

Rapport 2009-106

**God praksis med
startlån**

God praksis med startlån

Utarbeidet for
Kommunal- og
regionaldepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 PROBLEMSTILLING OG METODE.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Mandat og problemstillinger.....	7
1.2.1 God bruk av startlån.....	8
1.2.2 Økonomiske konsekvenser for kommuner ved bruk av startlån.....	8
1.2.3 Dagens tapsfond og tapsordningen	9
1.3 Metode	9
1.3.1 Dokumentstudie	10
1.3.2 Registeranalyse av startlån og realisert tap.....	10
1.3.3 Casestudie av 8 kommuner med god bruk av startlån	10
1.3.4 Telefonintervjuer med andre informanter.....	13
2 STARTLÅN OG ANDRE BOLIG-SOSIALE VIRKEMIDLER.....	15
2.1 Startlån og målgruppe	15
2.1.1 Målgrupper.....	15
2.1.2 Casekommunenes tilnærming til målgruppene.....	17
2.2 Annen støtte/tilskudd fra Husbanken som forvaltes av kommuner.....	17
2.2.1 Statlig boligtilskudd til enkeltpersoner	17
2.2.2 Statlig bostøtte til enkeltpersoner	19
2.3 Kommunale ordninger	20
2.4 Boligsosial handlingsplan og arbeid på tvers av virkemidler.....	21
3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER FOR KOMMUNENE.....	23
3.1 Innledning	23
3.2 Mulige økonomiske konsekvenser.....	24
3.2.1 Inntekter/besparelser ved mer offensiv bruk av startlån.....	24
3.2.2 Mulige kostnader ved mer offensiv bruk av startlån	27
3.2.3 Potensiell risiko ved mer offensiv bruk av startlån.....	28
4 ØKONOMISK RAMME FOR STARTLÅN OG TAPSFOND	31
4.1 Økonomisk ramme for startlån	31
4.1.1 Innledning	31
4.1.2 Økonomisk ramme for startlån i casekommunene	31
4.2 Tap på startlån og tapsfond.....	33
4.2.1 Innledning	33
4.2.2 Tap på startlån og tapsfond i casekommunene	34
4.3 Analyse av innrapportert tap til Husbanken	35
4.4 God praksis - oppsummering.....	39
5 SAMARBEID OM OG MARKEDSFØRING AV STARTLÅN.....	41
5.1 Samarbeid om startlån	41
5.1.1 Samarbeid med andre kommuner	41
5.1.2 Samarbeid med private banker	41
5.1.3 Samarbeid med Husbanken	43
5.2 Generell markedsføring/informasjon.....	44
5.3 Hvordan nå målgruppene?.....	45
5.4 God praksis - oppsummering.....	46
6 STARTLÅN I KOMMUNENE	49

6.1	Innledning	49
6.2	Forankring på politisk nivå	50
6.3	Forankring i administrativ ledelse	51
6.4	Ansvar for saksbehandling av startlån	52
6.4.1	Kobling med andre ytelser som kan ha samspill med startlån.....	52
6.4.2	Kobling med ytelser til potensielle målgrupper for startlån	53
6.4.3	Kobling med tildeling av kommunale boliger	54
6.4.4	Kobling med gjeldsrådgivning.....	54
6.5	Vedtaksmyndighet i enkeltsaker	55
6.6	Retningslinjer for startlån	55
6.7	God praksis – Oppsummering	56
7	SAKSBEHANDLING AV ENKELTSØKNADER OM STARTLÅN	59
7.1	Dialog/samhandling	59
7.1.1	Dialog/samhandling med søker	59
7.1.2	Dialog/samhandling med eksterne aktører	60
7.1.3	Dialog/samhandling internt i kommunen	60
7.2	Risikovurdering i enkeltsaker	61
7.3	Betingelsene i avtalene	62
7.3.1	Fullfinansiering eller samfinansiering	62
7.3.2	Bruk av avdragsfrihet.....	62
7.3.3	Renter.....	63
7.3.4	Forhåndsgodkjenning.....	63
7.4	Avslag	63
7.5	God praksis – Oppsummering	64
8	FORVALTNING AV STARTLÅNSAVTALER.....	65
8.1	Bruk av gebyr.....	65
8.2	Forvaltningen	65
8.3	Mislighold.....	66
8.4	God praksis – Oppsummering	67
	LITTERATURLISTE:.....	69

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Startlån er et av flere boligsosiale virkemidler fra Husbanken som forvaltes av kommunene. Econ Pöyry har på oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet belyst hvilke potensielle økonomiske gevinster kommuner kan oppnå ved en offensiv bruk av startlån, og hvordan den reelle tapsrisikoen til kommunene er svært liten. Vi har også illustrert god bruk av ordning gjennom konkrete eksempler. Rapporten peker på hvordan det er et underforbruk av startlån i kommune-Norge, og viser hvordan man gjennom god praksis kan utnytte det ubrukte potensialet. Rapporten gir også konkrete anbefalinger om hvilke vurderinger kommunene bør gjøre for å virkeliggjøre potensialet som ligger i ordningen.

Bakgrunn

Et sentralt boligpolitisk virkemiddel er startlån. Ordningen finansieres av Husbanken, men forvaltes av kommunene. Startlånet har en sosial profil og målsettingen er å hjelpe grupper med svak økonomi som har problemer med å skaffe privat finansiering til egen bolig. Aktuelle målgrupper er unge førstegangsetablerere, barnefamilier, enslige forsørgere, personer med funksjonsnedsettelse og etniske minoriteter. Samtidig åpner de fleste kommunene for at andre personer med midlertidige eller varige økonomiske utfordringer kan søke om startlån, for eksempel på grunn av samlivsbrudd.

I perioden 2004-2008 har 374 av landets 430 kommuner hatt startlån som ett av flere boligsosiale virkemidler. Disse kommunene har til sammen gitt nesten 17 milliarder i startlån i samme periode. Det har vært en økende interesse for startlånsordningen de siste årene, men det er fortsatt en del kommuner som ikke bruker startlån. Bruken av startlån varierer dermed mye fra kommune til kommune, både med tanke på bruk og praksis.

Kommunal- og regionaldepartementet er oppdragsgiver for denne utredningen som formidler hvordan startlånet kan være et godt boligsosialt virkemiddel hvis det brukes på en god måte, alene eller i samspill med andre virkemidler.

Problemstilling

Utredningen har hatt følgende tre hovedproblemstillinger. Den skal:

- *Synliggjøre økonomiske fordeler (og eventuelt ulemper) for kommuner ved en mer offensiv bruk av startlån*
- *Belyse hvordan dagens tapsfond og tapsordning kan bidra til en mer offensiv bruk av startlånet*
- *Legge frem eksempler på god bruk av startlånet*

Econ Pöyry har gjennomført en dokumentstudie, registeranalyser av Husbankens registre over startlån og tapsfond, og en casestudie av åtte kommuner som har en god bruk av startlån.

Konklusjoner og tilrådinger

Vi har valgt å knytte våre konklusjoner og tilrådninger opp mot to dimensjoner. Den første dimensjonen handler om de økonomiske konsekvenser ved startlånsordningen og tapsordningen. Den andre dimensjonen oppsummerer god praksis knyttet til gjennomføringen og organiseringen av startlånsordningen i kommunene.

Vurderinger knyttet til økonomiske konsekvenser for kommuner

Et sentralt formål med oppdraget har vært å synliggjøre økonomiske fordeler (og eventuelt ulemper) for kommuner ved en mer offensiv bruk av startlån. Det er imidlertid utfordrende å vurdere økonomiske konsekvenser av startlån for kommunene. Både fordi ikke alle økonomiske aspekter er synlige, men også fordi konsekvenser kan variere om man ser på kort eller lang sikt. Mange av de positive konsekvensene ved bruk av startlån er heller ikke lett identifiserbare og fremkommer ikke nødvendigvis i kommunenes budsjett. Nedenfor oppsummerer vi de viktigste økonomiske aspektene.

Offensiv bruk av startlån kan gi kommunene store besparelser

Den største økonomiske gevinsten ved startlån finner vi i de kommuner som ser de ulike boligsosiale virkemidlene i sammenheng. Kreative og engasjerte saksbehandlere er ofte en viktig faktor, men organisering og rutiner bidrar også til å øke potensialet i kommunene. I mange tilfeller kan små beløp i form av startlån, og/eller i sammenheng med andre tilskuddsmidler, bidra til at mennesker kan komme inn i egen bolig, eller bli boende i en eksisterende bolig lengre enn ellers. Dette kan gi kommunene vesentlige besparelser på sikt.

Kommunene har liten risiko for tap

Et av formålene ved startlånsordningen er at kommunen skal ta en større risiko enn private banker. Kommunene hadde anledning til å avsette deler av det statlige boligtilskuddet fra Husbanken på egne tapsfond som skal dekke normalrisikoen ved lånene. Ordningen ble stilt i bero av Husbanken som en universell ordning i 2005, siden mange hadde bygd opp store tapsfond, men kommuner med lite avsatte midler kan fortsatt søke Husbanken om å sette av deler av boligtilskuddet til tapsfond.

I tillegg er det innført en tapsfordeling mellom stat og kommune der kommunen har tapsrisikoen for de første 25 prosent av restgjelden på tapstidspunktet, mens Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent innenfor startlånsrammen. Kommunene tar normalrisikoen knyttet til startlån, mens staten dekker "katastroferisikoen" ved et eventuelt boligkrakk. Den reelle risikoen for kommunens økonomi er dermed liten.

Få og små tap med startlån

I perioden 2004 til 2008 har i underkant av halvparten av kommunene hatt minst ett tap. Selv om kommunen hefter ved de første 25 prosentene av tapet, viser rapporten at tapet i de aller fleste tilfeller blir dekket av tapsfondet som er bygd opp av statlig midler. Kun 7 prosent av kommunene har hatt tap som ikke ble dekket opp av tapsfondet. Enkelte av disse tapene ble også dekket av statlige overføringer påfølgende år, så tapene til kommunene er i realiteten enda mindre. De få tapene som er rapportert er også forholdsvis små.

Små økonomiske kostnader for kommunene ved bruk av startlån

Startlån gir isolert sett få ekstra kostnader for kommunene. Situasjonen er snarere den motsatte. Startlånet og kommunenes tapsfond er begge finansiert av statlig midler. Kommunene har også mulighet til å plassere lånerammen fra Husbanken til en høyere avkastning enn lånerenten. I tillegg dekker termingebyr og et påslaget på renten på inntil 0,25 prosentpoeng kostnadene til forvaltningen av startlånene.

Anbefalinger og vurdering av god praksis i forvaltningen av startlånsordningen

Den andre delen av rapporten drøftes god praksis. Dette handler om hvordan kommunene velger å organisere og gjennomføre startlånsordningen, og er knyttet opp mot aspekter som retningslinjer, forutsigbarhet og individuell tilpasning. Nedenfor oppsummeres våre anbefalinger.

Reell vurdering av låneramme skaper god praksis og forutsigbarhet

Kommunene har mulighet til å låne fra Husbanken som engangsutbetaling eller gjennom flere terminer. En grunn til å få utbetalt lånebeløpet i flere terminer er at rentebelastningen for kommunen blir minst mulig. En annen løsning er å plassere det samlede låneopptaket til en høyere avkastning enn lånerenten til Husbanken. Ved å velge en slik løsning oppnår kommunen full fleksibilitet med tanke på tilgangen av startlånsmidler, og man motregner renteinntekten mot rentekostnaden kommunen har til Husbanken.

Kommunene har ulike vurderinger knyttet til størrelsen på sin utlånsramme. Mye tyder på at en del kommuner er for restriktive når de søker om lån hos Husbanken. Mange kommuner markedsfører heller ikke startlånsordningen aktivt. I en slik situasjon kan det antas at det er de mest trengende og minst ressurssterke som ikke får tilgang til ordningen.

God praksis er at kommunene gjør en helhetsvurdering av lånebehovet hos Husbanken, og knytter vurderingen tett opp mot resten av det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet er det viktig å forankre startlånsordningen i hele organisasjonen. Vi mener også at en del av god praksis er at kommunens låneramme for startlån hos Husbanken er romsligere enn budsjettert behov. Det er viktig å ikke gå tom for startlånsmidler i løpet av året slik at det blir stopp i søknadsbehandling. Dette er uheldig og bidrar til å skape usikkerhet rundt ordningen.

Samarbeid om og markedsføring av startlån er viktig

Private banker er viktige samarbeidspartnere for kommuner i forbindelse med startlån. Noen kommuner velger å ha formelle avtaler med lokale banker, mens andre ser på dette som uheldig. Det viktigste i en god praksis er at det etableres tett kontakt mellom aktørene for å skape gode arenaer som muliggjør en felles og realistisk forståelse av hva de ulike aktørene kan bidra med. Private banker er også en av hovedkanalene for å markedsføre startlånsordningen, og dette må kommuner være seg bevisst.

Det er også viktig at kommunen bruker Husbankens regionale samlinger aktivt for å møte andre saksbehandlere. På de regionale samlingene møtes kommunale saksbehandlere for "å lære og bli lært", blant annet gjennom ulike typer case- og gruppeoppgaver. For å etablere god praksis, og etablere en felles forståelse av hvordan

skjønnsvurderingen kan gjøres innenfor startlånsordningen, er det viktig med arenaer hvor dette diskuteres.

Det er særlig de mindre kommunene som har mye å hente fra slike samlinger. Erfaringsutveksling kan gi nyttige innspill og gode løsninger på utfordringer disse står overfor, og kan til dels veie opp for at en del behandler relativt få saker i året. Kommuner som ikke deltar på slike samlinger kan miste viktig input til startlansarbeidet.

Spørsmål om markedsføring av ordningen blir ofte koblet til oppbrukte rammer. Flere kommuner velger å ikke gå aktivt ut og markedsføre startlånsordningen fordi man "uansett bruker opp rammene". Dette er ikke god praksis. Hvorvidt lånerammene er tilpasset etterspørselen/behovet eller ikke, blir ikke besvart før alle relevante målgrupper får god nok informasjon. Kommunen bør gå aktivt ut med informasjon og markedsføring på de stedene hvor målgruppene er.

Det er imidlertid like viktig å informere om startlånsordningen internt i kommunen. For å virkelig gjøre potensialet som ligger i startlånsordningen må førstelinjetjenesten i kommunene ha god kjennskap til ordningen og dens muligheter. Kommunen kan ikke forvente at alle potensielle startlåsmottakere tar kontakt på egenhånd, og derfor er man avhengig av at resten av kommunens førstelinje blir involvert i arbeidet.

Gode retningslinjer og organisatorisk samhandling er viktig

Vi vurderer det som god praksis å samle saksbehandlingsansvaret for Husbankens virkemidler hvis mulig. Dette gir bedre samhandling på tvers av virkemidlene, og et bedre boligsosialt totaltilbud i kommunen. Vi understreker også betydningen av at saksbehandling av startlån sees i sammenheng med andre ytelser som kan ha samspill med startlån, som andre ytelser til potensielle målgrupper for startlån, tildeling av kommunale boliger og gjeldsrådgivning.

Det er viktig at kommunene har egne føringer på praktisering av aspekter som risikovurdering, finansieringsandel, avdragsfrihet, skjønnsbruk av SIFO-satsene, refinansiering av gjeld, forhåndsgodkjenning og rentevilkår. Ikke minst er slike føringer viktig hvis flere saksbehandlere i kommunen håndterer søknader om startlån. Nedskrevne retningslinjer kan også bidra til å bevisstgjøre og forankre praktisering av startlån bedre i hele kommuneforvaltningen.

Skreddersøm og individuell tilpasning er god praksis

Selv om det er vanlig at en startlanssøker har minst ett møte med saksbehandler i kommunen varierer omfanget av dialog og samhandling betydelig. Vår vurdering er at de som allerede mottar offentlige ytelser/tjenester både kan ha størst nytte av startlånet og gi kommunen størst besparelser på sikt. For disse vil trolig en tett dialog og samhandling være avgjørende for at et startlån kan bli riktig løsning. En tett dialog/samhandling internt i kommunen for å identifisere denne målgruppen er viktig.

Risikovurderinger av lånetakers betalingsevne må tilpasses den enkelte søker. I tillegg til å vurdere aspekter som full- eller samfinansiering, avdragsfrihet, rente (fast/flytende), kan mange potensielle startlåsmottakere ha nytte av en forhåndsgodkjenning. En god praksis med forhåndsgodkjenning gir startlånskunden en mulighet til å bruke noe tid på finne den "riktige" boligen. Vi anbefaler derfor at en forhåndsgodkjenning varer så

lenge at kunden har en reell mulighet til å få en oversikt over markedet og eventuelt kunne delta i flere budrunder før forhåndsgodkjenningen går ut.

Ekstern forvalter sikrer oppfølging av mislighold, men kommunen sikrer god praksis

Ved bruk av ekstern forvalter slipper kommunene å anskaffe systemer og kompetanse for den løpende forvaltningen av startlån. Etableringsgebyr og termingebyrene betalt av startlånskunden finansierer forvaltningen av startlån, uavhengig av om kommunen gjør dette selv eller bruker en ekstern forvalter.

Det er stor variasjon når det gjelder oppfølging av misligholdssaker. Hos noen har kommunen ansvaret for å sende saker til inkasso, mens hos andre har den eksterne forvalteren fullmakt til å gjøre dette. Selv om det kan være fornuftig å benytte ekstern forvalter ved oppfølging av mislighold bør kommunen involveres på et tidlig tidspunkt. En god praksis tilsier at kommunen gjør aktiv bruk av ordninger som gjeldsrådgivning, avdragsfrihet eller andre boligsosiale og/eller økonomiske virkemidler. Her har kommunene betydelig større muligheter, og ansvar, til å finne gode løsninger enn en ekstern forvalter.

1 Problemstilling og metode

Staten fastsetter boligpolitiske mål og legger rammer for de økonomiske virkemidlene ovenfor befolkningen. Husbanken er det sentrale organet for gjennomføring av statens boligpolitikk, mens kommunene operasjonaliserer boligpolitikken lokalt. Ett sentralt virkemiddel som administreres av kommunene, er startlånsordningen. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt Econ Pöyry i oppdrag å utrede hva som er god praksis for startlån.

1.1 Bakgrunn

Startlånet er behovsprøvd, og har som formål å hjelpe husstander som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Startlånsordningen ble innført 1. januar 2003, og avløste kjøpslånet, gitt direkte fra Husbanken, og etableringslånet, som ble administrert av kommunene. Det er kommunene som søker Husbanken om midler til startlån og som låner disse videre ut til sluttkundene.

Startlånet har 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. Samtidig åpner de fleste kommunene for at andre personer med midlertidige eller varige økonomiske utfordringer også kan søke om startlån. Dette gjelder for eksempel ved samlivsbrudd hvor den ene parten ønsker å bli boende i fellesboligen.

I perioden 2004 til 2008 har 374 av landets 430 kommuner hatt startlån som ett av sine boligsosiale virkemidler. Disse kommunene har til sammen gitt nesten 17 milliarder i startlån i samme periode. Det har vært en økende interesse for startlånsordningen de siste årene. Pr. 28.02.2009 var låneopptaket fra kommunene nesten doblet i forhold til samme periode i 2008¹, i og med at samlet låneopptak økte med om lag 1.5 milliarder kroner.²

Det er imidlertid fortsatt en del kommuner som ikke bruker startlån, og bruken av startlån varierer mye fra kommune til kommune både med tanke på bruk og praksis.

1.2 Mandat og problemstillinger

Formålet for utredningen har vært å formidle hvordan startlånet kan være et godt boligsosialt virkemiddel hvis det brukes på en hensiktsmessig måte alene eller i samspill med andre virkemidler. Denne rapporten er dermed verken en vurdering av alle aspekter ved ordningen eller en samfunnsøkonomisk vurdering av nytten av ordningen.

¹ Kommunens låneopptak gjøres primært i januar/februar hvert år, men det mulig å ta opp ytterligere lån i løpet av året. På nåværende tidspunkt (nov. 2009) er det ikke mulig å fastslå hvor mye ordningen har økt i 2009.

² <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Statistikk/Startlloan.aspx>

Utredningen har hatt følgende tre hovedproblemstillinger. Den skal

- synliggjøre økonomiske fordeler (og eventuelle ulemper) for kommunene ved en mer offensiv bruk av startlån
- belyse hvordan dagens tapsfond og tapsordningen kan bidra til en mer offensiv bruk av startlånet
- legge frem eksempler på god bruk av startlånet

Rapporten skal være grunnlag for å utarbeide anbefalinger til hvordan startlånet kan videreutvikles for å bedre måloppnåelsen som boligsosialt virkemiddel. Nedenfor følger en kort drøfting av oppdragets problemstillinger.

1.2.1 God bruk av startlån

Husbanken har laget en egen veileder for kommunal saksbehandling av startlån. I tillegg har det de siste årene vært gjennomført en rekke studier av startlån og andre boligsosiale virkemidler. Disse drøfter blant annet hva som er god bruk av startlånet. Oppdragsgiver har trukket frem følgende indikasjoner på god bruk av startlånet:³ At kommunen:

- har god forståelse av virkemiddelets rolle
- har god administrativ forankring (innebærer for eksempel at de vurderer personer som søker kommunal utleiebolig for startlån)
- har vilje til å bruke lånet og ta risiko
- har helhet i bruken av de boligsosiale virkemidlene
- treffer målgruppene for lånet
- har treffsikker markedsføring av startlånet
- har et godt samarbeid med eksterne aktører (banker/forvaltere)

1.2.2 Økonomiske konsekvenser for kommuner ved bruk av startlån

Tre aktører er involvert i bruken av boligsosiale virkemidler; staten ved Husbanken, kommunen, og låntaker. Noen boligsosiale virkemidler finansieres direkte av staten, noen finansieres av staten via kommunene (for eksempel startlånet, boligtilskudd og bostøtte), mens andre finansieres utelukkende av kommunen (for eksempel kommunal bolig og sosialhjelp). Dette illustrerer at de økonomiske konsekvensene for de ulike aktørene avhenger av hvilke ordninger som velges i en konkret sak.

Dette oppdraget er avgrenset til å se på startlånets økonomiske konsekvenser for kommunene. Mandatet fra oppdragsgiver har vært å vurdere *positive* sider ved startlån-ordningen og hvordan tapsordningen bidrar til å minimere risikoen for kommuner med offensiv bruk av startlån.

³ De seks første punktene er hentet fra konkurransegrunnlaget til dette oppdraget, mens det siste punktet er lagt til av Econ Pöyry.

1.2.3 Dagens tapsfond og tapsordningen

For å stimulere kommunene til boligsosial aktivitet, og for å redusere den økonomiske risikoen for kommunene ved bruk av startlån, har kommunene anledning til å avsette det statlig boligtilskuddet fra Husbanken på egne tapsfond. I tillegg er det innført en tapsfordeling mellom stat og kommune.

Ny forskrift for tapsfondsavsetning ble innført i 2003. I tillegg til å dekke tap fra startlån kan kommunene også benytte tapsfondet til etableringslån som ble finansiert etter 1.1.1996⁴ forutsatt at kommunene ikke har refinansiert husbanklånet.

En del kommuner bygde imidlertid opp store tapsfond på begynnelsen av 2000-tallet, som ikke reflekterte de faktiske tapene ved ordningen. Den generelle muligheten til å sette av boligtilskuddsmidler til tapsfond ble dermed stilt i bero av Husbanken i 2005. Kommuner med lite avsatte midler i tapsfond – i forhold til total lånemengde – kan imidlertid fortsatt søke Husbanken om å sette av deler av boligtilskuddet til tapsfond.

Kommunen har tapsrisikoen for de første 25 prosent av startlånets restgjeld på taps-tidspunktet, mens Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent⁵. Kommunen dekker i praksis den ”normale” risikoen for tap, mens statens ansvar er i forhold til ”katastroferisiko”. Det er imidlertid først når tapet er større enn tapsfondet at kommunen i realiteten taper penger, siden fondet er bygd opp av statlige midler.

Myndighetene har imidlertid igangsatt en prøveordning med en ny fordelingsnøkkel for tap mellom stat og kommune. I denne ordningen fordeles tapsrisikoen 50/50 mellom kommunen og staten fra første krone. Denne prøveordningen er imidlertid relativt ny, så det er ennå for tidlig å si noe om hvordan den påvirker kommunens risikovurdering og låneprofil.

1.3 Metode

Econ Pöyry har i dette oppdraget brukt ulike metodiske tilnærminger til problemstillingene. Gjennomføringen har bestått av følgende 4 trinn:

1. Dokumentstudie (av politiske dokumenter, regelverk, rapporter, evalueringer, m.v.)
2. Registeranalyse og innledende intervjuer med Husbankens regionkontorer
3. Casestudier av 8 kommuner med god bruk av startlån
4. Avklarende telefonintervjuer med informanter

⁴ Kommunene kan også søke om å få dekket inntil 50 % av tapet på etableringslån II og etableringslån som ble gitt til flyktninger før 1.1.1996

⁵ Hvis en lånetaker har en restgjeld på startlånet på 1 million og boligen (som var fullfinansiert av startlån) selges for 700.000,- så dekkes tapet på 300.000 på følgende måte; Kommunen (gjennom tapsfondet) må dekke 250.000 (25 prosent), mens staten dekker de resterende 50.000. Selv om startlånet kun er brukt som toppfinansieringen av et boligkjøp legges resterende banklån hos privat långiver til før andelen mellom kommune og stat beregnes. Det betyr at hvis lånetaker hadde en restgjeld på 300.000 i startlån og 700.000 hos privat långiver, og boligen selges for 600.000,-, vil tapsfordelingen mellom kommune og stat være den samme som om boligkjøpet var fullfinansiert av et startlån. Dvs. at kommunen må dekke 250.000 av tapet på startlånet, staten må dekke de resterende 50.000,-, mens privat långiver må dekke sitt tap på 100.000,-.

1.3.1 Dokumentstudie

Stat og kommune har mulighet til å anvende flere boligsosiale virkemidler som det i dag foreligger en rekke større evalueringer/kartlegginger av. Vi har systematisk gått igjennom tilgjengelig materiale og utarbeidet kriterier for hva som kjennetegner kommuner som

- har en ”ønsket” og offensiv bruk av startlån
- ikke bruker og/eller har lavt bruk av startlån

1.3.2 Registeranalyse av startlån og realisert tap

Kommunene skal gjennom *StartSak* og *StartRap* rapportere alle startlån og tap til Husbanken. Vi har fått registerdata fra Husbanken som viser alle inngått startlånsavtaler i perioden 2004 til 2008.⁶ I tillegg til beløp har vi fått enkelte demografiske kjennetegn ved startlånmottakerne og samspill med virkemidlene bostøtte og boligtilskudd. Vi har også fått en oversikt på kommunenivå over hvilke målgrupper som har fått startlån i samme periode.

I Husbankens register over tap i perioden 2003 til 2008 har vi på kommunenivå fått oversikt over den årlige størrelsen på tapsfondet, årlig avsetning til fondet, antall tap og samlet tap i kroner. I løpet av arbeidet med denne rapporten har vi imidlertid både sett mangelfull rapportering (at enkelte kommuner unnlater å rapportere) og en del feilrapporteringer. I tillegg kan tap også være knyttet til etableringslån som kommunene forvaltet før 2003. Det knytter seg dermed noe usikkerhet til både registeret og våre analyser.

I tillegg knytter det seg stor usikkerhet og ulike praksis til både når og hvordan eventuelle tap skal rapporteres, både hos Husbanken og i kommune-Norge. Selv om et hus er tvangssolgt kan for eksempel långiver (dvs. kommunen) følge opp vedkommende i 10 år, med mindre det ikke inngås en gjeldssanering/-gjeldsordningsavtale. Det kan dermed ta mange år før et tap blir rapportert til Husbanken. Hvor stort omfang disse forholdene har, har vi ingen klar formening om. Det er imidlertid åpenbart at det er en betydelig underrapportering av omfanget av tap på startlånet.

1.3.3 Casestudie av 8 kommuner med god bruk av startlån

Den viktigste datainnsamlingen i dette oppdraget har vært casestudien av 8 kommuner med god praksis. Valg av ”gode” kommuner er gjort fordi vi forventer at disse har (mest) kunnskap og erfaringer med startlån. Deres vurderinger har dermed også størst overføringsverdi til kommuner som ønsker å bli mer offensive i bruk av startlån i fremtiden.

Casestudie som tilnærming

De funnene vi trekker frem i denne rapporten er ikke representative for kommune-Norge, siden valget av kommuner er svært skjevt. Vi har kun valgt casekommuner som har en aktiv holdning til startlån og ingen kommuner som bevisst har valgt å ikke tilby startlån. Casestudier, som er et intensivt opplegg, gir fordeler når det gjelder å analysere

⁶ Husbanken har også rapportering for 2003 men disse tallene anses som så usikre at vi ikke har fått tilgang til disse.

helhetsperspektivet rundt en ordning som startlån, og vurdere hvilke typer organisering som fungerer bedre enn andre. Man får også lettere et bilde av rekkefølgen av hendelser – noe som gir støtte til å vurdere årsaksforhold i de tilfeller dette er nødvendig.

Ambisjonen i denne casestudien er dermed å avdekke sammenhenger som kan brukes til å forstå årsaker til ”god praksis”. Casestudier av kommuner med liten kunnskap og erfaringer med startlån ville riktignok kunne belyst eventuelle årsaker til lite bruk, men de kunne i liten grad belyst hva som i tilfelle skulle være ”god praksis”.

Valg av casekommuner

Vi la opp til å finne casekommuner blant de kommunene som både hadde ”god praksis” og offensiv bruk av startlån. Vi startet med å velge i underkant av 30 kommuner som kunne være aktuelle casekommuner. Disse ble identifisert gjennom registeranalysen. Vi la vekt på at kommunene

- hadde stort omfang startlån i antall og/eller kroner per innbygger
- at de ga startlån til et bredt spekter av målgrupper
- at de ga lån til ulike tiltak (kjøp av bolig, refinansiering osv)
- at de aktivt brukte startlån i kombinasjon med andre boligsosiale virkemidler (bostøtte og boligtilskudd)
- I tillegg la vi vekt på at casekommunene skulle representere mangfoldet av norske kommuner, både når det gjelder størrelse og geografi.

Selv om en kommune bruker startlån mye, er det ikke åpenbart at de har god praksis. For å få mer kunnskap om praksis kontaktet vi Husbankens regionkontorer for å få innspill på hvilke av våre mulige casekommuner som kunne være egnet som eksempler på ”god praksis”. Gjennom kontakten med regionkontorene fikk vi belyst andre aspekter ved kommunenes praksis enn hva som kunne identifiseres gjennom registeranalysen.

Etter innspill fra Husbanken hadde vi en nærmere gjennomgang av 16 kommuner som i følge registeranalysen brukte startlån mye, og som i følge Husbanken hadde ”god praksis”. I tillegg til å se på lett tilgjengelig dokumentasjon fra kommunenes hjemmesider hadde vi i de fleste tilfeller en kort telefonsamtale med en representant for kommunen. Etter denne gjennomgangen valgte vi våre 8 casekommuner.

Nærmere om casekommunene

Våre casekommuner har alle en offensiv bruk av startlån. Det betyr at de i forhold til kommunens størrelse gir mange startlån, har høyt samlet utlån, gir lån til et bredt spekter av målgrupper, og har en høy andel startlåsmottakere som også får bostøtte og boligtilskudd – sammenlignet med det som er vanlig blant norske kommuner. De representerer også mangfoldet i kommune-Norge når det gjelder geografi, sentralisering mv. (se Tabell 1.1).

Tabell 1.1 Nøkkelindikatorer for casekommunene

Antall innbyggere	Husbankens regionkontor	Sentralisering	Andel av befolkningen som bor i tettsted
Inntil - 4.999	Sør	Lav	60 - 70 %
Inntil - 4.999	Nord	Høy	45 - 60 %
5.000 - 19.999	Øst	Høy	70 - 85 %
5.000 - 19.999	Midt	Høy	Over 85 %
5.000 - 19.999	Vest	Lav	Under 45 %
20.000 - 50.000	Midt	Noe	Over 85 %
20.000 - 50.000	Sør	Høy	Over 85 %
Over 50.000	Øst	Høy	Over 85 %

I Husbankens oversikter over bruk av startlån de siste årene figurerer en rekke mindre kommuner på topp. Det har sammenheng med at omfanget i de fleste oversiktene måles i forhold til befolkningsmengde. Selv om de har et stort utlånt beløp per innbygger har de ikke nødvendigvis mange avtaler i løpet av ett år.

For å få med kommunestørrelse som en dimensjon valgte vi bevisst to mindre kommuner. Resten av casekommunene er imidlertid blant de mellomstore og større kommunene. Dette for å sikre at casekommunene hadde (nok) erfaring til å belyse oppdragets problemstillinger.⁷

Valg av informanter i casekommunene

I valget av informanter i casekommunene har vi både sett på hvordan kommunen har organisert sitt boligsosiale arbeid og hvilken "historie" kommunen har å fortelle om startlånet. Vi har hentet våre informanter blant:

- Rådmenn
- Politisk ledelse
- Boligkontor e.l.l.
- NAV/sosialtjenesten
- Lokale banker

Vi tilbrakte én dag i hver av casekommunene. På dagsbesøket gjennomførte vi 2 til 4 intervjuer/gruppesamtaler. I tillegg har vi gjennomført telefonintervjuer med ytterligere informanter fra casekommunene. Til sammen har intervjuene gitt oss god innsikt i kommunenes praktisering av ordningen.

Tema for intervjuene

Vi benyttet delvis strukturerte intervjuguider. Det vil si at vi stilte en del konkrete spørsmål knyttet til problemstillingene, men også en del åpne spørsmål som skulle

⁷ Etter gjennomført casestudie ser vi at vår tenkning rundt dette var riktig. Vi har fått betydelig mer informasjon fra de mellomstore og større kommunene, enn i våre to "småkommuner".

fange opp mangfoldet og egenarten i den enkelte kommune. I intervjuene fokuserte vi blant annet på:

Retningslinjer for kommunens...

- boligsosiale arbeid
- startlån
- andre boligsosiale virkemidler
- målgrupper for startlån

Kommunens økonomiske rammer for startlån

- låneopptak hos Husbanken
- tapsfond

Kommunens strategiske samarbeid med eksterne aktører om startlån

- samarbeid med andre kommuner, private banker og Husbanken
- markedsføring/informasjon

Kommunens organisering av saksbehandling av startlån og boligsosiale arbeid

- forankring i politisk nivå og administrativ ledelse
- organisatorisk plassering av forvaltningen av startlån
- vedtaksmyndighet i enkeltsaker

Saksbehandlingen av enkeltsøknader om startlån

- dialog/samhandling med søker, med eksterne aktører og internt i kommunen
- risikovurdering i enkeltsaker
- betingelsene i avtalene
- avslag

Forvaltning av inngått startlånsavtaler

- Ekstern/intern forvaltning
- Mislighold av lån
- Håndtering av tap

1.3.4 Telefonintervjuer med andre informanter

Vi har også gjennomført flere telefonintervjuer med informanter som kunne belyse forhold som ikke var blitt dekket godt nok av datainnsamlingen over. I tillegg til informanter hos Husbanken, har vi hatt intervjuer i kommuner som hadde spesielt lite bruk, store tap og/eller som skilte seg ut i registeranalysen. Gjennom intervjuene fikk vi dokumentert både ulik praksis og enkelte feilrapporteringer – ikke minst knyttet til hvordan kommunene rapporterer sine tap på startlån.

2 Startlån og andre bolig-sosiale virkemidler

Startlån er ett av flere boligsosiale virkemidler som er rettet mot de som ikke kan eller ikke ønsker å eie egen bolig. Noen av virkemidlene forvaltes av Husbanken, mens andre forvaltes av kommunene. I tillegg kan kommunene ha egne ordninger rettet mot sine innbyggere. I dette kapitlet drøfter vi utvalgte boligsosiale virkemidler som kan virke i samspill med og/eller bør sees i sammenheng med startlån.

2.1 Startlån og målgruppe

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 bostøttene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Kommunen gir 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 private 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.

2.1.1 Målgrupper

Ifølge 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 hos en privat långiver. Å tilhøre en av disse kategoriene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å få startlån.

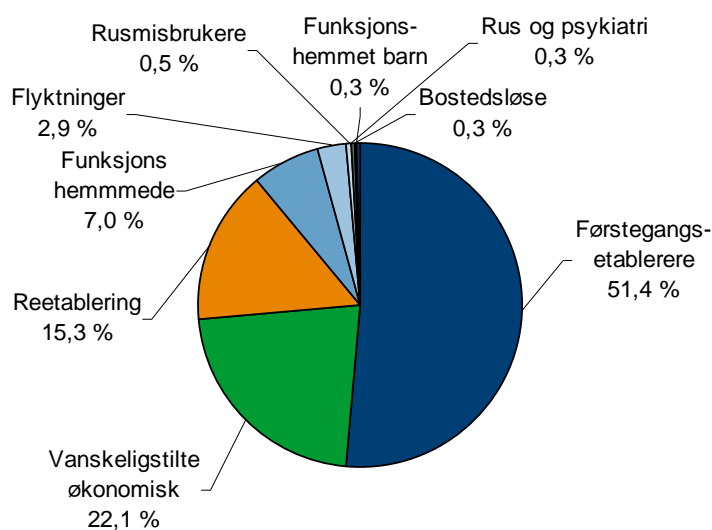
Det stilles også en forutsetning om at husholdningen kan dokumentere at deres framtidige inntekter og eventuelle stønader er tilstrekkelig til å betjene renter og avdrag på lånet i tillegg til vanlige levekostnader. Dette kravet legger strenge begrensninger på hvem som vil falle inn under ordningens målgruppe. Man kan si at det er de ”minst økonomisk vanskeligstilte” blant de økonomisk vanskeligstilte som er målgruppen for startlånet.

Formålet med startlån er å gi personer som ikke får boliglån i privat låneinstitusjon en inngangsmulighet til boligmarkedet. Siden det ikke er fastsatt noen øvre inntektsgrense for å kunne få startlån kan en låntaker ha relativ høy inntekt. Det er eksempler på tildeling av startlån til mottakere med årsinntekter på over en halv million. Det er den helhetlige situasjonen til husstanden som er avgjørende.

I utgangspunktet kan man dele målgruppen for startlån i to; de som har og de som ikke har kontakt med kommunens førstelinje. Typiske eksempler på startlånmottakere i sistnevnte gruppe er førstegangsetablererne, mens vi i den første gruppen ofte finner de som er økonomisk vanskeligstilte i en bredere forstand.

I Figur 2.1 viser vi målgruppene som har mottatt startlån i perioden 2004 til 2008.

Figur 2.1 Startlån etter målgruppe i perioden 2004 til 2008. N=35.626



Som vi ser av Figur 2.1 utgjør førstegangsetablerere om lag halvparten av alle startlånene som ble innvilget i perioden 2004 til 2008. Hovedgrunnen til at disse får startlån er at de ikke får fullfinansiert lån til boligkjøp i private låneinstitusjoner. Noen av dem kan allerede ha kontakt med kommunens førstelinjetjeneste, men det er grunn til å tro at de fleste ikke har det. Årsaken til at de fikk startlån er altså ikke at de er økonomisk vanskeligstilt, men at de mangler egenkapital og/eller har for dårlig økonomi til å fullfinansiere et boligkjøp. Også blant de funksjonshemmede og reetablererne finner vi trolig også en stor gruppe startlånmottakere som ikke er brukere av kommunens førstelinjetjeneste.

Den andre hovedgruppen startlånmottakere er de som allerede mottar tjenester/ytelser fra staten og/eller kommunens førstelinje. Vi tenker her blant annet på flyktninger / personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, rusmisbrukere, bostedsløse⁸, beboere i kommunale boliger og andre økonomisk vanskeligstilte hustander. Også en del funksjonshemmede finner vi i denne gruppen.

Det er trolig blant de som allerede mottar andre offentlige ytelser/tjenester at startlån kan ha størst positiv effekt. Vi tenker her både på muligheter for endringer i livssituasjon hos mottaker, men også økonomiske besparelser for kommunen. Det er også

⁸ Husbanken definerer alle over 18 år som bor hjemme i gruppen som bostedsløse.

innenfor denne gruppen det er mest vanlig å kombinere startlån og andre boligsosiale virkemidler (såkalt samspill).

2.1.2 Casekommunenes tilnærming til målgruppene

De fleste casekommunene legger vekt på at flest mulig skal få mulighet til å bo i egen bolig. Dette begrunnes ofte både normativt og praktisk/økonomisk. Samtidig fremhever de fleste informantene at det er noen av målgruppene startlånet passer bedre for enn andre.

I følge våre informanter ser kommunene på startlånet som et positivt og egnet virkemiddel for å hjelpe unge førstegangsetablerere inn på boligmarkedet. Dette gjelder både enslige og par, både med og uten barn. Videre fremholdt de fleste informantene at startlånet var et godt virkemiddel i situasjoner hvor den ene parten ønsker å bli boende i boligen ved samlivsbrudd.

Samlet sett er inntrykket at de fleste casekommunene har en fleksibel holdning til målgruppespørsmålet, og fokuserer på å lage gode løsninger for mennesker som kan hjelpes innenfor retningslinjene. De fleste av casekommunene har startlånskunder i alle målgruppene som er definert av Husbanken. Likevel er alle casekommunene mer opptatt av den enkelte personen enn hvilken målgruppe de tilhører. Likeledes har få casekommuner målrettede tiltak mot noen spesielle målgrupper. Dette arbeidet er også avhengig av hvilken organisering kommunen har valgt. Der hvor saksbehandleren for startlån er samlokalisert med saksbehandlere som har ansvar for kommunens øvrige tilbud til noen av målgruppene, ser vi en større helhetstenkning rundt bruken av startlån.

2.2 Annen støtte/tilskudd fra Husbanken som forvaltes av kommuner

Føringene fra Husbanken om bruk av startlån ovenfor særlig økonomisk vanskeligstilte hustander, er at lånet kan brukes i kombinasjon med boligtilskudd og bostøtte. NIBR vurderte i Rapport 2008:3 samspillet mellom de tre statlige virkemidlene og oppsummerer at det "er lite eller intet samspill mellom alle de tre boligsosiale virkemidlene. Videre konkluderes det med at en større grad av samspill kan etableres dersom dagens bostøtteordning utvides betraktelig".

Vår registeranalyse av startlån i perioden 2004 til 2008 viser at 16,6 prosent av startlånmottakerne mottar statlig boligtilskudd og 10,2 prosent mottar statlig bostøtte. Av de som mottar bostøtte får nesten halvparten også boligtilskudd. Dette illustrerer at det har vært noe samspill mellom de tre statlige ordningene siden startlån kom i 2003.

Siden NIBRs rapport kom i 2008 har reglene for den statlige bostøtten blitt endret. Flere har nå fått rett til statlig bostøtte og støttebeløpet har økt. I dag er dermed potensialet for samspill mellom de tre ordningene større enn de første årene med startlån. Vi skal nedenfor beskrive de to ordningene nærmere.

2.2.1 Statlig boligtilskudd til enkeltpersoner

Boligtilskudd er en statlig økonomisk tilskuddsordning som skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og sikre at de kan bli boende i egen bolig. Husbanken forvalter ordningen på vegne av staten, men det er kommunene som

mottar og behandler søknadene. Husbankens rammetildeling til den enkelte kommune varierer betydelig⁹.

Boligtilskudd kan gis til enkeltpersoner/husstander med varig lav inntekt som ikke er i stand til å betjene fullt lån til egnet bolig. Målgrupper kan være bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. Husstander som allerede bor i en nøktern bolig, kan også få tilskudd slik at de gjennom nødvendige tilpasninger/utbedringer og eventuell refinansiering kan beholde sin bolig.

Boligtilskudd til enkeltpersoner kan dermed brukes til både oppføring, kjøp, utbedring, tilpasning og refinansiering av egen bolig. Det legges vekt på at husstandens situasjon er av varig karakter og tilskuddet gis etter en streng økonomisk behovsprøving. Størrelsen på tilskuddet settes ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger.

I tillegg til Husbankens føringer har de fleste kommuner utfyllende regler for tildeling og behovsprøving. Hovedkravene er knyttet opp mot husstandens situasjon, dagens og fremtidens inntektssituasjon og forhold rundt boligen.

Boligtilskuddet kommer ofte inn som toppfinansiering av et boligprosjekt. Som grunnfinansiering kan mottaker søke om grunnlån¹⁰ eller startlån. Etterspørselen etter boligtilskudd er stor, og prioriteringen av søknadene varierer fra kommune til kommune. Bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få boligtilskudd.

Innenfor enkelte målgrupper for startlån kan et boligtilskudd inngå som en del av egenkapitalen og dermed redusere selve startlånet. Mer aktiv bruk av boligtilskudd kan dermed bidra til at flere får et økonomiske handlingsrom til å kunne kjøpe egen bolig.

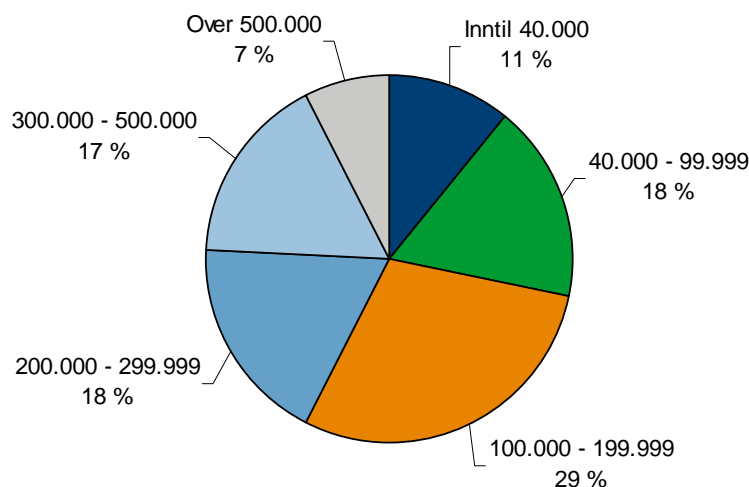
Boligtilskuddet kan kreves tilbakebetalt eller gjøres rente- og avdragspliktig dersom boligene disponeres av andre målgrupper enn forutsatt i formålet for tilskuddsordningen. Boligtilskudd større enn 40.000 kroner avskrives med 10 prosent, mens for tilskudd til etablering er avskrivningssatsen 5 prosent per fullført år fra utbetalingsdatoen. Tilskudd til utleieboliger avskrives med 5 prosent per fullført år. Bevilget boligtilskudd under 40.000,- kroner kreves ikke tilbakebetalt. Overdras boligen til ny eier i tilskuddets avskrivningsperiode, kan gjenstående tilskudd bli krevd tilbakebetalt, eventuelt gjøres rente- og avdragspliktig. I særlige tilfeller, f.eks. ved salg av bolig som fører til tap, kan kravet om tilbakebetaling av tilskudd frafalles.

Registeranalysen viser at 16,6 prosent av startlånmottakere i perioden 2004 til 2008 fikk et boligtilskudd i tillegg. Gjennomsnittlig tilskudd for disse var vel 200.000,- kroner, men som Figur 2.2 viser er det stor variasjon i størrelsen på tilskuddet som kommunene har gitt i samspill med startlånet.

⁹ Boligtilskuddet kan også settes av til kommunens tapsfond for startlån. Dette aspektet drøftes i kapittel 4.

¹⁰ Grunnlånet skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende bosteder, finansiere bosteder til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig bostedsforsyning i distriktene. Husbanken forvalter lånet og har ansvaret for søknadsbehandlingen. Enkeltpersoner kan søke om inntil 80 prosent finansiering til oppføring av ny bolig. Til refinansiering anbefaler Husbanken å benytte startlån.

Figur 2.2 *Fordeling av totalt boligtilskudd blant startlånmottakere som mottok tilskudd i perioden 2004 til 2008. N=5.573 som er 16,6 prosent av alle som fikk startlån*



Alle våre casekommuner har statlig boligtilskudd som ett av sine boligsosiale virkemidler, men det er betydelig variasjoner i de økonomiske rammene som den enkelte kommune får fra Husbanken. De knappe rammene for boligtilskudd bidrar til at et eventuelt samspill med startlån blir mindre enn det kunne ha vært med romsligere rammer. Med en mer offensiv bruk av boligtilskudd ville flere også kunne vært startlånskunder.

2.2.2 Statlig bostøtte til enkeltpersoner

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning for dem som har høye boutgifter og lav inntekt. Nye regler fra 1. juli 2009 bidro til at flere har rett til bostøtte. Husbanken forvalter ordningen på vegne av staten, men det er kommunene som mottar og behandler søknadene.

Alle over 18 år kan få støtte, med unntak av studenter uten barn og militære, som har egne ordninger. Boligen det søkes bostøtte for, må være en godkjent helårsbolig. I tillegg må det være en selvstendig bolig med bad/toalett, kjøkkenfunksjon og egen inngang.

Bostøtten er behovsprøvd, og beregnes på en mekanisk måte basert på kjennetegn ved personene som inngår i husstanden, deres inntekt og boutgifter. Husbanken har utviklet en kalkulator som beregner bostøtte, som ligger på bankens hjemmeside.

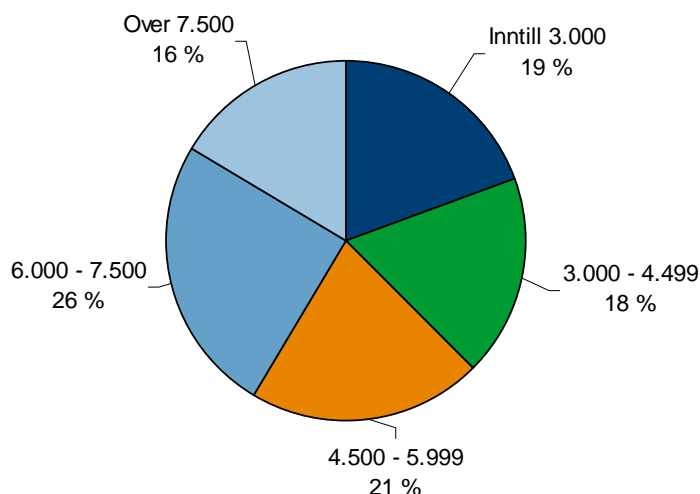
Det er altså ingen skjønnsvurdering knyttet til utmåling av bostøtten. Har man først rett til bostøtte, er størrelsen på støtten tilpasset de reelle utgiftene og inntektene i husstanden. Støtten øker når utgiftene øker og reduseres når inntektene øker, men det er en nedre og en øvre grense for hvor mye støtte en mottaker kan få. Man legger som premisse at en del av boutgiftene må dekkes av mottaker selv. Størrelsen på egenandelen er imidlertid avhengig av husstandens samlede inntekter.

Selv om beregningen av bostøtte er mekanisk, kan ulik sammensetning av en bofinansiering med startlån og botilskudd gi ulike utslag for utmålt bostøtte. Innenfor enkelte av målgruppene for startlån er det derfor et poeng å se potensialet for et startlån i sammenheng med muligheter for at vedkommende også kan få statlig bostøtte. Den

statlige bostøtten kan dermed inngå som grunnlag for å få beregnet betalingsevne ved startlån.

Registeranalysen viser at 10,2 prosent av startlåsmottakerne i perioden 2004 til 2008 fikk bostøtte i forbindelse med at de fikk startlånet. Gjennomsnittlig bostøtte var omlag 5.000,- kroner i året. I Figur 2.3 viser vi årlig bostøtte til de startlåsmottakere som mottok slik støtte.

Figur 2.3 Fordeling av årlig bostøtte blant de startlåsmottakere som mottar bostøtte i perioden 2004 til 2008. N=3.417 som er 10,2 prosent av alle som fikk startlån



Selv om kriteriene for bostøtte ble endret i juli 2009 er det fortsatt slik at de fleste som har rett til bostøtte har såpass lav inntekt at de ikke bør få startlån. Det er imidlertid grunn til merke seg at samspillet er større i dag enn den var før juli 2009, da ordningen ble endret.

Alle våre casekommuner bruker den statlige bostøtten aktivt som et av sine boligsosiale virkemidler. Casekommunene er bevisste på muligheten for å se startlån og bostøtte i sammenheng, men den mekaniske måten bostøtten blir beregnet på bidrar til at relativt få mottakere får økt sin betalingsevne på en slik måte at et startlån er realistisk. Skal et startlån være aktuelt, må ofte også et boligtilskudd inkluderes i løsningen.

2.3 Kommunale ordninger

Utover de ordningene som kommunen administrerer på vegne av staten har kommunene en rekke andre boligsosiale virkemidler, som kommunal bostøtte og kommunale boliger. Disse beskrives kort nedenfor.

Kommunal bostøtte

Det er opp til den enkelte kommune om de vil ha en egen kommunal bostøtte og hvordan den skal praktiseres. I dag finner vi primært kommunal bostøtte i de største kommunene og da som regel forbehold kommunale leietakere med spesielle trygde-

ytelser.¹¹ Det forutsettes også at det blir søkt om statlig bostøtte før en eventuell kommunal støtte ytes.

Siden kommunal bostøtte i de fleste (kanskje alle) kommunene forbeholdes leietakere, er det ikke mulig å kombinere denne støtten med et startlån. En mer offensiv bruk av startlån kan imidlertid bidra til å redusere behovet for kommunal bostøtte.

Kommunale boliger

Norske kommuner disponerte om lag 97.000 kommunale boliger per 31. desember 2008 (SSB). Kommunale boliger forbeholdes personer som av ulike årsaker har problemer med å skaffe seg bolig selv. Husleien i de kommunale boligene er som hovedregel nær markedspris "gjengs leie", men det er mulig å kombinere en kommunal bolig med statlig og/eller kommunal bostøtte. Det er imidlertid ofte venteliste på å få en kommunal bolig.

Det er betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder bruk av kommunale boliger. En mer offensiv bruk av startlån kan imidlertid bidra til å redusere behovet for kommunale boliger.

2.4 Boligsosial handlingsplan og arbeid på tvers av virkemidler

Norske kommuner er ikke pålagt å ha en boligsosial handlingsplan, men staten oppfordrer kommunene til å utarbeide slike planer. Blant annet har Husbanken gjennomført prosjektet "Lokale boligsosiale handlingsplaner" for å stimulere og veilede kommunene til et målrettet planarbeid som kan bistå vanskeligstilte husstander og unge i etableringsfasen med å etablere seg og beholde bolig. En del kommuner har også fått økonomisk støtte fra Husbanken for å utarbeide slike planer.

Handlingsplanen må sees i sammenheng med kommunens generelle boligpolitikk og kommunens øvrige planprosesser og -dokumenter. Planen skal i følge Husbanken bidra til:

- Mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene
- Større effektivitet ved å samordne ressursene
- Økt kunnskap om boligbehovet i kommunen
- Økt kunnskap om statlige virkemidler
- Bedre og mer målrettet bruk av virkemidlene
- Bedre utnyttelse av kommunens boligmasse

Alle casekommunene hadde utarbeidet en boligsosial handlingsplan, men noen av handlingsplanene var ikke oppdatert på mange år. Det var variasjon mellom casekommunene i rutinene rundt fornyelse av planen, og det varierte også hvorvidt det var administrasjonen eller politikere som initierte revideringen.

¹¹ Vi har ikke full oversikt, men trolig er det få kommuner utover de 25 største i Norge, som har kommunal bostøtte.

Et bilde som avtegnet seg i de fleste av casekommunene var at handlingsplanen var i aktiv bruk, men at den hadde svært liten påvirkning på arbeidet med startlån. I de fleste tilfellene var startlånsordningen nevnt i handlingsplanen, men dette var ofte relativt overflattisk og i runde, uforpliktende formuleringer. Det var dermed sjelden at den boligsosiale handlingsplanen hadde noen betydning for arbeidet med startlån. Det gjaldt selv i den casekommunen hvor arbeidet med startlån var best forankret i hele organisasjonen, fra saksbehandler til rådmann.

Få av casekommunene hadde noen klar målsetning for boligetablering av vanskeligstilte. I all hovedsak var casekommunene på linje med regjeringen i målet om at flest mulig skal få mulighet til å etablere seg i egen bolig. Likevel var det knyttet få strategier og resultatmål til arbeidet.

Retningslinjene fra Husbanken oppfordrer heller ikke til en stringent forståelse av ”økonomiske vanskeligstilte”. Innenfor målgruppene til startlånet kan man i ytterste konsekvens definere inn alle som ikke får dekket lånebehovet sitt i privatmarkedet. Dette er også i samsvar med det synet Husbanken selv fremmer.¹² Likevel har alle casekommunene en oppfatning om at startlånet er en ordning som fungerer særlig godt for å hjelpe unge førstegangsetablerere inn på boligmarkedet. I tillegg har de fleste casekommunene gode erfaringer med bruk av startlån overfor flyktninger med permanent oppholdstillatelse og ved samlivsbrudd.

Ingen av casekommunene har noen strategi med konkrete resultatmål og indikatorer knyttet til bruken av startlån. I de fleste casekommunene er startlånet en ordning som eksisterer litt på siden av handlingsplaner, og uten andre strategier enn å gjøre gode vurderinger av enkeltsøknader og å bruke opp tilgjengelig ramme.

¹² www.husbanken.no/Venstremeny/Laan/Startlaan/~/_/media/C9D960AA4E6644E482B799B9CAD6731A.ashx

3 Økonomiske konsekvenser for kommunene

3.1 Innledning

En viktig del av dette oppdraget har vært å synliggjøre de økonomiske konsekvensene for kommuner med offensiv bruk av startlån, samt å illustrere hvordan tapsordningen fungerer for kommunene.

Ved bruk av boligsosiale virkemidler er det tre aktører; staten ved Husbanken, kommunen og mottaker. Noen ordninger finansieres direkte av staten, noe finansieres av staten via kommunene (for eksempel startlånet, statlig bostøtte og boligtilskudd), mens andre finansieres utelukkende av kommunen (for eksempel kommunal bolig og kommunal bostøtte). Utover boligsosiale virkemidler har stat og kommune også en rekke andre ordninger ovenfor økonomisk vanskeligstilte. Vi tenker her for eksempel på arbeidsledighetstrygd og lignende som finansieres av staten, og sosialhjelp som finansieres av kommunene. Dette illustrerer at de økonomiske konsekvensene for henholdsvis kommunen og staten avhenger av hvilke ordninger som velges i en konkret sak.

Startlånets målgrupper kan deles i to; de som mottar andre tjenester/ytelser for vanskeligstilte og de som ikke gjør det. Av de som ikke mottar ytelser/tjenester finner vi for eksempel mange unge i etableringsfasen, barnefamilier og enslige forsørgere. De får startlån primært fordi de ikke får fullfinansiert sitt boligkjøp gjennom en bank. Det å gi startlån til denne gruppen har små/moderate økonomiske konsekvenser for kommunen.

Den andre målgruppen for startlån er de økonomisk vanskeligstilte som mottar kommunale ytelser/tjenester. Det kan være innvandrere, flyktninger, funksjonshemmede, bostedsløse og personer med utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Vi finner naturligvis også her personer uten kommunale ytelser/tjenester, men det er innenfor denne gruppen vi finner startlånmottakere som kan gi størst økonomiske konsekvenser for kommunen.

De økonomiske konsekvensene for kommunen som blir drøftet nedenfor vil derfor være mest relevant sett opp mot de målgrupper for startlån som allerede mottar ytelser/tjenester fra kommunens førstelinje.

En avgrenset vurdering av økonomiske konsekvenser ved bruk av startlånet for kommunene er svært utfordrende på grunn av flere forhold. I tillegg til at ikke alle økonomiske aspekter er synlige, og dermed utfordrende å identifisere, kan startlån ha ulike økonomiske konsekvenser for kommunene på kort og lang sikt. Nedenfor drøfter vi dette mer inngående.

Ikke alle økonomiske aspekter er synlige

I tillegg til startlånet eksisterer det en rekke andre boligsosiale virkemidler. En del av disse er ”økonomisk synlig” i den forstand at de kan identifiseres på individnivå og aggregert (for eksempel boligtilskudd, bostøtte, sosialhjelp), mens andre kan være vanskelig og/eller helt umulig å identifisere. Sistnevnte gjelder for eksempel de reelle utgiftene til kommunale boliger. Videre har kommunene en kostnad i forbindelse med

saksbehandling av søknadene, samt rentekostnader til Husbanken i perioden frem til utbetaling av startlånene.

Ulike økonomiske konsekvenser på kort og lang sikt

Formålet med startlån er at lånetakerne skal kunne bo i egen bolig. Selv om startlån isolert sett ikke gir kommunen økte kostnader, kan bruk av startlån ha betydning for hvilke kommunale ytelser som en startlånsinntaker får i tillegg. For eksempel kan en mer aktivt bruk av startlånsordningen ovenfor beboere i kommunale boliger bidra til å redusere kommunens samlede kostnader til slike boliger. På lenger sikt kan imidlertid startlånet være enda gunstigere fordi låntakeren etter noen år kanskje klarer å bo i egen bolig uten noen form for kommunal støtte.

Hvis startlånet bidrar til at låntakere som er avhengig av offentlige ytelser kan klare seg uten økonomisk støtte i fremtiden, kan startlån dermed gi kommunen store besparelser. Både i direkte økonomiske overføringer og ved at kommunen ”sparer” penger ved at de ikke lenger følger opp startlånsinntakeren. Økonomiske konsekvenser på lang sikt er imidlertid utfordrende å vurdere siden det innebærer vurderinger av hva som vil være situasjonen i fremtiden og/eller kontrafaktiske vurderinger.

Ikke lett identifiserbare konsekvenser

Fordelene av å bo i egen bolig er mange. I tillegg til at boligen blir tatt bedre vare på, får beboerne en tryggere og mer langsiktig bosituasjon. Dette gir igjen beboerne en tryggere ramme for livene de lever og kan motvirke utfordringer vi finner i enkelte familier som lever på offentlige ytelser over lengre perioder - ikke minst for eventuelle barn. På sikt kan dermed startlån bidra til at kommunen får reduserte utgifter til for eksempel barnevern, PP-tjeneste og lignende.

3.2 Mulige økonomiske konsekvenser

3.2.1 Inntekter/besparelser ved mer offensiv bruk av startlån

Startlån kan ha mange positive konsekvenser som ikke er lett identifiserbare, og som ikke fremkommer i kommunebudsjettet. Likevel kan slike effekter av god bruk av startlånet være like viktig som andre mer synlige økonomiske effekter. Ved å være fleksibel og tenke ”skreddersøm” i hvert enkelt tilfelle, har kommunene ved hjelp av Husbankens virkemiddelapparat en mulighet til å hjelpe enda flere vanskeligstilte inn på boligmarkedet.

Startlånet kan brukes kreativt både alene, og i samspill med andre virkemidler fra Husbanken som boligtilskudd og bostøtte, eller med andre kommunale virkemidler. Mange kommuner ser startlånet hovedsakelig som et virkemiddel for å hjelpe vanskeligstilte inn på boligmarkedet, men startlån kan også være et viktig virkemiddel for å hjelpe mennesker til å bli boende i egen bolig ved uforutsette hendelser. I slike tilfeller er det også viktig å se hvordan små beløp i form av tilskuddsmidler eller startlån kan bidra til at mennesker kan bli boende hjemme lengre enn ellers. Dette kan i mange situasjoner spare kommunene for betydelige kostnader.

Nedenfor følger noen eksempler på hvordan en mer offensiv bruk av startlån kan bidra til å redusere en kommunes kostnader, sammenlignet med at de skulle yte andre ytelser/tjenester.

I en av casekommunene kunne en uføretrygdet mann i midten av 40-årene bli boende i boligen etter et samlivsbrudd fordi kommunen gikk aktivt inn med startlån. Mannen hadde to mindreårige barn som skulle bli boende hos ham. Boligens verdi var 2.7 millioner, og ektefellen skulle betales ut med 200.000 kroner. I dialog med kommunen og banken ble boligen refinansiert med 1.2 millioner startlån, mens banken beholdt et lån på 1 millioner og 1. prioritet. I tillegg ble det gitt lån til å betale ut den tidligere ektefellen, slik at startlånet ble totalt 1.4 millioner. Uten en fleksibel holdning fra kommunen til å refinansiere, måtte han trolig ha solgt boligen og skapt en utrygg situasjon for sine to barn.

En dame på rundt 70 hadde bodd i en leid leilighet i en bygård som ble omregulert til næringslokale. Hun måtte derfor flytte, og det var ikke noe alternativ å leie på nytt. Kommunen innvilget da startlån på 400.000 kroner til å finansiere innskudd til ny bolig. Siden boligen har universell utforming kan hun bo i boligen i mange år, noe som igjen kan gi kommunen besparelse på lengre sikt.

En casekommune valgte å innvilge startlån til en ung mann som mistet alt etter at hans leide leilighet brant ned. Han bodde midlertidig hos sin søster, men dette var upraktisk i lengden. På grunn av manglende egenkapital fikk han ikke lån i bank. Kommunen så at han hadde økonomi til å betjene et lån, og valgte å gi 1.1 millioner i startlån.

I et annet tilfelle søkte kommunen om ekstramidler fra Husbanken for å tilrettelegge leiligheten til en dame som hadde fått store bevegelseshemminger. Hun havnet på sykehuset dagen før hun skulle flytte inn i ny leilighet. Etter operasjonen var ikke leiligheten like praktisk, og for å kunne bli boende i leiligheten var hun avhengig av noe tilpassing. Kommunens aktive involvering, samt et tilskudd, bidro til at hun kunne dra hjem etter opptreningen.

Et siste eksempel var en mann som nærmet seg 70 og som fikk problemer med å betjene sitt banklån på grunn av et samlivsbrudd. Han bodde i tillegg i en tilrettelagt bolig på grunn av muskellidelser. Boligen hadde en verdi på ca 1.6 millioner, og banklånet var på 1,55 millioner. Kommunen gikk inn og refinansierte lånet med startlån og bandt renten på 3.85 prosent. På grunn av refinansieringen sparte han om lag 2.000 i låneutgifter pr. måned, og kunne dermed bli boende i boligen.

Eksemplene ovenfor er bare noen få konkrete illustrasjoner på hvordan en aktiv bruk av startlån kan hjelpe mennesker i ulike livssituasjoner til å beholde sin egen bolig, eller komme inn i egen bolig for første gang. Potensialet for startlån er stort så lenge kommunene tenker kreativt og er aktiv i markedsføringen og bruken.

På kort sikt gir startlån i de fleste tilfeller lite ekstra inntekter eller besparelser for kommunen når det gjelder startlånmottakere som tidligere ikke er brukere av kommunens tjenester/ytelser. Enkelte kommuner benytter imidlertid startlån som et

En voksen dame med multippel sklerose bodde sammen med sin mor. Boligen til moren var ikke tilrettelagt for sykdommen hennes, og det var heller ikke en optimal løsning at mor og datter skulle bo sammen. Hun fikk dermed startlån på 200.000 kroner og boligtilskudd til etablering på 200.000 kroner som dekket innskuddet til en borettslagsleilighet i en omsorgsbolig. Ved hjelp av startlån og boligtilskudd kunne kommunen hjelpe henne til en egen leilighet, og kommunen sparte penger på sikt ved å slippe å finne en plass i en tilpasset kommunal bolig.

virkemiddel for å øke tilflytning og/eller hindre fraflytning. Flere innbyggere vil gi kommunen økte skatteinntekter.

For startlåsmottakere som allerede har ytelser fra kommunen, kan det å eie bolig gi kommunen betydelig besparelser på sikt. Mer offensiv bruk av startlån kan bidra til at gjennomsnittlig botid i kommunale gjennomgangsboliger reduseres, som igjen kan redusere kommunens behov for kommunale boliger. Flere av våre casekommuner har redusert ventetiden til kommunale boliger og fått en mer effektiv utnyttelse av de boligene de har. Hvis dette kan bidra til at det bygges færre kommunale boliger i fremtiden vil kommunen kunne få betydelige besparelser. Effekten må imidlertid vurderes opp mot husleien på den kommunale boligen, som i enkelte tilfeller kan være "gjengs leie".¹³

Om den enkelte kommune kan spare penger til kommunale boliger på en mer offensiv bruk av startlån, må imidlertid vurderes ut fra situasjonen i den enkelte kommune. For eksempel om kommunen har kommunal bostøtte, nivå på utleiepris på kommunale boliger, ledige boliger og lignende. I tillegg vil en eventuell innsparing for kommunen være avhengig av den sosiale boligbyggpolitikken i kommunen.

I et tilfelle hadde en mann en enebolig, men var ikke i stand til å bo der slik boligen var innredet. Kommunen gikk da inn med 80 000 kr i tilskudd og tilpasset boligen til hans behov. Dette gjorde at han ikke lenger trengte institusjonsplassen i nabokommunen som kostet kommunen 3 millioner i året.

I de tilfellene hvor kommunen aktivt går inn for å bygge/kjøpe flere kommunale boliger for å få ned ventelistene, vil en aktiv bruk av startlån kunne gi betydelige innsparinger. I de tilfellene hvor kommunen ikke er en aktiv boligbygger, vil ikke startlånet nødvendigvis gi innsparinger, men kortere ventelister og et *kvalitativt* bedre liv for en rekke mennesker. Samtidig viser erfaringer fra casekommunene at i noen tilfeller er kommunene avhengig av å kjøpe institusjonsplasser fra nabokommuner. Dette kan betraktes som en mellomsituasjon mellom å bygge og å ikke bygge nye institusjonsplasser. En av casekommunene hadde spart betydelige summer på å bruke startlån og boligtilskudd aktivt for å tilrettelegge boliger for personer med bevegelsesvansker.

Kommuner kan også oppnå betydelige økonomiske gevinster ved å se de ulike husbankvirkemidlene i sammenheng med andre deler av det kommunale hjelpeapparatet. I en av casekommunene er det et utbredt samarbeid mellom kommunens ergoterapeut og saksbehandlerne for husbankvirkemidlene. Dette har i flere tilfeller gitt gode resultater for enkeltpersoner, og for kommunens budsjett. Samtidig er det viktig å understreke at dette kommer som et resultat av en aktiv innsats fra kommunen. Slike kostnadsreduksjoner skjer ikke automatisk, men som en følge av en bevisst samhandling på tvers av tjenestetilbudet.

I et tilfelle var det et samarbeid mellom kommunens ergoterapeut, hjelpemiddelsentralen og saksbehandlerne for startlån for å tilrettelegge boligen til en person som

¹³ Gjengs leie er den leieprisen man finner i sammenlignbare leiligheter hvor leieforholdet har vart en stund. Gjengs leie blir dermed markedspris med et tidsetterslep.

hadde blitt lam fra livet og ned. Her brukte man både startlån og boligtilskudd for å betale for etableringen av utstyret som hjelpemiddelsentralen skaffet som en følge av ergoterapeutens anbefalinger. Ved å bruke litt tilskuddsmidler og startlån, sparte kommunen betydelige summer på en institusjonsplass som ville vært alternativet.

Et regneeksempel viser behovet for kunnskap om retningslinjene for de ulike virkemidlene, samt kreativitet og fleksibilitet. Hvis en person som har behov for 1.1 million i boligkapital får startlån på 800.000 og et boligtilskudd på 300.000, mister den retten til bostøtte. Men hvis man isteden gir startlån på 1.1 million, så kan personen få bostøtte som er like stor som ekstrautgiften de 300.000 ekstra i lån (fra 800.000 til 1.1) gir. (regneeksemplet er gitt fra en casekommune)

Den statlige bostøtten kan inngå som grunnlag for å beregne betalingsevne ved startlån. Selv om beregningen av bostøtte er mekanisk kan ulik sammensetning av en bofinansiering med startlån og botilskudd gi ulike utslag i forhold til bostøtte. Dette er illustrert i tekstboksen til venstre.

Det er imidlertid ingen automatikk i at personer med rett til bostøtte får dette – de er avhengig av å søke om støtten – enten på eget initiativ eller ved at andre/kommunen gjør dem oppmerksom på muligheten. Det å sikre at muligheten for bostøtte blir vurdert ved bruk av startlån er dermed viktig.

Også det statlige boligtilskuddet kan inngå som grunnlag for å beregne betalingsevne ved startlån. En aktiv bruk av tilskuddet kan bidra til at flere er aktuelle for startlån.

Potensialet for besparelser av en mer offensiv bruk startlån er store. Casekommunene legger alle stor vekt på at det å eie bolig kan gi vedkommende et løft, som også bidrar positivt på andre livsarenaer. På sikt kan dermed startlån bidra til å redusere etterspørsel eller både ytelse og tjenester fra kommunen, og øke skatteinngangen både direkte og indirekte gjennom økt konsum.

3.2.2 Mulige kostnader ved mer offensiv bruk av startlån

Startlån gir isolert sett få ekstra kostnader for kommunene. Selve startlånet kommer fra et lån som kommunen har tatt opp hos Husbanken. Riktignok betaler kommunen renter for lånet fra det tidspunktet pengene blir overført fra Husbanken, men siden kommunen har mulighet til sette pengene på bankkonto med høy avkastning, blir eventuell rentedifferanse liten hvis kommunen har en aktiv holdning til dette. I gitte situasjoner kan kommunen til og med tjene penger på dette.

Selv om saksbehandlingen av søknader om startlån binder opp ressurser i kommunen, har kommunen mulighet til å ta et påslag i rentesatsen fra Husbanken på inntil 0,25 prosentpoeng. Dette påslaget skal dekke administrasjonen av ordningen. Hvor mye påslaget utgjør for kommunen avhenger imidlertid både av lånets størrelse, rentenivå, avdragsfrihet og løpetid. I en av casekommunene har man valgt å ikke ha påslag på renten på de startlånskundene som samtidig får boligtilskudd.

For et lån på 1 million med nedbetaling på 25 år, får kommunen gjennom 0,25 prosentpoengs påslag på renten, en inntekt på om lag 150 kr per måned, som til sammen blir 40.000 til 50.000 kroner hvis lånet løper ut løpetiden. Neddiskontert med en diskonteringsrente på 4 prosent gir dette en inntekt på (minst) i underkant av 30.000

kroner i dagens kroneverdi. I tillegg har kommunen mulighet til å ta et gebyr for opprettelse av en låneavtale, og et termingebyr. Førstnevnte kan være opptil et par tusen, mens termingebyret ligger på rundt 30 kroner. Det er grunn til å tro at dette i hovedsak dekker kostnadene til forvaltningen av de startlånene som er uten mislighold.

Mange kommuner har satt ut forvaltningen av startlånet til en ekstern forvalter. De fleste benytter Lindorff, men enkelte bruker andre aktører, som for eksempel banker. Siden kommunenes avtaler er unntatt offentlighet er vi ikke kjent med kostnadene ved å benytte en ekstern forvalter. Vi vet imidlertid at flere av casekommunene har avtaler hvor kommunen unngår alle utgifter ved den eksterne forvalteren. Opprettelsesgebyret blir lagt til lånet for kunden, og termingebyret dekker utgiftene til forvalteren. Dermed har kommunen ingen utgifter ved forvaltningen av startlånet.

En mer offensiv bruk av startlån kan innebære å ta en større risiko. Selv om et startlån på kort sikt kan bidra positivt til mottakerens livssituasjon, er det eksempler på mottakere av startlån som etter en stund misligholder lånet. En del mottakere står dermed i fare å gå på (enda) et nytt nederlag med de konsekvenser det kan få for vedkommendes selvbylde og muligheter til å "forvalte eget liv". Behovet for bistand fra kommunen kan dermed på sikt bli større enn det hadde vært uten at et startlån var gitt.

Slike tilfeller kan imidlertid fanges opp gjennom en tett oppfølging fra førstelinjen i kommunen. I enkelte av casekommunene er førstelinjen (sosialkontoret e.l.) aktivt inne og styrer økonomien (trygden) til startlånmottakere som har problemer med å overholde sine betalingsforpliktelser. Dette fungerer ofte godt, og gir aktuelle personer økt livskvalitet. I andre casekommuner er også gjeldsrådgivningsfunksjonen inne, enten før avtaleinngåelse eller ved mislighold av lånet. Dette bidrar til å redusere antall startlån som går til inkasso.

3.2.3 Potensiell risiko ved mer offensiv bruk av startlån

Et av formålene ved startlånet er at kommunen ved bruk av startlån skal ta en større risiko enn vanlige banker vil ta. Samtidig blir imidlertid normalrisikoen ved lånene dekket opp ved hjelp av tapsfondet. Siden tapsfondet er bygget opp av statlige boligtilskuddsmidler, er den reelle risikoen til kommunene tilnærmet null, så lenge tapene dekkes av tapsfondet. Det er først når tapet ikke lenger kan dekkes av tapsfondet at kommunen må dekke tapet av egne midler.

Husbanken skriver i 1. tertialmelding 2009 at startlån til kommunen er "relativt lite tapsutsatt vurdert ut i fra historiske data over tap som Husbanken har dekket". Vi har i avsnitt 4,3 dokumentert kommunenes tap i perioden 2004 til 2008. Det knytter seg en del usikkerhet til de reelle tapet, men mye tyder på at sannsynligheten for tap er forholdsvis liten. Det må komme et boligkrakk for at store tap skal realiseres, selv om det lokalt kan være særskilte situasjoner som bidrar til at risikoen er noe høyere også i dagens marked. Et moment her er forskjellen mellom kommuner som er i pressområder på boligmarkedet og mer grågrendte kommuner som sliter med fraflytting og fallende boligpriser.

Husbanken har i 1. tertialmelding 2009 følgende drøfting av risikoen for tap på startlån:

Vi har satt tap i 2009 lik gjennomsnittet for de fem foregående årene og antar en viss økning i 2010. Ved lån til personkunder (grunnlån og startlån) anses tapsrisikoen å være relativt moderat. Mislighold og tap har vært synkende de siste fem årene. Men med

fortsatt nedgang i boligprisene og økt arbeidsledighet kan dette bildet endres. Vi har derfor lagt til grunn at tapene øker noe i inneværende år og satt tapet i 2009 til gjennomsnittet de siste fem årene. Det regnes med at det går om lag 20 måneder fra en økning i misligholdet finner sted til økt tap inntreffer. Det synes også å være en sammenheng i tid mellom nedgang i boligprisen og konstatering av tap. Tapene øker to år etter en boligprisnedgang. Boligprisene falt i 2008 og vi har antatt at dette gir økte tap i 2010. Den største boligprisnedgangen forventer SSB kommer i 2009, og vi har derfor justert opp tap i 2011. Arbeidsledigheten og dermed trolig også misligholdet forventes å øke en del i 2010, og det har vi markert med en ytterligere økning i tap i 2012. Fra 2011 er det igjen ventet en oppgang i boligprisene, men arbeidsledigheten forventes fortsatt å være høy.

Boligprisene har imidlertid økt betydelig mer utover i 2009 enn forventet. I oktober 2009 er boligprisen på nivå med toppnoteringen i august 2007 (hvis man ikke justerer for inflasjon). Det er derfor grunn til å tro at tapene blir noe lavere enn hva Husbanken forventet etter første tertial 2009.

Forvaltning av lån med mislighold kan imidlertid kreve ekstra ressurser av kommunen, også ved bruk av ekstern forvalter. Det skyldes at kommunen som hovedregel blir involvert etter 2. gangs purring. Misligholdte lån gir dermed kommunen en økt administrativ belastning. Dette er selvfølgelig avhengig av hvorvidt kommunene ønsker å være mer tilgjengelig og fleksible enn hva minimumsretningslinjene tilsier. I enkelte casekommuner sendes saken til inkasso fra den eksterne forvalteren, og kommunen er "avhengig" av at startlånskunden selv tar kontakt med kommunen for at tvangssalget ikke blir gjennomført.

Kommunen kan også inngå avtaler om avdragsfrihet, nedskrivning av deler av lånet, gjeldsanering og lignende ved mislighold. I tillegg ser vi fra casekommunene at enkelte gir morarenter/gebyrer og lignende på samme nivå som private aktører.

Ifølge Husbanken har bare 3 prosent av Lindorffs portefølje på 12.655 startlån gått til inkasso. Nær 19 prosent har utestående restanse, mens 9 prosent har fått andregangs betalingsvarsel.¹⁴ Mislighold av startlån kan dermed gi kommunen økt belastning. Kostnadene er imidlertid ofte ikke enkle å identifisere, verken økonomisk eller arbeidsbelastningen for førstelinjen.

¹⁴ Husbanken 1. tertialrapport 2009.

4 Økonomisk ramme for startlån og tapsfond

Vi skal i dette kapitelet se nærmere på kommunenes låneopptak til startlånet hos Husbanken og drøfte ordningen med tapsfond og kommunens håndtering av tap. Tilslutt i kapitelet har vi også gjennomført en analyse av de tap som kommunene har rapportert til Husbanken.

4.1 Økonomisk ramme for startlån

4.1.1 Innledning

Det er ikke satt noen begrensning på kommunenes låneopptak til startlån hos Husbanken. De fleste kommunene avklarer sitt låneopptak i forbindelse med kommunens budsjettarbeid, men det er enkelte som har tatt låneopptaket ut av det ordinære budsjettarbeidet, og isteden fremmer egen vedtakssak for kommunestyret.

Når beslutning er fattet av kommunestyret sendes henvendelsen om låneopptak til Husbanken som overfører omsøkt beløp til den enkelte kommune. Midlene blir utbetalt til kommunene når Husbanken har mottatt

- låneavtale undertegnet av ordfører
- dokumentasjon på at kommunestyret har fattet vedtak om låneopptaket
- eventuell dokumentasjon på at det foreligger godkjenning av låneopptaket fra fylkesmannen

Selv om kommunene primært ber om lån fra Husbanken i forbindelse med kommunens årlige budsjettvedtak, har Husbanken lagt til rette for at kommunene kan ta opp nye lån utover i året. En del kommuner benytter seg av denne muligheten.

Det er også mulig for kommunene å få utbetalt lånet i inntil 4 terminer i året. Årsaken til å benytte terminer er at man sikrer et bedre samsvar mellom det kommunen til en hver tid har innvilget av startlån og hva kommunen har lånt hos Husbanken. Bruk av terminer gir også bedre mulighet å redusere låneopptaket underveis hvis behovet for startlån er lavere enn forventet. Isolert sett sparer dermed kommunen penger ved bruk av terminer, siden renten til Husbanken løper fra dag 1, uavhengig av om de er gitt videre i startlån eller ikke. Slik sett har også kommunene en viss "renterisiko" i forhold til differansen mellom innlåns- og utlånsrenten siden denne varierer, og kommunene betaler flytende rente til Husbanken.

Kommunene kan imidlertid plassere lånet fra Husbanken på en innskuddskonto med en avkastning som i gitte situasjoner kan være høyere enn lånerenten fra Husbanken. Det betyr at det å ta opp lånet hos Husbanken samlet i begynnelsen av året likevel kan være økonomisk lønnsomt for kommunen.

4.1.2 Økonomisk ramme for startlån i casekommunene

Våre casekommuner har i hovedsak fått overført lånet fra Husbanken i januar/februar hvert år. Enkelte av casekommunene har også tatt opp tilleggslån utover året, men det har vært gjort relativt sjeldent.

En forklaring kan være tiden som går fra behovet oppstår i kommunen til utbetaling skjer. Dette kan ta et par måneder, og da nærmer ofte tidspunktet for utbetaling av neste års låneopptak seg uansett. En løsning som er valgt i enkelte av casekommunene er derfor å forskuttere på neste års låneramme. Dette er imidlertid avhengig av at kommunen har midlene tilgjengelig for eventuell utbetaling før låneopptaket fra Husbanken blir utbetalt.

Hovedgrunnen til å ikke ta opp ytterligere lån i løpet av året ser imidlertid ut å være at kommunens ledelse (administrativt/politisk) ikke ønsker å "slippe det helt løs". Et nytt låneopptak midt i året ser ut til å sitte "langt inne" i flere av casekommunene.

Casekommunene har noe ulik praksis når det gjelder prosesser i forkant av beslutningen om låneopptaket hos Husbanken. I noen kommuner er saksbehandlernivå viktige bidragsyttere i prosessen, men det kan virke som beløpet i hovedsak fastsettes av kommunens ledelse (administrativt/politisk) uten noen grundig vurdering av behovet. Flere av kommunene har dermed tatt opp samme lånebeløp flere år på rad, uten at det er noen god forklaring – utover at pengene blir brukt opp (selv om noe også overføres til neste år).

Det at pengene "er brukt opp" er imidlertid ikke nødvendigvis noen god indikasjon på at beløpet er riktig, siden man som byråkrat/saksbehandler tilpasser praksis til de en hver tid gjeldende føringer fra ledelsen (administrativt/politisk). Dersom saksbehandler opplever å ha for liten ramme, kan en konsekvens være at vedkommende er mer restriktiv på tildeling av startlån – ikke minst første halvår – slik at kommunen når budsjettet når året er omme.

Inntrykket fra flere av casekommunene er at saksbehandlernivået har ønsket betydelige høyere låneopptak hos Husbanken enn hva kommunen faktisk har tatt. I enkelte av casekommunene har saksbehandlerne ønsket om lag det dobbelte av faktisk låneopptak. I mange tilfeller forelå det dermed ikke noen gjennomarbeidet begrunnelse på det valgte lånebeløp, noe som gir inntrykk av at nivået er litt tilfeldig – basert på "hva vi tok opp i fjor".¹⁵

Det ser ikke ut til at kommunens økonomi har betydning for nivået på lånet som tas opp hos Husbanken. Det forklares blant annet med at rådmann/økonomiansvarlige og politisk nivå i våre casekommuner har betydelig kunnskap om startlånet og dermed er kjent med at det er et "midlertidig" lån som skiller seg fra andre låneopptak for kommunen. Dette bildet forsterkes også ved at enkelte av casekommunene har en særdeles anstrengt kommuneøkonomi uten at dette får innspill på lånerammene til startlån. Flere har de siste årene også vært på ROBEK- lista.¹⁶

I flere av kommunene har saksbehandlere/administrasjonen brukt betydelig tid, både internt og med politisk nivå (formannskap/kommunestyre), til å informere om startlånsordningen. De har særlig sett det som viktig å få frem betydning av at startlånsopptaket ikke er et "ordinært" lån, selv om det i utgangspunktet kan se slik ut i kommunens

¹⁵ At man ikke øker rammene vil i realiteten si at handlingsrommet for saksbehandleren blir mindre. Dette kommer som en følge av inflasjon og generell prisøkning i boligmarkedet som har vært siden 2003.

¹⁶ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse og som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. KRD har delegert ansvaret for forvaltningen av registeret til den enkelte fylkesmann.

budsjett. Sikrer man ikke en slik forståelse hos ledelsen, kan det medføre at kommunen tar opp lavere lån fra Husbanken, enn hva de ellers ville ha gjort.

I enkelte av kommunene har lånet fra Husbanken ikke blitt brukt opp gjeldende år, noe som har medført at beløpet ble overført til neste år. I noen tilfeller ba kommunen dermed om lavere låneopptak påfølgende år, mens andre valgte å beholde samme beløp (som i fjor) – begrunnet ut fra at man forventet at bruken av startlån i kommunen skal øke.

I enkelte av casekommunene hadde man imidlertid i sept/okt 2009 mer eller mindre brukt opp tildelt lån fra Husbanken, noe som medførte at det var full stopp i behandling av nye startlånssøknader resten av året. Selv om dette ble klart allerede sommeren 2009 i én av casekommunene hadde de valgt å ikke be om ytterligere lån fra Husbanken. Eventuelle nye søknader om startlån skulle dermed først behandles i 2010. I én av casekommunene oppfordret man eventuelle søkere om å vente med søknaden til januar 2010. Man ville da få en mer oppdatert oversikt over økonomien til søkeren. Dette kan ikke sies å være god praksis, siden det kan bidra til å skape usikkerhet rundt ordningen i kommunen.

Det er også eksempler i våre casekommuner på at saksbehandlerne sier nei til startlån første halvår – ikke minst fullfinansierte – fordi det ville redusert muligheten til å gi startlån siste halvår. Det forklares med at den årlige rammen besluttet av kommune-styret vurderes av saksbehandler å være for lav.

Vi har ikke fått noen entydig forklaring på hvorfor casekommunene tar opp lavere lån fra Husbanken enn hva saksbehandlerne ønsker. Den viktigste forklaring ser ut til å være frykten for tap. Ikke minst på grunn av finanskrisen i 2008/2009 og mye oppmerksomhet om nedgangen i boligpriser. Selv om boligprisene har økt utover i 2009, og i oktober 2009 er på nivå med forrige toppår i august 2007¹⁷, er det fortsatt høsten 2009 regelmessig oppslag i media om boligboble mv. Denne typen oppslag bidrar nok til at administrativt/politisk nivå kan bli mer restriktive – ikke minst i områder av landet som preges av frykt for fraflytting. I våre casekommuner i de større byene er ikke denne frykten lite fremtredende.

4.2 Tap på startlån og tapsfond

4.2.1 Innledning

For å stimulere kommunene til boligsosial aktivitet og til bruk av startlån har kommunene anledning til å avsette deler av det statlig boligtilskuddet til et eget tapsfond. Kommunene kunne med utgangspunkt i *Ny forskrift for tapsfondsavsetning* fra 2003 avsette inntil 20 prosent av boligtilskuddet til å dekke eventuelle tap på videreutlån. Selv om muligheten til å sette av boligtilskuddsmidler til tapsfond ble stilt i bero av Husbanken i 2005 kan kommuner med små tapsfond fortsatt søke om å sette av midler til fondet. I 2008 har 49 kommuner avsatt ytterligere midler¹⁸ til sitt tapsfond.

¹⁷ Ikke justert for inflasjon.

¹⁸ Det er grunn til å tro at midlene er statlig boligtilskudd fra Husbanken, men vi kan ikke se bort fra at avsettingen også kan være andre midler. Blant annet skal kommunen tilbakeføre midler hvis et bokført tap i etterkant viser seg å bli mindre enn forventet.

Tapsfondet skal redusere kommunens risiko ved å gi lån. I tillegg til å dekke tap fra startlån kan kommunen også benytte tapsfondet til å dekke tap på etableringslån som ble finansiert etter 1.1.1996, forutsatt at kommunene ikke har refinansiert husbanklånet.¹⁹ En del av tapene som er rapportert i Husbankens tapsregister er dermed ikke knyttet til ordningen med startlån.

Kommunen har tapsrisikoen for de første 25 prosent av restgjelden på tapstidspunktet, mens Staten har tapsrisikoen for de siste 75 prosent²⁰. Det vil si at kommunen i praksis dekker den "normale" risikoen for tap, mens statens ansvar er i forhold til "katastroferisiko".

Den reelle tapsrisikoen for kommuner er dermed liten. Bakgrunnen for dette er at det er boligtilskuddsmidler fra Husbanken som avsettes til tapsfond. Selv om de første 25 prosent av risikoen knyttet til startlån *formelt* dekkes av kommunen med tapsfondet, er fondet bygd opp av statlige midler. Dermed sitter kommunene *reelt* sett igjen med en svært liten risiko. Man kan riktignok tenke seg en mulighet for at kommunens tap blir større enn det som er avsatt i tapsfondet, men kommunen kan da søke Husbanken om at ubrukte midler forbeholdt boligtilskuddet settes av til tapsfondet.

Hvis Husbanken vil nekte å innfri en slik søknad må kommunen riktignok selv bære tapet hvis de velger å realisere det på det tidspunktet. Kommunen kan imidlertid i en slik situasjon utsette registreringen av tapet til kommunen igjen har fått mulighet til å sette av boligtilskudd til tapsfondet.²¹

Hva som er et reelt tap er også en viktig problemstilling. Det er kun ved konkurs og dødsbo at det reelle tapet blir synlig ved et tvangssalg, siden kommunen ellers kan følge opp et krav i 10 år, med mindre kommunen har inngått en gjeldsordning med skyldner.

Én av casekommunene erfarer at de klarer å inndrive omtrent halvparten av det som i utgangspunktet så ut til å være tapene fra misligholdte startlån, ved aktiv involvering i forbindelse ved salg av likvider og eventuelt tvangssalg, og tett oppfølging i ettertid. Det knytter seg derfor stor usikkerhet til når et tap skal bokføres og hvor mye som skal tapsføres. Her er det åpenbart varierende praksis ute i kommune-Norge.

Selv om det knytter seg usikkerhet til hva som er de virkelige tapene på startlån, tyder mye på at tapene for de fleste av kommunene er relativt små. Husbanken oppfordrer derfor kommuner med store tapsfond og lite startlånsaktivitet om å gjøre om deler av tapsfondet til boligtilskuddsmidler igjen. På den måten kan man utnytte de knappe midlene bedre, og størrelsen på tapsfondet vil bedre reflektere risikoen knyttet til startlånet.

4.2.2 Tap på startlån og tapsfond i casekommunene

Syv av åtte casekommuner har opprettet et tapsfond. Det er imidlertid varierende praksis knyttet til tenkning rundt tapsfondet. Enkelte casekommuner har satt av midler

¹⁹ Kommunene kan også søke om å få dekket inntil 50 % av tapet på etableringslån II og etableringslån som ble gitt til flyktninger før 1.1.1996

²⁰ Se fotnote 5 på side 8 for forklaring av hvordan tapsfondet brukes.

²¹ Det knytter seg stor usikkerhet rundt denne problematikken både i kommuner og i Husbanken, men Husbanken bekrefter at dette er i tråd med den forståelsen de også har.

til tapsfondet nesten hvert år, mens andre ikke har satt av penger siden 2004, da muligheten til å sette av 20 prosent av boligtilskuddet til tapsfondet ble stilt i bero av Husbanken. I 2008 har imidlertid ingen av våre casekommuner satt av ytterligere midler til tapsfondet.

Det er også svært varierende praksis knyttet til hvordan våre casekommuner håndterer misligholdte lån, og når et slikt lån blir registrert som tap. I enkelte casekommuner "aksepteres" mislighold i flere år uten at det blir gjort noen formelle grep for å få en avklaring. I andre casekommuner brukes imidlertid gjeldsrådgivning, gjeldssanering og oppfølging aktivt fra 2. purring (se avsnitt 8.3 Mislighold). Omfanget av tap varierer dermed en del mellom casekommunene.

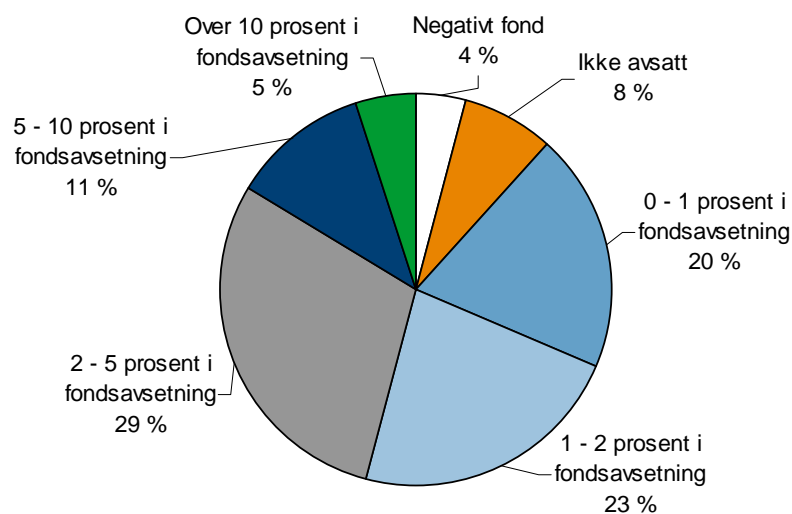
Selv om det oppstår reelle tap, er det dessuten enkelte av casekommunene som ikke registrerer tapene opp mot tapsfondet. Det er grunn til å tro at det reelle tapet fra startlån dermed er større enn hva som hittil er registrert i Husbankens register over tap. Hvor store tapene er, og hvor reelle de er, har vi imidlertid ikke grunnlag for å angi nærmere.

4.3 Analyse av innrapportert tap til Husbanken

Nedenfor har vi gjennomført en registeranalyse av de tap som er rapportert til Husbanken. Vi ser imidlertid av registeret at det er en del mangler i rapporteringen, i den forstand at en del kommuner ikke har rapportert alle år. Vi er også kjent med at det er noen feilrapporteringer i materialet som nevnt ovenfor. Selv om vi i våre analyser til dels har tatt hensyn til dette er det fortsatt en del usikkerhet til våre analyser basert på registerdataene.

Et annet aspekt som gjør våre analyser usikre er at vi fra casekommunene vet at ikke alle tap rapporteres. Det er mulig å følge opp et misligholdt lån i inntil 10 år og en del kommuner velger derfor å bokføre et tap når de vet at det "ikke er mer penger å hente". Vi er også kjent med at en del kommuner har svak oppfølging av misligholdte lån og at en del kommuner ikke bokfører tap – selv om de vet at tapet er reelt. Analysen nedenfor tar utgangspunkt i det som er rapportert til Husbanken.

Figur 4.1 Tapsfondets andel av totale utlån ved årsslutt 2008 (N=358)

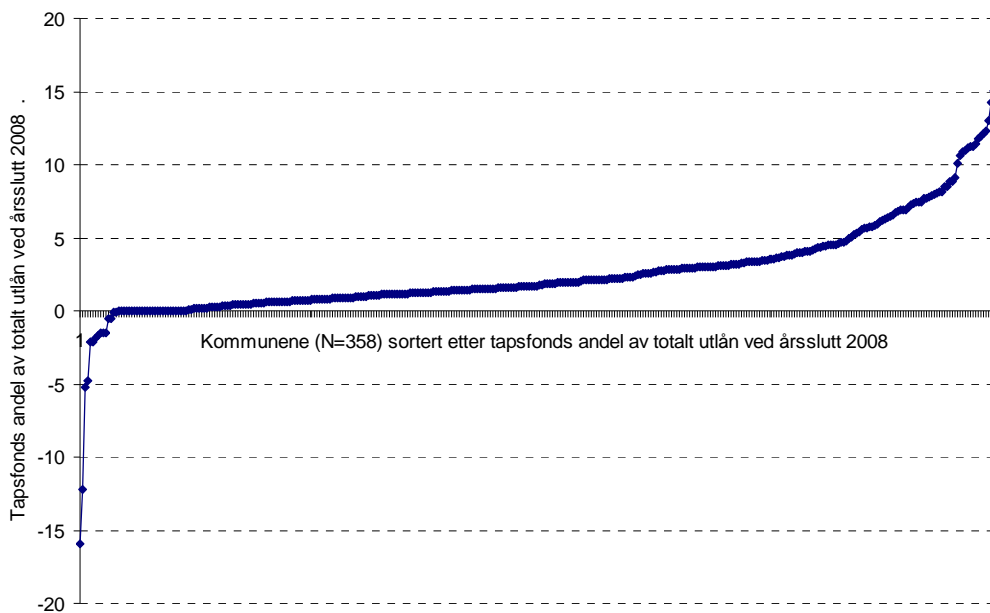


Som vi kan se av Figur 4.1 har 4 prosent av kommunene som har startlån et negativt fond ved utgangen av 2008. Vi har fulgt opp enkelte av kommunene og fått

tilbakemelding om at et negativt fond kan skyldes feil i rapporteringen, men for de fleste skyldes et negativt fond at kommunen har hatt tap som er større enn tapsfondet.

Videre ser vi at 8 prosent av kommunene ikke har avsatt midler til tapsfond, mens 20 prosent har avsatt mellom 1 og 2 prosent av den totale utlånsmengden. 29 prosent har avsatt mellom 2-5 prosent, mens 16 prosent har en enda høyere andel. Nedenfor i Figur 4.2 viser vi også tapsfondsavsetningen, men der er den enkelte kommune sortert etter hvor stor andel av totale utlån de har satt av i tapsfond.

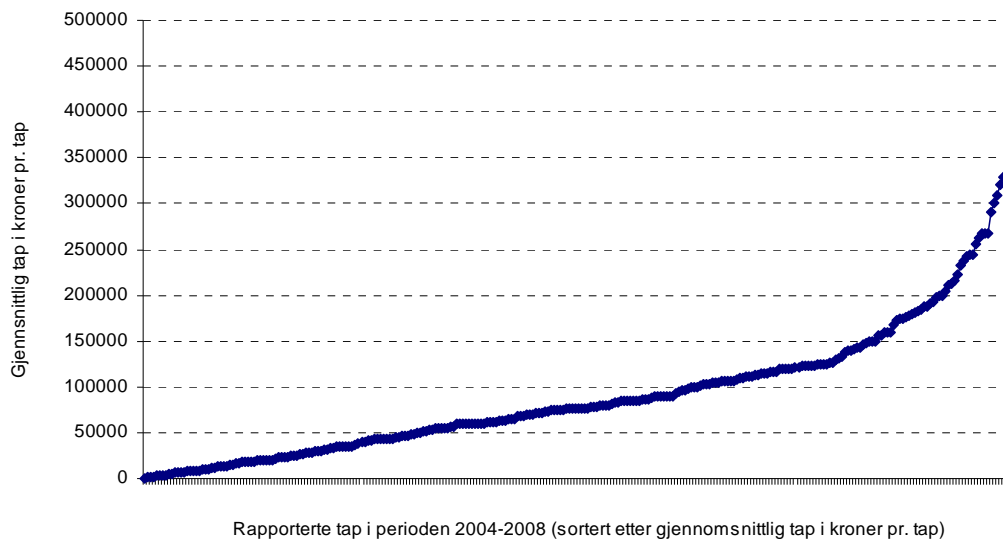
Figur 4.2 Tapsfondets andel av totale utlån ved årsslutt 2008



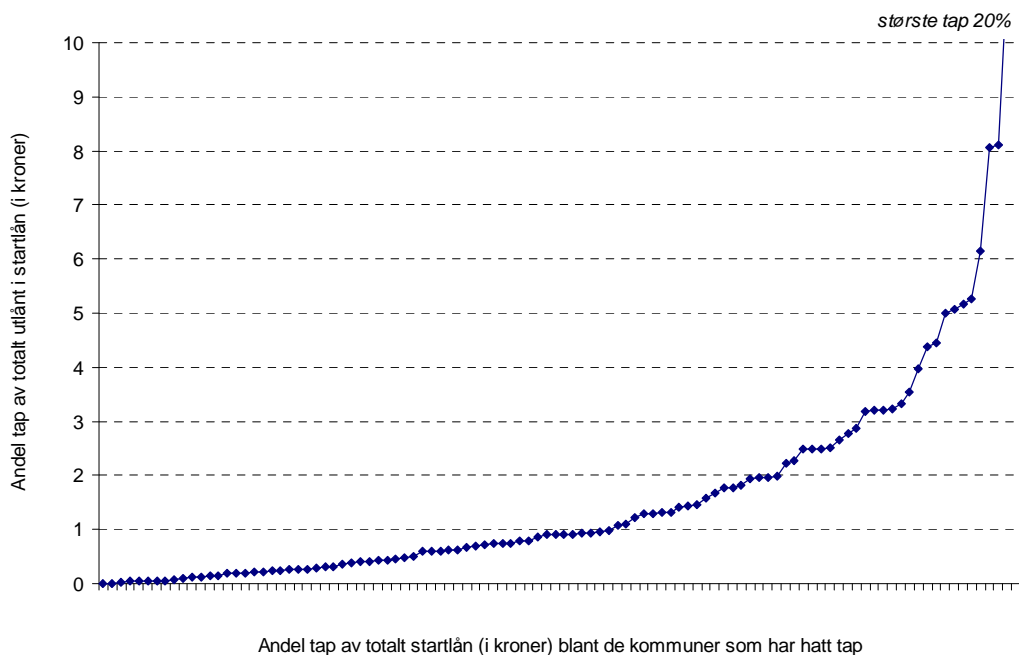
Av de 223 kommunene som har rapportert tall til Husbanken for alle årene i perioden 2004 til 2008 finner vi at 54 prosent av kommunene ikke har hatt ett eneste tap. I Figur 4.3 viser vi gjennomsnittlig tap for de kommuner som har hatt minst ett tap. Som vi kan se er det høyeste tapet på rundt 500.000 kroner²². Om lag to tredjedelen av tapene er på under 100.000.

²² På grunn av personvern hensyn fikk vi ikke rapportert tapene enkeltvis, men kun samlet tap i kroner og antall tap hvert enkelt år. Det vil si at vi i analysen opererer med gjennomsnittlig tap i kroner pr tap beregnet på følgende måte: (samlet tap ett år / antall tap samme år).

Figur 4.3 Gjennomsnittlig tap i kroner pr. tap



Figur 4.4 Andel tap av totalt utlånt i startlån



I Figur 4.4 viser vi andelen tap av totalt utlånt i startlån (i kroner) for de 46 prosent av kommunene som har hatt tap. Én kommune har hatt et totalt bokført tap på vel 20 prosent, men vi ser at andelen er betydelig lavere for flertallet av kommunene. Av de 104 kommunene som har hatt tap, har rundt 90 prosent et bokført tap på under 5 prosent av totalt utlån i startlån.

Tabell 4.1 Kommunestørrelse og tap i perioden 2004 til 2008

Antall innbyggere	Antall kommuner med tap av alle kommuner som har rapportert	Antall startlån pr tap	Prosent tap i kroner av totalt utlån	Kroner pr. tap	Gjennomsnittlig startlån
Inntil 2.000	9 av 24 dvs. 37,5 %	26,4	0,74	49 553	252 859
2.000 - 4.999	28 av 66 dvs. 42,4 %	44,6	0,83	102 959	278 830
5.000 - 9.999	20 av 44 dvs. 45,5 %	47,2	0,70	105 357	319 970
10.000 - 19.999	23 av 46 dvs. 50 %	53,7	0,44	103 525	437 803
20.000 - 50.000	19 av 33 dvs. 57,6 %	56,4	0,31	86 270	491 920
Over 50.000	5 av 10 dvs. 50 %	304,8	0,04	93 882	728 170
Gjennomsnitt	104 av 223 dvs. 46,6 %	69,4	0,26	94 579	515 440

Tabell 4.1 viser sammenhengen mellom kommunestørrelse og tap. Av de 223 kommunene som har rapportert sitt tapsfond årlig i hele perioden ser vi at sannsynligheten for tap er størst i de minste kommunene.

De 24 minste kommunene har i perioden 2004 til 2008 inngått 580 startlån. 15 av kommunene har ikke hatt tap, mens ni har hatt minst ett tap. Til sammen har de ni kommunene hatt 22 tap. Hvert tap var i gjennomsnitt på nesten 50.000, mens gjennomsnittlig startlån i de 24 kommunene var på 252.859. Det gir et tap i perioden på 0,74 prosent av totalt utlånt i de 24 kommunene. De minste kommunegruppene har dermed 26,4 startlån per tap.

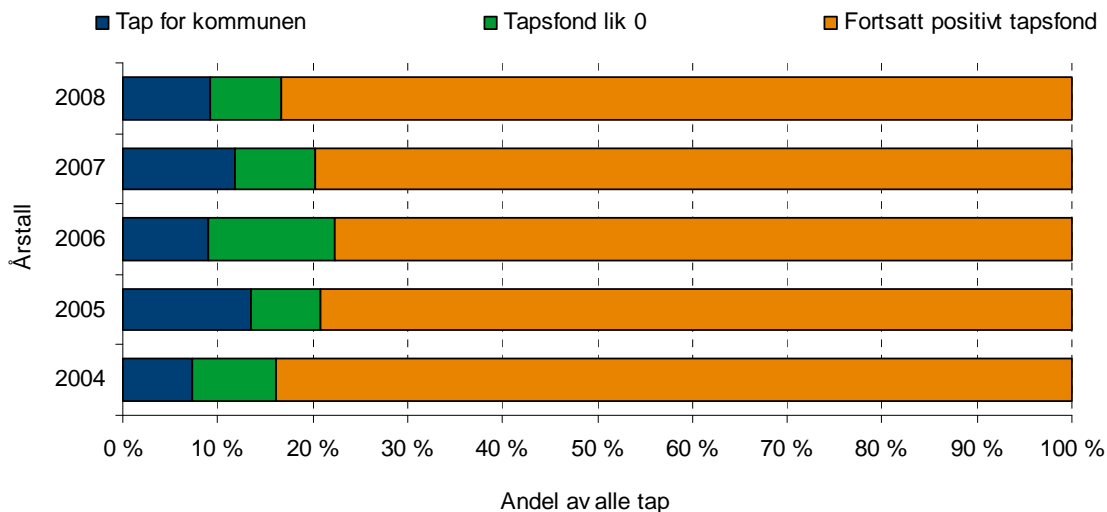
Som vi kan se har kommunene med flere enn 2.000 innbyggere færre tap, men hvert tap er betydelig høyere. Det er de største kommunene som har færreste tap – de har 304,8 startlån per tap. Hvert tap er imidlertid nesten dobbelt så høyt som i de minste kommunene.

Tabell 4.2 Andel som bor i tettsted og tap i perioden 2004 til 2008

Andel av befolkningen som bor i tettsted	Antall kommuner med tap av alle kommuner som har rapportert	Antall startlån pr tap	Prosent tap i kroner av totalt utlån	Kroner pr. tap	Gjennomsnittlig startlån
Under 30 %	8 av 25 dvs. 32 %	47,9	0,68	102 658	314 869
30 - 45 %	22 av 42 dvs. 52,4 %	33,4	1,07	105 715	297 032
45 - 60 %	15 av 30 dvs. 50 %	62,7	0,52	114 332	349 934
60 - 70 %	14 av 30 dvs. 46,7 %	45,1	0,62	95 122	338 918
70 - 85 %	19 av 44 dvs. 43,2 %	64,2	0,28	76 595	423 622
Over 85 %	20 av 40 dvs. 50 %	107,2	0,14	99 703	659 006
Gjennomsnitt	98 av 211 dvs. 46,4 %	70,6	0,26	96 245	519 010

Tabell 4.2 viser sammenhengen mellom andelen av befolkningen som bor i tettsteder og tap. Som vi kan se varierer gjennomsnittlig tap i liten grad med andelen i tettsted. Det er heller ingen entydig sammenheng mellom sannsynligheten for tap og andelen i tettsted, med unntak av de kommunene med høyest andel av befolkningen i tettsted. Her finner vi den laveste sannsynligheten for tap.

Figur 4.5 Kommunenes tap på startlån (ved årsslutt)



Figur 4.5 ser nærmere på kommunenes tap på startlån ved årsslutt hvert år i perioden 2004 til 2008. I 2004 ble det registrert 81 kommuner med tap i Husbankens register. 84 prosent av disse kommunene hadde positivt tapsfond ved årsslutt. De hadde dermed mindre tap enn størrelsen på tapsfondet, mens 9 prosent av kommunene gikk i null. Kun 7 prosent av kommunene hadde tap som var større enn tapsfondet. Vi ser at andelen med negativt tapsfond ved årsslutt varierer lite i perioden.

Selv om tapet er større enn tapsfondet har kommunene hatt mulighet til å søke Husbanken om å sette av ytterligere boligtilskudd til fondet. Bakgrunnstallene viser at flere av kommunene med negativt tapsfond har satt av nye midler påfølgende år, slik at tapsfondet igjen ble positivt. Dette illustrerer at antallet kommuner som må bære tapet av egne midler er enda lavere enn Figur 4.5 antyder. Dette illustrerer at kommunenes reelle risiko ved tap på startlån er svært liten.

4.4 God praksis - oppsummering

Som vi har vist i dette kapitlet er det små tap knyttet til startlånsordningen. Likevel er det noen vurderinger kommuner bør gjøre for å utnytte ordningen enda bedre. Vi vil trekke frem følgende aspekter som god praksis.

Kommuner har mulighet til å få lånet fra Husbanken som engangsutbetaling eller gjennom flere terminer. Mange kommuner vurderer det som positivt å få utbetalt lånebeløpet i flere terminer slik at rentebelastningen for kommunen blir minst mulig. Dette gir også kommunen mulighet til å justere låneopptaket underveis hvis behovet viser seg å være *mindre* enn antatt. Det er imidlertid ikke mulig å "automatisk" justere seg hvis behovet er *større* enn antatt, da dette krever nytt vedtak i kommunestyret.

En annen løsning som gir kommunen fleksibilitet ved *underforbruk* av lånerammen er å plassere det samlede låneopptaket i starten av året til en høyere avkastning enn lånerenten til Husbanken. Ved å velge en slik løsning oppnår kommunen full fleksibilitet med tanke på tilgangen av startlånsmidler, og man motregner renteinntekten mot rentekostnaden kommunen har til Husbanken. En slik løsning kan også potensielt dekke

rentebelastningen kommunen kan få på misligholdte startlån.²³ Én av casekommunene har valgt en slik løsning.

Neste vurdering handler om kommunens utlånsramme. De fleste casekommunene hadde en holdning om å ta opp ”det samme som i fjor”. Argumentet er gjerne at man fikk lånt ut hele rammen året før, og da anser man det som et tegn på at man treffer etter-spørsele. Ofte har imidlertid ikke saksbehandlerne vurderinger av lånebehovet hatt betydning for kommunestyrevedtaket. I de fleste casekommunene hadde saksbehandleren en oppfatning om at lånerammen var for liten.

Samtidig ser vi i neste kapittel at mange kommuner ikke markedsfører ordningen aktivt, og det kan antas at det er de mest trengende og minst ressurssterke som ikke får tilgang til ordningen. Dette tilsier at flere kommuner burde gjøre en bedre helhetsvurdering av lånebehovet, og knytte disse vurderingene tettere opp mot resten av det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet er det viktig å forankre startlånsordningen i hele organisasjonen. Dette gjelder både administrasjonen og politisk ledelse. Isolert sett bør kommunens låneramme for startlån være mer romslig enn budsjettet behov. Flere av casekommunene har gått tom for startlånsmidler i løpet av året, og når man velger å ikke søke om ekstramidler, gir dette stopp i søknader og søknadsbehandling. Dette er svært uheldig og bidrar til å skape usikkerhet rundt ordningen.

Registeranalysen av innrapportert tap til Husbanken viser minimale tap knyttet til startlånsordningen. Det er viktig å understreke at den reelle tapsrisikoen for kommunene er svært liten. Kommunene tar normalrisikoen knyttet til startlån, mens staten dekker ”katastroferisikoen” ved et eventuelt boligkrakk. I en slik diskusjon er det viktig å påpeke at alle kommuner som tilbyr startlån har mulighet til å bygge opp et tapsfond. Dette fondet blir bygget opp ved hjelp av statlige boligtilskuddsmidler. Selv om kommunen skal hefte ved de første 25 prosentene av tapet, vil de få dekket dette eventuelle tapet med statlige penger.

Den reelle risikoen for kommunens økonomi er dermed svært liten. En eventuell risiko for kommunen er knyttet til muligheten for at tapet kommunen hefter ved er større enn tapsfondet. Som vi har sett har få kommuner erfart dette så langt.

²³ Ved en eventuell gjeldsordning/løsning for tvangssalg vil disse rentene bli lagt til lånerammen, og kommunen vil således ikke ha noe netto tap før eventuelt startlånet går til tvangssalg.

5 Samarbeid om og markedsføring av startlån

Startlån, boligtilskudd og bostøtte finansieres av staten gjennom overføringer fra Husbanken til kommunene. Årsaken til at forvaltningen av disse ordningene er lagt til kommunene, er blant annet at mottakerne skal ha én instans å forholde seg til.

Det gir dessuten større fleksibilitet for kommunene til å løse lokale etableringsproblemer. Gjennom førstelinjetjenestene kommer kommunene også direkte i kontakt med brukere som kan ha et boligproblem, og ved at kommunene selv disponerer ulike boligsosiale virkemidler, har kommunene bedre forutsetninger for å finne løsninger i enkeltsaker.

Selv om selve forvaltningen av startlån er lagt til kommunene, har Husbanken det overordnede ansvar for ordningen. Husbanken innhenter nøkkelinformasjon over alle startlån fra kommunene, utarbeider overordnede føringer og informasjonsmateriell, gjennomføre markedsføringstiltak og informerer om startlån til relevante aktører.

I tillegg til byråkrater og politikere i kommunene, kan banker og andre låneinstitusjoner ha stor innvirkning på hvordan startlån praktiseres lokalt. I dette kapittelet skal vi se nærmere på samarbeid om, og markedsføring av, startlån.

5.1 Samarbeid om startlån

5.1.1 Samarbeid med andre kommuner

Enkelte casekommuner har inngått samarbeid med andre kommuner, blant annet når det gjelder arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. Når det gjelder håndtering av startlånet er det imidlertid ingen av våre åtte casekommuner som har samarbeidet med andre kommuner, utover at saksbehandlere på tvers av kommunene kan ha hatt noe dialog, for eksempel med utgangspunkt i kurs/samlinger som er arrangert av Husbanken regionalt.

Vi er kjent med at enkelte mindre kommuner håndterer søknader av startlån gjennom interkommunale samarbeid – dvs. én instans behandler alle søknader for de kommunene som inngår i samarbeidet. Det var imidlertid ingen av våre casekommuner som hadde organisert saksbehandlingen på denne måten. Som en av saksbehandlere sa: ”interkommunale samarbeid er uheldig fordi man mister nærhet til søker og koblingen opp mot resten av kommunens tjenesteapparat.” I tillegg ble det i enkelte casekommuner lagt stor vekt på å være tett på boligmarkedet i kommunen.

Inntrykket fra casekommunene er dermed at det ikke er noe stort potensial for mer omfattende formelt samarbeid mellom kommuner, utover eventuell erfarings-/kompetanseutveksling.

5.1.2 Samarbeid med private banker

Et hovedprinsipp for startlånet, sammenlignet med de tidligere kjøps- og etableringslån fra Husbanken, er at boligfinansieringen som hovedregel skal være en samfinansiering mellom kommunen og en privat bank. Husbanken har laget et forslag til mulige elementer som kan inngå i samarbeidsavtalen.

Prinsippene for samfinansiering er at²⁴:

- 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.

I de mindre casekommunene er det kun én lokal bank.²⁵ Selv om denne banken også fungerer som "kommunens bank" er det bare én av våre casekommuner som har inngått en formell samarbeidsavtale om startlån med sin lokale bank. I de større casekommunene er det en rekke banker, noe som gjør at formelle samarbeid om startlån kan bli utfordrende. Samarbeidet begrenses dermed primært til håndteringen av enkelt-søknader.

Det har riktignok hendt at ordningen har vært berørt i samarbeidsmøter mellom kommunen og "kommunens bank" – som de har med jevne mellomrom – men noen fremtredende plass har startlån ikke hatt i disse møtene. Samtidig ble det fremholdt fra kommunen som hadde inngått en formell samarbeidsavtale, at avtalen ikke hadde noen praktisk betydning. Den største effekten var at banken ble mer oppmerksomme på ordningen som en følge av samtalene i forkant av at avtalen ble inngått.

At casekommunene ikke har inngått formelle samarbeidsavtaler begrunnes med flere forhold. En grunn er at kommunen ikke kan binde seg til samarbeid med én bank, siden det er låntakers ansvar å velge bank. En annen grunn er at en del av søkerne på startlån kan være innflyttere, som allerede har et kundeforhold til banker som kommunen i utgangspunktet ikke har noen grunn til å ha en relasjon til. En siste årsak er at et eventuelt samarbeid med lokale banker kan håndteres på en vel så god måte uten at det er en formell avtale.

Særlig i de mindre casekommunene finner vi et relativt tett samarbeid/dialog mellom saksbehandler av startlån og lokale banker. Selv om de ikke har formelle møter der ordningen med startlån diskuteres, utvikles det over tid et forståelse av hverandres strategier og roller gjennom saksbehandlingen i konkrete startlånssøknader.

Dersom kommunen får en søknad om startlån der saksbehandler anser at grunnfinansiering kan gis av en bank, bes søkeren kontakte "sin" bank for å avklare bankfinansieringen før endelig beslutning om startlån fattes. Ofte gir også kommunen signaler om hvilken løsning som kan være aktuell før vedkommende kontakter banken. På tilsvarende måte sender banken potensielle startlånskunder – dvs. de som ikke får innvilget lån i banken (eller har tilfredsstillende egenkapital) – til kommunen.

I en av casekommunene hadde kommunen i sine retningslinjer at potensielle startlånskunder måtte besøke banken først. Hvis det var noen som kom til kommune uten å ha vært i en bank, ble de sendt til banken før en eventuell vurdering av startlån ble gjort. Praksisen rundt rekkefølgen av besøk hos kommune og bank varierte i casekommunene.

²⁴ Kommunal- og regionaldepartementet: Startlånsordningen – ny låneordning for unge i etableringsfasen og andre med etableringsproblemer i boligmarkedet.

²⁵ I tillegg har alle kommunene minst et postkontor som representerer Postbanken. En eventuell lånesøknad behandles imidlertid ikke lokalt, men av et regionskontor utenfor kommunen.

I de fleste søknader om startlån – ikke minst der det er samfinansiering – er det noe dialog mellom saksbehandler i kommunen og banken. Det kan dreie seg om fordelingen av lånet mellom de to, lånesøkers betalingssevne og/eller for å sjekke at lånesøkers ”historie” er korrekt. For eksempel kan saksbehandler i kommunen ha som policy å sjekke sannhetsgehalten, hvis lånesøker forteller at vedkommende ble nektet lån i sin bank.

Selv om alle casekommunene hadde egne systemer for vurdering av risiko, har de i en del tilfeller også fått tilgang til bankens vurdering, ofte fordi en del lånesøkere har med disse til kommunen. Enkelte av casekommunene fikk egne systemer for vurdering av risiko relativt nylig. Tidligere baserte de seg ofte på bankenes kredittvurderinger. En av casekommunene hadde tidligere også fått gjennomført kredittvurderinger av alle lånesøkerne, men denne ordningen ble nylig avsluttet fordi man ikke brukte opplysningene i saksbehandlingen.

Bankenes kunnskap om startlån er i hovedsak bygget opp gjennom løpende saksbehandling av søknader med samfinansiering. I tillegg til intern opplæring i bankene inngår imidlertid startlån ofte som en del av grunnopplæring av bankansatte, som ofte gjøres fra hoved-/regionskontorer – ikke minst for nyansatte. Husbanken har også hatt informasjonskampanjer og opplæring/kurs med bankansatte. Denne aktiviteten var særlig omfattende da ordningen var ny (i 2003). I dag er det i større grad opp til den enkelte bank å gjennomføre opplæring.

Våre informanter i bankene trekker frem imidlertid manglende informasjon fra Husbanken. De var avhengig av å gå inn på Husbankens nettside for å holde seg oppdatert om endringer i retningslinjer osv. siden verken Husbanken eller den aktuelle casekommunen informerte om disse.

Banknæringens syn på startlån er todelt. På den ene siden kan de se på kommunen som en konkurrent, ikke minst i situasjoner der kommunen fullfinansiere lån for personer som kunne fått lån i banken. Det skyldes at de fleste bankene i dag har ordninger der førstegangsetablere som tilfredsstillt gitte krav kan få låne inntil 100 prosent av kjøpesummen, evt. i kombinasjon med kausjon. En del informanter hevder imidlertid at mulighetene for fullfinansiering i bank har blitt betydelig redusert det siste året.

På den andre siden kan samfinansiering bidra til at banken får et utlån som ikke ville blitt en realitet uten en toppfinansiering med startlån. Hvis kommunen går inn med et startlån på for eksempel 40 prosent av kjøpesummen, aksepterer 2. prioritet når det gjelder sikkerhet, og/eller gir avdragsfrihet i noen år, kan banken tilby betydelig lavere rente enn de ellers ville gjort. Startlån kan dermed bidra til at banker får lånekunder som de ellers ikke ville fått.

Flere av de lokale bankene rapporterer også om at det er sjelden at boliglån som er samfinansiert med startlån går til inkasso. I den grad låntaker misligholder lånet, er erfaringen at dette primært går ut over startlånet fra kommunen. Av disse grunnene trekkes derfor startlånet frem som en svært god ordning – også for bankene.

5.1.3 Samarbeid med Husbanken

I utgangspunktet er det lite samarbeid med Husbanken når det gjelder håndtering av startlånet. I tillegg til informasjon som ble gitt i forbindelse med innføring av startlånet i 2003 har det imidlertid vært avholdt en rekke regionale samlinger der startlånet har blitt

viet oppmerksomhet. I disse samlingene deltar som regel saksbehandlere fra en rekke av regionens kommuner.

I tillegg til foredrag/presentasjon om startlån og Husbankens andre ordninger, gir disse samlingene deltakerne fra kommunene en arena for dialog og erfaringsutveksling. Også i etterkant av slike samlinger kan enkelte søke råd fra andre kommuner, noe flere av informantene trakk frem som viktig.

Saksbehandlerne av startlån i kommunene har jevnlig dialog med Husbanken, enten relatert til startlån og/eller andre ordninger som forvaltes av Husbanken. Det rapporteres om at dette samarbeidet, som riktignok er relativt lite i omfang, generelt fungerer godt.

Dialogen mellom casekommunene og Husbanken på ledernivå i kommunene er derimot svært begrenset. I ett tilfelle skulle en av casekommunene starte et tettere samarbeid med Husbanken de neste årene, og dette innebar halvårlige møter mellom Rådmannen og Husbankens regionkontor. Casekommunen har blitt en av satsingskommunene som inngår i Husbankens "Boligsosialt utviklingsprogram.

5.2 Generell markedsføring/informasjon

Casekommunene har varierende praksis når det gjelder markedsføring av startlånet. Noen har vært svært aktive, mens andre har gjort relativt lite. Aktivitetsnivået må sees i sammenheng både med kommunens størrelse og satsing på startlån.

I den minste kommunen fantes det ingen lokalavis, og dermed var det mer utfordrende å annonsere lokalt. Kommunen hadde heller ikke informasjonsbrev eller liknende til kommunens innbyggere. Riktignok hadde kommunen vurdert å informere mer utførlig om startlån på kommunens hjemmeside, men dette var utsatt fordi rammen for startlån for 2009 snart var brukt opp. De ønsket derfor ikke flere søknader før i 2010. Dette momentet ble også trukket frem i andre casekommuner. Økt markedsføring av ordningen ville føre til flere søknader, som igjen ville føre til mer saksbehandling og behov for økte økonomiske rammer. På nåværende tidspunktet ønsket flere av kommunene ikke mer aktiv markedsføring.

I andre kommuner hadde man regelmessig annonsert i lokale medier og lagt ut informasjon på hjemmesiden. I tillegg hadde noen tatt initiativ til få redaksjonell omtale om startlån i lokale media. For å få til slike oppslag er det grunn til å tro at "saken" må eksemplifiseres ved at en startlånmottaker "står frem". Dette har enkelte av casekommunene gjort som en del av markedsføringen av ordningen.

I en av kommunene hadde også den lokale banken tatt et initiativ ved å invitere førstegangsetablere, som allerede hadde et kundeforhold til banken, til et informasjonsmøte om startlån. På dette møtet stilte også saksbehandler fra kommunen.

Utover dette trekker mange frem Husbankens egne informasjonskampanjer om startlån. I tillegg til informasjon på hjemmesiden, brosjyrer og annet informasjonsmaterieell, har de jevnlig gjennomført annonsekampanjer regionalt.

I de mindre casekommunene trekker også informantene frem betydningen av "jungeltelegrafene", dvs. uformell prat på jobben, blant venner/familie osv. Det rapporteres for eksempel om mange startlånmottakere blant kommunenes egne ansatte. Det er imidler-

tid grunn til å tro at disse i hovedsak er blant de mest ressurssterke av de som kan få startlån.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om målgruppene for startlånet får god nok informasjon om ordningen, siden det i enkelte casekommuner kan virke som om informasjon ble gitt "litt tilfeldig". Vi skal nedenfor drøfte nærmere hva casekommunene gjør når det gjelder målrettet informasjon til potensielle startlånmottakere som man ikke kan forvente å nå med vanlig markedsføring.

5.3 Hvordan nå målgruppene?

Startlån skal gå til personer som ikke får lån fra private banker eller som mangler egenkapital. Noen av disse kan ha økonomiske ytelser og/eller tjenester fra det offentlig, men de trenger ikke å være økonomisk vanskeligstilt av den grunn. Potensielle startlånmottakere har heller ikke nødvendigvis hatt kontakt med det kommunale hjelpeapparatet.

En del potensielle startlånmottakere kan være unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede eller person med nedsatt funksjonsevne. Årsaken til at de ikke får lån trenger imidlertid ikke være at de er økonomisk vanskeligstilt som sådan. En grunn kan være at de ikke har hatt mulighet til å opparbeide egenkapital. En annen grunn kan være at samlivsbrudd, en sykdom/ulykke eller lignende har redusert muligheten til å betjene et boliglån. For enkelte kan dette også være et forbigående fenomen.

Denne gruppen er ofte ikke kjent for kommunens førstelinje, og er dermed heller ikke enkelt identifiserbare som aktuelle startlånmottakere av kommunens saksbehandlere. De vil primært bli rekruttert ved at de selv tar kontakt med kommunen.

Den andre gruppen potensielle startlånmottakere kan være flyktninger / personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, rusmisbrukere, bostedsløse²⁶, beboere i kommunale boliger og andre økonomisk vanskeligstilte hustander. Også en del av de funksjonshemmede finner vi i denne gruppen. Denne gruppen mottar ofte mer, og flere, økonomiske ytelser og/eller tjenester fra det offentlige. Selv om vi også i denne gruppen kan vi finne personer som ikke kommer under betegnelsen økonomisk vanskeligstilte, er de fleste trolig allerede kjent av det kommunale hjelpeapparatet.

Offensiv og målrettet informasjon til de som ikke er kjent av det kommunale hjelpeapparatet er utfordrende. Annonsering, omtale i media, informasjon på hjemmeside m.v. vil være de sentrale kanalene, i tillegg til "jungeltelegraf".

I casekommunene blir også bankenes bistand i å rekruttere potensielle startlånmottakere trukket frem som svært viktig. At bankens saksbehandlere kjenner til startlån og hvordan kommunen praktiserer ordningen, står dermed sentralt. En utfordring er imidlertid at bankene kan ha kunder i en rekke kommuner, noe som kan gi bankene noen utfordringer når det gjelder identifisering av potensielle startlånmottakere.

For den andre gruppen startlånmottakere er det kommunale hjelpeapparatet i de fleste tilfeller allerede inne. Her vil resten av det kommunale hjelpeapparatet være sentrale

²⁶ Husbanken definerer alle over 18 år som bor hjemme i gruppen som bostedsløse.

bidragsytere for å identifisere potensielle startlånmottakere. Det er derfor viktig å satse bevisst på informasjon om startlån og målgrupper til det øvrige hjelpeapparatet i kommunen, og legge til rette for god samhandling/dialog. Flere av casekommunene har et stort ubrukt potensial på grunn av dårlig informasjon internt.

Som drøftet senere i rapporten, kjennetegnes de fleste av våre casekommuner av at arbeidet rettet mot ulike målgrupper fungerer bra, enten ved at det er god samhandling/dialog og/eller ved at saksbehandler av startlån også har forvaltningsansvar for andre kommunale ytelser/tjenester fra Husbanken. Vi tenker her spesielt på tildeling av kommunale boliger, boligtilskudd og bostøtte.

5.4 God praksis - oppsummering

I dette kapitlet har vi drøftet hvordan casekommunene samarbeider med eksterne aktører, og hvordan startlånsordningen blir markedsført. Det finnes sjelden løsninger som passer alle, men det kan likevel identifiseres praksis som kan sies å være *god praksis*.

Private banker er viktige samarbeidspartnere. Noen kommuner velger å ha formelle avtaler med enkelte banker, mens andre ser på dette som uheldig. Det viktige er at det etableres en tett kontakt med bankene for å skape en felles og realistisk forståelse av hva de ulike aktørene kan bidra med. Vi ser behov for en viss dialog om praktiseringen av startlån med de viktigste bankene lokalt, utover kontakten som er ved den ordinære saksbehandlingen.

Private banker er en av hovedkanalene for å markedsføre startlånsordningen, og dette må kommuner være seg bevisst. I konkrete saker bør det være en dialog mellom saksbehandlerne i banken og kommunen for å avklare eventuelle spørsmål og utfordringer. Likevel er den viktigste utfordringen for å skape gode arenaer som muliggjør en felles forankring og forståelse for startlånsordningen i både kommune og bank. Det er derfor viktig at saksbehandlerne har tett kontakt med bankene.

Det er også viktig at kommunen bruker Husbankens regionale samlinger aktivt for å møte andre saksbehandlere. På de regionale samlingene møtes kommunale saksbehandlere for "å lære og bli lært", blant annet gjennom ulike typer case- og gruppeoppgaver. For å etablere god praksis, og etablere en felles forståelse av hvordan skjønnsvurderingen kan gjøres innenfor startlånsordningen, er det viktig med arenaer hvor dette diskuteres.

Særlig mindre kommuner kan ha mye å hente fra slike samlinger. Erfaringsutveksling kan gi nyttige innspill og gode løsninger på utfordringer de står ovenfor, og kan til dels veie opp for at en del behandler relativt få saker i året. Kommuner som ikke deltar på slike samlinger kan miste viktig input til startlansarbeidet.

For å skape etterspørsel etter og større bruk av startlån, er det viktig at kommunen har en aktiv markedsføringsstrategi. Spørsmål om markedsføring av ordningen bør løftes ut av en diskusjon om oppbrukte lånerammer eller ikke. I flere kommuner velger man å ikke gå aktivt ut og markedsføre startlånsordningen fordi man "uansett bruker opp rammene". Dette er ikke god praksis. Hvorvidt lånerammene er tilpasset etterspørselen/behovet eller ikke, blir ikke besvart før alle relevante målgrupper får god nok informasjon. Dette betyr at kommunen bør ha en aktiv informasjon og markedsføring på

de stedene hvor målgruppene er. Hvis dette ikke er kommunens internettside eller lokalavisen, må man tenke alternativt i markedsføringsstrategien.

Det er imidlertid like viktig å informere om startlånsordningen *internt* i kommunen. For å virkeliggjøre potensialet som ligger i startlånsordningen må førstelinjetjenesten i kommunene ha god kjennskap til ordningen og dens muligheter.

For å få en positiv effekt må kommunene bli flinkere til å fange opp potensielle startlåsmottakere blant de som allerede har kontakt med kommunens støtteapparat. Et eksempel på god praksis kan være å alltid vurdere om søkere til kommunale boliger kan betjene et startlån. Videre må kommunalt ansatte/NAV-ansatte som har førstelinjekontakten kjenne til retningslinjene for startlån, boligtilskudd og bostøtte slik at aktuelle startlåsmottakere kan bli identifisert. Siden vi ikke kan forvente at alle potensielle startlåsmottakere tar kontakt på egenhånd, er kommunen avhengig av at resten av kommunens førstelinje blir involvert.

6 Startlån i kommunene

Vi skal i dette kapitlet drøfte organiseringen av forvaltningen av søknader om startlån. Det er stor variasjon i hvordan norske kommuner er organisert – noe vi også finner i våre åtte casekommuner. Disse forskjellene har igjen betydning for hvor ansvaret for det boligsosiale arbeidet og saksbehandling av søknader om startlån blir plassert i den enkelte kommune.

Det finnes trolig ingen optimal organisering av dette arbeidet, siden det må vurderes ut fra den enkelte kommunens situasjon og forutsetninger. Likevel er det mulig å peke på noen løsninger som er bedre enn andre. Dessuten er det en del dimensjoner som bør være styrende for valg av løsning. Nedenfor drøfter vi forankring og involvering av politisk nivå, forankring og involvering av administrativ ledelse i kommunen, og plasseringen av ansvaret for saksbehandlingen av startlånet.

6.1 Innledning

Organisering av kommunen

Utover de krav og forpliktelser som følger av Kommuneloven har norske kommuner relativt stor frihet til å organisere sin forvaltning etter eget ønske. De kan velge flate strukturer eller mer tradisjonelle linjeorganiseringer.

Flate strukturer kan for eksempel være ulike former for 2-nivåmodeller der enhetslederne, som har fullt ansvar for sin enhet, rapporterer direkte til rådmannen. Mer tradisjonelle linjeorganiseringer kjennetegnes som regel av at kommunen har flere nivåer, der antall nivåer kan variere mellom de ulike oppgavene som forvaltes. I en av casekommunene er for eksempel alle boligsosiale spørsmål lagt til et eget kommunalt eiendomsforetak. Dette har gjort kommunikasjonen mellom ansvarlige saksbehandlere for bostøtte, boligtilskudd, startlån og kommunale boliger mye lettere og uformell.

I tillegg kan enkelte oppgaver løstes ut av kommunen, enten ved konkurranseutsetting og/eller ulike former for interkommunale samarbeid. Her er det stor variasjon mellom kommunene i Norge. I tillegg til mer ideologiske vurdering fra politisk nivå har valg av organisering ofte sammenheng med antall innbyggere i kommunen.

Involvering av politisk nivå

I tillegg til valg av organisering, kan kommunene velge ulike involvering fra politiske nivå, så lenge de er innenfor Kommuneloven. Politikerne skal ifølge loven sitte i enkelte formelle utvalg/komiteer, som er tillagt konkrete oppgaver/ansvar, men utover dette har politikerne stor frihet til å velge mellom ulike løsninger for hvordan de ønsker å utøve sin politiske innflytelse. Det gjelder også ved forvaltning av startlån.

Noen kommuner har valgt å delegere ”mest mulig”. Kommunestyret fokuserer da på de overordnede føringer/strategier/rammer for kommunens oppgaver og lar administrasjonen velge organisering: De fleste vedtaksfullmakter delegeres da til administrasjonen.

Andre kommuner velger å delegere mindre til administrasjonen. I slike kommuner involveres politikerne i større grad i den daglige driften. Enten ved at konkrete saker

løftes opp i kommunestyret og/eller ved at vedtak innen utvalgte områder legges til komiteer/utvalg med politisk representasjon. Formannskapet har en formell funksjon som følger av Kommuneloven, og er den som ofte gis vedtaksfullmakt. Kommunene har imidlertid stor frihet til å opprette og gi vedtaksfullmakt (innenfor angitte oppgaver) til andre råd/utvalg med politisk representasjon.

Delegering av myndighet i forvaltningen

Kommuneloven regulerer en del vedtak som må fattes av kommunestyret (for eksempel budsjett og lignende). I tillegg er en del oppgaver lagt til rådmannen. Utover dette kan en rekke fullmakter og myndighet delegeres fra kommunestyret til administrasjonen/rådmannen. Som igjen delegerer videre i organisasjonen.

Innenfor overnevnte rammer er det dermed få formelle begrensninger på hva som kan delegeres til saksbehandlernivå – også når det gjelder forvaltning av startlån. Det er mer et spørsmål om hva som er praktisk og fornuftig, gitt den organiseringen og kompetanse som er i forvaltningen.

6.2 Forankring på politisk nivå

Regjeringen skriver følgende på sin hjemmeside:

En god bolig er for hver enkelt av oss avgjørende for vår livskvalitet og mulighet til livsutfoldelse. En god bolig gir oss mulighet til å delta aktivt i arbeidsliv, ta skolegang og ha sosialt samvær med andre. Gode boliger skaper gode lokalsamfunn og byer. Boligmarkedets betydning for samfunnsøkonomien er betydelig.

En grunnleggende strategi for å nå regjeringens mål om at alle skal bo trygt og godt, er å legge til rette for at boligmarkedet fungerer best mulig. Dette oppnår vi best gjennom å legge til rette for at flest mulig skal eie sin egen bolig. I dag bor tre av fire i egen eid bolig. Boligmarkedet fungerer stort sett godt. De fleste i Norge bor i gode boliger til akseptable kostnader.²⁷

Regjeringen ønsker altså å legge til rette for at flest mulig skal eie sin egen bolig. Det er ut fra en slik målsetting at vi kan se på Husbankens ulike ordninger. Startlån kan brukes til refinansiering eller utbedring av egen bolig, eller kjøp/oppføring av ny bolig. Lånet skal dermed legge til rette for at flere kan eie egen bolig.

Selv om målsettingen har bred tilslutning, er det politiske miljøer som ønsker en mer offensiv satsing på sosial boligbygging. Det kan blant annet innebære å bygge flere og billigere utleieboliger for ungdom og folk som har det tøft økonomisk. Avveining mellom for eksempel bruk av utleieboliger og startlån kan dermed også ha en politisk dimensjon i det enkelte kommunestyre.

I våre casekommuner ser det ut til at startlån som ordning er godt forankret på politisk nivå. Det skyldes ikke minst at administrasjonen har lagt betydelig innsats i å informere om ordningen. Det har vært viktig, siden vedtaket om låneopptaket hos Husbanken gjøres av kommunestyret. Forståelse av at låneopptaket ikke er ”ordinært” lån, men et lån som skal distribueres videre, blir poengtert som viktig å få forankret. I tillegg har

²⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk/boligmarkedet.html?id=559390

man lagt vekt på å kommunisere at risikoen for tap er liten – i hvert fall mindre enn hva det rapporteres at enkelte i de politiske miljøene frykter.

I de fleste av våre casekommuner er det et uttalt politisk mål at flere skal kunne få eie egen bolig. Ikke minst viser dette seg i tenkningen rundt bruk av den kommunale boligmassen. Politisk nivå i flere av casekommunene har vært pådriver for at de kommunale boligene – i den grad de brukes til økonomiske vanskeligstilte – primært er gjennomgangsboliger beregnet på personer/familier med spesielle boligbehov av midlertidig karakter.²⁸ På sikt har kommunen som mål at leietakerne skal over i en mer varige ordninger, enten i det ordnære utleiemarkedet eller eie egen bolig.

I flere av casekommunene var det på begynnelsen av 2000-tallet ventelister på kommunale boliger. Startlånet blir sett på som et virkemiddel for å bedre gjennomstrømmingen i boligene, og dermed gi bedre muligheter til å kunne tildele kommunale boliger til de som har akutte behov.

Selv om det på politisk nivå i våre casekommuner ser ut til å være grunnleggende tro på fordelene av å eie egen bolig, sammenlignet med å bo i kommunale boliger, finner vi i liten grad dette nedskrevet i formelle styringsdokumenter. Riktignok har alle casekommunene utarbeidet boligsosiale handlingsplaner, men i enkelte har ikke vært revidert på mange år. Flere kommuner er dermed uten ”gjeldende” planer, selv om enkelte av kommunene var i ferd med utarbeide/implementere nye planer høsten 2009.

I den grad casekommunene har hatt gjeldende handlingsplaner, har de ikke hatt noen praktisk innvirkning på arbeidet med startlån. I flere tilfeller har dette arbeidet blitt gjennomført uten at saksbehandler har vært involvert, og/eller at startlånsordningen kun er nevnt rent deskriptivt som ett av en rekke virkemidler i handlingsplanen.

Hovedinntrykk fra casekommunene er at politisk nivå kjenner til startlånet, og ser på det som én av flere ordninger for å nå målsettingen om at flere skal eie egen bolig. Det kan imidlertid virke som at de har forholdsvis liten kunnskap om hvordan ordningen praktiseres i det daglige. I enkelte av kommunene involveres imidlertid politiske nivå ved klagesaker og/eller når overordnede retningslinjer for praktisering fastsettes. I den grad kommunene har retningslinjer er det i hovedsak en replisering av Husbankens føringer – det er i liten grad gjort lokale tilpassninger.

6.3 Forankring i administrativ ledelse

Saksbehandling av startlån, som de andre individrettede ordningen fra Husbanken (bostøtte og boligtilskudd), gjøres som hovedregel i førstelinjen, dvs. av de som har direkte kontakt med kommunens innbyggere. For startlånet er dermed forankring av ordningen i resten av administrasjonen vel så viktig som forankring på politisk nivå. Vi tenker her ikke minst hos rådmannen, men også økonomiansvarlig og ledelsen for andre deler av forvaltningen.

Siden norske kommuner er organisert på ulike måter, må forankringen tilpasses den enkelte organisasjon. Det å sikre at ansvarlige for de ulike målgruppene (innvandrere,

²⁸ Kommunale boliger kan dekke mange behov. I tillegg til det kan være omsorgs-/trygdeboliger og lignende brukes kommunale boliger som et virkemiddel for å rekruttere ny arbeidskraft – ikke minst i de mer fraflyttingstruende områdene av landet.

funksjonshemmede, personer med rus-/psykiatriproblematikk m.v.) og ulike tjenester/ytelser (kommunale bolig, bostøtte, boligtilskudd mv.) er kjent med startlån er viktig. Ikke minst at saksbehandlerne ser startlånets potensielle samspillseffekter med andre tjenester/ytelser som forvaltes av kommunen.

Av den grunn har flere av casekommunene bevisst satset på informasjon internt om ordningen med startlån. Det har vært møter med rådmannen og kommunens administrative toppledelse, representanter fra økonomiseksjoner og andre deler av tjenesteapparatet. Det har vært – og er til dels fortsatt – en viss skepsis om å ta opp for store lån fra Husbanken i flere av våre casekommuner.

Det viktigste aspektet ved forankring av startlånet er imidlertid valget av hvordan ansvar for saksbehandlingen skal plasseres i organisasjonen. Det drøftes nedenfor.

6.4 Ansvar for saksbehandling av startlån

De åtte casekommunene har valgt en noe ulik plassering av ansvar for saksbehandlingen av startlånet. Valg av plassering må sees i sammenheng med kommunens størrelse og organisering ellers. Også valg av hvilke av kommunens oppgaver som er lagt til kommunens NAV-kontor og hvilke som er igjen hos kommunen, og organisering og drift av kommunens boligmasse, står sentralt.

Om en effektiv og offensiv saksbehandling av startlån skal sikres gjennom gode samhandlingsrutiner mellom enheter med ulike formelt ansvar/oppgaver, eller ved å samle ansvaret i én eller få enheter, må vurderes av den enkelte kommune. Det er trolig ingen optimal organisering av arbeidet.

Vi vil nedenfor drøfte de viktigste dimensjonene for god praksis – uavhengig av formell organisering. Vi fokuserer på betydningen av å se saksbehandling av startlån i sammenheng med andre ytelser som kan ha samspill med startlån, andre ytelser til potensielle målgrupper for startlån, tildeling av kommunale boliger og gjeldsrådgivning.

6.4.1 Kobling med andre ytelser som kan ha samspill med startlån

Alle casekommunene har lagt vekt på at saksbehandlingen av startlån gjøres i tett samhandling med kommunens forvaltning av statlig bostøtte og boligtilskudd fra Husbanken. En del kommuner kan også ha ordninger med kommunal bostøtte som tildeles etter kriterier vedtatt av kommunestyret, men få av våre casekommuner hadde slik bostøtte.

Som drøftet i kap 2 er beregning av bostøtten fra Husbanken i stor grad mekanisk. Selv om samspill med startlån har økt etter utvidelsen av rammene i juni 2009, er det fortsatt slik at samspillsandelen er relativt liten. Hvis man har krav på bostøtte har de fleste for liten samlet inntekt til å forsvare et startlån.

Alle casekommunene har imidlertid tilfeller hvor bostøtten var den utløsende årsaken til at de kunne tildeles startlån. En viktig grunn har vært ulike økonomiske pakkeløsninger med startlån, boligtilskudd og bostøtte med tanke på hva som har gitt best resultat for søker. Flere av casekommunene fremhevet betydningen av at saksbehandleren for startlån også hadde en viss innsikt i regelverket for bostøtte. Uten en slik innsikt ville det i mange tilfeller ikke blitt vurdert samspill mellom virkemidlene.

Husbankens boligtilskudd er en annen ordning som kan ha samspill med startlån. Tilskudd ”skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og sikre at vanskeligstilte kan bli boende i egen bolig. Boligtilskudd kan utgjøre en viktig del av toppfinansieringen i et boligprosjekt.”(Husbankens veileder). Kommunene får tildelt årlige rammer fra Husbanken som de tildeler etter egne prioriteringer. Siden mange kommuner har fått tildelt svært knappe rammer til boligtilskudd er ordningen strengt behovsprøvd. Det er dermed kun utvalgte innbyggere innenfor målgruppene som får boligtilskudd. Tilskuddet kan imidlertid kreves tilbakebetalt hvis boligen selges.

Alle casekommunene har kombinert startlån og boligtilskudd, men omfanget er relativt begrenset. Saksbehandlerne gir signaler om to ulike strategier; enten å gi små tilskudd slik at man kan nå mange innen målgruppen, eller store tilskudd til noen få. Små tilskudd kan for eksempel være til tilrettelegging av bolig til personer med funksjonshemming, oppgradering av bad/kjøkken, isolering og lignende som kan bidra til at de kan bli boende i eksisterende bolig istedenfor for å måtte flytte til ny bolig/sykehjem/el.l.

Alternativt kan kommunen gi etableringstilskudd slik at økonomisk vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig i kombinasjon med startlån. Skal dette gjøres må imidlertid tilskuddet som hovedregel utgjøre en betydelig andel av kjøpesummen for at mottakere skal ha økonomi til å betjene startlånet i fremtiden. Problemet i enkelte casekommuner er at boligtilskuddet var så begrenset at den praktiske nytten ble svært liten. I tillegg medførte de knappe boligtilskuddsrammene at saksbehandlerne ble ekstra restriktive i bruken den første delen av året, i tilfelle det siste halvåret skulle komme søknader der et startlån kunne hatt større positiv effekt.

Det kan potensielt være store samspillseffekter mellom boligtilskudd og startlån, men på grunn av knappe rammer for tilskuddet er samspillseffekten i realiteten relativt liten. Selv om det i casekommunene var eksempler på tilfeller der boligtilskuddet var den utløsende årsaken til at de kunne tildeles startlån, gjelder dette en svært liten andel av totalt antall startlån.

Selv om samspillet mellom startlånet og bostøtte/boligtilskudd dermed er relativt begrenset, vektlegger casekommunene betydningen av å se disse tre ordningene i sammenheng. Hos de mindre kommunene er forvaltningen av ordningene samlet hos én saksbehandler, mens det i andre er fordelt på flere. Forvaltningen av bostøtten er ofte plassert i andre enheter i kommunen eller i NAV-kontoret. I casekommunene der ansvaret er fordelt på flere enheter, vektlegges betydningen av dialog og samhandling mellom saksbehandlerne for å få en effektiv og offensiv håndtering av startlån.

6.4.2 Kobling med ytelser til potensielle målgrupper for startlån

Startlånets målgrupper kan deles mellom de som allerede har, og de som ikke har ytelser/tjenester fra kommunen. Det er de som allerede mottar offentlig ytelser og/eller tjenester som startlån kan ha størst positiv effekt. Ovenfor disse er saksbehandlere i andre deler av forvaltningen sentrale aktører. Vi tenker her både på ansatte i kommunens førstelinje og ansatte på kommunens NAV-kontor, som forvalter en rekke av de statlige støtteordningene.

I noen kommuner kan organiseringen av forvaltningen være knyttet til konkrete ytelser, i andre kan det være målgrupper, mens andre igjen velger en kombinasjon. For eksempel har mange kommuner egne konsulenter for funksjonshemmede, for

rus/psykiatri, for flyktninger, osv. Skal kommunen identifisere potensielle startlåns-mottakere fra disse målgruppene, trenges en god dialog og samhandling mellom ansvarlige for disse gruppene og saksbehandlere av startlån. I de mindre kommunene kan saksbehandler for startlån også ha ansvar for enkelte av disse gruppene, mens det i andre er fordelt på flere.

I casekommunene vektlegges betydningen av dialog og samhandling på tvers av organisasjonen som svært viktig for å få en effektiv og offensiv håndtering av startlån. Ikke minst gjelder det ovenfor de gruppene der startlånet kan bidra til å redusere behov for offentlige ytelser i fremtiden.

6.4.3 Kobling med tildeling av kommunale boliger

De fleste av våre casekommuner har som mål å redusere antall kommunale boliger og/eller sikre en større gjennomstrømming slik at ventelistene kan reduseres. Skal man lykkes med en slik strategi må saksbehandler av startlån ha en tett og god dialog/samhandling med de som tildeler kommunale boliger.

I noen av de mindre casekommunene er saksbehandler av startlån ansatt på boligkontoret, som i enkelte tilfeller dermed håndterer begge oppgavene. I andre kommuner er ansvaret lagt til to instanser. Når ansvaret er fordelt på flere personer/instanser trekkes samhandlingen frem som svært viktig. I tillegg til å identifisere potensielle startlåns-mottakere er dialog/samhandling viktig for å kunne bearbeide aktuelle mottakere til å ta det skrittet – som for mange kan være stort – nemlig å kjøpe egen bolig.

6.4.4 Kobling med gjeldsrådgivning

Alle kommuner skal ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer.²⁹ Gjeldsrådgivningen kan enten legges til kommunens NAV-kontor og/eller til en instans internt hos kommunen.

Flere av casekommunene trekker frem betydningen av å se saksbehandlingen av startlån i sammenheng med gjeldsrådgivningen. En stor andel av potensielle startlåns-mottakere får ikke lån i bank på grunn av betalingsanmerkninger, inkassokrav og/eller kredittkortgjeld. I tillegg til at de gjennom rådgivningen kan få bistand til refinansiering, kan de få hjelp til å iverksette andre tiltak for å komme i større økonomisk balanse. Sistnevnte kan for eksempel være bistand til å selge bil, selge boligen, få til avtaler med kreditorer og lignende. I en av casekommunene hadde en av saksbehandlerne med ansvar for Husbankens virkemidler også ansvar for gjeldsrådgivningen. Denne koblingen ga veldig gode resultater og en tett oppfølging og rådgivning av potensielle startlånskunder med en brokete økonomisk historie.

For personer med betalingsanmerkninger er det i mange tilfeller umulig å få lån i tradisjonelle banker. I casekommunene er det derfor en rekke eksempler på at startlånet har blitt brukt til å refinansiere gjeld fra kredittkort og inkassokrav ved å ta dette inn i startlånsrammen. Betalingsanmerkninger med bakgrunn i inkassosak kan i alle tilfeller ikke brukes lenger enn i 4 år fra opplysningene første gang ble registrert, men i det øyeblikket de gjøres opp skal betalingsanmerkingen slettes omgående. Derfor kan et

²⁹ LOV 1992-07-17 nr 99: Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).

startlån bidra til å øke sannsynligheten for at vedkommende også kan få boliglån i en bank.

Selv om betalingsanmerkningen slettes, er det imidlertid ingen selvfølge at en bank vil revurdere sin beslutning. De vil fortsatt kunne legge vekt på søkers historikk når det gjelder håndtering av egen økonomi, samt vurdere deres fremtidig evne til fylle sine økonomiske forpliktelser. I en slik situasjon kan bruk av startlånet være det som skal til for å kunne få banklån. I casekommunene finner vi imidlertid også en del innen denne målgruppen som får fullfinansiering ved hjelp av startlån.

6.5 Vedtaksmyndighet i enkeltsaker

Det er til dels store variasjoner mellom hvem som har vedtaksmyndighet for tildeling av startlån i våre casekommuner. I enkelte av kommunene fattes beslutningen av saksbehandler. I andre legger saksbehandler frem et forslag til vedtak til sin sjef og/eller et utvalg/råd som formelt fatter en beslutningen. I en av kommunene besto utvalget av saksbehandler, helse- og sosialsjef, økonomisjef og rådmann, mens det i en annen besto av et såkalte "kredittutvalg" – dvs. en representant fra kemneren, en fra sosialkontoret og en fra det kommunale eiendomsforetaket.

Casekommunene poengterer imidlertid betydningen av saksbehandlers anbefalinger. Det er svært sjeldent at anbefalingen endres av den overordnede eller utvalg/råd som har vedtaksfullmakt.

I andre kommuner enn våre åtte casekommuner vet vi at beslutningen enkelte steder fattes av formannskapet eller andre utvalg/råd med politisk representasjon. En slik praksis kan bidra til en forholdsvis rigid og langdryg beslutningsprosess. Selv om kommunene praktiserer forhåndstilsagn, hadde man en rekke eksempler på startlåns-søkere som hadde en bolig "på hånden". Det å måtte vente kanskje en måned eller mer på en beslutning, fordi utvalget/rådet ikke møtes oftere, kan bidra til at startlån ikke blir utnyttet fullt ut. Det kan også stilles spørsmål ved om politikerne bør involveres i behandling av enkeltsaker.

6.6 Retningslinjer for startlån

Som tidligere nevnt har et flertall av casekommunene lite detaljerte retningslinjer, og i flere tilfeller er de ikke-eksisterende. Vi tenker her både på retningslinjer som omhandler spørsmål som risikovurdering, finansieringsandel, avdragsfrihet, skjønnsbruk av SIFO-satsene, spørsmål om å refinansiere annen gjeld, forhåndsgodkjenning og rentevilkår.

Selv om nedskrevne retningslinjer mangler eller er lite detaljerte, er det tydelig at de fleste kommunene over tid har utviklet en relativt forutsigbar praksis for startlån. Manglende nedskrevne retningslinjer gjør imidlertid en kommune mer sårbar ved skifte av saksbehandler og/eller hvis flere skal dele på ansvaret. I tillegg gir retningslinjer en bedre utgangspunkt for dialog internt i kommunen.

Casekommunene hadde noe ulik holdning til spørsmålet om å refinansiere annen gjeld, og i hovedsak gjelder dette kredittkort-/forbruksgjeld. De senere årene har dette fått et mye større omfang, og i noen tilfeller diskvalifiserer det lånetakere fra å få lån i private banker. Alle casekommunene var åpne for å ta eventuell kredittkortgjeld inn i startlånet *såfremt* det kan gjøres innenfor den totale verdien av boligen. Likevel var noen av

casekommunene skeptiske til å ha generelle retningslinjer om å refinansiere annen gjeld inn i startlånet. Så lenge husstanden kan betjene den andre gjelden var det ingen grunn til å ta dette inn i startlånet, og man vurderte eventuelt avdragsfrihet på startlånet for å gi husstanden mulighet til å nedbetale forbruksgjelden.

Det var også en sterk bevissthet i noen av casekommunene om at startlånet skulle dekke et reelt behov, og ikke være en ”enkel” løsning for husstander med høy forbruksgjeld. I én av casekommunene hadde man likevel hatt et tilfelle hvor man ga et startlån som gikk over låneverdien på boligen fordi vedkommende hadde et forbrukslån som måtte innfris. Vedtaket i denne konkrete saken ble imidlertid løftet opp på et høyere nivå i kommunen.

I noen casekommuner kunne startlånsøkeren velge fritt mellom fast og flytende rente, mens andre kommuner hadde klare anbefalinger. Noen anbefalte fast rente, mens andre anbefalt flytende. Begrunnelsen for flytende rente var blant annet at kommunens lån fra Husbanken også var flytende. Kommunen unngikk dermed å ta en renterisiko. Kommuner som anbefalte fastrente mente at dette ville gi mottakeren større forutsigbarhet den første perioden av lånet. Dette gjaldt ikke minst startlånskunder som allerede hadde kontakt med førstelinjetjenester.

6.7 God praksis – Oppsummering

I casekommunene ser vi at forankring både på politisk nivå og i administrativ ledelse er viktig for praktiseringen av startlån. I tillegg til å sikre en forståelse av hvordan ordningen skal praktiseres, har både den politiske og administrative ledelsen stor innflytelse over hvor stort låneopptak kommunen skal ta hos Husbanken. I flere av casekommunene ser vi imidlertid også at de tar opp mindre i lån enn hva saksbehandlerne for startlån anbefalte som ramme.

Det er ingen optimal plassering av ansvar for saksbehandling av startlån, dette må tilpasses den enkelte kommune. Valg av plassering må sees i sammenheng med kommunens størrelse og organisering ellers. Også valg av hvilke oppgaver som er lagt til kommunens NAV-kontor og hvilke som er igjen hos kommunen, samt organisering og drift av kommunens boligmasse, står sentralt. Vi vurderer det som overveiende positivt å samle saksbehandlingsansvaret for de forskjellige husbankvirkemidlene både fysisk og organisatorisk. Dette gir bedre samhandling på tvers av virkemidlene, og et bedre totaltilbud til potensielle startlånskunder i kommunen.

Om en effektiv og offensiv saksbehandling av startlån skal sikres ved gode samhandlingsrutiner mellom enheter med ulike formelt ansvar/oppgaver eller ved å samle ansvaret i én eller få enheter, må vurderes av den enkelte kommune. Vi anbefaler å legge vekt på at saksbehandling av startlån sees i sammenheng med andre ytelser som kan ha samspill med startlån, andre ytelser til potensielle målgrupper for startlån, tildeling av kommunale boliger og gjeldsrådgivning.

Startlån ovenfor særlig økonomisk vanskeligstilte hustander kan brukes i kombinasjon med boligtilskudd og bostøtte. Skal man utnyttet dette samspillet er det viktig at saksbehandling av startlån kobles med de to andre statlige ordningene som forvaltes av kommunen.

De målgruppene som på sikt trolig kan gi kommunene størst besparelser, er grupper som allerede mottar offentlig ytelser og/eller tjenester. Det at saksbehandlingen av

startlån kobles til ansvarlige for disse målgruppene/ytelser er dermed viktig. Vi tenker her både på ansatte i kommunens førstelinje og ansatte på kommunens NAV-kontor, som forvalter en rekke av de statlige støtteordningene.

En målgruppe for startlån som ofte krever særskilt oppfølging er beboere i kommunale boliger. Her er det potensial for å finne startlåsmottakere som både kan ha stor nytte av bo i egen bolig og som kan gi kommunen betydelig besparelser på sikt. Det å koble saksbehandling av startlån til de som tildeler og følger opp beboere i kommunale boliger er dermed viktig.

En sentral dimensjon vi ønsker å trekke frem, er koblingen til gjeldsrådgivning. En stor andel av potensielle startlåsmottakere får ikke lån i bank på grunn av betalingsanmerkninger, inkassokrav og/eller kredittkortgjeld. I tillegg til at de gjennom rådgivningen kan få bistand til refinansiering, kan de få hjelp til å iverksette andre tiltak for å komme i større økonomisk balanse.

Det er til dels store variasjoner i hvem som har vedtaksmyndighet for startlån. Vi anser at det er fordel av vedtaksmyndighet i enkeltsaker delegeres til saksbehandlernivå, både for å legge til rette for individuelle tilpassing og få rask avklaring.

I casekommunene var det lite nedskrevne retningslinjer – det meste ble håndtert gjennom løpende praksis. Vi anser at kommunene bør ha føringer på praktisering av aspekter som risikovurdering, finansieringsandel, avdragsfrihet, skjønnsbruk av SIFO-satsene, refinansiering av gjeld, forhåndsgodkjenning og rentevilkår. Ikke minst er slike føringer viktig hvis flere saksbehandlere i kommunen håndterer søknader om startlån. Nedskrevne retningslinjer kan bidra til å bevisstgjøre og forankre praktisering av startlån bedre i kommuneforvaltningen.

7 Saksbehandling av enkeltsøknader om startlån

Vi skal i dette kapitlet drøfte god praksis ved saksbehandling av enkeltsøknader om startlån. Vi ser nærmere på dialog/samhandling med søker, med eksterne aktører og internt i kommunen. I tillegg ser vi på praksis knyttet til risikovurdering i enkeltsaker, praksis ved avslag og betingelsene i avtalene.

7.1 Dialog/samhandling

7.1.1 Dialog/samhandling med søker

Omfanget av dialog og samhandling med søker varierer betydelig fra søknad til søknad. Ikke minst har omfanget sammenheng med søkers situasjon. Saksbehandler har imidlertid som oftest minst ett møte med søker.

Tildeling av startlån til for eksempel unge etablerere krever lite oppfølging av dokumentasjon og kan håndteres uten omfattende dialog. Ofte har de tatt kontakt på eget initiativ, de er godt forberedt og stiller ofte med nødvendig dokumentasjon til første møte. Utover dette møtet kan eventuelle ytterligere avklaringer ofte håndteres gjennom e-post/brev. Vi tenker her for eksempel dokumentasjon av økonomisk status, lønnsinntekt og lignende.

I den andre ytterligheten finner vi søkere som i tillegg til å være økonomisk vanskeligstilte, sliter med for eksempel rus-/psykiatriproblematikk. Disse er ofte identifisert som potensielle startlåsmottakere av kommunens hjelpeapparat, og må motiveres over tid før de går til det skritt å søke om startlån.

I flere av casekommuner ble vi fortalt om tilfeller der saksbehandler og startlåsmottaker hadde hatt tett dialog i mange måneder, enkelte i nesten ett år, før en formell søknad ble levert. De første månedene var formålet med samhandlingen kun å motivere dem til å vurdere å kjøpe egen bolig. Når de var klare for å kjøpe, måtte saksbehandler i en del tilfeller bistå vedkommende å finne aktuell bolig, legge inn bud og håndtere et eventuelt kjøp.

Èn av casekommunene vurderte å ansette en egen "boligassistent" som kunne følge opp lånesøkere som hadde fått lånetilsagn. Tanken var at boligassistenten skulle kontakte lånesøkeren hvis lånet ikke var utbetalt etter 3-4 måneder. Siden kommunen praktiserte en forhåndsgodkjenning på 6 måneder, med mulighet for forlengelse, kunne en slik oppfølging bidra til å realisere flere boligkjøp vha. startlån.

Også i etterkant av et kjøp var det eksempler på betydelig involvering av saksbehandler. En del låntakere har ikke erfaring med å eie bolig og trenger kunnskap og bistand i forhold til dette. Enkelte har også behov for bistand til hvordan de skal forholde seg til forpliktelser som for eksempel kommunale avgifter, forsikring og lignende. Også hjelp til interiør, kjøp av møbler osv. er eksempler på forhold som saksbehandlerne ble involvert i. Denne formen for oppfølging kan være viktig for noen grupper startlåsmottakere.

7.1.2 Dialog/samhandling med eksterne aktører

Før casekommunene fikk egne systemer for vurdering av risiko, var det oftere tett dialog med banken. Blant annet fikk saksbehandler ofte tilgang til bankens vurdering av søkers evne til å betjene et huslån i fremtiden. Etter hvert som kommunene har opparbeidet erfaring og benytter ulike verktøy – for eksempel Husbankens ulike kalkulatorer, SIFO-modellen m.v. – er det til dels svært lite dialog mellom banken og saksbehandler i kommunen. Ofte er lånesøker selv budbringer mellom banken og kommunen.

En annen grunn til at det er lite dialog/samhandling med eksterne aktører er at det over tid er utarbeidet en praksis når det gjelder startlån, ikke minst i de mindre kommunene der det er få lokale banker. Vi tenker her på praksis når det gjelder hvilke grupper som kan få startlån og hvilke som er aktuelle for samfinansiering og hvor eneste mulighet er at kommunen fullfinansier. Etter hvert opparbeides kjennskap til hverandres praksis som kan bidra til å redusere behovet for dialog/samling i konkrete saker.

Det er noe variasjon mellom casekommunene når det gjelder praksis for samfinansiering. I noen casekommuner er omtrent alle avtalene 40 prosent startlån og 60 prosent banklån, mens andre casekommuner primært har avtaler på 20 prosent startlån og 80 prosent banklån. Andelen boligkjøp som fullfinansieres av startlån varierer også betydelig mellom casekommunene. I enkelte casekommuner gis det ikke tilbud om fullfinansiering med startlån.

I nesten alle casekommunene er det eksempler på avvik fra ”normen” om samfinansiering. Avvik kan skyldes et ønske fra kommunen, fra banken og/eller lånetaker. Bruk av forhåndsgodkjenning kan også medføre at fordelingen mellom bank og kommune blir noe annerledes etter at et kjøp er gjennomført – ofte ligger rammen fra banken i bunn, så må kommunen tilpasse startlånet til det som går over denne rammen.

I de tilfellene hvor potensielle startlånmottakere kontakter banken først, gjør banken en selvstendig vurdering av søkeren. Hvis vedkommende ikke får nok lån til å kunne kjøpe egen bolig, men banken anser at en toppfinansiering med startlån vil kunne bidra til at vedkommende også får banklån, blir vedkommende oppfordret om å ta kontakt med kommunen. Det er også eksempler på tilfeller der saksbehandler i kommunen tar kontakt med banken for å verifisere søkers versjon, men ofte gjøres vedtaket uten ytterligere dialog med banken. Vedkommende går så tilbake til banken med kommunens tilsagn om startlån.

Hvis kommunen for eksempel går inn med startlån som toppfinansiering med 2. prioritet og eventuell avdragsfrihet de første årene, får banken høyere sikkerhet og kan dermed gi boliglån. Hvis lånet er rundt 60 prosent av boligens verdi, vil banken også kunne gi et lån med gunstige rentevilkår.

Det er imidlertid eksempler på personer som søker startlån som kunne fått fullfinansiert sitt huskjøp av banken, men de er da ofte avhengig av noen som kan stille kausjon som tilleggssikkerhet.

7.1.3 Dialog/samhandling internt i kommunen

Omfanget av dialog og samhandling internt i kommunen varierer naturligvis betydelig. Tildeling av startlån til for eksempel unge etablerere og enslige forsørgere krever ingen

involvering av andre i kommunen utover de som har vedtaksfullmakt. Som beskrevet tidligere varierer imidlertid praksis betydelig fra kommune til kommune.

Behovet for dialog og samhandling med ansatte fra andre deler av kommunen er imidlertid helt nødvendig for mange av de økonomisk vanskeligstilte og som allerede mottar ytelser/tjenester fra kommunen/NAV-kontoret. Eksempler kan være personer som bor i kommunal bolig, som sliter med rus-/psykiatriproblematikk, er innvandrere/flyktninger eller brukere av kommunens sosialtjeneste.

Som drøftet i kap 5 er andre instanser i kommunen viktig for å identifisere potensielle startlånsmottakere. Etter identifisering kan prosessen med å motivere til boligkjøp gå over mange måneder. I noen tilfeller kan saksbehandler for startlån bidra i dette arbeidet, men ofte må det gjøres i tett dialog med ansatte i andre deler av hjelpeapparatet.

For en del potensielle startlånsmottakere er trygghet i kommunikasjonen med kommunen viktig, og det skapes best av dem som vedkommende kjenner fra før. Har kommunen for eksempel en konsulent for funksjonshemmede, bør vedkommende bistå hvis søker av startlån er funksjonshemmet eller har barn som er funksjonshemmede. På tilsvarende måte hvis kommunen har andre saksbehandlere som er dedikert en målgruppe.

Som drøftet tidligere er det muligheter for samspill mellom startlån og de andre ytelsene til Husbanken, bostøtte og boligtilskudd. Også andre ytelser fra staten og/eller kommunen kan ha betydning for beslutningen om vedkommende kan motta startlån eller ikke. Det viktigste er at kommunen legger til rette for at saksbehandler for startlån utreder eventuelle samspill med andre ytelser, uavhengig av om forvaltningsansvar samles hos én/få saksbehandlere i samme enhet, som man kan gjøre i små kommuner, eller om ansvaret er fordelt på ulike kommunale enheter.

7.2 Risikovurdering i enkeltsaker

Husbanken legger til grunn at SIFO-satsene³⁰ skal være utgangspunkt for risikovurderingen – noe de fleste casekommunen også gjør. I én kommune bruker de namsmannens satser for å beregne forbruksnivå, mens i en annen kommune så man både på SIFO-satsene og sosialsatsene og la seg mellom disse. Selv om casekommunene har konkrete satser som utgangspunkt, legger de alle betydelig vekt på skjønn. Derfor har de som hovedregel minst ett møte med startlånssøkere.

Flere påpeker at SIFO-satsene er høye. Saksbehandlerne poengterer betydningen av å vurdere hver enkelt lånesøker individuelt. De fleste kommuner foretar derfor en bred individuell vurdering av muligheten for å gi startlån. I tilfeller der det er behov for å ta boligsosiale hensyn, spesielt

En av casekommunene hadde som norm at man gjorde skjønnsvurderingene på "bunnlinjen" i SIFO-modellen og ikke i de enkelte satsene. Flexibiliteten ble imidlertid demonstrert da saksbehandleren var villig til å diskutere enkeltsatsene med en søker. SIFO-modellen har innbakt utgifter til blant annet fritids- og treningsaktiviteter, samt frisør. Mannen ble oppmuntret til å rettfærdiggjøre eventuelle kutt i satsene – han hadde KOLS og var hårløs...

³⁰ SIFO utarbeider årlig et standardbudsjettet på et rimelig forbruksnivå for ulike hushold.

når det er barn inne i bildet, vurderes muligheten for å gi boligtilskudd, og om de har rett til bostøtte. I flere tilfeller er det disse virkemidlene som avgjør om søker har mulighet for å betjene et huslån eller ikke.

Ingen av casekommunene stiller krav til sekundærsikkerhet, verken i form av egenkapital eller kausjonist. Det blir også oppgitt at det er veldig sjelden at startlån-skundene har egenkapital. Det er som oftest grunnen til at de søker til kommunen for å få boliglån.

7.3 Betingelsene i avtalene

7.3.1 Fullfinansiering eller samfinansiering

Et gjennomgående svar fra casekommunene på spørsmålet om *hvem* som bestemmer andelen grunnfinansiering, er at det er bankene. Det ligger også i sakens natur: Kommunene kan ikke stille krav til bankene om at de bør ta en viss andel i grunnfinansiering. Bankene vurderer andelen i hvert enkelt tilfelle ut fra den sikkerhet de krever for lånet. 60 til 80 prosent synes å være et vanlig utgangspunkt i casekommunene, men andelen varierer avhengig av hvilken sikkerhet banken krever.

Det er også gjennomgående at bankene tar høyest andel grunnfinansiering i tilfeller hvor låntakere er unge i etableringsfasen. Da forventer bankene at de vil øke inntekten med årene, og ser på det som en potensiell god kunde. I tilfeller hvor det er snakk om personer med en litt mer ”broket lånefortid”, for eksempel personer med forbruksgjeld, tidligere misligholdte lån, godt voksne som burde hatt egenkapital, eller det kan være at det er trygdemottakere, vegrer bankene seg mer for å ta en høy andel av finansieringen.

Hvilke brukergrupper det er snakk om, om låntaker er flyktning, funksjonshemmet, enslige forsørgere eller økonomisk vanskeligstilte, er i seg selv ikke avgjørende for hvor stor andel grunnfinansieringen blir, unntaket er unge i etableringsfasen med utsikter til økt inntekt. Det som teller er bankens vurdering av kundens betalingsevne og sikkerhet for lånet. Bankene er, naturlig nok, opptatt av sikkerheten. Dersom den er lav krever de at kommunen tar en høyere andel enn 20 prosent for å gå inn med grunnfinansiering. I enkelte kommuner går man også aktivt inn og vurderer hvorvidt den totale lånebelastningen blir bedre med en høyere andel startlån enn det som er ”kravet” fra banken.

7.3.2 Bruk av avdragsfrihet

Enkelte av casekommunene benytter aktivt avdragsfrihet de første årene, mens andre fraråder det på det sterkeste. I en av casekommunene blir det brukt helt unntaksvis, og da kun i noen få måneder. I tillegg til at det er kostbart for låntaker, er det en utfordring med avdragsfrihet at låntaker den første tiden blir vant til å betale mindre for lånet enn hva som vil være tilfelle når avdragene løper fra dag én. De kan dermed bli ”lurt” til å tro at økonomien er bedre enn den egentlig er.

En illustrasjon av fleksibiliteten rundt avdragsfrihet er en kommune som ga startlån til en enslig forsørger med barn i 16-17-årsalderen.

I dette tilfellet ville den økonomiske situasjonen forverre seg midlertidig om et par år når barna fylte 18 og barnetrygden forsvant, men forbedre seg igjen når barna flyttet hjemmefra. I dette tilfellet ble det ikke gitt avdragsfrihet i starten av lånet, men etter et par år for å avhjelpe en midlertidig forverring av situasjonen.

I enkelte situasjoner kan likevel avdragsfrihet være fornuftig – for eksempel i situasjoner der låntaker kan ha ekstra forpliktelser de første årene, men at disse reduseres etter noen år. Da vil avdragsfrihet kunne bidra til å gi en tilnærmet lik belastning over en lengre periode. I noen av kommunene har man en fleksibel holdning til avdragsfrihet og bruker dette aktivt også i andre faser enn i starten.

7.3.3 Renter

Renten som benyttes i startlån avhenger av den til enhver tid gjeldende husbankrenten. Startlåsmottaker kan imidlertid velge mellom fast og flytende rente i de fleste casekommunene. I casekommunene er det imidlertid noe ulik praksis. Enkelte anbefaler sterkt fastrente, andre lar startlåsmottaker i større grad bestemme dette selv, mens andre igjen ikke tillater det. De fleste casekommunene har også et påslag på renten opp til 0,25 prosentpoeng, mens i en av casekommunene gjelder dette bare startlånskunder som ikke mottar boligtilskudd samtidig.

7.3.4 Forhåndsgodkjenning

Alle casekommunene gir forhåndsgodkjenning til lånesøkere. Det vil si at de får tilsagn på et startlån uten av det foreligger en konkret bolig. I tilsagnet spesifiseres rammene for et eventuelt lån og eventuelle krav til boligen. Lengden på forhåndsgodkjenningen varierer i kommunene fra 6 uker til 6 måneder. I noen tilfeller gir også casekommunene muntlig tilsagn før lånetakeren går i banken.

Det er ulik praksis på hvorvidt søkere må få en vurdering i en bank før de kan søke om startlån hos kommunen. I minst én casekommune har man i retningslinjene sine at lånesøkere må ha vært i banken før de kan begynne prosessen i kommunen. I de tilfellene personer oppsøker kommunen først, blir de henvist til banken. De fleste casekommunene har imidlertid en fleksibel holdning i retningslinjene til hvorvidt søkerne kommer til kommunen eller banken først.

7.4 Avslag

Alle casekommunene gir jevnlig avslag på lånesøknader. Mange av avslagene gis imidlertid muntlig og formaliseres dermed ikke i konkrete vedtak. For eksempel er det en del som tar kontakt og spør om de er aktuelle for startlån. Når saksbehandler får vite om den økonomiske situasjonen, får vedkommende beskjed over telefon/i møte at de har for god økonomi til å få startlån. En slik ordning skaper en skjev statistikk hos Husbanken, da avslag pga. for god økonomi i stor grad faller ut. I tillegg er dette tvilsomt rent forvaltningsmessig. Ved et muntlig avslag gis ikke søkeren en mulighet til å benytte de formelle klageinstansene, og dette er en uheldig praksis.

Det er forskjeller mellom casekommunene i hvor mange avslag som gis, noe som også gjenspeiler ulik oppfattelse av startlånsbruken. Et argument som brukes i mer grise-grendte kommuner, er at startlånsordningen er en god måte å få økt tilflytningen til kommunen. I disse kommunene er man mindre streng i den økonomiske vurderingen i tilfellene med for høy inntekt.

Det blir gitt en rekke avslag fordi søkeren vurderes å ikke ha god nok betalingsevne. Saksbehandlerne legger stor vekt på at startlån skal gå til de som man tror kan lykkes med ordningen. Å gi startlån "for å være snill" straffer seg på sikt. Ofte vil lånetaker

komme i en enda vanskeligere situasjon, både økonomisk og livsmessig. Det å ikke takle og bo i egen bolig kan bli enda et nederlag som gjør livet vanskeligere.

7.5 God praksis – Oppsummering

Omfanget av dialog og samhandling med søker varierer betydelig fra søknad til søknad. Omfanget har sammenheng med søkers situasjon. Saksbehandler har imidlertid som oftest minst ett møte med søker. De som allerede mottar offentlige ytelser/tjenester kan både ha størst nytte av startlånet og gi kommunen størst besparelser på sikt. For disse vil trolig en tett dialog og samhandling være avgjørende for at et startlån kan bli riktig løsning.

Dialog/samhandling med eksterne aktører kan også være viktig. En grunn er at de kan bidra til å rekruttere startlånssøkere – vi tenker da særlig på bankene. I tillegg er det viktig at kommunen legger til rette for at samfinansiering der det er mulig.

Startlån må sees i sammenheng med de andre boligsosiale virkemidlene fra Husbanken som bostøtte og boligtilskudd. I tillegg har ofte kommunen ansatte som følger opp de som allerede mottar ytelser/tjenester fra førstelinjen som kan være aktuelle for startlån. Det å ha tett dialog/samhandling internt i kommunen er dermed viktig for å identifisere denne målgruppen.

Tilbakemeldingen fra casekommunene er at risikovurdering må tilpasses den enkelte startlånssøker. De fleste bruker SIFO-satser som utgangspunkt, men saksbehandlerne legger vekt på vurdere dette individuelt. I tillegg til å vurdere den enkelte søknad i forhold til om kommunen skal tilby full- eller samfinansiering, avdragsfrihet, rente (fast/flytende), kan mange potensielle startlånmottakere ha nytte av en forhåndsgodkjenning. En god praksis med forhåndsgodkjenning gir startlånskunden en mulighet til å bruke noe tid på finne den "riktige" boligen. Vi anbefaler at godkjenningen varer så lenge at kunden har en reell mulighet til å få en oversikt over markedet og eventuelt kunne delta i flere budrunder før forhåndsgodkjenningen går ut.

8 Forvaltning av startlånsavtaler

Vi skal nedenfor drøfte forvaltningen av startlånsavtaler nærmere. I tillegg til bruk av gebyr ser vi på bruk av ekstern forvalter og hvordan kommunene håndterer mislighold.

8.1 Bruk av gebyr

Husbanken har åpnet for at kommunene kan ta et påslag på 0,25 prosentpoeng på renten fra Husbanken for å dekke den administrative kostnaden ved søknadsbehandlingen av startlån. I tillegg er det vanlig at kommunene tar et etableringsgebyr som kan varierer fra noe få hundre kroner til et par tusen. Kommunene kan også ta et termin-/faktureringsgebyr som ligger på rundt 30 kroner per gang.

Størrelsen på gebyrene er i stor grad avhengig av hvilken avtale kommunen har med den eksterne forvalteren. I casekommunene har ikke kommunene noen andre oppstartsgebyrer enn de forvalteren pålegger for å opprette en ny avtale. I tillegg til et gebyr ved opprettelsen, legger de fleste av casekommunene på et rentetillegg på toppen av renten som Husbanken tilbyr. Blant casekommunene varierer dette påslaget fra 0 til 0,25 prosentpoeng. I tillegg legger forvalteren på et termingebyr for å dekke den løpende kostnaden ved forvaltningen.

8.2 Forvaltningen

Syv av de åtte casekommunene har satt ut den banktekniske forvaltningen av startlånet til en ekstern forvalter, men det er noe variasjon i rutineene mellom kommunene. I enkelte casekommuner blir saken overført til den eksterne forvalteren når vedtaket er fattet, slik at forvalteren kan gjøre ferdig saksbehandlingen. Deretter får kommunen beskjed fra forvalteren om at beløpet kan utbetales, før forvalteren igjen tar seg av utsending av fakturaer etc. I andre kommuner blir saken først oversendt forvalteren etter at beløpet er utbetalt.

De fleste av casekommunene har en avtale om forvaltningen med Lindorff, mens enkelte har avtale med en lokal bank. I de tilfellene hvor det er en lokal bank som har forvaltningen vil lånetakeren likevel ha to lån å forholde seg til selv om denne har grunnlånet i samme bank.³¹

Casekommunene som har en ekstern forvalter er fornøyde med løsningen. De konkrete vurderingene og vedtakene blir gjort i kommunen, mens den tekniske oppfølgingen er satt ut. Dermed har kommunene kontroll på saksbehandlingen, men slipper å anskaffe kompetanse og systemer for å administrere selve oppfølgingen av lånet. Kommunene har heller ingen kostnader ved bruk av ekstern forvalter da disse blir dekket opp av etableringsgebyr og termingebyrer som startlånskunden betaler.

Det er stor variasjon mellom casekommunene i hvor mye oppfølging saksbehandler har av startlånskundene etter utbetaling. I enkelte casekommuner har ikke saksbehandleren noe forhold til søkerne før et eventuelt inkassovarsel blir sendt til startlånskunden. I én av casekommunene sender forvalteren ut et inkassovarsel sammen med et ferdig-

³¹ Dette som en følge av ulike rentebetingelser og eventuelt andre betingelser på de to lånene.

produsert brev fra kommunen hvor startlånskunden blir oppfordret til å ta kontakt med saksbehandleren innen 14 dager. I andre casekommuner sender den eksterne forvalteren ut to eller tre purringer (ulik praksis i kommunene) før hele saken blir oversendt til kommunen for oppfølging og utsendelse av inkassovarsel.

I noen av casekommunene har saksbehandleren en mer aktiv tilnærming overfor startlånskundene etter utbetaling. I disse kommunene har saksbehandleren(-e) en praksis at man ukentlig, eventuelt flere ganger i uken, logger seg inn på forvalterens system for å sjekke hvorvidt noen ligger etter med betalingen. På den måten fanger man tidlig opp eventuelle betalingsutfordringer, og gjerne før det sendes ut inkassovarsel. I disse kommunene er saksbehandleren den aktive parten i saker med ubetalte forfall. En slik rutine krever ledig saksbehandlerkapasitet, men samtidig handler det også om engasjement og holdninger hos saksbehandleren.

8.3 Mislighold

Det er vanskelig å vurdere hvilken løsning som er optimal for å håndtere mislighold, men dette handler også om saksbehandlerkapasiteten i kommunen og hvilke rutiner som er ønskelig.

Det er stor variasjon i rutinene rundt startlån som misligholdes. I noen av casekommunene er det den eksterne forvalteren som har ansvar for å følge opp mislighold, mens det i andre er kommunen selv. Videre varierer det hvorvidt forvalteren bare sender ut purringer på uteblitte betalinger, eller om forvalteren også sender saken til inkasso. I en av casekommunene har den eksterne forvalteren fullmakt til å sende saken til inkasso uten noen aktiv handling fra kommunen. Der sender forvalteren ut inkassovarslet sammen med et ferdigprodusert brev fra kommunen hvor startlånskunden oppfordres til å ta kontakt med saksbehandleren. Hvis dette ikke skjer, sendes saken til inkasso etter 14 dager uten at saksbehandleren gjør noe aktivt.

I en av de andre casekommunene sender den eksterne forvalteren ut tre purringer før kommunen får beskjed om at forvalteren sender saken til inkasso innen 14 dager *hvis det ikke skjer noe*. Dette kan enten være at kommunen stopper saksgangen eller at man får til en betalingsløsning. Kommunen sender brev til startlånskunden og ber dem om å ta kontakt. Som oftest viser det seg at man klarer å løse problemene, men i de tilfellene dette ikke er mulig blir saken sendt til inkasso når tidsfristen har gått ut.

I en annen casekommune sender den eksterne forvalteren saken over til kommunen etter to purringer. Forvalteren (lokal bank) tar deretter ikke noe ansvar for saken så lenge

”...med 14 dagers frister på inkassosakene og månedlige møter i utvalget sier det seg selv at slike saker som oftest blir ”til

kunden eventuelt betaler grunnlånet som normalt, og det er opp til saksbehandleren i kommunen å føre saken videre. Den aktuelle casekommunen har imidlertid aldri sendt noen saker til inkasso, og det har aldri vært noe spørsmål om tvangssalg. Årsaken kan være god oppfølging fra kommunen, men samtidig er det indikasjoner på at årsaken er *manglende* oppfølging, og en manglende vilje fra kommunens side til å sende saker til inkasso. Dette illustreres av en sak som ble liggende i to år uten at den ble løst eller sendt til inkasso. Den samme kunden betalte hele perioden på grunnlånet uten mislighold. Slike eksempler er ytterpunkter, men viser at gode rutiner rundt misligholdssaker er nødvendig.

Som vi ser er det variasjoner i hvor store fullmakter den eksterne forvalteren har med tanke på *om* kommunen blir involvert før saken sendes til inkasso, *hvordan* og *når* dette eventuelt skjer. Det er også variasjon hvor fort saker blir sendt til inkasso.

I de fleste casekommunene er det utarbeidet en praksis at det er saksbehandleren som har ansvaret for å følge opp mislighold hos startlånskunder og eventuelt ved oversendelse til inkasso. Det er imidlertid ulike retningslinjer for dette i de ulike casekommunene. I en av casekommunene er det et utvalg som formelt skal sende saken til inkasso, men i praksis er det saksbehandleren som har oppfølgingsansvaret.

En viktig faktor som blir trukket fram i alle casekommunene, er behovet for å vise fleksibilitet og tilstedeværelse i hele prosessen frem til et eventuelt tvangssalg. Selv om startlånskundene får brev og eventuelt en telefonoppringing ved inkassovarsel, er det ifølge casekommunene viktig å være åpen for å finne løsninger helt til et eventuelt tvangssalg er gjennomført. Alle kommunene var åpne for å lage funksjonelle løsninger selv etter at saken har blitt ferdigbehandlet i tingretten.

Til tross for varierende rutiner i de ulike casekommunene er det ingen av saksbehandlerne som savner noen konkrete virkemidler i misligholdssaker. Dette kan komme av at alle casekommunene er åpne for å finne løsninger på utfordringene helt frem til tvangssalg. Mulige løsninger som nevnes er blant annet midlertidig avdragsfrihet for å få betalt restansen, og å legge restansen inn i selve startlånet sammen med eventuelle forsinkelsesrenter. Saksbehandlerne føler de har stor grad av fleksibilitet for å få løst utfordringene, og dermed er savnet etter spesifikke virkemidler fraværende i de utvalgte casekommunene.

8.4 God praksis – Oppsummering

Gjennom bruk av ekstern forvalter slipper kommunene å anskaffe systemer og kompetanse for den løpende forvaltningen av startlån. En slik avtale sikrer at kommunene slipper kostnader ved startlån, hvis de ønsker det. Kommunen kan selvfølgelig selv velge å dekke gebyrene ved inngåtte avtaler, men ingen av casekommunene har valgt en slik avtale. I alle casekommunene med ekstern forvalter blir etableringsgebyret og termingebyrene betalt av startlånskunden. Dermed får kommunen et godt system for forvaltning og oppfølging ”gratis”.

Variasjonen er stor når det gjelder oppfølging av misligholdssaker. I noen tilfeller har kommunen ansvaret for å sende saker til inkasso, mens i andre tilfeller har den eksterne forvalteren fullmakt til å gjøre dette. Ut fra erfaringen i casekommunene er vår vurdering at en del kommuner har mangelfulle rutiner for å håndtere misligholdssaker.

Ved å la den eksterne forvalteren ta ansvar for også denne delen kan kommunen være tilgjengelig for startlånskunden på alle stadier, samtidig som lovverket blir fulgt. I tillegg kan det være en lavere terskel for å la et inkassovarsel fra kommunen ligge i forhold til et inkassovarsel fra en ekstern forvalter som Lindorff. Kommunen slipper også ekstra saksbehandlingstid ved å ha ansvar for å sende saker til inkasso.

Dermed er det vår vurdering at en god praksis er å la den eksterne forvalteren ha ansvaret for hele saksgangen etter at en startlånssøknad er innvilget. Vi mener imidlertid at kommunen bør involveres på et tidlig stadium av et mislighold slik at de kan følge opp. Vi tenker på bruk av gjeldsrådgivning, avdragsfrihet eller andre boligsosiale og/eller økonomiske virkemidler.

Litteraturliste:

- Econ Pöyry (2005): *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer.* Econ-rapport 2005-096.
- Econ Pöyry (2006): *Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging.* Econ-rapport 2006-094.
- Astrup, Kim og Rolf Barlinghaug (2008): *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån.* NIBR-rapport 2008:13.
- Nordvik, Viggo og Kristin Aarland (2008): *Boligeie blant husholdninger med lave inntekter.* NOVA-rapport 15/08
- Nordvik, Viggo og Hans Christian Sandlie (2009): *Utenfor de boligsosiale ordningene.* NOVA-rapport 1/09
- Hansen, Torbjørn, Åsmund Langseth og Jardar Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner.* NOVA-rapport 18/08.
- Riksrevisjonen (2008): "Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet," *Dokument nr 3:8 (2007-2008).*