

Rolf Barlindhaug og Evelyn Dyb

Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus

Prosjektrapport nr 355 - 2003
Rolf Barlindhaug og Evelyn Dyb
Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus

Emneord: Etablering, etableringslån, boligfinansiering, lån til vanskeligstilte, Oslo og Akershus

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0810-1

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

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2003

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

Forord

Fra og med 2003 ble etableringslåneordningen og kjøpslåneordningen erstattet av startlåneordningen. All tildeling av midler gjennom startlåneordningen skjer i kommunene, mens søknader til kjøpslån tidligere ble behandlet i Husbanken. Som en oppfølging av tidligere utredninger innenfor prosjektet ”Boligutvikling i Oslo og Akershus” ønsket styringsgruppen en evaluering av hvordan etableringslåneordningen har virket i Oslo og Akershus. Spesiell fokus skulle legges på effekten av ordningen for de som hadde mottatt lån, men en oppfølging av de som fikk avslag ville også være interessant. Vi valgte derfor å gjennomgå søknader fra år 2000 og forsøkte å kartlegge hvordan det hadde gått med disse i ettertid.

Av både tids-, metode og ressursmessige grunner valgte vi å gjennomgå saksmapper i et utvalg av kommuner i Akershus og bydeler i Oslo samt foreta intervjuer med saksbehandlerne i utvalgsområdene. I tillegg har vi benyttet andre eksisterende kilder og statistikk om ordningen. Mange av problemstillingene som vi opprinnelig ønsket svar på har vi lite eller ingen opplysninger om. Spesielt vil vi nevne spørsmålet omkring hvordan de som fikk avslag hadde tilpasset seg på boligmarkedet i ettertid. Dette er et svært viktig spørsmål fordi vi i rapporten konkluderer med at behovsprøvingen har skjedd slik at de med lave inntekter har fått avslag. Muligheter for å betjene lån har vært en forutsetning for å få innvilget lån.

I et parallelt arbeide ved NOVA (Gulbrandsen og Sandlie 2003) under Oslo og Akershusprosjektet, beskrives det generelle mønsteret for boligetablering i Oslo og Akershus. Kunnskap om måten etableringen skjer på vil være nyttig for utforming og praktisering av den nye startlåneordningen. Underveis har vi utvekslet rapportutkast og diskutert felles berøringspunkter. En stor takk til Susanne Søholt ved Norges byggforskningsinstitutt og Tor Bysveen, Akershus Fylkeskommune for grundig gjennomlesning og mange gode forslag til forbedringer av tidligere rapportutkast.

Oppdragsgiver har vært Akershus Fylkeskommune og Oslo kommune gjennom prosjektet ”Boligutvikling i Oslo og Akershus”, mens Kommunal og Regionaldepartementet har finansiert arbeidet.

Prosjektleder har vært Rolf Barlindhaug med Evelyn Dyb som prosjektmedarbeider. Vi takker også for innspill fra styringsgruppen i Oslo-Akershusprosjektet underveis.

Forskningssjef
Berit Nordahl

Prosjektleder
Rolf Barlindhaug

Innhold

Forord	3
Sammendrag	6
1. Bakgrunn og problemstillinger	13
1.1 Innledning	13
1.2 Boligpolitiske virkemidler	13
1.3 Etablering i egen bolig	14
1.4 Lån til vanskeligstilte på boligmarkedet	15
1.5 Unge i etableringsfasen	17
1.6 Hva har tidligere undersøkelser vist?	20
1.7 Boligpolitikk for vanskeligstilte i Oslo og Akershus	21
1.8 Problemstillinger i denne rapporten	22
2. Metode	24
2.1 Innledning	24
2.2 Valg av datakilde	24
2.3 Utvalg av kommuner og bydeler	26
2.4 Fordeling av søkere på kommuner og bydeler	27
2.5 Utvalgets representativitet for universet	28
2.6 Spørsmålene vi ville ha svar på	28
2.7 Intervjuer av saksbehandlere	29
3. Organisering og saksbehandling	30
3.1 Innledning	30
3.2 Administrasjon av ordningen	30
3.3 Søkernes saksmapper	31
3.4 Vurdering av avslag og tilsagn	32
3.5 Forhåndsbehandling?	33
3.6 Fra etableringslån til startlån	35
4. Søkere og søknadsgrunnlag	36
4.1 Innledning	36
4.2 Beskrivelse av søkerne	37
4.3 Spesielle kjennetegn ved søkerne	41
4.4 Etnisk minoritetsbakgrunn som vanskeligstilt gruppe	43
4.5 Hovedbeskjeftigelse og inntekt	44
4.6 Boforhold på søknadstidspunkt	45
4.7 Søknadsformål og status 2-3 år senere	45
4.8 Avslag til de mest vanskeligstilte?	47
4.9 Multivariat analyse av innvilgelsesandel	52
5. Husholdninger som har fått innvilget lån	56
5.1 Hvem er de?	56
5.2 Hovedbeskjeftigelse	57
5.3 Hvor stor er inntekten til de som har fått innvilget lån?	57
6. Kostnader og finansiering	60
6.1 Innledning	60
6.2 Hva ble betalt for boligene?	62

6.3 Hvor stort var etableringslånet?	64
6.4 Total gjeld i forhold til inntekt	69
7. Boligkarriere og egenskaper ved den nye boligen	73
7.1 Hvor og hva kom søkerne fra?	73
7.2 Hva slags boliger har en flyttet inn i?	74
7.3 Bostøtte og betalingsproblemer.....	76
7.4 Bor søker i boligen i 2003?	77
8. Etableringslån for vanskeligstilte?	80
8.1 Innledning.....	80
8.2 Behovsprøving nedover.....	80
8.3 Fra kommunal bolig til etableringslån?.....	81
8.4 Ulike grupper aleneforsørgere.....	82
8.5 Bevegelse mellom virkemidlene	84
8.6 Politikk og skjønn.....	84
8.7 Hjelp til flere vanskeligstilte	86
Litteratur.....	88
Vedlegg 1: Registreringsskjema.....	90
Vedlegg 2: Sentrale opplysninger om bydelene i Oslo	96
Vedlegg 3: Sentrale opplysninger om kommunene i Akershus	98

Sammendrag

Tema og problemstillinger i rapporten

Tema for rapporten er bruken av Husbankens etableringslån i Oslo og Akershus. Rapporten bygger på en undersøkelse av hvordan et utvalg kommuner i Akershus og bydeler i Oslo bruker etableringslånet, hvilke grupper de prioriterer, hvor store lån som gis og hva slags boliger de som får lån kjøper. Undersøkelsen ser blant annet på hvem som får lån og hvem som får avslag og om det er mulig å finne felles karakteristika ved hver av disse gruppene. Ved å ta et utvalg av søknader fra år 2000, var hensikten også å finne ut hvordan det i ettertid hadde gått med de som fikk lån og de som fikk avslag. Datagrunnlaget er en gjennomgang av mapper til søkere på etableringslån i Oslo og Akershus, og intervjuer med personer som er ansvarlige for/ arbeider med tildeling av etableringslån i kommunene og bydelene.

Etableringslånets plass i boligpolitikken

De boligpolitiske virkemidlene kan grovt sett deles i juridiske og økonomiske virkemidler. Etableringslånet er en del av de *økonomiske virkemidlene* i boligpolitikken. Fra 1. januar 2003 ble Husbankens etableringslån og kjøpslån erstattet av *startlånet*. Disse lånene er rettet mot grupper med behov for bistand på boligmarkedet og regnes derfor som selektive virkemidler. Hensikten er å hjelpe husstander som har vansker med å få lån i vanlige kommersielle kredittinstitusjoner eller som har liten egenkapital til å kjøpe sin egen bolig.

Etableringslånet (og startlånet) forvaltes av Husbanken og kommunene. Husbanken fordeler utlånsmidlene til kommunene etter søknad fra disse. Kommunene står for videre utlån til enkeltpersoner, eller midlene kan brukes til anskaffelse av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kategorisering og omfang av vanskeligstilte på boligmarkedet

Søkerne kan inndels etter livsfase, som enslige i ulike aldre, enslige forsørgere eller som par med og uten barn. Alternativt kan søkerne inndeles i grupper som erfaringsmessig har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Kategoriene kan være unge i etableringsfasen, de som må reetablere seg, funksjonshemmede eller andre ”særlig vanskeligstilte”. 38 prosent av søkerne er unge i etableringsfasen. En fjerdedel er særlig vanskeligstilte, mens en annen fjerdedel søker på grunn av reetablering etter samlivsbrudd.

Funksjonshemming er registrert blant fem prosent av søkerne. Blant enslige over 35 år utgjør andelen funksjonshemmede 12 prosent. Enslige forsørgere utgjør en fjerdedel av søkerne. Enslige forsørgere fordeler seg på søkergruppen reetablerere, særlig vanskeligstilte og i noen grad unge i etableringsfasen.

Kommunene og bydelene i undersøkelsen har ulike søkerprofiler. En tredel av søkerne i Oslo er unge enslige under 35 år. Dette er den største gruppen i Oslo, alle bydelene sett under ett. Den største gruppen i Akershus-kommunene samlet sett er par med barn. Denne gruppen utgjør 42 prosent av søkerne i region Romerike og 39 prosent i Follo/Vest området. Også andelen enslige forsørgere er høyere blant søkerne i Akershus enn i Oslo. Ulikheten i

sammensetningen av søkere i Oslo og Akershus gjenspeiler i stor grad ulikheter i hvordan befolkningen som helhet fordeler seg på husholdstyper i de to fylkene.

En tredel av søkerne har kjennetegn som kan ha betydning for den skjønsmessige saksbehandlingen. Undersøkelsen opererer i tillegg til en grovinnndeling av målgrupper med følgende kategorier kjennetegn enten hos søker eller i husstanden; funksjonshemming, psykiske lidelser, somatiske lidelser, rusproblemer, flyktning/opphold på humanitært grunnlag og annet. En tredel av søkerne mapper inneholder informasjon om denne typen kjennetegn. Av disse igjen havner vel en tredel – den største gruppen – i kategorien flyktning/opphold på humanitært grunnlag. De andre gruppene er ganske like med en andel på mellom 12 og 14 prosent. Rundt en håndfull søkere har rusproblemer. Det mest framtrædende problemet i kategorien ”annet” er en bolighistorie med hyppige flyttinger.

En tredel av alle søkerne har etnisk minoritetsbakgrunn. Halvparten av disse har opprinnelsesland i Asia. I de østlige bydelene i Oslo har halvparten av søkerne minoritetsbakgrunn. Andelen er lavest i Oslo vest, der en fjerdedel av søkerne har minoritetsbakgrunn.

Tre av fire søkere er i fullt arbeid og andelen er nokså lik mellom områdene. To prosent av søkerne er enten arbeidsledig eller hjemmeværende. Resten fordeler seg på pensjonist/varig trygdet, deltidsarbeid, attføring og under utdanning.

Nåværende boforhold og hva det søkes om lån til

I søknaden må søkerne oppgi boforhold på søkertidspunktet. Den største gruppen som har oppgitt noe her, oppgir at de vil miste boligen, eventuelt at de mangler bolig. Utflytting fra foreldre eller etablering som par er den nest viktigste årsaken til at søker ønsker lån til kjøp av bolig. Trangboddhet eller lav standard på boligen er langt sjeldnere grunner. Høy husleie synes også å ha underordnet betydning.

En tredel søker om lån til en bestemt bolig. Disse kjøper som oftest en nybygd bolig og har derfor god tid til å ordne finansieringen. To tredeler søker om forhåndstilsagn. Det vil si at de får innvilget – tilsagn om – et lån, som blir utløst dersom og når de finner en bolig som er innenfor lånerammen og som søker ønsker å kjøpe. Forskjellene mellom bydelene og kommunene er store. Bærum og samtlige bydeler i Oslo har en klar vekt av forhåndstilsagn. I St. Hanshaugen Ullevål ble det bare gitt forhåndstilsagn. Noen kommuner og bydeler stiller også krav til at boligen må passe for husstanden. Hva som er en passende eller hensiktsmessig bolig varierer mellom kommuner og bydeler.

Kriterier som må oppfylles for å få lån - betalingsevne viktigst

Et hovedkriterium for å få lån er at søker tilhører en av målgruppene for ordningen. Målgruppene er unge i etableringsfasen, funksjonshemming hos søker eller hos medlem i husstanden eller at de er generelt vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse gruppene er i utgangspunktet vide og gir stort rom for skjønn i saksbehandlingen. Svært få søknader avslås med begrunnelse at søker ikke tilhører målgruppen. Informanter i kommunene og bydelene

vektlegger at det avgjørende kriteriet er søkers evne til å betjene et lån. Den vanligste grunnen til at lånesøker får avslag er manglende betjeningsevne.

Store forskjeller mellom kommuner og bydeler i innvilgelsespraksis

Det er store forskjeller mellom kommunene og bydelene i Oslo i andelen lånesøknader som innvilges og avslås. Eidsvoll innvilget i år 2000 alle søknadene, mens Nesodden innvilget 91 prosent. I den andre enden ligger Lørenskog som sa ja til 29 prosent av søkerne, fulgt av bydel Bøler i Oslo med 35 prosent innvilgede søknader. Disse forskjellene kan delvis forklares med at kommunene og bydelene har et innslag av ”saksbehandling på forhånd”. Regelverket for etableringslånet gir nemlig et betydelig rom for skjønn i saksbehandlingen. Sammenholdes intervjuundersøkelsen med det statistiske materialet, viser det seg at kommuner og bydeler som gir rådgivning før søknaden sendes inn, har lavest avslagprosent.

Ordnningen treffer målgruppene, men inntekt og lånebetjeningsevne må være tilstede

Søkere som får avslag har gjennomgående lavere inntekt enn de som får tilsagn om lån. Gjennomsnittsinntekten hos de som får tilsagn om lån i Oslo øst er imidlertid lavere enn blant de som får avslag i Oslo vest. Ellers er det ikke svært store variasjoner mellom områdene.

Søkergruppen ”ung i etableringsfasen” og ”funksjonshemming” har størst sjanse til å få lån. To tredeler av søkerne i disse gruppene har fått innvilget søknaden. I en gruppe vi har kalt ”re-etablering” har halvparten fått lånetilsagn. Blant særlig vanskeligstilte har over halvparten, 57 prosent, fått avslag. Etnisk opprinnelse utenfor Norge øker sjansen for avslag betydelig. 62 prosent med opprinnelsesland utenfor Norge har fått søknaden avslått.

Analyser av datamaterialet viser at den viktigste årsaken til den høye avslagprosenten for denne gruppen er inntekt i forhold til familiestørrelse. Hovedkriteriet for tildeling av lån er hvor mye husstanden har til å betjene lånet med etter at faste utgifter er trukket fra inntekten. Faste utgifter beregnes skjematisk etter gitte satser. Oslo bruker Namsmannens satser for livsopphold. Akershus-kommunene benytter satsene fra Statens institutt for forbruksforskning – SIFO. Felles for begge beregningsmåtene er at de gir liten eller ingen uttelling for ”stordriftsfordeler” når det gjelder antall barn. Utgiften per barn beregnes til en fast sum. Barnerike familier vil derfor måtte ha svært høy inntekt for å klare et lån etter disse beregningsmåtene.

I rapporten er det konstruert et inntektsbegrep, ekvivalent inntekt, som tar hensyn til stordriftsfordeler i husholdningen. Når denne inntekten brukes, er tendensen at husstander med etnisk minoritetsbakgrunn har lavere inntekt enn etniske nordmenn. Blant søkere med minoritetsbakgrunn er det dobbels så mange i den laveste inntektsgruppen som får avslag sammenlignet med etniske nordmenn.

Etniske minoritetsgrupper får oftere enn andre avslag i Akershus-kommunene

For ytterligere å belyse hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i innvilgelsesandelen, foretok vi en multivariat analyse der vi undersøkte hvordan sjansen for å få lån varierte med inntekt, søkergruppe, spesielle kjennetegn i husholdningen, nåværende boforhold, etnisitet og geografisk område. Analysen viser at sjansen for å få lån stiger med inntekt, og at sjansen for å få lån var størst i Oslo vest. Mens sjansen for å få lån var større for etnisk norske i Akershus, hadde etnisitet mindre betydning i Oslo. Sammenlignet med målgruppen unge i etableringsfasen var det å være funksjonshemmet noe som økte muligheten for å få lån. Husstander med psykiske eller somatiske lidelser, rusproblemer eller kombinasjoner av disse synes å ha mindre sjanser for lån enn for eksempel flyktninger og hushold som oppga andre grunner for å søke om lån. Å stå i fare for å miste eksisterende leiekontakt synes å styrke lånesøknaden.

Bruken av andre låne- og støtteordninger i kombinasjon med etableringslån

Kommunene og bydelene bruker i varierende grad Husbankens andre låne- og støtteordninger i kombinasjon med etableringslånet. Kommuner i Akershus som har nybyggingsprosjekter kombinerer etableringslån med Husbankens oppføringslån. Bærum har bevisst valgt å bruke kjøpslån sammen med etableringslån som en mulighet for å finansiere boligkjøp for en gruppe som private banker ikke er interessert i. Tre av fem bydeler i Oslo har ikke brukt kjøpslån. Én kommune oppgir å ha en absolutt øvre grense for hvor mye lån hver husstand kan få. Informanter i flere bydeler og kommuner opplyser at de kan øke den opprinnelige lånerammen noe for å realisere et boligkjøp. Flertallet av kommunene har ikke hatt samarbeid med private banker i forbindelse med tildeling av etableringslån. Dersom lånerammen skal utvides er det nesten alltid kommunen som tar utvidelsen. Kun én kommune oppgir at det like ofte er lånesøkerens private bank som kan øke rammen, når det er aktuelt.

De fleste som får lånetilsagn finner og kjøper en bolig

En mindre andel av de som fikk lånetilsagn kjøpte ikke bolig. Lånetilsagnet gis normalt med varighet i tre måneder med mulighet for forlengelse i nye tre måneder. I Oslo kjøpte i følge Boligvirkemiddelstaten 83 prosent av de som fikk lånetilsagn bolig¹. Tallet inkluderer de som fikk lån til en bestemt bolig. Årsaken til at noen ikke kjøpte bolig til tross for at de fikk lån, har vi lite sikker kunnskap om. Informantene i kommuner og bydeler mener den viktigste forklaringen er at de ikke har funnet en bolig de vil ha innenfor den lånerammen de har fått.

I Oslo kjøper de fleste søkerne boliger i de østlige bydelene der prisene er relativt lave

Til sammen 144 husstander i undersøkelsen har kjøpt bolig. Gjennomsnittlig kjøpesum lå i underkant av en million kroner i år 2000. Summen inkluderer fellesgjeld i borettslag der det er oppgitt. Når vi tar hensyn til at søkermassen er ulikt sammensatt i regionene, viser undersøkelsen at unge enslige betaler betydelig mer i Oslo vest enn i andre områder. Enslige forsørgere betaler mindre i Oslo øst enn andre steder. Par uten barn betaler mest på Romerike. I Oslo er det slik at en kan søke om lån i den bydelen en for tiden bor, men kjøpe bolig hvor som helst i Oslo. Hele 7 av 10 søkere i Oslo kjøper en bolig i et annet område enn der de bor, enten i Oslo ytre syd eller ytre øst. Relativt flest søkere fra de østlige bydelene kjøper en bolig

¹ Lindorff som forvalter låneporteføljen oppgir dette tallet til 77 prosent.

i den bydelen der de leverer søknaden. Fire av fem søkere fra Røa kjøper i en annen bydel. Dette mønsteret skyldes en kombinasjon av store ulikheter i prisnivå og at mottakerne skal klare å betjene de lånene de pådrar seg. Mer omfattende bruk av boligtilskudd kan være en måte å dempe disse utslagene på.

I Oslo utgjør etableringslånet en stor andel av kjøpesummen

Boligene finansieres generelt gjennom følgende kilder; etableringslån, andre lån, boligtilskudd og egne midler. Gjennomsnittsbeløpet på etableringslånet viser stor variasjon mellom områdene. Oslo vest har det høyeste gjennomsnittet med 774.000 kroner per husstand. Romerike har det lavest snittbeløpet med 231.000 kroner per husstand. Hovedskillet går mellom Oslo og Akershus. Gjennomsnittslånet for Oslo er på 686.000 kroner, mens snittet i Akershus er 278.000 kroner. Forskjellen mellom områdene opprettholdes når vi korrigerer for husholdningstype.

I Oslo dekker etableringslånet en større del av kjøpesummen enn i Akershus der mange hushold finansierer boligkjøpet med en kombinasjon av etableringslån og lån i en privat kredittinstitusjon. Mens Oslo kommune gir etableringslån som utgjør over 70 prosent av kjøpesummen utgjør denne andelen 39 prosent i Follo/Vest området og bare 24 prosent på Romerike. I Oslo utgjør etableringslånet en mindre andel for enslige forsørgere enn for de andre husholdningstypene. Både i Follo/Vest-området og på Romerike ble det gitt relativt størst andel til enslige.

Andelen andre lån samvarierer med størrelsen på etableringslånet. I Oslo vest utgjør andre boliglån i gjennomsnitt 13 prosent av kjøpesummen på boligen. På Romerike utgjør denne andelen 63 prosent. I gjennomsnitt utgjør andre lån vel en tredel av kjøpesummen på boligen.

En av fire mottakere fikk også boligtilskudd

23 prosent av de som fikk innvilget etableringslån fikk også boligtilskudd. Andelen var større i Oslo enn i Akershus, størst i Oslo øst med en andel på 29 prosent og minst på Romerike med 16 prosent. Husbankens kommunedatabase viser at i de kommunene som selv fordeler boligtilskudd ble det i 2001 gitt gjennomsnittlig 144.000 kroner pr mottaker på Romerike og 206.000 kroner pr. mottaker i Follo/Vestområdet. Den samme statistikken viser et snitt på 179.000 kroner pr. mottaker i Oslo. Undersøkelsen viser at kommunene og bydelene gir boligtilskudd til de som har de laveste inntektene. Forskjellen i inntekt mellom de som ikke får boligtilskudd og de som får boligtilskudd synes å være betydelig og systematisk i alle kommunene.

En av tre mottakere har ikke egenkapital

Andelen egne midler er gjennomgående lav. Den varierer fra 13 prosent av kjøpesummen i Follo/Vest til syv prosent i kommunene på Romerike. Ser vi på andelen egne midler etter husholdningstype viser tallene en variasjon fra 12 prosent for enslige og ned til ni prosent for par uten barn. En tredel av de som kjøper bolig har ikke egne midler. Den høyeste andelen finner vi i Romerike med 42 prosent og den laveste andelen i Oslo vest med 25 prosent.

Samlet gjeld er stor i forhold til inntekten

De som kjøpte bolig i 2000 har boliglån og andre lån som i gjennomsnitt utgjør 3.2 ganger inntekten. I alle områder utgjør i gjennomsnitt samlet gjeld 3 ganger inntekten eller mer. Høyest gjeldandel finner vi i Oslo vest og på Romerike. I det sistnevnte området er det par uten barn som har svært stor gjeld. Også enslige og enslige forsørgere i Oslo vest har en betydelig gjeld i forhold til inntekt. Hele 18 prosent av husholdningene har gjeld som utgjør 4 ganger inntekt eller mer. Denne andelen er spesielt høy i Oslo vest og på Romerike.

Halvparten av mottakerne kom fra et leieforhold

Blant de som kjøpte bolig var litt over halvparten leietakere. 15 prosent av disse kom fra en hybel eller sokkelleilighet. En av ti eide bolig da de søkte om lån. De fleste av disse skulle kjøpe ut partner etter samlivsbrudd/skilsmisse. Dette var mest vanlig i Akershus-kommunene. En av fem boligkjøpere flyttet ut fra foreldrehjemmet. Flertallet av disse har etnisk norsk bakgrunn. Ungdom med innvandrerbakgrunn er i klart mindretall i denne gruppen.

Hustype og eierforhold gjenspeiler boligstrukturen i kommunene

Litt under halvparten har kjøpt en selveid bolig. Her er forskjellen mellom Oslo og Akershus svært stor. I Oslo er selveierandelen på 15 prosent. I Akershus er den i underkant av 80 prosent. I Oslo bor 97 prosent i blokk. Også i Follo/Vest området er blokkandelen høy med 69 prosent. På Romerike bor bare 16 prosent i blokk. Fordelingen er imidlertid i samsvar med boligstrukturen i områdene.

Mange mottakere er ikke kvalifiserte for bostøtte – få har hatt betalingsproblemer

Av de få der det er registrert opplysninger om eventuell bostøtte, er det 13 prosent som har mottatt slik støtte etter innflytting, de fleste vi har opplysninger sokner til Akershus. Gjennomsnittsinntekten til mottakerne i undersøkelsen ligger imidlertid betydelig over bostøttens inntektsgrenser. De fleste unge enslige er også i lønnet arbeide og tilfredstiller ikke husholdskravet i bostøttesystemet. Den reelle andelen som bostøttmottakerne utgjør er derfor trolig lavere enn 13 prosent.

Vår undersøkelse viser at 5 av 69 hushold i Akershus ikke har oppfylt sine betalingsforpliktelser. Opplysninger vi har mottatt fra Oslo kommune viser at 5,4 prosent av de som fikk lån i år 2000 hadde en restanse pr. 1. halvår 2003 på 60 dager eller mer.

Mange innfrir lånet etter 3-5 år

Innfrielse av lån kan skje når lånet er nedbetalt eller når husholdningen flytter fra boligen, enten en flytter til en annen kommune eller skifter bolig av andre grunner. For mange unge er etableringslånet en hjelp til det første boligkjøpet. Pardannelser og etablering av familie med barn øker boliggetterspørselen. I et stigende boligmarked vil også oppbygging av egenkapital i eksisterende bolig lette en videre boligkarriere. Noen vil også kunne innfri lånet fordi de ikke klarer å betjene lånene som følger med.

Data fra Oslo kommune viser at 18 prosent av de lånene som ble gitt i år 2000 er innfridd pr. første halvår 2003. Statistikk materialet viser at de fleste innfrielse skjer etter 3-5 år, slik at

antall innfrielse før normal nedbetaling etter hvert vil bli betydelig. Gulbrandsen og Sandlie (2003) konkluderer på bakgrunn av data fra Lindorff, som forvalter 85 prosent av låneporteføljen i Oslo og Akershus, at andelen innfridde lån er større i Oslo enn i Akershuskommunene.

Behovsprøvingen skjer nedover – hva skjer med de som får avslag?

Etableringslånet er behovsprøvd – det vil si at ordningen er innrettet på husstander som vil ha vansker med å få lån i vanlig bank eller de vil få svært dyre lån der. Men vi ser også at når søkere til etableringslån får nei, er det i hovedsak på grunn av et de har for *svak* økonomi. De vanskeligstilte som søker om etableringslån med andre kjennetegn enn det å være ung eller funksjonshemmet har større sjanse til å få avslag på søknaden enn å få innvilget lån. Altså er det mye som tyder på at det, ut fra eksisterende søkermasse i Oslo og Akershus, skjer en behovsprøving nedover. Det er de mest vanskeligstilte av søkerne som avvises.

Skjønn er utbredt i saksbehandlingen

Forskjeller i bruk av boligtilskudd kan tyde på at kommunene har tildels svært ulike vurderinger i hvem som hjelpes inn i egen eid bolig. Oslo kommune har et felles regelverk og felles politikk for bruk av ordningene som gjelder for alle bydelene. Forskjeller mellom bydelene må derfor bero på skjønn i saksbehandlingen, i kombinasjon med ulik sammensetning av søkermassen. Undersøkelsen viser at den enkelte kommune og bydel har ulike vurderinger knyttet til behandlingen av søkerne og at saksbehandlerne dermed har et større handlingsrom enn de benytter seg av.

1. Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Tema for rapporten er bruken av Husbankens etableringslån i Oslo og Akershus. Rapporten bygger på en undersøkelse av hvordan et utvalg kommuner i Akershus og bydeler i Oslo bruker etableringslånet, hvilke grupper de prioriterer, hvor store lån som gis og hva slags boliger de som får lån kjøper. Undersøkelsen ser blant annet på hvem som får lån og hvem som får avslag og om det er mulig å finne felles karakteristika ved hver av disse gruppene.

Da undersøkelsen ble gjennomført, i første kvartal i 2003, var etableringslånet et historisk virkemiddel. Fra 1. januar 2003 ble Husbankens etableringslån og kjøpslån erstattet av *startlånet*. Hvorvidt den nye ordningen med startlånet er en ren erstatning for de to andre låneordningene tas opp i rapporten. Startlånet hadde vært i funksjon bare noen få måneder etter at datainnsamlingen for denne studien ble gjennomført. Grunnlaget for å foreta en reell sammenligning mellom de to ordningene er derfor begrenset. Men undersøkelsen som presenteres her vil være et godt grunnlag for å sammenligne gammel og ny ordning på et senere tidspunkt, dersom en skulle ha et ønske om og behov for å gjøre en slik sammenligning.

1.2 Boligpolitiske virkemidler

De boligpolitiske virkemidlene kan grovt sett deles i to grupper. Den ene gruppen omfatter juridiske virkemidler, som lover, forskrifter og regelverket. Den andre gruppen er de økonomiske virkemidlene som omfatter ulike former for lån og tilskudd (NOU 2002:2).

De økonomiske virkemidlene er dels er innrettet på å sikre den allmenne boligbyggingen og dels på å hjelpe grupper og husstander som trenger en eller form for bistand på boligmarkedet. De *generelle* virkemidlene eller ordningene skal bidra til en stabil boligbygging og sørge for en viss standard på boligene som bygges. De *selektive* virkemidlene eller ordningene er rettet mot grupper med behov for bistand på boligmarkedet. Etableringslånet, nå startlånet, er en del av de selektive økonomiske virkemidlene.

Boligpolitikken har også et organisatorisk aspekt. I de organisatoriske strukturene inngår blant annet de ulike forvaltningsnivåene og deres roller og oppgaver i boligpolitikken. Det organisatoriske aspektet omfatter blant annet kommunenes rolle i fordeling og forvaltning av de økonomiske virkemidlene.

De statlige ordningene forvaltes av Husbanken til dels i samarbeid med kommunene. Kommunene har også egne ordninger eller hjelpetiltak. Et av de kommunale tiltakene er kommunale utleieboliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Andre tiltak er boliger

forbeholdt for eksempel flyktninger, eldre og mennesker med funksjons- eller utviklingshemming. Boliger til disse gruppene blir til dels bygget eller anskaffet med statlig støtte, men de eies og drives av kommunene. Kommunene kan også bruke etableringslån for å finansiere anskaffelse av kommunale utleieboliger. Denne bruken av etableringslånet inngår ikke i vår undersøkelse. Den har fokus på utlån til enkeltpersoner og husstander.

Videre omfatter de statlig økonomiske virkemidlene oppføringslån til nye boliger, utbedringslån til eksisterende boliger og tilskudd til å bedre kvaliteten både i nybygg og eksisterende boliger. Lånene gis både til enkelthusstander, borettslag, private utbyggere og kommuner. Dette er de generelle virkemidlene som skal sikre boligbyggingen og kvaliteten både på det som bygges og omgivelsene rundt. De viktigste av de selektive ordningene er, eller var, kjøpslån og etableringslån (startlån), samt boligtilskudd til etablering og bostøtte.

1.3 Etablering i egen bolig

Etablering i egen bolig vil ofte dreie seg om å kjøpe sin egen bolig. Å leie bolig anses som en midlertidig ordning og vil reelt også være det for de fleste. Dette har sammenheng med strukturen i boligmarkedet her i landet. Leide boliger utgjorde i følge Folke- og boligtellingsen 2001 22 prosent av boligmassen på landsbasis. I Oslo var leieandelen 29 prosent mot 20 prosent i Akershus. Mesteparten av leiemarkedet består av sokkelboliger og utleie fra private husholdninger (Nordvik 1996) mens kommunalt disponerte boliger utgjør rundt 82.000 på landsbasis (Brattbakk og Hansen 2002). Den kommunale utleiesektoren utgjør rundt tre prosent av den totale boligmassen.

Etablering i egen eid bolig er et første skritt i retning av å kjøpe en mer permanent bolig ved familieetablering og barn i skolealder. Mange kjøper sin første bolig som enslig. Eierandelen har imidlertid sunket blant unge siden slutten av 1980-tallet (Barlindhaug 2003b). Med de kravene som stilles til egenkapital ved boligkjøp, vil mange unge enten ikke få lån i en privat kredittinstitusjon eller måtte betale høy rente på den delen av lånet som er dårligst sikret. Noen får hjelp fra foreldre, enten gjennom sidesikkerhet i deres eiendom eller ved direkte pengemessige overføringer. Slike ressurser er ofte skjevt fordelt i samfunnet.

Kommunene kan gjennom Husbanken få tilgang til midler som kan lånes ut til unge i etableringsfasen med svak økonomi. Sammenlignet med et topplån i en privat kredittinstitusjon vil dette lånet, etableringslånet eller nå startlånet, komme fordelaktig ut. Kommunene vil med dette lånet også hjelpe andre svakstilte som skal etablere seg på boligmarkedet.

Etableringslånet er blitt regnet som et av de viktigste selektive boligpolitiske virkemidlene, se for eksempel St. m 34 (1988-89). I forskriftene om etableringslån fra Husbanken heter det at etableringslånet skal medvirke til at husstander som har problemer med å etablere seg i egen bolig ”skal få muligheten til å skaffe seg nøkterne boliger”. Rammen benyttes dels til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner, dels benyttes midlene til finansiering av

kommunale utleieboliger eller lånes ut til selskaper for anskaffelse av slike boliger. Ved utlån til selskaper må også det *boligosiale* aspektet ivaretas: Lånet kan brukes til å finansiere kommunale uleieboliger eller innskuddsfrie utleieboliger. Lånet kan også gis til borettslag til refinansiering av felleslån i private finansinstitusjoner.

Det totale utlånsbeløpet fastsettes av Stortinget i statsbudsjettet hvert år. Husbanken fordeler utlånsmidlene mellom kommunene etter bestemte kriterier og i forhold til hvor mye hver kommunene søker om. Innenfor rammen av Husbankens forskrifter og retningslinjer har kommunene relativt stor frihet til å lage egne kriterier og retningslinjer for utlån.

Kommunenes regler, hvis de velger å utforme et eget regelverk, skal godkjennes av Husbanken. Kommunene kan også selv bestemme hvordan de vil administrere ordningen.

1.4 Lån til vanskeligstilte på boligmarkedet

De generelle ordningene har relativt sett fått mindre betydning og de selektive og mer målrettede ordningene er blitt en viktigere del av den statlige politikken. Dreining av boligpolitikken mot utvalgte grupper gjenspeiles blant annet i meldinger og utredninger særlig fra siste halvdel av nittitallet². Problemstillinger knyttet til bolig og boligpolitiske virkemidler er også sentrale temaer i meldinger og offentlige utredninger om omhandler sosialpolitiske temaer.

Økt fokus på sosialpolitiske problemstillinger gjenspeiles i Husbankens prioriteringer og målsettinger. I Strategisk plan for Husbanken 2001-2005 blir tiltak for spesielt svakstilte utpekt som et av satsningsområdene. Gjennomføringen av boligtiltak i tilknytning til opptrappingsplanen for psykisk helse og boligpolitikken for bostedsløse framheves som eksempler på prioriterte oppgaver

Vanskeligstilte på boligmarkedet er én av målgruppene for etableringslånet ved siden av unge i etableringsfasen og personer med funksjonshemninger. Sekkebegrepet “vanskeligstilte på boligmarkedet” brukes om en stor og sammensatt gruppe. Slik det anvendes i en del sammenhenger vil også de andre målgruppene, unge og funksjonshemmede kunne innpasses i begrepet. Stortingsmeldingen “Om boligetablering for unge og vanskeligstilte” (St. m. 49 [1997-98]) opererer for eksempel med følgende grupper; personer og familier med permanent lave inntekter, sosialhjelpsmottakere, studenter, unge funksjonshemmede, unge aleneforsørgere og innvandrere og flyktninger.

² St. meld. nr. 50 (1996-97) Handlingsplan for eldreomsorgen. St. meld. nr. 34 (1999-2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år. St. meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. St. meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg.

I Utjamningsmeldinga (St. m. 50 [1998-99]) nevnes det at regjeringen vil ha en sterkere satsing på boligpolitiske virkemidler for vanskelig stilte grupper som unge uføre, enslige sosialhjelpsmottakere og spesielt bostedsløse.

Det synes å gå et skille mellom vanskeligstilte og ”særlig vanskeligstilte”. Begrepet særlig vanskeligstilt finnes for eksempel som en egen kategori på søknadsskjemaet i Oslo kommune. Under beskrivelsen av målgrupper for startlånordningen i Husbankens regelverk nevnes det at for særlig vanskeligstilte kan startlånet brukes i kombinasjon med boligtilskudd. Som en av målgruppene for boligtilskudd til etablering, beskrevet i Husbankens regelverk, nevnes sosialt vanskeligstilte, en gruppe som ikke er nevnt eksplisitt under startlånordningen.

Lavinntektsgruppen vil overlape med andre grupper. Sosialhjelpsmottakere vil utvilsomt tilhøre lavinntektsgruppen, men ikke alle med lav inntekt er sosialhjelpsmottakere. Funksjonshemmede har i gjennomsnitt lavere inntekt enn resten av befolkningen (Gulbrandsen 1997). En del husstander med lav inntekt vil kanskje ha behov for sosialhjelp i kortere perioder eller i krisesituasjoner. Den aller svakeste gruppen, langtidsmottakere av sosialhjelp skiller seg ut på flere velferdsindikatorer. Sammenlignet med resten av befolkningen har de liten utdanning. Mange har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og de har dårligere boforhold enn gjennomsnittet. En del av denne gruppen er uten bolig og regnes som bostedsløse.

Innvandrere og flyktninger er ikke som gruppe økonomisk og/eller sosialt vanskeligstilt. De kan også høre til under en av de andre kategoriene. Undersøkelser viser at innvandrere og flyktninger som gruppe har problemer med å slippe inn på både eie- og leiemarkedet (St.m. nr.17 [1996-97], Djuve og Hagen 1995). På den andre siden er det påvist at innvandrere kan lykkes på det norske boligmarkedet ved å kombinere kunnskap fra egen kulturell bakgrunn og de mulighetene som finnes på boligmarkedet. Denne kombinasjonen gir innvandrere en mulighet til å skape seg alternative boligkarrierer på det norske boligmarkedet (Søholt 2001).

Enslige forsørgere pekes i mange sammenhenger ut blant vanskeligstilte grupper. Etableringsmeldingen avgrensar denne gruppen til unge enslige forsørgere (St.m. nr. 49 [1998-99]). Utjamningsmeldinga opererer med vanskeligstilte barnefamilier mer generelt, men sier også at enslige forsørgere er en gruppe som kommer dårlig ut. Ifølge Folke- og boligtellingsen fra 2001 leier halvparten av aleneforsørgere med små barn bolig. Tilsvarende for gjennomsnittet av befolkningen er 23 prosent (Statistisk sentralbyrå 2002).

Andre grupper som i en helt annen grad kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet, og delvis vil være helt utenfor boligmarkedet, er personer med psykiske lidelser og personer med rusproblemer. I en registrering av personer og husstander med boligproblemer i Oslo kommune utgjør rusmiddelmissbrukere den tredje største gruppen (Oslo kommune 2000). En siste gruppe som tradisjonelt ikke regnes som vanskeligstilt, men som kommer inn under særskilte ordninger, er eldre. Boligbygging for eldre har vært et satsningsområde opp gjennom nittitallet.

Begrepet vanskeligstilt på boligmarkedet er som vist i denne drøftingen en vidtfaende kategori. Individuelle mottakere av etableringslån er i Husbankens retningslinjer generelt definert som husstander med lav inntekt. Målgruppene er konkretisert til unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, eldre, funksjonshemmede, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Retningslinjene bruker disse gruppene som eksempler på aktuelle mottakere av etableringslån. Målgruppene er ikke avgrenset til de nevnte kategoriene.

Retningslinjene slår videre fast at etableringslånet er et viktig virkemiddel for at kommunene skal kunne gjennomføre sin boligpolitikk. Retningslinjene anbefaler kommunene å vurdere risiko for tap på etableringslånet opp mot alternative kostnader på andre budsjetter, som utbetaling av sosialhjelp for å dekke husleie i privat leie og subsidiering av kommunale utleieboliger.

1.5 Unge i etableringsfasen

En annen stor målgruppe for etableringslånet er unge i etableringsfasen. Disse kan ikke automatisk regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Men mange unge i full jobb vil likevel kunne ha problemer med å komme inn på boligmarkedet. Oslo og Akershus-regionen er spesiell sammenlignet med kommunene ellers i landet når det gjelder unges boligetablering.

I følge Sørli og Juvkam (2000) og Holm og Juvkam (2001) har storbyene i økende grad blitt en oppdragerarena for unge mennesker. Stadig flere av landets barn vokser opp i storbyområdene, og flere av de som vokser opp i andre regioner flytter til storbyregionene på midlertidig eller varig basis. Samtidig flytter godt over halvparten av alle unge nyinnflyttede fra andre deler av landet ut av byen igjen når de kommer i etableringsfasen. Få av dem som har vokst opp i en storbyregion flytter til andre typer regioner på midlertidig basis, og svært få gjør det permanent. Det er dermed en sterk sammenheng mellom visse livsfaser og storbyliv, der ungdomsbefolkningen i dag er det mest markerte demografiske trekket ved storbyene. Innslaget av små boliger i boligmassen er også betydelig større i Oslo enn i Akershus og resten av landet. I følge Folke- og bolig tellingen 2001 var andelen 1-2 roms boliger i Oslo 36 prosent, 15 prosent i Akershus og 18 prosent på landsbasis.

For innflyttere til regionen kan en dermed noe forenklet si at behovet for etableringslån oppstår i den fasen de flytter til regionens omland eller til oppvekstkommunen. De som er oppvokst i storbyen vil være etterspørrere når de starter sin boligeierkarriere som enslig eller når de etablerer seg med familie og barn noe senere, ofte i storbyens ytre bydeler. Gis det lån til mange unge enslige i Oslo, vil vi måtte forvente at disse nokså snart fortsetter sin boligkarriere enten ved par-etablering i en større eid bolig eller med barn i et småhus eller en enebolig i ytre by eller i nabokommunene til Oslo. I en slik situasjon må det bli relativt mange innfrielsler av lån i Oslo.

Unge som flytter ut av Oslo og søker om etableringslån i tilflyttingskommunen vil etablere seg mer permanent og i mindre grad flytte på nytt. For husholdninger som bor i Oslo og planlegger sin videre boligkarriere i en Akershus-kommune, vil det ikke være mulig, slik etableringslåneordningen er utformet, å søke om lån i Oslo for kjøp av bolig i en annen kommune. Hvor utbredt det er for disse å oppsøke en preferert kommune og søke om lån der, vet vi mindre om, men inntrykket fra samtale med saksbehandlerne i Akershus-kommunene er at omfanget av søkere bosatt i andre kommuner på søknadstidspunktet var svært lite eller helt fraværende. Antakelig vil søknadene stort sett komme fra kommunens "egne innbyggere". Bl.a. derfor kan en forvente et mindre omfang av innfrielse i Akershus. Men også i Akershus vil det trolig komme innfrielse av lån, bl.a. fra unge som klatrer videre i boligkarrieren.

For å si noe om etableringslånets betydning som virkemiddel for unge i etableringsfasen i Oslo og Akershus-regionen vil det være ønskelig å vite hvor mange kjøpsetableringer som skjer hvert år i aldersgruppen 20-34 år. I 1998 besto denne aldersgruppen av 136.000 personer i Oslo og 97.000 i Akershus. Gjennomsnittlig årskullstørrelse var dermed 9 100 i Oslo og 6 500 i Akershus. Dersom alle skulle bli eiere i løpet av denne aldersfasen, og samtlige skulle bo alene, ville dette være det maksimale antall kjøpsetableringer pr. år. Nå er det ikke alle som kjøper bolig i løpet av aldersfasen, noen kjøper sammen som par og andre som venner.

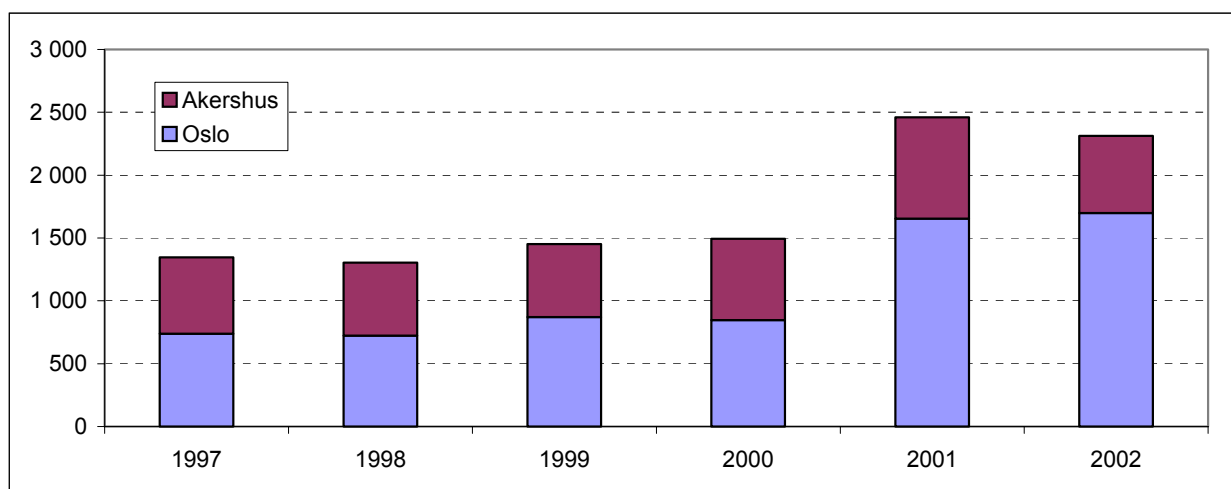
Ved en bearbeiding av data fra Levekårsundersøkelsen 2001 har vi forsøkt å ta hensyn til dette. Vi har beregnet hvor mange kjøp som er foretatt i løpet av en 4-5 års periode i denne aldersgruppen, sett på sivilstandsfordelingen og om en bodde i foreldrehjemmet som inneboer³. Siden noen kan kjøpe flere ganger i løpet av aldersfasen, vil antall kjøp i Levekårsundersøkelsen 2001 svakt overvurdere antall kjøpsetableringer. Denne tilnærmede beregningen på grunnlag av Levekårsundersøkelsen gir oss 4 600 kjøpsetableringer pr. år blant 20-34 åringer i Oslo og 3 460 pr. år i Akershus.

I år 2001 ble det gitt 1 519 etableringslån til søkere i alderen 20-34 i Oslo og 580 i Akershus (Husbanken 2001). Nivået fra 2001 tilsier da at 33 prosent av kjøpsetablererne ble hjulpet med et etableringslån i Oslo, mens den tilsvarende andelen i Akershus var 17 prosent⁴. Det må bemerkes at bruken av etableringslån i Oslo var svært høyt i 2001 sammenlignet med tidligere år, se figuren nedenfor. I tillegg har noen av de unge i etableringsfasen blitt hjulpet med et kjøpslån mens andre kan ha fått boligtilskudd til dekning av hele finansieringsbehovet. I 2001 ble det gitt 224 (108 i 2000) kjøpslån i Akershus og 376 (44 i 2000) i Oslo til søkere under 35 år⁵.

³ Noen av de sistnevnte har oppgitt kjøp av bolig, men det er da foreldrene som har kjøpt.

⁴ Gulbrandsen og Sandlie (2003) har ved en alternativ framgangsmåte kommet fram til at maksimalt 25 prosent av de unge kjøperne i Oslo og 13 prosent av de unge kjøperne i Akershus mottar etableringslån. Beregningen gjelder år 2002.

⁵ Kjøpslåneordningen kan også gis i kombinasjon med etableringslån. Av de 229 som fikk kjøpslån i 2002 var det 110 som kun fikk kjøpslån (Oslo kommune 2003).



Figur 1.1. Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus. 1997-2002. Kilde: Husbanken

Fra 1997 til 2000 har bruken av etableringslån vært nokså stabil i begge fylkene. Fra 2000 til 2001 har Oslo nær fordoblet bruken av etableringslån, mens Akershus har hatt noe økning fra år 2000 til 2001 og en liten nedgang fra 2001 til 2002⁶. Bare denne oversikten tyder på en betydelig satsing på bruk av etableringslån i Oslo fra 2001. I tildelingsbrevet fra Kommunal og regionaldepartementet til Husbanken for 2001 sies det at regjeringens mål er å øke nivået på antall tildelte etableringslån med 50 prosent fra nivået de siste årene, og at økningen i lånerammen gir rom for en slik satsing (Husbanken 2001). Kommunene skulle kunne tilby fullfinansiering med etableringslån og kravet til behovsprøving ble lempet. Nye forskrifter ble gitt i januar 2001.

Våre analyser er basert på søknader og praksis fra år 2000. I følge Husbanken ble det gitt 846 lån i Oslo med et gjennomsnitt på 550.000 kroner. Tallet reflekterer faktisk bruk av tilsagnene. Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune har laget en oversikt over antall tilsagn i år 2000 og kommer til 1 113 tilsagn. Den samme oversikten viser gjennomsnittlige lånebeløp på omkring 630.000 kroner. I Akershus ble det i år 2000 i følge Husbankens årsstatistikk gitt 648 lån med et gjennomsnittsbetrag på 274.000 kroner. Det er nærliggende å tro at økningen i antall tilsagn i Oslo har ført til en endring i tildelingspraksis. Siden betalingsevne er en grunnleggende forutsetning for å få lån, vil vi tro at det er gitt flere lån til husholdninger med relativt gode inntekter. Husbankens statistikk bekrefter dette ved at andelen av husholdningene som hadde inntekt over 250.000 kroner økte fra 31 prosent i år 2000 til 51 prosent i år 2001.

Bruken av etableringslån har ikke bare effekter på individ eller husholdsnivå, men vil også kunne ha effekter som påvirker hele boligmarkedet. Med det nivået på antall tildelte etableringslån til unge en nå har lagt seg på i Oslo vil det være grunn til å spørre om ikke den

⁶ I perioden 1997-2000 rapporterte Oslo kommune bare saker der det faktisk ble kjøpt en bolig. Boligvirkemiddeletaten anslår at 83 prosent av forhåndsgodkjenningene i Oslo i denne perioden resulterte i kjøp (Husbanken og Boligvirkemiddeletaten 2002). Gulbrandsen og Sandlie (2003) refererer til tall fra Lindorff som viser at antall nye etableringslån i Oslo i 2002 tilsvarte 77 prosent av tilsagnene.

relativt rimelige toppfinansieringen som omfatter såpass mange av hvert etableringsårskull, vil bidra til å presse opp prisene i visse segment av boligmarkedet.

Medby (2002) undersøkte prisendringer på små blokkleiligheter på under 55 kvadratmeter og gjorde en sammenligning med prisutviklingen på store blokkleiligheter på 95 kvadratmeter eller mer. Sammenligningen ble gjort i to områder av Oslo; Majorstua/ Uranienborg og drabantbyene (samtlige bydeler i Groruddalen og Søndre Nordstrand) i perioden 1991 til 2. kvartal 2000 og gjaldt selveide boliger. Prisstigningen på små leiligheter var oppsiktsvekkende sterk sammenlignet med de store i begge områdene. En sterk prisøkningen på små leiligheter har fått utbyggere til å ønske å tilby flere slike, spesielt i sentrale områder av Oslo, men kommunen har vært tilbakeholden med å tillate en for ensidig leilighetssammensetning i nye boligprosjekter. Både bruken av etableringslån, tilbakeholdenhet i å tilby nye småboliger og en sterk vekst i etterspørselen etter slike boliger har bidratt til den sterke prisutviklingen, men det er vanskelig å si hvilke faktorer som har hatt størst betydning.

1.6 Hva har tidligere undersøkelser vist?

Etableringslånet ble innført i 1980. Det avløste en ordning som het “finansiering av innskott/egenkapital” fra 1972. Ordningen og regelverket for tildeling av lånet er blitt endret flere ganger i løpet av den tiden lånet har eksistert. I en periode ble ansvaret for en del av lånet (etableringslån I og II i første halvdel av nittitallet) fordelt mellom Husbanken og kommunene. For lån tildelt etter 1996 ble kommunene ansvarlig for hele lånebeløpet. Unntakene var lån til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Fra 1996 kunne kommunene sette av 10 prosent av rammen for *boligtilskuddet* for å bygge opp et fond som kunne dekke eventuelle tap på utlån. I 1998 ble det gitt åpning for å sette av inntil 20 prosent til tapsfond.

Kommunenes bruk av etableringslån er undersøkt flere ganger. I løpet av de siste 10-året har Byggforsk gjennomført to undersøkelser om denne låneordningen (Øistensen 1999, Barlindhaug 1994). På åttitallet analyserte Albriksen og Clausen (1986) og Barlindhaug (1981) kommunenes praksis ved tildeling av etableringslån. Skogstad (1988) foretok en registrering av tap knyttet til ordningen.

Undersøkelsene av kommunenes praksis var motivert ut fra et ønske om eller behov for å se om ordningen fungerte i tråd med intensjonene. De tidligere evalueringene konkluderte med at kommunene brukte etableringslånet slik det var tenkt. Det er ikke dermed sagt at ordningen har fungert ideelt og at alle målsettinger er oppfylt. Kommunene har holdt seg innenfor det relativt vide regelverket og tilpasset seg endringer i retningslinjene.

Endringene i Husbankens retningslinjer og formelle inngrep i ordningen er i stor grad påvirket av de mer markante svingningene i boligmarkedet og rentepolitikken. Den kraftige økningen i boligprisene mot slutten av åttitallet førte til økt fokus på tapsrisikoen knyttet til

etableringslånet. Etter fallet i boligprisene og stigende realrente fra 1988 oppdaget kommunene at salgsværdien av boligene ikke dekket pantet og risikoen for tap økte. Tap i enkelte kommuner førte til større vektlegging av betalingsevne hos lånesøkerne. Dette resulterte i høye avslagprosjenter gjennom flere år (Barlindhaug 1994).

Barlindhaug (1994) konkluderer med at kommunene forsøkte å finne en balanse mellom behov for å begrense tapet på utlån og det å prioritere lånesøkere med ikke altfor høy inntekt. Undersøkelsen ble gjennomført i 1992. Den viser at flertallet av kommunene ikke hadde tap på sine utlån, men at enkelte og fortrinnsvis større kommuner hadde betydelige tap.

I en undersøkelse gjennomført i fire mellomstore kommuner i 1998-99 oppsummerer Øistensen (1999) at det er mulig både å bruke etableringslånet for å hjelpe økonomisk vanskeligstilte og samtidig begrense tapsrisikoen. Ifølge Øistensen hadde kommunene i undersøkelsen under visse betingelser økonomisk gevinst fra aktiv bruk av etableringslånet som virkemiddel til å hjelpe vanskeligstilte. I sammenligningen ble det antatt at alternativet til et etableringslån var tilbud av en kommunal subsidiert utleiebolig. Konklusjonen var avhengig av forutsetninger om forvaltningsmodell, husleieprinsipper i den kommunale utleiemassen og risiko knyttet til tilbakebetaling av renter og avdrag samt betaling av husleier.

Verken disse undersøkelsene eller den vi nå har gjennomført i Oslo og Akershus kan sees uavhengig av situasjonen på boligmarkedet. De tre undersøkelsene er foretatt i tre ulike markedssituasjoner. I 1992-93 nådde boligprisene bunnen etter krakket i 1988. I 2000 hadde boligprisene steget kraftig siden 1993. Siden bunnen i første kvartal 1993 og frem til 2. kvartal 2003 har prisene på selveide boliger i følge SSB steget med 224 prosent i Oslo inkludert Bærum, 170 prosent i resten av Akershus, 165 prosent i de andre storbyene og med 111 prosent i resten av landet.

1.7 Boligpolitikk for vanskeligstilte i Oslo og Akershus

Konjunkturoppgangen i andre halvdel av nittitallet har gitt økt arbeidsplassetablering, større tilflytning til Oslo- og Akershus-regionen og dermed også til økt boliggetterspørsel i regionen. Boligbyggingen har imidlertid ikke fulgt befolkningsveksten. Det gjelder særlig i Oslo og i noe mindre grad i Akershus. Boligprisene i regionen har som nevnt økt mer enn i resten av landet. I perioden 1999 til 2001 brukte husstandene i Oslo og Akershus 14 prosent mer på utgifter knyttet til bolig enn gjennomsnittet for landet. Beregnet husleie ligger 20 prosent over landsgjennomsnittet (Statistisk sentralbyrå 2002)

Det høye prisnivået på boliger byr på særskilte problemer for kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden etableringslånet er et virkemiddel som skal hjelpe vanskeligstilte og lavinntektsgrupper inn på det ordinære boligmarkedet, vil prisnivået på boliger sannsynligvis føre til at den nedre inntektsgrensen for å få etableringslån vil være høyere enn i resten av landet.

Tennøy (2002) påpeker at høye boligpriser vil føre til at relativt flere defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Tennøy foretok i 2002 en undersøkelse i Oslo og Akershus om kommunens rolle som aktører i boligpolitikken. En av konklusjonene i undersøkelsen er at kommunene og bydelene oppfatter Husbankens ordninger som svært viktige i arbeidet med å hjelpe lavinntektsgrupper. Men det poengteres samtidig at de mest vanskeligstilte, de som ikke kan betjene et lån, ikke får hjelp. Dette vil vi forsøke å belyse nærmere i rapporten ved å studere kjennetegn ved de som får lån og de som får avslag.

1.8 Problemstillinger i denne rapporten

Denne rapporten er en beskrivelse og drøfting av en undersøkelse av effektene ved bruk av etableringslånet i Oslo og Akershus. Bruk av etableringslånet og eventuelle andre former for boligsubsidier kan ha effekter både for boligmarkedet generelt og for den enkelte.

I et presset boligmarkedet med fullt utnyttet kapasitet i byggebransjen for framskaffelse av nybygde boliger, vil bruk av Husbankens låne- og støtteordninger kunne stimulere etterspørselen og bidra til en økning i boligprisene. Resultatet kan på kort sikt bli at boligmassen bare fordeles på en annen måte, der de som får gunstig lån gjennom kommunen kan komme til å overby etterspørrere som akkurat kan klare å finansiere den samme boligen uten noen form for støtte. Rødseth (1987) sier at de som driver sosialpolitikk bør ha klart for seg hvem de ønsker å gi egen bolig og hvem de vil presse ut. Det tradisjonelle formålet med de selektive låneordningene, å hjelpe utsatte grupper, blir undergravet når flere og flere får lån (Rødseth 2002). På lengre sikt tilsier boligøkonomisk teori at en prisstigning i et segment av markedet gjennom nybygging vil føre til et økt tilbud innenfor segmentet, noe som bidrar til å dempe prisene.

Finansieringen av et boligkjøp skjer nå oftere gjennom kun én finansieringskilde i tillegg til egenkapitalen (Barlindhaug og Medby 2003). Etableringslånet ble fra 1996 et usubsidiert lån, sett fra statens side. For den enkelte husholdning har lånet derfor størst fordel som et rimelig toplån sammenlignet med hva private kredittinstitusjoner ville kreve for lignende sikkerhet. I den nye startlåneordningen er det derfor lagt opp til et samarbeid med private banker som tar grunnfinansieringen, mens kommunene tar den største risikoen på toppen. I kartleggingen av finansieringen for mottakere av etableringslån i år 2000, undersøker vi de private låneinstitusjonenes rolle den gangen. Videre danner vi oss gjennom intervjuene et inntrykk av hvordan kommunene samarbeider med det private kredittvesenet i dag under startlåneordningen.

Undersøkelsen ser i hovedsak på effektene av etableringslånet for den enkelte søker. Hensikten er å gi et bilde av hvordan etableringslånet brukes i Oslo og Akershus; hvilke grupper som får innvilget lån og hvem som får avslag på sine lånesøknader og hvordan det er gått med de som har mottatt lån noen år etter tildelingen. Datagrunnlaget er opplysninger fra lånesøkernes saksmapper i et utvalg kommuner i Akershus og bydeler i Oslo, supplert med intervjuer av aktører i de samme kommunene og bydelene. Det vil være relevant å se

resultatene i sammenheng med undersøkelser av den lokale boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet i kommunene (Tennøy 2002; Skogheim 2001).

Undersøkelsen har fokus på karakteristika ved husstander som får innvilget lån og husstander som får avslag. Slike karakteristika er familietype- og størrelse, inntekt og inntektgrunnlag (arbeid, pensjon, trygd, etc.) og hvorvidt inntektene forventes å være stabile, opplysninger om gjeld som ikke er knyttet til bolig og eventuell formue. Undersøkelsen ser også på hvor store lån kommunene og bydelene innvilger, den helhetlige finansieringspakken og hva slags boliger de som får lån kjøper. I retningslinjene heter det at etableringslånet skal gå til kjøp av en ”nøktern bolig”. Husbankens definisjon av nøktern bolig gir saksbehandlerne i kommunene og bydelene vide rammer for å definere hva som er nøkterne og hensiktsmessige løsninger for den enkelte husstand.

En sentral variabel i undersøkelsen er husstandens grunnlag for å søke etableringslån. Hvordan prioriterer kommunene og bydelene mellom kategoriene av vanskeligstilte, unge i etableringsfasen, personer med funksjonshemninger og andre søkere? Prioriterer kommunene og bydelene likt? En mer detaljert registrering av eventuelle problemer i husstanden kan komplettere bildet av hvem og hvilke grupper som prioriteres. Det dreier seg om karakteristika som sykdom, psykiske lidelser, rusproblemer, flyktningstatus og andre typer problemer som for eksempel barn med vansker på skolen eller en bolighistorie med hyppige flyttinger. Kommunenes vurderinger skal både ta hensyn til lånetakers evne til å betjene lånet over flere år og behovet for hjelp til å skaffe seg en stabil bolig. I et slikt perspektiv er det interessant å se om den typen problemer vi har listet opp her trekker i retning av at søknaden innvilges eller at den avslås.

Interessante og relevante problemstillinger som i liten grad kan belyses med de foreliggende data er hvorfor en del søkere som får tildelt lån eller et såkalt finansieringsbevis på at de vil få etableringslån likevel ikke kjøper bolig. Intervjuene med saksbehandlere i kommunene og bydelene kan bidra med forklaringer basert på erfaringer. Men det statistiske materialet gir ingen svar.

Det ville vært ønskelig å kunne si noe om hva som skjer med søkere som får avslag på søknaden og hva slags alternative løsninger disse har og hva de velger. Saksbehandlingen avsluttes imidlertid når beslutningen om å gi avslag er tatt. Saksmappene har ingen opplysninger om søkerens videre boligkarrierer. Inntektsgrensene for å få kommunal bolig i Oslo ligger betydelig lavere enn de inntektene et hushold må ha for å kunne kjøpe seg en bolig finansiert med etableringslån. Selv om noen i mellomskiltet vil bli hjulpet ved en kombinasjon av etableringslån og boligtilskudd, synes det å være et mellomskikt som vi ikke vet så mye om.

2. Metode

2.1 Innledning

Metoden vi har valgt for innsamling av data er tilpasset problemstillingene i prosjektet. Problemstillingene er redegjort for og drøftet i innledningskapitlet. Kort formulert kan vi si at den overordnede problemstillingen er bruken av Husbankens etableringslån i Oslo og Akershus og hvilken effekt bruken har på husholdsnivå og på boligmarkedet generelt.

Studien har to elementer. Det ene er en kvantitativ, statistisk undersøkelse i et utvalg av kommuner i Akershus og bydeler i Oslo. Dette er den viktigste delen av studien. I tillegg har vi intervjuet aktører (boligkonsulenter eller boligsjefer) i de samme kommunene og bydelene.

I det følgende skal vi redegjøre for hvordan undersøkelsene er gjennomført og vise til styrker og svakheter ved den valgte metodikken. Mesteparten av plassen er viet den kvantitative delen av undersøkelsen.

2.2 Valg av datakilde

I prinsippet er studien utført som en spørreskjemaundersøkelse. "Spørreskjemaet" er imidlertid ikke fylt ut av en gruppe respondenter, men av forskerne i prosjektet. Datakilden er saksmappene til søkere til etableringslån i et utvalg kommuner i Akershus og et utvalg bydeler i Oslo fra år 2000. Forskerne har gjennomgått dokumentene som befinner seg i disse mappene og fylt inn opplysninger i det vi heretter vil kalle skjemaet og ikke spørreskjemaet. Det siste kan virke misvisende, fordi vi faktisk ikke har aktive respondenter. Skjemaet har i all hovedsak lukkede svarkategorier men med noe rom for å fylle inn supplerende opplysninger i stikkordsform på noen av spørsmålene. Skjemaet er trykt som vedlegg 1 bakerst i rapporten.

Valg av datakilde, saksmapper tilhørende søkere til etableringslån, har både fordeler og ulemper. Før vi går videre skal vi si noe om alternative datakilder. Det mest aktuelle alternativet, som vi også vurderte, er spørreskjema sendt til et utvalg av søkere til etableringslån. Et spørreskjema kunne gitt informasjon om forhold som ikke nødvendigvis er relevant for å få innvilget en søknad om etableringslån, og som dermed ikke befinner seg i saksmappene. Opplysningene ville være interessante for å vurdere hvordan etableringslånet brukes og hvordan det fungerer etter en viss tid.

Det er særlig to søkergrupper vi ville fått informasjon om dersom spørreskjemaet ble fylt ut av respondenter. Den ene gruppen er de som har fått avslag; hva slags alternativer hadde/har de, hva slags valg har de gjort og hvordan ser deres boligsituasjon ut i 2003? Den andre gruppen er de som fikk lånetilsagn, men som likevel ikke kjøpte bolig. Et spørsmål ville være

hvorfor de ikke kjøpte og hvordan de har løst sin boligsituasjon. Saksmappene inneholder ingen opplysninger knyttet til denne problemstillingen.

Når vi valgte bort vanlig spørreskjema var det avgjørende argumentet at en betydelig andel av gruppen som får etableringslån, særlig i Oslo, tilhører etniske minoriteter. En viss andel i denne gruppen vil i varierende grad beherske det norske språket. Antatte språkbarrierer er altså ett argumentet mot spørreskjema. Et annet motargument er at det vil finnes ulike forutsetninger for å forstå hva det faktisk spørres om og i det hele tatt å se poenget med et spørreskjema. Erfaringer fra andre undersøkelser tilsier at frafallet av respondenter blant etniske minoriteter kan bli større enn i andre grupper (f.eks. De Facto 2001:63). Dessuten har andre hatt problemer med å få tak i riktige adresser, både på innvilgede saker og avslagssaker (Myrvold m.fl. 2002). Svarprosenten, andel av utvalget som besvarer spørreskjemaet, er generelt et problem med denne typen undersøkelser. Her kunne vi også forvente en systematisk skjevhet i frafallet av respondenter basert på etnisk minoritetsbakgrunn.

En åpenbar fordel med å innhente data fra saksmapper er at vi ikke får frafall i utvalget på basis av kriterier vi ikke kan kontrollere. I de kommunene og bydelene vi gjennomførte studien gjorde vi et tilfeldig utvalg av saksmapper. Forutsatt at mappene til samtlige søkere i 2000 fremdeles befinner seg i arkivene skal alle søkerne ha like stor sjanse til å komme med i undersøkelsen⁷. Ulempen med denne datakilden er at vi er prisgitt opplysningene som befinner seg i mappene.

Som vi har redegjort for over er omfanget av opplysninger i saksmappene begrenset i forhold til hva vi ønsket å få svar på. På den andre siden vil opplysninger som inntekt, formue, gjeld, pris på boligen, type bolig og helhetlig finansieringsplan være mer eksakte enn om vi hadde fått opplysningene fra respondenter. Denne typen opplysninger må nemlig dokumenteres for at søknaden skal bli behandlet og lånet utbetalt. Dokumentasjonen ligger i saksmappene. Det samme gjelder opplysninger om sykdom eller andre forhold som kan ha betydning for behandling av søknaden.

I en kvantitativ studie er det i prinsippet ingen begrensning på hvor mange enheter, i dette tilfellet søkere, som kan inkluderes i datainnsamlingen. Antallet bestemmes ofte av tid og ressurser til rådighet i prosjektet. Gjennomgang av søkerens saksmapper er forholdsvis krevende. Vi måtte derfor lage en avveining mellom ressursene vi hadde til rådighet og hvor mange enheter vi måtte ha for at studien skal kunne kalles en kvantitativ studie. Vi har i alt 326 enheter eller lånesøkere. Antall enheter gir oss et godt grunnlag for belyse sentrale problemstillinger i prosjektet, spesielt når vi holder oss på et geografisk nivå der regionen firedeles.

⁷ Utvalget er imidlertid trukket slik at vekting er nødvendig, se kapittel 2.4

2.3 Utvalg av kommuner og bydeler

Universet for undersøkelsen er alle søkere til etableringslån i Oslo og Akershus. Utvalget ble helt i starten av undersøkelsen av praktiske årsaker avgrenset til søkere i året 2000. For å få kunnskap om søkerne i Oslo og Akershus burde vi ideelt sett foretatt et representativt utvalg av hele universet der alle søkerne hadde samme mulighet til å komme med i undersøkelsen. Dette lot seg imidlertid ikke gjøre innenfor rammene av prosjektet. Årsakene er organiseringen av datakildene vi valgte å benytte.

Etableringslånet forvaltes av kommunene og i Oslo av den enkelte bydel. Akershus består av 22 kommuner og Oslo av 25 bydeler. For å få tilgang til saksmapper måtte vi for det første opprette kontakt med boligkontorene i hver kommune og bydel og vi var avhengig av assistanse fra boligkontorene. Vi hadde ikke mulighet til å kontakte samtlige kommuner og bydeler. Vi gjorde derfor et stratifisert utvalg av kommuner i Akershus og bydeler i Oslo. Stratifiseringskriteriene er ikke identiske for valg av kommuner og valg av bydeler, blant annet fordi kommuner og bydeler er to forskjellige forvaltningsnivåer og derfor ikke kan sammenlignes direkte. Type tilgjengelige data er også noe forskjellig for de to nivåene. Vi skal først se på utvalgs-kriteriene som er felles for kommunene og bydelene.

Vi har blant annet sett på størrelsen av bydeler og kommuner målt i folketall, uten at dette er tillagt avgjørende vekt. Et kriterium vi har tillagt større vekt er andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. I Oslo faller dette kriteriet sammen med andre kjennetegn ved bydelene, som for eksempel geografisk plassering. Vi vet også at geografisk plassering i Oslo og Akershus har en tendens til å sammenfalle med kommunenes og bydelenes sosioøkonomiske profil.

Utgangspunktet for utvelgesprosessen i Oslo er at vi ville ha med bydeler fra indre by øst og indre by vest samt ytre by øst og ytre by vest. Vi tok videre hensyn til den gjennomsnittlige størrelsen på lånene bydelene har gitt tilsagn til. I vårt utvalg varierer gjennomsnittslånene i år 2000 fra 400.000 kroner til 728.000 kroner. Andre kriterier vi har benyttet er antall tilsagn og avslag på søknader i de ulike bydelene, der vi har lagt vekt på å få bydeler med både en relativ høy og en relativ lav avslagprosent. En fullstendig oversikt over kriteriene vi har tatt hensyn til finnes i vedlegg 2. Ut fra en samlet vurdering falt valget på bydelene St. Hanshaugen-Ullevål, Gamle Oslo, Bøler, Furuset og Røa.

Akershus er inndelt i fire planleggingsområder; Øvre Romerike, Nedre Romerike, Follo og Vestområdet. Utgangspunktet var at vi skulle ha med kommuner fra alle fire områdene og at vi skulle ha med presskommuner og noen mer perifere kommuner, i den grad Akershus-kommuner kan kalles perifere. Vi har blant annet sett på om kommunene har en aktiv eller passiv boligpolitikk (Skogheim 2001). Vi brukte også her et sett av ulike kriterier. En skjematisk oversikt over utvalgs-kriteriene finnes i vedlegg 3. Det endelige utvalget av kommuner består av Ski, Nesodden, Bærum, Lørenskog, Eidsvoll og Nannestad.

2.4 Fordeling av søkere på kommuner og bydeler

Utgangspunktet var samtlige søkere til etableringslån i disse seks kommunene og de fem bydelene. Til sammen utgjorde dette 916 søkere. I noen kommuner/bydeler var det mange søkere, i andre få. Der det var få søkere ble en relativt stor andel av søkerne plukket ut, mens i områder med mange søkere valgte vi en mindre andel for registrering i ”spørreskjemaene”. Det ble også foretatt en todeling av søkerne i en gruppe som fikk innvilget søknaden og en gruppe som fikk avslag. Vi valgte relativt flere søkere som fikk lånetilsagn enn som fikk avslag, 40 prosent av de innvilgede mot 30 prosent av avslagene. Begrunnelsen for å legge større vekt på innvilgende enn på avslåtte søknader, er at saksmappene for den første gruppen inneholder betydelig mer informasjon enn den siste.

I analysen korrigerer vi for denne utvalgsskjevheten ved å bruke et sett av vekter. Generelt får avslagssakene høyere vekter enn de innvilgede. Søkere i områder hvor vi har plukket ut en lav andel av søkerne får høyere vekter enn søkere i områder der vi har plukket ut en stor andel av søkerne. Utvalget vårt består av 203 søkere som har fått tilsagn og 122 som har fått avslag på søknaden. Av de totalt 325 søkerne i utvalget er 164 fra Oslo og 161 fra Akershus. Vektene er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Totalt antall søkere, søkere i utvalget, utvalgsprosent og vekter.

	Totalt antall søkere i områdene		Antall søkere fra områdene i utvalget		Andel i utvalget i av totalen		Vekter for å få lik utvalgsprosent 1)	
	Innvilgede	Avslag	Innvilgede	Avslag	Innvilgede	Avslag	Innvilgede	Avslag
St.Hansh.-Ullevål	63	19	13	14	0,21	0,74	193,8	54,3
Gamle Oslo	56	56	24	14	0,43	0,25	93,3	160,0
Bøler	31	57	14	13	0,45	0,23	88,6	175,4
Furuset	76	75	27	18	0,36	0,24	112,6	166,7
Røa	35	19	22	5	0,63	0,26	63,6	152,0
Ski	63	46	26	13	0,41	0,28	96,9	141,5
Nesodden	20	3	9	3	0,45	1,00	88,9	40,0
Bærum	45	45	17	18	0,38	0,40	105,9	100,0
Lørenskog	35	86	16	19	0,46	0,22	87,5	181,1
Eidsvoll	56	0	24	0	0,43		93,3	100,0
Nannestad	24	7	11	5	0,46	0,71	87,3	56,0
Sum/alle	504	412	203	122	0,40	0,30		
Alle i Oslo 2)	846	1073						
Alle i Akershus 2)	648	383						

1) Lik utvalgsprosent i alle områder og blant innvilgende og avslåtte søknader. Av hensyn til analyseprogrammet der alle vekter må være større enn 1, har vi laget vekter som samlet gir et antall søknader på over 36.000 (har ingen betydning for prosentfordelinger) 2) Husbankens årsstatistikk

Definisjon av innvilgede søknader er alle som har fått *tilsagn* til kjøp av bolig i 2000, inkludert de som har et gyldig tilsagn ved utgangen av året, uavhengig av om de har kjøpt bolig eller ikke. Ved sammenligning av statistikk fra Oslo kommune og Husbanken finner vi en viss uoverensstemmelse mellom antall innvilgede søknader. Det skyldes sannsynligvis at i år 2000 inneholdt kategorien innvilgede lån som ble rapportert fra Oslo kommune til

Husbanken bare lån som var *utbetalt*. Fra 2001 omfatter antall innrapporterte innvilgede lån alle som har fått lånetilsagn.

2.5 Utvalgets representativitet for universet

Søkerne i de 6 Akershus-kommunene utgjør 40 prosent av alle søkerne i Akershus, mens søkerne fra våre 5 bydeler i Oslo utgjør 26 prosent av det totale antall søkere i Oslo. Dette gjør at søkere fra Akershus-kommunene blir tillagt større vekt enn søkerne i Oslo i analyser av hele materialet. Vi kunne ha laget ytterligere et sett av vekter for å korrigere for dette, men har valgt å la være. Grunnen er at vi i de fleste analysene ser vi på forskjeller mellom områder i regionen, og da spiller det ikke noe rolle for resultatet for hvert enkelt områder om vi hadde gitt alle Oslo-sakene større vekter enn Akershus-sakene.

Vi har imidlertid satt sammen et bredt utvalg av kommuner og bydeler, der vi har vektlagt forskjellene mellom kommunene og mellom bydelene. Utvalget representerer mye av bredden vi kan forvente å finne i Oslo og Akershus. Vi mener derfor vi kan si at utvalget er rimelig representativt for delområdene og Oslo og Akershus hver for seg.

Hovedkriteriet for å velge nettopp de fem bydelene i Oslo og de seks kommunene i Akershus, som er med i denne undersøkelsen, er at de på flere områder er forskjellige. Vi forutsetter også at de på en del viktige områder er representative for sin region. Ser vi på et enkelt mål som gjennomsnittlig bruttoinntekt per innbygger fra 17 år og over, finner vi at kommunene i vestregionen i Akershus ligger på rundt 350.000 kroner i året. De to kommunene er Asker og Bærum. Inntekstnivået for innbyggerne i de andre kommunene i fylket er mer variert. For eksempel ligger gjennomsnittlig inntekstnivå i Eidsvoll på 230.500 kroner. Eidsvoll, som er med i undersøkelsen, plasserer seg omlag på midten sammenlignet med de andre kommunene på Øvre Romerike⁸.

Ut fra kunnskapen om likhet mellom grupper av kommuner og bydeler vil vi enkelte steder i analysen av datamaterialet slå sammen flere kommuner og bydeler til regioner. Vi antar at de, i alle fall i en viss grad, er representative for sin region. Men det er også interessant å foreta direkte sammenligninger mellom kommunene og bydelene i undersøkelsen på noen områder.

2.6 Spørsmålene vi ville ha svar på

Spørsmålene er utformet med utgangspunkt i problemstillingene vi ønsket å få svar på og er inndelt i fire hovedgrupper. Den første spørsmålsgruppen handler om kjennetegn ved søkeren og søkerens husstand. I tillegg til bakgrunnsvariable som alder, kjønn og sivilstand, registrerte vi familietype, grunnlaget for å søke etableringslån, spesielle problemer i husstanden eller

⁸ Mer detaljert informasjon om Akershus-kommunene finnes i vedlegg 3.

andre forhold som kan ha betydning for utfallet av søknaden, samt inntekt og mer generelt den økonomiske situasjonen i husstanden. Neste gruppe, som består av et lite antall spørsmål, registrerer boforhold på søkertidspunktet. Videre omhandler denne spørsmålsgruppen hvorvidt søknaden om etableringslån er innvilget og hvis den er innvilget, om søkeren har kjøpt bolig. Dersom søkeren hadde fått avslag, ønsket vi å vite begrunnelsen for å gi avslag. Vi ønsket også å registrere hvorfor noen ikke hadde kjøpt bolig selv om de hadde fått tilsagn om lån. Dette lot seg ikke besvare ut fra informasjonen i mappene. Endelig omfatter denne spørsmålsgruppen finansiering og kjøp av bolig, inkludert hva slags bolig søkeren hadde kjøpt.

En fjerde og siste spørsmålsgruppe, kalt oppfølging av søker og husstand, tar sikte på å kartlegge hvordan det i ettertid har gått med husstandene som har fått lån og kjøpt bolig. Her har vi fått lite data. Noen kommuner og i en viss utstrekning noen bydeler i Oslo har kunnet framskaffe informasjon om hvorvidt husstanden har oppfylt sine låneforpliktelser, om de i februar/mars 2003 fremdeles bor i boligen de kjøpte og om de har mottatt bostøtte etter at de kjøpte bolig. Disse opplysningene lå ikke i mappene. De er framskaffet fra andre kilder med velvillig hjelp fra ansatte ved boligkontorene og fra Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune. Vi har også utvekslet informasjon med det parallelle NOVA-prosjektet (Gulbrandsen og Sandlie 2003).

2.7 Intervjuer av saksbehandlere

Den kvalitative delen av studien, intervju med ansatte på boligkontorene, ble gjennomført etter at vi hadde avsluttet innhenting av det statistiske materialet. Underveis i innsamlingen av data fra saksmappene hadde vi samtale med boligkonsulentene eller andre ansatte. For å få mer systematisk informasjon, utformet vi noen spørsmål som alle boligkontorene besvarte enten skriftlig eller muntlig.

Intervjuene tar sikte på å belyse om de ulike kommunene og bydelene har ulik praksis og ulik tolkning av Husbankens regler for etableringslån, eventuelt om de har egne regler i tillegg. Hensikten med intervjuene har i første rekke vært å gi oss et bedre grunnlag for å tolke det statistiske materialet.

3. Organisering og saksbehandling

3.1 Innledning

Etableringslånet er en statlig ordning med nasjonale retningslinjer for tildeling av lånet. Men innenfor disse statlige føringene kan kommunene tilpasse retningslinjene for tildelingen til lokale forhold. Filosofien er at det er lokale velferdspolitiske prioriteringer som skal legge føringene for de kommunale retningslinjene, men den lokale handlefriheten må ikke bryte med de statlige føringene. Det er derfor en del forskjeller mellom kommunene både i bruken av lånet og i organiseringen av saksbehandlingen. Ulikheter i bruk av lånet – kjennetegn ved de som får lån og de som får avslag – framgår av det statiske materialet hentet fra søkeres saksmapper.

I dette kapitlet skal vi imidlertid se på hvordan ordningen blir administrert i kommunene og bydelene; hvordan saksbehandlingen er organisert og hvilken type opplysninger som er vesentlige i saksbehandlingen. Vi bygger både på opplysningene fra saksmappene og på intervjuene vi har gjennomført med aktører i kommunene. Opplysningene er knyttet til regelverket for behandling av søkere fra år 2000.

3.2 Administrasjon av ordningen

Vi intervjuet til sammen 11 personer, en i hver bydel eller kommune som er med i undersøkelsen. Tre av disse er boligsjefer. De andre åtte er saksbehandler og/eller konsulenter. Samtlige har førstehånds kunnskap om hvordan ordningen administreres, om kommunene har lagt føringer eller har egne kriterier for bruk av ordningen og hvilke kriterier som vektlegges i sakshandlingen.

Åtte av kommunene og bydelene har egne boligkontor. Organiseringen av disse innen bydels- og/eller kommuneadministrasjonen varierer noe. Fire av boligkontorene ligger under Helse- og sosialsektoren eller bare sosialsektoren. I Gamle Oslo er boligkontoret lagt under Miljø- og planavdelingen. I Ski er boligkontoret en del av Teknisk sektor og i Lørenskog under Bygg- og eiendom. I Eidsvoll behandles lånesøknadene ved Bolig- og eiendomskontoret.

Bydel Røa og Nannestad kommune har ikke egne boligkontor. Røa har boligkonsulent som en del av Helse- og sosial. Nannestad, som er den minste kommunen i undersøkelsen, har en boligkonsulent i redusert stilling. Nesodden har egen boligavdeling direkte under Rådmannen. Det vil si at den ligger et nivå høyere i kommune-/bydelsorganisasjonen enn boligkontorene. Plasseringen er uttrykk for en opprioritering av boligsaker.

De fleste kommunene har egne kriterier for tildeling av lån. Disse er en presisering av Husbankens kriterier på enkelte områder. For eksempel har Nesodden lagt inn i sine kriterier en øvre grense på tildeling av etableringslån på 600.000 kroner. Eidsvoll har en øvre grense

på 400.000 kroner. Bydelene i Oslo viser til Oslo kommunes sentrale retningslinjer. Men selv innenfor den enkelte kommunes retningslinjer ser det ut til å være et betydelig rom for utøvelse av skjønn i saksbehandlingen. Vi vil se at bydelene i Oslo har ulik profil på sine tildelinger og avslag.

Selve grunnlaget for å vurdere søknadene, type opplysninger søkerne må legge fram, er i stor grad det samme over alt. Noen opplysninger *må* ligge ved søknaden for at den i det hele tatt skal bli behandlet, mens andre typer opplysninger vil bli tillagt mer og mindre vekt.

3.3 Søkernes saksmapper

Søkeren må opplyse om alder, sivilstand, husstandsstørrelse og sammensetning. En del saksmapper inneholder bostedsbevis fra Folkeregisteret for medlemmene i husstanden. Søker må videre oppgi hva slags bolig husstanden bor i på søkertidspunktet. Denne opplysningen framkommer stort sett ved at søker krysser av på søknadsskjemaet. Når søknaden unntaksvis inneholder en eller annen form for dokumentasjon om boforholdene på søketidspunktet, er dette stort sett kopi av leiekontrakter som er i ferd med å utløpe eller oppsigelse av leieforhold, som skal underbygge søkers behov for bolig.

Opplysninger om inntekt og økonomiske forhold er et ufravikelig krav. I intervju med informanter i kommunene og bydelene sier samtlige at de legger hovedvekten på to forhold når søknaden behandles. Det ene er om søkeren kan sies å tilhøre en av målgruppene for etableringslånet. Målgruppene, slik de er definert av Husbanken, er unge i etableringsfasen, funksjonshemmede og vanskeligstilte på boligmarkedet. De fleste som søker defineres åpenbart innenfor en målgruppe. Svært sjelden avslås en søknad med begrunnelse at søker ikke tilhører målgruppen. Men det skjer. Altså er hovedkriteriet for å avgjøre om søknaden vil bli innvilget eller avslått *søkerens økonomi og evne til å betjene et lån*.

For å få søknaden behandlet må søker legge fram *dokumentasjon* på inntekt og andre relevante økonomiske forhold. Standardkravet er utskrift fra siste ligning, som viser inntekt, gjeld og formue samt lønsslipp fra nåværende arbeidsgiver. De fleste saksmappene inneholder også en bekreftelse på at søker har fast/permanent inntekt, enten i form av lønnsinntekter eller trygd. Husstander der søknaden er basert på flere inntekter, vanligvis to, er også samme dokumentasjon vedlagt for medsøker. Trygdeinntekter regnes med i vurderingsgrunnlaget dersom det er varige trygdeytelser. Barnetrygd og bidrag blir vanligvis regnet inn i inntektsgrunnlaget dersom dette er ytelser søker vil beholde en periode inn i framtiden. Vurderingen av hva som er langvarige trygdeytelser inneholder et visst innslag av skjønn.

Videre er søker pliktig til å legge fram opplysninger om gjeld og formue. I hvilken grad kommunene og bydelene innhenter denne typen informasjon fra andre kilder synes å variere. Inntrykket fra saksmappene er at saksbehandlerne innhenter eller ber søker framskaffe

tilleggsinformasjon dersom de for eksempel finner uoverensstemmelser i opplysningen fra søker og utskrift fra ligningen.

Ofte vil kommunene og bydelene kreve at søker stiller med en viss egenkapital, vanligvis 10 prosent av kjøpesummen. Men her utvises en viss fleksibilitet og samtlige informanter sier at det ikke er et absolutt krav. Flere vektlegger at søkerne uten egenkapital er en del av målgruppen for etableringslånet: ”Vi skal hjelpe dem som ikke har egenkapital”. Kommunene kan gå inn med tilskudd til kjøp av bolig eller gi 100 prosent lån for å dekke manglende egenkapital. Det forutsetter at søker tilfredsstiller kravene til å få tilskudd – ordningen er strengt behovsprøvd – og at det finnes tilskuddsmidler. Kommunene hadde i år 2000 en begrenset pott både av lån og tilskudd å tildele.

Vurderingen av hvorvidt søker kan betjene et boliglån bygger på variablene inntekt sett i forhold til faste utgifter som nedbetaling av annen gjeld og husstandstype. Dette legges inn i et standardprogram som beregner husstandens totale månedlige utgifter unntatt boustgifter. Akershus-kommunene i undersøkelsen bruker SIFO – Statens institutt for forbruksforskning sine satser for livsopphold, mens Oslo kommune bruker Namsmannens standardsatser etter gjeldsordningsloven. Disse satsene er forholdsvis høye. En husstand bestående av to voksne og tre barn i alderen null til ti år vil i henhold til SIFOs satser ha et totalt forbruk på 21.468 kroner (2003) per måned. Etter Namsmannens satser vil samme husstand bruke 19.623 kroner. Differansen mellom inntekter og utgifter utgjør summen husstanden har til betjening av et boliglån. I satsene er det ikke lagt inn betjening av annen gjeld som for eksempel studielån og forbrukslån. Dette og eventuelle andre faste utgifter som ikke er livsopphold, for eksempel betaling av bidrag, legges på toppen når saksbehandler beregner hvor stort lån søker kan klare å betjene. Barnehage og skolefridtsordning (SFO) legges inn SIFOs beregningssystem.

En innvending som er reist mot beregningsmåtene ovenfor er at de i for liten grad tar hensyn til ”stordriftsfordeler” i familier med mange barn. Men beregningen tar hensyn til forskjeller i forbruk mellom voksne og barn. For bruk av Namsmannens satser etter gjeldsordningsloven har Barne- og familiedepartementet slått fast at det ikke skal regnes noen stordriftsfordel (Rundskriv Q-9/02). Et argument for en relativt streng vurdering er at husstandene skal kunne leve med boliglånet i 15 til 25 år og derfor ikke må få en altfor sårbar økonomi.

3.4 Vurdering av avslag og tilsagn

De fleste avslagene som framkommer i undersøkelsen er begrunnet med at søker ikke har evne til å betjene et boliglån. Begrepet manglende betjeningsevne betyr enten lav inntekt, ustabil/ikke varig inntekt, for høyt forbrukslån eller, mer generelt, for høy gjeld fra før. Noen avslag gis med begrunnelse at søker mangler egenkapital. Den siste av det tre mest vanlige avslagsgrunnene er at søknaden mangler vesentlige opplysninger. Søker kan supplere søknaden og få ny behandling. Noen velger altså å ikke gjøre det og aksepterer avslaget. Helt unntaksvis kan avslaget gis med begrunnelsen at inntekten er for høy. Men dette er en

marginal problemstilling. Det ser altså ut til at personer med relativt høy inntekt i svært liten grad søker om etableringslån. Men vi har noen søkere som har husstandsinnntekt på rundt 600.000 kroner og som har fått lån. Disse unntakene er unge husstander med stort studielån.

Betjeningsevne er imidlertid ikke en gitt størrelse. Her har kommunene og bydelene litt forskjellig praksis. Ingen opererer med en nedre inntekstgrense for å gi lån. Et par saksbehandlere framholder at ”den gir seg sjøl”. En annen understreker at folk med svært lav inntekt *kan* klare å betjene et lån, dersom lånet for eksempel kan kombineres med tilskuddsmidler.

Dataene fra søkermappene viser at det er forskjell på hvor store og små lån kommunene og bydelene gir. Størrelsene på etableringslånet må sees i forhold til om boligene også lånefinansieres av andre kredittinstitusjoner og omfanget av slike lån. Noen vurderer det samlede lånebehovet ut fra boligprisene i kommunen. Det betyr at saksbehandler ikke gir tilsagn til et lån som åpenbart eller med overveiende sannsynlighet vil være for lavt. Noen kommuner eller bydeler ser også på om lånebeløpet husstanden kan klare å betjene er tilstrekkelig til å kjøpe en *egnet* bolig for familien. Egnede boliger betyr i hovedsak at den vurderes å være stor nok for familien. Her er det også noen forskjeller i saksbehandlingen. Noen legger vekt på at boligen skal være en varig løsning, husstanden skal kunne bo der i flere år og boligen må ikke være for liten. Men en av informantene framholder at det er bedre for en familie med to voksne og to barn å bo i en toroms leilighet enn ikke å ha noen bolig.

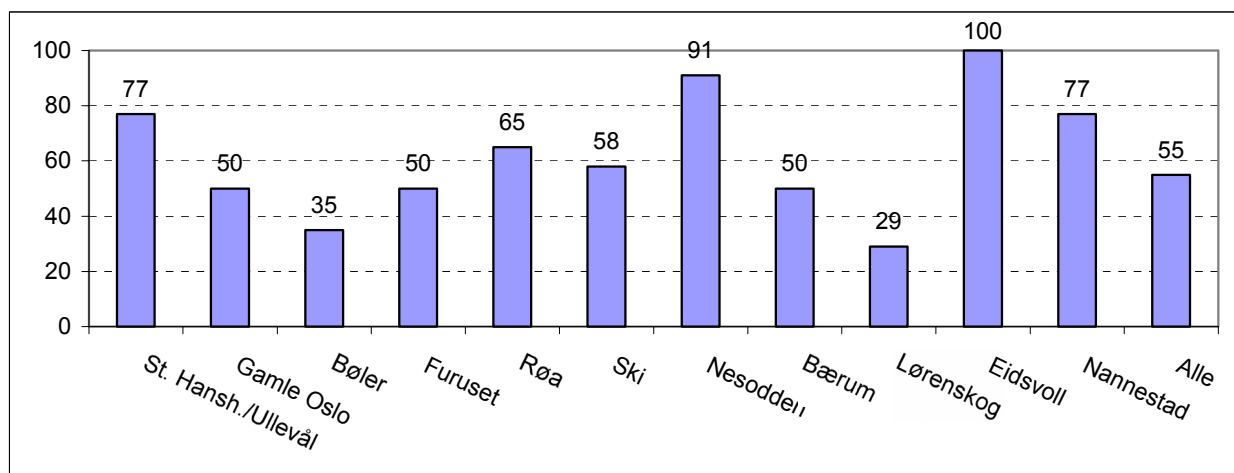
En av bydelene, St. Hanshaugen Ullevål, har gitt tilsagn til en del forholdsvis små lån. Bydelen ser åpenbart i mindre grad på boligprisene og mer på hva søker faktisk kan klare å betjene. Det er sannsynligvis også forklaringen på at relativt mange av dem som har fått lånetilsagn i denne bydelen ikke har benyttet tilsaget. Årsaken er ikke klarlagt. Men boligsjefen formidler at inntrykket er at de ikke finner en bolig de vil ha til en slik pris. Noen er kanskje ikke interessert nok, men de har sendt inn en søknad for å se hva de kan få.

I Oslo kan lånet brukes overalt i kommunen. Søker er ikke bundet til å kjøpe bolig i bydelen der lånet tildeles. Det betyr også at saksbehandler forholder seg til hvilke muligheter søkerne har innenfor de ulike delmarkedene i kommunen. Bydel Røa er den bydelen i undersøkelsen med de høyeste boligprisene. Saksbehandler vurderer ikke lånesøknadene med henblikk på at søker skal kunne kjøpe bolig i bydelen.

3.5 Forhåndsbehandling?

Det er altså et betydelig rom for skjønn i behandlingen av lånesøknadene. Alle kommunene og bydelene legger hovedvekten på at søkerens skal ha evne til å betjene lånet og at de skal ha økonomi til å leve med boliglånet sitt over tid. Men innenfor denne rammen er det forholdsvis stort slingsmonn. Figuren nedenfor viser at det er store forskjeller mellom kommunene i andelen innvilgede og avslåtte søknader. Bøler, Bærum og Lørenskog avslø over halvparten

av søknadene i 2000. Nannestad, Nesodden og Eidsvoll utgjør den andre enden av skalaen med en svært liten andel avslag. Eidsvoll hadde ingen avslag.



Figur 3.1 Innvilgede søknader etter kommune/bydel. Avvik fra Husbankens statistikk fordi denne i år 2000 kun rapporterer de som kjøpte bolig, ikke de som fikk forhåndstilsagn og ikke kjøpte. Prosent

En forklaring på den store forskjellen mellom kommuner og bydeler i andelen innvilgede og avslåtte søknader kan være sammensetningen av befolkningen i kommunen eller bydelen. Kommunene med en liten andel avslag kan ha en forholdsvis lav andel unge i etableringsfasen eller vanskeligstilte på boligmarkedet og kan dermed si ja til det ”fåtallet” som søker. Dette er en type problemstilling som er vanskelig å si noe om på bakgrunn av våre data.

En annen forklaring, som det er mulig å si noe om, er i hvilken utstrekning kommunene og bydelene ”saksbehandler på forhånd”. Gir saksbehandlerne råd, eventuelt fraråder de folk å søke før søknaden leveres, på basis av opplysningene de får fra potensielle lånesøkere? Dette er et av spørsmålene vi stilte til informantene i intervjuundersøkelsen. Intervjuene viser at kommuner med liten avslagsprosent i større grad enn andre gir rådgivning i forkant. Både Eidsvoll og Nannestad har ofte samtaler med folk før de søker og sier fra dersom aktuelle søkere ikke har evne til å betjene et lån.

En informant i en annen kommune med lav avslagsprosent påpeker at saksbehandleren har frådingsplikt etter lov om banktjenester. I disse tre kommunene er det også svært mange som søker om lån til en bestemt bolig og det nøyaktige lånebehovet vil være kjent før søknaden fylles ut. Dermed blir det også enklere å foreta en reell vurdering av om vedkommende faktisk kan betjene lånet.

Halvparten av informantene, blant disse er flertallet av bydelene i Oslo, vektlegger at de gir lite rådgivning i forkant. For noen dreier det som manglende kapasitet. Flere understreker imidlertid at alle skal få prøve saken sin og at ”all saksbehandling skjer skriftlig”. En informant gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig å kunne gi mer veiledning ved kjøp av

bolig: ”Kanskje flere av dem som får lånetilsagn kunne få kjøpt”. Inntrykket er at en del ikke får kjøpt bolig fordi de rett og slett mangler kunnskap om hvordan de skal håndtere kjøpeprosessen. Ifølge Søholt, Ekne Ruud og Holm (2002) kan mangel på ferdigheter og kompetanse i å håndtere mekanismene i kjøpeprosessen ekskludere boligsøkende med minoritetsbakgrunn, dersom kommunene ikke har oppfølgingsbistand for å overkomme slike hindringer.

3.6 Fra etableringslån til startlån

Startlånet erstattet etableringslånet og kjøpslånet fra 1. januar 2003. Ved etableringen av startlåneordningen la en vekt på å få til bedre kontakt og samarbeid mellom kommunene/bydelene og de private bankene. Målgruppene for startlånet er de samme som for etableringslånet; ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, unge i etableringsfasen og funksjonshemmede, sitat Husbankens retningslinjer:

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

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

Intervjuene i kommunene ble gjort mindre enn et halvår etter at startlånet ble innført. Kommunene og bydelene hadde derfor begrenset erfaring med startlånet. Men den mest utbredte oppfatningen blant informantene er at startlånet vil ha samme funksjon som etableringslånet. En informant mente at etableringslån i kombinasjon med kjøpslån fungerte bedre for lånesøkerne enn dagens startlån. Men vilkårene for vanskeligstilte for å få lån er ikke endret. Kommunene og bydelene har de samme kravene til betjeningsevne som før.

Samarbeidet med private banker om startlånet varierer mye. Under datainnsamlingen arbeidet Oslo kommune sentralt med å få til avtaler med private banker. Bydelene i Oslo har ikke noe systematisk samarbeid med bankene om startlånet. Enkelte sier de har noe mer kontakt nå enn de hadde under ordningen med etableringslån og at ”det går ut over søker”. To av Akershuskommunene har inngått avtaler med private banker om samarbeid og en tredje har hatt møte med bankene og orientert om ordningen. De to mindre kommunene viderefører et samarbeid eller en kontakt som allerede var etablert også før startlånet ble innført.

Som boligsosialt virkemiddel ser det ut til, ifølge informantene, at startlånet vil ha samme funksjon som etableringslånet. Det er et viktig virkemiddel for å hjelpe folk som ikke har egenkapital, eller ikke blir funnet kredittverdige i de private låneinstitusjonene, med hjelp til toppfinansiering fra kommunen inn i egen bolig.

4. Søkere og søknadsgrunnlag

4.1 Innledning

Etableringslånet er en ordning som skal hjelpe ulike grupper vanskeligstilte og ungdom inn på boligmarkedet. Retningslinjene fra Husbanken for bruk av lånet gir eksempler på hvilke grupper det kan dreie seg om; mennesker med funksjonshemninger, flyktninger og lavinntektsgrupper generelt. Om unge som omfattes av ordningen også kan inkluderes i kategorien ”vanskeligstilt” er, i alle fall til en viss grad, et definisjonsspørsmål.

I innledningskapitlet gikk vi gjennom ulike definisjoner eller kategoriseringer av vanskeligstilte på boligmarkedet vi finner i ulike offentlige dokumenter. Men det finnes også andre måter å nærme seg en kategorisering eller forståelse av hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Det er tre forhold det knyttes vurderinger til; a) søkerens økonomi, b) søkerens nåværende boforhold og c) andre spesielle kjennetegn ved søker eller søkerens husholdning. Inntekt, formue og andre økonomiske forpliktelser ses i sammenheng med husholdningens størrelse og sammensetning. For å inndelegge søkerne i ulike grupper brukes alder, helse- og sosialrelaterte forhold, rusproblemer og bostedsløshet som kriterier. Status som flyktning brukes også. Når i tillegg nåværende boforhold trekkes inn som et kriterium, har en et vurderingsgrunnlag som ikke kan være lett, selv når saksbehandler har en profesjonell bakgrunn for å foreta skjønnsutøvelsen. Kompetansen innen boligsosialt arbeid varierer imidlertid mye mellom kommunene (Ytrehus 2002).

I rundskrivene eller retningslinjene fra Husbanken foretas en rangering av hvilke grupper som først skal tilgodeses under ulike ordninger. Uansett prioritering og gruppetilhørighet vil betalingsevne være det avgjørende når lån skal tildeles. En gjennomgang av Husbankens ulike rundskriv gir oss følgende undergrupper av vanskeligstilte:

- Funksjonshemmede
- Psykisk utviklingshemmede
- Personer med psykisk lidelse
- Rusmisbrukere
- Flyktninger
- Økonomisk vanskeligstilte husstander
- Unge mennesker med lav (permanent) inntekt
- Enslige forsørgere med lav (permanent) inntekt
- Andre med lav inntekt i forhold til utgiftsnivå

En diskusjonen som har gått i forhold til funksjonshemmede er om de uansett inntekt skal kompenseres for de merutgiftene til bolig som *funksjonshemmingen* medfører, eller om deres behov skal vurderes opp mot andre vanskeligstiltes behov der økonomiske ressurser spiller inn. Stønad til bygningsmessige og sanitærtekniske endringer i bolig og bygging av bolig for

funksjonshemmede ble overført fra folketrygden til Husbanken i 1978. Husbanken skulle ha ansvaret for prosjektering og finansiering av boliger for funksjonshemmede. Folketrygden skulle ha ansvaret for tiltak der de sosialmedisinske sidene er framtreddende og som har karakter av utstyr/hjelpemidler, for eksempel løfteplate, rullestolheis, trappeheis, prefabrikkert rullestolsrampe, varslingsutstyr og terskeleliminator, se NOU (2001:22) Fra bruker til borger. I følge utredningen kan det se ut som det oppsplittede finansieringsansvaret, der folketrygden er rettighetsbasert og boligtiltakene et resultat av skjønnspregede beslutninger og prioritering innenfor gitte rammer, ofte resulterer i at løsninger velges ut fra mulig betalingskilde og ikke ut fra hvilken løsning som ville være mest hensiktsmessig for brukeren.

Husbankens retningslinjer for tildeling av etableringslån er mindre spesifikk i definisjonen av målgruppene. Der heter det at, sitat:

”Ordnningen skal omfatte grupper av husstander med lav inntekt, som ungdom i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, eldre, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte husstander”.

Det framgår av formuleringene at ordningen ikke er begrenset til disse gruppene, men det er mer å regne som eksempler på viktige målgrupper. Et par av kategoriene fra listen over er altså borte fra retningslinjene for etableringslånet. De tradisjonelt mest svakstilte på boligmarkedet, rusmisbrukere og mennesker med psykisk lidelser er utelatt i spesifikeringen av målgrupper for etableringslånet.

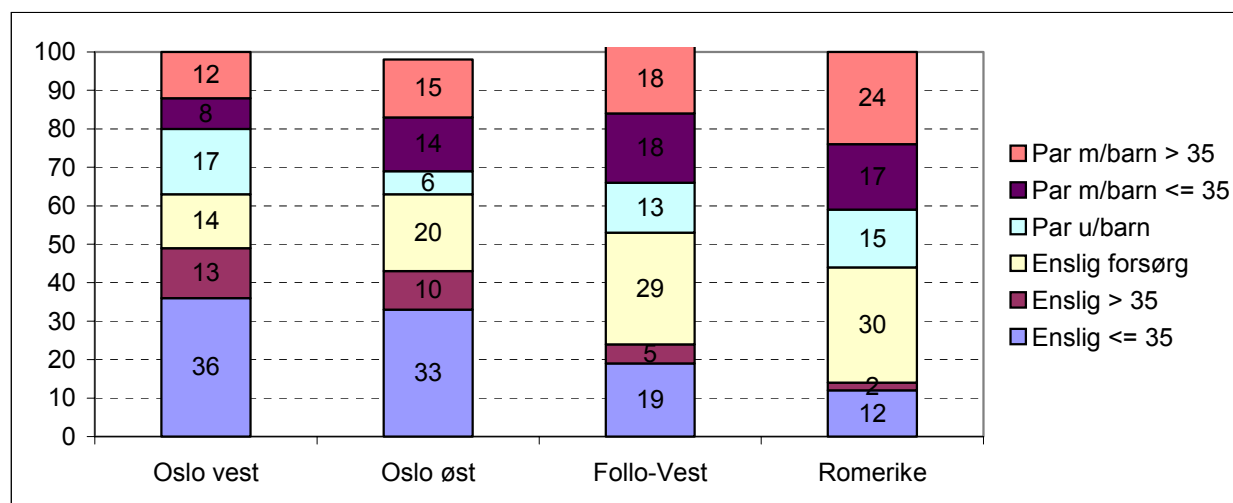
Én tilnærming til begrepet vanskeligstilt på boligmarkedet er en form for kontinuumtenkning, der vanskeligstilte plasseres i forhold til hverandre enten i en hierarkisk eller horisontal struktur. I praksis vil vi finne en form for hierarkisk rangering. Den hierarkiske strukturen gjenspeiles i bruken av de boligpolitiske virkemidlene. I et hierarkisk kontinuum vil langtids bostedsløse havne nederst og mottakere av etableringslån og ordninger som er rettet mot hjelp til å komme inn på det ordinære boligmarkedet øverst. På mellomtrinnene finner vi husstander i kommunal bolig og grupper som er henvist til det private leiemarkedet med ulike stønader og hjelpetiltak for å klare å beholde boligen.

Fokus for den følgende drøftingen er de mest vanskeligstilte blant søkerne til etableringslån. En av problemstillingene vi ønsker å belyse er hvordan kjennetegn som kan bidra til å gi en husstand karakteristikken særlig vanskeligstilt, slår ut i saksbehandlingen. Vil slike kjennetegn øke eller minske sjansen til å få lån? Dette vil vi belyse gjennom multivariate analyser senere i rapporten.

4.2 Beskrivelse av søkerne

Søkerhusholdningene inndeles først etter om de er enslige eller lever i parforhold, om de har barn eller ikke og etter alder. De som er under 35 år tilsvarer det vi forstår med ”ung i

etableringsfasen”. Bydelene og kommunene i utvalget er inndelt i fire områder; Oslo vest, Oslo øst, Follo og kommunen Bærum i Follo/Vest-området samt utvalgskommunene på Romerike.



Figur 4.1 Søkere etter husholdningstype og område⁹.

En fjerdedel av søkerne er unge enslige og en like stor andel er enslige forsørgere. Aldersmessig fordeler de unge enslige seg med ca. en tredjedel på hver av gruppene 20-24 år, 20-29 år og 30-35 år. Par med barn over etableringsfasen utgjør en tredje stor gruppe på 17 prosent. Ser vi på sammensetningen av søkerne etter område peker Oslo seg ut med klart størst andel av unge enslige søkere. Den høye andelen enslige i Oslo reflekterer dels at leiemarkedet ikke kan gi et godt nok tilbud til alle, og at mange av de enslige trolig har problemer ut over det å være ung med lav inntekt. I Akershus er det gruppen enslige forsørgere som dominerer søkergruppen. Oslo Vest har få unge barnefamilier, ellers er andelen lik mellom områdene. Gruppen par uten barn har lavest andel i Oslo øst.

Søkerne til etableringslåneordningen kan sammenlignes med befolkningen som helhet i regionen, noe er gjort i tabellen nedenfor. Siden ordningen er rettet mot de som skal etablere seg, skal søkermassen ikke reflektere sammensetningen av husholdningene i regionen. Men er det en stor andel unge enslige i et område, vil det være rimelig at også søkermassen til etableringslån besto av relativt mange unge enslige.

⁹ Blant par uten barn er det noen få husholdninger som består av søsken. Søkerne er begge 26 år.

Tabell 4.1 Sammensetning av husholdninger i Oslo og Akershus-regionen og blant søkere til etableringslån i samme region. Prosent

	Oslo		Akershus		Oslo og Akershus	
	LKU-01 Alle hushold	Søkere til etableringslån	LKU-01 Alle hushold	Søkere til etableringslån	LKU-01 Alle hushold	Søkere til etableringslån
Enslig < 35	20	34	8	15	15	25
Enslig 35-59	20	11	9	4	15	8
Enslig forsørger	4	19	7	29	6	24
Par u/barn < 59	16	9	17	14	16	11
Par m/barn < 35	6	12	8	17	7	15
Par m/barn 35-59	12	15	23	21	17	17
Alle 60+	20	..	26	..	22	..
Andre hushold	3	..	2	..	3	..
Alle	100	100	100	100	100	100

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001 (LKU-01) og vårt utvalg av søkere.

Den ulikheten vi finner i søkermassen mellom Oslo og Akershus gjenspeiles i de ulikheter en finner i befolkningssammensetningen. Både i Oslo og i Akershus er det en overvekt av unge enslige søkere sammenlignet med den andelen de utgjør av befolkningen som helhet. Mens unge enslige i Oslo utgjør 20 prosent av husholdningene, representerer de 34 prosent av søkerne. I Akershus utgjør unge enslige en betydelig mindre andel av befolkningen, 7 prosent, mens unge enslige søkere i Akershus utgjør 15 prosent av søkermassen. Det samme forholdet gjelder enslige forsørgere. Mest utpreget er overrepresentativiteten av enslige forsørgere i Akershus. De utgjør 4 prosent av husholdningene, men 29 prosent av søkerne. Vi ser også at yngre par med barn er overrepresentert blant søkerne. De noe eldre barnefamilieene utgjør en betydelig andel av søkerne i Akershus, men andelen står i forhold til den andelen denne husholdningstypen utgjør av befolkningen. Ofte har eierstatus sammenheng med pardannelse, men som vi ser av tabellen ovenfor gjelder ikke dette blant søkere til etableringslån.

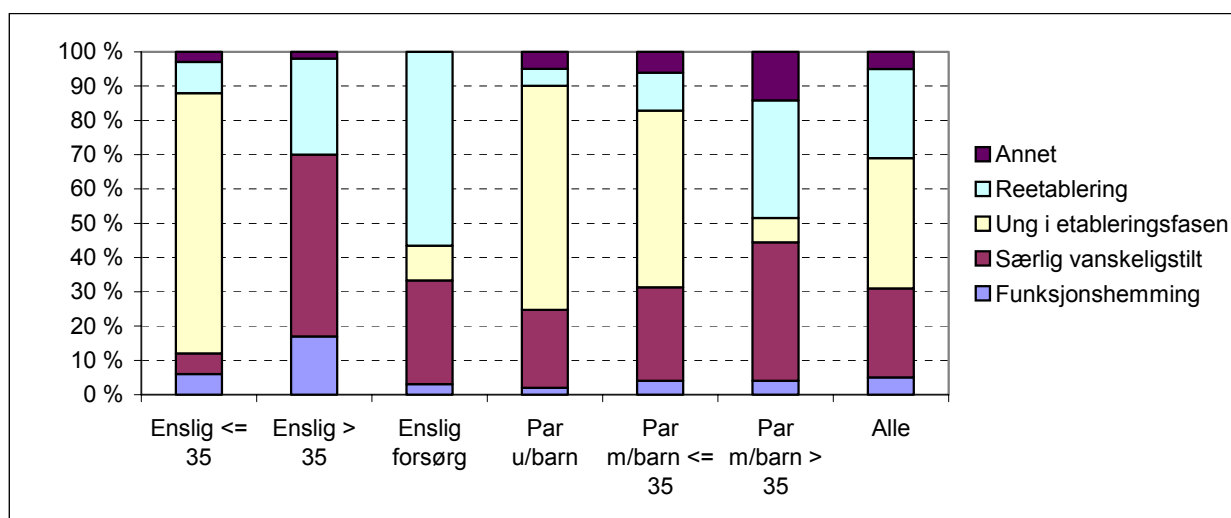
Inntekt er bare ett element i definisjonen av hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Søknadsskjemaet som Oslo kommune bruker for etableringslån opererer med tre kategorier for søkegrunnlag. De tre gruppene er funksjonshemmet, særlig vanskeligstilt og ung i etableringsfasen. I Akershus-kommunene kan dette variere noe. I registrerings skjemaet valgte vi å bruke de tre nevnte inndelingene samt en “annet” - kategori for å fange opp de som ikke passet inn i de ferdige kategoriene.

I kategorien “annet” finner vi også undergruppene andregangsetablerer (etablering i parforhold for andre gang), husstander med gjeldsordning eller nylig avsluttet gjeldsordning, barnefamilier, flytting, sykdom, familiegjennforening og refinansiering¹⁰. Flere av søkerne som

¹⁰ I vårt utvalg var det 4 søknader som gjaldt refinansiering, 2 ble innvilget. Husbankstatistikken fra år 2000 viser at 10 prosent av de innvilgende søknadene i Akershus og 15,6 prosent av de innvilgede søknadene i Oslo gjaldt refinansiering.

er gruppert under kategorien “annet” kunne sannsynligvis like gjerne tilhørt kategorien vanskeligstilt. Antall reetablerere er såpass stor at vi har utskilt disse i en egen kategori.

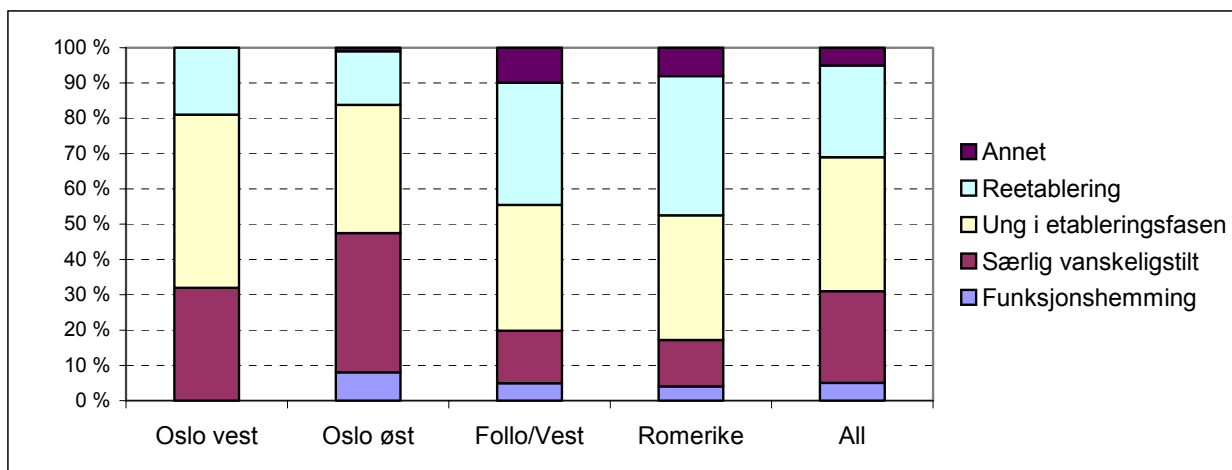
Figuren nedenfor viser fordeling av søkere etter husstandstype og søknadsgrunnlag. Den store majoriteten av søkere er unge i etableringsfasen. Dette søknadsgrunnlaget dominerer også blant par uten barn og, i noe mindre utstrekning, blant par med barn. Enslige over 35 år er i stor grad kategorisert som vanskeligstilt med et betydelig innslag av reetablerere og funksjonshemmede.



Figur 4.2 Søkere etter husholdningstype og søknadsgrunnlag.

I alt er 38 prosent søknader fra unge i etableringsfasen. En fjerdedel er særlig vanskeligstilte, mens en annen fjerdedel søker pga reetablering. Blant enslige forsørgere er søknadsgrunn reetablering betydelig, men en nesten like stor andel av par med barn over etableringsfasen etablerer seg på nytt med en ny partner. Noen av de enslige forsørgerne har ikke levd i parforhold, mens andre blir enslige forsørgere etter et samlivsbrudd og søker ofte etableringslån for å kjøpe ut tidligere partner fra den eksisterende boligen. Reetablerere kan for eksempel dra fordel av at de allerede har en etablering bak seg og som kanskje innebærer at de enten har en bolig å selge eller lar sin eierandel i den eksisterende boligen inngå som egenkapital.

Funksjonshemming er registrert blant fem prosent av søkerne. Blant enslige over 35 år utgjør andelen funksjonshemmede 12 prosent. De særlig vanskeligstilte er også oftest å finne i denne gruppen, men også i eldre barnefamilier.



Figur 4.3 Søkere etter område og søknadsgrunnlag.

Etter område i regionen synes det å være mange ”særlig vanskeligstilte” søkere i Oslo og mange som søker etableringslån til reetablering i Akershus. Som vi så ovenfor var det relativt mange enslige forsørgere blant søkerne i Akershus, noe som bidrar til å forklare den store andelen reetablerere. I Oslo vest er det ikke registrert søkere med funksjonshemming. Siden vi har tatt et utvalg av relativt få søkere, kan dette være helt tilfeldig.

4.3 Spesielle kjennetegn ved søkerne

Vanskeligstilt på boligmarkedet blir i denne sammenhengen i stor grad definert av inntekt og økonomi. Men grensene for å få lån og avslag er tøyelige og en husstand med lav inntekt kan imidlertid ha andre problemer som trekker i retning av at den bør prioriteres ved fordeling av boligpolitiske virkemidler. Vi har forsøkt å fange opp i hvilken grad husstander som søker om etableringslån har tilleggsproblemer og om disse er dokumentert i søknaden. Dersom eventuelle tilleggsproblemer er dokumentert, er det grunn til tro at søker har lagt ved denne typen dokumentasjon ut fra en antakelse om den kan øke sannsynligheten for at lånet innvilges. I registreringskjemaet, se vedlegg 1, har vi benyttet følgende kategorier, der enkeltsøkere kan ha flere av kjennetegnene samtidig:

- Funksjonshemming hos søker
- Funksjonshemming hos andre i husstanden
- Psykiske lidelser hos søker
- Psykiske lidelser hos andre i husstanden
- Somatiske sykdommer hos søker
- Somatiske sykdommer hos andre i husstanden
- Søker har/har hatt rusproblemer
- Andre i husstanden har/har hatt rusproblemer
- Flyktning/opphold på humanitært grunnlag
- Vet ikke/søknaden inneholder ikke denne typen opplysninger
- Annet (spesifiser)

Husstander med funksjonshemming er en av de uttalte målgruppene for etableringslånet. Funksjonshemming er vidt begrep. Det rommer alt fra fysiske funksjonshemminger som i større og mindre grad krever tilpasset bolig. Begrepet kan også omfatte mennesker med svært ulike former for og grader av psykisk utviklingshemming.

Psykiske lidelser regnes som en særegen og tildels problematisk plage eller sykdom. Mennesker med psykiske lidelser blir ofte regnet som et problem ute i bomiljøet, se for eksempel Dyb (2001). Vi ønsket å registrere dette som egen kategori. Flyktning/ opphold på humanitært grunnlag er en kategori som skaper problemer i forhold til selve *registreringen*. Søkeren kan ha kommet til Norge som flyktning uten at det er registrert i søknaden på etableringslån. Vi har gått gjennom registreringene og fordelt dem i kategorier som vist i tabellen nedenfor. Alle som har nevnt flyktning/opphold på humanitært grunnlag er plassert i gruppen ”flyktning +”, selv om de skulle ha andre kjennetegn i tillegg.

Tabell 4.2 Husholdninger som har oppgitt kjennetegn som kan ha betydning for søknadsvurderingen. Prosent

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Funksjonshemming	4	6	25	22	13
Psykisk lidelse	9	14	15		12
Somatisk sykdom	17	16		19	12
Kombin. fh./psyk./som.	30	16	9	6	14
Flyktning +	26	38	39	30	36
Annet	15	11	12	23	13
Alle	100	100	100	100	100
N	15	45	33	14	107

Av de 107 søkerne som har oppgitt kjennetegn som kan ha betydning for søknadsvurderingen er over en tredjedel flyktninger. De andre gruppene har nokså lik oppslutning på 12-14 prosent. Svært få hadde rusproblemer og er plassert i kategorien annet. Erfaringer fra andre undersøkelser viser en tendens til å underrapportere rusproblemer. Sannsynligvis er andelen husstander med et rusproblem større enn registreringen viser også i vårt materiale. Den mest entydige konklusjonen vi kan trekke fra det spinkle datagrunnlaget i vår undersøkelse, er at personer med store og omfattende rusproblemer stort sett ikke søker om etableringslån. Husstander med mindre åpenbare rusproblemer vil neppe oppgi dette i søknaden. Et annen moment er at personer med store rusproblemer sannsynligvis allerede er i kontakt med hjelpetjenesten. Det kan ha skjedd en utsiling eller bortsiling av denne gruppen i forkant av en eventuell søkeprosess.

Analysen av disse kategoriene viser for det første at bare et mindretall av saksmappene i vårt utvalg inneholder denne typen opplysninger. To tredeler av saksmappene inneholder ikke

opplysninger som kan defineres inn under kjennetegn ved husstanden som kan ha betydning for saksbehandlingen og utfallet av den.

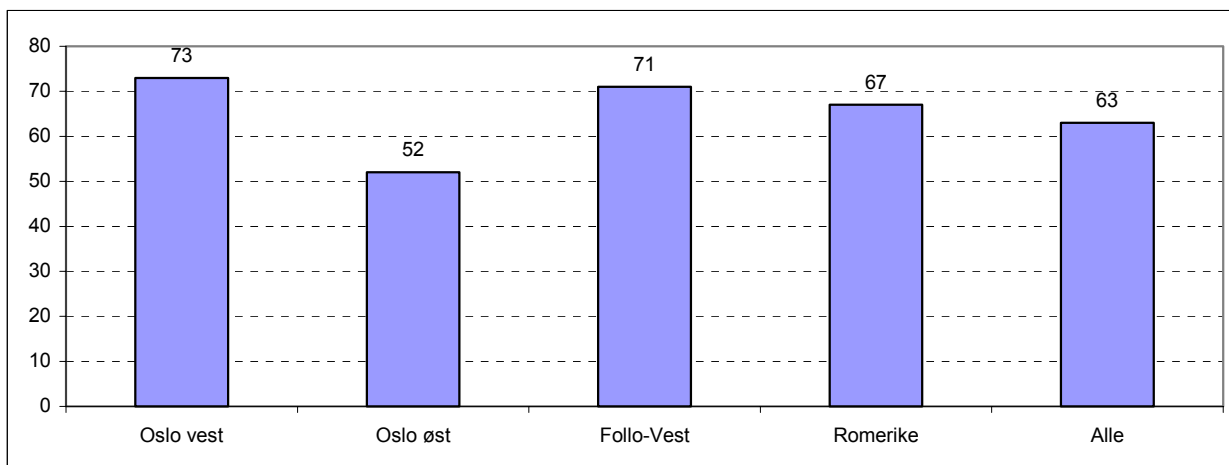
De vanligste problemene, i tillegg til de som er gjengitt over, er en bolighistorie med hyppige flyttinger eller at flytting i nåværende situasjon vil være uheldig. Søknader der barn er involvert og der hensynet til barna taler for en stabil bolig er tilbøyelig til å bli innvilget. Men som vi skal se blir et flertall av søkerne med status som enslige forsørgere avvist. Disse søknadene involverer også barn.

4.4 Etnisk minoritetsbakgrunn som vanskeligstilt gruppe

Husstander med etnisk minoritetsbakgrunn er tema i drøftinger av vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Innvandrere er for eksempel omtalt som egen gruppe i Utjammingsmeldinga (St. meld. 50 [199-99]). Der framgår det at innvandrere har noe lavere inntekt enn gjennomsnittet av befolkningen. Innvandrere fra ikke-vestlige land har lavere gjennomsnittsinntekt enn gruppen innvandrere som helhet. En relativt stor andel – 30 prosent av inntekten – består av overføringer fra det offentlige. Tilsvarende for resten av befolkningen er 17 prosent. Arbeidsledigheten er høyere enn i resten av befolkningen i denne gruppen.

Ett av kriteriene i utvelgelsen av bydeler og kommuner i undersøkelsen vår er andelen ikke-vestlige innvandrere. Gamle Oslo og Furuset er blant bydelene i Oslo med høyest andel ikke-vestlige innvandrere med henholdsvis 32 og 26 prosent. Røa er en av bydelene med lavest innvandrersandel (5,5 prosent). Av Akershus-kommunene topper Lørenskog med 5,9 prosent ikke-vestlige innvandrere. Nannestad og Eidsvoll har den laveste andelen med 1,6 prosent av befolkningen i begge kommunene. (Se vedlegg 2 og 3).

I vårt materiale utgjør andelen med opprinnelse utenfor Norge 33 prosent. Med rimelig stor sikkerhet kan vi fastslå at 14 prosent av alle søkerne har opprinnelse i Asia, tre prosent i Afrika og fire prosent i et europeisk land. De europeiske landene er Tyrkia og land på Balkan. 0,3 prosent kommer fra Sør- eller Mellom-Amerika. Resten har vi ikke kunnet fastlå opprinnelsesland for. Søkerne har ingen plikt til å oppgi opprinnelsesland eller opplyse om etnisk bakgrunn. I noen mapper vil det likevel framgå, for eksempel fra vedlagt dokumentasjon om sykdom eller skade fra hjemlandet (bl. a. flyktninger med fysiske og/eller psykiske skader fra tortur), eller det framgår ved en tilfeldighet hvor søker kommer fra. Men det er også en del søkere vi ikke har kunnet bestemme opprinnelsesland eller verdensdel for. Vi kan likevel med stor sannsynlighet fastslå at de aller fleste i gruppen har såkalt ikke-vestlig bakgrunn og at tallet i våre data er sammenlignbart med kategoriene ”ikke vestlige innvandrere” vi finner i bydels- og kommunestatistikken (Statistisk sentralbyrå).



Figur 4.4 Andel av søkerne som er etnisk norske. Område. Prosent

Nær 2 av 3 søkere er etnisk norske. I Oslo øst har imidlertid halvparten av søkerne utenlandsk bakgrunn. I Gamle Oslo utgjør andelen med minoritetsbakgrunn 55 prosent av søkerne, i Bærum 51 prosent og i Furuset 44 prosent.

4.5 Hovedbeskjeftigelse og inntekt

I tabellen nedenfor presenteres søkerens hovedbeskjeftigelse. Det viktigste skillet går mellom de som er i fullt lønnet arbeide og de andre, som dels arbeider deltid, dels er trygdet, under utdanning, attføring eller er arbeidsledige eller hjemmeværende. Noen kan også ha kombinasjoner av disse.

Tabell 4.3 Hovedbeskjeftigelse etter område. Alle søkere. Prosent

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Lønnet arbeid - fulltid	73	70	75	77	74
Lønnet arbeid - redusert tid	8	4	6	10	6
Pensjonist - varig trygdet	7	12	12	3	9
Under utdanning	6	4	3		3
Under attføring	2	9	4	4	6
Arbeidsledig	4	.	.	3	1
Hjemmeværende	1	1	.	2	1
Sum	100	100	100	100	100

Hele 3 av 4 fire søkere er i fullt arbeide og andelen er nokså lik mellom områdene. Det er relativt flest trygdede og personer under attføring i Oslo øst. De få søkerne som oppgir at de er arbeidsløse finner vi i Oslo vest og på Romerike. I en landsomfattende undersøkelse av søkere til boligtilskudd fant Barlindhaug m.fl (1996) at bare 17 prosent av søkerne fra 1987, 1990 og

1993 oppga lønn som inntektskilde, mens hele 62 prosent oppga uføretrygd. Basert på denne sammenligningen synes søkere til etableringslån å være betydelig mindre vanskeligstilt enn søkerne til boligtilskudd. Utflytting fra foreldre eller etablering som par hadde høyest andel i Oslo øst.

4.6 Boforhold på søknadstidspunkt

Dårlige nåværende boforhold ble tidlig på 1990-tallet tillagt stor betydning av kommunene i vurderingen av hvem som skulle få etableringslån (Barlindhaug 1994). I vårt skjema registrerte vi hvordan søkerne bodde i den grad dette var registrert i saksmappene.

Tabell 4.4 Opplysninger om nåværende boforhold. Prosent

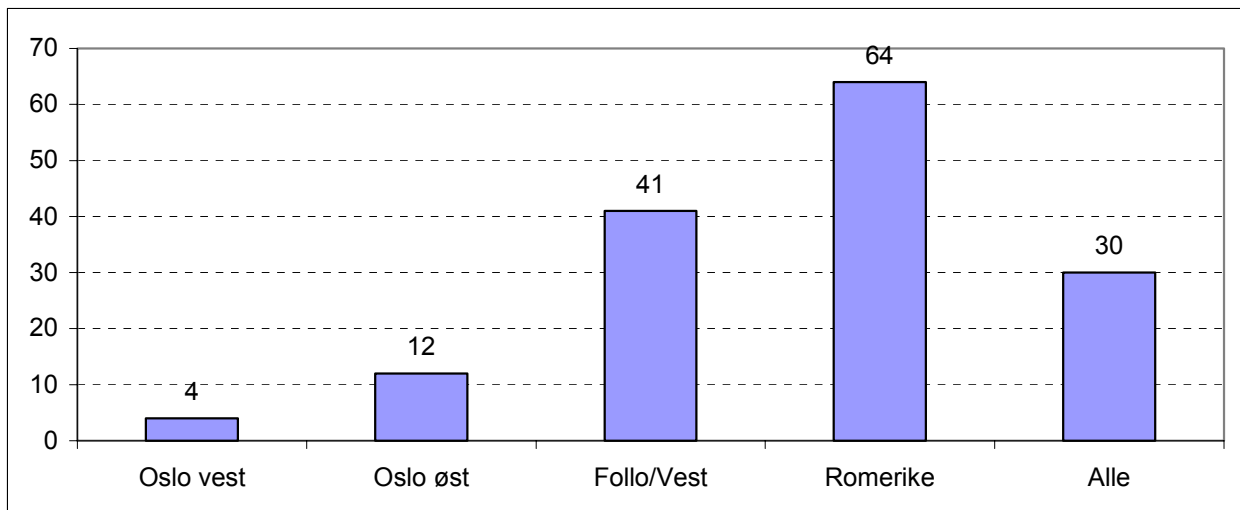
	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Lav standard	6	5	12	9	7
Høy husleie - boutgift	16	8	10	21	12
Mister bolig – uten bolig	42	37	41	34	38
Utfl.fra foreldre- etabl. som par	11	24	16	12	19
For liten bolig	1	8	6	7	7
Kommunal bolig-tjenestebolig	24	15	5	17	15
Annet	.	2	10	.	3
Sum	100	100	100	100	100
N	36	92	37	33	198

Vi fant opplysninger om nåværende boforhold blant 198 av søkerne. Det som var mest utbredt var å ville miste nåværende bolig i nær fremtid, ofte fordi leiekontrakten gikk ut og i enkelte tilfeller fordi boligen skulle selges. En del av de som var uten bolig bodde hos slektninger eller venner.

4.7 Søknadsformål og status 2-3 år senere

Noen søker om lån til en bestemt bolig de kan tenke seg å kjøpe, mens andre har søkt om et forhåndstilsagn. Et innvilget lån på dette grunnlaget fungerer også som et finansieringsbevis i en kjøpsituasjon. Betingelsen er at en holder seg til den avtalte kjøpesummen når en leter i markedet.

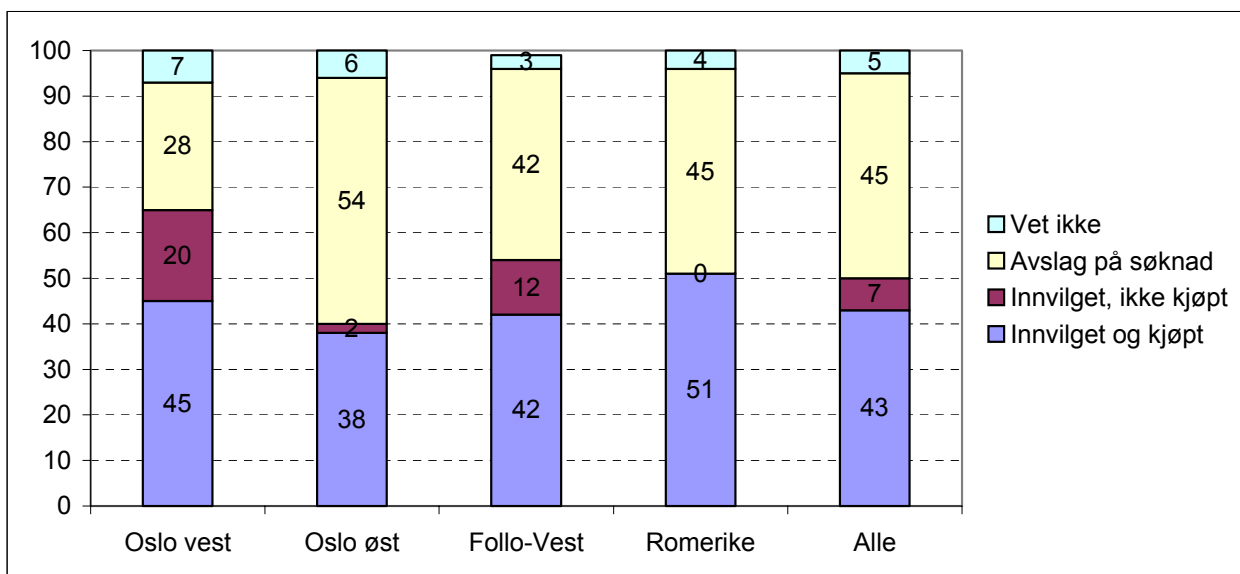
I de fleste tilfeller vil det ikke være mulig å få tilslag på en bruktbolig uten å ha finansieringen i orden. Når vi i materialet likevel finner husholdninger som har søkt på en bestemt bolig, skyldes dette at det da dreier seg om nybygde prosjekter som kan reserveres og der en da har bedre tid til å ordne finansieringen før en skriver endelig kontrakt.



Figur 4.5 Andelen av søkerne som har søkt om etableringslån til en bestemt bolig.

To av 3 søkere har fått et forhåndstilsagn og ikke søkt om lån til en bestemt bolig. I Oslo vest gjelder så og si alle søknader forhåndstilsagn, mens på Romerike er det nær 2 av 3 søknader som dreier seg om en bestemt bolig. I to av de tre kommunene i sistnevnte område var andelen godt over 90 prosent.

Etter å ha fått et forhåndstilsagn vil de fleste kjøpe en passende bolig, mens andre ikke bruker tilsagnet. De fleste kommuner gir tilsagn som varer i tre måneder. At en ikke har funnet en bolig i løpet av denne perioden kan være en av flere grunner til at tilsagnet ikke er brukt i en periode på 2-3 år etter at lån ble innvilget.



Figur 4.6 Søknadsstatus i forhold til innvilgelse og om bolig er kjøpt.

Det er i Oslo vest at vi finner den største andelen av innvilgede søknader der husholdningen ikke har benyttet tilsagnet. I Follo/Vest området er andelen 12 prosent. Mange som får tilsagn i Oslo vest, får et tilsagnsbeløp som tilsier at de må lete etter boliger i et rimeligere strøk av byen, ofte i østlige bydeler. Noen kan vegre seg for å flytte og finner heller en alternativ løsning i den bydelen de bor i. I Oslo øst mente en av våre informanter at boligkontorene var proffe og fikk til løsninger.

Andelen som får avslag er klart størst i Oslo øst og klart minst i Oslo vest. I Follo-Vest området var det 42 prosent som fikk avslag, mens andelen var 45 prosent på Romerike.

Opplysningene i saksmappene gir svært lite opplysninger om hvorfor husholdningene ikke har benyttet lånetilsagnet. Vi har bare opplysninger fra 7 saker om hvorfor. En sier at en passende bolig ville bli for kostbar, mens to sier at lånet ikke ville være stort nok for å muliggjøre et kjøp. To hushold har flyttet til en annen kommune, slik at en utnyttelse av lånetilsagnet er uaktuelt. En annen har foretatt en ny søknad to år senere og da kjøpt en bolig. Lånet ble inndratt i den siste saken vi har opplysninger om.

4.8 Avslag til de mest vanskeligstilte?

Den vanligste begrunnelsen vi finner for å avslå en søknad om etableringslån kan samles i sekkebetegnelsen “manglende betjeningsevne”. Datainnsamlingen er lagt opp til å få mer detaljert informasjon om begrunnelsene for å gi avslag. Den vanligste begrunnelsen er lav eller usikker inntekt. Tabell 4.5 viser andelen innvilgede og avslåtte søknader etter inntekt. Inntektsbegrepet (ekvivalent inntekt) er årlig husholdningsinntekt korrigert med kvadratrotskalaen¹¹.

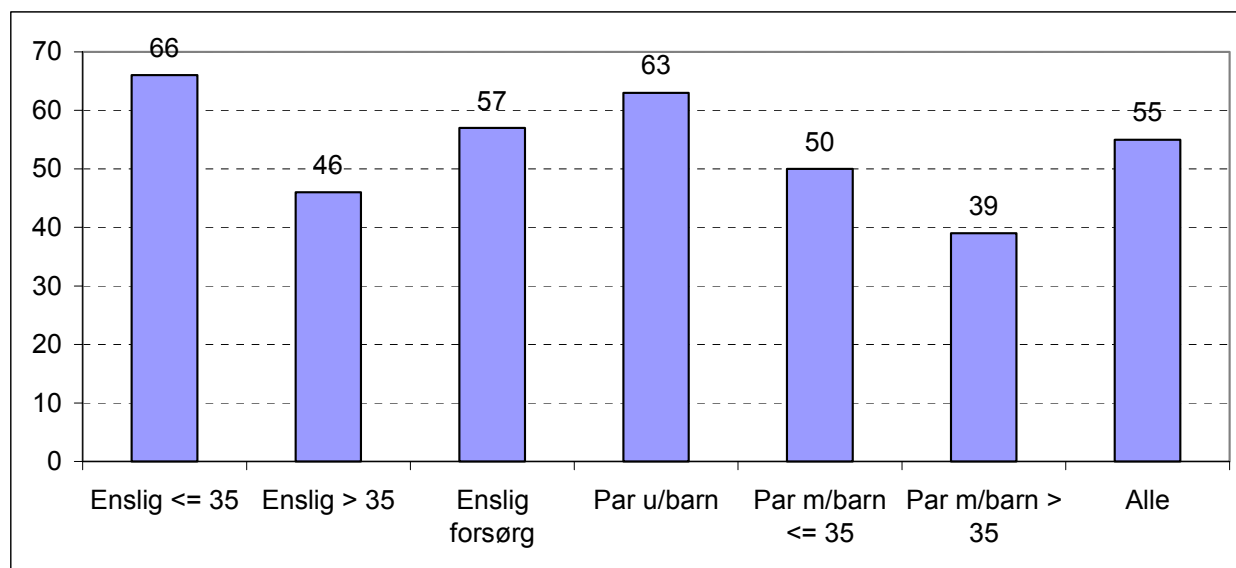
Tabell 4.5 Innvilgede og avslåtte søknader etter ekvivalent inntekt vektet etter husstandstype- og størrelse. Prosent

	Under 140.000	140.000- 189.000	190.000- 239.000	240.000 og over	Alle
Søknad innvilget	32	54	63	70	55
Søknad avslått	68	46	37	30	45
Alle	100	100	100	100	100

¹¹ Kvadratrotskalaen er brukt for å korrigere inntekten og gjøre den mer sammenlignbar mellom husholdninger med ulike antall medlemmer. Ny inntekt er lik gammel inntekt dividert med kvadratrotten av antall personer i husholdningen. I en husholdning med 1 person blir ny inntekt lik gammel inntekt, mens i en husholdning med fire personer blir ny inntekt lik halvparten av gammel inntekt.

Søkere med husstandsinntekt under 140.000 kroner har betydelig større sjans til å få avslag enn søkere med høyere inntekter. Sannsynligheten for å få lån øker med økt husstandsinntekt. I den høyeste inntektsgruppen er avslagsprosenten 30.

Fra Husbankens statistikk over bruken av etableringslån kjenner vi innvilgelsesandelene fordelt på kommuner. Her vil vi vise hvordan innvilgelsesprosent en varierer med husholdningstype¹².

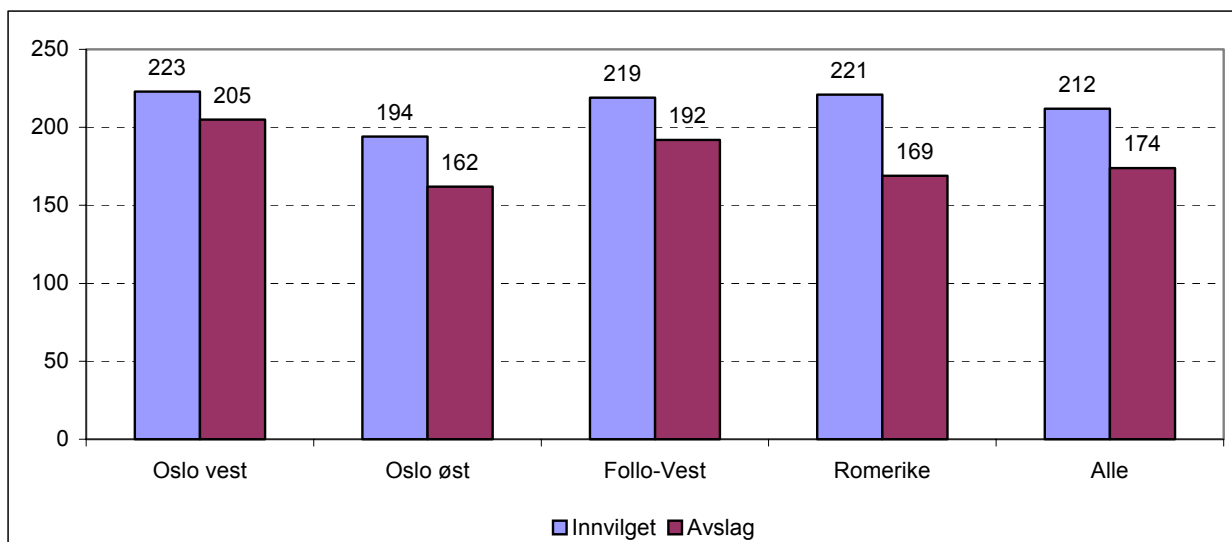


Figur 4.7 Innvilgelsesprosent etter husholdningstype.

Innvilgelsesprosenten er størst blant unge enslige og par uten barn, og minst for enslige over 35 år og par over 35 år med barn.

Dataene viser også at husstander som er i en reetableringsfase gjennomgående har noe høyere husstandsinntekt enn de som tilhører gruppen enslige forsørgere. Husstandsinntekt defineres som inntekten i den nye, reetablerte husstanden. Det er denne inntekten som skal betjene boliglånet. Med utgangspunkt i at evne til å betjene lånet er et av de helt sentrale vurderingskriteriene for saksbehandlerne, kan inntektsforskjellen mellom enslige ugifte forsørgere og skilte/separerte med barn forklare noe av forskjellen i sjansen til å få lån eller avslag. Også blant reetablererne er det relativt flere med lav inntekt som får avslag enn med høy inntekt. Dette bidrar til å underbygge at det er inntekten og familietype – hvor mange som skal forsørges på husstandens inntekt – som er avgjørende for tildeling av lån. 60 prosent av søkerne med inntekt under 240.000 er enslige *uten* barn. Inntekten skal forsørge én person.

¹² Mens Husbankstatistikken fra år 2000 bare registrerte som innvilgede de som hadde kjøpt bolig, enten etter søknad til en bestemt bolig eller som forhåndstilsagn, har vi her tatt med alle, også de som ikke har brukt forhåndstilsagnet enda og de som har ventet så lenge at forhåndstilsagnet er ugyldig.



Figur 4.8 Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt etter område og om de har fått etableringslån eller avslag.

I alle områder er inntekten til de som har fått lån høyere enn hos de som har fått avslag. For alle under ett var ekvivalent gjennomsnittsinntekt 212.000 kroner for de som fikk lån mot 174.000 kroner for de som fikk avslag. Dette tyder på at det skjer en behovsprøving nedover ved at det er de mest vanskeligstilte som avvises. Kan det likevel være at mange av avslagene gjelder husholdninger med høye inntekter, men at omfanget av hushold med lave inntekter likevel trekker gjennomsnittet ned?

Tabell 4.6 Fordeling av ekvivalent inntekt etter innvilgede og avslåtte søknader. Hele utvalget

	1. decil (10%)	1. kvartil (25 %)	Median	3. kvartil (75 %)	9. decil (90 %)
Søknad innvilget	132.000	167.800	206.400	252.000	299.500
Søknad avslått	88.200	117.800	165.400	219.600	270.000

Tabellen synes å vise at hele inntektsfordelingen til de med avslag ligger til venstre for eller har lavere verdier i forhold til fordelingen til innvilgende søkere. Fordelingene synes likevel å ligge nærmere hverandre i de høyeste inntektsskiktene enn i de laveste¹³.

Saksbehandlerne i kommunene og bydelene framholder også at det viktigste vurderingskriteriet er søkerens økonomi. Samtlige informanter poengterer at uansett hva slags muligheter kommunene og bydelene har til å sette sammen gunstige finansieringspakker, vil

¹³ For ytterligere å belyse omfanget av søkere med høy inntekt som har fått avslag har vi sett på gjennomsnittsinntekten for de 20 husholdningene med høyest inntekt som fikk lån og gjort en sammenligning av

søkerens evne til å betjene lånet avgjøre hvorvidt søknaden innvilges. Et virkemiddel som har til hensikt å hjelpe husstander inn på det pressede boligmarkedet i Oslo-regionen, vil også med nødvendighet ekskludere de mest vanskeligstilte. For enkelte kan boligtilskudd utgjøre en del av finansieringspakken, slik at de kan ta et mindre etableringslån og greie låneforpliktelsene.

Andelen som får avslag vil være avhengig av antallet og sammensetningen av søkermassen. Dersom flere i den laveste inntektskategorien hadde søkt, ville sannsynligvis avslagprosenten vært høyere. Det er grunn til å tro at kommunen heller vil sitte igjen med lånemidler enn å gi til folk som de vurderer ikke å ha betjeningsevne. Hvorvidt kommunene ville søkt om tilleggsbevilgninger fra Husbanken dersom flere med betjeningsevne hadde søkt enn det er midler til fordeling, har vi begrenset informasjon om. Ifølge retningslinjene for etableringslån kan kommunene søke om tilleggsbevilgninger til bestemte formål. Søknadene skal være behandlet og godkjent i kommunestyret. Det legges med andre ord visse begrensninger på adgangen til å søke om tilleggsmidler når den opprinnelige tildelte potten er brukt opp.

Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de ulike målgruppenes sjanser til å få innvilget søknaden om etableringslån. Tabellen nedenfor viser resultatet av tilsagn og avslag på lånesøknaden etter målgruppe eller grunnlaget for å søke om lån.

Tabell 4.7 Innvilgede og avslåtte lånesøknader etter grunnlag for å søke om lån. Prosent

	Funksjons- hemming	Særlig vanskeligstilt	Ung i etablerings- fasen	Reetablering	Annet	Alle
Søknad innvilget	64	43	66	50	49	55
Søknad avslått	36	57	34	50	51	45
Alle	100	100	100	100	100	100

To av tre som søker som ung i etableringsfasen eller som funksjonshemmet får innvilget lånesøknaden. Særlig vanskeligstilte er derimot en gruppe der et betydelig flertall får avslag. Halvparten av reetablererne og gruppen andre får innvilget lån. Sistnevnte gruppe vil også omfatte vanskeligstilte husstander.

Tabellen nedenfor gir inntrykk av at søkere med etnisk minoritetsbakgrunn har langt større sjanse for å få lånesøknaden avvist enn etniske nordmenn. En tredel av søknadene fra etniske nordmenn blir avslått mens to tredeler av søknadene fra etniske minoriteter gis avslag. Før en trekker en endelig konklusjon omkring dette, må en se nærmere på om det ellers er systematiske forskjeller mellom etniske norske og minoritetsgruppene.

gjennomsnittsinntekten for de 20 husholdningene med høyest inntekt som fikk avslag. Uansett om vi bruker faktisk eller korrigert inntekt er gjennomsnittsinntekten høyest for de som har fått innvilget lån.

Tabell 4.8 Tilsagn og avslag på søknad om lån etter etnisk opprinnelse. Prosent

	Norge	Utenfor Norge	Alle
Søknad innvilget	65	38	55
Søknad avslått	35	62	45
Alle	100	100	100

I våre data ser vi små inntektsforskjeller mellom søkere med norsk etnisk bakgrunn og søkere med etnisk minoritetsbakgrunn når oppgitt inntekt brukes direkte. Likevel er det en relativt større andel med innvandrerbakgrunn enn etniske nordmenn som får søknaden avist med begrunnelsen ”for lav/usikker inntekt”. Forskjellen er betydelig. Førtito prosent av avslagene til etniske minoriteter gis med begrunnelsen at inntekten er for lav. Atten prosent av avslagene til etniske nordmenn gis med samme begrunnelse.

Hovedforklaringen på den relativt høyere andelen avslag blant søkere med etnisk minoritetsbakgrunn er størrelsen på husholdningen i forhold til oppgitt inntekt. Foran redegjorde vi for kommunenes kriterier for å vurdere hvor mye boliglån en familie kan tåle. Oslo kommune benytter Namsmannens satser for livsopphold som beregningsgrunnlag, mens Akershus-kommunene (og Husbanken) bruker SIFOs satser. De er noe forskjellige. Felles for dem er at de beregner en fast sum per person med fordelingsnøkler for vokse og for barn etter alder. Begge beregningsmåtene tar i liten grad hensyn til eventuelle stordriftsfordeler for familier med mange barn. Antall barn i familien vil i stor grad påvirke muligheten for å få lån.

Husstander med etnisk minoritetsbakgrunn har mindre inntekt i forhold til husstandens størrelse enn etniske nordmenn. To tredeler av etnisk norske søkere med inntekt under 240.000 kroner er enpersonhushold. Bare en tredel med etnisk minoritetsbakgrunn på samme inntekstnivå er enpersonhushold. Fire husstander med opprinnelse utenfor Norge består av fem familiemedlemmer eller flere og har under 240.000 kroner i inntekt. Det samme ser vi i de andre inntektstgruppene. Etnisk minoritetsbakgrunn viser en tydelig tendens til å falle sammen med lavere inntekt per husstandsmedlem.

I tabellene nedenfor har vi benyttet ekvivalent inntekt. Kvadratrotskalaen er brukt for å ta hensyn til stordriftsfordeler i husholdningene.

Tabell 4.9 Innvilgede søknader etter husstandens ekvivalente inntekt og etnisk bakgrunn. Prosent

Inntekt	Norge	Utenfor	
		Norge	Alle
Under 140.000	13	20	15
140.000-189.000	21	29	23
190.000-239.000	29	31	29
240.000 og over	37	20	33
Alle	100	99	100

Tabell 4.10 Avslåtte søknader etter husstandens ekvivalente inntekt og etnisk bakgrunn. Prosent

Inntekt	Norge	Utenfor	
		Norge	Alle
Under 140.000	24	47	36
140.000-189.000	30	20	25
190.000-239.000	24	18	21
240.000 og over	22	15	18
Alle	100	100	100

Vi ser at det er relativt flere med etnisk minoritetsbakgrunn enn etniske nordmenn i de laveste inntektsgruppene som får lån. Etniske nordmenn dominerer klart i den øverste inntektskategorien. Men det er enda større sjanse for at etniske minoriteter med ekvivalent inntekt under 140.000 får avslag enn at etniske nordmenn får avslag. I den multivariate analysen nedenfor vil vi gå nærmere inn på denne problemstillingen.

4.9 Multivariat analyse av innvilgelsesandel

Som vi har beskrevet ovenfor kan det være flere grunner til at søkeren får innvilget eller avslått en søknad om etableringslån. Vi vil her foreta en samlet analyse av de ulike faktorenes betydning for om en søknad blir innvilget eller ikke. For det første tror vi inntekt og derigjennom betalingsevne har en klar sammenheng med om søknaden blir innvilget. Men inntekt alene er ikke nok. Vi må også ta hensyn til prisnivå og husholdningenes sammensetning. Dette er gjort ved å bringe inn områder og ekvivalent inntekt som forklaringsfaktorer.

Noen grupper er prioritert foran andre, derfor har vi også brakt inn søkergrunnlaget som forklaring på hvorfor innvilgelsesprosenten varierer. Dessuten har vi konstruert variabler for ulike tilleggsopplysninger som kan ha hatt betydning for søknadsvurderingen. I tillegg er det tatt med variabler som beskriver ulike kategorier av nåværende boforhold.

Ved å skille søkerne i etniske nordmenn og andre har vi muligheter for å undersøke om det kan være forskjellsbehandling. Ytterligere en variabel som undersøker om forskjellsbehandlingen eventuelt er forskjellig i Oslo og Akershus er konstruert. Alle forklaringsvariablene er konstruert som dummyvariabler, bortsett fra inntekt. Vi har valgt å foreta en logistisk regresjon. Den avhengige variabelen antar to verdier – innvilget søknad eller avslått søknad¹⁴.

Tabell 4.11 Logistisk analyse av innvilgede/avslåtte søknader på etableringslån.

Forklaringsvariabler	Estimerte koeffisienter	Odds rater Punktestimat	95 % Wald konfidensintervall	
Konstantledd	-1.2373			
Ekvivalent inntekt	0.00718	1.007	1.003	1.011
<i>Søkergruppe</i>				
Funksjonshemmet=1 1)	0.2967	1.345	0.406	4.464
Særlig vanskeligstil=11)	-0.0769	0.926	0.420	2.041
Reetablering=1 1)	-0.3953	0.673	0.351	1.293
Annen søkergrunn=11)	-0.1453	0.865	0.262	2.857
<i>Spesielle kjennetegn</i>				
Flyktning=1 2)	0.3943	1.483	0.631	3.485
Psykisk lidelse, somatisk, rus el. kombinasjoner=1 2)	-0.1102	0.896	0.395	2.029
Andre grunner for søknad=1 2)	1.6483	5.198	1.275	21.186
<i>Nåværende boforhold</i>				
Lav standard - høy boutgift=1 3)	-0.4525	0.636	0.277	1.463
Uten bolig om kort tid=1 3)	0.1778	1.195	0.645	2.214
Kommunal bolig- tjenestebolig=1 3)	-0.3322	0.717	0.265	1.939
Annet=1 3)	0.1735	1.189	0.396	3.573
<i>Etnisitet</i>				
Etnisitet - fremmed=1	-1.6937	0.184	0.076	0.443
Etnisitet*Oslo	1.3899	4.014	1.363	11.820
<i>Område</i>				
Oslo Vest=1 4)	0.9061	2.475	1.134	5.401
Follo-vest=1 4)	0.4395	1.552	0.728	3.310
Romerike=1 4)	0.7305	2.076	0.940	4.585

Basis: 1) Ung i etableringsfasen 2) De som ikke hadde fått registret spesielle kjennetegn 3) De som ikke hadde fått registret noe om nåværende boforhold 4) Oslo øst

¹⁴ Mens en lineær regresjon minimerer feilspesifiseringen, maksimerer en logistisk regresjon sannsynligheten for at observerte verdier på avhengig og uavhengige variabler opptrer sammen. Hvis P er sannsynligheten for å få innvilget søknaden, vil 1-P være sannsynligheten for avslag. Oddsene er definert som $P/(1-P)$. Hvis sannsynligheten for å få innvilget søknaden er 0,5, blir oddsene 1. Er sannsynligheten for å få innvilget søknaden større enn 0,5 blir oddsene høyere enn 1. I regresjonen er det logaritmen av oddsene som brukes som avhengig variabel. Dette uttrykket kalles logiten (L) og defineres slik; $L = \ln(P/(1-P))$. Koeffisientene i regresjonen kan tolkes som en endring i logiten som følge av en enhets endring i den uavhengige variabelen. Oddsratene, som angir endring i oddsene mellom to forskjellige verdier på en uavhengig variabel, er et bedre mål på effekten av de uavhengige variablene. Hvis B er koeffisienten vil $\exp(B)$ eller "e opphøyd i B-koeffisienten" være lik oddsraten.

Bare noen få av variablene er signifikante i den betydningen at konfidensintervallet i tabellen ovenfor ikke dekker verdien 1. Dette gjelder variablene inntekt, etnisitet, ”andre grunner” oppgitt i søknaden og området Oslo vest. Sannsynligheten for å få innvilget lån stiger med ekvivalent inntekt¹⁵. Betalingsevne er derfor noe som er avgjørende viktig uansett hva slags andre grunner husholdningen har til å få lån.

Sjansen for å få lån er langt mindre for etniske minoritetsgrupper enn for andre. Koeffisienten foran variabelen etnisitet*Oslo er imidlertid sterkt positivt. Dette betyr at forskjellsbehandlingen gjelder Akershus-kommunene og i liten grad Oslo¹⁶. Om dette er tilfelle eller hvorfor det eventuelt er slik, kan vi ikke svare nærmere på ut fra vårt tilgjengelige materiale. I en grundigere analyse av disse problemstillingene ville det være relevant å trekke inn såkalte terskelmodeller (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1994). Dette er modeller som drøfter hva slags minimumskompetanse som må foreligge hos brukerne. Avhengig av om det er oppmøte i skranke, utfylling av søknad og om ordningene er skjønnsbaserte eller rettighetspregede, drøfter modellene hvilke spilleregler søkerne må beherske.

Søholt (2002) trekker frem teorier om representativt byråkrati. Skal en forvaltningsorganisasjon være lydør overfor ulike deler av befolkningen, må det være et kulturfellesskap mellom offentlige tjenestemenn og folket. Etersom gruppen av vanskeligstilte blir mer sammensatt, kan derfor en variert sammensetning av saksbehandlerapparatet i forhold til etnisitet og sosial bakgrunn bidra til at tilgjengeligheten til hjelpeapparatet ikke blir skjevfordelt mellom grupper.

En del har oppgitt tilleggsopplysninger i søknaden. Her er disse husholdningene fordelt på tre kategorier; a) flyktninger, b) psykisk lidelse, somatisk sykdom, rusproblemer eller kombinasjoner av disse, c) ”andre grunner”. De som har oppgitt flyktning eller ”andre grunner” har større sjanse enn de som ikke har oppgitt noen form for tilleggsopplysninger for å få innvilget lån, mens de som tilhører kategori b) har lavere sjanse for å få lån.

Sjansen for å få innvilget søknaden er lavest i Oslo øst, men bare koeffisienten foran Oslo vest er signifikant. Siden vi også finner forskjeller innen Oslo, der retningslinjene for tildeling skal være de samme i alle bydeler, bekrefter dette at skjønn er framtreddende i avgjørelsesprosessen.

I forhold til gruppen ”unge i etableringsfasen” har funksjonshemmede større sjanse for å få lån, mens søknader til reetablering og andre grunner har lavere sannsynlighet for å få lån. Særlig vanskeligstilte avviker i mindre grad fra unge i etableringsfasen. Analysen viser at det å tilhøre målgruppene som er spesielt nevnt i retningslinjene for etableringslånet; ung i etableringsfasen, funksjonshemmet og flyktning, trekker sannsynligheten for å få lån oppover.

¹⁵ Estimert koeffisient er positiv eller oddsraten er større enn 1

¹⁶ For å få fram etnisitet i Oslo må en legge sammen de to koeffisientene (-1.6937+1.3899=-0.3038)

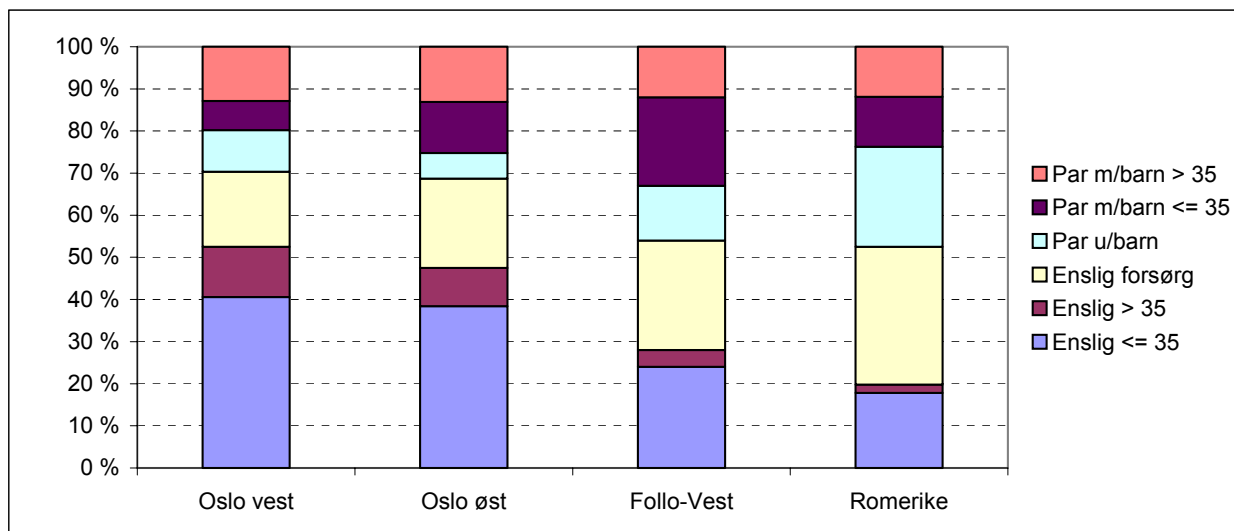
Når det gjelder nåværende boforhold trekker lav standard, høye boutgifter, å bo i kommunal bolig eller tjenestebolig ned sannsynligheten for å få innvilget lån, mens det å snarlig kunne miste boligen eller være uten bolig samt ha oppgitt andre forhold knyttet til den nåværende boligsituasjonen trekker sannsynligheten for å få lån oppover.

Resultatene tyder på at når en først er inne i det kommunale apparatet, enten gjennom en kommunal bolig eller at en er registrert med psykiske lidelser, sykdommer eller rusproblemer, så synes det vanskelig å foreta en videre boligkarriere som eier av egen bolig.

5. Husholdninger som har fått innvilget lån

5.1 Hvem er de?

På grunnlag av innvilgelsesprosenten blant ulike husholdningstyper kan vi se at unge enslige har en større andel blant de som har fått lån enn blant de som har søkt. Det motsatte vil være tilfelle med de eldste barnefamiliene.



Figur 5.1 Husholdninger med innvilget lån etter husholdningstype og område.

I Oslo Vest synes det å være relativt mange par uten barn som har fått avslag. Ellers ser det ut som alle områdene har foretatt den samme prioriteringen mellom søkergrupper, med flest innvilgede lån til unge enslige og relativt færre til de eldste barnefamiliene, slik intensjonen er. Det er relativt flere avslag blant de yngste innen gruppen unge enslige.

Tabell 5.1 Husholdninger med innvilget lån etter husholdningstype og område. Prosent

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig <= 35	41	38	24	18	30
Enslig > 35	12	9	4	2	7
Enslig forsørger	18	21	26	33	24
Par uten barn	10	6	13	24	13
Par m/barn <= 35	7	12	21	12	13
Par m/barn > 35	13	13	12	12	12
Sum	100	100	100	100	100
N	35	65	52	51	203

5.2 Hovedbeskjeftigelse

Tabell 5.2 Hovedbeskjeftigelse etter område. Alle søkere. Prosent

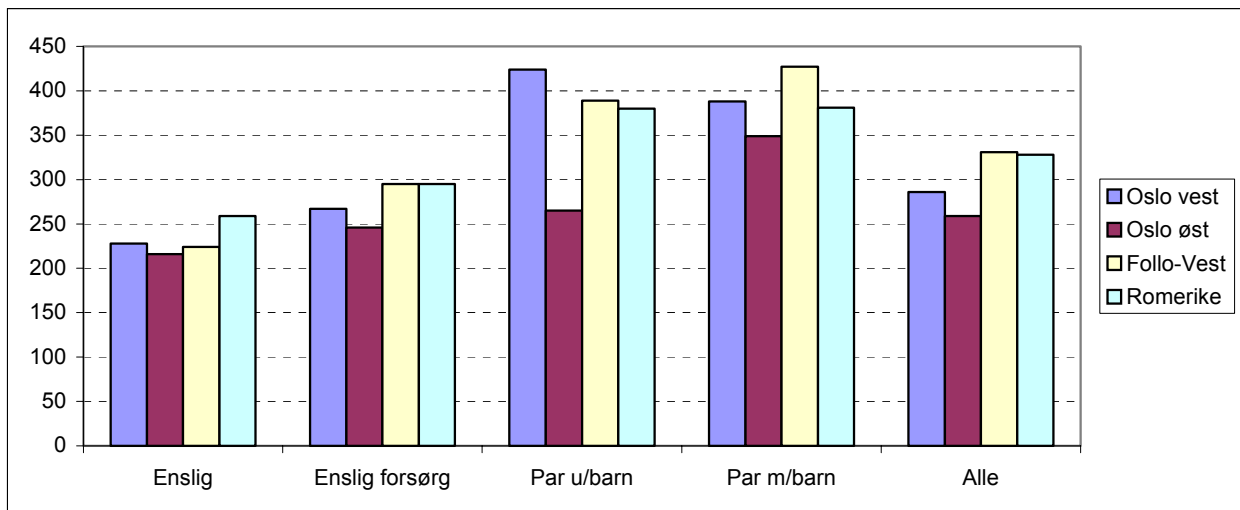
	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Lønnet arbeid - fulltid	75	78	81	82	79
Lønnet arbeid - redusert tid	7	.	4	10	4
Pensjonist - varig trygdet	7	12	10	.	8
Under utdanning	7	3	3	.	3
Under attføring	.	6	2	4	3
Arbeidsledig	5	.	.	2	1
Hjemmeværende	.	.	.	2	0
Sum	100	100	100	100	100

Nesten 80 prosent av mottakerne var i fullt arbeid, mens 8 prosent hadde pensjon eller var varig trygdet. Når vi også tar med de som fikk avslag var andelen i fullt arbeid noe lavere, 74 prosent. Andelen i fullt arbeid er større i Akershus enn i Oslo. En nærmere analyse av de som også har fått boligtilskudd viser at andelen som er i fullt arbeid er lavere for disse. Våre data viser at blant de som både fikk etableringslån og tilskudd var det 65 prosent som var i fullt lønnet arbeid. Andelen med pensjoner eller på varig trygd økte tilsvarende.

Av mottakere i fullt arbeid mottar 43 prosent enten kontantstøtte eller barnetrygd. Dessuten er det 24 prosent som mottar barnebidrag. Ingen av mottakerne mottar sosialhjelp, mens 3 av de som fikk avslag mottok sosialhjelp, alle i Oslo øst.

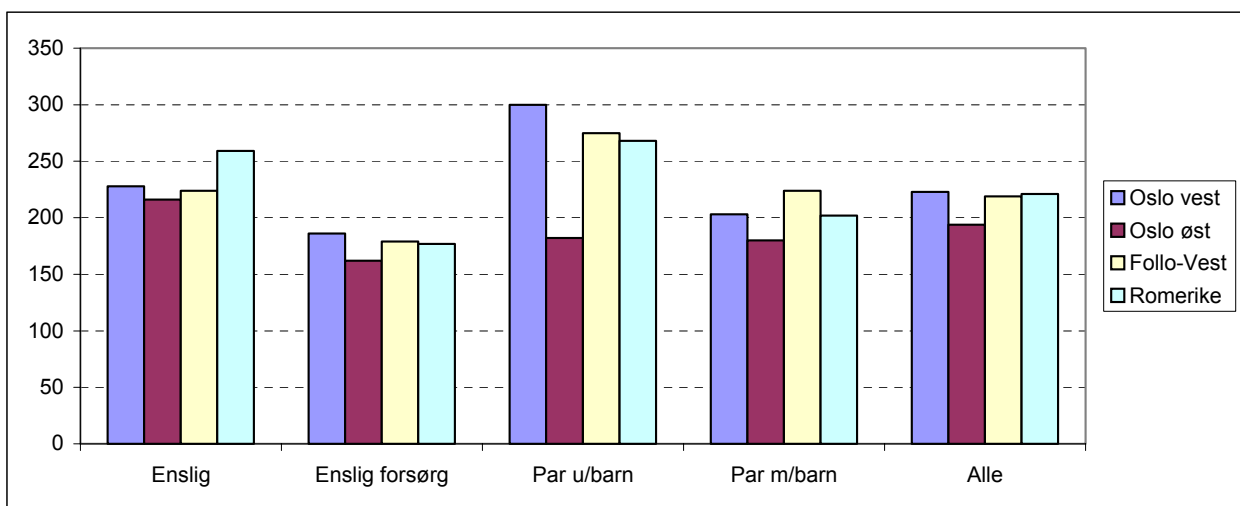
5.3 Hvor stor er inntekten til de som har fått innvilget lån?

Vi vil både presentere de faktiske inntektene og inntekt korrigert med en ekvivalensskala for å ta hensyn til stordriftsfordeler i husholdninger med mange personer. Kvadratrotskalaen er benyttet som ekvivalensskala.



Figur 5.2 Husholdningsinntekt etter husholdningstype og område. Kun de som har kjøpt bolig.

De registrerte inntektene vist etter husholdningstype og område er lavest for mottakere av etableringslån i Oslo øst. Dette gjelder alle husholdningstyper. Blant de enslige er inntektene størst på Romerike. Yngre par med barn på Romerike er de mottakerne som har de høyeste inntektene. I gjennomsnitt ligger inntektsnivået langt over det som kreves for å komme inn under den statlige bostøtteordningen. Er dette et uttrykk for at kommunene er for forsiktige når de innvilger etableringslån, eller er det slik at prisnivået på boligmarkedet er så høyt i regionen at den inntekten som skal til for å betjene lånene må ligge så høyt?



Figur 5.3 Ekvivalent husholdningsinntekt etter husholdningstype og område. Kun de som har kjøpt bolig.

Når vi bruker ekvivalent inntekt, blir nivået det samme som for faktisk inntekt for alle enpersonhusholdninger. En husholdning på fire personer må ha dobbelt så høy inntekt som et

enpersonhushold for at den ekvivalente inntekten skal bli lik for begge husholdningstyper. I figuren ser vi derfor at inntekten for husholdninger med flere personer har gått kraftig med sammenlignet med den første figuren. Innen samme husholdningstype synes forholdet mellom områdene å være uberørt av korrigeringen. Det korrigerede inntektsbegrepet egner seg best i analyser av inntektsforhold der det ikke korrigeres for husholdningstype.

6. Kostnader og finansiering

6.1 Innledning

En tredel har søkt om lån til en bestemt bolig mens to tredeler har søkt om forhåndstilsagn. Dette siste innebærer at søker får et lånebevis på at vedkommende har fått innvilget etableringslån inntil en bestemt størrelse. Lånet utbetales når boligen er kjøpt og i henhold til kontrakt mellom kjøper og selger. Lånetilsagn gis normalt for tre måneder om gangen. Det kan fornyes i tre nye måneder. Prinsipielt er det ingen ting i veien for at tilsagnet kan fornyes flere ganger. Noen kommuner og bydeler vil være restriktive med å fornye tilsagnet for mange ganger. Begrunnelsen er at så lenge lånetilsagnet er gyldig, er midlene bundet opp og stenger for innvilgning av nye lån til søkere som kanskje kan få kjøpt en bolig. En av informantene i Oslo påpeker at låntaker må vise at hun eller han har vært aktive på boligmarkedet for å få fornyet tilsagnet.

Det er imidlertid en tydelig forskjell mellom kommuner og bydeler på hvorvidt de gir et generelt tilsagn eller om de gir lån til én bestemt bolig. Samtlige av bydelene i Oslo og Bærum kommune har en klar overvekt av forhåndstilsagn. I St. Hanshaugen Ullevål er alle innvilgede lån gitt som forhåndstilsagn mens Bærum har gitt 79 prosent som forhåndstilsagn. Lørenskog og Ski har omtrent halvparten av hver. De aller fleste låntakerne i Nesodden, Eidsvoll og Nannestad søkte om lån til kjøp av en bestemt bolig.

Disse forskjellene avspeiler tydelig tempoet i boligmarkedet i de ulike kommunene. I Oslo og Bærum skjer salgene vanligvis raskt. Særlig i siste halvdel av nittitallet har tempoet i omsetning av boliger vært svært høyt. Sjansen for å komme gjennom saksbehandlingen med en søknad om en bestemt bolig før salgsprosessen var avsluttet ville vært minimal. Men det er likevel noen få som søker om lån til en bestemt bolig også i Oslo og Bærum.

I Eidsvoll og Nannestad pågikk salg av større utbyggingsprosjekter. En stor andel søkte om etableringslån til å kjøpe bolig i disse byggefeltene. De fleste var tidlig ute. Flere av boligene var ikke ferdigstilt på søketidspunktet. Lørenskog og Ski er presskommuner med grense til Oslo og merker økt press i boligmarkedet blant annet fra husstander som ikke kan klare å kjøpe en bolig i Oslo men som kan klare det i nabokommunene.

Uansett om det er gitt forhåndstilsagn eller tilsagn til en bestemt bolig, godkjenner kommunen eller bydelen boligen som kjøpes før lånet utbetales. Salgsprospekt, takstdokument og kjøpekontrakt ligger normalt i saksmappene.

Kommunene stiller normalt ikke krav om at søkeren må legge fram en helhetlig finansieringsplan. I noen saksmapper vil en kunne se en utvikling fra søknaden blir sendt inn til boligkontoret i samarbeid med søker har fått på plass en finansieringspakke. Noen søkere kan framskaffe høyere egenkapital enn det som legges fram i første runde. Forklaringen er sannsynligvis at de får hjelp av foreldre (for unge i etableringsfasen) eller andre slektninger.

Søholt (2001) viser hvordan innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn kan danne nettverk med formål å yte gjensidig økonomisk hjelp. En viktig del av disse nettverkene er å bidra til boligfinansiering. Ofte er det ikke dokumentert i søkerens saksmappe hvordan egenandelen er framskaffet. Det gjelder både etniske nordmenn og andre søkere.

Kommunene og bydelene bruker i varierende grad Husbankens andre låne- og støtteordninger i tillegg til etableringslån. Men det er klare forskjeller i bruken av de ulike ordningene. Bydelene i Oslo bruker i liten utstrekning Husbankens kjøpslån kombinert med etableringslån sammenlignet med flere av kommunene i Akershus. Gamle Oslo, Furuset og Røa har ikke brukt kjøpslån i denne sammenhengen. Nannestad og Eidsvoll har gitt etableringslån i kombinasjon med Husbankens oppføringslån i et flertall av sakene. Hovedforklaringen er at mange av søknadene gjaldt nye utbyggingsprosjekter.

Også Bærum utmerker seg med bruk av kjøpslån. Dette har vært et bevisst valg fra boligkontorets side. Ifølge saksbehandler var kombinasjonen etableringslån og kjøpslån en mulighet til å finansiere boligkjøp for en gruppe som de vanlige bankene ikke er særlig interessert i. Bortfall av kjøpslånet har i følge kommunen gjort det vanskeligere å hjelpe denne gruppen.

Bare unntaksvis vil søker ha behov for å låne mindre enn tilsagnet. Mer vanlig er det at søker ber om å få utvidet lånerammen. Dersom boligkjøpet er finansiert både med etableringslån og lån i privat kredittinstitusjon, er det stort sett alltid kommunen eller bydelen som utvider lånerammen. En informant svarer kategorisk at "bydelen tar utvidelsen". En informant fra en annen av Oslos bydeler understreker at søker har fått maksimalt i lånetilsagnet og det er derfor lite å gå på. Av samtlige kommuner og bydeler i undersøkelsen, er det bare én kommune som oppgir at lånetakers private bank like ofte som kommunen tar utvidelsen.

En av Akershus-kommunene har en øvre låneramme på 400.000 kroner per husstand som skal holdes. Bortsett fra denne ene kommunen, er det helt klart en betydelig grad av skjønnsvurdering rundt økning av lånerammen. En av informantene påpeker at selv om kommunen til en viss grad strekker seg ut over den opprinnelige vurderingen av kundens betjeningsevne, viser den svært lave andelen mislighold i kommunene at det er en del å gå på: "Vi har ikke tap. Vi er strenge. Vi trenger å bli snillere."

Flertallet av informantene sier at de i svært liten grad har hatt samarbeid med private banker om etableringslånet. Tre av Oslos bydeler har ikke hatt noe samarbeid med private banker. Andre bydeler og kommuner har hatt litt samarbeid eller kontakt. De mindre kommunene i Akershus har og har hatt kontakt med bankene i kommunen. Det kan altså se ut til at kontakt eller samarbeid med private kredittinstitusjoner om etableringslånet er et resultat av mindre og mer gjennomsiktede forhold og ikke en valgt politikk.

I saksmappene finner vi opplysninger om kjøpesum og finansiering. Både de som søker om lån til en bestemt bolig og de som søker om forhåndstilsagn kan ha oppgitt en antatt kjøpesum med finansieringsplan. Det mest vanlige for de som søker om forhåndstilsagn er ikke å ha

opplysninger om antatt kjøpesum i saksmappene. Så og si alle som har søkt om forhåndstilsagn og som har fått avslag på søknaden, har ikke kjøpesum i mappen. Når det gjelder de som har søkt om forhåndstilsagn og fått innvilget lån, har svært mange fått registrert kjøpesum i mappen. Våre data viser at dette hovedsakelig er husholdninger som på grunnlag av forhåndstilsagnet har kjøpt bolig og der kjøpesummen er kommet inn i saksmappen i ettertid.

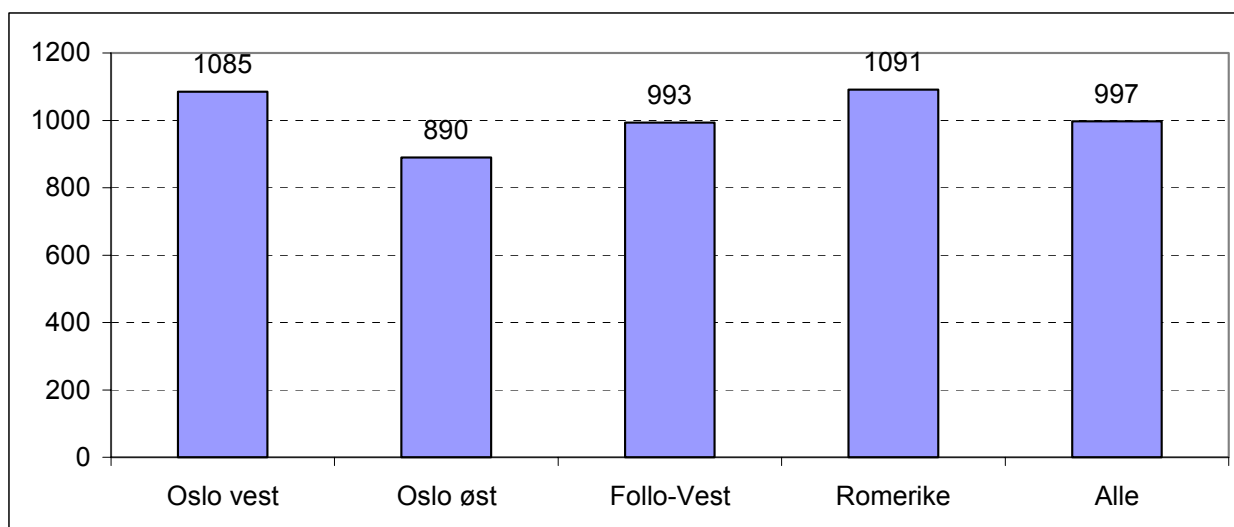
I presentasjonen av kostnader og finansiering vil vi avgrense oss til å studere de som faktisk har fått innvilget etableringslån. For noen vil dataene være et uttrykk for en ønsket finansieringsplan, men for de fleste vil kostnads- og finansieringsdataene være et uttrykk for kostnader knyttet til det faktiske kjøpet og den reelle finansieringsplanen.

Blant de som fikk innvilget lån, søkte 66 prosent om et forhåndstilsagn, mens denne andelen var 74 prosent blant de som fikk avslag.

Av de som fikk innvilget søknaden i år 2000 var det 87 prosent som hadde kjøpt en bolig i perioden etter dette. Dette må sies å være en relativt høy andel, tatt i betraktning at så mange lån ble gitt som forhåndstilsagn. En nærmere gjennomgang av når kjøpet ble foretatt viser at 81 prosent kjøpte boligen i søknadsåret, dvs. i år 2000, mens 13 prosent kjøpte boligen i løpet av første kvartal 2001. Dette tolker vi som kjøp umiddelbart etter tilsagn. Fem prosent kjøpte bolig i 2-4. kvartal 2001, mens kun 1 prosent kjøpte bolig i 2002.

6.2 Hva ble betalt for boligene?

Kjøpesummen for de som har kjøpt en selveid bolig var det uproblematisk å registrere. For borettslavere er det viktig at kjøpesummen også inkluderer eventuell fellesgjeld som borettslaget har tatt opp. Det er 135 husholdninger som har kjøpt bolig og som har oppgitt en kjøpesum inkludert fellesgjeld, mens 9 har oppgitt en kjøpesum på en borettslagsbolig uten å angi noe om fellesgjeld. Vi har konstruert en kjøpesum for alle disse, til sammen 144 husholdninger. Kjøpesummen for dem uten fellesgjeld er nokså lik de andre kjøpesummene. Antakelig er det sjelden fellesgjeld i disse sakene.



Figur 6.1 Gjennomsnittlig kjøpesum i 1000 kroner etter område. Kun de som har kjøpt bolig

Kjøpesummen ligger i snitt så vidt under en million kroner i år 2000. Den er høyest i Oslo vest og på Romerike og lavest i Oslo øst. Enslige betaler et par hundre tusen mindre enn enslige forsørgere.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig kjøpesum i 1000 kroner etter område og husholdningstype. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig	988	799	740	875	828
Enslig forsørger	1141	910	1125	1102	1065
Par uten barn	1040	971	922	1307	1114
Par m/barn	1216	1015	1227	1050	1102
Alle	1085	890	993	1091	997

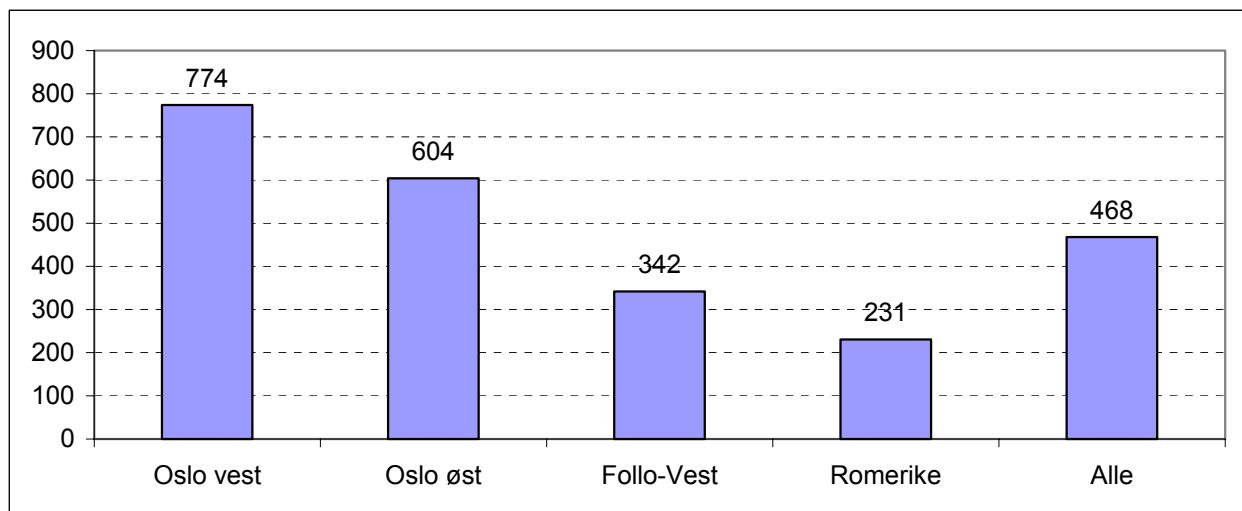
Barlindhaug og Medby (2003) har på grunnlag av data fra Levekårsundersøkelsen 2001 sett på etableringsproblemer i pressområder og presenterer opplysninger om de som har etablert seg som selveiere i perioden 1995-2001. For enslige og par uten barn ble boligens verdi i 2001 antatt å være 1,4 millioner i Oslo og 1,7 millioner i Osloregionen ellers. Dette indikerer at etableringslånemottakerne kjøper rimeligere boliger enn andre unge i etableringsfasen.

Når vi tar hensyn til at søkermassen er ulikt sammensatt i regionene, ser vi at unge enslige betaler betydelig mer i Oslo vest. Enslige forsørgere betaler mist i Oslo øst. Par uten barn betaler mest på Romerike. En forklaring kan være at det er de eldste i etableringsgenerasjonen som har flyttet ut av Oslo og etablert seg i områder som passer for barn.

6.3 Hvor stort var etableringslånet?

Etableringslånet var tidligere et mer rendyrket toppån, der det enten lå et oppføringslån fra Husbanken eller et førsteprioritetslån fra en privat kredittinstitusjon i bunnen. Senere er etableringslånet i større grad blitt brukt som eneste lånefinansieringskilde.

Vi vil først vise gjennomsnittstørrelsen på de gitte etableringslånene etter område, deretter etter husholdningstype.



Figur 6.2 Gjennomsnittlig etableringslån i 1000 kroner etter område. Kun de som har kjøpt bolig

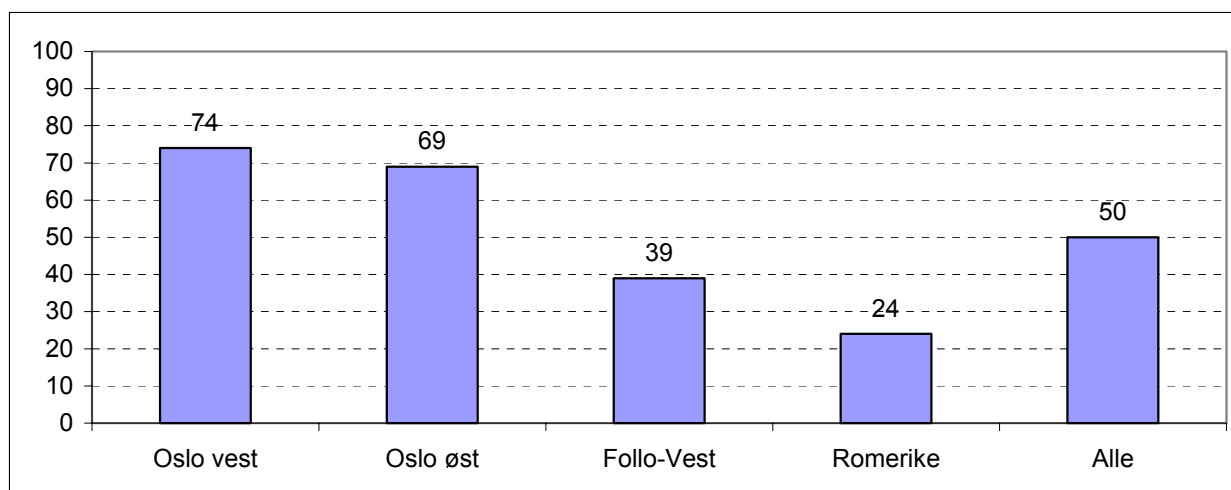
Etableringslånet var høyest i Oslo vest med et snitt på 774.000, mens gjennomsnittslånet på Romerike kun var på 231.000¹⁷. Betyr dette at kommunene på Romerike fordeler midlene med små beløp på mange søkere, eller har de et godt samarbeide med private kredittinstitusjoner for å sy sammen finansieringspakker? Våre intervjuer tyder på at samarbeid ikke var en del av en valgt politikk, men et resultat av mer gjennomsiktige forhold i kommunene. I gjennomsnitt ga samtlige kommuner i Akershus etableringslån til 0,3 prosent av husholdningene i regionen, det samme som i Oslo. I Romerike-kommunene var denne andelen 0,5 og i Vestområdet nede i 0,1. Flere av våre utvalgs kommuner på Romerike hadde en andel på 0,6 eller mer. Eidsvoll, som hadde gitt til alle registrerte søkere, hadde den høyeste andelen med 0,74 prosent.

¹⁷ Husbankens årsstatistikk viser at gjennomsnittslånet i Oslo i år 2000 var på 560.000 kroner. Boligvirkemiddeletatens egne tall viser at gjennomsnittslånet var på 631.000 kroner. Tallene basert på vårt utvalg er i overensstemmelse med Boligvirkemiddeletatens tall.

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig etableringslån i 1000 kroner etter område og husholdningstype. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig	776	533	393	261	495
Enslig forsørger	617	582	322	180	395
Par uten barn	781	797	264	293	439
Par m/barn	1052	695	351	202	530
Alle	774	604	342	231	468

Forskjellen mellom områdene opprettholdes når vi korrigerer for husholdningstype, bortsett fra for par uten barn der Oslo øst har det høyeste lånet. Når vi ser bort i fra område er det barnefamiliene og de enslige som har fått de største lånene.



Figur 6.3 Gjennomsnittlig etableringslån i prosent av kjøpesum etter område. Kun de som har kjøpt bolig

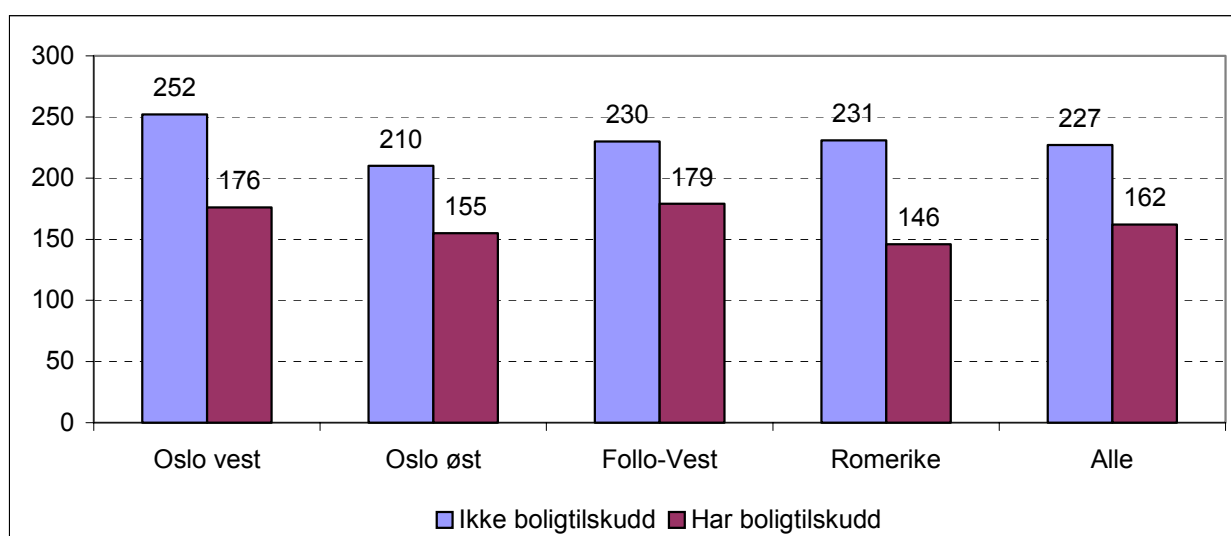
Mens Oslo kommune gir etableringslån som utgjør over 70 prosent av kjøpesummen utgjør denne andelen 39 prosent i Follo/ Vest området og bare 24 prosent på Romerike. I de to sistnevnte områdene må, som vi skal se nedenfor, andre låneinstitusjoner ha gått inn med betydelige beløp.

Tabell 6.3 Gjennomsnittlig etableringslån i prosent av kjøpesum etter område og husholdningstype. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig	80	69	56	40	63
Enslig forsørger	58	65	34	16	40
Par uten barn	78	82	31	23	43
Par m/barn	87	69	29	18	49
Alle	74	69	39	24	50

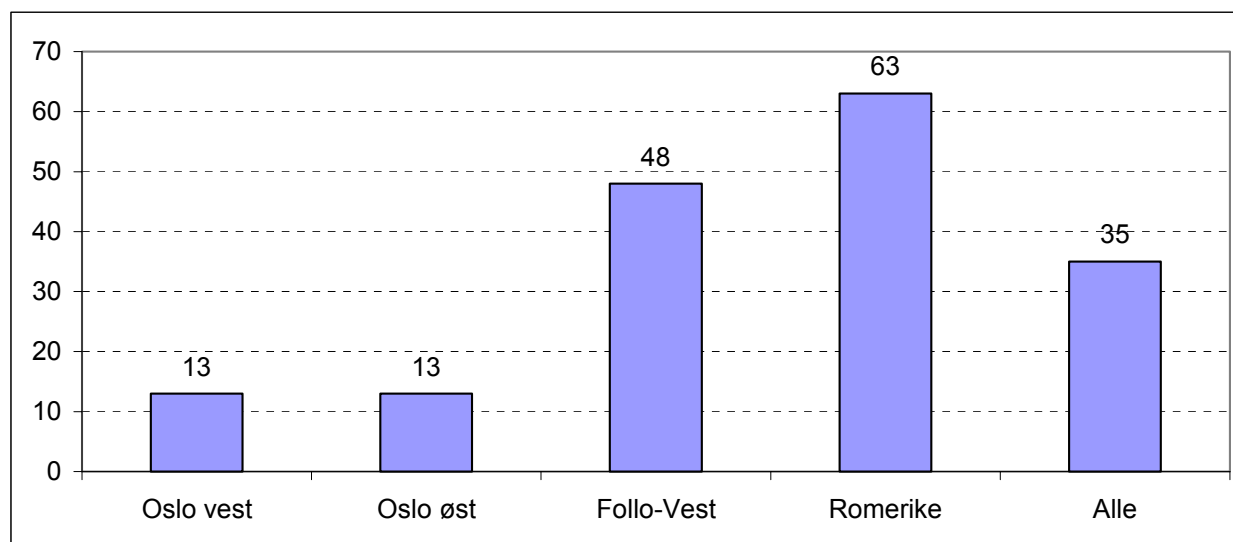
I Oslo utgjør etableringslånet en mindre andel av kjøpesummen for enslige forsørgere enn for de andre husholdningstypene. Både i Follo/Vest området og på Romerike ble det gitt relativt store andeler til enslige.

23 prosent av de som fikk innvilget etableringslån fikk også boligtilskudd. Andelen var større i Oslo enn i Akershus, størst i Oslo øst med en andel på 29 prosent og minst på Romerike med 16 prosent. På Romerike hadde de imidlertid valgt å gi relativt store tilskudd. Gjennomsnittlig tilskudd der var på 299.000 kroner sammenlignet med 130.000 i Follo/Vest området og hhv 144.000 og 167.000 kroner i Oslo vest og Oslo øst. I vårt utvalg er det kun 7 hushold som har fått boligtilskudd til etablering på Romerike. To av disse har fått 750.000 kroner hver i følge de registreringer vi har gjort. Tar vi bort disse to blir (det veide) gjennomsnittet på kun 125.000 kroner. Dette er mer i overensstemmelse med de gjennomsnuttsbeløpene vi finner i Husbankens kommunedatabase. For de kommunene som selv fordeler boligtilskudd ble det i 2001 gitt gjennomsnittlig 144.000 kroner pr mottaker på Romerike og 206.000 kroner pr. mottaker i Follo/Vest området. Den samme statistikken viser et snitt på 179.000 kroner pr. mottaker i Oslo.



Figur 6.4 Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt i 1000 kroner etter område og om de har fått boligtilskudd eller ikke. Kun de som har kjøpt bolig

Figuren ovenfor viser at kommunene tydelig gir boligtilskudd til de som har de laveste inntektene. Forskjellen i inntekt mellom de som ikke får boligtilskudd og de som får boligtilskudd synes å være betydelig i alle kommunene.



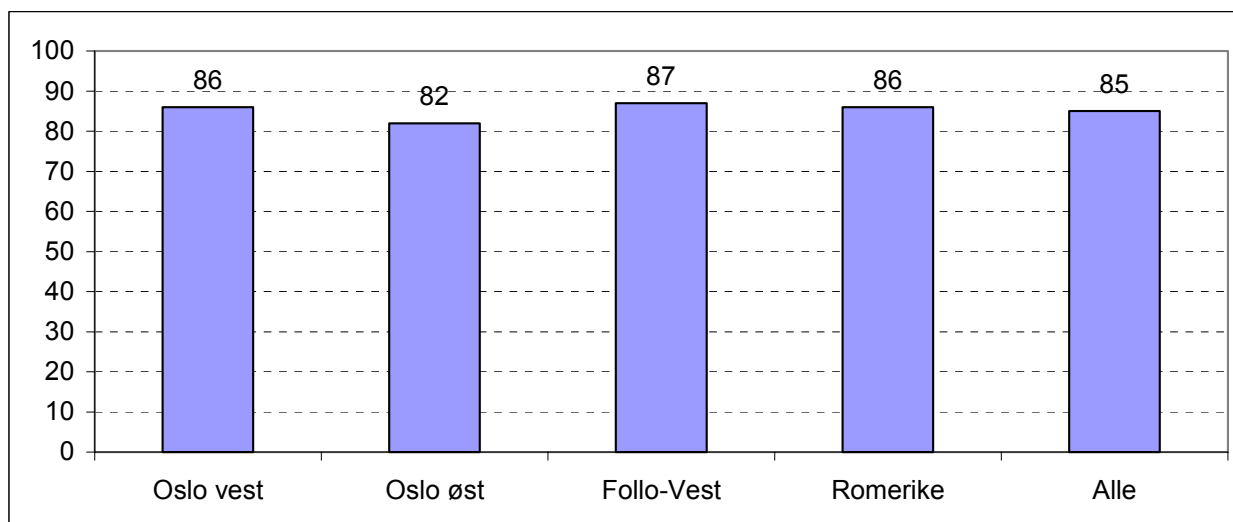
Figur 6.5 Gjennomsnittlige andre boliglån i prosent av kjøpesum etter område. Kun de som har kjøpt bolig.

Som et speilbilde av hvor stor andel etableringslånet utgjør av kjøpesummen, varierer andelen som andre lån utgjør. På Romerike utgjør andre lån enn etableringslånet 63 prosent av kjøpesummen. I Oslo er denne andelen 13 prosent. Det er tydelig at de private kredittinstitusjonene er mer aktive blant etableringslånemottakerne i Akershus enn i Oslo.

Tabell 6.4 Gjennomsnittlige andre lån i prosent av kjøpesum etter område og husholdningstype. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig	4	10	30	54	21
Enslig forsørger	22	21	49	68	43
Par uten barn	17	5	63	67	48
Par m/barn	14	14	62	57	36
Alle	13	13	48	63	35

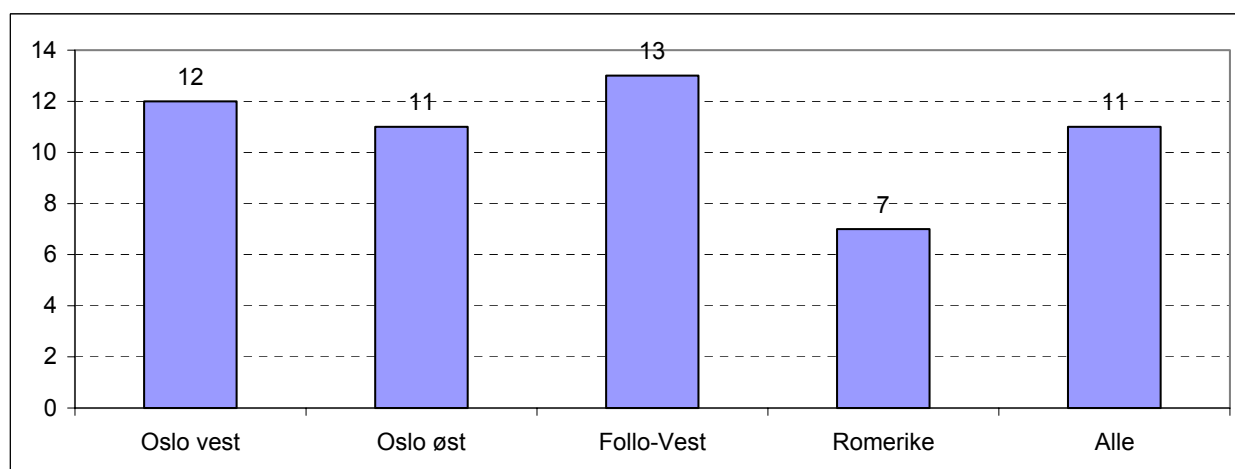
Det er særlig enslige forsørgere og par uten barn, og i liten grad enslige, som låner en stor andel i en privat bank. I figuren nedenfor har vi sett på de samlede lånene i prosent av kjøpesummen.



Figur 6.6 Gjennomsnittlige boliglån i prosent av kjøpesum etter område. Kun de som har kjøpt bolig.

Vi ser at der etableringslånet utgjør en lav andel av kjøpesummen har andelen andre lån vært stor, slik at de samlede lån som andel av kjøpesummen er nokså lik mellom områdene. Dette gjelder i stor grad også når vi splitter opp på husholdningstyper.

Boligen finansieres gjennom følgende kilder; etableringslån, andre lån, boligtilskudd og egne midler. Vi har vist hvor stor andelen etableringslån og andre lån hver for seg og samlet utgjør av kjøpesummen. Dessuten har vi vist hvor stor andel som har fått boligtilskudd og hvor store tilskudd som er blitt fordelt. Nedenfor viser vi hvor stor andel egne midler utgjør av kjøpesummen.



Figur 6.7 Gjennomsnittlige egne midler i prosent av kjøpesum etter område. Kun de som har kjøpt bolig.

Egne midler utgjør i snitt 11 prosent av kjøpesummen. Andelen varierer lite mellom områder og er lavest på Romerike og høyest i Follo/Vest området.

Tabell 6.5 Gjennomsnittlige egne midler i prosent av kjøpesum etter område og husholdningstype. Andel av mottaker uten egne midler. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
Enslig	16	12	14	5	12
Enslig forsørger	9	3	19	10	10
Par uten barn	11	13	9	7	9
Par m/barn	9	16	9	5	11
Alle	12	11	13	7	11
Andel uten egne midler	25	30	34	42	33

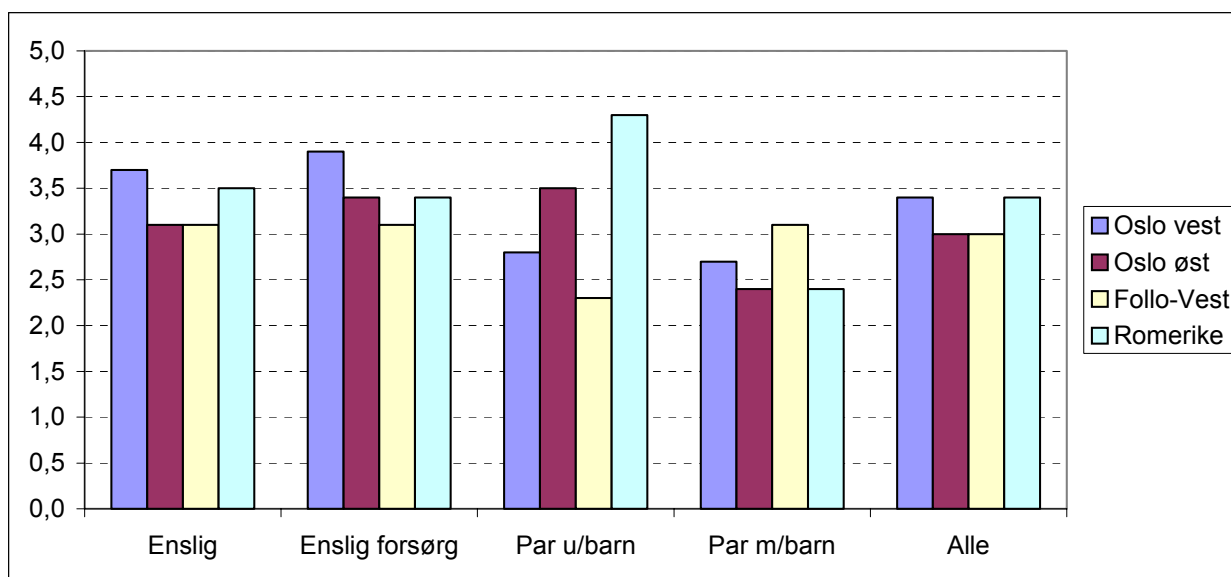
Det som trekker opp andelen egne midler i Follo/Vest området er høye andeler blant enslige og enslige forsørgere. I Oslo vest er det mange enslige med høy egenkapital. Det er en betydelig andel av mottakerne som ikke har egne midler. I alt er det 1 av 3 som ikke har egne midler. Andelen er høyest på Romerike med 42 prosent og minst i Oslo vest med 25 prosent.

6.4 Total gjeld i forhold til inntekt

Det er husholdningenes samlede gjeldsbelastning i forhold til inntekten som vil være den mest vesentlige faktoren for om det er mulig å beholde boligen framover. Selvfølgelig vil også rentenivået og om en kvalifiserer for bostøtte ha betydning.

Gjennomgående har søkere med etnisk minoritetsbakgrunn mindre gjeld på søkertidspunktet enn søkere med norsk bakgrunn. Halvparten av den første gruppen er gjeldfri. Tilsvarende tall for etniske nordmenn er 30 prosent.

Vi har skilt ut studiegjeld fra annen type gjeld ut fra en ide om personer med studiegjeld generelt har mer utdanning enn personer som ikke tatt opp studielån og dermed kan forventes å ha høyere inntekt. Dessuten er studielånet gunstigere enn for eksempel forbrukslån, som kan ha en effektiv rente på over 20 prosent. Ser vi på studiegjeld i forhold til låneopptak generelt, er det ingen betydelig forskjell på de to gruppene. Studiegjeld fordeler seg omtrent som gjeld generelt.



Figur 6.8 Samlet gjeld i forhold til inntekt etter husholdningstype og område. Kun de som har kjøpt bolig.

De som har kjøpt bolig i 2000 har boliglån og andre lån som i gjennomsnitt utgjør 3.2 ganger inntekten. I alle områder utgjør samlet gjeld 3 ganger inntekt eller mer. Høyest gjeldandel finner vi i Oslo vest og på Romerike. I det sistnevnte området er det par uten barn som har svært stor gjeld. Også enslige og enslige forsørgere i Oslo vest har en betydelig gjeld i forhold til inntekt.

Hvor stort forholdet mellom gjeld og inntekt bør være vil variere sterkt med inntekt og husholdningstype. Mens en enslig person med 200.000 kroner i inntekt bare bør låne 1,4 ganger inntekt når renten er 7 prosent, kan en enslig med 300.000 i inntekt tillate seg å låne 3,1 ganger inntekten¹⁸. I vår undersøkelse har de enslige i gjennomsnitt inntekter mellom 200.000 og 250.000 kroner, se figur 5.2 foran, noe som burde tilsi et langt lavere forhold mellom gjeld og inntekt enn det de faktisk har.

En familie bestående av 2 voksne og 2 barn med en inntekt på 350.000 kroner bør ikke låne mer enn 1,14 ganger inntekten, 1,2 når inntekten er 400.000 kroner. Barnefamiliene i undersøkelsen har inntekter mellom 350.000 og 400.000 og en gjeldsgrad på rundt 2,5 ganger inntekt, også dette betydelig høyere enn det anbefalte.

¹⁸ Dagbladet 20.09.2003. Utgangspunktet er SIFOs satser for forbruksutgifter og hvor mye som da blir igjen av inntekten til å betjene lån. Det er laget beregninger med både 4 og 7 prosent rente. Når lån gis, anbefales det å ta høyde for at husholdningens økonomi tåler et rentehopp på 2-3 prosentpoeng. Dette er det ikke tatt hensyn til i beregningene.

Tabell 6.6 Fordeling av gjeldsandel etter område. Prosent. Kun de som har kjøpt bolig

	Oslo vest	Oslo øst	Follo/Vest	Romerike	Alle
0 - 1.9	6	11	18	9	11
2.0 – 2.9	20	42	42	37	37
3.0 – 3.9	50	36	21	31	33
4.0 +	25	12	18	23	18
Sum	100	100	100	100	100

Hele 18 prosent av husholdningene har gjeld som utgjør 4 ganger inntekt eller mer. Denne andelen er spesielt høy for mottakere i Oslo vest og på Romerike. I figuren nedenfor har vi sammenlignet gjeld i forhold til inntekt for alle boligkjøperne i regionen med etableringslånemottakerne.

Tabell 6.7 Total gjeld i forhold til husholdningens samlede inntekt. Alle husholdninger som har kjøpt bolig i Oslo og Akershus mellom 1999 og 2001 samt mottakere av etableringslån i 2000. Prosent

	Oslo		Akershus		Oslo og Akershus	
	LKU-01 Alle hushold	Mottakere av etableringslån	LKU-01 Alle hushold	Mottakere av etableringslån	LKU-01 Alle hushold	Mottakere av etableringslån
0 - 1.9	64	9	66	13	65	11
2.0 – 2.9	27	35	19	40	24	37
3.0 – 3.9	4	40	13	26	8	33
4.0 +	4	16	2	21	3	18
Sum	100	100	100	100	100	100

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001 (LKU-01) og vårt utvalg. I Levekårsundersøkelsen er inntektene hentet fra selvangivelsen og andre offentlige registre. Også skattefrie inntekter som barnetrygd, sosialhjelp og bostøtte er inkludert.

Selv om mange i Levekårsundersøkelsen har kjøpt bolig og tatt opp lån i 1999, da boligprisene var noe lavere enn i år 2000, er det svært stor forskjell på gjeldsbelastningen mellom alle boligkjøpere og de som har kjøpt bolig med etableringslån som en del av finansieringen. Mens hele 2 av 3 hushold som kjøpte bolig i 1999-2001 har gjeld på mindre enn 2 ganger inntekten, er det bare 11 prosent av etableringslånemottakerne som har lånt så lite i forhold til inntekt. Det er liten forskjell mellom Oslo og Akershus i dette mønsteret.

Størrelsen på disse forholdstallene er med på å forklare hvorfor inntektene til mange av etableringslånemottakerne i Oslo og Akershus-regionen ligger over inntektsgrensene for den statlige bostøtten. Prisenivået på boliger, begrensede boligtilskuddsmidler og lav egenkapital gjør at kjøperne må ta opp store boliglån. Til å betjene disse kreves det relativt store inntekter.

I Oslo sjekker en bare inntektsforholdene til de som søker, pluss eventuell ektefelle og barn. Boligvirkemiddelstaten opplyser at blant etniske minoriteter viser det seg enkelte ganger at det kan være ytterligere personer som bor i husstanden og som er med på å betale de løpende

boutgiftene. Å beregne forholdstall mellom gjeld og inntekt slik vi har gjort ovenfor, kan i slike tilfeller være misvisende.

7. Boligkarriere og egenskaper ved den nye boligen

7.1 Hvor og hva kom søkerne fra?

Også i dette kapitlet ser vi kun på dem som har kjøpt en bolig etter at de fikk innvilget etableringslån. I Akershus-kommunene kjøper søkerne i samme kommune som de søker fra. Oslo kommune mottar søknader på bydelsnivå, men de som får innvilget lån kan i prinsippet etablere seg hvor som helst i byen. Tabellen nedenfor viser i hvilken bydel søkerne i Oslo bodde i når de søkte om lån og i hvilket område av Oslo de har kjøpt bolig.

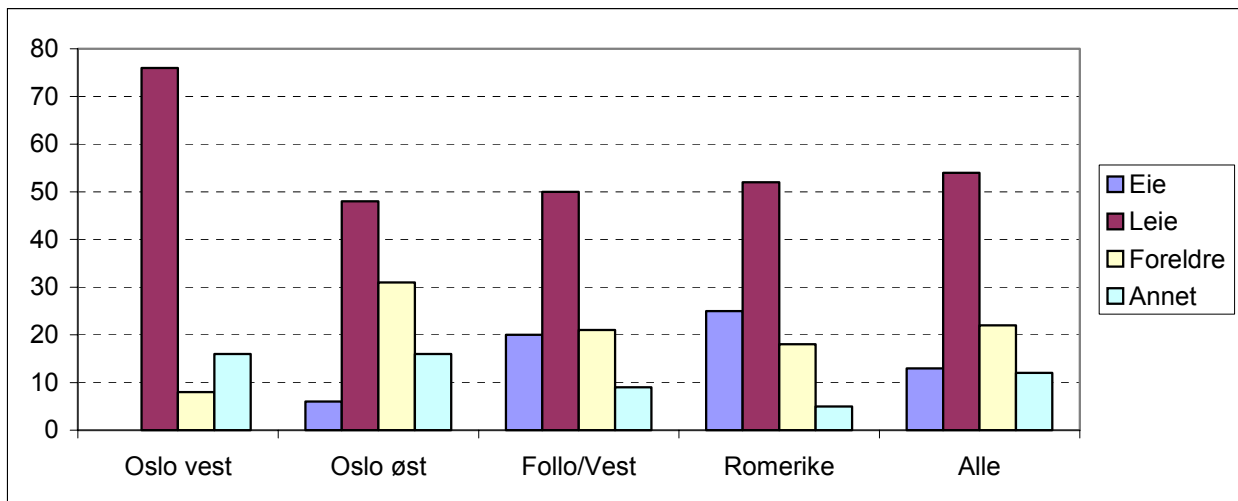
Tabell 7.1 Kjøp av bolig etter bydel for tildeling av lån og tilflyttingsbydel. Prosent

Kjøpt bolig i:1)	St. Hansh.	Gamle		Furuset	Røa	Alle
	Ullevål	Oslo	Bøler			
Samme bydel	32	28	36	46	21	35
Indre vest (1-3)	0	0	0	0	0	0
Indre øst (4-6)	0	11	14	4	26	10
Bekkelaget/Nordstrand (7,8)	0	0	7	0	0	1
Ytre syd (9-13)	0	17	36	8	21	19
Ytre øst (14-20)	68	44	7	42	32	40
Ytre vest (21-25)	0	0	0	0	0	0
Sum	100	100	100	100	100	100

1) Der boligen ligger i en annen bydel i samme område, er dette området brukt i tabellen

Fire av fem som har fått lån i Røa bydel har flyttet ut av bydelen. Andelen som flytter ut er imidlertid høy i alle bydelene. Furuset "beholder" relativt sett den største andelen låntakere. Men likevel flyttet over halvparten til en annen bydel, oftest til en annen bydel i Groruddalen. Boligkjøpene er godt spredt over hele Oslo øst. De fleste har flyttet til drabantbyene, eventuelt fra en drabantby til en annen. Ingen har flyttet fra Oslo øst til Oslo vest. Unntaket er en flytting fra Bøler til "vestkanten i øst"; Bekkelaget / Nordstrand.

Dette mønsteret skyldes en kombinasjon av store ulikheter i prisnivå og at mottakerne skal klare å betjene de lånene de pådrar seg. Mer omfattende bruk av boligtilskudd kan være en måte å dempe disse utslagene på. I andre studier er det påvist at de største flyttestrømmene går mellom de indre og ytre vestlige bydelene eller mellom de indre og ytre østlige bydelene (Barlindhaug og Gulbrandsen 2000).



Figur 7.1 Fordeling av husholdninger etter hvordan de bodde tidligere. Prosent. Kun de som har kjøpt bolig.

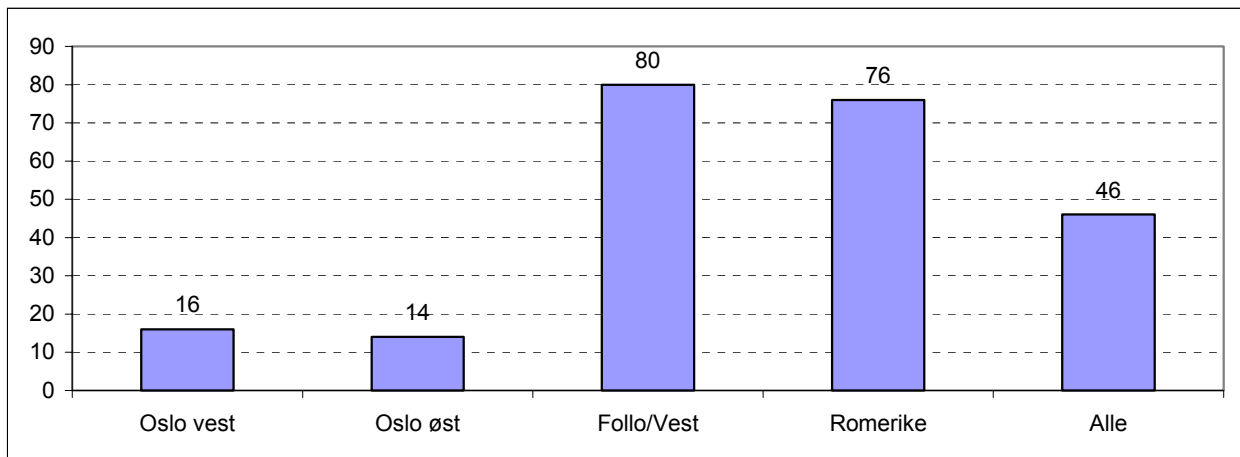
De fleste (54 prosent) var leietakere, mens over 20 prosent bodde hos foreldre da de søkte om etableringslån. Blant leietakerne kom 16 prosent fra en hybel eller sokkelbolig. Over 10 prosent eide en bolig da de søkte om lån. Dette var overveiende husholdninger som skulle kjøpe den boligen de bodde i etter en skilsmisse. Dette var mest vanlig i Akershuskommunene. Spesielt i Oslo øst var det en høy andel som kom direkte fra foreldrehjemmet. En nærmere analyse viste at det var etnisk norske søkere som trakk denne andelen opp i Oslo øst. For etnisk norske søkere i Oslo øst var andelen som kom fra foreldrehjemmet 42 prosent, mens andelen blant etniske minoriteter var 10 prosent.

En mulig forklaring på at en høy andel etnisk norske kom fra foreldrehjemmet i Oslo øst sammenlignet med Oslo vest kan være at familieboligene er mindre i Oslo øst enn i vest og at behovet for å skaffe seg noe eget dermed blir større. Grunnen til at de velger å kjøpe bolig ved utflytting fra foreldrehjemmet kan være at de ønsker å bo i området og at leiemarkedet er begrenset. Leieandelen i Oslo var 29 prosent ved Folke- og bolig tellingen 2001. I Oslo ytre syd var den 15 prosent og i Oslo ytre øst 20 prosent. Leieandelene var størst i de indre bydelene med 43 prosent i Oslo indre vest og 45 prosent i Oslo indre øst. I ytre vest var leieandelen på 24 prosent.

Små boliger i Oslo øst kan også være et argument for at også etniske minoriteter i større grad ønsker å flytte fra foreldrehjemmet. Blant disse er det imidlertid en tradisjon for å bo lenger i foreldrehjemmet før etablering i egen bolig.

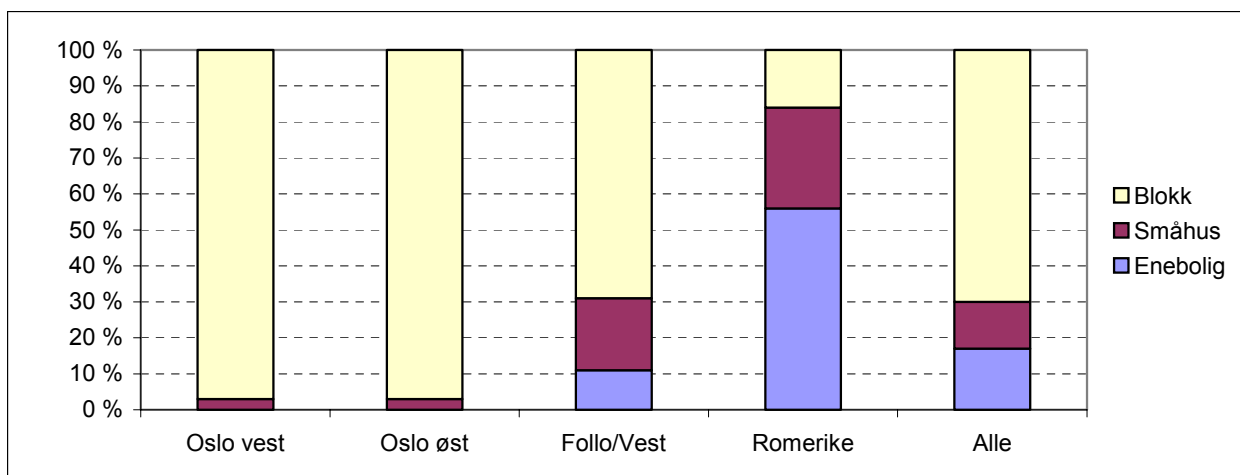
7.2 Hva slags boliger har en flyttet inn i?

Noen kjøper en selveid bolig, mens andre kjøper seg inn i et borettslag.



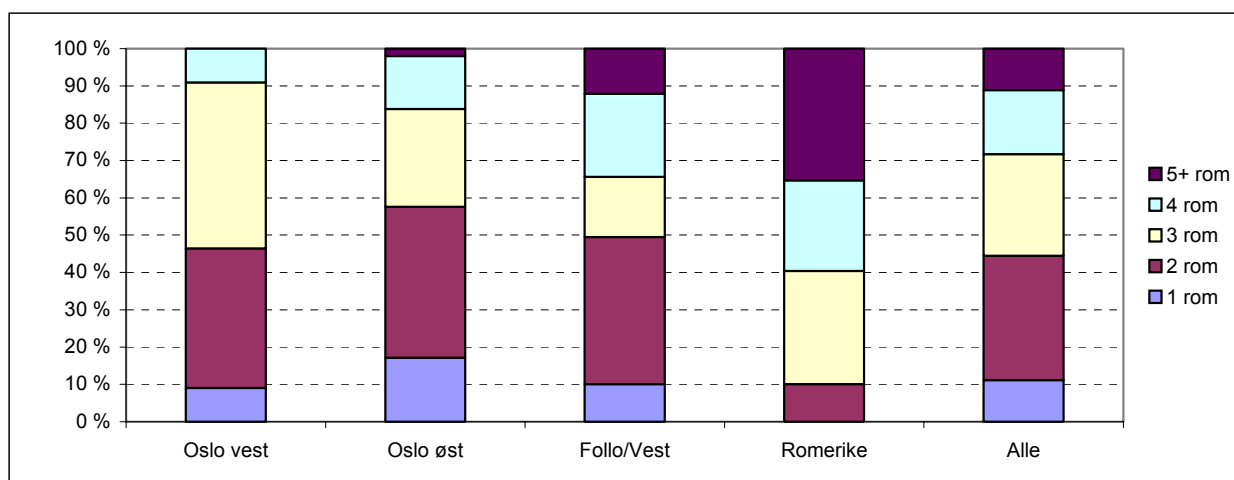
Figur 7.2 Andel selveiere etter område. Prosent. Kun de som har kjøpt bolig.

Litt under halvparten har kjøpt selveid bolig. I Oslo er selveierandelen på 15 prosent, mens den er i underkant av 80 prosent i Akershus. Dette reflekterer like mye boligstrukturen etter disposisjonsform i fylkene enn de enkeltes preferanser.



Figur 7.3 Fordeling på hustype etter område. Prosent. Kun de som har kjøpt bolig.

I Oslo har 97 prosent kjøpt en bolig i blokk. Også I Follo/Vest området er blokkandelen høy med 69 prosent. På Romerike har bare 16 prosent valgt blokk. Også dette reflekterer hustypesammensetningen i regionene, men er samtidig et uttrykk for at en får ”mer bolig” for pengene i de områdene hvor prisnivået er betydelig lavere.



Figur 7.4 Fordeling på antall rom etter område. Prosent. Kun de som har kjøpt bolig.

Fordelingen på antall rom reflekterer fordelingen på hustype. Det synes å være en klar sammenheng mellom prisnivået i området og størrelsen på boligen. Siden kjøpesummen er noenlunde lik i alle områder er det tydelig at en får mer for pengene på Romerike. De minste boligene finner vi på Oslo vest, mens de største ligger på Romerike. Det er samtidig en sammenheng mellom størrelsen på husholdningene og størrelsen på boligene.

I Oslo vest bor 46 prosent av etableringslånemottakerne i boliger på 1-2 rom, mens den tilsvarende andelen på Romerike er 10 prosent. Der bor 59 prosent i en bolig som er på 4 rom eller mer.

7.3 Bostøtte og betalingsproblemer

Når det gjelder bostøtte har vi kun opplysninger om 72 husholdninger, og bare 10 av dem gjelder Oslo. Av disse 72 har 8 fått bostøtte, mens vi ikke vet noe om 11 av de 72. Blant de vi vet noe om har da 13 prosent fått bostøtte. Men som vi tidligere har påpekt ligger gjennomsnittsinntektene for de husholdningene i Oslo-Akershusregionen som har fått etableringslån betydelig over bostøttens inntektsgrenser. De fleste unge enslige er også lønnet arbeide og tilfredstiller dermed ikke husholdskravet i det statlige bostøttesystemet.

Under innsamlingen av data var det lettere å få en oversikt over hvordan det hadde gått med mottakerene i Akershus enn i Oslo. I Akershus-kommunene vil en søke og eventuelt få tildelt lån i samme kommune. Oslo har desentralisert tildelingen på bydel. Men som vi har sett er det mange som søker i én bydel og kjøper bolig i en annen. Bydelen der husholdningen søkte vet derfor lite om mottakerne i ettertid. Heller ikke bydelen hvor boligen kjøpes har eller skaffer seg noen systematisk oversikt over dette. Slike opplysninger innhentet vi derfor sentralt hos Boligvirkemiddelstaten.

Blant 69 husholdninger i Akershus som vi har opplysninger om, har 5 ikke oppfylt sine låneforpliktelser. I Oslo har vi mottatt opplysninger om betalingsproblemer fra Boligvirkemiddeletaten. Der var det 46 av i alt 846 lån gitt i år 2000 som pr. august 2003 hadde en restanse på 60 dager eller mer. Andre kan ha hatt betalingsproblemer tidligere, men har det ikke i dag. Tjuefem av lånene gjelder kjøpere som på tildelingstidspunktet var under 35 år. Sytten av sakene er knyttet til etniske minoriteter. Tretten av lånene har gått til inkasso, mens 8 var oppsagt. Den gjennomsnittlige bokførte saldoen på lånene for disse 46 var på 465.000 kroner. Husbankens årsstatistikk for år 2000 viser et gjennomsnittslån i Oslo på 560.000 kroner. Boligvirkemiddel-etatens egne tall viser et gjennomsnitt for år 2000 på 631.000 kroner, se grunnlagsmateriale i vedlegg 2. Betalingsproblemene synes derfor ikke å være knyttet til de som har de største etableringslånene.

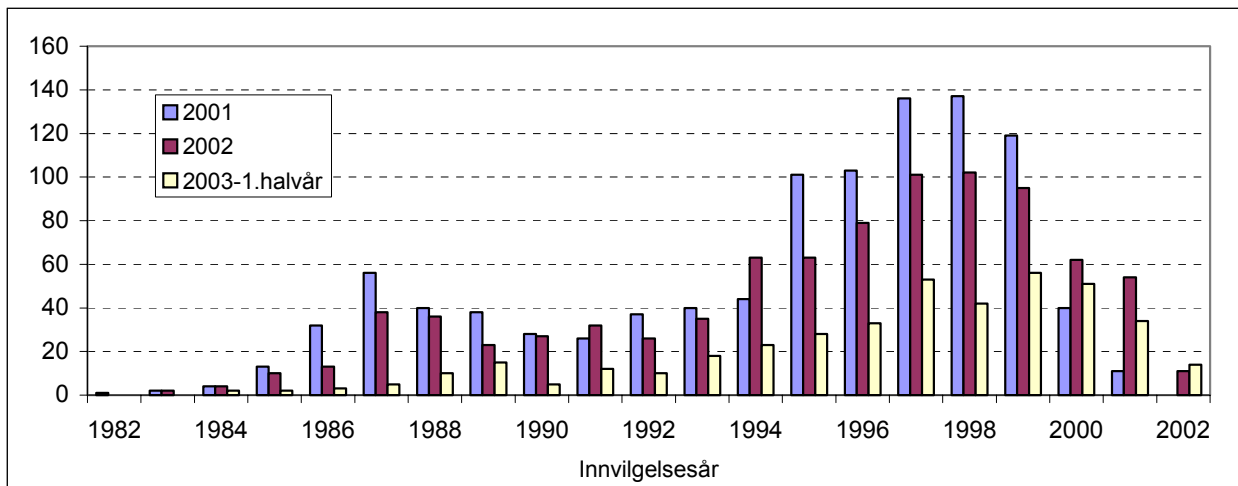
Gulbrandsen og Sandlie (2003) viser til opplysninger fra Lindorff som forvalter 85 prosent av den samlede lånemassen i Oslo og Akershus. I Oslo var andelen av antall utestående lån som gikk til inkasso 0,9 prosent i 2002. I Akershus utenom Bærum var andelen 1,4 prosent. Når 1. og 2. gangs purring samt inkassovarsel tas med som puringer, utgjorde antall puringer i løpet av 2002 133 prosent av antall utestående lån i Oslo og 233 prosent i Akershus utenom Bærum. Disse tallene indikerer at flere har betalingsproblemer i Akershus enn i Oslo. Ved sammenligningen må vi også huske på at prosentene er regnet av antall utestående lån, og at innfrielse av lån trolig har vært mer omfattende i Oslo enn i Akershus, se kapittel 7.4 nedenfor.

7.4 Bor søker i boligen i 2003?

Perioden mellom kjøp av bolig i år 2000 og fram til andre halvår 2003 har vært preget av inntektsvekst og stigende boligpriser, men mot slutten av perioden har arbeidsledigheten tatt til å øke. Husbankrenten har økt med ca. ett prosentpoeng, men går for tiden ned igjen. Det som vil være avgjørende for husholdningene framover vil være risikoen for inntektsbortfall ved en eventuell forsterket konjunkturedgang.

Av de som kjøpte bolig i år 2000 har vi bare svar fra 80 husholdninger på spørsmålet om de fortsatt bor i boligen. Ti av disse gjelder Oslo, alle i Oslo øst. Kun 1 av de 80 vi har opplysninger om bor ikke lenger i boligen. Dette skyldes at lånet ble misligholdt.

Fra Boligvirkemiddeletaten i Oslo har vi fått opplysninger om omfanget av innfrielse av lån. Dette sier samtidig noe om hvor mange som fortsatt bor i den boligen som lånet opprinnelig var knyttet til. Dataene dekker innfrielse som er foretatt i perioden 2001 til og med 2. halvår 2003. Innfrielsene er fordelt på innvilgelsesår. Det gjør at vi kan telle opp hvor mange av de lånene som er gitt i år 2000 som senere er innfridd.

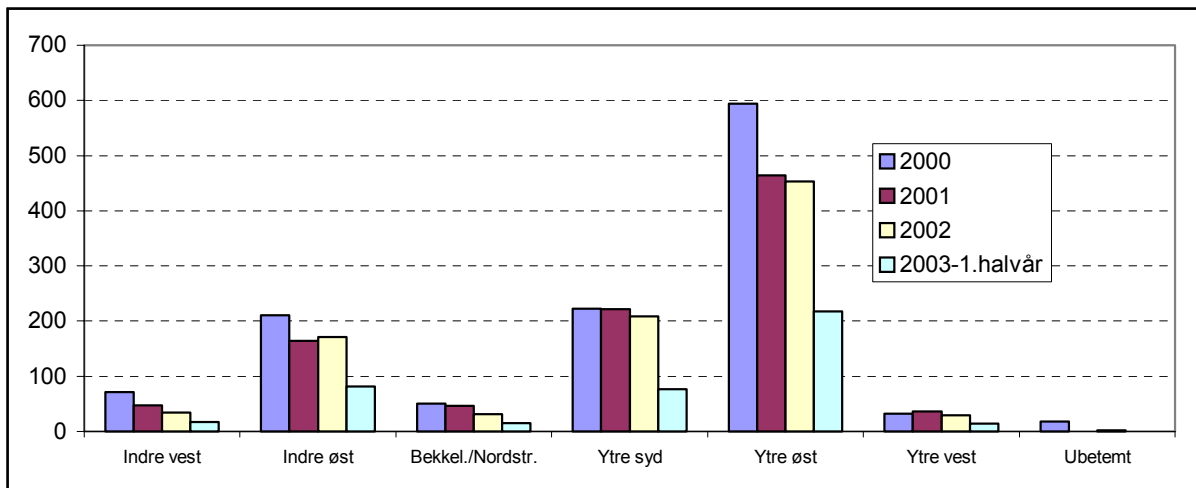


Figur 7.5 Innfrielse av lån i løpet i årene 2001, 2002 og halve 2003, fordelt på år som lånet var gitt. Oslo

Av de 846 lånene som ble gitt i år 2000 er 153 eller 18 prosent innfridd pr. juni 2003. Statistikken over innfrielse i perioden 2001 til første halvår 2003 synes å vise at de fleste innfrielsene skjer når husholdningen har hatt lånene i 3-5 år. For år 2000 har vi opplysninger om totalt antall innfridd lån, men ikke fordelt på innvilgelsesår. I år 2000 ble det innfridd 1 200 lån og 1 011 lån i 2001. I 2002 ble det innfridd færre, 876 lån. Omfanget av innfrielse i første halvår 2003 indikerer et nivå på høyde med 2002.

Gulbrandsen og Sandlie (2003) refererer til informasjon fra Lindorff som viser at i de siste årene har antall innfridd etableringslån som andel av bestanden vært større i Oslo enn i Akershus (statistikk for 13 av Akershus-kommunene).

Når det gjelder innfrielse fordelt på bydeler i Oslo har vi data for år 2000, i tillegg til data fra 2001 til og med første halvår 2003.



Figur 7.6 Innfrielse av lån i løpet i årene 2000, 2001, 2002 og halve 2003, fordelt på områder i Oslo

Innfrielsene er konsentrert om husholdninger som har kjøpt bolig i Oslo ytre øst. Men også i Oslo ytre syd og indre øst er det en del innfrielser. Tallene reflekterer mest i hvilke bydeler etableringslånemottakerne har kjøpt bolig, se tabell 7.1 foran.

Vi vet ikke hvorfor disse lånene blir innløst. Som vi har vært inne på tidligere vil mange av de unge enlige fortsette sin boligkarriere som par og etter hvert skaffe seg barn. Behovet for en større bolig øker. Boligprisene har steget jevnt fra 1993 og økt husholdningenes egenkapital, noe som letter en videre boligkarriere. Ved flytting må etableringslånet innfris. Boligvirkemiddelstaten anslår at 20 prosent av innfrielsene skyldes flytting ut av Oslo.

En annen grunn til innfrielse vil være at husholdningen ikke har betalingsevne og må flytte til en rimeligere bolig eller gå inn i leiemarkedet. Som vi så ovenfor utgjør omfanget av husholdninger med betalingsproblemer en mindre del, om vi måler dem i forhold til antall innfrielser. Boligvirkemiddelstaten antok at de måtte jobbe videre med om lag 15 prosent av mottakerne i ettertid og tilby disse spesiell hjelp. Noen av innfrielsene kan også være nedbetaling av gamle lån.

8. Etableringslån for vanskeligstilte?

8.1 Innledning

Er etableringslånet i realiteten en ordning som treffer gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet? Spørsmålet lar seg neppe besvare når vi tar et så allment utgangspunkt. I innledningen trakk vi opp ulike måter å begrepsbestemme vanskeligstilte på. Der viser vi til at “vanskeligstilt på boligmarkedet” er et sekkebegrep som dekker en stor og sammensatt gruppe.

I kapittel 4.1 skisserer vi en forståelse av begrepet vanskeligstilt som et hierarkisk kontinuum. En annen tilnærming, som forøvrig ikke trenger å stå i motsetning til kontinuum-tenkningen, er å se på særtrekk og vesentlige kjennetegn ved ulike grupper. Slike inndelinger tar gjerne utgangspunkt i kjente kategorier som for eksempel eldre, funksjonshemmet, mottaker av sosialhjelp, lavinntektshushold og enslige forsørger som en del av lavinntektsgruppen, trygdet, førstegangsetablerer og flyktning. Vi kan gjerne tilføye rusmiddelbruker og psykisk syk. Å ha en dårlig bolig eller mer generelt dårlige boforhold kan også kvalifisere til betegnelsen vanskeligstilt på boligmarkedet. Men hvis dårlig bolig eller dårlige boforhold skal defineres som et problem, må det ha sammenheng med husstandens økonomiske situasjon. Det må innebære at husstanden ikke selv har tilstrekkelig med midler til å skaffe seg en bedre bolig.

Gruppene er ikke gjensidig utelukkende kategorier. De er heller ikke ”naturgitt”. De er enten historisk og kulturelt konstituert eller de kan være funksjoner av eller avledet av for eksempel hjelpen de mottar. Med ulike merkelapper kan det følge ulike former for støtteordninger og eventuelt rettigheter. Eksempelvis er sosialhjelpsmottaker et begrep som knyttes direkte til en bestemt offentlig ordning, nemlig sosialhjelpen. Her er det altså den offentlige ordningen som er opphav til karakteristikken av gruppen. “Trygdet” er en annen kategori som er en funksjon av offentlige ordninger.

8.2 Behovsprøving nedover

Vi kan altså holde fast på den hierarkiske inndelingen samtidig som vi nærmer oss begrepet vanskeligstilt fra andre vinkler. På samme måte som definisjoner eller betegnelser på ulike grupper av vanskeligstilte avledes av hjelpen de mottar, vil også den hierarkiske inndelingen gjenspeiles i virkemidlene. Med utgangspunkt i en hierarkisk ordning av virkemidlene kan vi grovt sett snakke om tre ulike grupperinger av ordningene. Nederst finner vi de vi kan karakterisere som hospittsfæren. Den omfatter hospitser, campinghytter, pensjonat – kort sagt alle former for midlertidige lavterskeltilbud. Neste trinn er kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Og på toppen finner vi ordninger som skal hjelpe mennesker og husstander inn på det ordinære boligmarkedet. Etableringslåntakere plasserer seg i den øverste enden av et hierarkisk kontinuum.

Etableringslånet er behovsprøvd – det vil si at ordningen er innrettet på husstander som vil ha vansker med å få lån i vanlig bank eller de vil få svært dyre lån der. Men vi ser også at når søkere til etableringslån får nei, er det i hovedsak på grunn av et de har for *svak* økonomi. De vanskeligstilte som søker om etableringslån med andre kjennetegn enn det å være ung, funksjonshemmet eller flyktning har større sjanse til å få avslag på søknaden enn å få innvilget lån. Det er imidlertid unge i etableringsfasen, funksjonshemmede og flyktinger som nevnes spesielt i retningslinjene for etableringslånet og nå startlånet. Sosialt vanskeligstilte er ikke nevnt, men er derimot tatt med i oversikten over målgrupper for boligtilskudd til etablering. Det er mye som tyder på at det, ut fra eksisterende søkermasse i Oslo og Akershus, skjer en behovsprøving nedover. Det er mange av de mest vanskeligstilte som avvises.

Kjeden av tiltak eller ordninger har noen flere elementer enn de vi skisserer ovenfor. Mange som ikke kvalifiserer til å få kommunal bolig blir henvist til det private leiemarkedet med eller uten bostøtte. I Oslo og noen presskommuner er kommunal bolig et knapt gode der det er mange søkere og køer. I noen av de mindre Akershus-kommunene er ikke dette noe stort problem.

8.3 Fra kommunal bolig til etableringslån?

Ideelt sett kunne en tenkt seg at virkemidlene var innrettet slik at gruppene kunne beveget seg oppover i hierarkiet og at mange, kanskje flertallet av dem som i utgangspunktet ble definert som vanskeligstilt kom inn i egen bolig. Isolert sett trenger ikke egen eid bolig å være målet. Men i et boligmarked der det store flertallet eier boligen sin og etablering nærmest er synonymt med å kjøpe bolig, er det nærliggende å definere dette som et mål.

Veien fra en kommunal bolig til å kunne få innvilget et etableringslån synes lang for en del av de som bor i kommunal utleiebolig for vanskeligstilte. I Oslo må søkerne til kommunal bolig dokumentere at de ikke bare mangler bolig. De må også kunne dokumentere at de har tilleggsproblemer eller spesielle behov. De som prioriteres kan dokumentere tildels store psykiske eller somatiske sykdommer og sosiale problemer (Dyb 2003).

Vi er igjen tilbake til spørsmålet om hvem som søker på etableringslån. Undersøkelsen vår dokumenterer tydelig at det ikke er de svært vanskeligstilte som får etableringslån, dersom vi legger listen for “svært vanskeligstilt på boligmarkedet” ved kriteriene for å få kommunal utleiebolig. For å belyse de ulike grensene for hvem som er vanskeligstilt i ulike sammenhenger, kan vi ta utgangspunkt i den lille gruppen i vårt materiale som bodde i kommunal bolig da de søkte om lån.

Få søkere til etableringslån bor på søketidspunktet i kommunal bolig. Totalt oppgir 24 husstander at de bodde i kommunal bolig. Det er under syv prosent av hele utvalget, men siden ingen av søkerne i Akershus er registrert i kommunal bolig utgjør de 15 prosent av

søkerne i Oslo. Det kan være noen søknader der dette ikke er oppgitt. Men alle som bor i kommunal bolig er inne i hjelpeapparatet og det er mest sannsynlig at dette ville vært rapportert enten av søker eller som tilleggsopplysning i saksbehandlingen.

Godt over halvparten fikk avslag på søknaden. Med utgangspunkt i satsene Oslo kommune hadde i 2000 for tildeling av kommunal bolig er det kanskje større grunn til å se med interesse på de som har fått lån enn de som har fått avslag¹⁹. Den øvre inntektsgrensen for å få tildelt kommunal bolig var da 120.000 i inntekt per år for enslige og 150.000 for par. Husstander i full jobb, men med ”vanlige” lavlønnsinntekter faller utenfor grensen for å få kommunal bolig. Alle de fem bydelene i undersøkelsen har innvilget etableringslån til en eller flere husstander som på søkertidspunktet bodde i kommunal bolig.

Alle som bodde i kommunal bolig og har fått etableringslån har enten fulltidsjobb (åtte søkere) eller er permanent trygdet/pensjonert. Bare en av dem som har fått avslag oppgir å ha fulltidsjobb. En er arbeidsledig. I noen saksmapper mangler opplysninger om hovedbeskjeftigelse. Vi vet samtidig at mindre enn en håndfull av hele utvalget (tre søkere) har sosialhjelp som inntekstkilde og ingen av disse fikk lån. Søkerne som har fått lån har gjennomgående noe høyere inntekt enn de som har fått avslag. De fleste søkerne i gruppen som bodde i kommunal bolig, både de som har fått avslag og tilsagn, er gjeldfri. Men noen som har fått lån har noe annen gjeld fra før. Søkere som bodde i kommunal bolig har også bare i begrenset grad fått tilskudd til kjøp av bolig. En kunne tenkt seg at boligtilskudd var et mer benyttet virkemiddel for å få flere over fra kommunal utleiebolig til eid bolig. Den økonomiske situasjonen for husstander som har fått lån og som kom fra en kommunal bolig er ikke påfallende ulik situasjonen for utvalget som helhet.

Det mest framtrekkende fellestrekket ved søkere som bodde i kommunal bolig er etnisk minoritetsbakgrunn. Av de 24 søkerne som bodde i kommunal bolig har 21 bakgrunn i et land utenfor Norge. Hovedforklaringen er at etniske minoriteter er overrepresentert blant beboere i kommunale boliger. Men dette er ingen tilstrekkelig forklaring. En ytterligere forklaring kan være at etniske nordmenn som får kommunal bolig er lenger unna å kunne oppnå å få etableringslån og at de derfor ikke søker. Med ”lenger unna” mener vi at de har svært store medisinske eller sosiale problemer, inkludert rusproblemer og psykiske problemer, og det forventes ikke at de kan betjene et boliglån.

8.4 Ulike grupper aleneforsørgere

En annen gruppe som kan belyse hvem etableringslånet treffer og ikke treffer er enslige forsørgere. I offentlige dokumenter omtales gruppen aleneforsørgere som vanskeligstilt (St. m. 49 [1997-98]); St. m. 50 [1998-99]). Selv om det ikke betyr at alle i gruppen er vanskeligstilt, vil en stor gruppe likevel havne i denne kategorien. En fjerdedel av alle

¹⁹ Dette er grensene for å få tildelt bolig, men inntektsgrunnlaget kan ha forbedret seg etter tildelingen. Også beboernes oppgitte problemer ved tildelingen kan ha endret seg.

barnefamilier i Norge er eneforsørgere. I denne gruppen regnes både de som har sivilstatus ugift og de som er skilt eller separert. På nasjonalt nivå er 88 prosent av disse kvinner. Der er våre data helt i samsvar med de nasjonale tallene.

Ifølge Utjammingsmeldinga (St. m. 50 [1998-99]) går det et skille mellom skilte/separerte og ugifte aleneforsørgere med hensyn til levekår. Skillet går i samme retning som de forskjellene vi ser konturene av i vårt materiale: Skilte og separerte har jevnt over høyere inntekt enn ugifte enslige forsørgere. Skilte og separerte har også langt større sjanse til å få etableringslån enn ugifte eneforsørgere. Hvordan det går med disse etter at avslag er gitt, vil være viktig å finne ut av i nye undersøkelser.

Vårt materiale har ikke nok data til å forklare årsakene til inntektsforskjellene mellom de to gruppene eneforsørgere. Utjammingsmeldinga peker imidlertid på at forskjellen blant annet har sammenheng med at de ugifte gjennomgående er yngre enn skilte og separerte og er mindre etablerte på arbeidsmarkedet og boligmarkedet. De som kommer aller dårligst ut på levekårsindikatorer som utdanning, inntekt og bolig er enslige forsørgere med overgangsstønad. Overgangsstønad vil normalt ikke gi grunnlag for tildeling av etableringslån, fordi det ikke regnes som en varig trygdeytelse. Men her ser vi også at det er unntak og at dette er en skjønsmessig vurdering.

Utjammingsmeldinga drøfter levekårene for enslige forsørgere på landsbasis. Meldinga er så vidt inne på at det finnes forskjeller mellom eneforsørgere i storbyene og landet ellers. Enslige forsørgere i storbyene bruker mer av inntektene på å bo enn eneforsørgere i resten av landet. De har også dårligere boforhold indikert blant annet ved at de i større grad enn andre opplever støy, forurensing, hærverk og vold i nærmiljøet.

Også enslige forsørgere i fullt arbeid kan ha problemer med å betjene et lån som er stort nok til kjøp av bolig i Oslo og nabokommunene. En av informantene i undersøkelsen påpeker nettoppe dette. Informanten, som er boligsjef i en Akershus-kommune, framholder at det er en svakhet ved ordningen at den ikke i tilstrekkelig grad omfatter enslige forsørgere i fulltidsjobb:

”De jeg har særlig vondt av er eneforsørgere. Mange er kvinner i omsorgsykker i full jobb, som ikke klarer å skaffe seg et sted å bo. En leilighet med to soverom koster rundt 1,3 millioner kroner. Vi skulle hatt mulighet til å øke tilskuddet. Hvis vi kunne gitt 500.000 kroner i tilskudd, ville de kunne klare resten sjøl. Nå må vi bruke tilskuddet til de ekstremt vanskeligstilte.”

Sitatet illustrerer at enslige forsørgere i typiske kvinneyrker avvises fordi de er *for vanskeligstilte* i betydningen at de ikke har økonomisk evne til å betjene et boliglån i dagens marked i Oslo-regionen. Men det viser også et ønske fra en som administrerer ordningen om at det bør lages ordninger som hjelper denne gruppen av søkere inn i egen bolig. Så kan en stille spørsmål om avvisningen av – et stort antall – av søkere i denne inntektskategorien, som isolert sett kommer inn under målgruppene, er resultat av en streng vurdering fra

saksbehandler eller om det ligger i ordningen. Selve etableringsordningen innebærer å få en ikke-subsidiert toppfinansiering, selv om mottakerne kan se lånet som en fordel framfor et topplån i en privat kredittinstitusjon til høyere rente.

8.5 Bevegelse mellom virkemidlene

Utsilingen av søkere foregår ”nedover”; det er de mest vanskeligstilte som avvises. Det er likevel relevant å stille spørsmål om hvorfor ikke flere vanskeligstilte søker om etableringslån. Vi ser at søkere til etableringslån som bor i kommunal bolig utgjør en marginal andel av alle søkerne. Oslo kommune og en rekke andre kommuner opererer med tidsbegrensede leiekontrakter på sine boliger. Det vanlige er femårskontrakter. Begrunnelsen for å innføre tidsbegrensede kontrakter var at kommunal bolig skulle være en midlertidig hjelp. Tidsbegrensede leiekontrakter bygger altså på en ide om det finnes en bevegelse mellom ordningene. I alle fall er dette et mål.

Det ser ut til å skje en form for seleksjon, slik at de svært vanskeligstilte i liten grad søker om etableringslån. I intervjuene med aktører i kommunene framholder imidlertid flertallet at de driver liten grad av ”forhåndsbehandling” av søknadene. Bare de minste kommunene i undersøkelsen har en betydelig grad av veiledning som kan tendere mot saksbehandling før søknaden sendes. Særlig de store boligkontorene i Oslo poengterer at de ikke har kapasitet til å drive veiledning. Noen legger også vekt på at saksbehandlingen ikke skal foregå ”over bordet” med søker tilstede.

Likevel ser det ut til foregå en form for seleksjon før saksbehandler kommer inn i bildet. Kan denne seleksjonen foregå i andre deler av hjelpeapparatet enn ved boligkontorene? I drøftingen av den ekstremt lave andelen søkere med registrerte rusproblemer drøftet vi nettopp denne problemstillingen. Mange svært vanskeligstilte vil nemlig ha kontakt med ulike deler av hjelpeapparatet. Ofte er det slik at disse kan ”sine” ordninger, men ikke nødvendigvis vet om alle ordninger knyttet til boliganskaffelse.

Et forhold som vi i liten grad har kunnet belyse i denne undersøkelsen er i hvilken utstrekning ordningen med etableringslån er kjent og hvordan den blir gjort kjent. Ved et av boligkontorene i Oslo hadde det samme år som vi innhenter data fra (2000) skjedd en betydelig forandring. Etableringslånet hadde inntil da vært en ”hemmelig ordning” i denne bydelen. Fra 2000 hadde boligkontoret jobbet for å nå ut til publikum og målgruppen med opplysninger om ordningen. ”Markedsføringen” hadde ført til en stor økning i antall søkere.

8.6 Politikk og skjønn

De ytre rammene som legger føringer på størrelsen på lånet er regelverkene og boligprisene i kommunene. Bydelene i Oslo gir gjennomgående større lån enn kommunene i Akershus. Bare én kommune har satt tak på størrelsen på lånet. Kommunestyret i Eidsvoll har vedtatt en

grense på maksimum 400.000 kroner per husstand. Eidsvoll er en kommune som ofte bruker etableringslån til fullfinansiering på toppen av Husbankens oppføringslån. Andre kommuner har fattet vedtak om hvorvidt kommunen kan fullfinansiere en bolig – alene stå som långiver – eller ikke. En del overlates til skjønn, ikke nødvendigvis bare til den enkelte saksbehandlers skjønn, men også til innarbeidet praksis ved boligkontoret.

I en intervjuundersøkelse i Oslo og Akershus framholder informantene at Husbankens virkemidler er viktige i det boligsosiale arbeidet (Tennøy 2002). De understreker samtidig at de mest vanskeligstilte ikke får hjelp; ordningene treffer ikke. Blant gruppene som framheves blant de som faktisk får hjelp er enslige forsørgere. Men datainnsamlingen fra mappene viser samtidig at denne gruppen har større sjanse til å få avslag enn tilsagn på sin søknad. Det gjelder særlig enslige ugifte forsørgere, som sannsynligvis ikke har vært etablert i egen bolig tidligere og som også kan klassifiseres som førstegangsetablerer.

Bydelene og kommunene bruker boligtilskuddet til å sy sammen finansieringspakker for noen søkere. Men boligtilskuddet brukes i ulikt omfang. Det kan illustreres ved en oversikt over de fem bydelene som er med i vårt materiale:

Tabell 8.1 Bruk av etableringslån og tilskudd til etablering i fem bydeler i Oslo i 2000.

Bydel	Etableringslån	Innvilget boligtilskudd - kr.	Boligtilskudd i prosent av lån	Antall innvilgede boligtilskudd
St. Hanshaugen Ullevål	22,4 mill	930.000	4	10
Gamle Oslo	23,2 mill	1.400.000	6	7
Bøler	6,0 mill	642.000	11	3
Furuset	25,0 mill	1.400.000	6	12
Røa	18,0 mill	900.000	5	7

Kilde: Oslo kommune, Boligvirkemiddelstaten

Vi ser at St. Hanshaugen Ullevål har brukt relativt mindre tilskudd i forhold til utlån av etableringslån enn Gamle Oslo og Furuset. Bøler har brukt relativt mer sammenlignet med bydelens bruk av etableringslån. En bearbeiding av Husbankens statistikk over bruk av tilskudd til etablering i 2001 viser at ingen av Akershus-kommunene befinner seg blant de 20 på topp målt i kroner per innbygger. Oslo er på attende plass (Barlindhaug 2003a). I følge Husbankens kommunedatabase ble det i Oslo i år 2000 gitt boligtilskudd til etablering til 100 søkere. Gjennomsnittlig fikk de 147.000 kroner hver. De tilsvarende tallene for Akershus var 53 tilskudd på gjennomsnittlig 153.000 kroner.

Forskjeller i bruk av boligtilskudd kan tyde på at kommunene har tildels svært ulike vurderinger i hvem som hjelpes inn i egen eid bolig. Oslo kommune har et felles regelverk og felles politikk for bruk av ordningene som gjelder for alle bydelene. Forskjeller mellom bydelene må derfor bero på skjønn i saksbehandlingen, i kombinasjon med ulik

sammensetning av søkermassen²⁰. Undersøkelsen viser at den enkelte kommune og bydel har ulike vurderinger knyttet til behandlingen av søkerne og at saksbehandlerne dermed har et større handlingsrom enn de benytter seg av.

8.7 Hjelp til flere vanskeligstilte

To elementer kan bidra til at flere hjelpes inn i det ordinære boligmarkedet. Det ene er å øke boligtilskuddet. Informanter i kommunene framhever at mennesker med svært lav inntekt kan klare å betjene et lån under visse betingelser. Særlig dersom en kan sette sammen finansieringspakker med for eksempel tilskudd til kjøp av bolig, vil også svært vanskeligstilte kunne anskaffe en bolig. I den sammenheng er det derfor noe overraskende at flere bydeler i Oslo ikke har benyttet hele rammen for boligtilskudd²¹. På den andre siden poengterer en informant at ordningen i liten grad, eller i for liten grad, treffer gruppen enslige forsørgere. Denne informanten påpeker at tilskuddet må brukes til de som er enda mer vanskeligstilte og som kanskje bor ekstremt dårlig. Et eksempel på denne gruppen kunne være store flyktningfamilier. I vårt datamateriale er det 25 mottakere av etableringslån som består av husholdninger på 3 personer eller mer og som tilhører etniske minoritetsgrupper. Men bare fire av disse husholdningene fikk boligtilskudd. Ingen av dem var flyktninger. Det største tilskuddet var på 251.000 kroner. De som faller utenfor er de som ikke kan betjene et lån som dekker hele boligkjøpet, men som ikke er vanskeligstilt nok til å få tilskudd.

Det andre elementet er å endre risikovurderingen ved tildeling av etableringslån. Tallene fra Lindorff, gjengitt i Gulbrandsen og Sandlie (2003) viser at omfanget av mislighold ikke ligger på et spesielt høyt nivå. Våre informanter i kommunene understreker at mislighold forekommer i liten utstrekning. Myrvolds (2002) undersøkelse i hele Oslo og Akershus viser også at mislighold av lånene er et minimalt problem.

Omfanget av mislighold vil selvfølgelig variere med konjunktorene. Høykonjunktur med lav ledighet og sterk inntektsvekst betyr mindre mislighold enn i lavkonjunktur med økende ledighet. Omleggingen av rentepolitikken fra Norges Bank har imidlertid redusert risikoen for mislighold som følge av renteendringer. Mens renten tidligere ble satt opp i lavkonjunktur for å holde en stabil valutakurs, blir den nå satt ned i lavkonjunktur for å øke etterspørselen og opprettholde den generelle prisstigningen på et nivå omkring 2,5 prosent.

Etableringslånet – og Husbankens kjøpslån – er erstattet av startlånet. Ifølge kommunene og bydelene vil startlånet ha samme funksjon som de tidligere lånene. Målgruppene og retningslinjene for tildeling av lånet er i hovedsak de samme som for etableringslånet. Startlånet gir også den samme muligheten for lokal tilpasning: Kommunene kan vedta egne

²⁰ I følge Boligvirkemiddeletaten er ikke rammen for ordningen i dag begrensende på antall lån som gis.

²¹ Boligvirkemiddeletaten i Oslo opplyser at mange bydeler ikke bruker opp kvoten for boligtilskudd. Å øke kvoten for tilskudd synes derfor ikke å være den mest nærliggende løsningen i alle bydeler i Oslo for å hjelpe flere vanskeligstilte inn i egen bolig. Problemet er satt på dagsorden i Oslo kommune.

regler og retningslinjer innenfor den generelle rammen skissert av Husbanken. Og det ser fremdeles ut til å være et relativt stort rom for skjønn i saksbehandlingen.

Funnene i denne undersøkelsen bør derfor kunne anvendes i forhold til bruken av startlånet. Risikotenkningen rundt startlånet i kommunene vil sannsynligvis være den samme som for etableringslånet. Spørsmålet er hva slags betydning det ville ha fått dersom kommunene var villig til å ta større risiko. Ville det nødvendigvis ført til vesentlig større andel misligholdte lån? En kunne muligens hjelpet noen flere vanskeligstilte inn på boligmarkedet. Vi har også sett at det er et visst slingringsmonn mellom søkere som får tilsagn og søkere som får avslag, selv om inntektsforskjellene mellom mottakere og avslagstilfeller i gjennomsnitt er tydelig.

Økt risikovilje i kommunene reiser imidlertid noen nye spørsmål. Kommunene og bydelene har ikke bare kommunens, eventuelt bydelens, ve og vel i tankene når foretar relativt strenge vurderinger. Alle informantene understreker at det ikke er noen vits i å tildele folk lån som de ikke kan betjene. ”Da gjør vi folk en bjørnetjenestene”, sier en av saksbehandlerene. Denne problemstillingen har også en politisk implikasjon. Kommunene må regne med kritikk dersom husstander som i utgangspunktet er vanskeligstilte havner i gjeldskrise på grunn av et kommunalt tildelt lån. Lånetildelingen må også ta høyde for renteøkning og eventuelle fall i boligprisene. Kombinert med økt ledighet, slik vi så på slutten av åttitallet og som vi ser konturene av i dag, kan det skape en ny situasjon med nye gjeldsofre.

En annen problemstilling er hvorvidt økt risikovilje og økt bruk av tilskudd bidrar til å flytte grensen for hvem som får lån nedover i hierarkiet. Flere av aktørene vi har intervjuet i kommunene stiller spørsmål om hvorvidt de er for strenge i vurderingen av søkerne. Men med grunnlag i betraktningene rundt risikoen for den enkelte låntaker, er det vanskelig å tenke seg at flere kan hjelpes uten at rammene for tilskuddet økes.

Men selv om kommunenes praksis i bruk av etableringslånet og andre behovsprøvde virkemidler er motivert ut fra et ønske og behov for å hjelpe vanskeligstilte, står de også overfor det dilemmaet at dersom ordningen i egen kommune er for god, vil kommunen kunne bli attraktiv for vanskeligstilte som får avslag i nabokommunene. Husbankens retningslinjer slår eksplisitt fast at kommunene ikke har anledning til å favorisere egne innbyggere ved tildeling av lån eller kreve botid i kommunen. Det er tilstrekkelig at søkeren vil bosette seg i kommunen. Vi har forstått praksis slik at det i realiteten så og si ikke forekommer søknader fra andre enn de som er bosatt i kommunen. Det er for eksempel uaktuelt for Oslo kommune å anbefale en søker heller å søke i en Akershus-kommune. Spesielt vil dette kunne være upopulært dersom en flytting også innebærer store utgifter over andre av tilflyttingskommunens budsjettposter. Samtidig viser det generelle flyttemønsteret at mange krysser kommunegrenser i etableringsfasen. Et bedre samarbeid mellom kommunene om tiltak for vanskeligstilte grupper kan være en vei å gå. Selv om kommunene har anledning til å bygge opp tapsfond, vil de både ut fra egeninteresse og av hensyn til den enkelte husstand ha behov for å sikre seg mot å komme i en tapssituasjon. Låntakere som ikke klarer forpliktelsene sine kan også bli en belastning på andre kommunale budsjettposter.

Litteratur

- Albriksen, R. O. og Barlindhaug, R. (1981). *Analyse av ordningen med egenkapitallån*. Arbeidsrapport 39. Byggforsk
- Albriksen, R. O. og Claussen, J. (1986). *Etableringslåneordningen 1984. En undersøkelse av kommunal praksis ved tildeling av etableringslån*. Prosjektrapport 8. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf (1994) *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf, Per Nitter Bondevik og Viggo Nordvik (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf og Ole Gulbrandsen (2000) *Boforhold, flytting og befolkningsutvikling i storbyene*. Prosjektrapport 278. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf (2003a) *Boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Forvaltningsmodell, målområder og fordelingsnøkler*. Notat til KRDs arbeid med stortingsmelding om boligspørsmål.
- Barlindhaug, Rolf (2003b): *Eldres boligkarriere og formuesforvaltning*. Prosjektrapport 350. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf og Per Medby (2003) *Boligøkonomi i husholdningene. Analyser basert på NOVA-undersøkelsen og Levekårsundersøkelsen 2001*. Prosjektrapport under publisering. Norges byggforskningsinstitutt.
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen og Jan Thorsvik (1994) *Forvaltningen og den enkelte*. I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Tano 1994
- Brattbakk, Ingar og Thorbjørn Hansen (2002) *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Prosjektrapport 338. Norges byggforskningsinstitutt
- De Facto (2001): *Privat omsorg. En undersøkelse av privat sykehjemdrift*. Oslo
- Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184/95
- Dyb, Evelyn (2001): *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 298
- Dyb, Evelyn (2003): *Kommunal bolig som strategi mot bostedsløshet*. Paper til konferanse i Nordisk nettverk for bostedsløshetsforskning. København mars 2003.
- Gulbrandsen, Ole (1997): *Funksjonshemmede i Norge: boforholdene, belyst ved boforholdsundersøkelsen 1995 og levekårsundersøkelsene*. Norges Byggforskningsinstitutt. Byggforsknotat
- Gulbrandsen, Lars og Hans-Christian Sandlie (2003) *Boligetablering i Oslo og Akershus*. NOVA
- Holm, Arne og Dag Juvkam (2001) *Boliger for unge*. Boligutvikling i Oslo og Akershus. Forstudie, delrapport 3. Akershus fylkeskommune m.fl.
- Husbanken og Boligvirkemiddelstaten (2002) *Bruk av Husbankens virkemidler i Oslo og Akershus 1997-2000*. Delrapport 6 – Oslo og Akershusprosjektet.
- Husbanken (2001) *Sentral virksomhetsplan*.

- Medby, Per (2002) *Prisutviklingen for selveide boliger. En empirisk analyse av perioden 1991 – 2000*. Prosjektrapport 323. Norges byggforskningsinstitutt
- Myrvold, Trine M., Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen (2002) *Kommunal boligpolitikk - fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Nordvik, Viggo (1996): *Mot et mer ustabil leiemarked? Samfunnspeilet 4/1996*. Statistisk sentralbyrå. Oslo
- Oslo kommune (2000): *Kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo kommune, Bolig- og eiendomsetaten, Boligavdelingen.
- Rødseth, Asbjørn (1987) *Bustadsmarknaden – utviklingstrekk og verkemåte. Sosialøkonomen* nr. 11 1987.
- Rødseth, Asbjørn (2002) *Stigen som blei dradd opp – NOU 2002:2 Boligmarknadene og boligpolitikken. Økonomisk forum* nr. 5 2002.
- Skogstad, H. P. (1988). *Etableringslån til bolig. Tap og kostnader for kommunene*. Prosjektrapport 36. Byggforsk
- Skogheim, Ragnhild (2001): *Boligpolitikk i et utbyggingsstyrt marked. Boligutvikling i Oslo og Akershus*. NIBR. Notat 2001:108
- Statistisk sentralbyrå (2002) *Folke- og bolig tellingen 2001*. www3.ssb.no/statistikkbanken
- St. meld. nr. 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 90-årene*
- St. meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.
- St. meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*.
- St. meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*.
- St. meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*.
- St. meld. nr. 34 (1999-2000) *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*.
- Søholt, Susanne (2001) *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo*. Prosjektrapport 297. Norges byggforskningsinstitutt
- Søholt, Susanne (2002) *Representative forvaltningsorganer, et virkemiddel for mer relevant organisasjonsadferd i møte mellom boligkontor og brukere med etnisk minoritetsbakgrunn?* Upublisert notat. Byggforsk
- Søholt, Susanne, Marit Ekne Ruud og Arne Holm (2002) *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. Notat til KR. 1.12.02. Norges byggforskningsinstitutt.
- Sørli, K. og Juvkam, D. (2000) *Storbyene – landets opplærings- og oppdragerarena. Regionale trender 1/2000*, s. 16-23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Tennøy, Aud (2002): *Kommune og bydeler som aktører i boligmarkedet*. NIBR-rapport 2002:7
- Ytrefhus, Siri (2002) *Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse. Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol.5 No.3, 2002, side 122-132
- Øistensen, Bård (1999) *God bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 254. Norges byggforskningsinstitutt.

Vedlegg 1: Registreringsskjema



Norges byggforskningsinstitutt
P.b. 123 Blindern, N-0314 Oslo
Tlf.: + 47 22 96 55 00
Fax.: + 47 22 96 57 92

Undersøkelse om søkere til etableringslån i 2000

1. Kommunenummer 2. Søker-ID (tildeles ved registrering)

3. Alder på søker: år

4. Søkers kjønn:

- 1 Mann
2 Kvinne

5. Søkers sivilstatus:

- 1 Ugift
2 Gift
3 Samboende
4 Enke/enkemann
5 Separert
6 Skilt

6. Andre medlemmer i husstanden og tilknytning til søker:

- a Bor alene
b Ektefelle/samboer
c Sønn/datter
d Svigersønn/-datter
e Barnebarn
f Foreldre
g Svigerforeldre
h Søsken
i Besteforeldre
j Annen slektning
k Annen ikke-slektning

7. Antall barn i alderen:

- a 0-6 år
b 7-17 år
c 18 år og eldre

8. Antall personer i alt i husstanden:

9. Husstandstype:

- 1 En voksen
2 Par uten barn
3 Par med barn
4 Flere voksne uten barn (ikke par)
5 Flere voksne med barn (ikke par)
6 En voksen med barn

10. Har noen av husstandsmedlemmene barn som ikke bor fast i husstanden og som vil bo i husstaden i perioder?

- 1 Ja
2 Nei
3 Vet ikke/usikkert

11. Søknadsgrunnlag:

- 1 Funksjonshemming
2 Særlig vanskeligstilt
3 Unge i etableringsfasen
4 Annet, spesifiser: _____

12. Ble det søkt om lånetilsagn til en bestemt bolig eller et forhåndstilsagn?

- 1 Bestemt bolig
2 Forhåndstilsagn

13. Kjennetegn ved husstanden som kan ha betydning for søknadsvurderingen:

- a Funksjonshemming hos søker
b Funksjonshemming hos andre i husstanden
c Psykiske lidelser hos søker
d Psykiske lidelser hos andre i husstanden
e Somatiske sykdommer hos søker
f Somatiske sykdommer hos andre i husstanden
g Søker har / har hatt rusproblemer
h Andre i husstanden har / har hatt rusproblemer
i Flyktning / opphold på humanitært grunnlag
j Vet ikke / søknaden inneholder ikke denne typen opplysninger
k Annet, spesifiser: _____

14. Søkers hovedbeskjeftigelse:

- 1 Lønnet arbeid – fulltid
2 Lønnet arbeid – redusert stilling
3 Pensjonist / varig trygdet
4 Under utdanning
5 Attføring / rehabilitering (inkludert arbeidstrening)
6 Arbeidsledig / arbeidssøkende
7 Hjemmeværende

15. Husstandens inntektskilder:

- a Arbeidsinntekt
b Pensjon
c Uføretrygd
d Attføring / rehabiliteringspenger
e A-trygd
f Studielån
g Overgangsstønad / kontantstøtte / barnetrygd
h Bidrag
i Sosialhjelp
j Annet, spesifiser: _____

16. Er husstandens inntekt basert på inntektskilder fra en eller flere personer?

- 1 En person
2 Flere personer
3 Vet ikke

17. Brutto årsinntekt inkl. trygder for søker, siste ligning _____ kroner

18. Brutto månedsinntekt inkl. trygder for søker i 2000 _____ kroner

19. Brutto årsinntekt inkl. trygder for husstanden, siste ligning _____ kroner

20. Brutto månedsinntekt inkl. trygder for husstanden i 2000 _____ kroner

21. Har søker inkludert evt. medsøker / ektefelle gjeld som ikke er knyttet til bolig som skal selges og inngå i finansiering av ny bolig?

- 1 Ja
2 Nei / vet ikke

22. Hvis ja på spørsmål 21, hva slags gjeld og hvor mye?

- a Forbrukslån : _____ kroner
b Studielån : _____ kroner
c Gammel boliggjeld _____ kroner
d Skatterestanser: _____ kroner
e Restanser bidrag: _____ kroner
f Gjeld fra næringsvirksomhet: _____ kroner
g Annet: _____ kroner

23. Samlet sum av gjeld oppgitt i spørsmål 22: |_____| kroner

24. Har søker og / eller evt. medsøker / ektefelle noe av følgende faste utgifter, hvis ja, hvor store er utgiftene per måned?

- a Bidrag: _____ kroner
b Barnepass: _____ kroner
c Nedbetaling av gjeld: _____ kroner
d Annet: _____ kroner

25. Samlet sum av månedlige utgifter oppgitt i spørsmål 24: |_____| kroner

26. Har søker inkludert evt. medsøker / ektefelle formue, og i tilfelle, hva og hvor mye?

- a Bankinnskudd / kontanter: _____ kroner
b Bil, båt, hytte el. lignende: _____ kroner (ligningsverdi)
c Annet: _____ kroner

27. Samlet formue oppgitt i spørsmål 26: |_____| kroner

28. Har noen i husstanden hatt etableringslån tidligere?

- 1 Ja, i følgende kommune / bydel: _____
2 Nei / vet ikke

Boforhold på søkertidspunkt

29. Søkers disposisjonsform til boligen på søkertidspunkt:

- 1 Eid bolig inkludert borettslag
2 Leid bolig
3 Foreldres bolig
4 Institusjon
5 Annet

30. Var boligen en sokkelbolig, en hybelleilighet eller en hybel?

- 1 Sokkelbolig
2 Hybelleilighet (har kjøkken el. kjøkkenkrok)
3 Hybel (har ikke kjøkken og er på ett rom)
4 Ingen av delene

31. Egenskaper ved boligen og boforholdene på søkertidspunktet som kan ha betydning for søknaden om etableringslån:

- a Lav standard på boligen
- b Høy husleie / høye boutgifter
- c Uten bolig / mister boligen
- d Reetablering på grunn av samlivsbrudd
- e Uflytting fra foreldre
- f Flytting på grunn av arbeid eller utdanning
- g Må flytte til tilpasset bolig
- h Annet, spesifiser: _____

Kjøp og finansiering av bolig:

32. Er søknaden om etableringslån innvilget?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

33. Begrunnelser for avslag på søknaden:

- a For høy inntekt
- b For lav / usikker inntekt
- c For stor formue / egenkapital (inkl. salg av bolig)
- d For liten egenkapital
- e Dårlig sikkerhet
- f Tidligere mislighold av lån / betalingsanmerkninger
- g For dyr bolig
- h For dårlig bolig
- i Annet, spesifiser: _____

34. Hvis søknaden er avslått med begrunnelsen at boligen er for dyr, skyldes dette at:

- 1 Boligen har for høy standard
- 2 Boligen ligger i feil bydel
- 3 Annet, spesifiser: _____
- 4 Vet ikke

35. Hvis søknaden om lån er innvilget, har søker kjøpt bolig?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

36. Fått innvilget lån, men ikke kjøpt bolig av følgende årsaker:

- a Fant ingen passende bolig
- b Boligen(e) som passet var for kostbare
- c Avslag på lånesøknad i privat bank / kredittinstitusjon
- d Bortfall av inntekt i husstanden
- e Andre endringer i husstanden
- f Annet, spesifiser: _____
- g Vet ikke / ikke oppgitt

37. Hvis søker har kjøpt bolig, oppgi total kjøpesum inkludert fellesgjeld i borettslag:

_____|000 kroner

37 b. Kjøpesum – fellesgjeld i borettslag ikke inkludert:

_____|000 kroner

38. Finansieringsplan for boligen som søker har oppgitt i søknaden:

- a. Etableringslån Husbanken: _____ kroner
b. Boligtilskudd: _____ kroner
c. Lån i Husbanken: _____ kroner
d. Lån i annen bank / kredittinstitusjon: _____ kroner
e. Salg av annen bolig: _____ kroner
f. Egne midler / sparing: _____ kroner
g. Fellesgjeld i borettslag: _____ kroner
h. Annet: _____ kroner

39. Søkes det om etableringslån for å kjøpe ut tidligere partner fra felles bolig?

- 1 Ja
2 Nei

40. Hvis nei på spørsmål 39, hvor stor er søkers andel av gjeld på denne boligen?

_____ kroner

41. Har søker kjøpt bolig i bydelen som har innvilget søknad eller i annen bydel (gjelder Oslo)?

- 1 Ja
2 Nei, oppgi bydel: _____
3 Vet ikke / uoppgitt

Opplysningen om boligen søker / husstanden kjøpte

43. Søkers disposisjonsform til boligen:

- 1 Eid bolig
2 Bolig i borettslag
3 Leid bolig
4 Annet

44. Hustype

- 1 Enebolig
2 Annet småhus
3 Blokk

45. Antall rom i boligen utenom kjøkken, gang, entre, bad, WC, vaskerom og boder: [] [] [] rom

46. Netto boareal: [] [] [] [] kvadratmeter

47. Tidspunkt for innflytting i boligen (måned og år) [] [] [] []

”Oppfølging av søker / husstand”

48. Bor søker i boligen i februar 2003?

- 1 Ja
2 Nei
3 Vet ikke

49. Har søker mottatt bostøtte etter innflytting i ny bolig?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

50. Har søker oppfylt sine låneforpliktelser knyttet til boligkjøpet?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

51. Hvis søker har flyttet fra boligen, hva er årsaken til dette?

- 1 Kjøpt større / bedre bolig
- 2 Flyttet til enklere / rimeligere bolig
- 3 Måtte gå fra boligen på grunn av misligholdt lån
- 4 Flyttet ut av området
- 5 Flyttet på grunn av samlivsbrudd
- 6 Annet, spesifiser: _____
- 7 Vet ikke

52. Søkerens etniske opprinnelse

- 1 Norge
- 2 Annet
- 3 Vet ikke

53. Opprinnelsesland, gruppert

- 1 Europa utenfor Norge
- 2 Asia
- 3 Afrika
- 4 Amerika
- 5 Vet ikke

Vedlegg 2: Sentrale opplysninger om bydelene i Oslo

	Folkemengde	Ikke-vestlige innvandrere	Tilsagn tot.beløp	Utbetalt tot.beløp	Antall tilsagn	Antall avslag	Gj.snitt lånebeløp
Bygdøy Frogner	20.498	5,8	14,9 mill	9,2 mill	36	36	575.000
Uranienborg Majorstua	24.094	6,7	27,2 mill	17,7 mill	41	23	633.000
St.Hanshaugen Ullevål	28.678	6,9	39,1 mill	22,4 mill	63	19	623.000
Sagene Torshov	28.129	15,7	50,5 mill	27,9 mill	147	45	620.000
Grunerløkka Sofienberg	26.857	23,2	35,8 mill	30,4 mill	64	65	676.000
Gamle Oslo	25.682	32,0	36,0 mill	23,2 mill	56	56	645.000
Ekēberg Bekkelaget	16.775	7,2	33,7 mill	22,5 mill	58	14	645.000
Nordstrand	17.445	3,7	4,0 mill	4,0 mill	6	7	667.000
Søndre Nordstrand	32.070	30,9	25,9 mill	15,4 mill	64	36	642.000
Lambertseter	10.264	10,5	20,8 mill	15,6 mill	35	19	600.000
Bøler	13.266	14,7	10,1 mill	6,0 mill	35	57	400.000
Manglerud	12.530	8,9	15,8 mill	10,5 mill	34	28	500.000
Østensjø	15.524	8,6	14,4 mill	12,7 mill	26	19	605.000
Helsfyr Sinsen	21.660	17,6	29,0 mill	21,3 mill	65	12	666.000
Hellerud	15.712	21,0	19,7 mill	14,5 mill	29	15	725.000
Furuset	29.295	26,0	33,6 mill	25,1 mill	76	75	625.000
Stovner	21.355	28,3	39,0 mill	31,1 mill	72	67	692.000
Romsås	6.722	28,9	17,4 mill	11,3 mill	30	11	628.000
Grorud	17.390	21,2	22,7 mill	13,3 mill	44	38	630.000
Bjerke	23.386	19,3	12,0 mill	9,7 mill	29	54	511.000
Grefsen Kjelsås	18.106	4,2	12,7 mill	6,4 mill	21	29	640.000
Sogn	16.013	7,9	20,0 mill	7,8 mill	28	22	709.000
Vinderen	19.408	3,1	7,4 mill	5,9 mill	19	5	734.000
Røa	21.282	5,5	23,8 mill	18,2 mill	35	19	728.000
Ullern	26.606	5,0	22,1 mill	14,5 mill	31	39	725.000

Kommentarer til vedlegg 2:

Kilde til data om folketall og andel ikke-vestlige innvandrere er Statistisk sentralbyrå. Tallene referer til status ved utgangen av 2001. Ikke-vestlige innvandrere er oppgitt i prosent av folkemengden.

De andre opplysningene er fra Oslo kommune, Boligvirkemiddeletaten. Tallene er basert på rapportering fra den enkelte bydel til Boligvirkemiddeletaten i 2000.

Kategorien `Tilsagn totalbeløp` omfatter utbetalte etableringslån i 2000 og gyldige, men ikke benyttede tilsagn ved utgangen 2000. Gyldige tilsagn regnes inn i bydelens kvote for etableringslån for 2000, fordi midlene er bundet opp i tilsagnet. `Utbetalt totalbeløp` er bydelens samlede utbetalt lånebeløp til etableringslån per 31.12.00.

`Antall tilsagn` omfatter alle lånetilsagn som er gitt bydelen; det vil si utbetalte lån, utgåtte lånetilsagn (tilsagn som er brukt innen fristen) og gyldige, men ikke benyttede tilsagn ved utgangen av 2000. `Antall avslag` er det totale antall avslag på lånesøknader i 2000.

`Gjennomsnittlig lånebeløp` er basert på totalt utbetalt totalbeløp delt på antall utbetalte lån.

Vedlegg 3: Sentrale opplysninger om kommunene i Akershus

	Folkemengde	Ikke-vestlige innvandrere	Personer 65 år +	Personer 0-17 år	Netto inn og utflytt.	Brt. inntekt pr. innbygger
Vestby	12.241	3,7	8,8	25,1	345	246.496
Ski	25.536	3,9	9,6	26,0	- 58	277.308
Ås	13.838	5,6	10,4	26,1	163	253.640
Frogn	13.020	2,5	10,5	25,4	0	285.087
Nesodden	15.534	2,8	9,3	27,9	- 16	264.414
Oppegård	23.006	3,7	10,7	25,8	- 66	306.603
Bærum	101.340	4,7	13,6	25,1	- 757	352.800
Asker	49.661	4,1	11,0	26,4	7	341.249
Aurskog Høland	12.701	1,2	15,3	22,4	140	216.320
Sørum	12.262	1,5	10,9	25,7	72	254.429
Fet	9.371	2,5	10,6	25,0	77	264.995
Rælingen	14.659	6,6	8,4	23,6	17	261.336
Enebakk	8.931	2,2	8,0	25,7	206	246.882
Lørenskog	29.656	5,9	9,2	24,1	- 50	278.319
Skedsmo	39.155	5,5	12,0	23,3	254	262.430
Nittedal	18.942	3,4	7,9	26,6	157	271.340
Gjerdrum	4.656	1,9	8,9	27,2	78	274.733
Ullensaker	20.987	3,1	10,6	23,5	704	257.400
Nes	16.938	1,2	12,7	24,1	633	231.830
Eidsvoll	17.721	1,6	13,8	23,0	171	235.519
Nannestad	9.191	1,6	11,3	25,2	178	238.131
Hurdal	2.642	0,3	16,0	22,3	- 10	201.763

Forklaring til kolonnene (fra venstre): Folkemengde per 01.01.01. Ikke-vestlige innvandrere i prosent av folkemengden. Personer 65 år og eldre i prosent av folkemengden. Personer i alderen 0 til 17 år i prosent av folkemengden. Netto innflytting / utflytting i 2001. Brutto inntekt i gjennomsnitt per innbygger i alderen 17 til 64 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boligpolitikk og virkemidler i Akershus-kommunene i undersøkelsen

Kilde: Skogheim 2001

	Program for boligpolitikk	Program for boligsosialt arbeid	Deltar i tomte-selskap?	Samarbeid kommune bbl?	Egen komm. bostøtte-ordning?
Ski	Ja	Ja	Nei	Ja, to prosjekt	Ja
Nesodden	Under ut-arbeidelse	Under ut-arbeidelse	Nei	Komm. har tildelingsrett i bbl-nybygg	Nei Nei
Bærum	Vedtatt boligmelding	Under ut-arbeidelse	Nei	Lite samar-beid	Nei
Lørenskog	Ja		Nei	Sporadisk	Nei
Eidsvoll	Ja	For psykiatri	Ja	Tett samarbeid	Nei
Nannestad	Ja		Nei	Lite samarbeid	Nei

I tillegg til nøkkeltall fra tabellen på foregående side ble opplysninger om kommunenes boligpolitikk brukt som kriterium for å velge kommuner i Akershus. Undersøkelsen om boligpolitikken ble gjennomført i 2000. En fullstendig oversikt over alle kommuner i Akershus finnes i NIBR-notat 2001:108 (Skogheim 2001).