



Startlån
Rygge kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
22. april 2014

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	6
2.5	Litteratur- og dokumentliste	6
3	BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER	8
3.1	Revisjonskriterier	8
3.2	Fakta	8
3.3	Vurderinger	14
4	SYSTEM OG PRAKSIS FOR SAKSBEHANDLING AV STARTLÅNSØKNADER	16
4.1	Revisjonskriterier	16
4.2	Fakta	17
4.3	Vurderinger	24
5	KOSTNADSEFFEKTIVITET	26
5.1	Revisjonskriterier	26
5.2	Fakta	26
5.3	Vurderinger	27
6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	28
7	RÅDMANNENS KOMMENTARER	29
8	VEDLEGG	30

1 SAMMENDRAG

Startlån er Husbankens låneordning for vanskeligstilte og personer som ellers ville falle utenfor boligmarkedet. Ordningen ble innført i 2003 og administreres av kommunen. Rygge kommune har per 2013 en saldo på utlån på 120 millioner, samtidig som det er lagt opp til ytterligere innlån fra Husbanken i årene fremover. Bakgrunnen for prosjektet er at ordningen innebærer risiko for kommunen. Det uttrykkes blant annet bekymring knyttet til tapsføring, tapsfordeling stat og kommune, etablering av sikkerhet, klagesaker osv.

Revisjonens gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert Rygge kommunes arbeid med startlån. Vi har sett på i hvilken grad kommunen ser boligsosiale virkemidler i sammenheng (kapittel 3), om kommunen har etablert et forsvarlig system for arbeidet med startlån (kapittel 4), og hvordan kommunen sikrer en kostnadseffektiv forvaltning av ordningen (kapittel 5).

Revisjonens vurderinger er gjort på bakgrunn av krav i lovverket og nasjonale føringer. Det foreligger en rekke føringer fra nasjonalt hold som anbefaler kommunen å organisere seg på en måte som sikrer at boligsosiale virkemidler ses i sammenheng. Det anbefales blant annet å utarbeide boligsosiale handlingsplaner og etablere samarbeid med relevante tjenester. På bakgrunn av startlånordningens mange positive effekter anbefales det også å øke bruken av startlån som boligsosialt virkemiddel. Saksbehandling knyttet til startlån er et enkeltvedtak. Dette medfører at kommunen er underlagt en rekke forvaltningsrettslige krav. Kommunen bør også, både på overordnet nivå og på enhetsnivå, ha en internkontroll som sikrer at rådmannen har betryggende kontroll på forvaltningen av startlån. Det er også gitt en rekke anbefalinger for hvordan kommunen kan sikre en kostnadseffektiv forvaltning av låneordningen. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, samt følger punktvis under hver

problemstilling. Kildene til kriteriene er listet opp i kapittel 2.5.

Fakta er innhentet ved bruk av intervju, dokumentanalyse og mappegjennomgang. Nærmer redegjørelse for metode og gjennomføring av prosjektet omtales i kapittel 2.3.

Revisjonens funn

Etter revisjonens oppfatning bidrar Rygge kommunes organisering i stor grad positivt i kommunens boligsosiale arbeid. Revisjonen har imidlertid bemerket at saksbehandler for bostøtte ikke deltar i boliglaget, og at saksbehandler på startlån har vært fraværende det siste halve året.

Videre har revisjonen funnet at kommunen har etablert en boligsosial handlingsplan som fremstår som helhetlig og med fokus på vanskeligstilte i boligmarkedet. Flere av planens tiltak er iverksatt med god effekt på kommunens boligsosiale arbeid. Revisjonen har imidlertid funnet at det har skjedd endringer på flere av planens områder og at planen skulle vært rullert årlig, og revidert i sin helhet i 2013, men at dette ikke er gjennomført fullt ut. Rygge kommune står overfor krevende boligsosiale utfordringer og revisjonen mener startlånordningen i større grad kan bidra i denne sammenheng.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har etablert et system for saksbehandling av søknader om startlån. Systemet fremstår imidlertid som svært fragmentert.

Hva gjelder kommunens plikt til å sikre tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen og gi opplysning og veiledning, er dette i all hovedsak ivaretatt gjennom kommunens rutiner, men det er behov for tydeligere føringer knyttet til den økonomiske vurderingen. Praksis avviker på flere område fra systemet og hva revisjonen anser som forsvarlig forvaltningspraksis. Ny saksbehandler har allerede tatt tak i flere av utfordringene, men revisjonen har likevel

bemerket at det er funnet store mangler i kommunens dokumentasjon av grunnlaget for de avgjørelsene som er tatt. Revisjonen stiller også spørsmål ved hvorvidt kommunens egen vedtakskontroll har fungert tilfredsstillende. I tillegg innebærer kommunens praksis en stor risiko for forskjellsbehandling av lånesøkere.

Hva gjelder opplysning og veiledning til låntaker er det uklart for revisjonen om låntaker får tilstrekkelig med opplysninger i alle faser av saksbehandlingen.

Videre har revisjonen funnet at det ikke foreligger rutiner som fanger opp at lånetilsagn er utløpt, noe som innebærer at midler har blitt holdt av betydelig lenger enn tre måneder. Kommunen har heller ikke hatt tilstrekkelig oversikt over tilgjengelig låneramme, og har utbetalt midler utover rammene over flere år. Det er videre revisjonens oppfatning at kommunen har utfordringer knyttet til mislighold av lånene.

Det er revisjonens vurdering at kommunen på flere områder sikrer kostnadseffektiv forvaltning av ordningen. Det fremstår likevel som om kommunens vurdering av nivået på innlånet i stor grad baserer seg på en risiko for tap, som erfaringsmessig ikke er tilstede. Etter revisjonens vurdering går dette på bekostning av behovsvurderinger foretatt av tidligere saksbehandlere. I tillegg tilbyr ikke kommunen fast rente til sine låntakere.

Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Revisjonen har funnet at Rygge kommune i stor grad ser boligsosiale virkemidler i sammenheng. Hva gjelder saksbehandlingsprosessen i startlånsaker er det revisjonens samlede vurdering at kommunens praksis i 2013 fremstår som uforsvarlig. Revisjonen har også funnet flere forhold som påvirker startlånordningens kostnadseffektivitet.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen:

- involverer saksbehandler for bostøtte og saksbehandler på startlån i boliglaget

- sikrer at boligsosial handlingsplan blir revidert i 2014, slik at planen fortsatt kan benyttes om et reelt styringsverktøy
- i større grad vurderer lånerammen ut i fra det reelle behovet
- sikrer at samfinansiering benyttes der det er mulig
- utarbeider et helhetlig system for behandling av søknader om startlån, som spesielt ivaretar følgende:
 - gjennomføring av økonomiske og sosialfaglige vurderinger av alle relevante inntekter og utgifter, samt andre sosiale og helsemessige forhold som bør vektlegges
 - retningslinjer for skjønnsutøvelse
 - dokumentasjon av grunnlaget for avgjørelsene
 - tydelige begrunnelser som viser til det faktiske grunnlaget for avgjørelsen
 - tilstrekkelig opplysning og veiledning av brukerne i alle fasene av saksbehandlingen
 - sjekklister for vedtakskontroll
- foretar en gjennomgang av målgruppen for ordningen og vurderer tiltak som kan forebygge mislighold, herunder:
 - sikre at målgruppen for ordningen samsvarer med intensjonen bak låneordningen
 - benytte kalkulasjonsrente i de økonomiske vurderingene
 - følge opp forutsetningen om avtalegiro
 - tilby fast rente
 - tett oppfølging av misligholdte lån, både topplån og hovedlån
- utarbeider rutiner som sikrer:
 - riktig rapportering til husbanken
 - riktig rapportering til regnskapsavdelingen
 - kontinuerlig oversikt over tilgjengelige lånemidler

Revisjon takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2013 ble vedtatt i bystyret den 29. mars 2012, sak 21/12. I planen fremgår følgende:

«Ordningen med startlån ble innført i 2003 og administreres av kommunen. Kommunen hadde ved utgangen av 2010 en samlet utlånsportefølje på 102 millioner. Startlån er Husbankens låneordning for vanskeligstilte, og personer som ellers ville falle utenfor boligmarkedet har fått en mulighet til å skaffe seg egen bolig. Ordningen innebærer i seg selv risiko for kommunen, blant annet knyttet til tapsføring, tapsfordeling stat og kommune, etablering av sikkerhet, klagesaker osv.»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 22. oktober 2013, sak 13/21.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad ser Rygge kommune boligsosiale virkemidler i sammenheng?
2. Har Rygge kommune et forsvarlig system og praksis for arbeidet med startlån?
3. Hvordan sikrer Rygge kommune kostnadseffektiv forvaltning av startlånordningen?

På bakgrunn av flere skifter av saksbehandler for startlån i perioden 2013-2014, har

revisjonen hatt vanskeligheter med å danne seg et helhetlig bilde av kommunens system for saksbehandling, og vi har derfor funnet det nødvendig å gjennomføre undersøkelser av praksis. Problemstilling 2 er derfor noe utvidet i forhold til kontrollutvalgets opprinnelige vedtak.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer og mappegjennomgang.

Dokumenter som har vært gjennomgått er listet opp under punkt 2.5. Revisjonen har også benyttet dokumentasjon fra kontakt med Husbanken i forbindelse med tidligere prosjekter. Dette fremgår også av listen.

Revisjonen har intervjuet følgende aktører i det boligsosiale arbeidet:

- Kommunalsjef levekår
- Økonomisjef
- Regnskapssjef
- NAV-leder
- Saksbehandler startlån (i perioden september 2013-januar 2014)
- Saksbehandler startlån (fra februar 2014)
- Koordinator for boligsosialt arbeid

- Saksbehandler bostøtte
- Innføringssjef

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonens praksisgjennomgang har tatt utgangspunkt i samtlige saker som er behandlet i 2013. Revisjonen har fått forelagt både fysiske og elektroniske saksmapper. Revisjonen anser at dette gir et tilstrekkelig bilde av praksis. Men på grunn av skifter i saksbehandler på området, er resultatene fra denne gjennomgangen ikke nødvendigvis representativ også for tidligere års saksbehandling.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lene Brudal i perioden oktober 2013 til mai 2014.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg til rapporten, samt punktvis under hver enkelt problemstilling. Kildene som er benyttet i denne forbindelse er listet opp i punkt 2.5 nedenfor.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om husbanken (husbankloven) av 29. mai 2009, nr. 30
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september nr. 107 1992
- Lov om finansavtaler og finansoppdrag av 25. juni av 1999 nr. 46
- Lov om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven) av 13. mai 1988, nr.26
- Forskrift om startlån fra Husbanken av 22. desember 2004, nr. 1759
- Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold
- *Retningslinjer for startlån fra Husbanken*, HB 7.B.13, juli 2011
- *"Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig m.m."*, HB 7.C.17, april 2011
- Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- Ot.prp. nr. 2 (1987-1988) Om lov om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (Inkassoloven)
- St. meld. nr. 49 KRD (1997-98) *"Om boligetablering for unge og vanskeligstilte"*
- St. meld. nr. 23 KRD (2003-3004) *"Om boligpolitikken"*
- Prop. 1S KRD *"Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) FOR BUDSJETTÅRET 2011"* (2010-2011)
- NOU 2011:15 *"Rom for alle"*
- Rapport 2009-106 *"God praksis med startlån"*, Econ Pöyry
- St. meld. nr. 23 KRD (2003-2004) *"Om boligpolitikken"*
- Dokument nr. 3:8 (2007-2008) *"Riksrevisjonens undersøkelse av de vanskeligstilte på boligmarkedet"*
- Eckhoff og Smith: *"Forvaltningsrett"* 8. Utg. kapittel 11, 23 og 24, samt *"Knophs oversikt over norsk rett"* 12. Utg. avsnittet om forvaltningsrett
- Sivilombudsmannens uttalelse 2007/1783
- Eckhoff og Smith: *"Forvaltningsrett"* 8. utg. kapittel 24: *"Hvor langt rekker forvaltningens kompetanse? Myndighetsoverskridelse"*
- Husbanken.no (<http://www.husbanken.no/lan/laanevilka>)

[ar/fast-eller-flytande/](#) ,
<http://husbanken.no/lan/kommune-finansavtaleloven-og-sefskjema/> og
<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/god-bruk-av-startlan/>)

- Mail mottatt fra Husbanken: «Svar på spørsmål om startlån og krav til botid»
- Mail mottatt fra Husbanken «Spørsmål om Husbankens startlånsordning»

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Organisasjonskart Rygge kommune
- Boligsosial handlingsplan 2011-2016
- Saksprotokoll: Boligsosial handlingsplan 2011-2016, sak 58/10
- NAV Rygge 2013-2016, Virksomhetsplan 2013
- NAV Rygge: Arbeidslag bolig
- Rutinebeskrivelse: Startlån – retningslinjer for innvilgelse
- Rutinebeskrivelse: Startlån – behandling av søknader om startlån
- Rutinebeskrivelse: Startlån – oppfølging av låneporteføljen
- Rutinebeskrivelse: Startlån – refusjon av tap husbank

- Hovedrutiner innfordring
- Arbeidsrutiner: oppfølging av låneporteføljen
- Maler for innvilgelse, frarådning og avslag
- Brukerveiledning startlån - lånedokumenter
- Startlån – praktisk gjennomføring
- Kriterier og saksbehandlingsprosedyrer for tildeling av startlån i Rygge kommune
- Kriterier og saksbehandlingsprosedyrer for tildeling av boliger
- Saksframlegg: Startlån – kommunens bruk av ordningen, arkivsaksnr: 09/558-5
- Kommunestyrets vedtak vedrørende budsjett og økonomiplan (saker: 91/09, 75/10, 101/11, 85/12, og 94/13)
- Husbankens veileder bostøtte

3 BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER

I hvilken grad ser Rygge kommune boligsosiale virkemidler i sammenheng?

3.1 Revisjonskriterier

Med bakgrunn i utledningen av revisjonskriterier, kan følgende krav stilles til kommunen:

- Kommunen bør organisere sin virksomhet på en måte som ivaretar målet om å se de boligsosiale virkemidlene i sammenheng, gjennom blant annet klar ansvarsfordeling og gode rutiner for samhandling.
- Kommunen bør etablere en helhetlig boligsosial handlingsplan med fokus på vanskeligstilte i boligmarkedet og som inneholder en kartlegging av boligbehov, som grunnlag for vurdering av tiltak for å løse behovene.
- Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse boligsosiale utfordringer for vanskeligstilte i boligmarkedet.
- Et hovedmål i boligpolitikken er å øke bosettingen av vanskeligstilte. Det anbefales at kommunen øker bruken av startlån.

3.2 Fakta

Boligsosiale virkemidler

Kommunens visjon er at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde egnet bolig. Rygge kommune benytter flere **boligsosiale virkemidler**. I faktaboksen redegjøres det for flere av disse.

Faktaboks 4: Oversikt over de viktigste boligsosiale virkemidlene:

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. **Kommunal bolig** kan benyttes til dette formålet. Boligene disponeres av kommunen og tildeles etter kommunens egne retningslinjer.

Kommunen er forpliktet til å finne **midlertidig bolig** til personer i kommunen med akutt

boligmangel, og som ikke har et sted å oppholde seg det neste døgnet.

Alle kommuner skal ha et tilfredsstillende tilbud om **råd og veiledning** til personer med økonomiske problemer. Rådgivningen vil variere avhengig av brukers behov og kan for eksempel bestå i hjelp til å disponere egne penger. I tillegg kan råd og veiledning innebære bistand i å komme inn på det private leiemarkedet. Her kan også **husleiegaranti og depositumsgaranti** benyttes som virkemiddel.

Startlån er en låneordning for vanskeligstilte i boligmarkedet. Ordningen er finansiert av Husbanken, men det er kommunen som står for tildeling av lån. Tildeling skjer etter Husbankens retningslinjer, supplert med kommunens egne.

Tilskudd til boligetablering skal også bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet eller sikre at vanskeligstilte kan bli boende i egnet bolig. Ordningen er sterkt behovsprøvd og det er ifølge Husbanken bare de aller mest vanskeligstilte som kan regne med å få tilskudd.

Bostøtte skal bidra til å redusere bostøttene for husstander med lav inntekt. Bostøtte er en rettighetsbasert ordning, som beregnes etter størrelsen på inntekt og bostøtter.

Organisering

Det boligsosiale arbeidet i Rygge kommune er ivarettatt av ulike enheter. Sentrale aktører er:

- NAV
- Koordinerende enhet
- Eiendomsavdelingen
- Økonomiavdelingen

Kommunen har utarbeidet **boligsosial handlingsplan**. Planen ble først vedtatt av kommunestyret i 2004. Planen ble rullert og vedtatt på nytt i kommunestyret 30. september 2010, sak 58/10. Planen skal være retningsgivende i kommunens boligsosiale

arbeid og skal rulleres hvert år i forbindelse med budsjettarbeidet, jf. vedtaket. Planen beskriver organiseringen på planens tidspunkt; «som beskrevet er ansvar i dag fordelt over flere steder, dette medfører stor ansvarsspredning og liten grad av helhetlig samordning».

Et av hovedmålene i planen er å "Videreutvikle det kommunale samarbeidet innenfor det boligsosiale området". Det fremheves som viktig å være organisert og ha et system for samarbeid mellom de involverte enhetene.

På bakgrunn av disse utfordringene ble «Arbeidslag bolig» opprettet i 2010. Boliglaget skal bidra til at boligsosiale virkemidler ses i sammenheng, og er forankret både hos kommunalsjef for levekår og kommunalsjef for plan og miljø.

Faktaboks 5: Mandat for boliglaget

Boliglaget har blant annet følgende oppgaver:

- Kartlegge og registrere meldte boligbehov
- Samarbeide og utvikle gode prosesser
- Tildele relevant boligtiltak og oppfølging

Før innføring av boliglaget var arbeidet med boligproblematikk i kommunen fragmentert og lite systematisk. Koordinator mener at dagens ordning innebærer en stor forbedring og at flere saker løses, også på en bedre måte sammenlignet med situasjonen for tre år siden. Boliglaget er også en arena for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling hos deltakerne. Deltakerne deltar blant annet på fagdager og er i dialog med Husbanken og andre kommuner.

Boliglaget består av representanter fra enhetene som har et ansvar eller medansvar for de boligsosiale virkemidlene.

Koordinator for boligsosialt arbeid i kommunen er også koordinator for boliglaget. Koordinatorfunksjonen er direkte underlagt kommunalsjef for levekår. Koordinator skal bidra til at laget fungerer etter hensikten og sørge for at målsettinger, oppgaver, tiltak, møter og arbeidsformer følges opp.

Koordinator er på revisjonens tidspunkt ansatt som prosjektleder i prosjekt «Framdrift».

Faktaboks 6: Framdrift

Framdrift er et treårig arbeid- og aktiviseringsprosjekt som tilbyr arbeidstrening til brukere med rus- og psykiatriproblematikk. I tillegg til prosjektleder er det også ansatt fem miljøterapeuter i Framdrift.

Ved ansettelsen i prosjektet ble det vurdert at det var mulig å koordinere prosjektstillingen med koordinatorfunksjonen.

Boliglaget er et **tverrfaglig team** med kompetanse innen blant annet psykiatri, sykepleie og eiendomsforvaltning. I tillegg til koordinator består boliglaget av to representanter fra eiendomsavdelingen, to representanter fra psykiatriavdelingen (organisatorisk plassert i NAV) og en representant fra koordinerende enhet. I utgangspunktet skal også saksbehandler på startlån delta.

Organisering av arbeidet med saksbehandling i startlånsaker har vært i endring under revisjonens gjennomføring. Ved oppstart av prosjektet i oktober lå denne oppgaven hos NAV, ved økonomisk rådgiver. NAV-leder informerer om at denne måten å organisere arbeidet på har vist seg å være spesielt sårbar. Tidligere økonomirådgiver sluttet i sin stilling våren 2013, deretter overtok avdelingsleder ansvaret, i påvente av nyansettelse. Avdelingsleder har nå sluttet og ny økonomisk rådgiver ble ansatt i september. Ny økonomisk rådgiver sa opp sin stilling og avsluttet sitt arbeidsforhold ved NAV i januar 2014. Fra februar er oppgaven flyttet til økonomiavdelingen.

Saksbehandling av bostøtte er organisatorisk plassert i NAV, men saksbehandler deltar ikke i boliglaget.

Kommunen har vedtatt å ta i mot 10 flyktninger i 2014. I denne forbindelse skal representant fra dette arbeidet også delta i boliglaget fremover, for å finne egnede boliger til denne brukergruppen.

Boligsosial handlingsplan

Det er ikke foretatt rullering av boligsosial handlingsplan siden vedtakelsen i 2010. Hvert år blir det imidlertid rapportert på tiltakene som er vedtatt i handlingsplanen, og det blir foreslått nye tiltak.

Kommunalsjef informerer om at planen skulle vært revidert i 2013, men at dette arbeidet først har startet i 2014.

Enkelte deler av planen vil være relativt faste, eksempelvis sentrale føringer. Planen viser til relevant lovverk, og statlige og kommunale boligføringer. Videre beskriver planen forventet befolkningsutvikling og hvordan dette vil påvirke omfanget av vanskeligstilte i samfunnet.

Planen bygger på en kartlegging av de vanskeligstilte i boligmarkedet.¹

Faktaboks 7: Vanskeligstilte

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd². Dette kan være personer med funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, psykiske lidelser og/eller rusavhengighet. Det kan også være eldre, flyktninger eller andre som ikke hører naturlig inn under disse kategoriene, men som av andre grunner er sosialt og økonomisk vanskeligstilt.

Kartleggingen viste at kommunens boligmasse ikke var tilstrekkelig til å dekke det reelle behovet. 109 personer stod uten egnet bolig, det vil si at de stod i fare for å miste bolig, eller var uten eid eller leid bolig. Over 80 % av disse falt inn under følgende kategorier:

- Demente
- Fysisk funksjonshemming
- Rus/psykiatri

I tillegg vil det være uregistrerte mørketall.

¹ Kartleggingen er gjennomført i Husbankens kartleggingsverktøy Bokart i perioden 01.09.09-05.05.10.

² NOU 2011:15 "Rom for alle", s. 39.

Kommunalsjef informerer om at det skal foretas en ny kartlegging i forbindelse med revidering av planen.

Forrige kartlegging viste også at kommunens boligsosiale utfordringer krever ulike løsninger.

Faktaboks 8: Boligsosial handlingsplan

Et av planens hovedmål er å "Sørge for et differensiert boligtilbud som bidrar til selvstendighet og mestring".

For å nå målet skal kommunen blant annet videreutvikle metodikk, systematisere tiltak og rutiner som gjør den vanskeligstilte i stand til å eie eller leie bolig.

Kommunen hadde på planens tidspunkt 147 kommunale boliger. Det har skjedd endringer i kommunens boligsituasjon siden handlingsplanen ble vedtatt. Blant annet nevnes nye rus- og psykiatriboliger, og flere nye leiligheter. Det er også benyttet tilretteleggingstilskudd fra Husbanken til å utbedre og tilpasse private boliger til funksjonshemmede. På revisjonens tidspunkt har kommunen 154 kommunale boliger, 124 av disse er eid av kommunen selv, mens 30 er privateid, men kommunen har tildelingsrett.

Koordinator informerer om at boligmarkedet for vanskeligstilte i Rygge er utfordrende. Det er spesielt vanskelig å komme inn på leiemarkedet, da det er få utleieleiligheter tilgjengelig. Tilgjengelig kommunal boligmasse er fortsatt ikke tilstrekkelig til å dekke behovet.

Det fremgår videre av planen at det er ønskelig å få nye søkere i stand til skaffe egen eid eller leid bolig. Det er ønskelig med kortere botid i de kommunale boligene og å markadstilpasse husleien. Utstrakt bruk av Husbankens økonomiske virkemidler fremheves også som viktig.

På revisjonens tidspunkt er husleien tilpasset markedet. Videre benytter kommunen treårige husleiekontrakter. Dersom situasjonen er uendret etter tre år,

videreføres kontrakten. Målsettingen er at de kommunale leilighetene skal rulleres, eventuelt selges til beboeren, slik at kommunen kan kjøpe nye egnede boliger. Her er startlån et viktig virkemiddel og koordinator viser til at flere av de kommunale boligene er solgt til beboeren, enten ved hjelp av startlån eller ordinær finansiering i bank. På denne måten er det frigjort midler til å bygge/kjøpe nye boliger tilpasset kommunens boligbehov.

Koordinator opplyser videre om fokus på å få tomgangsleie ned på et minimum ved å planlegge og utføre oppgradering av leilighetene og foreta raske tildelinger. Dette har i perioder vært en utfordring da flere av leilighetene i den kommunale boligmassen er gamle og har vært i behov av oppussing og oppgradering, noe som kan ta tid.

Tildeling av boligsosiale virkemidler

Koordinator opplyser om et kontinuerlig fokus på å skaffe egnet bolig. På overordnet nivå avholder boliglaget planleggingsmøter med fokus på dette. Neste møte avholdes i mars 2014. I møtene vurderes tilgjengelig boligmasse i forhold til kommunens behov, slik at kommunen kan iverksette nødvendige tiltak. Blant annet har dette bidratt til at kommunen har bygget egnede boliger til brukere med rus- og psykiatriproblematikk. På nåværende tidspunkt er behovet for egnede boliger til brukergruppen med rus- og psykiatriproblematikk, som ikke er mottakelige for tjenester, i fokus. Disse mangler boevne, og er svært vanskelig å plassere i borettslag eller lignende. Boligkoordinator ser for seg småhus til denne brukergruppen, og dette skal foreslås tatt inn i budsjettet for neste år – 2015. Kommunens mottak av flyktninger medfører også boligsosiale utfordringer, da kommunen ikke har nok tilgjengelige boliger.

Boliglaget avholder også to timers møter annenhver uke. Ved behov er det også dialog utenom møtene, samt at også andre kan delta i møtene, eksempelvis kommunalsjef eller saksbehandlere.

Koordinator informerer om at alle boligbehov meldes inn til boliglaget. Boliglaget er en arena for å koordinere de boligsosiale virkemidlene og utnytte kompetanse på tvers av enhetene, slik at behovene hos vanskeligstilte kan løses på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Tildeling av **startlån** beskrives nærmere i neste kapittel. I dette kapittelet vil vi beskrive hvordan startlån vurderes i sammenheng med de andre boligsosiale virkemidlene.

Vedtaksmyndigheten vedrørende **kommunal bolig** ligger hos boliglaget. Dette bidrar til at avgjørelsene har felles forankring - som letter byrden hos den enkelte saksbehandler.

Faktaboks 9: Kommunale boliger

Kommunen har to typer kommunal bolig:

- Gjennomgangsbolig
En gjennomgangsbolig tildeles for et kortere tidsrom, maksimalt tre år. Det fremgår av kriterier for tildeling at tildeling gjøres etter en individuell vurdering av økonomi, funksjonsevne, helsemessige og sosiale forhold. Familier og enslige med sosiale og økonomiske vansker skal prioriteres.
- Tilrettelagt bolig
En tilrettelagt bolig kan eksempelvis være en omsorgsbolig. Det fremgår av kriterier for tildeling at tildeling gjøres etter en individuell vurdering av funksjonsevne, helsemessige forhold og boforhold. Søker må ha helsemessige problemer som reduserer vedkommendes aktivitetsnivå på en slik måte at søker ikke kan bo i nåværende bolig. Søkere med omfattende omsorgsbehov skal prioriteres.

Rygge er en liten kommune, og boliglaget blir godt kjent med beboerne. Dette bidrar til å sikre egnet bolig. Ved behov har det forekommet at beboere har byttet leilighet for å sikre en bolig som er mer tilpasset brukeren.

Koordinator informerer om at søknad om kommunal bolig ofte kommer via NAV, ved at NAV har bistått bruker med å utforme søknaden. Dette er en fordel, slik at bohistorie kan innhentes. Dette bidrar til riktig plassering. Søknader kan også komme fra

barnevernet, spesialisthelsetjenesten eller søker selv.

Koordinator informerer om at boliglaget har utarbeidet en liste med søkere, som danner grunnlag for tildeling av kommunal bolig. Listen inneholder blant annet opplysninger om oppholds-/bosted, ønskelig bosted (herunder skolekrets) og andre opplysninger som er nødvendig for å tildele egnet bolig. Listen gjennomgås og oppdateres minimum en gang per måned. Hver søker har sin kontaktperson, slik at koordinator kan ta kontakt for å oppdatere seg på søkers boligsituasjon.

I 2013 mottok boliglaget 52 søknader, og tildelte 72 kommunale boliger, hvor 65 ikke bodde i kommunal bolig fra før. Av disse 65 ble det plassert fire flyktninger, 10 med psykiske lidelser, tre rusmisbrukere og 19 med både rus- og psykiatriproblematikk. I tillegg ble det plassert 29 i behovsprøvd bolig – tilrettelagt bolig (hvor fire hadde behov for tilrettelegging på grunn av eksempelvis bruk av rullestol). Boligkoordinator informerer om få avslag – 10 i 2013. Koordinator forklarer få avslag med at eventuelle søkere blir informert om hvilke kriterier som stilles for å få kommunal bolig i forkant av søknad. Dette innebærer at kandidater som ikke vil fylle vilkårene siles ut på et tidlig tidspunkt, før søknad sendes inn. Videre opplyser koordinator om at søknader prioriteres etter behov og ikke søknadstidspunkt.

På revisjonens tidspunkt står det 57 brukere på venteliste, som fyller kriteriene for kommunal bolig (hvorav 29 venter på gjennomgangsbolig og 28 på tilrettelagt bolig/omsorgsbolig).

Det fremgår av kriterier for tildeling av kommunal bolig at før en eventuell tildeling, skal det bli foretatt en vurdering av hvorvidt søker er i stand til å finansiere kjøp av tildelt bolig. Koordinator informerer om at startlån alltid vurderes for søkere som kan vise til stabil, men lav inntekt over tid.

Saksbehandler på startlån har ikke deltatt i boliglaget siden november 2013, men koordinator ser frem til at ny saksbehandler

skal delta i møtene, da det anses som svært nyttig for å fange opp brukere som kan nyttiggjøre seg av startlån.

Ny saksbehandler på startlån informerer om lite kunnskap om andre boligsosiale virkemidler, og ser frem til å delta i boliglaget.

NAV-leder informerer om at kommunen står overfor store utfordringer knyttet til vanskeligstilte brukere, og at dette spesielt skyldes boligproblematikk. Fra 2010 til 2013 har sosialhjelpsutbetalingene til boutgifter økt fra 295 000 til 562 000. NAV-leder mener at dette blant annet skyldes at levekostnadene (boutgifter og midler til livsopphold) har økt mer enn de statlige ytelsene³. **Bostøtte** vil til en viss grad kunne utjevne dette. Det er satt et øvre boutgiftstak ved beregning av bostøtte. Boutgiftstaket innebærer at uansett hvor høye boutgiftene er, så får man kun lagt til grunn boutgifter opp til det øvre taket ved beregningen av bostøtte. Taket er satt for å sikre at kun utgifter til en nøktern bolig tas med. Boutgiftstakene er geografisk differensiert, da boutgiftene varierer avhengig av hvor i landet man bor. Rygge faller inn under kategorien «andre kommuner», som innebærer at det laveste boutgiftstaket legges til grunn. Her stiller NAV-leder spørsmål ved om Rygge er lagt i riktig kategori.

I rutiner for startlån, som omtales nærmere i neste kapittel fremgår det at startlån kan gis i kombinasjon med bostøtte. Tidligere saksbehandler på startlån informerer om at bostøtte tas med i vurderingen av betalingsevne, men ikke i alle saker. Men dersom lånesøker befinner seg innenfor inntektsgrensene for bostøtte vil de som hovedregel ikke få startlån.

Saksbehandler på bostøtte informerer også om at mottakere av bostøtte har for lav inntekt til å betjene startlån selv om de kan ha en husleie på over 8000,-. Saksbehandler foretar ingen vurderinger av om mottakerne av bostøtte vil få et bedre økonomisk resultat med startlån. Saksbehandler informerer imidlertid om at det har vært tett kontakt med

³ De statlige ytelsene bygger på grunnbeløpet.

saksbehandler på startlån når startlån skal vurderes. Utover dette deltar ikke saksbehandler i vurderingen av kommunal bolig og/eller startlån.

Ny saksbehandler på startlån har lest seg opp på bostøtte, men opplever området som uklart, og vil be om bistand fra saksbehandler slik at bostøtte kan benyttes som en del av vurderingsgrunnlaget i startlånsakene fremover.

Ansvar for **forvaltning og vedlikehold av boligmassen** ligger hos eiendomsavdelingen. Eiendomsavdelingen har også ansvar for **inngåelse av husleiekontrakter og søknader om godkjenning i borettslagene.**

Koordinator opplever at det kan være vanskelig å skille rollen som koordinator og prosjektleder i «Framdrift», men mener likevel at sammenblandingen er til fordel for det boligsosiale arbeidet. Utfordringer hos brukere med behov for boligsosiale tiltak fanges opp slik at det kan settes i verk nødvendige tiltak. **Miljøterapeutene** kan eksempelvis bistå med boligoppfølging.

I tillegg bistår boliglaget også med å henvise til NAV slik at **husleiegaranti og depositumsgaranti** kan benyttes som virkemiddel der det er aktuelt. Økonomiske utfordringer kan løses ved å koble på **økonomisk rådgivning** eller frivillig forvaltning, samt bistå med å etablere autotrekk, eventuelt også søke supplerende sosialstønad. Dette kan blant annet bidra til at man unngår utkastelser.

NAV har de siste årene arbeidet med heving av kompetanse i økonomisk rådgivning for alle ansatte. Dette skal bidra til at veilederne fort kan ta tak i økonomiske utfordringer hos brukerne.

Dersom søker har et akutt boligbehov tildeles **midlertidig bolig**. Vedtaksmyndigheten for midlertidig bolig ligger hos NAV. NAV-leder informerer om at akutt boligbehov blir løst fortløpende av veileder, i samråd med avdelingsleder. Her benyttes Rygge hotell, dersom bruker ikke selv er i stand til å finne

andre løsninger. NAV-leder presiserer at den enkelte selv har et ansvar og utfordres til å finne egnet husvære, med eventuell bistand til depositum/husleiegaranti.

Koordinator informerer om at brukere som blir plassert i midlertidig bolig, ved behov, settes opp på listen til boliglaget og blir prioritert. Koordinator antar at beboere kan bli boende i midlertidige løsninger i tre-fire uker før boliglaget finner egnet bolig til vedkommende.

Bruk av startlån

Rammene for startlån har siden innføringen av ordningen økt fra 10 til 20 millioner. I perioden 2010-2012 har vedtatt låneramme økt ytterligere og ligget på 24 millioner per år. I 2013 foreslo administrasjonen å redusere rammen til 20 millioner. Kommunestyret vedtok imidlertid å holde rammen på 24 millioner også dette året.

Til sammenligning hadde Moss og Sarpsborg en låneramme på henholdsvis 80 og 142 millioner i 2012.⁴ Vestby og Askim har vedtatt ti millioner i årlig låneramme. Oppegård som er en noe større kommune har vedtatt 45 millioner i 2013. I perioden 2014-2016 har Rygge kommune budsjettert med 20 millioner per år.

Økonomisjef informerer om at den økonomiske risikoen ved ordningen avhenger i stor grad av boligmarkedet. Konsekvensene ved eksempelvis renteoppgang eller nedgang i boligpriser er store. Videre avhenger risikoen av låntakernes betjeningsevne og vilje. Kommunens øverste ledelse⁵ mener at risikoen ved ordningen er så stor at nivået på lånerammen ikke bør økes i årene fremover. Økonomisjef viser også til at tapsdelingen med Husbanken innebærer at den største tapsrisikoen reelt sett ligger på kommunen. Kommunen har hatt ett tap siden 2009.

⁴ I Rygge er det omtrent 15 000 innbyggere, i Moss 30 000 og i Sarpsborg 55 000.

⁵ Kommunalsjef levekår og økonomisjef.

Flere tidligere saksbehandlere har uttrykt at lånerammene ikke dekker det reelle behovet. Også koordinator og NAV-leder informerer om at flere vil kunne nyttiggjøre seg av startlån enn dagens rammer legger opp til. Koordinator erfarer at det er mange vanskeligstilte som har svært høy husleie, og som ville kommet bedre ut av situasjonen med et startlån. Dette ville også hatt positiv effekt på den kommunale boligmassen. NAV-leder legger imidlertid også til at ordningen er beheftet med stor risiko for kommunen, og at behandling av søknader om startlån er et betydelig ansvar å ivareta.

Både kommunalsjef og NAV-leder anser det som hensiktsmessig å dreie fokus mot toppfinansiering av lån. På denne måten vil flere dra nytte av tilgjengelige lånemidler, samtidig som kommunen kan føle seg tryggere på betjeningsevnen, da denne vurderingen også er gjort av en annen finansieringsinstitusjon. NAV-leder opplyser om at dette tilstrebes, slik at flest mulig skal kunne nyttiggjøre seg av ordningen. Det er imidlertid ikke alle banker som går med på en slik ordning.

Ny saksbehandler legger til at det vil bli vanskelig å fullfinansiere når bankene sier nei til lån, og vil tilstrebe å få til samfinansiering med bankene.

Tabellen nedenfor viser antall innvilgede lån, og antall avslag i perioden 2010-2013.

År	Antall innvilgede lån	Antall avslag
2010	26	Mangler oversikt
2011	41	Mangler oversikt
2012	33	52
2013	19	49

Tabellen viser at det i perioden 2011-2013 har vært en nedgang i antall innvilgede lån.

Tabellen nedenfor viser hvordan de 19 lånene som er utbetalt i 2013 fordeler seg på beløp.

Beløp	Antall
Under 500 000	5
500 000 - 1 000 000	4
1 000 000 - 1 500 000	6
1 500 000 – 2 000 000	2
Over 2 000 000	2

Tabellen viser at over halvparten av lånene innvilges med mellom 500 000 og 1,5 millioner, mens en fjerdedel av lånene overstiger 1,5 millioner.

Kommunalsjef mener at innvilgelse av enkeltlån på over 2 000 000, fremstår som for høyt til å være startlån. Revisjonen har også fått forelagt tall som viser at det er innvilget enkeltlån på opp til 2,7 millioner kroner (2009). Ny saksbehandler legger til at det har vært innvilget lån helt opp til 3,2 millioner.

3.3 Vurderinger

Det er gitt en rekke føringer fra nasjonalt nivå hvor det oppfordres til å se de boligsosiale virkemidlene i en helhetlig sammenheng. Hvordan kommunen organiserer det boligsosiale arbeidet anses å ha stor betydning for hvilken effekt de individrettede virkemidlene har.

Etter revisjonens oppfatning har Rygge kommune løst dette på en tilfredsstillende måte, gjennom etablering av boliglaget, samt iverksetting av nødvendige tjenester rundt brukerne. Boliglaget ble etablert i 2010 og er et tverrfaglig team bestående av flere av aktørene i det boligsosiale arbeidet. Etter revisjonens vurdering bidrar denne organiseringen positivt i kommunens boligsosiale arbeid. Revisjonen legger til grunn god boligsosial kompetanse i teamet, systematisk arbeid med fokus på å fremskaffe egnede boliger til vanskeligstilte, samt felles forankring av avgjørelser knyttet til vedtak om kommunal bolig. Revisjonen vil imidlertid bemerke at saksbehandler for bostøtte ikke deltar i teamet, og at saksbehandler på startlån har vært fraværende det siste halve

året. Revisjonen finner det positivt at ny saksbehandler for startlån skal delta i teamet på sikt, men mener det vil være hensiktsmessig om dette iverksettes umiddelbart for å sikre at startlån vurderes i alle relevante saker. Etter revisjonens vurdering er det også hensiktsmessig at saksbehandler for bostøtte deltar i boliglaget for å sikre at teamet har nødvendig bostøttekompetanse. Revisjonen anser at dette vil bidra til at de boligsosiale virkemidlene i større grad ses i et helhetlig perspektiv.

Det er videre gitt føringer fra nasjonalt nivå om at kommunene bør etablere boligsosiale handlingsplaner. Rygge kommune vedtok sin boligsosiale handlingsplan i 2004 – deretter rullert i 2010. Planen fremstår etter revisjonens vurdering som helhetlig og med fokus på vanskeligstilte i boligmarkedet. Planen kartlegger boligsituasjonen i kommunen og foreslår differensierte tiltak for å løse kommunens utfordringer. Revisjonens gjennomgang viser at flere av tiltakene er iverksatt og har hatt god effekt på kommunens boligsosiale arbeid. Revisjonen legger blant annet til grunn opprettelse av boliglaget, samt etablering av rus- og psykiatriboliger.

Det ble vedtatt at den boligsosiale handlingsplanen skulle rulleres årlig. Dette er ikke gjennomført fullt ut. Revisjonen har funnet at det har skjedd endringer på flere av planens områder. Kommunalsjef informerer om at planen skulle vært revidert i sin helhet i 2013, men at dette heller ikke er gjennomført. Revisjonen vil presisere at det er viktig at revidering finner sted i 2014, som opplyst, slik at planen kan benyttes som et reelt styringsverktøy.

Både handlingsplanen og opplysninger om nåværende boligsosiale situasjon viser at Rygge kommune står overfor krevende boligsosiale utfordringer, herunder blant annet utfordrende leiemarked, lange ventelister på kommunal bolig, og økte sosialhjelpsutbetalinger til boutgifter.

Ifølge Husbanken kan økt bruk av startlån gi flere gunstige virkninger for samfunnet og kommunen. Rygge kommune har økt utlånsrammen fra 10 millioner ved innføring av ordningen til 24 millioner i 2013. Utstrakt bruk av ordningen fremheves også som viktig i boligsosial handlingsplan. Vi legger også til grunn at startlån benyttes som et virkemiddel for å få brukere til å kjøpe sin kommunale bolig, noe som bidrar positivt for kommunens totale boligmasse. I tillegg har kommunen fokus på samfinansiering med bank, slik at flere kan dra nytte av ordningen innenfor rammene. Det fremstår imidlertid for revisjonen som om utlånsrammen ikke dekker det reelle behovet, og vi er usikre på om kommunen utnytter mulighetene til samfinansiering fullt ut. Revisjonen legger til grunn høye lånebeløp, herunder at en fjerdedel av de innvilgede lånene i 2013 oversteg 1,5 millioner, samt at antall innvilgende lån har gått ned fra 2011 til 2013. I tillegg fremstår kommunens ledelse som svært skeptiske til å øke lånerammene grunnet risikoen som er forbundet med ordningen, og har foreslått en reduksjon i 2014, og i årene som kommer. Sett i lys av anbefalingene fra Husbanken er det revisjonens generelle oppfatning at kommunen bør holde rammene for startlån på minimum samme nivå som i dag, da risikoen knyttet til ordningen objektivt sett er lav. Dette vil også kunne påvirke den kommunale boligmassen på en positiv måte. Revisjonen presiserer imidlertid at dette forutsetter at startlånordningen forvaltes på en forsvarlig måte.

4 SYSTEM OG PRAKSIS FOR SAKSBEHANDLING AV STARTLÅNSØKNADER

Har Rygge kommune et forsvarlig system og praksis for arbeidet med startlån?

4.1 Revisjonskriterier

Med bakgrunn i utledningen av revisjonskriterier i vedlegg 1 må kommunen være organisert og ha rutiner som ivaretar følgende krav på en betryggende måte:

- Tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen, gjennom vurdering og dokumentasjon av lånesøkers betalingssevne og vilje.
 - I vurderingen bør det tas hensyn til alle inntekter og utgifter, SIFOs⁶ satser for livsopphold, eventuell betydning av avdragsfri periode, Husbankens kalkulasjonsrente, skatt, gjeld, midlertidige inntekter, krav på bostøtte, betalingsanmerkninger og husstandens samlede økonomi fremover i tid.
- Vedtak inngås i tråd med krav til opplysnings- og veiledningsplikt og andre forvaltningsrettslige krav.
 - Det skal gis standardiserte opplysninger om forbrukerkreditt (SEF-skjema⁷), informasjon om renter, månedsbudsjett, anmodning om å bestille forsikring og eventuelt fraråde låntaker å ta opp lånet.
 - Opplysningene må også forklares på en måte som gjør låntaker i stand til å vurdere avtalen.
- Opplysningene skal dokumenteres og legges ved signert låneavtale, sammen med pantedokument og utbetalingsfullmakt.
- I forbindelse med innvilgelse eller avslag på søknaden må det også sikres habilitet, overholdelse av taushetsplikt, saksbehandlingstid og likebehandling.
- Vedtaket må begrunnes og det må inneholde opplysninger om klageadgang.
- Mislighold håndteres og forebygges.
 - Kommunen bør ha avklarte roller og oppgaver knyttet til håndtering av mislighold.
 - Kommunen bør forebygge mislighold gjennom å knytte dato for forfall så nært opp til lønnsutbetaling som mulig dersom det finnes hensiktsmessig, motivere låntaker til å opprette en konto slik at lånet kan betales direkte, sende purringer relativt raskt, ha rutiner for å sikre at purringer blir åpnet, lest og forstått.
 - Kommunen bør ved vedvarende mislighold innkalle til samtale for å kartlegge årsaker og løsninger eksempelvis dekning av restanser, endringer i betalingsrutinene eller involvere andre type tjenester knyttet til misligholdet, eksempelvis økonomisk rådgivning og samarbeide med namsmannen for å hindre tvangshandlinger.

⁶ SIFO står for Statens institutt for forbruksforskning. SIFO-budsjett legger til grunn alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Satsene oppdateres årlig og er tilgjengelig på www.sifo.no.

⁷ SEF står for standardiserte europeiske opplysninger om forbrukerkreditt. Formularet er utarbeidet som følge av de forpliktelsene Norge har overfor EU gjennom sitt EØS-medlemskap, og har som formål å gjøre det enkelt for forbrukeren å sammenligne lånetilbud fra flere ulike tilbydere.

4.2 Fakta

Organiseringen av saksbehandling i startlånsaker har, som beskrevet i forrige kapittel, vært i endring under gjennomføring av revisjonen.

Tidligere saksbehandler har fått opplæring gjennom saksbehandling i samarbeid med avdelingsleder, som på revisjonens tidspunkt også har sluttet. Tidligere saksbehandler opplever at løsningen med en saksbehandler har vært svært sårbar fordi det er ingen andre på NAV-kontoret som kan saksbehandle søknader om startlån, heller ikke NAV-leder. Utover dette savner tidligere saksbehandler tilstrekkelig opplæring.

Arbeidet til ny saksbehandler har frem til revisjonen bestått i å skaffe seg oversikt over låneporteføljen, sette seg inn i arbeidet, og fullføre saksbehandlingen knyttet til innvilgende tilsagn. Ny saksbehandler har startet en gjennomgang av samtlige innvilgede lån og tilsagn. Foreløpig er 79 innvilgede lån gjennomgått, og 98 gjenstår.

Ny saksbehandler har også fått opplæring av tidligere avdelingsleder ved NAV. Opplæringen er gitt over to dager, av ca. to timers varighet hver gang. Ny saksbehandler har også vært i kontakt med Husbanken, men har fått beskjed om at de ikke har kurs på området. De arrangerer imidlertid møter, som saksbehandler ser for seg å delta på. Saksbehandler opplever selv å ha gode forutsetninger for å saksbehandle søknader om startlån. Saksbehandler har lang økonomisk erfaring, og har i tillegg ansvar for oppfølging av sosiale utlån.

Revisjonen har fått forelagt flere rutiner og retningslinjer for arbeidet med startlån. Disse er listet opp i kapittel 2.5. Rutinene er basert på Husbankens føringer, men er supplert med kriterier basert på kommunens behov.

Fire av rutinene er utarbeidet i 2005 i mal for sosialtjenesten i Rygge kommune.⁸ Rutinene er utarbeidet av økonomikonsulent og godkjent av sosialsjefen. Rutinene er sist revidert i 2011. Tidligere saksbehandler kjenner ikke til disse rutinene, men arbeider etter dokumentet «Startlån – praktisk gjennomføring», som beskriver saksgangen. Dokumentet er utarbeidet av en tidligere økonomisk rådgiver og saksbehandler på startlån ved NAV-kontoret. Det er også utarbeidet flere standardmaler som benyttes i saksbehandlingen. Revisjonen har i tillegg fått forelagt flere andre rutiner og retningslinjer som er utarbeidet av ulike saksbehandlere.⁹ Disse er verken skrevet i rutinemal eller datert. Videre har revisjonen fått rutiner for innfordringsavdelingen.¹⁰

Kommunalsjef viser også til dokumentet «Startlån - Rygge kommune - informasjon og søknadsskjema» som er et informasjonsskriv til kommunens innbyggere. Verken NAV-leder eller tidligere saksbehandler har nevnt dette dokumentet. Det finnes heller ikke tilgjengelig på kommunens nettsider.

Ny saksbehandler ser for seg å foreta en revidering av rutinene slik at alt samles i et dokument.

Grunnlag for avgjørelsen

Ifølge en av kommunens retningslinjer¹¹ består prosessen frem mot avgjørelse av følgende steg:

1. Søknad fremmes
2. Søknad vurderes
3. Budsjettoppsett
4. Innstilling
5. Tilsagn/avslag

⁸ «Startlån – retningslinjer for innvilgelse», «Startlån – behandling av søknader om startlån», «Startlån – oppfølging av låneporteføljen» og «Startlån – Refusjon av tap husbanken».

⁹ «Kriterier og saksbehandlingsprosedyrer for tildeling av startlån i Rygge kommune» og «Brukerveiledning startlån – lånedokumenter».

¹⁰ «Oppfølging av låneporteføljen» og «Hovedrutiner innfordring».

¹¹ «Startlån – praktisk gjennomføring».

Tidligere saksbehandler informerer om at henvendelser om startlån kan komme per telefon, via saksbehandler, eller i form av søknad. Ved henvendelser per telefon ble det gjort beregninger i budsjettmodellen, og bruker har fått beskjed om husstanden faller inn under målgruppen og om den økonomiske situasjon vil kvalifisere til startlån eller ikke. Det presiseres imidlertid at alle har anledning til å sende inn en søknad.

Søknad om startlån skal være skriftlig på eget skjema, være undertegnet og inneholde opplysninger om følgende:

- Bakgrunn og begrunnelse for søknad
- Boligbehov
- Familie og husstandsmedlemmer
- Økonomisk situasjon
- Tilsagn/avslag på søknad om lån fra finansinstitusjon
- Andre relevante opplysninger

Alle opplysningene må foreligge før søknaden kan behandles. Økonomisk situasjon skal dokumenteres med lønnsopplysninger og selvangivelse.

Hva gjelder forutsetninger for tildeling av startlån er de ulike rutinene, med unntak av noe ulik formulering, sammenfallende på flere områder.

Det fremgår av kommunens rutiner at startlån er behovsprøvd og tildeling gjøres etter en individuell vurdering av søkers økonomi, funksjonsevne, helsemessige og sosiale forhold.

Boligen som skal kjøpes må ha adresse i kommunen, være egnet til husstanden, og rimelig i forhold til prisnivået i kommunen. Nåværende boligsituasjon skal ikke være tilfredsstillende. Søkers økonomiske situasjon må være god nok til å kunne betjene renter og avdrag på lånet og utgifter til livsopphold. I en av retningslinjene står det beskrevet at renteberegningen skal gjøres ved å legge til grunn en rente på 6,25-7 %. Beregninger gjøres i SIFO-budsjett¹². Det fremgår videre av

¹² SIFO står for Statens institutt for forbruksforskning. SIFO-budsjett legger til grunn alminnelige forbruksutgifter for ulike typer

retningslinjen at det kan innvilges lånetilsagn på tross av underskudd etter SIFO-budsjettet, men at dette bør begrunnes og vurderes nøye.

I en av rutinebeskrivelsene er det også oppstilt et krav om at søker må bo i kommunen på søknadstidspunktet.

Rutinene er også sammenfallende hva gjelder beskrivelsen av hva startlån kan benyttes til (også her med unntak av formuleringen):

- Fullfinansiering eller samfinansiering ved kjøp av bolig
- Toppfinansiering
- Hjelp til å bli boende i nåværende leilighet
- Refinansiering av dyre lån og kreditter
- Utbedring og tilpasning av bolig

Rutinene definerer (med noe ulik formulering) målgruppen for ordningen som:

- Unge i etableringsfasen
- Barnefamilier
- Enslige forsørgere
- Personer med nedsatt funksjonsevne
- Flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag
- Andre økonomisk vanskeligstilte husstander

I en av rutinebeskrivelsene er det beskrevet at barnefamilier og personer som står uten bolig eller i fare for å miste sin bolig, skal prioriteres først ved behandlingen. Tidligere saksbehandler kjenner ikke til denne rutinen, og opplever det som uavklart hvilken av kategoriene som skal prioriteres, men at de som etter en helhetlig vurdering fremstår som mest vanskeligstilt blir prioritert. Ny saksbehandler legger til at unge i etableringsfasen er i målgruppen men ikke vil bli prioritert.

NAV-leder informerer om at det er krevende å vurdere søkers betjeningsevne og vilje. Tidligere saksbehandler opplyser om at økonomisk situasjon dokumenteres gjennom:

- Siste selvangivelse og lønnsutbetaling for de siste to måneder

hushold. Satsene oppdateres årlig og er tilgjengelig på www.sifo.no.

- Dokumentasjon på annen inntekt
- Bekreftelse på annen finansiering
- Dokumentasjon på at søker ikke har fått lån i annen bank – det er usikkert om dette er gjort tidligere.
- Eventuelt dokumentasjon på helsemessig tilstand og andre særlige forhold

Det er ikke etablert noe systematisk samarbeid med bankene i nærmiljøet, men tidligere saksbehandler viser til god dialog i enkeltsaker.

Tidligere saksbehandler opplever ikke at låntakerne mangler betalingsvilje, men skal sjekke i forkant om søkerne har betalingsanmerkninger (NAV benytter kredittopplysningsselskapet Experian). Dette ble ikke gjort ved forrige runde med saksbehandling, og tidligere saksbehandler kjenner ikke til om det er gjort tidligere.

Tidligere saksbehandler informerer videre om at vurderingen tar utgangspunkt i beregninger i Husbankens lånekalkulator med SIFOs satser for livsopphold. Betalingsevnen vurderes ut i fra dagens rentenivå på 2,35 % og med en kalkulasjonsrente på 5,35 %. Det er ikke et absolutt krav at søkers økonomi må gå i balanse ut i fra disse beregningene, men tidligere saksbehandler mener at søker som hovedregel ikke bør gå i minus ut i fra forholdene på søknadstidspunktet. Det må imidlertid utøves skjønn og hver sak må vurderes individuelt. NAV-leder legger til at flere forhold vil kunne spille inn på vurderingen. I utgangspunktet må lånesøker være selvhjulpne, og midlertidige ytelser aksepteres ikke som inntektsgrunnlag. Det gjøres imidlertid unntak i spesielle tilfeller, eksempelvis dersom innvilgelse av startlån medfører en betydelig reduksjon i behovet for supplerende sosialhjelp (det vises til eksempel hvor familien reduserte behovet for supplerende sosialhjelp fra 6000,- til 1500,-), eller der hvor endringer i inntektsgrunnlaget er nært forestående. Ny saksbehandler opplever at det er behov for å tydeliggjøre hvordan vurderingene av betjeningsevne skal gjøres. Ny saksbehandler ser for seg å ta utgangspunkt i dagens rentenivå når

vurderingen skal gjøres, og som hovedregel vil det ikke innvilges lån dersom resultatet i SIFO-budsjettet er negativt. Det vil kunne gjøres unntak dersom det er snakk om 2-300 kroner. Dette begrunnes med at SIFO-normene er romslige. Det er usikkert hvilken betydning resultatet med bruk av kalkulasjonsrente skal få.

Betjeningsevne dokumenteres i saken med et budsjettoppsett. Videre informerer tidligere saksbehandler om at all dokumentasjon oppbevares i fysiske saksmapper og på fellesområde til NAV Rygge.

Som beskrevet i kapittel 3 ble det innvilget 19 startlån i 2013. I samme periode ble 49 søknader avslått. Revisjonen har foretatt en gjennomgang av kommunens arkiverte saker fra 2013. Totalt har kommunen arkivert 19 innvilgelser og 18 avslag. Sammenlignet med tallene på avslag i tabell 1 mangler saksmapper i 31 saker. Det er opprettet fysisk saksmappe i 12 av de innvilgede sakene og fire av avslagene. Søknad er ikke arkivert i flere av sakene. I sakene som kun foreligger elektronisk er det ikke arkivert søknad i noen av tilfellene. Dokumentasjon av inntekt er mangelfull i flertallet av sakene. Dokumentasjon på manglende finansiering i bank går igjen i flertallet av disse. I mappene som kun finnes elektronisk foreligger ingen dokumentasjon av inntekt.

I flertallet av sakene er det utarbeidet SIFO-budsjett med utgangspunkt i dagens rentenivå. I flere av budsjettene er det imidlertid ikke tatt høyde for skattetrekk, og inntektene som legges til grunn i budsjettet er ikke de samme som er dokumentert. Det fremkommer ikke hvilket budsjett som ligger til grunn for innvilgelse. I de budsjettene som foreligger varierer resultatet fra et underskudd på 6500 til et overskudd på 10 000. SIFO-budsjett med kalkulasjonsrente (høyere rente) mangler i flertallet av sakene. Det er dokumentert beregninger med kalkulasjonsrente i fire av sakene. Her varierer resultatet fra et underskudd på 6527 til overskudd på 5000. Som ovenfor mangler skattetrekk i flere av disse beregningene også.

Innstilling mangler i flertallet av sakene. I en av sakene hvor det foreligger innstilling, er det ikke overensstemmelse mellom opplysningene i innstillingen og de opplysningene som er dokumentert i saken. Vedtak/tilsagn mangler også i flertallet av sakene, men utbetalingsbrev foreligger i samtlige fysiske saksmapper med innvilgede lån.

Opplysning og veiledning

NAV-leder informerer om at det ikke er utarbeidet rutiner eller sjekklister som sikrer at låntaker får opplysning og veiledning. NAV-leder kjenner heller ikke til hvordan dette er ivaretatt i praksis. Som nevnt tidligere blir søkere **veiledet per telefon**, samt at kommunen har utarbeidet **informasjonsskriv**.

Ifølge en av kommunens retningslinjer består prosessen etter innvilgelse, av følgende steg:

1. Søker kommer med kjøpekontrakt
2. Lånedokumenter utarbeides
3. Søker signerer dokumentene
4. Følgende dokumenter sendes til låntaker:
 - a. Tilsagn
 - b. Generelle vilkår for gjeldsbrev for forbrukerforhold
 - c. Kopi av gjeldsbrev
 - d. Kopi av pantedokument
 - e. Nedbetalingsplan

Tidligere saksbehandler informerer om at låntaker gis opplysninger om startlån etter at tilsagn er innvilget, i blant annet **tilsagnsbrev** og **dokument med alminnelige opplysninger om lån**. Revisjonen har ikke fått forelagt dette dokumentet, og ny saksbehandler kjenner ikke til om det er benyttet tidligere. SEF-skjema har ikke blitt benyttet, men vil bli benyttet fremover.

Det avholdes ikke møte med søker før kjøpekontrakt er inngått. Det avholdes møter med alle låntakerne for å gjennomgå og underskrive lånepapirene etter at kontrakt er inngått. Låntaker har ikke fått dokumentene på forhånd, men gjennomgangen i møtet sikrer at låntaker vet hva de signerer på.

Det fremgår av en av kommunens rutiner at dersom frarådningssplikten inntreffer, skal søknaden som hovedregel avslås. Tidligere saksbehandler har ikke benyttet frarådningssplikten. Ny saksbehandler kjenner ikke til om frarådning er benyttet tidligere, men antar at praksis fremover vil bli slik at i saker hvor frarådning er aktuelt, så vil søknaden som hovedregel bli avslått. Det er ikke dokumentert frarådning i noen av sakene som revisjonen har gjennomgått.

Innfordringssjef informerer om at låntaker varsles om **endringer i låneavtalen**, herunder renteendringer i forbindelse med utsendelse av faktura. I enkelte tilfeller varsles det i eget brev (det foreligger mal). Innfordringssjef viser til at varselet om renteøkning fra mars 2014 er varslet i eget brev.

Ny saksbehandler fremhever det også som viktig å følge opp at låntakere med selveid bolig tegner forsikring.

Andre forvaltningsrettslige krav

I Rygge kommune har søknader om startlån blitt behandlet periodevis i forbindelse med Husbankens utbetalinger, inntil fire ganger årlig. Tidligere saksbehandler informerer om at siste runde med saksbehandling var i oktober/november 2013, og at neste er planlagt i januar. Dette innebærer at kommunen har en **saksbehandlingstid** på opp til tre måneder. Med mindre søker ringer, blir de ikke opplyst om dette. Tidligere saksbehandler mener at det bør sendes ut informasjon om at søknad er mottatt.

Tidligere saksbehandler vet ikke hvordan et eventuelt spørsmål om **habilitet** ville blitt håndtert. I saker vedrørende økonomisk rådgivning er dette løst ved å spørre bruker om de ønsker en annen rådgiver. I startlånsaker vil dette bli vanskelig, da ingen andre på kontoret kan saksbehandle disse sakene. Tidligere saksbehandler har underskrevet **taushetserklæring**.

Vedtakene inneholder informasjon om **klageadgang**. Tidligere saksbehandler har ikke opplevd at noen har klaget tidligere. Samtlige

vedtak som revisjonen har gjennomgått har inneholdt opplysninger om klageadgang. Alle tilsagn/vedtak er underlagt **vedtakskontroll** og blir gjennomgått og signert av NAV-leder. Samtlige vedtak som revisjonen har gjennomgått er signert av NAV-leder. Etter overføring av saksbehandlingen til økonomiavdelingen, skal økonomisjef vurdere og signere samtlige vedtak.

Videre informerer tidligere saksbehandler at samtlige vedtak **begrunnes**. Avslagene begrunnes grundigere enn innvilgelser. Revisjonens praksisgjennomgang viser at begrunnelsene i avslagene eksempelvis ikke viser til de faktiske forholdene som ligger til grunn for vurderingen om at søker ikke faller inn under målgruppen, eller hvilke opplysninger som ligger til grunn for vurderingen av at økonomien er for svak til å kunne betjene et startlån. Avslagene som begrunnes med at startlånmidlene er oppbrukt er i tillegg lite tydelige – det er vanskelig å lese at søker faktisk fyller vilkårene, og derfor bør søke på nytt på et senere tidspunkt.

Hva gjelder **likebehandling** viser praksisgjennomgangen at flere saker med underskudd på 1000-2000 avslås, mens det samtidig innvilges lån der underskuddet er høyere, uten at det er redegjort for faktiske forhold som kan begrunne dette.

Oppfølging av lånetilsagn

Tidligere saksbehandler informerer om at lånetilsagnene i utgangspunktet gis med en tidsbegrensning på tre måneder, men det har vært praksis for å holde av midlene lenger. Tidligere saksbehandler viser til at midler har blitt holdt av fra lånetilsagnet ble gitt i april til oktober og legger til at dette er uheldig, da betalingsevnen kan ha endret seg. Denne praksisen medfører også at midler som kunne vært brukt til andre søkere blir holdt av unødvendig lenge. Tidligere saksbehandler mener det bør utarbeides rutiner som sørger for at lånemidler ikke holdes av i mer enn tre måneder.

Ny saksbehandler informerer om at flere tilsagn som ble innvilget våren 2013 ikke er benyttet. Ny saksbehandler sender ut brev for å informere om at tilsagnet ikke lenger er gyldig og at det eventuelt må søkes på nytt.

Ny saksbehandler informerer videre om at det ikke er samsvar mellom inngående og utgående balanse i regnskapet.

Tabellen nedenfor viser vedtatt låneramme i perioden 2004-2013 og hvor mye som faktisk er regnskapsført ut. Tabellen viser også hvor mye som er bundet opp i tilsagn i perioden 2010-2012 og som ikke er betalt ut ved årets slutt.

År	Låneopptak	Utlånt/Tilsagn
2004	10 000 000	9 089 760
2005	15 000 000	13 079 000
2006	16 000 000	18 971 825
2007	18 000 000	9 734 417
2008	10 000 000	28 974 398
2009	10 000 000	15 928 073
2010	20 000 000	19 006 709/8 412 800
2011	24 000 000	27 954 496/6 510 000
2012	24 000 000	21 853 132/8 477 435
2013	15 000 000	21 277 386
Totalt	162 000 000	185 869 196

Tabellen viser at utlånte midler og tilsagn overstiger utlånsrammen for flere år. Også samlet sett har kommunen i realiteten innvilget lån som overstiger rammene.

For året 2013 var situasjonen slik at det ble søkt om lånemidler tilsvarende 15 millioner. Lånerammen var, som tidligere, 24 millioner. Det ble skrevet søknad om tilleggs lån på henholdsvis 4,5 millioner og 3,375 millioner, men søknadene ble undertegnet og sendt først i 2014. I 2013 ble det i henhold til regnskapsførte tall utbetalt over 21 millioner i lån, samt at 6,375 millioner ble bundet opp i tilsagn. Tilleggsmidlene belaster lånerammen for 2014, noe som også medfører at utbetalingene fra Husbanken i 2014 allerede

er brukt opp. Ifølge orientering til levekårsutvalget hadde kommunen fått utbetalt 19,5 millioner i 2013. Dette stemmer således ikke med opplysningene som revisjonen har fått forelagt.

Dersom det kommer nye søknader har ny saksbehandler sendt ut melding om at midlene er brukt opp, men at søknaden kan bli liggende til nye midler kommer. I meldingen opplyses det også om at inntekten i så fall også må dokumenteres på nytt.

Etter at kjøpekontrakt er inngått består prosessen ifølge kommunens retningslinjer videre av at

1. Pantdokumenter og brev sendes megler
2. Utbetalingsbrev med kopi av gjeldsbrev og lånetilsagn sendes regnskapsavdelingen
3. Opplysninger om lånet sendes til innfordringsavdelingen
4. Lån føres inn i regnskapsark for innvilgede startlån
5. Lån rapporteres til Husbanken
6. Gjeldsbrev og tinglyste pantdokumenter sendes til innfordringsavdelingen

Faktaboks 10: Råde kommune

Råde kommune ivaretar flere funksjoner for Rygge kommune vedrørende startlån, herunder:

- Utbetaling og regnskapsføring av lån
- Oppbevaring av gjeldsbrev og pantdokumenter
- Innfordring av lån

Innfordringssjef informerer om at regnskapsavdelingen får utbetalingsdokumentasjon, samt gjeldsbrev og pantdokumenter fra Rygge kommune. Dokumentene inneholder informasjon om hva som skal utbetales, tidspunkt for utbetaling og hvem lånet skal utbetales til.

Regnskapsavdelingen utbetaler lånet når utbetalingsdokumentene er mottatt. Ny saksbehandler har ved sin gjennomgang avdekket at to pantdokumenter ikke var tinglyst. Disse er blitt tinglyst i etterkant.

Kommunen har også 2-3 utestående lån, hvor kommunen ikke lenger har sikkerhet. Dette skyldes at boligen er solgt uten at hele lånet har blitt nedbetalt. Lånet følges opp på vanlig måte, men ved mislighold må eventuelt lånet dekkes ved utlegg. Ny saksbehandlers gjennomgang viste at fire av de 77 boligene med startlån som foreløpig er kontrollert mot eiendomsregisteret er solgt. Her gjenstår henholdsvis 276 000, 36 000 og 120 000 og 70 000 på lånene.

Regnskapssjef informerer om at Husbankens nettside benyttes til kontroll og avstemming. Rapporteringen til Husbanken har vært mangelfull, men regnskapssjef mener at den er tilfredsstillende nå i 2014.

Ny saksbehandler informerer om at to av lånene som ble utbetalt i 2013, ikke ble rapportert inn til Husbanken. Her har saksbehandler rapportert lånene til Husbanken i 2014 i stedet. Dette medfører at saldo som er rapportert til Husbanken og saldo på regnskapet ikke er den samme.

Det følger av en av kommunens rutiner at det er Rygge kommune som har hovedansvaret for oppfølging av lånene og at de kan legge føringer for hvordan innkreving skal foregå i enkeltsaker. Det er imidlertid Råde kommune, ved innfordringsavdelingen, som har det løpende ansvaret.

Innfordringssjef informerer om at lånene følges opp gjennom utsendelse av månedlige fakturaer til låntakerne.

Forfallsdato er 21. hver måned. Denne kan ikke endres da det er ønskelig at alle lånene skal ha samme forfallsdato. Dersom låntaker betaler etter forfallsdato, eksempelvis 1. i stedet, vil ikke dette få noen konsekvenser, da puring uansett blir sendt først 14 dager etter forfall. Det står i gjeldsbrevet at låntaker må opprette avtalegiro etter at første termin er innbetalt. Det er imidlertid ikke alle som har det. Ved forfallet 21.01.2014 hadde 63 av 182 låntakerne avtalegiro, og 27 hadde e-faktura. Ny saksbehandler legger til at det er viktig at forutsetningen om inngåelse av avtalegiro følges opp av innfordringsavdelingen i Råde.

Forebygging og oppfølging av mislighold

Ved mislighold sendes det purring 14 dager etter forfall. Deretter sendes det et § 4-18-varsel om tvangssalg.

Det varierer hvor mange terminer som er forfalt før innfordringsavdelingen tar kontakt med Rygge kommune. Dersom det er mislighold av hovedlån tar innfordringsavdelingen normalt kontakt med NAV etter at lånet er misligholdt i tre terminer. Dersom det ikke er hovedlånet som er misligholdt tar det ofte lenger tid før NAV kontaktes, da det ikke er snakk om så store restanser. Det gjøres imidlertid en helhetlig vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Ved kontakt med Rygge kommune forsøkes det å komme frem til en løsning for låntaker slik at tvangssalg unngås. I henhold til rutine for innfordringsavdelingen har kommunen flere tiltak som kan iverksettes:

- Rediskontering
- Avdragsfrihet
- Rentefritak
- Betalingsavtaler
- Frivillig disponering av inntekter
- Kombinasjon av tiltakene ovenfor

Dersom restansen har blitt uforholdsmessig stor, kan lånet rediskonteres med utregning av nye terminbeløp. Avdragsfrihet kan innvilges for kortere eller lengre perioder slik at låntaker kan komme seg ajour, samtidig som rentene betjenes. I en av kommunens retningslinjer fremkommer det at det bør utvises vaksomhet med å innvilge avdragsfrihet når rentene er lave, og søker ikke har spesielle grunner som skulle tilsi avdragsfrihet. Dette er for å unngå at låntakere opparbeider seg økt forbruksmønster. Tiltaket om rentefritak har aldri blitt benyttet, og anses å være et lite hensiktsmessig tiltak. I unntakstilfeller, eksempelvis alvorlig sykdom eller andre særlige grunner, kan renten settes til 0. Det kan avtales at mindre restanser kan nedbetales over tid, samtidig som låntaker holder seg ajour med restlånet.

Tidligere saksbehandler opplever at det er få lån som misligholdes og at eventuelle mislighold fanges raskt opp.

Innfordringsavdelingen i Råde tar kontakt for å finne løsninger på lån som misligholdes. Ofte løses dette ved å innvilge avdragsfrihet.

Tidligere saksbehandler har ikke opplevd vedvarende mislighold, men at dersom det skulle dukke opp, ville målet vært å hindre tvangssalg. Ny saksbehandler opplever at innfordringsavdelingen har tett oppfølging av misligholdte lån. Det foreligger imidlertid ikke retningslinjer for hvilke fullmakter ny saksbehandler har til å innvilge ulike tiltak for å håndtere mislighold, eksempelvis avdragsfrihet og rediskontering.

Innfordringssjef opplever at det er tidkrevende å følge opp misligholdte saker og at det er stor sannsynlighet for mislighold hos startlåntakere. Det er ikke mange som misligholder lånet, men det er noen gjengangere. Det vises eksempelvis til 2-3 låntakere som er i gjeldsordning.

Tabellen nedenfor viser hvilke aktive innfordringstiltak kommunen har per 31.12.2013.

Antall lån som er rediskontert	0
Antall lån med rentefritak	0
Antall lån med avdragsfrihet	20
Antall betalingsavtaler	7
Avtaler om frivillig disponering av inntekter	-

Tabellen ovenfor viser at avdragsfrihet er det tiltaket som blir benyttet mest. Ny saksbehandler legger til at avdragsfrihet generelt sett bør benyttes med forsiktighet, og at det faktisk at 20 låntakere har fått dette, er bekymringsfullt, sett hen mot rentenivået. Ved rediskontering fremhever ny saksbehandler at det blir viktig å innhente ny takst på boligen.

Tabellen nedenfor viser status for kommunens restanser per 31.12.2013.

Tabell 5: Status innfordring startlån pr. 31.12.13	
Samlet utlån	120 392 351
Restanse utlån	1 207 324
Aktive lån	182
Lån med restanse på 2 eller flere terminer	25
Lån med restanse på 6 eller flere terminer	16

Tabellen viser at kommunen har en utestående saldo på ca. 120 millioner ved utgangen av 2013. Tabellen viser at restansen utgjør 1 % av kommunens samlede utlån. Til sammenligning hadde Sarpsborg og Moss kommune restanser tilsvarende henholdsvis 0,6 % og 0,25 % av sitt samlede utlån.¹³ ¼ av restansen i Rygge knytter seg til lån som er misligholdt i seks eller flere terminer. Det er også flere av disse kravene som kommunen ikke lenger har sikkerhet for. 16 av de misligholdte lånene i Rygge er misligholdt i mer enn seks måneder. Til sammenligning var tre lån misligholdt i mer enn seks måneder i Sarpsborg og Moss.

Innfordringssjef informerer om at misligholdte saker stort sett løses ved hjelp av ovenfor nevnte tiltak, før tvangssalg blir begjært. Innfordringssjef kan ikke gi noen ekstakt tidsramme for hvor lang tid et lån blir misligholdt før tvangssalg blir begjært. Dette blir vurdert i hver enkelt sak.

Tabellen nedenfor viser status for tvangssalg som innfordringstiltak per 2013.

Tabell 6: Status tvangssalg pr. 31.12.2013			
	Antall varslede tvangssalg	Antall begjærte tvangssalg	Antall gjennomførte tvangssalg
2011	34	2	0
2012	18	0	0
2013	52	0	0

¹³ Tallene er hentet fra forvaltningsrevisjonsrapport utarbeidet av Østfold kommunerevisjon i 2012. Tallene bygger på status per 30. april 2012 i Sarpsborg og per 30. september 2012 i Moss.

Tabellen viser at det har skjedd en økning i antall varslede tvangssalg fra 2010 til 2013, men at det har vært en nedgang i 2012. Ifølge innfordringssjef kan tallene for 2012 forklares med at kommunen byttet økonomi/regnskap/innfordringssystem i 2012 og at det gikk mye ressurser til å få i gang systemene. Flere av varslene som ble sendt i 2013, skulle vært sendt i 2012. Det er ikke begjært tvangssalg på grunnlag av misligholdt lån, men på grunn av manglende betaling av kommunale eiendomsgebyrer. Låntakerne har imidlertid hatt restanser på lån. Dette har skjedd i to saker.

4.3 Vurderinger

I henhold til kommuneloven har rådmannen et ansvar for å etablere tilstrekkelig internkontroll. Dette innebærer å etablere rutiner og systemer som er egnet å sikre en forsvarlig forvaltningspraksis. Dette innbefatter også nødvendig internkontroll på enhetsnivå.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har etablert et system for saksbehandling av søknader om startlån, som dokumenterer store deler av saksbehandlingsprosessen, samt oppfølging av låneporteføljen. Systemet fremstår imidlertid som svært fragmentert. Revisjonen legger til grunn at det foreligger flere forskjellige rutiner som regulerer de samme områdene, og som delvis overlapper hverandre.

Hva gjelder kommunens plikt til å sikre tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen og gi opplysning og veiledning, er det revisjonens oppfatning at dette i all hovedsak er ivaretatt gjennom kommunens rutiner. Revisjonen legger til grunn rutiner som stiller krav til dokumenterte inntektsopplysninger, økonomiske vurderinger med utgangspunkt i SIFO-modellen og kalkulasjonsrente på 6,25-7 %, samt innstilling til vedtak. Hva gjelder den økonomiske vurderingen fremgår at det kan innvilges lån på tross av underskudd i SIFO-budsjettet, men at dette bør begrunnes og vurderes nøye. På systemnivå anser revisjonen

at det er hensiktsmessig med tydeligere føringer knyttet til denne vurderingen.

Revisjonen har imidlertid avdekket at praksis på flere områder avviker fra systemet og hva revisjonen anser som forsvarlig forvaltningspraksis. Ny saksbehandler har allerede tatt tak i flere av utfordringene, noe revisjonen finner positivt. Revisjonen vil likevel bemerke at det er funnet store mangler i kommunens dokumentasjon av grunnlaget for de avgjørelsene som er tatt. Revisjonen legger til grunn manglende opprettelse av saker og manglende inntektsdokumentasjon, samt at det ikke er tatt høyde for skattetrekk i de økonomiske vurderingene. Verken sakenes dokumenter, innstilling eller vedtakets begrunnelse gir revisjonen grunnlag for å kontrollere vedtakene fullt ut, og de skriftlige avslagene som foreligger er i all hovedsak mangelfullt begrunnet. Dette gir også revisjonen grunn til å stille spørsmål til hvorvidt kommunens egen vedtakskontroll er tilfredsstillende. Det er også vanskelig for revisjonen å se noe skille på hvilke saker som innvilges og hvilke som avslås. Etter revisjonens vurdering innebærer dette en stor risiko for forskjellsbehandling av lånesøkere.

Hva gjelder opplysning og veiledning til låntaker er det uklart for revisjonen om låntaker får tilstrekkelig med opplysninger. For det første har kommunen en saksbehandlingstid på opp til tre måneder. Revisjonen mener at søker bør opplyses om saksbehandlingstid, noe som ikke er ivaretatt i kommunens rutiner. Revisjonen er også usikker på om lånesøker får tilstrekkelig med informasjon før undertegnelse av kjøpekontrakt. Revisjonen legger til grunn at det er uklart hvorvidt SEF-skjem eller lignende er benyttet. På tross av at flere av sakene er innvilget med underskudd, er heller ikke frarådningsmuligheten benyttet i noen av de gjennomgåtte sakene.

Hva gjelder opplysninger etter at kjøpekontrakt er inngått er det revisjonens vurdering at dette i stor grad er ivaretatt gjennom møte med låntaker. Revisjonen mener imidlertid at det er hensiktsmessig om søker får oversendt dokumentene som skal gjennomgås, i forkant av møtet.

Lånetilsagnene har en gyldighet på tre måneder. Det foreligger imidlertid ikke rutiner som fanger opp at tilsagnene er utløpt, noe som innebærer at midler har blitt holdt av betydelig lenger enn tre måneder. Etter revisjonens vurdering fremstår det som om kommunen ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over tilgjengelig låneramme. Revisjonen legger til grunn fakta som viser at kommunen har bundet opp og/eller utbetalt midler utover rammene over flere år.

Det er videre revisjonens oppfatning at kommunen har utfordringer knyttet til mislighold av lånene. Andelen og antall som misligholder sine lån er høyere enn i Sarpsborg og Moss. Revisjonen mener dette er bekymringsfullt. Sett i sammenheng med opplysninger om at innfordringstiltak settes i verk relativt raskt, er det revisjonens vurdering at høyt mislighold kan henge sammen med at startlån innvilges til personer med for dårlige økonomiske forutsetninger til å kunne betjene et lån, eventuelt at låntakerne må følges opp enda tettere. Revisjonen mener også at det er like viktig å følge opp topplån, og mener at dette bør prioriteres på lik linje med oppfølging av hovedlånene.

5 KOSTNADSEFFEKTIVITET

Hvordan sikrer Rygge kommune kostnadseffektiv forvaltning av startlånordningen?

5.1 Revisjonskriterier

I tillegg til å sikre en forsvarlig saksbehandling og oppfølging av startlån, bør kommunen:

- involvere politisk nivå
- basere nivået på innlånet på en helhetsvurdering av det reelle behovet
- forskuttere eller ta opp ytterligere lån ved behov for mer lån
- plassere innlånet på konto med høy avkastning eller inngå rentebytteavtale
- sikre at lånevilkårene er i tråd med Husbankens vilkår, gjennom rentepåslag og gebyrbelastning

5.2 Fakta

Involvering av politisk nivå

Både kommunalsjef og NAV-leder oppfatter politikerne i kommunen som svært interessert i det boligsosiale arbeidet, herunder også startlån. Kommunalsjef viser til at levekårsutvalget stadig etterspør orientering om boligsosialt arbeid og status for de vanskeligstilte i kommunen. På oppfordring fra politikerne, har kommunalsjef orientert om kommunens bruk av startlånordningen i september 2013. NAV-leder har også orientert levekårsutvalget ved flere anledninger. Nå rapporteres det også månedlig på økonomisk sosialhjelp (herunder også boutgifter). Formannskapet har også gitt kommunen fullmakt til å selge eldre kommunale boliger til beboerne, og benytte midlene til å finansiere nye egnede boliger. Her kan startlån benyttes dersom kriteriene er oppfylt. Kommunalsjef mener også at kriterier og saksbehandlingsprosedyrer for startlån er behandlet politisk.

Vurdering av lånebehov

Nivået på startlån vedtas årlig av kommunestyret i forbindelse med

budsjettbehandlingen. Økonomisjef og rådmann kartlegger lånebehovet i forkant, gjennom en vurdering av den økonomiske risikoen låneopptaket innebærer. Dette er omtalt i kapittel 3. Som beskrevet tidligere gjenspeiler ikke lånerammene det reelle behovet for startlån i kommunen.

Praksis når lånerammen er brukt opp

Økonomisjef informerer om at dersom kommunen går tom for midler, kan det ikke forskutteres fra neste års låneramme eller kommunens øvrige midler. Et eventuelt tilleggs lån må vedtas av kommunestyret. Dette har ikke vært nødvendig. NAV-leder informerer om at vedtatt lånerammene i all hovedsak har blitt brukt opp.

Tabell ? i forrige kapittel viser imidlertid at kommunen over flere år har utbetalt og/eller bundet opp midler i tilsagn som overstiger innbetalte lånerammer fra Husbanken.

Plassering av innlånet

Innlånet forvaltes på lik linje med kommunens øvrige midler – vanlig bankplassering.

Renter og gebyrer

Kommunen følger Husbankens retningslinjer for rentepåslag og gebyrer. Kommunen hadde tidligere fast rente på noen av innlånene, men nå har samtlige innlån flytende rente.

Faktaboks 11: Husbanken om fast rente

Husbanken informerer om at de oppfordrer kommunene til å tilby både fast og flytende rente på sine startlån. Fast rente skaper forutsigbarhet og er derfor et risikodempende tiltak for personer med svak økonomi. Fast rente anses derfor å være et viktig virkemiddel for å sikre at vanskeligstilte med svak økonomi får mulighet til å etablere seg i egen bolig.

Økonomisjef informerer om at kommunen kun tilbyr lånekundene sine flytende rente. Rentenivået følger til enhver tid Husbankens rente med et påslag på 0,25 %. Ingen av lånekundene har på revisjonens tidspunkt fast rente. Ved revisjonens gjennomgang av praksis fremkom det imidlertid i flere saker at låntaker kunne tenke seg fast rente. Tidligere saksbehandler vet ikke om de kan tilby fast rente, mens ny saksbehandler mener at dette ikke er aktuelt, da kommunen vil risikere å tape på ordningen.

5.3 Vurderinger

Det er flere forhold som kjennetegner god praksis hva gjelder kostnadseffektiv forvaltning av startlånordningen. Det er revisjonens vurdering at kommunen på flere områder sikrer dette. Revisjonen legger til grunn at kommunen i stor grad involverer politisk nivå, gjennom blant annet orienteringer til levekårsutvalget. Politikerne oppleves også som svært interessert i det boligsosiale arbeidet. Videre er det revisjonens vurdering at innlånet plasseres på en hensiktsmessig måte, samt at husbankens retningslinjer vedrørende rentepåslag og gebyrbelastning følges.

Revisjonen er imidlertid usikre på om kommunen på andre områder forvalter ordningen kostnadseffektivt. For det første fremstår det som om kommunens vurdering av nivået på innlånet i stor grad baserer seg på en risiko for tap, som erfaringsmessig ikke er tilstede. Etter revisjonens vurdering går dette på bekostning av behovsvurderinger foretatt av tidligere saksbehandlere.

I tillegg tilbyr ikke kommunen fast rente til sine låntakere. I tråd med Husbanken vil revisjonen fremheve at fast rente anses å være et viktig risikodempende tiltak, som skaper forutsigbarhet for personer med svak økonomi.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen i utgangspunktet ikke forskutterer eller tar opp ytterligere lån ved behov for økte rammer. De tallene som revisjonen har fått forelagt viser imidlertid at kommunen over flere år har lånt ut og/eller innvilget tilsagn langt utover tilgjengelig låneramme. Kommunen bør fastsette hva som skal være gjeldende praksis og sørge for å ha tilstrekkelig oversikt over låneporteføljen.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Basert på rapportens første problemstilling har revisjonen funnet at Rygge kommune i stor grad ser boligsosiale virkemidler i sammenheng gjennom opprettelse av boliglaget. Revisjonen har pekt på enkelte forbedringsområder, og anbefaler at kommunen:

- involverer saksbehandler for bostøtte og saksbehandler på startlån i boliglaget
- sikrer at boligsosial handlingsplan blir revidert i 2014, slik at planen fortsatt kan benyttes om et reelt styringsverktøy
- i større grad bør vurdere lånerammen ut i fra det reelle behovet
- sikre at samfinansiering benyttes der det er mulig

På bakgrunn av tilgjengelig faktagrunnlag knyttet til saksbehandlingsprosessen i startlånsaker er det revisjonens samlede vurdering at kommunens praksis i 2013 fremstår som uforsvarlig. Det er behov for en revidering og tydeliggjøring av kommunens rutiner på området. Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider et helhetlig system for behandling av søknader om startlån. På bakgrunn av funnene som er gjort er det spesielt viktig at systemet ivaretar følgende:

- gjennomføring av økonomiske og sosialfaglige vurderinger av alle relevante inntekter og utgifter, samt andre sosiale og helsemessige forhold som bør vektlegges
- retningslinjer for skjønnsutøvelse
- dokumentasjon av grunnlaget for avgjørelsene
- tydelige begrunnelser som viser til det faktiske grunnlaget for avgjørelsen

- tilstrekkelig opplysning og veiledning av brukerne i alle fasene av saksbehandlingen
- sjekklister for vedtakskontroll

Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Kommunen bør også foreta en gjennomgang av målgruppen for ordningen og vurdere tiltak som kan forebygge mislighold, herunder:

- sikre at målgruppen for ordningen samsvarer med intensjonen bak låneordningen
- benytte kalkulasjonsrente i de økonomiske vurderingene
- følge opp forutsetningen om avtalegiro
- tilby fast rente
- tett oppfølging av misligholdte lån, både topplån og hovedlån

Revisjonen har også funnet at kommunen har manglet en helhetlig oversikt over sin låneportefølje og forvaltning av denne, og at dette samlet sett kan ha påvirket ordningens kostnadseffektivitet. På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen også utarbeider rutiner som sikrer:

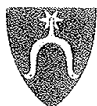
- riktig rapportering til husbanken
- riktig rapportering til regnskapsavdelingen
- kontinuerlig oversikt over tilgjengelige lånemidler

Rolvøy, 22. april 2014

Lene Brudal (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Rygge Kommune

Østfold kommunerevisjon IKS

Deres ref.
Vår ref. 09/558-11
Saksbeh. Ivar Nævra
Arkiv 252
22.04.2014

Startlån - kommunens bruk av ordningen

Rygge kommune har mottatt høringsutkast 10.april 2014 vedrørende Forvaltings revisjonsrapport om bruk av startlån.

Rapporten er en omfattende og grundig undersøkelse som etter rådmannens syn gir et godt grunnlag og jobbe videre med. Vi har fra vår side merket oss de punktene revisjonen påpeker som forbedringspunkter.

Fra vår side påpekes det at vi er noe uenig i den vurdering revisjonen legger til grunn på side 15 i rapporten. Her står det: «Sett i lys av anbefalingene fra Husbanken er det revisjonens generelle oppfatning at kommunen bør holde rammene for startlån på minimum samme nivå som i dag, da risikoen knyttet til ordningen objektivt sett er lav».

Sammenlignet med for eksempel Vestby og Askim kommuner har vi en utlånsportefølje som er dobbelt så stor som disse kommunene. Rådmannen har påpekt ovenfor kommunestyre den risikoen som ligger i Startlånsordningen og har argumentert med at vi bør begrense denne noe. Rådmannen konstaterer revisjonens syn om at risikoen er lav, men vil påpeke at dette har med boligmarkedets tilstand å gjøre. De senere årene har det vært en oppgangsperiode i eiendoms- og boligmarkedet, hvis denne trenden snur vil risikoen for tap for kommunene objektivt sett bli mye større.

Med hilsen

Ivar Nævra
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Postadresse	E-post	Tlf.sentralbord 69 26 43 00	Telefaks
Larkollveien 9, 1570 Dilling	Postmottak@rygge.kommune.no	Tlf. direkte 69 26 43 12	69 26 43 01

VEDLEGG

Utledning av revisjonskriterier

Ifølge kommuneloven¹⁴ § 23 skal rådmannen "(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll".

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at "Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte."¹⁵

I denne revisjonen vil det ikke undersøkes om alle disse elementene foreligger, men rettes et særlig fokus på om det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som sikrer kontroll, herunder: måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering.

I hvilken grad ser Rygge kommune boligsosiale virkemidler i sammenheng?

Det foreligger ikke eksplisitte bestemmelser i lovverket som pålegger kommunene å se de boligsosiale virkemidlene i en helhetlig sammenheng. Det har imidlertid kommet en rekke føringer fra nasjonalt nivå i løpet av de siste 15 år i form av stortingsmeldinger, høringer og rapporter, som anbefaler at dette gjøres. Det vises eksempelvis til St. meld. nr. 49 (1997-98)¹⁶ hvor kommunen oppfordres til

¹⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september nr. 107 1992.

¹⁵ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

¹⁶ St. meld. nr. 49 KR (1997-98) "Om boligetablering for unge og vanskeligstilte"

å lage tverrsektorielle handlingsplaner for boligetablering.

Den overordnede visjonen for norsk boligpolitikk er at "alle skal kunne bo trygt og godt".¹⁷ Et hovedmål i boligpolitikken er å øke bosettingen av vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁸ Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd¹⁹.

Oppfølging i bolig er for mange en forutsetning for å kunne mestre bo- og livssituasjonen, jamfør NOU 2011: 15²⁰. I henhold til lovverket skal kommunen gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer eller sørge for at andre gjør det, jamfør lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Det følger av rundskriv U-10/2002²¹ at dette kan omfatte opplæring i dagliglivets gjøremål, herunder for eksempel veiledning når det gjelder fornuftig disponering av penger og holde orden i boligen.

Undersøkelse gjennomført av Econ Pöyry på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, fremhever at: "Startlån kan ha mange positive konsekvenser som ikke er lett identifiserbare, og som ikke fremkommer i kommunebudsjettet. Likevel kan slike effekter av god bruk av startlånet være like viktig som andre mer synlige økonomiske effekter."²² Som eksempler nevnes at en mer offensiv bruk av låneordningen:

- hjelper vanskeligstilte inn på boligmarkedet.

¹⁷ St. meld. nr. 23 KR (2003-3004) "Om boligpolitikken", s. 5.

¹⁸ Prop. 1S KR "Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) FOR BUDSJETTÅRET 2011" (2010-2011) s. 103.

¹⁹ NOU 2011:15 "Rom for alle", s. 39.

²⁰ NOU 2011: 15 "Rom for alle", s. 112.

²¹ Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold, s. 16.

²² Rapport 2009-106 "God praksis med startlån", Econ Pöyry, s. 24

- kan bidra til å skape trygge og forutsigbare boforhold for utsatte grupper, noe kommunen i et langsiktig perspektiv vil kunne tjene på.
- kan hjelpe mennesker til å bli boende i egen bolig ved uforutsette hendelser, fremfor å belaste ulike deler av det kommunale budsjettet.
- kan bidra til at lånetakere som er avhengig av offentlige ytelser, kan klare seg uten økonomisk støtte i fremtiden.
- kan bidra til gjennomsnittlig botid i kommunale boliger reduseres, som igjen kan redusere kommunens behov for slike boliger.
- kan brukes som et virkemiddel for å øke tilflytting/ hindre fraflytting, og med det øke kommunens skatteinntekter på sikt.

Det fremheves at god forvaltning av startlån gir få ekstra kostnader for kommunen, samtidig som data fra Husbanken viser at startlån er *”relativt lite tapsutsatt vurdert ut i fra historiske data over tap som Husbanken har dekket”*.

Husbanken oppfordrer kommunene til å ta større risiko og øke bruken av startlånsordningen, og øvrige av husbankens virkemidler, da dette kan medføre flere gunstige virkninger for samfunnet og kommunen.²³ Som eksempler på mer offensiv bruk nevnes blant annet toppfinansiering, fullfinansiering og refinansiering. Det vises til at det er mindre sannsynlighet for at et startlån, enn et privat lån blir misligholdt, fordi kommunen kan tilby den vanskeligstilte «økonomisk hjemmehjelp». Kommunene har gjeldsrådgivning, kompetanse om den enkelte vanskeligstiltes situasjon og om bostøtteordningen. Kommunen kan også ha oversikt over andre ytelser som den vanskeligstilte får.

Hvordan kommunen organiserer det boligsosiale arbeidet antas å ha stor betydning for hvilken effekt de enkelte individrettede virkemidlene har, men som nevnt innledningsvis er det ikke gitt bestemmelser

²³ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/god-bruk-av-startlan/>

fra nasjonalt nivå knyttet til hvordan kommunene skal ivareta dette i detalj. I rundskriv U-10/2002 oppfordres imidlertid kommunene til å se de boligsosiale virkemidlene i en helhetlig sammenheng for å unngå at søkere ”faller mellom” de ulike virkemidlene. Dette gjentas i st. meld. nr. 23²⁴ og i NOU 2011:15²⁵. Det vises både til de kommunale og statlige virkemidlene.

Hva som menes med ”faller mellom” kan illustreres med følgende eksempel. I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet²⁶, ble det gjennomført mappegjennomgang i utvalgte kommuner. I rapporten refereres det til et tilfelle hvor en enslig far med et barn får avslag på søknad om kommunal bolig fordi vedkommende har for høy inntekt. Av mappen fremgikk det at vedkommende også hadde søkt om startlån, men fått avslag med begrunnelse i at han ikke hadde betalingsevne. Hypotesen fra Riksrevisjonen er at dette muligens kunne vært unngått, dersom kommunen hadde arbeidet mer helhetlig med vedkommendes boligsituasjon.

Det må antas at kommunene kan organisere sin virksomhet på flere ulike måter for å ivareta målet om å se virkemidlene i en helhetlig sammenheng, eksempelvis gjennom klar ansvarsfordeling og gode rutiner for samhandling mellom de instansene som har ansvaret for de ulike virkemidlene. Dette fremheves blant annet i rundskriv U-10/2002, som også følger opp anbefalingen fra St. meld. nr. 46 om at kommunene bør etablere en boligsosial handlingsplan. Planen bør være helhetlig med fokus på de som av ulike årsaker har problemer med å etablere seg eller beholde sine boliger. Planen bør også inneholde en kartlegging av boligbehovet og være grunnlag for en vurdering av hvilke

²⁴ St. meld. nr. 23 KR (2003-2004) *”Om boligpolitikken”*, s. 41.

²⁵ NOU 2011:15 *”Rom for alle”*, s. 49.

²⁶ Dokument nr. 3:8 (2007-2008) *”Riksrevisjonens undersøkelse av de vanskeligstilte på boligmarkedet”*, s. 49.

virkemidler som kan bidra til å løse utfordringene.

Et annet alternativ vil kunne være å samle saksbehandlingsansvaret for de ulike virkemidlene på ett sted. Dette anbefales av Husbanken på bakgrunn av en rapport utarbeidet på oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet i 2009²⁷ som viser at dette har gunstig effekt i forhold til god bruk av startlansordningen.²⁸

Har Rygge kommune et forsvarlig system og praksis for arbeidet med startlån?

Ifølge forskrift om startlån § 1 er formålet med ordningen å "(...) bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet".²⁹ Låneordningen skal være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner.

Husbanken har gitt nærmere retningslinjer for tildeling av startlån³⁰, jamfør forskriftens § 5. Retningslinjene regulerer i hovedsak forholdet mellom Husbanken og kommunene, men gir også enkelte bestemmelser som regulerer forholdet mellom kommunen og den enkelte lånetaker. Videre følger det av bestemmelsen at kommunens egne retningslinjer må fastsettes innenfor de retningslinjene som er gitt av Husbanken.

Husbankens retningslinjer bygger på finansavtaleloven³¹. Husbankens veileder³² skal gi kommunene hjelp til i saksbehandlingen av startlån. Veilederen inneholder utfyllende informasjon til det som fremgår av Husbankens retningslinjer for

²⁷ Rapport 2009-106 "God praksis med startlån", Econ Pöyry.

²⁸ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/god-bruk-av-startlan/>

²⁹ Forskrift om startlån fra Husbanken av 22. desember 2004, nr. 1759.

³⁰ "Retningslinjer for startlån fra Husbanken", HB 7.B.13, Juli 2011

³¹ Lov om finansavtaler og finansoppdrag av 25. juni av 1999 nr. 46.

³² "Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig m.m.", HB 7.C.17, april 2011.

startlån, og er ment å ivareta kommunens plikter i henhold til finansavtaleloven og forvaltningsloven. Foruten å gi kommunen en rekke praktiske råd, inneholder den føringer for hva kommunen skal gjøre i sin saksbehandling.

Kommunen skal kreve:

- siste selvangivelse for søker og eventuell medlånesøker. Dette er viktig for å avdekke gjeld og formue. Endringer i forhold til selvangivelsen skal dokumenteres.
- dokumentasjon på all inntekt ved kopi av månedlige utbetalinger både for lånesøker og eventuell medlånesøker, blant annet fordi disse også viser eventuelle påleggstrekk/ lønnstrekk.
- dokumentasjon på all gjeld som skal løpe videre etter låneopptaket.
- ny takst eller panteattest.
- dokumentasjon på felleskostnader, særlig ved kjøp av andel i borettslag.
- annen dokumentasjon ved behov, eksempelvis utgifter til barnepass, bidragsforpliktelser og lignende.

Videre skal kommunen vurdere lånesøkers kredittverdighet, og eventuelt fraråde låneopptak i tråd med finansavtalelovens bestemmelser. Kommunen skal ta hensyn til følgende momenter ved vurdering av om lån skal avslås eller innvilges:

- SIFOs satser for livsopphold. Husbanken åpner imidlertid opp for at det i enkelte tilfeller kan være forsvarlig å legge til grunn et lavere beløp enn hva som følger av disse satsene, men i stedet basere vurderingen på skjønn og dialog med lånesøker.
- Om det er hensiktsmessig med avdragsfri periode i begynnelsen av lånets løpetid.
- Om husstanden er i stand til å bære låneutgiftene når Husbankens kalkulasjonsrente³³ legges til grunn.

³³ Kalkulasjonsrenten tar høyde for eventuelle rentendringer. Renten fastsettes av Husbanken på grunnlag av forventet renteutvikling, og den kunngjøres på www.husbanken.no.

- Redusert skatt som følge av låneopptak.
- Annen gjeld som skal løpe videre med de faktiske vilkårene som gjelder for lånet, men med påslag for eventuelle renteendringer.
- Om lånesøker eller eventuell medlånesøker har betalingsanmerkninger. Det bemerkes at dette imidlertid må sees i sammenheng med formålet med startslånsordningen.
- Om søker vil ha krav på bostøtte, og hva nivået på denne eventuelt vil bli.
- Alle typer inntekter lånesøker og eventuell medlånesøker har. For midlertidige inntekter bør saksbehandler ta hensyn til varigheten av disse. Dette kan typisk være barnebidrag, barnetrygd, overgangsstønad, kontantstøtte og eventuelle andre statlige ytelser.
- Husstandens samlede økonomi fremover i tid. Dette vil være særlig viktig der det er tvil vedrørende betalingsevne. Momenter vil være varigheten av midlertidige inntekter, økte kostnader knyttet til fellesutgifter i sameier eller borettslag som følge av oppussingsbehov eller nødvendige oppussingsbehov i aktuell bolig.

Tilsagn om lån skal gis skriftlig og sendes lånesøker. Følgende dokumenter skal legges ved:

- SEF-Skjema i utfylt stand.
- Informasjon om fast og flytende rente.
- Månedsbudsjett.
- Pantedokument/pantsettelseserklæring.
- Låneavtale (eventuell tilskuddsavtale).
- Utbetalingsfullmakt.
- Anmodning om at lånesøker må bestille forsikringsattest for selveierbolig.
- Frarådingsdokument dersom dette er aktuelt.

Kommunen skal holde muntlig møte med lånesøker for rådgivning og undertegning av lånedokumenter. Det er imidlertid viktig at

lånesøker får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i all informasjon før møtet. I møtet skal kommunen:

- forklare lånet på en slik måte at lånesøkeren er i stand til å vurdere om den foreslåtte avtalen passer til hans eller hennes behov og økonomiske situasjon.
- gjennomgå månedsbudsjettet og eventuelle konsekvenser i forhold til dette.
- gi informasjon om fast eller flytende rente, og hvilken betydning dette har i forhold til den løpende betjeningen av lånet.
- Eventuell frarådning.

Dersom lånesøker kommer til at denne vil ta opp lånet på de vilkårene som tilbys, undertegnes lånedokumentene. Ved frarådning skal lånesøker bekrefte ved signatur at denne er frarådet låneopptaket.

Dersom kommunen selv er låneforvalter må følgende dokumenter være mottatt i utfylt og underskrevet stand før lånet utbetales:

- Signert låneavtale.
- Utbetalingsfullmakt.
- Tinglyst pantedokument med vedlagt panteattest, eventuelt inneståelseserklæring³⁴ med rett prioritet.

Saksbehandling av startlån og vedtak om tilsagn, avslag eller avvisning, er å betrakte som enkeltvedtak etter forvaltningslovens³⁵ bestemmelser, jmfør § 2 første og tredje ledd. Dette forutsettes også av Husbanken, jmfør Husbankens retningslinjer omtalt ovenfor. Dette innebærer at kommunen må ivareta de pliktene som forvaltningsloven oppstiller i forhold til blant annet:

- habilitet, jmfør §§ 6-10.

³⁴ Midlertidig sikkerhet i form av erklæring fra bank, eiendomsmegler eller advokat, som har forsikring for eiendomsmeglervirksomhet. Av erklæringen skal det fremgå at det vil bli notert pant og at kommunen oppnår prioritet som avtalt.

³⁵ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

- alminnelig veiledningsplikt, jamfør § 11.
- saksbehandlingstid, jamfør § 11a.
- dokumentasjon av muntlige opplysninger som har betydning for avgjørelse av saken, jamfør § 11d annet ledd.
- fortrolig behandling av opplysninger underlagt taushetsplikt, jamfør § 13.
- ivaretagelse av at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jamfør § 17.
- vedtakets innhold og form, jamfør §§ 23-25.
- Opplysninger om klageadgang og frister for dette, jamfør § 27.

Dette gjelder også ved avslag.

I tillegg til de kravene som fremgår eksplisitt av forvaltningsloven, finnes det også ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Et av disse er prinsippet om at like saker skal behandles likt. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet³⁶. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis³⁷. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses som ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det imidlertid en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende.

Flere av de rettsregler forvaltningen bygger på, åpner for til dels stor grad av skjønn. Dette innebærer at reglene har en iboende risiko for forskjellsbehandling, dersom det ikke trekkes enkelte grenser for dette skjønnet. Borgernes

³⁶ Se blant annet Eckhoff og Smith: "Forvaltningsrett" 8. Utg. kapittel 11, 23 og 24, samt "Knophs oversikt over norsk rett" 12. Utg. avsnittet om forvaltningsrett.

³⁷ Sivilombudsmannens uttalelse 2007/1783

krav til forutberegnelighet, forsvarlighet og saklighet innebærer at forvaltningen ikke kan legge vekt på utenforliggende hensyn, eller fatte vedtak som bygger på vilkårlighet, innebærer forskjellsbehandling, er uforholdsmessige eller sterkt urimelige³⁸.

De kommunale tjenestene bør ifølge rundskriv U-10/2002 også ha avklart roller og oppgaver for hvordan et eventuelt mislighold skal håndteres. I første omgang bør det tilrettelegges for at vedkommende selv ordner opp i eget mislighold.

Kommunen bør:

- knytte dato for forfall så nært opp til lønnsutbetaling som mulig dersom det finnes hensiktsmessig,
- motivere låntaker til å opprette en konto slik at lånet kan betales direkte,
- sende purringer relativt raskt³⁹
- ha rutiner for å sikre at purringer blir åpnet, lest og forstått.

Dersom misligholdet vedvarer bør kommunen

- innkalle til samtale for å kartlegge årsaker og løsninger eksempelvis dekking av restanser, endringer i betalingsrutinene eller involvere andre type tjenester knyttet til misligholdet,
- varsle NAV relativt raskt slik at tiltak iverksettes,
- samarbeide med namsmannen⁴⁰ for å hindre tvangshandlinger

³⁸ Se blant annet Eckhoff og Smith: "Forvaltningsrett" 8. utg. kapittel 24: "Hvor langt rekker forvaltningens kompetanse? Myndighetsoverskridelse"

³⁹ Det finnes ingen klare bestemmelser på når purring bør sendes. Det eneste kravet er at pengekravet må være forfalt, se Ot.prp. nr. 2 (1987-1988) i kommentarer til lovens § 1. Purring kan således i prinsippet sendes så fort kravet er forfalt.

⁴⁰ Namsmannens oppgave består blant annet av tvangfullbyrdelse i misligholdssaker. Dette innebærer blant annet gjennomføring av utleggsforretninger, tvangssalg og tvangsfravikelse. Selv om namsmannen bare har en formell rolle som iverksetter av en tvangshandling tar mange namsmenn et aktivt ansvar for å avverge tvangshandlinger, se NOU 2011: 15 "Rom for alle",

Hvordan sikrer Rygge kommune kostnadseffektiv forvaltning av startlånordningen?

Den enkelte kommune fastsetter selv nivået på innlån fra Husbanken. Dette gjøres normalt i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Hva gjelder forvaltning av innlånet, har Husbanken gitt retningslinjer som regulerer gebyrnivå og rentenivå ved utlån, men utover dette er det kommunen selv som bestemmer hvordan forvaltningen skal gjøres.

I sitt oppdrag for kommunal- og regionaldepartementet har Econ Pöyry, ved å undersøke kommuner plukket ut av Husbanken, pekt på enkelte forhold som kjennetegner god praksis med startlån knyttet til kostnadseffektiv forvaltning. I rapporten fremheves blant annet følgende:

- Administrasjonen bør sørge for å formidle kunnskap om startlånordningen til politisk nivå, slik at det skapes en forståelse av at dette ikke er et ordinært lån selv om det er slik det ser ut i kommunens budsjett. Dette antas å gi administrasjonen mer handlingsfrihet i forhold til å bruke ordningen slik som forutsatt, samtidig som det antas at det gjør politikerne mer risikovillige til å vedta innlån som dekker kommunens reelle behov.
- Nivået på innlånet kommunen beslutter bør baseres på en helhetsvurdering av det reelle behovet. Dette innebærer at saksbehandlernivået i kommunen bør involveres, og ikke bare kommunens ledelse. Bakgrunnen for at innlånet ikke bør fastsettes tilfeldig eller med utgangspunkt i hva kommunen lånte forrige år, er at dette ikke gir noen indikasjon på nivået. Opplever for eksempel saksbehandler å ha for liten ramme, kan dette føre til en restriktiv tildeling.

s. 103. I rundskriv U-10/2002 står det videre beskrevet at god veiledning fra namsmyndighetene om hva kommunen kan tilby av oppfølgingstjenester kan bidra til at en tvangsbegjæring ikke realiseres, s. 25.

- Dersom kommunen bruker opp lånerammen i løpet av året bør det vurderes å forskuttere på neste års låneramme eller det bør tas opp ytterligere lån, da utsatt behandling av søknaden kan medføre usikkerhet omkring ordningen.
- Kommunen bør vurdere å plassere innlånet på en bankkonto med høyere avkastning eller inngå såkalte rentebytteavtaler, slik at rentebelastningen for kommunen kan reduseres.

Kommunen bør utnytte muligheten for rentepåslag og gebyrbelastning i tråd med Husbankens retningslinjer, da dette reduserer kommunens kostnader knyttet til ordningen. Det antas at rentebelastning med 0,25 %, etableringsgebyr på ca. 2000,- og termingebyr på ca. 30,- i hovedsak dekker kostnader knyttet til lån som ikke misligholdes.

Det følger av retningslinjene at utlån til enkeltpersoner skal tilbys med utgangspunkt i Husbankens rentevilkår. Videre er det beskrevet på Husbankens nettsider at alle lånetakere kan velge mellom fast og flytende rente.⁴¹

⁴¹ <http://www.husbanken.no/lan/laanevilkaar/fast-eller-flytande/>