



Oppdragsrapport nr. 1-2012

Elling Borgeraas og Ragnhild Brusdal

## Livsopphold ved startlån


En evaluering av SIFOs referansebudsjett i  
vurdering av Startlån

**SIFO**

© SIFO 2012  
Oppdragsrapport nr. 1 – 2012

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING  
Sandakerveien 24 C, Bygg B  
Postboks 4682 Nydalen  
0405 Oslo  
[www.sifo.no](http://www.sifo.no)

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

<b>Tittel</b> Livsopphold ved startlån	<b>Antall sider</b> 60	<b>Dato</b> 04.06.2012
<b>Forfatter(e)</b> Elling Borgeraas og Ragnhild Brusdal	<b>Prosjektnummer</b> 21201004	<b>Faglig ansvarlig sign.</b> 
<b>Oppdragsgiver</b> Husbanken		
<p><b>Sammendrag</b></p> <p>Hensikten med dette prosjektet er å starte et arbeid med å utvikle et livsoppholdsbeløp for personer som søker startlån med utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett. Denne delen av prosjektet tar sikte på å vurdere egnetheten av dagens anbefalte livsopphold og eventuelt komme med forslag til et bedre tilpasset livsoppholdsbeløp. Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er, med utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett, å utvikle et livsoppholdsbeløp som tar hensyn til den situasjonen søkere av startlån befinner seg i.</p> <p>Hovedproblemstillingen kan deles i to. For det første er det nødvendig å vurdere om dagens referansebudsjett er egnet som redskap i kredittvurdering av personer som søker startlån. Det er her nødvendig å gi en faglig vurdering av nivået på livsoppholdet som følger av referansebudsjettet. Stiller referansebudsjettet for strenge krav til lånsøkeres inntekt og følgelig stenger viktige målgrupper for startlån ute? For det andre er det et spørsmål om hvordan referansebudsjettet skal tilpasses kredittvurderingen for startlån.</p> <p>Hovedkonklusjonen i dette arbeidet er at SIFOs referansebudsjett – og den tilpasningen som Husbanken har gjort til budsjettet - ikke er spesielt velegnet som nedre grense for innvilgning av startlån. Det finnes en rekke situasjoner der det både er mulig og fornuftig å gå under det anbefalte nivået for livsopphold. Startlån er beregnet for økonomisk vanskeligstilte hushold og mange av søkerne har allerede et kostnadsnivå som ligger under SIFOs referansebudsjett. Denne konklusjonen er både basert på den praktiske erfaringen fra våre informantkommuner og vurderinger av de sentrale forutsetningene i referansebudsjettet samt Husbankens tilpasninger av dette. Det konkluderes videre med at det er viktig å gi rom for saksbehandlernes praktiske skjønn når det gjelder vurderinger av søkerens økonomi. Men det er mye som taler for at det er store variasjoner i saksbehandlernes kompetanse om livsopphold og faktamaterialet som ligger til grunn for Husbankens anbefalinger. Sannsynlige følger av dette er at det er for store kommunale variasjoner i hva som kreves av livsopphold for å få innvilget startlån. Denne type variasjoner er lite effektivt i forhold til målsettingen med startlån og har dessuten uheldige fordelingsmessige konsekvenser.</p> <p>På grunnlag av disse observasjonene er det utarbeidet et konkret forslag til ny nedre grense for livsoppholdskostander. Intervallet mellom SIFOs referansebudsjett og den nye grensen for livsopphold er det området der saksbehandlerne må utøve sitt profesjonelle skjønn i sin vurdering av om søkerne skal få innvilget startlån eller ikke.</p>		
<b>Stikkord</b> startlån, livsopphold, SIFOs referansebudsjett		



# Livsopphold ved startlån

En evaluering av SIFOs Referansebudsjett i vurdering av startlån

av

Elling Borgeraas & Ragnhild Brusdal

2012

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING  
postboks 4682 Nydalen, 0405 Oslo



## Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Husbanken der SIFO ble bedt om å vurdere hvor egnet SIFOs Referansebudsjett er som grunnlag for å vurdere startlån. Vi takker alle ansatte i kommunene som velvillig stilte opp til intervju og som delte sin kompetanse og erfaringer med oss. Også en takk til Steinar Østerby i Husbanken for nyttige kommentarer og innspill.

Oslo 04.06. 2012

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING





# Innhold

Forord.....	5
Innhold .....	7
Sammendrag.....	9
1 Innledning .....	11
1.1 Målet med prosjektet.....	11
1.2 Bakgrunn .....	11
1.3 Problemstilling .....	12
1.3.1 Referansebudsjettet som et rimelig forbruksnivå.....	12
1.3.2 Referansebudsjettet for hushold i ulike livsfaser .....	13
1.3.3 Gode og dårlige levekårsspiraler.....	13
2 Metodiske tilnærminger.....	15
2.1 Innledning .....	15
2.2 Utvalg.....	15
2.3 Datamaterialet .....	15
2.4 Redegjørelse for startlån .....	16
2.5 Er barnesatsene for høye i SIFOs Referansebudsjett?.....	17
3 SIFOs Referansebudsjett.....	19
3.1 Referansebudsjettet som et rimelig forbruksnivå.....	19
3.2 Referansebudsjettets oppbygging.....	19
3.3 Individ og husholdsspesifikke forbruksområder .....	20
3.4 Livsopphold under Referansebudsjettet .....	21
3.5 Referansebudsjett som modell .....	22
3.6 Hvilken tilnærming ligger til grunn for Referansebudsjettet?.....	24
4 Et innblikk i hvordan kommunene ser på startlån.....	27
4.1 Å søke startlån.....	27
4.2 Trinn en – søkere til startlån.....	28
4.3 Trinn to – vurdering av søkers økonomiske situasjon.....	28
4.4 Bruken av skjønn i livsoppholdsutgifter .....	29
4.5 Ønske om en mer fleksibel kalkulator.....	30
4.6 Trinn tre – ulik oppfølging i kommunene .....	30
4.7 Noen tanker om livsoppholdskalkulatoren og veien videre .....	30
4.8 Behovet for opplæring.....	31
5 Sammenlikning av Referansebudsjettet og Husbankens livsoppholdsbeløp .....	33
5.1 Innledning .....	33
5.2 Beregning av kostnader for voksne.....	33
5.3 Beregning av barnekostnader.....	34
5.4 Barnekostnader i Husbankens og SIFOs kalkulatorer.....	34
5.4.1 Hushold med barn .....	36
5.4.2 Enslige forsørgere .....	38
6 Svakheter ved beregning av barnekostnader i Referansebudsjettet .....	39
6.1 Stordriftseffekt .....	39
6.2 Utgiftsperspektivet .....	40
6.3 Interaksjonsperspektivet.....	41

6.4	Behovsperspektivet .....	42
6.5	Velferdsperspektivet.....	43
6.6	Stordriftsfordel .....	43
7	Forslag til tilpasninger av Referansebudsjettet til startlån .....	45
7.1	Innledning .....	45
7.2	Større fleksibilitet i fastsettelse av livsopphold ved startlån? .....	45
7.3	Et felles minstenivå for livsopphold for personer med startlån?.....	46
7.4	Økonomisk sosialhjelp .....	48
7.5	Offentlige livsoppholdssatser .....	48
7.6	En alternativ forbruksstandard med utgangspunkt i Referansebudsjettet .....	49
7.7	Minstestandard for forbruk som nedre grense livsopphold ved startlån?.....	50
7.8	Mellomlang standard som nedre grense for startlån?.....	51
8	Konklusjoner og anbefalinger .....	55
8.1	Hovedkonklusjon .....	55
8.2	Anbefalinger.....	55
	Litteratur.....	57
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	59

## Sammendrag

Hensikten med dette prosjektet er å starte et arbeid med å utvikle et livsoppholdsbeløp for personer som søker startlån med utgangspunkt i SIFOs Referansebudsjett. Denne delen av prosjektet tar sikte på å vurdere egnetheten av dagens anbefalte livsopphold og eventuelt komme med forslag til et bedre tilpasset livsoppholdsbeløp. Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er, med utgangspunkt i SIFOs Referansebudsjett, å utvikle et livsoppholdsbeløp som tar hensyn til den situasjonen søkere av startlån befinner seg i.

Hovedproblemstillingen kan deles i to. For det første er det nødvendig å vurdere om dagens Referansebudsjett er egnet som redskap i kredittvurdering av personer som søker startlån. Det er her nødvendig å gi en faglig vurdering av nivået på livsoppholdet som følger av Referansebudsjettet. Stiller Referansebudsjettet for strenge krav til lånsøkeres inntekt og følgelig stenger viktige målgrupper for startlån ute? For det andre er det et spørsmål om hvordan Referansebudsjettet skal tilpasses kredittvurderingen for startlån.

Hovedkonklusjonen i dette arbeidet er at SIFOs Referansebudsjett – og den tilpasningen som Husbanken har gjort til budsjettet - ikke er spesielt velegnet som nedre grense for innvilgning av startlån. Det finnes en rekke situasjoner der det både er mulig og fornuftig å gå under det anbefalte nivået for livsopphold. Startlån er beregnet for økonomisk vanskeligstilte hushold og mange av søkerne har allerede et kostnadsnivå som ligger under SIFOs Referansebudsjett. Denne konklusjonen er både basert på den praktiske erfaringen fra våre informantkommuner og vurderinger av de sentrale forutsetningene i Referansebudsjettet samt Husbankens tilpasninger av dette. Det konkluderes videre med at det er viktig å gi rom for saksbehandlernes praktiske skjønn når det gjelder vurderinger av søkerens økonomi. Men det er mye som taler for at det er store variasjoner i saksbehandlernes kompetanse om livsopphold og faktamaterialet som ligger til grunn for Husbankens anbefalinger. Sannsynlige følger av dette er at det er for store kommunale variasjoner i hva som kreves av livsopphold for å få innvilget startlån. Denne type variasjoner er lite effektivt i forhold til målsettingen med startlån og har dessuten uheldige fordelingsmessige konsekvenser.

På grunnlag av disse observasjonene er det utarbeidet et konkret forslag til ny nedre grense for livsoppholdskostander. Intervallet mellom SIFOs Referansebudsjett og den nye grensen for livsopphold er det området der saksbehandlerne må utøve sitt profesjonelle skjønn i sin vurdering av om søkerne skal få innvilget startlån eller ikke.



# 1 Innledning

## 1.1 Målet med prosjektet

Hensikten med dette prosjektet er å starte et arbeid med å utvikle et livsoppholdsbeløp for personer som søker startlån med utgangspunkt i SIFOs Referansebudsjett. Denne delen av prosjektet tar sikte på å vurdere egnetheten av dagens anbefalte livsopphold og eventuelt komme med forslag til et bedre tilpasset livsoppholdsbeløp.

## 1.2 Bakgrunn

Husbanken har i flere år anbefalt kommunene å anvende SIFOs Referansebudsjett<sup>1</sup> som et grunnlag for å vurdere kredittverdigheten til hushold som søker startlån. Tilbakemeldinger både fra kommunene og søkere samt Husbankens egen overvåking av prosedyrene for behandling av startlån, indikerer at Referansebudsjettets beregninger av livsopphold er noe for streng slik at startlån ikke når den gruppen låntakere den er ment å hjelpe. Den relative høye avslagsprosenten (4 av 10 får avslag) er en slik indikator (Barlindhaug & Astrup 2008). Også en lav misligholdsrate er en indikator på at inngangsporten for startlån er for høy. Det er også slik at startlån skal være et viktig hjelpemiddel for hushold som har problemer med å kjøpe bolig enten fordi en ikke får lån i det åpne markedet eller at en ikke har tilstrekkelig med egenkapital. Det er ikke sikkert at Referansebudsjettet slik det foreligger i dag er optimalt i forhold til målgruppen for startlån og intensjonen som ligger til grunn for det. Det er også mye som tyder på at kommunenes saksbehandlere i for stor grad følger SIFOs Referansebudsjett slavisk. Dette henger trolig sammen med manglende kompetanse hos de kommunale saksbehandlerne (Barlindhaug & Astrup 2008:99).

Et alternativ til å bruke SIFOs Referansebudsjett slik det foreligger i dag kan være å tilpasse forutsetningene i budsjettet til personer som søker startlån. Referansebudsjettet er en forbrukssjablone eller en stilisert modell som er basert på en rekke mer eller mindre stiliserte forutsetninger. Endringene i en eller flere av disse forutsetningene vil ha ganske store konsekvenser for kostnadsberegningene. En slik forutsetning er for eksempel at det skal gjenspeile et rimelig forbruksnivå, dvs. som skal være akseptabelt for folk flest i Norge. Dette betyr ikke nødvendigvis at flertallet faktisk lever på dette nivået, men at vareutvalget og sammensettingen av dette er av en slik art at det gjenspeiler hva folk flest oppfatter som rimelig at personer i inntektsgivende arbeid bør kunne ha tilgang til. Dersom Referansebudsjettet for eksempel skal brukes til å konstruere et minimumsnivå, vil det være nødvendig å endre denne forutsetningen. En annen viktig forutsetning er at kostnadsberegningene antar at de som skal leve på budsjettestimaten allerede befinner seg på dette nivået og skal vedlikeholde dette over tid. Endringen av disse og andre forutsetninger vil kunne ha store konsekvenser for kostnadsestimatene.

---

<sup>1</sup> Budsjettet ble tidligere betegnet som «SIFOs standardbudsjett for rimelige forbruksutgifter» eller forkortet til Standardbudsjettet. Fra 2011 er den offisielle betegnelsen SIFOs Referansebudsjett. I denne rapporten bruker vi betegnelsen Referansebudsjettet.

Sammensettingen av budsjettet er også stilisert ved at det kun varierer etter husholdsmedlemmenes alder, kjønn og antall personer i husholdet. Denne forutsetningen gjør det for eksempel vanskelig å bruke denne modellen for hushold i ulike livsfaser. Ofte vil det derfor være nødvendig å gjøre spesialtilpasninger av Referansebudsjettet for å beregne kostnader for hushold i svært ulike livsfaser.

Alle stiliserte forutsetninger som ligger i Referansebudsjettet kan endres og tilpasses mer spesifikke situasjoner. Dette er også den viktigste grunnen til at budsjettet har betegnelsen som Referansebudsjett. En viktig del av dette prosjektet er å tilpasse Referansebudsjettet til den situasjonen søker av startlån befinner seg i.

### 1.3 Problemstilling

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er, med utgangspunkt i SIFOs Referansebudsjett, å utvikle et livsoppholdsbeløp som tar hensyn til den situasjonen søker av startlån befinner seg i. Målet er å utvikle en prosedyre og et beløp som sikrer at personer i etableringsfaser er i stand til å foreta investeringer for fremtiden, men som samtidig sikrer at livsoppholdsbeløpet ikke generer negative levekårsspiraler, for eksempel i form av gjeldsproblemer (se Poppe 2008 for eksempler på faser i slike negative levekårsspiraler knyttet til gjeldsproblemer).

Hovedproblemstillingen kan deles i to. For det første er det nødvendig å vurdere om dagens Referansebudsjett er egnet som redskap i kredittvurdering av personer som søker startlån. Det er her nødvendig å gi en faglig vurdering av nivået på livsoppholdet som følger av Referansebudsjettet. Stiller Referansebudsjettet for strenge krav til lånsøkeres inntekt og følgelig stenger viktige målgrupper for startlån ute? For det andre er det et spørsmål om hvordan Referansebudsjettet skal tilpasses kredittvurderingen for startlån. Her er det dels et spørsmål om nivået på "livsoppholdet" i sin alminnelighet og dels om det skal utvikles en bedre modell for dem som søker startlån. Selv om disse to aspektene er tett sammenkoblet er det fornuftig å behandle dem separat både teoretisk og metodisk.

#### 1.3.1 Referansebudsjettet som et rimelig forbruksnivå

Referansebudsjettet definerer som nevnt tidligere kostnadene ved å ha og vedlikeholde et rimelig forbruksnivå over tid. Det vil si at husholdene allerede har et rimelig forbruksnivå og at beregningene viser kostnadene ved å opprettholde dette nivået. Betegnelsen "rimelig" viser til at det verken uttrykker minimum eller luksus. Den teoretiske kjerneideen er at dette nivået viser til en standardpakke av varer og tjenester som er knyttet til en forestilling om et typisk norsk hushold (se Borgeraas 2010). På den ene siden fremstår dette typiske norske husholdet som et ideal – noe å strekke seg etter – for dem som ikke har (økonomisk) mulighet til å leve opp til dette idealet. På den andre siden er også referansehusholdet akseptabelt for dem som har en inntekt og et forbruksnivå som ligger langt over dette nivået. Om ikke for en selv, men for andre. Pakkebegrepet antyder med andre ord at budsjettet gir uttrykk for et forbruksnivå som har presumptivt høy legitimitet. Implikasjonen av å legge budsjettet på et rimelig nivå er med andre ord at det alltid vil finnes en stor andel hushold som aspirerer mot dette idealet, men som i en gitt livsfase ikke har økonomi til det. Noen hushold vil aldri få en inntekt der de er i stand til å realisere dette idealet.

Det ligger i standardpakkebegrepet at dette forbruksmønsteret er styrende for investeringer som tar sikte på å komme opp på dette nivået i ikke alt for fjern fremtid. Når det gjelder startlån er slike vurderinger aktuelle for hushold/personer som investerer slik at en i fremtiden har mulighet til å realisere den norske standardpakken. Det er av den grunn problematisk å forutsette et forbruksnivå lik Referansebudsjettet for personer som er i en fase der en ønsker å foreta investeringer som *i fremtiden* gjør dem i stand til å leve opp til "idealet" om et typisk norsk hushold.

### 1.3.2 Referansebudsjettet for hushold i ulike livsfaser

Referansebudsjettet fungerer som et kostnadsanslag basert på et sett med overordnede prinsipper og en gitt metodologi. Dersom budsjettet skal anvendes i spesifikke sammenhenger, er det ofte nødvendig å vurdere rimeligheten av disse prinsippene og eventuelt tilpasse dem til det gitte formålet. Dersom en skal utvikle en minimumsvariant av budsjettet er det nødvendig å se på Referansebudsjettets forutsetninger (prinsipper) om langtidsforbruk og sparing (Borgeraas & Øybø 2004). Det samme gjelder når en skal anvende budsjettet for husholdstyper i spesifikke livsfaser. Slik Referansebudsjettet er presentert i dag varierer kostnadsanslagene etter alder og kjønn på personene i husholdet og etter antall personer, men hvor alle personer 18 år og over er antatt å ha det samme forbruksbehovet. Denne forutsetningen er selvsagt urealistisk på mange måter. Urealismen er knyttet til at personer over 18 år befinner seg i forskjellige livsfaser og av den grunn har svært ulike forbruksbehov (Borgeraas & Brusdal 2009). Kostnadene ved å tilfredsstille disse behovene vil selvsagt variere tilsvarende. Når det gjelder startlansproblematikken er det rimelig å anta at denne "urealismen" ved Referansebudsjettet slår spesielt sterkt ut. Det vil si at forutsetningen som ligger i Referansebudsjettet må endres og tilpasses det spesifikke bruksområdet når det gjelder det samlede nivået så vel som den relative betydningen av ulike bruksområder.

### 1.3.3 Gode og dårlige levekårspiraler

Et hovedpoeng med å legge vekt på livsfase er knyttet til de grunnleggende økonomiske prosesser som personer inngår i over tid, der en kan skille mellom gode og dårlige levekårspiraler (Caplowtz 1963, 1979, Kempson et al. 1994, Borgeraas & Tuft 1998, Baker 1991, Hjort 2004, Poppe 2008). Gode levekårspiraler inneholder økonomiske prosesser der en enten er i stand til å vedlikeholde/opprettholde et allerede akseptabelt velferdsnivå eller å generere muligheter til å øke velferden i framtiden (Bonke et al. 2005, Borgeraas 2006). Opprettholdelse av et gitt velferdsnivå er avhengig av inntektsstrømmer. Referansebudsjettet viser kostnader ved å vedlikeholde et rimelig forbruk og følgelig også hvilken inntekt som er nødvendig for å vedlikeholde dette, eventuelt bygge overskudd og foreta investeringer (Borgeraas 2010).

Når det gjelder investeringer som er nødvendig for å komme opp på et rimelig forbruksnivå, vil bytteforholdet mellom forbruk og realinvesteringer være annerledes enn ved vedlikehold (se Borgeraas 2006). Her er det snakk om å være i stand til å kunne ha et lavt (lavere) forbruksnivå for å kunne foreta investeringer som gir avkastning på sikt. Utdanning og kjøp av bolig er viktige eksempler på anvendelse av inntekt som prioriteres fremfor forbruk – på kort og mellomlang sikt. Hushold i en slik investeringsfase har ikke et legitimt behov for å ha et rimelig forbruksnivå slik det er definert i Referansebudsjettet. Vi antar følgelig at mange som søker startlån er i en livsfase der det er mer legitimt å bruke en større andel av inntekten til investeringer i forhold til forbruk og der Referansebudsjettet gir et for høyt anslag for forbruksbehov (se Barlindhaug & Astrup 2008).

På den annen side er det nødvendig å unngå at for store deler av inntekten bindes opp til investeringer. Vi vet at et for lavt livsoppholdsbeløp over en lengre periode bidrar substansielt til å generere negative levekårspiraler (se f.eks. Bonke 2005). Det er derfor avgjørende at det i beregningene av livsoppholdet tas høyde for at en på en forsvarlig måte skal kunne betjene et lån over mange år. Det er i praksis vanskelig å definere nøyaktig hvor denne grensen går. Husbankens oppgave er å gi lån til hushold som er sårbare i det finansielle markedet ved blant annet å gi lån til hushold som bankene oppfatter som risikogrupper. Det innebærer blant annet at Husbanken må balansere økonomisk risiko opp mot sosialpolitiske mål. Flest mulig skal få tilgang på lån, samtidig som en unngår at låntakerne ender opp med gjeldsproblemer eller andre forhold som bidrar til negative levekårspiraler. Dersom lånesøkeren ikke anses å ha tilstrekkelig betalingsevne, skal andre velferdstiltak vurderes.





## 2 Metodiske tilnærminger

### 2.1 Innledning

Undersøkelsen er eksplorerende og flere datasett er benyttet slik som intervju, foreliggende statistikk og andre undersøkelser og rapporter for å få en best mulig forståelse av ulike kommuners praksis i forhold til startlån og hvordan SIFOs budsjett fungerer i den forbindelse. Intervjuene med de kommunale saksbehandlerne danner hovedgrunnlaget for forståelsen av forutsetningene for hvordan SIFOs budsjett fungerer og hvordan ulike kommuner forholder seg til innvilgelse av startlån. Det var ønskelig for oss å få størst mulig variasjon i valg av kommuner.

### 2.2 Utvalg

Det inngår intervjuer med 11 kommuner i undersøkelsen. Disse kommunene ble valgt ut i fra flere kriterier. I forkant hadde Husbanken sendt mail med forespørsel til ulike kommuner om de kunne være informanter og ba om tilbakemelding over kommunale saksbehandlere. I tillegg til den listen ba vi Husbanken også om å informere oss om det var spesielle kommuner det ville være av interesse å intervju. I tillegg la vi vekt på noen kriterier som sentrum/periferi, kommuner som hadde stor andel av startlån og kommuner som i liten grad anvendte dette, videre om avslagsprosenten var høy eller lav. I tillegg benyttet vi oss av statistikken fra Husbanken over innvilgende lån og avslag fra Husbanken. Ut i fra dette valgte vi to kommuner i Finnmark, en på Vestlandet, og to fra innlandet på Østlandet og to kystkommuner i Sør-Norge. I undersøkelsen inngår også intervju fra en sentral kommune utenfor Oslo. I tillegg kommer tre intervjuer med saksbehandlere i ulike bydeler i Oslo. Forespørsel om intervju ble gjort på telefon og via mail. Ved forespørsel om intervju stilte alle seg positive, og under intervjuene var flere saksbehandlere til stede. Dette fordi arbeidet med startlån og noen ganger også oppfølgingen av dette gjerne inngikk i arbeidsoppgavene til flere i kommunen. Tre av intervjuene er gjort på telefon, de resterende 8 er ved personlig oppmøte.

### 2.3 Datamaterialet

Den viktigste datakilden er intervjuer med saksbehandlere i ulike kommuner som behandler startlån. Personlige intervjuer ble valgt fordi dette var en eksplorerende undersøkelse, og intervjuer gir mulighet for å ta opp nye temaer og problemstillinger. I forkant hadde vi laget en intervjuguide hvor ulike temaer var satt opp. Guiden fungerte mer som en sjekkliste over temaer vi mente var viktig å ta med, og samtidig var vi åpne for at nye temaer kunne dukke opp i løpet av samtalen. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert. Intervjuene blir brukt til generell beskrivelse og til sitater. Vi har valgt ikke å nevne den enkelte kommune med navn, men heller gitt en generell beskrivelse av denne som f.eks. «mindre sted på Østlandet». I tillegg til intervjuene har vi benyttet foreliggende statistikk fra Husbanken og rapporter om startlån. Dessuten er Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser brukt.

## 2.4 Redegjørelse for startlån

I en veileder for kommunal saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig m. m. utgitt av Husbanken står det at «formålet med startlån er å bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for økonomisk vanskeligstilte». Målgrupper for lånet er økonomisk vanskeligstilte hushold som det vanligvis ikke gis lån til i ordinære kredittinstitusjoner, og videre står det at startlån kan gis som topplån. Boligen skal være selveierbolig, borettslagsleilighet/andelsleilighet, aksjeleilighet eller innskudds- og obligasjonsleiligheter.

Klikker vi inn på nettsidene til ulike kommuner kan vi lese at målgruppene er:

- unge i etableringsfasen
- barnefamilier
- enslige forsørgere
- funksjonshemmede
- flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- økonomisk vanskeligstilte husstander

Kriteriene for å få innvilget lån er at søkers bosituasjon ikke er tilfredsstillende, og lånesøker må kunne dokumentere hva husstanden kan betale samlet og de må være i stand til å betjene renter og avdrag på lånet. Boligen det søkes for skal være egnet og hensiktsmessig for husstanden og i forhold til prisnivået på stedet. Den enkelte kommune kan imidlertid utarbeide egne retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres, forutsatt at disse ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen. Kommunale retningslinjer skal sendes til Husbanken til orientering (Skriv HB 7.B.13 juli 2011).

I de fleste kommuner er søkeskjema tilgjengelig på nettet, mens noen henviser til Servicekontor eller lignende hvor lånesøker kan hente skjema. Det ser også ut til å være en viss variasjon i hvilke budsjetttyper den enkelte kommune bruker. I noen av disse inngår en noe forenklet utgave av SIFOs Referansebudsjett hvor barn er kun delt inn i over og under ti år, i andre kommuner blir lånesøker henvist til namsmannens satser når vedkommende livsoppholdssatser skal inn i regnskapet, mens igjen andre går inn på nettet og bruker SIFOs Referansebudsjett.

Etter at kommunen har behandlet søknaden om startlån kan de innvilge lånet eller gi avslag. Lånesøker har klagerett, og kommunen har en frarådingsplikt, og i tvilstilfeller kan lån innfris, men da med fraråding. Denne frarådingen skal være skriftlig.

Det er økt boligsosial aktivitet i kommunene. I 1-3 kvartal 2011 ble det fordelt 4 056 startlån, mot 3786 i samme kvartal 2010. Det er flest enslige uten barn, men 43 prosent av disse var i 2011 hushold med barn. (Tabell 2-1):

**Tabell 2-1: Antall startlån fordelt etter husholdstype. Prosent.**

Husholdstype	1-3. kvartal 2010		1-3 kvartal 2011	
	Antall saker med startlån		Antall saker med startlån	
<b>Totalt</b>	<b>3786</b>	<b>100%</b>	<b>4056</b>	<b>100%</b>
<b>Enslige uten barn</b>	1650	44»	1650	41»
<b>Enslige med barn</b>	754	20»	768	19»
<b>Par uten barn</b>	532	14»	666	16»
<b>Par med barn</b>	850	22»	972	24»

(Kilde: Husbankens 3. kvartalsrapport 2011)

Nesten 64 prosent av startlånene gikk til førstegangs boligetablerere. 49 prosent av de som mottar startlånet er i aldersgruppen 35 år eller yngre. Det er hovedsakelig hushold som tidligere har leid privat bolig som har søkt og fått innvilget startlån.

Ikke alle får innvilget startlån når de søker. Foreløpige rapporter viser at kommunene pr. 3. kvartal har gitt avslag på 3 325 søknader på startlån, noe som er en nedgang på 14 prosent sammenliknet med tilsvarende tall for 2010. I samme rapport kan vi lese at manglende betjeningsevne er årsak til om lag 60 prosent av avslagene. Og videre at manglende betjeningsevne kan skyldes at den aktuelle husstanden ikke har varig inntekt eller varige trygdeytelser, eller at inntekten er svært lav. Det er søknader i kategorien førstegangsetablerere, rehabilitering og økonomiske vanskeligstilte som har flest avslag på grunn av manglende betjeningsevne (Husbanken 3. kvartalsrapport 2011).

## 2.5 Er barnesatsene for høye i SIFOs Referansebudsjett?

Dette er et viktig spørsmål for å vurdere hensiktsmessigheten ved å bruke SIFOs Referansebudsjett som en livsoppholdssats. Et gjennomgående spørsmål har vært hvordan barnesatsene fungerer. Er de for høye eller for lave og tilfredsstillende det forhold at barndommen er lang og ulike perioder har ulike behov og dermed ulike utlegg?

Barndommen er lang og i SIFOs Referansebudsjett er utgiftene til mat, klær, helse og hygiene og lek og fritid fordelt på det seks aldersgrupper (under 1 år, 1 år, 2-5 år, 6-9 år, 10-13 år og 14 til 17 år). Dette avspeiler at ulike aldersfaser har ulike behov og dermed også ulike utgifter. I den elektroniske utgaven fra Husbanken er inndelingen kun barn over og under 10 år. I noen av intervjuene ble det påpekt at dette ikke gir et realistisk bilde av utgifter i forbindelse med barn, og særlig ble det fremhevet at når barn kom i aldersgruppen 13 år og eldre så var utgiftene langt høyere; bare deltakelse i et fotballag eller en håndballklubb overskred den summen som inngikk i SIFOs Referansebudsjett. Det ble også bemerket at det i budsjettet ikke var lagt inn et beløp til presanger. I dag er det ganske vanlig at hele klassen blir invitert til fødselsdager og har man et par barn som skal gi presanger blir dette ganske store beløp i løpet av et år.

En annen innvending mot SIFOs Referansebudsjett var når dette ble anvendt på større barneflokker så stemte dette dårlig med deres virkelige forbruk. Når man f.eks. ganger opp utgiftene til lek og fritid med 5 barn så blir dette et beløp som fremstår som lite realistisk. Det ble sagt at slike familier ikke hadde et forbruksmønster som stemte med et slikt beløp. Her var SIFOs Referansebudsjett langt over det beløpet man kunne forvente at en slik familie ville bruke.

Et gjennomgående spørsmål i intervjuene har vært hvordan barnesatsene fungerer. Er de for høye eller for lave og tilfredsstillende det forhold at barndommen er lang og ulike perioder har ulike behov og dermed ulike utlegg? Det kan derfor være nyttig å se nærmere på SIFOs Referansebudsjett.



## 3 SIFOs Referansebudsjett

### 3.1 Referansebudsjettet som et rimelig forbruksnivå

Referansebudsjettet definerer kostnadene ved å ha og vedlikeholde et rimelig forbruksnivå over tid. Det vil si at husholdene allerede har et rimelig forbruksnivå og at beregningene viser kostnadene ved å opprettholde dette nivået. Betegnelsen ”rimelig” viser til at det verken uttrykker minimum eller luksus. Den teoretiske kjerneideen er at dette nivået viser til en standardpakke av varer og tjenester som er knyttet til en forestilling om et typisk norsk hushold. På den ene siden fremstår dette typiske norske husholdet som et ideal – noe å strekke seg etter – for dem som ikke har (økonomisk) mulighet til å leve opp til dette idealet. På den andre siden gir også Referansebudsjettet et akseptabelt nivå for dem som har en inntekt og et forbruksnivå som ligger langt over dette nivået, i den forstand at det er en selvfølge at personer i inntektsgivende arbeid er i stand til å leve opp til denne forestillingen.

### 3.2 Referansebudsjettets oppbygging

Referansebudsjettet er bygd opp av en varekurv innen 12 forbruksområder. Nedenfor følger en oversikt over forbruksområdene og en kort og skissemessig beskrivelse av hvilke typer forbruksgjenstander de omfatter.

#### *Forbruksområdet 1: Mat og drikkevarer*

Posten dekker det totale dagsbehovet for mat- og drikkevarer for ulike aldersgrupper og etter kjønn. Det forutsettes moderat aktivitetsnivå ved beregning av matvaremengder og at all mat lages hjemme, dvs. ingen ”utemåltider”. Budsjettet er basert på vanlig norsk mat, tradisjonelle måltidsmønstre og matvareforbruk, med innslag av ”moderne” typer matvarer. Det er utarbeidet en meny som både tar hensyn til behovet for variert og god mat og ernæringsmyndighetenes anbefalinger for et forsvarlig kosthold.<sup>2</sup> Budsjettet gir rom for brus og boller, men ikke sjokolade, chips osv. Det er ikke regnet med noen særlig grad av egenbearbeiding som baking, sylting o.l.

#### *Forbruksområdet 2: Klær og sko*

Budsjettet skal ta hensyn til årstidsvariasjoner, dessuten klær for vanlige sports- og fritidsaktiviteter og til formelle anledninger. Det er tatt hensyn til at barn og ungdom i vekst skal ha klær med riktig passform og det forutsettes ikke arv av klær og sko eller egeninnsats som søm, strikking etc. Varene som danner grunnlag for beregningene holder enkel, god kvalitet og lav pris.

#### *Forbruksområdet 3: Helse og hygiene*

Budsjettposten skal dekke utgifter til personlig pleie, som såpe, enkel tannpleie, frisør, barbersaker, bleier m.m.

---

<sup>2</sup> De nye -2012- anbefalingene er ikke beregnet.

*Forbruksområdet 4: Lek og fritid*

Budsjettposten omfatter leker til barn, sykler, sportsutstyr, bøker, Mp3 spiller, tegneseriehefter, kino, teater osv. Budsjettet gir rom for deltakelse i enkle fritidsaktiviteter og forutsetter ikke arv av fritidsutstyr. Mobiltelefon er lagt inn for aldersgruppen 10 år og eldre.

*Forbruksområdet 5: Reisekostnader*

Reisekostnader er beregnet med utgangspunkt i kostnadene for en 30-dages billett i Oslo. Prisene på offentlig transport innen nærområdene varierer en god del. Kostnadsberegningen fungerer derfor her kun som et eksempel.

*Forbruksområdet 6: Spedbarnsutstyr*

Budsjettposten er delt i grunnutrustning og supplering. I grunnutrustningen inngår utstyr som et barn trenger fra det er født, f.eks. seng, sengetøy, vogn, bærebag, tåteflasker osv. Her inngår også klær som er beregnet for de aller første månedene. NB! Kostnadene er her beregnet pr. måned i 6 måneder før ventet fødsel. I tillegg til det utstyret som er nødvendig allerede fra fødselen av, er det behov for supplering i løpet av barnets første leveår (trille, bilsete, barne stol, barnebestikk etc.). Kostnadene for dette er beregnet pr. måned i hele første leveår..

*Forbruksområdet 7: Andre dagligvarer*

Denne budsjettposten omfatter papirvarer, vask/rengjøringsartikler og varer som lyspærer, batterier, blyanter, plaster osv.

*Forbruksområdet 8: Husholdningsartikler*

Budsjettposten omfatter hvitevarer, kjøkkenutstyr, dekketøy, rengjøringsutstyr etc., samt husholdstekstiler som sengetøy, håndklær og gardiner.

*Forbruksområdet 9: Møbler*

Antall møbler følger av antall personer i husholdet etter mønster av en "Husbankbolig" og med antall rom etter husholdsstørrelse. Antall rom per husholdsmedlem fulgte Norges Byggeforskningsinstitutt's tidligere normer.

*Forbruksområdet 10: Telefon og mediebruk*

Budsjettposten omfatter, foruten abonnementsavgift og tellerskritt for telefon, utgifter til aviser, radio/CD-spiller, fjernsyn, videospiller og noe fritidsutstyr som er knyttet til husholdet. Utgifter til PC og bruk av Internet ligger også i denne budsjettposten.

*Forbruksområdet 11: Bilkostnader*

Budsjettposten dekker driftsutgifter for hhv. 10.000 og 15.000 km pr. år. Avskrivninger er ikke med. Beregningene er gjort med bakgrunn i retningslinjer fra Opplysningsrådet for Veitrafikken. Det forutsettes bruk av kollektivtransport til og fra arbeidssted.

*Forbruksområdet 12: Barnehage*

Barnehageutgifter er beregnet etter priser i Oslos kommunale barnehager. Siden barnehageprisene varierer fra kommune til kommune, fungerer kostnadene her kun som eksempel på ett nivå.

### 3.3 Individ og husholdsspesifikke forbruksområder

Det er viktig å legge merke til at Referansebudsjettet har en forholdsvis enkel struktur. Forbruksutgiftene varierer i all hovedsak etter alder og kjønn, og antallet personer i husholdet. De 6 første forbruksområdene varierer etter alder og kjønn, og er såkalte *individspesifikke* forbruksområder. Det vil si at utgiftene er knyttet til enkeltpersoner og ikke husholdet. Kostnadene per person i husholdet summeres og summen utgjør husholdets utgifter for disse forbruksområdene. Det er imidlertid ett viktig unntak fra denne regelen, den såkalte stordriftseffekten som kommer til uttrykk ved at de fleste individspesifikke utgiftene reduseres med 20

% i hushold med flere enn tre personer. I hushold med bare en voksen beregnes stordriftseffekt først fra 5-personers hushold. Det forutsettes altså at hushold av en viss størrelse utnytter en del av de mulighetene som faktisk finnes til å redusere utgiftene, ved at f.eks. klær og fritidsutstyr arves mellom søsken, at mat og hygieneartikler kjøpes inn i større forpakninger, tilbud utnyttes, og egeninnsatsen øker når det gjelder å anskaffe råvarer eller tilberede mat.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at kuttpunktet (antallet personer) og prosentandelen er noe tilfeldig. Vi registrerer empirisk at når husholdet øker i antall, øker ikke utgiftene innen disse forbruksområdene med et 1:1 forhold. Når husholdet kommer opp i 4 personer er forskjellen så stor at det ikke lengre er holdbart å bruke prinsippet om en enkel summering av utgifter. 20 prosent reduksjonen er per dags dato den beste tilnærmingen, selv om effekten gjør seg gjeldene også under 3 personer, men da mer beskjedent enn 20 prosent. For store hushold er prosenten enda høyere. Det er viktig å presisere i den forbindelse at meget store, og spesielt barnerike hushold (flere enn 5-6 barn), ikke lar seg beregne ved det foreliggende Referansebudsjettet ved at kostnadsanslagene blir urimelig høye. Vi har per dags dato for liten kunnskap om organiseringen i svært barnerike familier til å vite hvordan dette skulle kunne gi seg utslag i Referansebudsjettet. Dette prinsippet gjelder selvsagt også for minstandarder for forbruk.

De 6 siste forbruksområdene blir betegnet som *husholdsspesifikke*. Det vil si at det her bl.a. beregnes *stordriftsfordel* (i motsetning til *stordriftseffekt*) ved at flere personer i husholdet kan anvende den samme forbruksgjenstanden. I mange tilfeller øker kostnadene marginalt ved å øke antall husholdsmedlemmer. Det er først og fremst innen de husholdsspesifikke forbruksområdene at avskrivning av varige forbruksgoder finner sted.

### 3.4 Livsopphold under Referansebudsjettet

Med utgangspunkt i utgiftsberegninger for henholdsvis *en voksen person* og *et voksent par* vil utgiftsfordelingen se slik ut:

**Tabell 3-1: Utgiftsberegninger i Referansebudsjettet. Kvinner, menn og par. 2011**

	Kvinne	Mann	Par
<b>Mat og drikke</b>	2020	2520	4540
<b>Klær og sko</b>	790	670	1460
<b>Helse og hygiene</b>	630	490	1120
<b>Lek og fritid</b>	930	930	1860
<b>Reise (kollektivt)</b>	590	590	1180
<b>Andre dagligvarer</b>	230	230	300
<b>Husholdningsartikler</b>	320	320	350
<b>Møbler</b>	310	310	350
<b>Telefon, mediebruk, diverse fritid</b>	1440	1440	1450
<b>Bil (drift og vedlikehold)</b>	2120	2120	2120
<b>Totalt forbruk pr. måned kr.</b>	9380	9620	14730
<b>Totalt forbruk eks. bil kr.</b>	<b>7260</b>	7500	<b>12610</b>

Siden de fleste livsoppholdssatser ikke inkluderer bil i sine livsoppholdsberegninger, holder vi utgifter til bil ute.

I og med at kostnadsberegningene for menn er 230 kroner høyere per måned enn for kvinner, er spørsmålet om det er rimelig/fornuftig å opprettholde dette skillet i beregning av offentlige livsopphold. Det er klare tilbakemeldinger til SIFO at det er problematisk å opprettholde dette skillet, og at det bør utarbeides en felles sum for begge kjønn. Det er to måter å gjøre dette på.

En måte er å ta gjennomsnittet for de to kjønn som “sats” for enpersons hushold. En annen variant er å velge det høyeste beløpet, dvs. kostnadsberegningen for menn som uttrykk for kostnader ved et enpersonshushold. SIFO har vanligvis valgt det siste.

### 3.5 Referansebudsjett som modell

Som vi har redegjort for tidligere er intensjonen med Referansebudsjettet å beregne kostnadene ved å ha og opprettholde et rimelig forbruksnivå. Det rimelige forbruksnivået er knyttet til en forestilling om at det finnes en typisk norsk standardpakke av varer og tjenester som uttrykker et forbruksmønster og forbruksnivå som vil fremstå som et nøktern, men likevel fullt akseptabelt forbruksmønster i Norge sammensatt av vanlige forbruksgjenstander. Det å fylle denne varekurven er imidlertid kun det første, og sannsynligvis det enkleste, trinnet i kostnadsberegningene. Det er riktignok slik at det er dette aspektet ved budsjettarbeidet som får mest oppmerksomhet. Selv om de aller fleste varene som inngår i Referansebudsjettet er trivielle, og skaper lite eller helst ingen diskusjon, er det ofte stor oppmerksomhet omkring varer som ligger i randsonen. Når nye gjenstander, f.eks. mobiltelefonen blir introdusert i markedet, vil det oppstå til dels ganske heftige diskusjoner om og når mobiltelefonen bør inngå i den norske standardpakken. Når mobiltelefonen er blitt vanlig for voksne personer, flyttes diskusjonen til i hvilken aldersgruppe mobiltelefonen skal introduseres. Denne type diskusjoner har vi hatt i forhold til en rekke produkter som har gått fra å være ansett som luksus til gradvis å bli en del av den norske standardpakken. Dette gjelder f.eks. farge TV, oppvaskmaskin, tørketrommel, dvd-spiller, PC og Internett, MP3 spillere etc.

Til tross for stor oppmerksomhet er dette aspektet ved Referansebudsjettet forholdsvis trivielt i forhold til kostnadsberegningene. Her er det andre aspekter ved modellen som har vesentlig større betydning for de totale kostnadene, men som får vesentlig mindre oppmerksomhet. De følgende aspektene – eller fasene – i konstruksjonen av Referansebudsjettet har stor betydning for de endelige kostnadsberegningene:

1. Hvilke type vare skal inngå? Dette trinnet i konstruksjonen av Referansebudsjettet er knyttet til sammensettingen av varekurven og inndeling av budsjettet i ulike forbruksområder. Sammensettingen av varer varierer etter kjønn, alder og størrelsen på husholdet.
2. Hvilke varer og kvaliteter skal representeres i budsjettet? Det er f.eks. trivielt at bukser inngår i en norsk standardpakke, men valg av konkrete merker har stor betydning for sluttregnskapet. Konsekvensene av de valg som gjøres her er imidlertid ikke trivielle.
3. Mengder. Antallet eller mengde vare har selvsagt stor betydning for det endelige kostnadsanslaget. Hvor mange bukser er det f.eks. rimelig at en person har? Og hvordan variere dette etter alder og kjønn? Dette er sentrale spørsmål som har store konsekvenser for kostnadsberegningene. Forskjellen i utgifter til mat og drikke mellom menn og kvinner skyldes at energibehovet til menn er større enn kvinner. Menn trenger derfor mer mat enn kvinner og kostnadsprofilen blir deretter. Mengder/antall varierer med andre ord både etter kjønn, alder og antallet personer i husholdet.
4. Varenes leve- og eller brukstid<sup>3</sup>. Hvor lenge en skal kunne bruke en vare og dermed kunne kjøpe en ny har selvsagt også stor betydning for kostnadsberegningene. *Alle varer som inngår i Referansebudsjettet avskrives etter varens leve- og/eller brukstid.* Kostnadsberegningene av varige forbruksgoder, som f.eks. vaskemaskin, komfyr, støvsuger, kopper, kjeler etc. gjennomføres ved at pris per dags dato fordeles over varens levetid og som igjen fordeles per måned. Avskrivningen tar med andre ord utgangspunkt i dagens pris som fordeles per måned gjennom hele varens levetid. Dette betyr at det i Referansebudsjettet beregnes et likviditetsbeløp som skal kunne brukes

<sup>3</sup> Brukstid viser til at noen gjenstander vokser man fra – f.eks. sykkel for de minste- uten at gjenstanden er utslitt av den grunn. Levetid viser til hvor lenge en gjenstand er ment å holde med et nærmere definert bruksmønster.



til å kjøpe nye varige forbruks-gjenstander uten å måtte redusere på det øvrige forbruket. Spennet i levetiden til varene i Referansebudsjettet går fra 0 til 25 år.

- Prismålinger. Valg av forretninger som prisene måles i har også konsekvenser for det totale kostnadsnivået.

Alle disse fem hovedparameterne – hver for seg og samlet – har store konsekvenser for kostnadsberegningene og “hvor mye det koster å opprettholde et rimelig forbruksnivå”. Og, som nevnt, det er kun det første parameteret som får offentlig oppmerksomhet.

I figur 3-1 viser vi et eksempel på hvordan disse parameterne er bygd inn i beregningene.

**Figur 3-1 Eksempel på beregning av utgifter – klær og sko, menn over 17 år**

Vare	Sortér	Beskrivelse	Varemerke	Forretning	Bransje1	PRISÅR	Forbr. område	AldersGrp	Pris	Br.tid	Antall	KostÅr	KostMnd
DRESS, HELÅRS, "MØRK"	INNE	ULL 100%, JAKKE 1299/BUKSE 499	DRESSMANN	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	1 798,00	8	1	225	18,73
DRESS, HELÅRS "GRÅ"	INNE	ULL/PES/LYCRA 60/38/2	BATISTINI	DRESSMANN		UT	Klær og sko	117 + M		5	1	0	-
DRESSJAKKE, VINTER	INNE	ULL/PES (60/40)	DRESSMANN	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	999,00	5	1	200	16,65
DRESSJAKKE, SOMMER	INNE	PES/CO (50/50)	SELECTED	JACK&JONES	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	764,99	5	1	153	12,75
GENSER	INNE	BOMULL, HØY HALS	BATISTINI	DRESSMANN		UT	Klær og sko	117 + M		2	2	0	-
TYNN ULLGENSER	INNE	ULL, 100% MERINO, V-HALS	H&M	HENNES & MAURITZ		2009	Klær og sko	117 + M	299,00	3	2	199	16,61
GENSER	INNE	COLLEGE TYPE 100 % BOMULL		DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	399,00	2	2	399	33,25
LANGBUKSE, CORD	INNE	CORDBUKSER		CUBUS		UT	Klær og sko	117 + M		2	1	0	-
LANGBUKSE, DONGERI	INNE	BOMULL 100%	MCGORDON	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	299,00	2	1	150	12,46
LANGBUKSE, HELÅRS, TIL JAKKE	INNE	ULL/PES/LYCRA 60/38/2	DRESSMANN	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	499,00	4	2	250	20,79
LANGBUKSE, HVERDAGS	INNE	JEANS-TYPE, BOMULL 100%	MC GORDON	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	299,00	4	2	150	12,46
LANGBUKSE, SOMMER	INNE	PES/CO (50/50)	SELECTED	JACK&JONES	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	478,14	4	2	239	19,92
LANGBUKSE, VINTER	INNE	ULL/PES (70/30)		DRESSMANN		UT	Klær og sko	117 + M		4	1	0	-
POLOGENSER	INNE	BOMULL/LYCRA (95/5)	DRESSMANN	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	399,00	3	2	266	22,17
SHORTS	INNE	100% BOMULL, VEVET	BATISTINI	DRESSMANN	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	285,93	5	2	114	9,53
SKJORTE (HELÅRS)	INNE	100% BOMULL, FLANELL, FRITDSBRUK	BATISTINI	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	199,00	3	2	133	11,06
SKJORTE, KORT ERME	INNE	BOMULL/PES, EASY CARE, KORT ERME	BATISTINI	DRESSMANN	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	190,30	4	2	95	7,93
SKJORTE (TIL DRESSJAKKE)	INNE	BOM/PES 70/30 M L. ERME	BATISTINI	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	399,00	3	3	399	33,25
SLIPS	INNE	100% SILKE	BATISTINI	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	299,00	6	2	100	8,31
T-SKJORTE, KORT ERME, KRAGE	INNE	100% BOMULL M KRAGE	CUBUS	CUBUS NETT	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	142,49	4	2	71	5,94
T-SKJORTE, KORT ERME	INNE	100% BOMULL, ENKEL, RUND HALS	CUBUS	CUBUS NETT	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	94,67	2	4	189	15,78
T-SKJORTE, LANGT ERME	INNE	100% BOMULL	DRESSMANN	DRESSMANN		2009	Klær og sko	117 + M	149,00	3	2	99	8,28
TYKK GENSER	INNE	100% ULL	"NATOGENSER"	FRILUFTSMAGASINET NETT		2009	Klær og sko	117 + M	399,00	6	2	133	11,08
"HVERDAGSSKO"	SKO	SKINN, MOCCASINTYPE	CRUIZER	EUROSKO STORO		2009	Klær og sko	117 + M	499,00	3	1	166	13,86
"PENSKO"	SKO	SKINN, ENKEL M SNØRING	NR 1229500310	SKORINGEN NETT		2009	Klær og sko	117 + M	699,00	4	1	175	14,56
"TYKKE SKO" (VÅR/HØST)	SKO	SKINN, GUMMISÅLE	VAGABOND	EUROSKO STORO		2009	Klær og sko	117 + M	799,00	3	1	266	22,19
GUMMISTØVLER	SPORT	HALVHØY TURSTØVEL	VIKING TRACK	INTERSPORT NETT		2009	Klær og sko	117 + M	499,00	10	1	50	4,16
JOGGESKO (TRENING)	SPORT	SKINN/TEKSTIL	ADIDAS ISOLATION HERRE	INTERSPORT NETT		2009	Klær og sko	117 + M	699,00	2	1	350	29,13
SANDALER	SKO	SPORTSANDALER, SKINN, GUMMISÅLE, BORRELÅS	ECCO	SKORINGEN	SOMMER	2009	Klær og sko	117 + M	802,60	5	1	161	13,38

I første kolonne til venstre bestemmes hvilken vare som inngår i pakken. Derneft gis det en mer eller mindre detaljert beskrivelse av egenskaper varen skal ha og som operasjonaliseres i et konkret merke som skal prismåles og i hvilken spesifikk butikk en skal hente inn priser fra.

Hver enkelt vare og kvalitet er knyttet til alder og kjønn. De siste kolonnene på høyre side viser pris, brukstid i år, antall per år som gir anledning til å beregne kostnader per år og endelig kostnader per måned. Denne øvelsen gjøres for alle varer innen alle forbruksområder, for kjønn og for de ulike aldersgruppene. På de husholdsspesifikke forbruksområdene erstattes kjønn og alder med antall personer, ellers er prinsippene de samme som redegjort for her.

Det bør understrekes at det spesifikke innholdet i den nasjonale standardpakken av varer og tjenester kun er et av mange mulige. Hovedpoenget med Referansebudsjettet er å definere en sum penger som gir muligheter til et forbruksnivå som er akseptabelt i det norske samfunnet. "Vare- og tjenestepakken" er kun et sentralt metodologisk prinsipp i arbeidet med å definere et gitt forbruksnivå uttrykt i penger. Dette forbruksnivået gir selvfølgelig anledning til å velge blant et stort antall forbruksmønstre og livsstiler. Dette er blant annet grunnen til at vi ikke offentliggjør innholdet i varekurven, men kun forbruket uttrykt i penger.

### 3.6 Hvilken tilnærming ligger til grunn for Referansebudsjettet?

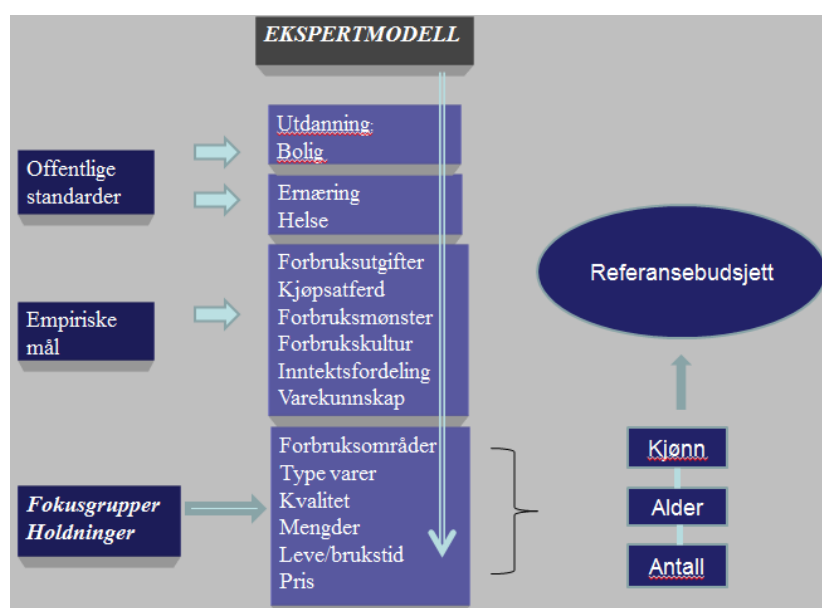
De nordiske budsjettene har vanligvis fått betegnelsen "ekspertmodeller". I det ligger det at fagfolk innen de enkelte forbruksområdene er ansvarlig for de valg som gjøres med hensyn til hvilke forbruksgjenstander som inkluderes, kvalitet, levetid, mengdeberegninger og prismålinger. Dette betyr imidlertid ikke at det er opp til hver enkelt ekspert til å avgjøre disse spørsmålene. Metodologien forutsettes at det er utviklet et sett av felles kriterier for de valg som gjøres. Det empiriske forbruket, hva folk har, hvor ofte og hvor folk kjøper det de har, hvor mange penger som brukes på forbruk innen hvert enkelt forbruksområde og empirisk kunnskap om forbruksmønstre, er det sentrale grunnlagsmaterialet. Selv om ikke det er mulig å utvikle entydige kriterier for valgene som gjøres, blir beslutningene fattet i fellesskap med eksplisitt referanse til det empiriske materialet. Et sentralt element i disse resonnementene er at forbruket skal gi grunnlag for deltagelse i viktige samfunnsmessige aktiviteter.

Offentlige normer med hensyn til forbruk er et annet sentralt sett av kriterier. Ernæringsmessige anbefalinger fra helsemyndighetene er et slikt eksempel. Her kan disse anbefalingene kunne overstyre det empiriske forbruket. Skolens og barnehagens forventinger om hva barn bør ha av utstyr og kvaliteten på dette er også et sentralt element her.

Befolkningens holdninger til forbruk gir viktige innspill til oppbyggingen av budsjettet. Denne type holdninger registres på ulike måter. En måte er å stille spørsmål til spesifikke grupper eller et representativt utvalg om hva de oppfatter som nødvendig å ha både for seg selv og andre. Selv om det ligger store begrensninger i hvor detaljert man kan registrere denne type holdninger, gir dette viktig kunnskap om folks oppfatninger. Utstrakt bruk av såkalte fokusgrupper er en annen måte å få kunnskap om folks holdninger til forbruk. I Storbritannia ble fokusgruppene satt til å komponere pakker av forbruksgjenstander som de mente inngikk i en minstandard. Dette forslaget ble vurdert av fagfolk og som ga tilbakemelding til fokusgruppene som igjen diskuterte dette i fellesskap. Det endelige budsjett hadde således gått fram og tilbake mellom fokusgruppene og fagfolkene, slik at det til slutt oppsto en felles forståelse av hvor nivået lå. I Norge ble budsjettet opprinnelig utarbeidet uten innslag av fokusgrupper. I de siste årene er fokusgrupper imidlertid blitt brukt til å vurdere innholdet i det foreliggende Referansebudsjettet og hvordan dette kan tilpasses et minimumsforbruk.

Når det gjelder bruk av Referansebudsjettet til å utarbeide minimumsnormer, ligger det i planene at også de aktuelle brukergruppene og de som administrerer ordningen skal inngå i en eller flere fokusgrupper for å diskutere det endelige forslaget og komme med innspill til endringer.

Figur 3-2 Arbeidsflyten i Referansebudsjettet





## 4 Et innblikk i hvordan kommunene ser på startlån

### 4.1 Å søke startlån

Det viktigste grunnlaget for våre beslutninger med hensyn til eventuelle endringer i livsopp- holdssatsene er hentet fra intervjuene med de kommunale saksbehandlerne. Vi skal derfor gi en kort innføring i hvordan de ser på startlån og de hjelpemidler de har til rådighet når noen søker om startlån. Hvilke erfaringer de har og eventuelle behov for endringer.

Alle saksbehandlerne er opptatt av startlån og sier at *«Vi tenker at startlån er en gylden mulighet til å kunne få folk i bolig eller til å kunne klare å beholde bolig. Og det er vår målsetting at flest mulig skal kunne klare dette»*. Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at dette er noe de prøver hardt å få til. Men ikke alle får startlån og det er ikke uvanlig at over halvparten eller flere av søkerne ikke tilfredsstillt kravene for å få startlån og får derfor avslag. Noe forenklet kan vi beskrive denne prosessen trinnvis frem mot å få startlån eller å få avslag på søknaden.

I første trinn søker man startlån. Dette kan gjøres på flere måter, via nettet, ved å kontakte kommunen eller at man søker lån i banken og at banken da ber søker om å søke startlån som toppfinansiering. Uansett hvilken måte man nærmer seg dette på så er neste skritt at en kommunal saksbehandler vurderer søkers økonomi og betalingsevne.

I trinn to blir søker nøye vurdert. I vurderingen blir det anvendt ulike verktøy for å få en nøyaktig kartlegging av søkers økonomiske situasjon. Felles for disse verktøyene er at SIFOs Referansebudsjett ligger til grunn, men med noen ulike versjoner. På nettsidene til Husbanken finnes en kalkulator med noen forenklinger hvor barn er delt inn i over og under 10 år, mens kalkulatoren på SIFOs nettsider har inndelt utgiftene for barn i flere aldersgrupper.

Det er ikke bare livsoppholdsutgiftene som legges til grunn i søknaden. Det kreves at søker har fast inntekt. Denne kan være fra arbeidsgiver eller fra stat/kommune hvor f.eks. uførepensjon dokumenteres.

Noe forenklet kan vi si at skjemaet er delt inn i en høyre- og venstreside. På den høyre delen av søknadsskjemaet skal søker fylle inn husholdets månedlige inntekter og utgifter. Inntekter er da bruttoinntekten, pensjons- og trygdeinntekter, barnetrygd og barnebidrag, leieinntekter og eventuell bostøtte. Utgifter som skal føres inn er renter og avdrag på lånet og i tillegg kommunale avgifter, forsikringer, strøm, vedlikehold av bolig og eventuelle fellesutgifter. I tillegg kommer barnehage og barnebidrag hvis dette er aktuelt og til slutt eventuelle andre lån. Ved vurdering av lånesøknader benytter Husbanken pr. januar 2012 en kalkulasjonsrente på 6,25 %. Dette for å ta høyde for fremtidige renteendringer på lån. Videre kan kommunene legge til et gebyr på 0,25 prosent som saksbehandlingsgebyr.

I trinn to er det sjelden at noen tilfredsstillt alle kravene med helt nøyaktige beløp, det vil si at regnestykket går i null når inntekt og utgifter settes opp, og de fleste saksbehandlerne forteller at de bruker skjønn i sine vurderinger. Dette gjelder alle punktene som inngår i vurde-

ringen som livsoppholdsutgifter, fast jobb og rentenivå og tilbakebetalingstid. Fyller søker disse kravene innen et rimelig slingringsmonn blir søknad innvilget.

I trinn tre er søknad innvilget og lånet skal betjenes. Også her er det ulike måter å følge dette opp på, Noen kommuner overlater dette til Lindorff, som tar kontakt med vedkommende ved eventuelt mislighold, mens i andre kommuner er det saksbehandler i kommunen som tar kontakt og prøver å hjelpe vedkommende hvis problemer oppstår. Trenger låntaker opphold med innbetalingen på grunn av sykdom, konfirmasjon o.l. vil vedkommende henvende seg til kommunen som gir dispensasjon i de fleste tilfeller.

I svært få tilfeller klarer ikke låntaker å betjene lånet og bolig må selges. De fleste forsikrer om at dette skjer svært sjelden og at kommunene har lite tap i forbindelse med startlån.

Dette er en kort skissering av selve saksgangen i startlån. Vi skal beskrive dette noe nærmere og starter med trinn en.

## 4.2 Trinn en – søkere til startlån

Av tabellen side 20 har vi sett at den største gruppen søkere er enslige (41 %) og deretter par med barn (24%). Enslige forsørgere utgjør 19 prosent. Søkermassen er relativt unge mennesker. Mange av saksbehandlerne svarer at tidligere var det de som hadde opplevd et samlivsbrudd som var søkere til startlån, men slik er det ikke i dag. Det er mange unge mennesker, noen steder er det mange innvandrere og ikke minst er det folk som skal ha toppfinansiering. Noen steder er søkerne sendt fra banken for å søke om startlån/topplån som egenkapital. En saksbehandler synes at dette er en fin ordning fordi man da får «*smurt denne potten mye mer ut og hjulpet veldig mange fler*».

Alle ser ut til å være positive til grunnideen med startlån og strekker seg langt for å hjelpe folk slik at de kan få innvilget startlån. Dette mener de er bra for den enkelte, men det ble også poengtert at dette var bra for kommunen. Mange av dem som søker startlån bor i kommunale leieboliger med tidsbegrenset botid. I en kommune var det slik at når siste året av botiden nærmet seg, ble vedkommende innkalt til kommunen hvor de fikk en samtale hvor ulike muligheter fremover ble lagt frem og diskutert.

Som nevnt er henvender noen seg direkte til kommunene, andre kommer gjennom banken. Det kan også virke som startlån er lite kjent i noen grupper. En informant fortalte at en polsk håndverker hadde søkt og fått startlån og dermed hadde det kommet en strøm av polakker som også ville søke. Videre søker noen i mange kommuner og håper å få tilslag i en av dem, mens andre igjen søker kun i en kommune. Når man så er søker blir man vurdert av en saksbehandler i kommunen. Dette er trinn to i prosessen og den mest omfattende.

## 4.3 Trinn to – vurdering av søkers økonomiske situasjon

Søker har nå blitt oppmerksom på muligheten for å søke startlån og skal vurderes. Her blir ulike verktøy anvendt. I våre samtaler med saksbehandlere i forskjellige kommuner er det noen mønstre og noen utsagn som går igjen. I alle kommuner ble det brukt en kalkulator for å beregne utgiftene til søker eller til husholdet. Hvilken kalkulator som brukes varierer. Det kan se ut som Husbankens er den som er mest brukt. Denne er som nevnt basert på SIFOs Referansebudsjett, men har kun to aldersinndelinger for barn. De fleste saksbehandlerne bruker kalkulatoren på nettsiden når søkers økonomiske situasjon skal kartlegges.

Alle saksbehandlerne var mest opptatt av venstre side av budsjettet hvor inntekter og boutgifter og eventuelle lån var oppført. Høyresiden, hvor beregning av de månedlige forbruksutgif-

tene står var de i mindre grad opptatt av. Det er husholdets utgifter og inntekter, og ikke minst om husholdet hadde forbrukslån eller ikke, som var viktig. Hadde vedkommende ett eller flere forbrukslån sank muligheten for å få startlån betraktelig. «*Det er stort sett gjeld som ødelegger for folk tenker jeg*». Hvordan man kan sjekke dette er noen ganger et problem fordi dette kan i noen tilfeller være underrapportert.

Vår hovedoppgave var imidlertid å se på forbruksutgiftene og livsoppholdskalkulatoren og hvordan den virker. Av sentral betydning er om forbruksutgiftene er rimelige eller om de er for høye. I tillegg skal vi om kalkulatoren egner seg like godt til alle typer familier. I tillegg ønsker vi å få innsyn i hvordan denne ble anvendt og eventuelle problemer i den forbindelse.

Som nevnt tidligere i rapporten er ikke SIFOs Referansebudsjett så egnet for å beregne utgiftene til *store barnefamilier*. Storhusholdninger er billigere på mange måter. «*I storhusholdning kjøper du stort, ikke smått. Du drar ikke på butikken hver dag for å kjøpe en liter melk, ikke sant?*» Dette bidrar også til at det kan være noe billigere. (Se mer om hvordan stordrifts-effekten er regnet inn i SIFOs Referansebudsjett side 55)

En del av søkerne er *innvandrere*. Mange hevdet at disse klaget på budsjettsatsene og hevdet f.eks. at de ikke brukte så mye penger på mat.

**Informant:** Og det vi ser er jo og at hvis de har forholdsvis lav inntekt, og at de ikke har hatt sosialhjelp, så skjønner vi jo at de har et lavere forbruk. Så sant de da ikke lever av svarte penger og det kan ikke vi ta hensyn til, det vet vi jo aldri. Men jeg tror det uansett er greit å legge SIFO-satsene til grunn. Går de i minus sånn under tusen kroner eller noe sånt, og du ser at her kan du få en stordriftsfordel inn, så ser vi jo selvfølgelig på det. Altså tenker jeg som så at SIFO-satsene er de vi bruker, men er det nødvendig så gjør vi unntak. For å få til løsning. Men da må det unntaket være godt vurdert. For det er mange av dem som sender penger hjem. Det regner ikke vi inn. Nei. Og det er mange som blir presset til å sende penger hjem.

Også i andre kommuner ble det samme påpekt. Mange innvandrere lever billigere enn nordmenn, men samtidig har mange økonomiske forpliktelser i hjemlandet som de ikke kan løpe i fra og dermed blir utgiftene til nordmenn og innvandrere ganske identiske.

Også på utgiftssiden er det noen variasjoner mellom kommunene. Det er litt varierende hvilken rente som blir benyttet – varierende fra 4 til 7 prosent. En saksbehandler i en sentral østlandskommune sier det slik:

Vi kalkulerer i utgangspunktet med 7 %, men kanskje oftere eller ikke så beregner vi fastrente på 4 prosent. Noen kommuner legger på 0,25 prosent på rentesatsene, andre gjør det ikke. Noe binder på fastrente og med lav rente, andre ikke.

#### 4.4 Bruken av skjønn i livsoppholdsutgifter

Saksbehandlerne var opptatt av å hjelpe folk med å skaffe seg sin egen bolig og de strekker seg langt på flere måter. Ingen av dem vi snakket med bruker budsjettkalkulatoren bokstavelig. Det vil si at de ikke gir avslag på startlån med en gang regnskapet i søkeskjemaet kommer under null. Det blir brukt skjønn, men akkurat hva dette betyr i kroner og ører vil nok variere. Deler av dette skjønnet er forankret i inntekter og utgifter og ikke minst søkerens økonomiske biografi. Men også for SIFO-satsene vil det anlegges et skjønn. Dette skjønnet ser ut til å bestå av flere elementer som er gjenstand for vurdering som arbeidssituasjon, andre lån, jobbmuligheter osv.. Skjønn er imidlertid ingen eksakt vitenskap. De fleste av dem vi snakket med hadde arbeidet med startlån i mange år. De mente imidlertid at det ville være vanskelig for en nyansatt å kunne vurdere skjønn.

Gjennom intervjuene kom det også frem at det var ulikheter i hvordan en fortolket kravet om *fast arbeid eller fast inntekt*. I noen kommuner ble dette tolket helt bokstavelig. Var du vikar,

f.eks. at du vikarierte som sykepleier så hadde du likefullt ikke fast jobb, mens andre kommuner tolket en slik situasjon som at vedkommende alltid ville få vikariater og dermed ble å betrakte som en person med fast ansettelse.

Skjønn er noe man utøver og over tid erverver man en trygghet og kompetanse til å utøve skjønn. For den som er ny i en jobb vil manualer og retningslinjer være viktige å støtte seg på, men også kurs og kontakt med saksbehandlere i andre kommuner som har samme oppgaver vil gi trygghet og kompetanse.

#### 4.5 Ønske om en mer fleksibel kalkulator

Det finnes mange forskjellig folk og hushold. Dette vil avhenge av mange faktorer som hvor de bor, hvor mange husholdsmedlemmer det er, alderen på disse, om de bor der hele tiden eller kun i perioder, videre om det er spesielle behov eller spesielle livsstiler tilstede. Alt dette vil virke inn på hvor store utgiftene er. Det er selvfølgelig ikke mulig å skreddersy et budsjett til den enkelte person eller til det enkelte hushold, og de fleste saksbehandlere bruker budsjettkalkulatoren også som en veiledning i kombinasjon med eget skjønn. I noen av intervjuene kom det allikevel frem noen ønsker som kunne muliggjøre en mer individuell behandling av den enkelte søker. Dette kunne gjøre ved å gjøre budsjettkalkulatoren med fleksibel ved at man kunne «klikke». Det kom frem to årsaker til at man ønsket å «klikke»:

1. Antall medlemmer i husholdet måtte tilpasses. Her ble det særlig nevnt at noen hadde delt omsorg hvor barnet var fordelt 50/50 eller 40/60 og lignende.
2. Utgiftsnivået måtte være mer fleksibel. I en av kommunene ble det uttrykt ønske om å kunne klikke inn fødselsdager og turer og lignende som betydde økte utgifter. I andre kommuner ble det uttrykt ønske om å kunne legge inn litt ekstra i fritidsutgifter når barna ble ca. 13/14 år «for da begynner fritiden til disse å koste mye». Dette betyr økte utgifter, men det ble også sagt at det kunne være behov for å klikke inn lavere utgifter. F.eks. der hvor noen hadde tilgang til billig mat. Dette vil gjøre det mulig å redusere utgiftene og dermed øke mulighetene for startlån.

#### 4.6 Trinn tre – ulik oppfølging i kommunene

Når startlån er innvilget vil noen kommuner anse seg som ferdig med denne saken og overlater inndringen av lånet til Lindorff. Andre følger opp videre og tar kontakt med låner dersom det kommer frem at innbetalingene uteblir. Noen kommuner har ansatte som har gjeldsordning som sitt fagfelt og vil være behjelpelig dersom vedkommende har problemer med å betjene lånet.

#### 4.7 Noen tanker om livsoppholdskalkulatoren og veien videre

Vår oppgave var å se på livsoppholdsutgiftene og hvordan kalkulatoren ble oppfattet og brukt. Det var flere meninger om denne. Det kan se ut som at de på den ene siden mener at denne skal være presis og beskrive hva man trenger, samtidig er det klart at alle bruker skjønn og tillater et visst underskudd.

Med unntak av en kommune, ga de øvrige uttrykk for at de er fornøyd med livsoppholdskalkulatoren, den er enkel i bruk og det var et ønske om at saksbehandleren skulle slippe å gå inn på detaljene i budsjettet. Kalkulatoren skulle være noe de kunne lene seg mot uten at det oppsto tvil. De ulike underpostene i budsjettet ble vanligvis heller ikke presentert for den enkelte søker i detalj, det vil si at de ikke fikk innsyn i hvilke klesplagg som skjulte seg bak



summen for klær og sko. Selve summene og oppbygningen av budsjettet ble ikke oppfattet som noe som lå innenfor saksbehandlerens ansvarsområde. Dette var noe SIFO hadde regnet ut og som SIFO var ansvarlig for, og det var ikke noe utbredt ønske om å få bedre innsyn her. Budsjettet ble mer behandlet som en objektiv sannhet som de ikke satte spørsmålstegn ved.

Samtidig som kalkulatoren ble sett på som en sannhet var det en viss enighet om at SIFO-satsene var for høye, og kanskje særlig hvis søker hadde en stor familie. En saksbehandler sa det slik:

«SIFO-satsene er veldig høye hvis du har en stor barnefamilie. Ganske høyt spesielt for folk som er vant til å leve på lite og som har lav inntekt».

Det ble også uttrykt tvil om SIFO-satsene passet helt for de som søkte startlån, spesielt for «folk som er vant til å leve på lite og som har lav inntekt». For disse kunne nok SIFO-satsene være høyere enn det de vanligvis var vant til. I tillegg var det en viss mulighet for at folk ville være villige til å leve sparsomt i en viss periode.

I en av våre informantkommuner brukte de sine egne satser. Disse var jevnt over lavere enn Referansebudsjettet "litt under på enslige og par og veldig mye under på store barn", og de gav uttrykk for at de sliter litt med disse satsene:

om et par, tre år har vi nok hatt de samme satsene. Og det vi kan merke det på er jo at folk ikke makter å betale. Da har vi noe feil i budsjettet. Og det er ikke sikkert at det er lånet som er feil, for vi har veldig lave renter. Det kan være for lavt livsopphold som går utover betalingsevnen på lån.

Et annet problem med disse satsene og spesielt rutineene for oppdateringer er at livsoppholdsnivået på intervjuetidspunktet lå under de kommunale sosialhjelpssatsene, men at dette skulle justeres. Hovedprinsippet her var at kravet til livsopphold ved startlån skulle ligge over de statlige veiledende normene for økonomisk sosialhjelp.

Intervjuer: Så dere har automatisk tilpasning mellom livsoppholdet her og sosialhjelp, slik at dere hele tiden ligger noe over?

Informant: Vi må ligge over. Ellers er det jo helt ... da lager vi jo sosialhjelpsmottakere her hos oss.

Noen saksbehandlere ønsket imidlertid at SIFO-satsene skulle være høye, slik at det var litt å gå på når lån skulle innvilges. Da var det mulig å si til vedkommende at «du skal få lån, men det betyr at du må leve ytterst sparsommelig».

Det kan være innvendinger i hvor god SIFOs kalkulator er, noen lånesøkere har antydnet at beløpene er for høye, men de fleste godtar den. For saksbehandlerne blir den sett på som et godt redskap.

«Jeg synes at SIFO-satsene har vært veldig... jeg synes at det har vært et veldig godt verktøy.

Og det er veldig sånn å kunne si når de sier at det er for mye til livsopphold så sier vi det: det er et gjennomsnitt beregnet ut i fra Norge og det er Statens Institutt for Forbruksforskning som har gjort det, så blir det litt sånn tyngde i det»

## 4.8 Behovet for opplæring

I alle samtaler kommer vi inn på at det utøves skjønn. Saksbehandlerne fremstår som erfarne og trygge i sine beslutninger. Å utøve skjønn er en kompetanse som hviler på erfaring. Men selv de mest erfarne kan være usikre og trenge mer kunnskap.

Noen forteller om at de deltar i arrangementer fra Husbanken, noen forteller at de hender at de tar en telefon eller kontakter andre saksbehandlere når spesielle problemer oppstår, og mange uttrykker behov for opplæring og mer fakta.

Det kan se ut som disse saksbehandlerne har startet opp med blanke ark og lært seg arbeidsfeltet gjennom personlig erfaring. Det er imidlertid store summer som står på spill, både for kommunen, men også for den enkelte dersom låntaker ikke klarer å betjene lånet. Det uttrykkes derfor et ønske bedre informasjon og opplæring på dette området. Dette vil særlig være aktuelt der hvor nye saksbehandlere vil komme inn.

Det er behov for større kunnskap om selve kalkulatoren. Det ble blant annet sagt at det hadde oppstått en del diskusjon rundt budsjettposten «telefon» hvor søker hadde hevdet at han ikke brukte så mye penger på telefon. Det saksbehandler ikke hadde fått med seg var at i denne budsjettposten inngikk tv-lisens, internett, aviser osv. En som kun hadde arbeidet med startlån i ett år kommer med dette:

**Intervjuer:** Men hvis vi lissom bare prøver å se en sånn typisk sak, altså hva skjer, hva gjør dere, hvordan tenker dere?

**Informant:** Altså for min del når jeg driver og ser på dette herre her, så det første spørsmålet jeg setter meg, jeg er ganske fersk i dette her, jeg har bare drevet et år. Første spørsmålet jeg setter meg, altså jeg vil gjerne ha definisjon på dette her jeg. Her står det mat, drikke, klær, sko, helse, hygiene, lek og fritid, og så kommer denne forklaringen at her er det ikke med tobakk, her er det ikke med alkohol, her er det ikke med noe. Hvor? Altså - hva er det som ikke er med? Og så slike legemidler og alt dette her. Hva er det som ligger i helse og hygiene? Ikke sant? Hva er andre dagligvarer? Hva er reiseutgifter? Og så har dere satt bilkostnader, telefon med mer. Er det med TV? Er det med internett? Det er sånne ting som dette, definisjonen på dette her, som hadde vært en fordel og visst. Samtidig, som jeg driver og sier, er at her og hadde det vært allright og fått lov til å sette inn en linje selv. Og sette på en sum hvis de har spesielle utgifter.

...

**Informant:** Vi behandler ut i fra SIFO sine satser. Men det er likevel viktig å bevisstgjøre oss, for vi godkjenner nemlig en minus på SIFO sine satser. Men da bør du (dvs. den som søker) ha sagt litt om ditt eget forbruk.

Behovet for opplæring og klare regler kan bidra til større likebehandling. En saksbehandler bekrefter behovet for opplæring og legger til:

**Informant-1:** ... det som jeg tenker er litt synd da det er at det er veldig opp til den enkelte kommune hvordan man praktiserer. Og det går på alt fra saksbehandling til tapsføring til absolutt alt og det tenker jeg skaper en ganske stor urettferdighet ute i kommune Norge. ... Du kan si det sånn at det jeg tror at det viktigste i jobben med startlån eller med virkemidlene, og det er å få folk i bolig, enten det er leiet eller ei, det er holdningen til de som jobber med det. At du må ha litt sånn liberal, du må ha litt sånn åpent sinn, rett og slett et åpent sinn.

**Informant-2:** Løsningsorientert.

**Informant-1:** Og være løsningsorientert, og være villige til å gå litt lenger enn akkurat det som står på søknaden for vi tenker som så, at de som har fylt ut dette skjemaet kan kanskje ikke dette, det er kjempevanskelig for dem. Sånn at det, jeg tror at mye av suksessen bak det å få til gode løsninger og få til en okay saksbehandling, det ligger i holdningen til medarbeiderne. Så, så en ting er rekrutteringen og så er det jo selvfølgelig på opplæring, men det er forskjellen i forvaltningen av ordningen, den er en utfordring.

I dette tilfellet deltar saksbehandlerne på Husbankens seminarer og er svært fornøyd med det:

**Informant-1:** Husbanken er en fantastisk samarbeidspartner og støttespiller.

**Informant-2:** Ja kjempebra, ja.

**Informant-1:** De, uansett hva det er så stiller de alltid positivt opp. De har aldri vært en bremsekloss for oss, de er utrolig fleksible og løsningsfokuserede.

## 5 Sammenlikning av Referansebudsjettet og Husbankens livsoppholdsbeløp

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi vurdere hvilke utslag i kostnadsestimatene Husbankens forenklete versjon har i forhold til SIFOs mer detaljerte beregninger. Som nevnt tidligere skiller Husbanken mellom barn over og under 10 år, samt tar gjennomsnittet av SIFOs beregninger når det gjelder kjønn. Også den såkalte stordriftseffekten for enslige forsørger behandles annerledes enn det gjøres i Referansebudsjettet. Som vi skal se fører dette til forholdsvis store forskjeller i kostnadsberegninger. Sammenlikningen tar utgangspunkt i Kalkulatoren som Husbanken presenterer på sin hjemmeside med SIFOs egen kalkulator (<http://www.husbanken.no/lan/laanekalkulator/>) og (<http://script.sifo.no/cgi-bin/standard/standard.cgi>).

### 5.2 Beregning av kostnader for voksne

Det er i praksis ingen forskjeller mellom Husbankens kalkulator og Referansebudsjettet i beregnet livsopphold for voksne personer. Siden Husbankens kalkulator ikke tillater å skille mellom kjønn, er det her valgt å bruke beløpene for kvinner som er hentet fra Referansebudsjettet. I Referansebudsjettet er beløpet henholdsvis 7 260 kroner for kvinner og 7 500 kroner for menn. Livsoppholdsbeløpet for en person hos Husbanken er med andre ord 7 260. Det tilsvarende beløpet for et par er imidlertid det samme i de to beregningene, nemlig 12 610 kroner per måned. Dette er summen av de individspesifikke utgiftene for henholdsvis mann og kvinne, pluss husholdsspesifikke utgifter for et to-persons hushold.

SIFO bruker vanligvis utgifter for menn der vi beregner for kjønnsnøytrale hushold. Grunnen til det er at kostnadsberegningene for menn er noe høyere i Referansebudsjettet enn for kvinner. Dette skyldes først og fremst at utgifter til mat er høyere for menn enn for kvinner. For å være på den «konservative» siden, dvs. å være sikker på at beregningene er tilstrekkelig for et rimelig forbruk. Nå er ikke den totale differansen i forbruksutgifter mellom menn og kvinner avskrekkende i Referansebudsjettet, 240 kroner per måned, men brukket ned på enkelte forbruksområder er den forholdsvis betydelig. I estimerte matutgifter er forskjellen på 500 kroner per måned.<sup>4</sup>

Når Husbanken velger å ta utgangspunkt i det laveste estimerte beløpet – dvs. for kvinner – kan dette tolkes ved at det er i tråd med intensjonene med startlån, dvs. personer som befinner seg i segmentet med forholdsvis svak økonomi. Siden kalkulatoren primært beregner det samlede livsoppholdet og ikke de enkelte forbruksområdene, er ikke forskjellene dramatiske på noen som helst måte.

---

<sup>4</sup> Månedlige utgifter til mat er 2 020 kroner for kvinner og 2 520 kroner for menn i måneden.

### 5.3 Beregning av barnekostnader

Som vi har redegjort for tidligere har praktisk talt samtlige av våre informanter den oppfatningen at SIFO beregner for høye kostnader ved å ha barn, spesielt når det er mange barn i husholdet. Følgen er at mange saksbehandlere justerer ned estimatene i Husbankens kalkulator. Disse justeringene er skjønnsmessig og har ikke noe annet grunnlag enn saksbehandlernes egne oppfatninger om kostnader ved å ha barn. Det betyr selvfølgelig ikke at en skal undervurdere denne type oppfatninger, både fordi disse oppfatningene har faktiske konsekvenser for beregning av livsopphold og fordi det jo kan være at SIFO-tallene faktisk er for rause i sine beregninger av kostnader ved å ha barn.

Bildet er imidlertid ikke helt entydig.

**Informant:** For det hender at vi har fått tilbakemeldinger, og jeg husker jeg hadde en mamma på kontoret mitt en gang, eller i samtale, og hun synes det var helt forferdelig press i forhold til barna og i forhold til hva de måtte ha og skulle ha. Det var fra PC til mobil, altså sant, det er jo store forskjeller i XX. Men så hadde de levd ut i fra sin standard, som, eller en god standard i forhold til det som de er vant til da, så hadde de hatt et helt annet forbruk men, altså de kommer hele tiden i et dilemma i forhold til barn, og i forhold til samfunnet rundt. Og samfunnet kan være ganske ekstremt enkelte steder.

**Intervjuer:** Jo da, vi er klar over det.

**Informant:** Sånn at det har jo nok noe med at vi er litt strenge med å gå ned på SIFOen fordi at det er et ganske stort press.. Det er helhetstenkningen rundt saksbehandlingen som jeg tror er det viktigste, det er ikke akkurat om SIFO satsene er det eller det.

...

Det har blitt så dyrt her i XX, altså hvis du skal spille fotball og være med på det første laget da, som 13, 14 åring - jeg vil ikke si at det er toppidrett, det er jo breddeidrett fremdeles - så er det så dyrt som ti, femten tusen i året pluss utstyr. Og det er tusen kroner måneden.

Vi skal derfor i dette kapitlet gi en mer inngående analyse av barnekostnadsberegningene som ligger i Referansebudsjettet. Før vi gjør det skal vi imidlertid se nærmere på Husbankens forenkling av SIFOs tallmateriale og hvilke følger det har for beregning av barnekostnader i forhold til Referansebudsjettets beregninger.

### 5.4 Barnekostnader i Husbankens og SIFOs kalkulatorer<sup>5</sup>

Som nevnt tidligere, skiller Referansebudsjettet mellom alder og kjønn på personene i husholdet. For barn skilles det totalt mellom 10 ulike aldersgrupper. Fra 10 årsalderen innføres også et skille i utgiftene mellom kjønn.<sup>6</sup> I motsetning til dette skiller Husbanken i sin kalkulator mellom barn under og over 10 år, der en som hovedregel har brukt gjennomsnittet for de ulike aldersgruppene og for utgiftsberegningene mellom gutter og jenter. I Referansebudsjettet er det derimot 7 ulike beregninger for barn under 10 år og 3 beregninger for barn over 10 år.

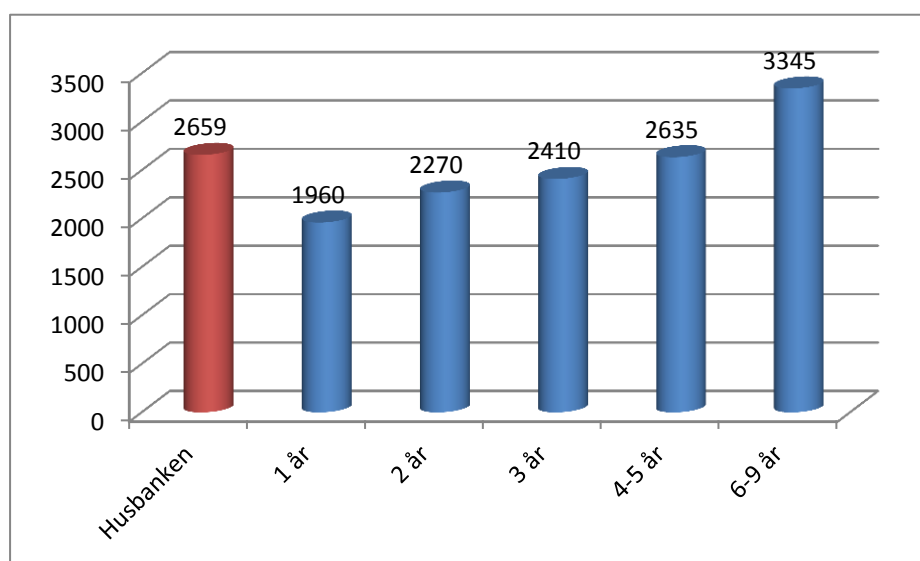
Når vi beregner barnekostnader isolert legger vi sammen beløpene for de individspesifikke forbruksutgiftene. Både Husbanken og SIFOs kalkulator tar også hensyn til de husholdsspesifikke utgiftene. Dersom en utelukkende ønsker å legge inn et barn uten å ta med øvrige husholdsmedlemmer, er det summen for de husholdsspesifikke utgiftene for ett persons hushold som beregnes. Siden det ikke er vanlig at barn bor alene og står for alle husholdsspesifikke utgifter, vil barnekostnadene her være økningen i de husholdsspesifikke utgiftene når hushol-

<sup>5</sup> Alle sammenlikninger er uten bil.

<sup>6</sup> Aldersinndelingene er: 1) 0-5 måneder, 2) 6-11 måneder, 3) 1 år, 4) 2 år, 5) 3 år, 6) 4-5 år, 7) 6-9 år, 8) 10-13 år, 9) 14-17 år og 10) 18 – 19 år. Det legges også inn investeringer som gjøres før fødselen, fordel over 6 måneder. Slik sett kan det sies at 6 måned før termin er den 11. barnekategorien.

det økes med ett barn. Det vil si at for en enslig forsørger med ett barn vil de husholdsspesifikke kostnadene for dette barnet være økningen fra ett til to persons hushold som er barns andel av disse kostnadene. I et hushold med to voksne vil barnets andel være økningen fra to til tre persons hushold. Det er av den grunn ikke uproblematisk å identifisere barnekostnader uten også å ta høyde for størrelsen på husholdet barnet befinner seg i. Og – som vi skal komme tilbake til nedenfor – spiller også stordriftseffekter inn i estimatene av barnekostnader. Det er av den grunn at enhetene i Referansebudsjettet ikke er individer, men hushold der det er minst én voksen. En praktisk måte å unngå denne problemstillingen på er å beregne barnekostnader ved å summere de individspesifikke utgiftene for barn i ulike aldersgrupper. Det er det vi har gjort her, og som vi vil gjøre i de sammenhenger der vi skriver om kostnader ved å ha barn.

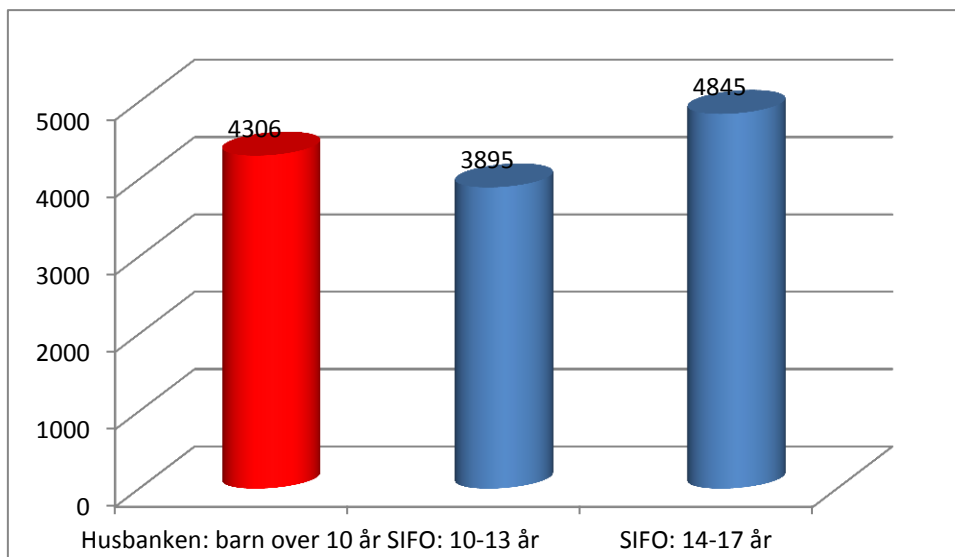
Når det gjelder kjønnsforskjeller i Referansebudsjettet har vi i denne rapporten valgt å se bort fra disse der det ikke er helt naturlig å ta dem med, for eksempel når vi ser på kostnader for par med og uten barn. Kjønnsnøytraliteten håndteres ved å ta utgangspunkt i en mann, fordi menn har et noe høyere forbruksnivå enn kvinner i Referansebudsjettet. Totale forbruksutgifter for en mann mellom 20 og 50 år i Referansebudsjettet er på 7 500 kroner per måned, mens det tilsvarende for en kvinne er 7 260 kroner. Den vesentligstegrunnen til denne forskjellen er kostnader knyttet til mat og drikke. Vi bruker også det samme prinsippet når vi beregner kostnader for barn og ungdom. Gjennomsnittet for menn og kvinner kunne selvsagt også brukes, men vi velger en noe mer konservativ tilnærming ved å ta utgangspunkt i kategorien med det dyreste forbruksbehovet.



**Figur 5-1 Kostnadsberegninger for barn under 10 år. Husbanken og Referansebudsjettet**

Vi ser av figur 5-1 at det er forholdsvis store forskjeller i Referansebudsjettets kostnadsberegninger for barn under 10 år. En ettåring har en forbruksutgift som er beregnet til 1 960 kroner per måned, mens det tilsvarende for et barn mellom 6 og 9 år, er på 3 345 kroner. Det vil si en forskjell på 1 385 kroner per måned. Utgiftene til barn i ulike aldre varierer innen alle forbruksområder, men mest for mat og drikke. Her er utgiftene for en ettåring beregnet til 880 kroner i måneden, mens utgiftene til mat for et barn i aldersgruppen 5-9 år er beregnet til 1 630 kroner per måned.

Sammenlikner vi Referansebudsjettet med Husbanken registrerer vi først og fremst at livsoppholdet for barn under 10 år i Husbanken er høyere enn alle aldersgrupper under 6 år i Referansebudsjettet. Husbankens estimat ligger ca. 700 kroner per måned høyere enn en ett-åring i Referansebudsjettet og ca. 700 kroner lavere enn 6-9 åringer i SIFO budsjetten. Konkret betyr det at Husbanken stiller noe strengere krav til livsoppholdet til hushold med små barn enn om en skulle brukt Referansebudsjettet fullt ut. Det motsatte er da også tilfellet for hushold med barn i 6 til 9 årsalderen.



**Figur 5-2 Kostnader for barn over 10 år. Husbanken og Referansebudsjettet**

Når det gjelder startlån er det sannsynligvis helt uproblematisk å beregne et høyere livsoppholdsbeløp for de yngste aldersgruppene enn det som ligger i Referansebudsjettet fordi forskjellen ikke er stor og dessuten reduseres vesentlig allerede når barnet blir 2 år. Forskjellen mellom Husbankens Referansebudsjettets estimater for 6-9 åringer, er nok noe mer betydelige i og med kostnadene ved å ha barn øker forholdsvis betydelig ved økende alder. Likevel vil vi anta at dette er forskjeller det mulig å leve med.

Den samme kommentaren gjelder forskjellen mellom Husbankens livsoppholdsberegninger og Referansebudsjettet for barn over 10 år. Her er forskjellen vel 500 kroner høyere i måneden ved å bruke Referansebudsjettet for 14 til 17 åringer enn Husbankens kalkulator. For 10-13 åringer beregner Husbanken ca. 400 kroner mer per måned enn tilfellet er i Referansebudsjettet.

Det er imidlertid mer interessant å vurdere barn som en del av et større hushold og ulike kostnadsprofiler i forhold til ulike typer hushold med barn.

#### 5.4.1 Hushold med barn

I tabell 5-1 har vi sammenliknet Husbankens beregninger av kostnader for barn under 10 år, med SIFOs mer aldersspesifikke kostnadsberegninger for 4 ulike husholdstyper.

**Tabell 5-1: Sammenlikning av Husbankens beregning av livsopphold for par med barn under 10 år med SIFOs beregning av livsopphold for barn i ulike aldersgrupper under 10 år.**

	Husbanken	SIFO	Differanse
Par+1 år	15559	14710	849
Par+1+3 år	15622	14860	762
Par+1+3+5 år	18010	17397	613
Par+1+3+5+9 år	20467	20402	65

Det er ingen tvil om at Husbankens grove aldersinndeling fører til at de yngste barna blir vesentlig dyrere enn den mer detaljerte aldersinndelingen som ligger i Referansebudsjettet. For et par med et barn på 1 år er Husbankens kostnadsberegninger 849 kroner høyere enn tilsvarende beregninger i Referansebudsjettet. For to barn i alderen 1 og 3 år er differansen 762 kroner per måned.

Dersom vi sammenlikner Husbankens kostnadsberegninger med SIFO-tallene for et par med ett barn mellom 6 og 9 år, er SIFOs kostnadsberegninger 686 kroner høyere enn Husbankens kalkulator. For aldergruppen 4-5 år i et tilsvarende hushold, er det liten forskjell mellom SIFO og Husbankens beregninger.<sup>7</sup>

Den samme tendensen ser vi også i tabell 5-2. Her har vi sammenliknet Husbankens kalkulator for barn over 10 år med SIFO-beregningene for en parfamilie med barn i ulike aldre. Her er også kostnadsberegningene for de eldste barna høyere ved å bruke SIFO-budsjettet enn Husbankens versjon. I en parfamilie med tre barn i alderen 11, 14 og 16 år, ligger SIFO-budsjettet hele 947 kroner *over* Husbankens kalkulator. Det er bare for en parfamilie med et barn på 11 år, der Husbankens kalkulator beregner et høyere beløp enn SIFO.<sup>8</sup>

**Tabell 5-2: Sammenlikning av Husbankens beregning av livsopphold for par med barn over 10 år med SIFOs beregning av livsopphold for barn i ulike aldersgrupper over 10 år.**

	Husbanken	SIFO	Differanse
Par+11 år	17206	16795	411
Par+11+14 år	18258	18714	-456
Par+11+14+16 år	21962	22909	-947
Par+11+14+16+17 år	<b>25737</b>	26414	-677

I tabell 5-3 er det sammenliknet husholdstyper der barna er både over og under 10 år. Vi ser her det samme som ovenfor at Husbankens kalkulator systematisk har et høyere kostnadsestimert for de yngste barna enn Referansebudsjettet.

**Tabell 5-3: Sammenlikning av Husbankens beregning av livsopphold for par med barn. "Blandet" alder**

	Husbanken	SIFO	Differanse
Par+1+11 år	16940	16107	833
Par+1+3+11	19327	18405	922
Par+1+3+11+14	23102	22610	492

Når et flertall av våre informanter blant saksbehandlerne er av den oppfatning at SIFO beregner for høye utgifter for barn, kan Husbankens inndeling av barns alder, dvs. under og over

<sup>7</sup> Forskjellen er på 25 kroner i måneden (Husbanken 15 559 kr og SIFO 15 535 kr per måned).

<sup>8</sup> Vi gjør oppmerksom på at SIFOs Referansebudsjett også skiller mellom barn i ulike kjønn fra 10 år og over. I våre beregninger har vi tatt utgangspunkt i en gutt som jevnt over er noe dyrere enn jenter – først og fremst på grunn av matutgifter.

10 år, være en del av forklaringen. Dette gjelder i alle fall for de yngste barna. For de eldste er tendensen imidlertid motsatt; SIFO beregner et høyere beløp enn Husbankens kalkulator. Som vi skal komme tilbake til anbefaler vi at Husbanken bruker SIFOs aldersinndeling, selv om kompleksiteten i bruk av kalkulatoren øker noe.

#### 5.4.2 Enslige forsørgere

Enslige forsørgere utgjør rundt 20 prosent av alle med startlån.

**Tabell 5-4: Differansen i livsopphold mellom Husbanken og SIFO. Enslige forsørgere med barn under 10 år**

	Husbanken	SIFO	Differanse
Enslig + 1 år	10189	9300	889
Enslig + 1 + 3 år	13138	11920	1218
Enslig + 1 + 3 + 5 år <sup>9</sup>	13686	14965	-1279
Enslig + 1 + 3 + 5 + 9 år	16073	15854	219

**Tabell 5-5: Differansen i livsopphold mellom Husbanken og SIFO. Enslige forsørgere med barn over 10 år**

	Husbanken	SIFO	Differanse
Enslig + 11 år	11836	11305	531
Enslig + 11 + 14 år	16432	16440	-8
Enslig + 11 + 14 + 16 år	17638	21785	-4147
Enslig + 11 + 14 + 16 + 17 år	21343	22566	-1223

Det mest påfallende med denne sammenlikningen er hvordan stordriftseffekten slår ut i Husbankens kalkulator sammenliknet med Referansebudsjettet. SIFO anbefaler – som nevnt tidligere – at stordriftseffekten først anvendes i hushold med enslig forsørger når det er 5 eller flere personer i husholdet. I Husbankens kalkulator slår stordriftseffekten også inn ved 4 personer. Dessuten beregner også Husbanken stordriftseffekt av reisekostnader, noe som ikke gjøres i Referansebudsjettet. Følgen er at SIFO beregner høyere livsoppholdsbeløp for enslige forsørgere med 3 barn enn det som er tilfellet i Husbanken.

Et annet påfallende trekk ved sammenlikningen ovenfor er at Husbanken underestimerer kostnadene ved store barn. Selv om forskjellen mellom hvert enkelt barn ikke er avskrekken- de (se figur 5-2), blir forskjellen forholdsvis betydelig når antallet eldre barn øker. Denne forskjellen blir større for enslige forsørgere enn i parfamilier.

Et tredje trekk ved tabell 5-4 er at Husbanken overestimerer kostnader ved små barn hos enslige forsørgere med ett til to barn, i alle fall i forhold til Referansebudsjettet. Empirisk er nok også dette en husholdstype som er mer vanlig enn enslige forsørgere med mange store barn. Med utgangspunkt i diskusjonen om forbruksnivået i henholdsvis Referansebudsjettet og livsopphold ved startlån, der Referansebudsjettet ligger i øvre segment av kravet til livsopphold, er det grunn til å stille spørsmålet om ikke Husbankens beregning er for høy.

<sup>9</sup> Husbanken beregner stordriftseffekt ved 4 personer også for enslige forsørgere



## 6 Svakheter ved beregning av barnekostnader i Referansebudsjettet

### 6.1 Stordriftseffekt

Det har lenge vært kjent at SIFOs budsjett ikke er spesielt egnet til å anslå rimelige forbruksutgifter for store hushold og spesielt der barneantallet er høyere enn 5-6. Dette skyldes det enkle faktum at husholdene tilpasser sitt forbruk i forhold til inntekten. Når antall barn øker er det sjeldent at inntekten øker i takt med kostandene. Barnetrygden kompenserer til en viss grad denne ubalansen, men sjeldent fullt ut. Det vi tidligere har kalt stordriftseffekt, er direkte knyttet til justering mellom forbruksutgifter og inntekt.<sup>10</sup> I praksis skjer denne tilpasningen gradvis for hver ny person i husholdet. I Referansebudsjettet slår imidlertid denne effekten først ut når husholdet øker fra tre til fire personer i parfamilier og ved fire til fem personer der hovedpersonen er enslig forsørger. Følgen av den tilpasningen er at summen av de individspesifikke forbruksområdene for hushold med henholdsvis 4 og flere for parfamilier og 5 eller flere for enslige forsørgere reduseres med 20 prosent.

Stordriftseffekten er først og fremst knyttet til kostnader ved å ha barn. Ved siden av inntekts-tilpasningen skjer det endringer i utgiftsprofilen når husholdet går fra en livsfase til en annen. Når en parfamilie går fra å være uten barn til å få barn, skjer det som regel en tilpasning av de voksnes livsstil og forbruksmønster.

Det er fire perspektiver på kostnader ved å ha barn som det er viktig å holde fra hverandre, men som ofte blandes (Browning 1992):

- a) Utgiftsperspektivet: Hvor mange penger bruker foreldrene på sine barn?
- b) Interaksjonsperspektivet: Hvordan påvirker barn husholdets utgiftsmønster?
- c) Behovsperspektivet: Hvor stor inntekt trenger en barnefamilie i forhold til familier uten barn?
- d) Velferdsperspektivet: Hvor stor inntekt må hushold med barn ha for å befinne seg på samme velferdsnivå som hushold uten barn?

De to første perspektivene er knyttet til empirisk kartlegging av utgifter ved å ha barn. De to siste er - i tillegg til velferdsbetraktninger - også bestemt av den praktiske og politiske konteksten problemstillingen er formulert innenfor. I denne sammenhengen er det imidlertid de to første perspektivene som er mest relevante, og vi konsentrerer oss om disse.

---

<sup>10</sup> Dette i motsetning til stordriftsfordeler som viser til at visse forbruksutgifter fordeles på flere personer og slik sett blir lavere per person når antall personer i husholdet øker. De husholdsspesifikke forbruksutgiftene i Referansebudsjettet tar nettopp høyde for dette. Se også kapittel 3 der Referansebudsjettet presenteres.

## 6.2 Utgiftsperspektivet

Dette perspektivet konsentrerer oppmerksomheten om foreldrenes direkte utgifter til barn. Her er det individene (hvert enkelt barn) som er enheten. Forestillingen er at barn er forbrukere av varer og tjenester som det koster penger å anskaffe. Foreldrenes totale utgifter til barnespesifikt forbruk defineres i dette perspektivet som kostnader ved å ha barn.

Denne type kartlegging er i prinsippet forholdsvis enkel. Men det er i det minste tre problematiske beslutninger som skal fattes.

Det første problemet er å identifisere forbruksgjenstander som utelukkende anvendes av barna i et hushold. For forbruk av klær og sko, fritidsutstyr o.l. er det sannsynligvis greit å avgjøre hvem av husholdsmedlemmene som forbruker hva. Det blir imidlertid atskillig vanskeligere å beregne hvor store andeler av matbudsjettet som anvendes på husholdets barn. Det samme gjelder boutgifter. Det første problemet er med andre ord knyttet til avgrensning av det barnespesifikke forbruket.

Det andre problemet er å registrere utgiftssiden. Er det f.eks. utelukkende forbruk som betales av foreldrene som skal inngå i beregningene? Eller skal man også inkludere gaver fra familie (f.eks. besteforeldre) og venner?

Det er også - for det tredje - et spørsmål om og eventuelt hvordan man skal beregne verdien av arv mellom søsken. Varige forbruksgjenstander som sykkel, ski o.l. blir ofte overført til yngre søsken når eldre søsken har vokst fra gjenstanden. Det er med andre ord også et spørsmål om hvordan man skal ta hensyn til tradisjonelle stordriftsfordeler i denne type analyser.

Disse problemene lar seg trolig løse uten alt for store anstrengelser. De gir oss ikke større utfordringer enn det som er vanlig i en hver type forskning. Når det derfor likevel ikke er mulig å gi svar på hovedspørsmålet innen dette perspektivet, skyldes det at vi mangler gode data om barns forbruksutgifter.

Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser er det nærmeste vi kommer representative utvalg. Problemet med dette materialet er at data om forbruksutgifter avspeiler husholdsnivået og ikke individnivået.

En måte å bruke dette materialet på er å sammenlikne forbruksutgiftene til hushold med barn med hushold uten barn når de øvrige parameterne ellers er like, som f.eks. inntekt, bosted, alder på voksne m.v. Differansen i forbruksutgiftene mellom disse to husholdstypene kunne da defineres som barnekostnader.

Hovedproblemet med denne tilnærmingen er at den forutsetter at forbruksutgiftene til de voksne i husholdet er de samme, uavhengig om det finnes barn i husholdet eller ikke. Flere studier viser at så ikke er tilfellet (Olson 1983, Lazear & Michael 1988: 26 ff.). Når hushold får barn, vil det i de aller fleste tilfeller skje en reallokering av husholdets ressurser mellom gamle og nye medlemmer av husholdet. Dette skyldes dels at kostnadsøkningen ved å få barn må kompenseres ved at forbruksutgiftene for husholdet for øvrig reduseres<sup>11</sup> og dels ved at de voksnes forbruksbehov endres når de får ansvar for barn. Implikasjonen av denne innvendingen er at det blir svært vanskelig å bruke hushold som enhet i analysen når det er barns forbruksutgifter som studeres.

---

<sup>11</sup>Det er bare i de tilfeller der husholdets inntekt øker like mye som et barn koster, eller der man anvender tidligere oppsparte midler for å kompensere for barnekostnader, at denne reallokeringen ikke er nødvendig.

Det såkalte Interaksjonsperspektivet tar nettopp utgangspunkt i denne type reallokeringsprosesser.

### 6.3 Interaksjonsperspektivet

Det koster å ha barn. For ethvert hushold vil derfor barn medføre en utgiftsøkning. Denne utgiftsøkningen må husholdsmedlemmene på en eller annen måte kompensere for. Det er i prinsippet to måter å forholde seg til en utgiftsøkning på; enten å øke inntekten eller å redusere forbruket.

Det skjer i dag en automatisk inntektsøkning i husholdet når man får barn, først og fremst gjennom skattesystemet og ulike offentlige stønader, som f.eks. barnetrygd. De voksne tilpasse imidlertid også sin deltagelse i inntektsgivende arbeid. Denne deltagelsen går i to retninger. For småbarnsfedre er det en tendens at arbeidsinnsatsen øker, bl.a. ved økt overtid (Ellingssæter 1987) og økt bruk av bijobber. Majoriteten av småbarnsmødre har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn (både menn og) kvinner uten små barn (NOU 1993: 182 ff.). Det er ikke foretatt studier av hvordan de ulike strategiene balanserer. Uansett er det vanskelig å tenke seg at det normale er at inntektsøkningen fullt ut kan kompensere for alle utgiftene barn med nødvendighet fører med seg.

En annen strategi for å kompensere utgiftsøkningen er å redusere forbruket. Det er sannsynligvis to prinsipielt ulike måter de øvrige husholdsmedlemmene reduserer sitt forbruk på. For det første ved at voksne reduserer sitt eget forbruk når de får økonomisk ansvar for barn. Et eksempel på dette er at kvinner reduserer sine utgifter til klær når de får barn (Herigstad 1979, Lazear & Michael 1988). For det andre vil selve forbruksmønsteret endre seg når husholdet går fra å være uten barn til en tilværelse med barn. Det er store forskjeller i de voksnes aktivitetsmønster i hushold med og uten barn. Den største endringen skjer trolig når man får det første barnet. Det er først og fremst de voksnes sosiale aktivitetsmønster som endrer seg. Forbruk er nær forbundet med deltagelse i sosiale aktiviteter (se Borgeraas 1987).

Det er mye som tyder på at man vanligvis kan kompensere store deler av den utgiftsøkningen som barn fører med seg ved å endre selve deltagelsesmønsteret. Det finnes med andre ord et sparepotensiale i de nesten automatiske endringene i deltagelsesmønsteret når man får barn<sup>12</sup>. Det sier seg selv at dette potensialet er størst når man får det første barnet. Når man får flere barn, er sparepotensialet mindre. Jo flere barn, jo mer marginale blir tilpasningsmulighetene. For hushold med mange barn er det imidlertid mulig å registrere at familien blir hovedprosjektet. Dagliglivets organisering synes her å være gjennomført på en kvalitativt annen måte enn i barnefamilier med færre barn (se f.eks. Borgeraas 1992).<sup>13</sup>

Interaksjonsperspektivet gir med andre ord et annet uttrykk for kostnader ved å ha barn enn utgiftsperspektivet. Med bl.a. utgangspunkt i våre beregninger i tilknytning til et Referansebudsjett for forbruksutgifter (Borgeraas 1987), vil direktekostnadene for det første barnet være større enn for de øvrige barna. Dette skyldes bl.a. tradisjonelle stordriftsfordeler. Interaksjonsperspektivet indikerer derimot at husholdets utgifter til det første barnet er mindre enn til de øvrige barna. Eller mer presist: de økonomiske omkostningene ved å få det første barnet merkes mindre for husholdets likviditet enn de øvrige barna. Dette skyldes bl.a. at sparepotensialet som er knyttet til sosial organisering blir mindre for hvert barn. Når barnetallet overstiger det som er vanlig i norske hushold, skjer det imidlertid en fundamental endring i hus-

<sup>12</sup>Det er imidlertid viktige unntak. Fattige hushold vil trolig ha lite eller ingenting å gå på, uansett.

<sup>13</sup>Familier med ekstremt mange barn (10-12) synes nesten å ha en "militær" organisering med vel definerte plikter og rettigheter. Selv om vi ikke har systematisk kunnskap om hvordan barnerike familier klarer sine utgifter, viser eksempler fra massemedia at familier med moderate inntekter er i stand til å brødfø svært mange barn. Dette er en indikasjon på at det ligger et stort sparepotensiale i en streng organisering av dagliglivet.

holdenes organisering av dagliglivet, som igjen øker sparepotensialet. I denne sammenhengen snakker vi imidlertid om forholdsvis ekstreme endringer i dagliglivets organisering.<sup>14</sup>

Det økonomiske uttrykket for kostnader ved å ha barn vil med andre ord være temmelig forskjellig avhengig av om man tar utgangspunkt i enkeltindividets forbruk eller i husholdsmedlemmenes forbruk.

Det er store variasjoner i husholdenes forbruk, både når det gjelder totale forbruksutgifter, vekt på de ulike forbruksområdene og konkrete varer som blir kjøpt og konsumert. En konkret norm for forbruksutgifter må basere seg på konkrete varer. Et gjennomsnittstall på totale forbruksutgifter er f.eks. beregnet med utgangspunkt i alle varer og tjenester som forbrukes i Norge. I tillegg har vi tradisjonelle problemer knyttet til skjevheter i forbruksutgifter. De samme problemene er i prinsippet knyttet til andre og mer robuste statistiske mål, som f.eks. modus og median. Uansett må et normativt mål ta utgangspunkt i avveininger om hvilke varer og tjenester som skal inngå i normen.

Den andre innvendingen er mer prinsipiell. Husholdenes totale forbruksutgifter er alltid knyttet til husholdenes disponible inntekt. Svært ofte er de økonomiske normene knyttet til at mottakerne har for liten inntekt.<sup>15</sup> Det er på den måten vanskelig å bruke disse gruppens forbruksnivå som norm, siden en ofte ønsker å øke deres forbruk. Dersom man skal bruke barnefamilienes forbruksutgifter som norm, forutsetter man at barnefamiliene allerede har fått kompensert merutgiftene ved å ha barn. Man forutsetter med andre ord det man skal vise.

Den vanligste måten å omgå dette problemet på er å velge seg en referansegruppes forbruk eller inntekt som norm. I arbeidsmarkedet blir gjennomsnittlig industriarbeiderlønn ofte brukt som en slik referanse. I en sosialpolitisk kontekst er det ofte folketrygdens minstegrunnlag som anvendes. Når det gjelder kompensasjon for utgifter til barn, er dette en lite egnet referanse.<sup>16</sup> Et godt eksempel på dette er livsoppholdssatsen som gjelder iht. Gjeldsordningsloven. I denne loven defineres 85 prosent av folketrygdens minstegrunnlag som livsoppholdssats for voksne. Loven gir imidlertid ingen tilsvarende referanse for kostnader ved å ha barn. Det vises allment til om ikke barnetrygden er tilstrekkelig (Rokhaug 1992).

## 6.4 Behovsperspektivet

I dette perspektivet beregnes barnekostnader med utgangspunkt i viktige resonnementer om barns forbruksbehov og kostnader ved å tilfredsstille disse. Den tradisjonelle tilnærmingen er å utarbeide varekurver som eksemplifiserer hvilke varer som må til for at barn (og voksne) skal få tilfredsstilt fysiologiske og eventuelt også sosiale og psykologiske behov. Prisene på disse varene illustrerer også hvor mye det koster å dekke disse behovene. Tradisjonen med varekurver kan spores tilbake til slutten av forrige århundre, og var en viktig tilnærming fram til 2. verdenskrig (se Zimmermann 1936 for en historisk oversikt). Senere ble det utviklet mer raffinerte empiriske metoder og modeller - først og fremst utviklingen av økonometrien - som førte til en endring fra behovstenkning til økonomiske velferdsbetraktninger (Browning 1992).

Innvendingen mot fokuseringen på denne type behovstenkning er at det er svært vanskelig å definere behov. Dermed er det enda vanskeligere å definere varer som skal tilfredsstille disse behovene. I tillegg finnes det et stort antall varer - av ulik kvalitet og med store prisforskjeller - som kan tilfredsstille de samme behovene. Tilnærmingen blir følgelig omtrentlig og så nor-

<sup>14</sup>Også skatteeffekten av å få flere barn får konsekvenser for husholdets likviditet, noe som forsterker interaksjonstesen.

<sup>15</sup>Et viktig unntak er barnetrygden.

<sup>16</sup>Jeg har i en annen sammenheng drøftet denne type referanse der man ønsker å bruke behovsrelaterede økonomiske normer (Borgeraas 1988, 1991).

mativt problematisk at man i praksis har forkastet hele tilnærmingen. Alternativet har vært å utvikle mål med utgangspunkt i det empiriske forbruksmønsteret.

## 6.5 Velferdsperspektivet

Det siste og fjerde hovedperspektivet er knyttet til spørsmål om hvordan vi skal sammenlikne det økonomiske velferdsnivået i hushold av ulik sammensetning. Det er i hovedsak økonomene som har beskjeftiget seg med denne problemstillingen. Det er utviklet en rekke mål og metoder for å utvikle såkalte ekvivalentskalaer. Det er vanskelig å tilegne seg feltet for en ikke-økonom. Et felles utgangspunkt for disse målene er den enkle observasjonen at husholdsmedlemmenes forbruk reduseres når husholdet får barn. Forbruksreduksjonen indikerer en reduksjon av husholdsmedlemmenes velferd, sett i forhold til velferdsnivået man hadde før man fikk barn. Spørsmålet som stilles er hvor stor inntektsøkning skal til for at husholdsmedlemmenes forbruk skal være det samme for hushold med og uten barn. Inntektsøkningen for barnefamilie blir da definert som barnekostnadene i et velferdsperspektiv. Barnekostnadene blir med andre ord definert med utgangspunkt i det velferdstapet voksne opplever når man må forsørge ett eller flere barn.

## 6.6 Stordriftsfordel

Det er verken teoretiske eller empiriske grunner til at stordriftseffekten først beregnes for parfamilier med flere enn to barn. Når Referansebudsjettet og kalkulatoren som følger budsjettet først beregner stordriftseffekten ved 4 personer for parfamilier og 5 personer i hushold med enslig forsørger, er det primært av praktiske grunner. Siden et inntektstilpasset forbruk er en kontinuerlig prosess er det ingen grunn til at en reduksjon i de individspesifikke forbruksutgiftene ikke er høyere enn 20 prosent jo større husholdet er. Dette er det imidlertid ikke tatt høyde for i dagens Referansebudsjett. Følgen er at Referansebudsjettet trolig beregner for høye forbruksutgifter for barnerike familier. Mye tyder på at Referansebudsjettets beregninger blir spesielt høye for familier med 5 eller flere barn. Det anbefales derfor ikke å bruke det foreliggende Referansebudsjettet uten å ta høyde for en vesentlig større stordriftseffekt enn dagens 20 prosent. Vi kommer tilbake til hvilke praktiske følger dette vil ha for beregning av livsopphold ved startlån. Resonnementet ovenfor tilsier at Referansebudsjettet, slik det foreligger per i dag, ikke er velegnet til å stipulere utgifter til hushold med flere enn 4 barn.

Det er viktig å legge merke til at stordriftseffekten gjelder alle personene i husholdet, dvs. at inntektstilpasningen er, relativt sett, lik for alle personene i husholdet. Empirisk er det ikke nødvendigvis slik. I Referansebudsjettet ligger det per dags dato ingen antakelse om arv mellom søsken. Innen de individspesifikke forbruksområdene forutsettes det at hver person i samme aldersgruppe har de samme gjenstandene, det er med andre ord ingen stordriftsfordel her. Selv om det ikke er rimelig å legge inn arv som en standardforutsetning, vil det nok være mange hushold med barn hvor arv eller at søsken deler på forbruksgjenstander, som f.eks. pc spillkonsoller, bøker, musikk o.l. Det vil si at det empirisk finnes stordriftsfordeler for barn imellom i mange hushold, men ikke som er en standardforutsetning i Referansebudsjettet.

En mulig prosedyre for å legge inn denne type stordriftsfordel som utelukkende er knyttet til barn er å beregne konkret hvilke forbruksgjenstander som første barn har som også kan brukes og/eller arves av de øvrige barna. Slik Referansebudsjettet foreligger per i dag er det vanskelig å gjennomføre konkrete beregninger for hvor store andeler av vareutvalget som kan arves på denne måte. Dette skyldes sammensettingen av varer, mengder og levetid for de ulike aldersgruppene.

I en mer «virkelighetsnær» tilpasning burde det skje en reduksjon i beregnet forbruksutgift fra første «ekstra» person. En slik reduksjon ville følgelig vært mindre enn 20 prosent. Det er hovedsakelig praktiske grunner til dagens beregning av stordriftseffekt i Referansebudsjettet.<sup>17</sup> Det er imidlertid gode grunner til å endre prinsippene som ligger til grunn for beregning av stordriftseffekt i Referansebudsjettet og som sannsynligvis vil bli gjennomført i løpet av forholdsvis kort tid.

---

<sup>17</sup> Det er også databegrensinger i beregning av en kontinuerlig stordriftseffekt. Det er empirisk enklere å observere denne når effekten blir av en viss størrelse.

## 7 Forslag til tilpasninger av Referansebudsjettet til startlån

### 7.1 Innledning

Resonnementet i de forrige kapitlene er at SIFOs Referansebudsjett trolig er noe for høyt som en nedre grense for beregning av livsopphold for personer som søker startlån. Både erfaringer fra praktisk saksbehandling, oppfatninger fra våre informanter og våre egne resonnementer omkring anvendelsen av Referansebudsjettet, er tydelig på denne konklusjonen. Dette betyr imidlertid ikke at Referansebudsjettet ikke fungerer som et hjelpemiddel i vurdering av søkeres personlige økonomi, men at det fungerer som en øvre grense. Vi skal i dette kapitlet utdype dette poenget og undersøke ulike muligheter til å bruke Referansebudsjettet mer fleksibelt.

### 7.2 Større fleksibilitet i fastsettelse av livsopphold ved startlån?

Med unntak av én kommune, som hadde laget sitt eget livsoppholdsbeløp<sup>18</sup>, var det stor enighet blant våre informanter at Referansebudsjettet var et nyttig utgangspunkt og noe som de ønsker å beholde i sin nåværende form. Likevel var det i samtlige intervjukommuner full åpenhet om at de i mange tilfeller innvilget lån til søkere som ikke tilfredsstilte livsoppholds-beregningene til Husbanken. Hvilke husholdstyper dette var og hvor mye en var villig til å gå under kalkulatorberegningene var det imidlertid vanskelig å få presisert. Argumentet var at dette måtte være konkrete beregninger. Det var også slik at jo tettere kontakt saksbehandlerne hadde med søkerne, jo større var villigheten til å «justere» livsoppholdssatsen. Kommuner som kun forholdt seg til skriftlige søknader og beregninger basert på skriftlig dokumentasjon var nok mindre tilbøyelige til å godta «avvik», selv om en også her godtok dette i konkrete tilfeller. Det er midlertid ingenting som tyder på at kommuner som var mer fleksible i fastsettelse av livsopphold hadde mer mislighold enn der en var mer restriktiv. Dette er gode indikasjoner på at Husbankens anbefalte retningslinjer for livsopphold er for romslige for en god del av søkerne av startlån. Det må imidlertid understrekes at det også synes å være en sammenheng mellom villigheten til å godta lave livsoppholdssatser og personlig oppfølging av personer som i perioder hadde problemer med å betjene sine renter og avdrag. Selv om datagrunnlaget er begrenset, kan det synes som om Husbankens anbefalte livsopphold fungerer rimelig bra for de kommunene med en «byråkratisk» behandling av søknader om startlån. I de kommuner som har personlig kontakt med så å si samtlige søkere og som også fulgte dem opp ved eventuell mislighold, er det mulig å innvilge et lån med vesentlig lavere livsoppholdsbeløp enn det som Husbanken anbefaler. Kommuner med en mindre byråkratisk behandling av startlån var fornøyd med det anbefalte nivået fordi det gav dem en påminnelse om at en beveget seg i et usikkert terreng. Denne usikkerheten kunne også formidles til søkere som et «pedagogisk» hjelpemiddel.

Spørsmålet om det er behov for mer fleksibilitet i forhold til Husbankens anbefalinger kan uten videre besvares bekræftende. Det er heller et spørsmål om hvordan denne fleksibiliteten

---

<sup>18</sup> Erfaringer fra denne kommunen var at livsoppholdet var for lavt, se s. 47.

skal håndteres. Er det greit å overlate vurderingene om nivået på livsopphold og hvor langt under det anbefalte nivået en skal befinne seg på til den enkelte kommune? Vi har ikke et entydig svar på dette spørsmålet.

Når det gjelder kommunen med sine egne livsoppholdssatser (se 43.), er det mye som tyder på at dette ikke fungerer. Det å formalisere egne satser forutsetter et administrativt system for både vedlikehold, som i perioder ikke fungerer og for å systematisere erfaringer. Dette krever administrative og politiske rutiner som det kanskje ikke er rimelig å overlate til hver enkelt kommune. Det er i så fall svært ressurskrevende.

Samtidig er klart at det er vanskelig å tenke seg et system der en ikke overlater noe til det personlige skjønn. På den annen side viser vårt materiale at det er store forskjeller i hvilke kunnskaper saksbehandlerne har om det materialet som ligger til grunn for Husbankens anbefalinger. De såkalte SIFO-satsene framstår for de fleste som et faktum og noe som en egentlig ikke har noe kjennskap til. Når en velger å avvike fra de anbefalte normene skyldes ikke det at en har velinformert kunnskap om hvordan for eksempel Referansebudsjettet er bygd opp, eller hvordan disse tallene blir bearbeidet i Husbankens kalkulator. Når Husbanken presenterer budsjettet som ligger til grunn for livsoppholdet i sin kalkulator, står det for eksempel «Telefon m.m.» under de individspesifikke forbruksområdene. To av våre informanter i forskjellige kommuner ga for eksempel uttrykk for at det var vel høye utgifter til telefon. I denne posten er imidlertid telefon en ganske marginal utgift i forhold til Bredbånds-abonnement, kjøp og bruk av PC og printer, Tv-lisens, aviser og likende som er de tyngste utgiftspostene under dette forbruksområde. En kan jo da stille spørsmål ved en beslutning om å gå under det anbefalte livsoppholdsnivået med den oppfatning at en kan redusere sin bruk av telefon.

En viktig forutsetning for at en skal overlate vurderingene av livsoppholdet til de enkelte saksbehandlerne, er at de har et minimum av kunnskap om det tallmaterialet som de aktivt forholder seg til. I forhold til eksemplet med «Telefon m.m.» vil det enkleste være å gi en tydeligere beskrivelse av hva slags forbruk som ligger til grunn for hvert enkelt forbruksområde. Det er også svært få av våre informanter som har logget seg inn på SIFOs hjemmeside for å tilegne seg grunnleggende kunnskap om budsjettet og hvilke forutsetninger det bygger på. Alt dette indikerer at mange saksbehandlere mangler elementær kunnskap om grunnlaget for det anbefalte livsoppholdet. Den formelle kunnskapen om det tallmaterialet som ligger til grunn er med andre ord svak.

På den annen side har saksbehandlerne i vårt materiale lang erfaring i å behandle søknader om startlån og ikke minst søkere. Selv om det er store variasjoner i hvor tett den enkelte saksbehandler følger opp hver enkelt søknad og – ikke minst – følger opp hushold som har problemer med å betjene lånet, er det akkumulert mye kunnskap om økonomisk mestringsevne blant ulike typer hushold. Det er, etter vår mening, liten tvil om at den praktiske kunnskapen langt på vei kan oppveie manglende kunnskap om de formelle aspektene ved livsoppholdsberegningene. Spørsmålet er om et så omfattende og viktig felt som beslutninger om hvem som skal få innvilget startlån kan forutsette at hver enkelt saksbehandler har den nødvendige erfaringsbaserte kunnskapen? Etter vår mening innebærer en slik praksis både en unødvendig risiko, store rom for ulik praksis og urettferdig geografisk fordeling av startlån. Fleksibilitet forutsetter god kunnskap.

### 7.3 Et felles minstenivå for livsopphold for personer med startlån?

Den største uklarheten i forhold til vurdering av livsopphold er spørsmålet om hvor mye under det anbefalte livsoppholdsnivået en søker kan ha og likevel får innvilget startlån? Selv om det er ingen grunn til å undervurdere saksbehandlernes skjønn, kan det være fornuftig å tenke seg muligheten av å gi en mer konkret veiledning om livsopphold. En viktig konklusjon i dette arbeidet er at SIFOs Referansebudsjett i mange tilfeller stiller for strenge krav til livs-



oppholdet. Samtlige av våre informanter mener det, i den forstand at de alle innvilger startlån til hushold som har et lavere livsoppholdsnivå enn SIFOs Referansebudsjett. På den annen side er det stor oppslutning om å beholde SIFO-budsjettet, nettopp som en referanse. Med en gang en går under det anbefalte nivået blir man oppmerksom på at en beveger seg inn i et usikkert terreng, og at en må foreta konkrete vurderinger om det er realistisk at husholdet vil kunne klare å overholde sine forpliktelser. Dette er det vi betegner som den pedagogiske effekten av å bruke SIFO-budsjettet som referanse. De fleste av våre informanter har ikke behov for å stille spørsmål ved denne referansen. En tar for gitt at den er godt dokumentert og de gir også uttrykk for at de heller ikke ønsker å gå inn på detaljer når det gjelder budsjettet.

Det er flere mulige måter å forholde seg til denne konklusjonen på. En mulighet er å slutte at kredittvurderingsregimet fungerer greit slik det er i dag. Vi mener derimot at dagens system overlater avgjørelser om nivået på livsoppholdet for mye til tilfeldigheter. Den store variasjonen i saksbehandlingsrutiner og skjønn kommunene i mellom gir gode indikasjoner på at noen kommuner er strengere i sine vurderinger enn andre. Og selvsagt det motsatte, noen er mer slepphendt enn andre. Etter vår oppfatning bør det ikke være slik, både fordi det er urettferdig og at hushold som har behov for startlån og har betjeningsevne, bør kunne få et slikt tilbud. Det er ingen ting i vårt materiale som tilsier at det er mange som misligholder startlån på grunn av dårlig betjeningsevne, dvs. at saksbehandlere har gitt lån til personer med et for lavt livsoppholdsbeløp.

En annen måte å forholde seg til vår konklusjon om at Referansebudsjettet er noe for streng, er å utarbeide helt nye anbefalte livsoppholdsbeløp som ikke stiller så strenge krav. Bortsett fra at det å utarbeide et nytt anbefalt livsoppholdsbeløp tar tid og er kostnadskrevenende, er det heller ikke noe i vårt materiale som tilsier en radikal omlegging. Et nytt, lavere anbefalt livsoppholdsnivå vil med all sannsynlighet også bli gjenstand for skjønn, slik tilfellet er for dagens nivå. For å unngå det må et nytt livsoppholdsnivå være et absolutt minimum. Problemet med en slik strategi er at et fast minimumsbeløp øker risikoen for mislighold ganske mye. Det skal lite avvik, eller endringer i forutsetninger før betingelsene for å leve på et minimum ikke er til stede. Livsoppholdsbeløp – og spesielt de som skal vare over lengre tid – må inneholde muligheter for variasjon og uforutsette hendelser. Dessuten er det vanskelig – og kanskje umulig – å utarbeide effektive prosedyrer for kredittvurdering uten å ta hensyn til erfaringsbasert skjønn.

En tredje mulighet er derfor å utarbeide hjelpemidler for bedre skjønnsutøvelse. Vi har allerede vært inne på opplæring som et slikt hjelpemiddel. Et annet hjelpemiddel for skjønnsutøvelse er å løse opp noen av forutsetningene som ligger til grunn for Referansebudsjettet og åpne muligheten for at saksbehandlerne kan variere disse etter særlige kjennetegn ved søkerne. Det impliserer at det ikke lages en anbefalt norm, men at det gis noen føring-er/veiledninger for hvordan livsoppholdsbeløpet kan variere.

En variant av en slik veiledning er å hjelpe til med å definere ulike nivåer i livsoppholdsbeløpet. Det er ikke uvanlig i kredittvurderinger i kommersielle banker at det lages «grønne», «gule» og «røde» soner for eksempel for livsoppholdet. «Grønn» sone er livsopphold som er uproblematisk i forhold til det å kunne betjene et gitt livsopphold. «Gul» sone er det området som kan aksepteres ved at det gjøres særskilte vurderinger. Dette er området for profesjonelt skjønn. «Rødt» område er et livsoppholdsbeløp som er for lavt i forhold til betjeningsevne. Hushold med et livsopphold på eller under grensen for «rød» sone, bør ikke få startlån av rene økonomiske grunner.

I forhold til resonnementene og funnene i dette prosjektet er det rimelig å tenke seg at Referansebudsjettets tall definerer overgangen mellom «grønn» og «gul» sone. Det er i praksis slik Referansebudsjettet også fungerer i dag. Det er ingenting i vårt datamateriale som tilsier noen endring på dette. Utfordringen ligger i å definere «gul» sone, dvs. å definere en

nedre grense for livsoppholdsnivå for startlån. Vi skal nedenfor se på flere slike muligheter. Vi kan starte med statlige veiledende satser for økonomisk sosialhjelp.

## 7.4 Økonomisk sosialhjelp

Det nærmeste vi kommer et økonomisk minimumsnivå i Norge er de statlige veiledende retningslinjer for økonomisk sosialhjelp. Det er vanskelig å tenke seg at personer som har fått innvilget startlån skal kunne være berettiget til økonomisk sosialhjelp, og det vil si at livsoppholdssatsen i vurdering av startlån, bør ligge på eller helst noe over sosialhjelpsnivået.<sup>19</sup> Bare av politiske grunner ville dette være svært problematisk. Økonomisk sosialhjelp er dessuten en korttidsytelse, mens startlån skal betjenes over mange år vil det bare av den grunn være uaktuelt å anbefale å bruke sosialhjelp som grensen mellom «gul» og «rød» sone. De statlige veiledende satsene er per 2012:

Tabell 7-1: Veiledende satser for økonomisk sosialhjelp

<b>Enslig</b>	5373
<b>Par</b>	8924
<b>Barn 0-5 år</b>	2049
<b>Barn 6-10 år</b>	2724
<b>Barn 11-17 år</b>	3415

Dersom vi sammenlikner sosialhjelp med Referansebudsjettet registrer vi at den økonomiske sosialhjelpen er 2 127 kroner per måned lavere enn en voksen mann i Referansebudsjettet. For et par er den samme differansen 3 686 kroner. For en parfamilie med ett barn på 5 år vil Referansebudsjettet sette et livsopphold på kr. 15 535, mens den økonomiske sosialhjelpen vil være på 10 973, dvs. en differanse på 4 562 kroner per måned.

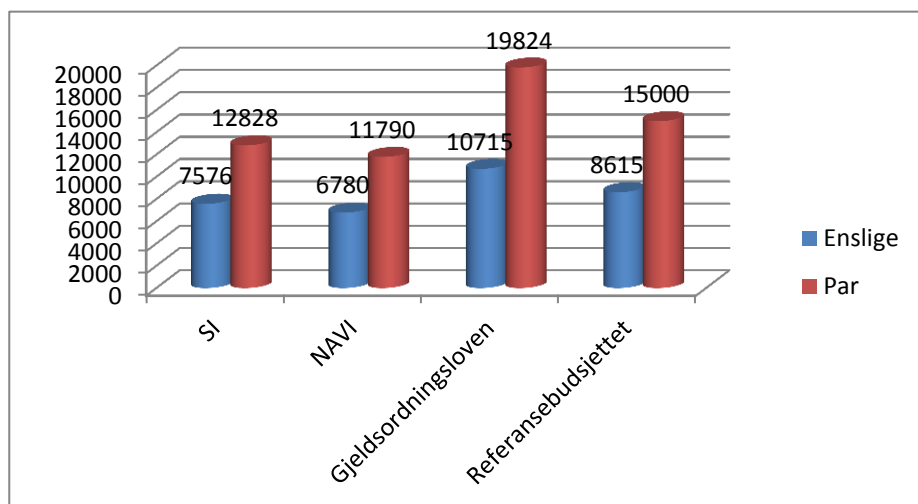
I følge resonnementet ovenfor vil differansen mellom økonomisk sosialhjelp og Referansebudsjettet være den maksimale størrelsen på den «gule» sonen. Siden det er både politisk og økonomisk svært problematisk å tenke seg at en innvilger startlån til personer med et livsopphold lik sosialhjelp, må den nedre grensen for livsopphold defineres annerledes og høyere.

## 7.5 Offentlige livsoppholdssatser

Det finnes flere typer offentlige livsoppholdssatser som også kan være relevante å sammenlikne livsoppholdet i startlån med. Statens innkrevingsentral (SI) NAV Innkreving og Gjeldsordning har hver for seg utarbeidet livsopphold for sine målgrupper. Livsopphold i denne sammenhengen er den delen av inntekten man kan beholde til utgifter til det fortløpende daglige forbruket før en må overholde sine forpliktelser, barnebidrag, bøter eller nedbetaling av gjeld. Denne type livsopphold skal være tilstrekkelig for å kunne klare hverdagen, men skal – i alle fall i prinsippet – ikke tillate mye utover det. I figur 7-1 har vi sammenliknet disse tre offentlige livsoppholdssatsene med Referansebudsjettet. Alle disse satsene har bygd inn strøm som en del av livsoppholdet, noe Referansebudsjettet som kjent ikke har. For sammenlikningens skyld

<sup>19</sup> En av våre informantkommuner med egne «satser» for livsopphold ved startlån, brukte et nivå som på intervju-tidspunktet lå under kommunens sosialhjelpsnormer etter at kommunen hadde oppjustert sosialhjelpen. Livsoppholdsbeløpet ved startlån skulle justeres slik at det var høyere enn sosialhjelpssatsen

har vi derfor brukt BLDs sjablong når det gjelder strømutfgifter<sup>20</sup>, og lagt til strøm i Referansebudsjettet.



Figur 7-1: Offentlige livsoppholdssatser og Referansebudsjettet. Enslige og par

Vi registrer at Referansebudsjettet har et høyere livsopphold enn både NAVI og SI. For par er for eksempel forskjellen mellom Referansebudsjettet og NAVI på vel 3 200 kroner per måned. For enslig er den samme differansen på vel 1 800 kroner per måned. På den annen side registrerer vi at Livsopphold under gjeldsordning er vesentlig høyere enn alle de andre livsoppholdsbeløpene. Det er mange grunner til at gjeldsordningsloven skiller seg ut. Den viktigste grunne er imidlertid at livsopphold under gjeldsordning beregnes med utgangspunkt i minstepensjonen<sup>21</sup>, mens de øvrige har en slags forbrukstilnærming livsoppholdet.

Sett i forhold til det anbefalte livsoppholdet for innvilgning av startlån, kan det virke noe underlig at personer som misligholder lån har anledning til å beholde et livsoppholdsbeløp som ligger langt over det som kreves for å få lån. Denne inkonsistensen mellom de ulike livsoppholdssatsene har ført til et arbeid med å samordne disse satsene i større grad enn tilfellet er per i dag.

Sammenlikningen av Referansebudsjettet med offentlige livsoppholdssatser ovenfor personer som har økonomiske forpliktelser og følgelig ikke skal leve «over evne» gir klare indikasjoner på at Referansebudsjettet ligger i øvre sjiktet når det gjelder målgruppen for startlån. Spørsmålet nå er hvordan en skal tilpasse Referansebudsjettet?

## 7.6 En alternativ forbruksstandard med utgangspunkt i Referansebudsjettet

Det er to prinsipielle aspekter ved Referansebudsjettet som kan ha betydning for beregning av livsoppholdsnivåer; forbruksnivået og tidsperspektiv.

Når det gjelder forbruksnivået som Referansebudsjettet ligger på er det noe løselig definert som «rimelig» og at det er konstruert ved hjelp av *en typisk norsk pakke av varer og tjenester*

<sup>20</sup> I Rundskriv Q 08/210 har BLD beregnet følgende utgifter til strøm/fyring. For enslig kr. 1115 kroner og for par 2390 kroner per måned.

<sup>21</sup> Stortinget har satt livsoppholdet under gjeldsordning til normalt 85 prosent av minstepensjonen. En tvunget gjeldsordning skal normalt vare i 5 år.

som er akseptabel for «folk flest». Vi skal ikke her gå detaljert inn på teorier om standardpakker (se Poppe & Turf 2009, Borgeraas & Dahl 2010, Borgeraas & Brusdal 2009 og Parsons & Smelser 1984). De noe upresise betegnelse «rimelig» og «folk flest» kan presiseres negativt, ved at det ikke definerer et minimumsnivå. Sammenlikningen med Referansebudsjettet og økonomisk sosialhjelp demonstrerer det til fulle. Empirisk ligger det totale forbruksnivået rundt medianen, men dette varierer med husholdstype. Vareutvalget, mengde og levetidberegninger i denne pakken av varer og tjenester i Referansebudsjettet er dessuten drøftet i fokusgruppene, og må kunne sies å ha en rimelig grad av oppslutning.

Poenget i denne sammenhengen er imidlertid at et forbruksnivå som ligger rundt den empiriske medianen, tilsier jo at halvparten har et forbruk som ligger under Referansebudsjettnivået, mens den andre halvparten ligger over. Sett i forhold til målgruppen for startlån er det ikke urimelig å tenke seg mange vil kunne klare å leve av et livsopphold som ligger under Referansebudsjettet og som vi har sett klarer mange dette. I praksis vil det si at et livsopphold på eller over referansenivået er tilstrekkelig til å få innvilget startlån dersom en tilfredsstillende øvrige kriteriene. Dersom vi holder oss til «fargemetaforen», er det – etter vår oppfatning – uproblematisk å la den «grønne» grensen gå ved Referansebudsjettet. Det vanskelige spørsmålet er hvor den nedre grensen bør gå?

SIFO er – som nevnt i kapittel 3 – i ferd med å avslutte et arbeid med å utvikle en minstestandard for forbruk med utgangspunkt i referansebudsjettet. En nærliggende mulighet er å tenke seg at denne minstestandarden kan legges inn som en nedre livsoppholdsgrense for startlån.

## 7.7 Minstestandard for forbruk som nedre grense livsopphold ved startlån?

Selv om det er vanskelig å gi en entydig definisjon av hva vi skal forstå som en minstestandard, er det likevel vår erfaring at det er mulig for fokusgrupper å diskutere seg frem til en høy grad av konsensus om innholdet i en slik pakke. En eksplisitt forutsetning for minstestandarden er at det er en korttidsstandard, dvs. at det kun skal være mulig å leve på dette nivået i en ett til to-årsperiode. Jo lengre en er tvunget til å leve på dette nivået, jo større er sannsynligheten for at man havner i økonomiske problemer. I motsetning til Referansebudsjettet, som tar sikte på å definere et forbruksnivå som vedlikeholds over tid og således opprettholder en positiv levekårs spiral, er minstestandarden så lav at den over tid generer en negativ levekårs spiral.

Forutsetningen om et korttidsperspektiv bryter med forutsetningen til et livsopphold ved startlån. En skal normalt leve lenge med et boliglån. Likevel kan vi bruke noen av erfaringene ved å utvikle denne minstestandarden til å tilpasse referansebudsjettet til startlansproblematikken.

Som nevnt tidligere (se spesielt kapittel 3.5) er det å avgrense en «pakke» av varer og tjenester det minst problematiske ved å konstruere et budsjett. Det er også slik at de fleste enkeltvarer har forholdsvis liten betydning for totalsummen. Leve-/brukstid, antall og kvalitet på de enkelte varene har en vesentlig større betydning for kostnadsberegningene enn om enkeltvarer skal inkluderes eller ikke.

I arbeidet med å utvikle en minstestandard for forbruk tok vi i fokusgruppene utgangspunkt i de konkrete varelister for Referansebudsjettet. Siden Referansebudsjettet er ment å illustrere et rimelig forbruksnivå der alle voksne i husholdet er i inntektsgivende arbeid, følger det at en minstestandard skiller seg ut fra referansebudsjettet ved at alle aspekter ved «pakken» - vareutvalget, kvalitetsnivået, leve-/brukstid (avskrivningstid) og antall – kan vurderes opp mot

forutsetningen om et korttidsperspektiv. Det sentrale spørsmålet her var med andre ord å vurdere hvilke aspekter ved standardpakken som ikke naturlig inngår i en minstestandard.

Det er to prinsipielle problemstillinger knyttet til disse vurderingene. Den ene problemstillingen er knyttet til selve vareutvalget og kvaliteten i minstestandardpakken. Er det slik at alle varene som inngår i Referansebudsjettet også skal inngå i minstestandarden? Er det noen varer en kan være foruten og er det nødvendig med den samme kvalitet når tidsperspektivet er kortere enn i referansebudsjettet? Den andre problemstillingen er knyttet til avskrivningstiden<sup>22</sup>. Er det rimelig å avskrive varer over opp til 25 år som i referansebudsjettet når tidsperspektivet er så kort? Siden både referansebudsjettet og minstestandarden er månedsbudsjett, betyr det at det ligger en pott til månedlig sparing som kan brukes til innkjøp av varer som ikke kjøpes hver måned. Disse to aspektene henger imidlertid nøye sammen siden beslutninger om avskrivningstid får konsekvenser for hvilke varer som inngår i pakken, og beslutninger om kvalitet får betydning for avskrivningstid. Jo lavere kvalitet på en vare, jo kortere er leve-/brukstiden som igjen får følger for avskrivningstiden.

Gjennom en prosess i fokusgruppene – to fellesmøter samt hjemmearbeid mellom møtene – ble det gjort spesifikke og gjennomdrøftede endringer i begge disse aspektene, dvs. både avskrivningstid og kvaliteter.

Dersom vi skal vurdere livsopphold ved startlån opp mot prosessen ved å tilpasse Referansebudsjettet til en minstestandard, er det flere aspekter ved denne tilpasningen som ikke er relevant i forhold til startlån. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg at forbrukspakken til personer med startlån (i motsetning til minstestandarden) i prinsippet skal ha et lavere kvalitetsnivå enn det som ligger i Referansebudsjettet. Det samme gjelder antall varer fordelt etter husholdets størrelse og alders- og kjønns sammensetning. Dette følger så å si automatisk av korttidsforutsetningen i minstestandarden, men er ikke en selvfølgelig forutsetning for livsopphold ved startlån. Selv en nedre grense for livsopphold ved startlån kan – etter vår vurdering – ikke legge seg på et tidsperspektiv på ett til 2 år som ved minstestandarden.

Diskusjoner omkring avskrivningstiden er likevel relevant i forhold til en vurdering av en nedre grense for livsopphold ved startlån. Vi skal se nærmere på argumenter for det.

## 7.8 Mellomlang standard som nedre grense for startlån?

Personer som søker startlån befinner seg i ulike faser i livet, de har ulike økonomiske erfaringer og med ulike framtidsperspektiver med hensyn til inntektsutvikling. Som nevnt i kapittel 1 er referansebudsjettet beregnet for et hushold som er over etableringsfasen og som allerede har et rimelig forbruksnivå. Budsjettet er beregnet med det for øye at dette nivået skal vedlikeholdes over tid. Det er etter vår vurdering ikke alltid rimelig å forvente at personer i en investeringsfase skal kunne ha det forbruksnivået som Referansebudsjettet definerer. Dette betyr ikke nødvendigvis at selve «pakken» av varer og tjenester er forskjellig fra referansepakken, men at en ikke nødvendigvis må legge inn utgifter til avskrivninger i etableringsfasen slik Referansebudsjettet forutsetter. Avskrivningsprinsippet innebærer i praksis at det settes til side en sum penger hver måned for å kunne betale for mer sjeldne og ofte uforutsette utgifter. For personer som en med rimelighet kan forvente vil ha en viss framtidig karriere og inntektsutvikling vil det kunne la seg forsvare å redusere avskrivningsandelen i referansebudsjettet. Det samme, men med større grad av usikkerhet, vil også kunne gjelde personer som har demonstrert at de over lengre tid har klart å leve på et lavere beløp enn Referansebudsjettet. Det kan også tenkes særegne og konkrete tilfeller der en avviker fra investeringsproblematikken. Dette kan for eksempel gjelde situasjoner der en kjøper hvitevarer, møbler og andre dyre

<sup>22</sup> I denne sammenhengen betyr avskrivning at en deler prisen på varen over varens leve-/brukstid og fordeler kostnadene per måned.

gjenstander for lånebeløpet, eller der mesteparten av disse gjenstandene er nyinnkjøpt. Her vil behovet for å skifte ut disse varene ligge så langt inn i fremtiden at det ikke alltid er rimelig å beregne avskrivningskostnader. Derfor vil en alternativ måte å definere en *nedre* grense for innvilgning av startlån være å vurdere avskrivningstiden som ligger i Referansebudsjettet dersom konkrete vurderinger (saksbehandlerens skjønn) gir rom for det. Som nevnt tidligere avskrives alle varene i Referansebudsjettet over varenes leve-/brukstid og som kan variere fra 0 til 25 år. Dersom en reduserer avskrivningstiden vil det bety at også pakken av varer og tjenester blir mindre.

Det finnes ingen objektive kriterier for hvilke varer og hvor lang avskrivningstid som er fornuftig i denne sammenhengen. Under forutsetninger som er nevnt ovenfor (inntektsutvikling, nyinnkjøp av hvit-/brunvarer/møbler og lignende) indikerer våre beregninger at en avskrivningstid på 5 år kan la seg forsvare, dvs. at varer med en leve-/brukstid på 5 eller kortere inngår i avskrivningsberegningen. Denne tilnærmingen reduserer ikke det løpende, daglige forbruket, og gir muligheter til å fornye varer som ikke kjøpes for ofte, men gir mindre rom for sjeldne og dyre forbruksvarer.

Det er ikke rimelig å forvente at det skal være mulig å leve permanent på dette beløpet og det forutsettes at en må tære på de ressursene som allerede finnes i husholdet, eller redusere det øvrige forbruket dersom en er tvunget til å kjøpe seg varige forbrugsgoder. Konsekvensen av det er igjen at en over tid får et lavere forbruksnivå enn Referansebudsjettet.

De største reduksjonene i forbruket i denne standarden i forhold til Referansebudsjettet finner vi i forbruksområdene Møbler og Husholdningsartikler. Her er den kun 5 prosent av Referansebudsjett kostnadene som inngår. Dette skyldes at disse forbruksområdene inneholder varer av lang levetid, først og fremst alle hvit- og brunevarer. Det som står igjen er småting som f.eks. noen kjøkkenredskap og kjøkkentekstiler. Telefon og medier har også forholdsvis stor reduksjon i forhold til Referansebudsjettet. Det betyr blant annet at fornying av pc, printer og lydanlegg ikke inngår i denne standarden.

Forslaget om å legge inn en mellomlang standard – 5 år - som nedre grense for startlån har følgende implikasjoner:

Tabell 7-2 Differansen mellom Referansebudsjettet og 5-års standard

	Referansebudsjettet	5-års	Differanse
<b>1 voksen</b>	7500	6130	1370
<b>Par</b>	12610	10964	1646

Tabell 7-3 Differansen mellom Referansebudsjettet og 5-års standarden for forsørgere med barn under 10 år.

Husholdstype	Referansebudsjettet	5-års	Differanse
<b>Enslig + 1 år</b>	9540	8133	1407
<b>Enslig + 1 +3 år</b>	12160	10635	1525
<b>Enslig + 1 + 3 + 5 år<sup>23</sup></b>	15205	12383	2822
<b>Enslig + 1 + 3+ 5 + 9 år</b>	16500	14106	2394

<sup>23</sup> I beregningene er det lagt inn en stordriftseffekt på 10 prosent fra 3 eller flere personer i parfamilier og for 3 barn i hushold med enslig forsørger. Dette gjelder alle tabeller.

Tabell 7-4 Differansen mellom Referansebudsjettet og 5-års standard. Enslige forsørgere med barn over 10 år.

Husholdstype	Referansebudsjettet	5-års	Differanse
<i>Enslig + 11 år</i>	11545	10060	1485
<i>Enslig + 11 +14 år</i>	16680	14982	1698
<i>Enslig + 11 + 14 + 16 år</i>	22025	18247	3778
<i>Enslig + 11 + 14+ 16 +17 år</i>	22758	20562	2196

Tabell 7-5 Differansen mellom Referansebudsjettet og 5-års standard. Par med barn under 10 år

Husholdstype	Referansebudsjettet	5-års	Differanse
<i>Par+1 år</i>	14710	11978	2732
<i>Par+1+3 år</i>	14860	12994	1866
<i>Par+1+3+5 år</i>	17397	15320	2077
<i>Par+1+3+5+9 år</i>	20402	18185	2217

Tabell 7-6 Differansen mellom Referansebudsjettet og 5-års standard. Par med barn over 10 år

Husholdstype	Referansebudsjettet	5-års	Differanse
<i>Par+11 år</i>	16795	13742	3053
<i>Par+11+14 år</i>	18714	16590	2124
<i>Par+11+14+16 år</i>	22909	20598	2311
<i>Par+11+14+16+17 år</i>	27174	24641	2533

Tabellene ovenfor viser forskjellen mellom dagens Referansebudsjett og det vi har betegnet som en 5-års standard. Det er verdt å legge merke til er at innføring av en 10 prosent stordriftseffekt ved 3 personer i parhusholdene og for 3 *barn* hos enslige forsørgere slår forholdsvis kraftig ut. For et par med en 11 åring er for eksempel differansen på vel 3000 kroner per måned. Som vi har argumentert for tidligere er det gode grunner til en gradvis innføring av stordriftseffekter. Innføring av en 10 prosent effekt er imidlertid kun et forslag, og som må begrunnes ytterligere og da i forhold til Referansebudsjettet.

Det er viktig å huske at 5-års standarden innføres som en absolutt nedre grense for hva som er et akseptabelt livsopphold og at det kun unntaksvis er mulig å akseptere et lån ved et slikt nivå på livsoppholdet. Hovedpoenget er at dette nivået definerer en nedre grense for livsopphold og at intervallet mellom Referansebudsjettet og 5 års-standard utgjør det «gule» området der saksbehandlerne kan utøve sitt profesjonelle skjønn. Jo mer fleksibelt Husbankens saksbehandlingsverktøy er, ved for eksempel at kalkulatoren tillater å mikse Referansebudsjettet og 5-års standarden innenfor ulike forbruksområder, jo lettere er det å utøve et profesjonelt skjønn.





## 8 Konklusjoner og anbefalinger

### 8.1 Hovedkonklusjon

Hovedkonklusjonen i dette arbeidet er at SIFOs Referansebudsjett – og den tilpasningen som Husbanken har gjort til budsjettet - ikke er spesielt velegnet som nedre grense for innvilgning av startlån. Det finnes en rekke situasjoner der det både er mulig og fornuftig å gå under det anbefalte nivået for livsopphold. Startlån er beregnet for økonomisk vanskeligstilte hushold og mange av søkerne har allerede et kostnadsnivå som ligger under SIFOs Referansebudsjett. Denne konklusjonen er både basert på den praktiske erfaringen fra våre informantkommuner og vurderinger av de sentrale forutsetningene i Referansebudsjettet samt Husbankens tilpasninger av dette. Det konkluderes videre med at det er viktig å gi rom for saksbehandlernes praktiske skjønn når det gjelder vurderinger av søkerens økonomi. Men det er mye som taler for at det er store variasjoner i saksbehandlernes kompetanse om livsopphold og faktamaterialet som ligger til grunn for Husbankens anbefalinger. Sannsynlige følger av dette er at det er for store kommunale variasjoner i hva som kreves av livsopphold for å få innvilget startlån. Denne type variasjoner er lite effektivt i forhold til målsettingen med startlån og har dessuten uheldige fordelingsmessige konsekvenser.

På grunnlag av disse observasjonene er det utarbeidet et konkret forslag til ny nedre grense for livsoppholdskostander. Intervallet mellom SIFOs Referansebudsjett og den nye grensen for livsopphold er det området der saksbehandlerne må utøve sitt profesjonelle skjønn i sin vurdering av om søkerne skal få innvilget startlån eller ikke.

### 8.2 Anbefalinger

Som følge av hovedkonklusjonene i dette arbeidet gis det følgende anbefalinger om håndtering av livsoppholdet til søkere av startlån:

- **Innføring av ny nedre grense for livsopphold basert på den foreslåtte 5-årsstandard.**
- **Intervallet mellom SIFOs Referansebudsjett og den nye nedre grensen forutsetter skjønnsmessige vurderinger.**
- **Husbanken bruker SIFOs inndelinger i alder i stedet for skillet mellom over og under 10 år. Dette gjelder begge livsoppholdsberegningene.**
- **Husbanken utarbeider en mer fleksibel kalkulator, der det gis større rom for tilpasninger basert på saksbehandlernes skjønn.**
- **For bedre estimater av barnekostnader innføres stordrifteffekter på 10 prosent fra første barn i parfamilier og ved andre barn hos enslige forsørgere.**

- **For å øke kompetansen om livsoppholdskostnader blant saksbehandlerne foreslås det regelmessig kursing/opplæring.**

Forutsetningen for disse forslagene er at de prøves ut i et mindre antall kommuner før de implementeres. Det er spesielt viktig å prøve ut intervallet i ulike geografisk områder siden livsoppholdskostnadene trolig vil variere geografisk.

## Litteratur

- Baker, J. 1991. "The Paradox of Rising Incomes and Increasing Hardship." *Policy and Politics* 19 (1):49-60.
- Barlindhaug, R., og K. Astrup. 2008. *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. Oslo: NIBR- rapport 2008:13.
- Bonke, J. (red) 2005. *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Borgeraas, E, og R. Brusdahl. 2009. "The cost of Children - A comparison of Standard Budget and Income Approach." *Child Indicators Research* 1:372-386.
- Borgeraas, E., 1987: *Et standardbudsjett for forbruksutgifter*. SIFO Rapport nr. 101. Lysaker
- Borgeraas, E., 1988: Lønnsforskjeller i et normativt perspektiv. Om behovsanalysens plass i lønnsdanningen. *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2. Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Borgeraas, E., 1991: *Forbruk som mål på levekår. Hva kan standardbudsjettet brukes til?*, i Borgeraas, E. & T.K. Lunde (red.) (1991)
- Borgeraas, E., 1992: *Barnefamiliers økonomiske levekår. En kvalitativ studie*. Nord 1992:44
- Borgeraas, E. 2010. "Household Standard Budgets." i Ekström (ed.): *Consumer Behaviour. A Nordic Perspective*. Lund: Studentlitteratur.
- Borgeraas, E. 2006. *Knapphetens økonomi. En kvalitativ studie av sosialhjelpmottakeres økonomiske mestrings*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Borgeraas, E., og E. Dahl. 2010. "Low Income and "Poverty Lines" in Norway - A Comparison of Three Concepts." *International Journal of Social Welfare* 19:73-83.
- Borgeraas, E., og P. A. Tufte. 1998. *Kriseatferd. Svake forbrukeres holdninger til og finansiering av forbruk*. Lysaker: SIFO.
- Borgeraas, E., og A. M. Øybø. 2003. *Minstestandard for forbruksutgifter*. Oslo: Sifo.
- Browning, M., 1992: Children and Household Economic Behavior. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXX, no. 3, September. Pp.1443-1475
- Caplovitz, D. 1979. *Making Ends Meet. How Families Cope with Inflation and Recession*. Beverly Hills: Sage.

- Caplovitz, D. 1963. *The Poor Pay More. Consumer Practices of Low-Income Families*. New York: The Free Press.
- Ekström, K. (ed.). 2010. *Consumer Behaviour. A Nordic Perspective*. Lund: Studentlitteratur.
- Ellingsæter, A.L., 1987: *Ulikheter i arbeidstidsmønster*. NOU 1987:9B. Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning
- Herigstad, H., 1979: *Forbrukseiningar*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 79/16, Oslo
- Hjort, T. 2004. *Nødvendighetens Pris. Konsumpsjon och knapphet bland barnefamilier*. Lund: Lund s Universitat, Socialhøgskolan.
- Kempson, E., A. Bryson, og K. Rowlingson. 1994. *Hard Times? How Poor Families make Ends Meet*. London: Policy Studies Institute.
- Lazear, Edward P. & Michael, R.T., 1988: *Allocation of income in the Household*. The University of Chicago Press. Chicago and London
- NOU 1993:7: *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*
- Olson, Lawrence, 1983: *Costs of Children*. Lexington Books. Lexington, Massachusetts, Toronto
- Parsons, T., og N. J. Smelser. 1984. *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Poppe, C. 2008. *Into the Debt Quagmire. How Defaulters Cope With Severe Debt Problems*. Oslo: Department of Sociology and Human Geography, Faculty of Social Sciences. University of Oslo.
- Poppe, C. og T.B. Jakobsen. 2009. *Lånefest? Betydningen af kreditfinansieret forbrug blant udvalgte grupper i den danske middelklasse*. Redigeret af L.L. Andersen. København: Thomson Reuters
- Rokhaug, E. 1992. *Gjeldsordningsloven i teori og praksis*. AIT trykk. Otta
- Zimmermann, Carle, C., 1936: *Consumption and standard of living*. Williams and Norgate ltd. London.

# Vedlegg 1: Intervjuguide

## INTRO

SIFO (Statens institutt for forbruksforskning) har fått i oppdrag av Husbanken å undersøke i hvilken grad SIFO-budsjettet, slik det foreligger i dag, er egnet i kredittvurderingen av søkere til startlån. Det er blant annet blitt stilt spørsmål om SIFO-budsjettet er for høyt og at det dermed bidrar til at langt flere får avslag på startlån enn det som er rimelig. Det sentrale spørsmålet er derfor om det er fornuftig å utvikle et eget budsjett som er tilpasset søkere av startlån og eventuelt hvilke prinsipper som bør gjelde for et slikt budsjett. For å nærme oss disse problemstillingene har vi valgt å intervju et utvalg av kommunale saksbehandlere for å få innsikt i hvordan SIFO-tallene blir anvendt i dag og hvordan saksbehandlere oppfatter SIFO-tallene og behovet for endringer.

## SIFO-BUDSJETTET

*Hvor stor er avslagsprosenten her i kommunen og hva er vanligste årsak til avslag? Hvilken betydning har SIFO-budsjettet for hvorvidt et startlån innvilges eller ikke?*

### Ingen eller liten betydning:

Hva legges vekt på da?

Hvordan beregnes da over eller underskudd? (Annen gjeld, arbeidsinntekt, familie-sammensetning)

### Sifo-budsjettet har stor betydning

Brukes SIFO-budsjettet slavisk?

- **JA** – (lettevint, - behandler alle likt, - fungerer bra som indikasjon på husholdets økonomiske bæreevne) UTDYP
- **NEI** - Legger mer vekt på eget skjønn: UTDYP

### Selve saksbehandlingen

- Når man vurderer en lånekunde – går man da gjennom SIFO-budsjettet sammen med vedkommende, eller gjør saksbehandler dette alene?
- Hvis underskudd – går man da gjennom dette med lånesøker og ser på de enkelte punktene?
- Hvis tvil – arbeider man seg videre her, eller????
- Tenker man at alle hushold har mer eller mindre dette forbruket, eller ser man det mer som et beløp som man kan disponere etter behov?

### Når det gjelder de voksne og de personlige utgiftene:

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du legger mer vekt på enn andre?

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du legger mindre vekt på enn andre?

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du mener fremstår som for høye? UTDYP

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du mener fremstår som for lave? UTDYP

Er det andre utgiftsposter som burde vært med?

Når det gjelder barn og de personlige utgiftene:

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du legger mer vekt på enn andre?

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du legger mindre vekt på enn andre?

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du mener fremstår som for høye? UTDYP

Er det noen poster i sifo-budsjettet som du mener fremstår som for lave? UTDYP

Husholdsutgiftene –

Er disse for store eller for lave?

Er det noen spesielle regionale utgifter som kommer inn eller som bør trekkes fra?

Hvordan ser du på behovet for nye kapitalvarer?

Er det andre utgiftsposter som burde vært med?

*Er det behov for et nytt budsjett med nye satser? (Høyere eller lavere).*

**TRANSPORT/REISEUTGIFTER** – I hvilken grad inngår bil og bilutgifter i regnskapet?

Hvis de ikke har bil, tenker man da at de vil kjøpe seg en bil?

## TIDSASPEKTET

*Når det innvilges startlån eller man gir avslag i hvilken grad ser saksbehandler på søkeres fremtidige økonomiske situasjon?*

- Hvilke forhold ved sifo-budsjettet legges det mest vekt på ved en fremtidsvurdering?
- Hvilke forhold legges minst vekt på?

Barn under 10 år:

Hva legger man vekt på her: Pluss og minus?

Barn over 10 år:

Hva legger man vekt på her: Pluss og minus?

## KOMPETANSE OG OPPLÆRING

*Har denne kommunen opplæring av saksbehandlerne?*

- **JA** – Synes du at denne er tilfredsstillende? Kunne noe vært bedre?
- **NEI** – Synes du at det er nødvendig med en slik opplæring?

*Er det samarbeid med andre kommuner i denne regionen?*

**JA** – Hvordan da? Opplæring eller saksbehandling?

Er dette nyttig?

**NEI** – Ønskelig eller ikke? UTDYP