



Notat – Husbankens muligheter og kommunal garanti for egenkapitalkrav på 15 %

Fra: Kommunedirektør til Kommunestyret
Saksbehandler: Ørjan Røed

Bakgrunn

Under behandling av sak om «Ekstra låneopptak av startlån» i 2022 ble det i FSK- møtet 05.09.22 og KST-møtet 19.09.22 – sak 067/22 - vedtatt to tilleggsforslag. Punktene er gjengitt nedenfor. Punkt 3 ble framsatt av representanten Jan Birger Medhaug og punkt 4 av representanten Dag Inge Aarhus.

Vedtak:

3) Formannskapet ber rådmannen utrede de muligheter Husbanken har når det gjelder sosial boligbygging, herunder de muligheter som finnes for mennesker med nedsatte funksjoner og bruk av ordningen med borettslag. En ber også om tilsvarende muligheter og ordninger for eldre som ønsker ny, egen bolig.

4) Karmøy kommunestyre viser også til tidligere sak* knyttet til bruk av Husbankens startlånsordning for unge førstegangsetablerer. Kommunestyre ber rådmannen på ny vurdere de muligheter som faktisk ligger innenfor Husbankens ordninger til slike formål. En slik ordning må også synliggjøres slik at de som vil etablere seg i kommunen vet at det finnes et alternativ dersom de ikke har nok egenkapital selv eller har foreldre som kan stille som kausjonister.

*Henvvisning til KST-154/20 den 16.11.2020 «Kommunal garanti for egenkapitalkrav på 15 %»

Utredning

Nasjonal strategi

Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024 «Alle trenger et trygt hjem» har som målsetning at alle skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Strategien baserer seg på FN sine konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen og konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Den sosiale boligpolitikken skal forebygge at folk får boligproblemer, og gi hjelp til dem som ikke selv klarer å skaffe og beholde en egnet bolig. Strategien inneholder følgende konkrete mål og innsatsområder:



Mål:

- Flere skal kunne eie egen bolig
- Leie skal være et trygt alternativ
- Sosial bærekraft i boligpolitikken
- Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

Prioriterte innsatsområder:

- Ingen skal være bostedsløse
- Barn og unge skal ha gode boforhold
- Personer med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, skal kunne velge hvor og hvordan de bor

Ansvar og oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Overordnet sett har kommunen hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, mens staten skal sikre gode rammebetingelser. Viktige samarbeidsparter er brukere, pårørende, interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner og bolignæringen.

Husbankens virkemidler og ramme for 2023

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har ansvaret for å iverksette den statlige bolig- og bygningspolitikk. Herunder er Husbanken det sentrale organet for å gjennomføre den sosiale boligpolitikken. Husbanken skal styrke kommunenes forutsetninger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet via et helhetlig tilbud bestående av økonomiske virkemidler, veiledning, digitale plattformer, arrangementer, informasjon og opplæring og nettverk.

Husbanken forvalter de økonomiske virkemidlene som kommunen enten benytter selv, eller videreformidler til enkeltpersoner. Husbanken skal med virkemidlene supplere, og ikke konkurrere med det private kredittmarkedet. Under vedlagte appendiks i figur 1 finnes en oversikt som viser hvordan strategier samt Husbankens og kommunens virkemidler sammen gir et bredt tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Statsbudsjettet og tildelingsbrev fra departementene setter rammene for Husbankens virksomhet det kommende året.

Endringer i tilskudd

Følgende tilskudd er avviklet:

- Tilskudd til utleieboliger
- Tilskudd til forsøk med nye boligmodeller
- Tilskudd til heis og tilstandsvurdering

Følgende tilskudd er endret/utvidet:



- Tilskudd til boligsosialt tiltak endrer navn til Tilskudd til boligtiltak. Ordningen utvides til å omfatte generelle boligtiltak i distriktskommuner.

Følgende tilskudd er nytt:

- Tilskudd til energitiltak i kommunale boliger. Tilskuddet er en videreføring i Husbanken av Enova sin støtteordning til energitiltak i kommunale utleieboliger. Ordningen er utvidet til også å omfatte omsorgsboliger og sykehjem.

Prioriterte områder

- Bolig til flyktninger
- Redusert energibehov i kommunale boliger
- Ingen skal være bostedsløse
- Barn og unge skal ha gode boforhold
- Personer med funksjonslidelser skal på lik linje med andre kunne velge hvor og hvordan de vil bo
- Digital løsning for kommunale boliger (Kobo)

Husbankens virkemidler for realisering av selveierboliger

Det fremgår av figur 1 i vedlagt appendiks er det to strategier og herunder en rekke virkemidler for at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne eie en egen bolig.

Strategiene og virkemidlene er gjengitt i oversikten under.

Strategi	Husbankens virkemidler	Kommunens virkemidler
Bistå vanskeligstilte med å kjøpe bolig	- Startlån - Bostøtte - Investeringsstilskudd	- Øk. rådgivning - Veiledning og oppfølging - Salg/kjøp av tomt - Opprette borettslag - Tilskudd til etablering - Tilskudd til tilpasning
Bygge tilgjengelige boliger	- Startlån - Lån til boligkvalitet	- Øk. rådgivning - Byggeteknisk rådgivning - Tilskudd til tilpasning - Tilskudd til prosjektering og utredning

Virkemidlene til Husbanken beskrives i det følgende. Hovedvekten vil være på investeringstilskudd og borettslagsmodellen samt startlån og unge førstegangsetablerere siden dette er fokus for spørsmålene.



Bostøtte

Bostøtte er en statlig støtteordning som skal sikre en god og trygg bolig for husstander med lav inntekt og høye boutgifter. Bostøtten er behovsprøvd og beregnes hver måned på bakgrunn av boutgifter, inntekter og antall personer i husstanden. Øvre grenser for boutgifter og inntekt avhenger av hvor mange som bor i husstanden og hvor i landet søker bor. Bostøtte kan søkes uaktet om søker bor i leid eller eid bolig, men boligen må være en godkjent, selvstendig boenhet. Husbanken og kommunen administrerer bostøtteordningen i fellesskap.

Lån til boligkvalitet (tidligere en del av grunnlånet)

Lån til boligkvalitet skal bidra til å fremme og utvikle boligkvaliteter som fremmer miljø og tilgjengelighet i nye og eksisterende helårsboliger. Lånet kan søkes av privatpersoner, foretak, kommuner og fylkeskommuner. Lånet kan brukes til å bygge eller oppgradere boliger innen følgende tre kategorier av kvalitet:

- Bygge miljøvennlige boliger
- Bygge livsløpsboliger
- Oppgradere eksisterende boliger

Herunder skal livsløpsboliger legge til rette for at personer, uavhengig av funksjonsnivå, kan bli boende i egen bolig gjennom hele livsløpet og være mest mulig selvhjulpne; uavhengig av funksjonsnivå. Ved lån til livsløpsboliger må kravene til tilgjengelig boenhet i til enhver tid gjeldende byggeteknisk forskrift være oppfylt.

Direktoratet for byggkvalitet har fagansvaret for lån til miljøvennlige boliger, mens Husbanken har fagansvaret for livsløpsboliger. Lån til boligkvalitet søkes direkte av Husbanken.

Investeringsstilskudd og borettslagsmodellen

Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og heldøgns omsorgsboliger for personer som har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse. Tilskuddet kan benyttes til bygging, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen fremskaffelse som eksempelvis fellesareal, velferdsteknologi tilknyttet omsorgsplasser, og lokaler til dagaktivitetstilbud. Målgruppen omfatter eldre og mennesker med demens, utviklingshemming, annen funksjonshemming, psykiske problemer og rus/sosiale problemer. Tilskuddet kan bare gis til kommunen og må benyttes av kommunen selv. Kommunen skal disponere omsorgsboligene og sykehjemsplassene i minst 30 år. Boligene anskaffes i henhold til anskaffelsesregelverket.

Kommunene kan velge følgende modeller når tilskuddet skal benyttes:

- Bygge/ombygge/kjøpe og eie boligene:



Kommunen anskaffer boligene, eier og leier ut boligene.

- Bygge/ombygge og leie boligene:
Kommunen inngår avtale med eksterne aktører om leie av boliger som skal oppføres eller bygges om for å møte kravene til å få tilskudd. Det inngås leieavtale med utleier/privat aktør og fremleieavtale med hver enkelt beboer.
- Bygge/ombygge og eie og deretter selge: (borettslagsmodellen)
Kommunen anskaffer boligene, oppretter et borettslag og selger andeler videre til beboere.

Herunder er sistnevnte modell den som omtales som «borettslagsmodellen». Borettslagsmodellen er prosjekt hvor kommunen skaffer tomt og etablerer omsorgsboliger med investeringstilskudd og momskompensasjon for deretter å opprette et borettslag der beboerne kjøper sine andeler. Beboerne kan etter behovsprøving oppnå finansiering til andelen sin via startlån og tilskudd samt bostøtte. Kommunen finansierer og drifter personalbase. Tjenesteytingen kan skje ved kommunens ansatte eller ved at kommunen kjøper tjenestene i markedet. Kommunen beholder retten til å disponere og tildele boligene i 30 år. Modellen er komplisert og forutsetter kompetanse på etablering av borettslag og juridisk kompetanse. Kommunen må ha fokus på hvordan tildelingsretten blir sikret på en effektiv måte ved videresalg til ny bruker.

Borettslagsmodellen har blitt mer og mer utbredt på grunn av artikkel 19 i FNs CRPD og den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken som sier at flere skal kunne eie egen bolig, og personer med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, skal kunne velge hvor og hvordan de bor. Modellen er altså i hovedsak tenkt til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder til (unge) utviklingshemmede som har ønske om å eie egen bolig, kan bo i boligen lenge, har eller kan få midler til finansiering og som har foresatte som hjelpe dem og samarbeide med kommunen i prosessen. Utviklingshemmede er prioritert gruppe siden de er underrepresenterte på selveiermarkedet.

Borettslagsmodellen kan være et alternativ til ordinær utleie av kommunale boliger i Karmøy kommune etter modell av Solheimstunet i Skudeneshavn. Modellen er hensiktsmessig for å øke representasjonen av personer med nedsatt funksjonsevne i selveiermarkedet. Det er usikkert i hvilket omfang modellen vil bli etterspurt på Karmøy. Det er ikke gjort behovsanalyser innen aktuelle brukergrupper. Erfaring fra andre kommuner er at modellen kan bidra til å forsterke sosioøkonomiske forskjeller.

Borettslagsvedtekter og andre juridiske dokument må grundig gjennomgås for å sikre funksjonell drift av boligene og tilhørende fellesareal. Dette vil samtidig kunne regulere kjøp og salg basert på kommunens tildelingsrett.

Modellen krever eventuelt at kommunen, ved teknisk etat, får en viktig rolle. Per i dag er det ikke kapasitet til dette.



Startlån og unge førstegangsetablerere

Startlån er et statlig lån med gunstig rente som kan brukes til å finansiere kjøp av bolig, refinansiering av dyre lån, overtakelse av bolig eller tilpasning og utbedring av en bolig. Formålet med startlån er at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Kommunen kan bruke startlånet til å fullfinansiere boligen eller som samfinansiering med annen bank. Barnefamilier og utviklingshemmede er prioriterte målgrupper innenfor ordningen.

Kommunene forvalter startlånsordningen. Husbanken gir lån til kommunen for videre utlån av startlån til enkeltpersoner. Hovedlåneopptaket for startlån er hvert år i januar, men kommunene kan søke lån igjennom hele året inntil Husbankens ramme er brukt opp.

Startlån skal tildeles etter en behovsprøving. Ifølge gjeldende forskrift skal kommunen i vurderingen legge vekt på om søkeren

- forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og
- har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekt og nødvendige utgifter til livsopphold gir

Det finnes fire unntak fra krav om langvarighet og utnyttelse av sparepotensial:

1. Husstanden har barn eller særlig sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det.
2. Husstanden har problemer med å dekke boligutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin.
3. Boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utviklingen av det lokale næringslivet.
4. Låner bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

(Forskrift om lån fra Husbanken, § 5-4)

Startlån i Karmøy kommune og unge førstegangsetablerere

I tillegg til Husbankens forskrift for startlån har Karmøy kommune valgt å ha egne retningslinjer for startlån for å innsnevre målgruppen ytterligere. Dette fordi kommunen erfaringsmessig får inn flere søknader om lån enn kommunen har utlånsmidler til. Som det fremgår av tabell 1 i vedlegg har kommunen økt ordinær ramme fra 50 millioner kroner i 2021 til 80 millioner i 2023. Samtidig har kommunen tatt opp ekstra lån på 40 millioner kroner de seneste tre årene. Kommunen har altså økt utlånet, men er fremdeles nød til å prioritere midlene og ha snevrere vilkår for tildelingen enn Husbanken.

Karmøy kommunes retningslinjer som innsnevrer målgruppen i forhold til Husbankens vilkår:

- Du må være bosatt i Karmøy kommune
- En søker må ha fast varig lav inntekt



- Det gis i utgangspunktet ikke startlån til:
 - o Kjøp av bolig til under 1,5 millioner kroner
 - o Kjøp av bolig over 2,5 millioner kroner
 - o Boligeiere/refinansiering (tvangssalg unntatt)
 - o Bolig med utleiemulighet
- Fra 2020 gir Karmøy kommune ikke tilskudd til etablering i bolig

Unge førstegangsetablerere var opprinnelig i målgruppen for startlån og utgjorde statistisk sett 50 % av målgruppen. En vedtaksendring i forskrift for startlånet i 2014 innebar en innstramning av ordningen, konkret ved at unge førstegangskjøpere ikke lenger er en uttalt del av målgruppen.

Handlingsrommet i startlånsordningen for unge førstegangsetablere ligger altså i unntaksbestemmelsene (punktene 1-4 over). Unntak 2 som gjelder refinansiering for boligeiere er ikke relevant når det er snakk om førstegangsetablerere.

Karmøy kommune godkjente 202 søknader om startlån i 2022 og ga avslag på 80 av søknadene. Dette er en lavere avslagsprosent (40 %) sammenlignet med tidligere år, hvilket skyldes at nivået av søknader har vært noe lavere de andre årene samtidig som muligheter til utlån har økt. Kommunen har ved økningen av startlån hjulpet søkere som tidligere har fått avslag med begrunnelsen at kommunen var tom for midler. Samtidig har kommunen hjulpet flere vanskeligstilte ut over kjernemålgruppen, som er personer med uføretrygd. Herunder har flere enslige forsørgere med lav lønnsinntekt, flyktningfamilier og samlivsbrudd-saker fått startlån i 2022.

Unge førstegangsetablerere kan kvalifisere for startlån ved å:

1. Husstanden har barn eller særlig sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det.

Unge barnefamilier og unge som har uføretrygd er høyt prioriterte innenfor startlånsordningen i Karmøy kommune. Med økt utlånsramme har kommunen de seneste årene gitt tilsagn om startlån til flere unge under 30 år.

I 2022 var andelen av unge søkere relativt høy med 62 søknader der hoved- eller med-søker var under 30 år. Av de 62 søknader var det 9 søknader som ble avslått med begrunnelse ikke bosatt i Karmøy kommune, 2 som fikk avslag på grunn av ikke varig opphold i Norge og 6 søknader som ble trukket eller avvist siden søker aldri svarte saksbehandler på oppfølgende spørsmål. Av de 45 gjenstående søknader som gikk videre, fikk 21 unge avslag og herav 11 unge barnefamilier, mens 24 unge fikk tilsagn om startlån, og av disse hadde 15 barn og 9 hadde uføretrygd. Ses det nærmere på avslagsgrunnene fikk barnefamiliene overveiende avslag fordi de ikke hadde betjeningsevne, mens



tre fikk avslag fordi boligen var for dyr eller det ble vurdert at de hadde inntekt til å kunne spare opp til egenkapital innen kort tid.

På denne bakgrunn kan det utledes at kommunen potensielt alene ved å forholde seg til Husbankens forskrift kunne ha hjulpet 15 flere unge inn på boligmarkedet med startlån i 2022. Herav 9-10 av barnefamiliene som fikk avslag på grunn av for dårlig betjeningsevne (for mye gjeld, midlertidig inntekt, for lav fast inntekt) og 6 barnefamilier eller uføretrygdde som bodde i andre kommuner. Retningslinjene til kommunen må endres om disse barnefamilier skal kunne få startlån.

3. Boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utviklingen av det lokale næringslivet.

Denne unntaksbestemmelsen har ikke vært brukt til nå i Karmøy kommune da den har blitt tolket som et unntak for distriktskommuner. I samtale med Husbanken bekreftes dette. Samtidig opplyser Husbanken at det er en åpen post og at det ikke kan avvises at andre kommuner kan bruke unntaket. Husbanken understreker dog at alder ikke kan brukes som kriterium, da det er arbeidskompetansen som er avgjørende.

I veileder til Husbanken står det følgende om unntaket:

Uten krav om varighet eller utnyttelse av sparepotensial kan startlånet også benyttes dersom kjøp av bolig vurderes som den eneste løsningen for å opprettholde et arbeidsforhold eller sikre tilgang til nødvendig arbeidskraft i kommunen

(Veileder startlån, Husbanken: s. 10)

Om Karmøy kommune skal bruke unntaket til å tiltrekke og beholde arbeidskraft i kommunen må kommunen kunne argumentere for at noen yrkesgrupper er nødvendige for arbeidsmarkedet i kommunen og at startlån er en nødvendighet for å kunne tiltrekke og beholde folk som har yrkeskompetansen. Om det er mulig å konkludere på dette må det eventuelt tas inn i retningslinjene til kommunen.

4. Låner bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

Unntak 4 omfatter at kommunen kan frigi kommunale boliger ved å gi startlån til personer som bor i kommunal bolig. Alder kan ikke her heller brukes som kriterium. I Karmøy kommune prioriteres kommunale leietakere høyt om de søker startlån. Det er dog sjelden at kommunale leietakere søker om startlån. I 2022 var det tre husstander som på eget initiativ søkte om startlån og som alle fikk kjøpe seg egen bolig med startlån.



På generell basis er ungdom i etableringsfasen henvist til å utnytte sitt sparepotensiale og til å oppfylle bankenes krav til egenkapital før låneopptak til kjøp av bolig. Boligoppsparing for ungdom (BSU) er en gunstig spareordning som ble opprettet til formålet i 1992.

Leie før eie-boligkonsepter

Leie før eie-boligkonsepter vinner stadig større innpass blant profesjonelle boligvirksomheter (utbyggere, borettslag, boligbyggelag, boligstiftelser). Enten er konseptet tenkt inn fra start i et prosjekt eller også oppstår muligheten i prosjekter hvor boliger ikke blir solgt. Leie før eie er målrettet personer som ikke oppfyller egenkapitalkravet og eventuelt ikke kvalifiserer for startlån. Hermed er unge i etableringsfasen midt i målgruppen. Andre i etableringsfasen, som for eksempel nyetablerer etter samlivsbrudd eller personer med nedsatt funksjonsevne, er også i målgruppen. Modellen omfatter overordnet sett at utbygger eventuelt i samarbeid med kommunen fremskaffer boliger. Utbygger og husstand inngår kontrakt på leieforhold i tidsbegrenset periode med opsjon på kjøp etter endt leieperiode til pris fastsatt i år 0. Prisstigningen og/eller sparing via månedsleien i leieperioden brukes som egenkapital ved kjøpet.

Kommunal garanti for egenkapital

I KST 154/20 var vedtaket lik rådmannen sin innstilling: *Karmøy kommunestyre tar saken til orientering.*

I rådmannen sin vurdering står det: *Rådmannen er derfor av den oppfatning at dette heller ikke er en problemstilling som Karmøy kommunen bør prioritere.*

Mindretallet sitt forslag: *Dette er en sak også Karmøy kommunestyre ønsker å arbeide videre med før endelig vedtak.*

Både rådmannens vurdering og mindretallet sitt forslag viser til Stavanger sitt arbeid med å få til en slik ordning.

Ut i fra det som er opplyst fra Stavanger foreligger det fortsatt ikke noen avgjørelse fra Finansdepartementet og dermed er kommunedirektøren sin vurdering at det ikke foreligger ny informasjon som tilsier at saken skal opp på nytt. Hvis derimot Stavanger går inn for en slik ordning og søknaden om å kunne gi kommunal garanti blir godkjent av Finansdepartementet, kan det være grunnlag for ny sak i Karmøy kommune.

Les ellers KST-sak 154/20 for en grundigere innføring i problemstillingen.