

Bård Øistensen

God bruk av etableringslån

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Bård Øistensen

God bruk av etableringslån

Prosjektrapport 254 – 1999

Prosjektrapport 254
Bård Øistensen
God bruk av etableringslån

Emneord: bolig, lån, kommune, boligpolitikk

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0649-4

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Fortuna
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 1999

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

FORORD

Foreliggende utredning er utført på oppdrag for Husbanken. Hensikten har vært å dokumentere og synliggjøre gevinstene av en aktiv bruk av etableringslåneordningen for kommunene og for vanskeligstilte på boligmarkedet. At mange kommuner ikke benytter seg av ordningen, eller har en svært beskjeden bruk av virkemidlet, er bekymringsfullt for Husbanken, og målet er få til en betydelig økning av aktiviteten.

En av grunnene til den lave utnyttelsen er manglende kunnskap om ordningens fordeler og den praktiske bruken av den. I dette prosjektet har det derfor blitt lagt stor vekt på en relativt detaljert gjennomgang av kommuner som har vist en god bruk av ordningen, den praktiske organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene og de saksbehandlingsprinsipper og -rutiner som anvendes. Vi har tro på at dette skal være til god hjelp for kommuner som ønsker å ta opp, eller øke, aktiviteten.

Vi må rette en stor takk til de kommunene vi har valgt ut som eksempelkommuner og som har bidratt betydelig med eksempler, beskrivelser og vurderinger. Spesielt vil vi takke representantene for boligadministrasjonene i disse kommunene : Inger Hagh Samdahl fra Bodø, Einar Sagbakken fra Elverum, Leif Arild Holme fra Moss og Kari Gaaseide og Karl Inge Relling fra Ålesund.

Utredningen er gjennomført av cand. sociol Bård Øistensen.

Thorbjørn Hansen
Avdelingssjef

INNHold

Tabellregister	5
Sammendrag og anbefalinger.....	7
Sammendrag.....	7
Anbefalinger.....	10
Kap. 1 "Slik skal etableringslånet brukes."	13
1.1 Overordnede kommunale rammebetingelser	13
1.2 Lokal saksbehandlingspraksis og modellutvikling	16
Kap. 2 Bakgrunn, formål og framgangsmåte.	25
2.1 Bakgrunn.....	25
2.2 Formål	26
2.3 Framgangsmåte.....	26
Kap. 3 Om kommunene og etableringslånet.....	29
3.1 Hvordan er boligpolitikken organisert i Norge ?	29
3.2 Generell beskrivelse av våre utvalgte kommuner	29
3.2.1 Folketallet.....	29
3.2.2 Boforholdene.....	30
3.2.3 Boligpolitisk aktivitetsnivå.	31
3.2.4 Organisering av boligarbeidet.....	34
3.3 Moss kommune	35
3.3.1 Organisering av boligarbeidet.....	35
3.3.2 Nærmere om etableringslån og tilskudd.	36
3.4 Ålesund kommune	40
3.4.1 Organisering av boligarbeidet.....	40
3.4.2 Nærmere om etableringslån og tilskudd.	41
3.4.3 Utleiebolig, lån til kjøp og sosialhjelp.	46
3.5 Elverum kommune.....	47
3.5.1 Organisering av boligarbeidet.....	47
3.5.2 Nærmere om lån og tilskudd.	48
3.5.3 Utleiebolig, lån til kjøp og sosialhjelp.	52
3.6 Bodø kommune	54
3.6.1 Organisering av boligarbeidet.....	54
3.6.2 Nærmere om lån og tilskudd.....	54
3.6.3 Utleieboliger, lån til kjøp og sosialhjelp.	57
Kap. 4 "Etableringslån gir gode og rimelige boforhold."	60
4.1 Innledning	60
4.2 "Det koster for mye å tilby ungdom eieboliger"	60
4.3 "Kan aleneforsørgere eie sin egen bolig ?"	62
4.4 "Innvandrere har nok med å leie"	65
4.5 "Det blir for dyrt for kommunen å hjelpe vanlige folk med bolig"	66
4.6 Er kommunale utleieboliger et godt alternativ ?.....	71
4.6.1 Alternative kostnader for kommunal boligbistand ved utleie av boliger	71
4.6.2 Risikomomentet.	74
4.6.3 Er det mer økonomisk å "ikke gjøre noe ?"	74
4.6.4 Nybygging.....	75
4.6.5 Kjøp av brukte boliger	76
Litteraturreferanser.....	77

Tabellregister

Tabell 1 Oppgitt organisering av arbeidet med boligsosiale ordninger. 1995. Relative tall.....	29
Tabell 2 Utviklingen i folketallet 1992-1998.....	30
Tabell 3 Aldersfordeling i hovedgrupper 1998. Absolutte og relative tall.	30
Tabell 4 Boliger etter boligtype pr. 3 november 1990. Absolutte og relative tall.	30
Tabell 5 Boliger etter eieform og areal. 3. november 1990. Absolutte og relative tall.....	31
Tabell 6 Utlån av etableringslån 1995-1997 og første halvår 1998. Samlet beløp i mill. kr., gjennomsnittlig lånebeløp i tusen kr. og beløp pr. innbygger i kr.	31
Tabell 7 Andel av etableringslån bevilget til husholdninger med samlet inntekt under kr. 150.000. For 1995-1996 andel av alle saker, for 1997 og første halvår 1998 andel av bevilgede midler. Prosent.....	32
Tabell 8 Samlet mottak av boligtilskudd (tilpasning og etablering) 1995-1998. Boligtilskudd i kr. pr. innbygger. Samlet avsetning til tap.	33
Tabell 9 Bevilget boligtilskudd fordelt på tilpasning og etablering. 1996 og 1997, samt første halvår 1998. Relative tall.	33
Tabell 10 Bostøtte. 1997.	34
Tabell 11 Kjennetegn ved organiseringa av boligarbeidet i fire utvalgte kommuner.....	34
Tabell 12 Moss kommune. Sentrale data ved etableringslåneordningen. 1995-1997.....	36
Tabell 13 Moss kommune. Sosialhjelp til boligformål 1996-1997. Budsjett 1998-1999. Løpende kroner i mill.....	38
Tabell 14 Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. Halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	38
Tabell 15 Moss kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.	39
Tabell 16 Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	39
Tabell 17 Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter mottakers inntekt. 1996, 1997 og 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	39
Tabell 18. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe. 1996 og 1997 og 1998. Absolutte tall.	40
Tabell 19 Sentrale kjennetegn ved kommunens portefølje av etableringslån. 1996, 1997 og første halvår 1998. Mill. kr. og antall lån.....	40
Tabell 20 Ålesund kommune. Sentrale kjennetegn ved etableringslåneordningen. 1996, 1997 og første halvår 1998.....	41
Tabell 21 Ålesund kommune. Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. halvår 1998. Antall boliger i abs. tall.	43
Tabell 22 Ålesund kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.	43
Tabell 23 Ålesund kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	44
Tabell 24. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe (gjelder en brukergruppe prosjekt). 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.	44
Tabell 25 Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter mottakers inntekt. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	45
Tabell 26 Ålesund kommune. Sosialhjelp til dekning av boutgifter i 1997. Antall husstander og personer, gjennomsnittlig støtte i kroner.....	47
Tabell 27 Elverum kommune. Etableringslån til videreutlån 1994-1997 og første halvår 1998 fordelt etter formål. Absolutte tall i mill. kr. og antall.....	48
Tabell 28 Elverum kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.	49

Tabell 29 Elverum kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	49
Tabell 30 Elverum kommune. Boligtilskudd til etablering bevilget fra Husbanken og videretildelt fra kommunen perioden 1996 til og med første halvår 1998. Totalt beløp i 1000 kr. og antall saker.	50
Tabell 31. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe (gjelder en brukergruppe prosjekt). 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.	52
Tabell 32 Elverum kommune. Kommunale utleieboliger etter formål og ervervstidspunkt. ..	52
Tabell 33 Bodø kommune. Sentrale kjennetegn ved etableringslåneordningen. 1996, 1997 og første halvår 1998.....	54
Tabell 34 Bodø kommune. Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. halvår 1998. Antall boliger i abs. tall.....	56
Tabell 35 Bodø kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	56
Tabell 36 Bodø kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.....	56
Tabell 37 Bodø kommune. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.....	57
Tabell 38 Bodø kommune. Sentrale kjennetegn ved kommunale utleieboliger. 1995, 1996 og 1997.....	57

Sammendrag og anbefalinger

Sammendrag

- Formålet med undersøkelsen er å vise etableringslånordningens betydning, og å bidra til å øke kommunenes bruk av ordningen.

På grunnlag av etableringslånordningens dokumenterte effekt og samfunnsmessige behov er det et uttrykt ønske fra statlige myndigheters side at kommunenes videreutlån av etableringslånemidler til etablering bør økes. For Husbanken er det en viktig oppgave å stimulere kommunene til å utnytte ordningen bedre, og se den i sammenheng med det totale ansvaret kommunen har for vanskeligstilte innbyggere.

Det er dokumentert svært store variasjoner i bruken av etableringslån fra kommunen til kommune. En rekke kommuner bruker under 50 kr. pr. innbygger, noen bruker ikke ordningen overhodet, Gjennomsnittet for landet som helhet lå i 1998 på i underkant av kr. 300 (nærmere beskrevet i kap. 3.2).

Det er antatt at en av grunnene til at forbruket ikke er høyere er at kunnskapene om effekten av lånene ikke er god nok i kommunene. Det er derfor behov for å dokumentere og synliggjøre fordelene både for kommunen og enkeltpersoner. Og selv om det er gjennomført flere studier de siste årene som dokumenterer at bruken av etableringslån er et godt virkemiddel, er det ikke gjennomført analyser som drøfter forutsetningene for vellykket bruk av ordningen og som beskriver og dokumenterer bruken i forhold til andre løsninger.

Formålet med prosjektet omfatter følgende problemstillinger :

- Hvilke "modeller" for bruk av etableringslån er utbredt i kommuner med en aktiv bruk av ordningen ?
- Kan det sannsynliggjøres at bruken av etableringslån i arbeidet med bosetting av "vanskeligstilte" er til fordel både for kommunen og målgruppene ?
- Hva består i såfall disse fordelene i ?
- Hvilke prinsipper er viktige å ta hensyn til for kommuner som vil styrke sitt boligpolitiske engasjement ved å øke bruken av etableringslån ?
- Vi har gjennomført detaljerte "case-studier" i fire utvalgte kommuner.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i case-studier i fire kommuner. Kommunene er ikke tilfeldig valgt, de er plukket ut på grunnlag av kriterier tilknyttet boligpolitisk aktivitetsnivå, størrelse, interesse, representativitet, organisering av boligarbeidet og urbanitet. Det viktigste utvalgsriteriet var boligpolitisk aktivitetsnivå, dette er alle kommuner som i dag har en aktiv bruk av etableringslånordningen. De valgte kommunene er Bodø, Ålesund, Moss og Elverum.

Kommunene er analysert med hensyn på å avdekke viktige kjennetegn når det gjelder bl.a. kommunal organisering, kompetanseutvikling, regelverksutforming og -håndtering, politisk forankring, bemanning og informasjon/markedsføring. I tillegg er det lagt vekt på grundige studier av kommunenes boligpolitiske praksis og demografiske forhold. Hovedkilden har vært skriftlig materiale fra kommunene og Husbanken, herunder gjennomgang og analyse av

konkrete saker i forbindelse med søknader om etableringslån, samt intervjuer og informantsamtaler med en rekke kommunale tjenestemann.

- Landets kommuner har svært ulike organisatoriske forutsetninger for å utnytte de boligpolitiske virkemidlene

På landsbasis er det dokumentert svært store variasjoner i bruken av etableringslån fra kommune til kommune. Hovedtrekket er at et relativt lite antall kommuner har egen boligadministrasjon, de fleste kommuner har spredt boligtiltakene på flere sektorer. Kun 20% av tiltakene i samtlige kommuner er forankret i en egen boligavdeling, mens 30% ligger på tekniske sektor. I vår sammenheng er det viktig å legge merke til at så mange som nesten 40% av kommunene har lagt arbeidet med etableringslån og tilskudd til sosialkontoret. Det er et interessant spørsmål om en slik spredning av virkemidlene gir optimal slagkraft.

I en rekke kommuner er ordningen "gjemt bort," og er svært lite tilgjengelig. Mest merkbart er dette nettopp i de tilfellene hvor ordningen er lagt til sosialkontoret og "usynliggjort" som sosialhjelp. Dette er kommuner som bruker lite etableringslån, og hvor det boligsosiale aktivitetsnivået generelt er svært lavt. Dette er ikke tilfellet i noen av våre kommuner. Samtlige av disse har egne kontorer som ligger fysisk adskilt fra sosialkontorene, og hvor det, i større eller mindre grad, er lagt vekt på at det skal være enkelt å ta kontakt og å få råd og veiledning.

Vi har utarbeidet et sett av anbefalinger når det gjelder organisatoriske forhold som kommer til slutt i sammendraget. For øvrig er slike prinsipper nærmere beskrevet i kap. 1 "Slik skal etableringslånet brukes."

- Undersøkelsen bekrefter at etableringslåneordningen er et hensiktsmessig virkemiddel for å skape gode og trygge boforhold.

Ordningen er analysert i flere sammenhenger og det er slått fast at den fungerer i samsvar med intensjonen og er et godt redskap for kommunene i arbeidet med å bistå innbyggerne med boligetablering. Dette er husholdninger som i mange tilfeller er i faresonen for å tape ytterligere fotfeste, og der egen bolig representerer en avgjørende forankring i tilværelsen. Både arbeidssituasjonen, utdanning, utviklingen av sosiale relasjoner, livskvalitet i det hele tatt, forutsetter at boforholdene er trygge og forutsigbare. Etableringslåneordningens effekt i slike sammenhenger bekreftes i foreliggende analyse (se bl.a. gjennomgangen av enkeltsaker i kap. 4).

For at den ønskede effekt skal oppnås er det imidlertid svært viktig at visse forutsetninger og prinsipper i tilknytning til organisering, praksis og saksbehandling følges. Se våre anbefalinger om dette til slutt i sammendraget.

- I dagens situasjon gir etableringslåneordningen fordeler sammenliknet med andre løsninger.
 - *Bruk av sosialhjelp som boligvirkemiddel er en dårlig og kostbar løsning.*
 - *Bruk av etableringslåneordningen til kjøp og videreutleie av utleieboliger anbefales til grupper som ikke er i stand til å eie. For øvrige grupper er det mest hensiktsmessig og mest økonomisk å gi bistand til kjøp av eiebolig.*
 - *Bygging av utleieboliger for videreutleie er en kostnadskrevende løsning i dagens situasjon.*

I prinsippet står kommunen overfor valget mellom to hovedstrategier : finansieringsbistand til kjøp av bolig eller tildeling av kommunal utleiebolig. Enkelte vil hevde at privat utleiebolig med sosialhjelp til dekning av husleie også er et alternativ. De to første er aktive virkemidler, som de fleste kommuner benytter seg av, det tredje er passivt og kan beskrives som "ikke å gjøre noe." Det er allikevel et faktum at en rekke kommuner i landet forsøker å løse sine boligsosiale problemer utelukkende ved bruk av sosialhjelpa, en strategi som er kostbar, som sementerer dårlige boforhold, motvirker positive boligkarrierer, og den skaper sosialklienter.

I utgangspunktet er vi av den oppfatning at den kommunen har den beste boligpolitikken som evner å spille på et bredt repertoar av virkemidler. Bare da vil kommunen kunne utvikle en komplett tiltakskjede. Dette innebærer at vi også vil anbefale kommunene å bruke etableringslånordningen og boligtilskuddet til å skaffe seg et hensiktsmessig antall utleieboliger.

Kommunenes kostnader ved bistand til kjøp av eiebolig eller kjøp av utleiebolig til videreutleie vil i prinsippet kun være forskjellige når det gjelder administrasjonskostnadene, disse er imidlertid antatt å være størst når det gjelder utleieboliger. Finansieringskostnadene vil bli de samme. I begge strategier innebærer det at kommunen må ta opp relativt store lån, som den står ansvarlig overfor Husbanken for. Betjeningsvilkårene på lånene er de samme. I utgangspunktet er reglene for bruk av tilskudd også de samme. Kostnadene for kommunen er i begge alternativene avhengig av eventuelle tap på fordringer, utilstrekkelig husleie eller mislighold av lån (temaet er drøftet i kap. 4.6). Vår gjennomgang tyder på at for de gruppene som er i stand til å eie sin egen bolig, som er betydelig flere enn de som får slik bistand i dag, er det økonomisk fordelaktig både for boligsøkerne og kommunen og benytte seg av etableringslån til kjøp av eiebolig. For kommunen er denne fordelene vanskelig å dokumentere nøyaktig, den er bl.a. avhengig av forvaltningsmodell og husleieprinsipp.

Bygging av utleieboliger, enten i egen regi eller ved ulike samarbeidsmodeller med profesjonelle utbyggere eller boligsamvirket, kan være en aktuell strategi for kommuner som sitter med store arealreserver som en ikke har annen anvendelse for. Med dagens byggepriser er det imidlertid ikke mulig å bygge kommunale utleieboliger til en kostnad som målgruppen kan betjene, uten særlige bostøtteordninger eller subsidierte tomtepriser. Vi har belyst dette gjennom et eksempel fra Tromsø og Bodø kommuner, i avsnitt 4.6.4.

- Undersøkelsen har dokumentert hvordan boligetableringsproblemer for aleneforsørgere, ungdom, innvandrere og "ordinære" boligsøkere kan løses ved god bruk av etableringslån.
- Undersøkelsen tyder på at de kommunene som har en aktiv bruk av etableringslånordningen har bedre forutsetninger enn andre kommuner til å bistå sine innbyggere med å framskaffe gode boforhold, og at kommunene høster økonomiske gevinster av dette. Fordelene henger særlig sammen med følgende forhold :
 - Redusere sosialhjelpsutbetalingene uten at tilbudet blir dårligere
 - Dekke mest mulig av kostnadene for kommunale tjenester ved statlige overføringer
 - Sørge for at kommunen utvikler et boligtilbud som forhindrer fraflytting og trekker til seg innflyttere.

Kommunene har rikholdige samlinger av eksempler på saker som har funnet sin løsning takket være en bevisst holdning til boligvirkemidlene og etableringslånet i særdeleshett. Åtte

av disse sakene, med spesiell oppmerksomhet omkring innvandrere, aleneforsørgere og ungdom, er beskrevet og analysert i kap. 4. Det foreligger ikke tvil i disse kommunene om at de kostnadene som har vært lagt ned for å bygge opp boligadministrasjoner som er i stand til å utnytte ordningene har vært lønnsom. De utfordringer som disse virkemidlene er utviklet for å møte er forhold som udiskutabelt faller inn under kommunens ansvar, som må løses lokalt, og som uansett vil komme til syne i budsjettene for å finne sin løsning. Om en velger å ta disse kostnadene på sosialbudsjettet, eller ved hjelp av fordelaktige, spesielt utviklede statlige ordninger, er et regnestykke som hver kommune får gjøre opp med seg selv. Kostnadene ved å kunne tilby alle grupper av sine innbyggere tilfredsstillende boforhold kan en uansett ikke komme utenom.

- Undersøkelsen viser at risikoen for tap ved riktig bruk av etableringslån i dagens situasjon er svært liten.

Og frykten for tap er fortsatt en viktig grunn til at mange kommuner er tilbakeholdne med å bruke etableringslån og foretrekker å satse på kommunal eller privat utleie, selv om de innser at etableringslånalternativet kan være det mest økonomisk fordelaktige. Forutsatt riktig bruk av etableringslånet, slik våre utvalgte kommuner er eksempler på, er det sannsynlig å regne med at risikomomentet er minst for kommunene ved bruk av etableringslån. Blant disse kommunene forekommer det så å si ikke tap på utlån etter 1996. Dette henger sammen med endret holdning til tilbakebetalingsevne, til forekomsten av gjeldsbistand, og til anledningen til å avsette tapsfond. Det er en utbredt oppfatning blant "våre" kommuner at misligholdet er større når det gjelder innbetaling av husleie, enn tilbakebetaling av etableringslån.

Anbefalinger

Våre utvalgte kommuner har relativt ulike praksis, de har valgt forskjellige modeller og de har til dels ulike prioriteringer. Det er åpenbart flere veier som fører til målet. Hovedinntrykket er imidlertid allikevel at likhetene er større enn forskjellene. Fellesnevnerne framstår relativt klart, og det lar seg gjøre å trekke ut prinsipper som synes å utgjøre forutsetningene for, eller i det minste representere klare fordeler for, en vellykket bruk av etableringslånordningen.

At kommunene har utviklet til dels svært forskjellige modeller innenfor de rammer som statlige betingelser setter kan delvis begrunnes i ulike lokale utfordringer, men det har også sammenheng med ulike tradisjon og oppfatning av hva som er boligpolitikken viktigste oppgave, en slags lokal spesialisering. Blant våre utvalgte kommuner legger vi merke til Bodø kommunes sterke satsing på utleieboliger og Moss kommune sin konsentrasjon om bistand til finansiering av kjøp. Tilsvarende framkommer det interessante forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke innteksgrupper man i hovedsak prioriterer. Forholdet illustrerer de til dels svært ulike utfordringene kommunene møter og virkemidlenes store fleksibilitet. Felles for våre utvalgte kommuner er imidlertid at etableringslånet står sentralt i deres boligsosiale repertoar.

Likeledes er det store variasjoner i saksbehandlingspraksis. Husbankens regelverk er utformet med relativt vide rammer og det gis stort spillerom for utvikling av lokale retningslinjer, så lenge intensjonen og formålet med ordningen opprettholdes. Mange kommuner utnytter dette og målretter ordningen mot det som er de lokale utfordringene, mens andre opererer med generelle tilnærminger i samsvar med rammereguleringen. Selvfølgelig har dette sammenheng med behovet, det er naturlig at det utvikler seg en mer målrettet og aktiv praksis i kommuner

med store etableringsproblemer, enn i kommuner hvor de boligpolitiske utfordringene er annerledes og kanskje mindre.

Vi har lagt vekt på å avdekke og beskrive de prinsippene ved kommunenes organisering, praksis og saksbehandlingsrutiner som er avgjørende for at etableringslånene skal gi ønskede resultater. Det er redegjort for disse prinsippene i detalj i neste kapittel, her følger de punktvis oppsummert som anbefalinger til andre kommuner.

- *For å optimalisere ressursbruken i kommunen må det utvikles en økonomiforvaltning som er i stand til å utnytte etableringslånet.*
- *Kommunene må erkjenne et boligpolitisk ansvar utover det som pålegges i Lov om sosiale tjenester m.v.*
- *For å skape politisk forståelse og – legitimitet for nødvendig prioritering av boligpolitikken er det av avgjørende betydning at det regelmessig fremmes prinsipielle saker av strategisk karakter til politisk behandling.*
- *Kommunene bør utvikle en organisasjonsmodell med styrings- og kvalitetssikringsrutiner som gir anledning til å delegerer fullmaktene til så lavt administrativt nivå som mulig.*
- *Kommunene bør utarbeide egne langtidsplaner eller programmer som beskriver boligpolitikken overordnede målsettinger, samt virkemidlenes innretning og dimensjonering. Slike planer bør inneholde behovskartlegginger og resultatevalueringer.*
- *Kommunene bør engasjere seg sterkere i informasjon og markedsføring av tjenesten, samt øke tilgjengeligheten ved å ha ekspedisjoner som er adskilt fra sosialtjenesten.*
- *Kommunene må anerkjenne nødvendigheten av tilstrekkelig bemanning og legge til rette for systematisk kompetanseutvikling både når det gjelder boligpolitisk- og finansfaglig innsikt.*
- *Kommunene bør utarbeide eget regelverk innenfor Husbankens rammer som legges fram til politisk behandling. Regelverket bør utformes slik at det ivaretar nødvendig kvalitet og likebehandling, men bør allikevel gi anledning til skjønnsutøvelse i de tilfeller hvor dette er nødvendig for å finne fram til optimale løsninger.*
- *Kommunene bør benytte seg av ekstern samarbeidspartner i den tekniske forvaltninga av låneporteføljen.*
- *Kommunene bør ikke la frykten for økonomiske tap begrense utlånsvirksomheten eller føre til en målgruppeinnretning som ikke ivaretar gruppene med størst behov.*
- *Kommunene bør kunne tilby lånekundene full valgfrihet både når det gjelder tilbakebetalingsmodell og sikkerhetsprinsipp for å kunne skreddersy "pakker" tilpasset individuelle behov.*

- *Kommunene må utnytte de mulighetene som ligger i å kombinere låneutmålingen med deler av boligtilskuddet, eller som erstatning for egenkapital. Dette forenkles ved bruk av regneark eller lignende for beregning av betjeningsevne.*
- *Kommunene bør utvikle formaliserte samarbeidsrutiner mellom bolig- og sosialsektoren for å ha tilgang til samtlige kommunale bistandsordninger, og sikre samordning av sektorinteresser, før vedtak skal fattes.*
- *Kommunene bør være åpne for å vurdere samarbeid med private finansinstitusjoner også i utlånsvirksomheten. Dette forutsetter årvåkenhet og god bankfaglig innsikt fra kommunens side.*
- *Kommunene bør utvikle et bredest mulig repertoar av tiltak overfor de av lånekundene som havner i boliggjeldsproblemer. Søknad om slike tiltak bør behandles på det kontoret som ga lånet og, avhengig av tiltakets omfang, vedtaksfattes på laveste forsvarlige nivå.*
- *I samsvar med god regnskapsskikk bør kommunene avskrive tidligere tapsengasjementer som kan karakteriseres som uerholdelige.*
- *Kommunene bør legge opp til full klageadgang i samsvar med Forvaltningslovens bestemmelser.*

Kap. 1 "Slik skal etableringslånet brukes"

1.1 Overordnede kommunale rammebetingelser

1.1.1 Klare målsettinger om optimal økonomiforvaltning

Samtlige kommuner har operative målsettinger om å unngå unødig ressursbruk og konsentrere innsatsen om kommunens primæroppgaver. Dette gjelder også kommunens boligsosiale virksomhet. Dette innebærer at det stilles strenge krav høy resultatoppnåelse. Målsettingene og prinsippene for å etterleve dem er imidlertid ulikt utviklet i våre eksempelkommuner, og bare i liten grad gir de anledning til å evaluere virksomheten. Kommunene er imidlertid svært bevisste på sin ressursbruk og opptatt av effektivitet i virkemiddelbruken. I motsetning til hva mange vil hevde, at kommuner med et høyt boligpolitisk aktivitetsnivå kjennetegnes av lav nøkternhet i økonomiforvaltningen, finner vi i vårt materiale klare indikasjoner på at bruken av etableringslån er et bevisst virkemiddel i kommunenes bestrebelser på å optimalisere ressursbruken.

Dette henger særlig sammen med tre forhold : Redusere sosialhjelpsutbetalingene, uten at tilbudet blir dårligere, dekke mest mulig av kostnadene for kommunale tjenester ved statlige overføringer, sørge for at kommunen utvikler et boligtilbud som forhindrer fraflytting og trekker til seg innflyttere.

Anbefaling : Kommunene må utvikle en økonomiforvaltning som utnytter etableringslånet for å kunne optimalisere ressursene.

1.1.2 Erkjennelse av kommunens boligpolitiske ansvar

Det er stort sett tilslutning til eksisterende arbeidsdeling mellom kommunene og staten i boligpolitikken. Statlige myndigheter stiller finansieringsordninger, lovverk og retningslinjer til rådighet, kommunene har ansvar for lokal gjennomføring. Hva dette ansvaret i praksis innebærer er imidlertid omdiskutert. Det er slått fast i Lov om sosiale tjenester m.v. at kommunene har plikt til å skaffe sine innbyggere "husvære," men det er tvilsomt om dette omfatter noe mer enn å framskaffe "tak over hodet," og oppfattes som betydelig mer begrenset enn de oppgavene som er beskrevet i boligpolitikken og hvor målet er å sørge for at innbyggerne har "tilfredsstillende" boforhold, fordelt på en annen måte enn det inntektsfordelingen blant innbyggerne legger opp til.¹ Et slikt utvidet ansvar er imidlertid ikke lovfestet, men beskrevet i flere stortingsmeldinger og i årvisse rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet. Dette manglende lovgrunnlaget forutsetter at de virkemidlene som stilles til rådighet oppfattes som ressurser i arbeidet med å utvikle tjenestetilbudet i kommunene, og ikke som pålegg fra statlige myndigheters side som "koster mer enn de smaker."

Diskusjonene om kommunenes garantiansvar for tap på bruken av etableringslån illustrerer denne situasjonen. En rekke kommuner har blitt påført betydelige tap som en følge av aktiv bruk av denne ordningen, i samsvar med statlige retningslinjer, og dette har fått til følge en sterk tilbakeholdenhet med å utnytte ordningen og en økt forsiktighet med å ta sjanser i sin utlånspraksis. Som vi har sett i det foregående er det stor variasjon, også blant våre kommuner, i hvilken grad de retter virkemidlene mot den delen av målgruppen som kan sies å

¹ For eksempel St. meld. nr. 49.

være i "risikosonen," eller mot de husholdningene som er såkalte "sikre betalere." De boligpolitiske konsekvenser av valg av praksis er åpenbare.

Fra og med 1996 har imidlertid kommunene fått overført midler til å bygge opp fond til å dekke inn eventuelle tap på utlånsvirksomheten. Samlet står det i dag om lag 75 millioner kroner i slike fond, mens kun om lag 6 mill. har vært benyttet, nettopp fordi kommunene i svært liten grad involverer seg i risikoprosjekter. Det kan reises spørsmål ved om dette er riktig pengebruk, om ikke en større del av disse midlene burde vært benyttet til boliginvesteringer framfor å bli "stående på bok." Uansett er det neppe lenger grunn til tilbakeholdenhet fra kommunenes side med hensyn på en aktiv bruk av etableringslåneordningen, når det gjelder frykt for tap.

Samtlige av våre eksempelkommuner erkjenner at de har et ansvar utover det som lovverket pålegger dem og innser boligvirkemidlenes egnethet i velferdsutviklingen i kommunen.

Anbefaling : Kommunene må erkjenne et boligpolitisk ansvar utover det som pålegges i Lov om sosiale tjenester.

1.1.3 Tilfredsstillende politisk forankring og legitimering av boligpolitisk satsing.

Et fellestrekk ved våre kommuner er den politiske oppslutningen om det boligpolitiske ansvaret. Vårt materiale tyder på at det så å si ikke har blitt stilt spørsmål ved dette ansvaret overhodet, det er tradisjon for at kommunen skal bruke boligvirkemidler i sitt arbeid med utvikling av tjenestetilbudet. I motsetning til i en rekke andre kommuner har ikke boligadministrasjonene i disse kommunene blitt utsatt for planer om nedleggelse eller innlemmelse i andre sektorer. I de kommunene hvor slike organisasjonsendringer har funnet sted, kan dette være et uttrykk for manglende politisk forståelse for de fordelene en aktiv bruk av boligvirkemidlene representerer, sammenliknet med å løse kommunens boligetableringsproblemer med sosialhjelpa. I slike kommuner mangler den nødvendige legitimering av at boligpolitikken er en naturlig del av kommunens primæroppgaver, og forslag om økt aktivitet blir motarbeidet med henvisning til at oppgavene ligger utenfor kommunens ansvar.

Også fra våre kommuner rapporteres det imidlertid om liten politisk interesse og manglende engasjement. Oppmerksomheten er mer knyttet til behandlingen av enkeltsaker enn av langsiktige prinsipper og strategier. Det foregår svært sjelden overordnede strategiske diskusjoner og selv om det oppfattes som positivt at administrasjonen har troverdighet og relativt vide fullmakter, savnes et sterkere engasjement og høyere politisk prioritering av boligsektoren. Det er svært sjelden etterspørsel etter boligpolitiske redegjørelser utover de årlige mer tekniske rapporteringer om forbruket eller behandling av låneopptaket, dersom det ikke oppstår særlig situasjoner om enkeltsaker med medieoppmerksomhet.

Noen kommuner har mer eller mindre systematiske rutiner med politisk behandling av plandokumenter som boligmeldinger, boligplaner, handlingsplaner eller lignende. Dette bidrar betydelig til å vedlikeholde høy politisk interesse og kontinuitet, og synes å være de kommunene som har de beste forutsetninger for et høyt aktivitetsnivå og for kontinuerlig utvikling av virkemiddelbruken.

Anbefaling : For å skape politisk forståelse og – legitimitet for nødvendig prioritering av boligpolitikken er det av avgjørende betydning at det regelmessig fremmes prinsipielle saker av strategisk karakter til politisk behandling.

1.1.4 En organisering som tillater fullmakts- og myndighetsoverføring

I hvilken grad kommunene har etablert fleksible og operative organisasjoner på dette feltet har selvfølgelig sammenheng med kommunens størrelse og de boligsosiale utfordringer en står ovenfor, men det har også nær sammenheng med den politiske legitimiteten og oppfatningen av nytteverdi. I de fleste kommuner i landet er behandlingen av låne- og tilskuddssaker enten lagt til sosialsektoren eller teknisk sektor. I de aller fleste tilfeller innebærer dette at vedtaksfullmakten ligger flere administrative ledd over den som administrerer ordningen og ofte med en helt annen kompetanse og forståelse for virksomheten. Det er forskjell på om etableringslån benyttes til å oppnå boligpolitiske målsettinger eller om de blir virkemidler i kommunens sosialpolitikk.

Det foreligger også en rekke eksempler på kommuner som ikke opererer med administrativ vedtaksfullmakt i det hele tatt. Hver enkelt sak behandles i et politisk utvalg, etter administrativ innstilling. Fordelen med et slikt system er at en oppnår en større politisk interesse for bruken av virkemidlet, men ulempene i form av lang og ressurskrevende behandlingstid og liten fleksibilitet er etter vår vurdering større enn fordelene. Imidlertid er nok det vanligste at fullmaktene ligger på rådmannsnivå, i mange kommuner er det nødvendig med en slik "høy" administrativ plassering for å sikre samordning med øvrige sektorer. Dette henger sammen med at kommunene ikke har utviklet organisasjonsformer som tillater samordning på saksbehandlernivå. I realiteten innebærer dette at saksbehandlingen fullføres på et svært høyt administrativt nivå, og er etter vår vurdering en lite hensiktsmessig forutsetning for god bruk av etableringslån. Vi skal komme tilbake til dette under beskrivelsen av saksbehandlingspraksis.

En av grunnene til tilbakeholdenheten med administrativ videredelegering av beslutningsmyndighet er frykten for tap og en oppfatning av at ansvarligheten øker "oppover" i systemet. Dette er spesielt karakteristisk for kommuner med organisasjonsstrukturer med mangelfullt utviklede administrative kvalitetssikrings- og rapporteringsrutiner. Som vi har vært inne på er det dessuten ikke i dag reelt grunnlag for tapsfrykt.

Våre kommuner er av ulik størrelse fra Elverum med 18000 innbyggere til Bodø med 40000, og de har ulike utfordringer. Samtlige har organisasjoner som tillater utstrakt grad av delegert myndighet, imidlertid har de i noe ulik grad gjort bruk av prinsippet. Samtlige er av den oppfatning at beslutning nærmest mulig saksbehandling er av avgjørende betydning for å kunne "skreddersy" gode løsninger.

Anbefaling : Kommunene bør utvikle en organisasjonsmodell med styrings- og kvalitetssikringsrutiner som legger til rette for beslutning nær saksbehandling.

1.1.5 Plangrunnlag som klargjør boligpolitikkenes rolle og omfang i kommunen.

De fleste kommuner utarbeider kommuneplaner eller lignende dokumenter og det er viktig at det i slike overordnede dokumenter slås fast hva som skal være boligpolitikkenes rolle og hvilke overordnede mål virkemidlene skal ivareta. Svært ofte omtales Husbankens virkemidler i slike dokumenter under kommunens sosialpolitiske –eller tekniske virksomhet og bidrar til å tilsløre og utydeliggjøre hva som er virkemidlenes potensiale og målgrupper.

Anbefaling : Kommunene bør utarbeide egne langtidsplaner eller programmer som beskriver boligpolitikkenes overordnede målsettinger, samt virkemidlenes innretting og dimensjonering.

1.2 Lokal saksbehandlingspraksis og modellutvikling

1.2.1 Behovskartlegging

Som grunnlag for enhver virkemiddelbruk bør det foreligge en behovsanalyse. Dette er sjelden tilfelle innenfor boligpolitikken område, heller ikke blant våre kommuner. I realiteten er det kun Bodø som har utarbeidet et slikt dokument, som imidlertid ble utarbeidet i 1995 og således har liten betydning for innretningen og dimensjoneringen av virkemidler i dag. Etter hvert er det imidlertid flere og flere kommuner som utarbeider ulike former for boligmeldinger, som i større eller mindre grad også omfatter behovskartlegginger. For mange kommuner er dette "enkeltløft" og det kan gå mange år mellom hver gang en ser seg i stand til å gjennomføre slike kartlegginger, for andre har dette blitt en årviss praksis som gir kommunen et svært godt styringsinstrument over ressursinnsatsen i forhold til behovet og de politiske prioriteringene, på boligsektoren.²

Anbefaling : Kommunene bør regelmessig kartlegge behovene for boligsosiale tiltak.

1.2.2 Informasjon og tilgjengelighet.

Ingen av våre kommuner benytter seg av egne informasjonsopplegg for å gjøre ordningen kjent og nå målgruppen. Dette tror vi gjelder så å si samtlige norske kommuner. Husbanken gjennomfører med jevne mellomrom ulike kampanjer for å bekjentgjøre ordningen, kommunene deltar i slike kampanjer med ulikt engasjement. Vi kan ikke se at våre kommuner, som altså er av de fremste i landet når det gjelder boligpolitisk aktivitet, utviste spesielt engasjement i forbindelse med for eksempel Husbankens ungdomskampanje forrige år.

Som vi har vært inne på, er det ingen av kommunene som har gjennomført beregninger av behovet for etableringslån, hvor mange i kommunene som faktisk kunne nyttiggjort seg ordningen. Samtlige er imidlertid av den oppfatning at behovet er større enn det de i dag når. Kommunenes tilsynelatende tilbakeholdenhet har snarere sammenheng med omfanget av tilgjengelige midler, men først og fremst med egen kapasitet. En økt pågang vil føre til et enda større press på et allerede presset saksbehandlerapparat og gi seg utslag i lengre saksbehandlingstid.

I en rekke kommuner er ordningen "gjemt bort," og er svært lite tilgjengelig. Mest merkbart er dette i de tilfellene hvor ordningen er lagt til sosialkontoret og "usynliggjort" som sosialhjelp.³ Dette er kommuner som bruker lite etableringslån, og hvor det boligsosiale aktivitetsnivået generelt er svært lavt. Dette er ikke tilfellet i noen av våre kommuner. Samtlige har egne kontorer som ligger fysisk adskilt fra sosialkontorene, og hvor det, i større eller mindre grad, er lagt vekt på at det skal være enkelt å ta kontakt og å få råd og veiledning. Vi er av den oppfatning at dette er av vesentlig betydning for å øke tilgjengeligheten for målgruppen, som i stor grad er en annen enn de som søker sosialhjelp. Det er stor forskjell på en praksis som først og fremst, og kanskje utelukkende, anvender sosialkontoret som videreformidler til boligkontoret og en som i like stor grad nyttiggjør seg private finansinstitusjoner. Ålesund er et eksempel på det siste.

Vi tror allikevel det er grunnlag for å hevde at det også i våre kommuner er behov for en betydelig økning av informasjonsaktiviteten, og også mye å gjøre med hensyn på å gjøre

² For eksempel Bergen kommunes "Boligmelding."

³ Byggforsk har gjennomført en analyse av aleneforsørgeres tilgjengelighet til ordningen som understreker dette forholdet.

tjenesten mer tilgjengelig. Dette må selvfølgelig gå sammen med en økning av låneopptaket og bemanningen.

Anbefaling : Kommunene bør engasjere seg sterkere i informasjon og markedsføring av tjenesten, samt øke tilgjengeligheten ved å ha ekspedisjoner som er adskilt fra sosialtjenesten.

1.2.3 Bemanning og kompetanse

Vi er imponert over kompetansen og erfaringen til de som forvalter ordningen i våre kommuner og er av den oppfatning at dette er en av de viktigste forutsetningene for god bruk av ordningen. Dette dreier seg både om generell boligpolitisk- og om bolig- og finansfaglig innsikt. Det er imidlertid ingen regel at denne kompetansen er av formell karakter.⁴ Tvert imot er det ofte slik at saksbehandlere på boligkontorene mangler formell kompetanse, men har lang "fartstid" fra ulike kommunale organer og betydelig erfaring fra arbeid med husholdninger som har behov for offentlig bistand. Det synes å være større mangel på innsikt og forståelse for overordnede kommunale og finansfaglige sammenhenger. Også i våre kommuner har vi kunnet registrere en slik mangel, som synes å gi seg utslag i unødige forsiktighet og tilbakeholdenhet med å "presse fram" et høyere aktivitetsnivå.

Moss er et eksempel på en kommune som har oppnådd betydelige resultatforbedringer ved kompetanseheving, både med hensyn til detaljert og konkret regelverkshåndtering og overordnet forståelse av ordningens potensiale. Dette hadde også sammenheng med organisatoriske endringer, som tilrettela for utnyttelsen av økt kompetanse.

Anbefaling : Kommunene må anerkjenne nødvendigheten av tilstrekkelig bemanning og legge til rette for systematisk kompetanseutvikling både når det gjelder boligpolitisk- og finansfaglig innsikt.

1.2.4 Regelstyring eller skjønn ?

Husbanken gir stort spillerom til kommunene når det gjelder regelutarbeidelse og setter heller ikke krav til formell eller politisk behandling av regelverket utover en generell aksept av Husbankens rammeregler. Og det er stor forskjell på dette i kommunene. I enkelte kommuner er det sterk politisk styring av saksbehandlingen og enhver endring i praksis må legges fram for politisk behandling, også om dette kun dreier seg om tilpasning til endringer i rammereglene. I andre kommuner, og dette er de fleste, kreves politisk behandling bare i de tilfeller hvor endringene innebærer endringer i kommunens økonomiske engasjement, for eksempel spørsmål om sikkerhetsbetraktninger eller fullfinansiering. Blant våre kommuner finner vi eksempler på hele dette spekteret.

De kommuner som har et klart regelverk med god politisk forankring, men som samtidig har spillerom og fullmakt til å utvise skjønn, oppnår de beste resultatene. Dette er tilfellet i kommuner som har velutviklede kvalitetssikringsprinsipper, og der ansvar og myndighet er delegert i samsvar med slike prinsipper. I slike kommuner blir den politiske kontrollen utøvd gjennom systematiske avrapporteringer. De fleste av våre kommuner har i større eller mindre grad utviklet slike prinsipper. Elverum er et eksempel på en kommune som har svært liten grad av regelstyring og stort rom for utvisning av personlig skjønn.. Dette er en praksis som stiller store krav til faglig dyktighet, erfaring og fullmaktsdelegering og er trolig en praksis som egner seg best i mindre kommuner hvor saksbehandlingen foretas av én person og hvor samordningen med øvrig virkemiddelbruk er god. Samtidig er det slik at det i kommuner med

⁴ Forhold tilknyttet profesjonsutviklingen blant personalet som administrerer boligpolitikken i kommunene er drøftet i Ytrehus 1998.

små boligadministrasjoner ofte vil være vanskelig å vedlikeholde og videreutvikle den kompetansen som er nødvendig for til enhver tid å være oppdatert på regelverksendringer m.m.

Bodø er et eksempel på en kommune med en utpreget streng regelverkshåndtering og der skjønnelementet er relativt beskjedent. Dette kan redusere mulighetene for å utnytte den fleksibiliteten som ligger i ordningene, og avskjære løsningsalternativer som forutsetter åpenhet for å ta individuelle hensyn. Hva som er årsaken til at kommunene har utviklet ulik praksis på dette området har vi ikke gått inn på i denne studien, det synes i alle fall ikke å ha sammenheng med tidligere tapsomfang.⁵

Anbefaling : Kommunene bør utarbeide eget regelverk innenfor Husbankens rammer som legges fram til politisk behandling. Regelverket bør utformes slik at det ivaretar nødvendig kvalitet og likebehandling, men bør allikevel gi anledning til skjønnsutøvelse i de tilfeller hvor dette er nødvendig for å finne fram til optimale løsninger.

1.2.5 Vedtaksprosedyrer

Vi har registrert interessante forskjeller mellom våre kommuner når det gjelder prosedyrer for vedtaksbehandlingen. I prinsippet har dette selvfølgelig sammenheng med hvordan fullmaktsforholdene er fordelt i systemet, men det er også variasjoner i modell mellom kommuner som har like fullmaktsforhold. Samtlige kommuner har vedtaksmyndigheten på administrativt nivå, og det er kun Ålesund som har etablert et eget utvalg for vedtaksbehandlingen. Elverum på den andre siden av skalaen, har delegert fullmakten til saksbehandlernivå, dvs. at samme personer utfører saksbehandling og fatter vedtak. I Bodø og Moss ligger vedtaksmyndigheten ett nivå over boligadministrasjonen, henholdsvis eiendomssjef og økonomisjef.

Uansett på hvilket administrativt nivå vedtaksmyndigheten er plassert, er det avgjørende at det har funnet sted en samordning og vurdering av øvrige relevante sektorer før vedtak fattes. Hvilket nivå dette tilsier er selvfølgelig avhengig av kommunens størrelse og kompleksitet, men det har også sammenheng med i hvilken grad kommunen har utviklet samarbeidsrutiner som ivaretar dette på saksbehandlernivå. Slik vi vurderer det er Ålesunds modell nettopp et resultat av en slik mangel, særlig i forhold til sosialkontoret, slik at dette hensynet må ivaretas i vedtaksutvalget ("kredittutvalget"). Utvalget består av de aktuelle sektorsjefer, og møtes én gang pr. måned. Selv om utvalget kan innkalles ekstraordinært ved behov, er det etter vårt skjønn sannsynlig at denne vedtaksprosedyren kan forårsake vanskeligheter i enkelte saker, særlig der hvor rask reaksjon i forbindelse med budrunder er nødvendig. Vi vil dessuten tro at modellen er særlig ressurskrevende og vil ikke anbefale den til andre kommuner.

Den ekstreme fullmaktsdelegering som er gjennomført i Elverum har selvfølgelig sammenheng med at kommunens administrasjon er relativt oversiktlig og at samarbeidsforholdene til øvrige sektorer ivaretas av saksbehandler. Så vidt vi forstår er det imidlertid ikke utarbeidet klare rutiner for dette slik at kvaliteten både på saksbehandling og samordning i stor grad er personavhengig. Modellen ivaretar heller ikke kvalitetssikring av verken saksbehandling eller vedtak. Fordelene med hensyn på raske tilpasninger og fleksibel utarbeidelse av spesialsyddede løsninger, er imidlertid åpenbare.

⁵ I forprosjektet av kommunal boligpolitikk gjennomført av NIBR og NBI antydes en rekke forklaringer, hvorav "kultur" og tradisjon framheves som viktige.

Anbefaling : Kommunene bør delegere fullmaktene til så lavt administrativt nivå som mulig, forutsatt tilfredsstillende kvalitetssikring og formelle rutiner for samordning med øvre sektorer før vedtak.

1.2.6 Ekstern forvalter

De fleste større kommuner har i dag innsett at teknisk låneforvaltning ikke er en nødvendig del av kommunens oppgaver, og overlatt dette til bank eller annet kredittforetak. Det finnes i dag flere profesjonelle aktører som tar på seg slike oppdrag, og opptrer på kommunens vegne, selvfølgelig innenfor klare avtaler. Samtlige av våre kommuner har avtaler med slike aktører, men det er en viss variasjon i hvilke oppgaver som er utlagt. Det er vanlig å sette grensa ved såkalte "problematisk engasjementer," noen vurderer også å gi forvalter fullmakt til å foreta enkle endringer i tilbakebetalingsvilkårene. Ålesund er et eksempel på dette.

Anbefaling : Kommunene bør benytte seg av ekstern samarbeidspartner i den tekniske forvaltninga av låneporteføljen.

1.2.7 Holdninger til tapsrisikoen

De fleste kommuner er preget av situasjonen tidlig på 90-tallet, da mange gikk på mer eller mindre store tap som følge av utlånsvirksomheten og en rekke husholdninger havnet i betydelige gjeldsproblemer. Kommunene har trukket forskjellig lærdom av dette, noen har sluttet med denne virksomheten og tilbyr ikke lenger sine innbyggere finansieringsbistand til kjøp av bolig, noen har lagt opp til en svært streng kredittvurdering og tilbyr kun lån til helt sikre betalere og sjelden over 60% av pantets verdi, mens de fleste har justert noe på kursen og foretar nøkterne vurderinger av tilbakebetalingsevne på grunnlag av SIFOs eller namsmannens norm for nødvendig livsopphold. Våre kommuner tilhører den siste kategorien, men, som vi har sett, med relativt store forskjeller når det gjelder målgruppeinnretting : Moss med sterk innretting mot de laveste inntektsgruppene, Ålesund mot de høyeste, uten at det kan sies at noen av dem har dårlig innretting. Ålesund satser i sterkere grad enn Moss på utleieboliger og har således et annet, og i mange tilfeller, bedre alternativ for de laveste inntektsgruppene. Imidlertid er det grunn til å understreke at også Moss foretar omfattende og detaljerte kredittvurderinger.

Det er både naturlig og riktig at kommunene utviser større forsiktighet, i hvert fall dersom de har andre tilfredsstillende tilbud. Om det eneste de kan tilby er det private utleiemarkedet med sosialhjelp i hånda, kan det diskuteres om det ikke er bedre å ta en sjanse med etableringslån og heller gå inn med lettelse i tilbakebetalingsvilkårene, dersom det viser seg situasjonen blir uhåndterlig.

Det er imidlertid viktig å ikke la denne forsiktigheten bli for stor. Det er ingen grunn til at kommunen skal konkurrere med private finansinstitusjoner. Kommunens utlånsvirksomhet skal være risikofylt, den skal bevege seg på grensen, det skal forekomme enkelte tapsengasjementer. Det er derfor kommunene har anledning til å bygge seg opp tapsfond på overføringer fra Husbanken.

Alle våre kommuner har opplevd tap og alle har lært av dette. De har imidlertid trukket en lærdom som ikke begrenser virksomheten, men som likevel reduserer tapspotensialet betydelig. Det er ingenting som tyder på at tapsfrykten, verken administrativt eller politisk, legger demper på omfanget av utlånsvirksomheten. Og det er heller ikke registrert tap av nevneverdig omfang i noen av kommunen de siste årene.

Anbefaling : Kommunene bør ikke la frykten for økonomiske tap begrense utlånsvirksomheten eller føre til en målgruppeinnretning som ikke ivaretar gruppene med størst behov.

1.2.8 Valg av tilbakebetalingsmodell

Husbankens rammeregelverk tillater relativt store lokale tilpasninger i tilbakebetalingsvilkår i forhold til hovedmodellen. Dette dreier seg om rentenivå (fast eller flytende), type avdragsmodell (serie- eller annuitetslån), nedbetalingsperiode og eventuelle avdragsfrie år. Husbankens hovedregel er at kommunene ikke skal låne ut igjen til dårligere vilkår, enn de selv låner inn.⁶ Bakgrunnen for dette er at kommunene ikke skal tjene på ordningen, ved for eksempel å låne ut til flytende rente mens de selv har lånt inn til fast, i perioder hvor dette representerer en positiv rentemargin. Dersom dette gjøres bør det sikres at en eventuell gevinst tilfaller formålet.

Samtlige av kommunene i vårt utvalg gir låntakerne anledning til full valgfrihet innenfor disse prinsippene og har da gode muligheter til å skreddersy "pakker" tilpasset individuelle behov.

Det legges i tillegg opp til valgfrihet når det gjelder sikkerhetsspørsmål, hovedregelen er at utmålingen ikke skal overstige 90% av pantets verdi og at lånet skal ha første prioritet, samt øvre beløpsgrense og øvre- og nedre inntektsgrense. Også når det gjelder disse prinsippene legger våre kommuner opp til valgfrihet tilpasset helhetlige vurderinger av hver enkelt finansieringssituasjon.

Dette er i samsvar med vår anbefaling, og en av de viktigste grunnene til at våre kommuner kan vise til en vellykket håndtering av ordningen. Samtidig er det klart at en slik omfattende valgfrihet stiller store krav til kompetanse og til nødvendige personellressurser. En rekke kommuner er ikke i stand til å møte disse forutsetningene.

Anbefaling : Kommunene bør kunne tilby lånekundene full valgfrihet både når det gjelder tilbakebetalingsmodell og sikkerhetsprinsipp for å kunne skreddersy "pakker" tilpasset individuelle behov.

1.2.9 Samspillet med boligtilskuddet

Det er slått fast at boligtilskuddet er en treffsikker ordning, men at den har for lite omfang.⁷ Av de om lag 9000 husholdninger som mottok etableringslån i 1998, var det kun 2400 som ble gitt i kombinasjon med tilskudd. Totalrammen for tilskuddet har blitt så lav at for en rekke kommuner er deres andel så begrenset at den kun rekker til å løse to eller tre saker.⁸ Også fra kommuner som får relativt sett mye tilskudd hevdes det at det utelukkende benyttes til å løse etableringssaker for en del funksjonshemmede. Andre målgrupper, som for eksempel vanskeligstilt ungdom, faller utenfor ordningen som en følge av manglende midler og svært streng behovsprøving.⁹

Hensikten med tilskuddet er å erstatte egenkapitalkravet for husholdninger som mangler dette, eller har for lite, og å bringe lånet ned på et nivå som gjør det mulig å etablere betjeningsevne. Dette forutsetter nøyaktige beregninger av husholdningenes framtidige inntekts- og utgiftsutvikling og nødvendige gjenstående midler til livsopphold. Husbanken tilbyr

⁶ Tidligere var dette et ufravikelig krav. Nå er ordlyden i Husbankens regelverk forandret slik at, så vidt vi kan forstå, kommunene faktisk har anledning til å låne ut til dårligere vilkår enn de låner inn.

⁷ For eksempel Byggforskrappport nr. 232

⁸ Totalrammen har blitt redusert fra 516 mill. kr. i 1996 til 418 mill. kr. i 1999.

⁹ Fra for eksempel Trondheim kommune har vi fått slike rapporter.

kommunene ferdig utarbeidede regnark til bruk i slike beregninger, som på en relativt enkelt måte avdekker husholdningenes betjeningsnivå. Flere av våre kommuner nyttiggjør seg dette eller lignende beregningsmodeller og vi har sett en rekke eksempler der det framgår at boligtilskuddet har vært en helt nødvendig forutsetning for å skaffe tilfredsstillende boforhold.

Som en følge av knappheten på midler må kommunene utøve en svært streng prioritering, og de må stilling til om tilskuddet skal "smøres utover mange" eller gis til noen få. Dersom en med rimelig grad av sannsynlighet kan si at en kan etablere løsninger som er gode, både i betydningen tilfredsstillende boforhold og betjeningsnivå, vil det selvfølgelig være en fordel å la tilskuddsmidlene gå til så mange som mulig, men i realiteten er det slik at tilskuddsutmålingen ofte må opp i 30% for å få "endene til å møtes." Den svært strenge behovsprøvingen som må legges til grunn fører til at kommunene ofte står overfor situasjoner der husholdningen tjener for mye til å få tilskudd, men for lite til å få lån. Dette får som følge at det er en gruppe av vanskeligstilte som faller helt ut av etableringslåneordningen, selv i kombinasjon med en kompetent og kreativ bruk av boligtilskuddet.

Anbefaling : Kommunene må utnytte de mulighetene som ligger i å variere låneutmålingen med deler av boligtilskuddet, eller som erstatning for egenkapital. Dette forutsetter bruk av regneark eller lignende for beregning av betjeningsevne.

1.2.10 Samspillet med sosialsektoren

Det er store variasjoner i kommunenes samarbeidspraksis med sosialsektoren. I enkelte kommuner betraktes etableringslånet som en del av sosialhjelpsordningene, i andre er det så å si vanntette skott mellom sektorene. Også blant våre kommuner er det representanter for begge synspunkter. Vi har fra Moss sett eksempel på at sosialkontoret går inn og garanterer for sosialhjelp, dersom det viser seg at husholdningen ikke makter lånebetjeningen, mens en for eksempel i Ålesund mangler samarbeidsrutiner som åpner for slike kombinasjoner. Det kan selvfølgelig diskuteres om dette er hensiktsmessige løsninger, om ikke nettopp en av hensiktene med etableringslånet er å gjøre husholdningene uavhengig av sosialhjelp, men det må, etter vårt skjønn, uansett vurderes som riktig å framskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag og tilgjengelighet til samtlige kommunale bistandsordninger, når et vedtak skal fattes. I mange kommuner er det dessuten slik at den økonomiske rådgivningen, også med hensyn på å foreta endringer i tilbakebetalingsvilkårene, er lagt til sosialkontoret, og det vil da være et skjønnsspørsmål i hvert enkelt tilfelle om det er mest hensiktsmessig å gå inn med supplerende sosialhjelp eller lettelse i lånevilkårene.

Som vi har slått fast tidligere vil vi ikke anbefale for nære relasjoner mellom administrasjonen av etableringslånet og sosialsektoren, verken organisasjonsmessig eller når det gjelder fysisk plassering. Det er imidlertid viktig, både når det gjelder beslutningsgrunnlag og tilgjengeligheten til samtlige virkemidler, at det er etablert formelle samarbeidsrutiner mellom bolig- og sosialsektoren. Blant våre kommuner synes det bare å være Bodø kommune som formalisert en slik samarbeidsmodell, i de øvrige er samarbeidet mer basert på personlige relasjoner.

Anbefaling : Kommunene bør utvikle formaliserte samarbeidsrutiner mellom bolig- og sosialsektoren for å ha tilgang til samtlige kommunale bistandsordninger når et vedtak skal fattes.

1.2.11 Samspillet med private finansinstitusjoner

I våre kommuner synes det å være Ålesund som har det mest velutviklede forholdet til private finansinstitusjoner.¹⁰ Kommunen kan vise til en rekke eksempler der samarbeidet med lokal bank har gitt hensiktsmessige løsninger, og der den kommunale ressursinnsatsen har vært relativt liten. Det vanligste i slike tilfeller er at etableringslånet benyttes som topplån tilknyttet grunnfinansiering fra bankens side, ofte under forutsetning av at kommunen aksepterer lavere prioritet. Det er interessant å legge merke til fra Ålesund at samarbeidet også omfatter hensiktsmessig henvisning til hverandre, og et fruktbart samspill om løsning av problemsaker. Særlig er dette siste av stor betydning.

Slike samarbeidsmodeller er interessante, først og fremst fordi det tillater en mest mulig optimal ressursanvendelse ved å kunne skreddersy løsninger som er tilpasset hver enkelt husholdnings behov, slik at man verken gir for gode -, eller for dårlige vilkår.

Våre øvrige kommuner rapporterer om blandede erfaringer fra samarbeid med private finansinstitusjoner og en skal selvfølgelig være oppmerksom på at kommunen her beveger seg inn på et område som krever årvåkenhet og god kompetanse i bankfaglige spørsmål. Det finnes en rekke eksempler på at kommunen har havnet i en posisjon med svært dårlig sikkerhet og har måttet ta betydelige tap, mens banken har gått skadefri. En forutsetning for hensiktsmessig samarbeid er akseptabel fordeling av tapsrisiko.

Anbefaling : Kommunene bør være åpne for å vurdere samarbeid med private finansinstitusjoner også i utlånsvirksomheten. Dette forutsetter årvåkenhet og god bankfaglig innsikt fra kommunens side.

1.2.12 Holdninger til tilbakebetalingsproblemer og klagerett

Samtlige kommuner i vårt utvalg gir tilbud om lettelse i tilbakebetalingsvilkårene. Dette kan omfatte alt fra kortvarige avdragsutsettelse til supplerende sosialhjelp, som vi har sett. Ingen har egne ordninger for gjeldsslettelse, da overlates saken til namsmannsapparatet og gjeldsordningsloven.

Misligholdet de siste årene har svært lite omfang, og ingen av kommunene har behov for omfattende tilbud. Det hevdes at den beste gjeldsbistanden gis i søknadsbehandlingen. De få situasjonene som oppstår er først og fremst knyttet til kortvarige betalingsvansker, som følge av akutte økonomiske problemer av relativt begrenset karakter. De fleste av disse husholdningene har livsoppholdsmidler på et minimum og en ødelagt vaskemaskin eller komfyr, kan være nok til at husholdningen havner i et økonomisk utføre. Ingen er selvfølgelig tjent med at kommunen igangsetter en prosess med sikte på utkastelse og salg i en slik situasjon. Det synes å være grunnlag for å si at kommunene har en annen holdning til tilbakebetalingsproblemer i dag enn de hadde på begynnelsen av 1990-tallet, og at gjeldstiltak oppfattes som et naturlig element i arbeidet med finansieringsbistand.

Et betydelig antall av landets kommuner sliter fortsatt med en rekke tapsengasjementer fra tidligere år, også kommunene i vårt utvalg. Kommunene har ulike praksis når det gjelder håndteringen av disse. Noen har for lengst tatt tapet i form av avskrivninger, noen "dytter" det fortsatt foran seg, i form av "utestående fordringer." Hver sak må selvfølgelig vurderes for seg, men det viser seg at det i de fleste tilfeller ikke er noe å hente, og det anbefales å foreta nødvendige avskrivninger i samsvar med god regnskapsskikk.

¹⁰ Lørenskog er også et eksempel på en kommune som har oppnådd gode resultater gjennom et omfattende samarbeid med privat finansinstitusjon.

Selv om samtlige kommuner i vårt utvalg har slike tilbud er det allikevel relativt viktige variasjoner i hvor høy terskel som må overskrides og hva som kreves av husholdningene når situasjonen oppstår. Forholdet har sammenheng med på hvilket nivå fullmaktene er plassert, hos ekstern forvalter, boligkonsulent, økonomisjef, egne utvalg og hvor tjenesten organisasjonsmessig og fysisk er lokalisert. Det er forskjell på å oppsøke det kontoret som ga lånet, eller en nøytral ekstern forvalter, og å oppsøke et sosialkontor og be om sosialhjelp til å betjene lånegjeld. Å lokalisere denne delen av den økonomiske rådgivningstjenesten sammen med utlånsvirksomheten, synes å innebære klare fordeler. Vi er imidlertid klart av den oppfatning at det må settes grenser for fullmaktsdelegasjonen etter hvert som en beveger seg nedover i det administrative systemet. Det bør advares mot å gi for store fullmakter til ekstern forvalter, selv om dette synes hensiktsmessig av ressursmessige grunner.

Vedtak om etableringslån er å anse som enkeltvedtak, og medfører således klageadgang. Dette praktiseres av samtlige kommuner i vårt utvalg, men i landet som helhet er det ulik praksis. Våre kommuner rapporterer om svært få klagesaker. Dette har sammenheng med kvaliteten på saksbehandlingen, og tilbakemeldingsformen til søker ved avslag. Ved detaljerte økonomiske beregninger forstår de fleste at avslaget var fornuftig.

Anbefaling : Kommunene bør utvikle et bredest mulig repertoar av tiltak overfor de av lånekundene som havner i boligkjeldsproblemer. Søknad om slike tiltak bør behandles på det kontoret som ga lånet og, avhengig av tiltakets omfang, vedtak bør fattes på laveste forsvarlige nivå.

Anbefaling : I samsvar med god regnskapsskikk bør kommunene avskrive tidligere tapsengasjementer som kan karakteriseres som uerholdelige.

Anbefaling : Kommunene bør legge opp til full klageadgang i samsvar med Forvaltningslovens bestemmelser.

1.2.13 Resultatevalueringer

Vi har tidligere drøftet, og beklaget, mangelen på planmessige evalueringer av virksomheten tilknyttet bruken av boligvirkemidlene.¹¹ Ingen kommuner, verken i vårt utvalg eller landet for øvrig har gjennomført slike. De fleste kommuner begrenser seg til å lage årlige rapporteringer av forbruket i samsvar med de kravene Husbanken stiller, ofte i noe utvidete versjoner til behandling i kommune- eller bystyret.

Våre kommuner har tradisjon for å utarbeide relativt omfattende og innholdsrike rapporter om virksomheten, som ofte er informative når det gjelder beskrivelsen av boligmarkedsforholdene og årsakene til lavt eller høyt nivå på forbruket. Når det gjelder beregninger av behovene og vurdering av innsatsen opp i mot dette, er imidlertid beskrivelsene tynne. Dette har selvfølgelig sammenheng med at kommunene mangler verktøy til å gjennomføre slike analyser, og prioriterer heller ikke utviklingen av det. Behovet vurderes allikevel som så mye større enn det man når.

I realiteten innebærer situasjonen at kommunene har reduserte muligheter til å optimalisere ressursbruken og til å målrette og dimensjonere virkemidlene mot de gruppene en ønsker å nå. Vi forstår at for svært mange kommuner er det utenkelig, og kanskje heller ikke behov for, å

¹¹ Se drøftingen av dette i Byggforsks rapport fra 1991 om "vanskeligstilte boligsøkere."

gjennomføre beregninger av behov og innretting av de boligsosiale virkemidlene. Større kommuner derimot, herunder kommunene i vårt utvalg, vil vi anbefale å skaffe seg noenlunde kvalifiserte anslag over behovsutviklinga i kommunen, slik at resultatevalueringer muliggjøres.

Anbefaling : Kommunene bør gjennomføre systematiske evalueringer av virksomheten.

Kap. 2 Bakgrunn, formål og framgangsmåte

2.1 Bakgrunn

Etableringslån er en behovsprøvd låneordning, der kommunene med utgangspunkt i statlig utformet rammeregelverk og rundskriv fra Husbanken, har relativt stor handlefrihet til å utforme sin egen praksis for saksbehandling og tildeling i samsvar med lokale forhold. Ordningens formål er å gjøre det mulig for husholdninger som ikke får lån i det private finansmarkedet å kjøpe sin egen bolig.¹²

Ordningen er analysert i flere sammenhenger og det er slått fast at den fungerer i samsvar med intensjonen og er et godt redskap for kommunene i arbeidet med å bistå innbyggerne med boligetablering.¹³ Dette gjelder også etter at subsidieelementet i ordningen ble fjernet.¹⁴ I St.meld. nr. 49 "Om boligetablering for unge og vanskeligstilte" som ble lagt fram høsten 1998, har ordningen fått bred omtale og den beskrives som det viktigste boligpolitiske virkemidlet. Ordningen skal fortsatt utgjøre ryggraden i den norske boligpolitikken.

På landsbasis blir svært mange husholdninger hjulpet med å skaffe seg tilfredsstillende boligforhold av etableringslånet hvert år, men det har vært betydelige svingninger i søknadsinngangen. Toppåret var i 1992, da ble det behandlet om lag 19 000 søknader, mens tallet var sunket til 11 000 i 1994. De siste årene har tallet holdt seg omtrent på dette nivået. Antallet innvilgede søknader har holdt seg betydelig mer stabilt, i 1992 ble det innvilget 10000 søknader, mens tallet de siste årene har ligget mellom 7 000 og 8 000 søknader, i 1997 fikk i alt 7 655 husholdninger etableringslån. Det har imidlertid skjedd en sterk økning i utbetalt beløp, bare fra 1996 til 1997 økte kommunenes utbetalinger med nesten 20% og utgjorde 1 385 mill. kr. Dette ble muliggjort ved at kommunene hadde store udisponerte midler til rådighet ved årets begynnelse. I realiteten hadde kommunenes innlån fra Husbanken gått ned med over 300 mill. kr. fra 1996 til 1997. Dette er et forhold som bekymrer Husbanken.¹⁵

Først og fremst har ordningen vært benyttet til kjøp av brukt bolig. Nesten 2/3 av lånene gikk til dette formålet, og de fleste av lånene går til husholdninger med inntekter over 200 000 kr. I 1996 og 1997 gikk under 20% av lånene inntektsgrupper under 120 000 kr., mens over 30% gikk til grupper over 200 000 kr., 20% til grupper over 250 000 kr.

De siste årene har ordningen fått en relativt klar ungdomsprofil. I tillegg til at andelen førstegangsetablerere under 30 år av alle ligger på om lag 60%, tilhører godt over 1/3 av samtlige husstander gruppen under 30 år. Denne gruppen omfatter såvel par med og uten barn, som enslige, aleneforsørgere, funksjonshemmede bl.a. Unge enslige uten barn under 30 år utgjør kun 15% av mottakerne.¹⁶

Generelt er det grunnlag for å si at boligetableringsproblemene er blitt mindre de siste årene.¹⁷ På tross av økende boligpriser har rentefallet gjort det rimeligere å betjene boliglån. Fortsatt er

¹² Husbanken, Blåboka

¹³ Gulbrandsen og Nordvik (1995), Nordvik (1995), Barlindhaug (1994), Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996)

¹⁴ Øistensen (1998)

¹⁵ Tallene er hentet fra Husbankens Årsstatistikk. Fra 1997 har imidlertid forbruket steget igjen.

¹⁶ Øistensen (1998)

¹⁷ St.meld. nr. 49 (1997-98)

imidlertid problemene store, og kanskje økende, for betydelige grupper av ungdom og andre vanskeligstilte, som ikke har et inntektsnivå som setter dem i stand til utnytte fordelene ved en eventuell lav boligrente. I tillegg kan disse gruppene komme til å øke, ikke minst med husholdninger med gjeldsbetjeningsproblemer, dersom boligrenten legger seg på et høyere nivå enn i 1997. For disse gruppene, som er avskåret fra å finansiere et boligkjøp i det private finansmarkedet, eller å betjene et slikt lån, er etableringslånet, eventuelt i kombinasjon med tilskudd, et hensiktsmessig virkemiddel.

At en i denne situasjonen ikke er i stand til å utnytte dette virkemidlet, er bekymringsfullt for Husbanken og utgjør bakgrunnen for dette prosjektet.

2.2 Formål

På grunnlag av ordningens dokumenterte effekt og samfunnsmessige behov er det en klar oppfatning hos statlige myndigheter at kommunenes videreutlån av etableringslånemidler til etablering bør økes. Det er antatt at en av grunnene til at forbruket ikke er høyere er at kunnskapene om effekten av lånene ikke er god nok i kommunene. Det er derfor behov for å dokumentere og synliggjøre eventuelle fordeler både for kommunen og enkeltpersoner. Og selv om det er gjennomført flere studier de siste årene som dokumenterer at bruken av etableringslån er et godt virkemiddel, er det ikke gjennomført analyser som drøfter forutsetningene for vellykket bruk av ordningen og som beskriver og dokumenterer bruken i forhold til andre løsninger.

Formålet med prosjektet er således å bidra til å øke kommunenes bruk av etableringslånordningen for å bistå vanskeligstilte boligsøkere med å finansiere kjøp av en hensiktsmessig bolig. Husbanken ser det som en viktig oppgave å stimulere kommunene til å utnytte ordningen, og se den i sammenheng med det totale ansvaret kommunen har for vanskeligstilte innbyggere.¹⁸ Dette formålet vil omfatte følgende problemstillinger :

1. Hvilke "modeller" for bruk av etableringslån er utbredt i kommuner med en aktiv bruk av ordningen ?
2. Kan det sannsynliggjøres at bruken av etableringslån i arbeidet med bosetting av "vanskeligstilte" er til fordel både for kommunen og målgruppene ?
3. Hva består i såfall disse fordelene i ?
4. Hvilke prinsipper er viktige å ta hensyn til for kommuner som vil styrke sitt boligpolitiske engasjement ved å øke bruken av etableringslån ?

Dette innebærer at prosjektet tar mål av seg til både å dokumentere at etableringslånet er et hensiktsmessig virkemiddel, til å analysere og beskrive viktige forutsetninger i kommunal organisering, kompetanseutvikling, regelverksutvikling og -håndtering, politisk forankring m.m. , for å veilede og gi råd til kommuner som ønsker å øke sitt boligpolitiske aktivitetsnivå.

2.3 Framgangsmåte

Vi kjenner til at forskjellene mellom kommunene når det gjelder boligpolitisk aktivitetsnivå er svært store. Det er således avgjørende hvilke kommuner som gjøres til gjenstand for analyse. Det ligger i sakens natur at det er kommuner med høyt boligpolitisk aktivitetsnivå som er representert. Kommunene er likevel "representative" i den forstand at beskrivelsene bør være relevante for de fleste kommuner over en viss størrelse (10 000 innbyggere). Alle landsdeler

¹⁸ Husbankens Årsberetning 1997.

og ulike størrelsestyper, fortrinnsvis også ulike organisatoriske modeller i boligarbeidet, er representert.

Innenfor dette spekteret av ulike organisasjonstilpasninger var det helt avgjørende at vi valgte kommuner hvor muligheten for å sannsynliggjøre og dokumentere fordelene ved en aktiv bruk av etableringslån var gode. Vi kunne derfor ikke overlate dette valget til tilfeldighetene utelukkende ut fra behov om nasjonal representativitet.

I utvalgsprosessen har vi lagt vekt på følgende forhold :

- (1) Boligpolitisk aktivitetsnivå. Målt etter forbruk av etableringslån i 1997 og generell kunnskap om kommunens boligpolitiske engasjement.
- (2) Kommunens størrelse. Målt etter antall innbyggere.
- (3) Interesse. Om det er mulig å etablere god kontakt med sentrale tjenestemenn i kommunen og om det er positiv interesse til medvirkning
- (4) Representativitet. Både geografisk og størrelsestyper
- (5) Organisering av boligarbeidet. I hovedsak vurdert etter hvor låne- og tilskudsarbeidet er plassert.
- (6) Urbanitet. Vurdert etter kommunesenterets størrelse.

Våre vurderinger var betydelig skjønnsbaserte, ingen av de kriteriene vi la til grunn kunne sies å være objektive. Viktigst har kriteriet knyttet til "positiv interesse til medvirkning" og "høyt forbruk av etableringslån", vært, i tillegg til størrelse og urbanisering. Vi har lagt mindre vekt på geografisk representativitet.

Vi ble stående igjen med følgende utvalg : Elverum, Moss, Ålesund og Bodø.

Det er resultatene av etableringslån sammenliknet med andre løsninger som skal undersøkes. Den begrensede dokumentasjonen som foreligger om slike sammenlikninger peker klart i retning av at variasjonene mellom de enkelte mottakergrupper (målgrupper) for etableringslånene er store. For noen grupper er effekten trolig marginal, for andre er den avgjørende. De siste finner vi blant de som mottar etableringslån i kombinasjon med boligtilskudd. Det er i denne gruppen vi vil finne de beste eksemplene, det er her effekten av ordningen kommer klarest fram. Vi har konsentrert oss om disse gruppene og lagt vekt på at eksemplene er typiske og egnet for generaliseringer, og slik at flere av de "vanskeligstilte" gruppene, herunder "vanskeligstilt" ungdom, er representert.

Det kan tenkes mange ulike løsningsalternativer i boligetableringssaker, fra hospitsplassering på den ene siden, til ren privatfinansiering av boligkjøp på den andre. Vi har i denne analysen konsentrert oss om *etableringslånløsningen (evt. i kombinasjon med tilskudd) og kjøp av bolig satt opp mot tildeling av kommunal utleiebolig eller privat leie (evt. i kombinasjon med sosialhjelpsbistand)*. Med utgangspunkt i disse to alternative løsningsforløpene har vi drøftet hva som gir det beste alternativet med hensyn til boligkvalitet og -kostnader for boligsøkerne, og totalkostnadene for kommunen.

Når det gjelder drøftingen og beskrivelsene av kommunenes "modellvalg" omfatter dette : bemanning, kompetanse, organisering (herunder plassering av tjenesten i forhold til beslutningslinjer), regelverksutforming og -håndtering (saksbehandlingsrutiner) og informasjon/markedsføring. Ved å sammenlikne kommunene har vi forsøkt å nærme oss en avklaring av hvilke faktorer som representerer viktige forutsetninger for en vellykket bruk av de personrettede husbankordningene.

I svært begrenset grad har kommunene gjennomført systematiske beregninger av de kostnadselementer som er involvert i en lånesak. Beregningene begrenser seg til *boligsøkerens betjeningsevne*, som til gjengjeld gjøres svært grundig. Svært sjelden gjøres kostnadsberegninger av alternative løsninger på søkerens vegne, enda mer sjeldent på kommunens vegne. Dette innebærer at det så og si ikke eksisterer bearbeidet data, vi har måttet gå direkte til kildene, dvs. kommunenes sakarkiver og saksbehandler. Bruk av slike datakilder er underlagt regler tilknyttet taushetsplikt og konfidensialitet, og er i utgangspunktet ikke tilgjengelige for oss. Vi har derfor vært avhengige av bistand fra kommunenes side i å gjøre dataene tilgjengelige for oss i en anonymisert form.

Vi har i tillegg til dette gjennomført relativt grundige vurderinger av kommunenes boligpolitiske aktivitetsnivå, boligproduksjon, befolkningsutvikling m.v. I tillegg til offisiell statistikk (SSB) og Husbankens HILS-register, har dette nødvendiggjort gjennomgang av kommunenes eget materiale (statistikk, eventuelle boligmeldinger, politiske strategidokumenter, regelverk og saksbehandlingsrutiner). Utover dette har vi i stor utstrekning basert oss på saksbehandleres opplysninger og vurderinger. Vi har møtte stor interesse og hjelpsomhet i de deltakende kommuner.

I samtlige faser av arbeidet har vi benyttet oss av ulike samtaleformer, herunder ordinære intervjuer og informantsamtaler.

Kap. 3 Om kommunene og etableringslånet

3.1 Hvordan er boligpolitikken organisert i Norge ?

Det er svært store variasjoner i hvordan kommunene organiserer sitt boligsosiale arbeid. Hva som er bakgrunnen for de ulike modellene, eller konsekvensene når det gjelder resultater/effekt, er imidlertid lite undersøkt. Heller ikke i denne studien er dette en sentral problemstilling.¹⁹ På grunnlag av en registrering som ble gjennomført i 1995, og der i alt 267 kommuner deltok, kan vi sette opp følgende oversikt over de ulike organisasjonstilpasningene.²⁰

Tabell 1 Oppgitt organisering av arbeidet med boligsosiale ordninger. 1995. Relative tall.

	Egen boligavd.	Stab v/rådm.	Sosialkontor	Teknisk avd.	Bydel	Sum
Oppføringslån	23	20	13	44	0	100
Etab.lån/tilskudd	19	25	39	17	0	100
Kjøpslån	19	17	45	18	1	100
Bostøtte	24	23	17	35	1	100
Kommunal bolig	18	43	16	22	1	100
Boligforvaltning	20	30	4	46	0	100
Sum	20	26	23	30	1	100

Kilde : Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd.

Et hovedtrekk er at et relativt lite antall kommuner har egen boligadministrasjon, de fleste kommuner har spredt boligtiltakene på flere sektorer. Kun 20% av tiltakene i samtlige kommuner er forankret i en egen boligavdeling, mens 30% ligger på tekniske sektor. Det er et interessant spørsmål om en slik spredning av virkemidlene gir optimal slagkraft.

I vår sammenheng er det viktig å legge merke til at så mange som nesten 40% av kommunene har lagt arbeidet med etableringslån og tilskudd til sosialkontoret.

Registreringen²¹ viser videre at det fortsatt er svært mange kommuner som ikke har delegert fullmakten til å fatte vedtak i tildelingssaker til administrasjonen. Særlig når det gjelder lånetildeling skjer vedtakene i stor utstrekning i politiske utvalg, etter administrativ innstilling. Samlet gjelder dette for 65% av kommunene, og tendensen er sterkere dess mindre kommunen er. I kommuner med færre enn 10 000 innbyggere, er det kun ¼ som tildeler lån basert på administrative vedtak. Når det gjelder boligtildeling har derimot over ¾ av kommunene delegert denne fullmakten til administrativt nivå. Trolig er det kommunenes frykt for store tap på utlånsvirksomheten som er den viktigste grunnen til denne situasjonen.²²

3.2 Generell beskrivelse av våre utvalgte kommuner

3.2.1 Folketallet

Størrelse og geografisk representativitet har vært viktige utvalgsriterier for vårt valg av kommuner. To av kommunene er østlandskommuner, én er fra Nord-Norge og én fra

¹⁹ Innenfor forskningsprogrammet "Bolig og levekår" er det igangsatt en undersøkelse av kommunal boligpolitikk hvor denne problemstillingen er sentral.

²⁰ Registreringen ble utført av Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd.

²¹ Ibid.

²² Registreringen ble gjort i 1995, altså før ordningen med tapsavsetning.

Vestlandet. To av kommunene er relativt store bykommuner, én er en mellomstor bykommune og én en typisk landkommune, men med et tettsted av betydelig størrelse. Vi skal se på utviklinga av folketallet i kommunene.

Tabell 2 Utviklingen i folketallet 1992-1998

	1992	1994	1996	1998	% endring 92-98
Bodø	37382	38540	39669	40388	8.0
Ålesund	36117	36530	37146	37901	4.9
Moss	24807	25084	25358	25860	4.2
Elverum	17520	17566	17710	17879	2.0

Kilde : SSB

Samtlige av kommunene har hatt en positiv folketallutvikling i perioden, fra Bodø sin meget sterke på 8% til Elverum på 2%. Bodø hadde imidlertid den sterkeste veksten i første delen av perioden, mens de andre har hatt den sterkeste veksten de siste årene.

Tabell 3 Aldersfordeling i hovedgrupper 1998. Absolutte og relative tall.

	0-19	20-39	40-59	60-79	80+	Sum
Moss	23 (5907)	29 (7504)	27 (6887)	17 (4401)	4 (1161)	100 (25860)
Elverum	24 (4318)	28 (4936)	27 (4838)	17 (2992)	4 (795)	100 (17879)
Ålesund	26 (9957)	29 (11131)	25 (9484)	16 (5887)	4 (1442)	100 (37901)
Bodø	28 (11175)	32 (13022)	25 (10283)	12 (4903)	2 (1005)	99 (40388)

Kilde : SSB

Det er svært små variasjoner i alderssammensetningen mellom kommunene i 1998, bortsett fra Bodø, som har en betydelig yngre befolkning enn de øvrige kommunene. Hele 60% av Bodøs befolkning var under 40 år mot 52% i for eksempel Moss. Imidlertid kommer mesteparten av differansen fra aldersgruppa 0-19 år, så forholdet har neppe særlig betydning i behovssammenheng. Uansett er det Bodø sin alderssammensetning som avviker mest fra landsgjennomsnittet, de øvrige kommunene ligger svært nært. Det er nærliggende å regne med at den sterke tilflyttinga til Bodø vært dominert av relativt unge husholdninger.

3.2.2 Boforholdene

Det foreligger lite boforholdsopplysninger etter Folke- og boligtellings i 1990. På den annen side er forandres slike tendenser seg svært sakte, så situasjonen pr. 1990 gir et rimelig godt bilde av forholdene i dag. Vi skal se nærmere på eiendomsforholdene, på størrelsesfordelingen og boligproduksjonen etter 1990.

Tabell 4 Boliger etter boligtype pr. 3 november 1990.²³ Absolutte og relative tall.

	Moss	Elverum	Ålesund	Bodø
Frittliggende enebolig eller våningshus	39 (4135)	75 (5345)	49 (7003)	49 (7446)
Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, vert.tom.bolig	24 (2545)	9 (662)	13 (1927)	25 (3698)
Horisontaldelt tom.bolig eller annet bygg under 3 etg.	14 (1534)	4 (266)	7 (956)	14 (2098)
Blokk, leiegård eller lignende	22 (2317)	10 (730)	30 (4269)	11 (1630)
Forretn.bygg, bygg for felleleshush.	1 (140)	1 (99)	1 (192)	1 (206)
Totalt	100 (10671)	99 (7102)	100 (14347)	100 (15078)
Bosatte pr. bolig 1990	2.4	2.5	2.6	2.7

Kilde : Statistisk Sentralbyrå, Folketelling

²³ Folketellinga i 1990 var en utvalgstilling. I enkelte kommuner er utvalget lite og tallene er beheftet med usikkerhet.

Som vi ser framstår det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder boligtype. Elverum, som den eneste typiske landkommunen, har et vesentlig høyere innslag av frittliggende eneboliger, hele 75%, enn for eksempel Moss med 39%. Kun 10% av boligene i Elverum ligger i blokk, leiegård eller lignende. Også innslaget av kjede, rekkehus og tomannsboliger er svært lavt i Elverum (13%).

Moss er den kommunen som har den laveste andelen frittliggende eneboliger, men til gjengjeld et svært høyt innslag av kjede, rekkehus og tomannsboliger (38%). Andelen boliger i blokk, leiegård eller lignende er også relativt høy (22%).

Ålesund har også et relativt høyt innslag av frittliggende eneboliger (49%), men samtidig den av kommunene som har den klart høyeste andelen boliger i blokker og leiegårder (30%). Andelen kjede, rekkehus og tomannsboliger er lav (20%).

Bodø har samme andelen frittliggende eneboliger som Ålesund, men en betydelig lavere blokk-, og leiegårdsandel, faktisk like lav som Elverum (11%). Andelen boliger i kjede-, rekkehus og tomannsboliger er den høyeste av kommunene (39%).

Bosatte pr. bolig varierer fra 2.4 i Moss til 2.7 i Bodø.

Tabell 5 Boliger etter eieform og areal. 3. november 1990. Absolutte og relative tall.

	Moss	Elverum	Ålesund	Bodø
Privat eie	43 (4626)	66 (4661)	57 (8243)	56 (8390)
Borettslag e.l.	38 (4041)	15 (1071)	18 (2547)	18 (2742)
Leie	19 (2005)	19 (1370)	25 (3557)	26 (3947)
Total	100 (10672)	100 (7102)	100 (14347)	100 (15079)

Kilde : SSB Folketelling 1990, kommunehefte.

Det mest bemerkelsesverdige ved eierformen er den høye andelen borettslagsboliger i Moss (38%). I de øvrige kommunene ligger andelen mellom 15% og 18%. Moss har en tilsvarende lav andel private eieboliger (43%) og leieboliger (19%). Andelen er den samme som i Elverum, mens Ålesund og Bodø ligger på 25% og 26%. For øvrig legger vi merke til den høye andelen privat eie i Elverum.

3.2.3 Boligpolitisk aktivitetsnivå.

Som indikator på boligpolitisk aktivitetsnivå brukes de mest sentrale husbankordningene de tre siste årene. Ordningene er etableringslån, boligtilskudd til etablering²⁴ og bostøtte.

Tabell 6 Utlån av etableringslån 1995²⁵-1997 og første halvår 1998. Samlet beløp i mill. kr., gjennomsnittlig lånebeløp²⁶ i tusen kr. og beløp pr. innbygger i kr.

	1995			1996			1997			1998		
	Samlet	Pr. lån	Prinnb	Samlet	Pr. lån	Prinnb	Samlet	Pr. lån	Prinnb	Samlet	Pr. lån	Prinnb
Bodø	11750	226	300	13517	161	341	17920	206	449	10564	258	262
Ålesund	9328	267	254	11149	177	300	19547	355	521	13285	309	351
Moss	3331	159	132	12088	263	508	13347	272	523	13694	318	530
Elverum	13846	167	786	10285	146	581	12561	159	706	9437	201	528

Kilde : Husbanken, kommunene og SSB

²⁴ Før 1996 etableringstilskudd

²⁵ For 1995 omfattes både etableringslån 1 og 2, samt utbedringslån.

²⁶ Omfatter lån til brukte- og nye boliger, samt refinansiering.

Bortsett fra Elverum har kommunene hatt en jevn økning av utlånet i perioden, til gjengjeld ligger Elverum generelt svært høyt og er på tur oppover igjen etter en nedgang i 1996. Ålesund har hatt en sterk og jevn økning og økte sitt utlån fra 1995 til 1997 med 110%. Økningen ser ut til å fortsette i 1998. Målt i utlån pr. innbygger ligger imidlertid Ålesund relativt lavt, godt under både Moss og Elverum, som er overlegen når det gjelder relativt utlån (i forhold til innbyggertallet). Toppåret var i 1995 da Elverum hadde et utlån som tilsvarte 786 kr. pr. innbygger, men også i 1997 lå Elverum betydelig over de andre. Trolig vil dette også bli situasjonen i 1998.

Moss har også hatt en formidabel vekst i utlånet, den sterkeste av samtlige, både målt totalt og pr. innbygger. Særlig mellom 1995 og 1996 da steg utlånet steg med 263%. Deretter var økningen svakere i 1997, for tilsynelatende å øke sterkere igjen i 1998. Første halvår 1998 har Moss hatt en meget høy utlånsaktivitet.

Bodø har hatt en relativt svak økning i hele perioden, og lå i 1997 lavest av samtlige målt i utlån pr. innbygger. Dette ser ut til å holde seg i 1998. Både i 1995 og 1996 lå Bodø høyere enn Ålesund, men ble tatt igjen i 1997. Det samme året hadde Elverum et relativt utlån som lå 75% høyere enn Bodø.

Når det gjelder låneutmålingen er hovedtrekket at det er små variasjoner både mellom kommunene og mellom de enkelte år. Vi skal dessuten være varsomme med å tolke slike variasjoner, dels fordi det kan være relativt store prisvariasjoner mellom kommunene, men først og fremst fordi tallene omfatter både lån til brukt bolig, ny bolig og refinansiering i ulik fordeling mellom kommunene. Vi kommer nærmere tilbake til spørsmål om låneutmålingene i analysen av de enkelte kommunene.

Tabell 7 Andel av etableringslån bevilget til husholdninger med samlet inntekt under kr. 150.000. For 1995-1996 andel av alle saker, for 1997 og første halvår 1998 andel av bevilgede midler. Prosent.

	1995	1996	1997	1998	Samlet 97-98
Elverum	42	56	43	32	38
Moss	100	89	95	94	94
Bodø	13	47	11	15	12
Ålesund	50	75	24	28	26

Kilde : Husbanken og kommunene.

Imidlertid framkommer interessante forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke inntektsgrupper man i hovedsak prioriterer. Både målt i antall saker og midler ligger Moss i en særklasse når det gjelder tildeling til husholdninger med lav inntekt. Bodø kommune har åpenbart en helt annen praksis, kun 12% av samlede midler i 1997 og første halvår 1998 gikk til husholdninger med inntekt under kr. 150.000. Det tilsvarende tallet i Moss var 94%. Elverum har i samme periode tildelt vel en tredjedel av midlene til slike husholdninger etter en nedgang fra 43% til 32%, mens Ålesund ligger samlet på en fjerdedel etter en økning fra 24% til 28%.

De tilsynelatende betydelige variasjonene i utlånspraksis reiser interessante spørsmål når det gjelder mislighold og kommunenes vurdering av tapsrisiko. Dette skal vi komme tilbake til.

Tabell 8 Samlet mottak av boligtilskudd (tilpasning og etablering) 1995-1998. Boligtilskudd i kr. pr. innbygger. Samlet avsetning til tap.

	1996		1997		1998		Samlet		Avsetning ²⁷	
	Pr. innb.	Totalt	Pr. innb.	Pr. innb.	Pr. innb.	Totalt	Pr. innb.	Totalt	Pr. innb.	Totalt
Elverum	93	1650	83	1475	62	1108	237	4233	21	375
Moss	71	1780	79	2013	70	1807	217	5600	31	796
Bodø	83	3250	58	2315	59	2391	197	7956	17	673
Ålesund	75	2740	67	2496	68	2589	206	7825	11	416

Kilde : Husbanken, kommunene og SSB.

I hovedsak er tildelte tilskuddsmidler en funksjon av etableringslånforbruket og skal således i prinsippet gi lite informasjon om aktivitetsnivå utover det som allerede har framkommet.²⁸ Vi skal allikevel se litt nærmere på fordelingene idet det viser seg en del tilsynelatende uforklarlige tendenser.

Ikke overraskende har samtlige kommuner fått redusert sine totalbeløp i perioden, men i ulikt omfang. Sterkest har reduksjonen vært i Elverum, som har fått sin bevilgning redusert med 1/3, og ligger i 1998 nesten lavest av samtlige målt i andel av innbyggertallet, på tross av at kommunen fortsatt har det klart høyeste forbruk av etableringslånemidler. Ålesund har en høy tildeling, på tross av en relativt lav utlånsaktivitet, mens Moss av forståelige grunner ligger høyt. Moss var den eneste kommunen som hadde en økning mellom 1996 og 1997, et resultat av den sterke økningen i utlånsaktivitet mellom 1995 og 1996. Bodø er den kommunen som har fått den laveste uttellingen, målt i midler pr. innbygger. Fra å ligge relativt høyt i 1996, ble kommunen utsatt for en svært sterk reduksjon i 1997, som har holdt seg fram til og med 1998.

Det framgår at kommunene har ulik praksis når det gjelder tapsavsetning. Variasjonene har sammenheng med om en utnytter regelverket maksimalt og avsetter 20% og om en beregner avsetningen med utgangspunkt i både tilpasnings- og etableringsmidler. Moss er den eneste av kommunene som har foretatt maksimal avsetning, kanskje naturlig med den sterke prioriteringen av lavinntektsgrupper. Ålesund har avsatt den laveste andelen.

Tabell 9 Bevilget boligtilskudd fordelt på tilpasning og etablering. 1996 og 1997, samt første halvår 1998. Relative tall.

	1996		1997		1998		Samlet	
	Tilpasn.	Etabl.	Tilpasn.	Etabl.	Tilpasn.	Etabl.	Tilpasn.	Etabl.
Bodø	14	86	20	80	19	81	17	83
Ålesund	22	78	24	76	23	77	23	77
Moss	25	75	22	78	25	75	24	76
Elverum	19	81	21	79	28	72	22	78

Kilde : Husbanken

En dominerende del av midlene går til etablering, som er det mest interessante i vår sammenheng. Samlet varierer kommunene mellom 76% og 83%. Bodø ser ut til å bruke minst på tilpasning, Moss mest. Det er imidlertid viktig å understreke at dette dreier seg om tildelte midler, den faktiske bruken av midlene kan variere til dels betydelig.

²⁷ Omfatter samlet avsetning, men kun halvparten av årets bevilgning til etablering.

²⁸ Når Husbanken fordeler boligtilskuddsmidler til Husbanken er aktiviteten innenfor etableringslånordningen ett av de viktigste fordelingskriteriene.

Tabell 10 Bostøtte. 1997.

	Totalt utbetalt i mill. kr.	Andel av befolkningen med bostøtte i %	Gj.snittlig støtte pr. mottaker i kr.	Gj.snittlig støtte pr. innbygger i kr.
Bodø	13.257	2.56	12998	332
Ålesund	9.999	2.23	11961	266
Moss	11.108	3.70	11755	435
Elverum	6.029	2.65	12774	339
Landet	1.386.378	2.60	12150	316

Kilde : Husbanken

Vi har også tatt med en oversikt over antall mottakere av statlig bostøtte, selv om dette kan være et misvisende mål på boligpolitisk aktivitet. Bostøtta er en regelstyrt, rettighetsbasert ordning og kan like mye gi uttrykk for omfanget av lavinntektsgrupper, og disse gruppens bostøttenivå, i kommunene. Imidlertid ser vi at det er overraskende store variasjoner, som neppe lar seg forklare av slike forhold alene. Moss skiller seg ut som den kommunen som får klart mest bostøttemidler målt i andel av befolkningen, Ålesund skiller seg ut som den kommunen som får klart minst. Forskjellen mellom disse kommunene er på hele 65%, og gir seg uttrykk i at Moss samlet mottar over 1.1 mill. kr. mer enn Ålesund, på tross av at folketallet ligger over 14 300 personer lavere. Det er ingenting i aldersstrukturen som tilsier slike forskjeller og det er grunn til å stille spørsmål om det foregår et betydelig underforbruk av bostøttemidler i Ålesund.

I forhold til Ålesund ligger også både Bodø og Elverum lavt, men allikevel omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet. At Bodø ligger noe lavere er naturlig, på bakgrunn av at kommunen har en betydelig yngre befolkning enn landsgjennomsnittet.

3.2.4 Organisering av boligarbeidet

Hvordan kommunene har organisert bruken av virkemidlene er et av de viktigste temaene i analysa. Vi skal i denne sammenheng gi en tabellarisk oversikt over hovedtrekkene.

Tabell 11 Kjennetegn ved organiseringa av boligarbeidet i fire utvalgte kommuner.

	Boligkontor	Adm.nivå	Bolig/Lån	Fullmakt
Bodø	Eget	- 2	Ja	Ja
Ålesund	Eget	- 2	Ja	Nei
Moss	Økonomi	- 2	Nei	Nei
Elverum	Teknisk	- 2	Ja	Ja

Kilde : Kommunene

Tabellen viser om kommunene har eget boligkontor, eventuelt innenfor hvilken sektor boligarbeidet er plassert. Videre vises hvilket administrativt nivå arbeidet ligger på i forhold til rådmann og hvorvidt arbeidet med boligtildeling og finansieringsbistand er samlokalisert (som et uttrykk for samordning av virkemidlene). Siste kolonne viser om boligadministrasjonen selv har formell vedtaksfullmakt.

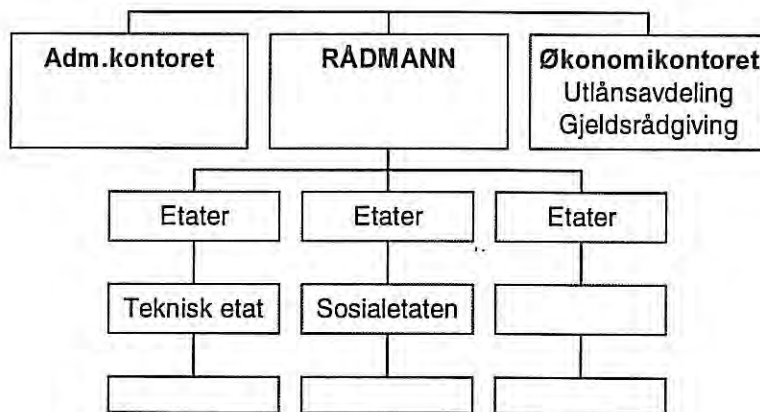
Som vi ser er det viktige forskjeller mellom kommunene, for eksempel er det bare Bodø og Elverum som har egen vedtaksfullmakt. Kommunene har plassert boligarbeidet på samme administrative nivå i forhold til rådmannen, og det er kun én av kommunene som ikke har organisert bolig og lån innenfor samme beslutningsnivå. Vi skal komme tilbake til en bredere presentasjon og drøfting under hver enkelt kommune.

3.3 Moss kommune

3.3.1 Organisering av boligarbeidet

Fram til 1996 var de fleste boligsosiale virkemidlene samlet på ett boligkontor, som hadde organisatorisk forankring i eiendomsetaten. Imidlertid ble store deler av administrasjonen omorganisert i 1996 hvilket også medførte til dels betydelige endringer for boligarbeidet. Virksomheten ble splittet opp og gitt ulik administrativ forankring, bl.a. ble arbeidet med låneordningene, boligtilskuddet og gjeldsrådgivningen lagt til økonomisjefen, mens bostøtteordningen ble lagt til sosialkontoret.

Figur 1 Organisasjonskart for Moss kommune



Låneordningene og boligtilskuddsordningen er plassert på økonomikontoret, direkte underlagt økonomisjefen som sitter i kommunens ledergruppe og rapporterer direkte til rådmann. Oppgavene ivaretas av ett årsverk med økonomikompetanse. Gjeldsrådgivningen er også plassert på økonomikontoret og ivaretas av ett årsverk.

Arbeidet med administrasjon og søknadsbehandling av bostøtteordningen er lagt til sosialkontoret. Arbeidet ivaretas av ½ årsverk.

Utleie av kommunale boliger er delt mellom flere instanser. Det nylig opprettede Moss kommunale eiendomsselskap har ansvaret for forvaltningen av kommunens eiendomsmasse. Når det gjelder disponeringen av boligene er dette delt mellom omsorgsetaten, sosialetaten og eiendomsselskapet, mens leiekontrakter i sin helhet håndteres av eiendomsselskapet. Det anslås at dette arbeidet samlet beslaglegger 0.75 årsverk.

Samlet benyttes det noe i overkant av tre årsverk (3.25) til boligsosialt arbeid i kommunen. Dette er i samsvar med gjennomsnittet for kommuner av Moss' størrelse.²⁹

²⁹ Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd "Kommuneundersøkelsen 1995"

3.3.2 Nærmere om etableringslån og tilskudd.

Tabell 12 Moss kommune. Sentrale data ved etableringslåneordningen. 1995-1997.

	Mottatte søknader	Innvilget (ant. søknader)	Forbruk (1000 kr)	Låneportefølje (ant. lån)	Låneportefølje (beløp i mill.kr.)	Mislighold (ant. lån)
1995			3.552			
1996	145	45	12.623	216		30
1997	150	49	12.600	218		30

Kilde : Moss kommune. Årlige Årsrapporter

Som vi har sett er Moss kommune en av de kommunene i landet som er de største forbrukerne av etableringslån, målt i forbruk pr. innbygger. Vi har videre sett at kommunen er en av de kommunene som har hatt den sterkeste aktivitetsøkningen. Denne aktivitetsøkningen ble bl.a. muliggjort ved tre viktige endringer i regelverk og fullmaktsforhold, som ble gjennomført fra 1.1.1996 :

- Øvre grense for låneutmåling ble satt til kr. 400.000.
- Det ble åpnet for å kunne finansiere 100% av kjøpesum
- Beslutningsmyndighet ble delegert til økonomisjefen

Disse regeltilpasningene gir anledning å praktisere låneordningen svært fleksibelt, og å finne løsninger på boligetableringsproblemer som de fleste andre kommuner er avskåret fra. I tillegg har en lagt seg på et prinsipp om maksimalt 10% tilskudd.³⁰ Det hevdes fra kommunens side at kombinasjonen av en relativt høy låneutmåling, muligheter for fullfinansiering og fordeling av tilskuddsmidlene på flest mulige, tillater boligkjøp med et betryggende forhold til tilbakebetalingsevne i de fleste tilfeller. Kommunen anvender SIFOs norm for nødvendig livsopphold. Kommunen har kun tilbud om flytende rente, samt standard annuitet på 20 år, men det antydes at en kommer til å gå over til fastrente. Det understrekes at regelen om tilbakebetalingsevne praktiseres absolutt, men at en strekker seg svært langt i virkemiddelbruken for å få til et boligkjøp der en etter en helhetsvurdering av husholdningen mener dette er innenfor den risikoen en skal ta. Denne regelverkshåndtering forutsetter betydelig skjønnsanvendelse fra saksbehandlers side og er en viktig del av Moss kommune sitt uttalte prinsipp om at flest mulig av kommunens innbyggere bør settes i stand til å eie sin egen bolig.

Selv om saksbehandlingen omfatter elementer av skjønn, er dokumentasjonskravene absolutte og beregningsmetodene formelle og etterprøvbare. Det vil således i utgangspunktet alltid være mulig å fastslå når, og hvilken risiko som tas. Figuren under viser eksempel på bruk av elektronisk verktøy i saksbehandlingen som gir nøyaktighet i beregningene og anledning til illustrasjon av alternative forløp ved endringer i betingelsene.

³⁰ Tidligere praktiserte kommunen 20%, men fra og med 1998 har en gått ned til 10% på bakgrunn av nedgang i rammen.

Figur 2 Eksempel på bruk av elektronisk verktøy i beregningen av betjeningsevne i saksbehandlingen av etableringslån i Moss kommune.

B: MOSS KOMMUNE 1998 - SØKNAD OM ETABLERINGSLÅN OG BOLIGTILSKUDD TIL						
ETABLERING - ØKONOMISK OVERSIKT						
Eksempel: enslig kvinne på 29 år i arbeid uten barn					F. NR.:	
					TLF.:	(priv.)
INNETEKTER:(Netto er etter fradrag av skatt)						(arb.)
Søkers lønn pr. mnd			Brutto kr	14 314	Netto kr	10 562
SUM INNETEKTER PR. MÅNED			Brutto kr	14 314	Netto kr	10 562
BO-UTGIFTER PR. MND :						
Husleie		Nåværende bolig	kr	2 700	Ny bolig	kr 965
Strøm		Nåværende bolig	kr	400	Ny bolig	kr 500
Forsikring		Nåværende bolig	kr	70	Ny bolig	kr 70
Komm. avgifter		Nåværende bolig	kr	0	Ny bolig	kr 0
Annet		Nåværende bolig	kr	0	Ny bolig	kr 0
SUM BO-UTGIFTER PR. MND		NÅVÆRENDE bolig		3 170	NY bolig	1 535
FINANSIERING AV NY BOLIG						
Etableringslån	kr	248 300	90 %		Pr. mnd	kr 1 568
Tilleggs lån	kr	0	%		Pr. mnd	kr 0
Tilskudd	kr	28 000	10 %			0
Egenkapital	kr	0	%			0
SUM	kr	276 300	100 %		Pr. mnd	kr 1 568
ANDRE FASTE KOSTNADER PR. MND						
DnB banklån	24 410	Pr. mnd	kr 850	(på 3 år)	Pr. mnd	kr 850
Gjens. Bank billån	48 784	Pr. mnd	kr 1 639	v/ salg	Pr. mnd	kr 0
Gjens. Bank komfyr	6 489	Pr. mnd	kr 250		Pr. mnd	kr 250
GE Kapital varer innb	29 113	Pr. mnd	kr 1 200		Pr. mnd	kr 1 200
SUM	108 796	Pr. mnd	kr 3 939		Pr. mnd	kr 2 300
SAMMENDRAG:					NÅVÆR.	NY
SUM NETTO INNETEKTER PR. MND			Pr. mnd	kr 10 562		10 562
SUM BO-UTGIFTER PR. MND			Pr. mnd	kr 3 170		1 535
SUM LÅN PR. MND			Pr. mnd	kr 0		1 568
SUM ANDRE FASTE KOSTN. PR. MND			Pr. mnd	kr 3 939		2 300
IGJEN TIL LIVSOPPHOLD FOR HUSST.			Pr. mnd	kr 3 453		5 159
SIFO'S NORM FOR HUSSTANDEN			Pr. mnd	kr 6 000	m/bil	u/bil 4 350
AVVIK FRA SIFO'S NORM			Pr. mnd	kr -2 547		809
					1,5 % rentebuffert	-204
Iah 17.04.98						605

På tross av kommunens offensive praksis i bruken av etableringslån og tilskudd, er det ikke konstatert tap på ordningen de siste tre årene. Imidlertid praktiseres det ulike typer betalingslettelser for husholdninger med tilbakebetalingsproblemer, samarbeidet mellom utlånsvirksomheten, gjeldsrådgivningstjenesten og sosialkontoret fungerer godt og omfatter så vel refinansiering, periodevis avdragsfrihet som dekning av lånerenter med sosialhjelp.

Den sterke satsinga på virkemidler rettet inn mot boligkjøp, framfor kommunalt utleie, har som resultat at det så å si ikke skjer noen formidling av utleieboliger til "ordinære" boligsøkere. Utleieboligene betraktes som "sosialboliger," øremerket til særlige formål. Det legges derfor heller ikke opp til å øke antallet utleieboliger, utover kategoriboliger for eksempel i forbindelse med omsorgsboligreformen. I de tilfellene hvor tilbakebetalingsevne mangler og etableringslån avslås, er således utleiebolig sjelden et reelt alternativ, som regel løses slike saker ved privat leie, ofte i kombinasjon med sosialhjelp til dekning av husleie. Det understrekes at en slik "plassering" i de fleste tilfeller vil være en dyr løsning for kommunen og en lite heldig tilpasning for husholdningen, og den oppfattes som en midlertidighet i påvente av en bedret inntektssituasjon/utgiftssituasjon, eller til det dukker opp et kjøpsobjekt som er innenfor betjeningsevne.

Moss kommune sine utgifter til sosialhjelp til boligformål har holdt seg tilnærmet konstante i de siste årene.

Tabell 13 Moss kommune. Sosialhjelp til boligformål 1996-1997. Budsjett 1998-1999. Løpende kroner i mill.

År	Regnskap/budsjett
1996	13.6
1997	14.7
1998	15.7
1999	14.4

Kilde : Moss kommune. Årlige budsjetter.

Tallene er i løpende kroner og budsjettallene illustrerer således forventninger om en reell nedgang. I 1997 tilsvarer forbruket 50 kr. pr. innbygger. Dette er relativt lite sammenliknet med andre kommuner av tilsvarende størrelse.³¹

Tabell 14 Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. Halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Nye boliger	Brukte boliger	Refinansiering	Utbedring	Avslag	Saker i alt
1996	1	42	3	0	40	86
1997	0	44	5	0	50	99
1998	0	42	1	0	60	103

Kilde : Husbanken og kommunene

Så å si samtlige lån i perioden er gitt til brukte boliger, kun ett til ny bolig og ni til refinansiering. Antall behandlede saker er gått svakt opp, tilsvarende med avslagsprosenten, fra 47% i 1996 til 58% første halvår 1998. Det er ikke gitt etableringslån i perioden til utbedring/vedlikehold.

³¹ Sammenlikninger av sosialhjelpsutgifter må tolkes med forsiktighet. Registreringsmetodene og inndelingene i formål kan variere betydelig fra kommune til kommune.

Tabell 15 Moss kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.

	Funksjons- hemmet	Ungdom (under 30 år)	Eldre (over 60 år)	Vanskelig- stilt	Boliger i alt
1996	1	22	2	21	46
1997	3	34	0	12	49
1998	0	30	1	12	43

Kilde : Husbanken og kommunene

Majoriteten av lånene er gått til mottakere under 30 år, for hele perioden 62%. Kun i alt fire lån er gått til funksjonshemmede, mens 45 er tildelt øvrige husholdninger (vanskeligstilte). Fordelingen må tolkes med forsiktighet idet kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Den samme husholdning kan i prinsippet plasseres i flere kategorier. For eksempel kan en mottaker godt både være funksjonshemmet, ung og vanskeligstilt.³²

Tabell 16 Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996³³, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Under 100 000	100 000- 149 999	150 000- 199 999	200 000- 249 000	250 000 og over	Boliger i alt
1996	20	21	4	1	0	46
1997	30	17	0	1	1	49
1998	25	16	2	0	0	43

Kilde : Husbanken og kommunene

Vi har tidligere sett at Moss kommune utmerker seg med en sterk prioritering av lavinntektsgrupper. Vi ser dette mønsteret kommer enda sterkere fram i tabell 16. Hele 54% av lånene i perioden er tildelt husholdninger med inntekt under 100 000 kr., i 1998 nesten 60%. Kun tre lån er gitt til husholdninger som tjener over 200 000 kr.

I avsnitt 3.2.3 har vi gått igjennom hovedtrekkene i bruk av boligtilskuddet i kommunene. Det gikk fram at Moss har blitt tilgodesett med en relativt stor andel tilskuddsmidler, først og fremst som følge av en svært aktiv bruk av etableringslåneordningen. Kommunens innretning mot lave inntektsgrupper forsvarer en slik tildeling, vi vil tro at en betydelig del av de sakene kommunen løser ved hjelp av etableringslånet, ville vært umulig uten i kombinasjon med tilskudd.

Tabell 17 Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter mottakers inntekt. 1996, 1997 og 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Under 100 000	100 000-149 999	150 000-199 999	200 000-249 000	250 000 og over
1996	12	6	1	0	0
1997	14	10	0	0	0
1998	14	11	1	0	0

Kilde : Moss kommune

En slik praksis bekreftes av fordelingen av boligtilskudd. Nesten 60% av tilskuddene har gått til husholdninger med inntekt under 100 000 kr., ingen har gått til husholdninger med inntekt over 200 000 kr. Som vi ser har praksis vært det samme i hele perioden.

³² Se for øvrig Øistensen 1998 for en nærmere drøfting av dette.

³³ For 1996 opereres med følgende inntektsklasser : 90 og under, 91-120, 121-150, 151-200, 201-250, 251 og over.

Tabell 18. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe. 1996 og 1997 og 1998. Absolutte tall.

	Funksjons- hemmet	Vanskelig- stilt	Ungdom	Boliger i alt
1996	1	9	9	19
1997	1	9	14	24
1998	2	12	12	26

Kilde : Moss kommune

Videre framgår det at ungdom har hatt en høy prioritering. Over halvparten av tilskuddene har gått til denne brukergruppen. I Moss tildeles svært få tilskudd til funksjonshemmede.

Moss har utnyttet ordningen med tapsavsetning maksimalt. Dette innebærer selvfølgelig at det blir færre midler igjen til tildeling. Imidlertid har kommunen en innretting på sin utlånspraksis der risikomomentet ofte er til stede, slik at full avsetning kan forsvares, også med tanke på umiddelbare tap.

Imidlertid har det ikke vært behov for å benytte avsetningen. På tross av "lavinntektsprofilen" synes kommunen å ha en sunn låneportefølje.

Tabell 19 Sentrale kjennetegn ved kommunens portefølje av etableringslån. 1996, 1997 og første halvår 1998. Mill. kr. og antall lån.

	Samlet restgjeld til Husbanken ³⁴	Totalt antall lån	Bøkførte tap	Antall misligholdte lån
1996	36.9	216	0	30
1997	36.5	218	0	30
1998	52.0	245	0	30

Kilde : Husbanken og Moss kommune

Samlet er 30 lån under mislighold, hvilket i 1998 utgjør 14% av total portefølje. Dette er imidlertid gamle engasjementer, de siste tre årene har misligholdet vært minimalt. Den store økningen i utestående til Husbanken, illustrerer både økningen i gjennomsnittlig lånestørrelse og den generelle aktivitetsøkningen.

Kommunen behandlet 111 gjeldsrådgivningssaker i 1997, mot 125 i 1996. Antall henvendelser har vært 679, og det har vært avholdt 366 møter med klienter.

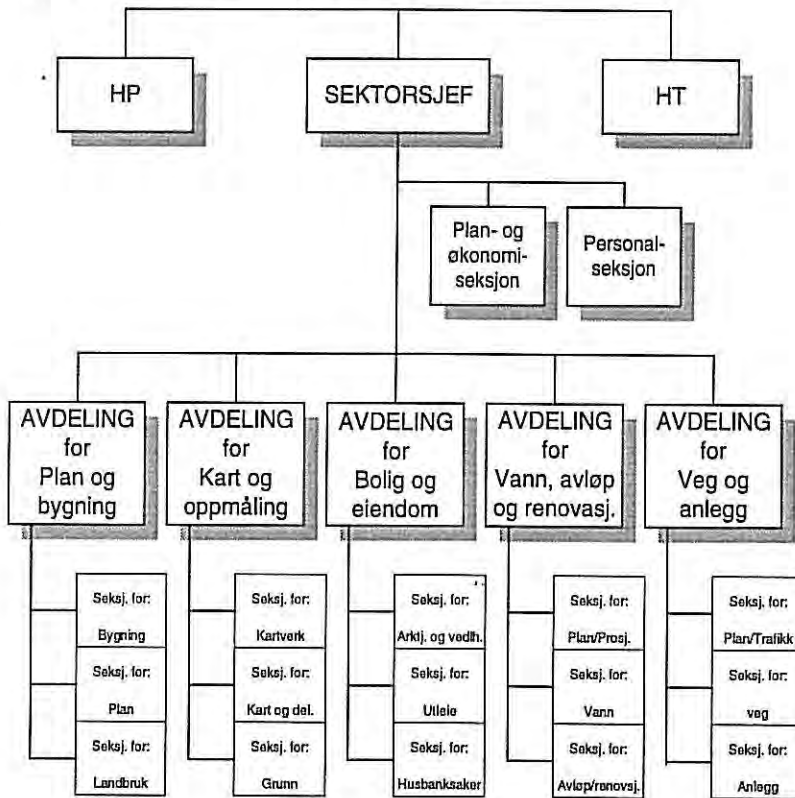
3.4 Ålesund kommune

3.4.1 Organisering av boligarbeidet

I Ålesund kommune er samtlige boligvirkemidler lagt til bolig- og eiendomsavdelingen som sorterer under teknisk sektor. Bolig- og eiendomssjef rapporterer til sektorsjef som rapporterer til rådmann. Bolig- og eiendomsetaten er delt inn i tre seksjoner : Seksjon for arkitekttjenester og vedlikehold, seksjon for utleie og seksjon for husbanksaker. Seksjon for utleie har to og en halv stilling, husbankseksjonen har to og en halv stilling (inkludert bostøttefunksjonen). Forvaltning av låneporteføljen og innfordring er satt bort til Creditreform Norge as.

³⁴ Hentet fra bystyresaker om låneopptak.

Figur 3 Organisasjonskart Ålesund kommune.



Bolig- og eiendomssjefen har ikke beslutningsmyndighet i låne- og tilskuddssaker. Den er delegert fra rådmannen til et eget administrativt utvalg "kredittutvalget," som er satt sammen av leder av bolig- og eiendomsavdelingen, sosialavdelingen og økonomiavdelingen. Ingen av de andre kommunene vi behandler har organisert vedtaksprosessen på en slik måte. Utvalget oppnevnes av formannskapet og har som oppgave, foruten å behandle lånesøknader, å innkreve og sikre fordringer, samt ettergivelse – eller nedsettelse av lån. Bolig- og eiendomsavdelingen er sekretariat for utvalget, og saksforberedelse utføres av den sektor/avdeling som saken sorterer under. Formannskapet er klageorgan.

Kredittutvalget møtes første torsdag i hver måned. Alle søknader som er innkommet før den 20. i foregående måned blir behandlet i dette møtet. Ved behov kan utvalget innkalles ekstraordinært.

3.4.2 Nærmere om etableringslån og tilskudd.

Tabell 20 Ålesund kommune. Sentrale kjennetegn ved etableringslåneordningen. 1996, 1997 og første halvår 1998.

	Ant. søknader innvilget	Ant. søknader avslag	Forbruk (1000 kr)	Låneportefølje (ant. lån)	Låneportefølje (beløp i mill.kr.)	Mislighold (ant. lån)	Bokførte tap
1996	63	29	14875	273	36.0	42	0
1997	96	42	19128	298	43.7	34	0
1998	43	27	13285	301	57,1	34	0

Kilde : Ålesund kommune.

Som tidligere beskrevet er Ålesunds bruk av etableringslånordningen kjennetegnet av et jevnt økende forbruk, som allikevel ligger relativt lavt målt i forbruk pr. innbygger (se avsnitt 2.2.3). Antall lån har ikke økt i nevneverdig grad og har sin forklaring i mange innfrielse av tidligere bevilgede lån, mens utestående låneportefølje målt i antall kroner har økt fra 36 mill. kr. i 1996 til 57 mill. kr. i 1998.

Samlet har man i perioden 1990-1998 tapsført kr. 123 000. Det antydes at dette er for lite, og i følge kredittutvalgets årsrapport for 1997 er ca. 1.5 mill. kr. restanser. Hovedtyngden av disse er fra tidlig på 1990-tallet og for de fleste er det inngått betalingsavtaler. Det antydes fra kommunens side at disse lånene burde vært tapsført i regnskapet. Av samlede utlån de to siste årene er det kun ett lån som kan anses som misligholdt.

I Ålesund kommune er regelverk for etableringslånordningen politisk behandlet, senest i 1995. Regelverk for boligtilskuddsordningen er behandlet i 1996. Det foreligger ingen politisk dissens av betydning om kommunens bruk av ordningen. Regelverket er tilpasset dagens utfordringer, og tillater fleksible løsninger. Som hovedregel skal lånet ligge innenfor 90% av boligens antatte omsetningsverdi, men når særlige grunner foreligger kan dette fravikes. Det praktiseres ingen øvre utmålingsgrense eller inntektsgrenser.

Kommunen anvender SIFO-satsene, og vurderer søkerens tilbakebetalingsevne ut fra et nettoresultatprinsipp, dvs. at det utarbeides detaljert resultatrapport for hver enkelt lånesøknad. Det foreligger politisk vedtak om at SIFO-satsene kan fravikes, selv om resultatrapporten viser et negativt resultat med inntil kr. 20 000 i negativ retning og inntil kr. 10 000 i positiv retning. I unntakstilfeller gis det også anledning til å gå utover dette, men dette gjelder familier som er meget vanskeligstilt og som kommunen må hjelpe uansett. Det gode samarbeidet med det private bankvesen framheves. En rekke enkeltsaker finner sin løsning ved at kommunen og banken i fellesskap "syrr sammen" finansieringspakker som gjør det mulig å etablere betjeningsevne. Dette innebærer at kommunen ofte aksepterer prioritet etter banken. Regelmessig "henvises" lånekunder fra banken til kommunen.

Regelverk og praksis er evaluert, med godt resultat.³⁵ På tross av at en i en del tilfeller tar en åpenbar og bevisst, i og for seg kalkulert risiko, er altså misligholdet nærmest ikke eksisterende. Det er grunn til å tro at dette har en viss sammenheng med anledningen til å inngå endrede tilbakebetalingsavtaler med låntakerne, som kan omfatte både utvidelse av løpetid og periodevis rentefritak (som øker hovedstolen tilsvarende). I dag inngås slike avtaler av regnskapssjef eller avdelingssjef i boligavdelingen, evt. i kredittutvalget, etter hvert vil en søke å få etablert en rutine med at forvalter kan inngå enkle avtaler, for eksempel betalingsutsettelse i 2 mnd.

Kommunen har også egen gjeldsrådgivningstjeneste, som imidlertid ikke er tilknyttet bolig- og eiendomsavdelingen og husbankseksjonen, men sosialavdelingen. I liten grad samarbeides det med denne tjenesten i boligetableringssaker.

I denne forbindelse er det selvsagt også av betydning den beredskap kommunen legger opp til i form av avsetning til tapsfond. Vi har tidligere beskrevet kommunens praksis når det gjelder dette (avsnitt 2.2.3) og slått fast at blant "våre" kommuner er Ålesund den kommunen som har den relativt laveste avsetningen. Pr. første halvår 1998 har kommunen avsatt i alt kr. 416 000, tilsvarende kr. 11 pr. innbygger, mens Moss til sammenligning har avsatt kr. 31 pr. innbygger.

³⁵ HT-SAK nr. 48/96

Ålesund har altså ikke utnyttet muligheten til 20% avsetning fullt ut, men valgt å prioritere begrensede midler til tildeling. Vi går ut fra at dette henger sammen med at en vurderer tapspotensialet på lån gitt etter 1.1.96 som svært lite, også i en situasjon med stigende rente og synkende boligpriser.

Uten at vi har hatt anledning til å undersøke dette forholdet grundig, vil vi tro at kommunens vurdering er riktig. Den risikoen en tar, henger selvfølgelig sammen med den "målgruppeprofilen" en har lagt seg på. Vi skal se litt nærmere på denne.

Tabell 21 Ålesund kommune. Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. halvår 1998. Antall boliger i abs. tall.

	Nye boliger	Brukte boliger	Refinansiering	Utbedring	Avslag	Saker i alt
1996	11	50	2	0	25	88
1997	18	34	3	0	42	97
1998	8	29	1	5	27	70

Kilde : Husbanken og kommunene

Ålesund har benyttet en relativt stor andel av etableringslånene i denne perioden til å finansiere kjøp av ny bolig, 37 saker av i alt 161 (23%). For 1997 viser grunnlagsmaterialet³⁶ at 27% av midlene gikk til dette formålet. Første halvår 1998 var tilsvarende tall 15%. Det framgår videre at kommunen de siste årene har brukt svært lite etableringslånemidler til refinansiering, kun 6 saker, tilsvarende om lag 2.7 mill. Imidlertid dreier dette seg om relativt store beløp pr. lån, om lag kr. 450.000. Tilsvarende var gjennomsnittslånet til kjøp av ny bolig i 1997 kr. 297 000, mens det for kjøp av brukt var kr. 363 000. Vi går ut fra at den store differansen henger sammen med at i forbindelse med kjøp av ny bolig er etableringslånet i større grad benyttet i kombinasjon med andre finansieringskilder. Tilsvarende tall for første halvår 1998 var henholdsvis kr. 259 000 og kr. 357 000. Altså lavere beløp for begge boligtyper.

Tabell 22 Ålesund kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.

	Funksjons- hemmet	Ungdom (under 30 år)	Eldre (over 60 år)	Vanskelig- stilt	Boliger i alt
1996	0	25	2	36	63
1997	5	31	2	23	61
1998	2	19	7	15	43

Kilde : Husbanken og kommunene

En betydelig del av kommunens samlede midler til bistand til kjøp av boliger de siste årene er gått til personer under 30 år, hele 45% av sakene. Særlig er andelen høy i 1997. Da utgjorde den 51% av sakene og 56% av midlene. Kun sju lån er gått til funksjonshemmede og 11 til personer over 60 år.

Fordelingen må tolkes med forsiktighet idet kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Den samme husholdning kan i prinsippet plasseres i flere kategorier. For eksempel kan en mottaker godt både være funksjonshemmet, ung og vanskeligstilt.³⁷

³⁶ Rapportskjema til Husbanken.

³⁷ Se for øvrig Øistensen 1998 for en nærmere drøfting av dette.

Vi har tidligere sett (avsnitt 2.2.3) at Ålesund har en praksis som fører til at de fleste lånene går til søkere med relativt høye inntekter. Og dette bekreftes av fordelinga i tabell 23. Samlet for perioden har 22% av mottakerne en husholdningsinntekt på over 250 000 kr.

Tabell 23 Ålesund kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996³⁸, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Under 100 000	100 000- 149 999	150 000- 199 999	200 000- 249 000	250 000 og over	Boliger i alt
1996	26	21	7	3	6	63
1997	5	11	13	9	17	55
1998	12	2	8	8	13	43

Kilde : Husbanken og kommunene

Imidlertid har samtidig 27% av lånene gått til husholdninger med inntekter under kr. 100 000, så det er sannsynligvis mer korrekt å framheve kommunens fordeling av lånene til et bredt spekter av inntektsgrupper. Det er allikevel grunn til å legge merke til at de to siste årene samlet har 30% av lånemidlene gått til husholdninger med inntekt over kr. 250 000. Dette betyr at Ålesund kommune benytter etableringslåneordningen aktivt som et virkemiddel også utover det vi tradisjonelt oppfatter som de aller mest "vanskeligstilte boligsøkere." Vi vil tro at dette gir kommunen et betydelig potensiale for ytterligere satsing, særlig på bakgrunn av at kommunen ikke er av de fremste blant våre utvalgte når det gjelder aktivitetsnivå på ordningen.

Vi har sett at Ålesund kommune har en relativt høy tildeling av tilskuddsmidler. Av "våre" kommuner er det den kommunen som har fått den sterkeste økningen fra 1997 til 1998, selv om denne var på bare 93 000 kr.

Kommunen behandlet i 1997 49 søknader, hvorav 23 ble innvilget. Kun ett av disse ble gitt uavhengig av lån, 17 ble gitt i kombinasjon med etableringslån og fem i forbindelse med lån fra Husbanken. I 1996 ble det behandlet 31 søknader og innvilget 22.³⁹ Pr. 30.09.98 ser det ut til at kommunen har bevilget sju tilskudd.

Tabell 24. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe (gjelder en brukergruppe prosjekt). 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.

	Funksjons- hemmet	Flyktning	Vanskelig- stilt	Ungdom	Boliger i alt
1996	8	0	3	8	19
1997	7	2	7	12	28
1998	2	0	2	3	7

Kilde : Husbanken.

I 1996 ga kommunen 19 tilskudd, i 1997 28. Dette er uttrykk for en bevisst endring av praksis. Man gikk over fra store tilskuddsutmålinger (30%) til et fåtall søkere, til en større spredning av midlene og mindre tilskudd. De månedlige tilbakebetalingsbeløp påvirkes i realiteten lite av en økning av tilskuddet fra 10% til 20%. Etter kommunens oppfatning har dette vært en hensiktsmessig endring av praksis.

³⁸ For 1996 opereres med følgende inntektsklasser : 90 og under, 91-120, 121-150, 151-200, 201-250, 251 og over.

³⁹ Opplysningene er hentet fra Årsmelding for Ålesund kommunes kredittutvalg.

Kommunen kom seint i gang med tilskuddstildeling i 1998. Dette er grunnen til det lave tallet for første halvår.

Tabell 25 Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter mottakers inntekt. 1996, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.⁴⁰

	Under 100.000	100.000 - 149.999	150.000- 199.999	200.000- 249.999	250.000 og over
1996	6	6	4	2	1
1997	4	7	7	3	2
1998	1	4	2	1	1
Sum	11	17	13	6	4

Kilde : Ålesund kommune.

Som vi ser har majoriteten av tilskuddene gått til relativt lave inntektsklasser, 55% har gått til inntekter under 150.000 kr. For de tre årene har kun 10 tilskudd gått til husholdninger med inntekt over 200 000 kr.

Ålesund kommune synes å ha utviklet en praktisering av etableringslånordningen i kombinasjon med de andre finansieringsordningene som gir god anledning til å skreddersy løsninger, men der skjønnelementet i saksbehandlingen like fullt er redusert til et minimum. Regelverk og praksis har god politisk forankring, og det er tilsynelatende etablert en fornuftig strategi med å innhente politisk vedtak ved regelendringer eller endrede prinsipper for saksbehandlingen. Dette bidrar til å skape betingelser for en robust håndtering av ordningene.

Vi skal se litt nærmere på hovedprinsippene i saksbehandlingen i kommunen:⁴¹

Figur 4 Ålesund kommune. Ulike finansieringsløsninger ved boligetablering.

1	2	3	4
Banklån (60%) Etableringslån (30%) Banklån/Tilskudd (10%)	Etableringslån (90%) Banklån/Tilskudd (10%)	Kjøpslån (80%) Etab.lån/tilskudd (20%)	Oppføringslån Etableringslån Egenkap/Egeninns./til- skudd

Kilde : Ålesund kommune

Ved kjøp av borettslagsleilighet benyttes modell 1 og 2. Avhengig av søkeres økonomiske situasjon og muligheter for banklån, gjør at man må foreta en skjønnelementer vurdering av hva som er realistisk. Modell 2 vil være aktuell for husstander som har liten eller ingen mulighet til å få grunnfinansiering i bank. I begge modellene vil husstander som oppfyller kriteriene for boligtilskudd til etablering fra Husbanken få dette bevilget. I motsatt fall må husstanden selv ordne med restfinansiering og som regel blir dette banklån. Desto høyere innskuddsbeløpet på leiligheten er, jo sterkere blir også kravet til 60% finansiering i bank.

Ved kjøp av selveide boliger benyttes både modell 1, 2 og 3. Modell 1 er aktuell for husstander med relativt god betjeningsevne og som i utgangspunktet ikke kvalifiserer til kjøpslån i Husbanken. Modell 2 benyttes når den selveide boligen har en forholdsvis lav pris, for eksempel en bolig til under kr. 500 000. Modell 3 benyttes når det er behov for større lån utover kr. 500 000, og når husstanden vil kunne kvalifisere for kjøpslån fra Husbanken. I de

⁴⁰ 1997, 1998 er basert på reelle utbetalte tilskudd etter annullerte tilsagn. 1996 er basert på tilsagn gitt i perioden. Dette er grunnen til avviket mellom tabell 25 og 26.

⁴¹ Beskrevet av kommunen i notat som er utarbeidet i forbindelse med dette prosjektet.

fleste saker hvor søkerne i utgangspunktet har tenkt på selveid bolig anbefaler kommunen søkerne å søke om tilsagn på kjøpslån fra Husbanken, dersom man ser at man kan være kvalifisert for dette. Tilskudd vil bli tildelt i de tilfeller der husstanden er kvalifisert for dette.

Modell 4 benyttes ved bygging av ny bolig. Grunnfinansiering her blir gitt som oppføringslån fra Husbanken. Finansieringen kan kombineres ved hjelp av etableringslån og eventuelt boligtilskudd til etablering.

3.4.3 Utleiebolig, lån til kjøp og sosialhjelp.

Ålesund kommune har en organisasjon som legger til rette for samarbeid mellom finansieringsvirksomheten og utleievirksomheten. Dette gir anledning til å utvikle en sammenhengende kjede av virkemidler, som i utgangspunktet representerer et tilbud til samtlige som faller innenfor målgruppene og der kommunen kan vurdere hvilket tilbud som er best egnet. Vi er usikre på om kommunen har utnyttet denne muligheten fullt ut.

Samlet disponerer kommunen 640 boliger til tildeling til ulike prioriterte grupper. Av disse regnes om lag 430 å være "ordinære utleieboliger." Dette er noe over gjennomsnittet for kommuner av Ålesunds størrelse, og den av våre kommuner som har flest boliger, målt i andel av befolkningen. I 1997 ble det ledigstilt 39 leiligheter, dvs. 9% av utleieboligene, noe som synes lite. I Bodø ledigstilles til sammenligning om lag 180 boliger årlig, noe som tilsvarer 24%. Forholdet kan tyde på at kommunen gjør for lite med hensyn på å stimulere til videre boligkarriere etter utleieboligene, i denne sammenheng er det viktigst å peke på de mulighetene som ligger i finansieringsbistand til kjøp. Fra kommunens side pekes det også på at botidskravet (5 år) kun er virksomt bare for om lag halvparten av boligene (215), en rekke eldre husholdninger sitter på det som i realiteten kan kalles "livstidskontrakter," hvilket selvfølgelig fører til at antallet ledigstilte boliger blir redusert. Det er verken administrativt eller politisk ønske i kommunen å gjøre noe med denne situasjonen.

Kommunens spesielle organisatoriske tilpasning med et administrativt utvalg med vedtaksmyndigheten i låne- og tilskuddssaker har flere fordeler. Imidlertid kan en av ulempene være at det ikke faller naturlig å samarbeide med øvrige sektorer i kommunen under saksforberedelsen, fordi denne sektoren er representert i beslutningsutvalget og får således anledning til å komme med sine innspill når saken er kommet dit. Det antydes at forholdet til sosialsektoren bærer preg av dette, i enkelte tilfeller har saksbehandlingen blitt vanskeliggjort ved at opplysninger har blitt holdt tilbake, og det foreligger ikke rutiner for samarbeid og utveksling av saksopplysninger.

Vi vil tro at et godt samspill mellom sosiale- og boligpolitiske virkemidler i mange tilfeller vil være en forutsetning for å skape tilfredsstillende og, framfor alt, varige løsninger. Trolig vil det også være avgjørende for å skape rasjonelle løsninger, i betydningen å redusere den samlede kommunale ressursinnsatsen mest mulig.

Omfanget av bruken av sosialhjelp til boligformål er en god indikasjon på manglende utvikling av boligpolitiske virkemidler. Dette henger sammen med at fraværet av tilgjengelige virkemidler fører til at henvisning til det private utleiemarkedet og støtte til betaling av husleie ofte blir det eneste aktuelle løsningsalternativet. I en rekke kommuner med en passiv, eller ingen, bruk av etableringslån, i kombinasjon med få kommunale boliger kan det registreres et høyt forbruk av sosialhjelpsmidler til boligformål. Dette kan for øvrig også registreres i kommuner som satser tungt på utleieboliger framfor finansieringsbistand, og der leieprisene legges på markedsnivå for å sikre balanse i, eller til og med fortjeneste på, driften

av kommunale utleieboliger. I slike tilfeller fungerer sosialhjelpa som en overføring av midler til utleiesektoren, som i slik kommuner ofte er organisert som et eget forvaltningsselskap.

Imidlertid er det ofte forbundet med vanskeligheter å avdekke slike sammenhenger fordi sosialhjelpsstatistikken ikke er utformet med tanke på analytiske formål. Ofte kreves at en må gå helt ned på saksnivå for å etablere pålitelige tallgrunnlag. Dette fører selvsagt til at en skal være svært forsiktige med å trekke konklusjoner av sammenlikninger mellom kommunene.

Vi har kun vurdert sosialhjelpsbruken i Ålesund overflattisk, men det er ingenting som tyder på at den ligger spesielt høyt.

Tabell 26 Ålesund kommune. Sosialhjelp til dekning av boutgifter i 1997. Antall husstander og personer, gjennomsnittlig støtte i kroner.

	Antall husstander	Antall personer	Gj.sn. stønad pr. husstand	Gj.sn. stønad pr. person
Leide boliger	933	1823	11832	6055
Eide boliger	19	37	4907	2520
Midlertidig innkvartering	35	47	12470	9283
Total	987	1907	-	-

Kilde : Ålesund kommune

Samlet dekker kommunen helt eller delvis boutgiftene for 987 husholdninger, tilsvarende 1907 personer, som den selv ikke har hensiktsmessig tilbud til. Høyest kostnad er det for den midlertidige innkvarteringen, men også "leide boliger" ligger høyt. Kanskje kunne det vært mulig å bringe en del av disse husholdningene over på etableringslån (evt. i kombinasjon med tilskudd) til eget kjøp, dersom rutine og samarbeidet mellom aktørene hadde vært bedre. Det antydes også fra kommunens side at i dette relativt høye tallet finner en igjen en del av de husholdningene som kommunen ikke har noe tilfredsstillende tilbud til, for eksempel utleiebolig.

Vi har ikke hatt anledning til å studere utviklingen i dette forbruket, men det antydes fra kommunens side at omfanget var omtrent på det samme nivået både i 1995 og 1996. Imidlertid blir det nevnt at for 1998 har gruppen og beløpet som inngår i "midlertidig innkvartering" økt, og skyldes i hovedsak tidligere leietakere hvor boligen er blitt solgt og en økning i antall flyktninger hvor kommunen ikke har forpliktet seg for mottak.⁴²

3.5 Elverum kommune

3.5.1 Organisering av boligarbeidet

Elverum kommune har eget bolig- og eiendomskontor med to stillinger, hvorav kun den ene p.t er besatt, inkludert et 1/2 årsverk i det kommunale tomteselskapet, som administrerer oppføringslånordningen på vegne av bolig- og eiendomskontoret. For øvrig er virkemidlene lån og tilskudd, herunder bostøtte, og utleieboligene, bortsett fra vedlikeholdsansvaret, samlet på bolig- og eiendomskontoret. Kontoret er plassert i kommunalsektor for teknikk og landbruk, direkte underlagt sektorsjef, som igjen rapporterer direkte til rådmann (altså to nivåer under kommunens administrative leder). Bolig- og eiendomskontoret ledes av

⁴² Notat fra kommunen av 21.12.98.

boligkonsulent. Avgjørelsesmyndigheten i låne- og tilskuddssaker og tildeling av utleiebolig er delegert boligkonsulenten. Det rapporteres årlig til kommunestyret.

Kommunen har forvaltningsavtale med Kredittkassa i forbindelse låne- og tilskuddsordningene. I dette inngår utbetaling, sørge for pantesikkerhet og sende påkrav. Deretter går saken tilbake til kommunen.

Ansvar for planarbeidelse (kommuneplan m.v.) ligger i planavdelingen, som er plassert i stab til rådmannen. Kommunen utarbeider ikke boligbyggeprogrammer lenger, men derimot delutredninger for enkeltgrupper, f.eks. i forbindelse med omsorgsboligbyggingen. Det foreligger for øvrig planer om å utarbeide boligsosial plan (lokalt handlingsprogram). I dag er situasjonen preget av manglende helhetlige politiske målsettinger og strategier for virksomheten.

3.5.2 Nærmere om lån og tilskudd.

Vi har slått fast at Elverum har et høyt forbruk av etableringslånemidler og at det har vært økende siden 1996. Av våre kommuner ligger Elverum i en særklasse når det gjelder forbruk pr. innbygger (er i ferd med å bli innhentet av Moss i 1998). I Elverum ble 79 husholdninger hjulpet med etableringslån i 1997. Dette ligger også klart høyere enn i de andre kommunene, men har selvfølgelig også sammenheng med lavere boligpriser.

Tabell 27 Elverum kommune. Etableringslån til videreutlån 1994-1997 og første halvår 1998 fordelt etter formål. Absolutte tall i mill. kr. og antall.

År	Innlån	Videreutlån	Antall lånetilsagn etter formål				Sum
			Utbedring	Kjøp av brukt bolig	Kjøp av ny bolig	Refinansiering	
1994	11.0	10.9	12	48	4	10	74
1995	12.5	14.7	4	44	27	8	83
1996	16.0	10.3	4	45	11	3	63
1997	14.0	12.6	6	44	25	4	79
1998	15.0	9.4	4	23	18	2	47

Kilde : Elverum kommune, Boligkontoret.

Et annet særtrekk ved Elverums praksis er den store andelen lån som er gått til finansiering av nye boliger. Dette er ikke tilfeldig, kommunen ser det som svært viktig å bruke etableringslånordningen til å stimulere boligbygging.⁴³ For hele perioden (1994-1998) har 25% gått til dette formålet, og andelen er økende, i 1997 og første halvår 1998 gikk 34% til å finansiere nye boliger. I dag brukes lite midler til refinansiering, men vi legger merke til at det er ikke mange årene sidene refinansiering la beslag på om lag 10% av utlånene.

Elverum kommune baserer behandlingen av søknader om etableringslån og tilskudd på Husbankens regelverk, supplert med en administrativ norm som går ut på at det maksimalt gis kr. 300.000. Høyere beløp kan gis i saker der det gis boligtilskudd, samt i refinansieringssaker der en gjennom forhandling med kreditorer oppnår gjeldsslettelse. Omfanget av gamle borettslagsleiligheter i Elverum er stort, og det viser seg at i de fleste tilfeller er kr. 300.000 nok. Videre er det en forutsetning at etableringslånet skal kunne pantesikres innenfor 95% av godkjent kjøpesum eller takst, dersom denne ligger lavere. Det praktiseres ingen inntekts- eller formuesgrenser.

⁴³ Et interessant poeng i forbindelse med tvisten mellom Husbanken og Bankforeningen

Det foreligger ikke et eget politisk vedtatt regelverk. Like fullt har praktiseringen av ordningen bred politisk oppslutning. Ordningene har ikke vært gjenstand for politiske drøftinger. De saker som har vært fremmet til politisk avgjørelse har alltid blitt vedtatt i samsvar med administrasjonens innstilling.

Skjønnelementet i saksbehandlingen er betydelig, modellberegninger anvendes kun i tvilstilfeller for å dokumentere avslag. Det foreligger en godt innarbeidet praksis for å akseptere saker av en viss størrelse. Det mottas svært få klager fra publikum, én i år, to i fjor. Den ofte forekommende kritikken fra kommunenes økonomiadministrasjoner (for eksempel kommunekassa) om for "slepphendt" håndtering av krav til tilbakebetalingsevne, forekommer ikke. Det gis uttrykk for en grunnholdning i saksbehandlingen med følgende utsagn : "...har med meg i bakhodet hva alternativet er, vi skal ta en viss risiko."⁴⁴

Betjeningsevnenivået vurderes med skjønn i hvert enkelt tilfelle, det er altså ikke slik at Sifo normen legges absolutt til grunn, det gjennomføres samtaler med husholdningen om hvilken betjeningsevne man har. Den vanligste avslagsgrunnen er manglende nøkternhet i boligvalget, og dette aksepteres som oftest.

Saksbehandlingstiden er mellom 2 og 4 uker. Sakene behandles ikke uten videre fortløpende, de "plukkes" i noen grad etter skjønn, ofte prioriteres saker i pågående budrunder der søker er avhengig av etableringslån. I slike saker kan saksbehandlingen utføres raskt, og illustrerer kommunens fleksibilitet for å komme fram til hensiktsmessige løsninger.

Tabell 28 Elverum kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.⁴⁵

	Funksjons- hemmet	Ungdom (under 30 år)	Eldre (over 60 år)	Vanskelig- stilt	Boliger i alt
1996	14	22	1	26	63
1997	23	35	1	20	79
1998	8	22	1	16	47

Kilde : Husbanken og kommunene

Fra 1996 og fram til i dag har ungdom (under 30 år) fått over 40% av etableringslånene, og andelen er økende : første halvår 1998 utgjorde den 47%. Tilsvarende har andelen til funksjonshemmede og øvrige vanskeligstilte gått noe ned. Eldre har åpenbart ikke vært noen høyt prioritert gruppe for etableringslån i Elverum kommune.

Tabell 29 Elverum kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996⁴⁶, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Under 100 000	100 000- 149 999	150 000- 199 999	200 000- 249 000	250 000 og over	Boliger i alt
1996	14	21	16	5	7	63
1997	19	17	16	13	14	79
1998	2	12	11	7	15	47

Kilde : Husbanken og kommunene

⁴⁴ Samtale med boligkonsulent.

⁴⁵ Fordelingen må tolkes med forsiktighet idet kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Den samme husholdning kan i prinsippet plasseres i flere kategorier. For eksempel kan en mottaker godt både være funksjonshemmet, ung og vanskeligstilt

⁴⁶ For 1996 opereres med følgende inntektsklasser : 90 og under, 91-120, 121-150, 151-200, 201-250, 251 og over.

Fram til og med 1997 ser det ut til å være en klar prioritering av lavere inntektsgrupper, samlet for 1996 og 1997 gikk 23% av lånene til husholdninger med inntekt under 100 000 kr. Første halvår 1998 gikk kun 2 av 47 lån til denne gruppen. Men også de, i denne sammenheng, høyere inntektsgruppene får sitt fra Elverum kommune, samlet for de tre årene ar husholdninger med inntekt på over 250 000 kr. mottatt snaut 20% av lånene, i første halvår 1998 hele 32%.

Hovedbildet er at Elverum har en relativt god spredning på samtlige aktuelle inntektsgrupper, men at det kan se ut som det er i ferd med å utvikle seg en tendens mot prioritering av husholdninger med høyere inntekt. Det er imidlertid umulig å konkludere sikkert om dette uten en nærmere analyse av avslagssakene. Dette har vi ikke hatt anledning til i denne omgang.

Det er registrert svært få tap på utlånsvirksomheten de siste åra. Porteføljen består av 540 lån på til sammen 61 mill. kr. Samlet er det realisert tap på kr. 650.000. Trolig er imidlertid det reelle tapet på anslagsvis 2.5 mill. kr. Det understrekes fra kommunens side at det er et betydelig mer negativt bilde i forbindelse med husleierestanser enn med lånemislighold.

Kommunen har ikke egen gjeldsrådgivningstjeneste, men driver en viss rådgivning både fra boligkontoret og sosialkontoret. Fullmaktene til å inngå endrede tilbakebetalingsavtaler er imidlertid begrensede.

Kommunen bruker svært lite kjøpslån, dels har dette sammenheng med lite innslag av privateide boliger og dels har det sammenheng med hastigheten i budsaker. Det er sjelden anledning til å vente på Husbankens behandling. Ordningen bør slås sammen med etableringslåneordningen og myndigheten overlates kommunene. Statlige myndigheter må til gjengjeld ta noe av risikoen, men for all del ikke alt.

Når det gjelder boligtilskuddet til etablering har vi sett at Elverum kommune har blitt utsatt for sterkere nedskjæringer enn de andre kommunene. I det hele tatt har de totale boligsubsidiene som tildeles Elverum kommune blitt betydelig redusert etter at boligtilskuddsordningen ble innført parallelt med at rentesubsidiene ble fjernet. Det understrekes fra kommunens side at rammene for boligtilskudd er slik at ordningen ikke når unge i etableringsfasen (18-30 år). Det er dessuten slik at strukturelle forhold (fordelingen av borettslag og sameier) har betydning for hvordan kommunene kan bruke ulike virkemidler (videretildeling av lån og tilskudd kontra kjøp av boliger for utleie). Dette tas det ikke hensyn til ved tildeling av boligtilskudd. Tilskuddsutmålingen er heller ikke tilfredsstillende i de tyngste enkeltsakene.⁴⁷

Tabell 30 Elverum kommune. Boligtilskudd til etablering bevilget fra Husbanken og videretildelt fra kommunen perioden 1996 til og med første halvår 1998. Totalt beløp i 1000 kr. og antall saker.

År	Bevilget	Videretildelt	Ant. saker	Avsatt tap
1996	1232	1214	17	0
1997	1161	804	12	0.232
1998	764*	364	3	0.222

Kilde : Elverum kommune, Boligkontoret.

* Bevilget for hele året

⁴⁷ Basert på samtaler med kommunale tjenestemenn.

Samlet har kommunen mottatt midler til å tildele 32 tilskudd etter omlegginga av ordningen. I 1996 ble det tildelt 17 tilskudd i 1998 ser tallet ut til å stoppe på seks. Dette er svært lite i en kommune som er an aktiv bruker av Husbankens finansieringsordninger, det hevdes fra kommunens side at det hadde vært mulig å finne hensiktsmessige løsninger i flere saker dersom tilskuddsramma hadde vært større. Det pekes dessuten på at det er viktig i forhold til kommunens behandling av låne- og tilskuddssaker (og søkere) at Husbanken gir kommunene noe videre adgang til å sitte på en reserve av tilskuddsmidler, uten at dette fører til trekk i neste års tildeling.

Kommunen uttaler seg slik i 1997 i forbindelse med søknaden om låneopptak i Husbanken, når det gjaldt muligheten til å oppnå hensiktsmessige løsninger med tilskuddsramma⁴⁸ :

"Vi har i 1996 hatt som mål å bruke ordningen på en slik måte at vi igjen har kunnet løse et antall boligsaker som tidligere har vært normalt, for de gruppene som er prioritert innenfor ordningen. Av de sakene som er innvilget i 1996 er 14 saker innvilget til de prioriterte gruppene; funksjonshemmede, samt økonomisk og sosialt vanskeligstilte. For å oppnå dette har vi praktisert en forsiktig tilskuddsutmåling som har ligget noe under de retningslinjene som er gitt fra Husbanken, mer lik de normene som var gjeldende før 1995. Vi har følgelig operert med maksimalt tilskudd kr. 100 000, og bare unntaksvis gitt tilskudd opp til 30% av grunnlaget. I forhold til budsjettrammen for boligtilskudd har denne praksisen vist seg å være riktig, men representerer likevel et tilbakeskritt, særlig tatt i betraktning at en parallelt har hatt betydelig økning i boligprisene. Boligtilskuddsordningen framstår dessuten, med de økonomiske rammer som er gitt, ikke som noe reelt tilbud til ungdomsgruppa (18-30 år). De få sakene som er innvilget her er ungdom som på mange måter er svakstilt, og som i beste fall vil trenge tid på å kunne etablere seg med stabile og normale inntekter, og som har hatt et krisebetont boligproblem."

I 1998, i samme forbindelse, ble forholdet gjentatt, da i noe klarere ordelag⁴⁹ :

"Etter de nye retningslinjene skal boligtilskudd være tilgjengelig for unge i etableringsfasen (18-30 år) etter visse kriterier. Med det økonomiske omfang ordningen har vist seg å ha har vi ikke funnet det mulig å slippe disse gruppene inn i ordningen i det hele tatt."

Boligmarkedet legger riktig nok for tiden visse begrensninger med hensyn til hvor mange saker det er mulig å løse ved hjelp av ordningen. Det er likevel et beklagelig misforhold mellom de forventninger Husbankens retningslinjer og informasjon er egnet til å skape, og de bevilgningene vi blir tildelt."

Det konkluderes slik i samme forbindelse :

"Alt i alt bør den årlige bevilgningen av boligtilskudd for vår kommune gis et betydelig løft, opp mot et nivå på ca. 3 mill.kr før en kan hevde at ordningen vil kunne fungere tilfredsstillende ut fra intensjoner og retningslinjer."

Etter dette har vi sett at ramma til Elverum ble skåret ytterligere ned.

⁴⁸ Fra vedlegg til søknaden til Husbanken om låneopptak av 15.01.97.

⁴⁹ Tilsvarende av 22.01.98

Tabell 31. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe (gjelder en brukergruppe prosjekt). 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.

	Funksjons- hemmet	Flyktning	Vanskelig- stilt	Ungdom	Boliger i alt
1996	11	0	3	3	17
1997	10	0	2	0	12
1998	3	0	0	0	3

Elverum har en meget sterk prioritering av funksjonshemmede i sin tilskuddstildeling. Av i alt 32 tilskudd, har 24 gått til denne brukergruppen. Dette tilsvarer 75%. Kun 3 tilskudd har gått til ungdom, og samtlige i 1996.

3.5.3 Utleiebolig, lån til kjøp og sosialhjelp.

Elverum kommune er preget av et høyt innslag av borettslagsboliger, hvilket i utgangspunktet er fordelaktig for en aktiv bruk av etableringslån, men i og for seg også fordelaktig for kommunalt oppkjøp og utleie. Muligheten til kommunalt oppkjøp er imidlertid svært begrenset, også etter de endringene som er foretatt i borettsloven, fordi kommunen må konkurrere med store statlige- og fylkeskommunale institusjoner om "10%-andelen."⁵⁰ Ingen av disse institusjonene har til formål å framskaffe boliger til vanskeligstilte, som er hovedbegrunnelsen for lovendringen, og forholdet synes ikke å være vurdert i forbindelse med endringen.

Boligproduksjonen i kommunen har de siste årene ligget på et relativt høyt nivå. Også i denne nyproduksjonen har innslaget av borettslagsleiligheter vært høyt. Halvparten av nyproduksjonen i fylket de siste årene, har kommet i Elverum. Også antallet utleieboliger har økt, nå disponerer kommunen i alt 220 stk., av disse har 127 (58%) kommet til etter 1990.

Kommunen har ikke kommet skikkelig i gang med produksjon av omsorgsboliger, men står på spranget til en opptrapping av byggingen. Kommunen har valgt en modell med samarbeid med boligsamvirket.

For samtlige boliger har kommunen valgt et kostnadsdekkende husleieprinsipp, som også omfatter noe avsetning til vedlikehold. Boligene drives i regnskapsmessig balanse. Administrasjonskostnader regnes imidlertid ikke inn. Alle utleieboligene budsjetteres over kommunebudsjettet, foreligger ingen stiftelser.

Tabell 32 Elverum kommune. Kommunale utleieboliger etter formål og ervervstidspunkt.

Formål	Ervervet/oppført før 1980	Ervervet/oppført 1980-89	Ervervet/oppført f.o.m. 1990	Sum
Eldreboliger *	40	8		48
Omsorgsboliger			25	25
PU-boliger		5	26	31
Flyktningeboliger		15	29**	44
Ungdomsboliger			30	30
Ordinære utleieboliger ***	1	11	17	29
Andre leieforhold	10	3		13
Sum	51	42	127	220

Kilde : Elverum kommune

* Tilfredsstiller ikke kravene til omsorgsboliger

** Av disse 15 boliger ervervet av staten i 1994 (tidl. Sifbo). Staten ervervet disse i perioden 1979-87.

*** Omtales som "gjennomgangsboliger for utleie til sosialt vanskeligstilte."

⁵⁰ Fylkessykehuset og forsvarset.

Sammenliknet med de andre kommunene har Elverum et relativt lite antall utleieboliger, særlig "gjennomgangsboliger for utleie til sosialt vanskeligstilte." På tross av at kommunen har et bevisst forhold til at dette skal være gjennomgangsboliger, som utgangspunkt for å gå over i et mer permanent boforhold, blir antall tildelinger årlig betydelig mindre enn behovet. For eksempel praktiseres maksimalt 3 års botid, i mange tilfeller kortere. Husholdninger som vil kunne "vokse seg inn i" et etableringslån og gjennomføre et boligkjøp får ofte svært tidsbegrenset leietid, og gis oppfølging. Det hevdes at det er relativt mange som følger en slik boligkarriere.

For å løse "akutte" problemer anvendes i en viss utstrekning tilvisning av midlertidig opphold på overnattingssteder, særlig campingplasser. En oversikt over bruken av campinghytter og andre overnattingssteder i 1998 viser at det til sammen er 13 klienter som på et eller annet tidspunkt har hatt et slikt tilbud. Hittil i år har det vært 715 liggedøgn når det gjelder slike tilbud, dvs. et gjennomsnitt på 55 døgn pr. klient. Lengste periode for en klient har vært 121 døgn, og for de fleste klientene har oppholdet vært kortere enn gjennomsnittet. Det er bare enslige som har hatt slike opphold i 1998, og for tiden er det én klient som gjør bruk av slikt tilbud.⁵¹

Når det gjelder forholdet mellom utleieboliger og finansieringsbistand ved hjelp av tilskuddsmidler uttaler kommunen i forbindelse med søknaden til Husbanken om låneopptak i 1997⁵² :

"Kommunene vil ha nokså ulike forutsetninger når det gjelder mulighetene for å løse krisebetonte boligsaker gjennom å tilby utleieboliger, noe som påvirker behov/etterspørsel etter boligtilskudd. Det oppleves som uheldig at tilskuddsutmålingen fra Husbanken ikke tar tilstrekkelig hensyn til lokale variasjoner i boligmarkedsforhold, men vi er også klar over at det kan være vanskelig å finne fram til brukbare kriterier for dette. I vår kommune oppleves utleieboligsituasjonen nå som svært problematisk. I juni 1996 ble det lagt fram en utredning for kommunestyret om dette. Ett av tiltakene som ble vedtatt var innkjøp av 5.10 boliger pr. år for innskuddsfri utleie de neste fire år. Vi har imidlertid et betydelig problem med å realisere dette, noe som beklageligvis har sammenheng med borettslagenes dominans på det lokale boligmarkedet, bestemmelsene i borettslovens §13, og eksisterende vedtekter i borettslagene. Kommunen har nå en situasjon hvor vi formelt er forhindret fra å kunne erverve andeler i de fleste borettslagene, og har dermed svært begrensede muligheter til å øke antallet utleieboliger annet enn gjennom oppføring av nye boliger. Vi kan nevne at kommunen i 1996 også har ført korrespondanse med Sivilombudsmannen om boligspørsmål knyttet til den utredningen som ble lagt fram i juni måned, og den omtale saken fikk i media. Vi kan konkludere med at problemene med å anskaffe utleieboliger på kort sikt vil kunne skape økt press på boligtilskuddsordningen."

⁵¹ Hentet fra notat fra Elverum kommune, boligkontoret, utarbeidet i forbindelse med dette prosjektet. Sivilombudsmannen fattet for øvrig interesse for dette fenomenet etter et avisoppslag om 13 sosialklienter som hadde opphold i campinghytter i 1996.

⁵² Notat fra Elverum kommune, Boligkontoret, av 15.01.97.

3.6 Bodø kommune

3.6.1 Organisering av boligarbeidet

Den politiske styringsstrukturen i Bodø kommune var frem til 1995 avdelingsstyremodellen. Komitemodellen ble innført høsten 1995.

Flere etater og kontorer arbeider med spørsmål tilknyttet boligpolitikk.⁵³ Dette gjelder bolig- og eiendomsetaten, helse- og sosialavdelingen og teknisk avdeling. Bolig- og eiendomsetaten er delt inn i fem kontorer, hvorav samtlige av Husbankens låne-, tilskuddsordninger og bostøtte er samlet i Utlånskontoret. Boliganskaffelse, -avhending, -forvaltning, og -tilvisning er samlet på Boligkontoret (bolig- og administrasjonskontoret). Tilvisning skjer etter forutgående prioriteringsmøter mellom boligkontor, sosialkontor og omsorgskontor. Utbyggingskontoret har ansvaret for å sørge for grunnerverv, inngåelse av utbyggingsavtaler, prosjekt- og byggeledelse, salg og kjøp. Boligkontoret kjøper prosjekt- og byggeledelse fra Utbyggingskontoret og vedlikeholdsoppgaver fra etatens Driftskontor. Hvert kontor ledes av en kontorsjef som rapporterer til eiendomssjef. Eiendomssjefen rapporterer direkte til rådmann. Kontorsjef i utlånskontoret er delegert fullmakt i låne- og tilskuddssaker.

Helse- og sosialavdelingen omfatter bl.a. sosialkontoret og omsorgskontoret. Gjeldsrådgivningsarbeidet er lagt til sosialkontoret, mens omsorgskontoret organiserer sykehjemmene, hjelpeordningene i hjemmet, hjemmesykepleie og velferdstjenestene for eldre. Vedrørende behov for boliger skal omsorgskontoret og sosialkontoret utrede kort- og langtidsbehov for boliger for sine brukergrupper. Behovet meldes til boligkontoret, som iverksetter prosjektering og/eller kjøp/leie av boliger til det meldte behovet.

På teknisk avdeling har Plankontoret ansvar for utarbeidelse og behandling av samtlige arealplaner og har i samarbeid med bl.a. utbyggingskontoret (i bolig- og eiendomsetaten) ansvar for koordinering og utarbeiding av boligbyggeprogrammene.

3.6.2 Nærmere om lån og tilskudd.

Bodø er den av våre kommuner som i 1997 og 1998 har det laveste forbruket av etableringslånemidler, målt i forbruk pr. innbygger. Kommunen hadde et høyere relativt aktivitetsnivå både i 1995 og 1996, men har hatt en lavere økning enn de andre kommunene. Økningen i Bodø har imidlertid også vært jevn og stabil, fra om lag 300 kr. pr. innbygger i 1995 til 449 kr. i 1997 (se avsnitt 3.2.3).

Tabell 33 Bodø kommune. Sentrale kjennetegn ved etableringslåneneordningen. 1996, 1997 og første halvår 1998.

	Ant. søknader innvilget	Ant. søknader avslag	Forbruk (1000 kr)	Låneportefølje (ant. lån)	Låneportefølje (beløp i mill.kr.)	Mislighold (ant. lån)	Bokførte tap (1000 kr)
1996	58	26	13517	537	72.0		800
1997	87	27	17920	507	73.6	12	500
1998	41	8	10564			13	100

Kilde : Husbanken og Bodø kommune, Årsmeldinger.

⁵³ I Byggforsks prosjektrapport 146 beskrives og analyseres organiseringa av boligpolitikken i Bodø kommune og fem andre kommuner.

Kommunen innvilget 87 søknader om etableringslån i 1997, og tallet ser ut til å bli liggende på omtrent det samme for 1998. Avslagsandelen ser imidlertid ut til å bli betydelig lavere. Gjennomsnittlig lånebeløp har steget fra 233 000 kr. i 1996 til 258 000 kr. i første halvår 1998. På tross av en økt aktivitet har antall lån gått ned, som vi ser. Det er altså en relativt stor andel av tidligere lån som er blitt innfridd. Det antydes fra kommunens side⁵⁴ at "dette kan ha sammenheng med at mange av låntakerne har fått en bedret økonomi og dermed oppnår pakkeløsning for sine forskjellige lån i sin egen bankforbindelse."

Kommunen følger prinsippet om regnskapsmessig avskrivning av låneforhold som anses uerholdelige. Uerholdelige tap refererer seg til reelle tap grunnet død og tap i forbindelse med inngåtte gjeldsordningsavtaler. I 1996 ble det avskrevet kr. 800 000, i 1997 kr. 500 000, og 1. halvår 1998 kr. 100.000. Dette er vesentlig lavere beløp enn på første del av 90-tallet. Samlet er det siden 1990 avskrevet 7.9 mill. kr. I 1993 ble det foretatt en total gjennomgang av alle låneavtaler som førte til en avskrivning på ca. 5 mill. kr. Misligholdet av lån gitt etter 1.1.96 er svært lite. I alt er det registrert 15 lån som regelmessig misligholdes av en portefølje på 507 lån. Dette misligholdet refererer seg til at disse 15 låntakerne, som er gjengangere, først betaler etter puring. I tillegg til dette har en del av låntakerne fått endret tilbakebetalingsbetingelsene på lånene sine, som et ledd i kommunens arbeid med gjeldsbistand.

Nordlandsbanken forvalter lånene for kommunen og rapporterer med restanseliste hver måned. Creditreform er bemyndiget til å inngå nedbetalingsavtaler. For tiden er 32 lån på til sammen 3 mill. kr under inkassobehandling.

Kommunen har politiske vedtatte retningslinjer for etableringslån fra så sent som februar 1998. Det var ingen politisk dissens om administrasjonens innstilling. Det føres ingen politisk boligsosial debatt utover det å vedta retningslinjer for låneformidling.

Retningslinjene er relativt detaljerte og synes å begrense skjønnsanvendelsen. Maksimalt lånebeløp er kr. 400 000 og det gis anledning til å finansiere opptil 90% av boligens antatte omsetningsverdi. Begge prinsipper kan imidlertid fravikes i spesielle tilfeller. Etableringslånet skal normalt utgjøre maksimalt opptil 90% av egenkapitalen eller kontantinnskuddet.

Lånet gis som serielån etter Husbankens flytende rente. Avdragstiden er 18 år. Dersom det er en klar fordel for låntakers nåværende og fremtidige økonomi, kan inntil de tre første årene være avdragsfrie.

Lånesøknadene behandles fortløpende på bakgrunn av søknader og fremmøte. Det settes opp budsjett på alle låntakere, både på nåsituasjon og etter planlagt låneopptak. Saken diskuteres nøye med søker. Konsekvensene analyseres grundig slik at låneopptak ikke fører til klientgjøring. Både inntekt og dagens boligsituasjon behøvsprøves. I hovedsak tas det utgangspunkt i SIFO-satsene, men i enkelte tilfelle er Gjeldsordningslovens satser benyttet. All saksbehandling skjer ved hjelp av EDB-verktøy.

Grunnlaget for administrasjonens forslag til låneopptak er de siste 3 års bruk av lånemidler og en gjennomgang med Husbankens avdelingskontor om eventuelle nye signaler i forbindelse med statsbudsjettbehandlingen. Hvordan renteutviklingen i markedet er vektlegges også. Administrasjonens grunnlag for låneopptak kan sies å ligge midt mellom behovsberegning og

⁵⁴ Årsmelding 1997

gammel vane. Låneopptaket skjer i de årlige budsjettbehandlinger i desember og fører heller ikke da til noen politisk boligsosial debatt verken i formannskap eller bystyre. Administrasjonens eventuelle forslag om økt låneopptak vedtas uten diskusjon. Administrasjonen antar at siden det ikke foregår noen diskusjon om videreutlånsmidlene er det politiske system fornøyd med hvordan virksomheten drives.

Tabell 34 Bodø kommune. Bruk av etableringslån fordelt på nye –og brukte boliger, refinansiering, samt avslag. 1996, 1997 og 1. halvår 1998. Antall boliger i abs. tall.

	Nye boliger	Brukte boliger	Refinansiering	Utbedring	Avslag	Saker i alt
1996	7	45	3	3	26	84
1997	11	69	3	4	27	114
1998	9	31	1	0	8	49

Kilde : Husbanken og kommunen

En klar overvekt av lånene har gått til brukte boliger, for hele perioden over 65%. 27 lån (11%) har gått til finansiering av nye boliger, og sju lån har vært benyttet til både refinansiering og utbedring. Avslagsprosenten ser ut til å ha gått ned i perioden fra 31% i 1996 til 16% første halvår 1998.

Tabell 35 Bodø kommune etableringslån. Antall boliger med tilsagn etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.⁵⁵

	Funksjons- hemmet	Ungdom (under 30 år)	Eldre (over 60 år)	Vanskelig- stilt	Boliger i alt
1996	1	30	7	20	58
1997	10	47	4	26	87
1998	1	20	0	20	41

Kilde : Husbanken og Bodø kommune

Videre ser vi at litt over halvparten av lånene har gått til husholdninger under 30 år. 11 lån har gått til eldre og 12 til funksjonshemmede. I 1997 gikk imidlertid 10 lån til funksjonshemmede, som utgjorde 11% av samtlige lån det året.

Tabell 36 Bodø kommune. Mottakere av etableringslån fordelt på inntektsklasser. 1996⁵⁶, 1997 og første halvår 1998. Antall boliger i absolutte tall.

	Under 100 000	100 000- 149 999	150 000- 199 999	200 000- 249 000	250 000 og over	Boliger i alt
1996	12	15	12	19	0	58
1997	10	24	25	14	14	87
1998	1	5	6	11	18	41

Kilde : Husbanken og Bodø kommune

Bodø har en god spredning av lånene sine over hele den aktuelle inntektsskalaen. Imidlertid ser det ut til å være en tendens i retning av at høyere inntektsgrupper kommer sterkere inn i ordningen etter hvert. I 1996 gikk ingen lån til husholdninger med inntekt over 250 000 kr., mens i første halvår 1998 gikk 44% til slike inntektsgrupper. Hvorvidt dette er resultat av en bevisst strategiendring, endret praksis i forhold til betjeningsevne eller om det har sammenheng med søknadsinngangen, har ikke vi grunnlag for å si. Vi har imidlertid sett at det

⁵⁵ Fordelingen må tolkes med forsiktighet idet kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Den samme husholdning kan i prinsippet plasseres i flere kategorier. For eksempel kan en mottaker godt både være funksjonshemmet, ung og vanskeligstilt

⁵⁶ For 1996 opereres med følgende inntektsklasser : 90 og under, 91-120, 121-150, 151-200, 201-250, 251 og over.

i første halvår 1998 har vært kun åtte avslagssaker, hvilket peker i retning av at det ikke er snakk om en bevisst nedprioritering av husholdninger med lav inntekt.

I hvilken grad kommunene greier, eller ønsker, å fange inn de laveste inntektsgruppene har også sammenheng med tilgjengelige tilskuddsmidler og bruken av disse. Som vi har sett har Bodø kommune hatt en relativ lav tildeling av tilskuddsmidler, den laveste av våre kommuner. Det er rimelig å regne med at dette har sammenheng med aktivitetsnivået på etableringslåneordningen. Boligprisene i Bodø er svært høye. De med lavest inntekt vil derfor ha behov for et betydelig tilskudd. Tilskuddene strekker derfor ikke til alle som har behov.

Tabell 37 Bodø kommune. Antall boliger med tilsagn om boligtilskudd til etablering etter brukergruppe. 1996 og 1997. 1. halvår 1998. Absolutte tall.⁵⁷

	Funksjons- hemmet	Vanskelig- stilt	Ungdom	Boliger i alt
1996	3	4	7	14
1997	12	3	12	27
1998	2	2	3	7

Kilde : Bodø kommune

I følge disse oppgavene ble det i første halvår 1998 kun gitt sju tilskudd. I hele 1997 ble det gitt 27. Samlet for perioden har de fleste tilskudd gått til ungdom.

3.6.3 Utleieboliger, lån til kjøp og sosialhjelp.

Blant våre kommuner er Bodø den som har satset sterkest på utviklingen av kommunale utleieboliger som et hensiktsmessig boligpolitisk verktøy.

Tabell 38 Bodø kommune. Sentrale kjennetegn ved kommunale utleieboliger. 1995, 1996 og 1997.

	Boliger i alt	I boretts- lag	Øvrige	Små- institusjoner	Inn/ utflytting	Ant. søkere	Ant. inkasso	Husleietap i %
1995	565	99	466	-	240/231	251	79	2.5
1996	650	100	529	21	180/177	247	92	1.2
1997	646	99	542	5	183/155	266	81	3.7

Kilde : Bodø kommune, Årsmeldinger

Samlet disponerte kommunen pr. 1997 646 boliger, hvorav 99 var borettslagsleiligheter. Antall søkere lå samme år på 266 etter at det hadde økt fra 247 i 1996. Antall årlige tildelinger er svært høyt, i en særklasse blant våre kommuner. Vi legger allikevel merke til at dette tallet har gått ned fra 240 tildelinger i 1995. En betydelig årsak til dette var at botiden for ungdomsboligene utløp.

Antall inkassosaker lå i 1997 på 81, som tilsvarer snaut 13% av samtlige boforhold. Husleietapet utgjorde 3.7% av en total husleieinntekt på 28.7 mill. kr. og hadde steget fra 1.2% i 1996. Økning i husleietap skyldes at kommunen vedtok et nytt inkassoreglement som innebærer at husleie som ikke er betalt 14. dager etter forfall avskrives i regnskapet som tap. Dette gjelder også for de med nedbetalingsavtaler. Tidligere ble husleie tapsført i desember kun for beløp som ble ansett uerholdelig.

At kommunen er i stand til å fristille nesten 30% av boligmassen sin hvert år til tildeling til vanskeligstilte henger sammen med følgende praksis :

⁵⁷ Gjelder en-brukergruppe prosjekt

Utlånskontor, boligkontor og gjeldsrådgivere har minimum en gang i måneden møter hvor boligsøkere, beboere og lånesøknader gjennomgås. Ved behov skjer disse møtene oftere. Gjennomgangen har som formål å gi kommunal gjennomgangsbolig til de som ikke har økonomi til å lånefinansiere egen bolig og anbefale etableringslån/tilskudd til de som bebor kommunal gjennomgangsbolig og har fått en bedret økonomi. Dette anses av administrasjonen som et svært viktig samarbeid. Dette samarbeidet fører til høy "turnover" i de kommunale gjennomgangsboliger. Den svakest økonomiske lånesøkergruppen får dermed tilbud om gjennomgangsbolig inntil økonomien har bedret seg. Dette kan være en årsak til at så få av denne inntektsgruppen får etableringslån.

Det er bare ungdomsboligene (56 enheter) som har botid på 3 år med rett til 2 år forlengelse. De øvrige får bo så lenge de har behov for det. Den vanskeligste gruppen å boligetablere er rusgruppen. Frem til 1998 hadde kommunen avtale om leie av 42 sengeplasser på hospits. I 1997 ble et vernet botilbud for 16 hardt belastede rusmisbrukere tatt i bruk i samarbeid med Kirkens bymisjon. Videre ble natthjem (herberge) med 8 sengeplasser og 11 hybler tatt i bruk i løpet av 1998 i samarbeid med Frelsesarmeen.

Driften av kommunens boliger ble tidligere ivaretatt i to ulike driftsenheter, Bodø kommunale boligstiftelse (BKBS) og kommunale leiegårder. I 1997 besluttet bystyret at kommunen skulle leie inn samtlige boliger fra BKBS. Omleggingen er en del av en større omorganisering av boligforvaltningen der hensikten er å oppnå :

- lavere kostnader i boligdriften
- lavere sosialhjelpsutbetalinger
- takle den store framtidige etterspørselen etter tilrettelagte boliger som vil oppstå som følge av befolkningsendringene.

Frem til 1998 bevilget bystyret ca. 3 mill kr til boligsubsidie for BKBS-boligene. Etter anbefaling fra administrasjonen besluttet bystyret at subsidiene skulle følge person og ikke bolig.

Omorganiseringen medførte innføring av et nytt markedsbasert husleieprinsipp og en egen kommunal bostøtteordning. I tillegg er det innført et kommunalt "omsorgstilskudd" og trukket opp en ny arbeidsdeling. I dag har boligkontoret ansvaret for driften av boligene og den formelle tildelingen etter prioritering sammen med sosialkontor, omsorgskontor og flyktningekontor, mens HS-avdelingen har ansvaret for tildeling av kommunal bostøtte og "omsorgstilskudd".⁵⁸

Kommunal bostøtteordning ble i første omgang kun innført for eldre og uføre. Intensjonen i vedtaket var at ordningen skulle videreføres slik:

- 1999 alle i kommunal bolig gis adgang til å søke kommunal bostøtte
- 2000 alle i borettslag gis adgang til å søke kommunal bostøtte
- 2001 alle i privateide boliger og private leieforhold gis adgang til å søke kommunal bostøtte.

Allerede i budsjettbehandlingen for 1999 ble den kommunale bostøtten fjernet.

⁵⁸ Omtalen av omorganiseringa av boligforvaltninga er hentet fra Årsmelding 1997.

Vi har ikke i denne forbindelse hatt anledning til å vurdere prinsippene i omleggingen med hensyn på økt måloppnåelse for boligsosiale målsettinger, men tilpasningen synes å styrke kommunens muligheter til å legge til rette for en bedre økonomiforvaltning, bedre treffsikkerhet i forhold til de ulike målgruppernes behov og en bedre synliggjøring av de kostnadselementer som inngår, slik at utleieboligenes effekt i forhold til andre virkemidler kan beregnes.

Dette siste reiser en aktuell problemstilling i forbindelse med vårt prosjekt og dreier seg om forholdet mellom utleiebolig og bistand til finansiering av eget kjøp. Osv.

En av målsettingene med omorganiseringen av utleiesektoren er å holde volumet på kommunalt eide utleieboliger på et lavt men tilstrekkelig nivå og å redusere sosialhjelpsutgiftene. Hvorvidt intensjonen er oppnådd er vanskelig å svare på, da det er vanskelig å lese ut av regnskapet i hvor stor grad det har påvirket sosialhjelpsutgiftene. Dette vil imidlertid klart fremgå når regnskapet for 1999 fremlegges, fordi Bodø kommune fra 01.01.99 fører regnskapet etter KOSTRA-prinsippet.

Kap. 4 "Etableringslån gir gode og rimelige boforhold"

4.1 Innledning

Vi har i det foregående beskrevet kommunenes organisering, virkemiddelbruk, regelverkshåndtering og saksbehandling i arbeidet med å gi bistand til boligetablering av husholdninger som ikke er i stand til å finne hensiktsmessige tilpasninger på egen hånd. Sentralt for alle kommunene har etableringslånet, eventuelt i kombinasjon med andre virkemidler, stått. Kommunene er valgt ut bl.a. fordi de gjennom praksis har vist at de har tro på dette virkemidlet, de ser på det som en hensiktsmessig og økonomisk rasjonell måte å ivareta sine forpliktelser i boligpolitikken på.

Som vi har sett har kommunene utviklet til dels svært forskjellige modeller innenfor de rammer som statlige betingelser setter. Delvis kan dette begrunnes i ulike lokale utfordringer, men det har også sammenheng med ulik tradisjon og oppfatning av hva som er boligpolitikkenes viktigste oppgave, en slags lokal spesialisering. Bodø kommunes sterke satsing på utleieboliger og Moss kommune sin konsentrasjon om bistand til finansiering av kjøp, er eksempler på dette. Felles for alle er imidlertid at etableringslånet står sentralt i deres boligsosiale repertoar. Hva som er bakgrunnen og forklaringen på slike tradisjoner og utvikling av lokale spesialiteter har vi i liten grad vært inne på i dette prosjektet.

Kommunene har rikholdige samlinger av eksempler på saker som har funnet sin løsning takket være kommunens bevisste holdning til boligvirkemidlene og etableringslånet i særdeleshet. Det foreligger ikke tvil i disse kommunene om at de kostnadene som har vært lagt ned for å bygge opp boligadministrasjoner som er i stand til å utnytte ordningene har vært lønnsom. De utfordringer som disse virkemidlene er utviklet for å møte er forhold som udiskutabelt faller inn under kommunens ansvar, som må løses lokalt, og som uansett vil komme til syne i budsjettene for å finne sin løsning. Om en velger å ta disse kostnadene på sosialbudsjettet, eller ved hjelp av fordelaktige, spesielt utviklede statlige ordninger, er et regnestykke som hver kommune får gjøre opp med seg selv. Kostnadene ved å kunne tilby alle grupper av sine innbyggere tilfredsstillende boforhold kan en uansett ikke rømme fra.

Vi skal i fortsettelsen presentere en del av disse eksemplene i den hensikt å dokumentere for kommuner som måtte være i tvil, om at bruk av etableringslån er god kommunaløkonomi.

4.2 "Det koster for mye å tilby ungdom eieboliger"

Ungdom i etableringsfasen har de siste årene blitt viet stor oppmerksomhet fra statlige myndigheters side.⁵⁹ Bakgrunnen er en generell oppfatning av at ungdom har store problemer med å etablere seg i egen bolig, enten leid eller eid. Det finnes i realiteten lite forskningsmessig belegg for en slik oppfatning, snarere peker de analyser som er gjort i retning av at ungdom ikke har hatt så enkle boligetableringsforhold side midt på 80-tallet.⁶⁰ Derimot er det stort sett enighet om at det finnes relativt store ungdomsgrupper i de største byene, blant studentene, og øvrige vanskeligstilte grupper, som har behov for bistand fra det offentlige for å skaffe seg et tilfredsstillende bosted, eller stige i boligstandard.

⁵⁹ Store deler av St.meld. nr. 49 dreier seg om ungdoms etableringsproblemer og Husbanken igangsatte i fjor en egen kampanje for å øke ungdoms bruk av etableringslån.

⁶⁰ Se for eksempel Byggforsk prosjektrapport nr. 232 Boligetablering.

Ingen land har en så stor andel av befolkningen i eide boliger som vårt. En av de viktigste grunnene til dette er at det, bl.a. på grunn av skattemessige forhold, er det mest økonomisk fornuftige. Like fullt er det en utbredt oppfatning at ungdom bør bo til leie, særlig hvis det er snakk om deres første bolig.⁶¹ Den vanligste begrunnelsen for dette er at det vil være uheldig å inngå så store økonomiske forpliktelser som et boligkjøp innebærer, før familie- og arbeidssituasjonen er noenlunde stabil og forutsigbar.

Vi skal ikke gå inn en prinsipiell diskusjon av hva som er best for ungdom, leie eller eie. Spørsmålet er selvfølgelig også i stor grad avhengig av om vi snakker om ungdom på 18 eller 30 år, og det er i denne sammenheng viktig å understreke at "aldersgrensa" for ungdom er satt til 30 år. Vår oppgave er å vise at uansett så vil etableringslån, evt. i kombinasjon med tilskudd, være et hensiktsmessig virkemiddel til å gjøre boligetableringssituasjonen enklere, mulighetene til å skaffe seg en god bolig til en kostnad man kan leve med er større.

I samarbeid med kommunene har vi valgt ut et knippe eksempler på saker som har blitt løst på en god måte ved hjelp av etableringslån, og der kostnadene både for kommunen og husholdningen ville vært større, dersom denne muligheten ikke hadde vært tilgjengelig.

Eksempel 1. Ålesund kommune.

Søker er enslig, 23 år gammel og ventet barn. Bodde på søknadstidspunktet hjemme hos sin mor og hadde kun ett rom (9 kvm.) til disposisjon. Søker hadde tidligere arbeidet på sjøen som fisker og hadde svangerskapsstønad fra trygdekontoret. Etter fødselen vil hun ha overgangsstønad.

Søknaden gjaldt selveid bolig på 52 kvm. med kjøpesum på kr. 405.000,- inklusive omkostninger. Det ble søkt om etableringslån og boligtilskudd. Finansieringsplanen var som følger :

<i>Etableringslån</i>	<i>kr. 324.000 (80%)</i>
<i>Boligtilskudd</i>	<i>kr. 81.000 (20%)</i>
<i>Totalt</i>	<i>kr. 405.000</i>

I følge ligningen hadde husstanden netto inntekt på kr. 66.623,- og en gjeld på kr. 86.111,- til Statens Lånekasse for utdanning. Husstandens fremtidige inntekt ble beregnet til å bli netto kr. 101.877,-. I beregningen inngikk overgangsstønad, barnetrygd og barnebidrag.

I beregningen mellom søkers utgifter og inntekter ble det et positivt resultat på kr. 1.569,-. Det ble da kun regnet renter på etableringslånet. Med avdrag ble det et negativt resultat på kr. 9.316,-. Studielån ble ikke medregnet som fast utgift da inntektsgrensen for rente- og avdragsfrihet i Lånekassen var kr. 11.000,- av skattepliktig inntekt for denne husstanden. Husstanden var kvalifisert til bostøtte. Både husstanden og boligen falt innenfor kravene til boligtilskuddsordningen.

Saken ble vedtatt med bevilgning av etableringslån på kr. 324.000,- uten avdragsfrihet og med nedbetalingstid på 20 år, samt boligtilskudd til etablering på kr. 81.000,-.

Kommunens hovedbegrunnelse for tildeling av tilskudd, som "hjemler" bruken av tilskudd, er 1. gangs etablering av ungdom. Som kjent var dette et prioritert formål under ordningen.

⁶¹ I Husbankens ungdomskampanje var nettopp første gangs bosetting av ungdom formålet.

Saken er imidlertid også et eksempel på at denne prioriteringen i praksis medvirker til å løse boligproblemene for aleneforsørgere. En forutsetning for å løse saken er at kommunen regner overgangsstønad som inntekt.

Kommunen velger i dette tilfellet avdragsinnbetaling fra første måned og tjue års nedbetalingstid. I forhold til Sifos satser for livsopphold betyr dette at husholdningen kommer i et underskudd på kr. 780.- pr. mnd. Etter kommunens vurdering vil denne husholdningen være i stand til å mestre en slik streng nedbetalingsplan.

Konsekvenser for søker : Søkers utgangspunkt er at fortsatt hjemmeboing er uaktuelt. Ved hjelp av etableringslån/tilskudd oppnår hun en svært hensiktsmessig boligetablering til en månedlig kostnad som er lavere enn leie av tilsvarende standard. Etter kommunens vurdering vil dette tilsvare anslagsvis kr. 3000.- I realiteten ville etablering for seg selv vært umulig for denne husholdningen uten husbankordningene og kommunens positive medvirkning. Også med denne løsningen vil husholdningen få en anstrengt økonomi, imidlertid også som et resultat av "tvungen sparing" i egen bolig. I samsvar med kommunens likviditetsberegning, vil husholdningen sitte igjen med kr. 60000.- til livsopphold i året.

Konsekvenser for kommunen : Utgangspunktet for kommunen er at en skal bidra til at unge husholdninger kan få etablere seg i egen bolig til en kostnad som det går an å leve med. For kommunen ville det også vært et alternativ å tilby husholdningen en kommunal utleiebolig, inntil en fikk lagt seg opp noe egenkapital.

4.3 "Kan aleneforsørgere eie sin egen bolig?"

Tradisjonelt oppfattes aleneforsørgere å ha en ustabil livs- og inntektssituasjon som gjør dem dårlig i stand til å håndtere de forpliktelsene betjening av et stort og langsiktig huslån forutsetter. De ivaretas derfor best i en utleiebolig. Samtidig er det vel dokumentert at aleneforsørgere oppfatter den stabilitet og trygghet som eierboligen gir som svært viktig i en ofte krevende livssituasjon, ikke minst i forhold til oppdragelsen av barna.⁶² I en undersøkelse av aleneforsørgere og bosituasjonen går det fram fra samtalene med aleneforsørgerne at mulighetene for å få finansieringsbistand til kjøp av bolig betyr mye for å etablere en trygg tilværelse.

Eksempel 2. Elverum kommune.

Enslig mor på 29 år med fire barn fra 9 til 2 år. Hun kjøpte leilighet i borettslag i 1996 sammen med samboer. Samboer har brutt ut av forholdet og hun ønsket å ta over leiligheten. På leiligheten hvilte en gjeld i form av banklån på kr. 465.000, terminbeløp kr. 3.705. Husleia til borettslaget var kr. 2.480.- ekskl. strøm og fyring. Antatt salgsverdi for leiligheten var ca. kr. 450.000.-

Søker meldte seg etter samlivsbruddet som søker til bostøtte og sosialstønad. Etter at maksimal bostøtte ble innvilget lå søkers økonomiske situasjon fortsatt ca. kr. 500 under veiledende sosialhjelpsnormer.

Søknaden gjaldt i dette tilfellet refinansiering av banklånet med etableringslån. Motivet var å kunne bli sittende med en bolig som var godt egnet, særlig med hensyn på å trygge bolig- og miljøsituasjonen for barna. For søker var det helt avgjørende å

⁶² Upublisert rapport fra Byggforsk om "Aleneforsørgere og bolig."

få etablert en betjeningssituasjon som gjorde det mulig å bli sittende med boligen uten å være avhengig av økonomisk hjelp fra sosialkontoret.

Søknaden ble innvilget med kr. 300.000.- mot pant i leiligheten etter borettslaget, men foran den banken som fikk dekket inn størstedelen av lånet. Dette ble akseptert av banken.

Boutgifter etter refinansiering :

- Husleie :	kr. 2488.-
- Etableringslån avdragsfri periode :	kr. 1386.-
- <u>Banklån :</u>	<u>kr. 1650.-</u>
<u>Totalt :</u>	<u>kr. 5524.-</u>

Dette er kr. 660 lavere pr. mnd. enn før refinansieringen, som var tilstrekkelig til å gjøre husholdningen uavhengig av sosialhjelp.

Saken er et godt eksempel på bruk av etableringslånet som refinansiering i en situasjon hvor det er svært viktig at husholdningen får beholde den boligen den allerede har. Dette er ofte tilfellet når det er barn med i bildet. Samtidig er det av stor betydning å unngå at denne søkeren blir oppfattet som sosialklient, som regel er det stigmatiserende nok å være aleneforsørger. I svært mange kommuner hvor etableringslåneordningen ikke benyttes så aktivt som i Elverum ville den naturlige utgangen på en slik sak vært supplerende sosialhjelp til dekning av boutgiftene, sannsynligvis i årevis.

Videre er saken en illustrasjon på hva som er mulig å få til med et godt samarbeid med den privatbanken som er inne i bildet. I dette tilfellet var banken villig til å vike prioritet, kanskje ikke så overraskende så lenge også bankens lån ligger innenfor antatt markedspris, men det er allikevel nok av eksempler på finansieringsplaner som faller sammen på grunn av manglende samarbeidsvilje fra bankens side.

Konsekvenser for søker : Søker oppnår en stabil og trygg bosituasjon med forutsigbare boutgifter som er på et nivå husholdningen er i stand til å betjene, uten å være avhengig av sosialkontoret.

Konsekvenser for kommunen : Alternativet for kommunen uten etableringslån ville vært enten å bidra til opprettholdelse av boforholdet gjennom overføring av sosialhjelp til privat bank eller akseptert at eksisterende boforhold måtte oppgis. I et slikt tilfelle måtte kommunen, i samsvar med sin boligpolitiske forpliktelse, ha overtatt ansvaret for husholdningen trolig med full, og kanskje permanent, klientifisering som følge. Prisnivået i det private utleieboligmarkedet ville medført høyere boutgifter, og ville på det tidspunktet dessuten ikke kvalifisert til bostøtte.⁶³ Mangelen på kommunale utleieboliger gjør dette til en lite aktuell løsning. Også i de kommunale utleieboligene er dessuten prisene utenfor denne husholdningens betjeningsevne uten subsidier.

Eksempel 3. Ålesund kommune.

Søker har tre barn og er uten fast stilling. Bodde i kommunal leilighet. Søknaden gjelder etableringslån og boligtilskudd til finansiering av leilighet i borettslag på fire

⁶³ Fra om med i år er bostøtteregelverket endret slik at barnefamilier også i private utleieboliger kan søke bostøtte.

rom + kjøkken. Kjøpesummen var kr. 550.000 inkl. omkostninger, 90% av kjøpesummen utgjør kr. 500.000.-.

Kommunen la opp til følgende finansieringsplan :

Etableringslån :	kr. 445.000 (80%)
Boligtilskudd :	kr. 110.000 (20%)
<u>Totalt :</u>	<u>kr. 555.000 (100%)</u>

I følge ligningen for 1996 hadde husstanden en inntekt på kr. 76,- og en gjeld på kr. 104.988,-. På søknadstidspunktet ble inntekten beregnet til kr. 212.272,- inklusive barnetrygd og barnebidrag. I følge søknaden hadde søker et studielån på kr. 144.000,-. I følge Husbankens retningslinjer for boligtilskudd til etablering er inntektsgrensen for 4-persons husstand på ca. 220-240.000 kroner. Boligen det ble søkt tilskudd til har et boligareal på 84 kvm. Retningsgivende arealgrense for 2-persons husstand er 80 kvm. For større husstander kan større areal aksepteres. Både boligen og husstanden fyller kravene til tilskuddsordningen.

I beregningen mellom søkers inntekter og utgifter ble det et negativt resultat på kr. 962,-. Søknaden ble innvilget med et lån på kr. 445.000,- med avdragsfrihet på inntil fem år. Tilskudd er beregnet til kr. 110.000,-, 20% av kostnadene.

Saken illustrerer hensiktsmessig bruk av boligtilskudd til etablering i kombinasjon med etableringslån. Søker var ute av stand til å betjene et ordinært banklån, likeledes et etableringslån. Det er boligtilskuddet som bringer utgiftene ned på et nivå som det er mulig å betjene, med en tilfredsstillende grad av sikkerhet. Det er allikevel klart at kommunen i dette tilfellet opererer med en viss grad av risiko, neppe i forhold til eget pant, men i forhold til at husholdningen kan komme i betjeningsvansker. Etter vår vurdering er dette en riktig beslutning, uansett kan kommunen på et senere tidspunkt gå inn med sosialhjelp, eller bedre, lettelse i tilbakebetalingsvilkårene.

Konsekvenser for søker : Søkers bolig på søknadstidspunktet hadde 2 soverom, og med en husleie på kr. 2.141,- pr. mnd. Søker har 3 barn på h.h.v. 7, 5 og 3 år, slik at leiligheten i utgangspunktet var for liten.

Boligen som ble finansiert hadde 3 soverom og hvor 2 av barna kan dele rom. Nye boutgifter ble:

Husleie	kr. 2.098,-
Etableringslån	kr. 1.648,- (avdragsfritt i 5 år)
- rentefordel	<u>kr. 467,-</u>
Netto boutgifter	kr. 3.279,-

Søker oppnådde ikke en rimeligere boligløsning, men har oppnådd et bedre boforhold enn tidligere. Økningen i bokostnadene til søker kan forsvares utfra søkers oppgitte inntekter. Etter den avdragsfrie perioden vil lånekostnaden øke med kr. 1.750,-, men denne økningen dempes ved at utgifter til barnepass kr. 2.800,- faller delvis, eller helt bort innen fem år. I tillegg vil boligetableringen innebære et element av skjult/tvungen sparing og vil kunne komme inn som egenkapital, dersom det vil være behov for bytte av bolig på et senere tidspunkt.

Konsekvenser for kommunen : Ålesund kommune baserer utleien av boliger etter selvkostprinsippet. Dvs. at kostnadene ved drift og vedlikehold dekkes inn via husleiene til leietakerne. Slik sett skulle det ikke medføre noen økonomisk belastning for kommunen å ha søker boende i den kommunale boligen.

Dette må allikevel sees i en bredere sammenheng. Ved å gjøre det mulig for søkere å anskaffe seg egen bolig, vil kommunen kunne frigjøre leiligheter i boligmassen. Leilighetene kan tildeles søkere med svært lave inntekter, som i dag er leieboere i det private markedet. Disse har mest sannsynlig også stønad til dekning av boutgifter fra sosialkontoret.

Ved å gi muligheter til «karrierebevegelse» i bosituasjonen for kommunale leietakere slik at kommunale leiligheter frigjøres, vil dette kunne gi en besparelse for kommunen ved reduserte kostnader i form av sosialstønad til dekning av boutgifter.

Å tallfeste en slik besparelse er vanskelig, både fordi slike opplysninger er underlagt taushetsplikt og fordi man må gå i detalj i hver enkeltsak som er tid- og ressurskrevende.

4.4 "Innvandrere har nok med å leie"

Det er et vanlig inntrykk, som også kan dokumenteres gjennom forskning, at innvandrerne er den gruppen på boligmarkedet som møter størst problemer med boligetableringen.⁶⁴ Særlig er problemene store i storbyene. Det er allikevel viktig å understreke at bildet er sammensatt, relativt store innvandrergrupper har små eller ingen problemer. Forskjellene har sammenheng med omfanget av "norske tradisjoner," for eksempel har pakistanske ungdommer små vanskeligheter, nettopp fordi de har et veletablert "familienettverk" til å bidra med finansiering og annen bistand.

Årsaken til at innvandrere har store problemer med boligetableringen henger først og fremst sammen med inntekts- og arbeidsforhold. Uten fast jobb er utsiktene til å få lån fra privat bank avstengt. Også fra kommunen er mulighetene til å få lån svært små, hvis de i det hele tatt kjenner til at det foreligger et slikt tilbud, risikoen for manglende tilbakebetaling er i svært mange tilfeller for stor. Tilskuddsmidlene strekker heller ikke til, andre grupper har høyere prioritering i kommunene.⁶⁵ Resultatet blir at en i relativt stor utstrekning må henvise innvandrerne til privat utleie, ofte til så høye leiepriser at en må inn med supplerende sosialhjelp.

Det er et faktum som kommunale saksbehandlere må forholde seg til, at en svært stor andel av husholdninger som har misligholdt sine etableringslån, er innvandrere. Dette bidrar naturlig nok til ekstra forsiktighet ved innvilgelse av nye lån til denne gruppen, det anses som en bedre og riktigere beslutning å henvise til utleiebolig, selv om dette blir dyrere for kommunen også sett i forhold til eventuelle betalingslettelser på etableringslån.

I visse bomiljøer oppstår det konflikter i forbindelse med innvandrernes etablering. Det har dannet seg en oppfatning av innvandrere som dårlige betalere, at de forårsaker støy og hærverk i nabolaget og at de bidrar til å redusere markedsprisen på nærliggende boliger. Slike oppfatninger bidrar til å forsterke synspunktet om at det er feil å bruke offentlige midler på å bringe innvandrerne inn i eieforhold, "de har nok med å leie."

⁶⁴ Byggforsk, prosjektrapport 232, 1998.

⁶⁵ Ibid.

Eksempel 4. Moss kommune.

Søker er enslig innvandrerkvinn fra Afrika med åtte barn. Kom til Norge i 1994 og bodde i kommunal utleiebolig i et lite barnevennlig område med månedlige boutgifter på kr. 5100 inkludert strøm og forsikring. Søker var uten arbeid, men med en samlet nettoinntekt pr. mnd. tilsvarende kr. 23.673 bestående av:

Overgangsstonad	kr. 5.520
Bostøtte	kr. 1 150
Barnebidrag	kr. 8.160
Barnetrygd	kr. 8.843
Sum	kr. 23.673

Etter boutgifter satt husholdningen igjen med kr. 18 573 til månedlig livsopphold. Dette er kr. 577 lavere enn SIFOs norm tilsier.

Søknaden gjaldt finansiering av borettslagsbolig til kr. 425 000. Husholdningen var uten egenkapital. Ved 20% tilskuddsutmåling, tilsvarende kr. 85 000, 80% etableringslån, tilsvarende kr. 340 000, ble månedlig rentebelastning på kr. 2075. Til dette kommer husleie, strøm og forsikring tilsvarende kr. 3860, slik at samlede boutgifter utgjorde kr. 5935 pr. mnd. Dette er kr. 1412 lavere enn SIFO-normen anbefaler. Etter en samlet vurdering av søknaden og husstandens boligbehov betalingsvilje, samt underskuddsgaranti utferdiget av sosialkontoret ble søknaden innvilget.

Saken må oppfattes som et opplagt risikoprojekt og illustrerer Moss kommune sin praksis med å rette finansieringsbistanden mot husholdninger i det laveste inntektsskikt. Ved en hensiktsmessig kombinasjon av etableringslån og tilskudd, samt et fornuftig samarbeid med sosialkontoret, oppnås en klar forbedring av boforholdene for en husholdning med et åpenbart boligbehov, og som neppe kunne vært løst på andre måter uten betydelige større sosialhjelpsutbetalinger enn det en tar sjansen på her.

Denne boligetableringen fant sted i september 1997, og foreløpig har det ikke skjedd mislighold.

Konsekvenser for søker : Husholdningen har fått noe høyere boutgifter, ca. 900 kr. pr. mnd. Til gjengjeld har boligstandarden blitt betydelig forbedret, særlig ved en boligstørrelse som står i samsvar med husholdningens størrelse. I tillegg til dette kommer momentet med tvungen sparing i egen bolig.

Konsekvenser for kommunen : Kommunen frigjør en kommunal utleiebolig som er bedre tilpasset en husholdning med et annet behov.

4.5 "Det blir for dyrt for kommunen å hjelpe vanlige folk med bolig"

Vanligvis praktiseres etableringslåneordningen slik at husholdningen ikke skal kunne få et ordinært banklån for å være kvalifisert til etableringslån. Dette er imidlertid ikke et absolutt krav fra Husbankens side. Er du i stand til å betjene et banklån, faller du utenfor ordningen. Den fordel som etableringslånet gir, skal ikke brukes til å øke boligkonsumet ut over det som oppfattes som "nøkternt." Dette kravet behandles mer eller mindre absolutt fra kommunenes side. Også her vil det være mulig å utvise skjønn, i en del tilfeller vil

betjeningsmuligheten ligge akkurat på grensa, og det kan være riktig å gi etableringslån for å skape større trygghet for at husholdningen ikke havner i betjeningsvanskeligheter. Ofte er det jo nettopp dette som skjer i refinansieringssaker.

Praktiseringen har sammenheng med den "målgruppeprofilen" kommunen har lagt seg på, og tilgjengelige lånemidler. Vi har sett i gjennomgangen tidligere at særlig Bodø kommune har tilpasset seg en noe mer "romslig" profil enn de andre kommunene. Mange kommuner er imidlertid at dette er en virksomhet som kommunene ikke skal drive med, begrensede ressurser skal målrettes bare de aller mest vanskeligstilte.

Eksempel 5. Bodø kommune.

Enslig kvinne 30 år. Bruttoinntekt kr. 144.000, i 1996. Utbetalt etter skattetrekk kr. 8.400,-. Studielån kr. 1.000,- pr. mnd. Bodde i kommunal leiegård med husleie kr. 3.185,- pr. mnd. Hadde fått varsel om at nytt markedsbasert husleieprinsipp ville tre i kraft i 1997 og hennes husleie ville da bli kr. 3.665,- pr. mnd. Når husleie og studielån var betalt hadde hun kr. 3.735,- til månedlig livsopphold.

Søknaden gjaldt 2-roms borettslagsleilighet til kr. 415.000,- omkostninger inkludert. Husleie til borettslaget var kr. 1.616,- pr. mnd. Utlånskontoret konkluderte med at søkerens inntekt vil være lav i de kommende 3 år. Deretter vil bruttoinntekten ligge på ca. kr. 230.000,-. Tidspunkt for kjøp av borettslagsleilighet var god fordi det var kjøpers marked. Søkeren ble innvilget

<i>Etableringslån</i>	<i>kr. 318.000</i>
<i>Botilskudd</i>	<i>kr. 97.000</i>
<i>Totalt</i>	<i>kr. 415.000</i>

Lånet ble gitt med 3 års avdragsfrihet og nominell rente på 4,8%. Kvinnen valgte fastrente på 5.5% fra 01.01.99.

Hennes faste utgifter pr. mnd etter boligkjøp:

<i>Renter</i>	<i>kr. 1.300,-</i>	
<i>- Fradrag i skatt</i>	<i>kr. 936,-</i>	<i>kr. 364,-</i>
<i>Husleie</i>	<i>kr. 1.616,-</i>	
<i>- Fradrag i skatt</i>	<i>kr. 109,-</i>	<i>kr. 1.507,-</i>
<i>Studielån</i>		<i>kr. 1.000,-</i>
<i>Totale utgifter til bolig og studielån</i>		<i>kr. 2.871,-</i>

Eksemplet illustrerer at det er mulig å komme fram til svært gode løsninger når kommunen utnytter etableringslånets muligheter fullt ut i kombinasjon med tilskudd. Denne løsningen er kun mulig fordi Bodø kommune tillater valgfrihet både med rentesystem og tilbakebetalingsordning, samt at det foreligger tilskuddsmidler. Mange kommuner anvender kun Husbankens hovedordning, med de begrensninger det innebærer.

Konsekvenser for søker : Husholdningen oppnår samme bostandard, til en betydelig lavere kostnad. Ved å kjøpe leiligheten satt hun igjen med kr. 5.529,- til livsopphold som er kr. 1.794,- mer enn når hun leide kommunal bolig. I tillegg til dette bidrar hun betydelig til egen sparing.

Konsekvenser for kommunen : Ved innføring av nytt husleieberegningssystem ville husholdningen vært avhengig av økonomiske overføringer, enten i form av sosialhjelp eller kommunal bostøtte, for å greie husleia. Løsningen med etableringslån og tilskudd skaper en posisjon der sannsynligheten for egenbetjening er betydelig større. I tillegg frigjøres en kommunal utleiebolig som bedre kan brukes til en husholdning uten betjeningsevne.

Eksempel 6. Ålesund kommune.

Samboerpar med ett barn på tre år, og venter sitt andre om fire måneder. Han er 27 år, hun er 25 år. Hun arbeider som lærer, han som resepsjonist. Leier i dag kommunal bolig. Paret søker om etableringslån til finansiering av 4-roms leilighet i borettslag. Boligen er del av et dødsbo med prisforlangende kr. 500 000.-

I følge ligningen for 1996 hadde husstanden en inntekt på kr. 130.329.- og en gjeld på kr. 137.975.-. Husstandens inntekt på søknadstidspunktet oppgis til å være kr. 315.000.-. I tillegg kommer barnetrygd for to barn med kr. 27.339.- pr. år. Husstandens nåværende gjeld oppgis til å være kr. 15.000.- i banklån, og kr. 72.000.- i studielån.

Etter kommunens regelverk kan etableringslånet utgjøre 90% av kjøpesummen, og finansieringsplanen blir slik :

<i>Etableringslån :</i>	<i>kr. 450.000.-</i>
<i>Banklån :</i>	<i>kr. 50.000.-</i>
<i>Totalt</i>	<i>kr. 500.000.-</i>

I beregningen av søkers inntekter og utgifter blir det et positivt resultat på kr. 46.280.- Etableringslånet er beregnet avdragsfritt i tre år, mens banklånet er tenkt nedbetalt på tre år. Dette vil gi samme terminbeløp pr. mnd. I hele låneperioden. I resultatberegningen er utgifter til barnepass og betjening av studielån medregnet. Betjening av de to andre banklånene på kr. 15.000.- og kr. 83.622 er ikke medtatt i beregningen. Terminbeløpene på disse to lånene utgjør til sammen kr. 2.724.- pr. mnd.

Dette ga boligavdelingen grunnlag for å innstille overfor kredittutvalget på avslag, idet søkerens økonomi var av en slik karakter at kjøpet ville kunne finansieres tilfredsstillende ved privat banklån. Kredittutvalget sluttet seg til innstillingen.

Imidlertid viste det seg i ettertid at det i beregningen av likviditetsresultatet bare ble beregnet halvparten av husstandens utgifter til barnepass og husleie. Ved å korrigere utgiftssiden ble det i beregningen mellom søkerens inntekter og utgifter et positivt resultat på kr. 6.668.- når både etableringslånet og banklånet blir beregnet med avdrag. Ettersom søkerne hadde andre lån med terminbeløp på til sammen kr. 2.724.- mente man at etableringslånet burde løpe avdragsfritt i begynnelsen. Ved avdragsfrihet på etableringslånet ville det bli et positivt resultat på kr. 21.230.-.

Saken ble derfor fremmet på ny med endret innstilling om bevilgning av etableringslån på kr. 450.000.-, som fikk tilslutning.

Saken er et godt eksempel på et ungt samboerpar med sikre og ordinære inntekter og ordinære utgifter til lånebetjening, barnepass m.v., som allikevel ikke er i stand til å finansiere kjøp av

en nøktern borettslagsbolig med banklån. Kommunen har tidligere løst husstandens boligproblem ved hjelp av kommunal utleiebolig. På det tidspunkt ville heller ikke husholdningen vært i stand til å betjene et etableringslån. Ved inntektsøkning blir imidlertid dette mulig, slik at husholdningen kan bevege seg oppover i boligkarrieren og frigjøre en kommunal utleiebolig til en husholdning der det tilbudet vil være det som står best i samsvar med behov og muligheter. Eksemplet illustrerer god kommunal håndtering av et fleksibelt regelverk og en aktiv holdning til å legge til rette for "karrierebevegelser" ut av utleieboligene.

Konsekvenser for søker : Husholdningen betalte kr. 2800 pr. mnd. i utleieboligen. Nåværende boutgifter beløper seg til kr. 5100 fratrukket skattefordelen. Isolert sett representerer dette en økt boutgiftsbelastning på kr. 2300 pr. mnd. I dette ligger en betydelig forbedring av bostandarden, og "tvungen sparing" i forbindelse med investering i egen bolig.

Det er dessuten et faktum at husholdningen med nåværende inntekt ikke er kvalifisert for kommunal utleiebolig, og måtte uansett ha avviklet dette. Alternativet for kommunen ville således ha vært enten å gå inn i et privat leieforhold, eller privatfinansiert et boligkjøp. Vi har sett nærmere på dette siste alternativet, med utgangspunkt i den samme boligen.

Konsekvenser for kommunen : Kommunen frigjør en utleiebolig som kan anvendes til en husholdning i en livs- og inntektssituasjon hvor dette er den beste løsningen. Det vil være sannsynlig å anta at en slik husholdning har belastet kommunens sosialbudsjett i form av økonomisk støtte til dekning av privat husleie, hospits eller lignende. I en situasjon med betydelig knapphet på kommunale utleieboliger, og hvor behovsprøvingen nødvendigvis må være svært streng, ville et reelt alternativ til finansieringsbistand være å oppføre en ny utleiebolig, det er altså de faktiske kostnadene kommunen har med å finansiere dette som må settes opp mot risikoen kommunen tar ved å lånefinansiere kjøp av bolig.

Et relevant spørsmål er derfor om kommunen skal ta ansvar for en slik husholdning. Etter vår vurdering er dette riktig. Beregningen over viser at sannsynligheten for at husholdningen ville havnet i betalingsvanskeligheter ved å privatfinansiere en tilsvarende bostandard, som må betegnes som nøktern i forhold til husholdningens størrelse, er relativt stor. I tillegg til generelt lavere termininnbetalinger, har dette sammenheng med at husbankrenta er betydelig mer stabil enn renta i det private finansieringsmarkedet.

Eksempel 7. Moss kommune.

Enslig kvinne på 29 år i fast arbeid. Bodde i liten privat utleiehybel på søknadstidspunktet med boutgifter tilsvarende kr. 3170 inkludert strøm og forsikring. Hadde nettoinntekt på kr. 10 562 pr. mnd. og søkte etableringslån og tilskudd til kjøp av 2 roms borettslagsbolig på 37 m². Kjøpesummen kom på kr. 276 000 og husleie, strøm og forsikring utgjorde til sammen kr. 1535 pr. mnd.

Faste månedlige utgifter og inntekter før boligkjøp :

<i>Inntekter</i>	<i>kr. 10 562</i>
<i>Boutgifter</i>	<i>kr. 3 170</i>
<i>Billån</i>	<i>kr. 1 639</i>
<i>Øvrige faste utgifter (private banklån)</i>	<i>kr. 2 300</i>
<i>Igjen til livsopphold</i>	<i>kr. 3 453</i>

Dette ligger kr. 2547 under SIFOs anbefalte norm for livsopphold med bil. Uten bil ligger det kr. 900 under.

Søker ble tilkjent kr. 248 000 i etableringslån og 10% tilskudd, tilsvarende kr. 28 000, samt anmodet om å selge bilen.

Faste månedlige utgifter og inntekter etter boligkjøp :

<i>Inntekter</i>	<i>kr. 10 562</i>
<i>Etableringslån</i>	<i>kr. 1 568</i>
<i>Husleie, strøm og forsikring</i>	<i>kr. 1 535</i>
<i>Øvrige faste kostnader</i>	<i>kr. 2 300</i>
<i>Igjen til livsopphold</i>	<i>kr. 5 159</i>

Dette ligger kr. 809 over SIFOs norm. Til fratrekk regnes 1.5% "rentebuffert," som Moss kommune alltid legger inn som en ekstra sikkerhet. Husholdningen sitter således igjen med et resultat som ligger kr. 600 over normen.

Eksemplet illustrerer en situasjon som er ganske vanlig : unge (også ofte noe eldre) enslige personer med inntektsnivå litt under gjennomsnittet, men som i utgangspunktet ikke faller inn under de gruppene som åpenbart kvalifiserer til å være vanskeligstilt, og som har svært dårlige og usikre boforhold. Det må sies å være langt under akseptabel standard å være 29 år og fortsatt bo på hybel, og allikevel være i en svært anstrengt økonomisk situasjon. Bare helt unntaksvis vil det private bankvesen være interessert i å finansiere økt boligstandard for slike husholdninger, og det er etter vårt skjønn god boligpolitikk å bruke virkemidlene på dette. I dette tilfellet gir altså lav rente og en relativt liten tilskuddsandel, kombinert med "egeninnsats" i form av bilsalg fra søkers side, nok effekt til å gi et svært akseptabelt resultat.

Konsekvenser for søker : Betydelig bedre og tryggere boforhold, romsligere økonomi og sparing i egen bolig.

Konsekvenser for kommunen : Bidrar til å løse boligproblemer for en husholdning, som etter hvert ville kunne fått vanskeligheter med å greie seg uten sosialhjelp.

Eksempel 8. Elverum kommune.

Vietnamesisk ektepar på 42 og 40 år, med barn på 15 og 12 år. Begge ektefeller har fast jobb, han som morsmåslærer, hun som barnehageassistent. Siden de kom til Norge har husholdningen leid en blokkleilighet i borettslag av FLYBO, senere SIFBO, som de kjøpte med lån fra SIFBO. Leiligheten var 4-roms på 80m² med samlede boutgifter pr. mnd. tilsvarende kr. 3600. Husholdningen har nettoinntekter pr. mnd. på kr. 20 500.

Husholdningens boligbehov ble utløst av en dokumentert astmadiagnose hos yngste barn. Husholdningen ble frarådet å bo i blokk. Motivet for å søke etableringslån var derfor å kunne investere i ny enebolig. Mulighetene for etableringslån ble drøftet i forbindelse med byggesak som innbefattet kjøp av tomt av kommunens tomteselskap. Søknaden ble fremmet samtidig med søknad om oppføringslån i Husbanken.

Boligen er på 120 m², anleggskostnadene var kr. 1.172.500.- og finansieringen slik :

<i>Egenkapital i forb. med salg av bolig</i>	<i>kr. 200.000.-</i>
<i>Tilskagn fra Husbanken</i>	<i>kr. 715.000.-</i>

<i>Verdi av egeninnsats</i>	<i>kr.</i>	<i>37.000.-</i>
<i>Etableringslån</i>	<i>kr.</i>	<i>220.000.-</i>
<i>Samlet</i>	<i>kr.</i>	<i>1.172.000.-</i>

Boutgiftene pr. mnd. etter investeringen blir således :

<i>Oppføringslån avdragsfritt</i>	<i>kr. 3470.-</i>	<i>med avdrag</i>	<i>kr. 4530.-</i>
<i>Etableringslån avdragsfritt</i>	<i>kr. 1075.-</i>	<i>med avdrag</i>	<i>kr. 1045.-</i>
<i>Komm. avgifter</i>	<i>kr. 700.-</i>		<i>kr. 700.-</i>

Eksemplet er tatt med for å illustrere en noe uvanlig bruk av etableringslånet, i kombinasjon med grunnfinansiering i Husbanken til oppføring av bolig. Strategien kan være hensiktsmessig for å løse spesielle boligsosiale problemer, som i dette tilfellet. Strategien er lite benyttet i de tradisjonelle pressområdene av landet, idet den forutsetter et tomteprisnivå som ligger betydelig lavere enn i slike områder. Dette eksemplet illustrerer også et samarbeid med kommunens tomteselskap.

Denne husholdningen er selvhjulpel økonomisk, også etter nyinvesteringen, selv om boutgiftene blir vesentlig høyere. Saken har følgelig ingen direkte økonomiske konsekvenser for kommunen. Det er sammenhengen mellom dokumenterte astmaproblemer og behov for annen bolig som har vært grunnlaget for å gi etableringslån til en bedre bostandard, ikke mer tradisjonelle økonomiske- eller boligsosiale problemer. Flyktninger vil ikke ha hatt samme mulighet til å bygge seg opp økonomisk i forhold til å investere i en størrelse og standard, som må anses nokså normalt for husholdninger med to inntekter.

4.6 Er kommunale utleieboliger et godt alternativ ?

Et av formålene med foreliggende utredning er å sammenlikne kommunenes kostnader ved ulike valg av virkemiddelsett i arbeidet med bistand til boligetablering. Og vi har i det foregående beskrevet en rekke eksempler på vellykket bruk av etableringslån for å møte slike utfordringer. Etter kommunenes egen vurdering har dette vært løsninger som er til fordel både for de boligsøkende og for kommunen. Denne vurderingen bekreftes etter vårt skjønns av gjennomgangen.

I prinsippet står kommunen overfor valget mellom to hovedstrategier : finansieringsbistand til kjøp av bolig eller tildeling av kommunal utleiebolig. Enkelte vil hevde at privat utleiebolig med sosialhjelp til dekning av husleie også er et alternativ. De to første er aktive virkemidler, som de fleste kommuner benytter seg av, det tredje er passivt og kan beskrives som "ikke å gjøre noe."

Sammenlikninger av slike strategivalg er vanskelige å foreta fordi valg av virkemidler er svært situasjonsbetinget, både i forhold til bl.a. område av landet, tomtepriser, byggepriser, type av husholdning og egenskaper ved etableringsproblemet.

4.6.1 Alternative kostnader for kommunal boligbistand ved utleie av boliger

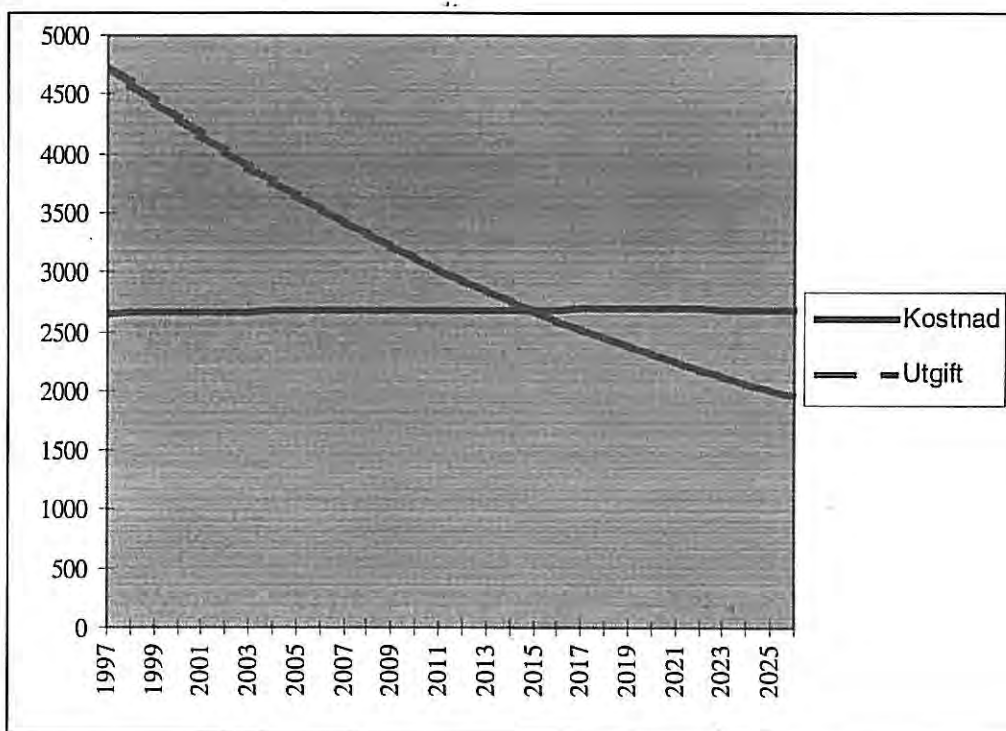
Kommunale kostnader ved utleie av boliger kan beregnes på forskjellige måter med forskjellige resultat. Det er ikke enighet om hvilken måte som gir det riktige bilde. Hva slags beregningsmåte som skal gjelde, må kommunene selv ta stilling til.

De prinsipielt forskjellige beregningsmåtene er nærmere beskrevet i en tidligere rapport fra NBI.⁶⁶ Her skal kort oppsummere at for det første må en skille mellom kostnader beregnet på basis av investert kapital i bygget og kostnader beregnet ut fra kommunens løpende utgifter, dvs renter og avdrag på lån. Forskjellen vises i de beregninger NBI foretok i den nevnte rapporten. I figuren under er forskjellene illustrert med den husleia som er nødvendig for å dekke kommunens kostnader.

Analysen av kostnadene ved bygging tok utgangspunkt i en småblokk med 10 utleieboliger. Boligene er toroms med et bruksareal på 58 m². Anleggskostnadene ble satt til kr. 10.350 pr. m², basert på gjennomsnittet i prosjekter finansiert av Husbanken i 1996 og med en oppjustering på grunn av kostnadsstigningen utover i 1996.

Finansieringsbehovet pr. bolig tilsvare kr. 600.000 som ble dekket med 20% tilskudd og oppføringslån nedbetalt som serielån uten avdragsfri periode, og renten satt til 5.5%. Nødvendig husleie avhengig av kostnadsdekkende – eller utgiftsdekkende prinsipp går fram av fig. 5.

Figur 5 Kostnadsdekkende – og utgiftsdekkende husleie pr. mnd. Pr. bolig.



Kilde : Byggforsk

Figuren illustrerer de store forskjellene ulike beregningsmåter gir. Som vi ser, er utgiftene svært høyt de første årene, for deretter å falle relativt raskt. Kostnadene beregnet ut fra investert kapital er derimot stabil over hele perioden.

Kostnader beregnet ut fra investert kapital inneholder også forhold som må avgjøres med skjønn. Det gjelder hvor stor avkastning en skal regne, for eksempel om en skal regne i forhold til en normalrente eller i forhold til faktisk avkastning på utleide boligeiendommer.

⁶⁶ Hansen, Nordvik og Stang 1998

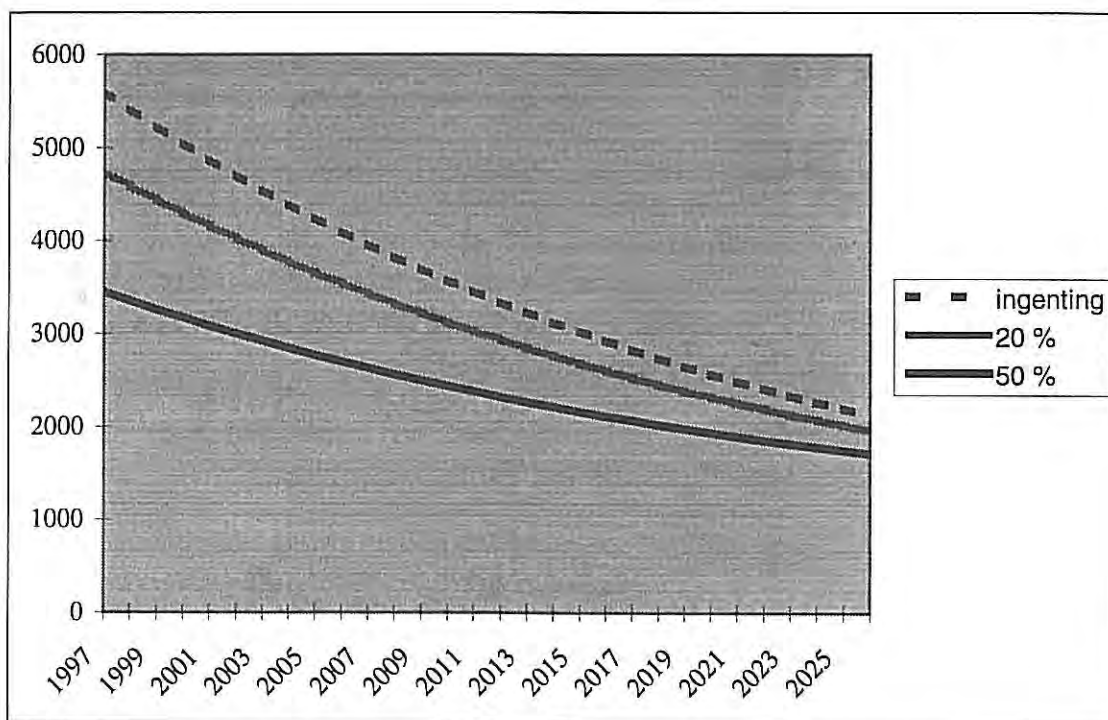
NBI finner det rimelig at kommuner beregner i forhold til en normalrente. Det er videre et spørsmål om å anslå verdistigningen eller verditapet.

Kommunenes kostnader ved å leie ut boliger vil i neste omgang avhenge av om de får husleier som dekker kostnadene. Får de husleier som dekker kostnadene gir det å formidle utleieboliger ingen nettokostnad for kommunen. I praksis vil det kunne være nødvendig med en viss subsidiering av husleiene, og dette vil i så fall være en kostnad som kan vurderes alternativt opp mot andre mulige virkemidler fra kommunens side.

Dersom kommunen legger til grunn at husleiene skal dekke de løpende utgiftene, vil i realiteten leieboerne bidra til å bygge opp kommunens egenkapital. Legges det opp til å bruke en kostnadsdekkende husleie, vil kommunen på den andre siden ha et stort likvidetsunderskudd gjennom en ganske lang periode. Dette er jo dels en oppbygging av egenkapital, men representerer likevel en belastning for trange kommunebudsjett.⁶⁷ For mange små kommuner er dette likvidetsunderskuddet umulig å leve med, og årsaken til at oppføring og utleie av egne boliger er uaktuelt. På den andre siden vil bruk av et kostnadsprinsipp på eldre boliger gi et likviditetsoverskudd. Dette kan brukes til å finansiere likviditetsunderskuddet på de nyeste boligene.

Tilgjengelige tilskuddsmidler, og dermed utmålingsgraden i hvert enkelt prosjekt, er selvfølgelig av stor betydning for å holde kostnadene nede. I prosjektet over var tilskuddsandelen på 20%. I fig. 7 viser vi variasjonene i utgiftsdekkende husleier i samme prosjekt ved varierende grad av tilskuddsutmåling.

Figur 6 Utgiftsdekkende husleier ved ulik utmåling av boligtilskudd. Faste 1996-kroner



Kilde : Byggforsk, Prosjektrapport 223

⁶⁷ Ibid. S. 69

Avhengig av utmålingsgraden (fra ingen utmåling til 50%) vil månedlig husleie det første året variere fra 5500 kr. til 3500 kr., ved et utgiftsdekkende husleieprinsipp. At virkningen av boligtilskuddet er sterkest de første årene, har sammenheng med at Husbankens oppføringslån til bygging av utleieboliger gis som serielån.

Konklusjonen er at det ikke er mulig å legge fram en enkel fasit over hva alternativet kommunale utleieboliger koster kommunen. NBI har beregnet at det under visse forutsetninger kan lønne seg for kommuner å ha egne kommunale utleieboliger framfor å betale for husleier i det private markedet med sosialhjelp. Det er særlig tilfelle i kommuner med høye markedsleier, slik som for eksempel Oslo. I disse beregningen er ikke alternativet med å gi etableringslån vurdert.

Kommunenes kostnader ved etableringslån- eller utleiboligalternativet vil i prinsippet kun være forskjellige når det gjelder administrasjonskostnadene. Fiansieringskostnadene vil bli de samme. I begge strategier innebærer det at kommunen må ta opp relativt store lån, som den står ansvarlig overfor Husbanken for. Betjeningsvilkårene på lånene er de samme. I utgangspunktet er reglene for bruk av tilskudd også de samme. Kostnadene for kommunen er i begge alternativene avhengig av eventuelle tap på fordringer, utilstrekkelig husleie eller mislighold av lån. I den grad alternativet skal vurderes i forhold til kommunale kostnader, må det derfor være risikovurderinger som legges til grunn sammen med forholdene på det lokale boligmarkedet.

4.6.2 Risikomomentet.

Kommunens vurderinger av risikoen tilknyttet de ulike alternativer vil ofte være utslagsgivende for de virkemidler en velger å bruke. Frykten for tap er fortsatt en viktig grunn til at mange kommuner er tilbakeholdne med å bruke etableringslån og foretrekker å tilby kommunal eller privat utleie. Dette på tross av at inntektene fra utleievirksomheten må være betydelige, som vi har sett, for å dekke kommunens kostnader. Forutsatt den praksis som vi har omtalt i "slik skal etableringslånet brukes", og som våre kommuner i større eller mindre grad benytter, er det imidlertid sannsynlig å regne med at risikomomentet er minst for kommunene ved bruk av etableringslån. Dette henger sammen med endret holdning til tilbakebetalingsevne, til forekomsten av gjeldsbistand, og til anledningen til å avsette tapsfond. De fleste kommuner (våre) er av den oppfatning at risikoen for å tape penger (misligholdet), er større når det gjelder innbetaling av husleie enn tilbakebetaling av lån. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke dette nærmere, men baserer også på kommunenes egne uttalelser.

4.6.3 Er det mer økonomisk å "ikke gjøre noe?"

I studien av kommunale utleieboliger har Byggforsk utarbeidet en modell som lar oss beregne kommunenes årlige utgifter til sosialhjelpsutbetalinger i forhold til "ikke å gjøre noe." Beregningene tyder på at utbetalingene vil gå ned som følge av oppføring og bruk av kommunale utleieboliger. Dette er særlig tilfelle i kommuner med høy markedsleie.

En tilsvarende analyse kan gjennomføres i forhold til etableringslån. Om en sammenligner kommunens utgifter ved å innvilge etableringslån i forhold til å dekke husleier i privat bolig, vil lånealternativet ofte lønne seg. Et problem her kan være sosialtjenestens holdninger og regler i forhold til å dekke kapitalutgifter.

4.6.4 Nybygging

Kommunens utgifter ved oppføring av utleieboliger er svært varierende, avhengig av bl.a. finansieringsmåte. Det vanligste, og det som regnes som det mest fordelaktige, er oppføringslån i Husbanken kombinert med boligtilskudd. Boligtilskuddet kan utmåles med opptil 30% (i enkelte tilfeller også mer). En slik gunstig finansiering skal kunne innebære at kommunene kan oppføre utleieboliger til utgifter som det vil være mulig også for vanskeligstilte boligsøkere å dekke.

Utgiftene vil selvfølgelig være svært avhengig av byggekostnadene. Med dagens høye kostnadsnivå hevdes det å være helt umulig å bygge til en pris og løpende utgifter som økonomisk svakstilte husholdninger kan betale. Ikke engang når det gjelder oppføring av omsorgsboliger, hvor Husbankens finansieringsordninger er spesielt fordelaktige, vil dette være mulig, og en er helt avhengig av å "skjøte på" med kommunale bostøtteordninger eller sosialhjelp for å dekke inn utgiftene.⁶⁸

Bodø er en kommune som har utmerket seg med en relativt sterk satsing på utleieboliger, som vi har sett. Kommunen har de siste ti årene oppført mange nye boliger til lav byggekostnad, med sterk utnyttelse av Husbankens ordninger og anbudsforhandlinger med utbyggermiljøene. Vi vil tro det er svært få kommuner som har greid å frambringe nyoppførte boliger til en lavere kostnad enn Bodø.

Imidlertid rapporteres det også derfra om sterkt stigende priser i byggebransjen og umulig å holde prisene på under 12 000 kr. pr. m².

Kommunen er for tiden i ferd med å planlegge oppføring av 29 utleieboliger(omsorgsboliger) fra 55 til 73m², finansiert med lån og tilskudd i Husbanken. M²-prisen er beregnet til kr. 13 000 og leilighetsprisene vil variere fra kr. 770 000 til drøyt en million kr. For en 60m² leilighet vil den månedlige husleia ligge på kr. 6 600, dersom den skal dekke de kommunale kostnadene. Av dette utgjør kapitalkostnadene kr. 4.900 og driftskostnadene kr. 1 700.

Det er åpenbart at slike husleier er urealistiske for svakstilte økonomiske husholdninger uten betydelige bostøtteoverføringer.

Eksemplet illustrerer en vanlig situasjon og bekrefter at Husbankens låne- og tilskuddsmodell for bygging av utleieboliger ikke oppnår den ønskede effekt i dagens pressede byggemarked. At prisene i dette området ligger mellom kr. 12 000 og kr. 14 000 er innforstått av Husbanken.⁶⁹

Mange kommuner samarbeider med private boligbyggere når det gjelder oppføring av utleieboliger, særlig har boligsamvirket stilt seg til rådighet⁷⁰, og enkelte private utbyggere setter også i gang i egen regi, i enkelte tilfeller med Husbankens ordninger i ryggen. I slike tilfeller er utbyggerne avhengige av overdragelse av sterkt "subsidierte" tomter, i forhold til markedspris, for å kunne rette tilbudet mot de gruppene som kommunen ønsker å nå.

⁶⁸ Opplysninger fra Bodø kommune. Når det gjelder den høye prisen på omsorgsboliger har dette sammenheng med at det særskilte tilskuddet benyttes til tjenestetilbudet framfor å redusere byggekostnadene.

⁶⁹ I brev til Bodø kommune av 23.2.99

⁷⁰ NBBL har utarbeidet en egen samarbeidsmodell med kommunene når det gjelder oppføring av omsorgsboliger.

I Tromsø kommune har Tromsø boligbyggelag planer om oppføring av 41 utleieboliger finansiert med 70% oppføringslån og 30% tilskudd fra Husbanken. Leilighetene er 1-, 2- og 3 roms fra 47 m² BRA. Kalkylene viser en husleiepris pr. mnd. på kr. 3. 620 for ett roms, kr. 4 276 for 2 roms og kr. 4 489 for 3 roms. De relativt lave prisene har sammenheng med at Tromsø kommune har overdratt subsidiert tomt til boligbyggelaget, der "subsidiene" i forhold til markedspris er beregnet til 4,8 mill. kr. Dette innebærer en gjennomsnittlig "subsidie" pr. leilighet tilsvarende kr. 117 000.

4.6.5 Kjøp av brukte boliger

I dag preges markedet de fleste steder i landet av at bruktboligprisene ligger på et relativt sett lavere prisnivå enn prisen på nye boliger. Dette regnes som en av de viktigste grunnene til den lave boligproduksjonen.⁷¹ Dette fører til at mange kommuner velger å kjøpe brukte boliger, framfor å igangsette bygging på egen hånd, eller i samarbeid med profesjonelle utbyggere eller boligsamvirket. Også i slike situasjoner kan kommunene finansiere kjøpet med husbanklån og tilskudd. Særlig i forbindelse med framskaffelse av flyktningeboliger, hvor tidsaspektet ofte er avgjørende, har denne strategien blitt hyppig benyttet.

Kommunal oppkjøp av boliger til utleie, vil ofte dreie seg om boliger i borettslag og sameier. Motstanden mot slike kommunale oppkjøp har til tider vært stor, både fra borettslag og sameier, og i praksis satt en stopper for denne strategien for mange kommuner. Med de siste endringene i borettsloven har situasjonen blitt noe bedre, ved at det offentlige har fått en rett, under visse betingelser, til å eie inntil 10% av andelene, men for mange kommuner er den praktiske betydningen av dette relativt liten. Som vi for eksempel har sett i Elverum kommune er man allerede oppe i denne eierandelen ved at forsvaret og fylkeshuset regnes inn. En rekke andre kommuner er av slike eller liknende grunner i realiteten avskåret fra å benytte dette alternativet.

⁷¹ For eksempel ECON-rapport nr. 66/97 utarbeidet av ECON og Byggforsk og Barlindhaug og Stamsø prosjektrapport Byggforsk under utarbeidelse.

Litteraturreferanser

- Barlindhaug (1994). *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Bondevik og Nordvik (1996). *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig*. Prosjektrapport 200. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Guldbrandsen og Nordvik (1995). *Boligetablering*. Prosjektrapport 183, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Hansen og Åhrén (1991). *Vanskeligstilte boligsøkere*. Program for storbyrettet forskning/Norges byggforskningsinstitutt. Storbyforskning 16 : 1991.
- Hansen, Nordvik og Stang (1998) *Kommunale utleieboliger. Lønner det seg ?* Prosjektrapport 223. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Husbanken, *Blåboka*.
- Husbanken, *Årsberetning 1997*.
- Husbanken, *Årsstatistikk*.
- Kommunal Boligadministrasjoners Landsråd (1995). *Kommuneundersøkelsen 1995*.
- Nordahl (1994) *Kommunal boligplanlegging*. Prosjektrapport 146. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Nordvik (1995). *Husbankens virkemidler. Hvordan virker de ?* Prosjektrapport 187, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Nordvik og Paus (1997). *Om arealknapphet og boligbygging i hovedstadsområdet*. ECON-rapport nr. 66. ECON og Norges Byggforskningsinstitutt.
- Predelli, Hansen, Nordahl og Strand (1998). *Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt*. Samarbeidsrapport NIBR/NBI
- St.meld. nr. 49 (1997-98). *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*
- Statistisk Sentralbyrå, *Folke- og boligtellingsa 1990*. Kommunehefter.
- Ytrehus (1998). *Evaluering av tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser*. Prosjektrapport 241. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Ytrehus og Hansen (1997). *Aleneforsørgere og bolig*. Statusrapport. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Øistensen (1998). *Boligetablering. Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Prosjektrapport 232. Norges Byggforskningsinstitutt.

Øistensen (1998) *Rapport om boligpolitisk virksomhet i Sandefjord kommune*. Notat. Norges Byggforskningsinstitutt.

