

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Kommunenes startlånspraksis

## – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen

Kim Astrup, Lars Chr. Monkerud og Kristin Aarland

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Kim Astrup  
Lars Chr. Monkerud  
Kristin Aarland

# **Kommunenes startlånspraksis**

**– analyser av praksisinnretning  
og tildelingsprofil basert på  
Startlånsundersøkelsen**

NIBR-rapport 2019:3

Tittel: Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen

Forfatter: Kim Astrup, Lars Chr. Monkerud og Kristin Aarland

NIBR-rapport: 2019:3

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-274-5 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 200401

Prosjektnavn: Hva forklarer kommunenes startlånspraksis?

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Kim Astrup

Referat: Basert på Startlånsundersøkelsen, en landsomfattende spørreundersøkelse til landets kommuner, analyseres kommunenes valg av praksisinnretning og tildelingsprofil og årsaker til at disse varierer. Rapporten tar også for seg utviklingen i kommunenes startlånspraksis etter omleggingen av ordningen 2014 hvor ordningen skulle ha et mer rendyrket fokus.

Sammendrag: Norsk

Dato: Februar 2019

Antall sider: 73

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

## Forord

Denne rapporten er utarbeidet for prosjektet «Hva forklarer kommunenes startlånspraksis?», som By- og regionforskningsinstituttet NIBR og Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet -storbyuniversitetet har gjennomført for Husbanken. Rapporten bruker kapabilitetstilnærming til Amartya Sen som en fortolkningsramme for forskriften fra 2014, og viser den kan brukes til en praktisk operativ avgrensning av målgruppen for ordningen. På bakgrunn av denne teorien og Startlånsundersøkelsen fra 2015 og 2017, analyseres utviklingen kommunenes praksis etter omleggingen i 2014. Analysene viser samlet sett at det er særlig det store kommuner som har endret sin startlånspraksis i en mer boligsosial retning i perioden 2015-2017. Det er imidlertid stor praksisvariasjon mellom kommunene, og rapporten analyserer inngående hvilke mekanismer og årsaker som ligger bak denne praksisvariasjonen.

Rapporteringen av prosjektet vil skje gjennom denne rapporten, men også gjennom en fagfelleurdert artikkel som vil bli publisert i Tidsskrift for boligforskning, nr.1-2019, som utkommer 3 juni. 2019.

Kim Christian Astrup (prosjektleder, NIBR), Lars Chr. Monkerud (NIBR) og Kristin Aarland (NOVA) har deltatt i prosjektet. En stor takk rettes til Edle Holt og Torstein Syvertsen i Husbanken for gode innspill og diskusjoner underveis.

Oslo, februar 2019

Berit Nordahl  
Forskningsleder

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	5
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	9
1.2 Tidligere forskning på startlånet og vanskeligstilte på boligmarkedet.....	10
1.3 Plan for rapporten .....	11
2 Startlånspraksis i et normativt perspektiv.....	13
2.1 Normering av startlånstildelinger .....	13
2.1.1 Vanskeligstilthet i et kapabilitetsperspektiv.....	14
2.1.2 Vanskeligstiltes lånekapabiliteter.....	15
2.1.3 Betydningen av skjønn i bruken av startlånsordningen.....	17
2.2 Normering av praksisinnretning.....	17
2.3 Kapabilitetsindeksen .....	18
3 Nivå og endringer i kommunenes startlånspraksis.....	20
3.1 Forskjeller etter kommunestørrelser .....	22
3.2 Endringer versus nivå .....	23
3.3 Oppsummering .....	24
4 Hva forklarer kommunenes praksisinnretning? .....	25
4.1 Innledning .....	25
4.2 Startlånsundersøkelsen i 2017.....	25
4.3 Hva forklarer variasjonen i kommunenes praksisinnretning? .....	29
4.4 Oppsummering .....	34
5 Kommunenes tildelingsprofiler- betydningen av kommunestørrelse og sentralitet.....	35
5.1 Betydningen av sentralitet og kommunestørrelse i det boligsosiale arbeidet.....	35
5.2 Kommunenes tildelingsprofiler .....	42
5.3 Oppsummering .....	44
6 Oppsummering og konklusjon .....	46
6.1 Hvorfor er det nyttig å bruke kapabilitetstilnærmingen til å analysere kommunenes startlånspraksis?.....	46
6.2 Hvordan har kommunenes startlånspraksis utviklet seg i 2015-2017 når det gjelder praksisinnretning og tildelingsprofil? .....	47
6.3 Videre forskning .....	48
Vedlegg 1 Spørreskjemaet i Startlånsundersøkelsen .....	51

# Tabelloversikt

Tabell 2.1: <i>Fire hovedtyper av tildelingsprofiler i kommunenes startlånspraksis.</i> .....	13
Tabell 3.1: <i>Individorientert bankfaglig (b) og prosessuell (p) innretning basert på spørsmål fra Startlånsundersøkelsen, 2015 og 2017.</i> .....	21
Tabell 3.2: <i>Individorientert bankfaglig (b) og prosessuell (p) innretning basert på spørsmål fra Startlånsundersøkelsen, 2015 og 2017</i> .....	22
Tabell 4.1: <i>Deskriptiv statistikk for analysevariabler (2017).</i> .....	26
Tabell 4.2: <i>Korrelasjoner mellom innretningsmål (2017). Pearsons r (a) og tetrakoriske korrelasjoner.</i> .....	27
Tabell 4.3: <i>Faktoranalyser av innretningsmål. Principal components med ortogonal (a) og oblik (b) rotasjon.</i> .....	28
Tabell 4.4: <i>Deskriptiv statistikk for faktorskårer (F1 og F2)</i> .....	29
Tabell 4.5: <i>Regresjonsanalyse av individorientert bankfaglig (F2) og prosessuell (F1) innretning (F2). N=190.</i> .....	31
Tabell 5.1: <i>Kommunekarakteristika for (a) alle kommuner (b) kommuner som er med i analysene.</i> .....	38
Tabell 5.2: <i>Effekter på endringer i problemer med saksbehandlernivået i kommunen.</i> .....	39
Tabell 5.3: <i>Effekter på endringer i problemer med den generelle organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen.</i> .....	40
Tabell 5.4: <i>Kommunenes tildelingsprofiler i 2015 og 2017.</i> .....	42
Tabell 5.5: <i>Utvikling i kommunenes tildelingsprofil i 2015-2017</i> .....	44

# Figuroversikt

Figur 4.1:	<i>Effekter av levekårsproblemer på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av ett poengs endring i levekårsindeksen .....</i>	32
Figur 4.2:	<i>Lokalpolitiske effekter på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av endring fra ingen representanter fra Rødt, SV og Ap i kommunestyret til at alle representantene tilhører nevnte partier. ....</i>	33
Figur 4.3:	<i>Kommunestørrelsens effekt på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av en enhets endring i <math>\ln(\text{kommunestørrelse})</math>.....</i>	34
Figur 5.1:	<i>Opplevde endringer i utfordringer knyttet til (i) forankring/prioriteringer hos kommuneledelsen og (ii) tverretatlig samarbeid. Etter kommunestørrelse. ....</i>	41
Figur 5.2:	<i>Opplevde endringer i utfordringer knyttet til (i) forankring/prioritering hos kommuneledelsen og (ii) tverretatlig samarbeid. Etter sentralitet.....</i>	41

# Sammendrag

*Kim Astrup, Lars Chr. Monkerud og Kristin Aarland*

## **Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen**

NIBR-rapport 2019:3

### **Problemstillinger og et normativt perspektiv på startlånet**

I 2014 ble det vedtatt en forskrift for startlånet som innebar en omfattende omlegging av ordningen hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger var en uttalt del av målgruppen. Startlånsordningen hadde i stedet fått et mer rendyrket boligsosialt fokus på husstander med mer varige etableringsutfordringer. Ut i fra standardterminologi på det boligsosiale feltet kan forskriftsendringen forstås slik at den skal rettes mot vanskeligstilte på boligmarkedet, som samtidig har potensiale til å eie egen bolig å betjene et startlån. Den nærmere avgrensningen av målgruppen kan dermed forstås som et spørsmål om hvem som er «vanskeligstilt» og hvem som har eiepotensiale. Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan sies være «vanskeligstilt», har ulike utredninger og studier gitt ulike svar, men tendensen har de siste årene har vært å oppfatte relative lavinntektsgrenser som EU60 som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse. En studie fra 2017 konkluderte med at kun 20 prosent av startlånmottagerne var vanskeligstilte, og at kommunene således ikke praktiserte ordningen i samsvar med forskriften fra 2014. (Ekhaugen et al. 2017). I rapport «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- en kapabilitetstilnærming» ble tilnærmingen med avgrensning av «vanskeligstilthet» ved hjelp av relative lavinntektsmål kritisert (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). Hovedkritikken var at slike mål ikke tar høyde for den store prisvariasjonen i lokale boligmarkeder. I kommuner med høye boligpriser kan individer og husstander inntekter under offisielle lavinntektsgrenser allikevel mangle reelle muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende(eid) bolig. I stedet for en definisjon av vanskeligstilthet basert på lavinntekt, brukes kapabilitetstilnærmingen av Amartya Sen til både til å definere «vanskeligstilthet» og estimere omfanget av det. Vanskeligstilte i et kapabilitetsperspektiv forstås som husstander som *har en ikke-tilfredsstillende bosituasjon eller at boutgiftene til husstanden fortrenger annet nødvendig konsum, og at husstanden mangler muligheten til å bo tilfredsstillende og ha et tilstrekkelig konsum av andre nødvendige varer, som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/eller redusert mulighet til å omforme disse konsumformål* (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). I rapporten «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet» approksimeres *utilstrekkelige økonomiske ressurser* gjennom en estimert lavinntekt basert på SIFO-satser og hva det koster å leie en tilfredsstillende bolig i det lokale boligmarkedet. Kapabilitetstilnærmingen åpner for en langt mer fleksibel forståelse av hva det vil si å være «vanskeligstilt», og dermed også forståelsen av målgruppeavgrensningen og tildelingskriteriene for startlånsordningen. Samtidig vil en slik fleksibel forståelse av ordningens nedslagsfelt, uten eksplisitte nasjonale grenser for lavinntekt, også kunne vanskeliggjøre vurderingen av i hvilken grad kommunene praktiserer ordningen i samsvar med de nye premissene for forskriften. Kapabilitetstilnærmingen kan altså brukes til



avgrensning vanskeligstilthet og kan dermed oppfattes som en presisering av forskriftsendringen, som tilsammen gir et normeringsgrunnlag for vurdering tildelingsprofilen i kommunenes startlånpraksis. Det er imidlertid en utfordring å sammenstille de faktiske tildelingsprofiler i kommunene med normene for tildeling, uten individdata. Hovedformålet med denne rapporten er vise hvordan Startlånundersøkelsen, som er en spørreundersøkelse til landets kommuner, kan utnyttes til å belyse kommunenes praksis og hvordan har utviklet seg etter omleggingen i 2014. Siden dataene brukt i rapporten er på kommunenivå, og ikke på individnivå, er hovedgrepet å utlede normer for tildeling og tildelingsprofil som normeringsgrunnlag for kommunenes valg av praksisinnretning. For at kommunene skal identifisere søkeres kapabiliteter, både mangel på muligheter til å skaffe tilfredsstillende bolig på egenhånd og evnen til å betjene et startlån, må kommunene legge opp sin praksisinnretning til at dette blir mulig og at virkemidlene tilpasses tilsvarende. Dette fordrer individorientert prosesser i behandling av lånesøknadene, med aktiv dialog mer bruker, og hvor virkemidlene tilpasses skjønnsmessig på bakgrunn av det informasjonstilfanget slike prosesser gir grunnlag for. I rapporten er det utarbeidet en kapabilitetsindeks som oppsummerer de føringer for praksisinnretning som er nødvendig for en individuelle tilpasning av startlånet i samsvar med individenes kapabiliteter.

### **Nivå og endringer i kommunenes startlånpraksis**

Endringer i kommunenes startlånpraksis er analysert ved å se hvordan gjennomsnittet på kapabilitetsindeksen har endret seg mellom 2015 og 2017. Ved uveide gjennomsnitt (hvor hver kommune teller like mye), er det få endringer i hvordan kommunene har brukt ordningen fra 2015 til 2017. Når gjennomsnittet veies med kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere), fremkommer et annet bilde, med tydelige endringer i kommunenes startlånpraksis (målt ved kapabilitetsindeksen) langs flere dimensjoner. De største endringene, med betydelige økninger i nivåer fra 2015 til 2017 med over 25 prosentpoeng, har vært økt bruk av lengre nedbetalingstid og mer direkte dialog med søkere, samt aktiv oppfølging og veiledning av søkere som har fått avslag. På grunn av forskjellene mellom det uveide og det veide gjennomsnittet, kan det konkluderes at det er de større kommunene som primært har bidratt til at gjennomsnittet på kapabilitetsindeksen øker i perioden 2015–2017. Den boligsosiale innretningen av ordningen bør ikke ensidig vurderes ut fra endringer i kapabilitetsindeksen, men også på grunnlag av utgangsnivå. Dersom utgangsnivået er rimelig høyt, er det mindre problematisk at endringene har vært små. Når det gjelder personlig dialog med søkere og personlig veiledning ved avslag, har de store kommune hatt størst utvikling, mens mindre kommuner har hatt mindre endringer, men større utgangsnivåer. Når kapabilitetsindeksen vurderes ut fra nivå og ikke endring, er det også flere faktorer som tilsier at nivået på indeksen bør være lavere for mindre kommuner. Mindre kommuner har adgang til å ta distriktshensyn i bruken av ordningen. Mindre press i boligmarkedet, relativt lavere andel vanskeligstilte og færre kommunale boliger er andre faktorer som trekker i retning av lavere nivå på kapabilitetsindeksen for mindre kommuner.

### **Hva forklarer kommunenes valg av praksisinnretning?**

Analyseresultatene tyder på at forskjeller i en «individorientert» organisatorisk innretning i startlånstildelingene består mellom kommuner også i 2017 – på tross av at det er skjedd visse endringer siden 2015: Store kommuner og kommuner med store levekårsproblemer, og som *samtidig* har et solid borgerlig flertall i kommunestyret benytter seg særlig lite av en individorientert «bankfaglig» innretning. På den annen side benytter «rike» kommuner seg mer av en slik innretning. Det kan altså synes som at lokale forhold, slike som lokalpolitiske preferanser og demografiske forhold og økonomi, i et visst monn kan forklare noe av innretningen den enkelte kommunen velger, i alle fall når det gjelder prinsippene vurderingen av startlånssøknaden følger. NIBR finner ingen tilsvarende effekter av kommunetype i analysen av et eventuelt individorientert «prosessuelt» aspekt ved innretningen (noe som kan tolkes som at det er i de *bankfaglige* aspektene at de store kostnadene, for eksempel med hensyn til kompetanse og rekruttering, må tas).

### **Oppsummering av analyseresultatene**

I analysene i denne rapporten har NIBR benyttet seg av data fra Startlånsundersøkelsen fra henholdsvis 2015 og 2017. I korte trekk ta rapporten for seg

- a) ulike problemer ulike typer kommuner kan ha når det gjelder en omlegging av organiseringen av startlånforvaltningen, gitt ved opplevde problemer med forankring/prioritering hos toppledelsen og tverretattlig samarbeid, og med manglende kapasitet og kompetanse på saksbehandlernivå
- b) hvordan kommunene legger om i prioriteringen av ulike grupper i startlånstildelingen, herunder hvordan ulike typer kommuner synes å endre praksis på dette punktet
- c) hvordan innretningen i startlånspraksisen varierer mellom ulike typer kommuner (og over tid), dvs. hvordan kommunene typisk legger vekt på en individorientert eller en mer tradisjonell «bankfaglig» saksbehandling.

For det første viser analysene at endringer i kvaliteten på saksbehandlingen for startlånsordningen – på saksbehandler- og ledelsesnivå – varierer med kommunetype: Fra 2015 til 2017 ser det ut til at det er de store kommunene som best takler utfordringen med å forankre en god generell organisering av startlånssarbeidet hos kommuneledelsen samt å bygge opp et relativt bedre tverretattlig samarbeid. Dette kan tolkes som en støtte til en «profesjonalitetshypotese», der større organisasjoner (dvs. større kommuner) alt annet likt står bedre rustet til å møte organisatoriske utfordringer. På den annen side finner vi også at de mest sentrale kommunene (alt annet likt) møter de største organisatoriske utfordringene (med hensyn til forankring og samarbeid), noe som er i tråd med de større utfordringene på det boligsosiale feltet i slike kommuner. Analysene gir ikke grunnlag for å fastslå effekter av kommunestørrelse og sentralitet når det gjelder spesifikke problemer på saksbehandlernivået. Dette kan reflektere at man i små som store kommuner har mulighet til å rekruttere saksbehandlere, dvs. ha noenlunde like forutsetninger for å tiltrekke seg, og beholde, tilstrekkelig og tilfredsstillende kompetanse.

For det andre viser analysene av prioriteringer av ulike grupper at det skjer endringer i undersøkelsesperioden (2015-2017). Resultatene viser at en typisk gruppe som teller enslige forsørgere (eventuelt med mange barn), barnefamilier generelt og familier med barn med spesielle behov prioriteres mer i 2017 enn i 2015. Samtidig prioriteres en gruppe som utgjøres av unge par, unge enslige, unge barnefamilier og arbeidsinnvandrere mindre over den samme perioden. Denne tendensen er generell, dvs. NIBR finner få tegn til variasjon i en slik trend mellom ulike kommunetyper (gitt ved kommunestørrelse mv.) Dette kan tolkes som en generell fremgang for en «tildelingsprofil» som er i tråd med forskriftsendringen av 2014, og en tilsvarende tilbakegang for en prioritering av (unge) førstegangsetablerere.

For det tredje viser resultatene at en «individorientert» organisatorisk innretning i startlånstildelingene er på fremmarsj mellom 2015 og 2017: Særlig når det gjelder den «prosessuelle» siden ved saksbehandlingen – dvs. om man legger vekt på bruk av personlig dialog og utvidet veiledning og vurdering – ser man i de største kommunene at en slik «personlig» og individorientert innretning blir mer vanlig. Også når det gjelder den individorienterte «bankfaglige» delen av innretningen – dvs. om man legger vekt på bruk av fastrente og skjønn i utmåling og nedbetalingstid – ser man en viss fremgang (særlig på det sistnevnte punktet). I videre analyser ser man imidlertid at forskjeller består mellom kommuner også i 2017: Store kommuner og kommuner med store levekårsproblemer, og som *samtidig* har et solid borgerlig flertall i kommunestyret benytter seg særlig lite av en individorientert «bankfaglig» innretning. På den annen side benytter «rike» kommuner seg mer av en slik innretning. Det kan altså synes som at lokale forhold, slike som lokalpolitiske preferanser og demografiske forhold og økonomi, i et visst monn kan forklare noe av innretningen den enkelte kommunen velger, i alle fall når det gjelder prinsippene vurderingen av startlånssøknaden følger. NIBR finner ingen tilsvarende effekter av kommunetype i analysen av et eventuelt individorientert «prosessuelt» aspekt ved innretningen (noe som kan tolkes som at det er i de bankfaglige aspektene at de store kostnadene, for eksempel med hensyn til kompetanse og rekruttering, må tas).

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I 2014 ble det vedtatt en forskrift for startlånet som innebar en omfattende omlegging av ordningen hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger var en uttalt del av målgruppen. Startlånsordningen hadde i stedet fått et mer rendyrket boligsosialt fokus på husstander med mer varige etableringsutfordringer. Forskriftsendringen innebar dermed en vesentlig redefinering og renormering av hvilke målgrupper ordningen skulle rettes mot. Den nærmere praktiske avgrensningen av hvilke husstander som kan sies å ha langvarige finansieringsutfordringer er ikke entydig, og vil kunne være gjenstand for ulike fortolkninger, avhengig av de boligsosiale utfordringer den enkelte kommune står overfor. Det har vært vanlig på det boligsosiale feltet å omtale husstander med vedvarende utfordringer med å skaffe seg et tilfredsstillende boforhold innenfor dagens markedssituasjon, som «vanskeligstilte». Utgangspunktet er dermed at startlånsordningen etter forskriftsendringen i hovedsak skal rette seg mot såkalte «vanskeligstilte» på boligmarkedet. Begrepet «vanskeligstilte» har i nyere studier blitt koblet tett opp mot det relative lavinntektsbegrepet (se bl.a. Ekhaugen et al 2017, Rustad Thorsen 2015). På denne bakgrunn har kommunenes startlånspraksis blitt kritisert for i liten grad å tilgodese husstander med inntekter under relative lavinntektsgrenser som EU60. En nylig studie benyttet en mer fleksibel forståelse av begrepet «vanskeligstilte», der det åpnes for at også husstander med inntekter høyere enn lavinntektsgrensen kan betraktes som «vanskeligstilte» (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). Ifølge denne forståelsen, basert på kapabilitetstilnærmingen av Amartya Sen, er hovedkjennetegnet på vanskeligstilthet en mangel på reelle valgmuligheter til å kunne finne tilfredsstillende boforhold innenfor sitt lokale boligmarked. Husstander som har inntekter på et nivå over relative lavinntektsgrenser, vil dermed allikevel kunne mangle reelle muligheter til å etablere seg i en tilfredsstillende (eid) bolig, særlig hvis disse bor i kommuner med høye boligpriser. Følgelig bør ikke lavinntekt brukes som et avgrensningskriterium for om en husstand er innenfor målgruppen for ordningen eller ikke. Kapabilitetstilnærmingen åpner for en langt mer fleksibel forståelse av hva det vil si å være «vanskeligstilte», og dermed også forståelsen av målgruppeavgrensningen og tildelingskriteriene for startlånsordningen. Samtidig vil en slik fleksibel forståelse av ordningens nedslagsfelt, uten eksplisitte nasjonale grenser for lavinntekt, også kunne vanskeliggjøre vurderingen av i hvilken grad kommunene praktiserer ordningen i samsvar med de nye premisene for forskriften. Forskriftsendringen i 2014 legger opp til en stor omlegging av kommunenes startlånspraksis, noe som kan ta tid å gjennomføre i praksis. Er det mulig, på empirisk grunnlag, å si i hvilken grad kommunene har lagt om sin praksis siden 2014, og om kommunene i økende grad tildeler startlånet til husstander som kan sies å være vanskeligstilte? Sagt på en annen måte: Er kommunenes praksisvariasjon uttrykk for en legitim og forskriftsmessig tilpasning til lokale forhold, eller er variasjonen i kommunenes startlånspraksis større enn hva tilpasningen til ulike lokale utfordringer og forutsetninger skulle tilsi?

Et bedre kunnskapsgrunnlag vil kunne gjøre det lettere for Husbanken å bistå kommunene i tilpasningen av de boligsosiale virkemidlene til å løse lokale boligsosiale utfordringer. Dette vil være særlig viktig i vanskelige og krevende omlegginger av virkemidlene som forskriftendringen fra 2014 er et eksempel på. Prosessen med å harmonisere kommunenes praksis i samsvar med den nye forskriften har også en velferdspolitisk dimensjon. Dersom ordningen praktiseres ulikt i de ulike kommunene vil tildelingssannsynligheten også variere geografisk. Dette kan oppfattes som potensielt uheldig siden da tilgangen til viktige velferdsordninger, som startlånsordningen (som gir marginale grupper muligheten til å bli boligeiere), ikke bare avgjøres av individuelle kvalifikasjoner, men også geografisk plassering og spesifikk kommunetilørighet.

For å analysere kommunenes praksis, er det nyttig å skille mellom kommunenes valg av praksisinnretning og utfallet av praksisinnretningen, som er selve tildelingene av ordningen. Ulike praksisinnretninger og ulike måter å rigge prosessene rundt vurderinger av startlånsøknader på, gir grunnlag for ulike startlånstildelinger og tildelingsprofiler. Forskriftsendringen utgjør et normeringsgrunnlag for tildelingene. Den legger i utgangspunktet ingen føringer for valg av praksisinnretning så lenge tildelingsprofilen i kommunen er i samsvar med den nye målgruppen (husstander med langvarige finansieringsutfordringer, eller mer generelt vanskeligstilte). Vi vil i denne rapporten bygge videre på kapabilitetstilnærmingen til «vanskeligstilthet» og fortolke startlånsforskriften ut ifra denne. Med utgangspunkt i en kapabilitetsorientert forståelse av forskriftsendringen, vil tildelingsprofil og praksisinnretning henge tett sammen. De normative føringene for hva som er riktige tildelinger, kan også brukes til å utlede normer for god innretning av startlånspraksis, se kapittel 2. Disse normative føringene vil vi oppsummere i en kapabilitetsindeks utarbeidet med utgangspunkt i spørsmål i Startlånsundersøkelsen, se kapittel 3. Startlånsundersøkelsen er gjennomført både i 2015 og i 2017 og danner det empiriske grunnlaget for analysene i rapporten. Startlånsundersøkelsen er en landsomfattende spørreundersøkelse til kommune gjennomført av NIBR og NOVA, og som tar for seg ulike deler av kommunenes arbeid med startlånet som boligsosiale utfordringer, saksbehandlingskapasitet, prioritering av målgrupper, vurdering av søkerens lånebetjeningsevne, saksbehandlingen og dialogen med lånesøker. Med utgangspunkt i kapabilitetsindeksen er det mulig å observere i hvilken grad kommunene har tilpasset seg disse praksisnormene og hvordan dette har endret seg over tid. Til slutt i rapporten vil vi se nærmere på forklaringer på hvorfor ulike kommuner i ulik grad har innrettet sin startlånpraksis i samsvar med disse normene.

## 1.2 Tidligere forskning på startlånet og vanskeligstilte på boligmarkedet

Forskriftsendringen i 2014 innebar en spissing av ordningen mot lavinntektsgrupper og rendyrking av ordningen som et boligsosialt virkemiddel. Mye av forskningen på startlånsordningen har de siste årene har bidratt til å tydeliggjøre mulighetsrommet for at også lavinntektsgrupper faktisk kan eie sin egen bolig (Aarland, 2011; Aarland, 2012; Astrup og Aarland, 2013; Astrup

m.fl., 2014), men også i hvilken grad kommunene har utnyttet dette mulighetsrommet (Ekhaugen et al. 2017).

I rapporten «Fra bostøtte til programarbeid» ble det konkludert med at kommunene fortsatt i for stor grad tildeler startlån til husstander med relativt høy inntekt som ikke lenger ligger innenfor ordningens intenderte nedslagsfelt<sup>1</sup>. Kun 20 prosent av startlåsmottagerne hadde i 2015 inntekter under lavinntektsgrensen, som i flere analyser er blitt brukt, som en nødvendig betingelse for vanskeligstilthet (Vrålstad 2011, Rustad Thorsen 2017). På bakgrunn av dette ble det konkludert med at måloppnåelsen var lav og at ordningen burde avvikles. Selv om rapporten og konklusjonen bygger på til dels strenge forutsetninger, aktualiseres likevel spørsmålet om grensedragningen oppad når det gjelder inntektsnivå, og om denne bør defineres utelukkende av relative lavinntektsmål som EU60. Et problem med lavinntektsmål som EU60 er at de ikke tar høyde for geografisk heterogene boligpriser og regional boligmarkedsvariasjon (Mogstad 2005). I rapporten «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming» anbefales en ny tilnærming hvor nasjonale relative lavinntektsmål erstattes med absolutte lavinntektsmål basert på SIFO-satser og regionale boligpriser (Monkerud, Astrup og Norvik 2018). En implikasjon av den nye tilnærmingen er at husstander som bor i områder med høye boligpriser også kan regnes om vanskeligstilte, selv om de har inntekter som er høyere enn tradisjonelle lavinntektsmål. Hvem som er vanskeligstilte kan først fastslås ut ifra innsikt i de reelle valgmuligheter husstandene har innenfor det lokale boligmarkedet de befinner seg i. En slik tilnærming bidrar til en mer fleksibel og nyansert forståelse av begrepet vanskeligstilt, der ordningens nedslagsfelt i inntektsfordelingen er større og varierer geografisk avhengig av ulike lokale markedsforhold i kommunene. Som tidligere nevnt skaper det imidlertid økte utfordringer med å avgjøre om hvorvidt tildelingene av startlånet er i samsvar med ordningens boligsosiale formål, og om et slikt samsvar bedres over tid.

### 1.3 Plan for rapporten

I kapittel 2 skal vi se nærmere på om kommunenes startlåspraksis kan forstås ut ifra et normativt perspektiv. I 2.1 ser vi nærmere på hvordan forskriftsendringen kan fortolkes ut fra kapabilitetstilnærmingen.

I 2.2 skal vi se nærmere på hvordan kapabilitetstilnærmingen kan brukes til å normere startlånstildelingene og hvordan dette legger viktige føringer for hvordan kommunene bør innrette egen startlåspraksis. I 2.3 operasjonaliseres normeringen av kommunenes praksisinnretning i en kapabilitetsindeks basert på utvalgte spørsmål i Startlånsundersøkelsen fra 2017.

I kapittel 3 brukes kapabilitetsindeksen til å si hvordan kommunenes praksis har utviklet seg etter 2015. Startlånsundersøkelsen i 2015 ble gjennomført kun ett år etter at forskriften hadde trådt i kraft. Endringen av startlånsforskriften i 2014 innebar en stor omlegging av praksis som har tatt tid for kommunene å implementere fullt ut. Det er derfor grunn til å forvente at kommunenes

---

<sup>1</sup> Særlig små kommuner var mer tilbøyelige til å gi startlån til husstander med relativt høy inntekt.

startlånspraksis har fått et mer boligsosialt fokus i løpet av perioden 2015–2017. I kapittel 3 vil vi se om det er empirisk dekning for en slik forventning.

Kapittel 4 og 5 er analysekapitlene i rapporten, basert på empiriske analyser av startlånsundersøkelsen I kapittel 4 er fokuset på kommunenes valg av praksisinnretning, målt ved kapabilitetsindeksen. I kapitlet analyseres ulike mekanismer og årsaker til variasjon i kommunenes «score» på kapabilitetsindeksen, med særlig vekt på betydningen av sentralitet og kommunestørrelse. I kapittel 5 er fokuset rettet mot utfallet av praksisretning, altså kommunens prioriterings- eller tildelingsprofil i bruken av ordningen.

## 2 Startlånspraksis i et normativt perspektiv

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på kommunenes startlånspraksis i et normativt perspektiv. Startlånspraksis kan forstås i to betydninger: kommunenes valg av praksisinnretning (prosess), eller utfallet av en slik valgt praksisretning, tildelingsprofilen, altså hvem kommunen faktisk tildeler startlån. I 2.1 tar vi utgangspunkt i normgrunnlaget for tildelinger i kommunene som er fastlagt i forskriftsendringen. Vi skal se nærmere på hvordan forskriftsendringen kan fortolkes ut fra kapabilitetstilnærmingen. I 2.2 ser vi nærmere på hvordan normering av tildelingsprofil kan danne grunnlag for normering av kommunenes praksisinnretning. I 2.3 operasjonaliseres normering av kommunenes praksisinnretning i en kapabilitetsindeks basert på utvalgte spørsmål i Startlånsundersøkelsen fra 2017.

### 2.1 Normering av startlånstildelinger

Det mest nærliggende normeringsgrunnlaget for startlånsordningen, er startlånsforskriften fra 2014. De primære tildelingskriteriene er at lånesøker skal ha betjeningsevne samtidig som husstanden «forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig». Ut fra en boligsosial fortolkning betyr det at startlånet skal rettes mot «vanskeligstilte», som utover langvarige finansieringsutfordringer også har «evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold». Evnen til å betjene lånet vil vi her omtale som lånekapabilitet. Tildelingsprofiler for startlånsordningen kan da kategoriseres etter hvorvidt lånesøkerne er vanskeligstilte eller ikke, og om de har lånekapabilitet eller ikke, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2.1: *Fire hovedtyper av tildelingsprofiler i kommunenes startlånspraksis.*

	Lånekapabilitet	Ikke- lånekapabilitet
Vanskeligstilte	I	II
Ikke-vanskeligstilte	III	IV

En tildelingsprofil i samsvar med forskriftsendringen tilsier at kommunen i hovedsak tildeler innenfor kategori I. Tildelinger i kategoriene II–IV utgjør tildelingsprofiler som avviker fra norm (fastsatt i forskriftsendringen). En måling av implementeringen av forskriften vil dermed kunne måles ut fra hvordan kommunenes tildelingsprofiler fordeler seg på kategoriene I–IV. En kategorisering av tildelingsprofilene I–IV fordrer imidlertid at begrepene «vanskeligstilte» og «lånekapabilitet» kan gis en rimelig klar avgrensning samtidig som det tas høyde for kompleksiteten i startlånssøknadene som kommunene står overfor i praksis. Vi skal derfor se nærmere på hvordan begrepene «vanskeligstilte» og «lånekapabilitet» kan operasjonaliseres i praksis. Vi begynner i 2.1.1 med «vanskeligstilte», som tradisjonelt er blitt avgrenset ut fra nasjonale lavinntektsmål som EU60. Fordelen er at dette gir et klart definisjonskriterium, mens ulempen er at slike mål utarbeides uavhengig av blant annet prisvariasjon i lokale markeder. For eksempel vil husstander med inntekter



over lavinntektsgrensen ikke nødvendigvis ha tilstrekkelig høy inntekt til å kjøpe en tilfredsstillende bolig innenfor sitt lokale marked. Kommuner som tildeler husstander med slike inntekter kan derfor fortsatt tildele i samsvar med forskriftsendringen og ha tildelingsprofil i kategori I. Vi skal derfor se på en alternativ tilnærming som åpner for større fleksibilitet i hva som er «lavinntekt» og hvem som er «vanskeligstilte». Denne tilnærmingen omtales som kapabilitetstilnærmingen.

### 2.1.1 Vanskeligstilthet i et kapabilitetsperspektiv

Siden grunnkriteriet for en riktig startlanspraksis er at den er egnet til å identifisere «vanskeligstilte», forutsetter dette en klar forståelse av hvem de «vanskeligstilte» er og hvilket informasjonstilfang som er relevant for å kunne foreta en operativ grensedragnings mellom «vanskeligstilte» og ikke-«vanskeligstilte». Kapabilitetstilnærmingen er nyttig rammeverk som kan bidra til å få fram hva denne kompleksiteten består i og hvilke ulike dimensjoner som er relevante, for å kunne foreta denne grensedragningen i praktiske vurderinger.

Amartya Sen har utviklet den såkalte kapabilitetstilnærmingen for å imøtekomme kritikken av at inntekt alene kan være et utilstrekkelig mål på økonomisk ulikhet. Grunnen til dette er at kjennskap til individers inntekt, og om denne er under eller over EU60, ikke sier noe om hva individene er i stand til å oppnå med sin inntekt. Derfor mener Sen at likhet i inntekt og formue ikke sikrer likhet i levekår. For å forstå forholdet mellom individers inntekt og levekår, er vi i tillegg nødt til å trekke inn individenes kapabiliteter og funksjonsnivå, samt individenes aktørspesifikke konverteringsfaktorer. Funksjoner i Sens forstand er aktiviteter og tilstander som individer har grunn til å verdsette, som for eksempel å ha mulighet til å bo tilfredsstillende (i eid bolig). Funksjonsbegrepet til Sen har stor spennvidde og dekker hele spekteret fra det å bo under tilfredsstillende forhold til mer generelle former for samfunnsdeltagelse som å stemme ved valg, ytre seg fritt osv. Kapabiliteter er individenes reelle muligheter til å oppnå slike funksjoner. Manglende utøvelse av en bestemt funksjon trenger imidlertid ikke å være uttrykk for manglende mulighet eller kapabilitet. Samme funksjonsnivå kan dermed være uttrykk for forskjellige kapabiliteter. Noen kan for eksempel bo ikke-tilfredsstillende fordi de ikke har muligheten til å velge noe bedre, mens andre bor ikke-tilfredsstillende selv om de har valgmuligheten til ikke å gjøre det. I følge Sen bør politikken kun fokusere på den første kategorien, mens det i praksis kan være vanskelig å skille disse to kategoriene fra hverandre. Individers kapabiliteter er ikke bare et resultat av deres økonomiske materielle ressurstilgang. Det er også viktig å trekke inn aktørspesifikke konverteringsfaktorer som sier noe om i hvilken grad individet klarer å omforme ressurser til funksjoner. For eksempel vil en fysisk handikappet person eller person som ikke har lært å sykle ha en veldig lav konverteringsfaktor når gjelder å omforme ressursen *sykkel* til funksjonen å *sykle*. Sykkelkapabiliteten vil dermed både være bestemt av ressurstilgangen og konverteringsfaktoren. Et viktig poeng er at individuelle variasjoner i konverteringsfaktorer kompliserer forhold mellom ressurstilgang og kapabilitet. Så selv om ressurstilgang og kapabiliteter ofte vil være sterkt korrelerte, så trenger ikke nødvendigvis god ressurstilgang sikre kapabiliteter. I boligsosial sammenheng vil lokale boligmarkedsførhold og kommunenes innretning på det boligsosiale arbeidet være strukturelle faktorer som kan ha særlig betydning.

Ifølge kapabilitetstilnærmingen vil et bokapabilitetsproblem oppstå hvis individet enten har for lav konverteringsfaktor og/eller for lite ressurser (mål ved lavinntektsbegrepet). Kapabilitetstilnærmingen utfordrer nettopp tradisjonelle fattigdomsmål med lavinntekt som eneste kriterium. Problemet er at fravær av lavinntekt ikke sikrer bokapabilitet dersom individet har tilstrekkelig lav konverteringsfaktor, enten som følge av egenskaper hos individet selv eller strukturelle forhold i kommunen. Kapabilitetstilnærmingen peker dermed mot empiriske identifikasjonsproblemer av «vanskeligstilhet», men som også forplanter seg til vurdering av kommunenes bruk av de boligsosiale virkemidlene. Det er komplisert å etterprøve kommunenes boligsosiale skjønn fordi aktørspesifikke konverteringsfaktorer er svært vanskelige å identifisere ved hjelp av data og statistikk. Lave konverteringsfaktorer avspeiler individuelle forutsetninger og/eller dynamiske strukturer, og vil dermed tendere til å være av mer varig karakter. Dette er i samsvar med at startlånsordningens fokus på individer med mer varige utfordringer.

Vanskeligstilte i et kapabilitetsperspektiv forstås dermed som husstander som *har en ikke-tilfredsstillende bosituasjon eller at boutgiftene til husstanden fortrenger annet nødvendig konsum, og mangler muligheten til å bo tilfredsstillende og ha et tilstrekkelig konsum av nødvendige varer, som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/eller redusert mulighet til å omforme disse konsumformål* (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). I rapporten «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet» approximeres utilstrekkelige økonomiske ressurser gjennom en estimert lavinntekt basert på SIFO-satser og hva det koster å leie en tilfredsstillende bolig i det lokale boligmarkedet. Denne tilnærmingen åpner dermed for et mer fleksibelt og bredere lavinntektsbegrep som blant annet tar høyde for lokal prisvariasjon i boligmarkedet. Lavinntekt i denne betydning blir da en indikator for husstandens reelle mulighet til å skaffe seg et tilfredsstillende boforhold på egen hånd innenfor sitt lokale marked. Husstander med inntekter under dette nivået kan da karakteriseres som «vanskeligstilte». Det neste spørsmålet er i hvilken grad inntekter under slike nivåer er forenlige med betjeningsevne eller lånekapabilitet som muliggjør kjøp av tilfredsstillende bolig. Startlånet er definert av et mulighetsrom primært basert på mottakernes inntektsnivå; inntektsnivået må være tilstrekkelig høyt for at husstanden kan betjene et lån, men det må samtidig ikke være så høyt at vedkommende kan få lån i en ordinær bank. Denne doble inntektsbegrensningen betyr at ordningen har blitt kritisert både for å tildele lån til husstander med for høye og for lave inntekter. Forskningen de siste årene har primært fokusert på grensedragningen nedad i inntektsfordeling, og har vist at husstander med lave inntekter kan ha overraskende høy lånekapabilitet (Aarland 2011, Astrup m.fl. 2014).

### **2.1.2 Vanskeligstiltes lånekapabiliteter**

I forskriftsendringen heter det at «søkeren må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold». Låneforpliktelsen som startlånet innebærer, skal ikke forhindre at husstanden har mulighet til å utøve livsoppholdsfunksjonen, det vil si ha råd til et nødvendig konsum etter at boutgiftene er betalt. For å sikre tilfredsstillende forhold mellom låneopptak og inntekter, er det vanlig med et øvre tak for belåningsgrad (målt ved låneforpliktelser delt på bruttoinntekt). Per i dag er dette taket på fem ganger

inntekten (Finanstilsynet 2016). Ved å sørge for et rimelig samsvar mellom låneforpliktelser og inntektsnivå, holdes likviditetsbyrden av lånet innenfor håndterlige rammer. Innvilgelse av startlån er imidlertid ikke det samme som kjøp av bolig. For at lånet skal omsettes til bolig, er det nødvendig å vinne en budrunde i konkurranse med andre kjøpere. Siden startlåsmottagere er «vanskeligstilte», og «vanskeligstilte» er kjennetegnet av har lave inntekter, vil omsetningen av lånet til boligkjøp i konkurranse med høyere lønnete markedskonkurrenter ofte fordrer at startlåsmottagere påtar seg høyere belåningsgrader enn det private lånekunder gjør<sup>2</sup>. Men dette reiser det umiddelbare problemet: hvordan er det forsvarlig at «vanskeligstilte» husstander med lavere inntekter skal kunne tåle høyere belåningsgrader enn husstander med høyere inntekter? Med inntektsavhengig satser for minstekonsum, vil i utgangspunktet maksimal låneopptak, relativt til inntekt; være positivt korrelert med inntekt. Husstander med lave inntekter vil derfor tåle lavere, ikke høyere, belåningsgrader sammenlignet med husstander med høyere inntekter.

Løsningen på dette tilsynelatende paradokset er at lånekapabiliteter ikke bare bestemmes av inntektsnivået, men også av hvordan inntekten varierer på tvers av mulige utfall som kan inntreffe med rimelig grad av sannsynlighet (inntektsrisiko). Alminnelige lønnsinntagere kan risikere å bli arbeidsledige å miste en tredjedel av inntekten sin, mens en person på uføretrygd i hovedsak er helt uten inntektsrisiko. Graden av inntektsrisiko har betydning for lånebetjeningsevnen eller lånekapabilitet. For å sikre en håndterlig likviditetsbyrde over tid, må det være til enhver tid være et rimelig balansert forhold mellom utgifter og inntekter. For at denne balansen også skal kunne opprettholdes ved utgiftsøkninger (f. eks. renteøkning) eller inntektsreduksjon, må det legges tilstrekkelige føringer på opptaket av låneforpliktelser. Dersom långiver hypotetisk sett visste at låntager ikke ville få en inntektsreduksjon under lånets løpetid, vil dette innebære at låntager vil kunne håndtere likviditetsbyrden av et høyere låneopptak og høyere belåningsgrad. Denne mekanismen utgjør en viktig del av vanskeligstiltes eiepotensiale. Nettopp fordi en større andel av vanskeligstilte har mindre arbeidsmarkedsrisiko og dermed potensielt større inntektsstabilitet, vil det i en del tilfeller være rom for å øke belåningsgraden utover det lånesøkers inntektsnivå isolert sett skulle tilsi.

For at høyere belåningsgrader for startlåsmottagere med lavere (og stabile) inntekter, skal være forenlig med kravet til forsvarlighet, så trenger kommunene gode verktøy å holde likviditetsbyrden av høye belåningsgrader nede. De viktigste verktøyene er bruk av fast rente og lang nedbetalingstid. Forskriftsendringen i 2014 åpnet for at nedbetalingstid på startlånet kan strekkes 50 år. Startlånet bør også sees i sammenheng med de øvrige boligsosiale virkemidlene. I noen tilfeller kan det være nødvendig å supplere startlånet med etableringstilskudd. Bostøtten er også et boligsosialt virkemiddel som kan bidra til å stabilisere likviditetsbyrden for startlåsmottagere, ved at kvalifikasjoner

---

<sup>2</sup> Dette resonnementet modifiseres at av rentenivået på startlån ligger litt under vanlig bankrente, og at startlån i noen tilfeller suppleres med etableringstilskudd. Disse faktorene er ikke sterke nok til å rokke ved hovedbildet, nemlig at i kommuner med relativt høye boligpriser (og hvor de fleste startlåsmottagere befinner seg) fordres høyere belåningsgrad for å omsette tildelt lån til kjøp av tilfredsstillende bolig.

for ordningen både utløses ved inntektsreduksjoner og økninger av boutgiftene (inkludert renter og avdrag)<sup>3</sup>.

### **2.1.3 Betydningen av skjønn i bruken av startlånsordningen**

Selv om tildelinger av startlån ofte fordrer bruk av fastrente og lang nedbetalingstid, så er startlånet ingen «one size fits all», men må tilpasses den enkelte ut i fra deres forutsetninger og behov. I mange tilfeller vil god bruk av ordningen kreve vanskelige og komplekse vurderinger. Et eksempel er valget mellom bruk av fast og flytende rente. Når det gis flytende rente, så vurderes husstanden til en høyere rente enn den gjeldende, såkalt kalkulasjonsrente. Ideen er at husstanden på denne måten skal forsikre seg selv mot mulige fremtidige renteøkninger selv. Et alternativ er å bruke fast rente som kalkulasjonsrente. Når lånesøkers betjeningsevne vurderes ut i fra dagens rentenivå, og for gitt inntekt, så vil en lavere rente øke lånekapabiliteten (ofte i betydelig grad). Dette er en enkel mekanisme for får å øke lånekapabiliteten, uten å øke inntektsnivået. Bruk av startlån med fastrente vil i mange tilfeller være et viktig tiltak for at «vanskeligstilte» kan håndtere tilstrekkelig høye belåningsgrader nødvendige for å sikre at tildelte startlån kan omsettes til boligkjøp i det lokale markedet. Men fastrente er ikke uten ulemper, og bør brukes med en viss varsomhet. I noen tilfeller kan det være bedre med flytende rente, selv om det innebærer at husstanden blir lånevurdert på et høyere rentenivå. Valget avhenger av husstandens arbeidsmarkedsrisiko. Forklaringen er at arbeidsmarkedsrisiko og renterisiko er inverst korrelert i et pengepolitisk regime med inflasjonsstyring. Flytende rente er dermed mekanisme for likviditetssikring for husstander med tilstrekkelig høy arbeidsmarkedsrisiko fordi når renta er lav når risikoen for arbeidsledighet er høy. Det enkleste tilfellet er hvis alle voksne i husstanden har trygdeinntekter, slik at inntektsrisikoen elimineres, men mange i tilfeller kan husstanden være en blanding av trygdeinntekt og arbeidsinntekt, som blir mer komplisert å vurdere. Risikoen for arbeidsledighet vil også kunne variere med bransje og sektortilhørighet. I praksis er ikke graden av inntektsstabilitet og arbeidsmarkedseksposering like lett å vurdere. Det boligsosiale skjønnet for å vurdere lånesøkers lånekapabilitet er ikke begrenset til å vurdere bærekraften i forhold mellom lån og økonomiske ressurser som inntekt; like viktig er husstandens evne til å bruke og disponere disse ressursene.

## **2.2 Normering av praksisinnretning**

Et viktig grep i rapporten er at en kapabilitetsbasert forståelse av hvem som er «vanskeligstilte» og deres lånekapabiliteter, legger viktige føringer for praksisinnretning, noe som muliggjør identifikasjon av lånesøkers kapabiliteter i samsvar med omlegging av ordningen. Vi forsøker dermed å utnytte normeringsgrunnlaget for tildelingene, og kommunenes tildelingsprofil, som et

---

<sup>3</sup> Tidligere studier har imidlertid vist at ordningen primært har vært relevant for husstander med særlig lave inntekter, og i relativt liten grad har overlappet med startlånmottagere (Astrup og Aarland 2013). Etter 2014 har ordningen imidlertid blitt mer rendyrket boligsosial og rettet mot vanskeligstilte grupper, og gjennomsnittsinntekt blant mottagere har som følge gått ned. Dette tilsier isolert at samspillet mellom ordningene potensielt har økt. Det finnes ingen studier på samspillet mellom startlån og bostøtte etter forskriftsendringen.

grunnlag for å normere kommunenes valg praksisinnretning. En normert forskriftsmessig tildeling av startlånet er basert på en vurdering av to dimensjoner: Den ene dimensjonen er at lånet bør gå til vanskeligstilte, altså husstander som har langvarige utfordringer og mangler reelle muligheter til å velge seg et tilfredsstillende boforhold<sup>4</sup>. Den andre er at disse har lånekapabilitet. Identifikasjon av lånesøkers kapabiliteter fordrer komplekse boligsosiale og bankfaglige vurderinger. Visse praksisinnretninger legger grunnlag for effektiv kapabilitetsidentifikasjon, mens andre i mindre grad gjør det. Som et minimum fordrer identifikasjon av kapabiliteter at praksis legges om fra regelstyrte, standardiserte rutiner til en mer individualisert og skjønnsmessig tilnærming. En praksisinnretning bygd på en individualisert og skjønnsmessig tilnærming vil igjen fordrer at kommunene legger opp til en aktiv prosess og dialog med søkerne, og generelt aktiv informasjonsinnhenting. Dette vil blant annet innebære direkte kontakt i form av intervjuer og telefonsamtaler. I noen tilfeller kan det også dreie seg om å ta kontakt med husstander som ikke formelt har søkt (eksempelvis søkere til kommunal bolig), eller som har fått avslag, men hvor det kan være hensiktsmessig å legge løp som kan kvalifisere for ny søknad og fremtidig tilslag. Det samme prinsippet gjelder for bankfaglige vurderinger, som også fordrer en aktiv og individualisert virkemiddelbruk forankret i inngående skjønnsmessige vurderinger av søkers lånekapabiliteter. Dette handler blant annet om når det er mest hensiktsmessig å bruke fast kontra flytende rente, valg av nedbetalingstid og konsumsatser. Hva som er riktig bruk av startlånsparameterne vil avhenge av den enkeltes situasjon. Standardiserte løsninger vil fort komme til kort fordi forskjellige søkere har forskjellige behov og muligheter. Virkemiddelbruken bør derfor legges opp deretter. Vi vil i neste delkapittel konkretisere disse betraktningene gjennom å utarbeide en kapabilitetsindeks basert på startlånsundersøkelsen.

## 2.3 Kapabilitetsindeksen

Utgangspunktet for utarbeidelsen av kapabilitetsindeksen er at det er visse kjennetegn eller «fotavtrykk» på kommuner som bruker startlån på en individrettet og kapabilitetsorientert måte, for eksempel at kommunen bruker tid til å gjøre individuelle vurderinger (f.eks. setter av tid til intervjuer med lånesøker i forkant av tildeling), tilpasser rentetype og nedbetalingstid til lånesøker, tilpasser bruken i forhold til utfordringer på leiemarkedet, og prioriterer søkere med særskilte konverteringsutfordringer.

I analysene benytter vi oss av seks av spørsmålene i NIBRs spørreundersøkelse til kommunene (2015 og 2017). Disse spørsmålene kan fange opp viktige sider ved innretningen som kommunene har valgt for prosessene rundt utmålingen av startlånet. For det første vil en individ- eller kapabilitetsorientert tilnærming kreve at selve den bankfaglige praksisen tar opp i seg visse virkemidler. For å måle en slik praksis tar vi utgangspunkt i tre spørsmål. Hvorvidt kommunen benytter seg av fastrente ved tildeling av startlånet (spm. D6 i spørreskjema), hvorvidt

---

<sup>4</sup> I startlånsforskriften brukes ikke begrepet «vanskeligstilte» eksplisitt. I stedet brukes formuleringen «søkere som forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig», som i all hovedsak vil være overlappende.

kommunene bruker skjønn og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker (spm. D5), og hvorvidt kommunen tilpasser nedbetalingstiden til den enkelte søker (spm. D7).

Videre vil en individuell vurdering, som beskrevet ovenfor, også måtte legge opp til en mer omfattende prosess i kontakten med den enkelte søker. For å fange opp dette aspektet ved innretningen benytter vi oss av tre sentrale spørsmål: Hvorvidt kommunen i dialogen med søker legger opp til en «personlig» dialog (dvs. personlig møte eller samtaler på telefon; spm. E1), hvorvidt kommunen gir videre veiledning (for startlånsuttak på sikt) også etter avslag på startlånssøknaden (spm. E3), og hvorvidt kommunen vurderer startlånstildeling også uten at det foreligger en formell søknad (spm. E4). Spørsmålene her kan altså fange opp om den enkelte kommune legger opp til en prosess som er mer omfattende og arbeidskrevende enn en prosess der man kun behandler en formell søknad. Samtidig kan man vente en viss sammenheng mellom det «bankfaglige» og det «prosessuelle»: Når kommunen legger opp til tildeling etter å ha saumfart «mulighetsrommet» og tilpasser nedbetalingstiden etter dette, er det også rimelig at dette gir seg utslag i mer inngående kontakt med den enkelte.

I det følgende skal vi se spesielt på det siste spørsmålet i forbindelse med analyser av mulige årsaker til at en «kapabilitetsinnretning» følges i større eller mindre grad. Her skal vi legge vekt på at mulige hindringer kan dreie seg om de ressurser kommunen rår over som organisasjon (for eksempel sett som organisasjonsstørrelse), de problemene man står overfor (levekårssituasjonen i kommunen) og også den lokalpolitiske «viljen» til å iverksette en krevende innretning. Før vi går mer detaljert inn i dette kan det imidlertid være på sin plass å se nærmere på endringene langs de nevnte dimensjonene.

### **3 Nivå og endringer i kommunenes startlånspraksis**

Er det holdepunkter i startlånsundersøkelsen fra 2015 og 2017 for å si noe om hvorvidt kommunene har endret sin startlånspraksis i en mer boligsosial retning?

I dette kapittelet vil vi analysere dette spørsmålet med utgangspunkt i kapabilitetsindeksen fra 2.3. Vi vil se på endringer i kapabilitetsindeksen fra 2015 til 2017 og særlig i hvilken grad endringene varierer mellom store og mindre store kommuner. I neste kapittel vil vi se på mer avanserte forklaringsmodeller for variasjoner i kommunenes score på kapabilitetsindeksen. I kapittel 5 nærmer vi oss spørsmålet fra en annen synsvinkel, gjennom å se direkte på endringer i kommunenes tildelingsprofiler.

#### **Kapabilitetsindeksen i 2015 og 2017**

I tabell 3.1 presenteres kapabilitetsindeksen fra 2015 og 2017. Som vi så i 2.3, oppsummerer kapabilitetsindeksen to dimensjoner i kommunenes praksisinnretning: den individorienterte bankfaglige innretning, og den boligsosiale prosessuelle innretning. Disse dimensjonene fanges opp i svarmønstrene i Startlånsundersøkelsen med andelen som svarer positivt eller bekreftende for de seks nevnte spørsmålene – heretter benevnt b1–b3 («bankfaglige» spørsmål) og p1–p3 (spørsmål på individorientert behandlingsprosess av søknader).

Tabell 3.1: *Individorientert bankfaglig (b) og prosessuell (p) innretning basert på spørsmål fra Startlånsundersøkelsen<sup>5</sup>, 2015 og 2017. Uveid. N=119<sup>6</sup>*

	Snitt 2015	Snitt 2017	Forskj.
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	0,47	0,50	0,03 **
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0,94	0,87	-0,07
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	0,41	0,39	-0,02
p1 (personlig dialog)	0,96	0,92	-0,04
p2 (videre veiledning ved avslag)	0,73	0,76	0,03
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0,31	0,33	0,02

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

Kilde: NIBR og NOVA

Det første en kan merke seg, er at det kun er N=119 kommuner som gir svar på disse spørsmålene på begge tidspunkter (2015 og 2017); tallene må altså tolkes med noe forsiktighet.<sup>7</sup> For det første ser en at enkelte aspekter ved en kapabilitetsbasert praksisinnretning ser ut til å være svært utbredt på begge tidspunkter. Dette gjelder først og fremst det at det «brukes skjønn» (b2) og at man har en «personlig dialog» (p1) (rundt 90 prosent av kommunene). Dette kan selvsagt skyldes at spørsmålene som legges til grunn her er noe upresise slik de omhandler lite konkrete forhold. På den andre siden kan det allikevel virke overraskende at mer konkrete virkemidler, som «tilpasning av nedbetalingstid» (b3) og «bruk av fastrente» (b1), kun benyttes av et mindretall av kommunene. Og for alle aspekter gjelder at det fra 2015 til 2017 ser ut til ha vært svært få endringer langs disse dimensjonene av startlånsinnretningen<sup>8</sup>. Det er således i utgangspunktet ingen dekning for å si at den boligsosiale innretning, målt ved kapabilitetsindeksen basert på startlånsundersøkelsen, i snitt (uveid) har endret seg i en mer boligsosial retning. Det er imidlertid grunn til å tolke dette resultatet

<sup>5</sup>Forklaring:

**b1:** D6 Bruker kommunen fastrente for startlån? «Ja» =1, 0 ellers

**b2:** D5 Hvilke kriterier bruker din kommune for utmåling av startlånet? «Kommunen bruker skjønn, og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker» =1, 0 ellers

**b3:** D7 Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån? «Vi tilpasser den til søkers situasjon» =1, 0 ellers

**p1:** E1 Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån? «Personlig møte» og/eller «Samtaler på telefon» =1, 0 ellers

**p2:** E3 Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån? «Alltid» eller «Som oftest» =1, 0 ellers

**p3:** E4 Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad? «Ja, ved søknad om kommunal bolig» eller «Annet» (dvs. ikke «Nei») =1, 0 ellers

<sup>8</sup> Det er ingen signifikante økninger på over fem prosentpoeng



med en viss varsomhet, av to grunner: Dette er gjennomsnittstall for landets kommuner. Bak dette tallet vil det kunne være stor heterogenitet og variasjon i endringer i kapabilitetsindeksen blant ulike kommuner og i ulike grupper av kommuner, noe vi kommer nærmere tilbake til i neste kapittel. I tillegg er gjennomsnittet for kommunene i tabellen uveid, det vil si at alle kommunene teller likt, hvilket er en viktig begrensning. For eksempel, hvis kommuner som bruker startlånsordningen mye utvikler sin praksis mer boligsosialt, mens et tilsvarende antall kommuner som i liten grad bruker ordningen ikke utvikler sin praksis mer boligsosialt, vil resultatet, målt ved et uveid gjennomsnitt på kapabilitetsindeksen, ikke fange opp at antall boligsosiale startlånstildeling er allikevel kan ha økt i betydelig grad. Vi skal derfor se hvordan gjennomsnittene endrer seg når vi vektet tallene etter kommunestørrelse (som vil være positivt korrelert med antall startlånstildeling). Når vi sammenholder de veide gjennomsnittene med de uveide, gir det oss viktig informasjon om forskjeller i startlånspraksis mellom store og mindre kommuner.

### 3.1 Forskjeller etter kommunestørrelser<sup>9</sup>

En enkel måte for å undersøke nærmere om resultatene i tabell 3.1 gjelder både for store eller små kommuner, er å veie kommunene etter befolkningsstørrelse. Dette gir en direkte pekepinn om nivåer og endringer i de områdene der «folk flest bor», som vises i tabell 3.2 nedenfor.

Tabell 3.2: *Individorientert bankfaglig (b) og prosessuell (p) innretning basert på spørsmål fra Startlånsundersøkelsen<sup>10</sup>, 2015 og 2017. Veid. N=119*

	Snitt 2015	Snitt 2017	Forskj.
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	0,68	0,66	-0,02
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0,97	0,92	-0,05 *
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	0,23	0,56	0,34 ***
p1 (personlig dialog)	0,70	0,96	0,26 ***
p2 (videre veiledning ved avslag)	0,37	0,85	0,48 ***
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0,57	0,59	0,03

\* p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01.

Kilde: NIBR og NOVA

<sup>9</sup> Kommunestørrelse målt i antall innbyggere.

<sup>10</sup> Forklaring:

**b1:** D6 Bruker kommunen fastrente for startlån? «Ja» =1, 0 ellers

**b2:** D5 Hvilke kriterier bruker din kommune for utmåling av startlånet? «Kommunen bruker skjønn, og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker» =1, 0 ellers

**b3:** D7 Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån? «Vi tilpasser den til søkers situasjon» =1, 0 ellers

**p1:** E1 Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån? «Personlig møte» og/eller «Samtaler på telefon» =1, 0 ellers

**p2:** E3 Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån? «Alltid» eller «Som oftest» =1, 0 ellers

Når vi veier snittet etter kommunestørrelse ser vi et ganske annerledes bilde. Vi ser tydelig at de store kommunene (slik de her bidrar mer til beregnede snitt) ofte har gjort de største endringene, med betydelige økninger i nivåer fra 2015 til 2017 med over 25 prosentpoeng for b3, p1 og p2,<sup>11</sup> det vil si når det gjelder økt nedbetalingstid og mer direkte dialog med søker, samt aktiv oppfølging og veiledning av søkere som har fått avslag. Vi ser også at det ikke har skjedd store endringer for b1 og p3, altså når det gjelder bruk av fastrente og vurdering av søkere som ikke har søkt (for eksempel søkere til kommunale boliger). De store kommunene har allikevel ligget i «forkant» både i 2015 og 2017, siden det veide snittet her gir høyere andel enn snittet for alle kommuner. Oppsummert: Når vi når vekter snittet på kapabilitetsindeksen etter kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere), ser vi et ganske annerledes bilde som viser en klar positiv utvikling i kommunenes bolig sosiale praksisinnretning for startlånet i perioden 2015 til 2017. På grunn av forskjellene mellom det uveide og det veide gjennomsnittet, kan det konkluderes at det er de større kommunene som bidrar til at gjennomsnittet på kapabilitetsindeksen øker i perioden 2015–2017.

## 3.2 Endringer versus nivå

En vurdering av kommunenes startlanspraksis basert på gjennomsnittlige endringer i kapabilitetsindeksen bør suppleres av betraktninger rundt utgangsnivået på indeksen. I utgangspunktet vil det være mindre problematisk med små eller ingen endringer dersom utgangsnivået er rimelig høyt. Det vil således være forhastet å konkludere med at marginale endringer i det uveide gjennomsnittet mellom 2015 og 2017 bør vurderes negativt. Hva som kan betraktes som rimelige utgangsnivåer på kapabilitetsindeksen vil også avhenge av bl.a. kommunestørrelse. Det er åpnet opp for i startlansforskriften at små/mindre kommuner har adgang til å bruke startlånet også ut fra distriktshensyn. Dette tilsier en annen bruk av ordningen enn det som fanges opp av kapabilitetsindeksen. I kommuner hvor presset i boligmarkedet er lavere, vil det også kunne være mindre behov for å utnytte ordningens økonomiske potensial fullt ut, f.eks. gjennom lengre nedbetalingstid og fastrente. Mindre press i det lokale boligmarkedet tilsier også isolert at den relative andelen av vanskeligstilte vil være lavere. Mindre kommuner vil dessuten ha færre kommunale boliger, som tilsier at det vil være mindre grunn til å vurdere søkere som ikke har søkt. Derfor viser kapabilitetsindeksen også et klart lavere utgangsnivå på dette punktet for mindre kommuner sammenlignet med store. Bildet blir imidlertid annerledes når det gjelder dialog med søkere. Her var utgangsnivået større for mindre kommuner (sammenlignet med de større) langs denne dimensjonen, noe som antageligvis skyldes større sosial transparens («alle kjenner alle»-effekten) og mindre byråkrati. Større kommuner hadde et lavere utgangsnivå når det gjaldt personlig dialog med søkere, men hadde en

---

p3: E4 Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad? «Ja, ved søknad om kommunal bolig» eller «Annet» (dvs. ikke «Nei») =1, 0 ellers

<sup>11</sup> Dog sees en signifikant nedgang i den veide andelen som bruker «skjønn i utmålingen av startlånet», men kun med fem prosentpoeng og fra et høyt nivå.

positiv utvikling i 2015–2017. Det samme mønsteret ser vi ved personlig veiledning ved avslag på startlånssøknaden.

### 3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss endringer i kommunenes startlånspraksis ved å se hvordan gjennomsnittet på kapabilitetsindeksen har endret seg mellom 2015 og 2017. Ser vi på et uveid gjennomsnitt (hvor hver kommune teller like mye), er det få endringer i hvordan kommunene har brukt ordningen fra 2015 til 2017. Når vi veier gjennomsnittet med kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere), ser vi et ganske annerledes bilde, med markante endringer i kommunenes startlånspraksis (målt ved kapabilitetsindeksen) langs flere dimensjoner. De største endringene, med betydelige økninger i nivåer fra 2015 til 2017 med over 25 prosentpoeng, har vært økt bruk av lengre nedbetalingstid og mer direkte dialog med søkere, samt aktiv oppfølging og veiledning av søkere som har fått avslag. På grunn av forskjellene mellom det uveide og det veide gjennomsnittet, kan det konkluderes at det er de større kommunene som har bidratt til at gjennomsnittet på kapabilitetsindeksen øker i perioden 2015–2017. Den boligsosiale innretningen av ordningen bør ikke ensidig vurderes ut fra endringer i kapabilitetsindeksen, men også på grunnlag av utgangsnivå. Dersom utgangsnivået er rimelig høyt, er det mindre problematisk at endringene har vært små. Når det gjelder personlig dialog med søkere og personlig veiledning ved avslag, har de store kommune hatt størst utvikling, mens mindre kommuner har hatt mindre endringer, men større utgangsnivåer. Når kapabilitetsindeksen vurderes ut fra nivå og ikke endring, er det også flere faktorer som tilsier at nivået på indeksen bør være lavere for mindre kommuner. Mindre kommuner har adgang til å ta distriktshensyn i bruken av ordningen. Mindre press i boligmarkedet, relativt lavere andel vanskeligstilte og færre kommunale boliger er andre faktorer som trekker i retning av lavere nivå på kapabilitetsindeksen for mindre kommuner.

## 4 Hva forklarer kommunenes praksisinnretning?

### 4.1 Innledning

I det følgende skal vi se på mulige forklaringer på ulike innretninger for startlånspaksisen i kommunene, slik de kan fanges opp av de nevnte spørsmålene fra NIBR og NOVAs Startlånsundersøkelse. Her skal vi legge vekt på både den levekårsproblematikken som kommunene står overfor, samt den lokalpolitiske «viljen» til å implementere en «sosialpolitisk» startlåninnretning. Her benytter vi oss av henholdsvis SSBs Levekårsundersøkelser (fra 2005 til 2008) og av kommunestyrets sammensetning (gitt ved andelen representanter fra partier på «venstresiden», dvs. fra Rødt, SV og Ap). Betydningen av disse faktorene for tildeling av startlån til særlig vanskeligstilte er tidligere undersøkt i Astrup mfl. (2014, 2015), og analysene som følger kan derfor ses som en utvidelse og mulig problematisering av funnene der – om enn for en annen del av praksis (den byråkratiske innretningen heller enn for tildelingsutfall):<sup>12</sup>

### 4.2 Startlånundersøkelsen i 2017

I tabell 4.1 vises deskriptiv statistikk for analysevariablene, dvs. svarene kommunene gir på spørsmål som omhandler både prinsippene som legges til grunn for tildelingen av startlånet (om man bruker fastrente og skjønn i utmålingen samt om man tilpasser nedbetalingstiden) og prosessen man legger opp til i saksbehandlingen (personlig behandling og utvidet vurdering). En ser at det for enkelte av disse aspektene gjelder at kommunene i stor grad legger opp til en «individorientert» saksbehandling (når det gjelder det å bruke skjønn i utmålingen, og det å tilby personlig dialog og utvidet vurdering), mens andre aspekter ikke er like fremtredende (bruk av fastrente og tilpasset nedbetalingstid, samt vurdering av startlånstildeling uten søknad).

---

<sup>12</sup> Vi benytter oss av et snitt for levekårsindeksen over årene 2005-2008, slik som i Astrup mfl. (2014, 2015). En begrunnelse for dette er at startlånspaksisen (tildelinger og innretninger mv.) også kan (eller skal) påvirke (nåværende) levekår i kommunen, slik at det kan være fornuftig å legge til grunn et mål (lenger tilbake i tid) som ikke er påvirket av dagens politikk.

Tabell 4.1: *Deskriptiv statistikk for analysevariabler (2017).*

	Min.	Snitt	Maks.	Stand.avv.	N
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	0.00	0.46	1.00	-	190
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0.00	0.90	1.00	-	190
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	0.00	0.41	1.00	-	190
p1 (personlig dialog)	0.00	0.91	1.00	-	190
p2 (videre veiledning ved avslag)	0.00	0.72	1.00	-	190
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0.00	0.31	1.00	-	190
Korrigerte frie inntekter pr. innb. <sup>a</sup>	88	106	169	15	190
Sentralitetsnivå (1-6; SSB 2017)	1.00	4.32	6.00	1.33	190
Kommunestørrelse (SSB 2017)	201	18568	66759	55812	190
Levekårsindeks (snitt 2005-2008)	1.60	5.76	9.45	1.88	190
Andel kommunestyrerepresentanter fra Rødt, SV, Ap og Sp	0.00	0.38	0.77	0.13	190
Korrigerte frie inntekter pr. innb. <sup>a</sup>	88	109	235	19	423
Sentralitetsnivå (1-6; SSB 2017)	1.00	4.55	6.00	1.30	423
Kommunestørrelse (SSB 2017)	201	12210	66759	38575	423
Levekårsindeks (snitt 2005-2008)	1.60	5.47	9.50	1.83	423
Andel kommunestyrerepresentanter fra Rødt, SV, Ap og Sp	0.00	0.36	0.85	0.14	423

*Forklaring:* For variablene b1-b3 og p1-p3 se Tabell 3.1. Levekårsindeksen måler leverkårsproblemer fra 1="små levekårsproblemer" til 10="storer levekårsproblemer" (NSDs kommunedatabase). <sup>a</sup> Inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.

I analysene legger vi også til et mål for kommunale ressurser (korrigerte frie inntekter pr. innbygger), siden en kan forvente at en «individorientert» innretning, med utstrakt bruk av skjønn, individuell tilpasning og oppfølging, vil være mer kostbar enn en enkel «regelstyrt» innretning. I tillegg tar vi med som forklaringsfaktor i analysene den enkelte kommunens sentralitet (sentralitetsnivå 1-6 etter SSBs nye sentralitetsindeks),<sup>13</sup> siden en kan anta at mer sentrale kommuner, blant annet gjennom rekruttering og muligens andre «smitteeffekter», lettere kan opprette og opprettholde en omfattende og kompetansekrevende startlåninnretning. Til slutt tar vi med i analysene kommunens befolkningsstørrelse. Dette kan tolkes enklest som *organisasjonsstørrelse*, eller *organisasjonsressurser*. Mer enn bare lokalpolitisk vilje (kommunestyrets sammensetning) og problemoppfattelse (levetår), trengs det også en organisasjon der disse faktorene kan nedfelles i en politikk (og vi har derfor forventninger om at effektene av de to førstnevnte mest vil manifestere seg i de større kommunene; vi kommer tilbake til dette i analysene nedenfor). I tabellen vises deskriptiv statistikk for disse variablene for de 190 kommunene som både har svart på de nevnte spørsmålene i 2017-undersøkelsen (b1-b3 og p1-p3) og har opplysninger om alle de nevnte bakgrunnskjenne-tegnene. En kan også sammenligne mønstrene her med «hele» kommune-Norge (dvs. de 423 kommunene som en har opplysninger om; se nederste del av tabellen). Inntrykket er at kommunene som er med i analyseutvalget ikke er vesentlig forskjellige fra kommunepopulasjonen som sådan.

Før vi gjennomfører analyser av mulige forklaringer på parksisvariasjon kan det være på sin plass å se nærmere på sammenhengen mellom de ulike

<sup>13</sup> Dette er sentralitet pr. 2018, og kommuner med nytt kommunenummer etter 2018 er gitt sentralitetsnivået til den nye kommunen. Se Høydahl (2017) for SSBs sentralitetsindeks.

indikatorerne for startlånsinnretning (b1-b3 og p1-p3). Selv om disse indikatorerne ikke nødvendigvis trenger å være særlig korrelerte (siden en rent normativt kan mene at alle *bør* være på plass i en «god» innretning), kan man uansett forvente at kommunene i et visst monn tar i bruk flere virkemidler som en må mene inngår i en viss type innretning (individorientert eller «regelstyrt»). En kan altså forvente i alle fall en viss korrelasjon mellom indikatorerne. Tabell 4.2 viser både regulære korrelasjoner (Pearsons  $r$ ) og tetrakoriske korrelasjoner<sup>14</sup>, der sistnevnte kan være mer hensiktsmessig å bruke for denne typen variabler.<sup>15</sup>

Tabell 4.2: *Korrelasjoner mellom innretningsmål (2017). Pearsons  $r$  (a) og tetrakoriske korrelasjoner.  $N=190$ .*

	b1	b2	b3	p1	p2
(a)					
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	-	-	-	-	-
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0.06	-	-	-	-
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	0.11	0.21	-	-	-
p1 (personlig dialog)	0.10	0.08	-0.11	-	-
p2 (videre veiledning ved avslag)	0.05	0.07	-0.05	0.13	-
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0.01	0.03	0.03	0.09	0.13
(b)					
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	-	-	-	-	-
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0.13	-	-	-	-
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	0.18	0.50	-	-	-
p1 (personlig dialog)	0.23	0.20	-0.25	-	-
p2 (videre veiledning ved avslag)	0.09	0.14	-0.09	0.29	-
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0.02	0.07	0.05	0.22	0.24

Fra tabellen ser man for det første at korrelasjonene ( $r$ ) er svake til moderate (a), men også at tetrakoriske korrelasjonene (b) er noe høyere (med 0,50 som den høyeste mellom b2 og b3), og at en ser tendenser til klynger av høyere korrelasjoner blant variabelgruppene b1-b3 og p1-p3 (men også en del mellom b1 og b2 på den ene siden og p1). En enkel metode for å fange opp slike mulige klynger, dvs. for å *reducere* data (fra en rekke indikatorer til ett mål) er faktoranalyse. I tabell 4.3 nedenfor vises resultater fra en slik enkel analyse (principal components) som legger til matrisen for tetrakoriske korrelasjoner (b) i tabell 4.2. Tabellen viser både en løsning der ulike dimensjoner eller faktorer er uavhengige av hverandre (a; ortogonal løsning) og en der en antar at de enkelte dimensjonen kan være korrelerte (b; oblik løsning). Begge viser at en enkel reduksjon av data gir to dimensjoner, eller faktorer, en som fanger opp det vi har antydnet som en «prosessuell» dimensjon (F1) eller faktor (og som førstefaktor forklarer mest av variasjonen i data), og en «bankfaglig» dimensjon (F2), der henholdsvis p1-p3 lader høyt på førstnevnte og b1-b3 lader høyt på sistnevnte. Dette gir altså holdepunkter for at det til en viss grad er slik at kommuner som

<sup>15</sup> Siden maksimal korrelasjon ( $r$ ) mellom svært ulikt fordelte binære indikatorer vil ligge langt unna 1. Tetrakoriske korrelasjoner er i stedet estimert som korrelasjoner mellom underliggende kontinuerlige variabler. Se for eksempel Gorsuch (1983).

svarer at de (ikke) bruker ett individorientert «bankfaglig» virkemiddel også (ikke) benytter seg av andre slike (og det samme gjelder innenfor gruppen av «prosessuell» virkemidler, p1-p3). Med andre ord kan dette understøtte at vi har funnet frem til relevante dimensjoner i startlånsinnretningen som også ser ut til å gi «sammenhengende mening» for kommunene og deres praksis. Dessuten viser den oblike løsningen (b) at de to dimensjonene i innretningen også kan ses i en viss sammenheng med hverandre ( $r=0.14$ ; hvilket er rimelig). Faktoranalysen gir også mulighet for å konstruere faktorskårer som reflekterer hvordan spørsmålene «lader» på de to faktorene, og som derfor er et uttrykk for styrken i innretningen langs de to dimensjonene. I den videre analysen er det disse (videre kalt F1 og F2) som benyttes som et mål for retningen den enkelte kommunes startlånsinnretning tar (dvs. det er disse vi benytter oss av som avhengige variabler i regresjonsanalysene som følger).

Tabell 4.3: *Faktoranalyser av innretningsmål. Principal components med ortogonal (a) og oblik (b) rotasjon. N=190.*

	F1	F2
(a)		
p1 (personlig dialog)	0.799	-0.015
p2 (videre veiledning ved avslag)	0.695	0.034
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0.544	0.089
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	-0.272	0.873
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0.194	0.814
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	0.311	0.393
(b)		
p1 (personlig dialog)	0.806	-0.080
p2 (videre veiledning ved avslag)	0.699	-0.022
p3 (vurderer startlån uten søknad)	0.543	0.046
b3 (tilpasser nedbetalingstid=1)	-0.325	0.900
b2 (bruker skjønn i utmåling av startlån=1)	0.147	0.804
b1 (bruker fastrente for startlån=1)	0.291	0.370
Korrelasjon mellom faktorer	0.138	-

*Forklaring:* Basert på tetrakoriske korrelasjoner vist i Tabell 3. Faktorer med *eigenvalue* > 1 beholdt. Faktorladninger over 0.35 markert.

Som ses i tabell 4.4 nedenfor kan vise til betydelige forskjeller kommunene imellom: Det er betydelig variasjon i disse faktorskårene – slik de varierer fra -1,0, -0,8 til rundt 0,6, der høyere verdi betyr en mer «individorientert» innretning, og med betydelige standardavvik.

Tabell 4.4: *Deskriptiv statistikk for faktorskårer (F1 og F2). N=190.*

	Min.	Snitt	Maks.	Stand.avv.
F1 (individorientert prosessuell innretning)	-1.02	0.00	0.58	0.35
F2 (individorientert bankfaglig innretning)	-0.83	0.00	0.56	0.38

*Forklaring:* Faktorskårer fra analyse vist i Tabell 4 (b).

Tabellen oppsummerer parameterne (snitt og standardavvik) i fordelingen av faktorskårene blant kommunene. Det er stor variasjon i kommunenes praksisinnretning, målt ved kapabilitetsindeksen (prosessuell og bankfaglige innretning), i og hvilken grad disse valgene samsvarer med kriteriene for en kapabilitetsorientert praksis. Vi skal i neste delkapittel se nærmere på hva som forklarer denne variasjonen.

### 4.3 Hva forklarer variasjonen i kommunenes praksisinnretning?

I tabell 4.5 nedenfor viser vi resultater fra regresjoner av de to faktorskårene. I en første modell (I) legger vi kun til grunn at «innretningen» bestemmes av kommunale inntekter, sentralitetsnivå og kommunestørrelse. I en neste modell (II) legger vi til målene for levekår og kommunestyrets sammensetning. Astrup mfl. (2014, 2015) fant at i) økende levekårsproblemer bidrar til lavere startlånstildeling til særlig vanskeligstilte og at ii) et økt antall representanter fra venstresiden i kommunestyret bidrar til høyere startlånstildeling til samme gruppe (men med svakere slike tendenser i senere år). På samme måte forventer vi at også den byråkratiske innretningen, som særlig skal legge opp til en individorientert tilpasning til vanskeligstilte spesielt, også bestemmes av slike faktorer. I en siste modell (III) søker vi å problematisere en slik antagelse. For det første kan man tenke seg at de politiske skillelinjene ikke bare legger opp til en «lavere terskel» (og høyere risiko- og kostnadsvillighet når disse er mange) på venstresiden i en politikk for å nå spesielt utsatte (som må følges tettere opp, her: ha en mer individorientert innretning; dette er antagelsen i Astrup mfl. (2014, 2015)).

En kan også tenke seg en mer dramatisk og kanskje klarere skillelinje: At en på venstresiden også er villig til å øke innsatsen, eller i alle fall ikke redusere den betydelig, når omfanget av levekårsproblemer øker. En slik siste antagelse kan testes ved å estimere effekter for kommunestyrets sammensetning for *ulike* nivåer av levekårsproblemer – altså i et opplegg som modellerer *samspillet* mellom de to (som i modell III nedenfor, men som ikke testes for i Astrup mfl (2014, 2015)).

Videre kan en teste andre antagelser som har med kommunestørrelse og organisasjonsstørrelse å gjøre. Slik vi var inne på tidligere kan godt den lokalpolitiske «viljen» være til stede og levekårsproblemene ikke være for «uoverkommelige» til at man kan ønske seg at en kostbar «individorientert» innretning implementeres. Men dette fordrer både at organisasjonen er av en viss



størrelse, dvs. slik at den kan fremdyrke en trengt kompetanse (slik den støttes opp for eksempel størrelsen på fagmiljøet i seg selv og den kompetansen fagmiljøets størrelse tiltrekker seg). Også slike sammenhenger kan testes i et opplegg der effekter både av «politikk» (kommunestyrets sammensetning) og «problemforståelse» estimeres for *ulike* kommunestørrelser. Følgelig modelleres i modell III samspeillet mellom både politikk, levekår og kommunestørrelse.

Resultatene viser at kommunale inntekter (korrigerede fire inntekter) alltid er betydelig for om den enkelte kommunen implementerer en «individorientert bankfaglig» innretning (F2, som fanger opp spørsmålene b1-b3). Her estimeres at en økning på 100 prosentpoeng (for eksempel fra et kommunesnitt på 100 til 200) gir oppunder ett poengs økning F2-skalaen (dvs. rundt sytti prosent av skalaen, jf. tabell 4.4). Dette gjelder uansett ikke for implementeringen av en «individorientert prosessuell» innretning: Muligens reflekterer dette at det kompetanse- og kostnadskrevende nok ligger mest i det «bankfaglige». Videre ser det ut til at sentralitet spiller en rolle. For eksempel estimeres at de mest sentrale kommunen, alt annet likt, har en ikke ubetydelig (og svært signifikant) 0,5-0,6-poengs høyere grad av implementering av en «individorientert bankfaglig» innretning enn de minst sentrale kommunene, og det ser tydelig tendens til at implementeringsgraden øker jevnt med økende sentralitet. En svakere slik tendens kan også ses for implementeringsgraden av en «individorientert prosessuell» innretning.

Tabell 4.5: Regresjonsanalyse av individorientert bankfaglig (F2) og prosessuell (F1) innretning (F2). N=190.

	F2 (ind.orientert bankfaglig innretning)			F1 (ind.orientert prosessuell innretning)		
	I	II	III	I	II	III
Korrigerte frie inntekter pr. innb. <sup>a</sup>	0.933 *** (0.246)	0.958 *** (0.248)	0.871 *** (0.265)	0.153 (0.307)	0.233 (0.320)	0.223 (0.333)
Sertralitetsnivå 1 (=1) <sup>b</sup>	0.652 *** (0.203)	0.588 *** (0.188)	0.543 *** (0.174)	0.325 (0.238)	0.261 (0.230)	0.276 (0.219)
Sertralitetsnivå 2 (=1) <sup>b</sup>	0.302 * (0.163)	0.264 * (0.158)	0.234 (0.158)	0.349 * (0.177)	0.312 * (0.179)	0.318 * (0.180)
Sertralitetsnivå 3 (=1) <sup>b</sup>	0.375 *** (0.141)	0.374 *** (0.138)	0.398 *** (0.141)	0.271 ** (0.134)	0.250 * (0.136)	0.234 * (0.139)
Sertralitetsnivå 4 (=1) <sup>b</sup>	0.289 ** (0.118)	0.302 ** (0.117)	0.309 *** (0.117)	0.180 (0.117)	0.163 (0.118)	0.154 (0.122)
Sertralitetsnivå 5 (=1) <sup>b</sup>	0.125 (0.100)	0.102 (0.102)	0.113 (0.102)	0.139 (0.090)	0.109 (0.094)	0.100 (0.095)
Kommunestørrelse (log) (K)	0.012 (0.040)	0.017 (0.039)	0.012 (0.061)	-0.008 (0.035)	0.005 (0.035)	-0.008 (0.060)
Levekårsindeks (justert) (L)		-0.037 ** (0.016)	0.077 (0.066)		-0.011 (0.016)	-0.082 (0.059)
And. repr. fra Rødt, SV og Ap (A)		0.402 * (0.216)	-0.814 (0.670)		-0.179 (0.200)	-0.064 (0.625)
L · A			-0.004 (0.092)			0.062 (0.087)
K · L			-0.033 ** (0.014)			0.014 (0.014)
K · A			0.391 ** (0.162)			-0.128 (0.174)
$R^2$	0.117	0.147	0.175	0.060	0.070	0.077
Justert $R^2$	0.083	0.105	0.119	0.024	0.024	0.014
AIC	158.0	155.5	155.1	145.9	147.9	152.5

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Avhengig variabel faktorskårer for faktor F2 fra analysen vist i Tabell 4 (b). Robuste standardfeil i parentes. <sup>a</sup> Inklusive eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift; opprinnelig varierer målet rundt et snitt på 100 mens det i analysene her er nedskalert til 1.

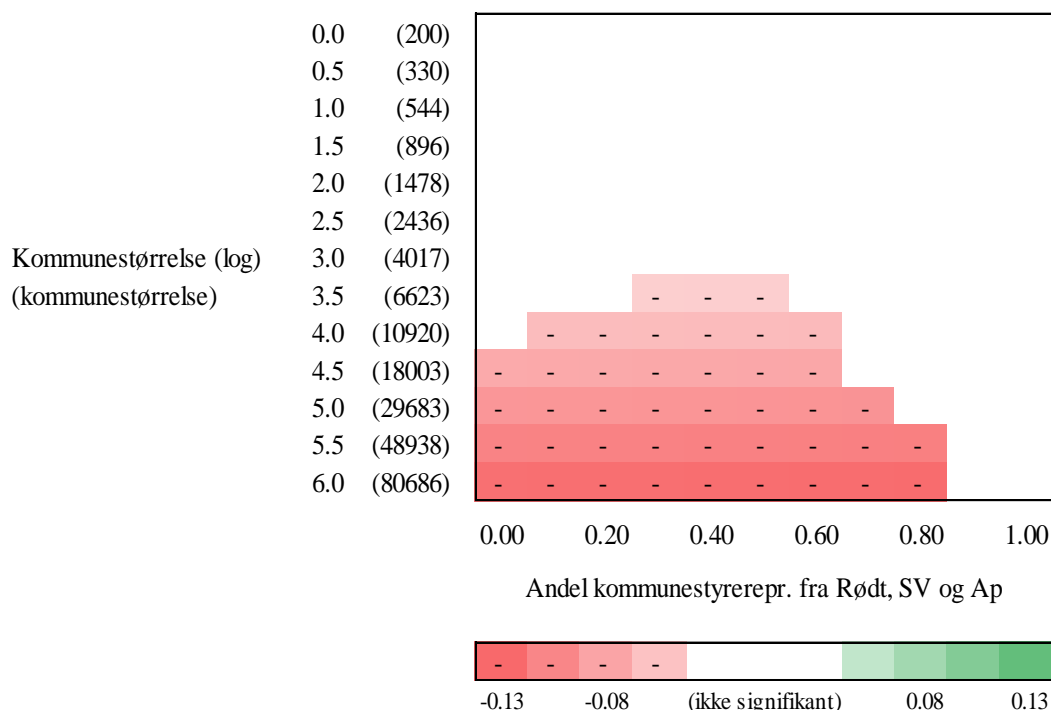
<sup>b</sup> Referansekategori er sentralitetsnivå 6="minst sentrale kommuner". Kommunestørrelse (log) er  $\ln(\text{kommunestørrelse}/200)$ ; Lvekårsindeks (justert) er levekårsindeks-1.

I modell II ser en at funnene i Astrup mfl. (2014, 2015) «gjenfinnes» også for innretning i saksbehandlingen av startlånssøknaden. Når levekårsindeksen øker med ett poeng, synker implementeringsgraden for en «individorientert bankfaglig» innretning med 0,04 poeng (0,36 poeng dersom en går fra 1=«minst levekårsproblemer» til 10=«mange levekårsproblemer»), og den øker med 0,4 poeng dersom en bytter ut et kommunestyre uten representanter fra venstresiden med ett der alle tilhører venstrepartier. Igjen finner vi ingen slike tilsvarende effekter i analysen av den «individorienterte prosessuelle» innretningen (vi sier mer om disse analysene generelt nedenfor)

I modell III testes de nevnte samspillseffekten. For det første ser en at hypotesen om at de partipolitiske skillelinjene er særlig «dramatiske» ikke finner støtte: Estimater (for L·A) for en eventuell forskjell i effekten av kommunestyrets sammensetning (A) for ulike nivåer av levekårsutfordringer (L) er svært lite og svært insignifikant. På den annen side ser en samspillsleddene som fanger opp

mulige forskjeller i henholdsvis levekårs- og politikkeffekter er signifikante og betydelige. Dessuten går de i samme retning som funnet i Astrup mfl. (2014, 2015), men gjelder altså for de større kommunene: En legger merke til at de estimatene for de additive termene, dvs. for levekårsindeks og kommunestyrets sammensetning, ikke er signifikante. Med andre ord estimeres signifikante politikk- og levekårs effekter *kun for større kommuner*. Dette er i tråd med den hypotesen som ble fremsatt ovenfor om at lokal «vilje» og «problemforståelse» vanskelig kan omsettes i en innretning uten visse organisasjonsressurser (målt ved kommunestørrelse). Sammenhengen i modell III kan lettest fremstilles i figurer der effektene av politikk og (oppfattede) levekårsproblemer tydelig ses som avhengig av kommunestørrelse. En legger også merke til at de betingede «maksimaleffektene» for disse faktorene, til forskjell fra «snitteffektene» slik de estimeres i modell II, er betydelige (og langt større enn sistnevnte). Dette gjelder både i figur 4.1 og 4.2, der det ses en betydelig negativ effekt av levekårsproblemer (maksimalt -0,13 vs. en snitteffekt på -0,04 i modell II), men *bare* for kommuner med over om lag 5000 innbyggere, og en betydelig positiv effekt av et økende andel representanter fra venstrepartier i kommunestyret (maksimalt 1,6 vs. en snitteffekt på 0,4) i modell II), men også her *bare* for kommuner med over om lag 5000 innbyggere.

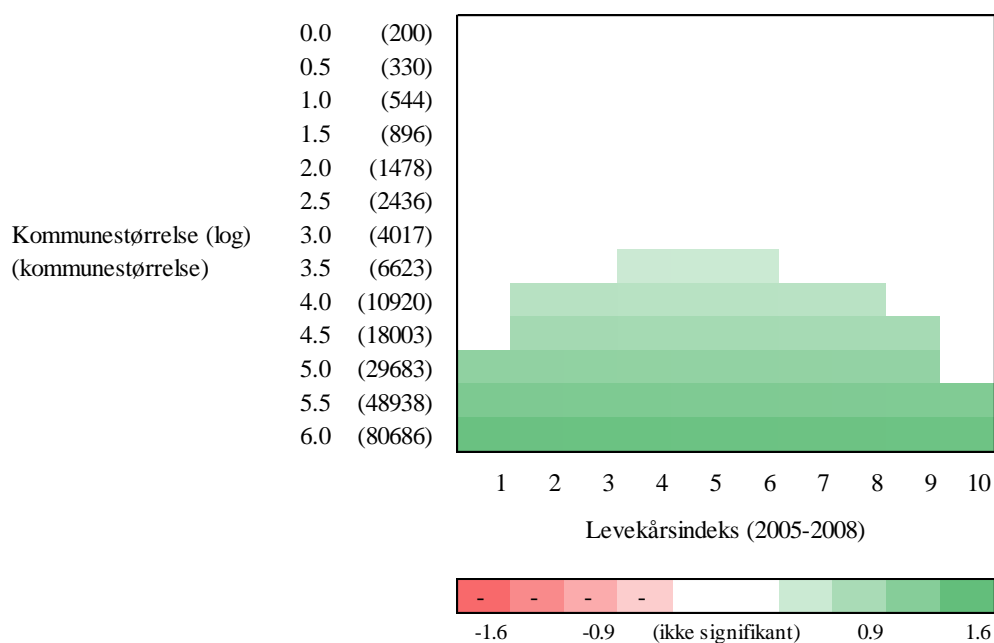
Figur 4.1: *Effekter av levekårsproblemer på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av ett poengs endring i levekårsindeksen (1-10).*



I figur 4.3 ses også at kommunestørrelse har en svært «dramatisk» effekt (siden den er samspilt med de to nevnte variablene). Her illustreres også det som ble påpekt tidligere: Der den politisk «viljen» er strek nok og opplevde levekårsproblemer ikke er for «uoverkommelige» (øvre høyre hjørne) vil en

økning i kommunestørrelse (eller organisasjonsressurser) bidra til implementering av en «individorientert bankfaglig» innretning. Der den politiske «uviljen» er sterk nok og levekårsproblemene oppleves som uoverkommelige, vil en økning i kommunestørrelse heller sementere en «regelstyrt» innretning (nedre venstre side av figuren).

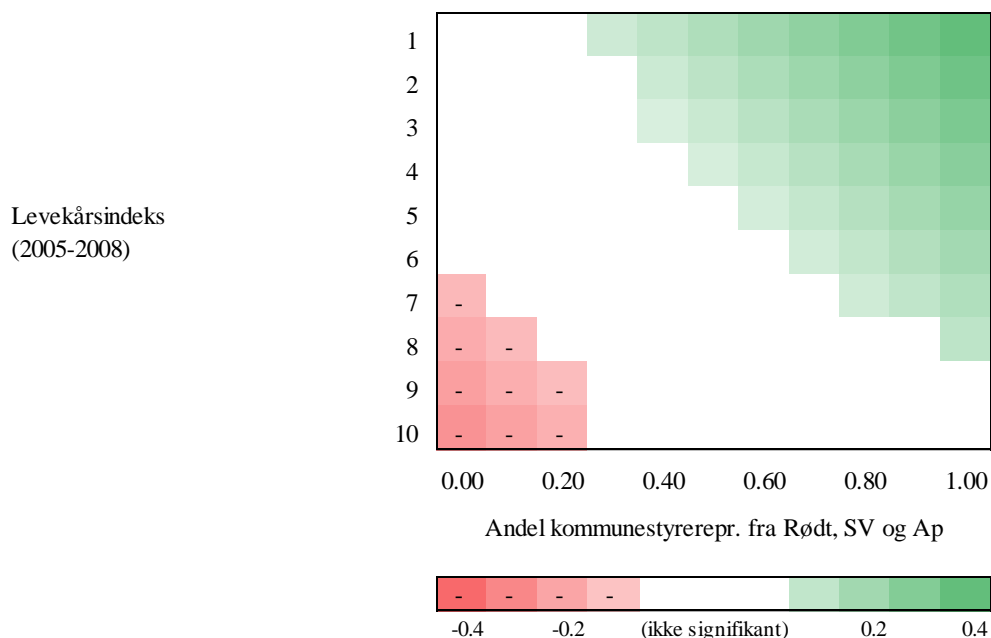
Figur 4.2: *Lokalpolitiske effekter på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av endring fra ingen representanter fra Rødt, SV og Ap i kommunestyret til at alle representantene tilhører nevnte partier.*



Helt til slutt skal det påpekes at også tilpasnings- og informasjonsmålene i analysene av den «bankfaglige» implementeringen taler sitt klare språk. Her ser man at modellene suksessivt, fra modell I til III, forklarer betydelig mer etter hvert som forklaringsvariabler legges til. Ikke bare øker  $R^2$  fra 0,12 til 0,18, den justerte  $R^2$  øker også, og informasjonskriteriet ( $AIC$ ) synker (der dette er et mål der lavere verdi angir en «bedre modell»). Dette mønsteret er helt fraværende i analysen av den «prosessuelle» implementeringen.<sup>16</sup> En substansiell forklaring på dette er at det nettopp er i det «bankfaglige» at ressursene er viktigst (der kostbar kompetanse inngår) og at det derfor er i en slik sammenheng at kommunene (når de svarer på spørreskjemaet) også kan skilles (best) fra hverandre. Muligens er også spørsmålene som benyttes til å måle den «prosessuelle» innretningen ganske upresise eller generelle (det spørres for eksempel ikke om *hvor mye* personlig kontakt man har med startlånssøkere), muligens fanger spørsmålene om den «bankfaglige» innretningen også implisitt opp nødvendige «prosessuelle» aspekter som nødvendigvis må følge med.

<sup>16</sup> Analysene her gir heller ingen signifikante effekter av politikk, levekårsproblematikk eller kommunestørrelse tilsvarende dem som fremstilles i figur 4.1-4.3.

Figur 4.3: *Kommunestørrelsens effekt på individorientert bankfaglig innretning. Effekten av en enhets endring i ln(kommunestørrelse).*



## 4.4 Oppsummering

Analyseresultatene tyder på at forskjeller i en «individorientert» organisatorisk innretning i startlånstildelingene består mellom kommuner også i 2017 – på tross av at det er skjedd visse endringer siden 2015: Store kommuner og kommuner med store levekårsproblemer, og som *samtidig* har et solid borgerlig flertall i kommunestyret benytter seg særlig lite av en individorientert «bankfaglig» innretning. På den annen side benytter «rike» kommuner seg mer av en slik innretning. Det kan altså synes som at lokale forhold, slike som lokalpolitiske preferanser og demografiske forhold og økonomi, i et visst monn kan forklare noe av innretningen den enkelte kommunen velger, i alle fall når det gjelder prinsippene vurderingen av startlånssøknaden følger. Vi finner ingen tilsvarende effekter av kommunetype i analysen av et eventuelt individorientert «prosessuelt» aspekt ved innretningen (noe som kan tolkes som at det er i de bankfaglige aspektene at de store kostnadene, for eksempel med hensyn til kompetanse og rekruttering, må tas).

## 5 Kommunenes tildelingsprofiler- betydningen av kommunestørrelse og sentralitet

Vi har kapittel 3 og 4 analysert kommunenes startlånspraksis ut i fra valg av praksisinnretning. Vi har brukt kapabilitetsindeksen som mål på variasjon og forskjeller i praksisinnretning. Høy score på indeksen tyder på at kommunen har valgt individorienterte prosesser, egnet til å identifisere den enkeltes kapabiliteter, både når det gjelder muligheter til å skaffe seg tilfredsstillende bolig på egenhånd og muligheten for å betjene et startlån. Alternativet til en slik innretning er kommunene bruker en mer udifferensiert og lik tilnærming, som i mindre grad tilpasses den enkelte.

Et alternativ til å analysere kommunenes startlånspraksis ut i fra praksisinnretning, er å se på tildelingsprofilen direkte, og hvordan den samstemmer med den tildelingsprofilen som forskriftsendringen fra 2014 legger opp til. Vi skal i kapittel se på ulike tilnærminger til Startlånsundersøkelsen fra 2015 og 2017 ut i fra en slik innfallsvinkel. Selv om tildelingsprofil og praksisinnretning som oftest vil henge tett sammen, er det et interessant spørsmål om denne innfallsvinkelen til analysen av Startlånsundersøkelsen gir andre innsikter og konklusjoner enn dem vi fant i kapittel 3 og 4. Dette blir et tema for oppsummerende konklusjon i det avsluttende kapittel 6.

### 5.1 Betydningen av sentralitet og kommunestørrelse i det boligsosiale arbeidet

I Startlånsundersøkelsen ligger det muligheter for å analysere flere viktige sider ved den kommunale saksbehandlingen, faktorer som nettopp berører det vi tidligere i rapporten har omtalt som strukturelle aspekter ved «konverteringsfaktorene» som omgjør personlige ressurser til en tilfredsstillende bofunksjonalitet. Mer spesifikt skal vi her undersøke hvorvidt ulike typer kommuner – her gitt ved kommunestørrelse (organisasjonsstørrelse) og sentralitet – opplever ulike problemer i det boligsosiale arbeidet, problemer som kan føres tilbake til organisering og kvaliteten på saksbehandlingen (for startlånsordningen). Nedenfor antyder vi noen sammenhenger i form av enkle hypoteser.

En hypotese er for eksempel at det særlig er *sentrale kommuner* som også vil oppleve de mest komplekse behovene i det boligsosiale arbeidet, altså at sentrale kommuner, og særlig bykommuner, vil stå overfor startlånsøkere med særlig sammensatte behov. Dette setter igjen krav til kommuneorganisasjonen med hensyn til «god» organisering og saksbehandlingskvalitet. En vil derfor forvente at det over perioden som undersøkes her – dvs. fra 2015 til 2017 – så vil være de mest sentrale kommunene som opplever de største problemene. En annen hypotese vil kunne ta tak i organisasjonsstørrelse: På den ene siden kan det være en fordel med en liten organisasjon, slik man der fleksibelt kan «løse» ulike problemer uten å måtte ta hensyn til rigide «organisasjonsskott» mellom

store avdelinger eller etater. På den annen side kan store organisasjoner være bærere av en helt annen «profesjonalitet» enn små organisasjoner, slik at det nettopp er i slike at man vil oppleve minst problemer rundt en hensiktsmessig organisering og bemanning.

Vi skal her nettopp undersøke hvorvidt man opplever en *endring* i opplevde problemer langs fire aspekter ved det kommunale boligsosiale arbeidet – der to av disse har med saksbehandlingen (for startlånsordningen) å gjøre og to har med overordnet organisering (forankring og tverretattlig samarbeid) å gjøre – og der disse altså her hentet fra Startlånsundersøkelsen fra 2015 og 2017. Og i tråd med ovenstående skal vi altså benytte oss av forklaringsvariabler som fanger opp sentralitet og organisasjonsstørrelse: I analysene benytter vi oss av ny sentralitetsindeks for norske kommuner (SSB) – der indeksverdiene går fra 1000 (mest sentral, dvs. Oslo) til 295 (den minst sentrale kommunen) – og for enkelhets skyld omkoder vi verdiene her til verdier på en 0-1-skala.<sup>17</sup> For det andre benytter vi oss av kommunestørrelse (befolkningsstørrelse) (NSD) som mål for organisasjonsstørrelse.<sup>18</sup> I tillegg vil analysene også kontrollere for opplevde endringer når det gjelder «komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig»: En rettfrem hypotese er at kommuner som opplever økninger i slik «brukerkompleksitet» også, alt annet likt, vil være mest utsatt for at organisasjonen blir «hengende etter» og dermed oppleve de største problemene med en hensiktsmessig organisering.<sup>19</sup> I analysene som følger utnytter vi nettopp at undersøkelsen er gjennomført på *to tidspunkter*, slik at vi kan undersøke *endringer*. Utover dette er det også en fordel ved å benytte endringsdata (eller paneldata, om man vil) at man da også *tar hensyn til* andre potensielle forklaringsfaktorer – som kan ha sammenheng både med opplevd saksbehandlingskvalitet og organisatoriske utfordringer på et gitt tidspunkt – noe som kan skape skjevhet i (tolkningen) av analyseresultatene. Sagt på en annen måte rensker man altså vekk fra analysen (dvs. tar hensyn til) at enkelte kommuner har en viss (konstant) organisering eller, for eksempel, politisk orientering (i perioden 2015-2017).

Før vi viser resultatene fra analysene kan det være på sin plass å vise noe deskriptiv statistikk for variablene som inngår i analysene, slik at man har enkelte holdepunkter for hvor *representative* slike analyser vil være. Siden vi gjennomfører analysene med endringsdata – dvs. at vi er avhengige av svar fra kommuner som har svart på de aktuelle spørsmålene i *både* 2015 og 2017 – vil det nødvendigvis være slik at mange kommuner ikke svarer ved begge anledninger. Med det foreløpige materialet vi har på nåværende tidspunkt er det allikevel 102 kommuner som har svart på minst et av de aktuelle spørsmålene ved begge anledninger.<sup>20</sup> Tabell 5.1 nedenfor viser deskriptiv statistikk for analysevariablene, samt statistikk for alle norske kommuner, der de tre

---

<sup>17</sup> Se Høydal (2017).

<sup>18</sup> Kommunsstørrelse og antall kommunalt ansatte korrelerer megert sterkt ( $r > 0.95$ ).

<sup>19</sup> Slike opplevde endringer kan selvsagt, og kanskje rimeligvis, også ha sammenheng med sentralitet og befolkningsstørrelse (siden folk med mer eller mindre komplekse boligbehov søker seg til spesielle typer kommuner).

<sup>20</sup> Mens det for enkelte av spørsmålene vil være henholdsvis 96 og 100 kommuner som har svar fra begge tidspunkter (se tabell 5.1).

variablene (nederst) i tabellen er tallverdier ( $\Delta v_{ki}$ ) som fremkommer på følgende vis: Først er råverdier fra undersøkelsesdata i 2015 og 2017 kodet om på følgende måte til en variabel  $v_{ki}$  for hver enkelt kommune  $i$  – nettopp for på en enkel måte å fange opp stigende intensitet i opplevde problemer med henholdsvis «søkerkompleksitet», saksbehandlingskapasitet, saksbehandlingskompetanse, forankring hos kommuneledelsen og tverretatlig samarbeid:

1=«Ikke», 2=«I liten grad», 3=«Til en viss grad», 4=«I stor grad»,

Derneft trekkes verdien for den enkelte kommunen i 2015 fra verdien i 2017 for å komme frem til  $\Delta v_{ki}$ :

$$\Delta v_{ki} = v_{ki,2017} - v_{ki,2015}.$$

Tabellen viser at det i snitt er større kommuner enn det vanlige som har svart (hittil) i NIBRs undersøkelse: Gjennomsnittlig kommunestørrelse blant de som har svart er om lag 10 000 større enn snittstørrelsen blant norske kommuner som sådan (ca. 12 000 vs ca. 21 000 blant de 102 kommunene vi kan benytte i NIBRs undersøkelse). Uansett er det god variasjon også i analysedata: Analysedata har med den minste og største kommunen i Norge, og spredningen (gitt ved standardavviket) er om noe større i analysedata (ca. 65 000) enn blant norske kommuner som sådan (ca. 38 000).

Videre ser en at variasjonen i sentralitet blant norske kommuner fanges særlig godt opp i NIBRs analysemateriale, med nær identiske mål for ekstrem-, snitt- og spredningsmål i de to utvalgene.<sup>21</sup> Derneft ser en at det er god variasjon i målene som fanger opp opplevde utfordringer i kommunene: Mens enkelte kommuner opplever en (teoretisk) *maksimal* forbedring med hensyn til problemer knyttet til saksbehandlerkapasitet og tverretatlig samarbeid (som altså er -3, observeres det også store endringer i opplevelsen av problemer med organiseringen og saksbehandlingen ellers (dessuten viser også standardavvikene tilfredsstillende variasjon for de fem variablene).

---

<sup>21</sup> Sammenligningsgrunnlaget er de 421 kommunene som det er mulig å knytte ny sentralitetsindikator til (i og med at indikatoren følger 2018-inndeling for kommunene).



Tabell 5.1: *Kommunekaraktetika for (a) alle kommuner (b) kommuner som er med i analysene.*

	N	min.	gjn.sn.	maks.	st.avv.
(a)					
Kommunestørrelse (SSB)	428	200	12182	658390	37951
Sentralitet (SSB)	421	0.30	0.64	1.00	0.15
(b)					
Kommunestørrelse (SSB)	102	200	21144	658390	65771
Sentralitet (SSB)	102	0.30	0.68	1.00	0.15
Endring i opplevd(e) (NIBR):					
Komplekse utfordringer blant boligtrengende	102	-2	-0.08	2	0.84
Manglende saksbehandlerkapasitet	102	-3	-0.04	3	1.02
Manglende kompetanse på saksbehandlenivå	102	-2	0.08	3	0.90
Manglende forankring prioritering hos ledelsen	96	-2	-0.15	3	0.97
Manglende samarbeid på tvers av etater	100	-3	0.03	3	0.98

I tabell 5.2 nedenfor vises resultatene for analysene av opplevde problemer med saksbehandlingskvaliteten (for startlånsordningen). For det første viser analysene at opplevde problemer med «komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig» ikke ser ut til å spille noen rolle (insignifikante estimer, om enn positive som forventet). Analysene viser videre at det verken organisasjonsstørrelse (kommunestørrelse) eller sentralitet ser ut til å spille en rolle: Estimatene er substansielt små og aldri signifikante.

Tabell 5.2: Effekter på endringer i problemer med saksbehandlernivået i kommunen.

	Manglende saksbehandlerkapasitet	Manglende kompetanse på saksbehandlernivå
Konstant	-0.017 (0.702)	0.033 (0.539)
Komplekse utfordringer blant boligtrengende	0.083 (0.123)	0.109 (0.121)
Kommunestørrelse (SSB)	-0.069 (0.140)	-0.038 (0.114)
Sentralitet (SSB)	0.892 (1.472)	0.582 (1.317)
$N$	102	102
$F$	0.23	0.30
$R^2$	0.009	0.013
Justert $R^2$	-0.022	-0.017

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Robuste standardfeil i parentes.

Dessuten viser tilpasningsmålene ( $R^2$  og justert  $R^2$ , samt insignifkant  $F$ ) at modellene som sådan ikke forklarer særlig.<sup>22</sup> Hypotesen om at ulike typer kommuner gitt ved størrelse og sentralitet også kan oppleve forskjellige utfordringer med hensyn til saksbehandlingskvaliteten finner altså *ingen støtte* i data. For eksempel vil trolig vil små som store kommuner ha noenlunde like forutsetninger for å tiltrekke seg, og beholde, tilstrekkelig og tilfredsstillende kompetanse.

Det ser altså ikke ut til at eventuelle problemer som ulike kommunetyper vil oppleve først og fremst har med *saksbehandlernivået* å gjøre. Men det kan selvsagt tenkes at det er sider ved den *generelle organiseringen* av det boligsosiale arbeidet som allikevel kan by på utfordringer. For å undersøke dette nærere gjennomfører vi altså tilsvarende analyser av opplevde problemer rundt forankringen av det boligsosiale arbeidet hos kommuneledelsen og samarbeidet mellom ulike etater. Tabell 5.3 viser resultatene fra analysene.

Bildet her ert et helt annet enn i analysene av mulige problemer på saksbehandlernivået. For det første ser an at tilpasningsmålene (signifikante  $F$ , samt positive justerte  $R^2$ ) at modellene «har noe for seg». Substansielt kan det også se ut til at både sentralitet og kommunestørrelse har betydelige effekter: For eksempel estimeres at opplevde endringer i utfordringer med manglende

<sup>22</sup> Der justert  $R^2$  til og med er negativ, noe som indikerer en svært dårlig tilpasning.

forankring/prioritering hos kommunens ledelse er  $(1.0-0.3) \cdot 3.154 = 0.7 \cdot 3.154 = 2.21$  større i den mest sentrale kommunen (sentralitet=1.0) enn i den minst sentrale kommunen (sentralitet=0.30). Med andre ord at førstnevnte kommune opplever *større* problemer over tid på dette området tilsvarende 2.2 poeng på en -3-til-3-skala.

Tabell 5.3: *Effekter på endringer i problemer med den generelle organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen.*

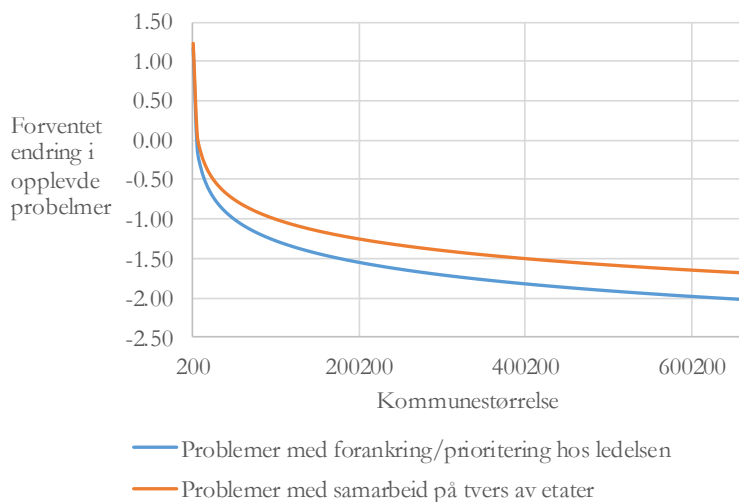
	Manglende forankring/prioritering hos ledelse	Manglende samarbeid på tvers av etater
Konstant	1.238 (0.756)	0.983 (0.719)
Komplekse utfordringer blant boligtrengende	0.009 (0.121)	-0.137 (0.109)
Kommunestørrelse (SSB)	-0.393 ** (0.141)	-0.360 *** (0.134)
Sentralitet (SSB)	3.154 *** (1.408)	3.343 *** (1.207)
<i>N</i>	96	100
<i>F</i>	2.7 *	3.69 **
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.067	0.075
Justert <i>R</i> <sup>2</sup>	0.037	0.046

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Robuste standardfeil i parentes.

Også når det gjelder effekten av kommunestørrelse er estimatet substansielt betydelig – og om noe er effekten her mer uttalt enn for sentralitet. Dessuten ses at effekten er *negativ*. Med andre ord kan det være noe i hypotesen om at større (kommune)organisasjoner også er dem som i størst grad klarer å organisere arbeidet på en tilfredsstillende måte (i alle fall med hensyn til det å unngå problemer med manglende forankring og prioritering og med manglende tverretattlig samarbeid).

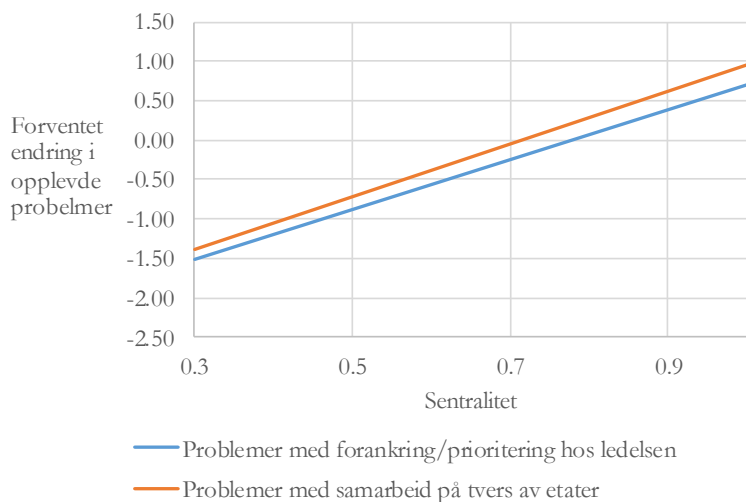
Effektene som estimeres i analysene i tabell 5.3 kan kanskje illustreres best i enkle figurer som viser nivået på (opplevde) endringer i de ulike problemene vi her snakker om. Figur 5.1 og 5.2 viser henholdsvis slike nivåer for de to «problemfeltene» (forankring/prioritering hos ledelsen og tverretattlig samarbeid) slik det estimeres for ulike verdier av kommunestørrelse (figur 5.1) og sentralitet (figur 5.2) (i figurene er andre analysevariabler holdt på snittverdiene, se tabell 5.4).

Figur 5.1: *Opplevde endringer i utfordringer knyttet til (i) forankring/prioriteringer hos kommuneledelsen og (ii) tverretatlig samarbeid. Etter kommunestørrelse.*



*Forklaring:* Basert på analyser presentert i tabell 3. Andre variabler holdt på snittverdier (se tabell 5.4).

Figur 5.2: *Opplevde endringer i utfordringer knyttet til (i) forankring/prioritering hos kommuneledelsen og (ii) tverretatlig samarbeid. Etter sentralitet.*



*Forklaring:* Basert på analyser presentert i tabell 3. Andre variabler holdt på snittverdier (se tabell 5.4).

I figur 5.1 ser en tydelig at særlig kommunestørrelse kan være av betydning for opplevelsen av både forankring/prioritering hos kommuneledelsen og det tverretatlige samarbeidet: Den minste kommunen forventes å ha en opplevelse av relativt større problemer over tid som er oppunder 3 poeng høyere enn den største kommunen – og forventes altså å oppfatte problemer på disse områdene

svært mye mer alvorlig enn den store kommunen. Også når det gjelder betydningen av sentralitet ses den tydelige *positive* sammenhengen, som diskutert ovenfor, altså at den mest sentrale kommunen altså forventes å oppleve *større* problemer over tid enn den minst sentrale, tilsvarende noe over 2 poeng.

## 5.2 Kommunenes tildelingsprofiler

I analysene benytter vi oss av et direkte spørsmål til kommunene om hvilke grupper som prioriteres når startlån tildeles (som ble stilt både i 2015 og 2017): «Prioriteres noen av disse gruppene for startlån?» (svaralternativene listes opp i tabell 5.4). I et første steg benytter vi oss av faktoranalyse (*principal components*) for å undersøke tendensen til at ulike «tildelingsprofiler» ser ut til å nedfelle seg blant kommunene i 2015-2017-perioden. For det første gir dette en pekepinn på hvorvidt det kan eksistere ulike «profiler» som er mer eller mindre i tråd med den «startlånsprofilen» som forskriftsendringen legger opp til – altså at startlån primært skal gis til «varig vanskeligstilte». I et neste steg benyttes faktorskårene på de ulike profilene, eller faktorene, som analysen finner frem til å belyse hvorvidt ulike profiler ser ut til å være på fremmarsj eller i tilbakegang i undersøkelsesperioden (fra 2015 til 2017). Tabell 5.4 viser resultatene fra faktoranalysen.

Tabell 5.4: *Kommunenes tildelingsprofiler i 2015 og 2017.*

	Faktor:	1	2	3	4	5
Enslig forsørger		0,813	0,084	0,001	0,033	-0,062
Enslig forsørger med mange barn		0,846	-0,120	0,004	0,088	0,144
Barnefamilier		0,790	0,081	0,023	-0,009	0,064
Familier med barn med spesielle behov		0,601	-0,202	0,282	0,059	0,053
Unge par		-0,168	0,892	0,035	0,068	-0,022
Unge enslige		-0,213	0,792	0,092	0,210	0,027
Unge barnefamilier		0,357	0,704	0,103	-0,209	-0,100
Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS		0,082	0,645	-0,185	0,166	0,198
Funksjonshemmede med behov for tilpasset bolig		0,162	0,017	0,839	-0,011	-0,047
Ung ufør med tilpasset bolig/døgnbase		0,039	0,043	0,830	0,018	-0,015
Personer uten fast arbeid		0,137	0,119	-0,053	0,854	-0,123
Personer utenfor arbeidsmarkedet		0,002	0,050	0,133	0,813	0,016
Kommunale leietakere		0,042	0,017	0,069	-0,330	0,774
Innvandrere/Flyktninger		0,221	0,026	-0,261	0,209	0,656
Personer med rus og/eller psykiske problemer		-0,029	0,052	0,411	0,180	0,500
Husstander med vedvarende lav inntekt		0,003	-0,004	0,390	0,133	0,412
Korrelasjoner mellom faktorer:						
	2	0,083	-	-	-	-
	3	0,264	0,033	-	-	-
	4	0,084	0,277	0,090	-	-
	5	0,261	0,048	0,199	0,176	-

For det første fremkommer en klar profil der man typisk prioriterer barnefamilier, også med spesielle behov, eller også enslige forsørgere, med eller uten mange barn (faktor 1; det er altså en tendens til at kommuner som svarer at de prioriterer den ene gruppen som nevnes også prioriterer de andre som nevnes, jf. høye faktorladninger, slik at dette kommer ut som en nokså klar profil). Dette kan stå i

delvis kontrast til faktor 2, som fanger opp særlig unge startlånssøkere, gjerne med barn, samt arbeidsinnvandrere, men allikevel uten spesielle (eller vedvarende) behov. Denne «profilen» kan altså illustrere en praksis som tilgodeser unge og nye i etableringsfasen i seg selv, og kan stå som en praksis som man ville gå bort fra i og med forskriftsendringen. Dernest ses en tendens til at de som svarer at «funksjonshemmede...» bør prioriteres også mener at det bør gjelde «unge uføre...»: Faktor 3 fanger altså også opp en «tildelingsprofil» som tilgodeser personer med spesielle behov. Også en profil som tilgodeser personer uten fast arbeid eller utenfor arbeidsmarkedet skilles ut (faktor 4) – også en gruppe som ikke *nødvendigvis* vil stå overfor varige problemer, og til sist ser man at kommunale leietakere, innvandrere/flyktninger og personer med rus- eller psykiatriproblemer også skilles ut som en typisk gruppe enkelte vil prioritere (faktor 5; en gruppe som nok vil stå overfor spesielle problemer av en viss varighet).<sup>[1]</sup>

Metoden som benyttes (ikke-ortogonal rotasjon) tillater også at faktorene, eller «tildelingsprofilene» i seg selv kan ha sammenheng med hverandre (dvs. være korrelerte), hvilket kan være rimelig, siden helt «entydige» profiler sjelden forefinnes. En ser uansett av korrelasjonsmatrisen nederst i tabellen at det nettopp er en tendens til at «profilene» der spesielle behov tilgodeses (faktor 1, 3 og 5) «utøves» sammen ( $r > 0,25$  i de fleste tilfeller), og dette gjelder også innbyrdes blant «profilene» der dette *ikke* er et hovedpoeng (faktor 2 og 4).<sup>[2]</sup> Det kan altså synes som at «profilbildet» er noe sammensatt, men at det fremkommer et tydelig skille mellom overordnede profiler som tar tak i spesielle og vedvarende behov og profiler som ikke gjør det.

I neste steg av analysen benytter vi som sagt faktorskårene fra analysen presentert i tabell 5.4 for å undersøke om ulike «profiler» er i frem- eller tilbakegang i perioden. Dersom forskriftsendringen fra 2014 har den ønskede effekten, eller i alle fall har en *sterk nok* effekt, forventer vi at «profilene» som skal høyde for spesielle og vedvarende behov (faktor 1, 3 og 5) i *økende grad* tas i bruk i perioden, og at «profilene» som ikke tar slike hensyn i *mindre grad* tas i bruk. Tabell 5.5 viser resultatene fra analysene, som også inkluderer kommuneindikatorer (slik at vi kun benytter variasjonen i skåre innenfor den enkelte kommunen).

Tabell 5.5: *Utvikling i kommunenes tildelingsprofil i 2015-2017. N=217.*

	1 Forsørger m/ barn (evt. med spesielle behov)		2 Unge og arbeidsinnva ndrere		3 Funksjons- hemmede, uføre		4 Personer uten arbeid/uten- for arbeids- markedet		5 Komm. leitakere, flyktn./innv., rus/psykiatri	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
t (2015=0, 2017=1)	<b>0,360</b>	-1,177	<b>-0,279</b>	-0,883	-0,207	-0,760	-0,127	-0,694	-0,026	-1,448
	<b>(0,130)</b>	(1,171)	<b>(0,100)</b>	(0,907)	(0,117)	(1,056)	(0,139)	(1,263)	(0,119)	(1,064)
andel sos. repr. x t		-0,537		-0,165		-0,877		-0,497		0,645
		(0,990)		(0,767)		(0,893)		(1,068)		(0,900)
sentr. x t		-0,081		-0,043		-0,141		-0,005		-0,228
		(0,145)		(0,112)		(0,130)		(0,156)		(0,131)
befolkn. (log) x t		0,205		0,081		0,125		0,083		0,172
		(0,134)		(0,104)		(0,121)		(0,145)		(0,122)
Justert R <sup>2</sup>	0.261	0.260	0.568	0.556	0.405	0.399	0.162	0.140	0.381	0.389

Alle regresjoner inkluderer faste effekter for kommuner. p <0.01 for estimater i fet skrift.

I kolonne I vises resultatene fra analysen, der kun periodeindikatoren (t) inkluderes. Her ses tydelig at «profilen» som fanges opp av faktor 1 (se tabell 5.4) går klart frem i perioden, mens den so m ganges opp av faktor 2 går tilbake. Dette er i tråd med «kapabilitets-hypotesen»: Førstnevnte, *med* vekt på spesielle behov, går frem med 0,36 standardavvik, mens sistnevnte, *uten* en slik vektlegging går tilbake med 0,28 standardavvik.<sup>[3]</sup> I kolonne II legges indikatorer for ulike kommunekarakteristika til – for å undersøke om ulike kommunetyper, gitt ved partifarge (sosialistandel), sentralitet og befolkningsstørrelse, kan ha spesielle problemer med å «legge om» ulike profiler i perioden (der nevnte kommunevariabler altså samspilles med periodeindikatoren). Resultatene – altså de insignifikante estimatene – viser at slike forhold ikke ser ut til å spille noen rolle: Trenden som vises i kolonne I ser ut til å være universell i vid forstand.

## 5.3 Oppsummering

Disse analysene har vist at det særlig er rundt den *generelle organiseringen* av det boligsosiale arbeidet at ulike typer kommuner, med ulike forutsetninger, også vil kunne oppleve ulike utfordringsbilder. På den annen side finner vi *ikke* holdepunkter for at ulike kommuner sett på denne måten systematisk opplever saksbehandlingskvaliteten på svært ulike måter. På denne måten kan analysen bidra til noen avklaringer:

For det første kan de vise vei når det gjelder hvilke spesifikke områder (eller nivåer) i organisasjonen som fremstår som spesielt utfordrende. Her finner vi altså at vi *ikke* kan se på saksbehandlernivået som et problemområde, mens vi finner holdepunkter for at det heller er den *generelle organiseringen* som kanskje bør settes i fokus – for eksempel når Husbanken skal sette inn tiltak for å støtte det boligsosiale arbeidet i kommunene. For det andre, og i kombinasjon med det

første poenget, så kan det se ut til at kommunestørrelse og sentralitet – etter rimelige hypoteser – er *viktige kjennetegn* ved kommunene, slik at man dermed nettopp kan *identifisere* hvilke kommuner som kan komme til å møte på særlige utfordringer.

Startlånsordningen har etter forskriftsendringen har fått en mer rendyrket boligsosialt fokus hvor husstander med mer varige etableringsutfordringer ønskes tilgodesett. Vi har i artikkelen argumentert for at omleggingen og rendyrkingen av ordningen kan forstås og normeres ut i fra Kapabilitetstilnærmingen til Amartya Sen. Dette gir en mer nyansert benchmarking enn den tradisjonelle tilnærmingen med lavinntekt. I følge våre empiriske analyser så kan ikke heterogeniteten i kommunenes praksis uten legitimeres og forklares ut fra lokale forskjeller. Faktoranalysen peker mot at selv om «profilbildet» i kommunenes tildeling av ordningen er noe sammensatt, fremkommer det et tydelig skille mellom overordnede profiler som tar tak i spesielle og vedvarende behov, og tilsvarende mer varig utfordringer, og profiler som ikke gjør det. Det er har midlertid vært tendens mot at flere tildelinger i den første kategorien fra 2015 til 2017. Vi finner imidlertid ikke at denne tendensen kan forklares ut kommunekaraktistika. Det er således ikke belegg i dataene at for å si at kommuner som kan ha spesielle problemer med å «legge om» ulike profiler i perioden uten videre kan forklares ut i fra sentralitet, befolkningsstørrelse eller partifarge.

---

<sup>[1]</sup> «Husstander med vedvarende lav inntekt» lader, kanskje overraskende, ikke svært høyt på noen av faktorene (ladninger på <0,4), men det er uansett en tendens til at prioriteringen av denne gruppen faller sammen med prioriteringen av andre grupper med behov av «noe vedvarende» art (dvs. sammen med gruppene under faktor 3 og 5).

<sup>[2]</sup> Mens korrelasjonene på tvers av dette skillet er mindre (<0,18).

<sup>[3]</sup> Faktorskårene fra analysen i tabell 5.4 er nettopp *standardiserte*, dvs. normert med et snitt på 0 og et standardavvik på 1. Ingen av de andre «profilene» (faktorene) går signifikant frem eller tilbake, men de er også «svakere» faktorer i den forstand at de forklarer mindre av variasjonen i faktoranalysen (faktor 1 forklare mest, deretter faktor 2 osv.)



## 6 Oppsummering og konklusjon

### 6.1 Hvorfor er det nyttig å bruke kapabilitetstilnærmingen til å analysere kommunenes startlånspraksis?

I 2014 ble det vedtatt en forskrift for startlånet som innebar en omfattende omlegging av ordningen hvor unge førstegangskjøpere ikke lenger var en uttalt del av målgruppen. Startlånsordningen hadde i stedet fått et mer rendyrket boligsosialt fokus på husstander med mer varige etableringsutfordringer. Ut i fra standardterminologi på det boligsosiale feltet kan forskriftsendringen forstås slik at den skal rettes mot vanskeligstilte på boligmarkedet, som samtidig har potensiale til å eie egen bolig å betjene et startlån. Den nærmere avgrensningen av målgruppen kan dermed forstås som et spørsmål om hvem som er «vanskeligstilt». På dette spørsmålet har ulike utredninger og studier gitt ulike svar, men tendensen har de siste årene har vært å oppfatte relative lavinntektsgrenser som EU60 som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å kunne betraktes som vanskeligstilt. En studie fra 2017 brukte en slik tilnærming og konkluderte med at kun 20 prosent av startlåsmottagerne var vanskeligstilte, og at kommunene således ikke praktiserte ordningen i samsvar med forskriften fra 2014. (Ekhaugen et. al 2017). En nylig publisert rapport «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- en kapabilitetstilnærming» har kritisert denne tilnærmingen med avgrensning «vanskeligstilthet» ved hjelp av relative lavinntektsmål (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). Hovedkritikken er at slike mål ikke tar høyde for den store prisvariasjonen i lokale markeder. I kommuner med høye boligpriser kan individer og husstander allikevel mangle reelle muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende(eid) bolig selv om de har inntekter som ligger over en relativt lavinntektsgrense. I stedet for en definisjon av vanskeligstilthet basert på lavinntekt brukes kapabilitetstilnærmingen av Amartya Sen til både til å definere og estimere «vanskeligstilthet» og omfanget av det. Vanskeligstilte i et kapabilitetsperspektiv forstås som at husstander som *har en ikke-tilfredsstillende bosituasjon eller boutgiftene til husstanden fortrenger annet nødvendig konsum og mangler muligheten til å bo tilfredsstillende og ha et tilstrekkelig konsum av nødvendige varer, som følge av utilstrekkelige økonomiske ressurser og/eller redusert mulighet til å omforme disse konsumformål* (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). I rapporten «Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet» approksimeres *utilstrekkelige økonomiske ressurser* gjennom en estimert lavinntekt basert på SIFO-satser og hva det koster å leie en tilfredsstillende bolig i det lokale boligmarkedet. Kapabilitetstilnærmingen åpner for en langt mer fleksibel forståelse av hva det vil si å være «vanskeligstilt», og dermed også forståelsen av målgruppeavgrensningen og tildelingskriteriene for startlånsordningen. Samtidig vil en slik fleksibel forståelse av ordningens nedslagsfelt, uten eksplisitte nasjonale grenser for lavinntekt, også kunne vanskeliggjøre vurderingen av i hvilken grad kommunene praktiserer ordningen i samsvar med de nye premissene for forskriften. Kapabilitetstilnærmingen er brukt til avgrensning

vanskelighetstilthet og kan dermed oppfattes som en presisering av forskriftsendringen, som tilsammen gir et normeringsgrunnlag for vurdering tildelingsprofilen i kommunenes startlånpraksis. Det er imidlertid en utfordring å sammenstille faktiske tildelingsprofiler med normene for tildeling, uten individdata. Hovedformålet med denne rapporten har vært å vise hvordan Startlånundersøkelsen, som er en spørreundersøkelse til landets kommuner, kan utnyttes til å belyse kommunenes praksis og hvordan har utviklet seg etter omleggingen i 2014. Siden dataene vi har er på kommunenivå, og ikke på individnivå, er hovedgrepet i rapporten utlede normer for tildeling og tildelingsprofil som normeringsgrunnlag for kommunenes valg av praksisinnretning. For at kommunene skal identifisere søkerens kapabiliteter, både mht. mangel på muligheter til å skaffe tilfredsstillende bolig på egenhånd og evnen til å betjene et startlån, må kommunene legge opp sin praksisinnretning til at dette blir mulig og at virkemidlene tilpasses tilsvarende. Dette fordrer individorientert prosesser, med aktiv dialog mer bruker, og hvor virkemidlene tilpasses skjønnsmessig på bakgrunn av det informasjonstilfanget slike prosesser gir grunnlag for. I rapporten har vi derfor utarbeidet en kapabilitetsindeks som oppsummerer de føringer for praksisinnretning som er nødvendig for en individuelle tilpasning av startlånet i samsvar med individenes kapabiliteter.

## 6.2 Hvordan har kommunenes startlånspraksis utviklet seg i 2015-2017 når det gjelder praksisinnretning og tildelingsprofil?

I analysene i denne rapporten har vi benyttet oss av data fra Startlånundersøkelsen fra henholdsvis 2015 og 2017. I korte trekk har vi sett på

- a) ulike problemer ulike typer kommuner kan ha når det gjelder en omlegging av organiseringen av startlånforvaltningen, gitt ved opplevde problemer med forankring/prioritering hos toppledelsen og tverretattlig samarbeid, og med manglende kapasitet og kompetanse på saksbehandlernivå
- b) hvordan kommunene legger om i prioriteringen av ulike grupper i startlånstildelingen, herunder hvordan ulike typer kommuner synes å endre praksis på dette punktet
- c) hvordan innretningen i startlånpraksisen varierer mellom ulike typer kommuner (og over tid), dvs. hvordan kommunene typisk legger vekt på en individorientert eller en mer tradisjonell «bankfaglig» saksbehandling.

For det første viser analysene at endringer i kvaliteten på saksbehandlingen for startlånordningen – på saksbehandler- og ledelsesnivå – varierer med kommunetype: Fra 2015 til 2017 ser det ut til at det er de store kommunene som best takler utfordringen med å forankre en god generell organisering av startlånarbeidet hos kommuneledelsen samt å bygge opp et relativt bedre tverretattlig samarbeid. Dette kan tolkes som en støtte til en «profesjonalitetshypotese», der større organisasjoner (dvs. større kommuner) alt annet likt står bedre rustet til å møte organisatoriske utfordringer. På den annen side finner vi også at de mest sentrale kommunene (alt annet likt) møter de

største organisatoriske utfordringene (med hensyn til forankring og samarbeid), noe som er i tråd med de større utfordringene på det boligsosiale feltet i slike kommuner. Og vi finner ingen effekter av kommunestørrelse og sentralitet når det gjelder spesifikke problemer på saksbehandlernivået. Dette kan reflektere at man i små som store kommuner har mulighet til å rekruttere saksbehandlere, dvs. ha noenlunde like forutsetninger for å tiltrekke seg, og beholde, tilstrekkelig og tilfredsstillende kompetanse.

For det andre viser analysene av prioriteringer av ulike grupper at det skjer endringer i undersøkelsesperioden (2015-2017). Resultatene viser at en typisk gruppe som teller enslige forsørgere (eventuelt med mange barn), barnefamilier generelt og familier med barn med spesielle behov prioriteres mer i 2017 enn i 2015. Samtidig prioriteres en gruppe som utgjøres av unge par, unge enslige, unge barnefamilier og arbeidsinnvandrere mindre over den samme perioden. Denne tendensen er generell, dvs. vi finner få tegn til variasjon i en slik trend mellom ulike kommunetyper (gitt ved kommunestørrelse mv.) Dette kan tolkes som en generell fremgang for en «tildelingsprofil» som er i tråd med forskriftsendringen av 2014, og en tilsvarende tilbakegang for en prioritering av (unge) førstegangsetablerere.

For det tredje viser resultatene at en «individorientert» organisatorisk innretning i startlånstildelingene er på fremmarsj mellom 2015 og 2017: Særlig når det gjelder den «prosessuelle» siden ved saksbehandlingen – dvs. om man legger vekt på bruk av personlig dialog og utvidet veiledning og vurdering – ser man i de største kommunene at en slik «personlig» og individorientert innretning blir mer vanlig. Også når det gjelder den individorienterte «bankfaglige» delen av innretningen – dvs. om man legger vekt på bruk av fastrente og skjønn i utmåling og nedbetalingstid – ser man en viss fremgang (særlig på det sistnevnte punktet). I videre analyser ser man imidlertid at forskjeller består mellom kommuner også i 2017: Store kommuner og kommuner med store levekårsproblemer, og som *samtidig* har et solid borgerlig flertall i kommunestyret benytter seg særlig lite av en individorientert «bankfaglig» innretning. På den annen side benytter «rike» kommuner seg mer av en slik innretning. Det kan altså synes som at lokale forhold, slike som lokalpolitiske preferanser og demografiske forhold og økonomi, i et visst monn kan forklare noe av innretningen den enkelte kommunen velger, i alle fall når det gjelder prinsippene vurderingen av startlånssøknaden følger. Vi finner ingen tilsvarende effekter av kommunetype i analysen av et eventuelt individorientert «prosessuelt» aspekt ved innretningen (noe som kan tolkes som at det er i de bankfaglige aspektene at de store kostnadene, for eksempel med hensyn til kompetanse og rekruttering, må tas).

## 6.3 Videre forskning

Vi har sett at kommunenes startlånspolis kan analysere ut i fra både tildelingsprofil og praksisinnretning basert kommunenes selvrapportering i Startlånundersøkelsen, både i 2015 og 2017. Dette har, som vi har sett, gitt interessante resultater og innsikter i kommunenes startlånspolis. Rapporten har bygd på, og videreført, en kapabilitetsbasert forståelse av hva

vanskeligstilthet er, men å uten å bruke individdata og uten de lokalt definerte lavinntektsgrensene som har blitt benyttet til å estimere omfanget vanskeligstilthet (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). Startlånsundersøkelsen kan imidlertid kobles til individdata på tildelinger og avslag på startlån. Dette vil gi veldig interessante analysemuligheter til estimere kommunenes faktiske tildelingsprofiler og hvordan disse henger sammen med kommunenes praksisinnretning basert på kapabilitetsindeksen og Startlånsundersøkelsen.

## Litteratur

- Aarland, K. (2011). En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet. NOVA-notat
- Aarland, K. (2012) Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering. NOVA Notat 8/2012
- Astrup, K. og K. Aarland (2013). Økonomisk risiko og boligeie. NIBR-rapport 2013:28.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud, R. Barlindhaug og K. Aarland (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen, NIBR-rapport 2014:27.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud og K. Aarland (2015)  
Kommunenes praktisering av startlånsordningen - effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport 2015:27
- Gorsuch, R. L. (1983): *Factor Analysis*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Høydahl, E. (2017): Ny sentralitetsindeks for kommunene. SSB-notat 2017/40.
- Mogstad, M. (2005) *Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem?* Økonomiske analyser 3/2005 Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. m.fl. (2005): *Region-specific versus Country-specific Poverty Lines in Analysis of Poverty*, Discussion Paper no 408, Statistics Norway
- Monkerud L.C, K. Astrup og V. Nordvik(2018). Vanskeligstilte på boligmarkedet - en kapabilitetstilnærming. NIBR-rapport som utkommer snart.
- Rustad Thorsen, L. (2017): *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2017/06.
- Vrålstad, S. (2014): *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*. Statistisk sentralbyrå.
- Vista Analyse (2017) «Fra bostøtte til programarbeid». Vista Analyse, Rapport 2017/20.

# Vedlegg 1

## Spørreskjemaet i Startlånsundersøkelsen

### Undersøkelse om kommunal startlånspraksis

Del A: Bakgrunnsinformasjon om din kommune og forholdene på det lokale boligmarkedet.

**A1 Følger kommunen din Husbankens retningslinjer?**

- Ja
- Nei

**A1a Du svarte at din kommune ikke følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer?**

- Ja
- Nei

**A1b Du svarte at din kommune følger Husbankens retningslinjer. Har kommunen din utformet egne retningslinjer som supplerer Husbankens på ett eller flere punkter?**

- Ja
- Nei

**A2 Hva er utfordringene i det boligsosiale arbeidet i din kommune?**

	Ikke	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad	Vet ikke
Få kommunale leieboliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Få private leieboliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Høye leiepriser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ustabil leiemarked med få muligheter til langtidsleie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Få leieboliger for familier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Høye boligpriser (ved kjøp)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Komplekse utfordringer blant dem som trenger bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lav inntekt blant dem som trenger bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ustabil inntekt blant dem som trenger bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dårlig økonomisk styring blant dem som trenger bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjeldsproblemer blant dem som trenger bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende saksbehandlerkapasitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende kompetanse på saksbehandlernivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende forankring/prioritering på ledelsesnivå i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende samarbeid på tvers av etater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre utfordringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**A2a Du svarte i forrige spørsmål at kommunene har "andre utfordringer", vennligst spesifiser:**

**A3 Har følgende grupper vanskeligheter med å skaffe seg en god og stabil leiebolig i din kommune?**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	Ja	Vet ikke
Enslig forsørger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enslig forsørger med mange barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnefamilier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familier med barn med spesielle behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innvandrere/Flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer uten fast arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med varierende inntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med lav arbeidsinntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer utenfor arbeidsmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med varig trygdeinntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med rusproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med psykiske problemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge enslige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge par	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge barnefamilier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ung ufør med tilpasset bolig/døgnbase	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Funksjonshemmet med behov for tilpasset bolig



Del B: Om saksbehandlingskapasiteten i din kommune.

**B1 Hvor mange årsverk brukte kommunen/bydelen i saksbehandlingen av startlånssøknader i 2014?**

**B2 Hvor er startlånet lokalisert i kommunen/bydelen ?**

- NAV
- Eiendomsavdelingen
- Boligsosialt kontor/avd.
- Helse/sosiale tjenester
- Rådmann

Teknisk avdeling

Annet sted, vennligst spesifiser:

**B3 Hvilken faglig bakgrunn har saksbehandler(ne)?**

Mest bankfaglig

Mest sosialfaglig

Annen

**B4 Hvilket utdanningsnivå har saksbehandler(ne)?**

- Stort sett videregående utdanning
- Stort sett høyskole- eller universitetsutdanning

**B5 Har saksbehandler(ne) også andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet?**

- Ja
- Nei

**B5a Du svarte at saksbehandler(ne) også hadde andre oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet. Vennligst spesifiser hvilke (sett kryss ved alle aktuelle alternativer):**

- Tilskudd til etablering
- Tilskudd til tilpasning
- Statlig bostøtte
- Tildeling av kommunale leieboliger
- Booppfølgingstjenester
- Andre boligsosiale oppgaver (spesifiser):

**B6 Har (noen av) saksbehandlerne i tillegg andre oppgaver som ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning e.l.?**

- Nei
- Ja, vennligst spesifiser:

**B7 Hvem avgjør i hovedsak søknader om startlån ?**

	Saksbehandler alene	Saksbehandlere i felleskap (hvis det er flere)	Saksbehandler i samråd med nærmeste leder	En tverrfaglig/tverretattlig gruppe
"Ukompliserte» søknader" (med ukompliserte søknader menes tilfeller der kun søkeres økonomi vurderes og søker ikke har noen særlige utfordringer/behov utover at vedkommende ikke kan få tilstrekkelig lån i en vanlig bank)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søkere med lav betjeningsevne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søkere med andre typer økonomiske utfordringer, som for eksempel gjeld eller disponeringsproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknader som krever samhandling med andre etater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknader som blir formidlet fra andre etater i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

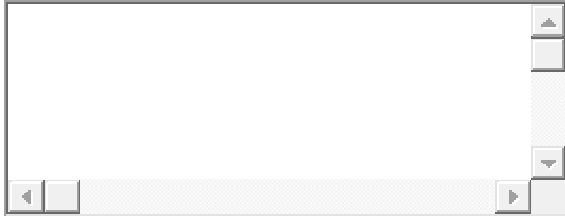
**B8 Omtrent hvor stor prosentandel av søknadene krever samhandling på tvers av kommunale tjenester? (sett inn et helt tall mellom 0 og 100)**

Del C: Om din kommunes prioriteringer blant de ulike målgruppene for startlånsordningen.

**C1 Hva legger dere vekt på i prioriteringen av søknader om startlån?**

	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familiesituasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bosituasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

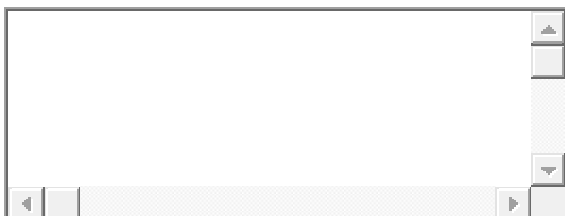
**C1a På forrige spørsmål svarte du at kommunen legger vekt på "annet" i prioriteringen av søknader om startlån. Vennligst spesifiser:**



**C2 Startlån skal primært gis til husstander der søker er "varig vanskeligstilt". I din kommune: Vil en søker regnes som "økonomisk vanskeligstilt" dersom vedkommende er:**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Trygdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Permanent nedsatt arbeidsevne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsledig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Person med rus og/eller psykiske problemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aleneforsørger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lav arbeidsinntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**C2a Du svarte "annet" om hvem som blir regnet som "økonomisk vanskeligstilt" i din kommune. Vennligst spesifiser hvilke andre grupper som blir regnet som "økonomisk vanskeligstilt" i kommunen:**



**C3 Har dere oversikt over "eierskapspotensialet" blant leietakere i kommunalt disponerte boliger, dvs. husholdninger som leier, men som ved hjelp av startlånet muligens ville vært i stand til å kjøpe egen bolig?**

- Ja
- Nei

**C4 Prioriteres noen av disse gruppene for startlån?**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	Ja	Ikke aktuelt i vår kommune
Enslig forsørger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enslig forsørger med mange barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnefamilier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familier med barn med spesielle behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innvandrere/Flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer uten fast arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer utenfor arbeidsmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Husstander med vedvarende lav inntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med rus og/eller psykiske problemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge enslige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge par	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unge barnefamilier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ung ufør med tilpasset bolig/døgnbase	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Funksjonshemmede med behov for tilpasset bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunale leietakere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**C5 Prioriteres noen av gruppene (spesifisert i forrige spørsmål) fremfor andre?**

- Ja
- Nei

**C5a Du svarte at noen grupper prioriteres fremfor andre, vennligst spesifiser hvilke:**

▲

□

▼

◀

▶

**C6 Hvordan vil du karakterisere potensielle startlånbrukeres kjennskap til ordningen og kommunes arbeid med å gjøre den mer kjent blant målgruppene?**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Er startlansordningen kjent blant målgruppene i din kommune ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jobber kommunen med å gjøre startlansordningen kjent blant målgruppene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jobber kommunen med å gjøre startlansordningen kjent blant egne ansatte som arbeider opp mot de ulike målgruppene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rettes informasjon om startlansordningen spesielt til noen grupper?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**C6a Du svarte i forrige spørsmål at kommunen din retter informasjon om startlånet spesielt til noen grupper. Vennligst spesifiser hvilke:**

**Del D: Om din kommunes vurdering av startlånssøkeres lånebetjeningsevne.**

**D1 Hvordan vurderes søkers betjeningsevne i din kommune?**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Kommunen bruker Husbankens kalkulator	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen bruker StartSAK	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen bruker egenutviklet modell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen bruker øvre grense for belåningsgrad (lån i forhold til bruttoinntekt)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen bruker et banklignende system	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D2 Bruker din kommune SIFOs satser for livsopphold i lånevurderingen?**

Ja

Nei, vennligst spesifiser hvilke alternativer som benyttes:

**D2a Hender det at kommunens livsoppholdssatser blir avveket, og i så fall når? Vennligst spesifiser nærmere:**

**D3 Hvordan trekkes skatt inn når dere vurderer låneevnen?**

- Vi beregner rentefradrag og ny skatt
- Vi tar ikke hensyn til rentefradrag ved skatteberegning
- Andre beregningsmåter, vennligst spesifiser:

**D4 Er sparing et tema i saksbehandlingsprosessen?**

- Ja, sparing til egenkapital før kjøp av bolig
- Ja, sparing for å legge opp en privat buffer etter kjøp
- Nei, det er ikke rom for sparing i budsjettet
- Nei, nedbetaling av annen gjeld prioriteres
- Annet, vennligst spesifiser:

**D5 Hvilke kriterier bruker din kommune for utmåling av startlånet?**

- Kommunen bruker i hovedsak prisnippet om "tre ganger inntekten"
- Kommunen bruker skjønn, og ser på mulighetsrommet for hver enkelt søker
- Andre kriterier, vennligst spesifiser:

**D6 Bruker kommunen fastrente for startlån?**

- Ja
- Nei



**D6a I hvilke tilfeller benyttes fastrentelån? (kryss av for alle aktuelle alternativer)**

- Til dem med dårligst økonomisk situasjon
- Til dem med fast trygdeinntekt
- Vi vurderer det i hvert enkelt tilfelle
- Andre tilfeller, vennligst spesifiser:

**D6b Hvor lang bindingstid har dere vanligvis på fastrentelån?**

- Tre år
- Fem år
- Ti år
- Tjue år
- Vi vurderer individuelt i hvert enkelt tilfelle

**D6c Brukes fastrenten som kalkulasjonsrente?**

- Ja
- Nei

**D6d Hvordan vurderes og håndteres overkursrisiko?**

- |                                                                     | Ja                    | Nei                   |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Siden rentene er så lave nå, vurderes risikoen som lav.             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kommunen har praksis med ikke å ta overkurs.                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi løser det ved hjelp av andre tiltak hvis det skulle bli aktuelt. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**D7 Hvor lang nedbetalingstid benyttes vanligvis til startlån?**

- 20 år
- 30 år
- 50 år
- Vi tilpasser den til søkeres situasjon

Annet, vennligst spesifiser:

**D8 For omtrent hvor stor prosentandel av lånetildelingene brukes 50 års nedbetalingstid? (sett inn et helt tall mellom 0 og 100)**

**D9 Hvilken type inntekt legges til grunn for vurderingen av startlån, i tillegg til lønn fra fast jobb? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)**

- Uføretrygd
- Barnetrygd
- Barnebidrag
- Lønn fra korte engasjementer/vikariater (inntil ett år)
- Lønn fra lengre engasjementer/vikariater (over ett år)
- Arbeidsavklaringspenger
- Andre midlertidige stønader
- Grunnstønad
- Bostøtte
- Annet, vennligst spesifiser:

**D10 Hvilke typer inntekt holdes utenfor i beregningen av søkers lånebetjeningsevne?**

**D11 Hvordan gis tilskudd til etablering i forbindelse med startlånet?**

	Ja	Nei
Tilskudd gis i kombinasjon med flytende rente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilskudd gis bare i kombinasjon med fast rente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi gir ofte litt tilskudd for å skape en liten buffer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi gir noen få store tilskudd når det ikke går på andre måter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilskuddsrammen er så liten at tilskudd sjelden brukes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi holder igjen i første omgang, men vi åpner for at folk kan komme tilbake og søke hvis det ikke går uten tilskudd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bare bestemte grupper kan få tilskudd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D12 Gir kommunen startlån til personer med annen gjeld (for eksempel kredittgjeld)?**

	Ja	Nei
Nei, de må ordne opp i andre gjeldsproblemer først	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ja, hvis gjelden er håndterbar/ikke for stor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ja, som et ledd i en refinansieringssak slik at husstanden kan beholde boligen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ja, så lenge søker ikke har betalingsanmerkninger/inkassosaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D13 Oppleves følgende forhold som en risiko når det gis startlån?**

	Nei	I liten grad	Til en viss grad	I stor grad
Gammel forbruksgjeld som ikke blir betalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søker tar opp ny forbruksgjeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søker har ikke god nok kontroll over økonomien sin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bil som krever reparasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligen skal ha skjulte feil/mangler som krever utbedring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre uforutsette utgifter som tannlegeregning, hvitevarer som må skiftes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Usikker inntekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsavklaring med usikker utgang (trygd/arbeid)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsledighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sykdom, stor omsorgsbyrde, familieforhold e.l. som kan medføre redusert arbeidsmarkedsdeltakelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barn som snart blir 18 år (barnetrygd, barnebidrag faller bort)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samlivsbrudd/ustabile familieforhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familieforøkelse som har konsekvenser for budsjett, arbeidsdeltakelse etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomisk bistand til øvrig familie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D14 Vurderes noen av de følgende tiltakene for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt?**

	Ja	Nei
Frivillig forvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillig kredittsperre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tvungen forvaltning (for NAV-ytelser)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D15 Tillater kommunen at noen av følgende typer boliger kan kjøpes med startlånsfinansiering?**

	Ja	I enkelte tilfeller	Nei
Oppussingsobjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enebolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tomannsbolig/rekkehus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Borettslag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bolig i sameie (leilighet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bolig med noe oppgraderingsbehov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**D16 Hvordan vurderer kommunen boligen for å minske risikoen (både for kommunen og låntaker) og sikre at startlånet blir tilbakebetalt (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)?**

- Ser gjennom prospektet
- Leser takst
- Snakker med megler
- Snakker med takstmann
- Er med på visning

Krever at fagfolk vurderer boligen

Annet, vennligst spesifiser:

**D17 Hvilke tiltak bruker kommunen hvis en boligkjøper (med startlån) kommer på etterskudd i tilbakebetalingen? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)**

Avdragsfrihet

Refinansiering

Sosialhjelp

Tilskudd

Andre tiltak, vennligst spesifiser:

**D18 Hvordan opplever du at bostøtten overlapper med nedslagsfeltet for startlånet i din kommune?**

Ikke i det hele tatt

I liten grad

Til en viss grad

I stor grad

**D19 Er forvaltningen av startlånet satt ut, for eksempel til Lindorff eller en (lokal) bank?**

Ja

Nei

**D20 Hvor god oversikt har dere over låntakernes tilbakebetalingshistorikk for startlån?**

Har til enhver tid oversikt over dem som har betalt og dem som ikke har betalt til forfall.

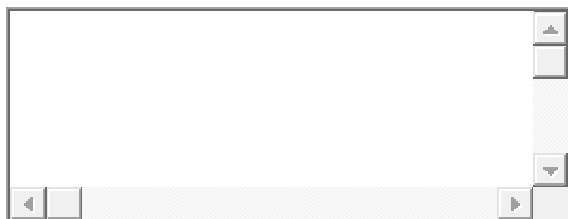
Rapport ukentlig

- Rapport månedlig
- Rapport hver annen måned
- Annet, vennligst spesifiser:

**D21 Hvordan følger dere opp låntakere som ikke har betalt renter og avdrag på startlånet i tide? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)**

- Forvalter tar seg av oppfølgingen av manglende betaling (hvis ekstern forvaltning)
- Datasystemet genererer automatisk brev
- Vi sender individuelt brev
- Vi ringer
- Vi sender SMS
- Vi sender e-post
- Vi kaller inn til møte
- Vi oppsøker dem hjemme hvis vi ikke får tak i dem på annet vis
- Annet, vennligst spesifiser:

**D22 Hvordan følger dere opp saken hvis låntaker ikke responderer på purring på utestående renter og avdrag?**

An empty text input field with a light gray background and a thin border. It features a vertical scrollbar on the right side and horizontal scrollbars at the bottom, indicating it is a multi-line text area.

Del E: Om ulike aspekter ved saksbehandlingen og dialogen med lånesøker.

**E1 Hvordan foregår dialogen med den som søker om startlån? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer)**

- Vi har ingen dialog utover innsendte søknadsskjema
- Vi sender brev hvis dokumentasjon mangler
- Personlig møte
- Samtaler på telefon
- Vi tar nærmere kontakt ved behov (brev/telefon)
- Annet, vennligst beskriv nærmere:

**E2 Bruker dere tolk for å forsikre dere om at søkere som ikke snakker godt norsk forstår hva et tilsagn eller avslag innebærer?**

- Ja
- Nei
- Ikke akutell problemstilling

**E3 Får søkere som får avslag på sin søknad veiledning om hvordan de på sikt kan kjøpe bolig med startlån?**

- Aldri
- Sjelden
- Som oftest
- Alltid



**E4 Vurderer din kommune muligheten for tildeling av startlån uten at det foreligger en formell søknad?**

- Nei
- Ja, ved søknad om kommunal bolig
- Ja, i andre sammenhenger, vennligst spesifiser nærmere:

**E5 Jobber dere over tid med husstander for at de på sikt kan kjøpe bolig med startlån (innenfor 1-5 år)?**

- Ja
- Nei, vi har ikke en slik praksis
- Nei, har ingen slike husstander for tiden

**E6 Hvilke etater samarbeider dere med, og hvilke er dere også samlokaliserte med? (sett kryss ved alle aktuelle alternativer, også om oppgaven/funksjonen ikke er organisert som en egen etat):**

	Har samarbeid	Er samlokalisert
Andre boligsosiale ordninger (bostøtte, tilskudd)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunale leieboliger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NAV arbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NAV forvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NAV ellers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Namsmann	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjeldsrådgiver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økonomisk rådgivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hjemmetjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hjemmesykepleien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annen helsetjeneste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Booppfølging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rus/psykiatri-team	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flyktningtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Del F: Om endring av startlånspraksis i din kommune etter forskriftsendringen av 1. april 2014.

**F1 Har forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ført til en omlegging av praksis for tildeling av startlån i din kommune?**

- Ja
- Nei

**F1a Du svarte at at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 ikke har endret startlånspraksisen i din kommune. Jobbet kommunen din allerede i tråd med den nye forskriften?**

- Ja
- Nei

**F1b Du svarte at forskriftsendringen for startlånet av 1. april 2014 har endret startlånspraksisen i din kommune. Vennligst spesifiser på hvilken måte (sett kryss ved alle aktuelle alternativer):**

	Ja	Nei
Vi prioriterer annerledes blant søkerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Husstander får lån nå som ikke ville ha fått lån tidligere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi gir mer fullfinansiering enn før	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- Vi gir mer sam-/toppfinansiering enn før
- Vi bruker mer tid på hver søknad
- Vi har mer samarbeid med andre etater
- Vi mottar flere søknader enn før
- Vi mottar færre søknader enn før
- Vi avslår flere søknader enn før
- Vi avslår færre søknader enn før
- Vi jobber mer aktivt med å fremme muligheten for å eie bolig i kommunen
- Vi må bruke unntaksbestemmelsen (bosetning) for å gi startlån til unge førstegangsetablerere

**F2 Har gruppen som søker om startlån endret seg de siste par årene?**

- Ja
- Nei

**F2a Du svarte at gruppen som har søkt om startlån endret seg de siste par årene. Vennligst spesifiser hvilke grupper som har falt fra og hvilke som har kommet til:**

An empty rectangular text input field with a light gray background and a thin border. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, indicating it is a scrollable text area.

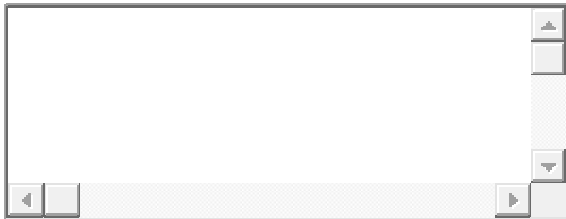
Del G: Avsluttende spørsmål.

**G1 Opplever dere at det er bred enighet innad i kommunen om hvordan man best kan bistå dem som trenger bolig i kommunen?**

Ja

Nei

**G2 Hvilke grupper kan tenkes å falle mellom to stoler med hensyn til startlånordningen (eventuelt i kombinasjon med andre boligsosiale virkemidler)?**

An empty text input field with a light gray background and a thin border. It includes standard navigation controls: a left arrow and a right arrow on the bottom edge, and up and down arrows on the right edge.

**G3 Hvordan tenker dere i kommunen at slike grupper (som faller mellom to stoler) best kan få dekket sitt behov for et godt og trygt sted å bo?**

An empty text input field with a light gray background and a thin border. It includes standard navigation controls: a left arrow and a right arrow on the bottom edge, and up and down arrows on the right edge.