

Bærum kommunerevisjon

Startlån og tilskudd til etablering

Belysning av området i kommunens regnskap

09.11.2018

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn	2
2. Startlån	2
3. Tilskudd til etablering	3
4. Felles for begge ordninger.....	3
5. Saksbehandling og rutiner.....	3
6. Opptak av lån i Husbanken.....	5
7. Kommunens risiko	5
8. Rapportering til Husbanken	6
9. Startlån og tilskudd til etablering i regnskapet	6
9.1 Startlån:	6
9.2 Tilskudd til etablering:	8
10. KOSTRA rapportering	8
11. Observasjon.....	10
12. Konklusjon:	10

1. Bakgrunn

Revisjonen viser til kontrollutvalgets vedtak av 13.06.2018 i sak 38/18:

Kontrollutvalget ber revisjonen belyse følgende temaer og områder i kommunens regnskap: Selvkosttjenester Byggesak og plansaker samt startlån og tilskudd til boligetablering, med frist for fremleggelse senest i møtet i november.

Denne rapporten omhandler området startlån og tilskudd til boligetablering.

Formålet er å informere om hvordan administrasjonen har innrettet arbeidet¹ og hvordan området fremkommer i regnskapet for årene 2015-2017.

Vår gjennomgang er ingen revisjon, og vi har ikke vurdert om regnskapsføringen har feil eller mangler.

Vi har gjennomgått sentrale lover og regler, budsjettvedtak i kommunestyret og vedtatt handlingsprogram 2018-2021.

Vi har hatt møter², e-postkorrespondanse og samtaler med administrasjonen ved Boligbistand og regnskapsenheten.

Administrasjonen har hatt rapporten til gjennomlesing for avklaring av fakta.

2. Startlån

Ordningen startlån er regulert i egen forskrift³ og har som formål:

«Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg egnet bolig og beholde den.»⁴

Det stilles krav om langvarig vanskeligstilte, utnyttelse av sparepotensial og at en ikke får lån i ordinære finansinstitusjoner.

Frem til september 2017 var det satte grenser for pris på kjøp av bolig⁵:

- Pris for nøktern bolig til 1 person - maksimalt kr 2.250.000,-
- Pris for nøktern bolig til 2 personer - maksimalt kr 2.500.000,-
- Pris for nøktern bolig til 4 personer - maksimalt kr 3.350.000,-
- Pris for nøktern bolig for husstand over 4 personer vurderes individuelt.

¹ Pr medio oktober 2018

² Møte med administrasjonen 20.09.2018, 10.10.2018 og 24.10.2018.

³ Forskrift om startlån fra Husbanken, av 18.03.2014 gitt med hjemmel i Lov om Husbanken § 1, 4. ledd.

⁴ § 1 i Forskrift om startlån fra Husbanken

⁵ Prisene ble sist justert i 2015.

Fra september 2017 vurderes alle kjøp individuelt. Kravet om nøktern bolig er videreført.

Bærum kommune har oppnevnt Lindorff som låneadministrator.

Kommunestyret har i HP 2018-2021⁶ vedtatt «Strategien fra leie til eie videreføres, ...» og videre «Andel brukere som får innvilget startlån og fremskaffer bolig, skal øke med ti prosent.» Vedtaket er fulgt opp i lederavtaler ved Boligbistand hvor det angis at «det er et mål at 15 husstander får kjøpt boligen de leier finansiert med startlån».⁷

Kommunen vil med ordningen oppnå større gjennomstrømming og fristillelse av egne utleieboliger.

3. Tilskudd til etablering

Ordningen tilskudd til boligetablering er regulert i egen forskrift⁸ og har som formål:

«Tilskudd skal bidra til etablering av egen bolig og å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet»⁹

Tilskuddet¹⁰ er behovsprøvd og gis til husstander som ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån. Tilskuddet er rente- og avdragsfritt og avskrives over 10 år (10 % pr år) når det gjelder tilskudd til tilpasning og 20 år (5 % pr år) når det gjelder tilskudd til etablering.

4. Felles for begge ordninger

Ordningene kan gis til

- anskaffelse av bolig til topp- eller full finansiering
- refinansiering av dyre lån for å beholde boligen
- utbedring og tilpasning av bolig

5. Saksbehandling og rutiner

a. Boligbistand

Det er Boligbistand, underlagt Helse og sosiale tjenester ved seksjon psykisk helse og rus, som administrerer ordningen i kommunen.

⁶ Side 75.

⁷ E-post fra avdelingsleder ved Boligbistand 01.10.2018

⁸ Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer, av 25.02.2011 gitt med hjemmel i Lov om Husbanken § 1.

⁹ §1 i Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer

¹⁰ Boligbistand opplyser i e-post 31.10.2018 at størrelsen på tilskuddet varierer fra kr 30 000 til kr 750 000.

Årlig behandler tre saksbehandlere 500 - 600 saker, hvorav 65 - 100 saker ender i boligkjøp. Omfanget av tilskudd er 10 - 15 saker i året. Saksbehandlingstiden for begge ordninger er 4 - 6 uker.

Boligbistand gir tilbud om boligkjøperkurs.

Startlån gis med løpetid fra 30 år og inntil 50 år. Ofte vil søkers boutgifter gå betydelig ned fra leid til eid bolig.

Husbanken har for begge ordninger utarbeidet veileder og verktøy til hjelp i saksbehandling. Bærum kommune hadde frem til september 2017 eget regelverk¹¹, men ble anbefalt av Husbanken å gå bort fra dette.

Proessen fra søknad om startlån til kjøp av bolig:

- Søker fyller ut elektroniske skjema¹² som finnes på kommunens hjemmesider.
- Saksbehandler i Bærum henter opp, laster ned og lagrer søknaden elektronisk på kommunens database. Husbankens¹³ og kommunens¹⁴ saksbehandlingssystem er ikke integrert slik at søknad manuelt må registreres av Boligbistand.
- Søkers låneevne beregnes ut fra satser fra SIFO¹⁵.
- Vedtak på søknad fattes i møte med 8 personer fra Boligbistand¹⁶.
- Vedtak på innvilget startlån¹⁷ kan brukes som et finansieringsbevis.
- Ved bud på bolig tar ofte megler kontakt med Boligbistand og opplyser om fellesgjeld, fellesutgifter og standard på bolig. Dersom fellesgjeld og fellesutgifter er høye, kan søker oppleve å få avslag på grunn av usikkerhet knyttet til håndtering av høye forpliktelser.
- Ved avslag kan søker klage på kommunens vedtak og søknad vurderes påny. Dersom avslaget opprettholdes sendes klagen automatisk til kommunes klagenemnd.
- Normalt går det minimum fire uker fra signert kjøpekontrakt til utbetaling fra Lindorff til meglers konto.

Lindorff har praksis med å kontakte Boligbistand dersom kredittkunde ikke overholder sine forpliktelser. Boligbistand vil i slike tilfeller alltid ta kontakt med boligeier og prøver å finne en løsning i en overgangsfase¹⁸.

En eventuell gjeldsordning håndteres av Namsmannen.

¹¹ Policy for startlån og tilskudd sist oppdatert 01.04.2014.

¹² Skjemalinken sender søker til saksbehandlingsprogrammet «Startskudd» hos Husbanken.

¹³ «Startsak» med ny versjon «Startskudd»

¹⁴ Websak

¹⁵ SIFO: Statens institutt for forbruksforskning

¹⁶ Habilitetsvurdering i forkant av møtet.

¹⁷ Betalingsplan vedlegges vedtaket.

¹⁸ For eksempel fritak (utsettelse) i 3 eller 6 mnd.

b. Regnskapsenheten

Regnskapsenheten mottar hver måned en anordningsrapport fra Lindorff over ut- og innbetalinger. Anordningsrapporten danner grunnlag for bilagsføring i investeringsregnskapet. Regnskapsenheten foretar avstemming mot regnskap hvert kvartal.

Anordningsrapporten pr 31.12 kan vise differanser mellom kommunens balanse og rapport fra Lindorff. Årsaken er at Lindorff legger til forsinkelsesrenter, purregebyr o.l. Dette er forhold som gjelder mellom låntaker og Lindorff og ikke mellom kommunen og Husbanken.

Ved slutten av hver måned mottar regnskapsenheten bilag fra Boligbistand vedrørende innvilget tilskudd. Bilaget føres som driftsutgift på formål 2832 – Boligsosiale virkemidler.

6. Opptak av lån i Husbanken

Bærum kommune har siden 2014 hatt en ramme på startlån i Husbanken på kr 200 mill.¹⁹ Låneopptaket er regulert i retningslinjer gitt av Husbanken²⁰ og gis som et gjeldsbrevlån og undertegnes av ordfører.

Boligbistand søker Husbanken, mens Budsjett og analyseenheten har ansvaret for styring av hele gjeldsportefølgen til kommunen, inkludert startlån fra Husbanken.

I perioden 2015 -2017 fluktuerer innlånet slik:

Tekst	2017	2016	2015
Gjenstående START lån *)	44,8	42,5	113,0
KST sak 082/18 pkt 2.I. i vedtaket	155,2	0,0	0,0
KST sak 079/17 pkt 2.I. i vedtaket	0,0	157,5	0,0
KST sak 048/16 pkt 2 i vedtaket	0,0	0,0	87,0
Sum årlig ramme	200,0	200,0	200,0

*) Alle tall i hele millioner på balansekonto 255080608.

7. Kommunens risiko

Gjennom ordning om tapsdeling²¹ deler kommunen og Husbanken konstatert tap på startlån som følge av salg av pantobjektet eller etter gjennomført gjeldsordning. Kommunen bærer risikoen for de første 25 % av gjenstående hovedstol inkludert forfalte renter og omkostninger før realisering av pantet. Staten bærer risikoen for et eventuelt restbeløp etter realisering av pantet. Kommunen må søke staten om inndekning innen et år etter at tapet er konstatert.

¹⁹ Vedtas som del av kommunens handlingsprogram.

²⁰ HB 7.B.15 Retningslinjer om tapsdeling, tapsfond og administrering av startlån fastsatt av Husbanken 01.07.2014

²¹ Pkt. 4 i Retningslinjer nevnt i note 20.

Kommunens tapsandel bokføres som avdrag i investeringsregnskapet.

Tapet kan, etter søknad til Husbanken, dekkes av et tapsfond. Fondets opphav er midler mottatt som tilskudd til etablering. En eventuell avkastning på tapsfondet skal tillegges fondet eller benyttes til formål i overensstemmelse med fondets opphav.

Husbankens tapsandel fremkommer ved at Husbanken ettergir en del av startlånet. Ettergivelsen bokføres direkte mot kapitalkonto.

Tapsvurdering foretas løpende av Lindorff. Lånekategori Inkasso overvåking benyttes for tapsutsatte lån. Tap på fordringer føres som tap på krav²².

8. Rapportering til Husbanken

Kommunen er ved årsslutt pålagt rapportering til Husbanken gjennom saksbehandlings-systemet «StartSak» om bruk av midler til startlån og tilskudd til etablering med angivelse av «avslag» eller «utbetalt».

9. Startlån og tilskudd til etablering i regnskapet

9.1 Startlån:

Kommunens opptak av startlån i Husbanken fremkommer som et langsiktig lån i investeringsregnskapet og bokføres som en innbetaling i sin helhet²³. Utbetaling av startlån bokføres fortløpende og omtales som utlån og klassifiseres som anleggsmiddel.

Avdrag foretatt av huseier bokføres som en innbetaling og kommunens videre betaling til Husbanken som en utbetaling, begge i investeringsregnskapet.

Kommunelovens bestemmelser om lån og avdrag på lån²⁴ angir at mottatte avdrag på startlån skal gå til nedbetaling av startlånet, mens ekstraordinære avdrag/innfrielser²⁵ kan utlånnes igjen dersom betingelsene på utlånet videreføres. Kommunen praktiserer kortere nedbetalingstid enn avtalen med Husbanken tilsier ved at ekstraordinære avdrag avsettes til bundet investeringsfond²⁶ og benyttes til ekstra nedbetaling påfølgende år.

Startlån²⁷ fremstår slik i regnskapet i perioden 2015-2017 (beløp i millioner kr):

²² Art 14704 – Tap på krav og ansvar 80000.

²³ KRS nr 3 Lån- Opptak, avdrag og refinansiering

²⁴ Kommuneloven § 50 nr 6.

²⁵ Kommuneloven § 50 nr 7b

²⁶ Balansekonto 255 080 605 Til ekstraord avdrag.

²⁷ Balansekonto 223890004 – Startlån v/husbanken SA

Tekst	2017	2016	2015
Startlån 1.1.	848,9	777,6	709,0
Nye startlån	155,7	157,5	150,0
Mottatte avdrag	- 24,7	- 23,0	- 20,8
Mottatte ekstraord avdrag	- 2,6	- 4,0	- 2,5
Mottatte avdrag ved innfrielse av lån	- 59,8	- 61,4	- 60,7
Annet	1,3	2,2	2,6
Etableringslån 31.12	918,8	848,9	777,6

Renteinntekter og renteutgifter føres i driftsregnskapet²⁸.

Ved tap på startlån dekkes kommunens andel av renter og omkostninger i driftsregnskapet, mens tapet på hovedstolen føres som betalt avdrag i investeringsregnskapet²⁹ med tilhørende nedskrivning i balansen³⁰.

Tap på hovedstol kan finansieres med bruk av et tapsfond.

Tapsfondet³¹ viser slik utvikling i perioden 2015-2017 (beløp i hele tusen kr):

Tekst	2017	Endring	2016	Endring	2015
Tap på etableringslån	8 053	71	7 982	84	7 898

Økning i fondet tilskrives beregnet NIBOR rente.

Det er ikke brukt av fondet i perioden 2015-2017.

Tap på utlån av formidlingslån er i perioden 2015-2017 omtalt i note³² med følgende beløp (tall i hele tusen kr):

Tekst	2017	2016	2015
Slettet restgjeld	80	638	-
herav			
slettet etter gjeldsordning	67	398	-
omgjort fra lån til tilskudd	13	240	-
Sum	80	638	-

²⁸ Budsjettforskriften § 5 nr 1, jf regnskapsforskriften § 3.

²⁹ KRS nr 9 Nedskrivning av anleggsmidler

³⁰ Anleggsmiddel med motpost kapitalkonto

³¹ Balansekonto 255 080 401 Tap på etableringslån

³² Note 10 - Tap på utlån av formidlingslån

9.2 Tilskudd til etablering:

Bærum kommune praktiserer at tilskudd til etablering blir avskrevet over 10 år (10 % pr år) når det gjelder tilskudd til tilpasning og 20 år (5 % pr år) når det gjelder tilskudd til etablering. Avskrivningen fremkommer som en utgift i driftsregnskapet³³.

I perioden 2015 -2017 er det kostnadsført (tall i hele tusen)³⁴:

Tekst	2017	2016	2015
Til andre (private)		425	8
Tilsyn/tiltak/tilskudd	5 806	5 909	8 179
Sum gitte tilskudd	5 806	6 334	8 187

I samme periode er det inntektsført (tall i hele tusen):

Refusjon fra staten	7 000	7 707	8 575
Overf. fra andre (private)	3 227	3 101	3 389
Sum inntektsført	10 227	10 808	11 964

Netto inntektsført	4 421	4 474	3 777
---------------------------	--------------	--------------	--------------

Årets endring (netto inntektsført) blir tillagt bundet fond³⁵ i balansen.

Utvikling av fondet i perioden 2015-2017 (tall i hele tusen):

Tekst	2017	Økning	2016	Økning i %	2015
Tilskudd bostøtte	21 846	4 422	17 424	4 473	12 951
herav					
Etableringstilskudd	18 641	25 %	14 950	29 %	11 606
Utbedringstilskudd	3 205	30 %	2 474	167 %	926
Bostøtte					419

10. KOSTRA rapportering

Bokførte utgifter til tilskudd til etablering føres på KOSTRA funksjon 283 «Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig». Funksjonen omfatter flere støtteordninger som:

- Boligformidling og bostøtteordninger.
- Botilskudd til pensjonister, kommunal tilleggstrygd, kommunale boligtilskudd og subsidiering av kommunale avgifter, telefon m.m. for pensjonister.

³³ KOSTRA Funksjon 283

³⁴ Ansvar 44210 – Boligkontoret og formål 2832 (formål 3352 i 2015)

³⁵ Balansekonto 251 080 416 – Tilskudd bostøtte

- Husbankens virkemidler, for eksempel etableringslån, formidlingslån, bostøtte, tilskudd til utbedring av bolig og lignende.
- Innlån, utlån, avdrag og mottatte avdrag, samt renteutgifter og renteinntekter tilknyttet formidlingslån.
- Behandling av søknader om kommunal bolig, samt annen boligformidling.
- Utgifter knyttet til forvaltning av virkemidler ifm bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, eksempelvis lønnsutgifter knyttet formidling av startlån.
- Planarbeid knyttet til funksjonen føres også her, for eksempel utarbeidelse av lokale boligosiale handlingsplaner.
- Bomiljøarbeid

Nedenfor er KOSTRA tall for perioden 2015-2017 for ASSS kommunene samt Asker. Etersom KOSTRA funksjon 283 dekker flere støtteordninger omfatter tallene annet enn tilskudd til etablering.

Brutto driftsutgifter (i hele tusen) og kostnad pr innbygger (i hele kroner):

KOSTRA Kommune	2017			2016			2015		
	funksj 283	innb	pr innb	funksj 283	innb	pr innb	funksj 283	innb	pr innb
Asker	11 378	60 926	186,75	7 942	60 781	130,67	11 460	60 106	190,66
Bergen	254 000	279 792	907,82	235 316	278 555	844,77	220 519	277 391	794,98
Bærum	52 488	125 454	418,38	46 339	124 008	373,68	43 398	122 348	354,71
Drammen	16 478	68 713	239,81	17 211	68 363	251,76	21 141	67 895	311,38
Fredrikstad	5 537	80 977	68,38	21	80 121	0,26	3 704	78 967	46,91
Kristiansand	8 044	91 440	87,97	9 172	89 268	102,75	11 832	88 447	133,78
Oslo	653 032	673 468	969,66	653 416	666 757	979,99	581 536	658 390	883,27
Sandnes	13 036	76 328	170,79	13 205	75 531	174,83	13 369	74 820	178,68
Stavanger	28 428	133 139	213,52	27 892	132 728	210,14	27 447	132 644	206,92
Tromsø	23 750	75 638	314,00	25 927	74 541	347,82	24 696	73 480	336,09
Trondheim	56 359	193 501	291,26	60 861	190 464	319,54	34 710	187 353	185,27

Netto driftsutgifter (i hele tusen) og kostnad pr innbygger (i hele kroner):

KOSTRA Kommune	2017			2016			2015		
	funksj 283	innb	pr innb	funksj 283	innb	pr innb	funksj 283	innb	pr innb
Asker	5 439	60 926	89,27	3 614	60 781	59,46	6 921	60 106	115,15
Bergen	144 780	279 792	517,46	107 667	278 555	386,52	93 218	277 391	336,05
Bærum	39 327	125 454	313,48	33 556	124 008	270,60	30 162	122 348	246,53
Drammen	3 144	68 713	45,76	2 427	68 363	35,50	6 766	67 895	99,65
Fredrikstad	2 137	80 977	26,39	3 551	80 121	44,32	32	78 967	0,41
Kristiansand	166	91 440	1,82	1 400	89 268	15,68	4 432	88 447	50,11
Oslo	366 351	673 468	543,98	343 730	666 757	515,53	299 190	658 390	454,43
Sandnes	1 470	76 328	19,26	974	75 531	12,90	1 309	74 820	17,50
Stavanger	19 514	133 139	146,57	15 908	132 728	119,85	21 915	132 644	165,22
Tromsø	8 723	75 638	115,33	15 669	74 541	210,21	7 762	73 480	105,63
Trondheim	22 948	193 501	118,59	27 422	190 464	143,97	5 253	187 353	28,04

11. Observasjon

Formålet med observasjonen:

1. Blir startlån og eventuelt tilskudd til etablering innvilget på riktig og fullstendig grunnlag?
2. Foreligger gyldig vedtak for utbetaling av tilskudd til etablering?
3. Blir forutsetningen for innvilget tilskudd til etablering etterlevd?
4. Har administrasjonen implementert kontroller vedr startlån og tilskudd?

Dokumentinnsyn i:

- Acos Websak
 - Saksbehandlingssystemet til Husbanken «Startskudd»
1. 5 av 5 saker med tilfredsstillende resultat vedrørende dokumentasjon.
 2. 5 av 5 saker med tilfredsstillende resultat vedrørende vedtak i henhold til Husbankens retningslinjer. 4 saker med avslag hvorav 3 ikke var i målgruppen og 1 sak hvor sparepotensial ikke var benyttet. 1 innvilget sak.
 3. Ved å se på gjennomførte kjøp fra 2013 er 2 av 15 boliger solgt, begge i 2018. Ved et av salgene ble det i sin tid utbetalt tilskudd med nedbetaling over 20 år (5 %).
 4. 5 av 5 saker viser dokumentasjon på gjennomført kontroll (kollegakontroll).

12. Konklusjon:

Etter vår vurdering viser implementerte rutiner at området startlån og tilskudd til etablering å fungere i samsvar med fastsatte retningslinjer og regelverk.