

Rolf Barlindhaug

# Kommuners bruk av etableringslån

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Rolf Barlindhaug

# **Kommuners bruk av etableringslån**

Prosjektrapport 151 – 1994

Prosjektrapport 151  
Rolf Barlindhaug  
**Kommuners bruk av etableringslån**

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0449-1  
600 eks. trykt av  
S. E. Thoresen as  
Cyclus resirkulert papir  
omslag 200 g, innmat 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1994

Adr.: Forskningsveien 3B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Tlf.: 22 96 55 00  
Fax: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

## FORORD

Etableringslån gjennom kommunen har tidligere vært undersøkt av Byggforsk i 1981 og 1986 på initiativ og finansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet. En baserte seg i disse undersøkelsene dels på postintervjuer med et utvalg kommuner, og dels på besøk i omtrent halvparten av de utvalgte kommunene for å registrere kjennetegn ved de som hadde søkt om etableringslån. Ved å sammenligne de som fikk lån mot de som fikk avslag, hadde en et godt grunnlag for å vurdere holdbarheten av de kriteriene som kommunene selv oppga. I 1988 ble det på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund gjennomført en undersøkelse i kommunene der fokus ble lagt på kommunenes tap i forbindelse med ordningen. Også denne gangen har vi foretatt en postundersøkelse i et utvalg kommuner, men ikke samlet inn egne data om de som har søkt etableringslån. Analysen er også basert på innrapportert materiale fra kommunene til Husbanken. Verken i de tidligere undersøkelsene eller denne gang ble søkerne eller låntakerne spurt om sine erfaringer.

Hensikten med dette prosjektet har vært å kartlegge publikums etterspørsel etter etableringslån, kommunenes bruk av låneordningen og hvilken betydning ordningen har som boligpolitisk virkemiddel.

I prosjektets startfase ble det lagt stor vekt på å bruke prosjektets referansegruppe som informanter. Referansegruppen har bestått av Stein Stavrum, Husbanken, Bjørn Pedersen og Tore Kjøsterud, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Mats Rye, Kommunenes Sentralforbund, Are Homlong, Kommunale boligadministrasjoners landsråd og Bård Øistensen, Oslo kommune. De skal alle ha takk for innsatsen.

Et utkast til spørreskjema ble drøftet med Sarpsborg kommune. Thorbjørn Gundrosen, Brita Andreassen og Reidun Lande takkes herved for kommentarer. Spørsmålene omkring kommunenes tap ble spesielt kommentert av Grete Simonsen i Fredrikstad kommune og Per Erik Andersen i Ski kommune. Også disse skal takkes. På Byggforsk har dels Per Åhrén, Thorbjørn Hansen, Bèrit Nordahl og Ole Guldbrandsen bidratt med kommentarer. Til slutt, men ikke minst, en takk til student Per Bondevik for flott innsats både når det gjaldt purring av svar, koding, data-analyse samt en gjennomgang av et utvalg kommunale regelverk.

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet

Oslo, mars 1994

Kirsten Arge  
forskningssjef

Rolf Barlindhaug  
prosjektleder

**INNHold**

SAMMENDRAG.....	5
1 PROBLEMSTILLINGER.....	16
1.1 Innledning og bakgrunn.....	16
1.2 Tildelingsrutiner og betingelser knyttet til ordningen.....	17
1.3 Etableringslån som et kommunalpolitisk virkemiddel.....	19
1.4 Svikter kommunene sin rolle?.....	21
2 METODE OG DATAKILDER.....	28
3 ORGANISERING OG PRAKTISERING AV ORDNINGEN.....	30
3.1 Hvem innstiller og avgjør søknadene?.....	30
3.2 Den lokale banken administrerer inn- og utbetalinger.....	31
3.3 Sosialkontor og presse informerer om ordningen.....	31
3.4 Søknadsfrister og tildelingshyppighet.....	33
3.5 Andre garanti- låne- eller støtteordninger.....	34
3.6 Kommunal praksis ved tidlig innfrielse av lån.....	36
4 KOMMUNENES ETTERSPORSEL ETTER LÅN FRA HUSBANKEN.....	38
4.1 Nesten alle kommunene benytter Etableringslån I.....	38
4.2 Interessen for Etableringslån II økte gjennom 1992 og 1993.....	39
4.3 Begge ordninger brukes til flere formål.....	40
4.4 Tapsrisiko og bruk av ordningen.....	41
4.5 Hva bestemmer søknadsbeløpet fra kommunene?.....	42
5 VURDERINGSKRITERIER VED TILDELING AV LÅN.....	46
5.1 Kriterier ved kjøp av bolig.....	46
5.2 Kriterier ved refiansiering av bolig.....	50
5.3 Husbankens egen undersøkelse av avslag.....	55
5.4 Størrelsen på lånet som gis.....	56
6 BRUK AV ETABLERINGSLÅN.....	59
6.1 Etterspørselen etter lån fra husholdninger.....	59
6.2 Hvem fikk etableringslån i 1992.....	63
7 TAP OG MISLIGHOLD.....	68
7.1 Ulike definisjoner av tap.....	68
7.2 Tap i 1992 i form av avskrevne lån.....	69
8 ENDRINGER I ORDNINGENE.....	75
8.1 Endringer i kommunale regelverk.....	75
8.2 Synspunkter på ordningen.....	75
9 KONKLUSJONER.....	77
Litteratur.....	82

Vedlegg: Spørreskjema til utvalgsundersøkelsen

## SAMMENDRAG

### Konklusjoner

Det fins i dag to låneordninger, Etableringslån I og Etableringslån II. Den siste ordningen skal i hovedsak være et tiltak mot gjeldskrise og betalingsproblemer. Private banklån skal etter behovsvurdering byttes ut med etableringslån og tapsrisikoen fordeles likt mellom kommune og stat. Kommunene oppfordres også til å forhandle med private kredittinstitusjoner om reduksjon i samlet gjeld og rentenedsettelse på resterende lån. Den effektive renten på Etableringslån II er noe høyere enn for Etableringslån I.

Byggforsk har kartlagt publikums etterspørsel etter etableringslån, kommunenes etterspørsel etter og bruk av låneordningene og hvilken betydning ordningene har som boligpolitisk virkemiddel. Grunnlaget er en spørreundersøkelse i 80 kommuner og en analyse av data innrapportert til Husbanken fra kommunene. Publikums interesse for etableringslån er fortsatt stor. Ser en begge ordningene under ett, har tilbudet fra staten overfor kommunene økt. Stortingets ramme for Etableringslån I, som den opprinnelige låneordningen nå kalles, har de siste årene ikke vært fullt utnyttet. Årsaken er hovedsaklig den lave byggeaktiviteten, de lave boligprisene og økningen i låneutmålingen på Husbankens oppføringslån. De to siste forhold minsker behovet for toppfinansiering. At rammen ikke har vært fullt utnyttet, skyldes i mindre grad strengere vurdering av betalingsevne og risiko for tap. Dette betyr at kommunenes etterspørsel etter etableringslån kan ta seg opp igjen dersom det blir større byggeaktivitet. Den kraftige rentenedgangen gjennom 1993 vil imidlertid kunne dempe behovet for rimelig toppfinansiering. Store ubenyttede midler enkelte år skyldes mer at kommunene har bommet på behovet enn at de spekulerer i rimelig likviditet.

Interessen for Etableringslån II, ordningen som ble innført i 1991 som et tiltak for husholdninger med betalingsproblemer, har vært kraftig økende gjennom 1992 og inn i 1993. Dyre topplån skulle refinansieres med rimeligere etableringslån gjennom kommunene. Begge låneordningene kan i prinsippet brukes både til kjøp og refinansiering. Kommunene brukte i 1992 gjennomsnittlig 16 prosent av Etableringslån I-lånene og 82 prosent av Etableringslån II-lånene til refiansiering. Siden Etableringslån II ble innført i 1991 har 7500 husholdninger fått refinansiert private boliglån med etableringslån. Fire av ti lån gitt til refinansiering ble gitt av kvoten for Etableringslån I.

Rentenedgangen vil også redusere behovet for refinansiering, selv om fordelene ved å få et etableringslån i forhold til et høyt priset topplån i en privat kredittinstitusjon vil være stor. Dersom det lave rentenivået og tapsfordelingen med staten fører til at kommunene i større grad vil benytte Etableringslån II til kjøp av bolig, er det mye som taler for å slå sammen ordningene til én ordning. Husbankens data for 1993 viser en vridning i bruken av Etableringslån II fra refinansiering mot kjøp.

Kommunene balanserer tildelingen av etableringslån mellom det å holde en sosial profil og samtidig ikke ta for stor risiko. Byggforsks undersøkelse viser at kommunene foretar en

grundig vurdering av betalingsevne, og at avslagsgrunnene som kommunene oppgir synes fornuftige ut fra risikoaspektet. Praksis er lite endret i de minste kommunene, mens de største kommunene har lagt betydelig mer vekt på inntekt og betalingsevne. For en del svakstilte grupper på boligmarkedet må kommunene finne andre løsninger. Mange av kommunene anbefalte enkelte husholdninger ikke å søke fordi de likevel ville få avslag. Undersøkelsen sier lite om hva som skjer med disse husholdningene eller de som får avslag.

De forskjellene som fins mellom kommuner med hensyn til hvem som får lån, må tilskrives forskjeller i boligmarkedene og forskjeller i sammensetning av befolkningen etter sosioøkonomiske kjennetegn. Kommunene følger i utstrakt grad de statlige intensjonene med ordningen, og justerer sitt eget regelverk i takt med nye signaler. Mange kommuner er imidlertid fortsatt tilbakeholdne med å likestille reetablering med etablering. De vil ikke gi lån ved kjøp av bolig til husholdninger som tidligere har eid en bolig. Informasjonen fra Husbanken til kommunene om at ordningen også skal være et tilbud til reetablering, har ikke vært god nok. Manglende bankfaglig kunnskap i kommunene gjør at det ikke legges stort nok press på de private kredittinstitusjonene, og dette er trolig en viktig grunn til at privat gjeld sjelden blir slettet i refinansieringssaker. Mange avslag på søknader om refinansiering begrunnes derfor med at innvilgelse av et Etableringslån II ikke vil være tilstrekkelig for at husholdningen i fremtiden skal klare sine betalingsforpliktelser.

Det har forekommet tap i form av avskrivning av lån i en av tre kommuner. Samlet sett var omfanget av tap på samme nivå som for personkundemarkedet i forretnings- og sparebanker, men mange av de kommunene som hadde tap, hadde betydelige tap. Tre av fire avskrevne lån var knyttet til lån gitt i perioden 1986-90. To av storbyene hadde ikke tap i form av avskrevne lån, men oppga at de hadde et betydelig tapspotensiale. En surveyundersøkelse fra 1992 viser at svært mange av de som fikk lån i perioden 1986-90, hadde boliglån i 1992 som oversteg boligens verdi. Relativt mange sa at pengene/inntekten ikke strakk til. Både rentenedgangen og økningen i boligprisene vil kunne minske kommunenes fremtidige tap.

### **Beskrivelse av ordningen**

Etableringslån gjennom kommunen er en behovsprøvd låneordning, der kommunene med utgangspunkt i rundskriv fra Husbanken har relativt stor handlefrihet til å utforme sitt eget regelverk for tildeling i tråd med lokale preferanser. For Etableringslån I tar kommunene all risiko, mens det for Etableringslån II gjøres en risikodeling mellom stat og kommune (50/50). Ordningene er frivillige og kommunene søker Husbanken om midler innenfor statens totale bevilgningsramme.

Sviktende etterspørsel fra kommunene etter Etableringslån I, en økning i ubenyttede midler ved årets slutt og lav interesse fra kommunene for Etableringslån II var årsaken til at Byggforsk i 1992 ble bedt av Kommunal- og arbeidsdepartementet om å gjennomføre en undersøkelse av ordningen med etableringslån.

Slik ordningen er organisert, må en som ved utbygging av barnehager, akseptere at

likhetsmålene nedprioriteres i forhold til verdier som lokal handlefrihet, geografisk nærhet, lokalpolitisk deltakelse og lokal tilpasning. Når det gjelder barnehageutbygging, fins et detaljert regelverk for overføringer. På samme måte er nedbetalingsbetingelser, låneutmålingsregler og målgrupper for etableringslån nedfelt i stortingsdokumenter og rundskriv fra Husbanken. Mens rammene må fastsette en del ensartede former, er de samtidig innrettet på at innholdet skal kunne variere og være tilpasset lokale behov.

Husbanken bruker en rekke kriterier for å fordele Stortingets totale ramme for etableringslån mellom kommunene. Bruk av slike kriterier kan på den ene siden tolkes som at staten vil kompensere visse regioner. På den andre siden kan bruk av sentrale fordelingskriterier ha sin bakgrunn i en målsetting om at sjansen for å få etableringslån skal være uavhengig av hvor i landet en bor. Verken i 1992 eller i 1993 har rammene vært effektive. Bortsett fra de som hadde betydelige midler igjen fra året før, fikk alle kommunene det de søkte om.

Flere utenlandske studier peker på at forskjeller mellom kommuner i tjenestetilbud i større grad kan tillegges sosioøkonomiske variabler i kommunene enn partistyrke. Befolkningstallet har stått sentralt i flere analyser av variasjoner i utgiftsnivå mellom kommuner. Begrunnelsen for å bringe inn denne variabelen er dels at befolkningstallet står som en samleindikator for en rekke andre faktorer som har en mer direkte effekt på utgiftene, dels at fordelingen av statlige tilskudd bl.a. har tatt utgangspunkt i befolkningsulikheter.

Ordnningen med etableringslån må ses som et tilbud til kommunene. Det legges visse statlige føringer for bruken av ordningen, samtidig som det kreves et lokalt initiativ for at ordningen skal utnyttes. I tillegg til å være en formidling av statlige subsidierte lån til kommunenes innbyggere, ligger det muligheter for å utforme tildelingen i tråd med lokale preferanser. En evaluering må derfor først og fremst finne ut om de statlige føringene etterleves. Forskjeller i bruk mellom kommuner kan dels skyldes ulik befolkningssammensetning, dels ulike tildelingskriterier og dels at det finnes andre lokale tiltak som oppfyller målsettingene på området. Også svært ulike boligmarkeder mellom kommunene tilsier ulik bruk av ordningen.

Byggforsk har flere ganger undersøkt ordningen med etableringslån. Tidligere undersøkelser viste at det i større byer var en tendens til at vanlige barnefamilier i etableringsfasen falt utenfor, mens det var et stort innslag av denne gruppen i små kommuner. I småkommunene var det unge selvbyggere av husbankfinansierte eneboliger som dominerte, mens det i de større byene var problemhusholdninger som ble hjulpet til kjøp av en brukt bolig, ofte innenfor boligkooperasjonen. De aller fleste kommunene gjorde en samvittighetsfull prioritering mellom søkerne. En konkluderte den gang med at ordningen fungerte etter intensjonene.

Allerede midt på 1980-tallet var enkelte kommuner bekymret for tap. På oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund ble Byggforsk i 1988 bedt om å gjennomføre en undersøkelse av kommunenes tap i forbindelse med ordningen. Årsaken til bekymringen var at stadig flere



husholdninger ikke klarte forpliktelsene som lå i opptrappingen av Husbankens rentetrapp og begynnende avdrag. Mange kommuner oppdaget at salgsværdien på prosjektene ikke dekket pantet, slik at tap måtte realiseres. Fallet i nominelle boligpriser etter 1988, økt realrente, lavere inflasjon og økende arbeidsledighet gjorde ikke situasjonen bedre.

Etableringslån skal ha særlig betydning ovenfor husholdninger med midlertidig svak økonomisk evne og andre som vil være avhengig av lån i startfasen. For grupper med varig lav inntekt skal virkemidler med ytterligere subsidiering brukes, f.eks. etableringstilskudd og utleielån. Tap i enkelte kommuner har ført til at betalingsevne har fått mer vekt ved vurdering av søkere. Det betyr at gruppen av søkere som kvalifiserer for lån har skrumpet inn. Inntekten skal verken være for høy eller for lav. Dette har ført til høye avslagsprosjenter gjennom flere år.

Undersøkelsen baserer seg dels på data som samtlige kommuner har innrapportert til Husbanken for 1992 og dels på en spørreundersøkelse av ordningen i 80 kommuner gjennomført i juni 1993. I tillegg ble data fra en Gallup-undersøkelse fra 1992 utnyttet. Det var der mulig å skille ut husholdninger med påhvilende etableringslån.

Begge ordningene kan i prinsippet benyttes både til kjøp, utbedring og refinansiering. Husbankens betingelser kan settes opp i følgende tabell:

*Betingelser knyttet til ordningen med etableringslån*

Type prosjekt	Maks. lånebeløp	Låneutmåling	Nedbetalingsbetingelser	Krav til boligen
Kjøp av bolig	200 000 kr <sup>1</sup>	90 % av egenkapital/innskudd	Som til Husbanken eller lempeligere	Nøktern standard
Refinansiering	Fritt	Fritt	Som til Husbanken eller lempeligere	Nøktern standard

### **Saksbehandling - organisering**

Det var svært vanlig at kommunene benyttet en lokal bank til å administrere inn- og utbetalinger, 8 av 10 kommuner gjorde det. I små kommuner uten egen boligetat var det vanlig at sosialetaten foretok saksbehandling eller innstilling av lånesøknadene. Kommuner med egen boligetat eller andre større kommuner lot vanligvis boligetat eller sammensatte utvalg/kommuneadministrasjonen innstille. Formannskap eller annet politisk organ avgjorde lånesøknadene i over halvparten av kommunene. Sju av ti kommuner hadde ankeadgang, som regel til formannskap.

<sup>1</sup> 400 000 kroner fra 1994

Informasjon om ordningen ble oftest gitt gjennom aviser og sosialkontor. Utgiftene til dette, målt pr. inbygger, var størst i storbyene, noe mindre i de minste kommunene og betydelig mindre i de andre store kommunene.

Mange kommuner opererte med søknadsfrister for dermed lettere å kunne prioritere mellom lånesøkere, 4 av 10 kommuner hadde dette. Like mange kommuner tildelte lån kun 1-2 ganger pr. år. Det hender at lån blir ekstraordinært innfridd, 2 av 10 kommuner sa at de da lånte midlene ut igjen.

Fem av de 80 kommunene i undersøkelsen hadde garanti-, låne- eller støttetordninger som et alternativ til etableringslån, selv om alle faktisk hadde et tilbud om etableringslån. Tretten av kommunene brukte andre ordninger i kombinasjon med etableringslån. Alle de fire storbyene og alle de fem ovenfor nevnte kommunene var blant de 13. Høyere boligpriser og en opphopning av vanskeligstilte husholdninger synes å være forklaringen på at større kommuner oftere har egne boligpolitiske virkemidler.

To av tre kommuner mente at det kommunale utleietilbudet burde økes. Alle storbyene syntes det private utleiemarkedet var for dyrt for lavinntektshusholdninger og at det kommunale utleietilbudet var utilfredsstillende og burde økes. De minste kommunene var mest tilfredse med det kommunale utleietilbudet og minst interessert i at det burde økes.

### **Kommunenes etterspørsel etter etableringslån**

Bruk av etableringslån vil i prinsippet ikke gå på bekostning av andre tjenester<sup>2</sup>. Først når en trekker inn de ressursene som kommunene selv må stille til rådighet for administreringen av ordningen, og eventuelle tap knyttet til ordningen, kan en snakke om at etableringslån brukes på bekostning av andre tjenester.

Utnyttelsen av en behovsprøvd låneordning vil variere med sosioøkonomiske kjennetegn som inntekt, arbeidsledighet, andel enslige førsørgere, ensliges boligdekning, bruk av sosialhjelp, befolkningen i kommunene og ulike indikatorer for aktiviteten på boligmarkedet. Indikatorer for aktivitet i boligmarkedet vil være nybyggingsaktivitet, befolkningsvekst og andelen av befolkningen som kan sies å være "aktive" på boligmarkedet.

Kommunenes praksis vil være preget av markedssituasjonen. Liten nybygging og lav egenandel på de boligene som blir bygd med husbankfinansiering, har minsket behovet for etableringslån. I de siste årene har Husbankens oppføringslån i mange tilfeller dekket opp til 80 prosent av kostnadene for en ny bolig. Dersom kommunen gir etableringslån innenfor 90 prosent av verditaksten, blir det gitt små lån. Søkes det om etableringslån for å dekke toppfinansiering uten krav til egenkapital, vil kommunen være svært tilbakeholden med å gi lån. For husholdninger uten egenkapital vil det være vanskelig å få lån i en privat kredittin-

<sup>2</sup> Fylkesmannen skal godkjenne kommunenes låneopptak. Det fins eksempler på at bevilgninger til etableringslån til enkelte kommuner er blitt annullert fordi fylkesmannen ikke har godkjent låneopptaket. På den måten kan låneopptak til etableringslån fortrenge andre investeringer i kommunen

stusjon, selv om inntekten ikke skulle tilsi betalingsvansker. I slike tilfeller kan kommunen komme i konflikt med utbyggere dersom ikke etableringslån gis. Også lave priser i bruktboligmarkedet kombinert med færre flyttinger og omsetninger har ført til mindre behov for toppfinansiering.

Rettesnoren for mange kommuner har vært at flest mulig skal få anledning til å eie egen bolig. Å legge til rette for selveie for husholdninger med svak økonomi kan vise seg enten å føre til mislighold og tap for kommunene eller innebære store utbetalinger over sosialbudsjettet.

Etableringslån I ble benyttet av 93 prosent av kommunene. I 1992 fikk alle kommunene det de søkte om i Husbanken. Unntaket var kommuner med svært store udisponerte midler ved slutten av 1991. Søknadsbeløpet fra kommunene økte i takt med boligprisene i perioden 1985 til 1989, det samme gjorde tildelte midler og forbruket i kommunene. Deretter avtok både boligpriser og søknadsbeløp, mens tildelte midler og forbruk holdt seg oppe frem til 1992. Det må understekes at rammene fra Husbanken har økt jevnt og at Etableringslån II også blir brukt til kjøp av bolig. En nedgangen i forbruket fra 1992 til 1993 kan trolig forklares med lavere behov. Grunnen er rentenedgangen og at prisøkningen enda ikke har ført til større nybyggingsaktivitet.

Kommunene svarer at risiko for tap har mindre betydning for nedgangen i søknadsbeløpet til Husbanken. Innbyggernes behov for etableringslån var retningsgivende for hvor mye kommunene søkte Husbanken om. En analyse av kommunenes søknadsbeløp for 1993 viste at dette økte med nybyggingsaktiviteten, antall aktive på boligmarkedet, antall aleneboere blant enslige og avtok med inntekt pr. skatteyster i kommunene.

De aller minste og de største kommunene hadde mest til disposisjon pr. 1000 innbyggere, der også søkerinteressen var størst. Avslagsprosenten vokste kraftig med kommunestørrelse. Det var derfor relativt flere som fikk lån i de minste kommunene, mens gjennomsnittlig lån var noe mindre der.

For Etableringslån II fant vi det samme mønsteret som for Etableringslån I. Det var i 1992 færre kommuner som etterspurte midler til Etableringslån II enn til Etableringslån I fra Husbanken. Kommunenes interesse for ordningen økte betraktelig med kommunestørrelse. Interessen fra publikum var mindre enn for Etableringslån I i de kommunene som benyttet ordningen, mens avslagsprosentene var større. Også gjennomsnittlig lån var større.

I 1992 brukte 64 prosent av kommunene Etableringslån II. Av de kommunene som hadde midler disponible til Etableringslån II, lånte 90 prosent ut midler i løpet av 1992. Mange nye kommuner kom til i siste halvår 1992. Andelen kommuner som søkte om midler til Etableringslån II for 1993, eller som hadde igjen midler fra 1992, var 75 prosent. En må kunne konkludere med at interessen for bruk av Etableringslån II har økt kraftig fra midten av 1992 til slutten av 1992 da søknadene for 1993 ble sendt inn. Gjennomsnittlig omsøkt

beløp pr. innbygger i de kommunene som søkte, gikk ned sammenlignet med det som ble bevilget pr. innbygger for 1992. For kommuner over 5000 innbyggere, bortsett fra storbyene, økte etterspørselen etter midler. Det totale forbruket av Etableringslån II gikk ned fra 1992 til 1993 og ubenyttede midler ved årets slutt økte ytterligere. Av storbyene er det nå bare Stavanger som ikke bruker denne ordningen. De som ikke brukte Etableringslån II, oppga tapsrisiko, for lite lokalt behov og for dårlige lånebetingelser som årsak.

En analyse av søknadsbeløpet til Husbanken for 1993 viste at jo høyre andelen sosialhjelpsmottakere og andelen enslige forsørgere var, jo større var kommunenes søknadsbeløp til Etableringslån II.

I utvalget på 80 kommuner var det 61 kommuner som benyttet begge ordningene. Mens 41 prosent brukte begge ordningene til alle formål, var det 25 prosent som konsekvent brukte Etableringslån I til kjøp av bolig og Etableringslån II til refinansiering. 27 prosent av kommunene dekket mer enn 100 prosent av boligens verdi med etableringslån etter refinansiering, mens 23 prosent ga mer enn 200 000 kroner i lån ved refinansiering. Etableringslån II ble brukt til de med høyest inntekt. Når det gjelder risiko for tap, fremkom to ulike holdninger. En del ville bruke Etableringslån II fordi staten dekket halvparten av et eventuelt tap, mens en like stor andel ville bruke Etableringslån I fordi dette ga lavere boutgifter og i neste omgang lavere risiko for tap. Det fins altså sterke grunner for å bruke begge ordningene når risiko for tap settes i fokus.

I undersøkelsen sa 8 av 10 kommuner at de noen ganger anbefalte husholdninger om ikke å søke fordi de likevel ville få avslag. Det betyr at den reelle interessen for etableringslånene og avslagsprosenten er større enn det som fremkommer i Husbankens statistikk.

### **Publikums interesse for etableringslån**

Interessen for å søke kommunene om Etableringslån I økte i perioden 1986-1989, falt i 1990, men økte i 1991 til et historisk høyt nivå i 1992. Antall søkere gikk ned fra 19 000 i 1992 til 15 000 i 1993. På grunnlag av søknadene til kommunene for 1992, fant vi at interessen var større jo større den bevilgede rammen fra Husbanken var. Dette kan også være et uttrykk for at kommunene har truffet behovet. Interessen økte med andelen aleneforsørgere og andelen aktive på boligmarkedet, men avtok med økt gjennomsnittlig inntekt pr. skatteyder.

Også for Etableringslån II økte interessen med kommunens ramme. Jo større andelen enslige forsørgere og andelen sosialhjelpsmottakere var, jo større var interessen.

### **Vurderingskriterier**

I undersøkelsen ba vi kommunene skille mellom kriterier brukt ved kjøp av bolig og kriterier brukt ved refinansiering av bolig. Kriterier som hadde stor vekt ved tildeling av etableringslån til kjøp av bolig, var dels at inntekten verken skulle være for lav eller for høy. Åtte prosent av kommunene hadde minimumsinntektsgrenser, mens 16 prosent hadde maksimums inntektsgrenser ved kjøp av bolig. Betalingsevnen skulle være stor nok samtidig

som dårlige nåværende boforhold, særlige sosiale forhold, funksjonshemmede og barn i husholdningen alle var faktorer som ble tillagt stor vekt. Søkeren skulle helst ikke ha eid en bolig fra før, og den nye boligen måtte ha nøktern standard. Svak informasjon fra Husbanken til kommunene om at ordningen også skulle være et tilbud til reetablering, kan muligens være en årsak til at søkeren helst ikke skulle ha eid en bolig fra før. Det ble lagt mindre vekt på om søkeren var ung, hadde liten egenkapital, søkte til nybygd bolig eller hvor lenge søkeren hadde bodd i kommunen.

I undersøkelsen ble det spurt om hva som kjennetegnet de søkerne som fikk avslag til kjøp av bolig etter det formelle regelverket i kommunen og dermed ikke ble gjenstand for prioritering. Hele 85 prosent sa de ville gi avslag til søkere med for høy boligstandard. Ut fra Husbankens krav til nøktern standard, er ikke dette overaskende. Begrepet "nøktern bolig"<sup>3</sup> har avløst kravet om at boligen skal være husbankfinansiert. Det har ført til at 28 prosent av kommunene synes saksbehandlingen er blitt forenklet, mens 13 prosent syntes den er blitt mer komplisert.

Søkere under en viss minimumsinntekt ville fått avslag i 41 prosent av kommunene, mens 53 prosent av kommunene sa de ville gi avslag til søkere som lå over en viss maksimumsinntekt. Betalingsevne er kommet sterkere inn i kommunenes vurderinger, og 48 prosent av kommunene ville gi avslag til søkere med lav betalingsevne.

Søkere med lav inntekt og liten betalingsevne ble etter kommunenes utsagn oftere avvist i store enn i små kommuner. Dette gjaldt også søkere med lav betalingsevne som kvalifiserte for bostøtte. Forskjellen mellom store og små kommuner var ubetydelig når det gjaldt å avvise søkere med høye inntekter, søkere som var sosialt vanskeligstilte, søkere uten egenkapital og søkere med for høy boligstandard. De minste kommunene prioriterte i større grad unge personer og husholdninger i nybygde husbankfinansierte boliger. I mindre grad enn de store kommunene la de vekt på om søkeren ble førstegangseier. Kriterier som å være funksjonshemmet eller ha andre spesielle sosiale problemer ble tillagt større vekt i små kommuner. Alt i alt tyder dette på at de minste kommunene i mindre grad enn de store kommunene har endret praksis, mens praksis er betydelig endret med vekt på inntekt og betalingsevne i de største kommunene.

De samme kriteriene ble brukt ved tildeling av etableringslån til refinansiering. To prosent av kommunene hadde minimums inntektsgrenser, mens 12 prosent hadde maksimums inntektsgrenser her. I tillegg ble det lagt stor vekt på betydelige endringer i inntekt og om boliglånene oversteg markedsverdien. Mens 28 prosent la stor vekt på at private kredittinstitusjoner vek prioritet, la 21 prosent stor vekt på at de slettet deler av gjelden. En gjennomgang av nylig reviderte tildelingsregler, innsendt til Husbanken, viste at disse forhold i stor utstrekning var formalisert i regelverket. Fem punkter gikk igjen: delvis ettergivelse av lån, nedsatt rente, forlenget avdragstid, prioritetvikelse og garantier.

---

<sup>3</sup> Boliger som ligger innenfor husbankstandard mhp. boligareal og pris

Det var høye avslagsprosent i forbindelse med refinansiering, der Etableringslån II oftest ble brukt. Effektiv rente på Etableringslån II er høyere enn for Etableringslån I. Mange kommuner, 85 prosent, anga som avslagsgrunn med stor vekt at lånet ikke ga noen varig bedring for husholdningen. En av tre kommuner la stor vekt på forhandlinger med private kredittinstitusjoner om delvis ettergivelse av gjeld, nedsatt rente, forlenget avdragstid og prioritetsvilkår i forbindelse med refinansiering. I undersøkelsen oppga 24 prosent av kommunene som viktig avslagsgrunn at private kredittinstitusjoner ikke ville samarbeide. Bare fem prosent av de lån som i 1992 ble gitt til refinansiering, omfattet sletting av deler av gjelda. Gjeldssanering var mest utbredt i de minste kommunene. I storbyene var det ikke registrert tilfeller med gjeldssanering. Dårlig sikkerhet og at problemet enten skyldtes forbrukslån eller lån til næringsvirksomhet, var andre avslagsgrunner med stor vekt. I følge Husbankens rundskriv skal ikke slike lån refinansieres med etableringslån.

### **Tildeling av etableringslån til husholdninger**

Husbankens innsamlede materiale fra kommunene sier noe om hvem som faktisk har fått etableringslån. Når det gjelder Etableringslån I var andelen som gikk til ny bolig 32 prosent i gjennomsnitt for alle kommunene, brukt bolig 52 prosent og refinansiering 16 prosent. Også små kommuner ga i stor utstrekning Etableringslån I til brukte boliger. Andelen som gikk til ny bolig var klart avtakende med kommunestørrelse, og spesielt liten i storbyer. I takt med nedgangen i antall nybygde boliger har det skjedd en dreining fra nye til brukte boliger siden 1984.

I vår analyse bruker vi kommune som enhet, dvs. vi gir hver kommune samme vekt, siden det er der beslutningene tas. Ser en alle sakene under ett, vil praksis i de største kommunene med flest saker ha størst innflytelse på sluttresultatet. Det er den siste typen tall som presenteres i statistikk fra Husbanken, men også fylkesvise tall presenteres der. Siden avslagsprosenten i de største kommunene er høyest, vil f.eks. totalt antall avslag i prosent av alle søkere være høyt, samtidig som det faktisk er slik at de minste kommunene ikke har så høye avslagsprosent.

Storbyene ga 22 prosent av lånene til unge barnefamilier, mens landsgjennomsnittet lå på 33 prosent. Også andelen som ble gitt til eldre barnefamilier var lav i storbyene. Ellers var det liten variasjon mellom kommunetypene. Utenom de største byene ble i overkant av 50 prosent av lånene gitt til husholdninger med inntekt under 150 000 kroner. I de fire største byene ble 83 prosent av lånene gitt til husholdninger med slike inntekter. Mange enslige husholdninger i storbyer kan være en forklaring på den høye andelen. I spørreundersøkelsen la storbyene mer vekt enn resten av kommunene på at inntekten ikke skulle være for lav.

Når det gjelder Etableringslån II var gjennomsnittsandelen som gikk til nye boliger 5 prosent, brukte boliger 13 prosent og refinansiering 82 prosent. De minste og særlig de største kommunene brukte en relativt stor andel av lånene til brukte boliger. I de kommunene som brukte Etableringslån II, var det færre antall innvilgede søknader enn gjennomsnittet for de som brukte Etableringslån I.

Bortsett fra i storbyer tilhørte en stor andel av de som fikk Etableringslån II gruppen husholdninger med barn, der de voksne var mellom 30 og 60 år. Andelen som ble gitt til unge barnefamilier var gjennomsnittlig 18 prosent, og det var små forskjeller mellom kommunegrupper. De to storbyene, Bergen og Trondheim, ga i liten grad lån til barnefamilier. Sammenlignet med Etableringslån I ble Etableringslån II i større grad gitt til eldre barnefamilier. 48 prosent av husholdningene som fikk Etableringslån II hadde inntekt under 150 000 kroner. De fire største byene hadde også her en svært høy andel husholdninger med inntekt under 150 000 kroner. Storbyene la stor vekt på betalingsevne samtidig som andelen lavinntektshushold var høyt. Dette må skyldes et større innslag av husholdninger med enslige. Disse har ofte lavere inntekt enn barnefamilier, men også lavere boligstandard. Andel lånetakere med lav inntekt var lavere for Etableringslån II enn for Etableringslån I.

### **Tap i forbindelse med etableringslån**

Under Etableringslån II er det utarbeidet retningslinjer for hvordan kommunene skal sette opp tapene som grunnlag for risikodelingen med staten. Det er denne typen tap vi registrerte for året 1992. Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange lån som var helt eller delvis avskrevet, og hvor store beløp det dreide seg om. I tillegg ble omfanget av tvangsauksjoner og antall lån under tvangsinn drivelse kartlagt. Det er bare registrert tap i forbindelse med Etableringslån I. Av de som svarte på spørsmålene omkring tap og mislighold, var det 1 av 3 kommuner som hadde hatt tap i 1992. I 11 av kommunene med tap, var tapet begrenset til ett lån. 48 av 65 kommuner hadde ikke hatt tvangsauksjoner pga. etableringslån i 1991. Mønsteret i 1992 var nokså likt 1991. Enda færre kommuner hadde lån under tvangsinn drivelse i 1992.

Kommuner som hadde tap, hadde relativt store tap. Den gjennomsnittlige tapsprosenten i kommuner som hadde tap, var 2,3 prosent, målt som avskrevne lån i 1992 i prosent av total utlånsmasse. Det var en større andel av de største kommunene (10 000 innbyggere eller mer) som hadde tap. Derfor bvar den gjennomsnittlige tapsprosenten for samtlige kommuner i denne kommunegruppen stor, 2,1 prosent. For enkelte av de små kommunene var tapsprosenten svært høy. Selv ett tap utgjorde en betydelig andel av utlånsmassen i slike kommuner.

For alle kommunene i utvalget utgjorde konstaterte tap 1,5 prosent av utlånsmassen. Da er utlånsmassen i kommuner som ikke har hatt tap, også inkludert. Tapet i 1992 var mellom 140 og 190 millioner kroner. Kommuner med over 10 000 innbyggere sto for 84 prosent av dette tapet. Tre av fire lån som ble avskrevet ble gitt i perioden 1986-1990, dvs. i en periode med sterkt press og høye priser i boligmarkedet. Kun 5 prosent av tapslånene var 1-2 år gamle.

Gjennom data fra en surveyundersøkelse gjennomført høsten 1992 hadde vi muligheter for å analysere hvordan det hadde gått med husholdninger som tidligere hadde fått etableringslån og fremdeles hadde det i 1992. Nesten halvparten av disse husholdningene hadde flyttet inn i

sin nåværende bolig i perioden 1986-90. Denne halvparten hadde en boliggjeld på gjennomsnittlig 397 000 kroner. Etableringslånet utgjorde 152 000 kroner av dette. De etablerte seg i en periode med høye boligpriser. Ved slutten av 1992 hadde boligprisene falt betydelig slik at boliglånene i gjennomsnitt utgjorde 114 prosent av antatt salgsverdi. Bruttoinntekten for de som etablerte seg i 1986-90 var 211 000 kroner. Inntekten var lavere enn for husholdninger som fikk etableringslån i 1991 og 1992. De som fikk etableringslån før 1986, hadde i 1992 en inntekt på 242 000 kroner.

I surveyundersøkelsen ble husholdningene også spurt om sin nåværende økonomiske situasjon. Mens 5 prosent av de husholdningene som ikke hadde etableringslån svarte at pengene/inntektene ikke strakk til, var det 16 prosent av de som hadde etableringslån som svarte dette. Av de som ikke hadde etableringslån, svarte 21 prosent at de ikke kunne klare noen økning i de månedlige utgiftene uten at de ville komme i en vanskelig økonomisk situasjon, mens 39 prosent av de som hadde etableringslån svarte dette.

Undersøkelsen forteller at det fortsatt er mange som etablerte seg i perioden 1986-90 som er i faresonen. Rente- og avdragsbetalingene på etableringslånet vil øke noe, mens kapitalutgiftene på de øvrige boliglånene vil gå ned. Siden en del av lånene er dårlig sikret, er det usikkert hvor stor rentenedgangen blir for disse.

Selv om mange kommuner allerede i 1987 sa de sto ovenfor et oppryddingsarbeid i forbindelse med tap, er det fortsatt en del kommuner som ikke er bevisst sitt tapspotensiale i forbindelse med etableringslån. Manglende innbetaling av renter og avdrag kan ha pågått i årevis. Dels har en dekket opp dette gjennom utbetalinger fra sosialkontoret. 72 prosent av kommunene nevnte i undersøkelsen at de noen ganger benyttet sosialkontoret til å betale renter og avdrag på etableringslån. Kommunenes noe avventende holdning skyldes ofte at de ivaretar sin kreditorfunksjon parallelt med at de har et ansvar for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.



## 1 PROBLEMSTILLINGER

### 1.1 Innledning og bakgrunn

Etableringslån gjennom kommunen har etterhvert fått en betydelig plass i boligpolitikken. I 1981 var rammen for slike lån 400 millioner kr, mens den i 1993 var på 2500 millioner (1600 millioner til Etableringslån I). Ordningen har gått til toppfinansiering av nye og brukte boliger som er grunnfinansiert med lån i Husbanken eller Landbruksbanken<sup>4</sup>. Lånene er behovsprøvd og skal i første rekke tildeles husstander som ikke kan skaffe tilveie eller betjene et ordinært egenkapitallån (topplån). (St. meld. nr. 34 (1989) Boligpolitikk for 1990-årene). Der sies det også, sitat s. 148-149:

*"Etableringslånet har særlig betydning for grupper med midlertidig svak økonomisk evne og andre som vil være avhengige av rimelige lån i startfasen. For grupper med varig lav inntekt, f.eks. trygdede med lav pensjon, vil det være nødvendig med virkemidler med ytterligere subsidiering, jf omtalen av etableringstilskudd og utleielån."*

*"Viderutlåningen fra kommunene innebærer at kommunen står som ansvarlig långiver ovenfor publikum, og den har derfor ansvar for lånets sikkerhet og innkreving av renter og avdrag. Dette forvaltningsansvaret bidrar til at kommunene, i tillegg til behovsvurderingen, også tar hensyn til risikovurderinger ved videreutlån."*

I 1991 ble det innført en ny låneordning, Etableringslån II. Den skulle i hovedsak brukes til å hjelpe husholdninger med betalingsproblemer. Privatfinansierte lån skulle etter behovsvurdering byttes ut med etableringslån og tapsrisikoen fordeles likt mellom kommune og stat.

Kommunene kan ha flere motiver knyttet til bruken av ordningen. Formidling av subsidierte, statlige lån til kommunens innbyggere vil kunne oppfattes som en form for statlig overføring som en bør benytte seg av. Disse rimelige lånene vil kunne stimulere nybyggingen og gjøre at flere skaffer seg egen bolig. Det vil også være et mål for kommunene å hindre tvangssalg av boliger gjennom en hensiktsmessig bruk av Etableringslån II. For å oppnå disse fordelene, må kommunene være villige til å påta seg risiko for tap på utlån. En strategi vil dermed kunne være å utnytte de rimelige lånenene maksimalt, samtidig som en bruker tildelingskriterier som gir lavest mulig risikoprofil, uten å bryte med statlige føringer for hvordan ordningene skal brukes.

Kommunenes praksis ved tildeling av etableringslån er analysert tidligere (Albriksen og Barlindhaug, 1981; Albriksen og Clausen, 1986). I projektet om vanskeligstilte boligsøkere i storbyene ble kommunenes erfaringer med etableringslån, samt forbindelsen mellom

<sup>4</sup> Ved særlige grunner kunne lån også gis til boliger med annen grunnfinansiering. I rundskriv fra Husbanken i oktober 1991 sies det at lån kan gis til nøkterne, ikke husbankfinansierte boliger som ligger innenfor husbankstandard mhp. boligareal og pris.

etableringslån og andre tiltak for vanskeligstilte boligsøkere diskutert (Hansen og Åhren, 1991). I rapporten ble det antydnet at risiko for tap og mer vektlegging av betalingsevne i mindre grad enn tidligere ville gjøre denne ordningen til en låneordning for vanskeligstilte.

Tidligere undersøkelser av etableringslån var motivert ut fra et ønske om å finne ut om tildelingen skjedde i samsvar med de statlige målene for ordningen. Erfaringene fra undersøkelsene viste at i større byer var det en tendens til at vanlige barnefamilier i etableringsfasen falt utenfor, mens det var et stort innslag av denne gruppen i småkommuner. I småkommunene var det unge selvbyggere av husbankfinansierte eneboliger som dominerte, mens det i de større byene var problemhusholdninger som ble hjulpet til kjøp av en brukt bolig, ofte innenfor boligkooperasjonen. De aller fleste kommunene gjorde en samvittighetsfull prioritering mellom søkerne. Alt i alt kunne en konkludere med at ordningen den gang fungerte etter intensjonene.

Tap knyttet til ordningen ble forsøkt registrert i en egen undersøkelse i 1988 (Skogstad, 1988). Tapene ved ordningen omfattet den gang betalingsutsettelse, mislighold, avskrivning av lån ved tvangsauksjoner og bruk av sosialhjelp for å unngå enda større tap enn ved tvangsauksjon.

## 1.2 Tildelingsrutiner og betingelser knyttet til ordningen

Boligavdelingen i Husbanken står for tildeling av midler til kommunene for bruk i kommunale prosjekter. Dette er ofte utleieboliger som kommunen eller en stiftelse eier. Statistikkavdelingen fordeler midler til kommunene for bruk til individuelle låntakere. Boligavdelingen v/vestre lånekontor utformer rundskrivene og har ansvaret for disse. I det tildelingssystemet som brukes i dag, dominerer demografiske variabler. Det legges mindre vekt på beløpet det søkes om enn tidligere. Har kommunen store udisponerte midler ved slutten av et år, reduseres tildelingen for året etter. I 1992 var interessen for lånene så liten, spesielt Etableringslån I, at alle kommunene fikk det de søkte om. Noen korrigeringer ble gjort for kommuner som hadde store udisponerte beløp. Det arbeides i Husbanken med nye tildelingskriterier, men foreløpig er de ikke aktuelle fordi det søkes om mindre beløp til sammen enn total ramme.

I rundskriv fra 1991 ble kommunene oppfordret til en viss prioritert bruk av av midler fra Etableringslån I til refinansiering. En skulle særlig legge vekt på etableringstidspunkt og at bruken av disse midlene til refinansiering skulle prioriteres etter andre formål med ordningen. Refinansieringsbehovet skulle skyldes belåning av bolig og ikke andre låneformål<sup>5</sup>.

Kommunene ble også oppfordret til å forhandle med banker og andre kredittinstitusjoner om å redusere låntakers betalingsproblemer gjennom delvis ettergivelse av lån og rimeligere betalingsbetingelser.

<sup>5</sup> Hva som menes med dette kan synes noe uklart. Lån med pant i bolig kan f.eks ha blitt brukt til bilkjøp. En har brukt boligen som sikkerhet fordi dette ga rimeligst betingelser. Det kan synes pussig at husholdninger som lånte til andre formål, uten sikkerhet i boligen, ikke kan komme inn under ordningen.

Det skjedde betydelige endringer i statens opplegg for bruken av etableringslån fra 1991 til 1992. En del av de endringene som er gjort, er en tilpasning til den praksis som mange kommuner har hatt i flere år. Dette gjelder først og fremst tidligere retningslinjer om at lånene hovedsaklig skulle benyttes i forbindelse med nybygging, og kravet til at det skal være husbankfinansiering i bunnen. Det er nå ønskelig at kommunene bruker ordningen med etableringslån som et fleksibelt virkemiddel.

Følgende endringer i retningslinjene ble gjort av Husbanken høsten 1992:

- Kommunene ble pålagt ikke å bruke midler til de mest vanskeligstilte (har med sikkerhet å gjøre)
- Ved refinansiering ble kommunene stilt fritt når det gjaldt låneutmålingen
- Kommunene skulle stå fritt når det gjaldt lånesøkernes tilbakebetaling til kommunene, mens kommunene må følge betalingsplanen til Husbanken. Husbanken foreslo noen alternative nedbetalingsprofiler.
- Siden Etableringslån II faller dyrere, ble kommunen bedt om å gjøre en strengere vurdering av kundenes betalingsevne enn i tilfeller med Etableringslån I.

Eksempler på hvordan Lørenskog kommune brukte etableringslån i forbindelse med betalingsproblemer ble tilsendt kommunene.

Over tid har det fremgått av Husbankens rundskriv til kommunene at de skal legge stor vekt på sikkerhet og betalingsevne, noe som tidligere var mindre fremtredende. I praksis har det betydning at ordningen i mindre grad skal brukes til vanskeligstilte husholdninger. Også formuleringen i siste boligmelding om at ordningen i første rekke skal ta sikte på husholdninger med midlertidig svak økonomisk evne, understreker dette.

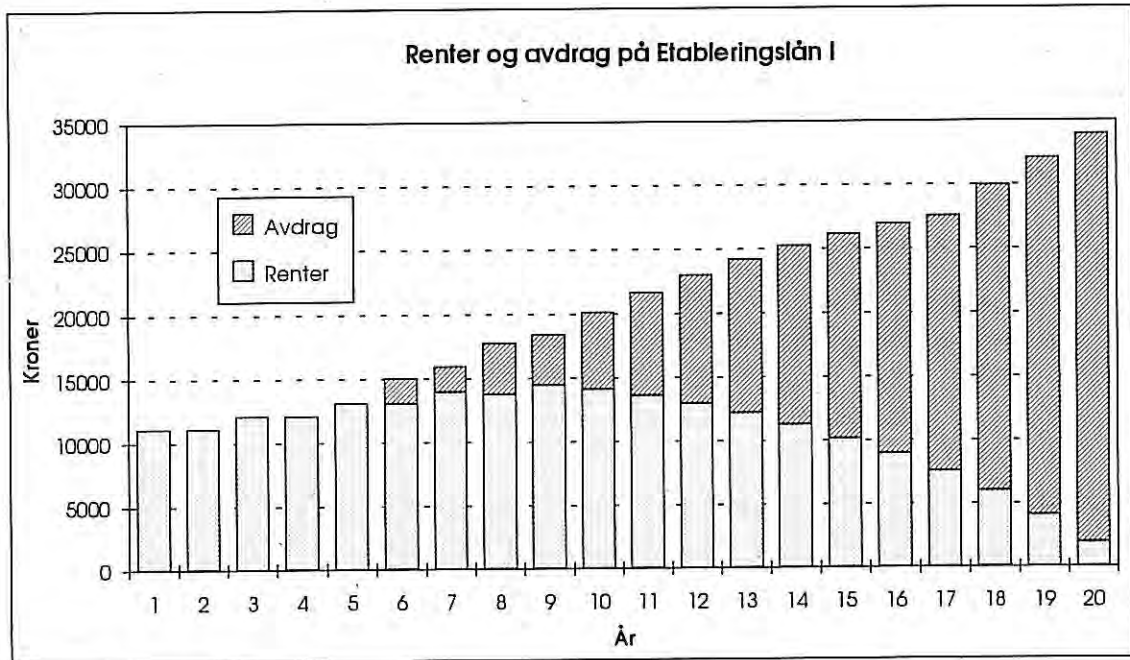
*Tabell 1.3: Betingelser knyttet til ordningen med etableringslån.*

Type prosjekt	Maks. lånebeløp	Låneutmåling	Nedbetalingsbetingelser	Krav til boligen
Kjøp av bolig	200 000 kr	90 % av egenkapital/innskudd	Som til Husbanken eller lempligere	Nøktern standard
Refinansiering	Fritt	Fritt	Som til Husbanken eller lempligere	Nøktern standard

Tidligere var låneutmålingen begrenset oppad til 90 prosent av boligens antatte omsetningsverdi. I de siste rundskrivene er 90-prosent-kravet kun knyttet til egenkapital/innskudd, noe som betyr at låneutmålingen i forhold til hele omsetningsverdien kan bli høyere enn 90 prosent. Ved refinansiering stilles kommunene fritt både med hensyn på lånebeløp og

låneutmåling, uansett hvilken ordning som brukes.

Begge ordningene har samme nedbetalingsprofil over 20 år. Fra 1994 er nedbetalingsprofilen på Etableringslån I som i figuren nedenfor.



Figur 1.1: Renter og avdrag på Etableringslån I i nominelle kroner. Lån på 200 000 kroner som gis i 1994

Fra og med 1994 vil renten for Etableringslån I starte på 5,5 prosent og nå en topprente på 7,5 prosent etter 8 år, der økningen skjer annet hvert år med 0,5 prosentpoeng. Etableringslån II vil få en fast rente på 7,5 prosent i hele lånets løpetid. Renten på Etableringslån II og topprenten på Etableringslån I er knyttet til renten på statsobligasjoner året før. Dersom statsobligasjonsrenten holder seg på nivået ved årsskiftet 1993/94 fremover, vil lånet få en lavere profil med en topprente på 5,5 prosent.

### 1.3 Etableringslån som et kommunalpolitisk virkemiddel

Ordningen er et statlig tiltak som det er opp til hver enkelt kommune å benytte seg av. Fra statens side legges det en del føringer på hvordan midlene skal brukes. Kommunene står nokså fritt i å utforme et regelverk for bruken av midlene som passer sammen med andre tiltak som kommunen benytter. Denne friheten kan også føre til et manglende likeverdig tilbud på tvers av kommunegenser, men dette er noe som må aksepteres så lenge de statlige forutsetningene for bruken av midlene ikke brytes.

Alminnelig ekspansjon i offentlig virksomhet medfører i følge Fevolden, Hagen og Sørensen (1992) desentralisering av av statlige oppgaver. Sentrale organer er ofte ikke egnet til å ta seg av mange av oppgavene knyttet til utdanning, helse og sosialtjenester. En kommunal

forvaltning avlaster dessuten det statlige apparatet, og det lokale demokrati legitimerer eksistensen og utbyggingen av de offentlige tjenestene.

Strand (1980) skiller mellom statlige tiltak etter hva slags funksjon de har og nevner standardiseringsfunksjon, hjelpefunksjon og selvhjelpsfunksjon. Standardiseringsfunksjonen ivaretas gjennom nasjonale tiltak som gjennomføres likt over hele landet for alle borgere. Hjelpefunksjonen er mekanismer for å kompensere og hjelpe individ, grupper og lokale samfunn med særdrag som stiller dem i en ugunstig situasjon. Her kan en tenke seg gradert arbeidsgiveravgift og skattefordelingsmidler fra staten som eksempler. Strand definerer selvhjelpsfunksjonen som at den ivaretar behovet for å mobilisere borgerne til handling, til å stille krav og løse problem. Som eksempler nevner Strand overordnet lokal planlegging og utbygging av barnehager. En må da akseptere at likhetsmålene nedprioriteres i forhold til verdier som lokal handlefrihet, geografisk nærhet, lokalpolitisk deltakelse og lokal tilpasning. Kommunenes frivillige bruk av etableringslånordningen kan plasseres i kategorien selvhjelpsfunksjon. Selv om staten gir visse føringer for hvordan ordningen skal praktiseres, gis kommunene stor handlefrihet til å utforme ordningene i tråd med lokale preferanser.

Husbanken bruker en rekke kriterier for å fordele Stortingets totale ramme for etableringslån mellom kommunene. Bruk av slike kriterier kan på den ene side tolkes som at staten vil kompensere visse regioner, dvs. at ordningen etter Strands definisjon fungerer som en hjelpefunksjon. På den annen side kan bruk av sentrale fordelingskriterier ha sin bakgrunn i en målsetting om at sjansen for å få etableringslån skal være uavhengig av hvor i landet en bor. Verken i 1992 eller i 1993 har rammene vært effektive. Bortsett fra de som hadde betydelige midler igjen fra året før, fikk alle kommunene det de søkte om.

Strand hevder at de viktige og varige selvhjelpstiltakene blir gitt form og legitimitet fra staten. Normalt kan en snakke om slike tiltak i to deler. For det første rammene, de konstitusjonelle rettighetene og formene som gjør kommunen til lovlig aktør i slike saker - for det andre de tiltak og handlinger som fyller rammene med innhold. Når det gjelder barnehageutbygging, fins et detaljert regelverk for overføringer. På samme måte er nedbetalingsbetingelser, låneutmålingsregler og målgrupper for etableringslån nedfelt i stortingsdokumenter og rundskriv fra Husbanken. Mens rammene må fastsette en del ensartede former, er de samtidig innrettet på at innholdet skal kunne variere og være tilpasset lokale behov. Nasjonale selvhjelpsordninger blir meningsløse dersom de virker som tvangstrøyer for lokalt initiativ og problemløsning. Bruken av selvhjelpstiltak vil imidlertid være avhengig av hva slags nasjonale standarder og mål som blir satt på området og hvor mye lokale ressurser som går med til å gjennomføre tiltakene.

Å vurdere graden av likhet i de tilbudene som blir gitt av kommunene, kan være vanskelig. Etableringslån kan få ulik vekt i kommunene avhengig av hvilke andre tiltak en har lagt vekt på å bruke i bolig- og sosialpolitikken. For å sammenligne tilbud mellom kommuner er det derfor ikke nok å plukke ut et enkelt tiltak og dra konklusjoner på grunnlag av de forskjellene en finner. I prinsippet bør en gjøre en sammenligning av det samlede batteriet av virkemidler

innenfor den aktuelle sektoren. For eksempel kan behovet for å bruke etableringslån bli mindre i en kommune som satser sterkt på kommunale utleieboliger for husholdninger med lav inntekt. Også boligmarkedet, og da i første rekke prisnivået, vil være forskjellig. Det er derfor ikke urimelig at visse husholdningstyper får etableringslån i en kommune med høyt prisnivå, men får avslag i en kommune med lavt prisnivå.

Staten ønsker at kommunene skal ha ansvaret for boliger til unge, eldre og husstander med svak økonomisk evne. Dette ansvaret er ikke lovpålagt. Oppfyllelsen må derfor enten være basert på lojalitet til staten eller ut fra statens tradisjonelle autoritetsposisjon (Ekker, 1981). Kommunene kan også følge opp statlige preferanser fordi de er fornuftige eller nødvendige, men ofte må staten ta i bruk styringsmidler ut over dette.

Ekker nevner noen forhold som kan ha betydning for kommunens handlingsfrihet. Større kommuner har oftere kompetanse og kapasitet som gjør dem i stand til å ivareta egne interesser og samhandle med staten på en likeverdig måte, mens mindre kommuner i større grad må godta de signaler de får fra staten. Det pekes imidlertid på at store kommuner er mer "synlige" for staten, og at dette i noen grad kan dempe handlefriheten.

I følge Sørensen (1989) vil et lokalt tilpasset tjenestetilbud øke sjansen for en effektiv ressursallokering. Sørensen argumenterer for at det ikke er mulig å finne vesentlige ulikheter i tjenestetilbudet avhengig av ulike partienes styrke. Også flere utenlandske studier peker på at forskjeller mellom kommuner i større grad kan tillegges sosioøkonomiske variabler i kommunene enn partistyrke. Pedersen (1987) fant f. eks. at kvinners yrkesaktivitet, skilsmissemfrekvens, folketall og bosettingsmønster for en stor del forklarte forskjeller i barnehagetilbudet. Befolkningstallet har stått sentralt i flere analyser av variasjoner i utgiftsnivå mellom kommuner. Begrunnelsen for å bringe inn denne variabelen er dels at befolkningstallet står som en samleindikator for en rekke andre faktorer som har en mere direkte effekt på utgiftene, dels at fordelingen av statlige tilskudd bl.a. har tatt utgangspunkt i befolkningsulikheter (Hansen, 1986).

Ordningen med etableringslån kan ses på som et tilbud til kommunene. Det legges visse statlige føringer for bruken av ordningen, samtidig som det kreves et lokalt initiativ for at ordningen skal utnyttes. I tillegg til å være en formidling av statlige subsidierte lån til kommunenes innbyggere, ligger det muligheter for å utforme tildelingen i tråd med lokale preferanser. En evaluering må derfor først og fremst finne ut om de statlige føringene etterleves. Forskjeller i bruk mellom kommuner kan dels skyldes ulik befolknings sammensetning, dels ulike tildelingskriterier og dels at det finnes andre lokale tiltak som oppfyller målsettingene på området.

#### **1.4 Svikter kommunene sin rolle?**

Sviktende etterspørsel fra kommunene, en økning i ubenyttede midler ved årets slutt og lav interesse fra kommunenes side for bruk av Etableringslån II, samtidig som omfanget av betalingsproblemer vokste, var årsaken til at Byggforsk i 1992 ble bedt av Kommunal- og

arbeidsdepartementet om å gjennomføre en undersøkelse av ordningene. En ville kartlegge publikums interesse for; kommunenes etterspørsel og bruk av etableringslån og hvilken betydning ordningene har som boligpolitisk virkemiddel i kommunene.

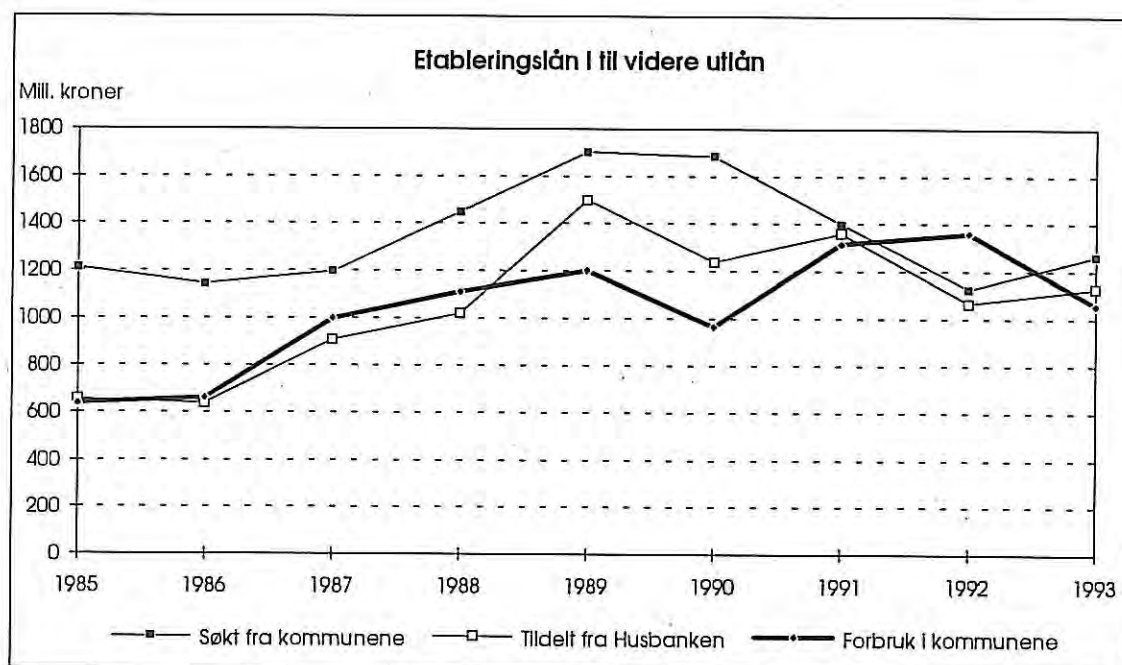
Tabell 1.1: Statens innvilgning til etableringslån 1988-1992. Rammer for 1993 og 1994. Mill. kroner.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 1)
Etableringslån I	1737	1846	1730	1747	1535	1600	1590
Etableringslån II				445	798	900 <sup>2)</sup>	900 <sup>2)</sup>
Sum	1737	1846	1730	2192	2333	2500	2490

1) Lån til erverv av eldre boliger er trukket ut med et beløp tilsvarende rammen for 1993, 210 mill. kr  
2) 100 mill. av rammen er avsatt til å dekke refinansiering av fellesgjeld i borettslag

Kilde: Nasjonalbudsjettet 1994

Selv om rammen for Etableringslån I er blitt redusert de siste årene, har den totale rammen for etableringslån vært økende. Rammen for Etableringslån II var hovedsaklig ment å skulle gå til refinansiering, men en ikke ubetydelig del går til kjøp av bolig. Det er derfor hensiktsmessig å se statens tilbud til kommunene som summen av de to ordningene.



Figur 1.2: Etableringslån I til videre utlån. Kommunenes søknadsbeløp, tildelt beløp fra Husbanken og forbruk av midler i kommunene. Kilde: Tall oppgitt fra Husbanken<sup>6</sup>

Kommunenes etterspørsel etter midler til Etableringslån I økte i perioden 1986-89. Dette skjedde parallelt med en økning i boligprisene og en økt interesse for nybygging. Tildelte

<sup>6</sup> 409 av 419 kommuner har rapportert for 1993. Forbruket i kommunene er anslått slik at de 10 som ikke svarte har fått gjennomsnittet til de andre kommunene

midler fra Husbanken og forbruket i kommunene økte også, i takt med større rammer fra staten. Selv om boligetterpørsel og priser falt fra 1988, økte kommunenes interesse for etableringslån fra 1988 til 1989. I perioden 1989-90 ble det imidlertid forbrukt mindre midler i kommunene enn det som ble bevilget fra Husbanken. Flere kommuner fikk dermed større ubenyttede midler ved årets slutt. Dermed gikk søknadsbeløpet ned i de følgende år. Forbruket økte og var i 1992 større enn tildelt beløp. I 1989 og 1990 økte ubenyttede midler, mens de ble redusert i 1992. Det er tydelig at nedgangen i boligmarkedet også kom brått på kommunene. De har imidlertid fordelt deler av de ubenyttede midlene fra 1989 og 1990 i årene etter. At rammene i 1992 i utgangspunktet var større enn det kommunene søkte om, må dels ses i forbindelse med at forbruket var større enn tildelt beløp og dels at statens tilbud var relativt stort når en tar i betraktning forholdene på boligmarkedet. Redusert etterspørsel etter lån fra kommunenes side var grunnen til at rammen for Etableringslån I ble redusert i 1992.

I 1993 var forbruket igjen mindre enn de tildelte midlene fra Husbanken. Ubenyttede midler økte på nytt. En forklaring på dette kan være rentenedgangen gjennom året.

*Tabell 1.2: Etableringslån II. Søknadsbeløp fra kommunene, tildelt fra Husbanken og forbruk i kommunene*

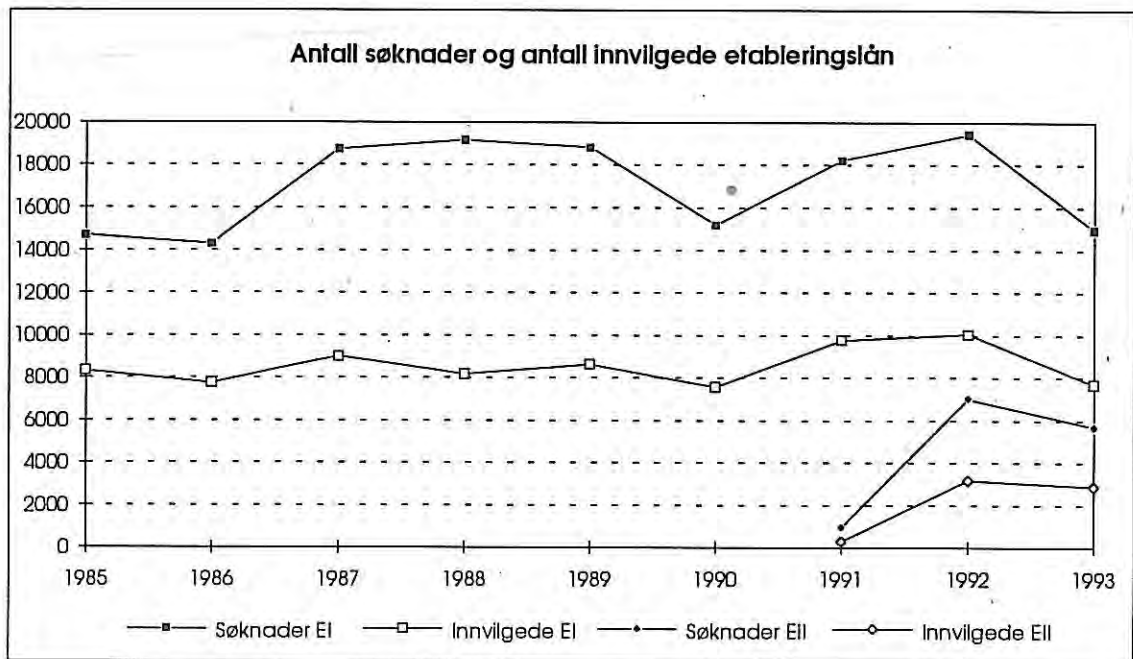
	1991	1992	1993
Søkt fra kommunene	509	651	751
Tildelt fra Husbanken	445	618	657
Forbruk i kommunene	40	489	452

Kilde: Tall oppgitt fra Husbanken

I 1991 ble hele statens ramme for Etableringslån II fordelt til kommunene, men bare en brøkdel av disse midlene ble viderefordelt til publikum. Ordningen ble innført i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 1991 og først fordelt til kommunene i 4. kvartal samme år. Forbruket i kommunene i 1992 var lavere enn tildelt beløp. Dette var lavt, tatt i betraktning den store ubenyttede kvoten fra 1991, og var trolig en viktig grunn for at dette prosjektet kom i gang.

En oversikt fra Husbanken viser at det samme skjedde i 1993. De tildelte midlene fra Husbanken til kommunene var større enn forbruket av midler i kommunene. Mellom 40 og 50 kommuner brukte ikke noe av de tildelte midlene.





Figur 1.3: Antall søknader og antall innvilgede etableringslån. Etableringslån I og Etableringslån II. Kilde: Tall oppgitt fra Husbanken

Forskjellen mellom antall søknader og antall innvilgede er antall avslag pluss antall ubehandlede søknader

Publikums interesse for Etableringslån I har vært stabil. Etter en svikt i 1991 var søknadsinngangen i 1992 på samme nivå som i 1988. Antall innvilgede lån var størst i årene 1991 og 1992. Sviktende etterspørsel fra kommunene i disse årene må derfor ha andre årsaker enn interessen fra publikum og antall kvalifiserte søkere. I 1993 gikk både antall søkere og antall innvilgede lån ned. Rentenedgangen gjennom året er den mest nærliggende årsaken til dette.

Det var svært få søknader til Etableringslån II i 1991, noe som også forklarer den lave tildelingen. Som nevnt ovenfor, hadde dette sammenheng med at midlene ble tildelt først i 4. kvartal samme år. Interessen fra kommunene økte betydelig gjennom 1992 og 1993.

Siden ordningen med Etableringslån II ble innført i 1991 som et sentralt virkemiddel for husholdninger med gjeld og betalingsproblemer, har 7500 husholdninger fått lån til refinansiering. Av disse refinansieringslåne ble 39 prosent gitt gjennom bruk av Etableringslån I. Data fra en spørreundersøkelse høsten 1993 (Aftenposten, 1994a), tyder på at 40 000 husholdninger har fått løst sine gjeldsproblemer direkte med sin kredittinstitusjon. SIFO sier (Aftenposten, 1994b) at Gjeldsordningsloven trolig har virket som en pådriver for å få løst problemene mellom skyldner og kreditor.

Bruk av etableringslån vil i prinsippet ikke gå på bekostning av andre tjenester<sup>7</sup>. Først når en

<sup>7</sup> Fylkesmannen skal godkjenne kommunenes låneopptak. Det fins eksempler på at bevilgninger til etableringslån til enkelte kommuner er blitt annullert fordi fylkesmannen ikke har godkjent låneopptaket. På

trekker inn de ressursene som kommunene selv må stille til rådighet for administreringen og eventuelle tap knyttet til ordningen, kan en snakke om at etableringslån brukes på bekostning av andre tjenester. Staten bevilger rentestøtte gjennom rimelige etableringslån som et selektivt boligpolitisk virkemiddel. Kommunene fordeler disse lånene i tråd med kommunale preferanser om hva som er mest tjenlig for kommunene. Tidligere undersøkelser viste et samsvar mellom statens mål for ordningen og hvordan kommunen med basis i lokale preferanser fordelte midlene. Frem til store tapstall begynte å vise seg i enkelte kommuners regnskaper, var kostnadene knyttet til administreringen av ordningen små i forhold til omfanget av den innbakte rentestøtten til husholdningene i kommunene. Så og si samtlige kommuner har derfor etterhvert benyttet seg av ordningen med Etableringslån I.

Utnyttelsen av en behovsprøvd låneordning vil variere med sosio-økonomiske kjennetegn som inntekt, arbeidsledighet, andelen enslige forsørgere, ensliges boligdekning, bruk av sosialhjelp, samt befolkningen i kommunene, partistyrken og ulike indikatorer for aktiviteten på boligmarkedet. Slike indikatorer vil være nybyggingsaktivitet, befolkningsvekst og andelen av befolkningen som kan sies å være aktive på boligmarkedet. Bortsett fra partistyrke vil disse faktorene være et uttrykk for behovet for lån i kommunene, som igjen vil påvirke kommunenes etterspørsel etter midler i Husbanken. Kan endringer i disse faktorene bidra til å forklare nedgangen i kommunenes søknadsbeløp?

Kommunene står i en situasjon der de kan bruke et rimelig lånetilbud for å lette etableringskostnadene for vanskeligstilte husstander. Jo mere vanskeligstilt husholdningen er, jo større vil risikoen for fremtidig tap på lånet være. Dette betyr at det finnes en nedre inntektsgrense for hvilke husholdninger som bør få lån samtidig som lånene skal gis til husholdninger med relativt lave inntekter. Etableringslån er ikke ment for særlig vanskeligstilte og husstander med svært lav inntekt. Ordningen med etableringstilskudd og utleielån skal i utgangspunktet dekke hjelpebehovet for disse<sup>8</sup>. I hvilken grad vil risiko for tap føre til at en større andel husholdninger med lav inntekt får avslag, noe som i neste omgang reduserer behovet for nye låneopptak i Husbanken?

Fremtidens struktur på kredittmarkedet vil vanskeliggjøre boligfinansieringen for visse husholdningsgrupper. Ofte er egenkapitalen for liten til å sikre fullfinansiering. I visse områder av landet vil bankene være svært forsiktige med å inngå låneavtaler av frykt for vanskelig omsettelige objekter. Spørsmålet en kunne stille, er om etableringslånene skal kunne fylle rollen som toppfinansieringskilde dels for vanskeligstilte husholdninger og dels i områder der private kredittinstitusjoner vegrer seg for å gå inn. Det legges altså i visse tilfeller mer vekt på å sikre totalfinansieringen enn å gi et rimelig toplån som erstatning for et toplån til markedsvilkår. Tendensen fra bankene til å ta seg betalt for risiko gir en høy prising av toplån for visse grupper. For disse husholdningene vil etableringslånene kunne senke bo-

---

den måten kan låneopptak til etableringslån fortrenge andre investeringer i kommunen

<sup>8</sup> I 1991 var bevilgningen til etableringstilskudd til ordinære formål 54,8 millioner kroner. Forbruket var 64 millioner på grunn av overføringer fra tidligere år. 877 husholdninger fikk etableringstilskudd. Etableringstilskudd til PU-reformen er holdt utenfor. Det ble videre gitt utleielån til 1147 boliger i 1991

utgiftene betraktelig. I dag har Husbanken de samme vilkårene på lån som er godt sikret og på topplån som etableringslån.

Kommunenes praksis i dag vil være preget av markedssituasjonen. Liten nybygging og lav egenandel på de boligene som blir bygget med husbankfinansiering har minsket behovet for etableringslån. I de siste årene har Husbankens oppføringslån i mange tilfeller dekket opp til 80 prosent av kostnadene for en ny bolig. Dersom kommunen gir etableringslån innenfor 90 prosent av verditaksten, blir det gitt små lån. Søkes det om etableringslån for å dekke toppfinansiering uten krav til egenkapital, vil kommunen være svært tilbakeholden med å gi lån. For husholdninger uten egenkapital vil det være svært vanskelig å få lån i en privat kredittinstitusjon, selv om inntekten ikke skulle tilsi betalingsvansker. I slike tilfeller kommer kommunen også i konflikt med utbyggere, dersom de ikke gir etableringslån. Mange av husholdningene ville trolig vært bedre tjent med å kjøpe en bruktbolig av samme type dersom finansieringen hadde latt seg ordne. Også lave priser i bruktboligmarkedet, kombinert med færre flyttinger og omsetninger, har ført til mindre behov for toppfinansiering.

Rentenedgangen kan fort snu denne tendensen. Økte priser i bruktmarkedet gir flere omsetninger, økt finansieringsbehov og større nybygging. Da vil trolig også kommunenes etterspørsel øke, dersom ikke risiko for tap vil føre til større forsiktighet fra kommunes side. I seg selv vil rentenedgangen i en situasjon med lav generell prisstigning minske likviditetsproblemet som husholdninger i etableringsfasen tidligere hadde problemer med. En ble den gang i større grad tvunget til sparing ved at realverdien av gjenstående gjeld ble redusert. Denne endringen vil kunne redusere etterspørselen etter etableringslån. Etterspørselen etter lån til refinansiering vil trolig også avta med lavere rente på privatfinansierte topplån.

En kommune i Byggforsks undersøkelse av kommunal boligpolitikk (Nordahl, 1994), rapporterte om nedgang i antall søkere og i omsøkt beløp til etableringslån. Samtidig var kommunen blitt mer restriktiv med å gi lån, noe som skyldtes en økning i tapene fra 1990 og frem til i dag. Denne kommunen hadde derfor vært forsiktig med å bruke opp kvoten for 1991, og overført noe av denne til 1992. En annen kommune var overrasket over liten interesse fra publikum for Etableringslån II, til tross for stor mediaomtale.

Ved refinansiering av private topplån er det enkelte kommuner som bytter ut den delen av topplånet som det er rimelig sikkerhet for med et etableringslån, men lar den private kredittinstitusjonen sitte med de mest usikre lånene. Ved å sikre seg på denne måten, burde det være i alle kommuners interesse å bruke etableringslån til refinansiering. Kan det være manglende kompetanse og modeller for hvordan dette kan gjennomføres i praksis som dels er forklaringen på manglende interesse?

Rettesnoren for mange kommuner har vært at flest mulig skal gis anledning til å eie egen bolig. Å legge til rette for selveie for husholdninger med svak økonomi kan vise seg enten å

føre til mislighold og tap for kommunene eller innebære store utbetalinger over sosialbudsjettet. Kan dette være en av grunnene til lavere kommunal interesse for vanlige etableringslån? For kommunen vil det kanskje være bedre om slike husholdninger etablerte seg i det private utleiemarkedet eller kom inn i kommunale utleieboliger, i den grad slike finnes.

Vi vil derfor dels undersøke om nedgangen i kommunenes søknadsbeløp til Husbanken kan forklares som en refleks av svingningene på boligmarkedet eller om det er realiserte tap i en periode med sterkt fallende nominelle boligpriser, som har skremt kommunene fra videre satsing på ordningen. Et annet viktig punkt vil være å undersøke om de statlige føringer for ordningen er oppfylt og om ulik tildelingspraksis for en stor del kan tilskrives forskjeller i befolkningssammensetning og ulike lokale boligmarkeder. Til sist er det viktig å undersøke hvordan ordningen fungerer som et boligpolitisk virkemiddel i kommunene. Hvem er det som får etableringslån? Hvilke kriterier brukes ved tildeling av lån og i hvor stor utstrekning har lokale preferanser noen betydning?

## 2 METODE OG DATAKILDER

I samråd med Kommunaldepartementet valgte vi å inndelegja prosjektet i faser. Først ble eksisterende data om ordninga med etableringslån utnyttet. Et viktig element var opprettelsen av en referansegruppe som i startfasen ble brukt som informanter. Supplert med intervjuer og samtaler med enkelte kommuner, dannet dette grunnlag for å stille spørsmål i en omfattende postundersøkelse til et utvalg av kommuner.

Kommunene rapporterer nå to gonger i året til Husbanken om bruken av midlene. Det rapporteres ikkje data på husholdningsnivå, men detaljerte, aggregerte tabeller må fylles ut av kommunene. Hver kommune fyller ut data om saksmengde, mottakergruppe (7 grupper), størrelsen på innvilgede lån (5 kategorier), boligkategori (3 kategorier), formål (nye-brukte-/overtaking/refinansiering), søkerkategori (vanlig lån/refinansiering) og inntekt (5 grupper).

Data om kommunenes praktisering av Etableringslån I og Etableringslån II for 1992 ble gitt av Husbanken. Sentrale kjennetegn ved kommunene ble koplet til disse dataene fra NSDs kommunedatabase og andre kilder med statistikk på kommunenivå, bl.a Statistisk Sentralbyrås byggearealstatistikk. Med utgangspunkt i dette datamaterialet har det vore mogleg å gjennomføre analyser av samtlige kommuner.

I neste fase av prosjektet ble det foretatt en dokumentanalyse. Regelverk fra ca. 60 kommuner som nylig hadde revidert dette, ble skaffet fra Husbanken. Her fikk vi innblikk i hvordan kommunene forholdt seg til de statlige føringene og hvordan lokale preferanser ble vektlagt. Dette utvalget på 60 regelverk var ikkje representativt for kommunene i Norge. De kan heller kan de sies å vore representative for kommuner som har et aktivt forhold til bruk av ordninga. Disse regelverkene ga oss god informasjon om hva slags praksis slike kommuner etterstrebet. Vi så etter forhold som:

- målgrupper, krav som stilles og hvem som utdefineres
- type prosjekt det ble gitt lån til
- inntektsgrenser
- pantsikring
- lånevilkår som avviker fra Husbankens
- fordeling av risiko mellom kommune, stat, bank og låntaker
- rutiner
- om det skilles mellom Etableringslån I og II

En postundersøkelse i et utvalg kommuner ble gjennomført i mai/juni 1993. Utvalget besto dels av de 50 kommunene som var med i undersøkelsene fra 1981 og 1984, dels av nye tilfeldig uttrukne kommuner. De nye kommunene ble tilfeldig trukket ut, etter at kommunene ble stratifisert i fem grupper etter befolkningsstørrelse. Alle de 4 største byene er bevisst trukket ut. Det ble trukket et utvalg på 43 kommuner i tillegg til de 50, dvs. totalt 93 kommuner. Vi fikk svar fra 80 kommuner. Data fra postundersøkelsen ble koplet til

dataene fra Husbanken, inklusive relevante variabler fra kommunedatabasen. Med små kommuner menes kommuner med et folketall under 5000 innbyggere. Store kommuner er alle kommuner over 5000 innbyggere, bortsett fra de 4 største byene som vi kaller "storbyer".

Det ble i undersøkelsen fokusert på kommunenes holdning til og praksis ved håndteringen av låneordningen. Små kommuner fikk derfor samme vekt som større kommuner. Dersom hensikten først og fremst skulle være å danne seg et bilde av hvor treffsikker låneordningen totalt sett var, ville tildelingspraksis i de største kommunene være av avgjørende betydning.

Før den endelige utformingen av spørreskjemaet, ble det foretatt et intervju med Sarpsborg kommune. Dessuten fikk vi kommentarer på spørsmål omkring mislighold og tap fra Fredrikstad og Ski kommune. I løpet av 1992/93 ble det gjennomført et prosjekt i regi av Byggforsk med tittelen "Kommunal boligplanlegging", (Nordahl, 1994). Seks kommuner ble intervjuet. I disse intervjuene kom en også inn på hvordan etableringslånene ble brukt.

Vi har hatt tilgang på Husbankens egen undersøkelse av avslag på lån i et utvalg kommuner.

Gjennom en Gallup-undersøkelse<sup>9</sup> fra 1992 var det mulig å skille ut husholdninger som tidligere har fått etableringslån og som fortsatt har det. Av et utvalg på 2780 husholdninger, hadde 74 husholdninger eller 2,7 prosent etableringslån. I undersøkelsen ble alle boliglån, type låneinstitusjon og antatt salgsverdi registrert. Det ble også spurt om husholdningens økonomiske situasjon og muligheten for å klare ekstra utgifter uten å befinne seg i en vanskelig økonomisk situasjon.

Undersøkelsen baserer seg altså på følgende kilder:

- Innrapporterte kommunedata til Husbanken om etableringslån koplet til relevante data fra kommunedatabasen
- Regelverk i 60 kommuner som nylig har revidert regelverket
- En spørreundersøkelse (post) i 80 kommuner som kunne koples til dataene nevnt i første punkt
- Husbankens egen undersøkelse av avslag på lån i et utvalg kommuner
- En surveyundersøkelse (Gallup) der det var mulig å kartlegge situasjonen for de som pr. høsten 1992 hadde et etableringslån

---

<sup>9</sup> Undersøkelsen ble gjort høsten 1992 som et samarbeidsprosjekt mellom SIFO, INAS og Byggforsk

### 3 ORGANISERING OG PRAKTISERING AV ORDNINGEN

#### 3.1 Hvem innstiller og avgjør søknadene?

Ansvar for boligspørsmål i kommunene varierte mellom kommunene, dels etter hva slags organer kommunen har opprettet og dels etter i hvor stor grad boligpolitikken var samordnet mellom ulike etater.

Tabell 3.1: Innstillings- og avgjørelsesinstans for søknader om etableringslån etter kommunetype. Antall kommuner

	INNSTILLINGS-ORGAN			Alle	AVGJØRELSES-ORGAN			Alle
	Små komm	Store komm	Stor-byer		Små komm	Store komm.	Stor-byer	
Sosialetaten	23	7	0	30	4	5	0	9
Boligetaten	4	9	3	16	1	3	3	7
Teknisk etat	3	5	0	8	1	4	0	5
Kommuneadm.	8	5	0	13	0	4	0	4
Form.sk el annet pol organ	0	1	0	1	35	9	0	44
Samarb sos- og boligetat	5	4	0	9	3	7	0	10
Andre	1	1	1	3	0	0	1	3
Sum	44	32	4	80	44	32	4	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Som i den forrige undersøkelsen (Albriksen og Claussen, 1986), fant vi også nå at sosial- og/eller boligetaten var innstillingsorgan. Av de 80 spurte kommunene var sosial- eller boligetaten innstillingsorgan i 46 kommuner, mens formannskapet eller et annet politisk organ hadde avgjørelsesmyndighet i 44 av kommunene. I 21 av kommunene ble innstillingen foretatt av teknisk etat eller kommuneadministrasjonen. I over halvparten av de små kommunene hadde sosialetaten innstillingsmyndighet, mens avgjørelsen av lånesøknaden for over 3/4 (35 av 44) ble tatt av et politisk organ. En kommune vurderte å flytte ordningen fra sosialetaten for bedre å kunne følge opp den økonomiske delen samtidig som en kunne få et skarpere skille mellom låneordningen og andre sosiale hjelpeordninger.

Boligetatens rolle i saksgangen var viktigere jo større kommunen er. Dette gjaldt både innstilling og avgjørelse. En sammenligning mellom små og store kommuner viser at boligetaten i de små kommunene var innstillingsinstans i 4 av 44 og avgjørelsesinstans i kun 1 av de 43 kommunene. De tilsvarende tallene for de store kommunene var 9 og 3 av til sammen 32 kommuner. Dette kan virke rimelig om en tar i betraktning at en større kommune vanligvis vil ha en større saksmengde hva angår boligpolitikk og administrasjon rent generelt. Mange av de små kommunene har trolig ikke opprettet egen boligetat. I valget mellom sosialetat og teknisk etat, har de fleste valgt sosialetaten. Alle de store byene har både innstilling og avgjørelse lagt til boligetaten. I Oslo er det forskjellige instanser som tar seg av henholdsvis nye lån og lån til refinansiering. For nye lån er det bydelsadministrasjonen som står for både

innstilling og avgjørelse, mens "Prosjekt for låneforvaltning" tar seg av refinansieringssøknadene.

Tabell 3.2: Ankeinstans i kommuner med ankeadgang. Antall kommuner

Ankeinstans	Små kommuner	Store kommuner	Storbyer	Sum
Formannskapet	21	15	1	37
Annet politisk utvalg	2	8	2	12
Kommunestyret	2	2	0	4
Andre	2	0	1	3
Ubesvart	2	0	0	2
Sum	29	25	4	58

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Søkeren ble gitt ankeadgang i 58 av de 80 kommunene som var med i undersøkelsen. Ankeadgang ble gitt i 67 prosent av de små kommunene, 78 prosent av de store og i alle storbyene. En mulig forklaring på den lave andelen i småkommunene, kan være den dobbeltrollen formannskapet har både som avgjørelsesmyndighet og ankeinstans. Tidligere fant vi at formannskapet var avgjørelsesinstans for søknad om etableringslån i 34 av de 43 små kommunene. Tabellen ovenfor viser at av de 29 små kommunene som ga søkeren ankeadgang, var nettopp formannskapet ankeinstans i 21 av disse. I hele 14 av de små kommunene, som ikke ga søkeren ankeadgang, ble søknaden avgjort av formannskapet. To oppga sosialetaten, og i en kommune var det et politisk utvalg og /eller administrasjonsetaten som var avgjørelsesinstans.

For de store kommunene var det kun to av de sju uten ankeadgang som hadde formannskapet som avgjørelsesinstans, mens de andre fem var jevnt fordelt på andre instanser. Det kan tenkes at disse, i stedet for å ha formannskapet både som avgjørelses- og ankeinstans, ikke åpner for ankemulighet i det hele tatt. En opplagt innvending mot dette er selvsagt at man kunne lagt en av disse funksjonen til et annet organ.

### 3.2 Den lokale banken administrerer inn- og utbetalinger

Når vi ser hvordan kommunene formidler lånene videre til sine kunder/klienter, fant vi ingen vesentlig forskjell i praksisen mellom kommunene. Hele 84 prosent av kommunene oppgav av de brukte den lokale banken som formidler av lånene, mens bare 15 prosent, derav en av storbyene, hadde et eget opplegg for dette. Dette var forøvrig godt i samsvar med Albriksen og Claussen (1986), der 87 prosent av undersøkelsens 52 kommuner brukte lokal bank.

### 3.3 Sosialkontor og presse informerer om ordningen

Kommunene ble spurt om på hvilken måte det ble informert om ordningen med etableringslån i 1992.



Tabell 3.3: Informasjonskanal for ordningen med etableringslån. Antall kommuner

	Brukes ofte	Brukes noe	Brukes sjelden	Brukes aldri/ubesvart	Sum
Gjennom aviser	28	27	10	15	80
Via lokal radio og/eller TV	2	7	8	63	80
Via sosialkontoret	47	17	6	10	80
Egen kommunal informasjonsavis	18	9	11	42	80
Info til boligbyggelag/borettslag	7	9	12	52	80
Info til kredittinst./byggefirma/megler	8	3	1	68	80
Annet	5	3	1	71	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Informasjon ble først og fremst gitt gjennom annonser og omtale i aviser og via sosialkontoret. 55 av kommunene svarte at de brukte avisene "ofte" eller "noe", mens de tilsvarende tallene for bruken av sosialkontoret som informasjonskanal var 64 av i alt 80 kommuner. Mens fordelingen av svarene "brukes ofte" og "brukes noe" var lik når det gjaldt bruken av aviser, svarte hele 47 av kommunene at informasjonen ofte gikk ut gjennom sosialkontoret. Det var en klar sammenheng mellom sosialkontoret som innstillingsorgan og informasjonskanal.

Forskjellen mellom ulike grupper av kommuner var ikke særlig framtrædende. Fordelingen av svarene var relativt like, bortsett fra spørsmålene om i hvilken grad boligbyggelag/borettslag, kredittinstitusjoner, byggefirma og/eller meglere ble benyttet i informasjonsøyemed. Her var det en klar forskjell mellom små kommuner og de andre. Siden de små kommunene sjelden har boligbyggelag og eiendomsmeglere, var det lite bruk av informasjon gjennom dem. I tillegg til at institusjonene ikke fins i små kommuner, kan det være at ordningen er "alminnelig kjent" i større grad der enn i en stor kommune.

Noen av kommunene kommenterte at de hadde vanskeligheter med å skille ut hvor mye som gikk til informasjon om etableringslån alene. Særlig de som hadde en egen kommunal avis/informasjonsbrosjyre for generell informasjon fra kommunen, fant dette noe vanskelig.

Tabell 3.4: Utgifter til informasjon om etableringslån i 1992. Antall kommuner

Utgifter til informasjon	Små kom- muner	Store kom- muner	Storbyer	Alle
Mindre enn 750 kr	10	8	0	18
Mellom 750 og 2000 kr	22	9	0	31
Mellom 2000 og 5000 kr	6	4	0	10
Mellom 5000 og 50 000 kr	3	3	0	6
Mer enn 50 000 kr	0	0	3	3
Ubesvart	3	8	1	12
Sum	44	32	4	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Av de 68 som svarte, hadde 49 kommuner utgifter på mindre eller lik 2000 kroner. Alle de tre store byene som svarte, hadde utgifter på mer enn 50 000 kroner. Vi ser også at fordelingen på de forskjellige utgiftsnivåene mellom små og store kommuner var noenlunde lik, dog med en litt større samling under 2000 for de små kommunene. I tillegg til at det rimeligvis vil være mindre kostnadskrevende å nå ut til en like stor andel av befolkningen i en mindre kommune, nevnte to av de små kommunene at "ordningen er alminnelig kjent i kommunen", mens oppslag på strategiske steder ble nevnt av én liten og én stor kommune. Alle disse kommunene hadde informasjonsutgifter på mindre eller lik 2000 kroner i 1992.

Tabell 3.5: Gjennomsnittlige utgifter til informasjon om etableringslån i 1992. Kommuner som svarte. Kroner

	Små kommuner	Store kommuner	Storbyer	Alle
Gjennomsn. utgifter 1992 (kr)	1 990	2 550	233 330	12 550
Gj.sn. pr. 1000 innbyggere	900	310	1 190	700
Antall kommuner som svarte	41	24	3	68

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Det er ubetydelige forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder utgifter til informasjon om ordningen. Skillet går mellom storbyene og resten av kommunene. En av storbyene brukte 500 000 kroner i 1992. Dette skyldes at kommunen ga ut en egen informasjonsbrosjyre som tok for seg gjeldsproblematikken generelt og blant annet etableringslån spesielt. Ser vi på informasjonsutgifter pr. innbygger, blir bildet noe annerledes. Mens de små kommunene brukte 900 kroner pr. 1000 innbyggere, brukte de store kommunene 310 kroner. Her er det rimelig å tenke seg stordriftsfordeler. De tre storbyene hadde imidlertid også høye utgifter pr. 1000 innbyggere. Men dette skyldes som før nevnt den store satsingen i en av storbyene.

### 3.4 Søknadsfrister og tildelingshyppighet.

Av de 80 kommunene i undersøkelsen hadde 43 søknadsfrister for etableringslån, de andre

hadde ikke. Fravær av søknadsfrister betyr ikke nødvendigvis kontinuerlig tildeling. Tildelingen vil f.eks. være avhengig av møtefrekvensen i formannskapet, som ofte er vedtaksorgan.

Tabell 3.6: Søknadsfrister og tildelingshyppighet. Antall kommuner

Antall tildelinger pr. år	Har søknadsfrister	Har ikke søknadsfrister	Sum
Tildeling 1 gang pr år	13	1	14
Tildeling 2 ganger pr år	20	1	21
Tildeling 3 til 10 ganger pr år	7	14	21
Tildeling mer enn 10 ganger pr år	1	4	5
Kontinuerlig tildeling	2	16	18
Ubesvart	0	1	1
Sum kommuner	43	37	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Kommuner som har søknadsfrister og tildeling av midler 1-2 ganger pr. år, utgjør 41 prosent av kommunene i utvalget. Mer enn 10 tildelinger pr. år var praksis i 29 prosent av kommunene. I den grad søkerne opptrer på et normalt boligmarked, må det være problematisk med bare 1-2 tildelinger pr. år. Uten en rask avklaring på muligheten for å få lån, kan ikke husholdningene ta sjansen på å bli med i budrundene. Vi vet ikke om mange kommuner utstyres sine søkere med noen form for forhåndstilsagn før de opptrer aktivt på markedet. En kommune sa at det for tiden tok så lang tid å få solgt boliger, at det ikke var noe problem å vente på tilsagn fra kommunen. Fikk en søker tilsagn om lån i denne kommunen og boligen ble solgt til andre, kunne søkeren bruke allerede innvilget lån til et tilsvarende boligprosjekt.

### 3.5 Andre garanti- låne- eller støtteordninger

Kommunenes boligpolitiske rolle vil være å forvalte statlige ordninger i pakt med ordningenes intensjoner, men tilpasset lokale preferanser. En del kommuner finner dette utilstrekkelig og kan ha etablert ordninger i stedet for eller i tillegg til de statlige. Motivet kan være å stimulere til bosetting i kommunene, men kan også reflektere en vilje til å yte tilstrekkelig hjelp til vanskeligstilte husholdninger. I undersøkelsen ble kommunene spurt om de hadde garanti-, låne- eller støtteordninger som ble brukt i stedet for eller i kombinasjon med etableringslån. Spørsmålsformuleringen innebærer at ikke alle boligpolitiske ordninger i kommunene nødvendigvis ble nevnt.

Bare 5 kommuner brukte egne garanti-, låne- eller støtteordninger som et alternativ til å gi husholdningen et tilbud om etableringslån. Alle disse benyttet ordningen med etableringslån, 4 av dem endog begge ordninger. En av de fem var en storby. Svarene må derfor oppfattes som at de hadde andre ordninger som enkelte ganger var mer hensiktsmessige enn etableringslån, uten at vi har forsøkt å kartlegge hvilke typer ordninger det dreier seg om.

På spørsmål om de brukte andre ordninger i kombinasjon med etableringslån, svarte 13

kommuner bekreftende. Alle de 4 storbyene hadde denne praksisen og alle de 5 som svarte bekreftende på det første spørsmålet, var blant de 13. Høyere boligpriser i storbyer enn ellers i landet vil ofte medføre større problemer for vanskeligstilte med å klare boligkostene i forbindelse med et boligkjøp der. Samtidig er det en større opphopning av vanskeligstilte i storbyer. Dette kan være noe av forklaringen på at alle storbyer har andre garanti-, låne- eller støtteordninger i tillegg til etableringslån. I 1984-undersøkelsen var det 13 av 52 kommuner, dvs. en større andel, som hadde garanti-, låne- eller støtteordninger med samme formål som etableringslån.

For husholdninger med lav inntekt kan leiemarkedet være et alternativ til kjøp. Leietilbudet kan finnes i den privateide delen av boligmassen eller som kommunalt eide utleieboliger. Leiene i det private leiemarkedet kan variere, og i perioder synes høye, for vanskeligstilte husholdninger. Ofte står private husholdninger, snarere enn profesjonelle utleiere, for tilbudet. Dette kan føre til et ustabil tilbud og mangel på standardiserte kontrakter. Er tilbudet kommunalt, vil kommunen lettere kunne plassere sine vanskeligstilte der, men samtidig er det en fare for stigmatisering. Kommunene ble bedt om å karakterisere det lokale leiemarkedet i forhold til utsagnet om at leie kan være et alternativ til kjøp for lavinntektshushold. De ble bedt om å uttale seg om fire påstander. Det er hovedsaklig de som er ansvarlig for innstillingen av søkere som har besvart spørreskjemaet. Holdningene som fremkommer behøver derfor ikke å reflektere politikernes holdninger.

Tabell 3.7: Karakteristikk av det lokale leiemarkedet i forhold til lavinntektshusholdninger. Antall kommuner

Påstander	Helt enig	Nokså enig	Uenig	Ubesvart	Sum
Det private leiemarkedet er et alternativ for mange	29	38	11	2	80
Det private leiemarkedet er for dyrt for mange	18	39	20	3	80
Det kommunale utleietilbudet er tilfredsstillende	5	31	41	3	80
Det kommunale utleietilbudet bør økes	31	20	25	4	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

For å se hvordan disse svarene varierer med kommunestørrelse, har vi i tabell 3.8 slått sammen "helt enig" og "nokså enig" til kateorien "enig". Det prosentvise antall kommuner som var "enig" i de samme påstander er vist i tabellen.

Tabell 3.8: Karakteristikk av det lokale leiemarkedet i forhold til lavinntektshusholdninger. Antall kommuner i prosent av kommuner i utvalget av samme størrelse som var "enig" i påstanden

Påstander	Små komm.	Store komm.	Storbyer	Alle
Det private leiemarkedet er et alternativ for mange	80 %	94 %	50 %	84 %
Det private leiemarkedet er for dyrt for mange	61 %	81 %	100 %	71 %
Det kommunale utleietilbudet er tilfredsstillende	52 %	41 %	0 %	45 %
Det kommunale utleietilbudet bør økes	57 %	69 %	100 %	64 %
Antall kommuner i utvalget	N=44	N=32	N=4	N=80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

I utvalget var det 84 prosent av kommunene som var "enig" i at det private leiemarkedet var et alternativ for mange. Samtidig syntes 71 prosent at dette leiemarkedet var for dyrt for disse husholdningene.

De fleste kommunene hadde den oppfatning at det private leiemarkedet kunne være et tilbud til mange lavinntektshusholdninger. Nesten like mange kommuner syntes at dette tilbudet falt for dyrt for de husholdningene det her var tale om. Det fins flere løsninger på dette dilemmaet. En kan f.eks. gå inn med målrettet støtte til de husholdninger som kommunene synes betaler for høy husleie i forhold til sine økonomiske ressurser. Et annet alternativ kan være å gi dem et tilbud fra de kommunalt eide utleieboligene. Sammenlignet med markedsleie på slike kommunalt eide boliger, kan det også her være tale om husleiestøtte, eller regulerte lave leier. Økonomisk sett kan alternativene med støtte til privat leie eller regulerte, lave leier i egen boligmasse fortone seg like.

Det viste seg at 45 prosent syntes det kommunale utleietilbudet var tilfredsstillende. Svært få var imidlertid "helt enig". 64 prosent av kommunene var "enig" i at det kommunale utleietilbudet burde økes. Så og si alle som var uenige i at det kommunale utleietilbudet var tilfredsstillende, ville øke tilbudet. Av de som syntes det kommunale utleietilbudet var tilfredsstillende, var det imidlertid 1 av 3 kommuner som likevel ville øke tilbudet.

Alle storbyene syntes det private utleiemarkedet var for dyrt for lavinntektshusholdninger og at det kommunale utleietilbudet var utilfredsstillende og burde økes. De minste kommunene var mest tilfredse med det kommunale utleietilbudet og minst interessert i at det burde økes.

### 3.6 Kommunal praksis ved tidlig innfrielse av lån.

Kommunene betaler avdrag på etableringslån til Husbanken basert på de vanlige nedbetalingsbetingelsene på slike lån. Dersom husholdningene har fått normale betingelser, vil kommunene betale avdrag til Husbanken i takt med avdragsbetalinger fra publikum til kommunene. Hvilken praksis følger kommunen når et lån blir innfridd tidligere enn forutsatt? Blir pengene lånt ut igjen på nytt, og i så tilfelle til hvilke kriterier, eller går de inn som driftsmidler i kommunen inntil de må tilbakebetales til Husbanken?

Tabell 3.9: *Praksis ved tidligere innfrielse av lån enn forutsatt.*

	Små kom- muner	Store kom- muner	Storbyer	Sum
Pengene lånes ikke ut igjen	17	15	3	35
Lånes ut med kortere nedbet.tid	0	2	1	3
Lånes ut på vanlige vilkår	5	6	0	11
Ingen bestemt praksis	20	9	0	29
Ubesvart	2	0	0	2
Sum	44	32	4	80

Kilde: *Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner*

I 35 av de 80 kommunene blir ikke pengene lånt ut igjen, deriblant i 3 av de 4 storbyene. Nesten halvparten av de store kommunene hadde denne praksisen, mens en mindre del av de små kommunene sa at de ikke lånte pengene ut igjen. Et usikkerhetsmoment er her knyttet til den store andelen, og da spesielt av små kommuner, som ikke hadde noen bestemt praksis på dette området. Om dette betyr at pengene ble lånt ut igjen når det kom til nye søkere, eller at pengene ble stående på konto, eventuelt innbetalt tidligere enn avtalt til Husbanken, er det vanskelig å si noe om.

En forklaring på at andelen kommuner uten noen bestemt praksis var såvidt høy blant de små kommunene, kan være at disse i større grad enn de store kommunene, og ikke minst storbyene, hadde en mer fleksibel saksbehandling. I en liten kommune vil man lettere ha oversikt over hvor skoen trykker, og kommunen vil da kunne utnytte den fleksibiliteten det gir å ikke være bundet til noen bestemt praksis på dette området. En annen forklaring på at 29 av de 78 kommunene som svarte på dette ikke har noen bestemt praksis her, kan selvsagt være at man opplever denne problemstillingen som uaktuell.

I 1984-undersøkelsen var det en like stor andel som ikke brukte noen bestemt praksis. Den gang ble lånet overført til ny kjøper av boligen etter behovsprøving. Lånebeløpet fulgte imidlertid opprinnelig nedbetalingstid. Nå er det mer vanlig at pengene ikke lånes ut igjen.

## 4 KOMMUNENES ETTERSPORSEL ETTER LÅN FRA HUSBANKEN

### 4.1 Nesten alle kommunene benytter Etableringslån I

Kommunenes etterspørsel etter etableringslån vil være preget av markedssituasjonen. Liten nybygging og lav egenandel på de boligene som blir bygget med husbankfinansiering har minsket behovet for etableringslån. Det samme har også lave priser i bruktboligmarkedet, kombinert med færre flyttinger og omsetninger. Rentenedgangen kan raskt bidra til å snu denne tendensen. Økte priser i bruktmarkedet gir flere omsetninger, økt finansieringsbehov og større nybygging. Da vil trolig også kommunenes etterspørsel øke, dersom ikke risikoen for tap vil overdrives på bakgrunn av de siste årenes erfaringer og dermed føre til større forsiktighet fra kommunes side.

Etterspørselen etter lån til refinansiering vil trolig avta med lavere rente på privatfinansierte toplån. Dette vil kunne bidra til å trekke den totale etterspørselen etter etableringslån ned.

I 1984-undersøkelsen ble søkerens boforhold før de kjøpte bolig registrert. Åtte av ti søkere kom den gang enten fra et leieforhold eller flyttet fra familie/venner. Dagens lave boligpriser burde derfor fått kommunene til å stimulere til etablering i eid bolig fordi prisene før eller siden vil stige opp til et nivå som tilsvarer hva det koster å bygge nytt, korrigert for standardforskjeller. Usikkerheten knyttet til når prisene var på bunn, høy realrente etter skatt og en generell tendens til å tro at leie-alternativet var det mest lønnsomme, kan ha dempet interessen fra kommunene for en slik stimulering.

Tabell 4.1: Andel kommuner som brukte Etableringslån I 1992 og som ville bruke ordningen i 1993, bevilget fra Husbanken pr. innbygger i 1992 og søknadsbeløp pr. innbygger i 1993 etter kommunetype.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Prosentandel som hadde Etableringslån I i 1992 1)	Prosentandel som ville bruke Etableringslån I i 1993 2)	Bevilget fra HB pr. inn- bygger for 1992. Kroner 3)	Søkt fra HB pr. innbygger for 1993. Kroner. 3)
- 2500	92 %	91 %	373	327
2500 - 4999	92 %	93 %	272	268
5000 - 9999	93 %	93 %	264	249
10 000 +	95 %	96 %	349	308
Storbyer	100 %	100 %	378	299
Alle	93 %	93 %	313	288

1) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1991, eller som fikk bevilget midler for 1992

2) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1992, eller som søkte midler for 1993

3) Gjennomsnittstall for de som fikk bevilget midler/hadde søkt

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Både i 1992 og i 1993 brukte 93 prosent av landets kommuner Etableringslån I. Gjennomsnittlig søkt beløp pr. innbygger i kommunene var noe lavere enn det som ble

bevilget i 1992. Dette gjelder alle kommunegrupper, men nedgangen var størst for storbyene, der alle fire søkte om midler. Det var 29 kommuner som hadde midler igjen fra 1991 og som ikke søkte for 1992. Alle disse kommunene søkte om midler for 1993.

#### 4.2 Interessen for Etableringslån II økte gjennom 1992 og 1993

I 1992 brukte 64 prosent av kommunene Etableringslån II. Av de kommunene som hadde midler disponible til Etableringslån II, lånte 90 prosent ut midler i løpet av 1992. Mange nye kommuner kom til i siste halvår 1992. Andelen kommuner som søkte om midler til Etableringslån II for 1993 eller som hadde igjen midler fra 1992 var 75 prosent. En må kunne konkludere med at kommunenes interesse for å bruke Etableringslån II økte kraftig fra midten av 1992 til slutten av 1992 da søknadene for 1993 ble sendt inn. Gjennomsnittlig omsøkt beløp pr. innbygger i de kommunene som søkte, gikk ned sammenlignet med det som ble bevilget pr. innbygger for 1992. For kommuner over 5000 innbyggere, bortsett fra storbyene, økte etterspørselen etter midler. Av storbyene er det nå bare Stavanger som ikke bruker denne ordningen.

Tabell 4.2: Andel kommuner som brukte Etableringslån II 1992 og som ville bruke ordningen i 1993, bevilget fra Husbanken pr. innbygger i 1992 og søknadsbeløp pr. innbygger i 1993 etter kommunetype.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Prosentandel som brukte Etableringslån II i 1992 <sup>1)</sup>	Prosentandel som ville bruke Etableringslån II i 1993 <sup>2)</sup>	Bevilget fra HB pr. innbyg- ger for 1992. Kroner <sup>3)</sup>	Søkt fra HB pr. innbygger for 1993. Kroner <sup>3)</sup>
- 2500	47 %	61 %	377	315
2500 - 4999	66 %	78 %	267	239
5000 - 9999	73 %	80 %	198	227
10 000 +	74 %	84 %	213	229
Storbyer	75 %	75 %	199	176
Alle	64 %	75 %	257	248

1) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1991, eller som fikk bevilget midler for 1992

2) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1992, eller som søkte midler for 1993

3) Gjennomsnittstall for de som fikk bevilget midler/hadde søkt

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån II

De kommunene som ikke søkte om midler til Etableringslån II for 1993 ble spurt om årsaken til dette. I utvalget var det 23 kommuner som ikke søkte, 16 av disse var små kommuner. Av de 23 kommunene var det 5 som disponerte midler fra Husbanken til Etableringslån II i 1992. Var det slik at de ikke ville bruke ordningen lenger eller hadde de tilstrekkelige midler igjen fra 1992-bevilgningen? Tre av disse fem sa de hadde midler igjen fra 1992, men også risiko for tap ble nevnt av en av dem som grunn for ikke å søke. De to andre hadde midler igjen, men brukte ikke dette som et argument for ikke å søke. De oppga for lite behov, risiko for tap og for dårlige lånebetingelser som grunn.



Også to av kommunene som ikke brukte Etableringslån II i 1992, oppga som grunn for ikke å søke at de hadde midler igjen. Dette tolker vi som midler igjen på Etableringslån I. I tabellen nedenfor vises viktige grunner for ikke å søke for alle de 23 kommunene.

Tabell 4.3: Fordeling av grunner til ikke å søke om Etableringslån II etter kommunestørrelse. Kommuner (23) som ikke søkte om Etableringslån II for 1993

Grunner	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
For lite lokalt behov	5	1	0	6
Tapsrisiko	7	3	0	10
Gjenstående midler	5	2	0	7
Bruker for mye adm. ressurser	0	0	0	0
For dårlige lånebetingelser	4	4	1	9
Annet	2	2	0	4

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Av de 23 kommunene var det 10 som oppga risiko for tap som en viktig grunn, 9 oppga for dårlige lånebetingelser og 6 for lite lokalt behov for ordningen.

I vår undersøkelse av nylig reviderte regelverk var det én kommune som ikke ville søke Etableringslån II fordi ordningen var for dårlig og at det bankmessige arbeidet som lå i å administrere en slik ordning ikke var naturlig for administrasjonen i kommunene. Kommunen mente at Husbanken burde innlede forhandlinger med lokale banker i forbindelse med bruk av Etableringslån II.

### 4.3 Begge ordninger brukes til flere formål

Alle kommunene i vårt utvalg gjør bruk av Etableringslån I i 1993, mens det er 15 kommuner som kun bruker denne ordningen. De kommunene som ikke hadde Etableringslån II, brukte Etableringslån I til alle formål, dvs. både til kjøp og refinansiering. Husbankens data fra 1992 viste imidlertid at av 129 kommuner som ikke hadde Etableringslån II, var det 54 av disse som ikke ga lån til refinansiering med Etableringslån I. I tabellen nedenfor vises hvordan kommuner som har begge ordningene bruker disse.

Tabell 4.4: Kommuner i utvalget som benytter begge låneordninger etter hvilke formål ordningene brukes til. 56 av 61 kommuner svarte

Type formål	Antall kommuner	Prosent
Begge ordninger til alle formål	23	41
EI til begge formål, EII til refinansiering	10	18
EII til begge formål, EI til kjøp	9	16
EI til kjøp, EII til refinansiering	14	25
Sum	56	100

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Av de kommunene som hadde begge ordningene, var det 41 prosent som i prinsippet benyttet begge ordningene til alle formål, mens 25 prosent konsekvent brukte Etableringslån I til kjøp og Etableringslån II til refinansiering. Etableringslån I ble brukt til begge formål, men Etableringslån II kun til refinansiering i 18 prosent av kommunene. Seksten prosent av kommunene brukte Etableringslån I kun til kjøp og Etableringslån II til begge formål. Som tidligere nevnt ble 39 prosent av de lånene som ble gitt til refinansiering, gitt av kvoten for Etableringslån I. Mange kommuner har dermed byttet ut et privat topplån med et rimelig Etableringslån I.

#### 4.4 Tapsrisiko og bruk av ordningen

Mange kommuner bruker én av eller begge ordningene både til kjøp og refinansiering. I undersøkelsen satte vi opp tre utsagn som vi ba kommunene svare ja eller nei på. Ett av utsagnene var om høy inntekt i seg selv skulle tilsi bruk av etableringslån II. Lånet har som kjent høyere effektiv rente. Ett annet utsagn var om tapsfordelingen mellom kommune og stat vedrørende Etableringslån II oftere skulle tilsi bruk av denne ordningen. Det siste utsagnet var om kommunene vurderte risikoen for tap mindre ved å gi Etableringslån I fordi dette ga lavere boutgifter i startfasen. Kommuner som brukte Etableringslån I kun til kjøp og Etableringslån II kun til refinansiering er ikke med i tabellen nedenfor.

Tabell 4.5: Hva er bestemmende for om Etableringslån I eller Etableringslån II blir brukt i enkeltsaker. Bare kommuner som har begge ordninger og bruker en eller begge ordninger til alle formål. Antall ja-svar

Utsagn som det skulle svares ja eller nei til	Antall ja svar			Sum
	Kommunal praksis			
	Begge ordninger til alle formål	EI til begge formål, EII kun til refinans	EII til begge formål, EI kun til kjøp	
Høy inntekt tilsier bruk av etableringslån II	19	4	6	29
Risiko for tap tilsier bruk av E-II fordi staten dekker halvparten av tapet	13	2	4	19
Risiko for tap tilsier bruk av E-I fordi boutgiftene blir lavere med E-I	12	6	4	22
Antall kommuner som svarte	N=23	N=9	N=10	N=42

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

I kommuner som brukte begge ordninger til alle formål ville 19 av 23 kommuner bruke Etableringslån II når inntekten var høy. Omtrent halvparten av kommunene ville tilstrebe bruk av Etableringslån II fordi staten dekker halvparten av tapet, mens en like stor andel mente risikoen for tap ble mindre ved å bruke Etableringslån I, fordi dette er et rimeligere lån som gir lavere boutgifter, spesielt i startfasen. Det viser seg at 11 av disse 23 kommunene svarte

ja på begge de to siste utsagnene. Dette impliserer at det finnes sterke grunner både for bruk av Etableringslån I og Etableringslån II når risiko for tap settes i fokus.

Blant kommuner som brukte Etableringslån I både til kjøp og refinansiering, men Etableringslån II kun til kjøp, var det 6 av 9 som sa de vil bruke Etableringslån I til refinansiering fordi risikoen for tap ble mindre som følge av at boutgiftene ble lavere.

Blant kommuner som brukte Etableringslån I både til kjøp og refinansiering, men Etableringslån II kun til refinansiering, var det 6 av 10 som sa de vil bruke Etableringslån II til kjøp når inntekten var høy.

#### 4.5 Hva bestemmer søknadsbeløpet fra kommunene?

Nedenfor vises de faktorer som var bestemmende for hvor stort beløp kommunene søkte Husbanken om for 1993.

Tabell 4.6: Faktorer som hadde betydning for kommunenes søknadsbeløp til Husbanken. Etableringslån I

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen bet / ubesvart	Sum
Antall innvilgede lån 1992	28	36	5	11	80
Anslått behov	52	23	5	0	80
Byggeaktivitet nye boliger	21	29	18	12	80
Risiko for tap	6	29	25	20	80
Ny rentetrapp fra HB	0	9	29	42	80
Bruk av administ. ress.	0	11	21	48	80
Ubenyttede midler 1992	17	20	16	27	80
Annet	4	6	0	70	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Anslått behov, byggeaktivitet for nye boliger og ubenyttede midler fra året før, var de faktorene kommunen ga stor vekt når de valgte hvor stort beløp de skulle søke om i Husbanken til Etableringslån I. En mere detaljert analyse viser at relativt flere små kommuner la stor vekt på byggeaktivitet for nye boliger og noe vekt på ny rentetrapp i Husbanken. Dette bekrefter at interessen for å gi etableringslån til nye boliger er stor i små kommuner.

Tabell 4.7: Faktorer som hadde betydning for kommunenes søknadsbeløp til Husbanken. Etableringslån II. Kun kommuner som bruker ordningen.

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen bet /ubesvart	Sum
Antall innvilgede lån året før	18	23	5	16	62
Anslått behov	46	10	0	6	62
Risiko for tap	8	26	16	12	62
Ny rentetrapp i Husb. fra 1993	1	7	21	33	62
Bruk av administrative ressurser	1	7	20	34	62
Ubenyttede midler fra 1992	15	10	9	29	62

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Også ved Etableringslån II var det antatt behov og ubenyttede midler fra året før som hadde størst betydning. Antall innvilgede lån året før kan ses som en mere passiv holdning til at behovet styrer hvor mye midler det søkes om. En nærmere analyse av dataene viser at ubenyttede midler fra 1992 hadde spesielt stor betydning i små kommuner.

Vi har forsøkt å kvantifisere betydningen av ulike behovsfaktorer. Som et uttrykk for behovet i kommunene har vi valgt andel arbeidsledige av alle personer mellom 20 og 64 år, andelen enslige forsørgere, antall sosialhjelpsmottakere, befolkningens inntekt, andelen aktive på boligmarkedet, andel aleneboere av antall enslige personer<sup>10</sup> og befolkningsvekst. Blant forklaringsfaktorene bak forskjellene i søkt beløp har vi valgt å ta med politisk blokk som ordføreren tilhører og igangsatte boliger. I tabellene som følger er det vist gjennomsnittstall for disse faktorene i kommunene, der kommunene er gruppert etter folketall.

Tabell 4.8: Andel arbeidsledige, enslige forsørgere, sosialhjelpsmottakere og inntekt etter kommunetype. Gjennomsnitt av kommuner i hver kategori<sup>11</sup>.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel ar- beidsledige 1991 1)	Andel enslig forsørgere 1991	Sosial- hjelpsmot. pr. 1000 - bidrag 1990	Personlig inntekt pr. skatteyter 1990	Personlig inntekt pr. innbygger 1990
- 2500	3.6	4.7	25.9	94 300	82 300
2500 - 4999	3.7	4.5	26.3	99 000	84 900
5000 - 9999	3.5	4.7	28.9	104 500	89 400
10 000 +	3.8	4.7	33.6	114 000	97 000
Storbyer	4.3	4.8	48.2	127 200	110 400

1) Av alle personer mellom 20 og 64 år

Kilde: Egen bearbeiding av data fra NSDs kommunedatabase

<sup>10</sup> SSB's familiestatistikk

<sup>11</sup> Tallene er regnet ut for hver kommune. For grupper av kommuner er det gjennomsnittet av tallene fra de enkelte kommuner, dvs. at alle kommuner blir vektet likt.

Arbeidsledigheten målt på denne måten var størst i de største byene. Ellers er det ingen sammenheng mellom ledighet og størrelse på kommunen. Andelen enslige forsørgere er heller ikke korrelert med kommunestørrelse. Antall sosialhjelpsmottakere av bidrag øker med kommunestørrelse. Det samme er tilfelle for inntekt, enten den måles pr. skatteyter eller pr. innbygger. Grunnlaget for beregning av inntekten er toppskattegrunnlaget fra selvangivelsen i 1990.

Tabell 4.9: Andel aktive på boligmarkedet, aleneboere av enslige, befolkningsvekst, ordførerens partitilhørighet og igangsatte boliger etter kommunetype. Gjennomsnitt av kommuner i hver kategori.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel aktive på boligmar- kedet 1991	Andel aleneboere av enslige 1991	Befolk- ningsvekst i prosent 1990	Andel med ordfører fra SV/AP 1991	Igangsatte boliger pr. 1000 inn- byggere 1991
- 2500	24.9	61.0	- 0.7	39.8	3.5
2500 - 4999	25.8	59.1	- 0.3	35.1	3.9
5000 - 9999	26.7	59.4	0.1	48.4	4.2
10 000 +	28.5	62.9	0.5	50.5	4.2
Storbyer	32.5	76.3	0.6	75.0	3.6

Kilde: Egen bearbeiding av data fra NSDs kommunedatabase og byggearealstatistikk fra SSB

Andelen aktive på boligmarkedet i løpet av et år er lik summen av antall innflyttere, antall personer som enten gifter seg eller skiller seg og alle mellom 20-34 år i prosent av total befolkning. Her vil det være dobbelttelling, men det viktige vil være forskjeller i andelen mellom kommunene. Tabellen viser en tydelig sammenheng mellom størrelse på kommunen og andelen aktive. Jo større kommune, jo større andel aktive. Dels skyldes nok dette flyttestrømmer mot sentrale kommuner, slik det også fremgår av befolkningsveksten. Andelen aleneboende av alle enslige som er 18 år eller eldre, er betydelig større i storbyene enn i resten av kommunene, der denne andelen ikke har noen sammenheng med kommunestørrelse. Andelen kommuner med SV/AP-ordførere vokser med antall innbyggere i kommunen. Antall igangsatte boliger pr. 1000 innbyggere i 1991 var minst i de minste kommunene og i storbyene.

Husbankens data gir opplysninger om hvor mange kommuner som søkte Husbanken om midler for 1993. Også antatt boligbygging i 1993 og forventet antall husbankfinansierte boliger ble hentet fra denne kilden.

Regresjonsanalyse ble brukt for å fremheve enkeltfaktorers forklaringskraft på variasjonen i kommunenes søknadsbeløp til Husbanken for 1993. For Etableringslån I slo andelen aktive på boligmarkedet kraftig ut. En prosents endring i andelen aktive på boligmarkedet økte søknadsbeløpet med 1,4 prosent. Dette betyr at i to kommuner som er like, bortsett fra 1 prosent

forskjell i andelen aktive, vil kommunen med den høyeste andelen aktive ha et søknadsbeløp som er 1,4 prosent høyere enn den andre kommunen. Også antatt boligbygging i kommunen og andelen aleneboere blant enslige personer hadde positiv betydning for søknadsbeløpet. En prosents økning i antatt nybygging ga 0,25 prosents økning i søknadsbeløpet, mens 1 prosents økning i andelen aleneboere blant enslige økte søknadsbeløpet med 1 prosent. Jo større inntekt pr. skatteyter i kommunen, jo mindre var søknadsbeløpet (effekt -0,6 prosent). Ubenyttet kvote fra året før hadde ingen betydning i dette materialet, noe som står i motsetning til hva kommunene svarte i undersøkelsen. Arbeidsledighet, inntekt, andel enslige forsørgere, antall sosialhjelpsmottakere, befolkningsvekst og ordførerens parttilhørighet hadde ingen betydning i regresjonsanalysen.

For Etableringslån II økte søknadsbeløpet med andelen aktive på boligmarkedet og med antall sosialhjelpstilfeller. Når andelen aktive økte med 1 prosent økte søknadsbeløpet til Etableringslån II med 0,7 prosent, mens 1 prosents økning i antall sosialhjelpstilfeller økte søknadsbeløpet med 0,4 prosent. Ingen av de andre ovenfornevnte faktorene hadde betydning. Behovet for midler til refinansiering vil avhenge av antall husholdninger i nøkterne boliger med store private boliglån og som samtidig har betalingsproblemer. I datamaterialet fins det ikke opplysninger som direkte kan uttrykke dette forholdet.

## 5 VURDERINGSKRITERIER VED TILDELING AV LÅN

### 5.1 Kriterier ved kjøp av bolig

Regelverket i kommunene er under kontinuerlig forandring, dels pga. endringer i forskriftene fra Husbanken og dels fordi kriteriene ikke passer overens med den praksis kommunene nå ønsker å følge. En kommune innså at dens eget regelverk var så strengt at svært få var kvalifisert for lån. Kommunen har nå valgt å følge Husbankens generelle retningslinjer. Andre kommuner har hatt behov for en innstramming i regelverket. Det forekommer hyppigere understreking av at betalingsevne må være tilstede. Tidligere var det mer viktig at husholdningen tilfredsstilte visse sosiale kjennetegn som regelverket beskrev. En strengere praksis kan derfor føre til mange avslag, selv om det i og for seg skulle være tilstrekkelig med midler til alle søkere. Risiko for tap har ført til at visse typer søkere nokså automatisk får avslag etter regelverket, mens andre blir gjort gjenstand for prioritering.

Tabell 5.1: Type søkere som enten får avslag etter regelverket eller blir gjort gjenstand for prioritering . Antall kommuner

Type søker	Får vanligvis avslag etter regelverket	Får lån eller blir gjenstand for prioritering	Ikke svart	Sum
Søkere under en viss minimumsinntekt	33	36	11	80
Søkere over en viss maksimumsinntekt	42	30	8	80
Søkere med lav betalingsevne	38	38	4	80
Søkere med lav betalingsevne, men som kvalifiserer for bostøtte	9	66	5	80
Søkere som er sosialt vanskeligstilte	5	71	4	80
Søkere uten egenkapital	10	62	8	80
Søkere med for høy boligstandard	68	7	5	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner.

Tabellen viser hvilke grupper som vanligvis fikk avslag etter regelverket og hvilke grupper som ble gjort til gjenstand for prioritering. Søkere som lå under en viss minimumsinntekt eller hadde lav betalingsevne, ville vanligvis få avslag etter regelverket i halvparten av kommunene som svarte, mens de ville bli gjenstand for prioritering i den andre halvparten av kommunene. Hadde de høyere inntekt enn en viss maksimumsinntekt, var innslaget av kommuner som ville gi avslag større. Det var altså en noe klarere tendens til å avvise søkere med for høy inntekt enn søkere med for lav inntekt. Et interessant poeng er at mens søkere med lav betalingsevne ville få avslag i 38 kommuner, ville bare 9 fått avslag dersom de i tillegg til den lave betalingsevnen kvalifiserte for bostøtte.

Flere kommuner uttrykte eksplisitt i sine regelverk at en forutsetning for tildeling av etableringslån var at søkeren er/blir gjort uavhengig av andre former for støtte fra det offentliges side. Andre kommuner ga bevisst lån til husholdninger som de visste ville bli

avhengig av sosialhjelp. For alenemødre mente de at dette var den rimeligste måten å gi hjelp på, under forutsetning av at barna ikke skulle ha for dårlig boligstandard. 71 kommuner ville la sosialt vanskeligstilte søkere bli gjenstand for prioritering. Det betyr ikke at de automatisk får lån, men at de blir gjenstand for en grundig saksbehandling.

I 1984-undersøkelsen eksisterte ikke lav inntekt som en mulig avslagsgrunn. Lav betalingsevne/tapsrisiko ble såvidt nevnt. Den viktigste grunnen for avslag den gangen var for høy inntekt. Kvotene var knappere slik at mange fikk avslag med den begrunnelse at de var nedprioritert i forhold til andre søkere og at de hadde mulighet for annen type finansiering. Inntrykket var at de som var best stilt fikk avslag, mens husholdninger med mange spesielle sosiale kjennetegn fikk lån. I 1984 var 8 av 10 søkere yrkesaktive i små kommuner, mens bare halvparten av søkerne i store kommuner var yrkesaktive. I dag blir trolig en langt større del av avslagene gitt nettopp blant disse søkerne.

Høy boligstandard er en klar årsak til avslag blant de spurte kommunene. Hele 68 kommuner sier at dette vanligvis gir avslag etter regelverket. Dette er forøvrig i samsvar både med de statlige føringene og med regelverkene for de enkelte kommuner, der et stort flertall presiserer at etableringslån skal gå til nøkterne/husbankfinansierte boliger.

Tabell 5.2: Andel av kommunene som gir ulike søkergrupper avslag etter regelverket og ikke lar de bli gjenstand for prioritering. Små og store kommuner samt storbyer. Prosent

Type søker	Små kommuner	Store kommuner	Storbyer	Alle
Søkere under en viss minimumsinntekt	27	69	100	48
Søkere over en viss maksimumsinntekt	51	63	100	58
Søkere med lav betalingsevne	37	65	75	50
Søkere med lav betalingsevne, men som kvalifiserer for bostøtte	2	20	50	12
Søkere som er sosialt vanskeligstilte	5	7	25	7
Søkere uten egenkapital	13	13	25	14
Søkere med for høy boligstandard	88	94	100	91

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner, kun de som har svart.

Søkere med lav inntekt og liten betalingsevne ble oftere avvist i store kommuner enn i små kommuner. Dette gjaldt også søkere med lav betalingsevne som kvalifiserer for bostøtte. Forskjellen mellom store og små kommuner var ubetydelig når det gjaldt å avvise søkere med høye inntekter, søkere som var sosialt vanskeligstilte, søkere uten egenkapital og søkere med for høy boligstandard.

Kommunene ble bedt om å svare på hvor stor vekt ulike kriterier ble tillagt ved innvilgelse av etableringslån til kjøp, bygging og/eller utbedring av bolig.



Tabell 5.3: Vurderingskriterier ved tildeling av lån til kjøp/bygging/utbedring av bolig.

<b>Om husholdningen</b>	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ingen vekt/ubesv.	Sum
Ikke for lav inntekt	32	36	8	4	80
Ikke for høy inntekt	39	34	4	3	80
Stor nok betalingsevne	52	22	3	3	80
Liten egenkapital	15	33	24	8	80
Særlige sosiale forhold	39	36	3	2	80
Funksjonshemmede i husholdningen	66	11	1	2	80
Barn i husholdningen	48	27	2	3	80
Om søkeren er ung	22	43	12	3	80
Botid i kommunen	0	2	19	59	80
Søkeren blir første-gangseier	33	30	9	8	80
<b>Om boligsituasjonen</b>					
Dårlige nåværende boligforhold	34	34	10	2	80
Nybygd bolig	8	30	29	13	80
Nøkttern boligstandard	52	22	4	2	80
Grunnfinansiering i Husbanken	13	33	25	9	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Ved tildeling av etableringslån til kjøp av bolig la mange kommuner stor vekt på at inntekten verken skulle være for lav eller for høy. Åtte prosent av kommunene hadde minimumsinntektsgrenser, mens 16 prosent hadde maksimumsinntektsgrenser ved kjøp av bolig. I enkelte av de regelverkene som ble studert, ble det stilt krav til inntekt. Inntektsgrensen ble ofte koplet opp mot grunnbeløpet i folketrygden og varierte med husholdningens størrelse. De maksimale inntektsgrensene var større når det gjaldt bruk av Etableringslån II, i en kommune spesielt store når Etableringslån II ble brukt til refinansiering<sup>12</sup>. Noen få kommuner trakk også inn formue, det ble stilt krav fra mindre enn 30 000 (i 1992) i skattbar formue til ingen skattbar formue om lån skulle gis. Noen kommuner understreket at en ikke ensidig måtte legge vekt på inntekt, men se inntekten sammen med standard og kostnader på det aktuelle prosjektet. 83 prosent av kommunene svarte at de foretok beregning av boutgifter og forbruksmuligheter for enkelte husholdninger.

Funksjonshemmede i husholdningen var det kriteriet som ble tillagt stor vekt i flest

<sup>12</sup> Noen eksempler på maksimalinntekter: Kommune 1 hadde 5,5 G for enslige, 6 G for par og funksjonshemmede pluss 3000 kr pr. barn. Kommune 2 hadde 142000 kr som maksimalinntekt på EI og 300000 kr på EII. Kommune 3 startet på 4,5 G for én person økende med 1/2 G pr. ekstra person på EI. Ble EII brukt til kjøp, lå alle grenser 1 G høyere. Ble EII brukt til refinansiering var maksimalinntekt 7 G. Kommune 4 hadde min. 100000 kr og maksimalt 230000 kr uansett låneordning og type prosjekt.

kommuner. Dessuten skulle betalingsevnen være stor nok, samtidig som dårlige nåværende boforhold, særlige sosiale forhold og barn i husholdningen, alle var faktorer som ble tillagt stor vekt. Søkeren skulle helst ikke ha eid en bolig fra før og den nye boligen måtte ha nøktern standard<sup>13</sup>. Relativt flere store kommuner la stor vekt på at søkeren skulle bli førstegangseier. I bevilgningsbrevet fra Kommunaldepartementet til Husbanken fra januar 1993 ble det sagt, sitat:

*"(Etablerings)lånene skal bli å bidra til at unge i etableringsfasen og andre grupper som kommunene velger å prioritere, kan skaffe seg en egen bolig. I tillegg skal det være et tilbud til reetablering".*

Det er imidlertid ikke gått ut noen generell informasjon fra Husbanken til kommunene om at ordningen skal være et tilbud til reetablering. Det var også svært få av de kommunale regelverkene som ble gjennomgått der denne gruppen ble nevnt spesielt. Dette kan være en del av forklaringen på at så mange kommuner legger vekt på at søkeren blir førstegangseier.

Dersom mange av kriteriene skal oppfylles samtidig, er det lett å forstå at avslagsprosenten kan bli høy. Det ble lagt mindre vekt på om søkeren var ung, hadde liten egenkapital, søkte til nybygd bolig eller hvor lenge søkeren hadde bodd i kommunen. I undersøkelsen fra 1984 la kommunene vekt på at søkerne skulle være unge og at lånet i stor utstrekning skulle gå til nye boliger. Dette ble tidligere også understreket i Husbankens rundskriv.

Regelverksanalysen viser at en kommune vurderte om inntektene var tilstrekkelige til også å dekke avdrag etter den avdragsfrie perioden. I en tredje kommune måtte bokostnadene uten etableringslån overstige 25 prosent av nettoinntekt og nettoinntekten måtte maksimalt være fem ganger grunnbeløpet i folketrygden ved Etableringslån I og seks ganger grunnbeløpet ved Etableringslån II.

En kommune hadde satt opp en rekke kriterier som det ble knyttet ulike vekttall til, f.eks. at inntekt mindre enn fire ganger grunnbeløpet ga 3 vekttall. En søker som ikke oppnådde 5 vekttall, fikk ofte avslag.

Noen kommuner prioriterte å gi lån til nye boliger fordi det ville stimulere nybyggingen. Det ble sagt at en stimulering av nybyggingen kunne få vesentlig effekt på sysselsettingen innen flere fagområder.

---

<sup>13</sup> Tidligere var det vanlig at en husholdning som hadde eid en bolig hadde bygget seg opp egenkapital og dermed ikke hadde behov for et subsidiert toplån. Dessuten kunne husholdningen ha fått etableringslån til sin første eierbolig. I tidligere rundskriv fra Husbanken til kommunene nevnes at husstander som har en bolig å selge normalt ikke skal få lån. Nå er situasjonen annerledes ved at mange som reetablerer seg har negativ egenkapital. Dette kan imidlertid i seg selv være en grunn for å gi avslag, dersom risiko for tap er dominerende i vurderingen.

Tabell 5.4: Andel av kommunene som la stor vekt på ulike tildelingskriterier ved tildeling av lån til kjøp/bygging/utbedring av bolig. Små og store kommuner samt storbyer. Prosent

Om husholdningen	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
Ikke for lav inntekt	25	56	75	40
Ikke for høy inntekt	43	53	75	49
Stor nok betalingsevne	46	88	100	65
Husholdningen har liten egenkapital	25	13	0	19
Særlige sosiale forhold	52	44	50	49
Funksjonshemmede i husholdningen	89	75	75	83
Barn i husholdningen	61	63	25	60
Om søkeren er ung	32	22	25	28
Botid i kommunen	0	0	0	0
Søkeren blir førstegangseier	34	50	50	41
<b>Om boligsituasjonen</b>				
Dårlige nåværende boligforhold	41	44	50	43
Nybygd bolig	14	6	0	10
Nøktern boligstandard	64	66	75	65
Grunnfinansiering i Husbanken	21	13	0	16

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Også her er det stor forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder å legge vekt på lav inntekt og betalingsevne. Store kommuner legger betydelig mer vekt på at inntekt og betalingsevne skal være stor nok. De minste kommune synes i større grad å prioritere unge og nybygde husbankfinansierte boliger. I mindre grad synes de å legge vekt på om søkeren blir førstegangseier. Kriterier som å være funksjonshemmet, eller ha andre spesielle sosiale problemer, synes å bli tillagt større vekt i små kommuner. Alt i alt tyder dette på at de minste kommunene i mindre grad enn de store kommunene har endret praksis, mens praksis er betydelig endret med vekt på inntekt og betalingsevne i de største kommunene.

## 5.2 Kriterier ved refiansiering av bolig

Etableringslån II går oftest til refinansiering av private topplån. Lånet har høyere effektiv rente enn Etableringslån I og når dette lånet brukes, bør det etter Husbankens rundskriv gå til husholdninger med noe høyere inntekt.

Tabell 5.5: Vurderingskriterier ved refinansiering av bolig. Antall kommuner

<b>Om husholdningen</b>	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ingen vekt/ubesv.	Sum
Ikke for lav inntekt	31	31	8	10	80
Ikke for høy inntekt	42	26	5	7	80
Stor nok betalingsevne	52	22	2	6	80
Boliglån mindre enn markedsverdi etter refinansiering	31	25	12	12	80
Særlige sosiale forhold	42	29	3	6	80
Funksjonshemmede i husholdningen	49	19	4	8	80
Barn i husholdningen	41	24	4	11	80
Om søkeren er ung	10	25	28	17	80
Betydelig endring i inntekt	40	29	3	8	80
<b>Om boligsituasjonen</b>					
Nøktern boligstandard	51	21	2	6	80
Grunnfinansiering i Husbanken	5	28	23	24	80
Priv. ked.inst. viker prioritet	29	30	8	13	80
Priv. ked.inst. sletter deler av gjelda	21	28	16	15	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Også ved refinansiering ble det lagt berydelig vekt på husholdningenes betalingsevne. Denne vurderingen måtte gjøres både mot husholdningenes inntekt og de lån som inntekten skulle betjene. Det var klare indikasjoner på at for høy inntekt ikke skulle kvalifisere for etableringslån til refinansiering. Spesielle sosiale forhold i husholdningen og spesielt om det var funksjonshemmede i husholdningen, var kriterier som ble tillagt stor vekt. Ofte var det en sammenheng mellom disse kriteriene og dårlig betalingsevne. Ut fra svarene kan det derfor være vanskelig å vite hva kommunene gjør i praksis. Er det slik at kommunene nevnte disse kriteriene fordi de også er nevnt i Husbankens rundskriv, men at betalingsevne er avgjørende i praksis?

Ved refinansiering ble det lagt stor vekt på at boligstandard skulle være nøktern, noe som er i tråd med sentralt gitte forutsetninger. Det ble også lagt berydelig vekt på at private kredittinstitusjoner skulle vike prioritet og at de skulle slette deler av gjelda.

En gjennomgang av nylig reviderte tildelingsregler innsendt til Husbanken viste at disse forhold i stor utstrekning var formalisert i regelverket. Fem punkter gikk igjen i regelverkene; delvis ettergivelse av lån, nedsatt rente, forlenget avdragstid, prioritetsvikelse

og garantier. I én kommune var helse- og sosialetaten pålagt å påvirke eventuelle andre kreditorer til å samle seg om en ordning som gjorde at husholdningen kunne oppnå økonomisk balanse, i en annen skulle gjeldsforhandlinger med kredittinstitusjoner være prøvd: Noen kommuner hadde krav i regelverket om at andre kredittinstitusjoner måtte redusere gjelden og at renten på disse lånene måtte settes ned. Flere hadde presisert at prioritetsdeling/vikelse med private kredittinstitusjoner skulle vurderes eller at det skulle stilles private garantier for deler av det lånet som kommunen overtok. Én kommune mente at eksistensen av ordningen med Etableringslån II var et tjenlig utgangspunkt for forhandlinger med andre kredittinstitusjoner.

Tabell 5.6: Andel av kommunene som la stor vekt på ulike tildelingskriterier ved tildeling av lån til kjøp/bygging/utbedring av bolig. Små og store kommuner samt storbyer. Prosent

	Små komm	Store komm	Storbyer	Alle
<b>Om husholdningen</b>				
Ikke for lav inntekt	32	55	67	43
Ikke for høy inntekt	54	62	50	57
Stor nok betalingsevne	61	70	100	67
Boliglån mindre enn markedsverdi etter refinansiering	42	43	50	43
Særlige sosiale forhold	65	50	25	57
Funksjonshemmede i husholdningen	74	63	25	67
Barn i husholdningen	63	57	0	57
Om søkeren er ung	22	7	0	14
Betydelig endring i inntekt	53	57	75	56
<b>Om boligsituasjonen</b>				
Nøktern boligstandard	63	73	100	69
Grunnfinansiering i Husbanken	8	7	0	7
Priv. ked.inst. viker prioritet	33	47	50	40
Priv. ked.inst. sletter deler av gjelda	26	33	25	29

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

De store kommunene la betydelig mer vekt på at inntekten ikke skulle være for lav og noe mer vekt på betalingsevne og at private kredittinstitusjoner skulle spille en mer aktiv rolle gjennom prioritetsvikelse og sletting av gjelda. Små kommuner la mer vekt på at spesielle sosiale kjennetegn, at søkeren var ung og at det var barn i husholdningen. Mønsteret var det samme som ved tildeling av lån til kjøp av bolig.

I spørreundersøkelsen av 80 kommuner ble de spurt om i hvilken grad de samarbeidet med kredittinstitusjoner, sosialkontor og namsmann i refiansieringssaker.

Tabell 5.7: Samarbeid med kredittinstitusjoner, sosialkontor og namsmann i refinansieringssaker. Antall kommuner etter kommunestørrelse.

	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
Bruker "Lørenskogmodellen" <sup>14</sup>	13	9	0	22
Andre løsningsmodeller	15	14	4	33
Lite samarbeid i enkeltsaker	9	8	0	17
Sum kommuner	37	31	4	72

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

"Lørenskogmodellen" var ubetydelig mer utbredt i små kommuner. De fleste kommunene brukte andre løsningsmodeller som hadde mye til felles med Lørenskogmodellen. Noen av disse kommunene hadde et samarbeid fra sak til sak. 17 av 72 kommuner hadde lite samarbeid i enkeltsaker.

Husbankens statistikk for 1992 viser at bare et fåtall av refinansieringssakene innbefattet sletting av gjeld i private kredittinstitusjoner.

Tabell 5.8: Etableringslån til refinansiering i 1000 kroner og andel av disse med gjeldssanering og gjennomsnittlig sanert gjeld i 1000 kroner etter kommunetype. 1992

Kommune- type etter antall inn- byggere	Etableringslån I			Etableringslån II		
	Gjennom- snittslån til refinan- siering <sup>1)</sup>	Andel lån med gjelds- sanering. Prosent	Gjennom- snittlig sanert gjeld <sup>2)</sup>	Gjennom- snittslån til refinan- siering <sup>1)</sup>	Andel lån med gjelds- sanering. Prosent	Gjennom- snittlig sanert gjeld
- 2500	106	4.7	87	134	6.4	53
2500 - 4999	131	5.9	147	135	9.4	87
5000 - 9999	135	5.2	81	148	3.8	96
10 000 +	162	3.6	76	173	1.1	171
Storbyer	166	5.7	403	191	0	-
Alle	137	4.9	136	149	5.2	103

<sup>1)</sup> Bare kommuner som har brukt ordningen til refinansiering

<sup>2)</sup> I alt var det 20 kommuner som oppnådde gjeldssanering gjennom refinansiering med Etableringslån I

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Omkring fem prosent av de lån som ble gitt til refinansiering av private lån innbefattet også gjeldssanering av deler av den private gjelda. Bare en liten del av Etableringslån I ble brukt til refinansiering, derfor var det også svært få tilfeller med gjeldssanering. Det er derfor noe tilfeldig hvordan størrelsen på sanert beløp varierte mellom kommunetyper for denne

<sup>14</sup> Lørenskogmodellen går i korthet ut på at kommunen etter forhandlinger med andre kredittinstitusjoner lar kredittinstitusjonene sitte med de dårligst sikrede lånene, og bytter ut bedre prioriterte lån med etableringslån. Setter kredittinstitusjonen samtidig ned renten på topplånet, øker sannsynligheten for at husholdningen skal klare sine betalingsforpliktelser.

ordningen. Det ble gitt noe større beløp til refinansiering ved bruk av Etableringslån II. Gjeldssanering var mest utbredt i de minste kommunene, i storbyene var det ikke registrert tilfeller med gjeldssanering. Sanert beløp steg imidlertid med kommunestørrelse.

Flere av kommunene sier det har vært svært vanskelig å få bankene med på sletting av gjeld. Noe av forklaringen kan være mangel på bankfaglig kunnskap i kommunene. Dette ble sagt av en del småkommuner. Husbankens data viser en økning i antall Etableringslån II med sletting av gjeld fra 67 i 1992 til 90 lån i 1993. For Etableringslån I var det en nedgang fra 34 til 23 lån med sletting av gjeld

Flere kommuner hadde nedfelt i regelverket at de bare refinansierte lån for husholdninger som hadde etablert seg etter 1985. Dette er i tråd med oppfordringer gitt i Husbankens rundskriv.

For å finne mer ut om vurderingene og i hvilken grad de henger sammen, spurte vi om grunner til at avslag på søknader om refinansiering ble gitt. Tabellen har ikke opplysninger om fordeling av avslagene på avslagsgrunner, bare hvilke avslagsgrunner det generelt legges vekt på.

Tabell 5.9: Grunner for avslag på etableringslån til refinansiering. Antall kommuner

Avslagsgrunn	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ingen vekt/ubesv	Sum
Dårlig sikkerhet	37	28	6	8	80
Problem forbrukslån	41	25	6	8	80
Problem lån til næringsvirksomhet	33	28	7	12	80
Kredittinstitusjon vil ikke samarbeide	18	36	12	14	80
Lånet gir ingen varig bedring for hushold.	61	10	1	8	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Flest kommuner la stor vekt på at lånet ikke ville gi husholdningen noen varig bedring. Faller den ene av to inntekter bort for en husholdning som fra før er sterkt presset, vil det å bytte ut et privat topplån med et Etableringslån II ikke være tilstrekkelig. Den "riktige" løsningen for slike husholdninger burde innbefatte sletting av eller nedsatt rente på resterende private lån i tillegg til et etableringslån.

Hvis refinansieringen gjelder forbrukslån eller lån til næringsvirksomhet, er også sannsynligheten stor for at det blir gitt avslag, noe som er i tråd med statlige føringene. Det samme gjelder hvis sikkerheten var dårlig. Det at private kredittinstitusjoner ikke vil samarbeide, betyr også noe for om det blir gitt avslag, men dette momentet tillegges noe mindre vekt.

### 5.3 Husbankens egen undersøkelse av avslag

Husbanken har foretatt en undersøkelse av 20 kommuner med høye avslagsprosjenter. Analysen var basert på opplysninger gitt av Husbanken for enkeltkommuner. I tabellene nedenfor har vi samlet alle kommunene under ett.

Begge ordningene ble undersøkt og for hver av dem ble det registrert grunner for avslag, både til kjøp av bolig og til refinansiering. Som det fremgår av tabellene var en mindre del av Etableringslån I brukt til refinansiering og en mindre del av Etableringslån II brukt til kjøp av bolig.

Den første tabellen kan derfor hovedsaklig vurderes ut fra årsaker til avslag på Etableringslån I til kjøp av bolig, og den andre tabellen kan hovedsaklig vurderes ut fra årsaker til avslag på Etableringslån II til refinansiering av lån.

Pr 1. halvår 1992 hadde kommunene i Husbankens undersøkelse 42 prosent avslag på Etableringslån I og 60 prosent på Etableringslån II, mens resten av kommunene hadde avslagsprosjenter på hhv. 30 og 31 prosent.

Tabell 5.10: Årsaker til avslag på søknader til etableringslån til kjøp av bolig.

Årsaker	Antall avslag			Prosent		
	Etab I	Etab II	Begge	Etab I	Etab II	Begge
For høy inntekt	99	9	108	14.2	37.5	15.0
For dyr bolig	49	4	53	7.0	16.7	7.4
Dårlig sikkerhet	26	6	32	3.7	25.0	4.4
For lav inntekt	346	2	348	49.7	8.3	48.3
Har bolig å selge	36	3	39	5.2	12.5	5.4
Andre årsaker	140	0	140	20.1	0.0	19.4
Sum	696	24	720	100.0	100.0	100.0

Kilde: Husbankens egen undersøkelse av avslag i et utvalg kommuner

Halvparten av avslagene på etableringslån til kjøp av bolig skyldtes at søkeren hadde for lav inntekt, mens 14 prosent skyldtes for høy inntekt. Dette bekrefter at en del kommuner er blitt svært forsiktige med å gi lån til husholdninger med lav inntekt, noe som i neste omgang kan gi kommunen tap. Det skjer fremdeles en behovsprøving blant husholdninger med høye inntekter. Dette understreker at ordningen nå tar sikte på å nå et mellomstjikt av husholdninger i disse kommunene.

Det var få avslag på Etableringslån II til kjøp av bolig. Her var for høy inntekt den vanligste avslagsgrunnen.



Tabell 5.11: Årsaker til avslag på søknad om etableringslån til refinansiering av lån

Årsaker	Antall avslag			Prosent		
	Etab I	Etab II	Begge	Etab I	Etab II	Begge
For høy inntekt	23	192	215	37.7	33.1	33.5
For dyr bolig	3	91	94	4.9	15.7	14.7
Dårlig sikkerhet	1	70	71	1.6	12.1	11.1
Problem forbrukslån	6	58	64	9.8	10.0	10.0
Problem lån næring	0	10	10	0.0	1.7	1.6
Vil ikke klare utgiftene	22	80	102	36.1	13.8	15.9
Kredittinst u/samarbeide	0	9	9	0.0	1.6	1.4
Andre årsaker	6	70	76	9.8	12.1	11.9
Sum	61	580	641	100.0	100.0	100.0

Kilde: Husbankens egen undersøkelse av avslag i et utvalg kommuner

Når det gjelder søknader om refinansiering av lån var ikke "lav inntekt" noe alternativ i Husbankens undersøkelse. Det kan det ha vært dersom kommunen gjennom refinansieringen overtar risikoen fra en kredittinstitusjon. Hovedårsaken til avslag på refinansiering med Etableringslån II var at søkeren hadde for høy inntekt. Men her var også andre årsaker fremtredende.

Femten prosent av avslagene skyldtes at boligen var for dyr. Dette må kunne tolkes som at kommunen ønsker at husholdningene burde gå ned i standard eller at retningslinjene fra Husbanken om nøktern standard var utslagsgivende. I 10 prosent av sakene skyldtes avslaget at husholdningen hadde tatt opp lån til forbruksformål, mens 12 prosent skyldtes dårlig sikkerhet. Nesten 14 prosent av søkerne ble vurdert slik at de heller ikke ville klare sine utgifter med Etableringslån II. Renten på undersøkelsestidspunktet var 10 prosent, slik at for husholdninger med betydelig inntektssvikt ville Etableringslån II være til liten hjelp.

Fra undersøkelsen om boligpolitikk i kommunene (Nordahl, 1994), sies det i én kommune at avslagene for det meste kan forklares ut fra eksisterende kommunalt regelverk for tildeling. Det hadde ikke blitt flere innvilgede søknader selv om kommunen hadde bedt om mere midler fra Husbanken. En annen kommune benyttet ikke Etableringslån II fordi den mente at nedbetalingsbetingelsene var utformet slik at det ikke ville være til noen hjelp for husholdninger i gjeldskrise. Også husholdninger som hadde hørt om lånetilbudet gjennom media mistet interessen når de fikk høre at renten var på 10 prosent. Denne kommunen mente at gjeldssanering var det eneste som hjalp.

#### 5.4 Størrelsen på lånet som gis

##### Kjøp av bolig

Når en kommunene har bestemt seg for å gi en husholdning lån, hva er det da som bestemmer størrelsen på lånet? Er det slik at kommunene finansierer den delen av topplånet som de private kredittinstitusjonene ikke vil finansiere? Mønsteret vil ofte være et

oppføringslån fra Husbanken i bunnen, et 2. prioritetslån fra en privat bank og et etableringslån på toppen.

En annen tilnærming vil være å sette boutgiftene i fokus og at kommunen vil være villig til å bytte ut deler av eller hele det private banklånet med et større etableringslån. En tredje type praksis vil være at de som får lån ikke skal forskjellsbehandles med hensyn til hvor stort lån de får. Kommunenes svar var som nedenfor:

Tabell 5.12: Hva bestemmer lånebeløpet størrelse ved kjøp/bygging/utbedring av bolig. Antall kommuner etter størrelse.

Grunner	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
Prøver alle andre lånemuligheter først	6	6	0	12
Så mye som mulig innenfor Husbankens regelverk	9	13	0	22
Ser på antall søkere og total ramme	22	6	1	29
Størrelsen på boutgiftene	5	6	3	14
Annet/ubesvart	2	1	0	3
Sum kommuner	43	32	4	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Praksis ser ut til å variere mye mellom kommunene. De fleste så på antall søkere og den totale rammen som sto til disposisjon. Spesielt utbredt var dette i de små kommunene. Dette samsvarer også med at disse kommunene har søknadsfrister og få tildelinger pr. år. Denne type tildeling kan passe best i kommuner der etableringslån blir gitt til nybygde boliger og der byggherren har god tid til å ordne finansieringen. Ofte er det unge selvbyggere uten spesielle sosiale problemer som har fått slike lån der. Tidligere undersøkelser ga det inntrykket at kommunen praktiserte en likhetstankegang ved at disse skulle få like store rimelige lån fra kommunen. Det er da heller ikke overaskende at kommunenes etterspørsel etter midler til etableringslån har gått ned i takt med nedgangen i boligbyggingen. Ved økt interesse for nybygging kan derfor kommunenes etterspørsel øke.

I store kommuner svarte en oftest at det ble gitt så mye lån som mulig innenfor de maksimalbeløp og den sikkerhet som kreves fra Husbanken, dvs. 200 000 kr og 90 prosent av egenkapital/innskudd.

Også alternativet med å gi lån ut fra størrelsen på boutgiftene har fått oppslutning fra et betydelig antall kommuner i utvalget. Praksis er altså svært forskjellig.

Undersøkelsen av nylig reviderte regelverk sier også noe om låneutmålingen. En kommune har nedfelt i regelverket at den gir så stort lån at husholdningene klarer utgiftene, mens en annen er svært presis ved å knytte lånebeløpet opp mot pensjonsgivende inntekt, folketrygdens minsteytelse og nettoinntekt etter boutgifter; "lån i forhold brutto pensjonsgivende

inntekt skal være mindre enn 3, samtidig som nettoinntekt etter boutgifter må være større enn folketrygdens minsteytelse". Et regelverk som bekrefter en utbredt praksis i små kommuner lyder; "tildelingsbeløp er ramme delt på antall kvalifiserte søkere, med muligheter for +/- 30 prosent, min. 60 000 kr til hver".

I forhold til 1984-undersøkelsen kan det se ut som om det har skjedd en vridning bort fra at boutgiftene etter tildeling ble sterkt vektlagt til at en nå ser på antall søkere i forhold til total ramme. Spesielt er dette tilfelle i de minste kommunene. De store kommunene tilstreber fortsatt å gi store lån til de som får lån og setter dermed boutgiftene etter tildeling mer i fokus. Statistikk fra Husbanken viser, som vi senere skal se, at tildelt lån stiger med kommunestørrelse.

### **Refinansiering**

Vi har ikke spurt kommunene hva som bestemmer lånebeløpets størrelse ved refinansiering. I undersøkelsen ble det imidlertid spurt om hvor stor andel boliglånene maksimalt kunne utgjøre etter refinansiering med etableringslån og hvor store etableringslån som ble gitt. Av de kommunene som svarte på spørsmålene, dekket 50 prosent av kommunene opp til 100 prosent av boligens verdi, mens 27 prosent av kommunene dekket mer enn 100 prosent av boligens verdi med etableringslån etter refinansiering. En kan her få mistanke om at en av tre kommuner går inn og overtar usikrede lån som private kredittinstitusjoner sitter med uten å få noen gjenytelse fra disse. Dersom disse kommunene følger "Lørenskog-modellen", kan det være at kommunene har sikret sine lån, mens de private kredittinstitusjonene fortsatt sitter med de usikrede lånene. Av de 13 kommunene i utvalget (27 prosent av de som svarte) som sier boliglånene etter refinansiering kunne utgjøre mer enn 100 prosent av verdien, var det kun 4 som brukte Lørenskogmodellen. Når det gjaldt lånebeløpets størrelse, svarte 23 prosent at de ga mer enn 200 000 kroner i lån ved refinansiering.

## 6 BRUK AV ETABLERINGSLÅN

### 6.1 Etterspørselen etter lån fra husholdninger

Etterspørselen etter lån fra husholdningene kan uttrykkes ved antall søkere. Foran i rapporten viste vi utviklingen i antall søkere fra 1985 til 1992. Antall søkere var høyt i perioden 1987-89 med høye priser i boligmarkedet. Etter en svak nedgang, økte igjen antall søkere og var på det høyeste i 1992.

På grunnlag av data fra kommunene innrapportert til Husbanken, vil vi forsøke å belyse nærmere publikums etterspørsel etter etableringslån. Ved å studere variasjonen i antall søkere mellom kommuner i et bestemt år, kan vi få et bedre innblikk i hvilke faktorer som bestemmer etterspørselen. Kommunene vil være ulike på en rekke sosioøkonomiske variabler, mens lånebetingelser og prissvingninger på boligmarkedet vil være noenlunde felles for kommunene. For å få sammenlignbare tall mellom kommuner, ble antall søkere pr. 1000 innbyggere i 1992 beregnet. Det registrerte antall søkere kan være et resultat av flere forhold. For det første vil det være ulik sammensetning av befolkningen i kommunene. Andelen sosialhjelpsmottakere vokser kraftig med kommunestørrelse. I tillegg er det mer vanlig at enslige etablerer seg i egen bolig i storbyer. Begge disse forhold kan være et resultat av flyttestrømmer inn mot større sentra, noe som også understrekes av at andelen aktive på boligmarkedet også vokser med kommunestørrelse. For det andre har byggeaktiviteten i kommunene betydning for låneinteressen. Tidligere var det mer vanlig å gi en større andel lån til nybygde boliger. For det tredje vil tilbudet fra kommunene, dvs hvor mye midler kommunene har søkt om og fått til disposisjon antakelig også påvirke antall søkere. Med små midler vil mange tro at sjansen for å få lån er liten. For det fjerde kan kommunenes eget regelverk med f.eks. klart oppsatte inntektsgrenser gjøre at enkelte blir avvist før det er aktuelt å levere inn en søknad. Mange lar derfor være å melde sin interesse fordi de vet de får avslag i følge regelverket.

Antall registrerte søknader kan være mindre enn den reelle interessen for ordningen. Der en straks ser at søkeren faller utenfor kommunens regelverk for å få lån, kan kommunen anbefale enkelte om ikke å søke. Slik sparer kommunene også saksbehandlingsressurser. I undersøkelsen stilte vi et par spørsmål om dette.

Tabell 6.1: Hvor ofte kommunene anbefaler folk om ikke å søke. Antall kommuner etter kommunetype<sup>1)</sup>

	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
Svært ofte	0	0	0	0
Ofte	0	4	0	4
Noen ganger	35	27	3	65
Aldri	9	1	1	11
Sum	N=44	N=32	N=4	N=80

<sup>1)</sup> Små kommuner har under 5000 innbyggere

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

De aller fleste, 65 av 80 kommuner, anbefalte noen ganger folk om ikke å søke. Svært få gjorde dette ofte, mens et antall på 11 kommuner aldri anbefalte folk om ikke å søke. Mønsteret var det samme i alle kommunetyper.

Tabell 6.2: Årsaker til at kommunene anbefaler folk om ikke å søke. Antall kommuner etter antall innbyggere. Flere grunner kunne oppgis

	Små komm	Store komm	Storbyer	Sum
Det er lite eller ingenting igjen av årets midler	18	8	0	26
Inntekten er for lav	14	18	3	35
Inntekten er for høy	20	18	2	40
Boligen tilfredsstillter ikke spesifiserte krav	17	12	3	32
Husholdningen har eid en bolig tidligere	10	12	1	23
Annet	4	5	1	10
Antall kommuner i utvalget	44	32	4	80

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

For høy inntekt var den viktigste grunnen til at folk ikke ble anbefalt å søke, men også for lav inntekt var en viktig faktor. Inntektsfaktorene skåret høyere enn krav til boligens standard, selv om kravet om "nøktern standard" er nedfelt i sentrale forskrifter. Også det forhold at årets midler fra Husbanken var brukt opp og at husholdningen hadde eid en bolig tidligere hadde stor betydning.

Tabell 6.3: Andel kommuner som brukte Etableringslån I i 1992. For kommuner som benyttet Etableringslån I vises bevilget fra Husbanken pr. innbygger, antall søkere pr. 1000 innbyggere, avslagsprosent og gjennomsnittlig lånebeløp etter kommunetype.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som brukte eta- blerings- lån I 1)	Bevilget fra HB pr. inn- bygger. 1000 kr 2)	Antall søke- re pr. 1000 innbyggere	Avslag i prosent. Gjennom- snitt	Gjennom- snittlig lån 1000 kr
- 2500	92	373	5.0	20	99
2500 - 4999	92	272	3.9	28	105
5000 - 9999	93	264	3.9	35	111
10 000 +	95	349	4.6	41	138
Storbyer	100	378	4.6	48	137
Alle	93	313	4.4	31	112

Gjennomsnittstall for kommuner som bruker ordningen. Gjelder alle tabeller

1) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1991, eller som fikk bevilget midler for 1992

2) Gjennomsnittstall for de som fikk bevilget midler

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Det var 93 prosent av kommunene som fikk bevilget midler til Etableringslån I i 1992. Andelen var lavest i de minste kommunene med 92 prosent. I de kommunene som søkte og fikk midler, var det de minste kommunene og storbyene som søkte om mest midler pr. innbygger, men også kommuner over 10 000 innbyggere har et høyt bevilget beløp pr. innbygger. De minste kommunene hadde flest søkere pr. 1000 innbyggere. Avslagsprosenten øker med kommunestørrelse. Siden avslagsprosenten er liten i de minste kommunene, betyr det at de minste kommunene hadde klart flere innvilgede søknader pr. innbygger. Stor avslagsprosent i de største kommunene innebærer at totalt antall avslag i prosent av alle søkere vil være stort, samtidig som det faktisk er slik at de minste kommunene ikke har så store avslagsprosent. Lave avslagsprosent i små kommuner stemmer godt overens med den vektleggingen av vurderingskriteriene vi fant i kapittel 5. I disse kommunene ble det lagt mindre vekt på at inntekten ikke skulle være for lav og at betalingsevnen skulle være stor nok. I tillegg la de større vekt på om det var funksjonshemmede personer i husholdningen og om husholdningen hadde spesielle sosiale problemer. Som vi skal se senere, kan det like mye være sammensetningen av søkermassen, med en langt mindre andel vanskeligstilte husholdninger i de små kommunene, som kan forklare den lave avslagsprosenten.

Gjennomsnittslånet i alle kommunene var på 112 000 kroner. Kommuner over 10 000 innbyggere hadde flere søkere pr. 1000 innbyggere enn kommuner med antall innbyggere mellom 2500 og 10 000. Lavere boligpriser og dermed lavere behov for tilleggsfinansiering er trolig den viktigste forklaringen på forskjellen i gjennomsnittlig lånebeløp mellom store og små kommuner.

Tildeling av lån fra Husbanken skjer i mars/april. Kommunene har derfor behov for å holde igjen noe midler for tildeling i årets første måneder. Spesielt vil dette gjelde kommuner som har mange tildelinger i året. Det viser seg at små kommuner hadde mer udisponert pr. innbygger ved slutten av 1992 enn store kommuner, 160 kr mot 79 kr for store og 332 kr for storbyene. Innenfor hver kommunetype var ubenyttete midler pr. innbygger gjennomsnittlig større for kommuner med mange tildelinger pr. år enn for kommuner med få tildelinger.

Er det slik at størrelsen på beløpet kommunen søker om i Husbanken påvirker husholdningenes interesse for lån eller er det slik at stor interesse i en kommune i neste omgang medfører at kommunen søker Husbanken om store beløp?

Våre data gir mulighet til å analysere effekten på den registrerte søknadsinngangen av en rekke sosioøkonomiske faktorer. Det er også mulig å undersøke om tilgjengelige midler i kommunene og om størrelsen på kommunen, målt ved antall innbyggere, i seg selv har betydning.

Det ble foretatt regresjonsanalyser der en rekke modeller ble prøvd. Vi har målt den prosentvise endringen i antall søkere ved 1 prosents endring i gjennomsnittsnivået på en rekke for-

klaringsvariabler. Det viste seg at en endring i den bevilgede rammen fra Husbanken til Etableringslån I hadde størst effekt på søknadsinngangen. En økning i rammen på 1 prosent, økte antall søkere pr. 1000 innbyggere med 0,5 prosent. Dette betyr at for to kommuner som er like bortsett fra 1 prosent forskjell i rammen fra Husbanken, vil antall søkere være 0,5 prosent høyere i den kommunen som hadde høyest ramme fra Husbanken. Også andelen enslige forsørgere med små barn i kommunen hadde stor betydning. Effekten på søkerinngangen av 1 prosent endring i denne andelen var 0,3 prosent. Når andelen aktive på boligmarkedet i en kommune økte med 1 prosent økte søknadsinngangen med 0,2 prosent. En økning i det gjennomsnittlige inntektsnivået på 1 prosent, reduserte søkerinngangen med 0,4 prosent. Faktorer som folketallet i kommunen, antall sosialhjelpsmottakere, andelen aleneboere av enslige personer, befolkningsveksten og byggeaktiviteten i kommunen hadde helt marginal innvirkning på søkerinngangen til Etableringslån I.

Tabell 6.6: Andel kommuner som brukte Etableringslån II i 1992. For komuner som benyttet Etableringslån II vises bevilget fra Husbanken pr. innbygger, antall søkere pr. 1000 innbyggere, avslagsprosent og gjennomsnittlig lånebeløp etter kommunetype.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som brukte eta- blerings- lån II 1)	Bevilget fra HB pr. inn- bygger. Kroner 2)	Antall søke- re pr. 1000 innbyggere	Avslag i prosent. Gjennom- snitt	Gjennom- snittlig lån 1000 kr
- 2500	44	377	3.3	17	124
2500 - 4999	66	267	2.7	26	134
5000 - 9999	73	198	2.4	43	149
10000 +	74	213	2.4	44	169
Storbyer	75	199	0.7	52	181
Alle	64	257	2.7	34	146

1) Kommuner som enten hadde midler igjen fra 1991, eller som fikk bevilget midler for 1992

2) Gjennomsnittstall for de som fikk bevilget midler

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Etableringslån II ble benyttet av 64 prosent av kommunene. 3 av de 4 største byene brukte ordningen. Andelen som brukte Etableringslån II i resten av kommunene var økende med kommunestørrelse. Også for Etableringslån II ble det søkt om mest midler pr. innbygger i de minste kommunene. Søkerinteressen var størst i disse kommunene og avslagsprosenten lav. Det betyr at også for Etableringslån II ble det innvilget flest lån pr. innbygger i de minste kommunene. Gjennomsnittlig lån var på 146 000. Spredningen i lånestørrelse mellom kommunene var noe større enn for Etableringslån I. Gjennomsnittlig lånestørrelse økte med kommunestørrelse.

Også interessen for Etableringslån II var større jo større ramme kommunen hadde søkt Husbanken om. For begge ordningene kan imidlertid dette også være et uttrykk for at kommunen har god kjennskap til interessen for ordningene og passer på å søke Husbanken om en stor nok kvote i forhold til den kjente interessen. En økning i bevilget beløp fra

Husbanken på 1 prosent økte søkerinngangen til Etableringslån II med 0,5 prosent. Også her har andelen enslige forsørgere betydning (effekt 0,4 prosent), andelen sosialhjelpsmottakere hadde betydning ved at 1 prosents økning i denne andelen økte søkerinngangen med 0,2 prosent. Andre faktorer hadde minimal betydning.

## 6.2 Hvem fikk etableringslån i 1992

Husbanken publiserer innrapporterte data fra kommunene etter fylke i en rekke tabeller. I tabellene som følger har vi beregnet gjennomsnittstall for kommuner der kommunene er gruppert etter antall innbyggere.

Tretten prosent av alle Etableringslån I gikk til refinansiering, mens det tilsvarende for Etableringslån II var 80 prosent. Kommunene mottok vel 19 400 søknader til Etableringslån I, en økning på 7 prosent fra året før. Av de ferdigbehandlede søknadene ble 57 prosent innvilget.<sup>15</sup> Tallet på søknader til Etableringslån II var i overkant av 7000. Av de ferdigbehandlede søknadene ble 54 prosent innvilget.

Husholdninger med barn utgjorde 63 prosent av de som fikk Etableringslån I og 54 prosent av de som fikk Etableringslån II. Andelen unge barnefamilier var størst for Etableringslån I. Skal den kommunale praksisen når det gjelder tildeling av lån studeres, må dataene organiseres slik at praksisen i hver kommune teller likt. Det er praksisen i de store kommunene med mange saker som i stor grad er bestemmende for totalbildet.

### *Etableringslån I*

Vi har beregnet andelen som går til henholdsvis ny bolig, brukt bolig og refinansiering for kommunegrupper og kommunene i alt.

Tabell 6.4: Andel Etableringslån I som ble brukt til ny bolig, brukt bolig og refinansiering i 1992. Gjennomsnittlig antall innvilgede lån. Kommunetyper etter antall innbyggere. Prosent og antall innvilgede lån.

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som brukes til ny bolig	Andel som brukes til brukt bolig	Andel som brukes til refinansie- ring	Sum	Gjennom- snittlig <u>antall</u> <u>innvilgede</u> lån
- 2500	31	54	15	100	6
2500 - 4999	36	48	16	100	9
5000 - 9999	34	50	16	100	17
10 000 +	26	59	15	100	53
Storbyer	2	87	11	100	462
Alle	32	52	16	100	24

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

<sup>15</sup> Avslagsprosenten (47 %) er høyere enn det tallet vi får når vi tar gjennomsnittet av avslagsprosentene i kommunene (31 %). Årsaken er at avslagsprosenten er høyere i kommuner med mange søknader.



For alle kommunene var gjennomsnittsandelen som ble brukt til ny bolig 32 prosent, 52 prosent til brukt bolig og 16 prosent til refinansiering. Også små kommuner gir nå i stor utstrekning Etableringslån I til brukte boliger. Andelen som går til ny bolig er fortsatt noe avtakende med kommunistørrelse. I de minste kommunene var det svært få saker, 6 i gjennomsnitt for 1992.

I 1984-undersøkelsen ble 79 prosent av lånene gitt til nye boliger i små kommuner, mens 26 prosent gikk til nye boliger i store kommuner. Et annet bidrag til nedgangen i andelen nye boliger, i tillegg til lavere bygeaktivitet, er at ordningen nå også brukes til refinansiering.

Tabell 6.5: Andel Etableringslån I som ble gitt til husholdninger under 30 år med barn, 30-60 år med barn, funksjonshemmede og andre i 1992. Andel som ble gitt til husholdninger med bruttoinntekt under 150 000 kroner. Kommunetyper etter antall innbyggere. Prosent

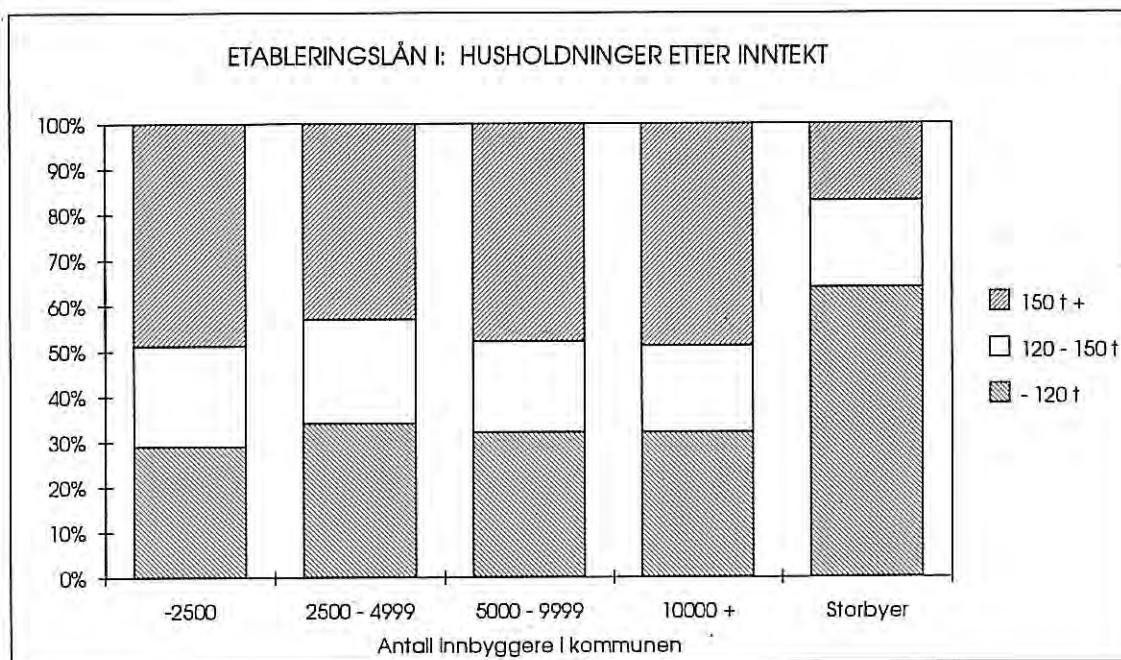
Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som gis til hushold < 30 år med barn	Andel som gis til hushold 30-60 år med barn	Andel som gis til funksjons- hemmede	Andel som gis til andre	Sum	Andel som gis til hushold med inntekt < 150 000
- 2500	32	33	2	33	100	51
2500 - 4999	34	37	4	25	100	57
5000 - 9999	32	40	4	24	100	52
10 000 +	34	32	5	29	100	51
Storbyer	22	26	4	48	100	83
Alle	33	35	4	28	100	53

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Storbyene ga 22 prosent av lånene til unge barnefamilier, mens landsgjennomsnittet lå på 33 prosent. Også andelen som ble gitt til eldre barnefamilier var lavere i storbyene. Dette må henge nøye sammen med den høye andelen aleneboere i storbyene sammenlignet med andre kommuner. Ellers var det liten variasjon mellom kommunetyper. I 1984-undersøkelsen ble 72 prosent av lånene tildelt barnefamilier, altså ubetydelig mer enn de 68 prosentene som de utgjorde i 1992. Fire prosent av lånene ble gitt til husholdninger med funksjonshemmede. Det viser at kommunene gir lån til funksjonshemmede, men det fins ikke opplysninger om i hvilken grad slike husholdninger får avslag.

Utenom de største byene ble i overkant av 50 prosent av lånene gitt til husholdninger med inntekt under 150 000 kroner. I de fire største byene ble 83 prosent av lånene gitt til husholdninger med lave inntekter. Selv om storbyene la mest vekt på at inntekten ikke skulle være for lav, hadde de den høyeste andelen husholdninger med inntekt mindre enn 150 000 kroner. Dette kan henge sammen med at storbyene får mange søknader med svært lave inntekter.

Den høye andelen kan også skyldes at det er mange husholdninger med enslige som får lån i storbyer.



Figur 6.1: Inntektsfordeling til husholdninger som fikk Etableringslån I i 1992 etter kommunestørrelse. Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuner.

### Etableringslån II

For alle kommuner under ett var gjennomsnittsandelen som ble brukt til nye boliger 5 prosent, for brukte boliger 13 prosent og for refinansiering 82 prosent. De minste og særlig de største kommunene brukte en relativt stor andel av lånene til brukte boliger. I de kommunene som brukte Etableringslån II, var det færre antall innvilgede søknader enn gjennomsnittet for de som brukte Etableringslån I.

Tabell 6.7: Andel Etableringslån II som ble brukt til ny bolig, brukt bolig og refinansiering i 1992. Gjennomsnittlig antall innvilgede lån etter kommunetype. Prosent

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som brukes til ny bolig	Andel som brukes til brukt bolig	Andel som brukes til refinansie- ring	Sum	Gjennom- snittlig antall innvilgede lån
- 2500	5	20	75	100	4
2500 - 4999	5	16	79	100	6
5000 - 9999	5	7	88	100	8
10 000 +	5	10	85	100	26
Storbyer	2	40	58	100	70
Alle	5	13	82	100	12

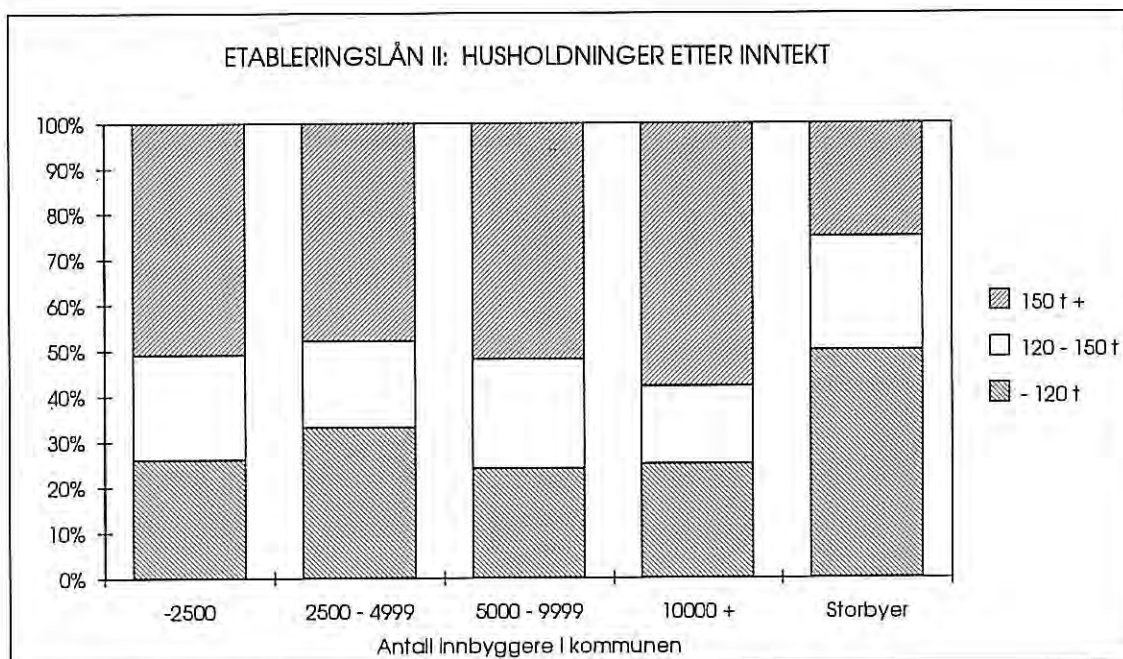
Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

Tabell 6.8: Andel Etableringslån II som ble gitt til husholdninger under 30 år med barn, 30-60 år med barn, funksjonshemmede og andre i 1992. Andel som ble gitt til husholdninger med bruttoinntekt under 150 000 kroner. Kommunetype etter antall innbyggere. Prosent

Kommune- type etter antall inn- byggere	Andel som gis til hushold < 30 år med barn	Andel som gis til hushold 30-60 år med barn	Andel som gis til funksjons hemmede	Andel som gis til andre	Sum	Andel som gis til hushold med inntekt < 150 000
- 2500	19	54	2	25	100	49
2500 - 4999	16	56	4	24	100	52
5000 - 9999	19	61	2	17	100	48
10 000 +	17	55	4	24	100	42
Storbyer	15	20	17	48	100	75
Alle	18	56	3	23	100	48

Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I

I alle kommunetyper, unntatt for storbyer, var det en stor andel av husholdningene som fikk Etableringslån II som tilhørte gruppen husholdninger med barn, der de voksne var mellom 30 og 60 år. Andelen som ble gitt til unge barnefamilier var gjennomsnittlig 18 prosent og det var små forskjeller mellom kommunegrupper. De to storbyene ga i liten grad lån til barnefamilier. Sammenlignet med Etableringslån I ble Etableringslån II i større grad gitt til eldre barnefamilier. Omlag 3 prosent av lånene ble gitt til husholdninger med funksjonshemmede. Her hadde storbyene en svært høy andel med 17 prosent. 48 prosent av husholdningene som fikk Etableringslån II hadde inntekt under 150 000 kroner. De fire største byene hadde også her en svært høy andel av husholdninger med inntekt under 150 000 kroner. Sammenlignet med Etableringslån I var andelen lånetakere med lav inntekt mindre enn for Etableringslån II.



*Figur 6.2: Inntektsfordeling til husholdninger som fikk Etableringslån II i 1992 etter kommunestørrelse. Kilde: Husbankens statistikk over samtlige kommuners bruk av Etableringslån I*

Dersom vi inndeler husholdningene etter type prosjekt, dvs. gjør et skille mellom kjøp og refinansiering, finner vi et enda klarere mønster. Etableringslån gitt til kjøp av bolig ble i langt større utstrekning gitt til unge barnefamilier enn lån som ble gitt til refinansiering, der barnefamilier i alderen 30-60 år dominerte.

Husbankens data for 1993 viser at avslagsprosenten var omlag på samme nivå som i 1992. Det ble gitt flere lån til husholdninger i de høyeste inntektskategoriene i begge ordningene. Fordelingen etter mottakergruppe var uendret for Etableringslån I. For Etableringslån II ble det gitt flere lån til kjøp av bolig til yngre barnefamilier og flere refinansieringslån til gruppen "andre" på bekostning av barnefamilier. Etableringslån II ble i langt større grad brukt til kjøp av bolig i 1993, spesielt brukte boliger. Mens 80 prosent av lånene i 1992 gikk til refinansiering, gikk bare 65 prosent av disse lånene til refinansiering i 1993.

## 7 TAP OG MISLIGHOLD

### 7.1 Ulike definisjoner av tap

Tap som eventuelt oppstår under ordningen med Etableringslån I må i sin helhet dekkes av kommunene. Allerede midt på 1980-tallet var enkelte kommuner bekymret for tap. På oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund ble Byggforsk i 1988 bedt om å gjennomføre en undersøkelse av kommunenes tap i forbindelse med ordningen. I tillegg ble faktorer som rente- og avdragsutsettelse samt dekning av renter og avdrag gjennom sosialkontor, forsøkt kvantifisert. Omfanget av tap ble registrert allerede i 1984, Albriksen og Clausen (1986). Problemet med tap var altså aktuelt før prisnedgangen på boligmarkedet startet i 1988. Årsaken til bekymringen var at stadig flere husholdninger ikke klarte forpliktelsene som lå i opptrappingen av Husbankens rentetrapp og begynnende avdrag. Mange kommuner oppdaget at salgsværdien på prosjektene ikke dekket pantet, slik at tap måtte realiseres.

I undersøkelsen fra årene 1983/84 hadde halvparten av kommunene hatt tilfeller av misligholdte lån. Kommunene hadde ulike rutiner mht. å få inn pengene. Sosialkontoret ble ofte koplet inn og ulike ordninger med betalingsutsettelse gjennomført. I undersøkelsen oppga 22 prosent av kommunene at de hadde hatt tilfeller av tap. I de kommunene som hadde tap, utgjorde tap i forhold til samlede utlån fra 0,02 til 2,6 prosent.

Skogstad (1988) forsøkte å beregne kommunenes tap i forbindelse med etableringslån basert på en undersøkelse i et utvalg kommuner. Tap i forbindelse med utsettelse av renter og avdrag på lån ble beregnet til 5 millioner kroner. I mange tilfeller sto kommunene i et dilemma mellom å realisere tap gjennom tvangsauksjon og det å gi utsettelse eller dekke rente- og avdragsbetalinger gjennom sosialkontoret. Kommunene måtte i den sammenheng gjøre en vurdering av om betalingsproblemene var av midlertidig eller mer varig karakter. Skogstad anslo at 11 prosent av de samlede rente- og avdragsforpliktelsene på Etableringslån ble betalt gjennom sosialkontoret. Kun 7 prosent av kommunene i utvalget hadde begjært tvangsauksjon. Ingen av kommunene hadde avskrevet noen lån i 1987, mens 20 prosent hadde lånt ut penger som de ikke regnet med å få inn. Siden låntakeren også etter en eventuell tvangsauksjon står personlig ansvarlig for gjelda, ble det i enkelte kommuner heller ikke i denne situasjonen avskrevet noe lån. Mange av kommunene i undersøkelsen nevnte at de sto ovenfor et oppryddingsarbeid når det gjaldt tap i forbindelse med ordningen.

Kommunenes tap i forbindelse med etableringslån kan defineres på ulike måter. De bokførte tapene er tap som kommunen får etter realisering av pantet ved en tvangsauksjon. Inkludert i dette vil være påløpte, akkumulerte, ikke-betalte renter. Det er tap definert på denne måten som er grunnlaget for tapsfordelingen mellom staten og kommunene i forbindelse med Etableringslån II. I spørreundersøkelsen ble denne type tap forsøkt registrert og det er kun denne typen tap som vises i denne rapporten. Det fremkommer ikke på kommunenes driftsregnskaper at det har forekommet tap. Tapene skrives av på kapitalkontoen. For å kartlegge avskrevne lån i undersøkelsen, ba vi våre informanter kontakte andre avdelinger i kommunen etter behov.

Dersom kommunen bedrer nedbetalingsbetingelsene på lånene gjennom avdragsutsettelse og rentenedsettelse, subsidieres låntaker fra kommunen. Disse subsidiene vil noen betrakte som tap. En del får hjelp fra sosialkontoret til å dekke renter og avdrag på etableringslån. Det er imidlertid vanskelig å si om det er boligsituasjonen som sådan som er årsaken til disse utbetalingene, selv om de knyttes til dekning av renter og avdrag. Som enkelte kommuner har rapportert, kan bruk av sosialkontoret i en periode under visse betingelser være mer økonomisk lønnsomt enn en tvangsauksjon. Disse former for støtte har vi ikke gjort noe forsøk på å kvantifisere.

Kommunen har mulighet til å plassere midler til en høyere rente i en periode før midlene lånes ut. Dette kan gi en gevinst for kommunene samtidig som likviditeten forbedres. På den annen side vil forfallene til Husbanken ligge foran innbetalingene fra låntakerne gjennom hele lånets løpetid. Dette påfører kommunene ekstra kostnader.

## 7.2 Tap i 1992 i form av avskrevne lån

Mange kommuner har tildels betydelige midler igjen ved årets slutt. Ved utgangen av 1992 var 393 millioner av midlene til Etableringslån I og 317 millioner av Etableringslån II midlene udisponert. Dersom halvparten av dette beløpet antas å være plassert over et år til 10 prosent rente, vil en med en startrente i Husbanken på 6 prosent kunne få en avkastning på 4 prosent på disse midlene. I alt vil dette utgjøre 15 millioner kroner for året 1992.

Under Etableringslån II er det utarbeidet retningslinjer for hvordan kommunene skal sette opp tapene som grunnlag for risikodelingen med staten<sup>16</sup>. Det er tap definert på denne måten vi i undersøkelsen har hatt til hensikt å registrere for året 1992. Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange lån som var helt eller delvis avskrevet, dvs. lån som er avskrevet etter realisering av pantet ved en tvangsauksjon, og hvor store beløp det dreide seg om. I tillegg ble omfanget av tvangsauksjoner og antall lån under tvangsinn drivelse kartlagt.

---

<sup>16</sup> Sitat rundskriv HB-1230, 14. oktober 1991: "Som tap kan legges til grunn realisert tap etter gjennomføring av frivillig eller tvunget salg av den boligen som lånet er tatt opp for å finansiere. Det forutsettes for øvrig at kommunen vurderer om låntaker kan dekke det realiserte tapet på annen måte. Manglende innbetaling av renter og avdrag fra låntakernes side kan ikke alene regnes som tap i denne sammenheng. Som tap vil da regnes manglende dekning av gjenstående lånebeløp. I tillegg kan det i tapet regnes forfalte, ikke betalte renter inntil et år fra dato for første ubetalte forfall. Som hovedregel skal realiseringen av tapet, innebære en endelig avskrivning av de fordringer som tapet er knyttet til og beregnet ut i fra".

Tabell 7.1: Antall kommuner med avskrevne lån, tvangsauksjoner og tvangsinn drivelser etter antall lån

Antall lån	Kommuner med avskrevne lån i 1992	Kommuner med tvangs-auksjon pga. etabler.lån i 1991	Kommuner med tvangs-auksjon pga. etabler.lån i 1992	Kommuner med lån under tvangsinn-drivelse i 1992
0	51	48	44	50
1	11	9	15	5
2 - 5	8	5	3	4
6 - 49	4	3	3	6
50 +	2	0	0	3
Sum	76	65	64	68

Kilde: Undersøkelse av et utvalg på 80 kommuner

Av de som svarte på spørsmålene omkring tap og mislighold var det 25 av 76 kommuner, eller en av tre, som hadde tap i 1992<sup>17</sup>. I 11 av kommunene med tap var tapet begrenset til ett lån. 48 av 65 kommuner hadde ikke hatt tvangsauksjoner pga. etableringslån i 1991. Mønsteret i 1992 var nokså likt 1991. Enda færre kommuner hadde lån under tvangsinn-drivelse i 1992. Det siste kan tyde på at antall avskrevne lån vil gå ned. Datamaterialet tyder på at når et lån først ble avskrevet, så var avskrevet beløp av samme størrelsesorden som gjenstående gjeld på lånet.

I tabellen nedenfor er tapene for kommunene i utvalgsundersøkelsen beregnet. Noen få kommuner hadde ikke oppgitt hvor store lån som ble avskrevet. Disse kommunene har fått samme gjennomsnittlig tap som kommuner innen samme kommunestørrelse. Tapsprosenten er beregnet som samlet tapsbeløp i kommuner innenfor en kommunetype dividert på samlet utestående beløp på Etableringslån I for disse kommunene. Det er ikke konstatert noen tap på Etableringslån II i vårt materiale.

<sup>17</sup> Oslo kommune er ikke med her, men beregnet i 1991 et tapspotensiale i etableringslånordningen og supplerende ordninger til minimum 350 millioner kroner med basis i lånenes sikkerhet. Kommunen har foretatt budsjettmessige avsetninger for å møte deler av tapet. Usikret restgjeld etter salg av bolig utgjorde pr. 8.12.93 for etableringsordningen 133 millioner kroner, og beløpet må i hovedsak anses som tapt. Totalt utestående for etableringslånetakere med mer enn 12 måneders restanse utgjorde pr. 8.12.93 248 millioner kroner, hvorav restansene utgjorde 89 millioner kroner (lån med usikret restgjeld medregnet). Totalt utestående alle lån medregnet, utgjorde samme dato 1.207 millioner kroner, herav restanser 98 millioner kroner. Det er foreløpig ikke foretatt avskrivninger av individuelle lån, men dette vil skje suksessivt i henhold til vedtatte retningslinjer (Oslo modellen). En ny tapsberegning, basert på senere betalingsutvikling og hvor en også tar med kostnadene ved endrede lånevilkår for å sikre låntakerne bomuligheter, vil etter all sannsynlighet gi et høyere beløp enn de opprinnelige 350 millioner kroner. Stavanger har heller ikke konstaterte tap foreløpig.

Tabell 7.2: Tap i prosent av utlånsmasse, antall kommuner med tap og andel kommuner i utvalget med tap etter kommunestørrelse.

Kommunetype etter antall innbyggere	Tap i prosent av utlånsmasse EI	Antall kommuner med tap	Kommuner i utvalget m/svar <sup>1)</sup>	Prosent kommuner med tap
- 2500	1,3	4	20	20
2500 - 4999	0,7	7	22	32
5000 - 9999	1,1	4	16	25
10 000 +	2,1	8	14	57
Storbyer	1,6	2	3	67
Alle	1,5	25	75	33

<sup>1)</sup> Oslo er holdt utenfor. Kilde: Undersøkelse av et utvalget på 80 kommuner

Siden bare en av tre kommuner hadde tap, var tapene relativt store i de kommunene som hadde tap. Den gjennomsnittlige tapsprosenten i kommuner som hadde tap var 2,3 prosent. Det var en større andel av de største kommunene (10 000+) som hadde tap. Derfor var tapsprosenten for denne kommunegruppen stor, 2,1 prosent. For enkelte av de små kommunene var tapsprosenten svært høy. Selv ett tap utgjorde en betydelig andel av utlånsmassen i slike kommuner. Sjansen for å få tap på utlån ser ut til å være uavhengig av om sosial etat eller annen etat har stått for innstillingen av søkerne.

For alle kommunene i utvalget utgjorde konstaterte tap 1,5 prosent av utlånsmassen. Da er utlånsmassen i kommuner som ikke har hatt tap også inkludert. Brukes denne prosenten på hele utlånsmassen, dreier det seg om ca. 190 millioner kroner i tap for 1992. Tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlig tap for kommunene i utvalget og multipliserer dette tallet med samtlige kommuner som har Etableringslån I, blir tapet ca. 140 millioner kroner. Tapet i 1992 kan dermed sies å ligge mellom 140 og 190 millioner kroner. Kommuner med over 10 000 innbyggere sto for 84 prosent av dette tapet. Tre av fire lån som ble avskrevet ble gitt i perioden 1986-1990, dvs. i en periode med sterkt press og høye priser i bolimarkedet. Kun 5 prosent av tapslåne var 1-2 år gamle.

For å vurdere størrelsen på tapene i forbindelse med etableringslån, har vi innhentet tapsprosenten fra forretnings- og sparebanker. Tabellen nedenfor viser tapsavsetninger i prosent av utlån for personkundemarkedet, dvs. ikke splittet på boliglån og andre typer lån. Tapene i forbindelse med etableringslån er konstaterte tap. I Bankkriseutredningen (NOU 1992:30) sies det at de tapene som ble beregnet frem til og med 1990 i stor grad ble motsvart av konstaterte tap allerede i 1991.

Tabell 7.3: Tapsavsetninger i prosent av utlån i personkundemarkedet.

	1989	1990	1991	1992
Forretningsbanker	1,2	1,1	2,5	1,4
Sparebanker	0,6	0,7	1,0	1,0

Kilde: NOU 1992:30 Bankkrise, pluss innhentede tall for 1992 fra bankforeningene



Dersom vi tolker tapsavsetningene i 1991 som et uttrykk for de konstaterte tapene i 1992, ligger tapene på etableringslån i samme størrelsesorden som for personkundemarkedet i forretnings- og sparebankene. Det er verd å merke seg at tapsavsetningene i disse bankene var på det høyeste i 1991. Fra en undersøkelse av boligplanlegging i seks kommuner, Nordahl (1994), ble det fra administrativt hold fremholdt at ikke alt som ble bokført som tap faktisk var tap. Det ble inngått avtaler mellom kommunen og skyldneren, som etter administrasjonens syn, trolig ville gi kommunen tilbake de utlånte pengene på sikt. Er denne praksisen utbredt, blir tapene overvurdert. Dersom kommunene hadde fulgt de samme reglene for tapsavsetning som de private bankene, ville de akkumulerte tapene vært større. En ville ha satt av tap på lån der betalingsbetingelsene ikke ble fulgt. Hvilke år slike tapsavsetninger skulle relateres til, er ikke opplagt. Dersom disse avsetningene f.eks. ble gjort i 1991 eller tidligere, er det ikke sikkert at tapsprosenten for 1992 ville blitt større enn den som vi har registrert i undersøkelsen.

I en Gallup-undersøkelse fra høsten 1992 kunne husholdninger med etableringslån skilles ut. De utgjorde 2,7 prosent av samtlige husholdninger i undersøkelsen. I tabellen nedenfor beskrives disse husholdningene ved gjennomsnittlig innflyttingsår, størrelse på etableringslånet, samlet boliggjeld, annen gjeld og boliglånene som andel av boligens antatte salgsverdi høsten 1992.

*Tabell 7.4: Andel husholdninger med etableringslån, gjennomsnittlig etableringslån, boliggjeld, annen gjeld, boliggjeld som andel av antatt omsetningspris og inntekt etter innflyttingsår.*

Innflyttingsår	Andel hushold	Gj.sn. etableringslån	Gj.sn. boliglån	Gj.sn. annen gjeld	LTV-rate 1)	Gj.sn. brutto inntekt
før 1986	24	77 000	250 000	34 000	58	242 000
1986 -1990	48	152 000	397 000	33 000	114	211 000
etter 1990	28	180 000	488 000	50 000	95	219 000
Alle	100	141 000	387 000	38 000	93	221 000

Kilde: 74 husholdninger i Gallup-undersøkelse høsten 1992

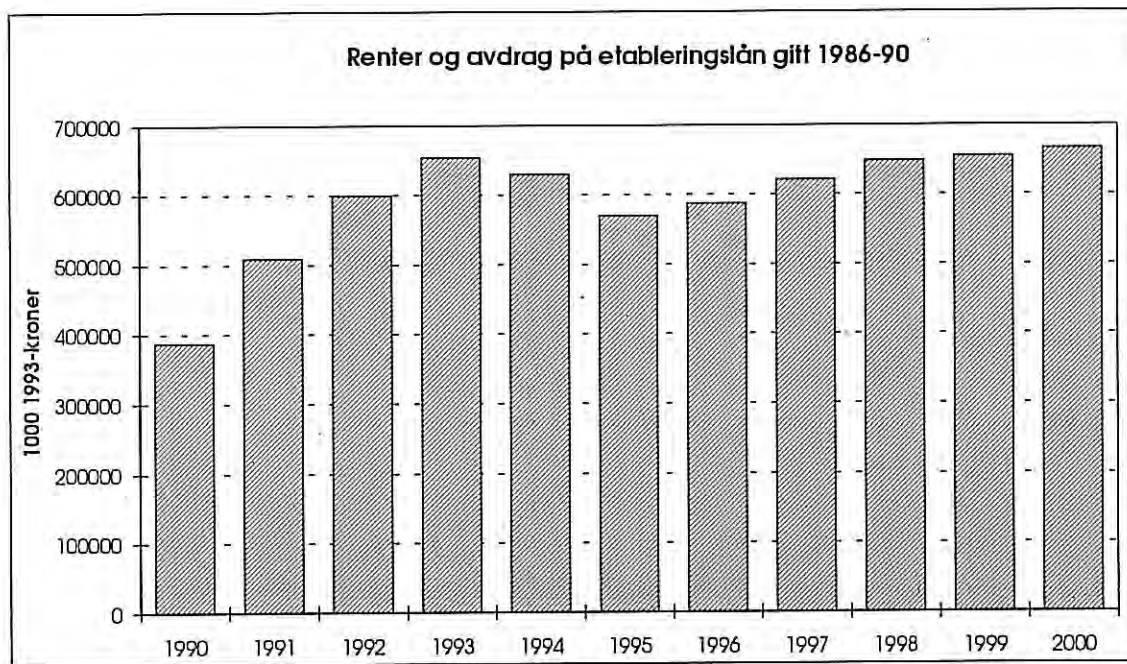
1) LTV="Loan to Value", dvs. boliglån i prosent av antatt salgspris

Nesten halvparten av alle husholdninger med etableringslån hadde flyttet inn i sin nåværende bolig i perioden 1986-90. Disse hadde en boliggjeld på 397 000 kroner, og etableringslånet utgjorde 152 000 kroner av dette. Disse husholdningene etablerte seg i en periode med høye boligpriser. Ved slutten av 1992 hadde boligprisene falt betydelig slik at boliglånene da utgjorde 114 prosent av antatt salgsverdi. Bruttoinntekten var 211 000 kroner, og lavere enn for husholdninger som fikk etableringslån i 1991 og 1992. De som fikk etableringslån før 1986, hadde i 1992 en inntekt på 242 000 kroner.

I Gallup-undersøkelsen ble husholdningene også spurt om sin nåværende økonomiske

situasjon. Mens 5 prosent av de husholdningene som ikke hadde etableringslån svarte at pengene/inntektene ikke strakk til, var det 16 prosent av de som hadde etableringslån som svarte dette. Av de som ikke hadde etableringslån svarte 21 prosent at de ikke kunne klare noen økning i de månedlige utgiftene før de befant seg i en vanskelig økonomisk situasjon, mens 39 prosent av de som hadde etableringslån svarte dette.

Siden tapene hovedsaklig er knyttet til lån gitt i perioden 1986-90, har vi beregnet hvor store rente- og avdragsbetalingene på disse lånene kan forventes å bli frem til år 2000. Tallene i figuren er gitt i 1993-kroner. Toppenten på lånene er antatt å være 7,5 prosent i 1994 og 6 prosent fra 1995. Lån gitt gjennom SIFBO (tidligere SIBO og FLYBO) er ikke med.



*Figur 7.1: Renter og avdrag på etableringslån fordelt gjennom kommunene i perioden 1986-1990. 1993 kroner. Inflasjon 1994-2000 er satt til 2 prosent pr. år.*

Både i 1993 og 1994 vil rente- og avdragsbetalingene på disse lånene være større enn i 1992, men med en nedgang fra 1993 til 1994, som også fortsetter i 1995. Sammenlignet med de private bankene, der kundene i 1993 og 1994 vil få reduserte innbetalinger som følge av rentenedgangen, indikerer beregningene et fortsatt stort tapspotensiale i kommunene. På grunn av økte avdragsinnbetalinger til Husbanken vil betalingsforpliktelsene øke fra 1995. Tallene forteller at det fortsatt er mange som etablerte seg i perioden 1986-90 som er i faresonen. Rente- og avdragsbetalingene på etableringslånet vil øke, mens kapitalutgiftene på de øvrige boliglånene vil gå ned. Siden en del av lånene er dårlig sikret, er det usikkert hvor stor rentenedgangen blir for disse.

Hvor stort det realiserste tapet vil bli, er blant annet avhengig av hvor mye boligprisene vil øke de nærmeste årene. For at den gjennomsnittlige boliggjelden skal være lik den

gjennomsnittlige boligverdien ved slutten av 1993, måtte prisene stige med 14 prosent. I følge statistikk fra Norges Eiendomsmeglerforbund har prisene i gjennomsnitt steget med 19 prosent fra bunnivået i 1. tertial 1992 til 3. tertial 1994. Det må understrekes at de regionale variasjonene er store.

Selv om mange kommuner allerede i 1987 sa at de sto ovenfor et oppryddingsarbeid i forbindelse med tap, er det fortsatt en del kommuner som ikke er bevisst sitt tapspotensiale i forbindelse med etableringslån. Manglende innbetaling av renter og avdrag kan ha pågått i årevis. Noen har dekket opp dette gjennom utbetalinger fra sosialkontorene. 72 prosent av kommunene nevner i undersøkelsen at de "noen ganger" benyttet sosialkontoret til å betale renter og avdrag på etableringslån (1 prosent gjorde dette "svært ofte", 4 prosent "ofte" og 23 prosent "aldri"). Uten bruk av sosialkontor og lempeligere nedbetalingsbetingelser vil en stå ovenfor en opprydding som kan påføre kommunen store tap. Verdien av avviket fra avtalte nedbetalingsbetingelser blir av bankene ført som konstaterte tap. Hvordan dette gjøres i kommunene, vil variere, men de tapene vi har spurt om i undersøkelsen omfatter ikke dette forholdet.

Kommunenes noe avventende holdning skyldes ofte at de ivaretar sin kreditorfunksjon parallelt med at de har et ansvar for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Det fins eksempler på at kommuner gir etableringslån til kjøpere som de vet må ha støtte fra sosialkontoret for å greie bostøtteordningene. De mente dette var den billigste måten å hjelpe visse husholdninger på, f.eks. enslige forsørgere som på grunn av barna ikke burde ha for dårlig boligstandard. Sosialhjelp blir på denne måten brukt som en kommunal bostøtteordning.

Mange kommuner har nedfelt muligheter for betalingsutsettelse i regelverket. Noen eksempler: "uforutsatte hendelser av forbigående karakter" gir grunnlag for betalingsutsettelse. "De som misligholder ut over bankens purreutiner, blir innkalt til en samtale om årsaken til dette". "Ved vesentlig misligholdelse begjærer sosialsjefen tvangssalg". "Utsettelse av betaling belastes sosialbudsjettet". Disse formuleringene tyder på at kommunene er villige til å strekke seg langt.

## 8 ENDRINGER I ORDNINGENE

### 8.1 Endringer i kommunale regelverk

I undersøkelsen ble det spurt om hvilke endringer i regelverket som var gjort i løpet av 1992 og 1993. Regelverket i kommunene tilpasses innholdet i forskriftene fra Husbanken. En kommune klaget på Husbankens gjentatte endringer som gjorde det problematisk å ha oppdaterte brosjyrer til en hver tid.

Strengere vurdering av familiens økonomi, bedre oversikt over og større krav til husholdningenes betalingsevne var punkter som gikk igjen. Det er gjort en innskjerping og oppfølging av de som har problemer med betalingen av lånene. Øvre inntektgrense er justert i en kommune. Noen har delegert avgjørelsesmyndighet fra formannskap til annet organ, mens formannskap er ankeinstans. Flere kommuner hadde innført ankeadgang.

En kommune hadde inngått avtale med sin respektive bankforbindelse om prioritetvikelse for låne-opptakene for den enkelte søker. Dersom ikke avtale med bankforbindelse var på plass, ble saken forelagt formannskapet til avgjørelse. En annen kommune hadde økt egenkapitalkravet fra 8 til 20 prosent av verditakst for Etableringslån I, og til 10 prosent for Etableringslån II, når denne ordningen ble brukt til kjøp. I en kommune var det innført strengere vilkår mht. til sikkerhet. Takst på eiendom skulle være av nyere dato, prioritetvikelser skulle etterstribes og det skulle innføres gjeldsbrev i tillegg til sikkerhet i form av pant.

### 8.2 Synspunkter på ordningen

Som ved tidligere undersøkelser av ordningen, kom det fra en del av kommunene ønsker om at Husbanken skulle overta administreringen av ordningen. Fra kommuneledelsens side kan dette ofte være begrunnet med at en ønsker å overføre risikoen for tap til Husbanken. Fra boligsektoren i kommunene kan det være flere argumenter for en slik holdning. Mangel på fagkompetanse i bankvirksomhet kan være årsaken til at noen nevner at Husbanken sitter med denne kompetansen og burde kunne overta den avgjørende kredittvurderingen. Fevolden m.fl (1992) antyder at ønsket om statlige minstestandarder, mere reguleringer og sterkere bindinger på kommunenes bruk av statlige midler kan ha klare lokale profesjonsinteresser innen kommunen. I følge dette resonnementet vil profesjonalisering og sektorspesialisering lede til sterkere statlige føringer.

En kommune sier at det er lettere å selge bruktboliger når en kan få etableringslån. Unge vil bli i kommunen. Å gi topplån på sosialt grunnlag er billigere enn å skaffe folk tak over hodet.

Lavere rente på Etableringslån II og månedlige terminer på alle lån var et ønske fra flere kommuner. Noen kommuner ønsket at det ble lagt inn mulighet for en rentemargin på begge ordningene. Tildelte etableringslånemidler burde sendes kommunen tidligere på året, mente flere.

Fra mange kommuner ble det foreslått én ordning med lavest mulig rente der tapsrisikoen skulle deles mellom kommune og stat. Enkelte foreslo at tapsfordeling bare skulle gjelde refinansiering, men at det kun skulle være én ordning. Andre foreslo å øke statens del av tapsrisikoen. Én kommune syntes ordningene var for like. Større forskjell ville gi bedre fleksibilitet. Fra en annen kommune kom det ønske om klarere vilkårsrammer for hvem som tildeles lån.

Én kommune nevnte at 90-prosent regelen kunne være negativ fordi mange måtte ha 3. prioritetslån med høy rente/gebyr på toppen. De som er vanskeligst stilt har ikke egenkapital. Enkelte kommuner hadde ikke forstått at låneutmålingen var fri ved refinansiering.

Noen sitater:

*"Husbanken/staten burde finansiere noe av administrasjonskostningene, da dette snart blir å betrakte som en "bør"- oppgave - og dermed bli nedprioritert".*

*"Etableringslån bør i framtiden innvilges og betjenes av Husbanken etter prioritering fra kommunene, dvs. kommunene får en behandlingsside i lånesøknaden til Husbanken".*

*"Ordningen har overlevd seg selv. Det er ingen fornuft i at kommunen skal administrere (og bære tapene) av denne låneordningen. Bør overtas av Husbanken - de har "låneapparat". Tap på etableringslån bør være et statlig ansvar".*

## 9 KONKLUSJONER

### Sosial profil balanseres mot risiko for tap

Kommunene benytter ordningen med etableringslån til å formidle statlige subsidierte lån til sine innbyggere. Gjennom rimelig toppfinansiering stimulerer lånene til nybygging og gjør at flere skaffer seg egen bolig, også i bruktboligmarkedet. Det er i tillegg et mål for kommunene å hindre tvangssalg av boliger gjennom å gi rimelige lån til refinansiering av private topplån. Kommunene må være villige til å påta seg risiko for tap på utlån. De vil derfor bruke tildelingskriterier som gir lavest mulig risikoprofil uten å bryte med statlige føringer for hvordan ordningene skal brukes.

Med basis i statens målsettinger for ordningen, presisert i Husbankens rundskriv til kommunene om hvordan midlene skal benyttes, står kommunene nokså fritt i å utforme et regelverk i tråd med lokale preferanser. Ved fastleggingen av tildelingsreglene tar kommunene også hensyn til eventuelle andre tiltak som de benytter mot de samme målgruppene. Denne friheten fører til at tilbudet om etableringslån varierer mellom kommuner og at en husholdnings sjanse for å få etableringslån vil variere med hvilken kommune den etablerer seg i. Dette er rimelig, også fordi det kan dreie seg om etablering i helt ulike boligmarkeder. Så lenge statens intensjoner med ordningen etterleves, vil slike forskjeller måtte aksepteres.

De statlige føringene gjør at mange kommuner i sine regelverk og i sine vurderingskriterier prioriterer funksjonshemmede og husholdninger med sosiale problemer og knytter betingelser til boligstandard og type gjeld som skal refinansieres. Byggforsks undersøkelse viser at kommunene foretar en grundig vurdering av betalingsevne, og at avslagsgrunnene som kommunene oppgir synes fornuftige ut fra risikoaspektet. I tillegg er kommunene nøye med at lånene ikke går til husholdninger med for høy inntekt. Samlet sett var tapene i forhold til total utlånsmasse i samme størrelsesorden som for foretnings- og sparebankenes personkundemarked. Siden bare en av tre kommuner hadde tap, var tapsprosenten betydelig i enkelte kommuner. Over 80 prosent av tapene som ble registrert i 1992 var knyttet til kommuner med flere enn 10 000 innbyggere. Tre av fire tapslån ble gitt i perioden 1986-90. To av storbyene hadde ikke tap i form av avskrevne lån, men oppga at de hadde et betydelig tapspotensiale.

Kommunenes noe avventende holdning skyldes ofte at de ivaretar sin kreditorfunksjon parallelt med at de har et ansvar for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Mange bruker sosialhjelp som en form for kommunal bostøtte. Andre har nedfelt ordninger med betalingsutsettelse i regelverket.

En stor andel av lånene ble i 1992 gitt til husholdninger med relativt lav inntekt, selv om variasjonene mellom kommunene var store. De som fikk Etableringslån II hadde høyere inntekt enn de som fikk Etableringslån I. Lånene gikk i stor utstrekning til barnefamilier.

### Forskjeller mellom kommunetyper

Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at ordningene fungerer forskjellig i små og store kommuner. Vi finner store forskjeller i hvordan ulike kriterier blir tillagt vekt. De store kommunene sier i spørreundersøkelsen at de i større grad enn de små kommunene legger vekt på at inntekt og betalingsevne skal være stor nok. I noe mindre grad legger de vekt på spesielle sosiale forhold og at søkeren er ung. Ser vi på hvem som faktisk får lån, har de store kommunene en større andel funksjonshemmede, mens andelen med lav inntekt er omtrent den samme. Her skiller storbyene seg klart ut ved at en svært stor andel av lånene ble gitt til husholdninger med lav inntekt. Oslo var her atypisk for storbyene og mere lik de andre kommunene. Den høye andelen lavinntektshushold kan trolig forklares med at det var relativt flere enslige husholdninger som fikk lån i storbyene. Barnefamilier med "lav" inntekt vil ofte ha høyere samlet inntekt enn en enslig person med "lav" inntekt. Endringen i bruken av ordningen fra lavinntektshushold til hushold med betalingsevne har vært stor i Oslo.

Til forskjell fra andre kommuner ga storbyene i ubetydelig grad lån til nye boliger. Siden 1984 har det i takt med nedgangen i antall nybygde boliger skjedd en dreining fra nye til brukte boliger for alle kommuner.

Jo større kommunen er, jo større er andelen aleneboere, andelen sosialhjelpsmottakere og andelen enslige forsørgere. Forskjellen mellom storbyene og resten av kommunene er påtakelig. Arbeidsledigheten er størst i de minste kommunene og i storbyene. Det er i storbyene at ordningen i minst grad strekker til for å løse boforholdene for vanskeligstilte. Det er her vi derfor oftest finner kommunale låne- og støtteordninger som erstatning for eller i kombinasjon med etableringslån. Siden det er definert som et kommunalt ansvar å hjelpe vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet, kombinert med det faktum at etableringslåneordningen ikke er tilstrekkelig for å hjelpe disse, vil opphopningen av vanskeligstilte i storbyer medføre en tilsvarende større belastning på de kommunale budsjetter. Lave avslagsprosenten i de minste kommunene og høye avslagsprosenten i storbyer må ha sin bakgrunn i ulikheter i søkermassens sammensetning. Det ble gitt mange avslag, antakelig i den enden av skalaen som omfattet de minst ressurssterke. Husholdninger med permanent dårligere økonomi skal imidlertid etter boligpolitikkenes målsettinger hjelpes på annen måte.

Ut fra denne undersøkelsen kan vi ikke si noe om hvilke andre kommunale tiltak slike husholdninger blir tilbudt. Etableringstilskudd og utleielån er ment som statlige virkemidler mot denne gruppen. Det er svært få som får etableringstilskudd og husleien i utleieboligene har de siste årene gitt høyere bokostnader enn kjøp til svært lave bruktboligpriser. Omfanget av andre kommunale låne- og støtteordninger som ble registrert i undersøkelsen var lite, men økte med kommunestørrelse. Jo større innslag av vanskeligstilte husholdninger, jo større var behovet for å supplere etableringslån med egne låne- og støtteordninger. Det private leiemarkedet og eventuelle kommunale utleietilbud kombinert med aktiv bruk av sosialhjelp kan være en måte å løse problemene på. Eie av egen bolig er blitt vanskeligere å realisere for mange husholdninger. En stor andel av de personene som besvarte spørreskjemaet så

behovet for å bygge flere kommunale utleieboliger. Det var storbyene som klarest hadde ønske om å øke det kommunale utleietilbudet til lavinntektshusholdninger.

### **Vil etterspørselen øke dersom boligmarkedet tar seg opp?**

Aldri har tilbudet om etableringslån fra statens side vært større når begge ordningene ses under ett. Selv om ordningene går til de "riktige" husholdningene, er den kommunale etterspørselen redusert de siste årene. Dette skyldes i noen grad at kommunene tidligere har søkt om mer enn de har hatt behov for. Svikten i kommunenes etterspørsel i form av at bevilgningene ikke blir benyttet fullt ut, er hovedsaklig konjunkturbestemt. Fallet i boligprisene etter 1988 har for det første bidratt til redusert nybygging, dessuten har antall omsetninger i brukmarkedet gått ned. Mens små kommuner i 1992 brukte en tredjedel av midlene til ny bolig, var denne andelen 80 prosent i 1984. Toppfinansieringsbehovet har avtatt, dels fordi det skal mindre til for å finansiere innskuddet i brukte borettslagsboliger og dels fordi låneutmålingen ved nye husbankfinansierte boliger i mange tilfeller har vært svært høy. Kommunene svarte at det lokale behovet, pluss eventuelle ubenyttede midler fra året før, bestemmer hvor mye det søkes om i Husbanken. En regresjonsanalyse på utvalgte sosio-økonomiske faktorer som kan sies å representere behovet, bekreftet for en stor del disse utsagnene. Store ubenyttede midler enkelte år skyldes trolig at kommunene har bommet på behovet mer enn at de spekulerer i rimelig likviditet. For Etableringslån II har rentenedgangen gjennom 1993 trolig gjort behovet for refinansiering mindre.

Både antall husholdninger som søkte og som fikk lån har vært høyt frem til og med 1992. I 1993 sank etterspørselen etter Etableringslån I fra 19 000 til 15 000 husholdninger. Det var også færre søknader til Etableringslån II i 1993 enn i 1992.

Lav generell prisstigning og kraftig nedgang i nominell rente har minsket likviditetsproblemet de første årene for de som skal etablere seg. Selv om kostnadene ved å bo (karaktereisert ved realrente etter skatt) fortsatt er høye, har de årlige boutgiftene blitt lavere. Dette kan være en forklaring på nedgangen i 1993. Økt nybygging fra 1994 vil imidlertid kunne bidra til å øke interessen igjen.

Ved å undersøke hvordan publikums etterspørsel varierte mellom kommuner i 1992, fant vi at antall søknader pr. 1000 innbyggere varierte med befolkningens sammensetning, byggeaktiviteten i kommunen og tilbudet av lånemidler fra kommunen.

Interessen var størst i de aller minste og i de største kommunene. I de minste kommunene var trolig interessen stor fordi kommunene søkte Husbanken om relativt høye beløp. Disse kommunene la stor vekt på byggeaktivitet når de søkte Husbanken om midler. Sjansen for å få lån ble derfor oppfattet som større der, spesielt for husbyggere. Den store interessen i de største kommunene må tilskrives et større innslag av svakstilte husholdninger. Sammensetningen av husholdninger som har fått lån etter inntekt bekrefter dette bildet.



### **Etableringslån som boligpolitisk virkemiddel**

Lavere rente vil kunne minske behovet for å refinansiere topplån i private kredittinstitusjoner, selv om en i fremtiden kan forvente større forskjell på topplånsbetingelser i private banker og rentesatsene på topplånene fra Husbanken. Husbanken har de samme rentesatsene både på grunnlån og topplån, mens private kredittinstitusjoner nå mer og mer priser lånene etter risiko. Tapsrisikoen for Etableringslån II deles med staten. Det er derfor et åpent spørsmål om kommunene av denne grunn i større utstrekning vil benytte Etableringslån II til kjøp av bolig når rentenivået blir lavere. Skjer dette i stor utstrekning, er det mye som taler for å slå de to låneordningene sammen til én ordning. Fra 1992 til 1993 ble andelen av Etableringslån II-lånene som gikk til refinansiering redusert fra 80 til 65 prosent.

Ordningsen med etableringslån er klart mindre standardisert enn f.eks. statens bostøtteordning. Husbanken har utarbeidet kriterier for å fordele Stortingets ramme for ordningen til interesserte kommuner. Eksistensen av slike kriterier innebærer at ordningen dels kan ses på som en hjelpefunksjon, der tildelingskriteriene bidrar til å kompensere kommuner som er i en ugunstig situasjon (Strand, 1980). På den annen side kan bruk av sentrale fordelingskriterier ha sin bakgrunn i at en husholdnings sjanse for å få etableringslån skal være lik, uavhengig av hvor i landet en bor. Ulike boligmarkeder mellom kommunene, spesielt hva angår prisnivået på boliger, burde tilsi en neddempning av likhetstanken. Både i 1992 og i 1993 har rammene vært større enn kommunenes etterspørsel. Bortsett fra de som hadde betydelige midler igjen fra året før, fikk alle kommunene det de søkte om. I disse årene var de sentrale fordelingskriteriene uten betydning. Dersom muligheten for å få lån likevel var forskjellig mellom kommunene, må dette derfor tilskrives kommunale beslutninger.

Strand (1980) sier at en ordning har en selvhjelpsfunksjon når likhetsmål nedprioriteres i forhold til verdier som lokal handlefrihet, geografisk nærhet, lokalpolitisk deltakelse og lokal tilpasning. Ordningen med etableringslån har hovedsaklig en slik funksjon ved at kommunale regelverk skal lages med basis i lokale preferanser uten å bryte med de statlige føringene. Den sterke vektleggingen av lokale preferanser gjør at fordelingen av hvem som får lån varierer mellom kommuner. Om ordningen fungerer etter intensjonene eller ikke kan derfor ikke avgjøres på grunnlag av eventuelle forskjeller mellom kommuner, men må hovedsaklig baseres på om de statlige føringene overholdes.

Denne undersøkelsen viser at kommunene i stor grad etterlever de statlige føringene, selv om f.eks. storbyene i større grad gir lån til enslige lavinntektshusholdninger i brukte boliger. Siden sammensetningen av vanskeligstilte husholdninger varierer så mye mellom kommunene, ville det ikke være riktig med et mere standardisert regelverk, der en i detalj beskrev hvilke husholdninger som kvalifiserte for lån. Også det forhold at det er kommunen som tar risiko, gjør at den kommunale friheten, som i dag ligger innebygd, bør opprettholdes.

Flere antyder at bankene er svært lite interessert i gjeldsbrevslån, og at de ber

husholdningene prøve å få etableringslån gjennom kommunen. På denne måten kan etableringslån få enda større betydning i tiden fremover. I regioner med et svakt boligmarked og for husholdninger med lav inntekt og liten egenkapital, vil toppåne i private banker bli priset så høyt at kjøp synes uoppnåelig. Et etableringslån gjennom kommunen vil derfor være avgjørende for om husholdningen skal kunne etablere seg i en eid bolig.

Mange får avslag på etableringslån til refinansiering med den begrunnelse at lånet ikke er tilstrekkelig til å hjelpe husholdningen permanent. Flere kommuner har løst dette ved å bruke Etableringslån I til refinansiering. Fire av ti lån gitt til refinansiering ble gitt av kvoten for Etableringslån I. Bare fem prosent av de tilfellene som fikk lån til refinansiering i 1992, innbefattet gjeldssanering. Her burde det være mulig for kommunene i samarbeid med bankene å finne frem til mer akseptable løsninger enn det en kan se i dag. Flere av kommunene sier det har vært svært vanskelig å få bankene med på sletting av gjeld. Noe av forklaringen kan være mangel på bankfaglig kunnskap i kommunene.

Siden 1991 har 7500 husholdninger fått refinansiert et privat boliglån med et etableringslån. Sammen med Gjeldsordningsloven var dette et sentralt virkemiddel for husholdninger med boliggjeld og betalingsproblemer. Data fra en spørreundersøkelse høsten 1993<sup>18</sup>, tyder på at 40 000 husholdninger har fått løst sine gjeldsproblemer direkte med sin kredittinstitusjon (Aftenposten, 1994a). SIFO sier i Aftenposten at Gjeldsordningsloven trolig har virket som en pådriver for å få løst problemene mellom skyldner og kreditor (Aftenposten, 1994b).

---

<sup>18</sup> Undersøkelsen er gjort av Gallup i samarbeid med INAS og Byggforsk

## Litteratur

- Aftenposten (1994a) *Stadig flere får millionformue*. Aftenposten 1. mars 1994
- Aftenposten (1994b) *Statlige kreditorer vanskeligst*. Aftenposten 25. februar 1994
- Albriksen, R. O. og Barlindhaug, R. (1981). *Analyse av ordningen med egenkapitallån*. Arbeidsrapport 39. Byggforsk
- Albriksen, R. O. og Claussen, J. (1986). *Etableringslånordningen 1984. En undersøkelse av kommunal praksis ved tildeling av etableringslån*. Prosjektrapport 8. Byggforsk
- Ekker, Harald (1981). *Kommunens frihetsgrader i det statlige styringssystem*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1981.
- Fevolden, Trond og Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune (1992). *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Tano 1992
- Hansen, Tore (1986). *Fra vekst til innstramning. Finansiell utvikling i norske komuner 1972-1982*. Nr. 3/86. Norges almenvitenskaplige forskningsråd
- Hansen, T. og Åhrén, P. (1992). *Vanskeligstilte boligsøkere*. Storbyforskning, rapport no.16. Oslo
- Nordahl, Berit (1994). *Kommunal boligpolitikk*. Prosjektrapport 146 Byggforsk.
- NOU 1992:30 Bankkrisen
- Pedersen, Per B. (1987). *Kommunene og barnehagepolitikken*. En analyse av kommunenes tjenestetilbud på barnehagesektoren. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- Skogstad, H. P. (1988). *Etableringslån til bolig. Tap og kostnader for kommunene*. Prosjektrapport 36. Byggforsk
- Stortingsmelding nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 1990-årene
- Strand, Torodd (1980) *Staten og kommunene: standardisering, hjelp og sjølhjelp*. I Johan P. Olsen (red) Politisk organisering. Universitetsforlaget
- Sørensen, Rune J. (1989). *"Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler?"*. Forskningsrapport nr. 4. Bedriftsøkonomisk institutt

Returneres til:

Norges Byggeforskningsinstitutt  
v/ Rolf Barlindhaug  
Postboks 123, Blindern  
0314 Oslo

## UNDERSØKELSE AV ETABLERINGSLÅNEORDNINGENE I ET UTVALG KOMMUNER

Kommunens navn: \_\_\_\_\_  
Kommunenummer: \_\_\_\_\_  
Kontaktperson i kommunen:  
    navn: \_\_\_\_\_  
    stilling: \_\_\_\_\_  
    telefon: \_\_\_\_\_

1. Hvor mye søkte kommunen Husbanken om få disponere til de to etableringslåneordningene for 1993?

a Etableringslån I:  000 kr      b Etableringslån II:  000 kr

2. Hvis kommunen *ikke* søker om midler til Etableringslån II, hva er den viktigste grunnen til dette? Sett gjerne **flere** kryss.

- a For lite behov i kommunen  
 b Risiko for tap  
 c Har igjen midler fra året før  
 d Bruker for mye administrative ressurser  
 e Lånebetingelsene er for dårlige  
 f Annet, skriv \_\_\_\_\_

3. Hvilke faktorer hadde betydning for *hvor stort beløp* kommunen søkte om til Etableringslån I for 1993? Kryss av for **stor, noe, liten** eller **ingen** betydning på *alle* linjer.

		Stor 1	Noe 2	Liten 3	Ingen bet. 4
a	Antall innvilgede lån året før				
b	Anslått behov				
c	Byggeaktivitet nye boliger				
d	Risiko for tap				
e	Ny rentetrapp i Husbanken fra 1993				
f	Bruk av administrative ressurser				
g	Ubenyttede midler fra 1992				
h	Annet, skriv:				

4. Hvilke faktorer hadde betydning for **hvor stort beløp** kommunen søkte om til **Etableringslån II** for 1993? Kryss av for **stor, noe, liten** eller **ingen** betydning på **alle** linjer.

		Stor 1	Noe 2	Liten 3	Ingen bet. 4
a	Antall innvilgede lån året før				
b	Anslått behov				
c	Risiko for tap				
d	Ny rentetrapp i Husbanken fra 1993				
e	Bruk av administrative ressurser				
f	Ubenyttede midler fra 1992				
g	Annet, skriv:				

5. Bruker kommunen en lokal bank eller har den eget opplegg for låneforvaltningen?

<input type="checkbox"/>	1 Bruker lokal bank
<input type="checkbox"/>	2 Bruker eget opplegg
<input type="checkbox"/>	Annet, skriv _____

6. Hvordan ble det informert om etableringslånordningen i 1992? Kryss av for: brukes **ofte, en del, sjelden** eller **ingen** bruk - for **alle** linjer.

		Brukes ofte 1	Brukes endel 2	Brukes sjelden 3	Brukes ikke 4
a	Annonser og omtale i aviser				
b	Lokal radio og TV				
c	Gjennom sosialkontor				
d	Egen kommunal avis/brosjyrer i posten				
e	Informasjon til boligbyggelag/borettslag				
f	Annet, skriv:				

7. Hvor mye brukte kommunen på informasjonstiltak om etableringsordningene i 1992? Anslå et beløp i kroner.

<input type="text"/>	kroner
----------------------	--------

8. Hvem i kommunen instiller og hvem avgjør sakene?

	a Innstiller		b Avgjør	
Sosialetat	<input type="text"/>	1	<input type="text"/>	1
Boligetat	<input type="text"/>	2	<input type="text"/>	2
Teknisk etat	<input type="text"/>	3	<input type="text"/>	3
Kommuneadministrasjon	<input type="text"/>	4	<input type="text"/>	4
Formannskap eller annet politisk organ	<input type="text"/>	5	<input type="text"/>	5
Annet, skriv	<input type="text"/>		<input type="text"/>	

9. Gir kommunen søkeren ankeadgang?

ja 1       nei 2

10. Hvis ja på spørsmål 9, til hvilken instans? \_\_\_\_\_

11. Har kommunen søknadsfrister på etableringslån?

ja 1       nei 2

12. Hvor ofte skjer tildeling av etableringslån?

Antall ganger pr. år

13. Har kommunen fastsatte retningslinjer med minimumsinntekter og maksimumsinntekter for å få lån?

			Ja 1	Nei 2
Etableringslån I	a	Har minimumsgrense(r):	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	b	Har maksimumsgrense(r):	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Etableringslån II	c	Har minimumsgrense(r):	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	d	Har maksimumsgrense(r):	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Hvis kommunen har eksakte inntektsgrenser, vennligst beskriv disse her:


14. Vi er interessert i få mer innsikt i interessen for etableringslån. I hvor stor grad hender det at folk som henvender seg til kommunen *ikke* anbefales å søke? Sett *ett* kryss.

- 1 Svært ofte  
 2 Ofte  
 3 Noen ganger  
 4 Aldri

15. På hvilket grunnlag foretas en anbefaling om ikke å søke om etableringslån? Sett *ett* eller *flere* kryss.

- a Det er lite eller ingenting igjen av årets midler  
 b Inntekten er for lav  
 c Inntekten er for høy  
 d Boligen tilfredsstiller ikke spesifiserte krav  
 e Husholdningen har eid en bolig tidligere  
 f Annet, skriv:

**VI VIL NÅ STILLE EN DEL SPØRSMÅL I FORBINDELSE MED DE REGLENE DERE BRUKER NÅR HUSHOLDNINGEN SKAL KJØPE EN NY ELLER BRUKT BOLIG, BYGGE SELV ELLER UTBEDRE BOLIG**

16. Vi antar at regelverket i kommunen er slik at noen typer søkere vanligvis får avslag. Disse vil få avslag uansett hvor store midler kommunen disponerer over. Har kommunen knappe midler må den prioritere mellom husholdninger som er kvalifisert i henhold til regelverket. Nedenfor har vi listet opp noen søkergrupper. Forsøk å angi om disse gruppene vanligvis får avslag eller om de får lån/blir gjort gjenstand for prioritering mellom kvalifiserte søkere. Sett kryss på *alle* linjer.

		Får vanligvis avslag etter regelverket 1	Får lån eller blir gjenstand for prioritering 2
a	Søkere som ligger under en viss minimumsinntekt		
b	Søkere som ligger over en viss maksimumsinntekt		
c	Søkere med lav betalingsevne		
d	Søkere som har lav betalingsevne, men som kvalifiserer for bostøtte		
e	Søkere som er sosialt vanskeligstilt		
f	Søkere uten egenkapital		
g	Søkere med for høy boligstandard		

17. Hvor stor vekt legges på ulike kjennetegn hos husholdningen ved *innvilgelse* av etableringslån til kjøp/bygging/utbedring av bolig? Kryss av for **stor, noe, liten** eller **ingen** vekt på *alle* linjer.

Om husholdningen		Stor vekt 1	Noe vekt 2	Liten vekt 3	Ingen vekt 4
a	Inntekten må ikke være for lav				
b	Inntekten må ikke være for høy				
c	Betalingsevnen må være stor nok				
d	Husholdet har liten egenkapital				
e	Spesielle sosiale forhold				
f	Funksjonshemmed i husholdningen				
g	Barn i husholdningen				
h	Søkeren er ung				
i	Søkerens botid i kommunen				
j	Søkeren blir eier for første gang				
Om boligsituasjonen					
k	Nåværende boforhold er dårlige				
l	Boligen er nybygd				
m	Boligstandard er nøktern				
n	Boligen har grunnfinansiering i Husbanken				
o	Annet, skriv				

18. Når en søker kvalifiserer seg for etableringslån til kjøp/bygging/utbedring av bolig, hvordan fastlegges lånebeløpets størrelse? Sett *ett* kryss.

- |                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> | 1 | Gir hva det er behov for etter at alle andre lånemuligheter er prøvd                           |
| <input type="checkbox"/> | 2 | Gir så mye etableringslån som mulig innenfor Husbankens regelverk (maksimalbeløp og sikkerhet) |
| <input type="checkbox"/> | 3 | Gir lån i forhold til antall kvalifiserte søkere og total ramme                                |
| <input type="checkbox"/> | 4 | Det avgjørende er størrelsen på boutgiftene  |
| <input type="checkbox"/> |   | Annet, skriv: _____  |

### VI VIL NÅ GÅ OVER TIL Å STILLE EN DEL SPØRSMÅL OM BRUK AV ETABLERINGSLÅN TIL REFINANSIERING AV BOLIGLÅN.

19. Hvor stor vekt legges på ulike kjennetegn hos husholdningen ved *innvilgelse* av etableringslån til refinansiering av bolig? Kryss av for **stor**, **noe**, **liten** eller **ingen** vekt på **alle** linjer.

Om husholdningen		Stor vekt 1	Noe vekt 2	Liten vekt 3	Ingen vekt 4
a	Inntekten må ikke være for lav				
b	Inntekten må ikke være for høy				
c	Betalingsevnen må være stor nok				
d	Boliglånene må ikke overstige markedsverdien etter refinansiering				
e	Spesielle sosiale forhold				
f	Funksjonshemmed i husholdningen				
g	Barn i husholdningen				
h	Søkeren er ung				
i	Husholdningens inntekt har endret seg betydelig				
Om boligsituasjonen					
j	Boligstandarden er nøktern				
k	Boligen har grunnfinansiering i Husbanken				
l	Private kredittinst. viker prioritet				
m	Private kredittinstitusjoner sletter en del av gjelda				
n	Annet, skriv				



20. Hvor stor vekt tillegges faktorene nedenfor ved **avslag** på etableringslån til refinansiering?  
Kryss av for **stor**, **noe**, **liten** eller **ingen** vekt på alle linjer.

		Stor vekt 1	Noe vekt 2	Liten vekt 3	Ingen vekt 4
a	Dårlig sikkerhet				
b	Problem skyldes forbrukslån				
c	Problem p.g.a. lån til næringsvirksomhet				
d	Kredittinst. vil ikke samarbeide				
e	Etableringslån gir ingen varig bedring for husholdningen				
f	Annet, skriv				

21. Hvor stor andel av boligens antatte omsetningsverdi (inkludert fellesgjeld i borettslag) kan boliglånene maksimalt utgjøre etter refinansiering med etableringslån? Det er her mulig å svare med et tall større enn 100 dersom boliglånene etter refinansiering fortsatt er større enn boligens antatte omsetningsverdi.

prosent

22. Hvor stort var maksimalt lånebeløp ved refinansiering i 1992?

000 kr

23. Begge etableringslåneordningene kan brukes både til bygging, kjøp, utbedring og refinansiering. Vi ønsker å kartlegge praksis i din kommune. Svar **både** på a og b.

	ja 1	Nei 2
a Brukes etableringslån I også til refinansiering?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Brukes etableringslån II også til bygging, kjøp eller utbedring?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis nei **både** på a og b, gå til spm. 25.

24. Hva er bestemmende for om etableringslån I eller etableringslån II blir brukt i enkeltsaker? Prøv å svare **ja** eller **nei** på **alle** linjer.

	Ja 1	Nei 2
a Høy inntekt tilsier bruk av etableringslån II	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Risiko for tap tilsier bruk av E-II fordi staten dekker halvparten av tapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Risiko for tap tilsier bruk av E-I fordi boutgiftene blir lavere med E-I	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Annet, skriv:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**TAP**

Noen kommuner har hatt tap på etableringslån. Vi er interessert i å registrere omfanget av tap i 1992. Vi mener tap etter gjennomføring av frivillig eller tvangsmessig salg av boligen som lånet er tatt opp for å finansiere, eller annen form for avskrivning av fordring (tap på hovedstol, dvs manglende dekning av gjenstående gjeld og forfalte, ikke betalte renter). Realiseringen av tapet innebærer en endelig avskrivning av de fordringer som tapet er knyttet til og beregnet ut i fra. Kontakt gjerne kommunekasserer eller annen regnskapsansvarlig.

25. Hvor mange lån ble helt eller delvis avskrevet i 1992?

Antall lån

26. Hvor stort var gjennomsnittlig restgjeld på de lånene som ble helt eller delvis avskrevet i 1992?

000 kr

27. Hvor stort var gjennomsnittlig tap på de lånene som ble helt eller delvis avskrevet i 1992.

000 kr

28. Hvor mange tvangsauksjoner p.g.a. misligholdte lån, der husholdningen hadde etableringslån, ble gjennomført i 1991 og 1992?

a	Antall 1991:	<input type="text"/>
b	Antall 1992	<input type="text"/>

29. Hvor mye hadde kommunen i utestående lån på de to etableringslånordningene pr 31.12.92? Hvis det er vanskelig å skille mellom låneordningene, kan du likevel anslå en fordeling.

a	Etableringslån I:	<input type="text"/>	000 kr
b	Etableringslån II:	<input type="text"/>	000 kr

30. Hvor mange lån er nå under tvangsinn drivelse, dvs at det er sendt begjæring om påkrav eller tvangsauksjon?

a	Etableringslån I, antall:	<input type="text"/>
b	Etableringslån II, antall:	<input type="text"/>

31. Hvilke låneårganger gjaldt tapene i 1992? Først prøv å gi et anslag på fordelingen i prosent, selv om statistikk ikke er tilgjengelig.

a	Lån som er 1 - 2 år gamle	<input type="text"/>	prosent
b	Lån som er 3 - 7 år gamle	<input type="text"/>	prosent
c	Lån som er eldre enn 7 år	<input type="text"/>	prosent
	Sum	100	prosent

32. I hvor stor grad dekker sosialkontoret renter og/eller avdrag på eksisterende etableringslån?

- 1 Svært ofte  
 2 Ofte  
 3 Noen ganger  
 4 Aldri

#### ANNET

33. Foretar kommunen beregninger av boutgifter og forbruksmuligheter for enkelte husholdninger?

- ja 1       nei 2

34. Begrepet "nøktern bolig" har avløst kravet om husbankfinansierte bolig. Hva har dette betydd for saksbehandlingen? Sett *ett* kryss.

- 1 Saksbehandlingen er blitt mer komplisert  
 2 Endringen har forenklet saksbehandlingen  
 3 Ingen betydning

35. Hvilken praksis følger kommunen når et lån innfris tidligere enn forutsatt? Sett *ett* kryss.

- 1 Pengene lånes *ikke* ut igjen  
 2 Pengene lånes ut igjen til individuelle søkere med kortere nedbetalingstid  
 3 Pengene lånes ut igjen til individuelle søkere på vanlige vilkår  
 4 Pengene lånes ut igjen til andre boligformål  
 5 Ingen bestemt praksis

36. Har kommunen andre garanti-, låne- eller støtte- ordninger som brukes i stedet for etableringslån eller i kombinasjon med etableringslån? Svar *ja* eller *nei* både på a og b.

		ja 1	Nei 2
a	Bruker egne garanti- låne eller støtte-ordninger i stedet for etableringslån	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b	Bruker egne garanti- låne eller støtte-ordninger i kombinasjon med etableringslån	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

37. For lavinntektshusholdninger kan leiemarkedet være et alternativ til kjøp. Hvordan vil du karakterisere leiemarkedet i din kommune? Svar om du er **enig**, **nokså enig** eller **uenig** på *alle* linjer.

		Helt enig 1	Nokså enig 2	Uenig 3
a	Det private utleiemarkedet er et alternativ for mange			
b	Det private utleiemarkedet er for dyrt for mange			
c	Det kommunale utleietilbudet er tilfredsstillende			
d	Kommunen bør øke sitt tilbud til utleieboliger			

38. I hvilken grad samarbeider kommunen med kredittinstitusjoner, sosialkontor og namsmann i refinansieringssaker? Gi *ett* svar.

- 1 "Lørenskogmodellen" brukes tilnærmet i vår kommune  
 2 Det er lite samarbeid i enkeltsaker mellom ulike involverte parter  
 3 Andre løsningsmodeller, beskriv nedenfor


39. Har kommunen vurdert fordeler og ulemper ved å slå de to etableringslåneordningene sammen?

- ja 1       nei 2

Hvis ja på spørsmål 39, på hvilke vilkår mener dere at sammenslåingen skal foretas?


40. Har kommunen andre forslag til forbedringer av etableringslåneordningene?


41. Hvilke endringer i det kommunale regelverket er gjort i løpet av 1992 og til nå i 1993


*Vennligst send oss siste utgave av regelverket og si i fra hvis praksis avviker fra dette.*

