



Høringsuttalelse, endringer i startlånsordningen

TRST ESARK-03-201301172-27

Hva saken gjelder:

Kommunal- og regionaldepartementet har i høringsbrev datert 28.6.13 foreslått endringer i startlånsordningen. Høringsfristen er 1. september.

I høringsutkastet foreslår departementet at startlånet skal rettes tydeligere mot de med langvarige bolig- og finansieringsproblemer på boligmarkedet. For det andre foreslår departementet at avdragstiden for startlån i særlige tilfeller kan utvides fra 30 til 50 år. Forslagene er en oppfølging av tiltak som ble varslet i boligmeldingen, Meld. St. 17 (2012-2013) Byggje, bu og leve.

Bergen kommune deler ikke departementets syn når det gjelder innstramming i forhold til målgruppe, og anbefaler at denne foreslåtte endringen ikke gjennomføres. Når det gjelder forslaget om utvidet løpetid til 50 år for særlige tilfeller støtter kommunen endringen.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260/11:

Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Saken ansees å være prinsipiell og inneholder politiske avveininger og avgis av bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune støtter ikke de foreslåtte innstramminger i bruken av startlånet.
2. Unge førstegangsetablerere bør fortsatt være en målgruppe for startlånsordningen.
3. Bergen kommune støtter forslaget om å åpne for en nedbetalingstid på inntil 50 år i særlige tilfeller.

Dato: 15. aug 2013

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Monica Mæland
byrådsleder

Dag Inge Ulstein
byråd for sosial, bolig og områdesatsing

Vedlegg: Høringsbrev av 28.06.2013, Høringsnotat

Saksutredning:

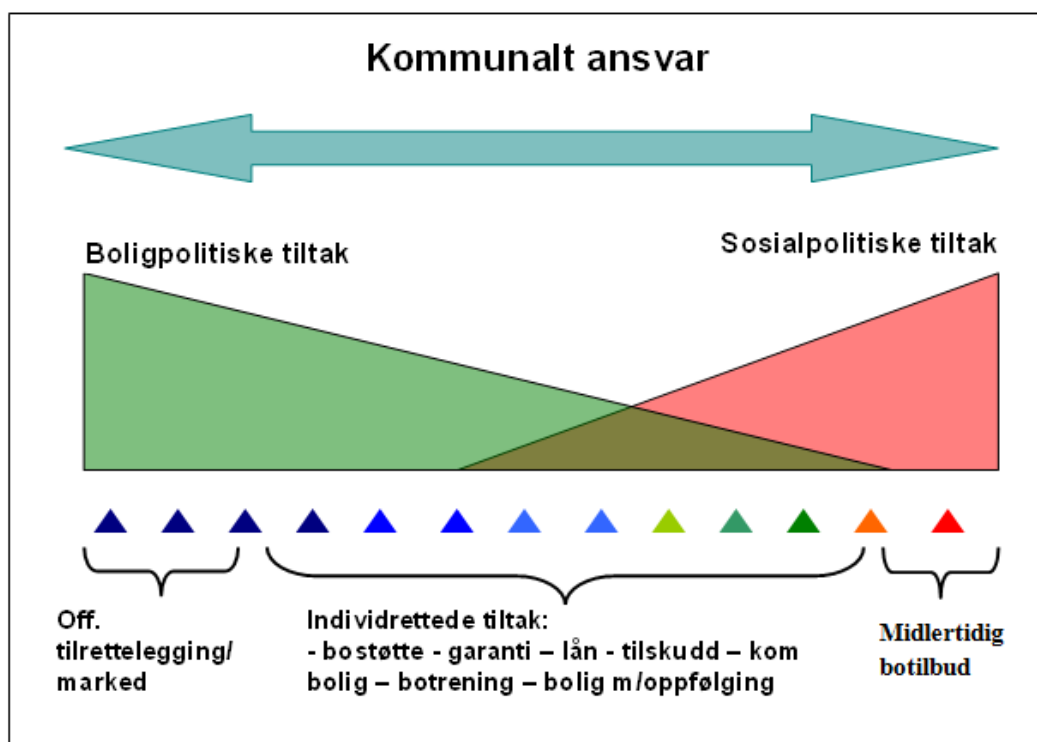
Kommunal- og regionaldepartementet har i høringsbrev datert 28.6.13 foreslått store endringer i startlånsordningen. I høringsutkastet foreslår departementet at startlånet skal rettes tydeligere mot de med langvarige bolig- og finansieringsproblemer på boligmarkedet. For det andre foreslår departementet at avdragstiden for startlån i særlige tilfeller kan utvides fra 30 til 50 år. Forslagene er en oppfølging av tiltak som ble varslet i boligmeldingen, Meld. St. 17 (2012-20013) Byggje, bu leve.

Startlånsordningen ble innført i 2003 til erstatning for etableringslånet og kjøpslånet, som var tidligere låneordninger fra Husbanken. Kommunene forvaltet etableringslånet, mens kjøpslånet ga Husbanken selv til kjøp av selveide boliger.

Bergen kommune har hele tiden vært en aktiv startlånskommune, og har siden 2003 utbetalt mer enn kr. 3,99 milliarder fordelt på mer enn 5.300 enkeltlån. Bergen kommune var også representert i den departementale arbeidsgruppen som diskuterte og la premissene for ordningen før den ble innført, sammen med departement, Husbanken, Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon. I diskusjonene i arbeidsgruppen, og i premissene for ordningen, var det en uttalt enighet om at unge i etableringsfasen var en viktig, kanskje den viktigste, målgruppen for låneordningen. Dette er også gjenspeilet i omtalen av målgruppen i gjeldende forskrift, § 1 « *Startlån skal tildeles kommuner for videre utlån, og skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet.* » Det er viktig også å notere seg formuleringen «vanskeligstilte **på boligmarkedet**». Formuleringen ble valgt bevisst for å fokusere på posisjonen husstanden har i forhold til boligmarkedet og ikke bare «vanskeligstilt» som ofte automatisk gir andre assosiasjoner ift økonomi, helse, rus osv.

Bredden i boligpolitikken

Figuren under viser en modell som illustrerer tenkningen og organiseringen av sammenhengende tiltak innenfor kommunens bolig- og boligsosiale ansvarsområde.



Som det fremgår av figuren har kommunen et ansvar for overordnet planlegging, regulering og tilrettelegging for boligbygging hvor markedet er primæraktør, men hvor kommunene tar en større eller mindre aktiv rolle f.eks. gjennom egne tomteselskap. De aller fleste boligetablerere kan la seg betjene av dette generelle markedstilbudet uten offentlig medvirkning. Noen vil kunne ha behov for finansiell bistand fra Husbanken gjennom grunnlånsordningen og eller behov for særlig og kostbar tilrettelegging.

Jo lenger til høyre man beveger seg på akse, jo større er behovet for bistand og jo mer tilpasset og målrettet må tiltakene være. Husstander som har behov for å eie bolig, men kun har et finansielt problem vil kunne hjelpes med Startlån. Husstander med større utfordringer vil også kunne trenge tilskudd. For mange husstander er boligbehovet reelt, men eierskap er ikke en opsjon. De aller fleste, som regel yngre husstander, benytter seg da av det ordinære utleieboligmarkedet uten noen form for offentlig assistanse. Andre har behov for mer hjelp, enten i forhold til det ordinære private markedet eller må tilbys en gjennomgangs bolig f.eks. i en kommunal eierandel i et ordinært borettslag. Atter andre vil ha behov for mer omfattende, individuelt tilpassede tjenester for å kunne bosettes og etablere en stabil boform.

Poenget er at alle disse tjenestene, tiltakene, virkemidlene henger sammen. For at kommunen skal kunne fremstå som forutsigbar og konsistent innen hele bredden av boligfeltet er en avhengig av at det i forhold til planprosesser finnes et tjenlig lovverk, med funksjonelle hørings- og innsigelsesinstitutt. Videre at det innenfor utleievirksomheten finnes et tjenlig lovverk som bygger opp under kommunen som ansvarlig ikke-kommersiell aktør. Dernest at de økonomiske virkemidlene er tilgjengelige og fleksible nok til at disse bygger opp under at boligpolitikken kan utformes og gjennomføres på lokale premisser. En vil hevde at det innen lovverket er forbedringsmuligheter, og at de senere års vedtatte endringer i Husleieloven har i hovedsak vært negative – både for kommunens aktivitet, men også for de mest vanskeligstilte husstandene. At tilskuddsmidler både til etablering av utleieboliger og kompetansemidler til faglig utvikling, er knappe og at det legges for store og gjerne uforutsigbare premisser for bruken av disse. Om man i tillegg skal endre Startlånsordningen slik det foreslås, legges det dermed ytterligere føringer og begrensinger på kommunens handlingsrom innen politikkområdet, med dertil negative konsekvenser for kommunens innbyggere.

Andel unge i Bergen, og innretningen på ordningen

Retningslinjene og praksis i Bergen kommune har siden starten i 2003 spesifisert at unge husstander i etableringsfasen er en viktig målgruppe. Hvor høy andel av utbetalte lån fra kommunen som hvert år er gitt til husstander til og med 35 år, er årlig kartlagt. Tallene viser at denne andelen har lagt relativt stabilt rundt 55 % siden starten i 2003.

Kommunens retningslinjer har videre ikke inneholdt noen høyeste inntektsgrense for hvem som kan få innvilget startlån. Kommunen har i retningslinjene spesifisert hvor høy inntekt en husstand kan ha for å kunne få tildelt boligtilskudd, samt hvor høy inntekt husstanden kan ha for å få fullfinansiert sitt boligkjøp med startlån, begge deler avhengig av hvor mange medlemmer husstanden består av. En har bevisst valgt ikke å angi noen grense for hvor høy inntekt en kan ha for å motta toppfinansiering, men sett det slik at alle unge førstegangsetablerere som ikke har egenkapital kan søke kommunen om startlån til kjøp av husstandens første bolig. Unntak herfra er studenter.

I retningslinjene har en samtidig satt et tak for hvor stor verdi boligen kan ha, for at husstanden skal kunne bli innvilget et startlån. Verdigrensen er p.t. på 2,5 millioner kroner, inkludert eventuell fellesgjeld.

Denne grensen har sikret at startlånet har gått til husstander som ønsker å etablere seg i nøkterne boliger, og har ført til at husstander med høy inntekt i stor grad har valgt ikke å søke om startlån, men finansiere sitt boligkjøp på andre måter.

En gjennomgang av de startlån som har blitt innvilget siden 2003 viser at det er innvilget ytterst få lån til husstander med en samlet høy brutto årsinntekt, tallfestet til over 1 million kroner. Uten å gå inn på enkeltsaker er det å bemerke at startlånet kan ha sin plass også i slike saker, eksempelvis der det ytes startlån til tilpassing av bolig knyttet til funksjonshemming hos søker/søkers barn, der det ytes startlån til refinansiering av annen gjeld for å sikre at husstanden ikke mister boligen, eller der det foreligger et særskilt behov for nyetablering i egen bolig grunnet sykdom/funksjonshemming hos søker/søkers barn.

Startlånet og private finansieringsinstitusjoner

Da startlånsordningen ble etablert var det en førende premiss at ordningen i størst mulig grad skulle basere seg på samfinansiering mellom kommunen og kundens bankforbindelse. Det ble også foreslått fra departementet at kommunene skulle inngå en eksklusiv avtale med en lokal bank for disse lånene. Bergen kommune gikk bredt ut til bankene i Bergen ved etableringstidspunktet – ikke for å inngå eksklusive avtaler, men for å gi informasjon om kommunens intensjon og praksis med ordningen samt tilsvarende tilbakemeldinger fra bankene. Responsen fra bankene var relativt laber. Dette var av mindre betydning da førende for Bergen kommune var at hvilken bank som ble benyttet måtte være kundens eget valg. I begynnelsen var antall samfinansieringssaker relativt lav, rundt 15-20 %, men disse økte raskt i antall – helt etter intensjonen bak ordningen. De senere år har andelen samfinansieringssaker vært i overkant av 50 %.

Dette betyr at bankene faktisk er villig til å finansiere boligetablerere som ellers ville være av marginal interesse og det etableres gode og varige kundeforhold av nytte både for banken og søkeren.

Følger av strenge krav til egenkapital for enkelthusstander

Staten ved finanstillsynet forlanger nå i utgangspunktet at en husstand skal ha 15 % egenkapital. Etter en tid har dette blitt presisert til også å gjelde der det skjer en samfinansiering med bruk av startlån. Dette har de senere år ført til en økning i antall søknader om startlån til kommunene. Det er imidlertid ikke slik at kommunen erstatter manglende lån fra bank ved bruk av startlån. Der husstanden har for høy inntekt i forhold til kommunens retningslinjer til å kunne tildeles noe annet enn toppfinansiering, vil husstanden bli bedt om å starte sparing til egenkapital.

I noen saker kan det etter finanstillsynets retningslinjer likevel skje finansiering utover 85 %. I slike tilfeller skal det gjennomføres en særskilt forsvarlighetsvurdering. I slike saker er det viktig at startlån fortsatt kan gis, for å sikre etablering i eid bolig, og dempe presset i leiemarkedet, jfr under.

I boligmarkedet rapporteres det stadig oftere om unge førstegangsetablerere som må ha bistand fra foreldre for å realisere kjøpet av sin første bolig. Ved at det offentlige ikke lenger skal kunne tilby bistand til de familier som ikke har mulighet til å oppnå slik hjelp fra egne foreldre, sørger en effektivt for et skille der barn av formuende familier på et langt tidligere tidspunkt har anledning til å etablere seg i eid bolig, og kan nyte godt av en langsiktig verdistigning. De øvrige er henvist til sparing i flere år, ofte i en fase av livet der utgifter relatert til små barn, kostnader ved innkjøp av hvitevarer, møblement mm tar en relativt stor del av disponibel inntekt. Regneeksempler viser at en husstand med 2 barn, en samlet bruttoinntekt

på rundt 800 000,-, med SIFOs ordinære satser til livsopphold, vil måtte regne med sparing i 7-9 år for å kunne ha nok egenkapital til å erverve en eid nøktern bolig.

Leieboligmarkedet

I Bergen, og for så vidt i de andre storbyene, er det private utleiemarked svært presset. Studenter, arbeidsinnvandrere, flyktninger og andre vanskeligstilte husstander konkurrerer med unge om et begrenset antall leieboliger. I Bergen er det et fåtall større private aktører i dette markedet, boligbyggelagene har noen hundre utleieboliger, mens det utover dette kun er relativt sett små, private aktører som eier noen leiegårder, enkeltbygg og enkeltleiligheter.

Ved den endring departementet nå foreslår vil presset i det private utleiemarked øke ytterligere. Flere unge husstander som har en likviditet som pr i dag er tilstrekkelig til å betjene boutgifter i en eid bolig, må bli værende i leiemarkedet i en årrekke frem til en eventuell tilstrekkelig egenkapital er opptjent. Denne gruppen vil fortrenge vanskeligstilte med mindre kjøpekraft, og kan potensielt føre til større etterspørsel etter kommunale utleieboliger, økt bruk av midlertidig botilbud, og et økt antall bostedsløse.

Dersom en skal kunne ha realistiske forventninger til at førstegangsetablerere kan spare tilstrekkelig egenkapital før en anskaffer seg sin første eide bolig, må det legges til rette for en relativt omfattende utbygging av utleieboliger på private hender i storbyene. Departementet og Husbanken bør vurdere nye og forbedrede virkemidler for å kunne stimulere til en større privat utleiesektor. Slik boligtilskuddet til utleieboliger er utformet i dag, tildeles det kun boligtilskudd til bygging av utleieboliger der det foreligger kommunal tildelingsrett, til øremerkede vanskeligstilte grupper.

I «Bergensmodellen» slik den ble utviklet rundt år 2000 så en eksempler på utleieanlegg i regi av boligbyggelag, der også boenheter uten kommunal tildelingsrett ble tildelt boligtilskudd. Denne ordningen muliggjorde dermed realisering av utleieboliger også for ordinær ungdom, en fikk en arena for integrering ved en kommunal andel boliger og en fikk etablert seriøse, profesjonelle og langsiktige aktører på utleieboligmarkedet. Senere er tilskuddsutmålingen blitt begrenset slik det fremgår over.

Kombinert med «Fra leie til eie»-ordninger kan en slik modell også realiseres i dag, dersom staten stiller motiverende virkemidler til rådighet for utbyggere. Her kan nevnes at Bergen kommune har inngått flere avtaler med private utbyggere de siste årene, der kommunen får tildelingsrett til utleieboliger, utbygger mottar boligtilskudd fra Husbanken for den andel av boligene som kommunen kan tildele, og det knyttes en fra leie til eie-klausul på boligen. Dette medfører at dersom leietaker får en forbedret inntektssituasjon kan vedkommende gis anledning til på et senere tidspunkt å erverve boligen en bor i.

Startlån til vanskeligstilte, bostedsløse, rusmiddelavhengige og andre

Bergen kommunes motstand mot den foreslåtte endring medfører selvsagt ikke at kommunen er negativ til bruk av startlån til å bosette vanskeligstilte husstander, eksempelvis rusmiddelavhengige og bostedsløse i eide boliger. Dette er slik praksis også er i dag, en særdeles viktig målgruppe også i Bergen. Det jobbes hardt, intensivt og målrettet for å sikre at flest mulig slike vanskeligstilte husstander kan etableres i et godt bomiljø, i en eid bolig. Kommunen har fra 2011 til 2013 hatt et eget «Fra leie til eie»-prosjekt for å forsøke å få flest mulig husstander over fra kommunal leiebolig til egen eid bolig. Prosjektet har gitt gode resultater, i perioden har over 100 husstander flyttet fra kommunal utleiebolig inn i egen eid bolig og et like stort antall søkere har fått tilsagn om finansiering. Arbeidsmetodikken fra prosjektet føres nå videre i ordinær drift, og det vil dermed fortsatt bli arbeidet grundig med slike saker.

Økt nedbetalingstid, inntil 50 år

Bergen kommune deler departementets oppfatning av at en økt nedbetalingstid for startlånet kan være et positivt virkemiddel i noen enkeltsaker. Dette vil bidra til en mer fleksibel ordning som kan muliggjøre etablering i eid bolig for ytterligere noen få vanskeligstilte enkelthusstander. Bergen kommune er derfor positiv til denne endringen, og støtter departementets forslag. Samtidig er det viktig å påpeke at en vil kunne oppleve en innlåsingseffekt i disse få sakene. Det vil ta lang tid å opparbeide egenkapital som eventuelt kan anvendes til å realisere et neste steg i en bokarriere.

Oppsummering

Bergen kommune vil anbefaler på bakgrunn av ovennevnte at den foreslåtte innstramming i startlånsordningen ikke gjennomføres. Unge husstander i etableringsfasen bør fortsatt være en viktig målgruppe for ordningen. Dersom regjeringen likevel ønsker å endre forskriften, bør denne gis en utforming som sikrer at unge førstegangsetablerere som ikke i løpet av 2-3 år kan klare å spare tilstrekkelig egenkapital er tydelig identifisert i målgruppen for startlån.

Bergen kommune registrer for øvrig at Husbanken synes å forskuttere det utsendte høringsutkastet i tildelingsbrev vedr startlån til Bergen kommune av 25. juli 2013. Vi synes dette er noe tidlig, og forventer at Husbanken forholder seg til gjeldende regelverk inntil ny forskrift eventuelt vedtas og trer i kraft.