



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

*Saksbehandling av søknader om startlån i
Kvalsund kommune i perioden
2017 - 2019*

HAMMERFEST KOMMUNE

Innhold

0 SAMMENDRAG	1
0.1 FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3 ANBEFALINGER	1
1 INNLEDNING	2
1.1 PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	2
1.1.1 Bakgrunn og bestilling og problemstilling	2
1.1.2 Formål, omfang og avgrensing	2
1.1.3 Problemstillinger	2
1.2 REVISJONSKRITERIER	2
1.2.1 Kilder til kriterier	2
1.2.2 Utledning av kriterier	3
1.3 METODE	4
1.3.1 Datainnsamling	4
1.3.2 Avgrensing	4
1.3.3 Dataenes relevans og pålitelighet	4
2 STARTLÅN	5
2.1 HVA ER STARTLÅN?	5
2.2 KORT OM ORGANISERING OG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM STARTLÅN I KVALSUND KOMMUNE	5
3 HVORDAN HAR BRUKEN AV STARTLÅN I KVALSUND KOMMUNE VÆRT SAMMENLIKNET MED ANDRE KOMMUNER?	6
3.1 BRUK AV STARTLÅN – VIDERE UTLÅN FRA KOMMUNEN	6
3.1.1 Startlån - Antall boliger godkjent for finansiering ved bruk av startlån	6
3.1.2 Beløp til startlån viderefordelt av kommunen	8
3.1.3 Oversikt over innvilgede og avslåtte søknader om startlån	10
4 HAR SØKNADER OM STARTLÅN BLITT BEHANDLET PÅ EN FORSVARLIG MÅTE?	12
4.1 DATA	12
4.2 VURDERINGER	15
4.3 KONKLUSJON	15
5 ANBEFALINGER	15
6 KILDER OG LITTERATUR	16
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	17
Vedlegg 2: Metode og gjennomføring	18

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Kvalsund kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandling av søknader om av startlån i kommunen for perioden fra 2017 til og med 2019. Som følge av at Kvalsund kommune per. 1. januar 2020 ble sammenslått med Hammerfest kommune leveres sluttrapporten kontrollutvalget i Hammerfest kommune.

Revisjonen har før igangsetting av- og fortløpende ved gjennomføringen av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor kommunen jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker kommunens kontaktperson for godt samarbeid i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 6. januar 2021

Viggo Johannessen
Prosjektleder og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Aud S. Opgård
Revisjonssjef

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Hensikten med prosjektet har vært å undersøke om Kvalsund kommune frem til kommunesammenslåingen med Hammerfest kommune hadde en forsvarlig saksbehandling av søknader om startlån.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Søknader om startlån har i perioden 2017 til og med 2019 blitt behandlet på en forsvarlig måte.

Etter revisjonens oppfatning har Kvalsund kommune for årene 2017, 2018 og 2019 behandlet søknader om startlån i tråd med forskrift og retningslinjer.

Kommunen har brukt startlån til å finansiere bolig til vanskeligstilte. Vi merker oss spesielt at kommunen aktivt har brukt tilskuddsmidler i kombinasjon med startlån, slik at låneandelen ikke blir større enn det søker anses å kunne betjene over tid.

Startlånmidlene er utelukkende brukt til kjøp, utbedring, tilpasning av bolig, samt refinansiering av boliglån.

Kommunens vurdering av boligenes egnethet fremstår som tilfredsstillende, samtidig som det ikke er grunn til å betvile at boligene er rimelige og nøkterne i forhold til prisnivået i Kvalsund.

Revisjonen vurderer det slik at kommunen har behandlet søknader om startlån på en forsvarlig måte.

0.3 Anbefalinger

Revisjonen har ikke funnet det hensiktsmessig å utforme anbefalinger.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn og bestilling og problemstilling

Bakgrunnen for undersøkelsen og rapporten er kontrollutvalgets bestilling 9. mai 2019 (sak 9/2019):

- Hvordan er bruken av startlån i Kvalsund kommune sammenliknet med andre kommuner?
- Blir søknader om startlån behandlet på en forsvarlig måte?

Kontrollutvalgets bestilling er basert Kvalsund kommunes plan for forvaltningsrevisjon.

1.1.2 Formål, omfang og avgrensing

I henhold til dialog mellom kontrollutvalget og revisjonen under utvalgets av behandlingen av sak 9/2019. mai 2019 forventes det at rapporten skal en kort beskrivelse av omfanget av kommunens bruk av startlånmidler, samt en vurdering om kommunens behandling av søknader og tildelingen har skjedd i henhold til de materielle rammene som fremgår av forskrift og retningslinjer.

Med dette utgangspunktet er den delen av undersøkelsen som går på forsvarlighet i søknadsbehandlingen avgrenset til å gjelde regeletterlevelse av de materielle kravene for tildeling av startlån. I hvilken grad startlån har vært et hensiktsmessig verktøy i kommunens boligpolitiske arbeid og/eller i hvilken grad låneordningen har bidratt til å skaffe vanskeligstilte i kommunen bolig faller utenfor bestillingens rammer. Det samme gjelder også tjenesten organisering og prosessuelle forhold av forvaltningsrettslig karakter.

Ettersom bestillingen er avgrenset til søknadsbehandlingen omfatter undersøkelsen heller ikke den del av saksbehandlingen som foretas etter endelig vedtak. Prosedyrer og rutiner i forbindelse med utbetaling av innvilget lån faller også utenfor oppdraget.

1.1.3 Problemstillinger

For å svare på bestillingen er det utarbeidet to problemstillinger. Problemstillingene er i overensstemmelse med kontrollutvalgets bestilling:

- Hvordan har bruken av startlån vært i Kvalsund kommune sammenliknet med andre kommuner?
- Har søknader om startlån blitt behandlet på en forsvarlig måte?

1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.2.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om Husbanken
- Forskrift om startlån fra Husbanken (2014)
- Forskrift om lån fra Husbanken (2019)
- Veileder for lån i Husbanken (HB.7.B.18)
- Veileder for saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering (HB 7.C17)
- Veileder for saksbehandling av startlån¹

¹ <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/>

1.2.2 Utledning av kriterier

Hvordan har bruken av startlån vært i Kvalsund kommune sammenliknet med andre kommuner?

Problemstillingen er ikke normativ, men deskriptiv (beskrivende). Det er derfor heller ikke utledet revisjonskriterier for problemstillingen.

Har søknader om startlån blitt behandlet på en forsvarlig måte?

De rettslige rammene som kommunen må forholde seg til ved behandling av søknader om startlån fremgår av **forskrift om lån fra Husbanken** (FOR-2019-11-18-1546). I perioden denne undersøkelsen omfatter ble dette regulert i den nå opphevede forskriften, **forskrift om startlån fra Husbanken** (FOR-2014-03-12-273). De materielle kravene for å kunne innvilge startlån, samt angivelse av vurderingstema ved behandling av søknader er identiske i de to forskriftene. Husbanken har utarbeidet veileder for saksbehandling av søknader om startlån.²

Kvalsund kommune har for øvrig utarbeidet egne retningslinjer for tildeling av startlån vedtatt av plan- og økonomiutvalget 11.02.2003 (sak 18/03). Retningslinjene har etter den tid ikke oppdatert. Ettersom retningslinjene ikke innskrenker de rammene forskriftene setter for tildeling av startlån har revisjonen valgt å ikke bruke de lokale retningslinjene som kilde for utledning av kriterier.

Forskriften rammer for tildeling av startlån:

- ❖ Startlån skal forbeholdes fysiske personer
 - ✓ med langvarige boligfinansieringsproblemer,
 - ✓ som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner og
 - ✓ har benyttet muligheten til sparing innenfor de mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir
- eller personer som er i én av følgende situasjoner:
 - ✓ husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det
 - ✓ husstanden har problemer med å dekke boligkostnadene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin
 - ✓ boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindre utvikling av de lokale næringslivet
 - ✓ lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger
- ❖ Startlån bare innvilges dersom søkeren anses å kunne betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.
- ❖ Startlån kan bare gis til
 - ✓ kjøp
 - ✓ utbedring og tilpasning
 - ✓ oppføring og
 - ✓ refinansiering av bolig
- ❖ Startlån skal gjelde bolig som er egnet for husstanden. Boligen skal være rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet.
- ❖ Kommunen skal innhente og kontrollere opplysninger som er nødvendig for å behandle søknad om startlån.

² Veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering (HB 7.C.17) har i løpet av perioden blitt erstattet av en nettbasert veileder, *Veileder i saksbehandling av startlån*

På bakgrunn av beskrivelsen ovenfor er det utledet følgende kriterier for undersøkelsen:

- Kommunens bruk av startlån skal være rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet
- Kommunens bruk av startlån skal gjelde bolig som er egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet
- Startlån skal bare gis til kjøp, utbedring og tilpasning, oppføring og refinansiering av bolig
- Startlån skal bare innvilges dersom søkeren anses å ha betjeningsevne over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold

1.3 Metode

1.3.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse, statistisk analyse av materiale fra SSB/KOSTRA og materiale utarbeidet av Husbanken, samt intervju med observasjon av saksbehandlers gjennomgang av enkeltsaker. Det er i tillegg gjennomført observasjon av opplæring i Husbankens elektroniske saksbehandlings StartSkudd.

1.3.2 Avgrensing

Undersøkelsen vil i all hovedsak ta utgangspunkt i situasjonen på undersøkelsestidspunktet (2019). På enkelte punkter vil undersøkelsen imidlertid omfatte flere år (2017, 2018 og 2019). Dette for å kunne se kommunes bruk av startlån sammenliknet med andre kommuner.

1.3.3 Dataenes relevans og pålitelighet

Med relevant data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at intervju med representanter for administrasjonen, gjennomgang av rapporterings- og styringsdokumenter og statistisk materiale innhentet fra Husbanken til sammen vil gi et godt grunnlag for å kunne svare på undersøkelsens problemstillinger.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette har blitt ivarettatt ved at de opplysningene som er kommet frem i intervju har blitt verifisert. Gjennomføring av intervju i kombinasjon med saksgjennomgang bidrar til å styrke påliteligheten i det som fremkommer i intervjuet.

Det vise for øvrig til rapportens vedlegg 2 Metode og gjennomføring.

2 STARTLÅN

2.1 Hva er startlån?

Startlån er en låneordning som skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den.

Husbanken gir lån til kommuner for videre utlån av startlån til enkeltpersoner som oppfyller visse vilkår. Kommunen kan etter en behovsprøving gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner. Søkeren må imidlertid ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

De rettslige rammer for søknadsbehandling og tildeling av startlån er regulert i **forskrift om lån fra Husbanken** (FOR-2019-11-18-1546) som trådte i kraft 1. januar 2020. Tidligere var dette regulert i den nå opphevede forskriften, **forskrift om startlån fra Husbanken** (FOR-2014-03-12-273). Ny forskrift medfører ikke endring i reglene for kommunens behandling av søknader om startlån. Husbanken har utarbeidet sentrale retningslinjer for kommunens saksbehandling. I henhold til forskriftene kan kommunen utarbeide egne retningslinjer for tildeling av startlån.

For å stimulere kommunene til optimalt bruk av startlån og startlånmidler er det innført en ordning med tapsdeling³. Kommunene har tapsrisiko for de første 25 prosentene av gjestående lånebeløp uten renter og omkostninger, samt forfalte renter og omkostninger før realisering av pantet. Forsinkelsesrenter tas ikke med i tapsdelingen. Husbanken har tapsrisikoen for et eventuelt restbeløp etter realisering av pantet.

2.2 Kort om organisering og saksbehandling av søknader om startlån i Kvalsund kommune

Frem til kommunesammenslåingen med Hammerfest kommune 1. januar 2020 var søknadsbehandling og forvaltning av startlån organisatorisk lagt til rådmannskontoret og utført av Kvalsund kommunes folkehelsekoordinator. Folkehelsekoordinatoren saksbehandlet innkomne søknader og utarbeidet innstilling til vedtak. Vedtak om å innvilge eller avslå søknader om startlån ble foretatt av rådmannen.

Etter at søkerne har fått innvilget startlån har det vært Lindorff som har utøvd funksjonen som kommunens låneadministrator.

³ § 7-5 (5) i forskrift om lån fra Husbanken (For-2019-11-18-1546)

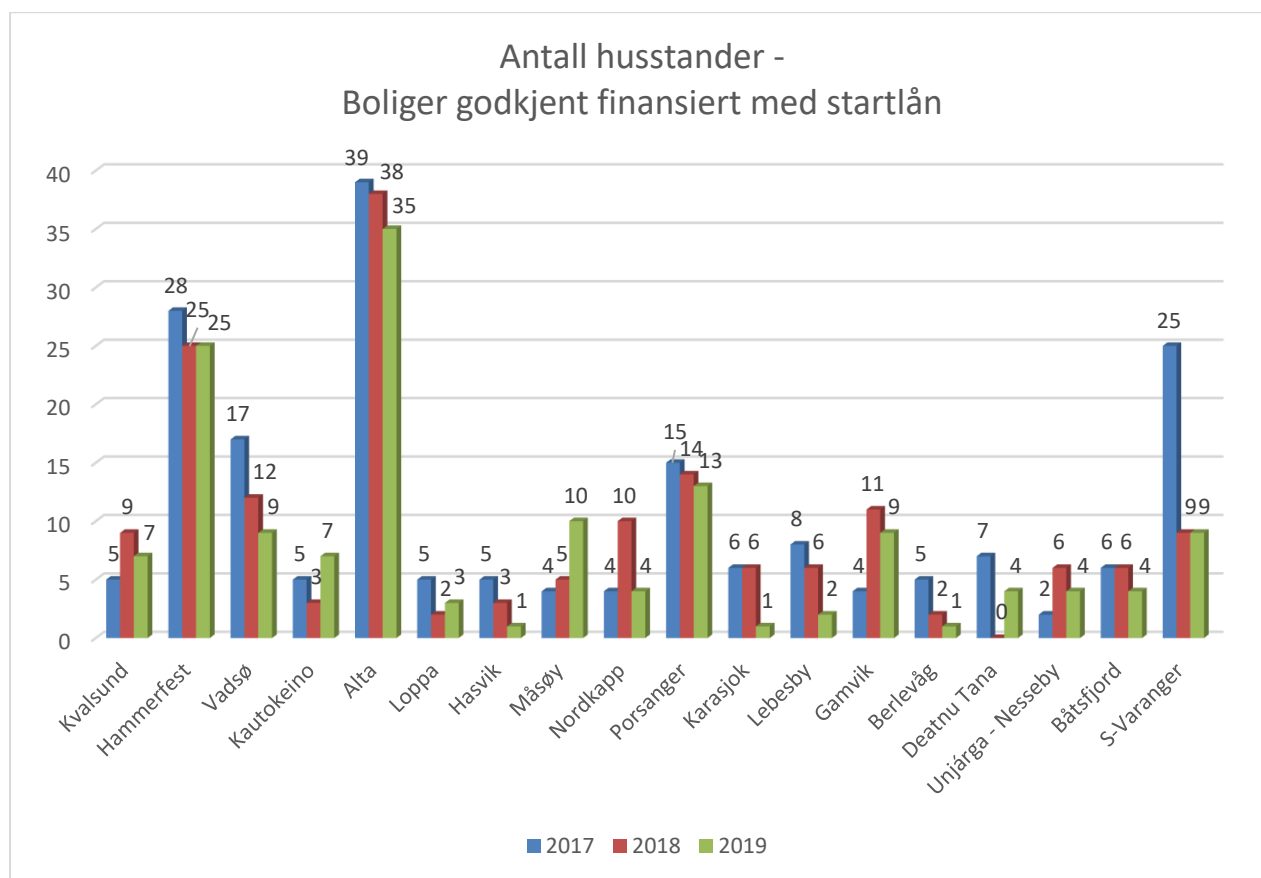
3 HVORDAN HAR BRUKEN AV STARTLÅN I KVALSUND KOMMUNE VÆRT SAMMENLIKNET MED ANDRE KOMMUNER?

3.1 Bruk av startlån – Videre utlån fra kommunen

3.1.1 Startlån - Antall boliger godkjent for finansiering ved bruk av startlån

I 2019 ble Kvalsund kommune startlån til finansiering av boliger til syv husstander. I 2017 og 2018 var tilsvarende tall fem og ni.

Nedenfor følger en sammenlikning med øvrige kommuner i Finnmark disse årene:⁴



*Boliger godkjent for finansiering med startlån. Kilde: SSB/KOSTRA⁵ og Husbanken⁶

Som illustrert i grafen nedenfor lå antall finansierte boliger per 1000 innbygger på 4,9 i 2017, 9,1 i 2018 og 7,2 i 2019.⁷ I 2019 var det bare Gamvik og Måsøy kommune som i forhold til folketall godkjente flere boliger for finansiering ved bruk av startlån i Finnmark, mens det i 2018 bare var Gamvik kommune som lå høyere.

Saksbehandler forteller at kommunen har brukt startlån målrettet som en del av kommunens boligsosiale arbeid. Startlån har vært et viktig virkemiddel både for å tilstrekke seg nye innbyggere

⁴ Av kommunene i Finnmark er det bare Vardø kommune som ifølge SSB/KOSTRA og Husbanken ikke har tatt opp lån for videre utlån i perioden. Vardø kommune er derfor utelatt fra presentasjonene i denne undersøkelsen.

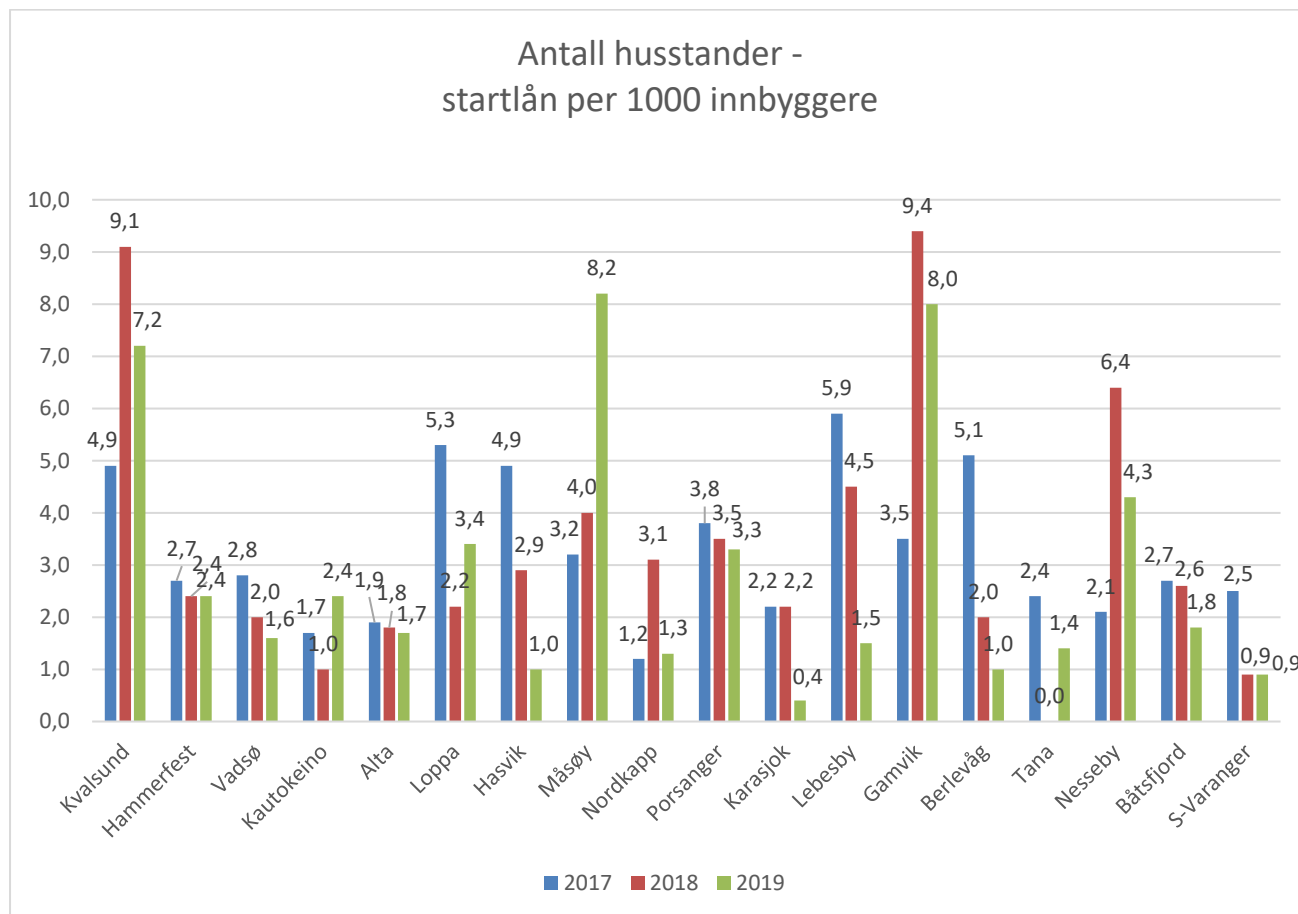
⁵ SSB: Tabell 12197 Boliger godkjent for finansiering med startlån

⁶ <https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>

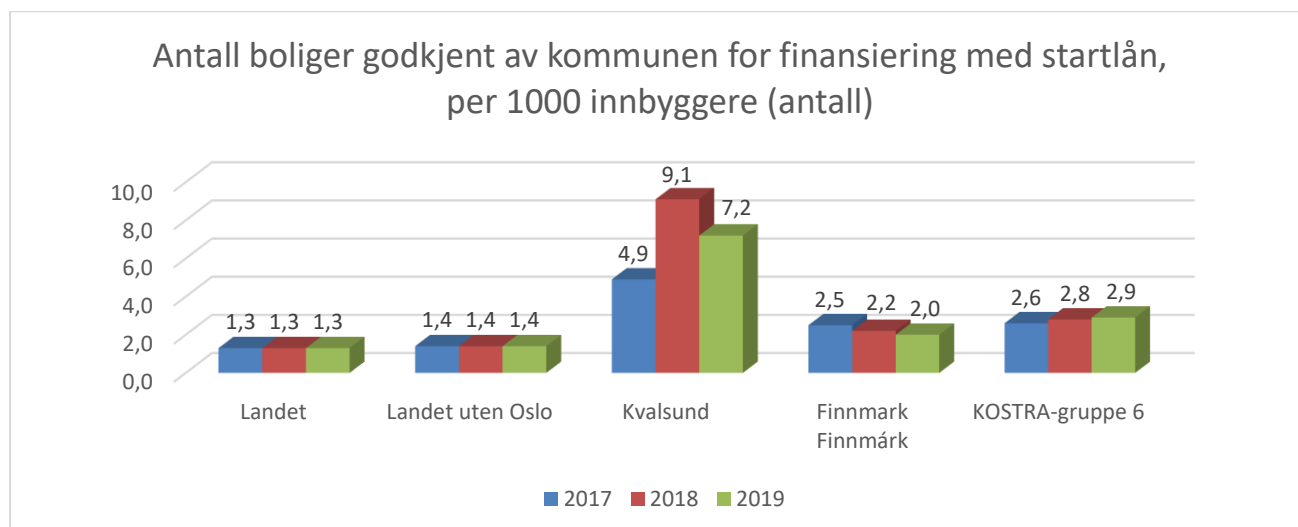
⁷ SSB: Tabell 12197 Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (antall)

og for å beholde de som allerede bor i kommunen. Lave boligpriser har også medført at bankene ofte har vurdert sikkerheten for dårlig for å låne ut til de som faller innenfor målgruppen for startlån.

De lave boligpriser har også medført mulighet til å finansiere flere boliger til vanskeligstilte enn det ville vært i et dyrere boligmarked.



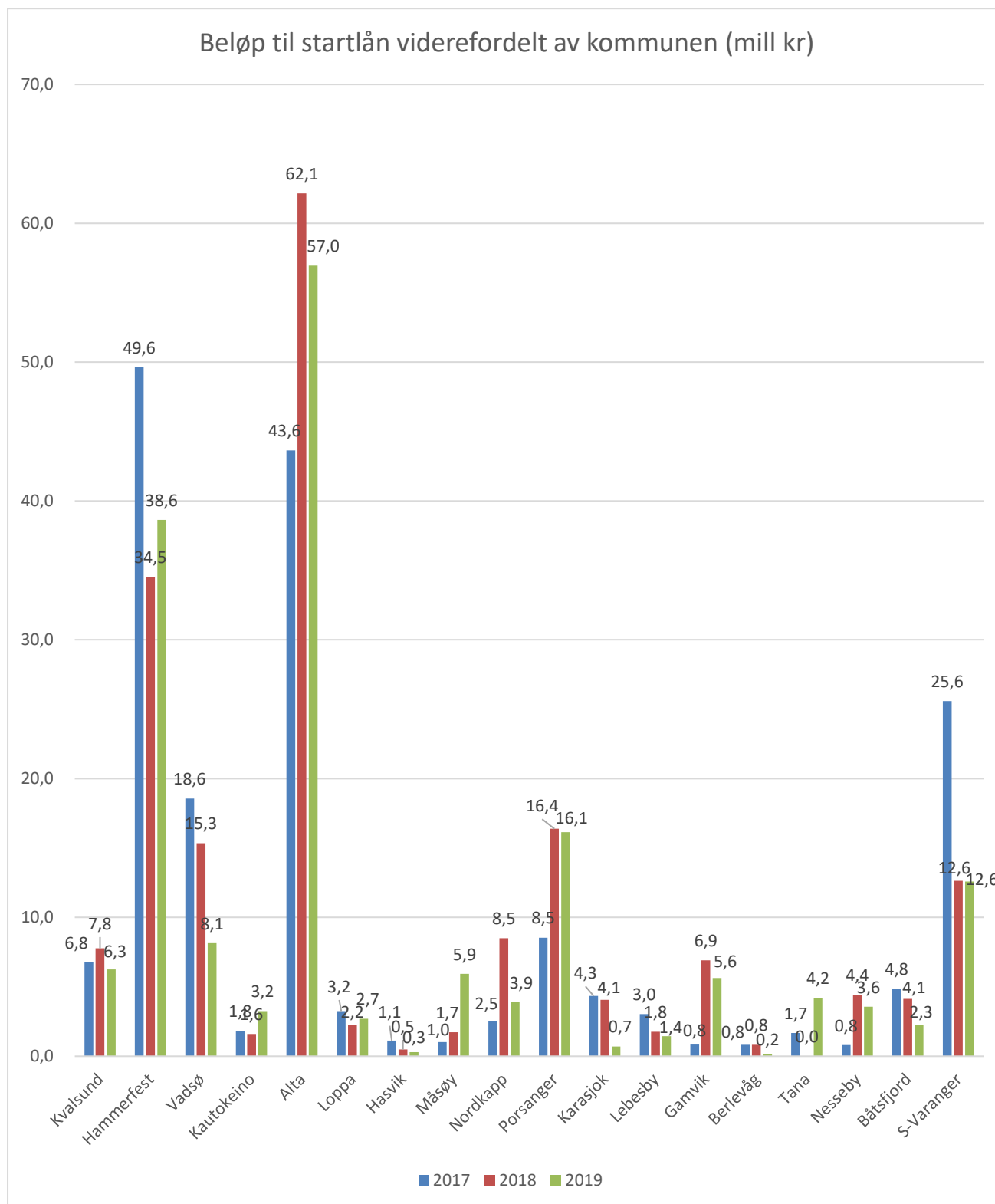
På nasjonalt nivå (hele landet) ble det i de tre årene innvilget startlån til 1,3 husstander per 1000 innbyggere, mens landet utenom Oslo lå på 1,4 per 1000 innbyggere. Tilsvarende tall for Finnmark lå i 2017, 2018 og 2019 på henholdsvis 2,5, 2,2 og 2, mens gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 6 lå på henholdsvis 2,6, 2,8 og 2,9.



3.1.2 Beløp til startlån viderefordelt av kommunen

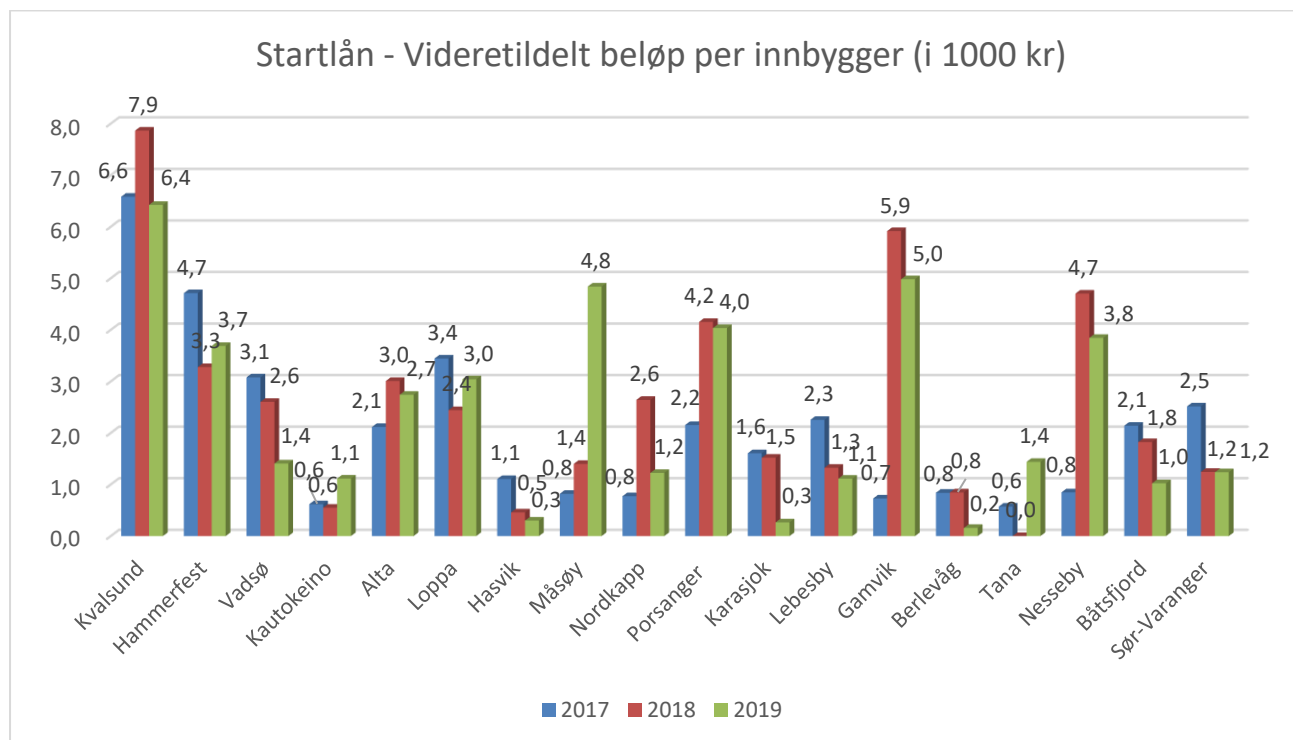
Kvalsund kommune har videreformidlet (lånt ut) startlån med på om lag 6,25 millioner kroner i 2019. I 2017 og 2018 var tilsvarende beløp i underkant av 6,8 og 7,8 millioner kroner.

Av kommunene i Finnmark er det bare Alta, Hammerfest, Sør-Varanger, Vadsø og Porsanger kommune som i disse årene har brukt startlånsmidler med større beløp enn Kvalsund kommune.

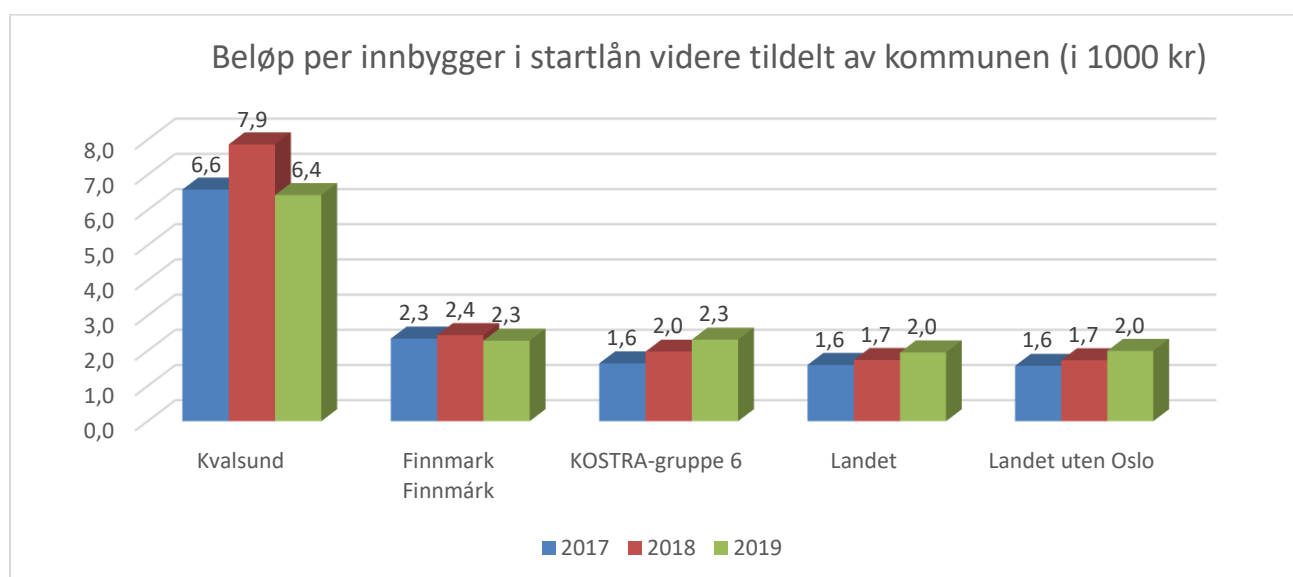


I 2019 utgjorde videreformidlet startlånsmidler litt i overkant av kr. 6400 per innbygger.⁸ Tilsvarende tall for 2017 var på rundt kroner 6600, mens utbetalingene i 2018 utgjorde i underkant av kr. 7900 per innbygger.

Som det fremgår av illustrasjonen i grafen nedenfor var Kvalsund kommune i denne perioden den kommunen i Finnmark som i forhold til innbyggertall har videreformidlet mest i startlånsmidler.



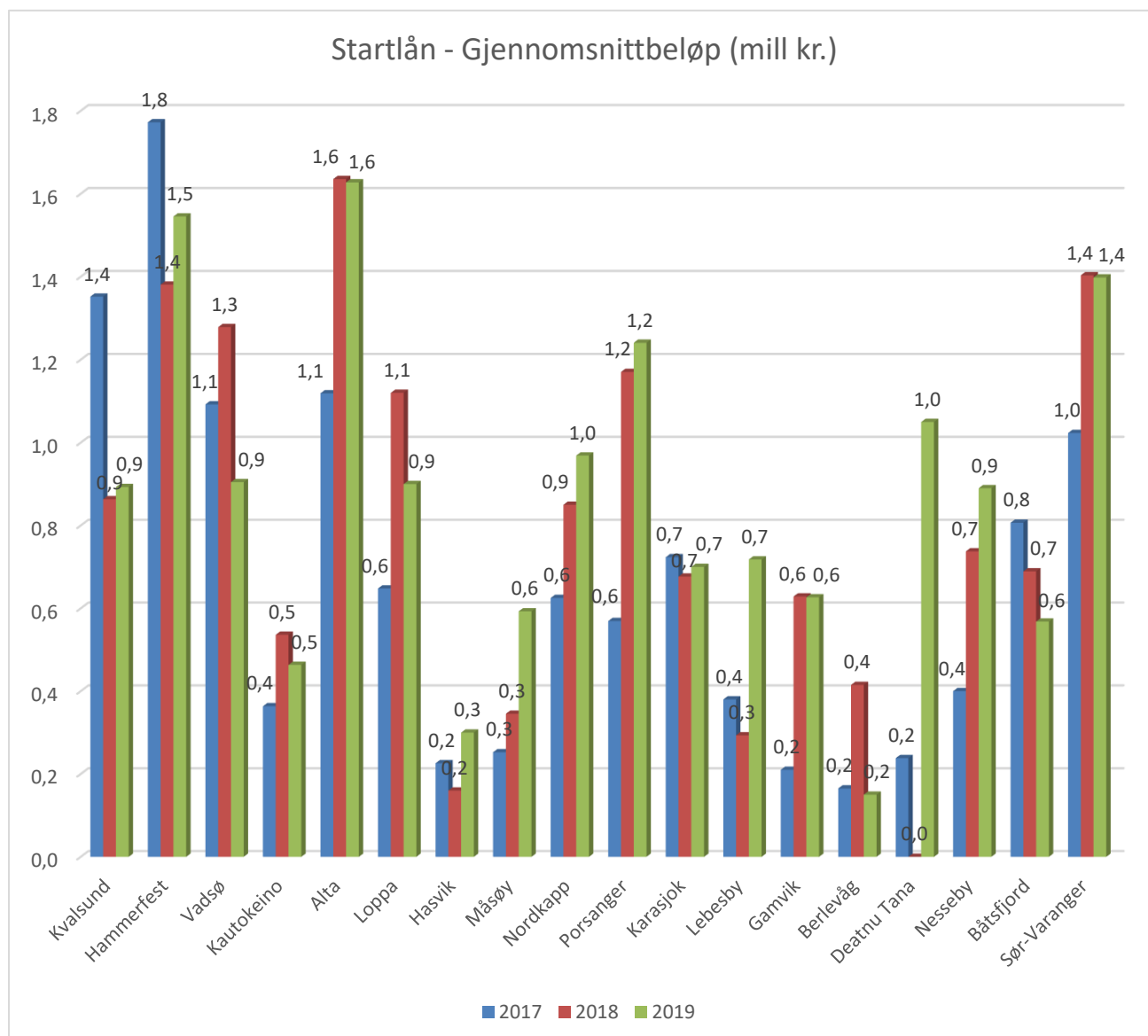
På nasjonalt nivå utgjorde årlige videre tildelte startlånsmidler i underkant av kr. 1600 per innbygger i 2017.⁹ I 2018 og 2019 steg beløpene og utgjorde litt i overkant av kr. 1700 i 2018 og rundt kr. 2000 i 2019. Tilsvarende tall for Finnmark lå i 2017 på i underkant av 2350 per innbygger. I 2018 ble det en økning med kr. 100 før det i 2019 sank til i underkant av kr. 2300 per innbygger. Gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 6 var i 2016 i underkant av kr. 1650, før det økte til i underkant av kr. 2000 i 2018 og til litt over 2300 per innbygger i 2019.



⁸ SSB: Tabell 12197 Beløp per innbygger i startlån vider tildelt av kommunen (kr)

⁹ EAK Landet og EAKUO Landet uten Oslo (SSB: Tabell 12197 Beløp per innbygger i startlån vider tildelt av kommunen (kr))

Gjennomsnittlig videretildeling i startlån fra Kvalsund kommune var i underkant av kr. 900 000 per tildeling i 2018 og 2019.¹⁰ I 2017 utgjorde gjennomsnittlig videretildeling i underkant av 1,4 millioner kroner.



Tilsvarende tall for landet, Finnmark og KOSTRA-gruppe 6 er ikke tatt med i sammenlikningen.¹¹

3.1.3 Oversikt over innvilgede og avslåtte søknader om startlån

For årene 2017, 2018 og 2019 er det ferdigbehandlet henholdsvis fire, elleve og fjorten søknader om startlån til finansiering av kjøp, tilpasning eller refinansiering. I 2019 ble ni av fjorten søknader innvilget, mens åtte av elleve søknader ble innvilget i 2018. I 2017 ble tre av fire søknader innvilget.

Både i 2017 og i 2018 ble en sak hvert av årene avslått/avsluttet på grunn av manglende dokumentasjon. De øvrige avslagene skyldes at søkerne ikke ble ansett å oppfylle kravene og at de dermed heller ikke var i målgruppen for låneordningen.

Andelen av søknader som ble innvilget i kombinasjon med tilskudd utgjorde henholdsvis 1/3 i 2017, 7/8 i 2018 og 1/3 i 2019.

¹⁰ SSB: Tabell 12197 Gjennomsnittsbetrag for startlån videre tildelt av kommunen, i kroner (kr)

¹¹ Gjennomsnittsbetrag er for disse åpenbart feil – de er ikke beregnet ut fra antall utbetalinger (per låntaker, husstand eller bolig).

	2017	2018	2019
Antall søknader behandlet	4	11	14
Antall innvilget	3	8	9
-herav innvilget i kombinasjon med tilskudd	1	7	6
Antall avslag (totalt)	1	3	5
- Antall saker avsluttet pga. manglende dokumentasjon	1	1	0
- Antall klager på avslag	1	0	0
- Antall avslag omgjort etter klage	1	0	0

Tall innhentet fra kommunen

Lånebeløpene for innvilgende søknader om startlån for perioden 2017 – 2019 fordeler seg slik:

	2017	2018	2019
Lånebeløp under kr. 500.000 (Antall)	0	2	4
Lånebeløp kr. 1.000.000 – kr. 1.500.000 (Antall)	0	2	1
Lånebeløp kr. 1.500.000 – kr. 2 000 000 (Antall)	0	0	1
Lånebeløp kr. 2.000.000 – kr. 3 000 000 (Antall)	3	4	3
Lånebeløp over kr. 3 000 000 (Antall)	0	0	0

Tall innhentet fra kommunen

4 HAR SØKNADER OM STARTLÅN BLITT BEHANDLET PÅ EN FORSVARLIG MÅTE?

Revisjonskriterier:

- Kommunens bruk av startlån skal være rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet
- Kommunens bruk av startlån skal gjelde bolig som er egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet
- Startlån skal bare gis til kjøp, utbedring og tilpasning, oppføring og refinansiering av bolig
- Startlån skal bare innvilges dersom søkeren anses å ha betjeningsevne over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold

4.1 Data

Kvalsund kommune har kommunale retningslinjer for tildeling av startlån som er vedtatt av Personal- og økonomiutvalget den 11. mars 2003 (sak 18/03). Revisjonens gjennomgang av de kommunale retningslinjene viser at de ikke ajourført i henhold til dagens regler for tildeling av startlån. De kommunale retningslinjene dekker dessuten bare deler av den saksbehandlingen som i henhold til forskriftene er nødvendig.

Startlån er omtalt i kommunens boligsosiale handlingsplan, der det opplyses at lånet «skal i utgangspunktet gis som toppfinansiering, men kan i særskilte tilfeller gis som full finansiering».

Saksbehandler opplyser at de kommunale retningslinjene er utdatert og ikke er i bruk. Søknader om startlån saksbehandles med utgangspunkt i forskriften og Husbankens veileder, HB.7.B.18 *Veileder for lån i Husbanken*.

Søknad om startlån sendes inn elektronisk via Husbanken hjemmeside. Vedlegg til søknaden lastes opp sammen med søknaden. Det er kommunen som saksbehandler søknadene i Husbankens elektroniske saksbehandlingssystem.

I løpet av 2019 innførte Husbanken et nytt fullelektronisk interaktivt saksbehandlingssystem 'Startskudd' som erstattet systemet 'Startsak'. Tre søknader om startlån ble i 2019 saksbehandlet i det nye systemet, mens saksbehandlingen av øvrige saker ble foretatt i det tidligere systemet. Både nytt og gammelt system har forhåndsdefinerte felt der saksbehandler dokumenterer sine vurderinger om søker oppfyller forskriftskravene for å innvilge startlån.

En vesentlig forskjell mellom gammelt og nytt system er at det nye systemet inneholder alle sakens dokumenter. Det nye systemet har også beslutningsstøtte med henvisning til de enkelte bestemmelser i forskriften, samt en funksjon der saksbehandler må inn å godkjenne alle vedleggene som følger med søknaden. Saksbehandler må i gjennomgangen av søknadens vedlegg vurdere om mottatt dokumentasjon kan godkjennes. Dersom det mangler nødvendige dokumentasjon er det innebygget funksjon for å etterspørre ytterligere dokumenter. Søker får en elektronisk melding der det fremkommer hva som mangler med angivelse av tidsfrist for å sende inn etterspurte dokumentasjon. Dokumentasjonen må lastes i Husbankens elektroniske løsning.

På basis av de valgene som saksbehandlere gjør i systemet genereres det ved avslutning av saksbehandlingen et utkast til vedtaksbrev.

Det fremgår av revisjonens observasjon fra begge saksbehandlersystemene og saksgjennomgang at kommunens saksbehandler har kontrollert om nødvendig dokumentasjon forelå og etterlyst dokumentasjon som evt. manglet før sakene ble ferdig behandlet.

Kommunens bruk av startlån skal være rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet

Saksbehandler forteller at det som oftest er barnefamilier som søker om startlån. De aller fleste er vanskeligstilte som ikke får lån i bank. Som oftest holder det ikke at kommunen innvilger startlån til toppfinansieringen. «Vi sender dem til bank for å søke om lån, men de får avslag. Den eneste mulige løsning er at kommunen fullfinansierer boligkjøpet. Det er de færreste av de vanskeligstilte som har klart å spare til egenkapital».

Unge i etableringsfasen er ikke i målgruppen for ordningen og skal i utgangspunktet få avslag på søknad om startlån.

I vurderingen om søkerne har langvarig problem med å finansiere eid bolig ses det på om søkerne har- eller vil kunne få mulighet til å finansiere boligkjøp i ordinær bank ved å spare til egenkapital. Søkere som har hatt mulighet til å spare, men som ikke satt av penger på sparing anses ikke å være i målgruppen for ordningen og vil som utgangspunkt få avslag på søknaden. Det samme gjelder for unge søkere som ved egen sparing til egenkapital anses å kunne få boligfinansiering i ordinær bank. Revisjonen registrerer at det i flere av sakene er gjort slike vurderinger.

Saksbehandler har overfor revisjonen presisert at disse søkerne likevel vil kunne være i målgruppen for startlån dersom de oppfyller kravene i forskriftens § 3 tredje ledd.

I Husbankens veileder fremgår det at startlån kan gis til husstander som ikke oppfyller boliglånforskriftens krav til betjeningsevne og egenkapital. Det er videre presisert at personer som har tilstrekkelig inntekt og egenkapital til å få lån i vanlig bank skal ikke ha startlån. Dersom kommunen oppfatter at lånsøker har mulighet til å få lån i privat bank angir veilederen at kommunen bør oppfordre søkeren(e) til å søke vanlig boliglån. Saksbehandlers opplysninger støttes av observasjoner fra saksbehandlers registreringer i saksbehandlingssystemene.

I Husbankens elektroniske saksbehandlingssystem, StartSkudd er det innebygget beslutningsstøtte, der vurderingene dokumenteres. Dersom saksbehandler mener at søker vil kunne få tilstrekkelig boliglån i vanlig bank legges begrunnelsen inn i systemet, slik at dette kommer med når utkast til vedtaksbrev genereres.

Har søker mulighet til å få tilstrekkelig boliglån i vanlig bank?

☐ Nei ⓘ

☐ Har søkt, men ikke fått ⓘ

☐ Må søke ⓘ

☐ Ja ⓘ

[Forskrift om startlån fra Husbanken](#)

Tildeling av startlån fra Kvalsund kommune har i perioden 2017 – 2019 har uten unntak vært tildelt med begrunnelse i forskriftens § 3 første ledd eller tredje ledds bokstav a) eller b):

- a) Barn eller særlige sosiale hensyn utfordringer medfører behov for å sikre trygg, god og stabil bosituasjon
- b) Refinansiering har blitt ansett nødvendig for å bidra til at husstanden kan bli boende i boligen

Saksbehandler mener å huske at det ikke er innvilget lån begrunnet ut fra at innvilgelsen ville bidra til bedre utnyttelse av kommunale boliger, selv om dette muligens i enkelte tilfeller likevel kan ha blitt resultatet. Revisjonens gjennomgang av behandling av lånesøknader i 2019 viser at det ikke ble gjort tildelinger som utelukkende ble begrunnet ut fra muligheten til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger. Selv om tre tildelinger i praksis medførte at kommunal bolig ble frigjort for utleie til andre vanskeligstilte forelå det i disse sakene forhold som ble vurdert å oppfylle forskriftens bokstav a).

Det er ikke innvilget lån som er begrunnet i at søkers boligsituasjon hindrer muligheten til å opprettholde et arbeidsforhold eller hindre utviklingen av lokalt næringsliv.

Startlån skal bare gis til kjøp, utbedring og tilpasning, oppføring og refinansiering av bolig

Gjennomgang av innvilgede lånesøknader viser at kommunen har gitt lån til kjøp, utbedring, tilpasning og refinansiering av bolig. Saksbehandler forteller at de ved utbedringslån har praktisert en ordning med løpende utbetaling der faktura for bl.a. utført arbeid har blitt brukt som vilkår for utbetaling. Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker bekrefter dette.

Kommunens bruk av startlån skal gjelde bolig som er egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet

Det foretas en vurdering av boligens egnethet for søkers husstand. Prisen på de boligene som det har blitt søkt godkjenning for har vært av helt normal standard og uten unntak vært innenfor «normalprisen» i kommunen. Saksbehandler har også god lokalkunnskap om prisnivået og boligsituasjonen i kommunene. Hun mener selv at hun har gode forutsetninger til å vurdere beskrivelse av boligens beskaffenhet og pris angitt i vedlegg i form av takst og/eller verdivurderinger. Revisjonens gjennomgang av saksdokumenter for lånesøknadene i 2019 viser at det for samtlige saker forelå dokumentasjon på boligens verdi og beskaffenhet i form av takst/verdivurdering i forbindelse med godkjenning av boliger for finansiering med startlån.

Som det fremgår ovenfor har det ikke lyktes å få private banker til å bidra til en samfinansiering, slik at kommunens tildeling av startlån skulle kunne brukes som toppfinansiering. Kommunen må nesten uten unntak fullfinansiere søkerens boligkjøp. Vi har fått opplyst at boliglånsforskriften medfører at private banker ikke ønsker å delta i samfinansiering av lån til målgruppen for startlån. En evt. samfinansiering som til sammen utgjør mer enn 85% belåningsgrad¹² belaster den andel utlån som den enkelte bank kan innvilge utover forskriftens krav per kvartal.¹³

Betjeningsevne

Kvalsund kommune har ved behandling av søknader om startlån til vanskeligstilte vurdert i hvilken grad søker har evne til å betjene lånet over tid. Revisjonen registrerer at det i den forbindelse foreligger vurderinger av søkers økonomi og betjeningsevne i alle de sakene revisjonen har gått gjennom.

Dersom saksbehandler har vurdert ellers oppfyller kravene for å få innvilget lån er det foretatt vurdering av om søkeren er «vanskeligstilt nok» til å bli innvilget tilskudd og om innvilgelse av tilskudd vil medføre at søker over tid vil kunne betjene nødvendig startlån. Som tidligere nevnt utgjør andelen av innvilgede startlån i kombinasjon med tilskudd henholdsvis 1/3 i 2017, 7/8 i 2018 og 1/3 i 2019. Rådgiver ved Husbanken nord, Hammerfest har overfor revisjonen fremhevet at kommunen har vært en av beste i landet til å bruke startlån i kombinasjon med tilskuddsmidler for å finansiere bolig til vanskeligstilte.

Revisjonen har fått opplyst at kommunen i perioden 2017 til 2020 ikke hadde tap på utlån av startlånmidler. Ifølge saksbehandler kjenner hun ikke til mer enn en sak der kommunen har blitt påført tap som følge av mislighold av tildelt startlån. Den konkrete saken ligger en del år tilbake i tid.

Nærmere om innstilling og vedtak

Saksbehandler forteller at hun har vært saksforbereder og innstilt til vedtak i sakene. Dersom det har oppstått tvil om søkerne har oppfylt vilkårene får å bli innvilget lån diskuteres saken gjerne med de ansatte ved NAV, som også har jobbet med dette området tidligere. I de tilfellene det har vært usikkerhet om forståelsen av regelverket har saksbehandler konsulert og diskutert saken med rådgiver i Husbanken.

¹² Lånets størrelse i forhold til boligens verdi

¹³ Bankene har adgang til å benytte fleksibilitetskvoten dersom de ønsker å tilby lån utover de kravene som forskriften stiller. Utenfor Oslo er fleksibilitetskvoten for tiden 10 prosent av utlånsvolumet hvert kvartal

Rådmannen i Kvalsund kommune har hatt vedtaksmyndighet og foretatt de formelle vedtakene. Det har i den forbindelse vært vanlig å diskutere de enkelte sakene med rådmannen før det har blitt utarbeidet endelig innstilling til vedtak.

Gjennomgangen av de sakene som ble behandlet i 2019 viser at det i samtlige saker foreligger skriftlig vedtak. Avslag på søknader er begrunnet med utgangspunkt i forskriftens krav. Vedtakene er imidlertid ikke påført saksnummer. Saksbehandler opplyser at disse sakene ikke inngår i kommunens ordinære arkiv og dermed heller ikke vil fremgå av kommunens postlister.

4.2 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning har Kvalsund kommune for årene 2017, 2018 og 2019 behandlet søknader om startlån i tråd med forskrift og retningslinjer.

Kommunen bruker startlån til å finansiere bolig til vanskeligstilte. Vi merker oss spesielt at kommunen aktivt har brukt tilskuddsmidler i kombinasjon med startlån, slik at låneandelen ikke blir større enn det søker anses å kunne betjene over tid.

Startlånmidlene er utelukkende brukt til kjøp, utbedring, tilpasning av bolig, samt til refinansiering av boliglån.

Kommunens vurdering av boligenes egnethet fremstår som tilfredsstillende, samtidig som det ikke er grunn til å betvile at boligene er rimelige og nøkterne i forhold til prisnivået i Kvalsund.

Revisjonen vurderer det slik at kommunen har behandlet søknader om startlån på en forsvarlig måte.

Selv om spørsmål om tilfredsstillende arkiv- og journalføring ikke er omfattet av denne undersøkelsen må det bemerkes at søknader om startlån ikke synes å ha blitt behandlet i tråd med de krav som følger av arkivloven og offentleglova.

4.3 Konklusjon

Søknader om startlån har i perioden fra 2017 til og med 2019 blitt behandlet på en forsvarlig måte.

5 ANBEFALINGER

Revisjonen har ikke funnet det hensiktsmessig å utforme anbefalinger.

6 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov om Husbanken (Lov-2017-06-21-96)
- Forskrift om startlån fra Husbanken (FOR-2014-03-12-273)

Veiledere og rundskriv

- Veileder for lån i Husbanken (HB.7.B.18)
- Veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering (HB.7.C.17)

Kvalsund kommune:

- Kvalsund kommunes kommunale retningslinjer for tildeling av startlån
- Boligosial handlingsplan 2019-2022
- Kvalsund kommune, Økonomiplan 2019-2022, Budsjett 2019

Rapporter:

- Rapport 2009-106 God praksis med startlån (Econ Pöyry)
- Rapport nr. 1020651 Grunnlag for effektmåling av Startskudd (Agenda Kaupanger)

Lenker:

- Veileder for saksbehandling: <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/>
- StartSkudd – Saksbehandlingssystem for startlån og tilskudd: <https://vimeo.com/269831519>
- StartSkudd for nybegynnere: <https://vimeo.com/317450676>
- StartSkudd – opplæring for saksbehandler <https://vimeo.com/237378253>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannen i Hammerfest har avgitt følgende høringsuttalelse:

Rådmannen har gjort seg kjent med rapporten og dens konklusjoner.

Rådmannen har ingen merknader til rapporten og dens konklusjoner.

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund i 2011).¹⁴

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.¹⁵

Bakgrunnen for undersøkelsen og rapporten er kontrollutvalgets bestilling 9. mai 2019 (sak 9/2019):

- *Hvordan er bruken av startlån i Kvalsund kommune sammenliknet med andre kommuner?*
- *Blir søknader om startlån behandlet på en forsvarlig måte?*

Kontrollutvalgets bestilling er basert Kvalsund kommunes plan for forvaltningsrevisjon.

I henhold til dialog mellom kontrollutvalget og revisjonen under utvalgets av behandlingen av sak 9/2019. mai 2019 forventes det at rapporten skal en kort beskrivelse av omfanget av kommunens

¹⁴ Ny standard for forvaltningsrevisjon er vedtatt og gjelder for undersøkelser som er påbegynt etter 1. oktober 2020. Alle henvisninger i denne rapporten refererer til standarden som ble vedtatt i 2011.

¹⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

bruk av startlånmidler, samt en vurdering om kommunens behandling av søknader og tildelingen har skjedd i henhold til de materielle rammene som fremgår av forskrift og retningslinjer.

Med dette utgangspunktet er den delen av undersøkelsen som går på forsvarlighet i søknadsbehandlingen avgrenset til å gjelde regeletterlevelse av de materielle kravene for tildeling av startlån.

I hvilken grad startlån har vært et hensiktsmessig verktøy i kommunens boligpolitiske arbeid og/eller i hvilken grad låneordningen har bidratt til å skaffe vanskeligstilte i kommunen bolig faller utenfor bestillingens rammer. Det samme gjelder også tjenesten organisering og prosessuelle forhold av forvaltningsrettslig karakter.

Ettersom bestillingen er avgrenset til søknadsbehandlingen omfatter undersøkelsen heller ikke den del av saksbehandlingen som foretas etter endelig vedtak. Prosedyrer og rutiner i forbindelse med utbetaling av innvilget lån faller også utenfor oppdraget.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstilling(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.¹⁶ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Problemstilling 1 - Hvordan har bruken av startlån i Kvalsund kommune vært sammenliknet med andre kommuner?

For å besvare denne problemstillingen er det brukt statistisk materiale. Data er innhentet fra SSB (KOSTRA-tall) og Husbanken, samt opplysninger fra kommunens kontaktperson. Kommunens kontaktperson har gått gjennom de data som er brukt i rapporten og kommet med tilbakemelding.

Problemstilling 2 - Blir søknader om startlån behandlet på en forsvarlig måte?

Med utgangspunkt i kriteriene er det foretatt intervju av den saksbehandleren som har saksforberedt og utarbeidet innstilling til vedtak i lånesøknadene. For hvert kriterium har saksbehandler forevist hvilke registreringer og vurderinger som er gjort i respektive saksbehandlingssystem i enkeltsaker. I tillegg til utvalgte saker fra tidligere år er samtlige saker for 2019 er presentert for- og gjennomgått av revisjonen. I sakene før 2019 har saksbehandler under intervjuet hentet frem og forevist saker som hun mener illustrerer fremgangsmåten og dokumentasjonen av saksbehandlingen av lånesøknader.

Relevans og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstilling(e).¹⁷ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

For å besvare problemstilling nr. 1 er det utelukkende brukt statistisk materiale. Data er innhentet fra SSB (KOSTRA-tall) og Husbanken. Tallmaterialet baserer seg på offisielle rapporterte tall fra kommunene selv og anses som det mest relevante og pålitelige grunnlaget for å kunne foreta sammenlikning med andre kommuner.

Intervju med den eneste saksbehandler som har saksforberedt og innstilt til vedtak i lånesakene, supplert med eksempler fra saksbehandlingssystemet for hvert kriterium, samt saksgjennomgang av

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

¹⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

samtligesaker fra 2019 gir relevante data for å besvare problemstilling nr. 2. Påliteligheten sikres ved at intervjudata suppleres med eksempler fra saksbehandlingssystemet, samt ytterligere supplerings ved gjennomgang av saksbehandlingen av de søknadene som ble behandlet i 2019.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.¹⁸ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene- i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesning. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Rapportens datadel ble oversendt kommunens kontaktperson for gjennomlesning før ferdigstilling av rapporten, slik at eventuelle faktafeil kunne korrigeres. Kontaktperson har 9. desember gitt tilbakemeldinger på rapportens faktadel, herunder opplysninger fremkommet i intervju med henne. Tilbakemeldingene medførte noen mindre justeringer av rapporten. Rapporten inneholder kun data som er verifisert.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.¹⁹ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Undersøkelsen og rapporten er kvalitetssikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem. Sluttrapporten er i tillegg kvalitetssikret av ekstern kvalitetssikrer.

Høring

Rådmannen har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.²⁰ Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1.

¹⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

¹⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

²⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.