

Virksomheter av startlån

Rapport 2012 - 01

Virkninger av startlån

Utarbeidet for Husbanken

Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført en analyse av virkningene av startlånsordningen. Analysen er i hovedsak basert på registerdata fra Husbanken, en spørreundersøkelse mot kommunene og eksisterende litteratur.

Prosjektteamet har bestått av Audun Gleinsvik (prosjektleder), Synne Klingenberg og Lars-Erik Becken (kvalitetssikrer).

Oslo, januar 2012

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
SUMMARY	5
1 INNLEDNING.....	6
1.1 Bakgrunn og formål.....	6
1.2 Om ordningen	6
1.3 Metode og data	7
2 BRUKEN AV STARTLÅN	8
2.1 Omfang de senere årene	8
2.2 Hva kjennetegner låntakerne?.....	9
2.3 Geografisk fordeling.....	13
2.4 Finansieringsandeler	14
2.5 Hva kjennetegner boligene?	14
3 VIRKNINGER AV ORDNINGEN	16
3.1 Virkninger for brukerne	16
3.2 Virkninger for boligmarkedet.....	19
3.3 Virkning på boligpriser	23
3.4 Bidrag til makroøkonomisk ustabilitet	25
4 VIRKNING AV RETNINGSLINJER FOR BANKENES BOLIGLÅNSPRAKSIS.....	27
5 VURDERING AV MULIGE ENDRINGER I STARTLÅNSORDNINGEN	32
5.1 Egenkapitalkrav på 15 prosent	32
5.2 Strengere behovsprøving	34
5.3 Konjunkturtilpasning	35
5.4 Økt rente	35
LITTERATUR	37

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Bruken av startlånsordningen har økt de senere årene samtidig som bankenes boliglånspraksis er strammet til. Dette kan ha ført til at nye grupper har søkt til startlånsordningen, men vi finner ikke klare indikasjoner på at bruken av startlånsordningen har endret seg som følge av innstramning i bankene. Situasjonen i økonomien gjør nå at Finanstilsynet arbeider for å redusere veksten i boligprisene og husholdningenes gjeld. Veksten i bruk av startlån trekker i motsatt retning, men det er høyst usikkert hvor sterk effekt startlånsordningen har. Hvis man strammer inn kravene for å tildele startlån, vil man redusere oppnåelsen av boligsosiale mål. Det er ikke grunnlag for å tallfeste samfunnsøkonomisk nytte eller kostnader ved startlånsordningen, og heller ikke for vurdere om egenkapitalkrav for startlån vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Bakgrunn

Formålet med startlånsordningen er å hjelpe førstegangsetablerere og vanskeligstilte til å kjøpe og holde på sin egen bolig. Ordningen er ment for dem som ellers ikke ville fått boliglån i bank. Bruken av ordningen har vokst sterkt de senere årene. Samtidig uttrykker Norges Bank og Finanstilsynet en viss bekymring over nivået på og veksten i boligprisene og husholdningenes gjeld. Finanstilsynet utformet i mars 2010 retningslinjer som siktet mot å få banker og andre finansinstitusjoner til å stramme inn kravene for å få boliglån. Startlånsordningen kan sies å undergrave Finanstilsynets tiltak for å stramme inn bankenes boliglånspraksis. I desember 2011 kom Finanstilsynet med nye retningslinjer. Disse vil også kunne ramme bruken av startlån, gitt at startlån kombineres med banklån ved kjøp av bolig. Det er imidlertid uklart hvor sterke virkninger retningslinjene vil få.

Problemstilling

Utredningen omhandler nytte og kostnader ved startlånsordningen samt konsekvensene for startlånsordningen av retningslinjer som Finanstilsynet har utformet for finansinstitusjonenes boliglånspraksis. Oppdraget omfatter også følgende spørsmål: .

- Har den sterke veksten i startlån bidratt til å øke presset i boligmarkedet?
- Representerer muligheten for å få 100 pst. lånefinansiering gjennom startlån en enkel måte å omgå Finanstilsynets retningslinjer?
- Bidrar økt bruk av startlån til å øke belåningsgraden, noe som kan bli en utfordring dersom boligprisene faller, arbeidsledigheten øker eller renten stiger ?
- Hva er de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å kreve 15 prosent egenkapital også ved kjøp som er delvis finansiert med startlån?

Analysen er basert på Husbankens register over søknader om og tildeling av startlån, en spørreundersøkelse mot saksbehandlerne for startlånsordningen og eksisterende litteratur.

Bruken av startlån

Vi har sett på om bruken av startlånsordningen har endret seg de senere årene, og særlig om ordningen i større utstrekning blir brukt av personer uten ”særskilte behov” og personer med relativt høye inntekter.

I perioden 2005-11 har det vært en tendens til at en større andel av startlånene er gått til førstegangsetablering og mindre til reetablering. Andelen vanskeligstilte blant låntakerne har sunket fra 32 til 25 prosent. Gjennomsnittsinntekten til dem som har fått startlån har økt over tid, men inntil 2011 var ikke veksten sterkere enn i resten av befolkningen. I 2011 har inntektsnivået for nye startlånsbrukere ligget betydelig høyere enn i 2010, men innrapporterte data for 2011 er langt fra komplett, og man må derfor tolke endringer fra 2010 med forsiktighet.

Om lag halvparten av startlånsbrukerne bor i privat leid bolig når de får lånet, mens om lag en av fire bor i selveid bolig. 7 prosent av brukerne bor i kommunalt eid utleiebolig når de får lånet. Disse andelen var ganske stabile i 2005-10.

Det har vært en svak tendens til at en økende andel av lånene gis i sentrale strøk. Det var en sterk vekst i Oslos andel fra 2009 til -10.

Startlånenes andel av kjøpesummen for boligene har sunket noe over tid. Endringen skjedde fra 2008 til -09. Ellers har andelen vært stabil. Andelen banklån av kjøpesummen har variert en del fra år til år, men med en stigende tendens. I 2010 utgjorde startlån og banklån henholdsvis 46 og 47 prosent av samlet finansiering i de aktuelle kjøpene. Egenkapitalandelen har ligget ganske stabilt på 3-4 prosent, mens ”annen finansiering” har variert betydelig langs en fallende trend.

Gjennomsnittsstørrelsen på boligene som er kjøpt med startlån har variert en del over tid. De to siste årene har gjennomsnittsstørrelsen økt litt. Våre data for kjøpesum inkluderer ikke andel av fellesgjeld i borettslag, o.l. Vi har sett på hvordan gjennomsnittlig kjøpesum for boligene har utviklet seg sammenlignet med boligprisene i Norge totalt. Dette kan indikere noe om standarden på boligene som er kjøpt med startlån har steget eller sunket. Konklusjonen er at det ser ut til at standarden steg i perioden 2005-09, men falt betydelig i 2010.

Nytten av startlån

Startlån er en ordning som skal hjelpe personer som har vanskelig for å etablere seg på boligmarkedet eller å holde på den boligen de eier. Ordningen har hovedsakelig to målgrupper:

- Vanskeligstilte
- Førstegangsetablere

Den boligsosiale politikken bygger på at en god bolig er viktig for mestring og livskvalitet. I Norge eier de fleste sin egen bolig. Skattesystemet favoriserer eierskap framfor leie, og eierskap har også utviklet seg til en norm slik at de fleste forventer å bli eiere. Startlånsordningen skal hjelpe dem som ikke får lån fra ordinære finansinstitusjoner.

Startlån kan dels ses på som et fordelingspolitisk tiltak og kan dels begrunnes i at boforhold kan ha indirekte virkninger for livskvalitet og mestring. I følge NOU 2011:15 tyder blant annet rapportering fra kommunene på ”at mange av dem som etablerer seg i egen bolig klarer seg bedre enn dem som leier kommunal bolig. Trygghet og forutsigbarhet i boforholdet legger grunnlag for å fungere bedre på andre arenaer.”

Det er en rekke eksempler på at startlån kan bidra positivt. For økonomisk vanskeligstilte kan det å eie egen bolig gi en tryggere ramme rundt livene de lever. Det kan igjen bidra til redusert behov for støtte og bistand fra det offentlige, bedre oppvekstvilkår for egne barn og legge bedre til rette for aktivitet (arbeid/utdanning). I en skilsmisse eller for familier med behov for tilpasset bolig på grunn av funksjonshemming eller sykdom, kan startlån brukes til å kjøpe ut familie-medlemmer og/eller til å oppgradere/tilrettelegge eksisterende bolig.

Selv om det fra kommune-Norge rapporteres om en rekke enkeltteksempler der startlån har hatt stor nytte finnes det – så vidt vi kjenner til – ingen empiri som på et aggregert nivå dokumenterer de indirekte virkninger av eierskap til egen bolig når det gjelder mestring og livskvalitet. Det er også verdt å merke seg at en offensiv bruk av startlån kan ha negative konsekvenser hvis de brukes på ”feil” mottakere. Hva som er nettoeffekten av overnevnte utfall knytter det seg dermed stor usikkerhet til.

Det er grunn til å anta at den samlede nytten av startlån i forhold til de vanskeligstilte i stor grad avhenger av praksis hos den enkelte kommune og den enkelte saksbehandler. Vi tenker her både på vurderingene som gjøres i forkant av et startlån og oppfølgingen etter at vedkommende har fått et lån. Her er det i dag svært ulik praksis mellom kommunene. Ved god praksis av saksbehandler er det grunn til å forvente at negative utfall kan minimeres. God siling og oppfølging av mottakere kan både redusere antall inkassosaker totalt sett og eventuelle negative konsekvenser for de berørte. Ved dårlig praksis kan imidlertid startlån gjøre situasjonen enda vanskeligere.

Kostnader

Startlånsordningen innebærer en viss subsidiering av boliger. Vanligvis vil en subsidiering gi et samfunnsøkonomisk tap, gitt at ikke det som subsidieres gir positive indirekte virkninger. Startlånsordningen og den bolig sosiale politikken for øvrig bygger på en forutsetning om at subsidiene kan begrunnes på denne måten.

Startlånsordningen kan også påføre økonomien kostnader knyttet til svakere finansiell stabilitet. I Norge har husholdningenes gjeld og boligprisene vokst mye de senere årene. Gjelden har i den senere tid vokst sterkest i husholdningsgrupper med svak gjeldsbetjeningsevne. Denne utviklingen øker risikoen for et tilbakeslag i form av fall i boligprisene og at husholdningene må stramme inn forbruket for å tilpasse sin samlede formuesposisjon. Startlånsordningen bidrar i dag til øke disse risikoer.

Grunnlaget for å tallfeste kostnadene knytte til økt makroøkonomisk sårbarhet er svakt. Det er godt dokumentert at finansielle kriser vanligvis påfører samfunnsøkonomien meget store kostnader og at man vanligvis ser sterk vekst i kredittvolum og boligpriser før en slik krise, men grunnlaget for tallfeste startlånsordningens bidrag til sannsynligheten for og styrken i en nedgangsperiode er tynt. Finanstilsynet argumenterer for øvrig heller ikke for at det er fare for krise, bare at det kan oppstå situasjoner med redusert forbruk utløst av fall i boligprisene og/eller uventet vekst i rentenivået.

Det finnes modeller som viser hvordan kredittvekst og boligprisvekst kan forsterke hverandre gjensidig. Ekstra kredittvekst kan gi betydelig boligprisvekst over en lengre periode. Det er betydelig usikkerhet om styrken i slike samspill. Videre har enkelte forskere pekt på at førstegangsetablering – som typisk skjer i relativt billige boliger – kan utløse en slags kjedereaksjon av prisvekst til segmenter med dyrere boliger.

Virkninger av retningslinjer for bankenes boliglånpraksis

Finanstilsynet vedtok i mars 2010 retningslinjer som tilsa at banker og andre ordinære finansinstitusjoner normalt ikke skulle gi lån utover 90 prosent av boligens verdi. Man kunne forvente at en innstramning i bankenes utlånspraksis ville gi økt etterspørsel etter startlån, og da fra grupper som tidligere ville fått lån i bank.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte mot saksbehandlere for startlån i kommunene, svarte over halvparten at retningslinjene hadde gitt økt etterspørsel etter startlån siden 2009, og om lag 3 av 4 svarte at bankenes utlånspraksis hadde trukket i samme retning.

Vi har også analysert Husbankens register over startlånssaker for å se etter effekten av retningslinjene fra Finanstilsynet. Enkelte tegn tyder på at etterspørselen etter startlån har endret seg i den retningen man kunne forvente, men ikke alle indikatorer peker i den retningen, og de eventuelle effektene ser ut til å være relativt svake. Analysene våre hemmes av at kommunenes rapportering om startlånssaker i 2011 er langt fra komplett.

Virkninger av egenkapitalkrav på 15 prosent for startlån

I desember 2011 kom det nye retningslinjer for bankenes boliglånpraksis. Retningslinjene sa bl.a. at bankene normalt ikke skulle delta i finansieringen hvis den samlede lånefinansieringen oversteg 85 prosent av boligens verdi. Dette innebærer at bankene normalt ikke lenger kan bidra til finansieringen av boliger med toppfinansiering fra startlånsordningen hvis den samlede lånefinansieringen overstiger grensen. Det er på visse vilkår (jf. retningslinjenes pkt. 4) åpnet for å gå utover grensen på 85 prosent, og det er uklart hvor sterke virkninger retningslinjene får for bankenes deltagelse i samfinansiering med startlån.

Bare i 6 prosent av tildelingene av startlån i 2010 og -11 utgjorde egenkapitalen over 15 prosent av samlet finansiering. Forskning omkring startlånsordningen tyder imidlertid på at mange av dem som søker startlån har alternative finansieringskilder. For eksempel var det om lag 20 prosent av dem som i 2006 fikk avslag på søknad om startlån fordi de hadde utilstrekkelig gjeldsbetjeningsevne som var selveiere innen utgangen av 2008. Likevel kan det neppe være tvil

om at en stor del av dem som ellers ville fått startlån som ikke vil klare å mobilisere 15 prosent egenkapital.

Innføring av et egenkapitalkrav på 15 prosent også ved finansiering med startlån vil derfor redusere målgruppens kjøp av bolig, og vil dermed gi redusert boligpolitisk måloppnåelse. Det er ikke grunnlag for å tallfeste effekter på samfunnsøkonomisk nytte.

En sterk reduksjon i bruk av startlån og en tilsvarende reduksjon i overgang fra leie- til eiermarkedet, vil over tid gi et sterkt skift i etterspørselen etter utleieboliger. Hvis for eksempel 60 prosent av de leietakerne som har fått startlån siden 2004 hadde forblitt leietakere, ville dette økt antall leietakere i Norge med 7 prosent. Det er vanskelig å si hvordan dette hadde påvirket prisene i leie- og eiermarkedet.

Leiemarkedet er tynt i mange områder. Sterkt økt etterspørsel etter leieobjekter kunne ha gitt økte utgifter til bostøtte og økte kostnader for gjennomføring av andre boligsosiale tiltak.

Kommunene og Husbanken kan møte innstramning i bankenes utlånspraksis gjennom å øke tildeling av boligtilskudd slik at tilskuddene brukes for å oppfylle egenkapitalkravet. Kontrollproblemene ved en etablering av en slik ordning i stor skala er trolig uoverstigelige.

Et annet alternativ er å omgå endringer i bankenes praksis ved å gå over til fullfinansiering ved hjelp av startlån. Det er vanskelig å se at kombinasjonen av å stramme inn overfor bankene og å øke statens utlånsvirksomhet i sum gir bedre måloppnåelse knyttet til finansiell stabilitet og boligsosial politikk.

Andre mulige endringer i startlånsordningen

Vi drøfter om det er mulig å bedre den samlede måloppnåelsen ved å bevare mest mulig av nyttevirkningene av startlånsordningen, men samtidig redusere kostnadene knyttet til risiko for makroøkonomiske ustabilitet.

Kostnadene ved startlånsordningen er høye når boligprisene og husholdningenes gjeld ligger høyt og stiger. I andre situasjoner innebærer ikke startlånsordningen noen kostnader knyttet til makroøkonomiske forhold. Dette kan tale for at ordningen bør strammes inn i oppgangsperioder, og åpnes opp i lavkonjunkturer.

Hvis det er slik at det er særlige positive virkninger knyttet til at vanskeligstilte blir selveiere, kan man innføre sterkere behovsprøving slik at omfanget av ordningen reduseres.

Renten på startlån ligger vanligvis lavere enn bankenes boliglånsrenter. Dette bidrar trolig til å øke bruken av startlån. Hvis man hever renten, vil trolig en del startlån erstattes av banklån. Dette vil ikke ha vesentlige effekter på måloppnåelsen. Høyere rente vil også føre til at noe færre får kjøpt egen bolig, og at egenkapitalandelen ved kjøp med startlån vil kunne øke noe. Dette vil gi noe svakere boligsosial måloppnåelse, men bidra til å dempe veksten i boligprisene og husholdningenes gjeld.

Summary

The start-up loan (“startlån”) is a favourable loan scheme offered by most municipalities, primarily intended for first-home buyers and households with special needs. The use of start-up loans has grown quite strongly since 2008. Finanstilsynet (The Financial Supervisory Authority – FSA) has issued tighter guidelines for the mortgage lending practices of the financial sector. The aim is to reduce the risks of excessive house price growth and growth in the borrowing in households with low debt service capacity. The guidelines will also contribute to reducing the use of start-up loans. This, in turn, will make it more difficult to achieve goals on social housing.

The project includes an analysis on the cost and benefits of the start-up loan scheme and whether the stricter lending standards for mortgages has affected the demand for and use of the scheme. The analysis is based on data from the Husbanken (the Norwegian State Housing Bank) on the use of the scheme and a survey among the managers of the scheme in local governments.

In each of the years 2005-10, gross new start-up loans has added 0.16-0.24 percent to the household sector’s total debt. If one includes all other debt used for co financing purchases financed with start-up loans, the contribution to debt growth is 0.35-0.77 percent. Some of the borrowers would not have been able to finance their purchases without using the scheme. The scheme has thus contributed to growth both in house prices and household debt, but there are uncertainties as to the size of the contribution. In the research literature, some works indicate that extra credit growth may have sizeable multiplier effects through the equity of existing homeowners and the banks’ lending practices. Other research indicates that the facilitation of additional first-home buyers may have strong impact on house prices.

In Norway, the great majority own their dwellings, and most tenants expect to buy a dwelling in the future. The market for rented housing is limited. The social housing policy in Norway is based on an assessment of the importance of a stable and adequate dwelling. A main ideology within the Norwegian housing policies has been that everyone should be able to own their own home. The start-up loan scheme is the main tool for assisting first-home buyers and disadvantaged groups to become owners. The FSA has issued guidelines stating that the financial institutions should normally not part-finance mortgages involving less than 15 percent equity. In 2010, only 6 percent of all transactions part-financed with start-up loans fulfilled this requirement. Although some users of the scheme would have been able to raise additional equity if needed, there is not doubt that the new equity requirement will lead to reduced use of the start-up loan scheme and make it more difficult for the target group to buy a dwelling.

Possibly due to FSA guidelines issued in March 2010, the banks had already tightened credit standards for mortgages before FSA issued new and stricter guidelines in December 2011. The projects include an analysis of whether tighter standards have caused a change in the demand for and use start-up loans. There are some indications that more first-home buyers have applied for loan from the scheme and that the applicants in 2011 on average had higher incomes than applicants in 2010, but it appears that the standards of dwellings financed with the loans were lower in 2011 than in 2010.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Startlån er en ordning for å hjelpe personer som har vanskelig for å etablere seg på boligmarkedet. De viktigste brukergruppene er førstegangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte. Gjennom ordningen tilbys lån til personer som ikke får boliglån i bank. Kommunene forvalter ordningen, men finansieringen kommer fra Husbanken.

Det har vært sterk vekst i bruk av startlån de senere årene. Samtidig har Finanstilsynet og Norges Bank uttrykt en viss bekymring over sterk vekst i boligprisene og husholdningenes gjeld. Finanstilsynet har ved to anledninger de senere årene, i 2010 og i 2011, utformet retningslinjer med sikte på å få bankene og andre finansinstitusjoner til å stramme inn sine krav for å gi boliglån ved å kreve (høyere) egenkapital.

Startlånsordningen kan sies å undergrave Finanstilsynets tiltak for å stramme inn bankenes boliglånspraksis. De retningslinjene Finanstilsynet kom med i desember 2011 er imidlertid utformet slik at innstramningen også vil gjelde for boligkjøp som finansieres med en kombinasjon av startlån og banklån, men det er uklart hvor sterk virkning innstramningen vil få.

I en pressemelding 30.11.11 framhevet kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete startlånet som regjeringens viktigste verktøy for å hjelpe unge og vanskeligstilte inn i egen bolig.

Husbanken har bestilt denne utredningen. Målet med utredningen er å analysere nytte og kostnader ved startlånsordningen samt hvordan Finanstilsynets innstramninger har påvirket bruken av ordningen.

1.2 Om ordningen

Startlån er en ordning som skal hjelpe personer som har vanskelig for å etablere seg på boligmarkedet eller å holde på den boligen de eier.¹ Husbanken tildeler startlån til kommunene. Kommunene låner midlene videre til boligeiere og boligkjøpere.

”Kommunen kan utarbeide egne retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres, forutsatt at disse ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen. Kommunale retningslinjer skal sendes Husbanken til orientering.”

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

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

Lånet kan brukes til både kjøp, oppussing/utbedring og refinansiering. Refinansiering skal tillates kun når dette er nødvendig for at låntaker skal kunne beholde sin bolig. Lånet skal normalt sikres med pant i boligen.

Kommunene betaler vanlig Husbankrente, men kan legge på inntil 0,25 prosentpoeng margin overfor låntakeren.

¹Avsnittet er basert på ”Retningslinjer for startlån fra Husbanken” fra Husbanken datert juli 2011. Tekst markert med anførselstegn er sitater fra retningslinjene.

Tap på ordningen deles mellom Husbanken og den enkelte kommune.

Startlånsordningen kan brukes til å understøtte flere mål. De vanligste og viktigste er trolig

1. Bedre integrering/mindre utstøting av utsatte grupper
2. Hjelppe førstegangsetablerere inn på eiermarkedet

I forbindelse med det første målet kan man se startlån både som et alternativ og et supplement til andre boligsosiale tiltak. Tiltak på dette området er rettet inn mot at utsatte grupper skal få bedre fotfeste i samfunnet ved hjelp av en fast bopel av vanlig standard. Startlånet kan bidra til at personene i denne målgruppen kan bli selveiere. Det finnes trolig en del tilfeller hvor tilgangen på egnede utleieboliger er svak, og hvor kommunen blant annet derfor kan foretrekke å hjelpe personer som har behov for boligsosiale tiltak til å kjøpe istedenfor å leie en bolig.

Det andre målet kan primært ses som et fordelingspolitisk grep; I Norge vil de fleste få lavere boutgifter over tid hvis de eier sin egen bolig. Bl.a. bidrar skattesystemet til å favorisere selveiere framfor leietakere. For unge som ikke får hjelp fra foreldrene til å kjøpe bolig, kan det gå lang tid før de får egenkapital til å kjøpe bolig bare ved hjelp av oppsparte midler og banklån.

Startlånsordningen kan også brukes til andre formål. Bl.a. peker ECON (2009) på at enkelte kommuner ser ordningen som virkemiddel for å tiltrekke seg og holde på unge voksne.

1.3 Metode og data

Prosjektet er i hovedsak basert på eksisterende litteratur og statistikk samt Husbankens data for startlånsaker. Eksisterende studier er brukt for å identifisere hvilke typer virkninger startlånsordningen kan antas å ha. Husbankens registerdata er brukt for å anslå mulig omfang av slike virkninger. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse overfor saksbehandlere for startlån i kommunene.

Registerdata fra Husbanken

Analysene av startlånsordningen tar utgangspunkt i Husbankens register over søknader om startlån for perioden 2004 til og med 7. desember 2011. Datamaterialet for 2011 er unøyaktig, ettersom endelig rapportering fra kommunene ikke er ferdigstilt. Vi har derfor valgt å ikke rapportere absolutte tall for 2011, men viser enkelte andeler. Husbankens data inneholder informasjon om søkerne, slik som husholdningsinntekt, brukergrupper, husholdningstype, eventuell medlånetaker, type boforhold, egenkapital og eventuell grunn til avslag. Videre er det informasjon om størrelse på boligen og kjøpesum, samt finansiering fra Husbanken og kommunenummer. Til dette datasettet har vi koblet til informasjon om kommunesentralitet og boligprisindeks for regioner, hentet fra Statistikkbanken til SSB.

Spørreundersøkelse til kommunene

Vi har gjennomført en internettbasert spørreundersøkelse om startlånsordningen til kommunene i Norge. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av SurveyXact, og ble sendt til 450 respondenter som jobber med startlånsordningen i kommunene. Svarprosenten var på over 50 prosent. Antall respondenter var 233.

2 Bruken av startlån

2.1 Omfang de senere årene

Antall søknader om og utbetalinger av startlån falt fra 2005 til 2007, men økte sterkt i årene etter (jf. Tabell 2.1). Vi er usikre på hvordan utviklingen var i 2011, da vi bare har tall frem til 7. desember² og en del av kommunene har ikke gitt løpende rapportering til Husbanken.³

Tabell 2.1 Antall utbetalte startlån og avslag, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utbetalte startlån	6 554	5 710	5 401	5 918	7 376	9 292
Avslag	2 610	2 371	2 354	2 562	3 334	4 123
Antall søknader	9 164	8 081	7 755	8 480	10 710	13 415
Andel avslag	28 %	29 %	30 %	30 %	31 %	31 %

Kilde: Husbankens register

I takt med den økte søkermassen til startlån, har det vært en økning i antall avslag. Andelen av søknader som er avslått steg svakt fra 2005 til 2010. I de ufullstendige data som foreligger for 2011, er andelen avslag 40 prosent. Den sterke økningen i andelen avslag fra 2010 kan bl.a. forklares med at en av de store byene kun har rapport avslag i 2010, mens realiteten er at kommunen også har gitt mange tilslag..

Den vanligste grunnen til avslag er manglende betjeningsevne. Denne begrunnelsen gjelder rundt 60 prosent av avslagene. Tabell 2.2 viser at denne andelen er relativt stabil i hele perioden 2005-2011. Deretter følger avslag som følge av at søker ikke anses å være vanskeligstilt. I begynnelsen av perioden var denne grunnen godt representert – 24 prosent fikk avslag som følge av å ikke være vanskeligstilt. Det har vært en nedgang i avslag med denne begrunnelsen, og i 2010 var andelen på 12 prosent. I takt med nedgangen i grunnen ”ikke vanskeligstilt” har avslag i kategorien ”andre grunner” økt. En liten andel søkere fikk i perioden 2005-2011 avslag som følge av at boligen de ønsket å kjøpe var for dyr – andelen ligger på 3-4 prosent i hele perioden.

Tabell 2.2: Grunn til avslag, 2005-2011*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Manglende betjeningsevne	56 %	57 %	65 %	64 %	62 %	62 %	59 %
Ikke vanskeligstilt	24 %	24 %	14 %	14 %	11 %	12 %	12 %
Dyr bolig	4 %	4 %	3 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Andre grunner	16 %	16 %	17 %	18 %	24 %	22 %	25 %

Kilde: Husbankens register

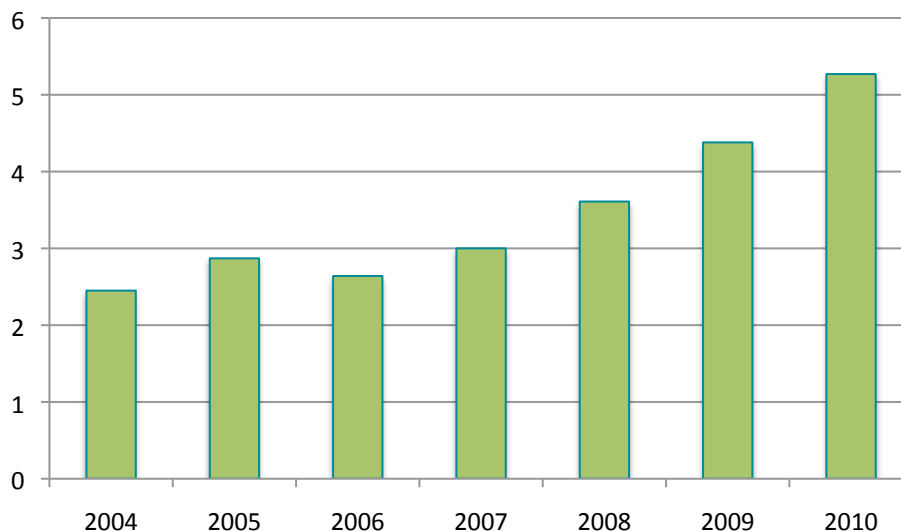
* Til og med 7. desember 2011

Figur 2-1 viser at totale utbetalinger til startlån har økt. Utbetalingene steg fra om lag 2,9 milliarder kroner i 2005 til 5,3 i 2010. Bruken av ordningen falt fra 2006 til 2007, men har ellers vokst hvert av årene i perioden. 61 prosent av disse utbetalingene gikk til førstegangsetablerere (se Tabell 2.3). Andelen førstegangsetablerere har økt med 5 prosentpoeng siden 2005.

² Det er dessuten knyttet usikkerhet til disse tallene, da kommunene kan korrigere antallet i ettertid

³ For tidligere år inkluderer dataene i denne rapporten oppdateringer i samsvar med forsinkede rapporter. Der det er avvik mot tidligere publiseringer, for eksempel i årsrapport, skal tallene vi har brukt være de mest oppdaterte.

Figur 2-1: Totale utbetalinger til startlån, 2005-2010, milliarder kroner



Kilde: Husbankens register

Tabell 2.3: Andel av startlånene som gikk til førstegangsetablerere. Prosent

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
57%	58%	63%	60%	63%	61%	62%

Kilde: Husbankens register

*Til og med 7. desember 2011

Startlånenes andel av boligens kjøpesum steg fra 28 prosent i 2005 til 48 prosent i 2007, men har siden sunket til 40 prosent. Det er dermed en tendens til at startlån i økende grad brukes i kombinasjon med annen finansiering. Det kan tenkes at andelen egenkapital har økt og/eller at en større andel av kjøpesummen finansieres i private banker. Vi ser nærmere på finansieringsandelene i avsnitt 2.4.

Tabell 2.4 Andel av kjøpesum finansiert med startlån

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
26 %	48 %	48 %	48 %	45 %	42 %	40 %

Kilde: Husbankens register

2.2 Hva kjennetegner låntakerne?

I søknaden om startlån oppgir brukerne selv hvilken av målgruppene de tilhører. Gruppene er ikke gjensidig utelukkende. Man kan for eksempel være både økonomisk vanskeligstilt og førstegangsetablerer. Tabell 2.5 viser at personer som kjøper bolig for første gang er den vanligste brukergruppen av startlån. I 2005 var 55 prosent av låntakerne førstegangsetablerere, mens andelen var 60 prosent i 2010. En relativt stor andel av brukerne tok opp startlån for reetablering. Denne gruppen kan bl.a. omfatte personer som endrer sin familiesituasjon eller som flytter, kanskje på grunn av arbeid eller utdanning. Det har vært en nedgang i andelen låntakere i denne kategorien – fra 20 prosent i 2005 til 13 prosent i 2010. Økonomisk vanskeligstilte er også en stor brukergruppe, men det har vært en nedgang i andelen lån til

økonomisk vanskeligstilte fra 25 prosent til 17 prosent i perioden 2005-2011. Også andelen ”andre vanskeligstilte” har falt.

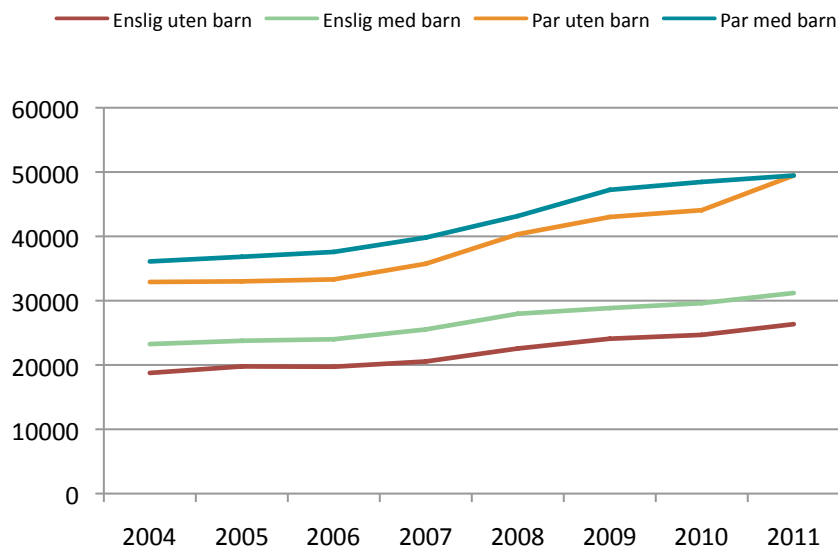
Tabell 2.5: Startlån fordelt på brukergrupper 2005-2011, prosent⁴

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Førstegangsetablering	55 %	56 %	58 %	57 %	61 %	60 %	63 %
Reetablering	20 %	15 %	13 %	12 %	12 %	13 %	12 %
Økonomisk vanskeligstilte	25 %	20 %	17 %	18 %	16 %	18 %	17 %
Andre vanskeligstilte	12 %	9 %	10 %	11 %	9 %	8 %	8 %
Ikke spesifisert	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	1 %	1 %
Sum	115 %	103 %	101 %	101 %	101 %	101 %	101 %

Kilde: Husbankens register

Figur 2-2 viser gjennomsnittlig inntekt for husholdninger med et medlem som er startlånmottaker. Enslige uten barn har lavere inntekt enn enslige med barn, og par uten barn har høyere inntekt enn par med barn. I 2011 har par uten barn om lag samme gjennomsnittlig inntekt som par med barn.

Figur 2-2: Gjennomsnittlig husholdningsinntekt per måned for startlånmottakere, 2005-2011. Kroner



Kilde: Husbankens register

Gjennomsnittlig inntekt for husholdninger sier lite om nivået på inntekt per familiemedlem fordi dette målet ikke fullt tar hensyn til husholdningens størrelse. For å sammenligne inntektsnivåene i husholdninger med ulik sammensetning, er det vanlig å bruke OECDs metode for beregning av forbruksenheter. Metoden bygger på at det er stordriftsfordeler ved å bo sammen; to voksne trenger ikke dobbelt så høy inntekt som en enslig for å holde samme forbruksnivå. Dessuten

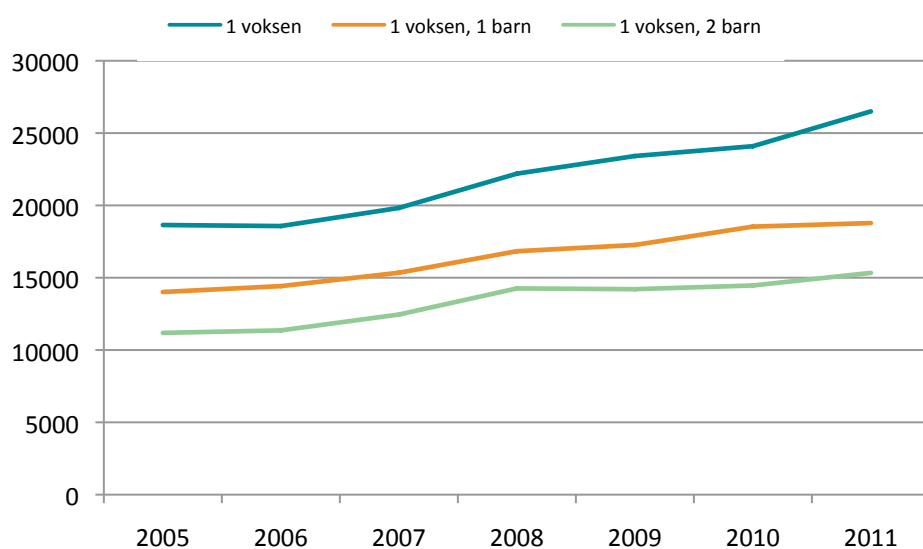
⁴ Ettersom gruppene ikke er gjensidig utelukkende, blir summen av andelene derfor over 100 prosent.

krever ikke et barn tilsvarende forbruksutgift som en voksen. OECD anbefaler at hvis en voksen teller som én forbruksenhet, bør to voksne telle som 1,7, mens hvert barn teller som 0,5 forbruksenheter. Gjennomsnittlig inntekt per forbruksenhet for alle som fikk startlån i 2010 var 21 832 kroner.

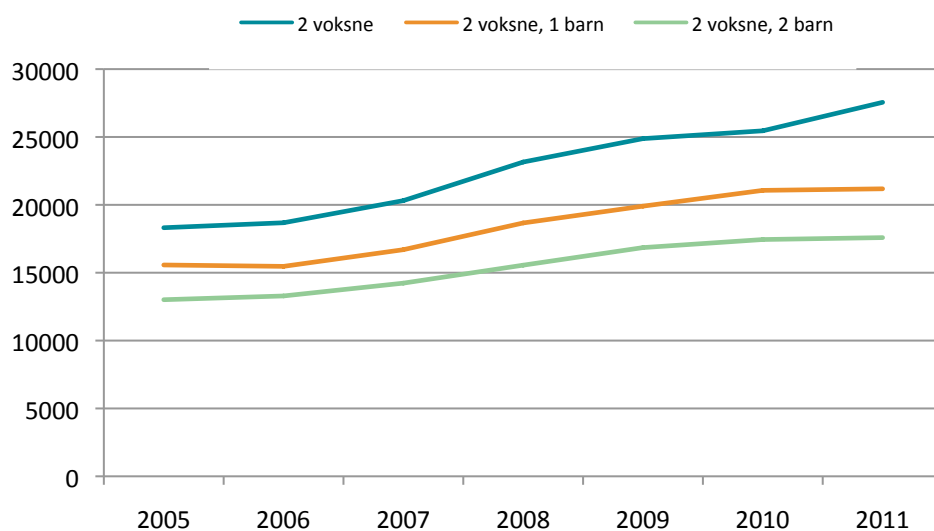
I Figur 2-3 og

Figur 2-4 har vi beregnet inntekt per forbruksenhet for familier der det er henholdsvis en enslig voksen og par. Enslige har, som ventet, høyere inntekt enn enslige med barn, og par uten barn har høyere inntekt enn par med barn. Inntekt per forbruksenhet synker med antall barn i familien.

Figur 2-3: Inntekt per forbruksenhet for enslige, 2005-2011



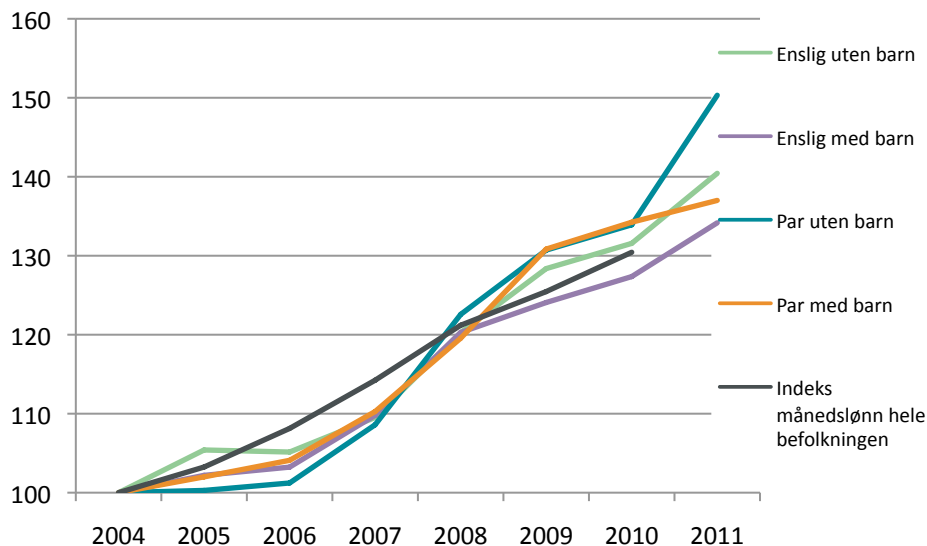
Figur 2-4: Inntekt per forbruksenhet for par, 2005-2011



Kilde: Husbankens register

I Figur 2-5 er inntektene til husholdningene med startlån indeksert og sammenliknet med lønnsutviklingen i hele den norske befolkningen. Som vi ser, er det ikke store avvik mellom inntektsveksten til startlånmottakerne og hele befolkningen. Veksten har i perioden 2004-2010 vært på rundt 30 prosentpoeng for alle gruppene. Fra 2010 til 2011 var det tilsynelatende sterk vekst i inntektsnivået blant dem som fikk startlån. Ettersom ikke alle kommuner har rapportert data for 2011, kan utvalget for 2011 være skjevt.

Figur 2-5: Gjennomsnittlig husholdningsinntekt per måned for startlånmottakere og lønnsindeks for hele befolkningen, indeks, 2004=100



Kilde: SSBs lønnsstatistikk og Husbankens register

Det kan tenkes at innføring av krav til egenkapital i bankene i mars 2010 har bidratt til å endre søkermassen til startlån, spesielt blant grupper som tidligere ville fått lån i bank. Det er imidlertid ikke sterke endringer i inntektsnivået i løpet av 2010 for dem som søkte startlån. Før 1. april 2010 var gjennomsnittsinntekten blant startlånetakerne på 32 800 kroner (vises ikke i figuren). Etter 1. april var gjennomsnittsinntekten på 33 400 kroner. Dette tilsvarer 1,8 prosent vekst, noe som er om lag som man kan forvente ut fra den generelle inntektsveksten i husholdningssektoren totalt. Dette tyder ikke på at innstramningen i bankene gjorde at søkermassen til startlånordningen endret seg, i hvert fall ikke når det gjaldt søkerens inntektsnivå.

I 2011 har det vært en relativt kraftig økning i inntekten til par uten barn og enslige uten barn som mottar startlån (se Figur 2-5) – på henholdsvis 16 og 8 prosent fra 2010. Om dette kan tilskrives innstramning i bankenes krav til egenkapital i 2010 er vanskelig å bedømme, men det kan tenkes at dette kravet først gir utslag i søkermassen i 2011. Det kan imidlertid også være skjevhet i datamaterialet som skyldes manglende rapportering fra kommunene for 2011.

Tabell 2.6 viser brukernes boligsituasjon da de søkte startlån. Rundt halvparten av låntakerne leide privat bolig. Denne andelen har holdt seg relativt stabil i hele perioden. En stor andel av brukerne eide sin egen bolig – fra 24 prosent i 2005 til 27 prosent i 2010. I 2011, til og med 7. desember, var andelen som eide egen bolig på 23 prosent, men det er usikkert hvor pålitelig dette estimatet er. Rundt 10 prosent av brukerne bodde i foreldrenes bolig da de søkte startlån. 7-8 prosent leide kommunal bolig i perioden, mens 2-3 prosent var bostedsløse. Den største andelen av startlånmottakere kanaliseres dermed fra leiemarkedet til eiemarkedet.

Tabell 2.6 Brukernes boligsituasjon, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Leid privat bolig	51 %	47 %	46 %	46 %	48 %	51 %	54 %
Egen eid bolig	24 %	27 %	27 %	28 %	28 %	27 %	23 %
Foreldrenes bolig	11 %	12 %	12 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Leid kommunal bolig	8 %	8 %	9 %	9 %	8 %	6 %	7 %
Annet/ikke spesifisert	4 %	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	3 %
Uten bolig	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %

Kilde: Husbankens register

2.3 Geografisk fordeling

SSB har laget en indikator for sentralitet for kommunene i Norge, fra 1 (mest sentral) til 4 (minst sentral). Når vi deler kommunene inn etter denne definisjonen av sentralitet, ser vi at kommunene i sentrale strøk står for den største delen av innvilgede startlån (jf. Tabell 2.7). De mest sentrale kommunene har en andel på 65-69 prosent av alle innvilgede startlån, mens de nest mest sentrale har en andel på 14-16 prosent. De minst sentrale kommunene har en andel på 8-11 prosent gjennom hele perioden, mens de nest minst sentrale har en andel på 6-9 prosent. Det er ingen klar tendens til endringer i andelen lån til sentrale/mindre sentrale strøk over tid. Andelen til sentralitet 1 og 3 har økt noe, mens andelen til sentralitet 2 og 4 har falt. Utslagene er moderate (2-3 prosentpoeng).

Tabell 2.7 Andel innvilgede startlån fordelt på kommunenes sentralitet

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sentral	1	67 %	65 %	66 %	67 %	69 %	65 %
	2	17 %	16 %	16 %	16 %	16 %	16 %
	3	7 %	7 %	7 %	7 %	6 %	8 %
Usentral	4	10 %	11 %	10 %	10 %	8 %	10 %

Kilde: Husbankens register og SSBs standard for sentralitet

Tabell 2.8 viser utviklingen i andelen av startlånene som innvilges i de største byene. Oslo har hatt en økende andel av startlånene, fra 11 prosent i 2005 til 16 prosent i 2010 og 2011. Bergen har hatt en stabil andel av lånene i perioden 2006-2010 – på 6 prosent. Bergen har foreløpig ikke rapportert noen innvilgede startlån for 2011. Trondheim og Stavanger har hatt noe vekslende andeler i perioden – fra henholdsvis 3-6 og 2-5 prosent.

Tabell 2.8 De største byene - Andel av innvilgede startlån

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Oslo	11 %	10 %	10 %	11 %	11 %	16 %	16 %
Bergen	8 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	
Trondheim	4 %	5 %	5 %	4 %	3 %	3 %	6 %
Stavanger	2 %	2 %	3 %	3 %	5 %	4 %	2 %

Kilde: Husbankens register

2.4 Finansieringsandeler

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan boligene er finansiert. Vi tar utgangspunkt i en fordeling av kjøpesummen på

- startlån
- lån i private banker
- egenkapital

Tabell 2.9 viser finansieringsandelene. ”Annen finansiering” tilsvarer differansen mellom kjøpesum og summen av startlån, finansiering i bank og egenkapital. Annen finansiering kan blant annet være tilskudd til etablering og andre ytelser fra Husbanken.

Det er en tendens til en nedgang i andelen av boligens kjøpesum som finansieres av startlån og en økning i andelen som finansieres i private banker. I 2005 ble 52 prosent av kjøpesummen finansiert med startlån, mens 31 prosent ble finansiert i bank. Frem til 2010 blir differansen mindre, og i 2011 finansieres 46 prosent av kjøpesummen med startlån, og 48 prosent i bank. Andelen egenkapital har holdt seg stabil i hele perioden – på 2-4 prosent. Innstrammingen i bankenes belåningsgrad i 2010 har tilsynelatende ikke ført til høyere egenkapitalandel i kjøpt finansiert i kombinasjon med startlån.

Tabell 2.9: Finansieringsandeler, gjennomsnitt, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Startlån	52 %	53 %	53 %	53 %	46 %	46 %	46 %
Finansiering i bank	31 %	42 %	34 %	36 %	42 %	47 %	48 %
Egenkapital	2 %	3 %	4 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Annen finansiering	14 %	2 %	9 %	7 %	8 %	3 %	2 %

Kilde: Husbankens register

2.5 Hva kjennetegner boligene?

I dette avsnittet ser vi nærmere på hva som kjennetegner startlånsboligene når det gjelder pris, størrelse og utvikling i kvalitet.

Prisen på boligene finansiert med startlån lå i 2011 på 1,29 millioner kroner i gjennomsnitt. Dette er en økning fra 0,84 millioner kroner i 2005. Boligene finansiert med startlån er tilsynelatende klart billigere enn det som er vanlig blant boliger som omsettes i Norge, men i prisen på kjøp finansiert med startlån er ikke andel av fellesgjeld i borettslag, og lignende inkludert, mens denne komponenten er med statistikk fra SSB og fra NEF/EEF/ECON Pöyry. Det gir derfor liten mening å sammenligne prisnivået som vises i Husbankens data med det man finner i annen boligprisstatistikk. Derimot kan det være interessant å se på utviklingen over tid i kjøpesummen for boliger finansiert med startlån.

Tabell 2.10 Gjennomsnittlig kjøpesum for boliger finansiert med startlån. Millioner kroner

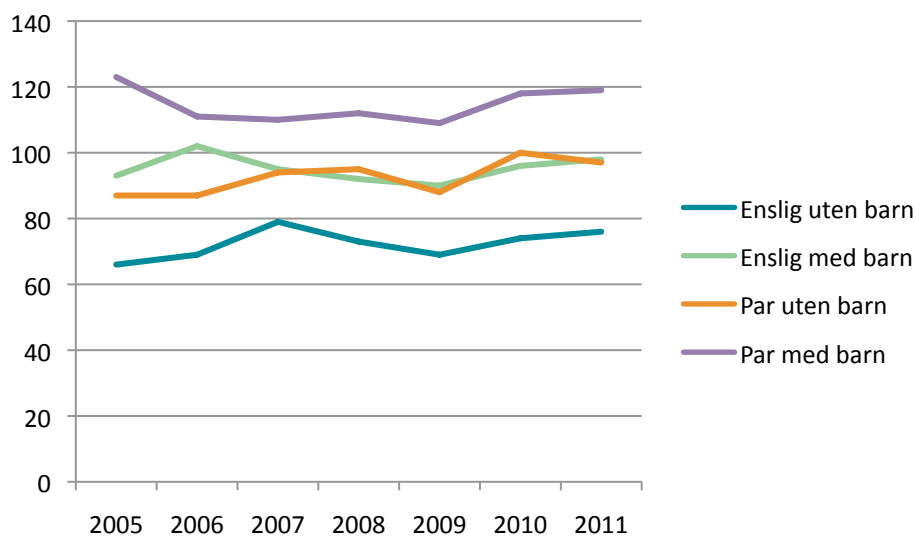
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0,84	0,87	1,06	1,16	1,22	1,24	1,29

Kilde: Husbankens register

Størrelse på boligene varierer med størrelsen på husholdningen. Sammenliknet med det som er vanlig for boliger som omsettes i Norge, er startlånsboligene vel 7 prosent mindre. Det er mulig at dette kan forklares med dem som bruker startlån oftere er enslige, unge, m.v. enn det som gjelder for gjennomsnittet for alle som kjøper bolig i Norge. Figur 2-6 viser at enslige uten barn i gjennomsnitt har kjøpt boliger på mellom 66 og 79 kvm i perioden 2005-2011, mens enslige med barn har kjøpt boliger på mellom 90 og 102 kvm. Det var ingen klar tendens til endringer i

gjennomsnittsstørrelsen i perioden som helhet, men i perioden 2009-11 økte gjennomsnittsstørrelsen på boligene for alle de fire husholdningstypene vi har definert.

Figur 2-6: Gjennomsnittlig areal på boligene, kvm



Kilde: Husbankens register

For å få et inntrykk av om det har vært en endring i attraktiviteten på boligene kjøpt med startlån, har vi delt gjennomsnittlig kjøpesum på SSBs boligprisindeks for i ulike regioner i Norge. På denne måten korrigerer vi for lokal prisstigning, og får et inntrykk av om boligene kjøpt med startlån er blitt mer eller mindre attraktive relativt til andre boliger som omsettes. Også endringer i størrelse vil slå ut i vår kvalitetsindikator. Tabell 2.11 viser at det var en økning i kvaliteten i 2008 og 2009, men at kvaliteten ble redusert i 2010. Fra 2010 til 2011 ser det ut til at det har vært en sterk nedgang i kvaliteten, men det er usikkerhet knyttet til dette, bl.a. fordi enkelte kommuner ligger etter med rapportering av data. Mens 2009 var et år da startlånsbrukerne kjøpte særlig små boliger (jf, Figur 2-6), tyder kvalitetsindikatoren på at de dette året likevel kjøpte spesielt attraktive boliger – tatt hensyn til både størrelse og andre egenskaper ved boligen. Ett problem med vår kvalitetsindikator er at den bygger på kjøpesum før fellesgjeld, og den er derfor følsom for eventuelle endringer i andelen borettslagsleiligheter blant boligene kjøpt med startlån.

Tabell 2.11 Kvalitetsindikator: Gjennomsnittlig kjøpesum/boligprisindeks, indeks

2006	2007	2008	2009	2010	2011
100	102	114	116	109	94

Kilde: Husbankens register og SSBs boligprisstatistikk

3 Virkninger av ordningen

3.1 Virkninger for brukerne

Mottakere av startlån kan i hovedsak deles i to grupper; førstegangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte. Startlån kan imidlertid ha svært ulik virkning for disse to gruppene, både på kort og på lang sikt. For førstegangsetablerere bidrar startlån primært til at de blir eier av bolig raskere enn de ellers ville blitt. De kommer raskere inn på eiendomsmarkedet og nyter godt av en eventuell prisvekst. For førstegangsetablerere har startlån få negative virkninger.

For de økonomisk vanskeligstilte kan startlån både ha større positive og negative konsekvenser. I situasjoner der startlån virker etter hensikten kan mottakere få et løft av et startlån. De får en mer permanent ramme rundt livene de lever, som igjen kan bidra til redusert behov for støtte og bistand fra det offentlige, bedre oppvekstvilkår for egne barn og bedre mulighet for å være i aktivitet (arbeid/utdanning). Startlån kan imidlertid også virke mot sin hensikt for denne gruppa. Mottakere med svak mestring av bosituasjonen kan få problemer med å følge opp egen bolig, de kan på sikt få (nye) betalingsproblemer og ende opp i et nytt ”nederlag” som fører dem inn i en negativ spiral.

Nedenfor drøfter vi virkningene for brukerne mer inngående.

Økonomiske virkninger

Skattereglene bidrar til at det vanligvis er økonomisk gunstig å eie fremfor å leie egen bolig i Norge. Det er imidlertid en del transaksjonskostnader knyttet til å bytte bolig. Disse kostnadene er høyere for boligeiere enn for leietakere. Personer i midlertidige boforhold kan være tjent med å leie. Hvis man ikke klarer å betjene boliglånet sitt, kan man tvinges til å selge boligen. Da vil det påløpe betydelige transaksjonskostnader. Den enkeltes livssituasjon har dermed betydning for hva som er mest lønnsomt. Dessuten kan fall boligprisene gjøre at det i perioder er mer gunstig å leie enn å eie bolig.

I en undersøkelse som NOVA gjorde med utgangspunkt i levekårsundersøkelsen til SSB, finner de at blant ulike årsaker til å leie, var flest leieboere enig i at de leier fordi de bor midlertidig (Langsether og Sandlie, 2006). Nest flest er enig i at de leier fordi det er billigst. Omkring 16 prosent svarer at de leier fordi de ikke får lån til boligkjøp. Denne andelen er omtrent like stor uavhengig av alder.

Boutgiftene er imidlertid lavere for eiere enn for leietakere. Langsether og Sandlie (2006) finner at medianverdien for boligutgifter er høyest for leietakere, mens andelseierne har høyere boutgifter enn selveiere og lavere enn leieboerne. Leieboerne har minst spredning i boutgiftene.

Ikke-norske har gjennomgående høyere husleier enn norske. Det er en tendens til at husleienivået faller når leieforholdet er eldre enn ett år gammelt, noe som vil bidra til høyere leie for nykommere. Imidlertid betaler ikke-norske 10 prosent mer enn norske alt annet likt. Etter tre år faller leieprisen ytterligere, men gapet mellom norske og ikke-norske blir større. Resultatene antyder at etnisk norske får en rabatt. Dette kan skyldes at nordmenn har bedre og flere boalternativer enn ikke-norske, og de er derfor i en bedre forhandlingsposisjon. Videre viser undersøkelsen at leietakere med bakgrunn fra Afrika har høyere husleier enn andre grupper – selv når andre variable som størrelse, standard og sentralitet er kontrollert for. Den økonomiske virkingen av å eie har dermed også en etnisk dimensjon.

Langsether og Sandlie (2006) finner også at leietakere med offentlig bostøtte betaler høyere leie enn andre. Forfatterne peker på at bostøtten kan sende ut negative signaler om type utleier. Dessuten kan bostøtte signalisere at leietaker ikke betaler hele leien selv og dermed ikke har incentiver til å protestere mot høyere leie. Bostøtten kan derfor føre med seg et sosialt stigma som fører til at antall muligheter reduseres, og i tillegg gir støtten signaler som påvirker prissettingen. Ved kjøp av bolig har finansieringskilde ikke noe å si for prissettingen.

Det er også andre fordeler av å eie. En selveier vil normalt ha sterkere incentiver til å vedlikeholde boligen og å begrense slitasjen. Utleier vil kreve kompensasjon for et forventet høyere nivå på vedlikeholdskostnadene. En eier vil også i større grad kunne utføre vedlikeholdsarbeid selv. Egeninnsats blir ikke skattlagt og kan dermed være rimeligere enn arbeid utført av håndverkere. Boligeiere vil dermed kunne ha lavere vedlikeholdskostnader.

En boligeier kan også i større grad ta beslutninger om når nødvendige vedlikeholdsprosjekter skal gjennomføres og eventuelt tilpasse dette bedre til egen livssituasjon. Her spiller imidlertid boligtype inn. Brukes startlån til enebolig vil denne effekten være mer fremtredende enn hvis mottaker kjøper leilighet i et borettslag. Det skyldes både at mindre av vedlikeholdsarbeidet kan gjøres ved hjelp av dugnad, samtidig som flertallet i et borettslag/sameiet kan presse igjennom vedlikehold som eier er nødt til å finansiere.

På den andre siden kan imidlertid noen oppleve ansvar for vedlikehold som en ulempe. Langsether og Sandlie finner for eksempel at eldre er overrepresentert blant leieboere. Dette forklares både med at flere eldre mener at leieboligen er spesielt godt egnet og at leieboligen gir mindre ansvar for vedlikehold.

Sannsynligvis er det en betydelig andel av gruppen ”vanskeligstilte” som har en ustabil økonomi bl.a. gjennom en marginal tilknytning til arbeidslivet. Dette tilsier også at de periodevis kan ha problemer med å betjene sin gjeld. Hvis man går gjennom en periode med forsinkelsesrenter, inkasso og tvangssalg, vil man ofte komme dårlig ut økonomisk. For personer som har høy risiko for ikke kunne betjene et boliglån, vil det kunne være gunstigere å leie. I 2010 tilsvarte kommunenes og Husbankens tap på startlånsordningen til sammen mindre enn 0,1 prosent utestående lån⁵. Tapene var fordelt på 127 lån. I perioden 2004-10 ble det gitt over 30 000 lån.

Sosiale virkninger

Det kan være gevinster knyttet til det å eie bolig i tillegg til de økonomiske. Ikke minst blant de økonomiske vanskeligstilte kan det å eie gi gunstige sosiale virkninger.

For det første er mulighetene for stabile og trygge boforhold større i eiemarkedet. Tilbudet av utleieboliger i Norge er dominert av korte kontrakter og relativt små boliger av lav kvalitet (f. for eksempel omtalen i avsnitt 8.2.3 i NOU 2011:15). Det er alltid en risiko for at utleier vil ønske å avvikle leieforholdet. Dette kan svekke leietakers trygghet og følelse av stabilitet. For det andre kan det å eie bolig gi bedre sosial integrasjon enn det å leie. Dette kan skje gjennom to kanaler. Den ene er at det å leie i lengre perioder i et land hvor eie er normen, kan bidra til ytterligere stigmatisering. Den andre er at eiemarkedet er mindre segregert enn leiemarkedet, ikke minst hvis alternativet til å eie er kommunal bolig eller bolig med kommunal tildelingsrett.

En undersøkelse av Søholt og Astrup (2009) viser for eksempel at leiemarkedet har sorteringsmekanismer som bidrar til at grupper med forskjellig etnisk bakgrunn slipper til i forskjellige deler av leiemarkedet. Dette kan bl.a. skyldes kort botid, men også at gruppene er stigmatisert i media. Det siste betyr at det er vanskeligere for utleiere å se leiesøkere i disse gruppene som attraktive leiesøkere, selv når de er økonomisk uavhengige. De blir dermed avvist ved første kontakt på grunn av antatte gruppekjennetegn. Eie kan derfor ha spesiell positiv virkning for grupper som står i fare for å bli diskriminert i leiemarkedet.

Eksterne virkninger

Fordi eiere bor lenger i en bolig enn leietakere, har de også mer igjen for å investere i nabolaget. Det kan bidra til å skape større engasjement og deltakelse i et bomiljø, noe som også kommer naboene til gode. På sikt kan dette gi avkastning i form av høyere boligpriser i nabolaget. Dessuten bidrar lang botid til å utvikle et lokalt sosialt nettverk, noe som er en forutsetning for

⁵ Jf. Norvik (2011)

deltakelse og engasjement i nabolaget. Det sosiale nettverket påvirker igjen botiden – dersom man trives godt er man mindre tilbøyelig til å flytte.

Langsether og Sandlie fant at 60 prosent av leieboerne i undersøkelsen hadde bodd i boligen i ett år eller mindre. Blant selveiere svarer 55 prosent at de har bodd i leiligheten i over 10 år. 40 prosent av andelseiere oppgir det samme. Undersøkelsen er ikke egnet til å isolere effekten av eierskap på botid. Den positive sammenhengen mellom botid og eierskap skyldes trolig også at personer som ser det som sannsynlig at de vil ønske å flytte, lar være å kjøpe bolig. Videre viser undersøkelsen at botid har positiv effekt på hvor godt man kjenner sine naboer. Det er en signifikant sammenheng mellom selveierens botid og nabokjennskap.

Virkning for økonomisk vanskeligstilte

Den boligsosiale politikken bygger på en tanke om at en god bolig er viktig for å mestre livet for øvrig. Dette er spesielt viktig for personer som er økonomisk vanskeligstilte. For at eierskap skal bidra til mestring, er det avgjørende at låntakere klarer å betale renter og avdrag til avtalt tid og for øvrig klarer å løse de oppgaver som følger med eierskapet. Dersom det å eie bolig gir mindre oppfølging fra kommunen i forhold til det å leie kommunal bolig, kan dette øke risikoen for at låntaker misligholder sitt lån.

Det å mestre å betale avdrag og renter er særlig viktig for gruppen med vanskeligstilte ettersom disse i utgangspunktet er en sårbar gruppe. De kan ha færre ressurspersoner rundt seg som kan ta initiativ til korrigerende tiltak, og problemene kan ofte bli svært store før nødvendig grep blir iverksatt. Risikoen knyttet til nedbetaling av startlånet er dermed spesielt viktig når nytten for vanskeligstilte skal vurderes.

Startlån kan dels ses på som et fordelingspolitisk tiltak og dels begrunnes i at boforhold kan ha indirekte virkninger for livskvalitet og mestring. I følge NOU 2011:15 tyder blant annet rapportering fra kommunene ”at mange av dem som etablerer seg i egen bolig klarer seg bedre enn dem som leier kommunal bolig. Trygghet og forutsigbarhet i boforholdet legger grunnlag for å fungere bedre på andre arenaer.”

Det er en rekke eksempler på at startlån kan bidra positivt (se for eksempel Econ Rapport 2009-106). For økonomisk vanskeligstilte kan det å eie egen bolig gi en tryggere ramme rundt livene de lever. Det kan igjen bidra til redusert behov for støtte og bistand fra det offentlig, bedre oppvekstvilkår for egne barn og legge bedre til rette for aktivitet (arbeid/utdanning). I en skilsmisse eller for familier med behov for tilpasset bolig på grunn av funksjonshemming eller sykdom, kan startlån brukes til å kjøpe ut familiemedlemmer og/eller til å oppgradere/tilrettelegge eksisterende bolig.

Selv om det fra kommune-Norge rapporteres om en rekke enkeltteksempler der startlån har hatt stor nytte finnes det – så vidt vi kjenner til – ingen empiri som på et aggregert nivå dokumenterer de indirekte virkninger av eierskap til egen bolig når det gjelder mestring og livskvalitet. Det er også verdt å merke seg at en offensiv bruk av startlån kan ha negative konsekvenser hvis de brukes på ”feil” mottakere. Hva som er nettoeffekten av overnevnte utfall knytter det seg dermed stor usikkerhet til.

Det er grunn til å anta at den samlede nytten av startlån i forhold til de vanskeligstilte i stor grad avhenger av praksis hos den enkelte kommune og den enkelte saksbehandler. Vi tenker her både på vurderingene som gjøres i forkant av et startlån og oppfølgingen etter at vedkommende har fått et lån. Her er det i dag svært ulik praksis mellom kommunene.

Ved god praksis av saksbehandler er det grunn til å forvente at negative utfall kan minimeres. God siling og oppfølging av mottakere kan både redusere antall inkassosaker totalt sett og eventuelle negative konsekvenser for de berørte. Ved dårlig praksis kan imidlertid startlån gjøre situasjonen for en del av de økonomisk vanskeligstilte enda vanskeligere.

Virkning for personer med særskilte utfordringer

Målgruppene for startlån er også barnefamilier, enslige forsørgere og personer med funksjonsnedsettelse. Disse trenger ikke i utgangspunktet å være blant økonomisk vanskeligstilte, men kan

ha havnet i en økonomisk vanskelig situasjonen på grunn av for eksempel sykdom, ulykke eller en skilsmisse. Slike endringer kan gi brå skift som skaper økonomisk ubalanse. For mange av dem kan imidlertid situasjonen på sikt være håndterbar hvis de får bistand gjennom et startlån.

Lånet kan for eksempel bidra til at barnefamilier etter en skilsmisse kan bli boende i eksisterende bolig og/eller at begge foreldre kan ha tilfredsstillende boforhold. Et annet eksempel kan være at familier med funksjonshemmede barn eller voksne med særskilte behov kan bli boende i eksisterende bolig og/eller kjøpe tilpasset bolig. Startlånet kan brukes til å kjøpe ut familiemedlemmer og/eller til oppgradering eller fysisk tilrettelegging av eksisterende bolig.

Virkning for førstegangsetablerere

I Norge eier det store flertallet sin egen bolig, eventuelt gjennom borettslag eller andre former for kollektivt eierskap. Noe av grunnen til at de fleste velger å eie sin bolig, har sammenheng med skattesystemet, men trolig finnes det selvforsterkende tendenser ved at det som er vanlig oppfattes som en norm og et mål.

Unge voksne har ofte mange grunner til å leie framfor å eie. Bl.a. har de ofte kortere arbeidsforhold, de skifter oftere mellom jobb og utdanning og de har mindre stabile familieforhold enn eldre. I tillegg har de svakere tilgang til finansiering av boligkjøp.

Dessuten er leie av bolig for mange et midlertidig alternativ i en fase i livet, for eksempel i studietiden. Langsether og Sandlie (2006) finner at det blant leietakerne er det 62 prosent som har flytteplaner. Av alle leietakere har hver femte leieboer *klare* flytteplaner, og omkring hver tredje leieboer oppgir at de regner med å flytte innen tre år. Blant selveiere er det hele 79 prosent som oppgir at de ikke har planer om å flytte eller at de regner med å bo i nåværende bolig ut livet. Halvparten av leietakere regner med å være eiere innen tre år. Her finner vi også mange av førstegangsetablererne.

De aller fleste i Norge har forventninger om at de vil bli boligeiere. Som drøftet ovenfor er det på sikt billigere å eie enn å leie bolig i Norge. Det er imidlertid en terskel man må komme over for å bli eier for første gang. Startlånet senker denne terskelen, noe som kan gi betydelige langsiktige fordeler for dem som hjelpes inn på eiermarkedet. Ordningen virker utjevne ved at den gir mulighet for boligkjøp også for dem som ikke får hjelp av foreldre til å kjøpe bolig.

For en stor andel av førstegangsetablererne er det kun snakk om tid før de får lån i vanlig bank – og da er de ikke lenger en del av målgruppen for startlån. En offensiv bruk av startlån overfor førstegangsetablerere innebærer dermed kun en inntektsfordeling til fordel for en mindre del av alle som skal inn i boligmarkedet.

3.2 Virkninger for boligmarkedet

Startlånsordningen øker kreditttilførselen. Dessuten brukes ordningen for en stor del til førstegangsetablering. I dette avsnittet drøfter vi hvilke virkninger dette kan antas å ha for boligmarkedet.

Hva driver boligprisene?

Det er en rekke faktorer som påvirker boligprisene⁶. På kort og mellomlang sikt har renteutvikling, inntektsvekst, arbeidsledighet og priser på andre formuesobjekter stor betydning. På lengre sikt vil også utvikling i folketallet og boligbygging være viktige faktorer. I tillegg kommer finansmarkedenes funksjonsmåte og risikoviljen hos ulike aktører. Sammenhengene mellom de ulike faktorene er komplekse, og forventninger hos aktørene kan spille en viktig rolle.

⁶ Se for eksempel Tsatsaronis, K. & H. Zhu: "What drives housing price dynamics: cross-country evidence", BIS Quarterly Review, March 2004

Betydningen av kredittilgang

De fleste boligkjøp er delvis finansiert med lån. Långivernes prising av risiko vil dermed inngå som en del av kjøpers boligutgifter og får dermed virkning for boligmarkedet. Hvis tilbudet av kreditt er knapt, kan dette påvirke marginene på kreditter, men kan også gi en form for rasjonering av kreditt til enkelte kunder. Banker krever vanligvis at boliglånskunder skal ha tilstrekkelig gjeldsbetjeningsevne og sikkerhet. I mange tilfeller vil ikke bankene fullfinansiere et boligkjøp, men vil forlange en egenkapitalandel eller toppfinansiering fra andre kilder. Gjennom å tilby toppfinansiering til låntakere som ellers ikke ville fått lån, øker startlånsordningen antall kredittverdige låntakere. I tillegg er startlånsordningen ett direkte bidraget til tilbudet av kreditt.

Samspillet mellom boligprisutvikling og tilgang til kreditt

Når banker og andre långivere vurderer å tilby en låntaker lån, vil de vanligvis legge vekt på låntakers tilbakebetalingsevne og eventuell sikkerhet låntakeren kan tilby. Om sikkerheten regnes som god, avhenger bl.a. av forholdet mellom markedsprisen på sikkerhetsobjektet og samlet lån. For en gitt bolig vil derfor låntakers maksimale lånebeløp øke med prisen på boligen. Dermed bidrar høyere boligpriser til å øke tilbudet av kreditt. Når boligprisene går opp, øker også boligkjøpernes behov for kreditt og dermed etterspørselen etter lån. Når tilbudet av kreditt øker, øker lånemulighetene også for dem som opplever kredittrasjonering. Denne økningen bidrar til at boligprisene øker. Dermed har man en selvforsterkende forbindelse mellom boligpriser og omfanget av boliglån. Andre faktorer som påvirker boligprisene kan imidlertid bryte en oppadgående spiral og skape en tilsvarende nedadgående spiral⁷. I tillegg kan boligprisutviklingen påvirke aktørenes forventninger, noe som kan forsterke samspillet. Denne effekten beskrives i forbindelse med omtale av ”bobler” nedenfor.

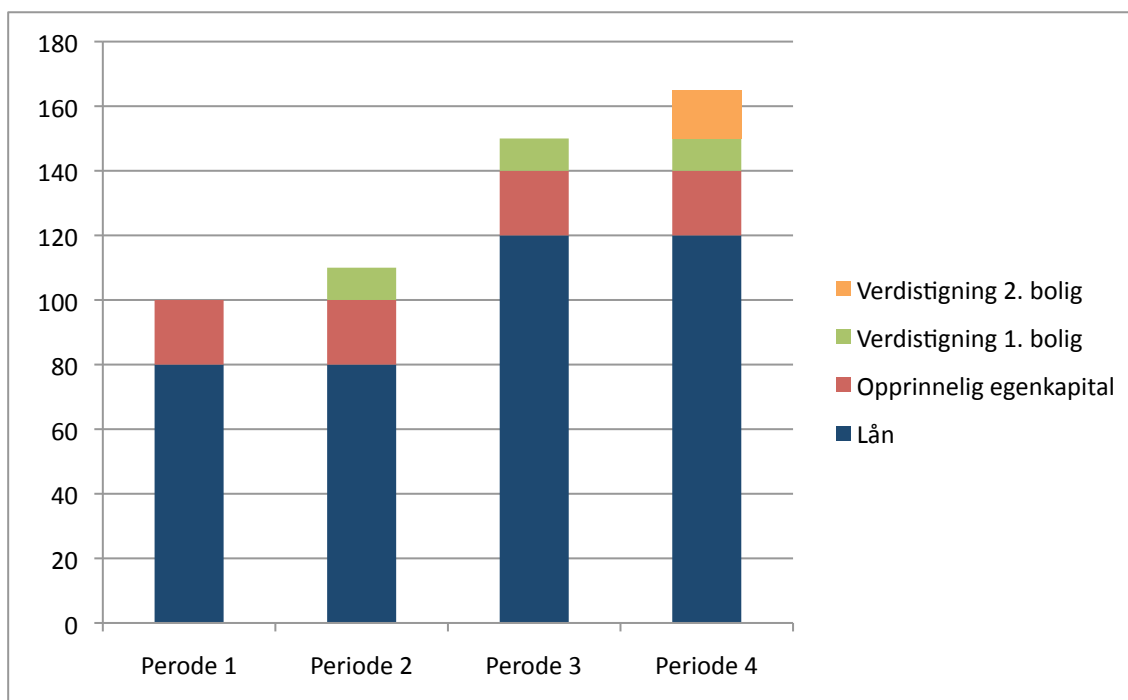
Boligrapp – førstegangskjøpernes rolle

De senere årene er det kommet en del forskning omkring hvordan boligkjøpere gradvis bygger opp sin boligformue. Denne forskningen fokuserer på virkningene av at boligkjøperne står overfor kredittrasjonering; de må ha tilstrekkelig egenkapital for å få finansiert sitt boligkjøp.

Når en ung voksen kjøper sin første bolig, vil vedkommende normalt ha lav egenkapital. Førstegangsetableringen vil derfor skje i et lavt prissegment. Hvis boligprisene øker, vil vedkommende etter hvert kunne realisere en gevinst ved å selge den første boligen og dermed få tilstrekkelig egenkapital til å oppta et større lån og kjøpe en større bolig. Hvis boligprisveksten fortsetter, kan vedkommende etter en tid ta en nytt steg på boligrappen. Dette er illustrert i Figur 3-1.

⁷ Se for eksempel Anundsen, A. K. & E. S. Jansen (2011): ”Self-reinforcing effects between housing prices and credit”, DP 651, SSB. Vi har også fått tilgang til en utvidet og oppdatert versjon av dette arbeidet. Sistnevnte arbeid er foreløpig ikke publisert.

Figur 3-1: Boligtrapp. Sammensetningen av finansieringen av boligkjøp. Verdi



Figuren illustrerer hvordan de ulike segmentene i boligmarkedet kan utgjøre en kjede eller en trapp som de ulike husholdningene klatrer i. For at trappa skal virke, må man ha vekst i boligprisene. Figuren illustrerer følgende eksempel: I første periode kjøper husholdningen sin første bolig. Kjøpet finansieres med 20 prosent egenkapital og resten som lån. Boligprisene stiger så 10 prosent i løpet av periode 2. Den opprinnelige egenkapital plus verdistigningen på den første boligen brukes til å kjøpe en større bolig, igjen med 80 prosent lånefinansiering. Den nye boligen koster 50 prosent mer enn den første. Med prisvekst på 10 prosent på den andre boligen, vil husholdningens egenkapital ha vokst til 2,25 ganger den opprinnelige egenkapitalen bare på grunn av boligprisveksten. Husholdningen kan dermed ta et nytt steg i boligtrappa, gitt at inntekten er tilstrekkelig til å finansiere et større lån.

En slik trapp innebærer at prisvekst på lavt nivå i trappen driver opp prisene på de neste trinnene. Det vil ikke være en tilsvarende smitteeffekt nedover i trappen. Boligtrappen illustrerer dermed at tilgangen på kreditt til førstegangsetablere spiller en særlig viktig rolle i boligmarkedet.

Bobler og holdbart prisnivå

Mange studier indikerer at boligmarkedet kan være preget av ”bobler”. Dette er ikke noe entydig begrep, men indikerer alltid at prisene har nådd et nivå som ikke kan opprettholdes over tid. De fleste bruker begrepet boble utelukkende om situasjoner hvor prisene ikke samsvarer med underliggende økonomiske forhold, dvs. inntektsnivå, rentenivå, leiepriser, m.v. I den sistnevnte forståelsen av en boble er det et element av irrasjonalitet eller spekulativ atferd i prisingen. I den bredere betydning av bobler, dvs. situasjoner med priser som ikke kan opprettholdes, kan prisene forsvares ut fra øyeblikksbildet for renter, inntekter, boligmassen, m.v., men markedsaktørene har ikke tatt inn over seg forutsigbare endringer i slike forhold. Anta at boligprisene er preget av at arbeidsledigheten er lavere enn det som kan opprettholdes på sikt og/eller at rentenivået er lavere enn sitt langsiktige nivå. De høye prisene kan forklares av spesielle underliggende økonomiske forhold, og man har i så fall ikke en spekulativ boble. Men samtidig er boligprisene kanskje ikke opprettholdbare etter hvert som arbeidsledigheten og/eller rentenivået normaliseres.

Kredittmarkedet og generell prising av risiko antas vanligvis å spille en viktig rolle i utvikling av boligprisbobler: Høy vilje til å ta risiko øker boligkjøpernes tilgang til kreditt og gir dermed høyere boligpriser. Man ser ofte at boligprisbobler kommer om lag samtidig med prisvekst i

andre plasseringsobjekter og med at risikopåslag i ulike deler av finansmarkedet faller til uvanlig lave nivåer.

Hvilken boligprisutvikling er best for samfunnsøkonomien?

Prismekanismen er helt sentral for økonomiens funksjonsmåte; prisene gir signaler om knapphet/rikelighet og påvirker hvor mye som produseres og forbrukes av ulike goder. Som hovedregel vil markedspris være ”riktig pris”, dvs. at markedspriser bidrar til at produksjon og bruk av ulike varer og tjenester tilpasses slik at man får et best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser. For eksempel vil økte boligpriser stimulere nybyggingen og kanskje gjøre at husholdningene nøyer seg med mindre boliger eller mindre attraktive boliger enn de ellers ville kjøpt. Det er imidlertid viktige forskjeller mellom boligpriser og de fleste andre priser som husholdningene står overfor:

1. Boliger er ikke bare bosteder, men også formuesobjekter
2. Boligmarkeder er lokale, og det tar lang tid fra beslutning om bygging til boligen er ferdig. Disse faktorene kan bidra til sterke svingninger i prisene og at byggingen ikke blir tilpasset markedsforholdene som gjelder når boligen er ferdig.

Boligprisene kan variere sterkt. Svingningene skyldes blant annet at det tar lang tid fra etterspørselen endres til boligmassen endres. På kort sikt vil derfor alle endringer i boligetterterspørselen slå ut i prisene og ikke i omfanget av boligmassen. Boliger er i Norge en viktig del av formuen til en stor andel av befolkningen. Det er bred enighet blant forskere om at boligprisene har betydning for husholdningenes sparing⁸. Sparingen er avgjørende for vekst i økonomien. Svingninger i boligprisene kan dermed bidra til sterke opp- og nedgangskonjunkturer. I tillegg virker boligprisene direkte inn på boligbyggingen. Sterke svingninger i den samlede veksten i økonomien bidrar til svakere gjennomsnittlig vekst⁹. Man kan derfor argumentere for at den økonomiske politikken bør ta hensyn til virkninger på boligprisene og sikte mot å unngå ”overdrevne” utslag i prisene. Men det er andre som mener at problemene med å avgjøre hva som er ”riktig” boligprisnivå og med å finne gode virkemidler for å påvirke boligprisene tilsier at det ikke er rom for styring rettet mot overdrevne svingninger i boligprisene¹⁰.

Bankenes risikotaking i boligmarkedet i USA ble sett på som den kanskje viktigste faktoren bak finanskrisen i 2008 og i en del andre land. I ettertid er det kommet mange forslag og enkelte vedtak for å forhindre gjentakelser av disse problemene. Nye reguleringer skal bidra til at bankene avsetter mer kapital som buffer mot tap på boliglån. Bufferne skal særlig økes når boligprisene har steget mye. I land med utstrakt bruk av derivater og andre former for omfordeling av risikoen ved boliglån, arbeides det med regler for å skape bedre innsyn og for å redusere fare for misbruk av asymmetrisk informasjon.

I USA tapte bankene mye på boliglån og derivater knyttet til slike lån. De avtalene som brukes for boliglån i Norge avviker mye fra det som er vanlig i USA. Avtalene som brukes i Norge gir lavere risiko for kreditor og høyere risiko for låntaker enn det som gjelder i USA. I Norge vil en nedgang i boligmarkedet kunne lede til sosiale problemer hos en del kunder samt en konjunkturedgang, men neppe store direkte tap for bankene. Risikoen for bankene er mer knyttet til næringseiendommer og virkningen av boligmarkedet på konjunkturutviklingen. I *Finansiell stabilitet* 1/11 fra Norges Bank heter det for eksempel i ”Hovedstyrets vurderinger”:

På noe lengre sikt kan høye utlån til husholdninger med pant i bolig representere en risikofaktor for den finansielle stabiliteten. Husholdninger med høy gjeldsbelastning er sårbare overfor inntektsbortfall eller en markert økning i renten. I en slik situasjon vil

⁸ Se for eksempel Davis, E. P. (2010): ”Asset Prices and Real Economic Activity”, OECD Working Papers No. 764

⁹ Se for eksempel Hnatkovskaa, V. & N. Loayza (2003): ”Volatility and growth”, World Bank Policy Research Paper No. 3184

¹⁰ Se innledende litteraturgjennomgang i Dai, M. X. & E. Spyromitros (2008) ”Monetary policy, asset prices and modell uncertainty”, Document de Travail 2008-15, BETA

mange bli nødt til å redusere konsumet og en del ville kunne få problemer med å betjene lånene sine. Lavere etterspørsel fra husholdningene vil virke negativt inn på foretakenes inntjening, noe som på lengre sikt kan føre til økte tap på utlån til foretak.

Hovedstyret legger vekt på at høy gjeldsbelastning gir høy risiko for at husholdningene må redusere forbruket for å betjene gjelden. Nedgang i forbruket kan gi problemer for næringslivet, noe som vil påføre bankene tap. Hovedstyret legger ikke vekt risiko for at bankene skal tape mye på selve boliglånene. Erfaringene fra bankkrisen rundt 1990 tilsier at tap på boliglån vil være moderate i Norge.

Den typen opp- og nedgangstider som USA og mange europeiske land har opplevd de senere årene, innebærer mange feilinvesteringer og at både arbeidskraft og kapital står ubrukt i nedgangstider. Arbeidsledighet gir sosiale problemer, og ubrukt arbeidskraft og kapital innebærer sløsing med ressurser. Av hensyn til stabiliteten i økonomien, ville det trolig være en fordel om man kunne unngå utvikling av bobler i boligmarkedet.

3.3 Virkning på boligpriser

For å kunne beregne effekten av startlånsordningen på boligprisene, må man først ta stilling til hvor mye ordningen bidrar til utlånsvæksten. Hovedalternativene er enten å beregne ordningens bidrag

- (a) ved omfanget av startlån eller
- (b) ved det samlede utlånsvolumet knyttet til boligkjøp finansiert med startlån

Startlånsordningen er rettet mot personer som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet eller å holde på den boligen de har. Selv om det ikke er et absolutt krav at låntakerne ikke skal ha tilgang til alternativ finansiering, kan man som hovedregel forutsette at låntakerne ikke har andre kilder til kreditt.

Vanligvis supplerer kundene startlån med andre lån. I analysen kan man i utgangspunktet forutsette at uten startlån ville låntakerne heller ikke fått de andre lånene som finansierer boligkjøpet. Hvis bankene er i en situasjon med ubegrenset utlånskapasitet vil ikke lån til startlånskunder fortrenge lån til andre kunder. Dermed blir virkningen av startlån på samlet utlånsvolum lik summen av startlånet og øvrige lån knyttet til boligkjøpet (alternativ (b) over).

Hvis derimot bankenes utlånskapasitet er begrenset, vil lån til startlånskunder fortrenge andre lån, og startlånet utløser ikke økt samlet kredittvekst fra andre kilder. Dette tilsvarer alternativ (a) over.

Anundsen og Jansen (2011) presenterer en liten modell for sammenhengen mellom boligpriser og kreditttilgang. Modellen kan bl.a. brukes til anslå effekten av endring i kreditttilgang på boligprisene. Vi har valgt å bruke modellen og en lignende analyse fra Finland¹¹. Modellen til Anundsen og Jansen er ikke basert på en eksplisitt forutsetning om finansnæringens utlånskapasitet. Vi vil derfor lage intervaller for den antatte virkningen av startlånsordningen ved å bruke forutsetningene (a) og (b) som øvre og nedre grense for den initiale effekten på kredittvolumet.

Modellen til Anundsen og Jansen er først beregnet ut fra en (urealistisk) forutsetning om at boligbyggingen ikke endrer seg når prisene endres. Beregningene tilsier at i så fall ville 1 prosent ekstra kredittvekst til husholdningene gi varig høyere boligpriser og boligprisvekst. Etter 10 år ville boligprisene ha vokst med hele 40 prosent som følge av den ekstra kredittveksten på 1 prosent. Tar man hensyn til endringer i boligbyggingen, vil virkningen på boligprisene kulminere etter om lag 5 år. Da er prisnivået om lag 24 prosent høyere enn det ville vært uten den ekstra kreditttilførselen. Modellen tilsier at prisnivået deretter begynner å falle tilbake til mot sitt opprinnelige nivå, men den ekstra kreditten vil gi et visst varig bidrag til prisnivået.

¹¹ Jf. Oikarinen (2008)

Oikarinen (2008) har laget en modell for hvordan boligpriser og kreditttilførsel i Finland påvirker hverandre. Beregningene finner de samme typer effekter som Anundsen og Jansen, men effektene er jevnt over vesentlige svakere. Oikarinen finner at effekten av økt kreditttilgang på boligprisene er bare om lag en tidel av det Anundsen og Jansen finner.

Startlånsvolumet i årene 2005-10 tilsvarte 0,16 - 0,24 prosent av husholdningenes gjeld. Hvis man også inkluderer andre lån som startlånskundene brukte for å finansiere sine boligkjøp, får man at startlånsordningen bidro til en økning i husholdningenes gjeld på 0,35 - 0,77 prosent. Det er disse bidragene til vekst i husholdningenes gjeld som er grunnlaget for effektanslagene i Tabell 3.1

Tabell 3.1: Beregnet av effekt av startlånsordningen på boligprisene 5 år senere under ulike forutsetninger.

	Svak effekt (Oikarinen)	Sterk effekt (Anundsen og Jansen)
Bare startlånet har effekt	0,4 - 0,6%	3,9 - 5,8%
All kreditt i startlånsaker har effekt	0,9 - 1,9%	8,2 - 18,4%

Intervallene innenfor hver rute reflekterer variasjonen i vekst i bruk av startlånsordningen i ulike år i perioden 2005-10. Vi har ikke tatt hensyn til tidsetterslepet i effektene. Tidsetterslepet vil virke dempende på utslaget av en kredittvekst som er fordelt over flere år. Tabellen indikerer at det ikke er grunnlag for å gi noe rimelig presist anslag for startlånsordningens bidrag til boligprisene. Vår metode antyder at veksten i startlån i perioden 2005-10 har løftet boligprisene med mellom 0,4 og 18,4 prosent.

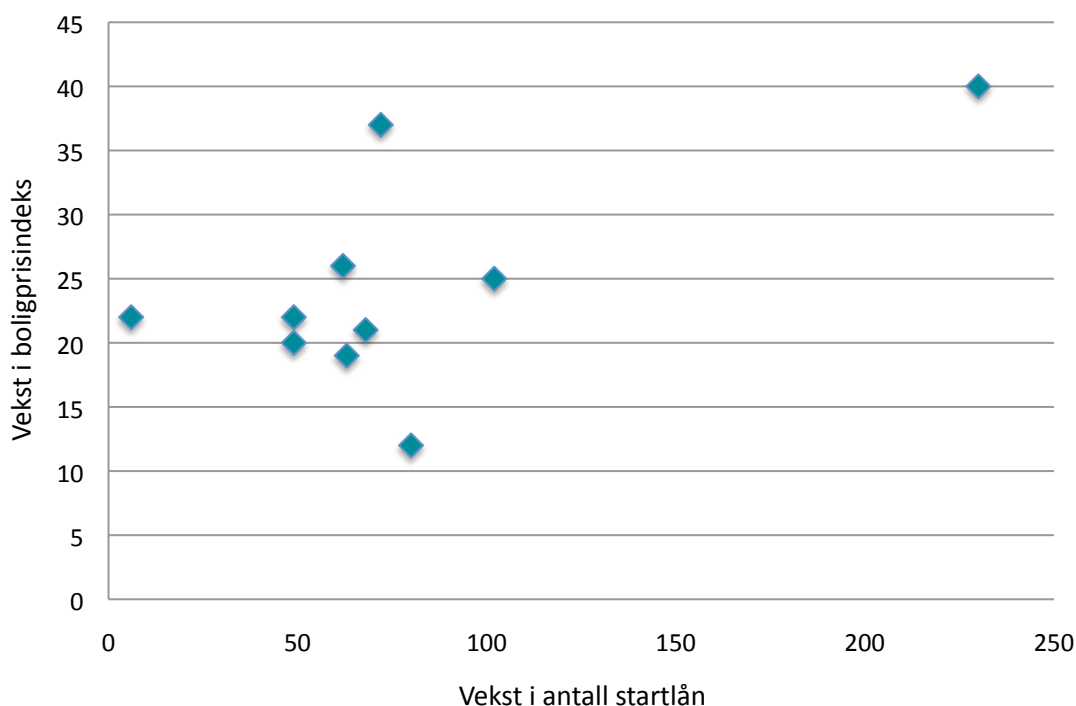
Modellene vi har brukt skiller ikke mellom lån til førstegangsetablere og til andre låntakere. Den særlige rollen som førstegangsetableringer har i "boligtrappen" tilsier at våre anslag undervurderer effektene av startlån på boligprisene.

Vi har også sett på samvariasjonen mellom vekst i startlån og boligprisvekst. Det er grunn til å tro at det er en toveis sammenheng mellom boligpriser og startlånsvolumet;

- For det første bidrar startlån til boligprisvekst (jf. drøfting over)
- For det andre vil høyere boligpris gi høyere låneetterspørsel, og da særlig høyere etterspørsel etter finansiering som kan brukes som egenkapital

Figur 3-2 viser samvariasjonen mellom vekst i boligprisindeksen i boligregionene definert av SSB og vekst i antall startlån. Vi ser at det er en positiv sammenheng mellom vekst i boligpriser og vekst i antall startlån, men vi kan ikke si noe om hvilken vei kausaliteten går. Stavanger-regionen ligger øverst til høyre, med størst prisvekst og størst vekst i startlån. Nord-Norge har lavest vekst i startlån, mens Bergen-regionen har lavest vekst i boligprisene.

Figur 3-2 Vekst i antall startlån og boligprisindeks i regionene, prosent



Vi mener det ikke kan være tvil om at startlånsordningen bidrar til et høyere prisnivå på boliger, men vi ser ikke noe godt grunnlag for å anslå styrken i virkningen.

3.4 Bidrag til makroøkonomisk ustabilitet

Startlånsordningen bidrar til kredittvekst og høyere boligpriser enn man ellers ville hatt. Styrken i bidraget ble drøftet i avsnitt 3.3. Man kan ikke på generelt grunnlag si om disse virkningene av ordningen er positive eller negative for samfunnsøkonomien. I perioder med svak kredittvekst og lave boligpriser, kan stimulans gjennom startlånsordningen være ønskelig. I dagens situasjon kan stimulansen fra startlånsordningen representere en risiko. I rapporten "Finansielle utviklingstrekk" fra september 2011 skriver Finanstilsynet:

De siste årene har husholdningenes økonomi vært preget av økende gjeldsbelastning, høy belåningsgrad på boliglån og mer bruk av avdragsfrie lån. Husholdningenes gjeld og boligprisene har i stor grad vist en sammenfallende utvikling. Både gjeld og boligpriser er allerede kommet opp på et meget høyt nivå. Det er bekymringsfullt at gjelden har økt mest blant de gruppene som har høyest gjeld i forhold til inntekt. Det høye gjeldsnivået har økt husholdningssektorens sårbarhet ved renteoppgang, arbeidsledighet og redusert inntekt. Rentenivået i Norge har i lengre tid vært meget lavt, og i rentemarkedene forventes det at renten skal holde seg lav lenge. Et vedvarende lavt rentenivå øker faren for større ubalanser i husholdningenes finanser og i boligmarkedet. Erfaring har vist at dersom en boble utvikles, får det alvorlige konsekvenser når den sprekker. Brå og kraftig gjeldskonsolidering i husholdningene fører til lavere forbruk og boliginvesteringer, som gir negative ringvirkninger i resten av økonomien og vil bidra til redusert finansiell stabilitet.

Finanstilsynet peker på at både gjelds- og boligprisveksten har vært sterk over en lang periode. Videre mener Finanstilsynet at det lave rentenivået øker risikoen for utvikling av en boble i boligmarkedet, noe som kan gi et tilbakeslag når den sprekker. Dessuten uttrykker Finanstilsynet en særlig bekymring knyttet til at gjelden øker sterkest innenfor grupper med høyest gjeld i forhold til inntekt. Startlånsordningen bidrar trolig til å forsterke alle de faresignalene Finanstilsynet påpeker.

Det har de senere årene kommet mange analyser om hva som skaper finanskriser og hvordan man skal kunne forutse dem. Vi mener at denne forskningen viser at oppbygging av finanskriser er såpass komplekse at det ikke er grunnlag for å tallfeste sannsynligheten for en krise eller for hvor sterkt ulike faktorer bidrar til finanskriser, men forskningen viser klart at sterk kredittvekst kombinert med sterk vekst i bolig- og andre eiendomspriser er et sterkt faresignal og et utviklingsforløp som bør bremses¹². Vi vil understreke at verken Finanstilsynet eller Norges Bank gir uttrykk for at Norge står i fare for å utvikle en finanskrise.

Vi mener at det ikke er tvil om at startlånsordningen bidrar til sterkere kreditt- og boligprisvekst og at dette er uønsket i dagens situasjon i norsk økonomi, men vi ser ikke grunnlag for å anslå en kostnad knyttet til startlånsordningens bidrag til risikoen for et tilbakeslag i norsk økonomi som følge av at kredittvolumet og boligpriser drives opp til nivåer som ikke kan opprettholdes.

Finanstilsynet indikerer at det er en betydelig risiko for at Norge vil kunne oppleve at husholdningenes gjeld og boligprisene kommer opp på nivåer so ikke kan opprettholdes på sikt. En reversering vil trolig innebære en periode med lav kapasitetsutnyttelse av bl.a. arbeidskraft, bygningkapital, m.v. Lav kapasitetsutnyttelse innebærer isolert sett et samfunnsøkonomisk tap.

Sannsynligheten for at tilbakeslaget skal bli så sterkt at det utvikler seg en finanskrise, mener vi er lav. Hvis en slik krise oppstår, vil det være en svært lav sannsynlighet for at startlånsordningen har vært avgjørende for å utløse krisen, men ordningen vil ha bidratt til å øke fallhøyden i kredittvolum og boligpriser, og dermed kostnaden ved krisen. Det finnes mange ulike anslag på kostnadene ved finansielle kriser. Cecchetti et. al. (2009) anslår at kostnaden av en gjennomsnittlig bankkrise, i form av tapt produksjon, utgjør nær 13 prosent av BNP. Hvis man bruker dette anslaget, men antar at i Norge ville kun fastlands-økonomien påvirkes direkte, får man en forventet kostnad på 260 milliarder kroner. Trolig vil Norges meget sterke statsfinansielle stilling gjøre det mulig å redusere produksjonstapet betydelig hvis en krise skulle oppstå, men kostnadene ville trolig uansett bli svært store sammenlignet med fordelene ved startlånsordningen. Dette innebærer at selv om man antar at startlånsordningens bidrag til risikoen for finanskrise er svært lavt, er det usikkert om nytten overstiger kostnadene.

¹² Se f.eks. kapittel 3 i Global Financial Stability Report, the International Monetary Fund, September 2011. IMF ser kreditt- og boligprisvekst som viktige indikatorer for å forutse kriser, men deres modeller gir en del feilprediksjoner, både i form av kriser som modellen ikke varsler og varslede kriser som ikke kommer.

4 Virkning av retningslinjer for bankenes boliglånspraksis

Oppdragsbeskrivelsen inkluderer en vurdering av virkninger av Finanstilsynets retningslinjer for finansinstitusjonenes boliglånspraksis for bruken av startlån. I dette kapitlet drøfter vi virkningene av de retningslinjene som kom i mars 2010. I neste kapittel vurderer virkningene av å innføre et egenkapitalkrav på 15 prosent for boligkjøp finansiert med en kombinasjon av start- og banklån. Et slikt krav kan følge av Finanstilsynets retningslinjene fra desember 2011. Begrunnelsen for at Finanstilsynet har gitt retningslinjer samsvarer med sitatet i avsnitt 3.4 fra ”Finansielle utviklingstrekk” fra september 2011

Vi har analysert virkningene ved hjelp av data fra Husbanken saksregister for startlån og en spørreundersøkelse vi har gjennomført overfor saksbehandlere for startlånsordningen i kommunene.

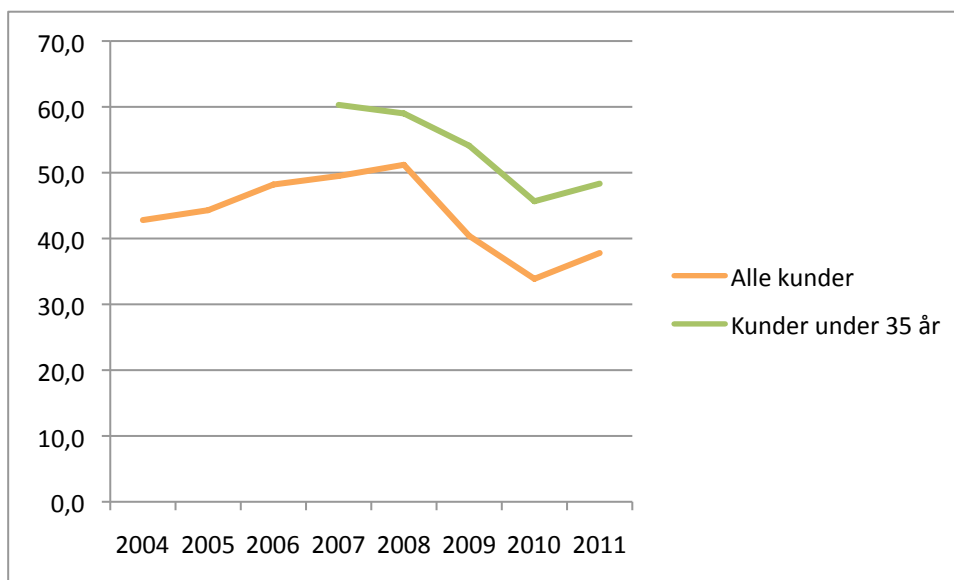
I Finanstilsynets nye retningslinjer for bankenes boliglånspraksis heter det under punktet ”Belåningsgrad” at

Normalt må lånet ikke overstige 90 prosent av boligens markedsverdi. Ved vurdering av belåningsgrad vil det også være naturlig å ta hensyn til låntakers totale egenkapitalsituasjon.

For boliglånskunder med lite egenkapital, vil en innstramning i bankenes utmåling av lån kunne gjøre at de ikke vil få lån i bank. Startlån kan være et alternativ for disse kundene, i hvert fall så lenge Finanstilsynets retningslinjer ikke var eksplisitt rettet mot den samlede belåningsgraden.

Finanstilsynet gjennomfører en gang i året en undersøkelse av bankenes boliglånspraksis, herunder av belåningsgraden. Bl.a. ble det gjennomført slike undersøkelser våren 2009 og i 4. kvartal 2010. Finanstilsynets retningslinjer kom mellom disse to undersøkelsene.

Figur 4-1: Andel lån med belåningsgrad over 90 prosent - Lån til kjøp av bolig. Prosent



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelser

Figur 4-1 viser at for lån til kjøp av bolig, falt andelen lån med over 90 prosent belåningsgrad fra 2009 til 2010, men fallet framsto som en fortsettelse tendensen fra 2008, og kan ikke uten videre ses som et resultat av retningslinjene fra Finanstilsynet. Den samme tendensen Bruddet i

2008 kan trolig forklares med ringvirkningene av den internasjonale finanskrisen. Krisen førte til redusert risikovilje også i det norske finansmarkedet.

I desember 2011 kom det nye retningslinjer fra Finanstilsynet om bankenes boliglånspraksis. I de nye retningslinjene ble grensen for belåningsgrad senket fra 90 til 85 prosent. I tillegg ble formuleringen om hvordan man skulle beregne belåningsgraden endret. Den nye formuleringen var:

Normalt må lån ikke overstige 85 prosent av boligens markedsverdi, der belåningsgraden omfatter alle lån med pant i boligen. Ved vurdering av belåningsgrad vil det også være naturlig å ta hensyn til låntakers totale egenkapitalsituasjon.

Mens retningslinjene fra 2010 i hovedsak fokuserte på hvor stort bankens lån var relativt til boligens verdi, gjaldt retningslinjene fra 2011 alle lån. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor sterk virkning retningslinjene vil ha. For eksempel heter det i en pressemelding 30.11.2011 fra Kommunal- og regionaldepartementet

Husbanken og kommunane er ikkje underlagt tilsyn frå Finanstilsynet, det er det berre private finansinstitusjonar som er. Finanstilsynet sine nye retningslinjer vil derfor ikkje direkte gjelde bruken av startlån.

Når startlån blir gitt saman med lån frå ein bank under tilsyn frå Finanstilsynet, blir likevel startlånet påverka. Bankane kan avvike frå norma om 85 prosent lånegrad dersom det ligg føre ei særskilt vurdering av om det er forsvarleg å gje lånet. Startlånet er allereie i dag underlagt ei slik eiga vurdering.

Regjeringa legg derfor til grunn at med ei slik forsvarlegvurdering i både banken og kommunane også framover, så vil dei nye retningslinjene ikkje vere til hinder for at samla lån framleis kan overstige 85 prosent av bustadverdien, seier Navarsete.

Figur 4-1 viser at andelen lån med høy belåningsgrad økte fra 2010 til 2011. Data for 2011 er fra før Finanstilsynet i desember 2011 strammet inn retningslinjene for boliglån.

Vi kjenner ikke til analyser av om Finanstilsynets retningslinjer har hatt virkning på bankenes utlånspraksis, men aktører i finansnæringen som vi har intervjuet mener at retningslinjene fra mars 2010 har bidratt til at mange av bankene har strammet inn sin praksis. Vi legger til grunn at retningslinjene har hatt effekt, men har ikke noen klar oppfatning om styrken. Retningslinjene fra 2011 har neppe hatt fullt gjennomslag foreløpig, og vi har ikke spurt om virkninger av disse verken i spørreundersøkelsen mot kommunesektoren eller i intervjuer med aktører i finansnæringen.

Man kan tenke seg at mange som ville fått banklån før mars 2010, men ikke etterpå, søkte om startlån for å tilfredsstille bankenes krav om at bankens lån ikke skulle overstige 85 prosent av boligens verdi. De boliglånskjøperne som dette gjaldt var neppe blant de mest vanskeligstilte boligkjøperne; de mest vanskeligstilte var trolig avhengig av startlån også før mars 2010.

Den boligprisveksten man har sett i mesteparten av landet de senere årene, tilsier at de som reetablerer seg ofte vil ha tilstrekkelig egenkapital. Vi har følgende hypoteser om forventede virkninger av Finanstilsynets retningslinjer på etterspørselen etter og bruk av startlån:

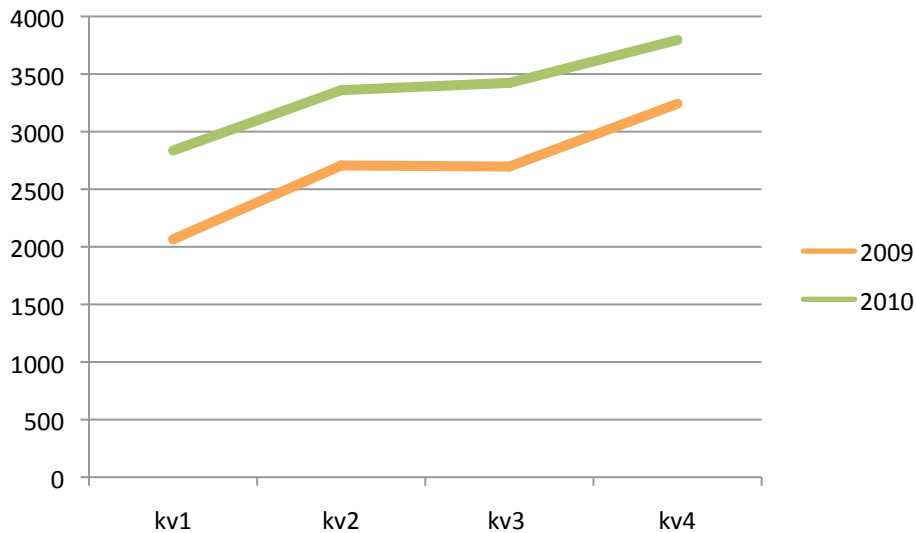
- Etterspørselen etter startlån økte sterkere enn kredittetterspørselen ellers
- De kundene som ble mest påvirket av Finanstilsynets retningslinjer var kjennetegnet ved
 - relativt høy inntekt (til å være startlånskunde)
 - ikke vanskeligstilte
 - en høy andel førstegangsetablerere

Ikke alle kommuner er raske med å rapportere om startlånssaker. Enkelte rapporterer med et langt tidsetterslep. For eksempel har Bergen kommune hittil ikke rapportert om noen nye startlån i 2011. Vi er imidlertid kjent med at kommunen har gitt mange startlån. Det er derfor vanskelig å bruke data for 2011 til å vise utviklingen i antall lån eller samlet beløp. Vi har imidlertid sett på om man kan spore en tiltagende vekst gjennom 2010. Ett problem med dette er

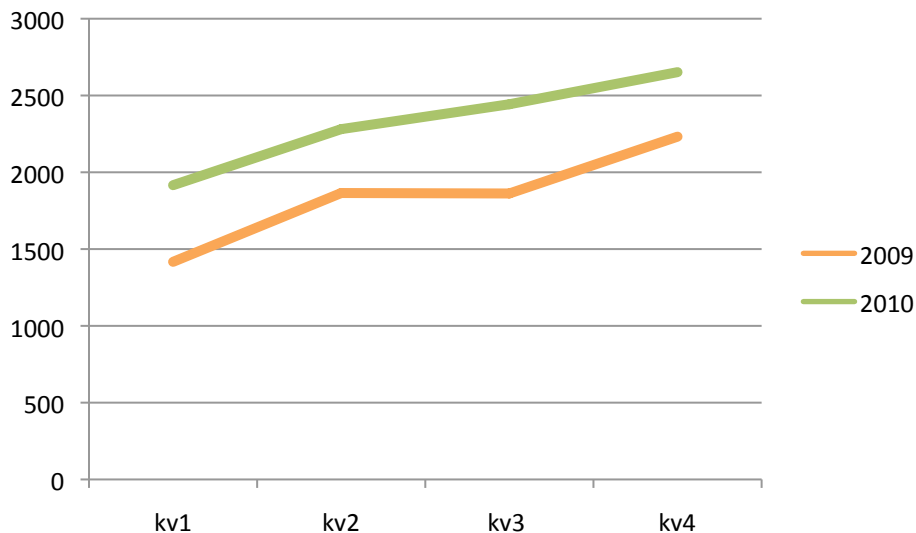
at virkningen av Finanstilsynets retningslinjer neppe var momentan, men snarere kom gradvis over en periode.

Figur 4-2 og Figur 4-3 viser kvartalsvise tall for henholdsvis antall søknader og tildelinger av startlån. Man kan se en tendens til utflating av både søknadene og tildelingene i 2. kvartal i begge år, men tendensen er sterkere i 2009 enn i 2010. Utflatingen kan ha sammenheng med sesongmessige variasjoner, og når veksten holdt seg noe bedre oppe i 2010 kan dette ha sammenheng med at innstramningene i bankenes utlånspraksis bidro til vekst i bruk av startlån.

Figur 4-2: Antall søknader om startlån. Kvartalstall 2009 og 10.



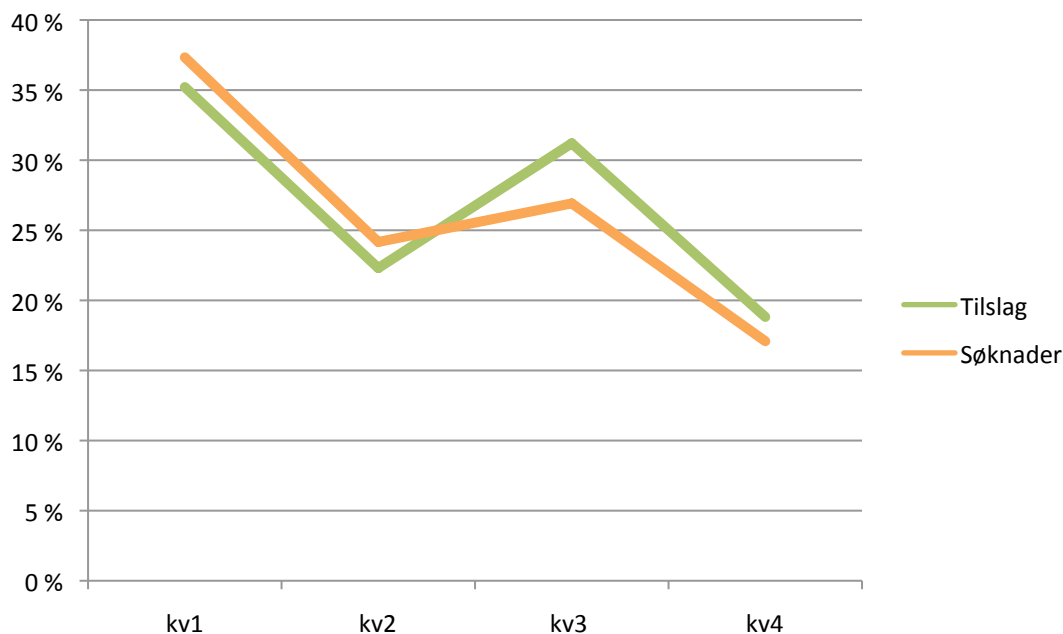
Figur 4-3 Antall tildelinger av startlån. Kvartalstall 2009 og -10.



Kilde: Husbankens register

Figur 4-4 viser vekst i antall startlånssaker fra 2009 til 2010 på kvartalsbasis. Hovedinntrykket er at veksttaket er sterkt avtagende, men at denne tendensen ble brutt ved at veksttaket tok seg opp fra 2. til 3. kvartal. Dette bruddet kan tenkes å ha sammenheng med innstramningen i bankenes utlånspraksis, men vi vet lite om tidsetterslepet mellom finanstilsynets vedtak om innstramning til faktisk innstramning i bankene og videre til søknader og tildelinger av startlån.

Figur 4-4: Vekst i søknader om og tildelinger av startlån fra 2009 til 2010. Prosentvis vekst fra samme kvartal året før



Kilde: Husbankens register

Når man vurderer veksten i startlån, må man også ta høyde for at veksten kan avspeile trender i boliglånsmarkedet samlet.

Figur 4-5: Netto nye boliglån (utbetalinger minus avdrag) til husholdninger og ideelle organisasjoner. Mill.kr.



Kilde: SSB Finansielle sektorbalanser

Figur 4-5 viser at omfanget av nye boliglån varierte betydelig gjennom 2009-11. Man kan spore en sesongeffekt ved at det gis mange nye lån i første kvartal og få i fjerde kvartal. Gjennom 2010 lå beholdningen av husholdningenes gjeld med sikkerhet i bolig om lag 6-7 prosent høyere enn samme kvartal i 2009. Dette indikerer at den samlede etterspørselen etter boliglån i denne perioden neppe kan forklare svingninger i veksten i startlån i perioden. Tallene indikerer også at

selv om Finanstilsynets retningslinjer kanskje ga utslag i andelen av nye banklån som oversteg 90 prosent av boligens verdi (jf. Figur 4-1), ble den samlede veksten i boliglånsvolumet tilsynelatende ikke påvirket.

I spørreundersøkelsen rettet mot saksbehandlere for startlån i kommunene stilte vi spørsmålet ”Har du inntrykk av om retningslinjene fra Finanstilsynet har påvirket etterspørselen etter startlån?” 54 prosent svarte ja på dette spørsmålet, mens 46 prosent svarte ”Ingen merkbar effekt”. Nesten ingen svarte at tiltaket hadde redusert etterspørselen etter startlån. I undersøkelsen var det mulighet for å skrive kommentarer til de ulike spørsmålene. Svært mange kommenterte spørsmålet. Kommentarene tydet på at mange hadde god kunnskap om retningslinjene og på intensjonene bak tiltaket.

Vi spurte også om virkninger av bankenes utlånspraksis på endring i etterspørselen etter startlån siden 2009. Her svarte 60 prosent at endringer i bankenes utlånspraksis har bidratt til økt etterspørsel etter startlån. 40 prosent mente at bankenes utlånspraksis har hatt liten eller usikker betydning, mens nesten ingen svarte at etterspørselen etter startlån var blitt redusert som følge av denne faktoren.

Vi har sett om man kan spore effekten av retningslinjene fra Finanstilsynet i sammensetningen av startlånssøkerne. Man kan for eksempel tenke seg at innstramningen gjorde at det ble økt tilgang av personer med høyere inntekt og dem som ikke er spesielt vanskeligstilt. Vi finner imidlertid ingen tendens til at gjennomsnittsinntekten for startlånssøkerne endret seg gjennom 2010. Det var en svak nedgang i andelen vanskeligstilte etter innstramningen. Før 1. april 2010 var andelen vanskeligstilte blant søkerne på 24 prosent, mens den var 21 prosent etter. I 2011 steg andelen vanskeligstilte igjen, til 25 prosent. Det er vanskelig å si om dette har en sammenheng med egenkapitalkravet.

Vi mener at svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at innstramningen i bankenes boliglånpraksis har gitt økt pågang til startlånordningen, men data fra Husbankens saksregister tyder på at effekten ikke har vært sterk. Våre data er ikke egnet til å belyse effekten av de nye retningslinjene fra desember 2011.

5 Vurdering av mulige endringer i startlånsordningen

5.1 Egenkapitalkrav på 15 prosent

Startlånsordningen har vært kritisert for å forsterke vekst i kredittilførsel og boligpriser i en situasjon da myndighetene strammer inn på retningslinjene i finansinstitusjonenes boliglånspraksis¹³. I oppdragsbeskrivelsen for prosjektet er vi bedt om å vurdere effektene av å innføre et egenkapitalkrav på 15 prosent også for startlånsordningen. Et slikt krav inngår som hovedregel i Finanstilsynets retningslinjer fra desember 2011 overfor finansinstitusjonene.

Tabell 5.1 *Andel låntakere med minst egenkapital på 15 prosent, 2005-2010*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Førstegangsetablering	9 %	12 %	6 %	7 %	6 %	6 %
Økonomisk vanskeligstilt	7 %	21 %	6 %	6 %	4 %	4 %
Reetablering	15 %	20 %	15 %	16 %	10 %	11 %
Funksjonshemning	18 %	20 %	11 %	16 %	15 %	15 %
Flyktning	9 %	9 %	4 %	6 %	5 %	1 %
Bostedsløs	7 %	9 %	0 %	17 %	24 %	18 %
Rusmisbruker	0 %	8 %	4 %	17 %	7 %	5 %
Rus/psykiatri	0 %	0 %	4 %	25 %	9 %	9 %
Hushold med funksjonshemmet barn			14 %	17 %	12 %	15 %
Ikke spesifisert			1 %	10 %	3 %	7 %
Totalt	9 %	12 %	6 %	7 %	6 %	6 %

Kilde: Husbankens register

I 2010 var det bare 6 prosent av dem som fikk startlån som hadde mer enn 15 prosent egenkapital. Tabell 5.1 viser at det er betydelige forskjeller mellom de ulike gruppene når det gjelder hvor vanlig det er å bidra med minst 15 prosent egenkapital. Det er relativt vanlig blant dem som reetablerer seg og blant personer med funksjonshemning. Videre ligger gruppene ”bostedsløse” og ”husholdninger med funksjonshemmede barn” høyt, men dette er svært små grupper, og andelen kan svinge mye fra år til år.

Tabell 5.1 tyder på at innføring av krav om 15 prosent egenkapital for å få startlån ville ført til at bruken ble redusert til en brøkdel av hva den er i dag. Vi vet imidlertid ikke hvor mange av startlånskundene som har tilgang til egenkapital, men som har valgt å ikke bruke den. På den andre siden er ordningen ment for dem som ikke får lån i bank. Mangel på egenkapital kan nettopp være grunnen til at bankene ikke vil låne til disse kundene uten toppfinansieringen gjennom startlån. Derfor er det logisk at mange av startlånsbrukerne faktisk har lite eller ingen egenkapital.

Dataene og analysen i Barlinhaug et. al. (2011) kan indikere hvor mange av startlånssøkerne som vil kjøpe bolig uansett om startlånsordningen strammes sterkt inn. Undersøkelsen viser bl.a. at av dem som i 2006 fikk avslag på søknad om startlån med den begrunnelse at de hadde

¹³ Jf. Kleppe (2011)

for svak gjeldsbetjeningsevne, økte andelen boligeiere fra 11 prosent i 2005 til 30 prosent i 2008. Blant dem som fikk startlån, økte eierandelen fra 13 til 84 prosent i samme periode. Tallene viser at selv blant dem som har svak gjeldsbetjeningsevne, finnes det mange som klarer å mobilisere tilstrekkelige økonomiske ressurser til å kjøpe bolig selv om de ikke får startlån. Rapporten viser ikke hvordan disse får finansiert sine boliger, men i datamaterialet har forskerne fjernet personer som fikk avslag på startlån i 2006, men som søkte på nytt senere. Man kan dermed med stor grad av sikkerhet si at de som kjøpte bolig etter å ha fått avslag på startlån har funnet andre finansieringskilder.

Det kan ikke være tvil om at innføring av krav om egenkapital på 15 prosent for startlånskunder ville gitt redusert bruk av ordningen. Undersøkelsen til Barlinhaug et. al. tyder riktignok på at en god del av dem som søker startlån har alternative finansieringskilder, men vi vet ikke noe om hvor mye egenkapital de kan klare å mobilisere og dermed hvor mange av dem som ville kunnet utnytte startlånsordningen likevel.

Hvis man innfører et egenkapitalkrav på 15 prosent for boligkjøp finansiert med startlån, er det vanskelig å se at terskelen for å få startlån i kombinasjon med banklån vil bli lavere enn for banklån alene. Forskjellen vil i så fall bestå i at det kan være forskjeller i hvordan kommunene og bankene vurderer søkerens gjeldsbetjeningsevne.

I avsnitt 2.2 så vi at om lag 60 prosent av startlånskundene er leietakere når de får startlånet. Om lag 10 prosent bor hos foreldrene og om lag 25 prosent eier egen bolig. Hvis man antar at av leietakerne vil 20 prosent klare å finansiere et boligkjøp uansett (jf. Barlinhaug et.al.), mens de øvrige (48 prosent av alle som med dagens regler ville fått startlån) vil forbli leietakere. I sum kan man regne at det finnes om lag 340 000 husholdninger som bor i leiet bolig. Det er vel 50 000 som har fått startlån siden 2004. Hvis man antar at 48 prosent av disse ikke ville forblitt leietakere, ville dette gitt en 7 prosent økning i antall leietakere i Norge¹⁴. Trolig ville en del av dem som hadde ønsket å kjøpe valgt andre løsninger enn å leie en bolig. Bl.a. kunne flere valgt å bli boende lenger hos foreldrene. En reduksjon i antall som får mulighet til å kjøpe bolig, ville uansett påvirket det relative prisnivået mellom de to eie- og leiemarkedet, selv om prisvridningen ville blitt dempet av at flere boliger ville blitt lagt ut for leie og at svakere vekst i boligprisene ville gitt lavere boligbygging.

Forskning viser at sammenhengen mellom prisene i henholdsvis eier- og leiemarkedet ikke er rask og presis, men derimot svak og treg¹⁵. Hvis man strammer inn på startlånsordningen slik at etterspørselen etter utleieboliger øker, vil dette gi økt tilbud. Det vil skje ved at flere eiere leier ut istedenfor å selge, ved at utleiere kjøper opp boliger og ved at flere nye boliger leies ut.

Hvis tilbudet i leiemarkedet reagerer raskt på økt etterspørsel, kan man tenke seg at de som ønsket, men ikke fikk, startlån, endte opp med å leie en bolig av samme størrelse og standard som den de ville kjøpt. Boligmassen måtte i så fall vært den samme i begge tilfellene, men likevel kunne man fått en svakere vekst i boligprisene. Grunnen er at hvis man strammer inn startlånsordningen, vil ikke like mange kunne klatre i "boligtrappen". Dermed ville man kunne dempe boligprisveksten på kort og mellomlang sikt.

Et krav om 15 prosent egenkapital ville også redusere gjennomstrømmingen i kommunalt disponerte leiligheter. I Husbankens saksregister oppgis det at 554 av startlånskundene i 2010 kom fra en kommunal bolig. Sammenlignet med beholdningen av kommunale boliger på over 95 000 er dette lite, men vi kjenner ikke til hvor stor andel de som kjøper bolig med startlån utgjør av de som flytter fra en kommunalt eid bolig til en egen bolig.

¹⁴ 48% av 50 000 tilsvarer 7% av 340 000

¹⁵ Se for eksempel Grytten, O. (2009): "Boligboble? Empiriske indikatorer i historisk perspektiv" <http://www.magma.no/boligboble> eller Himmelberg, Charles, Christopher Mayer and Todd Sinai. "Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions," Journal of Economic Perspectives, 2005, v19(4,Fall), 67-92

I avsnitt 3.1 refererer vi til analyser som peker på at leiemarkedet ofte vil gi dyre og/eller dårlige løsninger, og da særlig overfor vanskeligstilte. Grunnene til dette er den generelle tendensen til at eie over tid er billigere enn å leie, at tilbudet av utleieboliger er dominert av korte kontrakter og små boliger av lav kvalitet og at vanskeligstilte ofte diskrimineres av utleiery. Disse forholdene kan tilsyi at bidrag til eierskap gjennom startlån ofte vil kunne være effektivt som virkemiddel bl.a. overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunene har ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvis startlånsordningen strammes til slik at mange vanskeligstilte ikke får finansiert sitt boligkjøp med delfinansiering fra bank, står kommunene overfor valget mellom å hjelpe de vanskeligstilte med å

1. leie en bolig
2. fullfinansiere boligkjøpet med startlån
3. gi boligtilskudd for å oppfylle egenkapitalkravet

På grunn av at prisnivåene i henholdsvis eier- og leiemarkedet ikke alltid står i rimelig forhold til hverandre, kan kommunenes utgifter til å løse den enkeltes boligbehov gjennom bidrag til kjøp være lavere enn gjennom støtte til leie av bolig. Det vil også være mange eksempler på at leie krever mindre utgifter. En innstramning i startlånsordningen kan imidlertid i enkelte kommuner gi økte utgifter til boligsosiale tiltak eller føre til at tilbudet blir dårligere.

Hvis kommunene fullfinansierer boligkjøp med startlån, vil startlånsordningen miste noe av kontakten mot bankene. I enkelte kommuner er det et godt samspill mellom kommunens forvaltning av startlånsordningen og bankene, men i andre kommuner er samspillet svært begrenset. Overgang til fullfinansiering vil enten måtte føre til at langt færre får startlån eller at omfanget av startlån økes sterkt. I 2010 var bidragene fra banklån og startlån om lag like store i finansieringen av kjøp ved hjelp av startlån. Dette tilsier at startlånsordningen nesten må fordobles hvis man skal erstatte banklån med startlån. Hvis man fullt erstatter redusert kredittilgang fra bankene med økt bruk av startlånsordningen, er det vanskelig å se at man har oppnådd annet enn å endre kanal for kredittgivning fra banker til kommuner/Husbanken. Man vil ikke ha redusert risikoer knyttet til høye boligpriser og høy gjeld i husholdningssektoren, og man har heller ikke oppnådd noen forbedring på det boligsosiale feltet. I realiteten vil imidlertid kommunenes utmåling av lån og låneforvaltning for øvrig avvike fra bankenes, men dette er ikke godt kartlagt og betydningen av dette er derfor svært usikker.

Kommunene gir i dag boligtilskudd som bl.a. kan inngå som egenkapital ved kjøp av boliger med startlån. Tilskuddene kan også brukes til andre formål og kan tildeles uavhengig av startlånsordningen. Basert på data fra startlånssakene i 2010, har vi beregnet at man måtte gitt boligtilskudd på om lag 1 500 mill.kr. hvis man skulle sikret 15 prosent egenkapital i disse kjøpene. Dette tilsvarer 170 000 kroner per kjøp. Hvis man hadde innført en tilsvarende ordning, men holdt førstegangsetablerere utenfor, ville man måtte gitt om lag 450 mill.kr. i tilskudd for å sikre 15 prosent egenkapital. Et slikt tiltak medfører imidlertid meget store kontrollproblemer. I utmålingen av støtte måtte man lagt til grunn at søkeren først skulle mobilisere all annen tilgjengelig egenkapital. Det kan tenkes mange metoder for å skjule midler tilgjengelig for egenkapital. En slik ordning ville også tiltrukket seg søkere som ellers ville fått finansieringsbistand fra foreldre. Hvis man skulle bruke boligtilskudd mer systematisk for å dekke egenkapitalbehovet, måtte dette bergrenses til snevrere brukergrupper, og da gjerne personer myndighetene kjenner godt gjennom forvaltning av ulike velferdsordninger.

5.2 Strengere behovsprøving

Det er mulig at eierskap til egen bolig kan være avgjørende for om enkelte får fottfeste i arbeidsmarkedet og på ulike sosiale arenaer (jf. drøftingen av virkninger for brukerne i avsnitt 3.1). Hvis det finnes slike positive virkninger, men at dette bare gjelder enkelte grupper, kan man i teorien redusere de negative sidene ved startlånsordningen uten å svekke de positive. En slik forbedring kan oppnås ved at ordningen reserveres for de gruppene som de positive virkningene er knyttet til.

For at en slik ordning skal kunne gjennomføres i praksis, må man først identifisere de aktuelle gruppene og finne metoder for å skille ut søkere fra disse gruppene.

Hvis man reserverer ordningen for mindre grupper, vil ordningens bidrag til boligprisveksten reduseres ved at antall innvilgede lån reduseres.

Man kan også oppnå strengere behovsprøving ved å kombinere en innstramning tilsvarende Finanstilsynets retningslinjer med en utvidelse av startlånsordningen eller boligtilskudd til særlige grupper, langs de linjer som ble drøftet mot slutten av avsnitt 5.1.

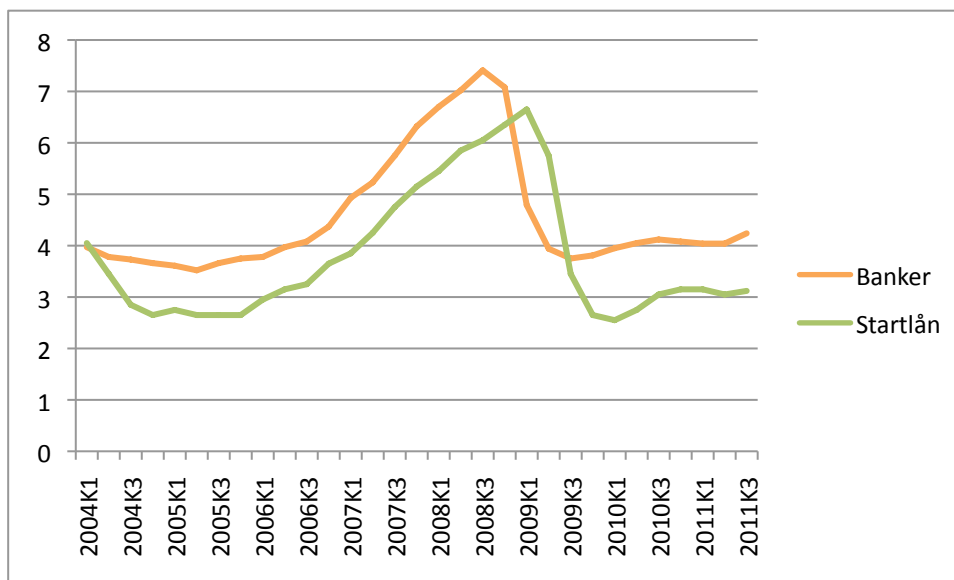
5.3 Konjunkturtilpasning

Den kritikken som har vært fremmet mot startlånsordningen den senere tiden, dreier seg om at ordningen forsterker veksten i boligpriser og i husholdningenes gjeld i en situasjon hvor Finanstilsynet og Norges Bank ser behov for å redusere eller stoppe veksten. Disse negative sidene ved ordningen er dermed situasjonsbetingede, dvs. de gjelder bare i situasjoner med uønsket vekst i bolig- og kredittmarkedet. De positive virkningene for vanskeligstilte grupper og førstegangsetablerere er i hovedsak uavhengig av tilstanden i finans- og boligmarkedet og økonomien forøvrig. Dette taler for at ordningen bør strammes inn når situasjonen tilsier at den kan skade den finansielle stabiliteten, men at man kan slippe opp igjen når veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld ikke er urovekkende sterk.

5.4 Økt rente

Renten på startlån tilsvarende ordinær rente på lån i Husbanken, pluss inntil 0,25 prosentpoeng påslag fra kommunenes side. Figur 5-1 viser utviklingen i bankenes boliglånsrenter og beregnet rente på startlån.

Figur 5-1: Rente på startlån og pantsikrede lån i banker. Fra 2004 til 3. kvartal 2011



Kilde: SSB, Husbanken og egne beregninger

Vi har lagt på 0,35 prosent på husbankrenten for å korrigere for mulig margin fra kommunenes side og for ta hensyn til at Husbanken oppgir nominell rente, mens bankenes renter er effektive.

Man ser at Husbankens renter korrigeres med et etterslep, men i perioder med stabilt rentenivå ligger startlånsrenten om lag ett prosentpoeng lavere enn bankenes renter.

Startlånsordningen brukes for en stor del som toppfinansiering. Trolig kunne en del av låntakerne ha bidratt med mer egenkapital hvis de hadde vært mer motivert for det, jf. data i Barlinhaug et.al. (2011) om utviklingen i eierskap for dem som får avslag på startlån. Hvis man hadde hevet rentene på startlånene, ville man styrket låntakernes motivasjon for å øke

egenkapitalen og for å benytte andre finansieringskilder. Det er imidlertid usikkert hvor mye en slik utvikling ville bidratt til å redusere de risikoer som har motivert Finanstilsynets retningslinjer for bankenes boliglånspraksis.

Høyere rente kan føre til mindre bruk av startlån, men dette er neppe et effektivt tiltak for å styrke robustheten i husholdningenes økonomi eller for å styrke den finansielle stabiliteten slik Finanstilsynets retningslinjer sikter mot.

Litteratur

- Andersen, A. S. (2001): *"Høykonjunktur på boligmarkedet: Det er da de unge etablerer seg"*, Samfunnsspeilet 2001/4
- Anundsen, A. K. & E. S. Jansen (2011): *"Self-reinforcing effects between housing prices and credit"*, DP 651, SSB
- Barlinhaug, R., K. Johannessen & T. Kvinge: *"Boligkarriere for startlånesøkere"*, NIBR-rapport 2011:15
- Barlinhaug, R., K. Johannessen & E. Dyb (2011): *"Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk. Beregninger basert på konstruerte klienthistorier"*. NIBR-rapport 2011:8
- Borgersen, T. A. & D. E. Sommervoll (2006) *"Boligpriser, førstegangsetablering og kredittilgang"*, Økonomisk forum 2/2006
- Borgersen, T. A. & J. Greibrokk (2011): *"Boligpriser, formueseffekter og endringer i boliglånsmarkedet"*, Arbeidsrapport 2011:4, Høgskolen i Østfold
- Cecchetti, S. G., M. Kohler & C. Upper (2009): "Financial Crises and Economic Activity", notat presentert på the Jackson Hole Symposium on Financial Stability and Macroeconomic Policy, August.
- ECON (2006): *"Startlånet — Samfinansiering, forvaltning og oppfølging"* ECON-Rapport 2006-094
- ECON (2009): *"God praksis med startlån"* ECON-Rapport 2009-106
- Finanstilsynet (2010): *"Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål"* Rundskriv 11/2010
- Finanstilsynet (2010): *"Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål"* Rundskriv 29/2011
- Finanstilsynet (2011): *"Finansielle utviklingstrekk 2011"*
- Handelshøyskolen BI, Institutt for samfunnsøkonomi
- Himmelberg, Charles, Christopher Mayer and Todd Sinai. "Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions," Journal of Economic Perspectives, 2005, v19(4,Fall), 67-92
- Husbanken (2011): *"Retningslinjer for startlån fra Husbanken"*
- International Monetary Fund: "Global Financial Stability Report", September 2011.
- Kleppe, E. (2011): *"Et paradoks i boligmarkedet"*. Sparebankbladet, mars 2011
- Langsether, Å. og Sandlie, H.-C.(2006): "Boforhold i leiemarkedet" i Gulbrandsen, L. (red.) *Bolig og levekår i Norge 2004. En artikkelsamling*, NOVA Rapport 3/06
- Nordvik, V, K. Aarland & M. Ford (2011): *"Effekter av et forsøk med endrete regler for deling av tap på startlån"*, utkast, NOVA
- NOU 2011: 15 "Rom for alle"
- Norges Bank (2011): *"Finansiell stabilitet 2/11"*
- Oikarinen, E. (2008): "Interaction between housing prices and household borrowing in Finland", ETLA Discussion Papers No. 1145
- Søholt, S. og Astrup, K. (2009): Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet, NIBR-rapport 2009:2

Tsatsaronis, K. & H. Zhu: "What drives housing price dynamics: cross-country evidence", BIS Quarterly Review, March 2004