer i betraktning når totaløkonomien utredes. Det er ikke høy lånesum som skal betjenes før personer må ha en inntekt som blir for høy i forhold til bostøtte-utbetaling. Ordningen er ikke for de som ønsker seg egen bolig med en prislapp over 450.000 kroner. Som sagt må en ha betydelig inntekt for å betjene en slik gjeld. Spørreskjema*

På spørsmål om boligtilskudd er et viktig virkemiddel som sikrer mange i målgruppen lån, svarer en kommune:

*Nei, kan vel ikke si at det er et viktig virkemiddel når vi bare har midler til å hjelpe 5-6 personer (av 45 som fikk lån), men det hjelper i alle fall noen. Intervju saksbehandler*

53 prosent av kommunene som har *boligtilskudd i samme enhet som startlån* oppgir at de alltid vurderer tilskuddet før et eventuelt avslag, tilsvarende andel i kommuner hvor de to virkemidlene ikke er i samme enhet er 37 prosent. Tilsvarende andeler for bostøtte er 64 og 45. Det at virkemidlene er i samme enhet ser ut for å øke bevisstheten om å kombinere dem.

Det ser ut for at det å ha *retningslinjer* knyttet til vurdering av virkemidlene, også øker sannsynligheten for at virkemidlene faktisk blir vurdert før eventuelt avslag gis. Mens 75 prosent av de kommunene som har retningslinjer knyttet til vurdering av bostøtte i tilknytning til startlånet oppgir at de alltid vurderer bostøtte

før eventuelt avslag på grunn av dårlig betalingsevne, er tilsvarende andel hos de kommunene som ikke har slike retningslinjer 48 prosent. Bildet er det samme også for boligtilskudd, men forskjellene noe mindre (15 prosentpoeng).

Rammen for boligtilskudd til den enkelte kommunen varierer mye. For noen kommuner er rammen såpass lav i forhold til omfanget av startlån at det av den grunn ikke er et veldig relevant virkemiddel i tilknytning til startlånet.

*Boligtilskuddet er nesten bare en vits. Kommunen har fått 150.000 kroner i tilskudd for 2005 (startlånmidler i 2004 12 millioner). Det monner ikke. Det meste går til tilpasning av bolig, maksimalt 20.000 kroner per søker.* Intervju saksbehandler

Andre kommuner opplever det annerledes:

*Alle vil si de får for lite i tilskudd. Vi får det vi får og må bruke det kreativt. Vi gir ikke så store tilskudd, ofte er det rundt 80.000 kroner. Vi er veldig selektive og hjelper de som virkelig har behov. Vi finner gode løsninger for å kombinere lån og tilskudd.* Intervju saksbehandler

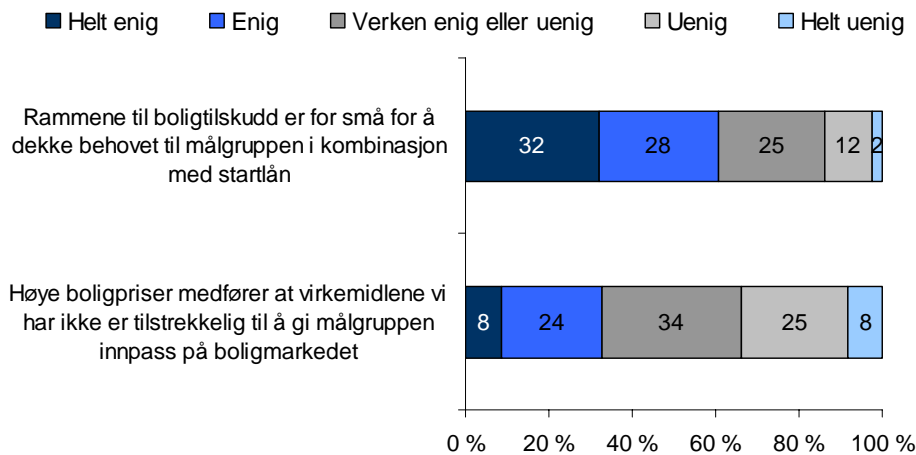
### **Tilstrekkelige rammer på bostøtte og boligtilskudd?**

Vi spurte kommunene om de mente at rammene for boligtilskudd er tilstrekkelig for å dekke behovet i målgruppen i kombinasjon med startlånet. I Figur 5.6 ser vi at 6 av 10 kommuner mener at rammene for boligtilskudd er for små for målgruppens behov. Ser vi dette opp mot levekårsindikatoren i kommunene, ser vi at en noe større andel av kommunene med lavest levekår, sammenlignet med kommuner med høyest levekår mener at rammene for boligtilskudd er for små for å dekke målgruppens behov. Kommuner med lavest levekår vil en forvente har flere innbyggere med boligproblemer og derved flere med behov for boligtilskudd for å etablere seg i egen bolig.

Vi ser også at de største kommunene (over 5.000 innbyggere) i noe større grad enn de mindre kommunene (under 5.000) opplever at rammene for boligtilskudd er for lave til å dekke målgruppens behov. I store kommuner er det gjerne store byer, og presset på boligmarkedet kan være større enn i mindre kommuner, med tilhørende høyere boligpriser.

1 av 3 kommuner oppgir at boligprisene medfører at de boligsosiale virkemidlene ikke er tilstrekkelig til å gi målgruppen innpass på boligmarkedet. Det er langt flere av de større kommunene (over 5.000 innbyggere), 45 prosent, enn av de mindre kommunene (under 5.000 innbyggere), 21 prosent, som mener at boligprisene er så høye at virkemidlene ikke strekker til for at målgruppen skal få innpass i boligmarkedet.

Figur 5.6 Tilstrekkelige virkemidler?



### 5.4.1 ECONs vurderinger og anbefalinger

Kommunene disponerer ulike boligsosiale virkemidler, blant de viktigste for startlånets målgrupper er boligtilskudd og bostøtte. Det er viktig at de ulike virkemidlene blir sett i en helhetlig sammenheng ved søknad om startlån. Dette for å unngå situasjoner der en husstand får avslag på lån grunnet manglende betjeningsvevne uten at aktuelle virkemidler er vurdert.

Undersøkelse viser at virkemidlene bostøtte og boligtilskudd i større grad blir sett i sammenheng med startlån i kommuner hvor virkemidlene er i samme enhet i kommunen eller der hvor enhetene har et tett samarbeid med hverandre. De kommuner som har retningslinjer for systematisk vurdering av virkemidlene før eventuelt avslag på grunn av manglende betalingsevne, vurderer oftere virkemidlene enn de kommunene som ikke har slike retningslinjer. Kommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere sitt boligsosiale arbeid. Husbanken kan imidlertid spesifisere i retningslinjene for startlån at ulike virkemidler skal vurderes før eventuelt avslag på grunn av manglende betalingsevne, og de kan også oppfordre kommuner hvor boligvirkemidlene ligger i ulike enheter til å samarbeid med hverandre.

Gjennom undersøkelsen har det kommet tilbakemeldinger fra mange av kommunene om at inntektsgrensen for å motta bostøtte og boligtilskudd bør revurderes og at det er viktig at grensene i større grad enn i dag står i forhold til prisene i boligmarkedet.

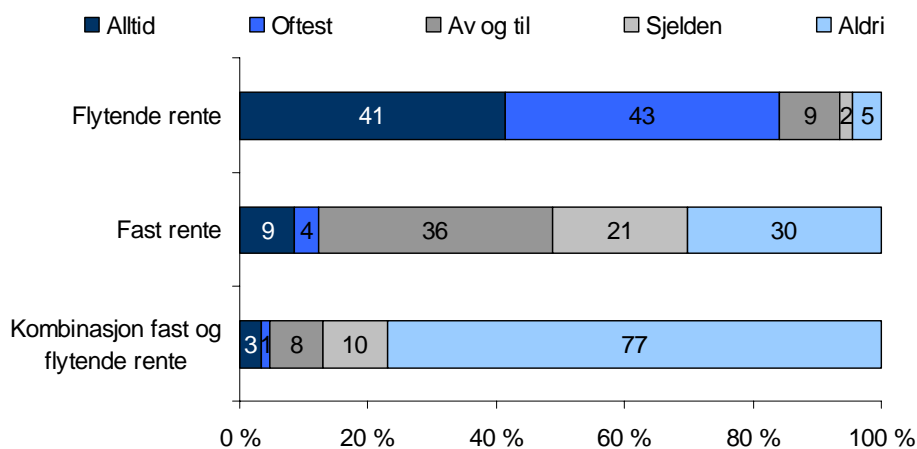
→ **Revurdering av inntektsgrensene for å få bostøtte og boligtilskudd – må stå i forhold til prisene i boligmarkedet**

→ **Oppfordre kommunene til å samle relevante boligvirkemidler i én enhet, eller til tett samarbeid mellom ulike enhetene som administrerer ulike boligsosiale virkemidler**

## 5.5 Fast eller flytende rente?

Kommunene står fritt til å tilby både fast og flytende rente for lånekundene. Fastrente vil som kjent gi en forutsigbarhet for lånetakers utgifter over tid, mens flytende rente er mer uforutsigbar. I dagens situasjon med historisk lav markedsrente er fastrenten noe høyere enn den flytende renten. I Figur 5.7 ser vi hva som er mest vanlig av fast og flytende rente for startlån-kunder. Flytende rente er det mest vanlige, 41 prosent av kommuner oppgir at de alltid benytter flytende rente, mens 84 prosent bruker det alltid eller oftest. Til sammenligning er det bare 9 prosent av kommunene som oppgir at de alltid bruker fast rente, 13 prosent som alltid eller oftest benytter fastrente. Det er svært få kommuner som benytter en kombinasjon av fast og flytende rente.

Figur 5.7 Hvilke rentevilkår benyttes for startlånet?



Vi anbefaler ikke fastrente, ingen tjener penger på det. Det er greit for de med en "bråkete" måte å betale på. Men vi er opptatt av å gi lånesøkerne informasjon om hva som skjer med avdragene dersom renten øker til 5 prosent. Intervju saksbehandler

Husbanken sier ikke noe i sine retningslinjer hvorvidt kommunene bør benytte fast eller flytende renter overfor sine lånekunder.

Hva som er best av fast eller flytende rente, er et spørsmål det ikke finnes et enkelt og riktig svar på. I en ECON-rapport<sup>8</sup>, hvor problematikken rundt rentebinding på boliglån i Norge blir drøftet, viser modellberegninger gjort i blant annet Storbritannia, at husholdninger med store lån relativt til inntekten i mye større utstrekning burde valgt fastrente. Det heter videre i rapporten: *De siste 20 årene er det svært få norske lånekunder som har tjent på å velge lån med langsiktig rentebinding. Dette har sammenheng med at rentenivået har falt i denne perioden. Nå er rentenivået svært lavt i Norge, og potensialet for ytterligere nedgang er trolig begrenset. I årene som kommer vil det kunne være en rekke låntakere som vil kunne tjene på å ha valgt fastrentelån. Man kan vurdere om Husbanken bør utvide sitt produktspekter med fastrentelån opp til 10 år og kanskje også med lån med rentetak eller rentekorridor. En utvidelse av produkt-*

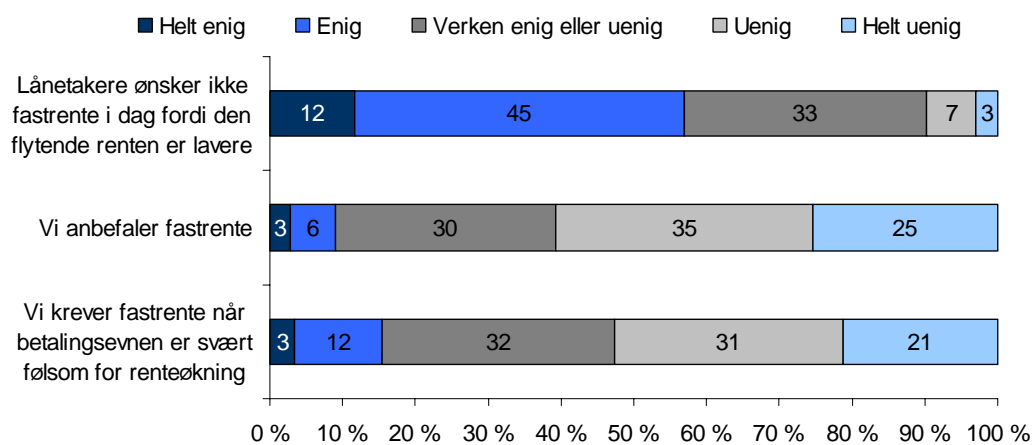
<sup>8</sup> ECON Rapport 2005 -29 Rentebinding på boliglån i Norge.

*spekteret bør imidlertid bygge på hvilke produkter kundene har behov for samt kostnadene knyttet til å etablere nye produkter.*

Fastrente gir forutsigbarhet. Startlån-kundene er personer med økonomisk vanskeligheter og en skulle kanskje derfor forventet at bruk av fastrente var mer vanlig. På den andre siden er det alltid "fristende" å velge flytende rente når denne er lavere enn den faste renten<sup>9</sup>. Vi stilte kommunene ulike spørsmål knyttet til fast contra flytende rente, Figur 5.8.

57 prosent av kommunene oppgir at låntakerne ikke ønsker fast rente fordi den flytende renten er lavere. Vi ser videre at det er svært få kommuner som anbefaler låntakerne fast rente, kun 9 prosent. Det er heller ikke mange kommuner, 15 prosent, som krever fastrente når betalingsevnen er svært følsom for renteendring. Det er ikke noen systematiske forskjeller på disse faktorene når vi ser på ulike kjennetegn ved kommunene, verken i forhold til størrelse eller organisering. Svarene fra undersøkelsen viser imidlertid at kommunene til en viss grad kan påvirke lånetakernes valg av fast eller flytende rente. Blant de kommunene som oppgir at de anbefaler fast rente, er det 44 prosent som alltid eller oftest låner ut til fastrente, mot kun 6 prosent av de kommunene som ikke anbefaler fastrente. I de kommunene som oppgir at de krever fastrente for lånetakere hvor betalingsevnen er følsom for renteendring, er det 33 prosent som oppgir at de benytter fastrente, mot 7 prosent av de kommunene som ikke krever fastrente.

Figur 5.8 Fast eller flytende rente?



Kommunene står som nevnt fritt til å låne ut til fast eller flytende rente. Enkelte kommuner har nedfelt i retningslinjene at dersom lånetaker er særlig sårbare for renteendringer kan det stilles krav om fast rente. I retningslinjene til en stor kommune heter det følgende om fast contra flytende rente:

*Lånetaker kan velge mellom fast eller flytende rent, men kommunen må informere lånetakere om konsekvensene ved valg av rentebetingelser. Valg av fast rente kan stilles som vilkår ved innvilgelse av startlån til husstander som antas å være særlig sårbare for renteøkning. Lokale kommunale retningslinjer for startlån*

---

<sup>9</sup> Per august 2005 var den flytende renten i Husbanken på 2,3 prosent og den faste renten 3,7 prosent.

En saksbehandler vi intervjuet påpekte at det var problematisk å låne ut til fastrente når kommunen hadde innlån i Husbanken til flytende renter. Da ble det ikke samsvar mellom det de fikk inn på utlån og de det selv betalte Husbanken på innlånet. De hadde løst dette ved å inngå en avtale med Husbanken om at de kunne få samme andel fastrente på innlånet fra Husbanken som de hadde i utlån til Startlån-kundene. På den måten mente de det ble lettere for dem å kunne kreve fastrente hos lånekunder som hadde marginal betalingsevne.

Ut fra intervjuene ser det ut for at en del kommuner enten anbefaler lånekundene flytende rente, eller de tilbyr bare flytende rente.

*Vi har kun flytende rente. Vi har all innlån fra Husbanken til flytende rent, derfor låner vi også ut til flytende rente for å få samsvar mellom omfanget på inn og utlån. Vi har nå gjort en avtale med Husbanken om at vi får ha samme andel i fastrente hos Husbanken som vi låner ut til fastrente. Da vil vi lettere kunne stille krav om fastrente ved marginal betalingsevne.* Intervju saksbehandler

*Vi anbefaler sjelden hva de skal gjøre. I det siste har vi likevel anbefalt flytende rente, og vi anbefaler at de følger med på Husbankens nettsider. Den flytende renta er lav. Det er en viss treghet i rentesystemet til Husbanken – fast rente vil ikke hoppe opp på kort tid. Hvis kunden følger med, kan de hoppe over på fast rente dersom rentenivået begynner å stige. Der var litt annerledes før da det ikke var så stor forskjell på de to rentene. Men det er gunstigere å ha flytende rente i Husbanken enn i vanlig bank- på grunn av tregheten.* Intervju Rådmann

*Vi gir flytende rente i utgangspunktet, hvis de ønsker fastrente må de selv kontakte vår låneforvalter. Tidligere krevde vi fastrente ved marginal betalingsevne (da var fastrente lavere enn flytende), nå er de låst på et høyt rentenivå og det er ille.* Intervju saksbehandler

### **5.5.1 ECONs vurderinger og anbefalinger**

Vi har ikke data for å analysere omfanget av misligholdte startlån i kommunene. Renten har vært på et historisk lavt nivå siden startlånet ble innført og en renteøkning vil kunne påvirke mislighold negativt. Dagens lave rente tilsier at tidspunktet for å binde renten er gunstig. Det er et vist etterslep i Husbankens justering av rentene, også fastrenten. Dersom renteutviklingen snur, vil det være mulig for Startlån-kundene å binde renten selv om de ikke gjorde det ved inngåelse av lånet. I dag er det svært få kommuner som anbefaler Startlån-kundene å ha fastrente, men i de kommuner som gjør det, er det langt flere lånetakere som har fastrente. Det viser at lånetakerne lytter til kommunens renteråd. Renten er som sagt historisk lav, og renten har allerede så smått begynt å stige. For lånetakere med spesielt dårlig betalingsevne som i liten grad tåler rentesvingninger, vil det derfor være et gunstig tidspunkt å anbefale fastrente.

Dersom innlån fra Husbanken til flytende rente hindrer kommunene i å låne ut til fast rente, bør de få tilbud om å løpende binde de deler av lånet de selv låner ut til fastrente.

**→ Gi alle kommunene tilbud om samme andel av inn- og utlån til flytende og fast rente**



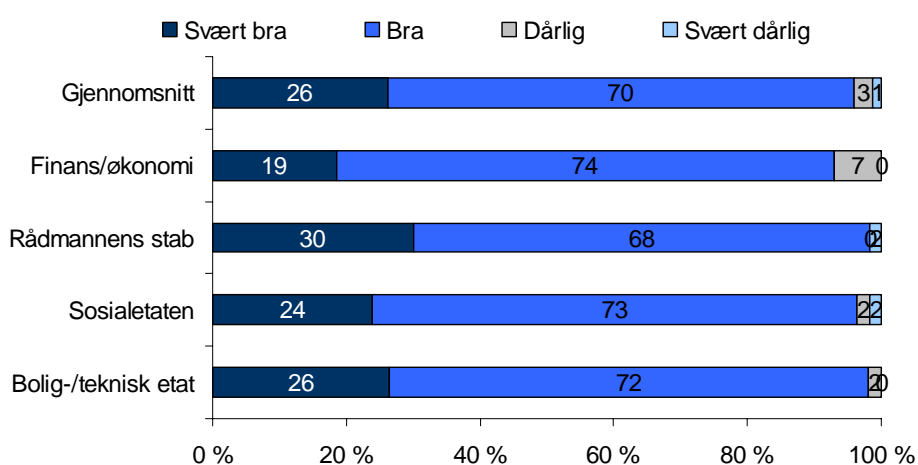
→Kommunene anbefaler fastrente for lånetakere med spesielt dårlig betalingsevne<sup>10</sup>

## 5.6 Mellometatlig samarbeid i kommunen

Som vi har sett i kapittel 4, er organiseringen av arbeidet med startlånet forskjellig i ulike kommuner. Det mest vanlige er at ansvaret for startlånet ligger i sosial-etaten, men også hos rådmannens stab, i bolig-/teknisk etat og i finans-/økonomi avdelingen. Behovet for samarbeid mellom ulike enheter i kommunene vil variere, både avhengig av organiseringen, men også av størrelsen på kommunen.

I Figur 5.9 ser vi kommunenes vurdering av det kommunale samarbeidet avhengig av hvilken enhet i kommunen som har det administrative ansvaret for startlånet. De aller fleste kommuner er fornøyde med samarbeidet om startlånet internt i kommunen. Det er små forskjeller, rundt 25 prosent av kommunene mener samarbeidet internt er svært bra, mens 96 prosent mener det er svært bra eller bra. Svært få kommuner er direkte misfornøyde med det interne samarbeidet om startlånet. Det er noen flere blant kommuner hvor rådmannens stab har det administrative ansvaret for startlånet som er svært fornøyde, og noe færre der finans/økonomi har ansvaret. Forskjellene er imidlertid ikke store. Det er ingen systematiske forskjeller på små og store kommuner.

Figur 5.9 Vurdering av samarbeidet om startlånet internt i kommune



De fleste startlån-søknader er i følge saksbehandlerne enkle å saksbehandle, men enkelte av søknadene er mer kompliserte. Noen av kommunene vi intervjuet har organisert arbeidet med "vanskelige" startlån-saker i team på tvers av etatene. Ofte består disse teamene av saksbehandler for startlånet, en representant fra sosialetaten og økonomisjef. Saker som blir behandlet i disse teamene varierte fra kommune til kommune, og kan for eksempel være refinansierings-saker, saker der boligtilskudd blir vurdert eller saker med høyt lån eller fullfinansiering.

<sup>10</sup> Rådet om å binde renten er knyttet til dagens situasjon, med historisk lav rente og med større forventninger til renteoppgang enn til ytterligere rentenedgang. Dersom rentesituasjonen endrer seg fra dagens, og en kommer i en situasjon med høy rente og med utsikter til fallende rente, vil rådet om å binde renten ikke lenger være gjeldende.

*Låneutvalget (saksbehandler, en fra sosialkontor og en økonomirepresentant) brukes i hovedsak i tyngre saker – og typisk i saker som innebærer større risiko for kommunen. Hvis vi skal inn med fullfinansiering skal alltid utvalget involveres. Intervju Rådmann*

Flere av sosialkontorene vi intervjuet oppgir at deres rolle i tilknytning til startlånet er i refinansierings-saker.

*Som oftest kommer kunden til oss først. Vi vurderer om refinansiering kan være en løsning for kunden og tar kontakt med startlån-saksbehandler for å diskutere dette. Intervju saksbehandler sosialkontor*

Sitatene nedenfor viser at samarbeid med førstelinjetjenester kan spille en avgjørende rolle for å nå målgrupper med informasjon om startlånet.

*Kommunen har flyktningboliger som beboerne får disponere i inntil 3 år. Vi driver informasjon til disse om lånemulighetene som ligger i startlånet. Noen flyktninger har kjøpt den kommunale boligen de tidligere leide. Men igjen spiller kulturforskjeller inn, spesielt somaliske innvandrere er skeptiske til å ta opp lån. Vi må bruke tid for å forklare dem og informere dem om hvordan ting fungerer i Norge at nordmenn sjelden har penger til å betale for hele boligen sin, men at de tar opp lån. Intervju sosialleder*

*Vi har et mye åpnere forhold oss imellom nå enn tidligere. Det er viktig at ansatte i førstelinjetjenestene informerer oss om tilfeller der boligsituasjonen til et menneske burde vært forbedret. Det gjør det vanskelig for oss å bruke midlene fornuftig dersom vi ikke vet om folk som trenger det. For eksempel kan det være et bad som er i en dårlig forfatning eller boligen er dårlig tilpasset behovet til brukeren. Intervju saksbehandler*

### **5.6.1 ECONs vurderinger og anbefalinger**

Gjennom intervjuene ser vi at det er store forskjeller i omfanget av samarbeid om startlån mellom ulike etater i kommunene. Noen kommuner har et systematisk og tett samarbeid etatene imellom, mens i andre kommuner er tverretatlig samarbeid om startlånet nærmest fraværende. Selv om kommunene generelt er fornøyde med samarbeidet om startlån internt i kommunen, kan det virke som om de kommunene som har et tett samarbeid på tvers av etatene i større grad enn de andre kommunene fanger opp og finner løsninger for de mest vanskeligstilte målgruppene.

→ **Oppfordre kommunene til å samarbeid på tvers av etatene**

## **5.7 Samarbeid med private banker**

Et nytt hovedprinsipp i Startlån-ordningen, sammenlignet med kjøps- og etableringslån, var at boligfinansieringen som hovedregel skulle være en samfinansiering mellom kommunen og en privat bank. Prinsippene for samfinansiering var at<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: Startlån-ordningen – ny låneordning for unge i etableringsfasen og andre med etableringsproblemer i boligmarkedet.

- *Samfinansiering gis som to lån, der kommunen tar topprisikoen. Dette betyr at både banken og kommunen kan kredittvurdere lånesøker på et selvstendig grunnlag.*
- *De private bankene anbefales å yte grunnlån til vilkår som reflekterer at det offentlige tar topprisikoen.*
- *Målet er at tjenesten utformes enkelt og brukervennlig, slik at lånesøker kan levere søknad et sted og forholde seg til en saksbehandler i søknadsfasen. Kontakten mellom banken og kommunen foregår på saksbehandlernivå.*

*For å oppnå større grad av forutsigelighet blir det anbefalt at kommunene inngår samarbeidsavtaler med lokale banker.*

Samfinansiering kan skje enten ved at kommunene inngår samarbeidsavtaler med utvalgte banker, eller ved at de samarbeider om finansiering med ulike banker, uten at det er inngått en avtale.

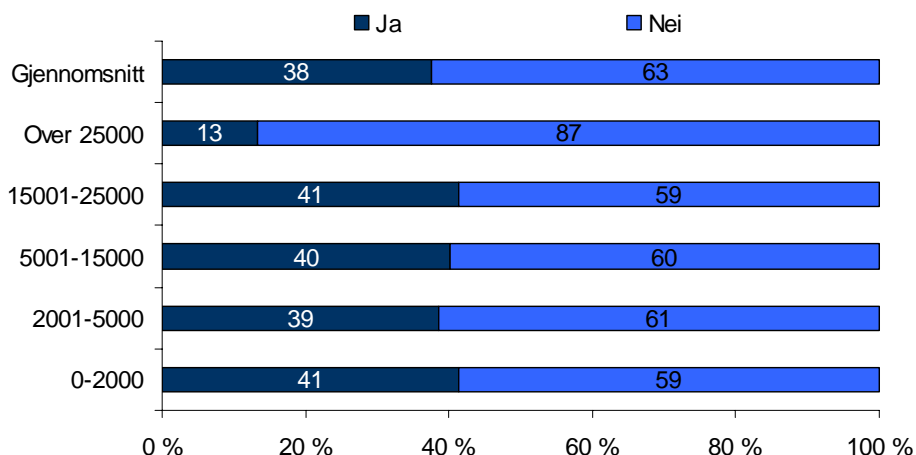
### **Grunnfinansiering og avtale**

Bortimot alle kommuner, 96 prosent oppgir at en del startlån-kunder får grunnfinansiering i private banker. Kun 4 prosent av kommunene oppgir at ingen av lånetakerne har grunnfinansiering i banker. En stor kommune vi intervjuet verken hadde, eller ønsket samfinansiering med banker:

*99,9 prosent av lånekundene får fullfinansiering hos oss. Nesten ingen av lånekundene hos oss har egenkapital, og de aller fleste låner hele beløpet hos oss. Skjønner ikke vitsen med at de skal gå til banken og få grunnfinansiering, det blir dyrere for dem (doble etablerings- og termingebyr). Det er like greit at de låner alt hos oss, det blir billigere og mer oversiktlig. Intervju saksbehandler*

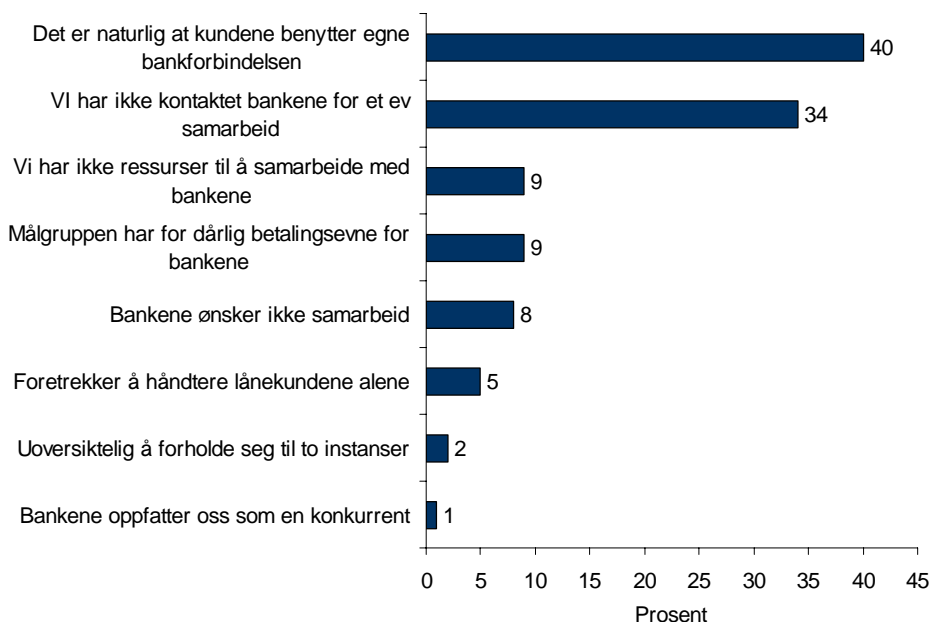
Selv om de aller fleste kommuner samarbeider med banker om grunnfinansiering, er det et mindretall som har inngått en avtale om samfinansiering med bankene. I Figur 5.10 ser vi at 38 prosent av kommunene oppgir at de har inngått samarbeidsavtale med private banker om grunnfinansiering til startlån-kunder. Andelen er omtrent den samme for kommuner av ulik størrelse, bortsett fra for de aller største kommunene. For kommuner med over 25.000 innbyggere er det kun 13 prosent som oppgir at de har avtale med private banker.

*Figur 5.10 Andel kommuner har inngått avtale med banker om grunnfinansiering av startlån-kunder, etter størrelse på kommunene*



På spørsmål om årsak til at kommunene ikke har inngått samarbeidsavtale med private banker svarer flest kommuner (40 prosent) at det er fordi det er naturlig at lånekundene benytter sine egne bankforbindelser til grunnfinansiering, se Figur 5.11. 34 prosent oppgir som årsak at de ikke har tatt kontakt med banker for et eventuelt samarbeid. Rundt 10 prosent av kommunene oppgir som årsak for ikke å ha inngått samarbeidsavtale at de ikke har ressurser til samarbeid, at startlån-kundene har for dårlig betalingsevne for de private bankene eller at bankene ikke ønsker slikt samarbeid.

*Figur 5.11 Årsaker til at kommunen ikke har inngått samarbeidsavtale med banker*



Dette bildet stemmer godt med det vi fikk gjennom intervjuene. De aller fleste kommunene som ikke hadde inngått en samarbeidsavtale med banker om samfinansiering mente at det var naturlig at kundene benyttet egne bankforbindelser

til grunnfinansiering, og av den grunn hadde de derfor ikke tatt kontakt med banker for å inngå samarbeidsavtale med dem.

*Vi ønsker ikke samarbeidsavtaler med faste banker for det er så mange banker i byen. Folk må søke lån der de vil. Det er ikke en fordel for noen å ha avtale med banker.* Intervju saksbehandler i stor by

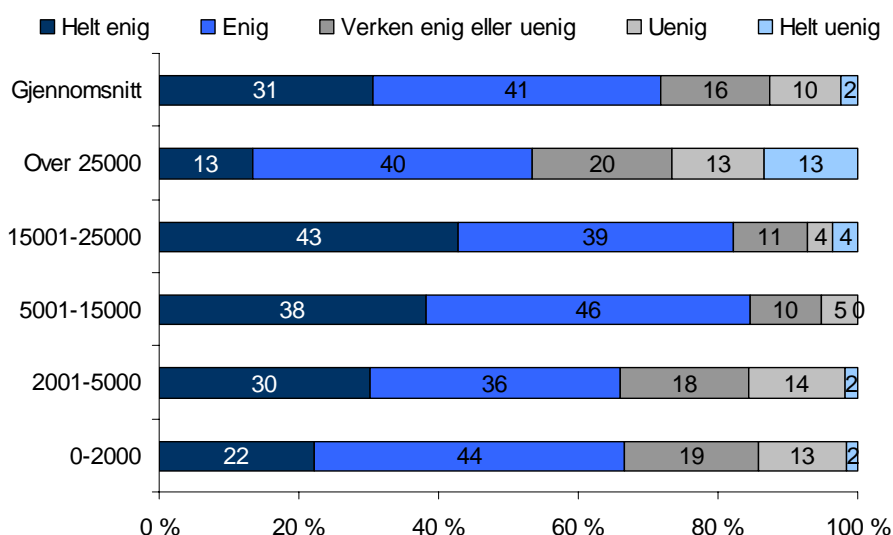
*Vi har ikke behov for samarbeidsavtale med banker. Samarbeidet fungerer greit uten. Synes det er litt vanskelig å ha samarbeid med en bank når kundene har andre bankrelasjoner – ønsker ikke å tvinge folk til å skifte bank.* Intervju saksbehandler liten kommune

*Vi har ikke skriftlig samarbeidsavtale med privat bank om grunnfinansiering, men i praksis fungerer det slik at banken tar grunnfinansiering i de fleste tilfeller.* Spørreskjema

Som sitatene viser, er de aller fleste kommuner fornøyde med samarbeidet med bankene og føler ikke behov for å inngå en formell samarbeidsavtale.

Avtalen med en bank er ikke avgjørende for samarbeide om grunnfinansiering. De aller fleste kommuner oppfordrer kundene til å søke grunnfinansiering i private banker, Figur 5.12. Også her skiller de aller største kommunene seg ut, ved at en større andel blant dem enn blant de mindre kommunene oppgir at de ikke oppfordrer startlån-kundene til å søke finansiering i banker.

Figur 5.12 *Alle kunder blir oppfordret til søke grunnfinansiering i en privat bank, etter størrelse på kommunene*

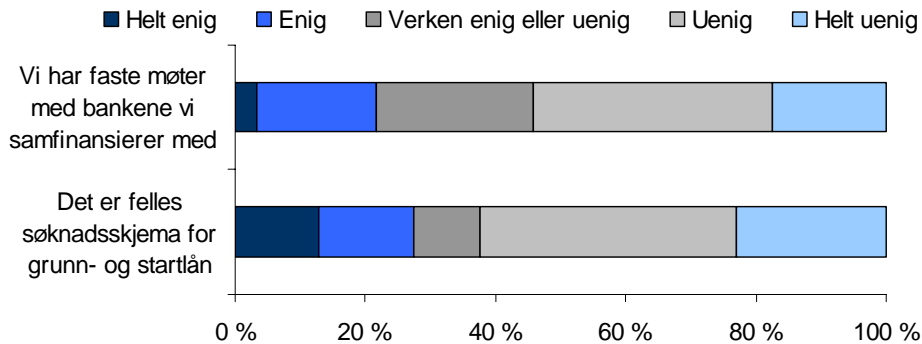


### Kommuner som har samarbeidsavtale med bankene

De kommunene som har inngått samarbeidsavtale med banker ble stilt en del spørsmål om hva som ligger i dette samarbeidet, Figur 5.13. Samarbeidet mellom bank og kommune er basert på et løpende kontakt ved behov, og mye går på telefonkontakt. Det er ikke vanlig å ha faste møter mellom banken og kommunen, 20 prosent oppgir at de har det. Nærmere 30 prosent av kommunene som har inngått avtale med bank oppgir at de har felles søknadsskjema for grunn- og

startlån. Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at lånesøkere både henvises fra banker til kommunen og motsatt.

Figur 5.13 *Innholdet i samarbeidet mellom bank og kommune om startlånet. Kun de kommunene som har inngått samarbeidsavtale med bankene har svart*



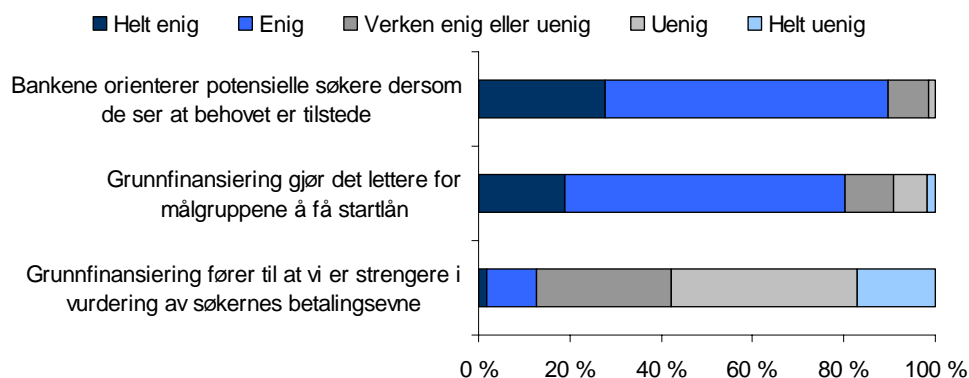
Det ligger en sosial profil i startlånene, og det er ikke nødvendigvis bankenes profil. En kan derfor tenke seg at samarbeid med bankene om grunnfinansiering kan føre til at kommunene blir strengere i vurdering av søkerens betalingsevne. Vi ser av Figur 5.13 at kun et mindretall av kommunene mener at samarbeid om grunnfinansiering fører til at de er strengere i vurdering av søkerens betalingsevne. Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjuene med saksbehandlerne av startlånet. Men også bankenes vurdering av betalingsevne varierer. I en kommune mente saksbehandler at bankene var mindre restriktive enn kommunen:

*Bankene har i enkelte saker vært mye mer "slepphendte" enn oss – og vi har lurt på hva slags kriterier de har lagt til grunn, hvor mye de har undersøkt i forkant.*  
Intervju saksbehandler

I en annen kommune mente saksbehandler at de så en tendens til at bankene ble strengere og strengere i vurdering av lånesøkerne.

*Av og til er bankene veldig strikse og de benytter en kalkulasjonsrente på nærmere 10 prosent. Det påvirker ikke oss, vi kjører vårt løp. Bankene forlanger større sikkerhet enn før og de er spesielt skeptiske til uføretrygdede. Bankene blir mer og mer restriktive og vi må regne med at vi må øke andelen startlån i tiden som kommer.*  
Intervju saksbehandler

Figur 5.14 Kommunenes vurdering av samarbeidet med banken



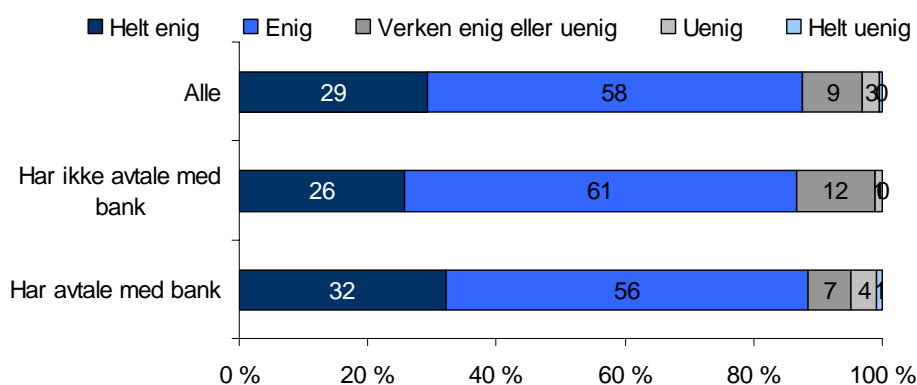
De fleste kommunene, 8 av 10, som har inngått samarbeidsavtale med private banker mener at grunnfinansieringen gjør det lettere for målgruppen å få startlån. Årsaken til at kommunene mener at grunnfinansiering gjør det lettere for målgruppen å få startlån, kan være at spesielt i tilfeller hvor målgruppen har marginal betalingsevne og bankene tar grunnfinansieringen, blir risikoen mindre for kommunene siden risikoen kun omfatter toplånet. Rundt halvparten av kommunene som ikke har samarbeidsavtale med banker har svart på dette spørsmålet, og svarene skiller seg ikke fra de kommunene som har avtale med bank.

Bankene er også en viktig informasjonskanal for potensielle startlån-kunder. De aller fleste kommuner oppgir at bankene orienterer potensielle søkere dersom de ser at behovet er tilstede. Dette ble også bekreftet gjennom intervjuene.

### Vurdering av samarbeidet mellom bankene og kommunene

Kommunene er stort sett fornøyde med samarbeidet med bankene om grunnfinansiering. I Figur 5.15 ser vi hvordan kommunene vurderer det praktiske samarbeidet med bankene. De aller fleste kommunene, både de som har avtale med bank og de som ikke har det, er fornøyde med det praktiske samarbeidet med bankene. Samarbeidet foregår på saksbehandlernivå, og består hovedsakelig av uformell løpende kontakt ved behov. Alle bankene og kommunene vi intervjuet foretok egne kredittvurderinger av lånesøkerne, og stort sett kom de til enighet når det gjaldt både å innvilge eller ikke innvilge lån, og også om lånefordelingen mellom banken og kommunen.

Figur 5.15 Det praktiske samarbeidet med bankene fungerer bra



*Vi har et greit samarbeid, bankene informeres fra oss etter behov ved møter og presentasjoner for de ansatte osv. Vi samarbeider også veldig greit i enkeltsaker og utøver skjønn i samarbeid til beste for søkeren, mener vi. Det har vært debattert å formalisere samarbeidet, men ingen har følt behov for det. Spørreundersøkelse*

*Samarbeidet har ikke fungert så godt (kommunen har avtale med en bank). Kundene har forhold til så mange forskjellige banker at det beste er samarbeid fra sak til sak. Spørreundersøkelse*

*Samarbeidet med private banker fungerer utmerket. Som oftest er det banken som setter opp Sifo-budsjettet og sender det til saksbehandler i kommunen. Siden både kommunen og banken har frarådningsplikt, vil vi normalt ikke gi lån der banken har gitt avslag. Spørreundersøkelse*

*Samarbeidet med kundens bank er kjempebra – det må for all del være kunden som må få bestemme hvilken bank som han/hun skal bruke og ikke kommunen. Kunden har jo hatt bankforbindelser i alle år. Spørreundersøkelse*

## **Bankenes vurdering av samarbeidet med kommunene**

Alle bankene vi snakket med var stort sett fornøyde med samarbeidet med kommunene, dette gjaldt både de som har samarbeidsavtale og de som ikke har det. For tre av de bankene vi intervjuet hadde kommunen oppgitt at de hadde samarbeidsavtale med bank om startlånet. Det viste seg at for to av bankene hadde de ingen skriftlig avtale, men en muntlig avtale. Ingen av bankene så behov for en skriftelig avtale. I alle tre tilfellene var kommunene relativt små.

*Vi har ingen formell avtale, det har vi ikke behov for. Dette er en liten kommune med veldig gjennomsiktelige forhold. Vi kjenner kommunen og saksbehandler der godt. Vi har hatt et uformelt samarbeid med kommunen i mange år – tilbake til da det fantes etableringslån. Intervju bank*

En av bankene som ikke hadde avtale med kommunen, var fornøyde med samarbeidet, men ønsket likevel et tettere samarbeid og mer informasjon fra kommunen om startlånet. De etterlyste et informasjonsmøte med kommunen hvor de fikk mer informasjon om startlånet. De kunne også tenke seg å ha hatt enkle retningslinjer for saksgangen i samarbeidet. De hadde ikke tatt dette opp med kommunen fordi samarbeidet egentlig fungerte bra, men kunne likevel tenkt seg et noe tettere samarbeid.

Vårt inntrykk gjennom intervjuene med bankene er at lånetakerne er personer som ville hatt problemer med å få boliglån i bank uten at kommunen ga topplånet. Bankene oppgir også at startlån-kundene får samme lånevilkår som andre kunder.

### **5.7.1 ECONs vurderinger og anbefalinger**

Vi kan ikke se at en formell samarbeidsavtale mellom bank og kommune har noen betydning for det praktiske samarbeidet mellom aktørene. Også i tilfeller uten en formell avtale synes begge parter fornøyde med samarbeidet. Men samtidig ser vi at det kan være en fordel om kommunene i større grad enn i dag informerer bankene om startlånet. Bankene er helt klart en av de viktigste informasjonskanalene for startlånet for potensielle startlånetakere, og da er det viktig at de har



god informasjon om startlånet og hvem som er i målgruppen. Dette kan gjøres ved å dele ut brosjyrer om ordningen, men også ved å holde informasjonsmøter for bankene. En del kommuner gjorde dette i oppstarten av startlånet, men dette er noe som bør gjøres med jevne mellomrom. Det er også viktig at kommunene er lydhøre overfor bankene i forhold til behovet for å etablere "kjøreregler" for samarbeidet.

Et annet moment rundt samarbeidsavtaler med banker, er om dette fører til at kommunen kun velger enkelte banker for samarbeid, mens andre banker ikke slipper til. Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at dette ikke er et stort problem. Kommunene er ikke selektive med hensyn til hvilke banker de ønsker samarbeid med. Kundene kan også selv bestemme hvilken privat bank de får grunnlån i, og naturlig nok beholder kundene sine egne forbindelser dersom de har det i utgangspunktet.

## 5.8 Samarbeid med Husbanken

I St.melding nr. 23 Om boligpolitikken står det følgende om Husbankens rolle overfor kommunene:

*"Regjeringen foreslår at Husbankens rolle som veiviser og tilrettelegger styrkes. Dette kan oppnås ved å opprette kvalitets- og effektivitetsnettverk, stimulere og veilede slik at kommunene kan ivareta sine strategiske funksjoner, og opprette internettbaserte verktøy. For å gjennomføre disse tiltakene vil tilskudd til informasjon og utvikling være sentralt virkemiddel".*

Husbanken har 6 regionkontor som skal bistå kundene på alle Husbankens arbeidsområder. Regionkontorene er i Hammerfest, Bodø, Trondheim, Bergen, Oslo og Arendal. Oslo kontoret er inndelt i fire seksjoner: Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold/Buskerud og Hedmark/Oppland. Kommunene henvender seg til sitt regionkontor.

Ved innføring av startlånet fikk Husbanken en utvidet rolle som tilrettelegger og veileder overfor kommunene. De har ansvaret for å utarbeide ulike maler for retningslinjer og søknadsskjemaer, samt utvikling av ulike elektroniske støtte-system. Det er også regionkontorene som mottar og behandler kommunenes søknader om startlånmidler.

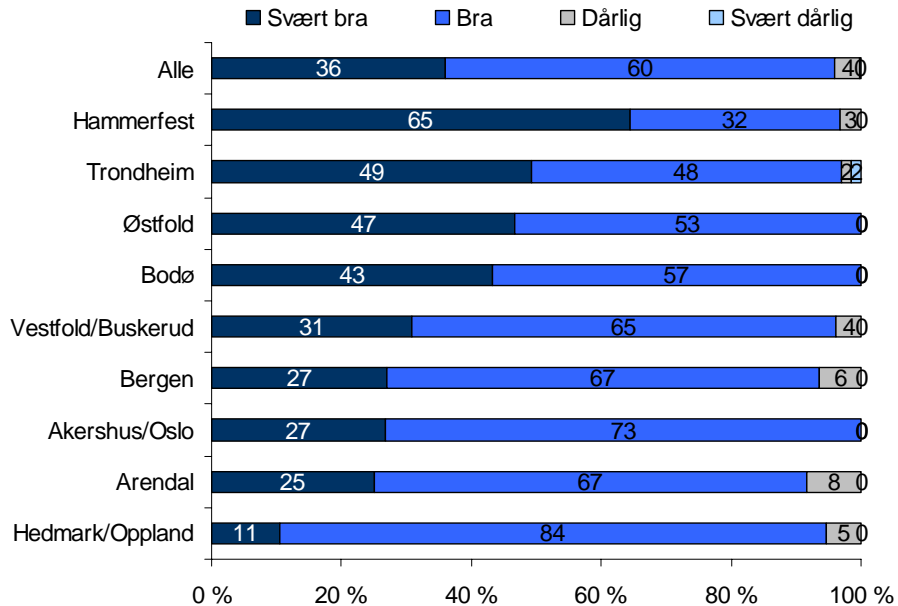
Vi har stilt kommunene ulike spørsmål om hvordan de vurderer regionkontorenes rolle som veileder og støttefunksjon.

### **Kommunenes vurdering av Husbankens tilgjengelighet og oppfølging**

De aller fleste kommunene opplever at Husbankens regionkontor har en svært bra eller bra tilgjengelighet, Figur 5.16. Kun 4 prosent av kommunene opplever tilgjengeligheten som dårlig. Det er ikke noen spesielle kjennetegn ved disse kommunene, det er både små og store, kommuner med få og med mange startlån-saker. Selv om de aller fleste kommuner er fornøyde med regionkontorenes tilgjengelighet, er det likevel variasjoner mellom de ulike regionkontorene. Best tilgjengelighet opplever kommunene som er tilknyttet Hammerfest-kontoret, med 65 prosent som vurderer tilgjengeligheten som svært bra, etterfulgt av Trondheim

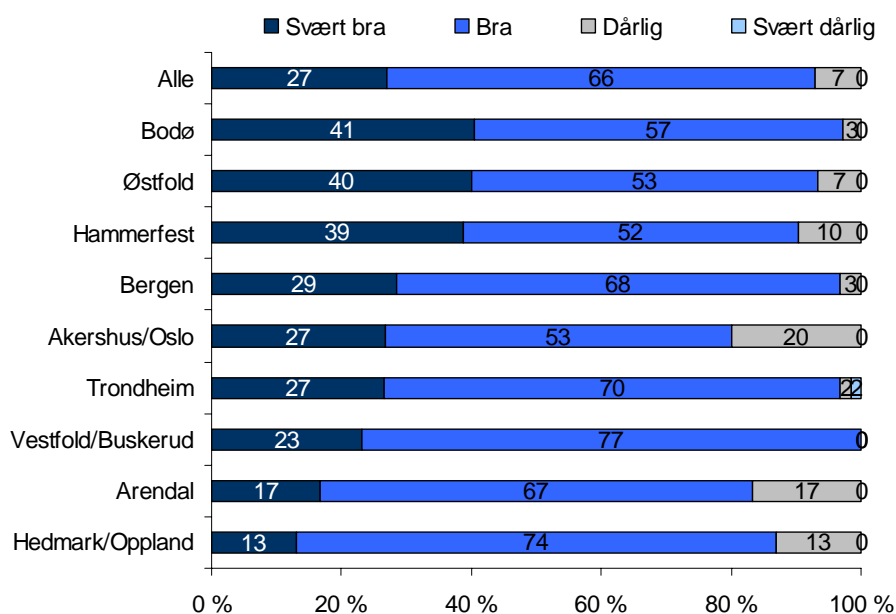
og Østfold, hvor bortimot halvparten av kommunene opplever tilgjengeligheten som svært bra. På motsatt side av skalaen finner vi regionkontoret for Hedmark/Oppland, hvor kun 11 prosent av kommunene opplever tilgjengeligheten som svært bra.

Figur 5.16 *Kommunenes vurdering av tilgjengeligheten til Husbankens regionkontor i tilknytning til startlånet. Fordelt på regionkontor*



I Figur 5.17 ser vi hvordan kommunene vurderer den generelle oppfølgingen fra Husbankens regionkontor. Over 9 av 10 kommuner vurderer oppfølgingen som svært bra eller bra. Bodø, Hammerfest og Østfold har høyest andel kommuner som mener oppfølgingen er svært bra, mens Hedmark/Oppland og Arendal har lavest andel med svært bra. Oslo/Akershus og Arendal har høyest andel med misfornøyde kommuner, nærmere 1 av 5 kommuner som hører inn under disse regionkontorene vurderer oppfølgingen som dårlig.

Figur 5.17 Kommunenes vurdering av den generelle oppfølgingen fra Husbankens regionkontor i tilknytning til startlånet. Fordelt på regionkontor.



### Kommunenes vurdering av Husbankens veiledning

Kommunenes vurdering av Husbankens veiledning vil kunne variere avhengig av hvilket behov de har for veiledning. I Figur 5.18 ser vi andel av kommuner innenfor de ulike regionkontorene som oppgir at de har behov for veiledning. Det er store forskjeller på veiledningsbehovet til kommunene i de ulike regionene. I Bergen og Bodø oppgir godt over 70 prosent av kommunene at de har behov for veiledning fra regionkontorene, mens kun litt over 20 prosent av kommunene i Østfold og nærmere 40 prosent i Vestfold/Buskerud oppgir at de har veiledningsbehov.

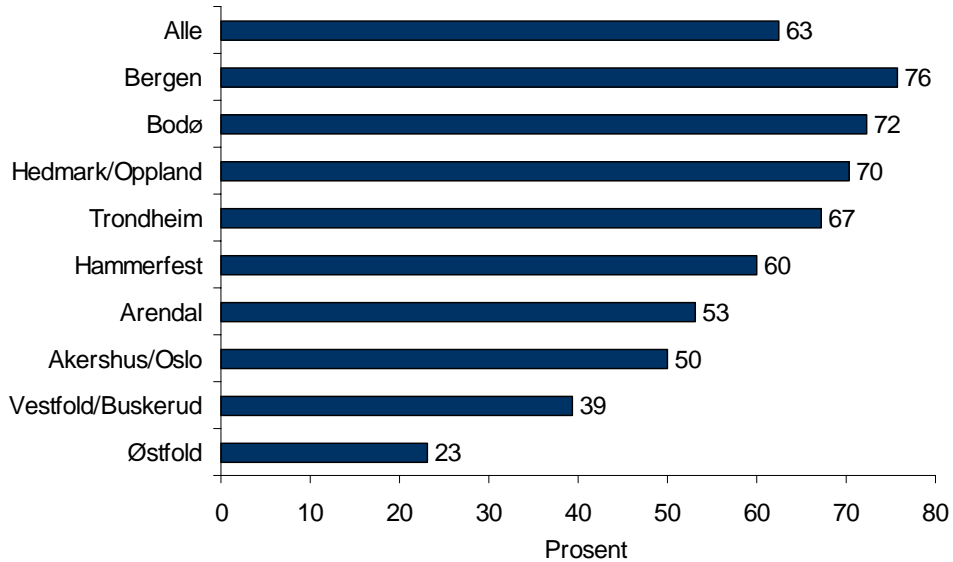
Ser vi på veiledningsbehovet og størrelse på kommune, er det ikke uventet de minste kommunene og de kommunene som har færrest startlån-saker som i størst grad oppgir at de har behov for veiledning. 71 prosent av kommunene med under 5.000 innbyggere oppgir at de har behov for veiledning fra regionkontorene, samme andel for kommuner med over 25.000 innbyggere er kun 14 prosent. For kommunene i mellomstørrelse oppgir rundt 50-60 prosent at de har behov for veiledning.

Kommunenes vurdering av veiledningsbehov kan imidlertid være påvirket av veiledningstilbudet til regionkontorene. *Tilbud skaper normalt etterspørsel.* Der som regionkontorene driver en utadrettet virksomhet mot kommunene, blir kommunene bevisst de tjenester de tilbyr og derved kan de lettere se at "her er det noe å hente", sammenlignet med regionkontor som er mindre utadrettet/oppsøkende. Vi ser for eksempel at flest kommuner knyttet til Regionkontoret i Bergen opplever behov for veiledning (76 prosent). Vi vet at regionkontoret Bergen er svært bevisst på å være utadrettet i sin virksomhet.

*For at de skal vite om oss må vi synliggjøre oss selv, ellers blir vi glemt. Vi ser at når vi viser oss ute er det lettere for kommunene å ringe oss. Vi er veldig bevisst på*

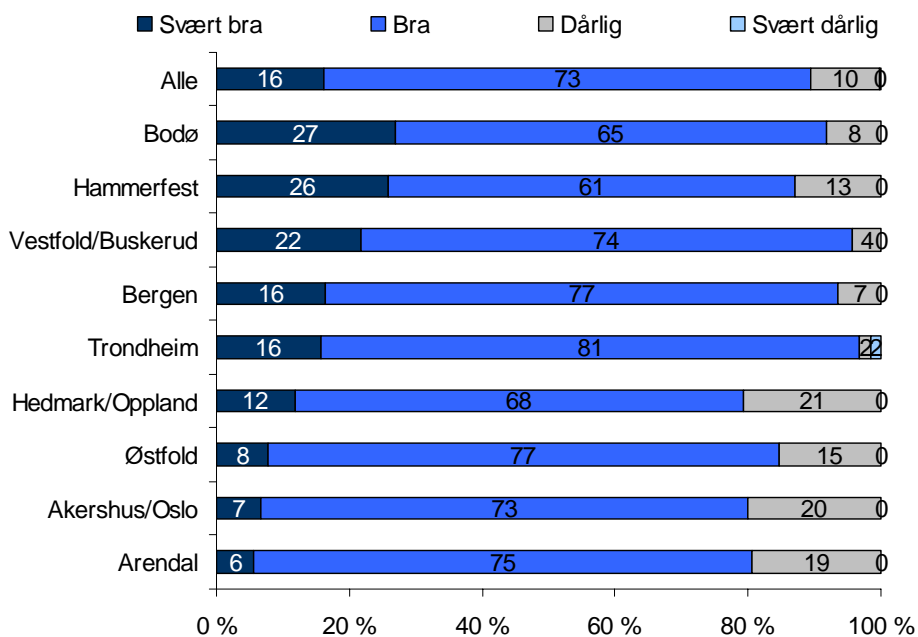
at de skal kunne ta kontakt for hva det måtte være, ingenting er for dumt å spørre om. Saksbehandler Regionkontor

**Figur 5.18** Har dere behov for veiledning fra Husbanken i tilknytning til startlånet? Andel som svarte Ja. Fordelt på regionkontor



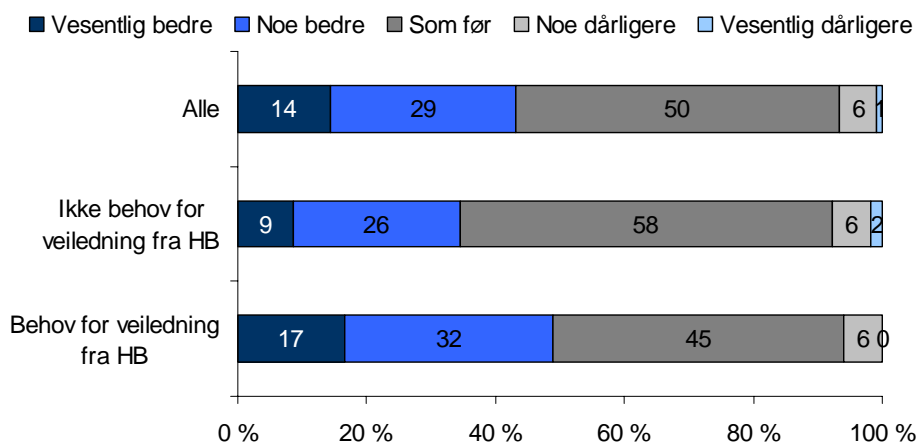
I Figur 5.19 ser vi på hvordan de kommunene som oppgir at de har behov for veiledning fra regionkontorene vurderer den veiledningen de får fra kontorene. De aller fleste kommuner er fornøydte, på landsbasis er det vel 1 av 10 kommuner som mener de får dårlig veiledningstilbud fra regionkontorene. Også her er det forskjell mellom regionkontorene.

**Figur 5.19** Kommunenes vurdering av Husbankens veiledningstilbud til kommunene om startlånet. Kun de kommuner som har oppgitt at de har behov for veiledning er tatt med i figuren. Fordelt på regionkontor



Husbanken fikk med Startlån-ordningen en utvidet veilederrolle overfor kommunene. Vi har derfor spurt kommunene om de opplever at Husbankens rolle som veileder har endret seg etter at Startlån-ordningen ble innført, Figur 5.20. I figuren har vi skilt mellom de kommunene som oppgir at de har behov for veiledning og de som ikke har behov. De aller fleste kommuner mener at Husbankens veilederrolle er blitt bedre etter innføring av startlånet. En større andel av de kommuner som har behov for veiledning mener veilederrollen er blitt bedre. De minste kommunene (under 2.000 innbyggere) mener i større grad enn de større kommunene at veilederrollen er blitt bedre. Svært få kommuner (7 prosent) mener veilederrollen er blitt dårligere.

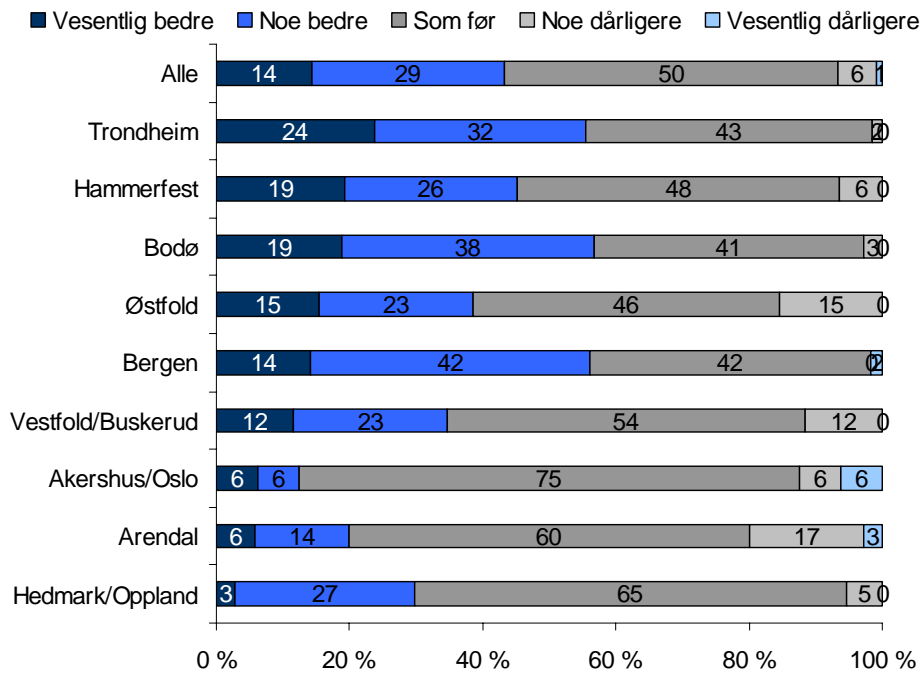
Figur 5.20 *Opplever du at Husbankens rolle som veileder er endret etter at Startlån-ordningen ble innført? Fordelt på kommuner som oppgir at de har/ikke har behov for veiledning*



*Husbanken har endret seg og tilpasset seg en veilederrolle som de fungerer meget bra i. De jeg har vært i kontakt med har vært meget velvillig og hjelpsom. All honnør til Husbanken. Forbedringen (internt i kommunen) kan være at kommunen tar seg råd til at saksbehandler kan få dra på kurs, møter og faglig utveksling rundt husbankordninger. Spørreundersøkelse*

Vi har sett på kommunenes vurdering av endringer i Husbankens veilederrolle fordelt på regionkontor, Figur 5.21. Det er noe ulik vurdering av kommunene i de ulike regionene. For samtlige Oslo-kontor er det lavest andel kommuner som opplever at veilederrollen er blitt bedre etter innføring av startlån, og andelen som mener veiledningen er blitt dårligere er også blant de største i disse kontorene.

Figur 5.21 *Opplever du at Husbankens rolle som veileder er endret etter at Startlån-ordningen ble innført? Fordelt på regionkontor*



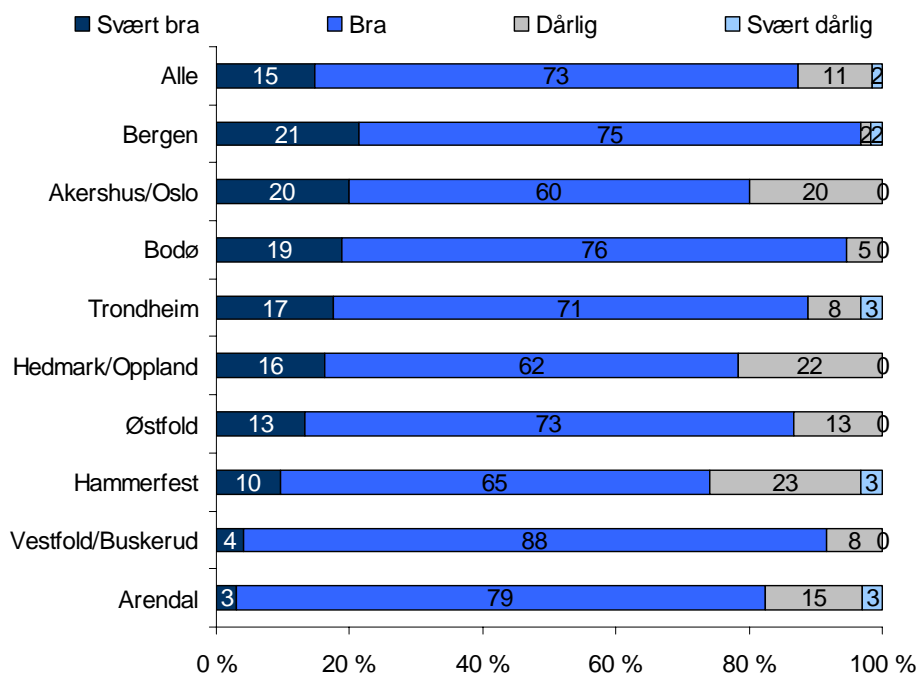
### Kommunenes vurdering av Husbankens opplæring

En viktig rolle for regionkontorene er å tilby opplæring og kurs overfor kommunene. Kommunene ble spurt om hvordan de vurderer Husbankens kurs- og seminar tilbud, Figur 5.22. Svarer på dette spørsmålet kan være todelt: Kommunene kan svare på omfanget av Husbankens kurs- og seminar tilbud og/eller de kan svare på kvaliteten på dette. Spørsmålet er stilt på en måte som gjør det umulig å skille mellom disse to vurderingene. Igjen viser figuren at de fleste kommunene stort sett er fornøyde med kurs- og seminar tilbudet fra Husbanken, 15 prosent synes tilbudet er svært bra, mens nærmere 9 av 10 kommuner synes tilbudet er svært bra eller bra. 1 av 10 kommuner synes tilbudet er dårlig. Tilbakemelding fra spørreskjema og intervju støtter dette inntrykket.

*Husbanken bør samle regionen til fagdager, om ikke mer enn 2-3 ganger i året. Dette vil gjøre at kommuner innen regionen mer ville følt seg som et team.*  
Spørreundersøkelse

*Synes de kursene som Husbanken har er bra og oppklarende, men jeg savner oppfølgingskurs/oppdatering en gang i blant i og med at det er stadig endring i programmet.*  
Spørreundersøkelse

Figur 5.22 Kommunens vurdering og kurs- og seminartilbud. Fordelt på regionkontor



Flere regionkontor, men ikke alle, har jevnlig møtestedet/nettverkssamlinger hvor kommunene kommer sammen og tar opp ulike innmeldte temaer. Regionkontor Bergen arrangerer såkalte *erfaringsutvekslingsseminar* for kommunene. Kommunene melder inn tema de ønsker å ta opp. Hensikten med seminarene er å skape en *møteplass og nettverk* for kommunene. I mange småkommuner er det, som vi har sett tidligere, ofte kun en person som arbeider med startlånet, i tillegg har mange kommuner få startlån-saker. Behovet for å diskutere med noen er ofte stort, og erfaringsutvekslingsseminarene bidrar både til diskusjoner av vanskelig tema/saker, samtidig som saksbehandlerne bygger nettverk med andre saksbehandlere. Terskelen for å ta kontakt med så vel nabokommuner som regionkontoret blir lavere når en kjenner personene. Vi ser av figurene over at Bergenskontoret skårer høyt på både behov for veiledning og vurdering av kurs-/seminartilbudet.

*Husbanken kan gjerne bidra til erfaringsutveksling og samarbeidsfora mellom kommunene. Savner også konkrete forslag til hvordan kommunene skal bruke informasjonsplikten og frarådingsplikten. Spørreskjema*

*En foreløpig meget god ordning, der vi synes Husbanken har vært en meget god støttespiller i ulike problemstillinger. Spørreskjema*

*Jevnlige møter og informasjon om nye forhold. Etablere diskusjonsforum for å utveksle erfaringer og synspunkter på boligspørsmål. Mer opplæring i bruk av det elektroniske verktøyet – det passer ikke så godt for kommuner med få saker i løpet av et år. Glemmer fort bruken av verktøyet. Spørreskjema*

*Litt oppdatering kunne vært fint. Men ved henvendelse er det alltid gode og hyggelige svar. Spørreskjema*

*Kjenner for lite til hva Husbanken kan tilby av assistanse, kurs og informasjon. Spørreskjema*

*Vanskelig å komme med konkrete forslag, men vi har en følelse av å være overlatt til oss selv uten særlig oppfølging eller opplæring. Kan sikkert være vanskelig å gi råd når det utøves skjønn, men kanskje skjønnet burde ha noe fastere rammer rundt seg. Tror praksis i kommunene er svært ulik på grunn av dette, vet ikke om det er et boligpolitisk mål? Vi mangler nærhet til våre veiledere og vi ønsker oss kommunemøter, gjerne halvårlig og de må inkludere bostøtte og tilskudd som er vår største "hodepine". Spørreskjema*

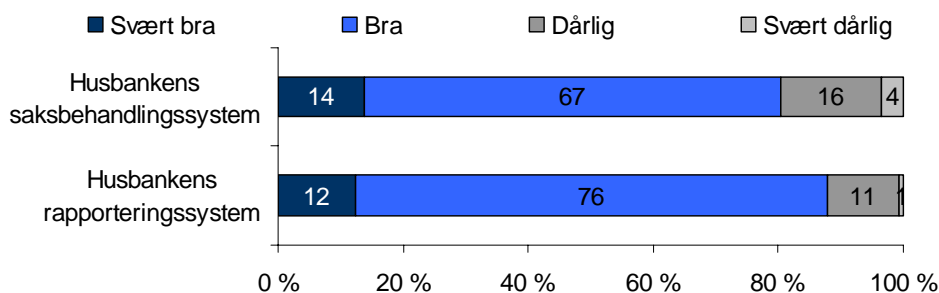
Som sitatene viser er det en del kommuner som uttrykker ønske om mer opplæring fra regionkontorene. Det er tydeligvis ulik praksis blant regionkontorene når det gjelder å arrangere kurs for kommunene. Et av regionkontorene vi snakket med som arrangerte slike temamøter jevnlig etterlyste større interesse fra kommunene, både i forhold til å delta på disse og til å melde inn tema for kursene.

### Kommunenes vurdering av Husbankens verktøy

Husbanken har utviklet ulike elektroniske "verktøykasser" for kommunene. Hensikten er å bedre saksbehandlingen og rapportering av startlånet for kommunene.

Med startlånet introduserte Husbanken et nytt saksbehandlingssystem for kommunene. Som vist i Figur 5.25 mener 14 prosent av kommunene at saksbehandlingssystemet er svært bra, mens 81 prosent at det er svært bra eller bra. 20 prosent opplever at systemet er dårlig eller svært dårlig. De fleste kommuner er også fornøyde med Husbankens rapporteringssystem, 12 prosent mener det er svært bra, og 88 prosent mener det er svært bra eller bra.

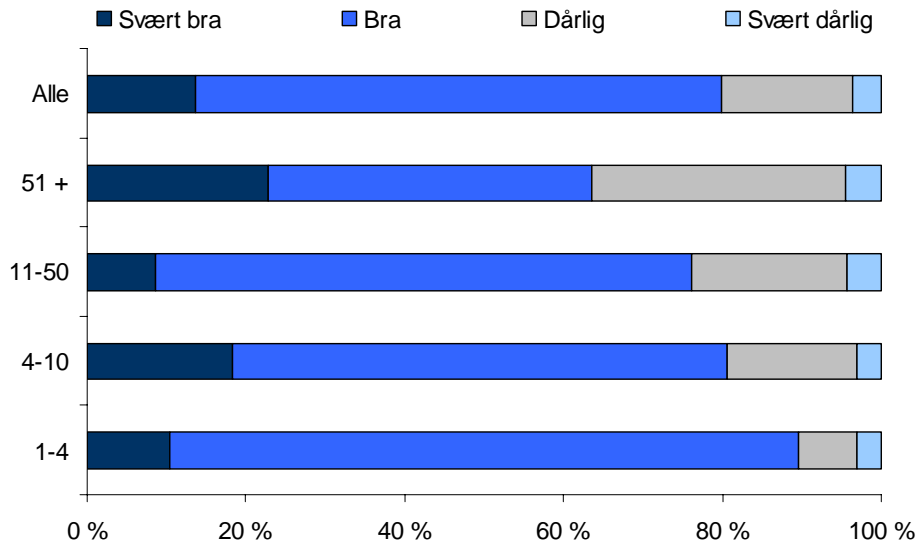
Figur 5.23 Kommunenes vurdering av Husbankens saksbehandlings- og rapporteringssystem



Jo flere startlåntakere kommunene har, jo mer fornøyde og misfornøyde er kommunene med saksbehandlingssystemet. Det samme bildet gjelder også for repposeringssystemet. Behovet for å ta i bruk systemene øker med antall lånesaker. Når saksbehandlingssystemet benyttes, genereres automatisk rapporteringer til Husbanken.



Figur 5.24 Kommunenes vurdering av Husbankens saksbehandlingssystem fordelt etter antall startlån-saker i kommunene



Tilbakemelding fra både de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen og fra intervjuene tyder på at en del saksbehandlere opplever saksbehandlersystemet som komplisert, tidkrevende og ikke konvertibelt med kommunens egne system:

*St@rtSys bør forenkles, ikke så mange bilder. Det er altfor mange spørsmål som må besvares, vi jobber ikke med Startlån hele dagen. Dette er arbeidsoppgaver i tillegg til mange andre oppgaver. Spørreundersøkelse*

*Saksbehandlersystemet MÅ forbedres – det er for tidkrevende. Spørreundersøkelse*

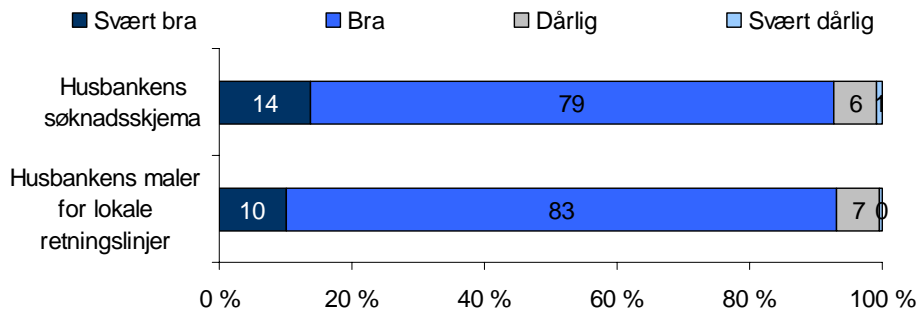
*Bruker ikke St@rtSak da det ikke er konvertibelt med kommunens system. Intervju saksbehandler*

*Større integrasjon mellom kommunens saksbehandlingssystem og St@rtsak. Dette fungerer ikke i dag. Vi bruker systemet kun til å registrere statistikk. Spørreundersøkelse*

*Det som er kjempebra i dag er ekstranett med diskusjonsforumet hvor både kommunene og Husbanken kan gi svar på ulike problemstillinger. Her burde kanskje Husbanken oftere gi tilbakemelding på de spørsmål som stilles. Kommunene sitter som oftest alene (en person) med saksbehandling av startlån, så det kunne kanskje være veiledning i enkeltsaker fra Husbankens side. Spørreskjema*

De aller fleste kommuner er fornøyde med Husbankens søknadsskjema og maler for lokale retningslinjer, Figur 5.25.

Figur 5.25 Kommunenes vurdering av Husbankens søknadsskjema og maler for kommunale retningslinjer



På det åpne spørsmålet i spørreskjemaet om hvordan startlån-ordningen kunne forbedres, svarte en respondent følgende:

*Husbanken bør arbeide aktivt med forståelse av viktigheten av Husbankarbeid og den økonomiske betydningen dette har for kommunen og innbyggerne. At det er tilstrekkelig ressurser og status i arbeidet. Spørreskjema*

Lite samarbeid mellom regionkontorene kan forsterke forskjellene ute i kommunene. Som en saksbehandler ved et regionkontor uttalte det:

*Ringer en kommune regionkontoret i Oslo om en sak kan de få et annet svar enn om de ringer kontoret i Bergen. Når jeg ser på hva enkelte regionkontor svarer kommunene på Ekstranett, tenker jeg at jeg ville aldri svart slik selv. I prinsipp-saker bør det være enighet mellom regionkontorene, det er det ikke i dag.*

### 5.8.1 ECONs vurderinger og anbefalinger

Kommunene gir Husbanken gode skussmål i denne undersøkelsen. Det er også ECONs inntrykk at Husbanken på en god og grundig måte har tilrettelagt for kommunenes arbeid med startlånet. Både gjennom utvikling av nyttige støttesystemer og gjennom kontakt og oppfølging av kommunene.

Det er imidlertid relativt store forskjeller i kommunenes vurderinger av de ulike regionkontorene. Det er også stor forskjell i kommunenes vurdering av eget behov for veiledning fra regionkontorene, fra 23 prosent til 76 prosent. Vi tror dette kan gjenspeile at kommunenes behov er påvirket av regionkontorenes tilbud. Her tror vi regionkontorene har mye å lære av hverandre.

Vi har sett i denne gjennomgangen av startlånet at det er store variasjoner mellom kommunene både i vurdering av hvem som får startlån, generelle vilkår for å få lån og omfang av startlån i kommunene. Hvilken kommune en bor i vil i mange tilfeller være avgjørende for om en lånesøker får innvilget eller avslag på startlånet. I og med at kommunene kan utarbeide egne retningslinjer for startlånet, tilpasset lokale behov, får man forskjeller. Men det er mulig for Husbanken å legge tilrette for at forskjellene ikke blir større enn nødvendig. Dette kan gjøres for det første gjennom opplæring i ulike temaer som man ser bidrar til ulik behandling av lånesøkere, og for det andre ved at regionkontorene seg imellom er enige i prinsipielle sider ved startlånet.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller i hvor aktivt kommunene benytter startlånet. Vi mener regionkontorene kan ha en svært viktig rolle for å få kommunene mer på banen i bruk av startlån. Arbeidet med å styrke forankringen av startlånet i kommunene må rettes mot kommunens ledelse.

Vi tror nettverksamlinger mellom regionkontorene kan være en viktig arena for å videreutvikle regionkontorenes rolle som veileder for kommunene.

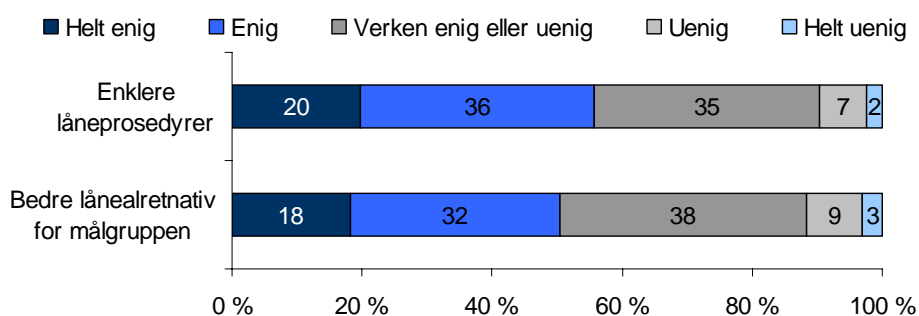
- **Innføring av regionale nettverkssamlinger**
- **En mer aktiv rolle for å forankre startlånet i kommunens toppledelse**
- **Legge til rette for mer lik behandling av startlån i kommunene**

## 5.9 Startlån contra etablerings- og kjøpslån

Startlånet avløste i 2003 det tidligere etableringslånet som ble administrert av kommunene og kjøpslånet som ble gitt direkte fra Husbanken. Startlån-ordningen kom som et resultat av regjeringens desentralisering av ansvar og oppgaver til kommunene, økt fokus på nærhet til kunden, samt et ønske om å forenkle låneforvaltningen. En av hensiktene med innføring av startlånet var å forbedre lånetilbudet til boligetablering for utsatte grupper på boligmarkedet.

Hvordan vurderer kommunene overgangen fra etablerings- og kjøpslån til startlån? I Figur 5.26 ser vi at godt over halvparten av kommunene mener at startlånet både er et bedre lånealternativ for målgruppene og at det har enklere låneprosedyrer sammenlignet med kjøps- og etableringslånet. Rundt 10 prosent av kommunene er uenige i dette, mens de resterende er verken enig eller uenig.

Figur 5.26 *Startlånet er et bedre lånealternativ og har enklere låneprosedyrer enn etablerings- og kjøpslånet*



Lang flere store enn små kommuner mener at startlånet både er et bedre lånealternativ og har enklere låneprosedyre enn de tidligere ordningene. Mens 86 prosent av kommunene med over 15.000 innbyggere mener at startlånet er bedre, er det kun 42 prosent av kommunene med under 5.000 innbyggere som er enige i det. Vi ser også at en høyere andel av de kommunene som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan mener at startlånet er bedre enn de tidligere ordningene (60 prosent mot 42 prosent). En svakt høyere andel (omtrent 10 prosentpoeng) av de kommunene som har retningslinjer for de ulike områdene knyttet til startlånet mener låneprosedyrene for startlånet er enklere enn for de tidligere ordningene.

Dette kan være en indikasjon på at tilrettelegging og fokus på Startlån-ordningen fra sentralt i kommunen er av betydning for hvordan ordningen oppleves.

*Vi bruker Startlån-ordningen svært målrettet og søker å finne gode løsninger for målgruppen, og får tilbakemelding om at det lykkes vi med. Fra å være skeptisk i starten er det snudd til at vi ikke kunne unnvært startlånet for innbyggerne sin del.*



## 6 Måloppnåelse

I dette kapitlet vil vi foreta en oppsummerende vurdering av i hvilken grad vi kan si at startlånet har en god måloppnåelse. Som vi har sett i avsnitt 1.2 finnes det ingen enkel og entydig definisjon på hva som er en god måloppnåelse for startlånet. Vi har vurdert startlånets måloppnåelse etter seks kriterier for å lykkes med å få en god måloppnåelse:

- i) Forankring av startlånet i kommuneledelsen
- ii) Målgruppens kjennskap til startlånet
- iii) Tilstrekkelig midler for å dekke målgruppens behov
- iv) Utlån uavhengig av kommunens økonomi
- v) Organisering av arbeidet med startlån i kommunen
- vi) Husbankens service rettet mot kommunene.

I det følgende vil vi ta for oss hver av disse seks kriteriene og vurdere i hvilken grad de synes å være oppfylt.

### 6.1 Forankring av startlånet i kommunens ledelse

I en "ideell" verden burde det være en klar sammenheng mellom på den ene siden omfanget av startlån i en kommune, og på den andre siden innbyggernes behov for startlån. Jo større behov innbyggerne har, jo flere startlån i kommunen. I denne analysen er levekårsindeksen<sup>12</sup> til SSB benyttet som en indikator på behovet for startlån i kommunene.

I Figur 6.1 ser vi en illustrasjon av det relative omfanget av startlån i samtlige kommuner og hvordan kommunene skårer på SSBs levekårsindeks (høy skåre – lave levekår). Langs den horisontale akse er kommunene. For hver kommune er det én observasjon på omfanget av startlån og én på levekårsindeksen i kommunen. Det mørke feltet viser det relative omfanget av startlån i kommunene.

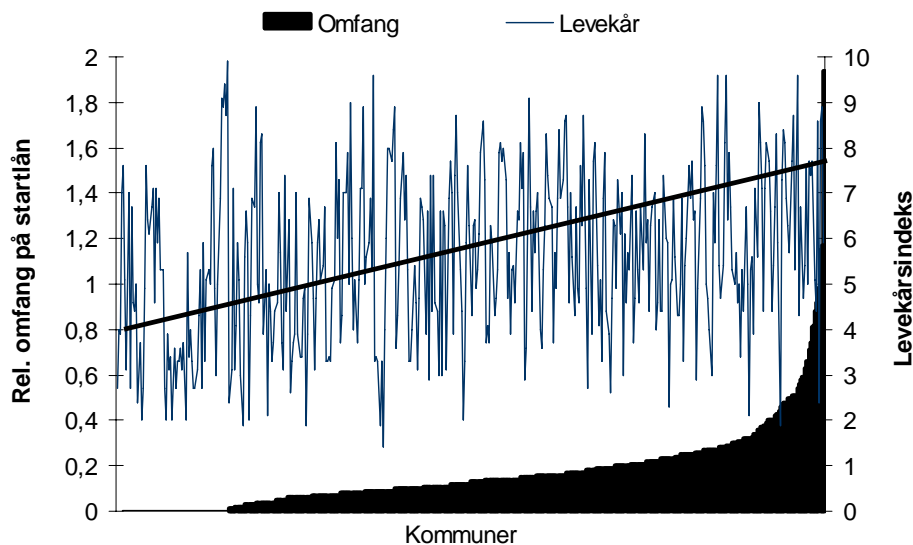
---

<sup>12</sup> SSBs levekårsindeks bygger på syv indikatorer (bla sosialhjelpstilfeller, uførepensjonister, attføringspengetilfeller, registrerte arbeideledige, lav utdanning osv) som, når de ses samlet, er ment å gi et representativt uttrykk for de sosiale problemene i kommunene. Levekårsindeksen vil derfor gi en god indikasjon på behovet for startlån i kommunene.

Dette måles langs den venstre vertikale akse og går fra 0 til 2<sup>13</sup>. Vi ser at det først er observasjoner fra de 69 kommunene som ikke har startlån, deretter øker omfanget av startlån i kommunene til 2 prosent av befolkningen. "Sikksakk"-feltet i midten av figuren viser levekårsindeksen til kommunene. Den måles langs den høyre vertikale akse, og går fra 0 til 10, hvor 10 indikerer lavest levekår.

Er det så en sammenheng mellom omfang av startlån og levekårsindeksen i kommunene? Det er vanskelig å se noen *entydig* sammenheng i figuren mellom på den ene siden omfang av startlån og levekår på den andre siden. Statistisk testing<sup>14</sup> viser imidlertid at det *er* en signifikant positiv sammenheng mellom omfanget av startlån i kommunen og levekår i kommunen. Det betyr at omfanget av startlån generelt er høyere i de kommuner som har lave levekår, sammenlignet med de kommuner som har høye levekår. Det er imidlertid ikke en veldig sterk sammenheng, noe som også ses av figuren. Mange av kommunene som ikke har startlån eller har et lavt omfang på startlån har gjennomsnittlig lave levekår. På motsatt side av figuren ser vi at flere av kommunene som har et høyt omfang av startlån har både lave og høye levekår. Selv om det er en statistisk positiv sammenheng mellom omfang på startlån og levekår i kommunene, er det ingen sterk sammenheng mellom behovet for startlån og omfanget av startlån i kommunene.

Figur 6.1 Relativt omfang på startlån og levekårsindeksen i kommunene.  
Alle kommuner. 2004



Gjennom intervjuene i kommunene så vi en *tendens* til at saksbehandlerne mente startlånet var et viktigere boligsosialt virkemiddel for kommunen, enn de med det administrative ansvaret gjorde. En respondent, som har det administrative ansvaret for startlån i en kommune, sa følgende om startlån:

<sup>13</sup> Det relative omfanget av startlån i kommunene er prosent startlån av befolkningen. Omfang = (Antall startlån/befolkning) \* 100. Det vil si antall startlån i prosent av befolkningen i kommune.

<sup>14</sup> Pearson korrelasjonstest: Signifikant på 0,01 nivå. Beta verdi 0,233.

*I prinsippet kunne Husbanken hatt ansvaret for startlånet. Vet ikke om vi behandler det annerledes enn Husbanken ville gjort. Vi har ikke noe lokalkunnskap som spiller inn når vi behandler lånesøknader. Administrativ leder for startlånet*

Saksbehandler i denne kommunen så på startlånet som et svært viktig boligsosialt virkemiddel. Det virket som de i stor grad benyttet seg av lokalkunnskapen for å finne gode løsninger for de mest vanskeligstilte i kommunen. Han uttalte følgende på spørsmål om han var fornøyd med at det var kommunen og ikke Husbanken som administrerte startlånet: *"Hva skulle vi gjort uten startlånet?"*

I spørreskjemaet var følgende kommentar:

*Vi burde hatt en boligsosial handlingsplan klar for lenge siden. Burde hatt ei boligavdeling som hadde tid til å arbeide med boligpolitikk i kommunen. I vår kommune er dette arbeidet ofte et "venstrehåndsarbeid". Spørreskjema*

*Kommunen har så store problemer på andre områder (eldreomsorg, omsorgssektoren) og det er der fokus er nå. At kommunen skulle ta opp med lån for å låne ut er en tanke som er langt bortenfor de som styrer. Kommunen har ingen målsetting for boligetablering av vanskeligstilte. Det er ikke fokus på det fra den politiske ledelse. Intervju saksbehandler*

Ut fra figuren er det tydelig at det ikke bare er behovet som styrer omfanget av startlån i kommunene? Hva er det da som styrer omfanget av startlån? Vi tror omfanget også har sammenheng med holdning og forankring av startlån i kommunens ledelse. Når såpass mange kommuner enten ikke har startlån, eller har et lavt omfang, er det ikke fordi behovet i disse kommunene er mindre enn i andre kommuner med et høyere omfang. Sannsynligvis er det også fordi startlånet ikke er en prioritert ordning fra kommunens ledelse. Det er ledelsen i kommunen som fatter vedtak om innlån av startlånmidler. Det er også ledelsen som avgjør hvor mye personalressurser som settes av til arbeidet med startlånet, og de vil også ha et ansvar i forhold til markedsføring av ordningen i kommunen. Kommuneledelsen har et ansvar i forhold til å sette arbeidet med startlånet på dagsorden og iverksette det i kommunen

### **Oppsummering:**

**→ Det er enda et stykke vei å gå for Startlån-ordningen er godt forankret i ledelsen i alle landets kommuner**

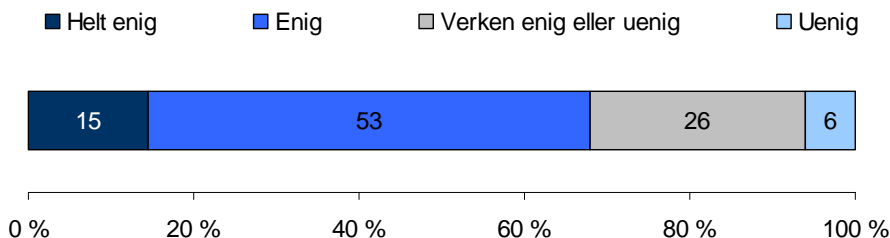
## **6.2 Kjenner målgruppen til startlånet?**

For at startlån-ordningen kan sies å ha en god måloppnåelse, er det en forutsetning at potensielle lånetakere kjenner til ordningen. Hva mener kommunene selv om målgruppens kjennskap til ordningen? I Figur 6.2 ser vi at kun 15 prosent av kommunene er *helt enige* i at de i stor grad når ut til de ulike målgruppene med informasjon om startlånet. 68 prosent av kommunene er helt enig eller enig i dette utsagnet. Det betyr at en god del av kommunene mener at informasjon om startlånet ikke i tilstrekkelig grad når fram til de ulike målgruppene. Det er også vår vurdering at både intern og ekstern markedsføring av startlånet kan bli bedre i kommunene. Det er størst sannsynlighet for å treffe de svakeste i målgruppen



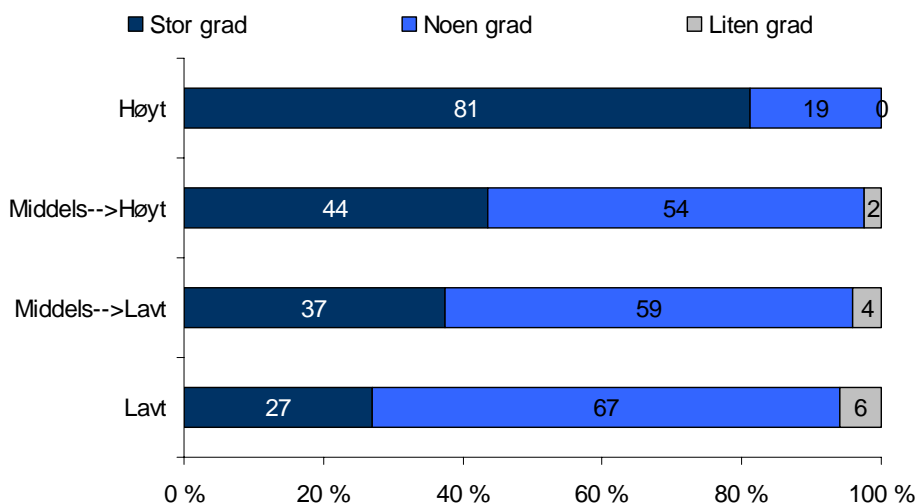
gjennom målrettet informasjon gjennom kommunens egne førstelinjetjenester. Også på dette området ser vi forbedringspotensialer i kommunene.

Figur 6.2 Informasjon om startlånet når i stor grad ut til de ulike målgruppene



Ikke overraskende ser vi i Figur 6.3 at det er en sterk sammenheng mellom kommunenes vurdering av i hvilken grad de fanger opp de med behov for startlån og omfang av startlånet. Over 80 prosent av de kommunene som har et relativt høyt omfang av startlån mener de i stor grad fanger opp de med behov for startlån. Blant kommuner som har det laveste relative omfanget av startlån er det til sammenligning kun 27 prosent som mener det. Et flertall av kommunene som har et lavt omfang på startlån mener selv at de ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de med behov for startlån.

Figur 6.3 I hvilken grad mener saksbehandler at kommunen fanger opp de med behov for startlån og relativt omfang av startlån i kommunen



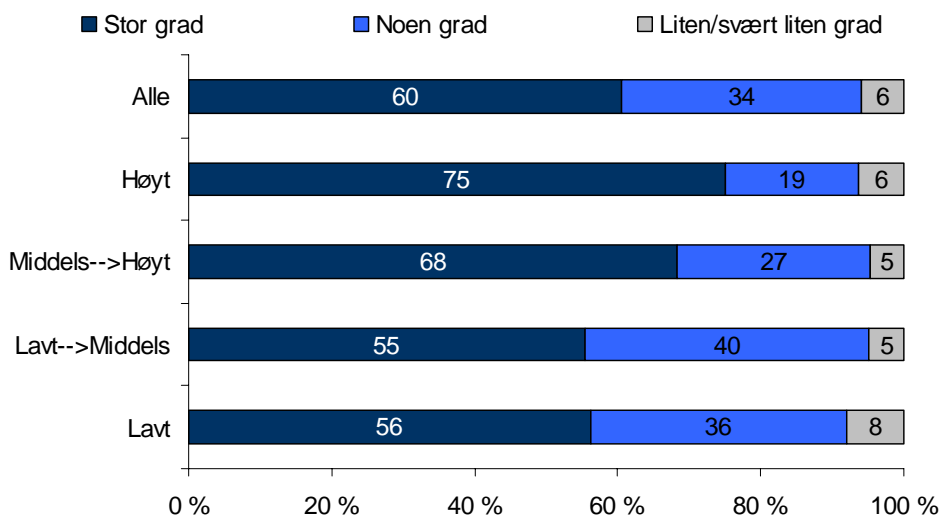
→ Det er forbedringspotensialer i forhold til å gjøre startlånet kjent blant de ulike målgruppene i alle kommunene

## 6.3 Tilstrekkelige økonomiske rammer

Kommunene kan søke Husbanken om de midler til startlån som de selv mener de har behov for. Ingen kommuner har fått avslag på startlån-søknader i Husbanken. I Figur 6.4 ser vi kommunens vurdering av om de har tilstrekkelig med startlånmidler og omfanget av startlån i kommunen. 60 prosent av kommunene mener de

i stor grad har tilstrekkelig med startlånmidler, mens 34 mener de i noen grad har det. De kommunene som har høyest omfang av startlån mener i større grad enn andre kommuner at de har tilstrekkelig med midler.

Figur 6.4 I hvilken grad mener kommunene at de har tilstrekkelig med midler for å dekke målgruppens behov for startlån og omfanget på startlån i kommunen



→ Kommunene har mulighet til å få de økonomiske rammer de har behov for i Husbanken, det står på kommunens vilje til å søke

## 6.4 Omfang av startlån uavhengig av tapsrisiko

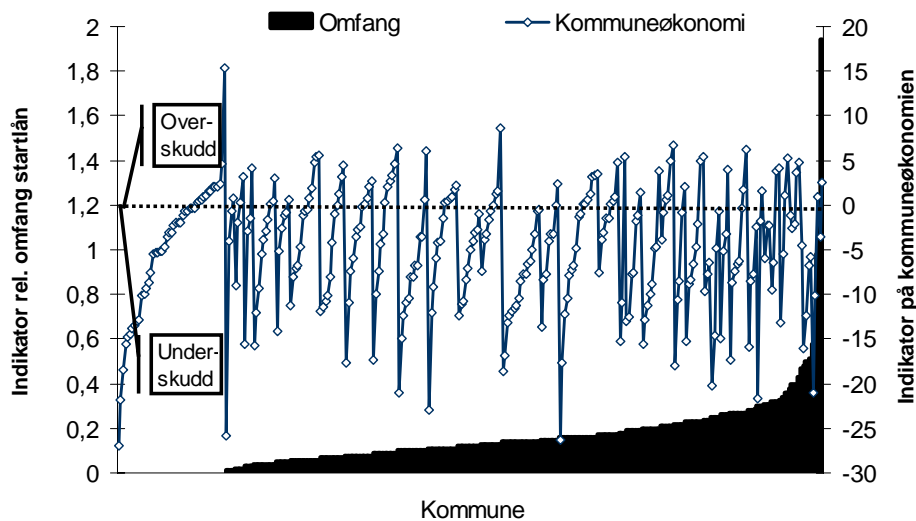
I hvilken grad synes kommunens økonomi og risiko for tap å påvirke omfanget av startlån i kommunene? I Figur 6.5 ser vi en illustrasjon av det relative omfanget av startlån i kommunene og en indikator for kommuneøkonomien<sup>15</sup>. Figuren er identisk med Figur 6.1, men levekårsindeksen er byttet ut med en indikator for kommunenes økonomi. Selv om figuren viser varierende grad av samvariasjon mellom omfang av startlån og kommuneøkonomien, ser vi tydelig at de aller fleste kommuner som ikke har startlån hadde underskudd på kommuneøkonomien i 2004. Sammenhengen er positiv og også statistiske signifikant<sup>16</sup>. At sammenhengen er positiv, betyr at overskudd på kommuneøkonomien i større grad sammenfaller med høyt omfang på startlånet og vice versa.

Figuren viser at det ikke er en entydig sammenheng mellom kommuneøkonomien og omfanget av startlån i kommunene. Mange av kommunene med størst underskudd på budsjettene (negativ indikator) er blant kommunene med høyest omfang på startlånet. Motsatt ser vi at en del av kommunene som ikke har startlån eller som har et lavt omfang, har overskudd på kommuneøkonomien.

<sup>15</sup> Tall fra KOSTRA - SSB: Kommunens overskudd før lån og avsetninger i prosent av brutto driftsinntekter., konsern. (2004). Mangler observasjoner for 126 kommuner. Disse er utelatt fra figuren.

<sup>16</sup> Pearson korrelasjonstest: Signifikant på 0,01 nivå. Beta verdi 0,944.

Figur 6.5 Relativt omfang på startlån og indikator på kommunens økonomi



Gjennom undersøkelsen har vi fått et todelt inntrykk av om risiko for tap i kommunen på noen måte påvirker utlånet: På den ene siden kom det tydelig fram at både på saksbehandlernivå og også hos de som har det administrative ansvaret for startlån i kommunen, var kommuneøkonomi og risiko for tap i liten grad styrende for arbeidet med startlån. På den andre side viser ovenforstående figur at det er en signifikant positiv sammenheng mellom omfanget av startlån i kommunene og den økonomiske stillingen i kommunene.

→ Risiko for økonomisk tap på startlån er en medvirkende faktor til lavt omfang av startlån i enkelte kommuner

## 6.5 Organisering av arbeidet med startlån i kommunene

Kommunene har, naturlig nok, organisert arbeidet med startlån forskjellig. I et flertall av kommunene har sosialetaten det administrative ansvaret for startlån, mens det i andre kommuner er lagt under bolig-/teknisk avdeling, under rådmannens stab eller finans-/økonomiavdelingen. Det synes ikke som om hvilken enhet som har det administrative ansvaret for startlån har noen stor betydning for hvordan arbeidet med ordningen utøves. Det undersøkelsen imidlertid viser, er at de kommuner som har de boligsosiale virkemidlene statlig bostøtte og boligtilskudd i samme enhet som startlån i større grad enn de andre kommunene vurderer disse virkemidlene før eventuelt avslag gis på grunn av manglende betalingsevne. Det er viktig å vurdere alle relevante virkemidler før det gis avlag. Kommunene bør derfor oppfordres til enten å samordne de relevante boligsosiale virkemidlene i samme enhet som startlån, eller å samarbeide tettere om virkemidler i kommuner hvor disse ikke er i samme enhet.

Undersøkelsen viser også at de kommuner som har et tett samarbeid mellom ulike enheter i kommunen, i større grad enn de andre kommunene når fram til og finner gode løsninger for de svakeste brukerne.

→ Tett samarbeid mellom ulike berørte enheter i kommunene

## **6.6 Husbankens veilederrolle overfor kommunene**

Husbanken er en viktig og god støttespiller for kommunene i arbeidet med startlån, og kommunene gir Husbanken gode tilbakemeldinger i denne undersøkelsen. Det er en del forskjeller mellom kommunenes vurderinger av de ulike regionkontorene, noe som kan indikere at regionkontorene kan ha noe å lære av hverandre. Vi tror at Husbanken kan videreutvikle sin rolle som veileder ytterligere spesielt innenfor tre områder: Jobbe mot kommuneledelsen for å forankre startlånet på "topp" i kommunene, bidra til mer lik behandling av startlånet i kommunene og i forhold til markedsføring av startlånet. En god arena for dette arbeidet kan være samlinger mellom regionkontorene.

→ **Husbanken er en god og viktig støttespiller for kommunene**

## **6.7 ECONS vurdering av måloppnåelse**

Startlånet er blitt et viktig boligsosialt virkemiddel for kommunene, og de fleste kommuner gjør et godt arbeid for å hjelpe målgruppene til å etablere seg i boligmarkedet. Undersøkelsen viser at det er forbedringspotensialer på en rekke områder i arbeidet med startlån og dermed også muligheter til å bedre måloppnåelsen for startlånet som et boligsosialt virkemiddel.



## 7 Oppsummering av ECONs anbefalinger

---

	Anbefalinger	Motivasjon	Utøver
<b>Organisering</b>	<b>Samordning av saksbehandlingen for kommuner som ikke har startlån</b>	Alle bør ha mulighet for å få startlån uavhengig av hvilken kommune de bor i	Regionkontorene → Kommunene
	<b>Relevante boligvirkemidler i samme enhet, eller tett samarbeid mellom enhetene</b>	Se virkemidlene i sammenheng, bedre måloppnåelse	Kommunene
<b>Informasjon</b>	<b>Markedsføring, intern og ekstern, som tema på opplæring</b>	} Nå ut til målgruppene i større grad enn i dag	Regionkontorene →
	<b>Landsomfattende markedsføring</b>		Kommunene
<b>Retningslinjer</b>	<b>Vurdering av om lokale retningslinjer er i strid med Husbankens</b>	} Unngå uønskede vilkår og veldig stor forskjell på vilkår mellom kommunene	Regionkontorene/ Husbanken
	<b>Kurs og retningslinjer i skjønnsvurdering av betalingsevne</b>		→ Kommunene
	<b>Kurs og retningslinjer for oppfølging av personer med betalingsproblemer</b>	} Redusere inkasso blant lånetakere	
	<b>Kommunene anbefaler fastrente for lånetakere med spesielt dårlig betalingsevne</b>		Redusere inkasso blant lånetakere → Regionkontorene Kommunene

	<b>Anbefalinger</b>	<b>Motivasjon</b>	<b>Utøver</b>
<b>Vilkår</b>	<b>Revurdere tapsfordelingen mellom kommune og Husbank</b>	Redusere kommunenes risiko og sikre målgruppene startlån i alle kommuner	Husbanken
	<b>Gi alle kommunene tilbud om samme andel av inn- og utlån til flytende og fast rente</b>	Lånetakerne kan selv velge fast eller flytende renter	
<b>Andre virkemidler</b>	<b>Tapsfond må være direkte relatert til omfanget av startlån i den enkelte kommune</b>	Redusere kommunenes risiko og sikre målgruppene startlån i alle kommuner	Husbanken
	<b>Revurdering av inntektsgrensene for å få bostøtte og boligtilskudd – må stå i forhold til prisene i boligmarkedet</b>	Bedre tilpasning av boligsosiale virkemidler til boligmarkedet	
	<b>Strategi for startlånet inn i boligsosiale handlingsplaner</b>	Overordnet strategi for startlånet i kommunene	Regionkontorene → Kommunene
	<b>→ Innføring av regionale nettverkssamlinger</b>	”Lære av hverandre”	
<b>Strategi</b>	<b>→ En mer aktiv rolle for å forankre startlånet i kommunens toppledelse</b>	Legge til rette for aktiv og mer lik bruk av startlånet i alle kommuner	Husbanken og Regionkontorene
	<b>→ En mer aktiv rolle i forhold til mer lik behandling av startlån i kommunene</b>		

---