

Vedlegg IV Analyse av startlån

Prioritering av startlån til de varig vanskeligstilte

Startlåneordningen ble etablert i 2003. Startlån skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for varig vanskeligstilte på boligmarkedet. Fra 1.april 2004 ble målgruppen snevret inn ved at unge førstegangsetablerende ble tatt ut. Startlån skal gis til husstander som forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske muligheter husstandens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir. Det er en forutsetning at husstanden må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Det kan gis startlån selv om ikke kravet om sparing er oppfylt i disse tilfellene:

- a) husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det,
- b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin,
- c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller
- d) lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

Fra samme tidspunkt ble det også anledning til å gi inntil 50 års løpetid i særlige tilfeller.

Bakgrunnen for endringen er bl.a. den sterke gjeldsveksten blant husstandene i Norge. Man har da vurdert det slik at de boligsosiale hensyn teller sterkere for varig vanskeligstilte enn for unge førstegangsetablerende som har mulighet for sparing til den egenkapitalen som vanlige banker krever. Samtidig vil et økt fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet gi mulighet for å utløse et potensial for økt eieetablering i denne målgruppen, et potensiale som bl.a. NOVA har dokumentert¹.

Startlån gis til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner. Startlån er behovsprøvd og kan omfatte blant andre barnefamilier, enslige, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte husstander.

Boligen det gis lån til skal være egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet. Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid.

Startlån benyttes vanligvis til kjøp av brukt bolig. I 2014 gjaldt dette for 77 prosent av antall lån. Et annet viktig formål er refinansiering av dyre lån slik at husstanden kan bli boende i boligen (14 prosent i 2014). Startlån kan også benyttes til utbedring og kombinasjonen kjøp og utbedring, kan være et godt alternativ for enkelte husstander. Startlån kan videre gis som topplån ved oppføring av ny bolig. Startlån til ren utbedring og nyoppføring er imidlertid lite benyttet (henholdsvis 6 og 3 pst av antall lån).

Til hjelp i kjøpsprosessen kan kommunen gi en skriftlig godkjenning om at lånesøker vil få startlån hvis søker finner en egnet bolig.

¹ Kristin Aarland: «Eieetablering blant hushold med lave inntekter», NOVA Notat 8/12

En sentral del i startlånordningen er at private banker tar grunnfinansieringen og kommunene tar toppfinansieringen med startlån. Det er et viktig prinsipp at startlån ikke skal gis i større utstrekning enn det som er nødvendig. Kommunen bør derfor vurdere samfinansiering med privat bank. Kommunene kan også fullfinansiere boligkjøpet med startlån, ev. inkludere et boligtilskudd for å redusere boutgiftsbelastningen og risikoen for husstanden.

Viktig boligsosialt virkemiddel for økt eieetablering

Startlånet har siden etableringen i 2003 blitt et viktig boligsosialt virkemiddel. Utviklingen fra 2006 har vært slik:

Tabell 1 Historisk utvikling av utbetalte startlån - antall og beløp (mill. kr.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall lån	6 522	5 980	6 481	7 798	9 492	10 771	12 514	11 310	8 770
Beløp	3 087	3 377	3 999	4 651	5 402	6 057	7 019	6 902	6 069

Startlån er et av de viktigste virkemidlene for å bidra til målet om at flest mulig av de som ønsker det skal kunne etablere seg i egen eid bolig. Det har vært en uavbrutt vekst fra 2007 til 2012. Fra 2012 til 2013 var det en nedgang på 10 prosent i antall lån, men bare 2 prosent beløpsmessig. Dette reflekterer nok at kommunene ble allerede i 2013 bedt om å prioritere startlåntildelingen i samsvar med den bebudede forskriftsendringen. I 2014, da forskriftsendringen kom, kunne man forvente en ytterligere nedgang. Det har også skjedd. Antall utbetalte lån har gått ned med hele 22 prosent. Beløpsmessig er ikke nedgangen like stor (12 prosent). Det kan skyldes at gruppen varig vanskeligstilte i større grad får fullfinansiert boligen med startlån pluss ev. boligtilskudd mens gruppen unge førstegangsetablerende i stor grad benyttet startlån som topplån, jf. nærmere omtale under pkt. 4. I tillegg har den generelle prisstigningen på boliger fortsatt også i 2014.

Gjennom hele perioden har startlåns andel av årlige samlede utlån til bolig ligget på rundt 3 prosent. Det kan dermed se ut som startlån har fylt en stabil og liten, men viktig nisje i markedet; dvs. vanskeligstilte og unge førstegangsetablerende som ikke får lån eller får fullfinansiert boliglånet i private banker. Det har vært uttrykt en viss bekymring for at startlån skulle ta for stor plass, at startlån ville bli et alternativ for mange som ikke fikk lån i private banker pga. økt egenkapitalkrav, men likevel på sikt ville ha hatt mulighet til å spare nødvendig egenkapital. Startlån utgjorde i 2014 4,8 prosent av totale private boliglån, en nedgang fra 5,4 prosent i 2013.

Hvem får startlån

Målgrupper

En fordeling på ulike målgrupper er gjort i tabell 2. Her må man være oppmerksom på at summen av husstander i brukergruppene vil avvike fra summen av saker totalt. Dette skyldes at en husstand kan være registrert i flere brukergrupper og at husstander uten spesifisert brukergrupper ikke er med (sistnevnte utgjør dog en forsvinnende liten andel).

Tabell 2 Startlån 2013 og 2014 fordelt på brukergrupper (antall lån og andeler)

	Antall lån 2013	Andel antall 2013	Antall lån 2014	Andel antall 2014
Førstegangsboligetablering	7 006	62 %	4 808	55 %
Økonomisk vanskeligstilt	2 899	26 %	2 999	34 %
Reetablering	1 856	16 %	1 517	17 %
Funksjonshemmet	773	7 %	897	10 %
Rus/psykiatri	547	5 %	675	7 %
Flyktning	305	3 %	365	4 %
Funksjonshemmede barn	210	2 %	207	2 %
Bostedsløs	150	1 %	159	2 %

Langt den største brukergruppen er førstegangsetablerere. Det betyr at startlån fungerer som et førstehjemslån for svært mange. Tidligere inkluderte denne gruppen unge førstegangsetablerere, en gruppe som nå er ute av startlånet. Gruppen økonomisk vanskeligstilt fanger i større grad opp gruppen av varig vanskeligstilte, og denne gruppen har også økt sin andel fra 2013. Tilsvarende ser vi på de øvrige brukergruppene som tilhører de som skal prioriteres at også disse øker, både absolutt og i relativ andel. F.eks. øker antall startlån til den prioriterte gruppen flyktinger med 20 prosent til tross for en nedgang i totale startlån på 22 prosent.

Inntektsfordeling

Tabell 3 Startlån 2013 og 2014 fordelt på inntektsgrupper, korrigert for forbruksenhet (andeler)

	Under 200 000	200 – 300 000	300 – 400 000	400 – 500 000	500 – 600 000	500 – 600 000	Totalt
Andel antall lån 2013	11 %	34 %	32 %	18 %	4 %	1 %	100 %
Andel antall lån 2014	23 %	43 %	22 %	10 %	2 %	1 %	100 %

Tabellen viser hvordan startlånemottakerne fordeler seg etter husstandens inntekt. Samtidig med inntektsopplysninger registreres også antall medlemmer i husstanden, herunder antall barn. Husstandsinnkomsten er korrigert for forbruksenhet der første voksne teller som 1, andre voksne som 0,5 og hvert barn som 0,3.

Dette gir en inntektsfordeling av startlånet med 88 pst. av husstandene under 400 000 kr. (2014). Vi ser at det har skjedd en forskyvning mot de lavere inntektsgrupper. Dette er i tråd med den refererte forskriftsendringen der man i økende grad vurderer muligheten for at varig vanskeligstilte med lav inntekt kan få startlån. Rapporten «Hva er god startlånpraksis?»² viser at man ved en kompetent bankfaglig vurdering kombinert med gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner kan gi startlån til lavinntektsgrupper. Én måte å gjøre dette på er å benytte fastrente dersom husstanden har lave, men stabile trygdeinntekter.

² «Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen.», Astrup/Monkerud/Ekne Ruud/Barlindhaug/Aarland, NIBR-rapport 2014-27

Aldersgrupper

Tabell 4 Startlån 2014 fordelt på aldersgrupper (antall lån og andeler)

	35 år eller yngre	36 – 59 år	60 år eller eldre	Totalt
Antall lån 2013	5 876	4 809	625	11 310
Andel 2013	52 %	42 %	6 %	100 %
Antall lån 2014	3 788	4 308	674	8 770
Andel 2014	43 %	49 %	8 %	100 %

Det er en forskyvning fra yngre mot eldre aldersgrupper. En forklaring kan være forskriftsendringen der unge førstegangsetablerende med gode inntektsmuligheter ikke lenger er en målgruppe for startlån.

Husstandstype

Tabell 5 Startlån 2013 og 2014 fordelt på husstandstyper (antall og andeler)

	Enslig uten barn	Enslig med barn	Par uten barn	Par med barn	Totalt
Antall lån 2013	4 603	2 201	1 661	2 844	11 309
Andel 2013	41 %	19 %	15 %	25 %	100 %
Antall lån 2014	3 677	1 910	1 003	2 180	8 770
Andel 2014	42 %	22 %	11 %	25 %	100 %

I 2014 gikk vel halvparten av alle startlån til barnefamilier (47 pst.). Dette er en liten økning i andelen fra 2013 (3 prosentpoeng). Det er vanskelig å konkludere med at dette er en varig trend. Antallet startlån til barnefamilier går samtidig ned med nesten 1 000 fra 2013.

I den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd skal barnefamilier prioriteres. Denne gruppen har altså styrket sin relative betydning innenfor startlånet noe. Startlån er et godt og effektivt virkemiddel for å kunne skape stabile og gode oppvekstforhold for barn gjennom en heieetablering i gode bomiljø. Det forventes at startlån fortsatt vil bli brukt aktivt av kommunene for å tilgodese denne gruppen.

Samarbeid med bankene

Bankene er helt sentrale samarbeidspartnere i startlåneordningen. Dette gjelder særlig for den gruppen som ikke allerede har kontakt med kommunen for å løse et boligproblem, men som først henvender seg til banken, og der toppfinansiering med startlån vil kunne utløse grunnfinansiering fra banken med normale rentebetingelser. Kunder som ellers ikke ville fått privat banklån, vil kunne få grunnfinansiering i banken når kommunen tar toppfinansieringen. For enkelte vil et slikt banklån være en naturlig inngang for å etablere en fast bankforbindelse.

Tabell 6 Utbetalte startlån 2008 – 2014 fordelt på sam- og fullfinansiering (antall og andel)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall saker med bare startlån	3 468	3 793	4 950	5 604	5 660	5 635	5 117
Antall saker med samfinansiering	2 402	3 183	4 487	5 201	6 581	5 675	3 653
Andel med samfinansiering	41 %	46 %	48 %	48 %	54 %	50 %	42 %

Andelen samfinansiering har gått ned siden 2012, fra en topp på 54 prosent er den nå nede i 42 prosent. Det må ses i sammenheng med ny forskrift der startlån skal forbeholdes de varig

vanskeligstilte. For denne gruppen er det ofte mer naturlig at kommunen fullfinansierer med startlån, eventuelt sammen med et tilskudd.

Fra leie til eie

Tabell 7 Startlån 2013 og 2014 fordelt etter boforhold når det søkes startlån (antall og andeler)

	Egen eid bolig	Foreldrenes bolig	Leid kommunal bolig	Leid privat bolig	Uten bolig	Annet	Totalt
Antall 2013	2 588	1 384	848	5 865	317	299	11 310
Andel 2013	23 %	12 %	7 %	52 %	3 %	3 %	100 %
Antall 2014	2 155	943	931	4 268	248	225	8 770
Andel 2014	25 %	11 %	11 %	49 %	3 %	3 %	100 %

Størstedelen av startlånemottakerne flytter fra privat, leid bolig. En betydelig andel flytter også fra egen, eid bolig. Dette er husstander som trenger en mer egnet bolig, f.eks. en større bolig som følge av barn i familien. Andelene er stort sett stabile. Den største endringen gjelder flytting fra kommunal bolig. Her er det både en økning i absolutte tall og andel. Dette kan reflektere en økende bruk av leie-til-eie ordninger i kommunene, enten ved at husstanden kjøper den kommunale boligen den leier, eller får hjelp til å kjøpe en annen bolig.

Samspill mellom virkemidler

Potensialet for eietablering for vanskeligstilte kan øke dersom kommunen ser boligsosiale virkemidler i sammenheng. Startlånet brukes ofte sammen med boligtilskudd til etablering. Tilskuddet reduserer risikoen ved at det kan fungere som egenkapital, samt at det bidrar til lavere samlede lånekostnader. Kommunen må også vurdere muligheten for å få bostøtte for å få ned de samlede boutgiftene.

Tabellen nedenfor angir sambruk av de tre virkemidlene startlån, tilskudd til etablering og bostøtte.

Tabell 8 Startlån 2013 og 2014 brukt i samspill med boligtilskudd til etablering og bostøtte (antall og andeler)

	Bare startlån	Startlån og tilskudd	Startlån og bostøtte	Startlån, tilskudd og bostøtte	Totalt
Antall lån 2013	8 876	1 117	898	418	11 309
Andel 2013	78 %	10 %	8 %	4 %	100 %
Antall lån 2014	6 183	1 270	858	459	8 770
Andel 2014	71 %	14 %	10 %	5 %	100 %

Andelen startlån der også tilskudd og/eller bostøtte er benyttet har økt med 7 prosentpoeng. I og med at det er de varig vanskeligstilte som nå er prioritert, og en større andel blant dem har såpass lav inntekt at bruk av tilskudd og/eller bostøtte er svært aktuelt for å redusere risiko og øke betalingsdyktighet, er dette en naturlig utvikling.

Avslag

Tabell 9 Avslagsgrunn startlån, 2011-2014

Avslagsgrunn	2011		2012		2013		2014	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Betjeningsevne	3193	58 %	4305	48 %	4 197	41 %	4 154	37 %
Høy inntekt	678	12 %	1805	20 %	3 140	30 %	4 251	37 %
Annet	1635	30 %	2909	32 %	2 024	29 %	2 971	26 %
Sum	5 506	100 %	9 019	100 %	10 342	100 %	11 376	100 %

Andelen med avslag for høy inntekt har gått vesentlig opp de siste tre åra, både i andel og absolutte tall. Denne økningen kan ha noe med økte egenkapitalkrav i bankene der husstander med god fremtidig inntekt og som vanligvis ville ha fått banklån, har søkt startlån. Andelen med avslag pga dårlig betjeningsevne har sunket, men antallet har vært relativt stabilt de siste tre åra.

Oppsummering

Forskriftsendringen har gitt seg utslag i en rekke av kjennetegnene ved tildeling av startlån. Vi ser det på utviklingen av antall utbetalte lån, fordeling på målgrupper, inntektsfordeling, fordeling på aldersgrupper, samfinansiering med bankene og samspill mellom virkemidler. Det er de varig vanskeligstilte som er målgruppen.

Et annet viktig utviklingstrekk er at startlånet i økende grad benyttes til å hjelpe husstander som bor i kommunale boliger over i eieboliger. Dette reflekterer nok en mer aktiv bruk av leie-til-eie ordninger. Dette bidrar selvsagt også til å øke kapasiteten i den kommunale utleiesektoren, noe som er særlig viktig for at kommunene skal kunne bosette flere flyktninger.

Det er også tegn til at startlånet brukes mer aktivt for å bistå flyktninger over i eiemarkedet. Antall startlån til flyktninger øker med 20 prosent til tross for en nedgang i totale startlån på 22 prosent

Kommunene ble allerede i 2013 bedt om å prioritere varig vanskeligstilte. Tidsserier som går lenger tilbake enn 2013 kan i noen grad bekrefte dette, bl.a. startet nedgangen i andelen samfinansierte lån i 2013. I rapporten «Hva er god startlånpraksis» har man også dokumentert denne tendensen. Det heter der at «det kan videre ses en tendens til at startlånet i relativt økende grad tildeles visse boligsosialt utsatte grupper – økonomisk vanskeligstilte, flyktninger, søkere som leier kommunal leilighet – fremfor til yngre søkere i seg selv eller til søkere som bor hos foreldrene» (s. 10).