



Oslo

Kommunerevisjonen

2020

Startlån og tilskudd til egen bolig

Rapport 13

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2019

Rapport 1/2019	Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
Rapport 2/2019	Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
Rapport 3/2019	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen
Rapport 4/2019	Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
Rapport 5/2019	Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG
Rapport 6/2019	Vg3 fagopplæring i skolen
Rapport 7/2019	Forvaltning av informasjon om kommunale eiendommer
Rapport 8/2019	Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 9/2019	Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter
Rapport 10/2019	Vinterdrift av veinettet
Rapport 11/2019	Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
Rapport 12/2019	Bydelenes frisklivsarbeid
Rapport 13/2019	Legemiddelhåndtering
Rapport 14/2019	Ansettelse i kommunen
Rapport 15/2019	Kontraktoppfølging i Vann og avløpsetaten
Rapport 16/2019	Medvirkning i reguleringsplaner
Rapport 17/2019	Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd til etablering.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 4. februar 2020 (sak 8) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

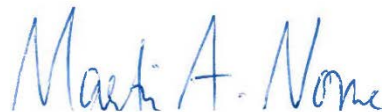
Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Martin Austvoll Nome (prosjektleder), revisjonsrådgiver Thea Schjødt, revisjonsrådgiver Haavard Ostermann og revisjonsrådgiver Audun Solli (prosjektmedarbeidere).

Vi vil takke Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen, Bydel Østensjø, de øvrige bydelene og Husbanken for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

2. desember 2020



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Martin Austvoll Nome
seniorrådgiver

Innhold

1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensinger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Om startlånsordningen i Oslo kommune	11
2.1 Startlån i storkommunene	11
2.2 Kvoter og utnyttelse	12
2.3 Tildeling og bosetting	16
2.4 Effekter av koronatiltakene?	18
3. Likebehandling	21
3.1 Revisjonskriterium	21
3.2 Faktabeskrivelse	21
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	30
4. Saksbehandling	32
4.1 Opplysning av saken i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø	32
4.2 Saksbehandlingstid	33
4.3 Behovsprøving.....	38
4.4 Prioritering av barnefamilier og leietakere i kommunale boliger	40
4.5 Betjeningsevne i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø	41
5. Å nå målgruppen	44
5.1 Lånebetingelser i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø	44
5.2 Tilskudd i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø	46
5.3 System for prioritering	50
5.4 Kjent og tilgjengelig ordning i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.....	53
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	55
6.1 Konklusjoner.....	55
6.2 Anbefalinger	57
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse	58
7.1 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	58
7.2 Velferdsetaten	59
7.3 Bydel St. Hanshaugen	60
7.4 Bydel Østensjø	60
7.5 Andre bydeler.....	62
Tabelloversikt	66
Figuroversikt	66
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	67
Vedlegg 2 Metode	75
Vedlegg 3 Tidsserier søknader og vedtak	80

Vedlegg 4 Logistisk regresjonsanalyse	82
Vedlegg 5 Vignettundersøkelsen.....	85
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	87
Vedlegg 7 Uttalelse fra Velferdsetaten	90
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel St. Hanshaugen	92
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø.....	94
Vedlegg 10 Uttalelse fra Bydel Bjerke	96
Vedlegg 11 Uttalelse fra Bydel Nordstrand	98

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd til etablering er tilfredsstillende.

Undersøkelsen tyder på at det kunne forekomme usaklig forskjellsbehandling av dem som søker startlån og tilskudd til etablering. En analyse av vedtak i undersøkelsesperioden indikerer at kommunen ikke fullt ut hadde lyktes med å sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert uavhengig av når på året vedtakene ble fattet.

Bydel St. Hanshaugens og Bydel Østensjø's saksbehandling var tilfredsstillende på flere områder. Begge bydelene foretok behovsprøving, prioriterte utvalgte grupper og vurderte søkerens betjeningsevne. Begge bydelene vurderte tilskudd og tilpassede lånebetingelser i relevante saker. I Bydel St. Hanshaugen var det imidlertid mangler ved saksbehandlingen i en av de undersøkte sakene som hadde medført at søker ble gitt avslag på feil grunnlag. Bydelene St. Hanshaugen, Ullern og Vestre Aker hadde for lang saksbehandlingstid. Bydel St. Hanshaugens praksis med foreløpig svar var mangelfull. Bydelene Nordstrand og Østensjø hadde for lang saksbehandlingstid i klagesaker.

Sammenheng

Det å eie bolig gir både økonomiske fordeler og en forutsigbarhet og trygghet som kan være av betydning for folks opplevelse av mestring og tilhørighet. Med høye boligpriser og mange økonomisk vanskeligstilte er det et høyt antall innbyggere i Oslo som ikke får lån i banken til å kjøpe en egnet bolig. Startlån er en ordning som skal bidra til at langvarig vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig.

Det er bydelene som saksbehandler søknader om startlån og tilskudd til etablering. Regelverket for startlån overlater mye til skjønn, og med saksbehandling i 15 ulike bydeler er det risiko for forskjellsbehandling. Kommunerevisjonen har undersøkt bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd til etablering for kjøp av bolig, herunder om det er grunn til å tro at det forekommer usaklig forskjellsbehandling.

Forvaltningsrevisjonen har hatt følgende hovedproblemstilling:

- Er bydelenes praksis knyttet til startlån og boligtilskudd tilfredsstillende?

Revisjonskriteriene er målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra bustøttelova, forskrift om startlån fra Husbanken, forvaltningsloven og retningslinjer for saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd fra Husbanken og Oslo kommune.

Undersøkelsen bygger på saksdata fra Husbanken, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelser som har omfattet alle bydelene. Kommunerevisjonen har videre foretatt dybdeundersøkelser i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. I de to bydelene har Kommunerevisjonen blant annet gjennomgått utvalgte saksmapper og intervjuet ledere og saksbehandlere ved boligkontorene. Også Velferdsetaten er revidert.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden mellom mai og september 2020. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2019, med hovedvekt på saksbehandlingen i 2019.

Sentrale vurderinger

Likebehandling

Undersøkelsen viser at bydelene, med samme opplysninger om saker, gjorde ulike vurderinger. Undersøkelsen tyder på at bydelene la til grunn ulike forutsetninger ved behandlingen av søknader om startlån og tilskudd. Kommunerevisjonen mener at noen av forskjellene som har fremkommet, kan ha medført usaklig forskjellsbehandling av søkere. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om eksisterende tiltak fra Velferdsetaten var tilstrekkelige til å redusere risikoen for usaklig forskjellsbehandling.

Opplysning av saken

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde etablert en praksis som skulle sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst. Kommunerevisjonens gjennomgang av startlånsaker viser at Bydel Østensjø hadde innhentet nødvendig dokumentasjon i samtlige gjennomgåtte saker. I Bydel St. Hanshaugen var imidlertid én av de tilfeldig valgte sakene ikke godt nok opplyst, slik at avslag ble gitt på feil grunnlag. Når et vedtak fattes uten at saken er tilstrekkelig opplyst, er det en risiko for at vedtaket blir feil.

Saksbehandlingstid

Bydel St. Hanshaugen, Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker hadde en saksbehandlingstid for søknader om startlån som var mange ganger lengre enn det som var vanlig i Oslo kommune. I klagesaker hadde Bydel Østensjø og Bydel Nordstrand en saksbehandlingstid som var flere ganger lengre enn normalen. Saksbehandlingstiden var ikke tilfredsstillende i disse bydelene.

Bydel St. Hanshaugen hadde ikke praksis for å sende foreløpig svar når søknader ikke kunne besvares i løpet av én måned etter mottak. Det er i strid med forvaltningsloven § 11 a. Bydel Østensjøs praksis med å besvare søknader stort sett kort tid etter at de var kommet inn, var tilfredsstillende.

Behovsprøving og prioritering av utvalgte grupper

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø tildelte startlån etter en behovsprøving. Bydel St. Hanshaugen, Bydel Østensjø og de øvrige bydelene så ut til å etterleve kriteriene om spesielt å vurdere og prioritere utvalgte grupper.

Betjeningsevne

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte søkerens betjeningsevne med støtte i simuleringer i saksbehandlingssystemet. Bydel St. Hanshaugen hadde i én av de undersøkte sakene lagt til grunn feil inntekt, som førte til at betjeningsevnen ble vurdert som dårligere enn den faktisk var. I én av de undersøkte sakene i Bydel Østensjø var søkerens betjeningsevne i grenseland for hva som er forsvarlig.

Tilpasning av lånebetingelsene

Som hovedregel vurderte både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø tilpasning av lånebetingelsene der det var relevant, men Bydel Østensjø syntes å gå lenger i å gjøre individuelle tilpasninger i den enkelte sak.

Tilskudd

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte tilskudd i relevante saker. I begge bydelene var det imidlertid eksempler på avslag på søknad om tilskudd med begrunnelser som ikke passet for den aktuelle søkeren.

System for prioritering

Sannsynligheten for å få tilsagn på søknad om startlån varierte gjennom året, noe som kan tyde på at kommunen ikke fullt ut hadde lyktes med å sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert uansett når på året vedtaket ble fattet.

Det at Bydel St. Hanshaugen ikke sammenlignet foreliggende saker opp mot hverandre, eller vurderte om det ville komme søknader fra mer vanskeligstilte husholdninger senere på året, innebar at bydelen ikke kunne sikre at de mest vanskeligstilte søkerne over tid ble prioritert.

Bydel Østensjø hadde en praksis som i større grad kunne bidra til at de mest vanskeligstilte ble prioritert for startlån og tilskudd, gjennom formelle prioriteringskriterier og vedtaksmøter der flere saker ble gjennomgått av flere saksbehandlere, slik at de ble sett i sammenheng.

Kjent og tilgjengelig ordning

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde egnede tiltak for å bidra til at ordningen med startlån ble gjort kjent for leietakere i kommunale boliger. Utover disse tiltakene ble startlånsordningen i liten grad markedsført for mulige søkere, noe som kunne gjøre at andre kvalifiserte personer ikke kjente til den og kunne søke. Undersøkelsen tyder på at både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø veiledet søkere som hadde behov for det, og at de hadde utstyr til utlån for å legge inn elektroniske søknader.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel St. Hanshaugen

- å vurdere behovet for tiltak for å sikre at saker alltid er tilstrekkelig opplyst
- å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for søknader om startlån og tilskudd
- å iverksette tiltak for å sikre at det blir sendt foreløpig svar hvis en søknad om startlån og tilskudd ikke kan besvares tidsnok
- å iverksette tiltak for å sikre at avslag om startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken
- å iverksette tiltak for å sikre at de mest vanskeligstilte søkerne over tid blir prioritert, også i situasjoner med flere kvalifiserte søkere enn det kvoten strekker til

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Østensjø

- å iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker
- å iverksette tiltak for å sikre at avslag om startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker å iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for søknader om startlån og tilskudd.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Nordstrand å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker.

Kommunerevisjonen anbefaler Velferdsetaten å vurdere ytterligere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

- å vurdere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd
- å følge opp eventuelle tiltak som bydelene og Velferdsetaten varsler etter denne forvaltningsrevisjonen

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har bedt om og mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Byråden varsler tiltak til anbefalingen om å vurdere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling, men varsler ikke tiltak spesifikt til anbefalingen om å følge opp bydelenes og Velferdsetatens varslede tiltak. Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø varsler tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger.

Øvrige bydeler har hatt mulighet til å avgi uttalelse. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra Bydel Bjerke, med kommentarer til rapporten, og fra Bydel Nordstrand, med opplysninger som tyder på at Kommunerevisjonens anbefaling er fulgt opp.

Oppfølgingsundersøkelsen som normalt vil bli gjennomført ett til tre år etter forvaltningsrevisjonen, kan også omfatte informasjon om hva Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker har gjort på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefaling om tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for søknader om startlån og tilskudd i de to bydelene.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Å eie fremfor å leie bolig har økonomiske fordeler, blant annet i form av verdistigning og skattefordeler. Å eie bolig gir også en trygghet og forutsigbarhet. Startlån er et behovsprøvd lån for økonomisk vanskeligstilte som ikke kan få boliglån i en vanlig bank. Det er et mål både nasjonalt og i Oslo kommune at flere vanskeligstilte skal få muligheten til å kjøpe seg en egnet bolig.

Søknader om startlån behandles i de 15 bydelene i Oslo kommune. Kommunen har de siste årene hvert år lånt ca. 1,2 milliarder kroner i startlånmidler fra Husbanken og fått rundt 100 millioner kroner i tilskudd til etablering fra Husbanken. Dette er midler som bydelene så låner ut til privatpersoner som søker om startlån til kjøp av bolig, tilpasning av bolig eller refinansiering av lån for å beholde boligen. I 2019 fikk 418 husstander i Oslo kommune kjøpt egen bolig med startlån. I 2020 økte kommunen innlånet fra Husbanken til 1,6 milliarder kroner. I byrådets forslag til budsjett for 2021 er innlånet foreslått videreført på samme nivå som i 2020.

Økonomisk vanskeligstilte kan defineres som personer i en husholdning med en inntekt som etter skatt er lavere enn 60 prosent av medianinntekten, justert for husholdningsstørrelse og stordriftsfordeler (EUs lavinntektsgrense). Andelen økonomisk vanskeligstilte i Oslo i 2018 var etter denne definisjonen 15,3 prosent (Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger). Det tilsvarer om lag 100 000 personer.

En endring i boliglånsforskriften fra 1. januar 2017 medførte at boligkjøpere må ha 15 prosent av boligens verdi i egenkapital. Et presset boligmarked med høye og stigende priser har ført til at flere trenger hjelp til å etablere seg i egen eid bolig.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi aktuell og relevant informasjon om bydelenes forvaltning av startlån og boligtilskudd og finne eventuelle forbedringspunkter i dette arbeidet.

Problemstillingen har vært:

- Er bydelenes praksis knyttet til startlån og boligtilskudd tilfredsstillende?

Vi har svart på problemstillingen ved å undersøke

- om kommunen sikret at det ikke var usaklig forskjellsbehandling av søkerne
- om sakene var tilstrekkelig opplyst
- om saksbehandlingstiden var tilfredsstillende
- om bydelene utførte behovsprøving og vurderte betjeningsevne i tråd med kravene
- om bydelene vurderte tilpasning av lånebetingelsene og om de skulle gi tilskudd
- om bydelene hadde et system som bidro til at de mest vanskeligstilte ble prioritert
- om ordningen ble gjort kjent for målgruppen og om det var enkelt å søke

1.3 Avgrensinger

Det er de økonomiske boligvirkemidlene startlån og tilskudd til etablering som er utgangspunktet for undersøkelsen, og da som individrettede virkemidler. Det vil si at startlån og tilskudd der det er kommunen eller private utbyggere som er mottakere, ikke er omfattet.

Undersøkelsen ser ikke på forvaltningen av andre boligsosiale virkemidler, slik som bostøtte og kommunal bolig. Disse omtales i tilfeller der det er et samspill med startlån.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra

- bustøttelova
- forskrift om startlån fra Husbanken
- Husbankens veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering
- forvaltningsloven
- *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*
- Oslo kommunes fellesskriv *Saksbehandling av søknader om startlån*
- Byrådssak 145/19 *Nye veier til egen bolig*

Vi presenterer revisjonskriteriene løpende i kapittel 3–5 og gir en mer utfyllende beskrivelse i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på rutinebeskrivelser og annen dokumentasjon, intervjuer og møter, to spørreundersøkelser rettet mot alle 15 bydeler, saksdata fra Husbanken og en gjennomgang av utvalgte saksmapper i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Også Velferdsetaten er revidert.

Undersøkelsen startet i mai 2020, og datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden mai–september 2020. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2019, med hovedvekt på saksbehandlingen i 2019. Rapporten fra undersøkelsen ble i november 2020 sendt til uttalelse til byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Øvrige bydeler ble ikke bedt om uttalelser, men har hatt mulighet til å avgi uttalelse. Vår metodiske tilnærming og gjennomføring er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 informerer vi kort om startlånsordningen. Vi sammenligner Oslo kommune med andre store kommuner i Norge, og vi beskriver hvordan ordningen ble brukt i Oslo. Vi omtaler også utviklingen i tiden etter de nasjonale koronatiltakene i mars 2020. Kapittel 3–5 handler om likebehandling, saksbehandling av søknader om startlån og virkemidler for å nå målgruppen. Kapittel 6 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø, samt uttalelsene fra Bydel Bjerke og Bydel Nordstrand. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 6–11.

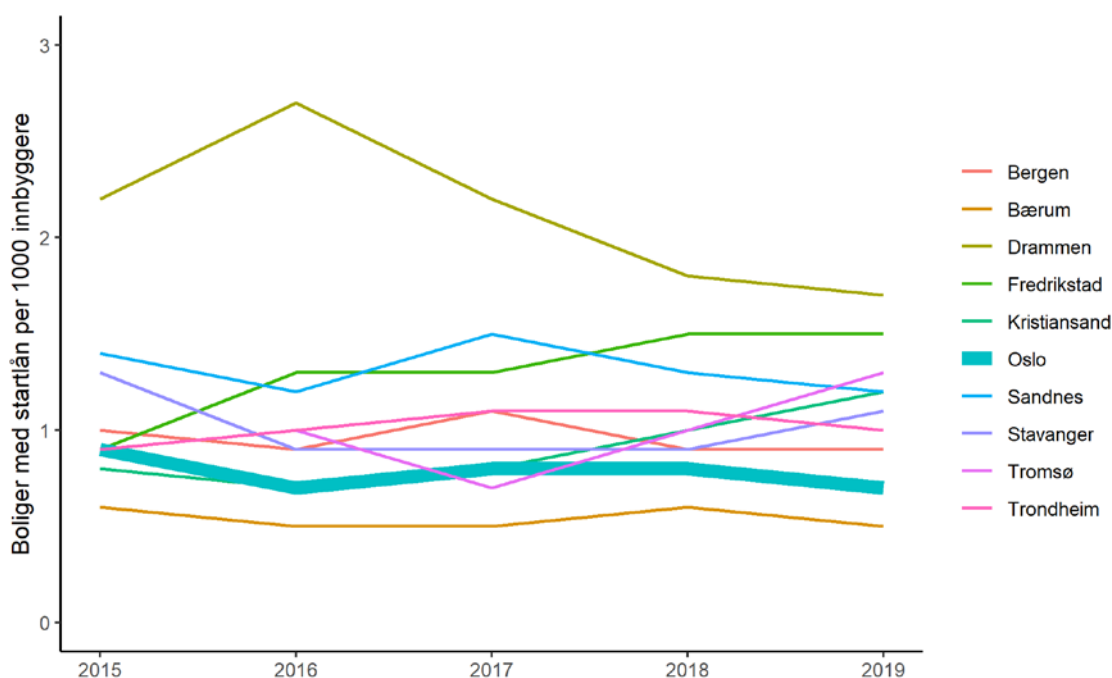
2. Om startlånsordningen i Oslo kommune

2.1 Startlån i storkommunene

I 2019 stilte Husbanken 10,7 milliarder kroner til kommunenes disposisjon for videre utlån som startlån til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene utbetalte om lag 10,5 milliarder kroner som startlån, fordelt på 7254 mottakere. Samme år stilte Husbanken 506 millioner kroner til disposisjon til kommunene for tilskudd til etablering. Kommunene utbetalte 475 millioner kroner i slike tilskudd, fordelt på 1818 husstander. Fra og med 2020 er tilskudd til etablering og tilpasning overført til kommunene.

Kommunene i ASSS-samarbeidet, som er ti av Norges største kommuner, ga startlån og tilskudd til etablering i noe ulikt monn. I figur 1 har vi justert for innbyggertall og gjengitt antall boliger godkjent for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere.

Figur 1 Boliger godkjent for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere, ASSS-kommunene 2015–2019

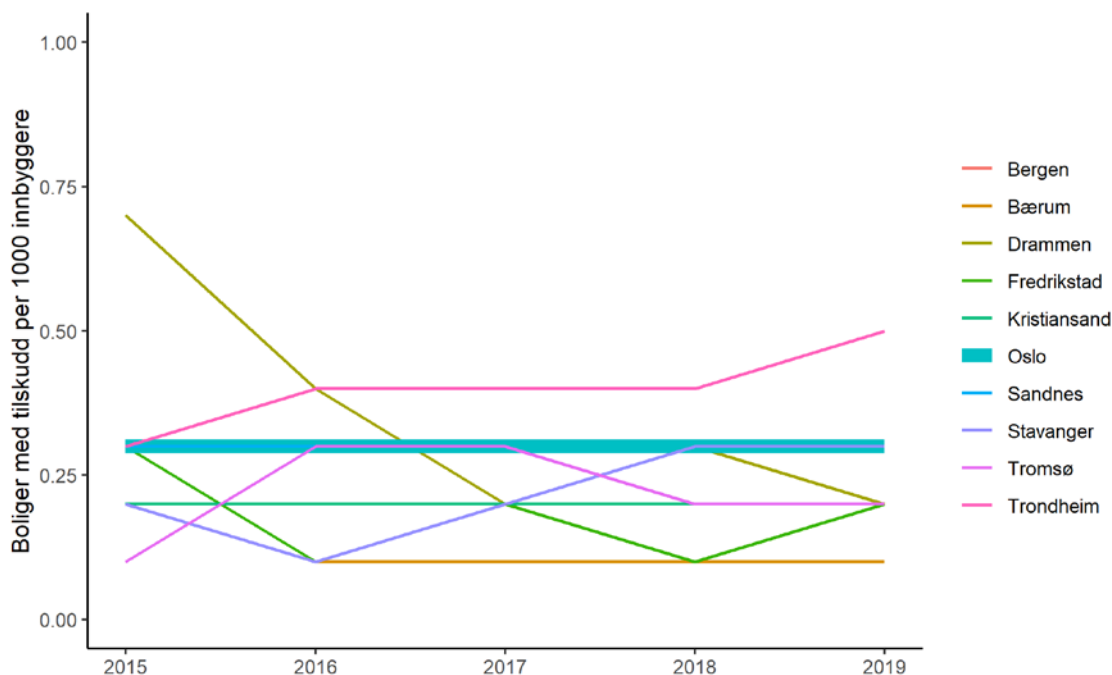


Note: Kilde: SSB

Gjennomsnittet for alle ASSS-kommunene i perioden 2015–2019 var 1,1 boliger per 1000 innbyggere. Figur 1 viser at Oslo kommune lå under gjennomsnittet hvert av årene. I 2019 ga Oslo kommune startlån til 0,7 boliger per 1000 innbyggere. Kun Bærum kommune ga færre startlån i forhold til folketallet.

I figur 2 har vi gjengitt antall boliger godkjent for tilskudd til etablering, per 1000 innbyggere.

Figur 2 Boliger godkjent for boligtilskudd til etablering, per 1000 innbyggere, ASSS-kommunene 2015–2019



Note: Kilde: SSB

Gjennomsnittet for alle ASSS-kommunene i perioden 2015–2019 var 0,25 boligtilskudd til etablering per 1000 innbyggere. Figur 2 viser at Oslo kommune lå over gjennomsnittet hvert av årene. I 2019 ga Oslo kommune tilskudd til etablering til 0,3 boliger per 1000 innbyggere. Stavanger kommune ga like mange, og kun Trondheim kommune ga flere tilskudd til etablering i forhold til folketallet.

Regjeringens strategi for boligsosialt arbeid, *Bolig for velferd*, har som mål at alle skal ha et godt sted å bo, og et av de prioriterte innsatsområdene er «hjelp til å skaffe egnet bolig». Startlån og tilskudd til etablering pekes på som sentrale virkemidler. Stortinget vedtok i april 2020 å øke Husbankens ramme for utlån fra 16 til 21 milliarder kroner. Hensikten var blant annet å legge til rette for at flere kan få startlån til å kjøpe egen bolig gjennom Husbanken.

2.2 Kvoter og utnyttelse

2.2.1 Innlån og fordeling av startlånsrammen på bydelene

I perioden 2012–2016 var startlånsrammen i Oslo kommune tilnærmet konstant på 1 milliard kroner. I den påfølgende perioden 2017 til 2019 var innlånet til Oslo kommune 1,2 milliarder kroner. I 2020 ble innlånet økt til 1,6 milliarder kroner. Ved utgangen av september 2020 hadde Oslo kommune utbetalt 916 millioner kroner i startlån. Velferdsetaten anslo at utlånet ved utgangen av 2020 ville ligge på rundt 1,4 milliarder kroner. Ifølge etaten hadde bydelene meldt om at boligmarkedet i 2020 var utfordrende for dem som skulle kjøpe bolig med startlån. I delkapittel 2.4 har vi beskrevet noen utfordringer for bydelene i 2020 i forbindelse med koronapandemien.

Oslo kommunes innlånsramme fra Husbanken var et bystyrevedtak, der Velferdsetaten spilte inn til innstillingen fra byrådet i budsjettprosessen. Høy aktivitet og det at bydelene brukte opp tilgjengelige midler tidlig på året, ble tolket av Velferdsetaten som tegn på at det var ønskelig å øke innlånsrammen. En faktor som var med på å begrense størrelsen på innlånet, var at kommunen satte av midler tilsvarende minst fem prosent av låneporteføljen til et tapsfond. Tapsfondet skal brukes til å dekke tap som følge av lån som ikke blir tilbakebetalt av låntakerne.

Med økning i boligprisene reduseres kommunens risiko for tap ved utlån til kjøp av bolig. Ved utgangen av 2019 utgjorde det totale betalingsmisligholdet på utlånene ca. 3,9 millioner kroner, tilsvarende 0,05 prosent av total utlånsportefølje. Kommunen hadde følgende virkemidler for at lånekunder med betalingsproblemer skulle kunne beholde boligen: avdragsutsettelse eller reduksjon av avdrag, betalingsutsettelse, betalingsavtaler for misligholdte terminer, stopp eller reduksjon av løpende renter og utvidet løpetid. Oppfølgingen skjedde fra Velferdsetaten i samarbeid med bydelene.

Daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde ansvar for fordeling av startlånskvoter til bydelene. Startlånsmidlene ble fordelt til bydelene ut fra en modell som tok hensyn til antall mottatte søknader per bydel, antall utbetalte lån per bydel og kriterier på Funksjonsområde 4 Sosiale tjenester og ytelser (FO4-kriterier). Denne modellen bidro til en jevnere fordeling av midler mellom bydelene enn det som ville vært tilfelle dersom det bare var FO4-kriteriene som ble lagt til grunn. Vektingen av de ulike variablene har variert noe fra år til år.

Velferdsetaten har fått delegert fullmakt til å vedta kvotefordeling til bydelene for tilskudd til etablering og tilpasning. I 2019 var fordelingen på bydelene av startlånsmidler og tilskudd til etablering slik det fremgår av tabell 1.

Tabell 1 Kvotefordeling 2019 - startlån og tilskudd til etablering

	Startlån (kr)	Tilskudd til etablering (kr)
Gamle Oslo	120 000 000	6 500 000
Grünerløkka*	135 000 000	18 950 000
Sagene*	80 000 000	19 400 000
St. Hanshaugen	55 000 000	3 000 000
Frogner	60 000 000	3 500 000
Ullern	35 000 000	1 600 000
Vestre Aker*	61 000 000	12 500 000
Nordre Aker	45 000 000	2 000 000
Bjerke	90 000 000	6 000 000
Grorud	90 000 000	5 100 000
Stovner	94 000 000	5 200 000
Alna	100 000 000	6 000 000
Østensjø	80 000 000	4 600 000
Nordstrand	60 000 000	4 000 000
Søndre Nordstrand	95 000 000	6 000 000
Sum	1 200 000 000	104 350 000

Note: *I startlånsmidlene som ble tildelt Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker, var det inkludert henholdsvis 20 millioner og 16 millioner kroner til bydelsvise prosjekter med samlokaliserte boliger til personer med nedsatt funksjonsevne. I tilskuddsmidlene er det inkludert til sammen 37,5 millioner kroner til prosjekter i Bydel Grünerløkka, Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker.

Tabell 1 viser at størrelsen på rammen for startlån i den enkelte bydel varierte med 80 millioner kroner, dersom vi trekker fra prosjektmidler. De minste kvotene var i bydeler i ytre vest, mens de største var i Bydel Gamle Oslo og Bydel Grünerløkka i indre by, etterfulgt av bydeler i Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand. Når det gjaldt tilskudd til etablering, var mønsteret for fordeling mellom bydelene tilsvarende som for startlån.

2.2.2 Utnyttelse av kvotene i bydelene

Det er bydelene som har ansvaret for saksbehandling av startlån og tilskudd innenfor tildelte kvoter. Bydelenes utnyttelse av 2019-kvotene er gjengitt i tabell 2.

Tabell 2 Utnyttelse av kvoten for startlån i bydelene i 2019

	Kvote	Antall lån	Forbruk	Gj.snittlig lånebeløp	Mer-/mindreforbruk	Utnyttelse av kvote (%)
Gamle Oslo	120 000	48	119 937	2 499	63	99,95
Grünerløkka	135 000	61	147 689	2 421	-12 689	109,40
Sagene	80 000	24	59 886	2 495	20 114	74,86
St. Hanshaugen	55 000	19	52 741	2 776	2 259	95,89
Frogner	60 000	23	53 428	2 322	6 572	89,05
Ullern	35 000	6	16 381	2 730	18 619	46,80
Vestre Aker	61 000	20	47 260	2 363	13 740	77,48
Nordre Aker	45 000	14	35 890	2 564	9 110	79,76
Bjerke	90 000	36	94 602	2 628	-4 602	105,11
Grorud	90 000	46	95 841	2 084	-5 841	106,49
Stovner	94 000	42	113 051	2 692	-19 051	120,27
Alna	100 000	39	89 367	2 291	10 633	89,37
Østensjø	80 000	38	75 050	1 975	4 950	93,81
Nordstrand	60 000	20	50 681	2 534	9 319	84,47
Søndre Nordstrand	95 000	37	89 919	2 430	5 082	94,65
	1 200 000	473	1 141 721	2 414	58 279	95,14

Note: Kilde: Kommunens låneforvalter Lindorff, gjengitt i Velferdsetatens rapport *Bruken av sosiale og økonomiske boligvirkemidler 2019*. Beløp er oppgitt i 1000 kroner.

Tabell 2 viser bydelenes låneutbetalinger i 2019, gjennomsnittlig lånebeløp og mer- eller mindreforbruk i forhold til kvoten. Velferdsetaten regnet et forbruk på +/- fem prosent av tildelt kvote som måloppnåelse. To av femten bydeler oppnådde dette for 2019, mens forbruket for alle bydeler samlet sett var innenfor det som ble definert som måloppnåelse. Fire bydeler hadde et overforbruk, mens ni bydeler hadde et underforbruk. Det største overforbruket var 20 prosent over kvoten, tilsvarende 19 millioner kroner, i Bydel Stovner. De største mindreforbrukene sto Bydel Sagene og Bydel Ullern for, med henholdsvis 20 millioner og 18,6 millioner kroner.

Når det gjaldt tilskudd til etablering, hadde Bydel Grorud og Bydel Alna i 2019 de laveste gjennomsnittlige tilskuddene, under 300 000 kroner. Bydel Frogner og Bydel Ullern hadde et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på over 600 000 kroner. Tre bydeler hadde et gjennomsnittlig tilskudd på over 800 000 kroner. Det høye beløpet kunne forklares med at disse bydelene hadde prosjekter for samlokaliserte boliger for personer med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder utnyttelsen av kvotene for startlån i perioden 2017–2019, var det variasjon fra år til år. Ingen bydeler hadde måloppnåelse hvert år, men syv bydeler nådde

målsettingen minst ett av årene. Tre bydeler hadde underforbruk alle de tre årene. Det var Bydel Ullern, Bydel Vestre Aker og Bydel Østensjø. Én bydel, Bydel Bjerke, hadde overforbruk alle de tre årene. I de elleve øvrige bydelene varierte utnyttelsen av kvoten fra år til år. Det er ulike mulige forklaringer bak denne variasjonen.

På overordnet nivå opplyste Velferdsetaten at deres erfaring var at når innlånet av midler fra Husbanken økes, slik det skjedde i 2012, 2017 og 2020, tok det noe tid før bydelene klarte å tilpasse seg økt aktivitet. I året med økt innlån ble det derfor et mindreforbruk av lånerammen. Velferdsetatens erfaring var at forbruket var på linje med rammen det påfølgende året.

Velferdsetaten pekte også på en syklus i bydelenes forbruk, som de kalte «trekkspilleffekten». Denne effekten viste seg ved at det i det ene året var mye midler til disposisjon i siste halvår. Dette skjedde særskilt ved økt innlån. Det resulterte i mange forhåndsgodkjenninger i inngangen til nytt år, et påfølgende høyt forbruk første halvår og et dertil lavere forbruk i siste halvår av det påfølgende året. Det resulterte i færre forhåndsgodkjenninger i inngangen til nytt år og dertil relativt lavt forbruk første halvår, men påfølgende høy aktivitet i siste halvår, og da med høy andel forhåndsgodkjenninger inn i nytt år.

Når det gjaldt forklaringsfaktorer på bydelsnivå, var det noen kilder til variasjon som delvis var utenfor bydelenes kontroll. Hvor mange kvalifiserte søkere bydelene fikk hvert år, påvirket hvor mange og hvor store lån bydelene ga. Det kunne variere fra år til år. Velferdsetaten har opplyst at den svært sjelden opplevde at bydelene ga lån til søkere som ikke var kvalifisert for ordningen, og at den derfor antok at alle bydelene mottok et tilstrekkelig høyt antall søknader fra kvalifiserte søkere.

Bydelene kunne i liten grad påvirke når søkere som hadde fått finansieringsbevis, kjøpte en bolig og dermed skulle få utbetalt lånet. Finansieringsbevisene hadde en varighet på tre måneder, men kunne forlenges. Dermed kunne både individuelle omstendigheter hos den enkelte søker og mer overordnede trender, som prisfall eller økning i boligpriser, spille inn på hvor stor andel av forhåndsgodkjenningene som kom til utbetaling, og på hvilket tidspunkt. Velferdsetaten opplyste at de i de siste årene satset på veiledning overfor bydelene for å sikre at forhåndsgodkjenninger resulterte i kjøp av bolig.

Det at fordelingsystemet for kvoter for startlån til dels la vekt på antall innvilgelser tidligere år, kunne gjøre at lavt forbruk av kvoten ett år førte til at kvoten ble mindre året etter, og omvendt. Det betyr at det var mulig for en bydel som utbetalte samme sum i lån to år på rad, å ha et mindreforbruk ett år og et merforbruk året etter. Fordelingsmodellen skulle hindre at forskjellen i kvotestørrelse mellom bydelene med lavest og høyest kvote ble for høy. Det kan være med på å forklare at noen av bydelene i ytre vest hadde et vedvarende mindreforbruk av tildelt kvote. En annen mulig forklaringsfaktor kan være at bydeler med liten kvote så seg nødt til å prioritere strengt.

Velferdsetaten har opplyst at bydelene har ulik praksis i forvaltningen av kvoten, og at det er med på å skape forskjeller mellom bydelene. Ifølge Velferdsetaten er det noen bydeler som tilsynelatende ikke har en klar plan, mens andre bydeler arbeider planmessig med å nå budsjettet for lånetilsagn. De bydelene som ikke innvilger mer i lån enn det de har i kvote, får et underforbruk fordi ikke alle som får finansieringsbevis,

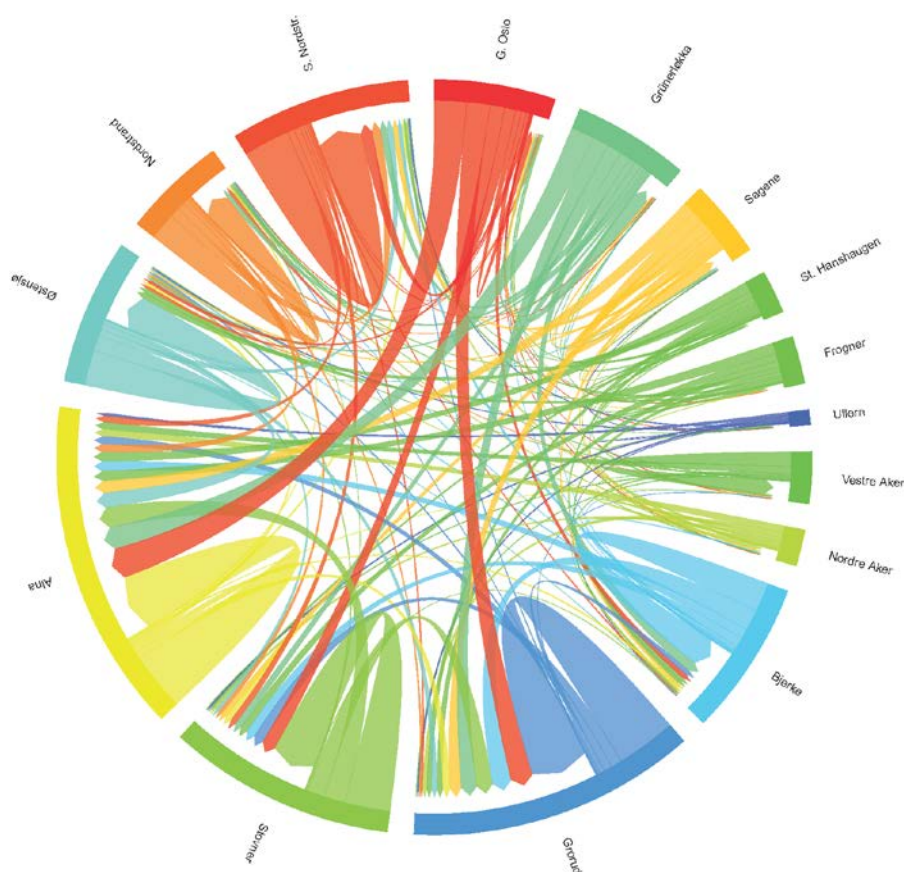
kjøper bolig innenfor samme budsjettår. Velferdsetaten har opplyst at de har gitt beskjed til bydelene om at de må overbudsjettere noe for å få brukt opp startlånskvoten.

Velferdsetaten oppgir også som en forklaring på bydelens ulike forbruk av kvotene at det i mange bydeler var én til to personer som arbeidet med disse søknadene, og at saksbehandlingen derfor var sårbar for fravær. Sårbarheten ble forsterket av at det på grunn av kompleks saksbehandling var vanskelig for bydelene å erstatte saksbehandlere som ble borte over tid. Antallet saksbehandlere for søknader om startlån i bydelene var oftest én eller to, mens noen få bydeler hadde flere enn to saksbehandlere. De som arbeidet med startlån, kunne ha andre oppgaver i tillegg, for eksempel knyttet til øvrige boligsosiale virkemidler.

2.3 Tildeling og bosetting

Startlån i Oslo kommune gis til kjøp av egen bolig i kommunen, og bare unntaksvis til kjøp av bolig i andre kommuner. Etter at bydelene hadde gitt finansieringsbevis, var det ikke uvanlig at låntakerne kjøpte bolig i en annen bydel. I perioden 2017–2019 ble det gitt 1461 startlån til husstander i Oslo kommune. Av disse kjøpte 897 lånemottakere bolig i en annen bydel enn den som ga lånet, det vil si 61 prosent. Figur 3 viser omfanget av låneutbetalinger, i tillegg til flyttemønsteret blant låntakerne.

Figur 3 Omfanget av tildeling av startlån og bosetting i bydelene, 2017–2019



Note: Pilene har farge etter bydelen som utbetalte lånet. Pilene peker mot bydelen der låntakeren flyttet. Pilenes bredde er proporsjonal med antall utbetalte lån, som tilsvarer antall bosatte husholdninger. Datagrnnlaget er en oversikt over utbetalte startlån, som vi har innhentet fra Velferdsetaten.

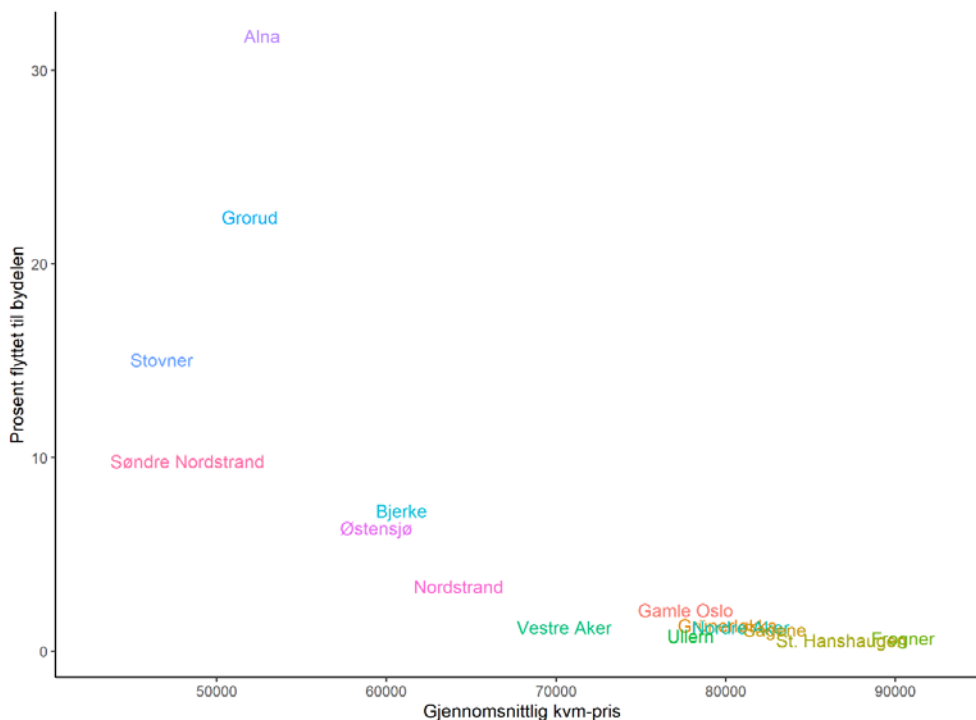
Figur 3 viser blant annet at det var Bydel Gamle Oslo som utbetalte flest lån i perioden 2017–2019. Det var 157 lån, eller 11 prosent av kommunens låneutbetalinger. Etter Bydel Gamle Oslo fulgte Bydel Grünerløkka og Bydel Grorud, begge med ti prosent, og Bydel Stovner og Bydel Alna – begge med ni prosent.

Figur 3 viser videre at bydelene der flest låntakere bosatte seg, var Bydel Alna (26 prosent av låntakerne), Bydel Grorud (20 prosent) og Bydel Stovner (14 prosent). Relativt mange av dem som bosatte seg der, kom fra andre bydeler. Det var relativt få som bosatte seg i sentrumsbydelene, for eksempel Grünerløkka (2 prosent), Sagene (2 prosent) og Gamle Oslo (2 prosent). Tendensen i disse bydelene var at låntakerne bosatte seg i Groruddalen.

Vi gjennomførte møter med boligkontorene i Bydel Alna og Bydel Grorud, der de trakk frem enkelte utfordringer ved bosettingen av låntakere fra andre bydeler. Begge bydelene hadde blant annet erfart at låntakere med behov for bydelens tjenester bosatte seg uten at avgivende bydel hadde informert godt nok om behovene. Det kunne føre til at sårbare personer med oppfølgingsbehov fikk problemer med å håndtere lånet sitt.

Sammenhengen mellom flytting og boligpriser synes åpenbar. Det kan man blant annet se ved å ta utgangspunkt i alle låntakere som kjøpte bolig i en annen bydel enn der de fikk startlån. I figur 4 har vi gjengitt den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen for blokkleiligheter i bydelene i perioden 2017–2019. Figuren viser i tillegg andelen av låntakerne som flyttet til de ulike bydelene.

Figur 4 Kvadratmeterpriser for blokkleiligheter i bydelene og andelen flyttende låntakere som bosatte seg i de ulike bydelene, 2017–2019



Note: Datagrunnlaget er dels en oversikt over utbetalte startlån som vi har innhentet fra Velferdsetaten, dels prisstatistikken «Boligpris for blokkleiligheter» fra Oslo kommunes *Bydelsfakta* (<https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/alle/boligpriser/>).

Figur 4 viser en sterk negativ sammenheng mellom boligpriser og valg av bydel ved flytting. Av alle låntakerne som flyttet, kjøpte 31 prosent bolig i Bydel Alna, 22 prosent kjøpte i Bydel Grorud, 15 prosent i Bydel Stovner og 9 prosent i Bydel Søndre Nordstrand. Disse fire bydelene hadde samlet sett de laveste prisene for blokkleiligheter i Oslo. De tre bydelene med de høyeste prisene – Bydel Frogner, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Sagene – mottok alle færre enn én prosent av dem som flyttet.

2.4 Effekter av koronatiltakene?

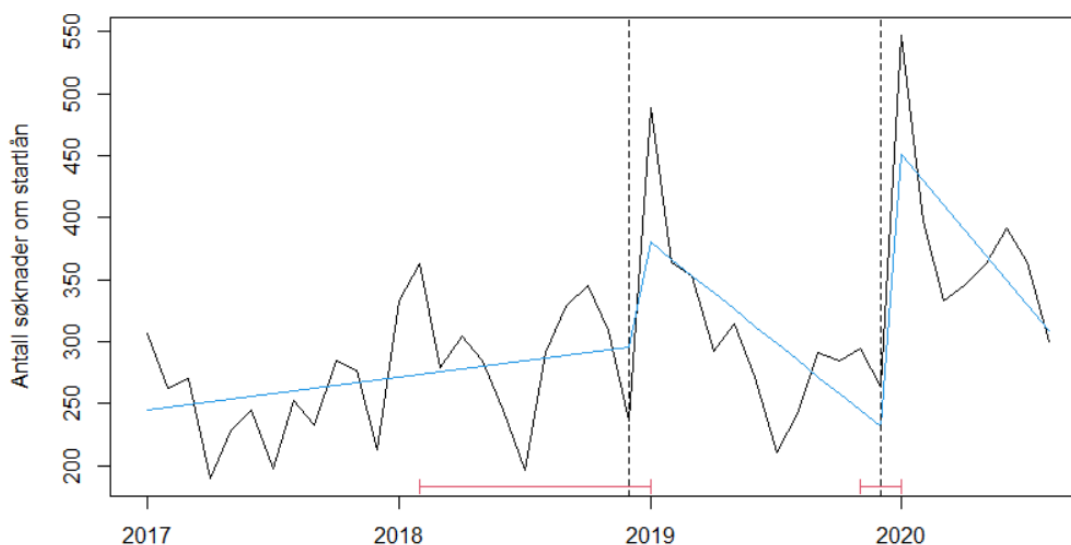
Da regjeringen i mars 2020 innførte strenge tiltak mot koronapandemien, hadde det store virkninger på samfunnet som også kunne ha følger for søknader og saksbehandling av startlån. Undersøkelsen tyder på noen mindre endringer i antallet søknader og vedtak sammenlignet med foregående år, og at saksbehandlere klarte å omstille seg til hjemmekontor. Ifølge flere bydeler førte koronatiltakene til mindre fysisk kontakt med søkere. Boligkontorene ga i stedet veiledning per telefon og e-post. Permitteringer og usikkerhet i boligmarkedet hadde i noen grad påvirket startlansarbeidet i bydelene, men kanskje mindre enn man kunne tro de første månedene etter mars 2020.

2.4.1 Endringer i antall søknader?

Vi har undersøkt tidsseriedata om innkomne søknader og vedtak fra januar 2017 til august 2020 for å se om det fra mars 2020 var merkbare brudd i tidslinjen. Videre stilte vi i september 2020 spørsmål til bydelene om mulige effekter av koronatiltakene.

Figur 5 viser antall husholdninger som søkte Oslo kommune om startlån, måned for måned i perioden januar 2017–august 2020. Basert på endringer i antall søknader over tid er det estimert at det var to brudd i tidslinjen (se vedlegg 3 for en henvisning til metoden). Bruddene var tidspunkter der antall søknader synes å ha lagt seg på et nytt nivå, og der det var endringer i trenden.

Figur 5 Antall søknader om startlån januar 2017–august 2020, med estimerte brudd i tidsserien



Note: Figuren viser tidsserien (heltrukket sort), de to estimerte bruddene i tidsserien (stiplet), 95 prosenters konfidensintervall rundt bruddene (rødt) og trendestimer mellom bruddene (blått). Data om antall søknader per måned er hentet fra Husbankens statistikkbank (<https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>).

Figur 5 viser blant annet at antall søknader om startlån i perioden varierte mellom 190 (april 2017) og 547 (januar 2020). De to estimerte bruddene i tidslinjen er lagt til desember 2018 og desember 2019. Etter begge disse bruddene gjorde antall søknader et betydelig hopp, og fulgte deretter en bratt nedadgående trend. Ifølge seksjonssjefen i Velferdsetaten kunne dette forklares med at mange bydeler hadde brukt opp sin kvote midtveis i 2018 og 2019, hvorpå de ba søkere om å søke på nytt ved årsskiftet. Det er ikke estimert noen trendendring i mars 2020. På spørsmål om de hadde opplevd noen endring i antall innkomne søknader fra og med mars 2020, svarte syv av bydelene at de hadde opplevd en økning, men det var i de fleste tilfeller vanskelig å fastslå om økningen hadde noen sammenheng med koronatiltakene. Som vi ser av figur 5, hadde det vært en økning i antall søknader år for år de siste årene. De øvrige bydelene hadde enten ikke merket noen endring, eller hatt endringer som ikke påvirket det totale antallet i større grad.

Vi har i tillegg undersøkt hvordan antall søknader om startlån til refinansiering utviklet seg i perioden januar 2017–august 2020. Antallet varierte mellom 9 (mai 2018) og 24 (januar 2018 og november 2019). Vi har ikke funnet noen tydelige brudd i tidslinjen, som fulgte en svak s-formet trend, jf. figur 14 i vedlegg 3. I spørreundersøkelsen svarte de fleste bydelene at de ikke hadde hatt noen endring i antall søknader om startlån til refinansiering av gjeld. To av bydelene hadde opplevd en økning, og én bydel meldte at den var i ferd med å se en økning på undersøkelsestidspunktet. Én bydel hadde hatt en nedgang i slike søknader.

Velferdsetaten opplyste at deres erfaring var at det etter utfordringer på arbeidsmarkedet normalt tok opptil ett år før søknadene om refinansiering kom. Etaten hadde opplevd en betydelig økning i henvendelser fra mars og frem til august/september med spørsmål om lette i betjening av lånene. Det indikerte at låntakere prøvde å finne andre løsninger før de eventuelt søkte om refinansiering.

2.4.2 Konsekvenser for saksbehandlingskapasiteten

I tillegg til innkomne søknader har vi sett på utviklingen i antall vedtak, som blant annet kan være et uttrykk for saksbehandlingskapasitet. For hver måned fra januar 2017 til august 2020 har vi beregnet andelen vedtak som en proporsjon av innkomne søknader måneden før. Vi har heller ikke i denne tidslinjen funnet noen tydelige brudd, jf. figur 15 i vedlegg 3. Andelen vedtak av antall søknader varierte rundt 1,0 gjennom hele perioden, men fulgte også en svak omvendt u-formet trend, med et toppunkt i midten av 2019. Etter det har trenden vært svakt fallende, uten at mars 2020 stikker seg ut i den sammenheng.

På spørsmål om koronatiltakene hadde påvirket bydelens kapasitet til å behandle startlånssaker, svarte de fleste bydelene at koronatiltakene ikke hadde hatt noen påvirkning. I én av bydelene hadde én ansatt delvis blitt tatt ut av sin stilling for å bistå med andre oppgaver på grunn av koronasituasjonen. To bydeler meldte at personalmessige forhold i form av utskifting av personell eller sykefravær i perioden hadde påvirket saksbehandlingskapasiteten negativt. I én bydel hadde mangel på bærbare PC-er påvirket kapasiteten negativt en kort periode. Én bydel meldte på sin side at saksbehandlingskapasiteten hadde økt i perioden på grunn av færre kurs og samlinger og at saksbehandlingstiden derfor var blitt betydelig redusert.

Som følge av koronatiltakene ble saksbehandling av startlånssaker i de fleste bydelene helt eller delvis gjort som hjemmearbeid, med unntak av i Bydel Ullern. Et flertall av bydelene meldte at det ikke hadde vært utfordringer med overgang til hjemmekontor, og flere av dem trakk frem god tilgang på nødvendig utstyr som en grunn til det. To bydeler viste til utfordringer med å ha bare én skjerm på hjemmekontoret. En annen tilbakemelding som gikk igjen fra flere av bydelene, gjaldt deler av arbeidsoppgavene som var papirbasert og dermed ikke kunne utføres fra hjemmekontoret. Det var fysisk arkivering, kommunikasjon per papirpost med søkere som ikke kunne motta elektronisk post, og forsendelse av klagesaker, som måtte sendes per papirpost. To bydeler opplyste også om utfordringer knyttet til at lånemottakere har måttet signere og sende lånepapirer per post til kommunens låneforvalter. Utførelsen av disse arbeidsoppgavene kunne da bli forsinket.

2.4.3 Konsekvenser for veiledning og oppfølging av søkere

Boligkontorets mulighet til å ta imot søkere som ønsket å møte opp fysisk, ble i en del bydeler påvirket av koronatiltakene. Seks bydeler meldte at det hadde vært et åpent publikumsmottak i perioden, bemannet enten av personell fra boligkontoret eller fra NAV. I de ni bydelene der publikumsmottaket hadde vært stengt en periode etter 12. mars, og i de tre bydelene der publikumsmottaket var bemannet av andre fra NAV enn boligkonsulenter, ble brukere tilbudt veiledning om startlån på telefon, e-post eller via saksbehandlingssystemet Startskudd. Tre av disse bydelene la til rette for fysiske møter i spesielle tilfeller der søkeren hadde behov for det. I én bydel var det blitt satt en makstid for lengde på samtaler med søkere, og det hadde i ett tilfelle blitt opplevd som utilstrekkelig til å gi god veiledning. Én bydel uttrykte bekymring for at tilbudet til søkere som ikke var så gode digitalt, var blitt dårligere som følge av begrensningene på fysiske møter.

Ifølge ti bydeler hadde de søkere med endret inntekt som følge av permitteringer. Seks av disse bydelene oppga at de da satte saksbehandlingen av søknaden på vent, i påvente av at søkeren kom tilbake i arbeid, eller at de ga avslag til søkere som var permittert. Ifølge to bydeler hadde de tatt kontakt med søkere eller mottakere av finansieringsbevis og spurt om inntektssituasjonen deres, eller bedt dem utsette boligkjøp hvis de var permittert.

Av andre typer endringer var en del knyttet til ulike effekter på boligmarkedet. Én bydel opplyste at det i perioden mars til mai 2020 hadde vært lengre budrunder enn vanlig, med behov for mer veiledning av søkere og vanskeligheter for saksbehandler å vurdere bud og pris på boliger på grunn av usikkerhet rundt hvordan koronatiltakene ville kunne påvirke boligprisene. Bydelen meldte at dette var tilbake til det normale per september 2020. En annen bydel meldte at flere hadde hatt mulighet til å kjøpe seg bolig da det var et prisfall i boligmarkedet våren 2020, men at det var blitt vanskeligere etter hvert som koronasituasjonen bedret seg. En bydel viste til at det lave rentenivået gjorde at betjeningsevnen til personer med lav inntekt ble bedret, og at bydelen dermed hadde gitt flere lån og tilskudd til personer med lav inntekt i kommunal bolig i år enn tidligere. En annen tilbakemelding var fra en bydel som viste til at det ikke lot seg gjennomføre befaringer i forbindelse med tilskudd til tilpasning når det var søkere som var i risikogruppen.

3. Likebehandling

Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt, så lenge relevante hensyn ikke begrunner forskjellsbehandling. Det er altså tillatt å forskjellsbehandle, så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Vi har lagt til grunn at rutiner og praksis for å ivareta likhetsprinsippet er forutsetninger for å motvirke usaklig forskjellsbehandling. I dette kapittelet beskriver vi både tiltak i de to casebydelene St. Hanshaugen og Østensjø, utvalgte enkeltsaker, en vignettundersøkelse som var rettet mot alle bydelene, og byomfattende tiltak.

3.1 Revisjonskriterium

- Oslo kommune skal ha rutiner og praksis for å sikre at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling ved saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd til etablering.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Klagesaker i alle bydeler

Klagesaker der Oslo kommunes klagenemnd konkluderte annerledes enn bydelene, gir en indikasjon på hvilke elementer av skjønnsutøvelsen som kunne være krevende.

Velferdsetatens oversikt over klagesaker fra perioden 2017–2019 viste at klagenemnden var enig med bydelene i de fleste sakene den tok til behandling – nærmere 88 prosent.

I drøyt tolv prosent av sakene (54 saker) kom klagenemnden til en annen konklusjon enn bydelene. I de aller fleste tilfellene (41 saker) mente bydelene at søkeren enten ikke var i målgruppen eller ikke hadde betjeningsevne, mens klagenemnden konkluderte med at søkeren var i målgruppen og hadde betjeningsevne.

3.2.2 Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

Målgruppeforståelse

Vi stilte spørsmål om målgruppen for startlån i samtlige intervjuer i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Alle oppga i hovedsak de samme gruppene som målgrupper for startlån.

Kvalitetssikring

Kvalitetssikring av saksbehandlingen er blant tiltakene bydelene har for å motvirke usaklig forskjellsbehandling.

Ifølge saksbehandlerne og lederen ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen ble saksbehandlingen kvalitetssikret gjennom lederens godkjenning av vedtak og gjennom dialog med den enkelte saksbehandler ved behov. Bydelen hadde ikke faste møter i forbindelse med saksbehandlingen.

Også i Bydel Østensjø ble saksbehandlingen, ifølge saksbehandlerne og lederen for boligkontoret, kvalitetssikret gjennom lederens godkjenning og dialog med den enkelte saksbehandler. I tillegg hadde boligkontoret, ifølge samtlige vi snakket med i bydelen, et ukentlig vedtaksmøte der alle saker utenom klare avslag skulle drøftes. Både lederen og saksbehandlere deltok i vedtaksmøtet. Det ble innstilt på tilsagn eller avslag, og i tillegg

på lånebeløp og eventuelt tilskudd. Ifølge lederen brukte de vedtaksmøtet til å sammenligne hver enkelt sak med andre saker på møtet, med tidligere saker som de kunne gjenkalle, og deretter innstilte de på et utfall som var mest mulig rettfærdig sett i forhold til de andre sakene.

Enslige utføre

I Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har vi undersøkt til sammen seks utvalgte saker der søker var enslig og uføretrygdet. I hver av de to bydelene har vi tatt utgangspunkt i én sak der det i 2019 ble gitt finansieringsbevis. Basert på kjennetegn ved saken har vi sett om de to bydelene i 2019 hadde behandlet saker med mest mulig like kjennetegn og gitt avslag. Det har ført til en sammenligning av ett tilsagn med to avslag i hver bydel.

Mulige ulikheter mellom Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

Samtlige seks søkere bodde alene. Bydel St. Hanshaugen la til grunn at en egnet bolig ville koste mellom 2,8 og 3,0 millioner kroner. Bydel Østensjø la til grunn priser på mellom 2,35 og 2,45 millioner kroner. Vurderingen av hva en egnet bolig vil koste, er avgjørende for beregningen av en søkers lånebehov og betjeningsevne.

Boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen hadde erfart at deres låntakere ble slått i budrunder av andre som hadde startlån fra andre bydeler. Hvis flere budgivere med startlån deltar i en budrunde, kan det bidra til at budgiverne presser prisen opp for hverandre. Det er en risiko for at det skjer, siden startlånet som regel bare er tilstrekkelig for kjøp i områder i Oslo med relativt lave boligpriser. Da kan det bli en kamp om et relativt begrenset antall boliger, noe som er prisdrivende.

Lederen for boligkontoret i Bydel Østensjø opplyste at det hadde gjennomgått alle utbetalte startlån til kjøp av bolig i perioden 1. januar 2020 til 15. september 2020. I denne perioden hadde 27 personer kjøpt bolig med startlån fra bydelen, og seks av disse var enslige. Disse seks hadde alle kjøpt bolig til en totalpris i intervallet 2,115 til 2,374 millioner kroner, med et snitt på 2,287 millioner kroner. To personer hadde kjøpt bolig i Bydel Østensjø, to i Bydel Stovner, én i Bydel Grorud og én i Bydel Nordstrand.

Bydelen ønsket ikke å være prisdrivende i markedet. Lederen for boligkontoret opplyste at de i dialog med søker la vekt på at det viktigste var å komme seg inn på boligmarkedet, og fortalte at de var tydelige på at søker ikke måtte påregne å bo i denne boligen livet ut. Boligkontoret oppga at de likevel hadde erfaring med at søkere kunne ha vanskeligheter med å finne en adekvat bolig til denne prisen. På bakgrunn av denne vurderingen ville de heve innslagspunktet fra 2,3 til 2,4 millioner.

Mulig ulik saksbehandling av saker i Bydel St. Hanshaugen

I Bydel St. Hanshaugen ble det utvalgte finansieringsbeviset gitt til en søker på 37 år. Denne søkeren hadde betydelig egenkapital, så en vurdering av tilskudd til etablering var ikke aktuelt.

De to avslagene ble gitt til søkere på henholdsvis 31 og 44 år. Begge avslagene hadde det til felles at det kun ble gjort én simulering av betjeningsevne. Simuleringen ble kun gjort med 30 års nedbetalingstid. Tilskudd var ikke vurdert. Lengre nedbetalingstid, eventuelt kombinert med tilskudd, kunne gitt betjeningsevne i den første saken. I

avslagene viste bydelen til simuleringen, men opplyste ikke om betingelsene som var lagt til grunn.

I den første saken førte avslaget til at søkeren klaget på vedtaket. Klagen førte frem, og søkeren fikk omgjort vedtaket i 2020 og kjøpte bolig. Lederen for boligkontoret har oppgitt at de i opprinnelig vedtak burde ha lagt til grunn en beregning av betjeningsevne med utgangspunkt i lengre nedbetalingstid enn 30 år, siden søkeren kvalifiserte til det.

I den andre saken ble det ikke klaget på vedtaket. Lederen for boligkontoret har svart at han antok at det ikke ble foretatt flere simuleringer fordi første simulering viste at søker ikke ville klare å betjene et lån på 2,8 millioner, selv med maksimal nedbetalingstid. Vedkommende ville ifølge bydelens kontrollregning være avhengig av et tilskudd på 700 000 kroner for å få betjeningsevne. Da søker var enslig (ikke barnefamilie), ikke bodde i kommunal bolig og ikke hadde dokumenterte helseutfordringer, var boligkontorets vurdering at det ikke var aktuelt å gi søker et så høyt tilskudd. Boligkontoret oppga at dette burde ha fremkommet av vedtaket til søkeren.

Mulig ulik saksbehandling av saker i Bydel Østensjø

I Bydel Østensjø ble det utvalgte finansieringsbeviset gitt til en søker på 31 år. I tillegg til et lånebeløp fikk søkeren et tilskudd til etablering på 500 000 kroner.

De to avslagene ble gitt til søkere på henholdsvis 49 og 59 år. Forbruket som var lagt til grunn for finansieringsbeviset, var 7256 kr. I de to avslagene var søkerens forbruk satt til henholdsvis 9150 kroner og 8770 kr. Som grunnlag for begge avslagene var det simulert ti års fastrente og lang nedbetalingstid (50 og 45 år), men i ingen av sakene var tilskudd til etablering simulert. I de to sakene ville søkeren vært avhengig av å få et høyt tilskudd for å ha betjeningsevne.

3.2.3 Vignettundersøkelse

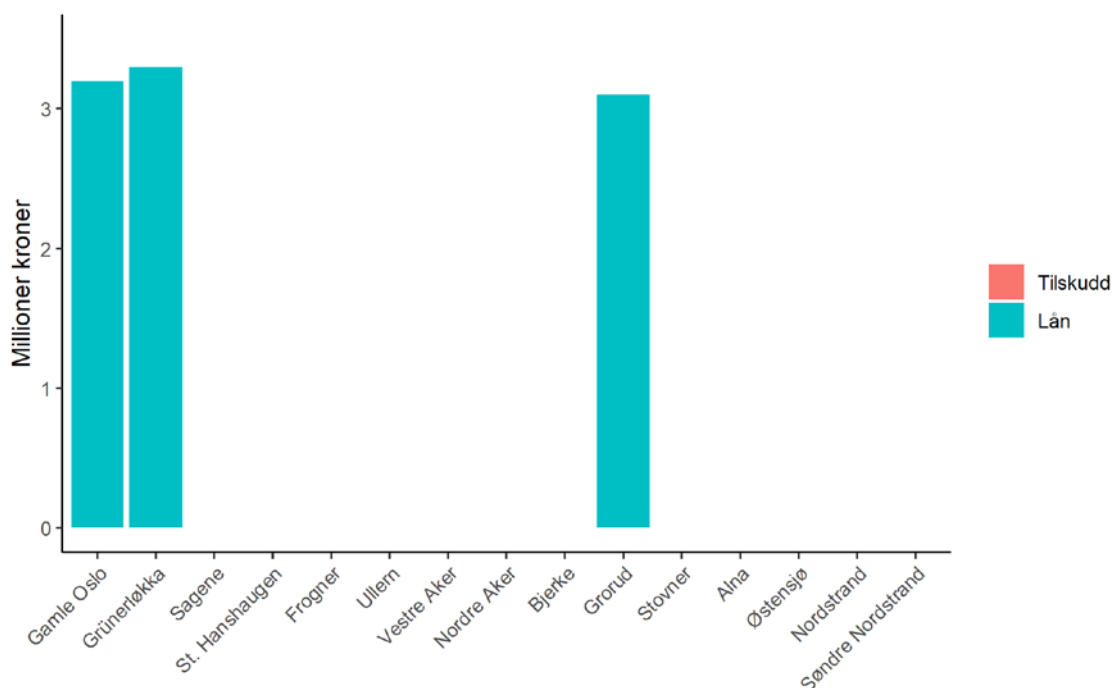
Kommunerevisjonen sendte 13. august 2020 en spørreundersøkelse til alle bydelene i form av en såkalt vignettundersøkelse. Undersøkelsen inneholdt beskrivelser av fire ulike fiktive søknader om startlån. Bydelene ble bedt om å saksbehandle søknadene, fatte et tenkt vedtak i hver sak og beskrive hva de hadde vektlagt for å komme frem til utfallet. En fullstendig gjengivelse av vignettundersøkelsen ligger i vedlegg 5.

Resultatene er gjengitt under, med en oppsummering av forklaringen på forskjellene til slutt i 3.2.3.

Sak 1 – par med barn, én med fast jobb og én på AAP

Et gift par, kvinne 28 år, mann 36 år, ett barn på to år. Ingen oppsparte midler, kvinnen har studielån. Kvinnen har fast jobb og en månedlig bruttoinntekt på 30 000 kr. Mannen mottar arbeidsavklaringspenger, brutto 17 600 kroner i måneden, på grunn av helseplager etter en ulykke. Ifølge NAV kan mannen omskoleres og komme ut i jobb etter ca. to år. Familien leier i dag en privat leilighet ved en sterkt trafikkert vei for 15 000 kroner i måneden, men ønsker å flytte til egen bolig i roligere omgivelser av hensyn til mannens helsesituasjon.

Figur 6 inneholder bydelenes foreslåtte vedtak i saken.

Figur 6 Par med barn, én med fast jobb og én på AAP – tildeling og avslag

Note: Søylen angir foreslåtte lånebeløp (blått) og ev. tilskuddsbeløp (rødt). Bydeler uten søyle har innstilt på avslag.

Figur 6 viser at tre bydeler ville gi lån til denne husstanden, mens de tolv øvrige bydelene ville gi avslag. Av de tolv bydelene som ville gi avslag, oppga halvparten «ikke betjeningsevne» som avslagsgrunn. Tre oppga «ikke varig vanskeligstilt» som begrunnelse, og de tre siste «annet». Alle de tolv la imidlertid vekt på mannens uavklarte inntektssituasjon, herunder at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig inntekt. Noen kommenterte familiens uegnede boligsituasjon, men foreslo andre tiltak enn kjøp av bolig, for eksempel å finne en annen leiebolig eller sørge for støyisolering.

De tre bydelene som ville gi lån, la alle vekt på at husstanden var en barnefamilie, og at mannen i familien hadde helseutfordringer. Med hensyn til at mannen i familien for tiden var uten fast arbeid og mottok arbeidsavklaringspenger, oppga to av bydelene at de la vekt på at det var gode utsikter for at mannen ville kunne komme tilbake til arbeid. Én av bydelene la vekt på at familien hadde liten mulighet til å spare opp egenkapital på grunn av høy husleie. To av bydelene oppga også at de la vekt på den utilfredsstillende bosituasjonen for familien.

De tre bydelene ville gi henholdsvis 3,1 millioner, 3,2 millioner og 3,3 millioner kroner i lån. Ingen av bydelene ville gi husstanden tilskudd, og alle ga en nedbetalingstid på 30 år. Noen av bydelene som ga avslag, viste i besvarelsen til hvilken sum de la til grunn for en egnet bolig for husstanden. Denne summen varierte fra 2,9 millioner kroner i Bydel Stovner til 3,4 millioner kroner i Bydel St. Hanshaugen og 3,65 millioner kroner i Vestre Aker.

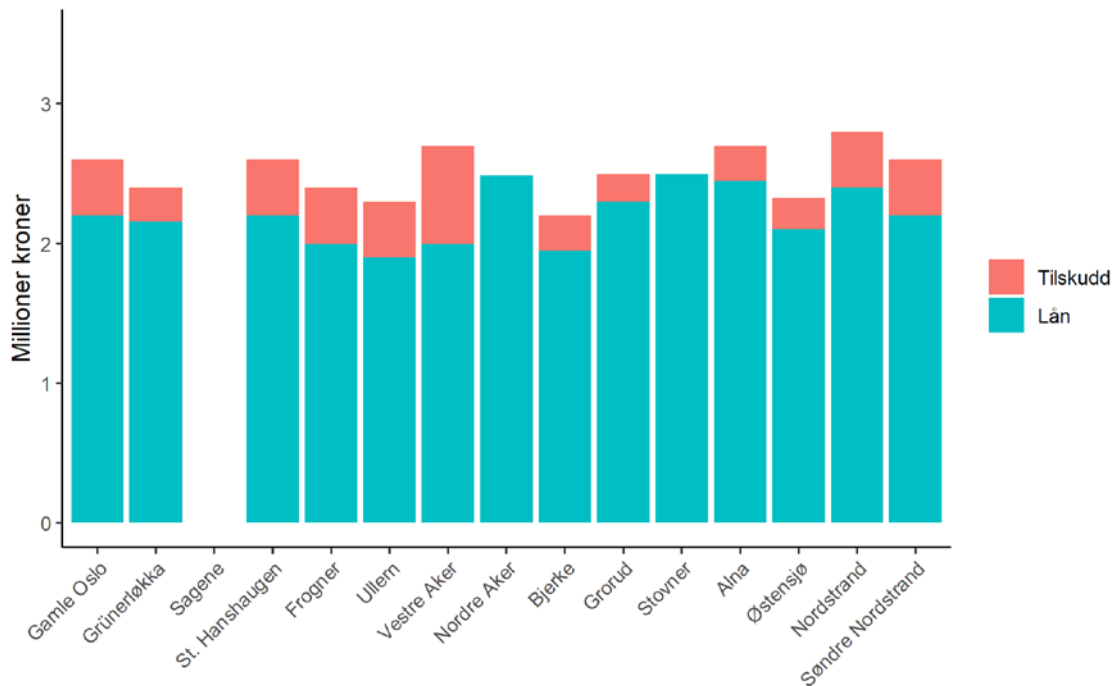
Sak 2 – enslig, uføretrygdet mann

Enslig mann, 45 år. Uføretrygdet, inntekt på brutto 23 000 kroner i måneden. Bor i kommunal bolig og har netto 9 000 kroner i boutgifter etter fratrukk av kommunal

bostøtte. Ønsker å flytte fordi han føler seg utrygg der han bor. Forbruksforskningsinstituttet SIFOs referansebudsjett skal vise alminnelige forbruksutgifter for ulike typer husholdninger. Mannen oppgir et månedlig forbruk som ligger 3000 kroner under SIFOs referansebudsjett, og begrunner det med at han er god til å spare og bruker langt mindre enn stipulert på reise, mediebruk og fritid. Han har 100 000 kroner i oppsparte midler og ingen gjeld.

Figur 7 inneholder bydelenes foreslåtte vedtak i saken.

Figur 7 Enslig, ufør mann - tildeling og avslag



Note: Søylene angir foreslåtte lånebeløp (blått) og ev. tilskuddsbeløp (rødt). Bydeler uten søyle har innstilt på avslag.

Figur 7 viser at i dette tilfellet ville fjorten av femten bydeler innvilge startlån. Av de fjorten som ville gi startlån, var det tolv som i tillegg ville gi tilskudd. Bydelen som ga avslag, begrunnet det med manglende betjeningsevne.

Alle bydelene var enige om at søkeren var i målgruppen for startlån, som varig vanskeligstilt, med fast inntekt i form av uføretrygd, i tillegg til at han bodde i kommunal bolig. Gamle Oslo, Nordre Aker og Ullern trakk frem hensynet til å frigjøre en kommunal bolig.

Spørsmålet var om søkeren hadde betjeningsevne. For å vurdere det måtte bydelene blant annet vurdere fremtidig forbruk for søkeren. I de ni svarene der det kom frem hvordan bydelen hadde beregnet forbruk, var det tre bydeler som la til grunn SIFOs satser i stedet for søkers opplysninger om lavere forbruk. De begrunnet det med en generell henvisning til regelverk, eller med at søker skulle leve med budsjettet i mange år, og at det medførte risiko å legge til grunn et lavt forbruk.

Fem bydeler la til grunn et lavere forbruk enn SIFOs satser. De pekte på at søkeren hadde oppsparte midler, noe som viste at det var troverdig at han hadde et lavt forbruk. Bydel Grorud og Bydel Nordstrand la til grunn et forbruk 1000 kroner lavere enn SIFO. Bydel Søndre Nordstrand la til grunn et forbruk 1500 kroner under SIFOs satser. Bydel St. Hanshaugen la til grunn et forbruk 2000 kroner lavere enn SIFOs satser. Bydel Sagene la til grunn et forbruk 375 kroner lavere enn SIFOs satser og knyttet det til redusert betaling på kollektivtransport for uføre.

Bydel St. Hanshaugen oppga at de tok med statlig bostøtte i beregningen av betjeningsevne. Bydel Søndre Nordstrand oppga at de ikke tok med bostøtte i beregningen fordi det nå er en midlertidig bostøttekalkulator med såkalte «koronasatser». Bydelene Alna, Nordstrand, St. Hanshaugen, Stovner og Vestre Aker oppga at de ikke ville tatt med de 100 000 kronene i oppsparte midler i beregningen av kjøpesum, men latt søkeren beholde disse til flytting og utforutsette utgifter.

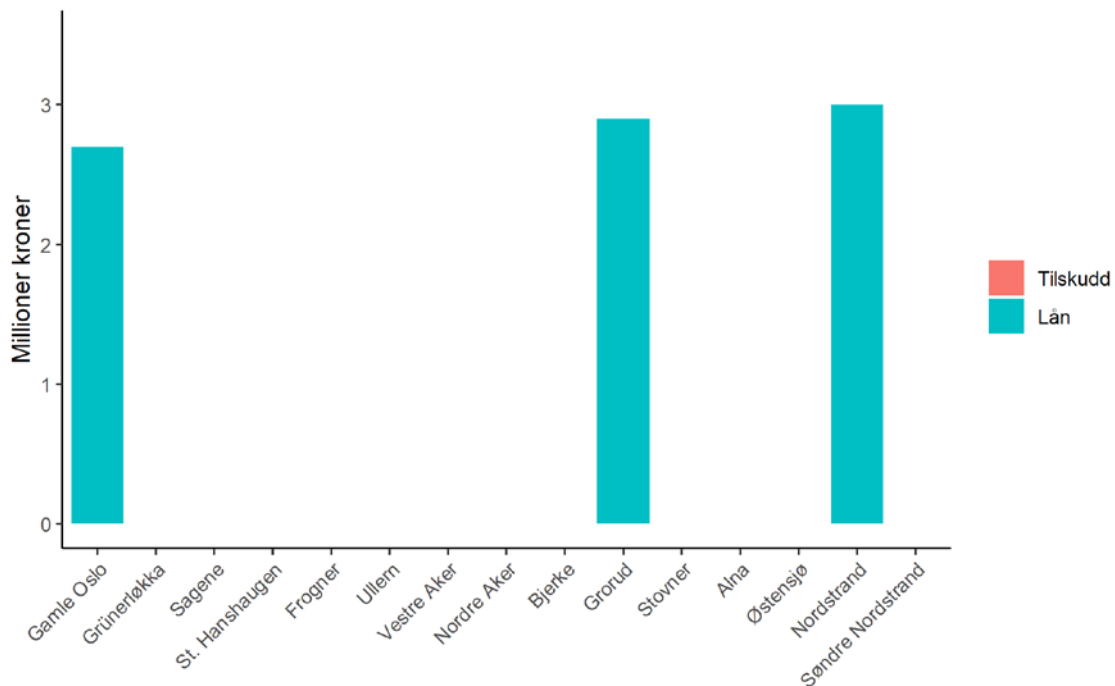
Lånebeløpene varierte mellom 1,9 millioner og 2,5 millioner kroner, med et gjennomsnitt på 2,056 millioner. Tilskuddsbeløpet varierte mellom 0 og 700 000 kr, med et gjennomsnitt på 284 000 kr. Samlet beløp (lån + tilskudd) varierte fra 2,2 millioner kroner til 2,8 millioner kroner. Noen la til grunn at søkeren i tillegg skulle bruke egenkapitalen på 100 000 kroner til boligkjøpet. Nedbetalingstiden varierte fra 38 til 50 år.

Bydel Sagene ville avslått søknaden. De la til grunn at en egnet bolig ville koste 2,7 millioner kroner, mens søkeren hadde en betjeningsevne til lån på 1 850 000 kr, og da ville være avhengig av et tilskudd på 750 000 kroner i tillegg til egenkapitalen for å kjøpe bolig. Bydelen oppga at dette var et tilskuddsbeløp som var for høyt til at de kunne innvilge det, fordi de da ikke kunne sikre likebehandling med andre søkere i tilsvarende situasjon.

Sak 3 – enslig kvinne med utviklingshemmet bror

Enslig kvinne, 40 år, leier privat bolig for 15 000 kroner i måneden, som hun har ut året. Etter dødsfall i familien er kvinnen nå nærmeste pårørende til sin psykisk utviklingshemmede lillebror i 30-årene, som bor i omsorgsbolig. Kvinnen ønsker større bolig og en mer stabil bosituasjon for å kunne ha broren på besøk. Søkeren har jobbet mange år som assistent i barnehage og har nylig fullført barnehagelærerutdanning. Hun jobber nå i et vikariat som barnehagelærer. Hun har en brutto inntekt på 37 000 kr og en egenkapital på 200 000 kr.

Figur 8 inneholder bydelenes foreslåtte vedtak i saken.

Figur 8 Enslig kvinne med utviklingshemmet bror – tildeling og avslag

Note: Søylene angir foreslåtte lånebeløp (blått) og ev. tilskuddsbeløp (rødt). Bydeler uten søyle har innstilt på avslag.

Figur 8 viser at i denne saken ville tre av femten bydeler innvilget startlån. Ingen ville gitt tilskudd. Tolv bydeler ville gitt avslag.

Av de tolv som ville gi avslag, var det syv som ville gitt avslag med begrunnelse «ikke varig vanskeligstilt». Disse la vekt på at søkeren ville kunne få lån i ordinær bank dersom hun fikk fast stilling og utnyttet sparepotensialet sitt. Fire ville gitt avslag med begrunnelse «ikke betjeningsevne», og la da vekt på at søkeren var ansatt i et vikariat og dermed ikke hadde fast stilling. Én bydel oppga «annen grunn», men viste – på samme måte som de som ga avslag på grunn av manglende betjeningsevne – til at midlertidig inntekt ikke kunne legges til grunn.

I denne saken var skillelinjene knyttet til i hvilken grad søkers ønske om å kunne ha sin psykisk utviklingshemmede bror på besøk ble regnet som helsemessige eller sosiale forhold som kunne tillegges vekt i vurderingen av søknaden. Det var også ulike vurderinger knyttet til i hvilken grad søkerens inntekt fra midlertidig stilling kunne legges til grunn. Dermed var det ulike vurderinger både knyttet til målgruppe og betjeningsevne i denne saken.

Bydelene Alna, Frogner, St. Hanshaugen og Vestre Aker la vekt på at søkeren hadde midlertidig inntekt som ikke kunne legges til grunn for å betjene et lån. Bydelene Gamle Oslo, Stovner og Nordstrand la på sin side til grunn at søkeren hadde gode utsikter for fast inntekt, og la dermed søkerens midlertidige inntekt til grunn for fremtidig betjeningsevne. Det samme gjorde Bydel Grorud, uten at det var kommentert.

Flere bydeler trakk frem at søkeren hadde et sparepotensial fordi hun var enslig og hadde en grei inntekt, samtidig som hun ved å finne en billigere leiebolig kunne spare

mer. Det gjaldt bydelene Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand. To bydeler kom til at søkeren ikke hadde sparepotensial. Det gjaldt Bydel Gamle Oslo og Bydel Vestre Aker.

De bydelene som ville gitt startlån, regnet situasjonen med søkerens psykisk utviklingshemmede bror som et sosialt eller helsemessig forhold som plasserte søkeren i målgruppen. Bydelene Bjerke, Grünerløkka, Nordre Aker, Sagene, St. Hanshaugen, Stovner, Ullern og Østernsjø kommenterte at det ikke forelå opplysninger som gjorde at hensynet til broren skulle tillegges vekt, blant annet fordi han hadde egnet bolig.

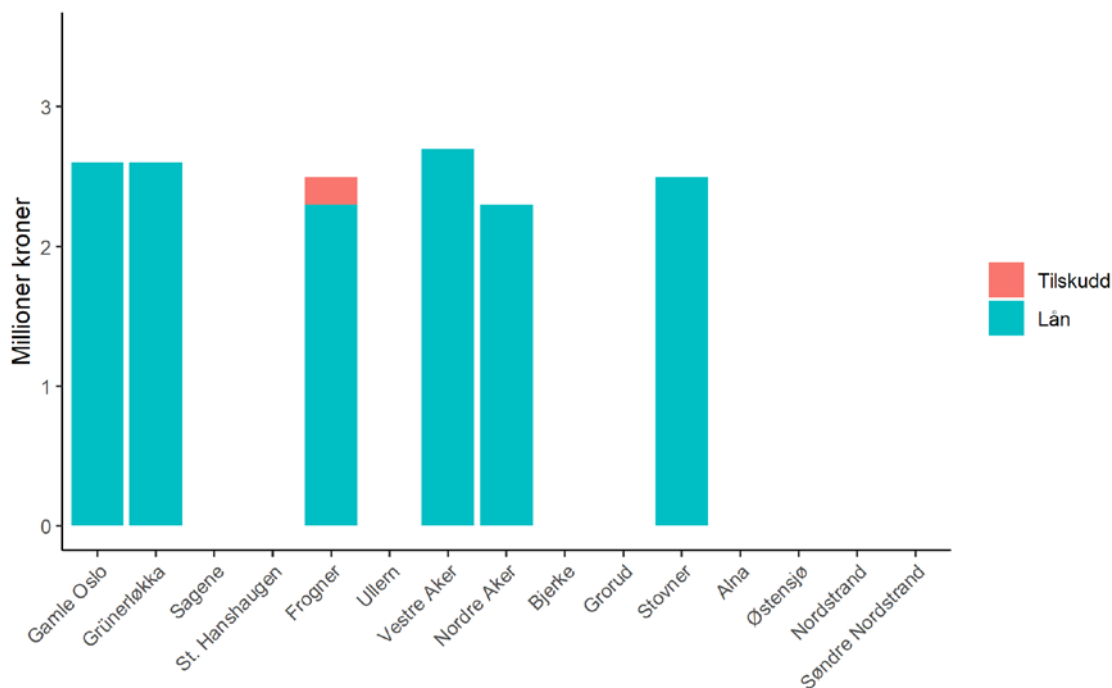
De tre bydelene som svarte at de ville gi lån, uttrykte alle en tvil eller et forbehold knyttet til om søkeren ville blitt prioritert. Lånebeløpene varierte mellom 2,7 millioner og 3 millioner kroner. To av bydelene la til grunn at søkerens egenkapital skulle inngå i budsjettet for kjøp av bolig. Én bydel beregnet at søkeren skulle beholde 100 000 kroner av egenkapitalen til flytting og innbo. Nedbetalingstiden var 25, 30 og 45 år. Bydelen som ville gi 45 års nedbetalingstid, kommenterte at det kanskje ville være tilstrekkelig med 30 år.

Sak 4 – enslig mann med fast jobb på kafé

Enslig mann, 35 år, fullførte aldri videregående skole og forsøkte uten hell å livnære seg som kunstner. Har de siste to årene jobbet fast og heltid på kafé og har en bruttoinntekt på 28 000 kroner i måneden. Ingen oppsparte midler, ingen gjeld. Bor i kollektiv, betaler 7000 kroner i husleie per måned, inkludert strøm.

Figur 9 inneholder bydelenes foreslåtte vedtak i saken.

Figur 9 Enslig mann med fast jobb på kafé



Note: Søylene angir foreslåtte lånebeløp (blått) og ev. tilskuddsbeløp (rødt). Bydeler uten søyle har innstilt på avslag.

Figur 9 viser at i denne saken ville ni av bydelene gi avslag, mens seks ville gi startlån. Lånebeløpene varierte mellom 2,3 millioner og 2,7 millioner kroner. Én bydel ville gi 200 000 kroner i tilskudd i tillegg til lånet på 2,3 millioner kroner. Nedbetalingstiden varierte mellom 30 og 45 år.

Avslagsgrunnene var «ikke varig vanskeligstilt» og «ikke utnyttet sparepotensial», der tre av bydelene hadde oppgitt begge disse som avslagsgrunn. I tillegg var det én bydel som oppga «annet» som avslagsgrunn, og viste til at søkeren var i målgruppen, men ikke kunne prioriteres fordi søkeren ikke falt inn under bydelens prioriterte grupper.

I denne saken gikk de sentrale skillelinjene rundt vurderinger av om søkeren var varig vanskeligstilt, om søkeren hadde sparepotensial, og om søkeren kunne prioriteres.

De fleste bydelene vurderte at søkeren hadde mulighet til sparing. De som oppga et beløp for sparing, anslo mellom 4000 og 4500 kroner i månedlig sparepotensial. Bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Sagene, St. Hanshaugen, Ullern og Østensjø inkluderte dette i begrunnelsen for avslaget. Noen av bydelene vektla i denne sammenheng også at søker hadde mulighet til å jobbe ekstra eller ta utdanning for å skaffe seg en bedre betalt jobb.

Bydelene Nordre Aker, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker vurderte søkerens sparepotensial som for lavt til at han ville kunne bygge opp tilstrekkelig egenkapital til kjøp av bolig innen rimelig tid. Bydelene Frogner, Gamle Oslo, Grünerløkka og Stovner vurderte at søkeren var varig økonomisk vanskeligstilt, fordi han hadde lav utdannelse, arbeidet i et lavtlønnet yrke og hadde små utsikter til inntektsøkning.

Tre av bydelene som ville gi startlån (bydelene Gamle Oslo, Nordre Aker og Stovner), uttrykte tvil eller at det ikke var sikkert at søkeren ville blitt prioritert dersom bydelen hadde andre søkere med helsemessige utfordringer, barnefamilier eller søkere som bodde i kommunal bolig.

Oppsummering av vignettundersøkelsen

I hver av de fire fiktive sakene ville søkerne fått lån i minst tre av bydelene. Bydel Sagene ville ikke gitt lån til noen av søkerne, mens Bydel Gamle Oslo ville gitt lån til alle søkerne. Selv om dette er fiktive saker, gir undersøkelsen innsikt i forskjeller i måten vurderinger gjøres på. Oppsummert gjaldt forskjellene

- i hvilken grad sparepotensial ble vurdert, og med hvilken konklusjon
- hva som ble regnet med som helsemessige og sosiale forhold som skulle vektlegges
- tildeling til søkere som ikke var i prioriterte grupper
- om midlertidig inntekt ble lagt til grunn
- hvor lavt forbruk sammenlignet med SIFOs referansebudsjett som kan legges til grunn i beregningen av betjeningsevne
- antatt pris for egnet bolig
- lånets nedbetalingstid
- hva som skulle til for å vurdere tilskudd, og hvor stort tilskudd som ble gitt
- i hvilken grad hele søkers egenkapital forutsettes brukt på kjøpet av bolig, eller om en gitt sum av egenkapitalen ble holdt utenfor

3.2.4 Velferdsetatens tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling

Når kommunens saksbehandling av startlån er fordelt på femten bydeler, kan man fremme likebehandling blant annet ved å ha felles møtesteder og kompetanseheving for saksbehandlere og ledere. Velferdsetaten gjennomførte felles oppfølgingsmøter med bydelene fire ganger i året, der blant annet startlån var tema. Etaten gjennomførte i tillegg fire felles fagmøter hvert år, hvorav to handlet om startlån og tilskudd. I Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø fikk vi oppgitt at saksbehandlere og ledere deltok i disse møtene. Ifølge seksjonssjefen i Velferdsetaten deltok alltid de fleste bydeler, og alle bydelene var innom fagmøtene i løpet av noe tid.

Ifølge seksjonssjefen i Velferdsetaten tok de også imot henvendelser fra bydeler som ønsket å drøfte vanskelige enkeltsaker. Ifølge intervjuutsagn i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø brukte begge bydelene denne muligheten. I Velferdsetaten ble det nevnt at noen bydeler nok oftere kunne brukt veiledningstilbudet.

Det gikk frem av intervjuutsagn i Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø at det ikke hadde vært et kurstilbud for saksbehandlere spesifikt om startlån de siste årene. Kompetansehevingen foregikk i praksis gjennom saksbehandling og kvalitetssikring ved det enkelte boligkontor, på felles møtesteder og gjennom Velferdsetatens veiledning i enkeltsaker.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ved at Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde annenhåndsgodkjenning av vedtak og dialog mellom leder og saksbehandler ved behov, hadde begge bydelene prosesser som kunne brukes til å forebygge usaklig forskjellsbehandling. Bydel Østensjø hadde i tillegg vedtaksmøter, som var et egnet tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling, ved at flere deltok i vurderingen av saker, og flere saker ble sett i sammenheng.

Vår sammenligning av Bydel St. Hanshaugens og Bydel Østensjøs saksbehandling av utvalgte søknader fra enslige uføre synliggjør noen kilder til ulike vurderinger av søknader fra denne gruppen. Enslige uføre vil ofte ha svak betjeningsevne og kan derfor ha behov for ulike tilpasninger for å kunne finansiere et lån. De to bydelene la ulik boligpris til grunn som utgangspunkt for vurdering av betjeningsevne. For denne gruppen kunne det også ha stor effekt i hvilken grad de to bydelene la til grunn et redusert forbruk sammenlignet med SIFOs referansebudsjett, og hvor stort tilskudd bydelene var villig til å gi. Slike forskjeller gir risiko for at det kan forekomme usaklig forskjellsbehandling av søkere i denne gruppen, både internt i bydelene og på tvers av de to bydelene.

Vignettundersøkelsen som alle 15 bydelene besvarte, viste at bydelene med samme opplysninger om en sak gjorde ulike vurderinger. Det fremkom også av vignettundersøkelsen at bydelene la ulike estimater av pris for egnet bolig til grunn i sin vurdering av søknader om startlån. Det gjorde at samme søker kunne bli vurdert å ha betjeningsevne for lån i én bydel, men ikke i en annen. Det medførte også at startlåsmottakere fra ulike bydeler ble utstyrt med ulik størrelse på finansieringsbevisene, til tross for at søkerne i stor grad konkurrerte om boliger i de samme områdene.

Velferdsetaten hadde møteplasser med bydelene som kunne bidra til å motvirke usaklig forskjellsbehandling. Samtidig var det en del bydeler som etterlyste mer veiledning fra Velferdsetaten.

Til tross for ulike tiltak for å sikre likebehandling tyder undersøkelsen på at bydelene la til grunn ulike forutsetninger ved behandlingen av søknader om startlån og tilskudd. Bydelene skal ha frihet til å utøve skjønn, og det kan være ulik befolkningssammensetning og behov som i noen grad forklarer forskjeller. Kommunerevisjonen mener likevel at noen av forskjellene som har fremkommet i denne undersøkelsen, kan ha medført usaklig forskjellsbehandling av søkere. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om eksisterende tiltak fra Velferdsetaten var tilstrekkelige for å redusere risikoen for usaklig forskjellsbehandling.

4. Saksbehandling

Saksbehandling av søknader om startlån og boligtilskudd skal skje i henhold til alminnelige saksbehandlingsregler som skal sikre den enkeltes rett til å få behandlet sine saker på en forsvarlig og riktig måte. Videre skal saksbehandlingen skje i henhold til regelverk om startlån som skal sikre at ordningen forvaltes i tråd med formålet. I dette kapitlet ser vi på opplysning av saken, saksbehandlingstid, behovsprøving, prioritering av utvalgte grupper og vurdering av betjeningsevne. Temaene er undersøkt med utgangspunkt i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. For temaene saksbehandlingstid og prioritering av utvalgte grupper har vi i tillegg sett på alle bydelene.

4.1 Opplysning av saken i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

4.1.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Ifølge saksbehandlerne og lederne ved boligkontorene i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø startet saksbehandlingen alltid med å vurdere om søknaden var godt nok opplyst og om det manglet nødvendig dokumentasjon. Begge steder ga informantene uttrykk for at søknader ofte manglet nødvendig dokumentasjon, for eksempel arbeidskontrakt, lønns slipper eller attest fra lege om helseutfordringer.

I saker der det manglet dokumentasjon, etterspurte vanligvis saksbehandleren dokumentasjon ved hjelp av saksbehandlingssystemet Startskudd. Søkeren fikk da en melding fra systemet om hvilke dokumenter som manglet, og en frist på to uker til å sende dem inn. Vi ble fortalt at søkeren kunne be om utsatt frist hvis det tok lengre tid å fremskaffe dokumentasjonen. Fristutsettelse krevde ikke manuell saksbehandling. Det var en automatisert prosess i Startskudd som søker selv satte i gang. Det var ingen begrensning på antall ganger en søker kunne utsette fristen for å sende inn ny dokumentasjon.

Når søkerens frist for å sende inn ny dokumentasjon løp ut, sendte Startskudd automatisk en melding til søkeren om at saken var avsluttet. I Bydel St. Hanshaugen var det 15 saker i 2019 som hadde blitt avsluttet fordi søkeren ikke hadde sendt inn etterspurt dokumentasjon, eller svart på spørsmål innen fristen. I Bydel Østensjø var det 60 saker som hadde blitt avsluttet av denne grunnen i 2019.

Ifølge lederen i Bydel St. Hanshaugen var saksbehandlingen basert på dokumentasjon innsendt av søkeren, enten sammen med søknaden eller etter at saksbehandleren hadde bedt om det. En saksbehandler i Bydel St. Hanshaugen fortalte at hun i tillegg hentet inn opplysninger i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og Gjeldsregisteret. I Bydel Østensjø fikk vi oppgitt at saksbehandlerne rutinemessig hentet inn opplysninger fra Infotorg, i tillegg til de nevnte registrene, og at de i noen tilfeller ville be NAV om opplysninger. I vår saksgjennomgang så vi et eksempel på at Bydel Østensjø hadde kontrollert opplysninger fra søkeren mot Enhetsregisteret og forelagt informasjonen for søkeren.

Nødvendig dokumentasjon i sakene?

Kommunerevisjonen har gjennomgått et tilfeldig utvalg startlånssaker i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø, for å se om sakene inneholdt dokumentasjonen som var nødvendig ifølge Husbankens veiledning (jf. vedlegg 2 om metode). Utvalget inkluderte 6 tilsagn og 9 avslag fra hver bydel, totalt 30 saker.

I 25 av de 30 sakene hadde boligkontoret etterspurt mer dokumentasjon fra søkeren for å opplyse saken.

I Bydel St. Hanshaugen var nødvendig dokumentasjon innhentet i 14 av 15 saker før vedtak ble fattet. I én sak fikk boligkontoret – før avslaget ble fattet – opplysninger om at den ene personen i husholdningen hadde høyere inntekt enn det som ble lagt til grunn for avslaget, uten at boligkontoret innhentet dokumentasjon. Det videre forløpet i saken viser at det allerede før avslaget var mulig å fremskaffe dokumentasjon på denne inntekten, dels ved lønsslipper, dels ved arbeidskontrakt som viste høyere stillingsprosent og lønn.

I Bydel Østensjø var nødvendig dokumentasjon innhentet før vedtak ble fattet i alle de undersøkte sakene.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde etablert en praksis som skulle sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst. Vår gjennomgang av startlånssaker viser at Bydel Østensjø hadde innhentet nødvendig dokumentasjon i samtlige gjennomgåtte saker. I Bydel St. Hanshaugen var imidlertid én av de tilfeldig valgte sakene ikke godt nok opplyst. Bydelen hadde ikke innhentet tilstrekkelig informasjon før den fattet vedtak, og la til grunn feil inntekt. Dersom den høyere lønnen hadde blitt lagt til grunn, hadde ikke avslagsgrunnen som ble gitt – manglende betjeningsevne – vært relevant. Når et vedtak fattes uten at saken er tilstrekkelig opplyst, er det en risiko for at vedtaket blir feil.

4.2 Saksbehandlingstid**4.2.1 Revisjonskriterium**

- Bydelen skal behandle søknader om startlån og tilskudd til etablering uten ugrunnet opphold.

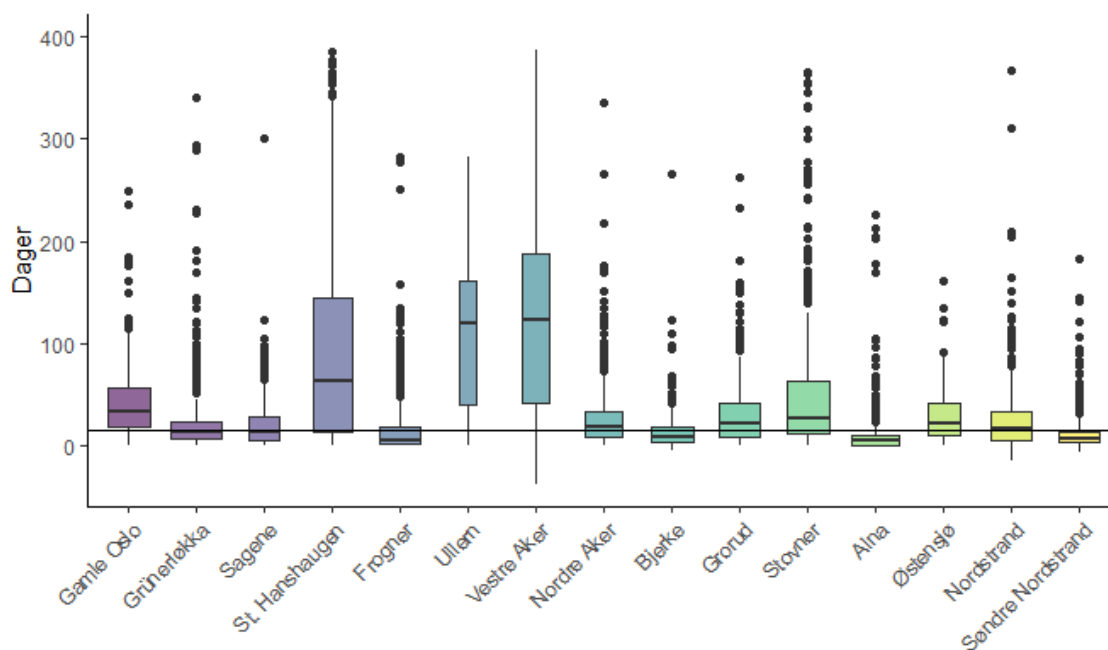
4.2.2 Faktabeskrivelse

Vi har lagt til grunn at saksbehandlingstiden løper fra den dagen bydelene mottar en søknad. I saker der saksbehandleren må etterspørre flere opplysninger eller dokumentasjon fra søkeren, er det rimelig å gjøre fratrekk for tiden søkeren bruker til å ettersende opplysningene eller dokumentasjonen. Idet en sak er tilstrekkelig opplyst, ligger tidsbruken igjen hos bydelene. Vi har hatt tilgang til data om ulike deler av saksbehandlingsprosessen. For alle bydelene har vi gjennomgått data om tiden fra sist innkomne dokument i saken og frem til vedtak. I tillegg har vi for alle bydelene innhentet data om saksbehandlingstiden i klagesaker. For Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har vi hatt tilgang til data om hele saksbehandlingsprosessen – fra søknad, via eventuelle foreløpige svar, til vedtak – i de 30 tilfeldig valgte sakene.

Alle bydeler

I dataene om alle sakene som ble behandlet i Startskudd i perioden 2017–2019, ligger det opplysninger som lar oss beregne kalendertiden fra det siste dokumentet kom inn i en sak, og til vedtak ble fattet. Vedtak kan hovedsakelig være avslag, finansieringsbevis eller tilsagn om finansiering av konkret bolig. I mange saker vil beregningen vår gå i bydelenes favør, blant annet fordi sakene ble behandlet også i perioden før det siste dokumentet kom inn. I figur 10 har vi bydel for bydel gjengitt fordelingen av saksbehandlingstid fra siste dokument til vedtak.

Figur 10 Bydelenes saksbehandlingstid fra siste dokument til vedtak i Startskudd 2017–2019 (N = 5303)



Note: Den vannrette sorte linjen gjennom hele figuren er median saksbehandlingstid for bydelene samlet sett. Den tykke streken i hver boks viser medianen for den enkelte bydel: 50 prosent av sakene hadde kortere saksbehandlingstid enn medianen, 50 prosent hadde lengre. Høyden på hver boks viser spredningen til den halvparten av sakene som hadde saksbehandlingstid nærmest medianen. De lodrette strekene over og under boksene viser at bydelene også hadde saker med disse saksbehandlingstidene. Punktene viser enkeltsakene med lengst saksbehandlingstid i hver bydel. Boksenes bredde er proporsjonal med kvadratroten av antall saker i hver bydel. Figuren er basert på alle saker der bydelene fattet vedtak i Startskudd 2017–2019.

Figur 10 viser at median saksbehandlingstid, fra sist innkomne dokument til vedtak, i hele Oslo var 15 dager. Det var ni bydeler som lå over medianen. Blant disse var det spesielt tre bydeler som skilte seg ut med spesielt lang saksbehandlingstid. Det var Bydel St. Hanshaugen, med en median på 64 dager, Bydel Ullern, med en median på 120 dager, og Bydel Vestre Aker, med en median på 129 dager.

Saksbehandlingstider i Bydel St. Hanshaugen er nærmere omtalt senere i dette kapittelet.

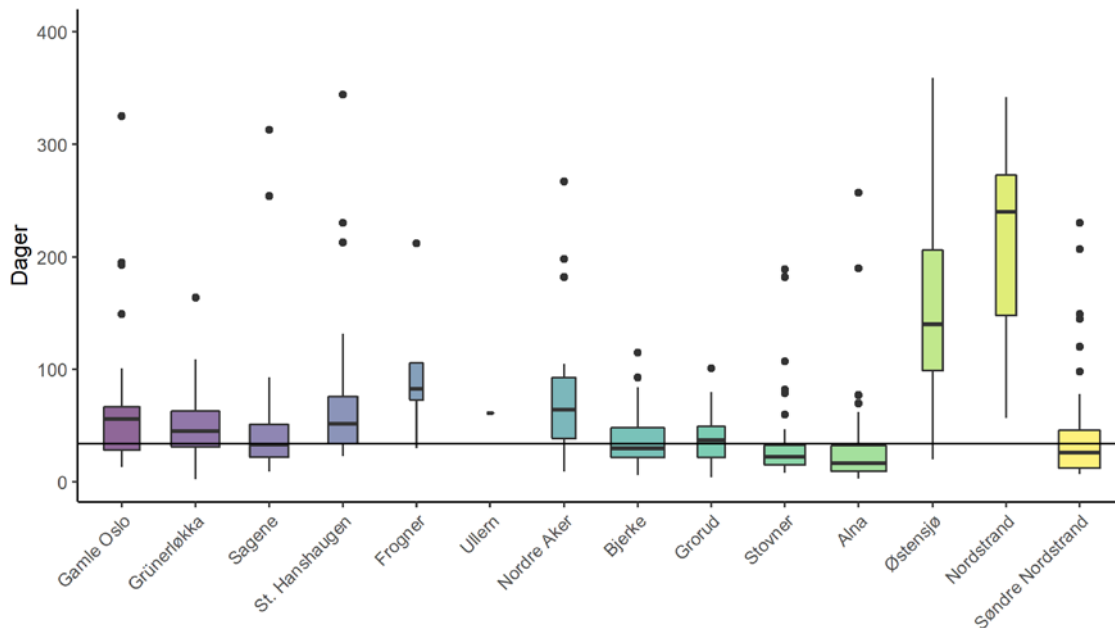
Ifølge Bydel Ullern var hovedårsaken til lengre saksbehandlingstid ved boligkontoret at det var én stilling til hele boligvirkemiddelfeltet (startlåns- og tilskuddsordningen – inkludert tilskudd til tilpasning og refinansiering, samt kommunal bolig, bytte av bolig, fornyelse av leiekontrakter, statlig bostøtte, kommunal bostøtte og klagesaker innenfor

hver kategori). Bydelen opplyste at boligkontoret fra våren 2020 fikk hjelp til skanning av saker i Gobo, saksbehandlingssystemet for tildeling av kommunale boliger, og noe hjelp knyttet til statlig bostøtte.

Bydel Vestre Aker var kjent med at det var relativt lang saksbehandlingstid for søknader om startlån. Dette skyldtes ifølge bydelen en stor søknadsmengde på de boligsosiale virkemidlene som startlånsordningen var del av, og at bydelen i den aktuelle perioden kun hadde ett årsverk for saksbehandling av de boligsosiale virkemidlene.

I tillegg til førstegangs saksbehandling behandlet bydelene også klager på vedtak om startlån. I klagesaker der bydelene opprettholdt vedtaket, skulle de sende saken til juridisk seksjon i Velferdsetaten for videre behandling. Seksjonen er faglig sekretariat for Oslo kommunes klagenemnd. Velferdsetatens oversikt over klagesaker gjør det mulig å beregne kalendertiden fra bydelene mottok klagen, og til de sendte sakene videre til sekretariatet.¹ I figur 11 har vi gjengitt fordelingen av bydelenes saksbehandlingstid i klagesaker mottatt av sekretariatet i perioden 2017–2019.

Figur 11 Bydelenes saksbehandlingstid i klagesaker 2017–2019 (N = 463)



Note: Den vannrette sorte linjen gjennom hele figuren er medianen for bydelene samlet sett. Den tykke streken i hver boks viser medianen for den enkelte bydel: 50 prosent av klagesakene hadde kortere saksbehandlingstid enn medianen, 50 prosent hadde lengre. Høyden på hver boks viser spredningen til den halvparten av sakene som hadde saksbehandlingstid nærmest medianen. De lodrette strekene over og under boksene viser at bydelene også hadde saker med disse saksbehandlingstidene. Punktene viser enkeltsakene med lengst saksbehandlingstid i hver bydel. Boksenes bredde er proporsjonal med kvadratroten av antall saker i hver bydel. Figuren er basert på Velferdsetatens oversikt over klagesaker behandlet av faglig sekretariat for Oslo kommunes klagenemnd. Det var én sak fra Bydel Ullern i oversikten, og ingen saker fra Bydel Vestre Aker.

Figur 11 viser at median saksbehandlingstid i klagesaker i hele Oslo var 34 dager. Det var ni bydeler som lå over medianen. Blant disse var det spesielt to bydeler som skilte

¹ I rapport 7/2015 *Saksbehandlingen av klagesaker i Oslo kommunes klagenemnd* omtalte vi også det faglige sekretariatets og klagenemndas saksbehandlingstid.

seg ut med relativt lang saksbehandlingstid. Det var Bydel Østensjø, med en median på 140 dager, og Bydel Nordstrand, med en median på 240 dager.

Lederen ved boligkontoret i Bydel Østensjø oppga noen mulige forklaringer på den lange saksbehandlingstiden for klagesaker i bydelen. For det første hadde boligkontoret de siste ti årene sett en dreining fra en overvekt av klager på vedtak om kommunal bolig til flere og flere klager på vedtak om startlån. Da disse klagenene var mer kompliserte å behandle, var dette noe av årsaken til den økte tidsbruken. Særlig klager på vedtak om startlån til refinansiering hadde bidratt til økt kompleksitet. For det andre hadde bydelen høsten 2016 gjort en organisasjonsmessig endring av klagesaksbehandlingen som medførte en opplæringsperiode for saksbehandlerne.

Avdelingslederen ved NAV Nordstrand viste til at de hadde funnet mange gamle klagesaker i arkivmapper etter at boligkontoret flyttet til NAV. Hun oppga at det fra og med 2019 var iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker.

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

I de 30 tilfeldig valgte sakene i bydelene St. Hanshaugen og Østensjø har vi undersøkt saksbehandlingstiden fra bydelen mottok søknaden om startlån, og frem til første vedtak i saken. Vi har definert kalendertiden fra søknad til vedtak som bruttotiden i saken. I hver sak der saksbehandleren kontaktet søkeren for å etterspørre flere opplysninger eller dokumentasjon, har vi også undersøkt hvor lang tid søkeren brukte på å ettersende opplysningene eller dokumentasjonen. Ved å gjøre fratrukk for søkerens tidsbruk har vi beregnet netto saksbehandlingstid i hver sak. I sakene der bydelens første svar til søkeren ikke var et vedtak, men i stedet et foreløpig svar, en anmodning om tilleggsopplysninger eller et annet svar på henvendelsen, har vi også undersøkt hvor lang tid det tok fra søknaden ble mottatt, og til henvendelsen først ble besvart. Tabell 3 gjengir medianene til disse målene.

Tabell 3 Saksbehandlingstid fra søknad til vedtak (median antall dager), Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

	Median bruttotid	Median nettotid	Median tid til første svar
St. Hanshaugen	136	126	114
Østensjø	50	36	7

Note: Median bruttotid og nettotid er basert på 15 saker i hver bydel. Median tid til første svar gjelder 9 saker i Bydel St. Hanshaugen og 13 saker i Bydel Østensjø.

Når det gjelder Bydel St. Hanshaugen, viser tabell 3 at det i halvparten av de undersøkte sakene ikke ble fattet vedtak før etter 136 dager, eller 4,5 måneder. Fratrukk for søkerens tidsbruk gir en median på 126 dager, eller 4,1 måneder. Blant de undersøkte sakene var det én sak der det gikk 380 dager, altså over ett år, før vedtak ble fattet, målt både som brutto- og nettotid. I én av sakene med lang bruttotid hadde søkeren brukt 223 dager på å sende inn fullstendig dokumentasjon etter at saksbehandler hadde bedt om mer dokumentasjon. Søkeren hadde sendt inn første del av den manglende dokumentasjonen fem dager etter at saksbehandler ba om den. Deretter gikk det 117 dager før boligkontoret etterlyste den andre delen av dokumentasjonen som manglet. Det gikk 35 dager fra saksbehandlerens purring til søkeren sendte inn den gjenstående dokumentasjonen.

Lederen ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen opplyste at forklaringen på lang saksbehandlingstid i tre av sakene var at det var lengre saksbehandlingstid i månedene juni, juli og august på grunn av ferieavvikling. Han påpekte at søkerne skulle ha fått melding om dette. En slik melding var ikke gitt i disse tilfellene.

I Bydel Østensjø var median bruttotid 50 dager og median nettotid 36 dager. I to av de syv sakene med brutto saksbehandlingstid over medianen kunne lengden på saksbehandlingstiden tilskrives at søkeren brukte lang tid på å sende inn fullstendig dokumentasjon. Saken med lengst saksbehandlingstid hadde en bruttotid på 86 dager og nettotid på 85 dager. I den aktuelle saken forklarte boligkontoret den lange saksbehandlingen med mange innkomne saker, og at saken ble nedprioritert fordi den sannsynligvis ville resultere i avslag på grunn av manglende startlånsmidler. Avslag på grunn av manglende startlånsmidler ble da også utfallet av saken.

I sakene der de to bydelene først besvarte søknaden med et foreløpig svar, en anmodning om tilleggsopplysninger eller et annet svar på henvendelsen, gikk det i fem av Bydel St. Hanshaugens saker 114 dager eller mer fra søknad til svar. I én sak gikk det 357 dager. I Bydel Østensjø var medianen syv dager. I én sak brukte Bydel Østensjø 48 dager på å sende et første svar. Både i denne saken og i en sak der bydelen brukte 36 dager på å sende et første svar, opplyste Bydel Østensjø at sakene kom inn i april 2019, en periode da bydelen mottok flere søknader enn normalt og derfor hadde lengre saksbehandlingstid enn normalt. Ferdigbehandling av allerede innkomne saker ble da prioritert før påbegynnelse av nye, herunder en første gjennomgang av saker med etterspørsel etter dokumentasjon.

Forvaltningslovens bestemmelser om foreløpig svar nevner spesielt tilfeller der en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt, jf. § 11 a tredje ledd. Blant de 15 undersøkte sakene i Bydel St. Hanshaugen var det 14 saker med brutto saksbehandlingstid på over én måned. I ingen av disse sakene hadde bydelen svart på henvendelsen innen én måned. Også i Bydel Østensjø var det 14 saker med brutto saksbehandlingstid på over én måned. Bydelen hadde i ti av disse sakene svart søker før én måned var gått.

I intervjuer med ansatte ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen ble det vist til at bydelen hadde hatt utfordringer med saksbehandlingstid i startlånssaker. Vi fikk oppgitt at boligkontoret i perioder hadde hatt høyt sykefravær og i tillegg en del ressurskrevende oppfølging av kommunale boliger. Fra våren 2019 ble det ansatt en medarbeider midlertidig i en 50 prosent stilling for å jobbe med startlån med hovedformål å forbedre saksbehandlingstiden. Ifølge boligkontorets leder var saksbehandlingstiden i 2020 mer tilfredsstillende.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel St. Hanshaugen, Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker hadde en saksbehandlingstid for søknader om startlån som var mange ganger lengre enn det som var vanlig i Oslo kommune. De tre bydelene viste blant annet til kapasitetsutfordringer som forklaringer på den lange saksbehandlingstiden.

I klagesaker hadde Bydel Østensjø og Bydel Nordstrand en saksbehandlingstid som var flere ganger lengre enn normalen i Oslo kommune.

Begrenset kapasitet i forhold til arbeidsmengde kan være saklig grunn til lang saksbehandlingstid i enkeltsaker. I bydelene St. Hanshaugen, Ullern, Vestre Aker, Østensjø og Nordstrand, der saksbehandlingstiden over tid var vesentlig lengre enn i andre bydeler som behandlet samme type saker, var saksbehandlingstiden ikke tilfredsstillende.

Bydel St. Hanshaugen hadde ikke praksis for å sende foreløpig svar når søknader ikke kunne besvares i løpet av én måned etter mottak. Det er i strid med forvaltningsloven § 11 a. I sakene der bydelen først besvarte søknaden med et foreløpig svar, en anmodning om tilleggsopplysninger eller et annet svar på henvendelsen, gikk det for lang tid.

Bydel Østensjøs praksis med å besvare søknader, stort sett kort tid etter at de var kommet inn, var tilfredsstillende.

4.3 Behovsprøving

4.3.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal tildele startlån etter en behovsprøving. I vurderingen skal bydelen legge vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.

4.3.2 Faktabeskrivelse

Behovsprøving i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

Ifølge saksbehandlerne og lederne ved boligkontorene i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø gjorde de alltid en behovsprøving før de fattet vedtak om startlån. Noen søknader ble omtalt som «enkle avslag». Det var søknader fra personer som ikke kunne sies å være varig vanskeligstilte, for eksempel førstegangsetablerere uten barn, studenter og personer med høy inntekt. Begge bydelene viste til at unge personer ofte fikk avslag på dette grunnlaget.

Bydel Østensjø hadde utarbeidet en intern prioriteringsliste med øvre inntektsgrenser for ulike husholdningsstørrelser, som støtte for å vurdere om søkere hadde for høy inntekt til å kunne anses som vanskeligstilte.

Når det gjaldt vurdering av sparepotensial, fortalte lederen og saksbehandleren i Bydel St. Hanshaugen at mange av søkerne i bydelen var i målgruppen og vanskeligstilte, og at en vurdering av sparepotensial derfor ofte ikke var så relevant. De trakk særlig frem barnefamilier, der behovet for å skaffe en egnet bolig raskt ble vektlagt mer i vurderingen enn sparepotensial for boligkjøp frem i tid. Bydelen fikk i tillegg en del søknader fra studenter, siden det var en del studentleiligheter i bydelen. Saksbehandlere fortalte at når de ga avslag til studenter, henviste de søkerne til å spare og søke lån i vanlig bank.

Ifølge lederen ved boligkontoret i Bydel Østensjø vurderte de søkerens sparepotensial. Hvis søkerens opplysninger om inntekt og forbruk viste et overskudd, samtidig som søker ikke hadde egenkapital, kunne det føre til avslag med begrunnelse at vedkommende kunne spare opp nok egenkapital over noe tid.

Gjennomgangen av 30 tilfeldig valgte saker i de to bydelene viste at bydelene hadde foretatt en behovsprøving i alle sakene der det var relevant.

Bydel St. Hanshaugen hadde

- vurdert om søkeren var varig vanskeligstilt i fjorten av fjorten relevante saker
- vurdert sparepotensial i ni av ni relevante saker

Bydel Østensjø hadde

- vurdert om søkeren var varig vanskeligstilt i ti av ti relevante saker
- vurdert sparepotensial i fem av fem relevante saker

Vurdering av sparepotensial i alle bydelene

Mer generelt har vi i intervjuer og møter med seksjonssjefen i Velferdsetaten og sekretariatet for Oslo kommunes klagenemnd fått opplyst at de hadde erfaring med at vurdering av sparepotensial var noe bydelene kunne synes var vanskelig.

I Kommunerevisjonens vignettundersøkelse, der alle de femten bydelene fikk fire fiktive søknader om startlån (jf. kapittel 3, vedlegg 2 og 5), hadde noen av bydelene vurdert søkerens sparepotensial i to av sakene.

I den ene fiktive saken, som gjaldt en enslig kvinne med en psykisk utviklingshemmet bror, ville tre av femten bydeler gi søkeren startlån. Fem av bydelene hadde kommentarer knyttet til søkerens sparepotensial, og av disse vurderte tre at søkeren hadde et sparepotensial, mens to vurderte at søkeren ikke hadde sparepotensial. Én av bydelene som vurderte at søkeren kunne spare, kom frem til at sosiale hensyn veide tyngre, slik at bydelen likevel ville gi startlån. Én av bydelene som vurderte at søkeren ikke kunne spare, tok dette med i en helhetsvurdering som ledet frem til at bydelen ville gi søkeren startlån. Ingen hadde brukt det at søker ikke hadde utnyttet sparepotensialet sitt, som avslagsgrunn.

I den andre fiktive saken, som gjaldt en enslig mann med lavinntektsjobb, ville seks bydeler gi søkeren startlån, mens ni bydeler ville gi avslag. Tretten av femten bydeler hadde kommentarer til søkerens sparepotensial. Syv bydeler ville gi søkeren avslag der det at søkeren ikke hadde utnyttet sparepotensialet sitt, var en del av begrunnelsen, eventuelt i kombinasjon med at søkeren ikke var varig vanskeligstilt. Noen av bydelene vektla i denne sammenheng at søkeren, i tillegg til å kunne spare penger med den inntekten han hadde i dag, hadde mulighet til å jobbe ekstra eller ta utdanning for å skaffe seg en bedre betalt jobb. Seks bydeler som hadde vurdert søkerens sparepotensial, kom til at søkerens sparepotensial var for lavt, eller at han hadde små utsikter til inntektsøkning og dermed kunne anses som varig vanskeligstilt.

Behandlingen av de to vignettene viser at bydelene gjorde ulike vurderinger knyttet til sparepotensial. Det varierte om bydelene vurderte sparepotensial i det hele tatt. I de tilfellene de gjorde det, kunne bydelene – med de samme opplysningene – komme frem til at søkerens sparepotensial var avslagsgrunn, eller at søkeren ikke kunne spare opp nok penger innen rimelig tid og derfor var varig vanskeligstilt.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø tildelte startlån etter en behovsprøving og gjorde vurderinger av om søkeren var langvarig vanskeligstilt, og om søkeren hadde utnyttet sparepotensialet sitt. Undersøkelsen rettet mot alle bydelene tyder på at vurderinger av sparepotensial kunne gjøres på ulike måter, og være ulike fra bydel til bydel. Det ga risiko for forskjellsbehandling.

4.4 Prioritering av barnefamilier og leietakere i kommunale boliger

4.4.1 Revisjonskriterier

- Uavhengig av bydelens vurderinger etter forrige kriterium (om behovsprøving) bør bydelen vurdere om den kan gi startlån i tilfeller der
 - 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
 - søkeren bor i kommunal bolig
- Bydelen bør prioritere barnefamilier og personer som leier kommunal bolig, ved tildeling av startlån og tilskudd til etablering.

4.4.2 Faktabeskrivelse

Tre bydeler hadde egne dokumenter som definerte bydelens prioriterte grupper for startlån og tilskudd. Det var Bydel Gamle Oslo, Bydel Nordstrand og Bydel Østensjø.

Ifølge Bydel Gamle Oslos prioriteringsliste (datert 24. september 2019) hadde barnefamilier i kommunal bolig høyeste prioritet. Barnefamilier i privat bolig og husholdninger uten barn i kommunal bolig var rangert som nummer to og tre.

Bydel Nordstrands dokument (datert 11. januar 2019) viste at utgangspunktet for prioritering var et mål om at 50 prosent av startlånmottakerne skulle være barnefamilier. Forhold som deretter skulle vektlegges, var først om saken gjaldt refinansiering (slike saker haster), og deretter om søkerne var kommunale leietakere.

Bydel Østensjø's prioriteringsliste ble opprettet i løpet av undersøkelsesperioden (26. mai 2020). Ifølge lederen tok den utgangspunkt i prinsipper for prioritering som alle saksbehandlere på kontoret var enige om, og allerede fulgte. Det fremgikk at bydelen skulle prioritere barnefamilier og personer som leier kommunal bolig.

Vi stilte spørsmål om målgrupper og prioriteringer i alle intervjuer vi gjennomførte i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. I begge bydelene viste saksbehandlerne og lederne til at målgruppene for startlån var barnefamilier, personer med helseutfordringer og personer som leier kommunal bolig.

Kommunerevisjonen har i gjennomgangen av 30 saker i de to bydelene undersøkt avslagene gitt til barnefamilier, husstander med sosiale eller helsemessige utfordringer og leietakere i kommunal bolig. Vi har sjekket om avslag ble gitt med annen begrunnelse enn at søkeren ikke hadde betjeningsevne, eller at søkeren kunne få lån i banken. Blant de 30 sakene var det 11 avslag som var gitt til de ovennevnte gruppene. I ni av de elleve avslagene ble det begrunnet med at søkeren ikke hadde betjeningsevne, eller at søkeren kunne få lån i vanlig bank. Det gjaldt fire av fire slike avslag i Bydel St. Hanshaugen og fem av syv i Bydel Østensjø.

De to andre avslagene i Bydel Østensjø var begrunnet med at bydelen ikke hadde mer startlåns- eller tilskuddsmidler igjen det aktuelle året. I begge tilfeller skrev bydelen i avslaget at søkeren kunne søke igjen ved årsskiftet. Begge husholdningene søkte på nytt, og i løpet av 2020 fikk begge husholdningene finansieringsbevis, og de kjøpte etter hvert egen bolig.

I vignettundersøkelsen til alle bydelene handlet én av de fiktive sakene om en barnefamilie der mor hadde fast jobb, mens far hadde helseutfordringer og en inntekt i form av arbeidsavklaringspenger. Tolv bydeler ville gitt familien avslag med begrunnelse i farens uavklarte inntektssituasjon, siden arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. De tre bydelene som ville gi lån, la alle vekt på at husstanden var en barnefamilie, og at mannen i familien hadde helseutfordringer.

Vi har gjort statistiske analyser av alle startlånssaker i Oslo behandlet i Startskudd 2017–2019, for å se om det var høyere sannsynligheten for tilsagn i saker der

- det var barn i husstanden
- søkeren leide kommunal bolig
- søkeren oppga helsemessige utfordringer

Vi fant at alle disse forholdene økte sannsynligheten for tilsagn (jf. modell 1 i tabell 5, vedlegg 4). For å isolere effekten av de nevnte forholdene har vi også korrigert for blant annet inntekt, utgifter og vedtakstidspunkt. Den statistiske analysen er beskrevet i vedlegg 4.

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel St. Hanshaugen, Bydel Østensjø og de øvrige bydelene så ut til å etterleve kriteriene om spesielt å vurdere og prioritere barnefamilier, husstander med særlige sosiale eller helsemessige utfordringer og personer i kommunal bolig.

4.5 Betjeningsevne i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

4.5.1 Revisjonskriterium

- Før bydelen fatter vedtak, må bydelen vurdere om søkeren har evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Kravet gjelder saker der søkeren ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

4.5.2 Faktabeskrivelse

I saksbehandlingssystemet Startskudd kunne saksbehandlerne simulere ulike lån ved å legge inn opplysninger om søkerens inntekter og utgifter og gjøre ulike antakelser om rentebetingelser og nedbetalingstid.

Vurdering av inntekt

Betjeningsevnen skal være over tid, og det er som hovedregel kun fast inntekt, enten fra arbeid eller trygd, som kan legges til grunn.

Kommunerevisjonen har i gjennomgangen av til sammen 30 saker i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø undersøkt hva slags inntekt som var lagt til grunn. I de aller fleste

sakene var betjeningsevne vurdert med utgangspunkt i aktuell fast inntekt. I to av sakene i Bydel St. Hanshaugen var det noe annerledes:

I den ene saken var det gjort unntak fra kravet om at fast, varig inntekt skal legges til grunn. I denne saken hadde bydelen lagt til grunn arbeidsavklaringspenger som inntekt. Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse og skal normalt ikke legges til grunn som inntekt. Det var i saken ikke dokumentert hvorfor bydelen mente det var forsvarlig å legge til grunn arbeidsavklaringspenger som en del av husstandens inntekter. Lederen for boligkontoret opplyste at husstanden i den bestemte saken var fulgt tett opp fra søknaden kom inn. Det var medsøkerens inntekt som var arbeidsavklaringspenger (AAP); hovedsøkeren hadde fast inntekt. Han forklarte at grunnen til at AAP ble lagt til grunn, var husstandens store behov for bolig. Som begrunnelse for at det var forsvarlig å legge til grunn AAP som inntekt i denne saken, viste han til at boligkontoret bare hadde lagt til grunn halv AAP for å være sikker på at husstanden skulle klare seg, selv om medsøkers inntekt skulle endre seg. Aktuelle endringer i inntekten ville være overgang til halv AAP og halv uføretrygd, 100 prosent uføretrygd eller deltidsarbeid. I alle tilfeller ville inntekten ikke bli lavere enn det som var lagt til grunn i beregningen, ifølge boligkontorets leder.

I den andre saken, som vi også har omtalt i underkapittel 4.1.2, hadde bydelen ikke lagt til grunn oppdaterte opplysninger om inntekt innen det ble gitt avslag i saken. Det innebar at betjeningsevnen ble vurdert som svakere enn den var.

Budsjettering av forbruk

For å beregne søkerens forbruk tok saksbehandlingssystemet utgangspunkt i Forbruksforskningsinstituttet SIFOs referansebudsjett. SIFO-budsjettet skal vise alminnelige forbruksutgifter for ulike typer husholdninger. Det fremgår av fellesskrivet for Oslo kommune at SIFO-satsene skal brukes ved vurdering av hvor stort beløp som må avsettes til å dekke alminnelige levekostnader. Informanten i juridisk seksjon i Velferdsetaten opplyste at klagenemnden veldig sjelden la til grunn lavere satser for livsopphold enn SIFO i behandlingen av klagesaker, men erfarte at det her var ulik praksis i de forskjellige bydelene. Det var mulig både for søkeren og saksbehandleren å foreslå endringer i dette budsjettet.

Ansatte ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen opplyste at de kunne legge til grunn et lavere forbruk enn SIFOs satser. De fortalte at de måtte ha dokumentasjon for å gjøre slike unntak, i form av et budsjett eller en kontoutskrift, eller ved å se om søkeren hadde oppsparte midler. De fortalte at mange søkere oppga et lavere forbruk enn SIFO, og at saksbehandleren ofte justerte dette tilbake til SIFOs satser, eller et sted mellom søkerens egne opplysninger og SIFOs satser. Bydelen opplyste at de for en enslig person, der SIFOs satser var 9100–9500 kr, kunne legge til grunn et forbruk på 8000 kr, eller i spesielle tilfeller 7500 kr. Et eksempel på en budsjettpost som i noen tilfeller kunne reduseres, var transport. Fordi personer som mottar uføretrygd får rabatt på kollektivtransport, var det troverdig at personer med uføretrygd hadde et lavere forbruk, ble det sagt.

Ansatte ved boligkontoret i Bydel Østensjø oppga også at de kunne legge til grunn et noe lavere forbruk enn SIFOs satser, og at det for lånemottakere ville være fordelaktig å redusere det budsjetterte forbruket. De mente at SIFOs satser på noen områder kunne virke høye, og trakk frem familier med flere barn som en gruppe der forbruket kunne

være satt høyere enn nødvendig. En saksbehandler viste konkret til at SIFOs satser ikke tok hensyn til situasjoner der husstanden har delt omsorg for et barn, slik at barnet bor hjemme bare halvparten av tiden. Lederen og saksbehandlerne i bydelen opplyste at det var mange søkere som oppga et lavere forbruk enn SIFO, og at de da kunne forsøke å komme søkeren i møte ved å sette et forbruk mellom søkerens opplysninger og SIFOs budsjett.

I alle de 30 gjennomgåtte sakene var betjeningsevne vurdert med utgangspunkt i forventede fremtidige utgifter. Saksgjennomgangen viste for begge bydelene at det i flere tilfeller ble lagt til grunn et forbruk som var lavere enn det som er beregnet i SIFOs referansebudsjett. Det gjaldt seks saker i Bydel St. Hanshaugen og seks saker i Bydel Østensjø.

I én sak i Bydel Østensjø stilte vi spørsmål om en sak der boligkontoret hadde lagt til grunn et forbruk på 7256 kroner for en enslig mann, når SIFOs referansebudsjett for husholdningen var 9510 kr. Det lave budsjetterte forbruket var avgjørende for at personen fikk betjeningsevne for lån. Søkeren var gitt et tilskudd og et startlån med 50 års nedbetalingstid. Boligkontoret fremla en begrunnelse for hvorfor vedtaket var forsvarlig, og knyttet det til at søkeren var gitt en avtale om ti års fastrente, slik at vedkommende ville ha forutsigbare utgifter i overskuelig fremtid. I tillegg viste boligkontoret til at telefonutgiftene var antatt å bli lavere fordi SIFO lå over reelle normalutgifter for enslige, og at budsjettet til mat og drikke var redusert fra 2880 til 1880 kr.

Satsene som settes for forbruk, er av betydning fordi de påvirker hvor stor sum som kan settes av til betjening av lån per måned i søkerens budsjett. Hvis det budsjetterte forbruket reduseres med 1000 kroner, og denne summen i stedet benyttes til å nedbetale lån, kan lånebeløpet med dagens rentenivå økes med om lag 250 000 kroner, forutsatt en nedbetalingstid på 30 år.

4.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte søkerens betjeningsevne med støtte i simuleringer i saksbehandlingssystemet.

Bydel St. Hanshaugen hadde i én av de undersøkte sakene gjort unntak fra krav om at det er varig inntekt som skal legges til grunn, men bydelen kunne begrunne hvorfor det var forsvarlig. Imidlertid hadde bydelen i en annen sak lagt til grunn feil inntekt. Det førte til at betjeningsevnen ble vurdert som dårligere enn den faktisk var, og at søker fikk avslag på feil grunnlag.

I én av de undersøkte sakene i Bydel Østensjø var søkerens betjeningsevne i grenseland for hva som er forsvarlig. Vi merker oss imidlertid bydelens begrunnelse for hvorfor den mente det var forsvarlig å gi søkeren lån. En låntaker som ikke har god nok betjeningsevne, risikerer å misligholde boliglånet.

5. Å nå målgruppen

Startlån og tilskudd til etablering er virkemidler for at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer skal kunne skaffe seg egen bolig, og har etter en endring i forskriften i 2014 blitt spisset mer mot varig vanskeligstilte. Husstander med lav inntekt kan være avhengig av en tilpasning av lånebetingelsene eller tilskudd for å kunne finansiere en egnet bolig og betjene gjelden. For å nå de mest vanskeligstilte har vi lagt til grunn at bydelene må ha et system for prioritering. Vi har også sett på hva som ble gjort for at personer i målgruppen skulle være kjent med ordningen og kunne søke. Temaene er belyst med utgangspunkt i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Når det gjelder system for prioritering, har vi også sett på dette for alle bydelene samlet.

5.1 Lånebetingelser i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

5.1.1 Revisjonskriterium

- Bydelen bør vurdere om husstanden kan settes i stand til å betjene et startlån gjennom tilpasning av lånebetingelsene.

5.1.2 Faktabeskrivelse

De vanligste formene for tilpassede lånebetingelser var forlenget nedbetalingstid (inntil 50 år) og fastrente.

Forlenget nedbetalingstid – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

I Bydel St. Hanshaugen fikk vi opplyst at de tidligere hadde gitt inntil 50 års nedbetalingstid, men at de nå sjelden ga mer enn 45 års nedbetalingstid. Begrunnelsen var at Velferdsetaten hadde formidlet på fagmøter at 45 års nedbetalingstid gir handlingsrom til å gi lettelser til låntaker på et senere tidspunkt hvis det oppstår behov.

Ansatte ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen antydte at de la vekt på søkerens helse og sosiale forhold for å vurdere forlenget nedbetalingstid. Når det gjaldt vurdering av forlenget nedbetalingstid i sammenheng med tilskudd, ble forlenget nedbetalingstid vurdert før tilskudd. En saksbehandler i bydelen viste til at det for noen søkere var fordelaktig med lengre nedbetalingstid heller enn tilskudd. Det hadde sammenheng med at tilskuddet var knyttet til den enkelte boligen søkeren kjøper. Dersom søkeren selger boligen før det har gått 20 år av nedskrivingsperioden for tilskudd, må vedkommende tilbakebetale det resterende tilskuddet til Oslo kommune.

I Bydel Østensjø fikk vi opplyst at de ga inntil 50 års nedbetalingstid. Lederen ved boligkontoret opplyste at informasjonen de hadde fått fra Velferdsetaten, var at de kunne bruke 50 års nedbetalingstid i saker der det var nødvendig, men at dette ikke skulle være normalsituasjonen. Boligkontoret understrekte at de var opptatt av å bruke hele skalaen for nedbetalingstid, for å tilpasse lånet best mulig til den enkelte søkerens økonomi. Ansatte ved boligkontoret trakk frem enslige uføre som en av gruppene der det var aktuelt med forlenget nedbetalingstid. De viste også til at lang nedbetalingstid var mer brukt enn tilskudd, noe som hadde sammenheng med at tilskuddsmidlene var begrenset.

Blant de 30 utvalgte sakene i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har vi undersøkt alle avslag der det var relevant å vurdere om tilpasning av lånebetingelsene kunne gitt

betjeningsevne. Det gjaldt åtte avslag i Bydel St. Hanshaugen og seks avslag i Bydel Østensjø.

I Bydel St. Hanshaugen var det som grunnlag for tre av avslagene kun gjort én simulering før vedtaket, og da bare med 30 års nedbetalingstid. Ifølge boligkontoret ville en simulering av lengre nedbetalingstid ikke endret utfallet i to av de tre sakene. I den tredje saken medga lederen for boligkontoret at lengre nedbetalingstid skulle vært vurdert.

I Bydel Østensjø var det for ett av avslagene kun gjort én simulering, og da bare med 30 års nedbetalingstid. Vi fikk opplyst at det muligens ble foretatt simuleringer med andre betingelser, uten at disse var lagret i den aktuelle saken.

En gjennomgang av finansieringsbevisene de to bydelene ga i 2019 via Startskudd, viste en forekomst av ulik nedbetalingstid som vist i tabell 4.

Tabell 4 Nedbetalingstid gitt i finansieringsbevis i 2019

	Antall år nedbetalingstid	Antall finansieringsbevis
St. Hanshaugen (n = 21)	30	7
	35	4
	40	6
	45	3
	50	1
Østensjø (n = 30)	25	5
	28	1
	31	1
	33	1
	34	1
	36	2
	38	1
	40	2
	41	1
	42	1
	45	2
	46	1
	50	11

Som det fremgår av tabell 4, hadde Bydel St. Hanshaugen i ett finansieringsbevis i 2019 gitt nedbetalingstid på 50 år. Den korteste nedbetalingstiden var 30 år. Bydel Østensjø hadde i elleve finansieringsbevis gitt nedbetalingstid på 50 år. Den korteste nedbetalingstiden var 25 år.

Bydel Østensjø hadde relativt stor variasjon i nedbetalingstid. Det kan antyde at bydelen aktivt brukte simulering som verktøy for å tilpasse lånebetingelsene. 30 års nedbetalingstid var det hyppigst forekommende i Bydel St. Hanshaugen, mens ingen av finansieringsbevisene i Bydel Østensjø hadde nøyaktig 30 år nedbetalingstid.

Fastrente – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

Fastrente gir sikkerhet mot at kostnadene på boliglånet øker i bindingstiden, og kan gi en ønskelig stabilitet for personer med svak betjeningsevne. Samtidig vil flytende rente i de fleste tilfeller være billigere over tid. Ved utløpet av 2019 var 70 prosent av låneporteføljen for startlån i Oslo kommune (målt i kroner) knyttet til fastrenteavtaler.

Bydel St. Hanshaugen opplyste at bydelen før 2019 ga lån med ti års fastrente, men at den fra 2019 benyttet fem års fastrente etter innspill fra Velferdsetaten. Grunnen var at rentenivået hadde vært lavt over mange år.

Bydel Østensjø opplyste at den krevde fastrente for søkere som hadde fått tilskudd. Ellers krevde bydelen ikke fastrente, og den ga flytende rente til søkere som ønsket det. Bydelen begrunnet dette med det lave rentenivået som hadde vart over tid.

Gjennomgangen av samtlige finansieringsbevis gitt i 2019 via Startskudd viste at det for Bydel St. Hanshaugen var tilbudt fastrente i alle finansieringsbevisene. I 17 av sakene var bindingstiden fem år, i de resterende fire av sakene var den ti år. Det varierte om det var gitt fem eller ti års fastrente i finanseringsbevis som inkluderte tilskudd.

For Bydel Østensjø viste gjennomgangen av finansieringsbevis at det var tilbudt ti års fastrente i 26 saker, fem år i én sak og tre år i én sak. I to av finansieringsbevisene i Bydel Østensjø var det tilbudt flytende rente. Det var ti års fastrente i alle finansieringsbevis som inkluderte tilskudd.

5.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Som hovedregel vurderte Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø tilpasning av lånebetingelsene der det var relevant, det vil si i saker der en slik tilpasning kunne bidra til at søkere i målgruppen fikk betjeningsevne for lån.

Blant de tilfeldig valgte sakene var det én sak i hver bydel der Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om vurderingen av tilpassede lånebetingelser var grundig nok. Det gjaldt saker der det kun var dokumentert én simulering, og da bare med 30 års nedbetalingstid.

Selv om både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø gjorde tilpasninger av lånebetingelsene, syntes Bydel Østensjø å gå lenger i å gjøre individuelle tilpasninger i den enkelte sak. Det gjaldt både nedbetalingstid og valget mellom fast og flytende rente. Mens begge bydelene tilbød fastrente for startlån, lot Bydel Østensjø søkere velge flytende rente hvis startlånet ikke inkluderte tilskudd.

Det er ulike hensyn som gjør at individuelt tilpassede lånebetingelser er viktige. På den ene siden skal lånebetingelsene gjøre at låntakerne har tilstrekkelig midler igjen til en forsvarlig levestandard etter at renter og avdrag er betalt. På den andre siden vil en unødig lang nedbetalingstid føre til at låntakerne samlet betaler mer i renter enn ved kortere løpetid.

5.2 Tilskudd i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

5.2.1 Revisjonskriterium

- Når husstanden ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån, bør bydelen vurdere om husstanden kvalifiserer for tilskudd til etablering og bostøtte.

5.2.2 Faktabeskrivelse

Tilskudd

Tilskudd til etablering er et rente- og avdragsfritt lån som nedskrives med fem prosent årlig.

Ansatte ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen beskrev tilskudd til etablering som en ordning for personer som ikke har nok inntekt til å betjene et stort nok lån for en egnet bolig. De trakk frem varig trygdede, enslige forsørgere og barnefamilier som grupper det var spesielt aktuelt å vurdere tilskudd for – hvis ikke forlenget nedbetalingstid var tilstrekkelig eller hensiktsmessig. Bydelen utbetalte 19 startlån i 2019 og ga tilskudd sammen med 5 av disse. Gjennomsnittsstørrelsen på tilskudd var 573 064 kroner. Tilskuddskvoten for 2019 var 3 millioner kroner. Bydelen nådde budsjettmålet for tilskudd i 2019 med en utnyttelsesgrad på 95,5 prosent.

Ansatte ved boligkontoret i Bydel Østensjø fortalte at tilskudd var noe de vurderte, for eksempel for familier med store utfordringer og enslige uføre. De vurderte tilskudd i saker der det ellers ville være aktuelt med 50 års nedbetalingstid. Bydelen anslo at de fleste tilskudd de ga, lå rundt 200 000–400 000 kr. De trakk frem ett enkelt eksempel der de hadde gitt et mye større tilskudd i en svært spesiell sak. Bydelen utbetalte 32 startlån i 2019 og ga tilskudd sammen med 6 av disse. I tillegg hadde bydelen én sak der den kun utbetalte tilskudd til etablering. Gjennomsnittsstørrelsen på tilskudd i 2019 var 442 266 kr. Tilskuddskvoten for 2019 var 4,6 millioner kroner. Bydelen hadde et mindreforbruk på 1,5 millioner kroner av tilskuddskvoten i 2019, tilsvarende en utnyttelsesgrad på 67,3 prosent.

Blant de 30 tilfeldig valgte sakene i de to casebydelene har vi undersøkt sakene som var avslått på grunn av manglende betjeningsevne, for å se om aktivitet i Startskudd (simulering) viste at tilskudd var vurdert.

Det var seks av avslagene i Bydel St. Hanshaugen som var begrunnet med manglende betjeningsevne. I fem av sakene fremkom det ikke at tilskudd var vurdert. I fire av disse sakene viste imidlertid beregningene at søkeren var langt unna å kunne betjene et lån, og vedkommende måtte derfor ha mottatt et svært høyt tilskudd. I den siste saken hadde boligkontoret lagt til grunn ukorrekt stillingsprosent for ett av husstandsmedlemmene. Med riktig stillingsprosent ville søkeren kunne ha betjent et lån uten tilskudd. Saken er omtalt tidligere, i underkapittel 4.1.2.

Det var fem av avslagene i Bydel Østensjø som var begrunnet med manglende betjeningsevne. I to av disse hadde bydelen ikke vurdert tilskudd. Tilskudd syntes imidlertid ikke å ha vært relevant i disse to sakene, da det var flere grunner for å gi avslag.

I alle tilsagn med lengre nedbetalingstid enn 30 år var tilskudd vurdert, i begge bydelene. Det gjaldt fire tilsagn i hver bydel.

Begrunnelser i avslag om tilskudd

Når bydelene skriver vedtak som skal sendes søkerne, er det en anledning til å nevne hensynene som har vært avgjørende for vedtaket. I noen tilfeller er vedtaket den eneste skriftlige kommunikasjonen fra boligkontoret til søkeren. Vår gjennomgang av avslag om

startlån og tilskudd tyder på at de fulgte samme oppsett. Blant annet var det avsatt plass til en begrunnelse for avslaget, grunnlag og vurdering, henvisning til aktuelt regelverk og informasjon om klagerett. Vedtakene om finansieringsbevis syntes også å ha et fast oppsett.

Bydel St. Hanshaugen

I ni gjennomgåtte avslag var det i alle vedtakene elementer av vurdering som var tilpasset den aktuelle søkeren. I fire av de undersøkte avslagene, som alle var begrunnet med manglende betjeningsevne, syntes vurderingene å følge samme mal:

Regjeringen fastsatte ny forskrift for startlån gjeldende fra 1. april 2014. Ordningen med startlån er nå mer målrettet mot personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer.

Vi ser helt klart at søker er økonomisk vanskeligstilt, men vi anser dessverre søker for å falle utenfor målgruppen for tilskudd til etablering. I henhold til kommunens beregninger kan husstanden kunne betjene et startlån på kr [beløp] og fortsatt gå med null i budsjettet. En bolig i Oslo for [husstandens størrelse] koster [beløp] kr. Søker vil med dette ikke klare å betjene et lån som er stort nok for at personen/husstanden kan klare å finne seg en egnet bolig.

Tilskudd til etablering er en behovsprøvd ordning, og bare de aller mest vanskeligstilte blir ansett for å være i målgruppen for ordningen (...).

I det første siterte avsnittet ovenfor viste Bydel St. Hanshaugen til en endring som innebar at unge førstegangsetablerere som hadde utsikter til høyere inntekt i fremtiden, ikke lenger var i målgruppen for startlån, men at ordningen nå var målrettet mot langvarig vanskeligstilte. Dette ble skrevet i vedtak til søkere som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne.

I det andre siterte avsnittet skrev bydelen at søkeren var utenfor målgruppen for tilskudd til etablering, til tross for henvisningen til at søker var økonomisk vanskeligstilt, og at det i tredje avsnitt sto at vanskeligstilte var ansett for å være i målgruppen for tilskudd til etablering. To av de fire avslagene var gitt til uføretrygdde søkere.

I avslagene til de to uføretrygdde søkerne sto det i tillegg følgende om tilskudd til etablering:

Tilskudd til etablering er en strengt behovsprøvd ordning som gis til sosialt vanskeligstilte med svak økonomi, blant annet funksjonshemmede, uføretrygdde, aleneforsørgere og flyktninger. Det legges vekt på boligbehov og om husstandens vanskelige situasjon er av mer varig karakter.

I denne omtalen av tilskudd ble altså uføretrygdde nevnt blant gruppene som var aktuelle for tilskudd til etablering, og i tillegg at det ble lagt vekt på at den vanskelige situasjonen er av mer varig karakter. Uføretrygd gis personer som har tapt inntektsevne på grunn av varig sykdom eller skade. På spørsmål fra oss har lederen for boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen svart at søkerne i disse to tilfellene var i målgruppen for tilskudd som varig trygdde. Han viste til at avslaget burde hatt med en vurdering av at det i disse sakene ville vært behov for et tilskudd på mer enn 50 prosent av beregnet lånekapasitet, som ville vært mer enn det bydelen kunne innvilge til kjøp av bolig.

Bydel Østensjø

I ni gjennomgåtte avslag var det i alle vedtakene elementer av vurdering som var tilpasset den enkelte søkeren. Vi har gjennomgått ytterligere to avslag som begge ble gitt til enslige uføre, og som vi omtaler ovenfor i underkapittel 3.2.2. I disse to avslagene, gitt på grunn av manglende betjeningsevne, var følgende formulering tatt inn:

Tilskudd til etablering er en strengt behovsprøvd ordning som gis til sosialt vanskeligstilte med svak økonomi, blant annet funksjonshemmede, uføretrygdede, aleneforsørgere og flyktninger. Det legges vekt på boligbehov og om husstandens vanskelige situasjon er av mer varig karakter.

Bydelen syntes å vise til at terskelen for å få tilskudd var høy, blant annet ved å beskrive kjennetegn ved målgruppen for tilskudd. I begge tilfeller gikk avslagene til søkere som var i målgruppen for tilskudd. Den ene bodde på institusjon og hadde psykiske og helsemessige utfordringer. Den andre leide kommunal bolig, hadde helsemessige utfordringer og, ifølge lege, behov for egnet bolig.

Boligkontoret har opplyst at saksbehandleren i de aktuelle sakene hadde vurdert at tilskuddet måtte ha vært i størrelsesorden 800 000 til 1 million kroner, og at det svært sjelden er aktuelt å gi så høye tilskudd. Denne begrunnelsen for ikke å gi tilskudd fremgikk ikke av vedtaket.

Bostøtte

Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning for personer som har lave inntekter og høye boutgifter. I Oslo per juni 2019 var inntektsgrensen for å kunne motta bostøtte 20 455 kroner brutto per måned for en enslig person. Unge uføre hadde en høyere inntektsgrense. På undersøkelsestidspunktet kunne en enslig person som ikke var ung ufør, og som hadde maksbeløpet 9119 kroner i månedlige boutgifter, få 371 kroner i bostøtte per måned. Det var bydelen der låntaker bosatte seg, som eventuelt tildelte bostøtte.

I intervjuer i Bydel St. Hanshaugen ble det opplyst at bydelen kunne legge inn estimert fremtidig bostøtte i beregningen av betjeningsevne, ved hjelp av en bostøttekalkulator. Det var blant annet aktuelt for personer som var varig trygdet. Samtidig ble det bemerket at personer som kvalifiserer for bostøtte, ofte hadde så dårlig råd at de vanskelig kunne betjene et lån likevel. Det ble vist til at satsene for bostøtte var for lave til at de kunne utgjøre en avgjørende forskjell for betjeningsevnen.

I Bydel Østensjø fikk vi opplyst at de i noen tilfeller la inn bostøtte i beregningen, hvis de måtte legge til grunn noe mer inntekt for å få beregningene til å gå opp. De fortalte at dette ikke skjedde ofte, og at bostøtte ofte ikke var relevant fordi inntektsgrensen for bostøtte var så lav at det var få som kvalifiserte til bostøtte og samtidig hadde betjeningsevne for startlån.

Saksbehandlingssystemet Startskudd hentet automatisk opp bostøtte som søkeren faktisk mottok på søknadstidspunktet.

5.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte tilskudd i de tilfeller der husstanden ikke kunne betjene et tilstrekkelig stort startlån, hvis søker var i målgruppen for tilskudd, og ikke var for langt unna å ha betjeningsevne. Dette fremstår som en relevant avgrensning som reduserte risikoen for ulikebehandling i forbindelse med tildeling av tilskudd.

Det at bydelenes tilskuddskvoter var begrenset, kunne i seg selv vært en risikofaktor for forskjellsbehandling av personer i målgruppen – hvis bydelene tildelte få og store tilskudd. Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø syntes imidlertid å ha en praksis

for ikke å gi det de betegnet som høye tilskudd, av hensyn til likebehandling, selv om det forekom i begge bydelene at de ga enkelte høye tilskudd i spesielle saker.

I begge bydelene var det eksempler på avslag på tilskudd med begrunnelser som ikke passet for den aktuelle søkeren. For eksempel hadde søkere som var i målgruppen for tilskudd, fått avslag med begrunnelse at de ikke var i målgruppen, når den reelle grunnen for avslag var at søker ville være avhengig av et tilskudd som var større enn det bydelen kunne gi. Korrekte og lett forståelige vedtak er viktige for at søkeren skal forstå grunnlaget for vedtaket og eventuelt kunne klage på avgjørelsen.

Når det gjaldt bostøtte, tyder undersøkelsen på at Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte eventuelle opplysninger om bostøtte som en del av søkerens økonomi. Bostøtte syntes som hovedregel ikke å være avgjørende for at de to bydelene innvilget startlån.

5.3 System for prioritering

5.3.1 Revisjonskriterium

- Bydelen bør ha et system som sikrer at de mest vanskeligstilte prioriteres for startlån og tilskudd til etablering.

5.3.2 Faktabeskrivelse

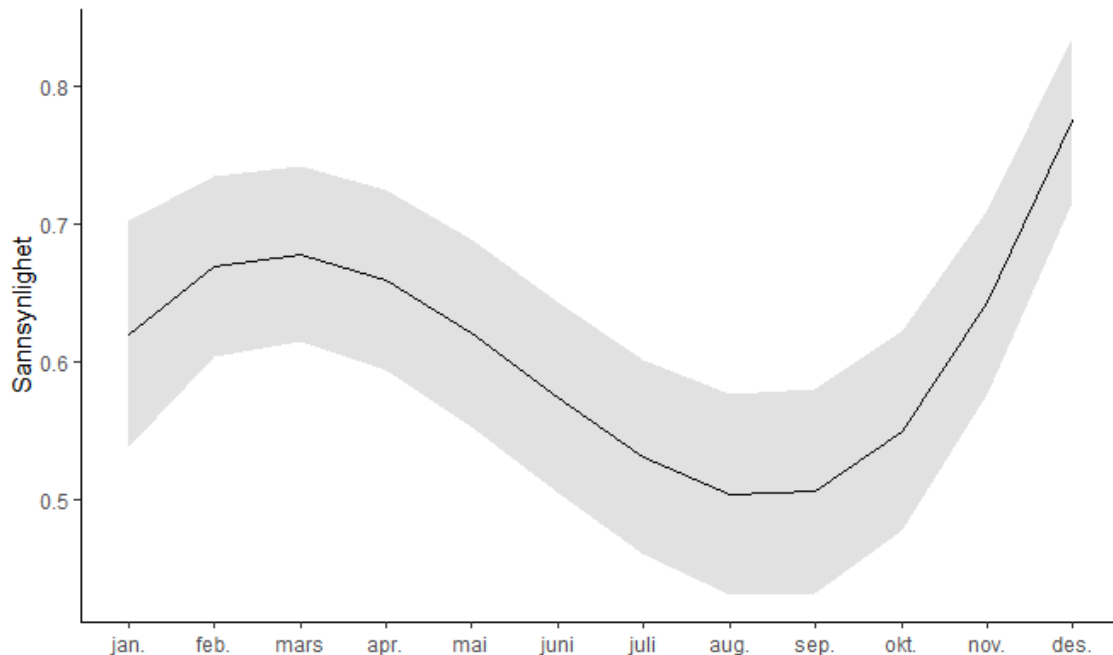
Alle bydeler

De årlige kvotene og avstanden i tid mellom tildeling av finansieringsbevis og utbetaling av lån innebar at det ikke var uvanlig at bydelene ga avslag til søkere som kvalifiserte for startlån, fordi årets kvote var brukt opp. Ifølge Husbankens oversikt over avslag gitt i Oslo i 2019 ble 14 prosent av avslagene begrunnet med manglende startlånsmidler.²

Basert på saksdata om 5295 saker som ble behandlet i Startskudd i 2017–2019, har vi estimert sannsynligheten for å få tilsagn, avhengig av når på året vedtaket ble fattet. Til det har vi brukt logistisk regresjonsanalyse. For å utelukke muligheten for at eventuelle funn om vedtakstidspunkt skyldes andre kjennetegn ved sakene som var avgjørende for utfallet, har vi kontrollert for om det i hver enkelt sak var barn i husholdningen og om søker bodde i kommunal bolig eller hadde helsemessige utfordringer. Vi har også kontrollert for om det kun var én voksen i husholdningen, i tillegg til husholdningens inntekter og utgifter til livsopphold. Metoden er beskrevet i vedlegg 4. Figur 12 viser resultatet av analysen: Sannsynligheten for å få tilsagn syntes å være avhengig av når på året vedtaket ble fattet.

² <https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>

Figur 12 Estimert sannsynlighet for å få startlån, måned for måned – alle bydeler



Note: Figuren er basert på en regresjonsanalyse av data fra Husbanken om alle saker behandlet i Startskudd 2017–2019, jf. modell 1 i tabell 5, vedlegg 4. De estimerte sannsynlighetene (heltrukket linje) er beregnet ut fra en eksempelholdning med kun én voksen, med barn, med helseutfordringer, bosatt i kommunal bolig og med inntekt og utgifter på medianen for gruppen. Det grå feltet angir et 95 prosents konfidensintervall.

Figur 12 viser at sannsynligheten for å få tilsagn var høyest blant vedtakene som ble fattet i løpet av våren og mot slutten av året. Sannsynligheten for å få tilsagn var lavere i månedene juli–oktober. Dette gjaldt alle grupper. I flere regresjonsanalyser (jf. figur 16 og modell 2–4 i tabell 5, vedlegg 4) ser vi at både barnefamilier, søkere med helseutfordringer og leietakere i kommunale boliger hadde lavere sannsynlighet for å få tilsagn i månedene juli–oktober.

Saksbehandlingssystemet Startskudd ble innfasert i perioden, som betyr at det var flere saker i datagrunnlaget med vedtak fra 2019 (61 prosent) enn fra 2018 (37 prosent) og spesielt 2017 (2 prosent). Ifølge seksjonssjefen i Velferdsetaten var det flere bydeler som i både 2018 og 2019 nærmest stoppet å gi tilsagn i løpet av året på grunn av høyt forbruk tidligere på året. Bydelene kunne imidlertid vente at finansieringsbevis gitt mot slutten av året, ikke ville bli til låneutbetalinger før neste år. Det var en løpende dialog mellom Velferdsetaten og bydelene om tilsagnspraksisen i perioden.

Bydel St. Hanshaugen

Lederen ved boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen opplyste at bydelen generelt sett sjelden måtte prioritere kvalifiserte søkere mot hverandre, da den opplevde at det var samsvar mellom kvotestørrelse og behov de fleste årene. Han oppga at det mot slutten av 2019 var enkelte som fikk avslag fordi bydelen ikke hadde startlånsmidler. Ifølge Husbankens statistikk var 13 prosent, eller 32 saker, av bydelens avslag i 2019 begrunnet med manglende startlånsmidler. I 2017 og 2018 var det ingen eller færre enn fire som hadde fått avslag med begrunnelse at bydelen ikke hadde startlånsmidler.

Lederen og saksbehandlerne ved boligkontoret i bydelen opplyste at i tilfellene der de måtte gi avslag til søkere på grunn av manglende midler, ble søkerne informert i vedtaksbrevet om at de kunne søke på nytt. Vi har sett på tre eksempler på avslag fra 2019 som var begrunnet med manglende midler. Alle de tre avslagene inneholdt en variant av følgende formulering: «Da vi ser at husstanden har betjeningsevne, oppmuntrer vi den til å søke startlån neste år.» Ingen av de tre husstandene hadde søkt om startlån på nytt i Bydel St. Hanshaugen per september 2020.

Lederen for boligkontoret i bydelen oppga at de ikke hadde en fast praksis med å kontakte personer som hadde fått avslag på grunn av manglende midler, men én saksbehandler fortalte at hun pleide å kontakte søkere som hadde fått avslag på grunn av manglende midler, og be dem søke på nytt.

Det gikk frem av dokumentasjon og av intervjuene med lederen og saksbehandlerne at de vurderte hver sak for seg, ut fra om søkeren var i målgruppen og hadde betjeningsevne, og etter hvert som sakene kom inn. Bydelen sammenlignet ikke foreliggende saker opp mot hverandre, og vurderte ikke om det ville komme søknader fra mer vanskeligstilte husholdninger senere på året.

Bydel Østensjø

Bydel Østensjø hadde laget en prioriteringsliste som de ansatte ved boligkontoret brukte som rettesnor for å prioritere ulike grupper opp mot hverandre. Denne listen er også omtalt i underkapittel 4.3.2. Lederen og ansatte med ansvar for behandling av startlånssaker hadde ukentlige vedtaksmøter der de la frem saker for vedtak. Vi ble fortalt at de i den forbindelse også diskuterte saker opp mot hverandre og sammenlignet dem med tidligere saker.

Lederen for boligkontoret fortalte at det forekom at søkere fikk avslag på søknad om startlån fordi kvoten var brukt opp, og at bydelen tidligere hadde vurdert om de skulle dele opp potten for å fordele den utover året. Lederen og saksbehandleren fortalte at de i 2020 hadde delt kvoten for året i to og sagt at 60 prosent av kvoten skal brukes første halvår (frem til oktober), og 40 prosent andre halvår. Boligkontoret førte en liste over tildelte lån og tilskudd, med prognose for forbruk, som ble oppdatert gjennom året.

I tilfeller der bydelen måtte gi avslag til kvalifiserte søkere på grunn av manglende midler, skrev den i vedtaket at søkeren kunne søke på nytt. Vi har sett på eksempler på tre avslag fra 2019 som var begrunnet med manglende midler. Disse inneholdt alle ulike formuleringer med invitasjon til å søke på nytt ved årsskiftet. Ingen av disse tre husstandene hadde søkt om startlån på nytt i Bydel Østensjø per september 2020.

Boligkontoret hadde en intern oversikt over saker, der søkere i målgruppen som fikk avslag på grunn av manglende startlånsmidler ble registrert med en egen kode. Ifølge ansatte ved boligkontoret kunne de på den måten hente frem igjen sakene når de fikk nye midler, og oppfordre til å søke. Vi så et eksempel på at dette var gjort i én av sakene i saksgjennomgangen. Lederen ved boligkontoret fortalte at de fleste som søkte på nytt, gjorde det på eget initiativ.

Husbankens statistikk for Bydel Østensjø viste at det i 2019 var gitt 19 avslag med begrunnelse at bydelen ikke hadde startlånsmidler – det tilsvarer 16 prosent av avslagene. Kommunerevisjonen har i saksgjennomgangen sett etter saker der det var gitt

avslag på grunn av manglende midler til ellers kvalifiserte søkere. Utvalget inneholdt to slike saker i Bydel Østensjø. I de to sakene ble søkeren i vedtaket invitert til å søke på nytt når bydelen igjen hadde midler. I begge sakene søkte søkeren på nytt året etter, og fikk da tilsagn.

5.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen av alle bydelene samlet viser at sannsynligheten for å få tilsagn varierte gjennom året, uavhengig av om søkerne kvalifiserte for startlån, eller var i prioriterte grupper. Det kan tyde på at kommunen ikke fullt ut lyktes med å sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert uansett når på året vedtaket ble fattet.

Det at Bydel St. Hanshaugen ikke sammenlignet foreliggende saker opp mot hverandre, eller vurderte om det ville komme søknader fra mer vanskeligstilte husholdninger senere på året, innebar at bydelen ikke kunne sikre at de mest vanskeligstilte søkerne over tid ble prioritert.

Bydel Østensjø hadde en praksis som i større grad kunne bidra til at de mest vanskeligstilte ble prioritert for startlån og tilskudd, gjennom formelle prioriteringskriterier og vedtaksmøter der flere saker ble gjennomgått av flere saksbehandlere, slik at de ble sett i sammenheng.

5.4 Kjent og tilgjengelig ordning i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

5.4.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal sikre at ordningen med startlån er kjent i målgruppen, og at det er enkelt å søke.

5.4.2 Faktabeskrivelse

Informasjon til mulige søkere?

Det var informasjon om startlånsordningen på Husbankens hjemmesider. Velferdsetaten hadde ansvar for Oslo kommunes nettsider om startlån. Utover informasjon på kommunens nettsider hadde Velferdsetaten ikke gjennomført aktiviteter spesielt for å markedsføre ordningen.

Bydel St. Hanshaugen hadde gjennomført et tiltak i 2016 og 2017 der de på to adresser for kommunale boliger kartla personer som kunne være aktuelle for startlån. Begge adressene gjaldt boligblokker som hadde en stor konsentrasjon av barnefamilier. Kartleggingen viste at det var mange av husstandene på de to adressene som var antatt å ha betjeningsevne for startlån. Potensialet ble vurdert å være like stort eller større for mange andre beboere i andre kommunale boliger. I begynnelsen ble beboere kontaktet og gitt informasjon om startlånsordningen, og ordet ble spredt videre slik at flere tok kontakt med bydelen for å søke. Tiltaket var basert på erfaringer fra Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo i Groruddalen i perioden 2010–2014.

Bydel Østensjø hadde med jevne mellomrom sendt infoskriv om startlån til beboere i kommunale boliger. Kontakten hadde ifølge bydelen vært spesielt rettet mot de om lag 40 leietakerne i kommunale boliger som hadde tidsubegrensede kontrakter, for å få flest

mulig av disse til å søke startlån. Boligkontoret viste i tillegg til at det gjennomførte årlige informasjonsmøter om boligsosiale virkemidler for blant annet ansatte i NAV.

Utover dette var det ikke noe utadrettet informasjonsarbeid om ordningen. I intervjuer med ansatte ved boligkontorene i begge bydelene kom det frem at mange søkere antakelig fikk vite om ordningen ved at noen de kjente, hadde fortalt om den.

I intervjuer med lederne ved boligkontoret i de to bydelene spurte vi om de hadde en oversikt over hvor mange personer det kunne være i bydelen som potensielt ville være kvalifisert for startlån. De svarte da at dette ikke var noe de hadde sett spesielt på. De to boligkontorene hadde ikke vurdert det som nødvendig å iverksette tiltak for å få flere søkere.

Bistand og veiledning

Søknadsprosessen for startlån var digitalisert, og søkere måtte logge seg på Husbankens nettsider med BankID og levere dokumentasjon elektronisk. Boligkontoret i Bydel St. Hanshaugen hadde flyttet inn i nye lokaler 15. februar 2020. Tilknyttet det nye publikumsmottaket var det to samtalerom samt et kontor for resepsjon. I resepsjonen var det plassert en PC som boligkontoret ved behov lot personer bruke til å legge inn en søknad. Bydel Østensjø hadde et nettbrett på boligkontoret som de kunne bruke for å bistå enkelte søkere med å skanne inn papirdokumentasjon.

I begge bydelene opplyste saksbehandlere at de veiledet interesserte og søkere i skranke, på telefon, på e-post eller i meldingsfunksjonen i saksbehandlingssystemet. I Bydel St. Hanshaugen ble det antydnet at noen søkere kunne ønske seg mer veiledning enn det boligkontoret hadde kapasitet til å gi.

I de 30 tilfeldig valgte sakene fra Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har vi også sett på dialogen som har foregått mellom søkeren og saksbehandleren gjennom meldinger i saksbehandlingssystemet. Meldingene i systemet inkluderte standardiserte meldinger om at dokumentasjon var innlevert eller etterspurt, men også fritt skrevne spørsmål og svar. Gjennomgangen viste noen eksempler på at søkeren hadde stilt spørsmål som ikke var blitt besvart. Det er mulig at spørsmålene ble besvart på annen måte enn gjennom melding, for eksempel i skranke eller på telefon, uten at det var blitt loggført.

Begge bydelene ga uttrykk for at de i flere tilfeller hadde en tett dialog med søkere, kanskje særlig med søkere som hadde fått finansieringsbevis og skulle kjøpe bolig.

5.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel St. Hanshaugen hadde gjennomført en kartlegging av potensial og gitt målrettet informasjon om ordningen i to boligblokker i bydelen. Bydel Østensjø ga målrettet informasjon i form av informasjonsskriv om startlånsordningen til beboere i kommunal bolig. Tiltakene fremstår for Kommunerevisjonen som egnet til å bidra til at ordningen med startlån ble gjort kjent for leietakere i kommunale boliger. Utover disse tiltakene ble startlånsordningen i liten grad markedsført for mulige søkere, noe som kunne gjøre at andre kvalifiserte personer ikke kjente til den og kunne søke.

Undersøkelsen tyder på at både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø veiledet søkere som hadde behov for det, og hadde utstyr til utlån for å legge inn elektroniske søknader.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om bydelenes praksis knyttet til startlån og boligtilskudd var tilfredsstillende. Kommunerevisjonen har svart på problemstillingen ved å undersøke

- om kommunen sikret at det ikke var usaklig forskjellsbehandling av søkerne
- om sakene var tilstrekkelig opplyst
- om saksbehandlingstiden var tilfredsstillende
- om bydelene utførte behovsprøving og vurderte betjeningsevne i tråd med kravene
- om bydelene vurderte tilpasning av lånebetingelsene og om de skulle gi tilskudd
- om bydelene hadde et system som bidro til at de mest vanskeligstilte ble prioritert
- om ordningen ble gjort kjent for målgruppen og om det var enkelt å søke

Undersøkelsen inkluderer også en beskrivelse av effekter av koronatiltakene i 2020, basert på bydelenes erfaringer. Ifølge bydelene hadde koronatiltakene medført overgang til hjemmekontor for mange saksbehandlere, begrensning på fysiske møter med søkere og økt usikkerhet både for enkelte søkeres økonomi og i boligmarkedet. Hovedinntrykket var likevel at boligkontorene hadde tilpasset seg endringene, og at konsekvensene av tiltakene dermed var begrenset for de fleste startlånssøkere.

Deler av undersøkelsen er rettet mot alle bydeler, og deler av undersøkelsen er rettet spesielt mot Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.

6.1 Konklusjoner

Undersøkelsen har vist at skjønnsutøvelsen ved vurdering av målgruppe og betjeningsevne kan gi ulike utslag i forskjellige bydeler. Eksempler på ulike vurderinger som ble avdekket i undersøkelsen, inkluderer vurderinger av sparepotensial, antatt pris for egnet bolig, grad av tillatte avvik fra SIFOs referansebudsjett for forbruk og unntak fra krav om fast og varig inntekt.

Bydelene skal ha frihet til å utøve skjønn, og det kan være ulik befolkningssammensetning og behov som i noen grad kan forklare forskjeller. Kommunerevisjonen mener likevel at noen av forskjellene som har fremkommet i denne undersøkelsen, kan ha medført usaklig forskjellsbehandling av søkere.

Gjennom annenhåndsgodkjenning av vedtak og dialog om enkeltsaker mellom lederen og saksbehandleren ved behov hadde både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø prosesser som kunne forebygge usaklig forskjellsbehandling. Bydel Østensjø hadde i tillegg vedtaksmøter som var et egnet tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling internt i bydelen.

Velferdsetaten hadde møteplasser med bydelene som kunne bidra til å motvirke usaklig forskjellsbehandling. Samtidig var det en del bydeler som etterlyste mer veiledning fra Velferdsetaten. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om eksisterende tiltak fra Velferdsetaten var tilstrekkelige til å redusere risikoen for usaklig forskjellsbehandling.

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde etablert en praksis som skulle sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst. Det var også tilfellet for alle de 15 undersøkte sakene i Bydel Østensjø. Bydel St. Hanshaugen hadde i én av de 15 tilfeldig valgte sakene ikke

innhentet tilstrekkelig informasjon før den fattet vedtak. Når et vedtak fattes uten at saken er tilstrekkelig opplyst, er det en risiko for at vedtaket blir feil.

Bydel St. Hanshaugen, Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker hadde en saksbehandlingstid for søknader om startlån som var mange ganger lengre enn det som var vanlig i Oslo kommune. I klagesaker hadde Bydel Østensjø og Bydel Nordstrand en saksbehandlingstid som var flere ganger lengre enn normalen. Saksbehandlingstiden var ikke tilfredsstillende i disse bydelene.

Bydel St. Hanshaugen hadde ikke praksis for å sende foreløpig svar når søknader ikke kunne besvares i løpet av én måned etter mottak. Det er i strid med forvaltningsloven § 11 a. Bydel Østensjøs praksis med å besvare søknader stort sett kort tid etter at de var kommet inn, var tilfredsstillende.

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø tildelte startlån etter en behovsprøving. Undersøkelsen rettet mot alle bydelene tyder på at vurderinger av sparepotensial kunne gjøres på ulike måter, og være ulike fra bydel til bydel. Det ga risiko for forskjellsbehandling.

Bydel St. Hanshaugen, Bydel Østensjø og de øvrige bydelene så ut til å etterleve kriteriene om spesielt å vurdere og prioritere utvalgte grupper.

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte søkerens betjeningsevne med støtte i simuleringer i saksbehandlingssystemet. Bydel St. Hanshaugen hadde i én av de undersøkte sakene lagt til grunn feil inntekt. I én av de undersøkte sakene i Bydel Østensjø var søkerens betjeningsevne i grenseland for hva som er forsvarlig.

Selv om både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø gjorde tilpasninger av lånebetingelsene, syntes Bydel Østensjø å gå lenger i å gjøre individuelle tilpasninger i den enkelte sak.

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø vurderte tilskudd i de tilfeller der husstanden ikke kunne betjene et tilstrekkelig stort startlån, hvis søker var i målgruppen for tilskudd, og ikke var for langt unna å ha betjeningsevne. Dette fremstår som en relevant avgrensing som reduserte risikoen for ulikebehandling i forbindelse med tildeling av tilskudd. I begge bydelene var det imidlertid eksempler på avslag om startlån og tilskudd med begrunnelser som ikke passet for den aktuelle søkeren.

Sannsynligheten for å få tilsagn på søknad om startlån varierte gjennom året, noe som kan tyde på at kommunen ikke fullt ut lyktes med å sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert uansett når på året vedtaket ble fattet. Bydel St. Hanshaugen hadde ikke en praksis som kunne sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert for startlån og tilskudd dersom det var flere kvalifiserte søkere enn kvoten tillot. Bydel Østensjø hadde en praksis som i større grad kunne bidra til at de mest vanskeligstilte ble prioritert for startlån og tilskudd, gjennom formelle prioriteringskriterier og vedtaksmøter der flere saksbehandlere deltok, og flere saker ble sett i sammenheng.

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø hadde informasjonstiltak rettet mot beboere i kommunal bolig. Utover disse tiltakene ble startlånsordningen i liten grad markedsført for mulige søkere, noe som kunne gjøre at andre kvalifiserte personer ikke

kjente til den og kunne søke. Undersøkelsen tyder på at både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø veiledet søkere som hadde behov for det, og hadde utstyr til utlån for å legge inn elektroniske søknader.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel St. Hanshaugen

- å vurdere behovet for tiltak for å sikre at saker alltid er tilstrekkelig opplyst
- å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for søknader om startlån og tilskudd
- å iverksette tiltak for å sikre at det blir sendt foreløpig svar hvis en søknad om startlån og tilskudd ikke kan besvares tidsnok
- å iverksette tiltak for å sikre at avslag om startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken
- å iverksette tiltak for å sikre at de mest vanskeligstilte søkerne over tid blir prioritert, også i situasjoner med flere kvalifiserte søkere enn det kvoten strekker til

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Østensjø

- å iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker
- å iverksette tiltak for å sikre at avslag om startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker å iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for søknader om startlån og tilskudd.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Nordstrand å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker.

Kommunerevisjonen anbefaler Velferdsetaten å vurdere ytterligere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

- å vurdere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd
- å følge opp eventuelle tiltak som bydelene og Velferdsetaten varsler etter denne forvaltningsrevisjonen

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen har bedt om og mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østnesjø. Øvrige bydeler har hatt mulighet til å avgi uttalelse. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra Bydel Bjerke og Bydel Nordstrand. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 6–11.

Oppfølgingsundersøkelsen som normalt vil bli gjennomført ett til tre år etter forvaltningsrevisjonen, kan også omfatte informasjon om hva Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker har gjort på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefaling om tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

7.1 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden har ikke innvendinger til revisjonskriteriene i undersøkelsen, men savner en samlet opplisting av kriteriene. Byråden har ikke innvendinger til rapportens metode og data.

Byråden kommenterer at bydelene er ulike, både med tanke på befolknings-sammensetning og organisering. Hun mener at økt grad av lik kompetanse mellom bydelene vil føre til færre forskjeller mellom bydelene.

Byråden viser til Kommunerevisjonens to anbefalinger til byråden og anbefalingen til Velferdsetaten. På den bakgrunn varsler byråden at hun vil be Velferdsetaten om å gjennomgå tiltak etaten har for å veilede bydelene, ikke bare knyttet til å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd.

Byråden vil be Velferdsetaten komme med en vurdering av hvilke kompetansehevende tiltak som bør være en fast del av opplæring til bydeler og medarbeidere som er nye innenfor tjenester som går på saksbehandling av startlån og tilskudd til egen bolig.

Med hensyn til tidsramme for gjennomføring av tiltak, vil byråden be Velferdsetaten levere en vurdering og forslag innen utgangen av første kvartal 2021. Byråden melder at eventuelle nye tiltak som skal tas i bruk i bydelene og Velferdsetaten bør være tatt i bruk innen utgangen av andre kvartal 2021.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen tar byrådets innspill om samlet opplisting av revisjonskriteriene til orientering. I denne rapporten har Kommunerevisjonen valgt å gi en samlet opplisting i vedlegg 1.

Kommunerevisjonen har gitt byråden to anbefalinger. Byråden varsler tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd.

Byråden viser til Kommunerevisjonens andre anbefaling, men varsler ikke tiltak spesifikt til den. Anbefalingen ville innebære at byråden følger opp tiltak som Velferdsetaten og bydelene har varslet i sine uttalelser til rapporten, jf. delkapittel 7.2–7.5, og tiltak som Velferdsetaten og bydelene eventuelt prioriterer senere.

7.2 Velferdsetaten

7.2.1 Etatens uttalelse

Etaten har ikke innvendinger til revisjonskriteriene i undersøkelsen.

Når det gjelder metode og data, skriver Velferdsetaten at det ville vært nyttig om mer enn to bydeler ble grundigere gjennomgått for om mulig å avdekke flere forbedringspunkter, og gi et mer helhetlig inntrykk av situasjonen.

Etaten uttrykker videre at tidsrommet for data som er vurdert med fordel kunne vært noe lenger, og skriver at det valgte tidsrommet kan ha sammenheng med innføring av nytt saksbehandlingssystem. Ifølge etaten ville noe av konklusjonen om ulik mulighet for å få et positivt vedtak gjennom året, gitt et annet bilde hvis tidsserien inkluderte ett eller to år mer.

Etaten skriver at bydelene tidligere har etterspurt et klarere og konsist regelverk. Velferdsetaten opplyser at den har reist problemstillingen til byrådsavdelingen og sendt forslag til nytt regelverk. Selv om et mer materielt regelverk både har fordeler og ulemper, er etatens vurdering at det antakelig ville ført til større grad av likebehandling.

Videre skriver etaten om tiltak den vil sette i verk:

- invitere bydelene inn i utformingen av et opplegg knyttet til likebehandling
- sette likebehandling på dagsorden i opplæringstiltak
- innføre referater fra samlingene Velferdsetaten avholder for bydelene slik at de som ikke er tilstede kan få med seg aktuell informasjon, samt at de som var tilstede og er usikre kan gå tilbake for å kontrollere informasjonen som ble gitt
- forsterke øvelsen i å skrive gode vedtak som har sammenhengende oppbygging og argumentasjon, og se på muligheten for å utarbeide bedre maler og støtteverktøy
- presentere rapportens innhold for bydelene, og oppfordre bydelene til å komme med innspill til hva de trenger av kompetanse

Med hensyn til tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, opplyser etaten at referater fra samlinger allerede er iverksatt, mens de andre tiltakene vil bli startet opp i løpet av første halvdel av 2021.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig med Velferdsetaten i at en dybdeundersøkelse av flere bydeler ville kunne gitt et mer helhetlig inntrykk av situasjonen og kanskje ført til at det ble avdekket flere forbedringspunkter. Dybdeundersøkelsen ble avgrenset til to bydeler for at undersøkelsen skulle være gjennomførbar innen gitte rammer. Kommunerevisjonen mener at enhver bydel kan vurdere om funnene i dybdeundersøkelsen peker mot forbedringspunkter også for egen forvaltning av startlånsordningen.

Når det gjelder tidsrommet for data som ble vurdert, er det riktig at det valgte tidsrommet hadde sammenheng med innføring av nytt saksbehandlingssystem.

Kommunerevisjonens konklusjon og vurdering knyttet til sannsynligheten for å få tilsagn til ulike tider på året, gjelder spesielt perioden 2018–2019. Kommunerevisjonen tar til orientering Velferdsetatens opplysning om at data fra en lengre periode ville gitt et annet bilde.

Velferdsetaten viser til og varsler tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.3 Bydel St. Hanshaugen

7.3.1 Bydelens uttalelse

Bydel St. Hanshaugen har ikke innvendinger til revisjonskriteriene eller undersøkelsens metode og data.

Bydelen tar rapportens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og opplyser at den vil iverksette følgende tiltak:

- implementere tiltak for å imøtekomme anbefalinger gitt i rapporten
- gjennomgå rutiner og praksis med sikte på justeringer i henhold til anbefalinger
- straks iverksette tiltak for å sikre at det blir sendt ut foreløpig svar hvis en søknad ikke kan besvares tidsnok

Når det gjelder tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, opplyser bydelen at den straks vil sette inn tiltak for å etterleve kravet om foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a. Øvrige tiltak vil vurderes innen utgangen av januar 2021.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen varsler tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.4 Bydel Østensjø

7.4.1 Bydelens uttalelse

Bydel Østensjø har ikke innvendinger til revisjonskriteriene i undersøkelsen.

Når det gjelder metode og data, viser bydelen til at Kommunerevisjonen har brukt saksbehandlingssystemet Startskudd som kilde. Bydelen viser til Kommunerevisjonens beskrivelse av en sak der det kun var dokumentert én simulering i Startskudd, og at Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om vurderingen av tilpassede lånebetingelser var grundig nok i den aktuelle saken. Bydelen skriver at det ikke er mulig å lagre eller dokumentere flere simuleringer i Startskudd, og at Kommunerevisjonens konklusjon på dette punktet derfor blir misvisende.

Bydelen skriver at den har iverksatt eller vil iverksette flere tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker:

- Bydelen opplyser at den har foretatt en personalmessig omorganisering av arbeidet med klager på vedtak om startlån og tilskudd, noe som medfører en større prioritering av disse oppgavene.

- Bydelen opplyser at den har utarbeidet en ny rutine for klagesaksbehandling som beskriver i detalj hvordan saksbehandlingen av klagesaker skal foregå internt i bydelen.

Tiltak for å sikre at avslag på startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken:

- Bydelen vil gjennomgå Kommunerevisjonens rapport med alle saksbehandlerne. Gjeldende to saker som dannet grunnlag for anbefalingen, vil gjennomgås i sin helhet. I tillegg vil gjeldende vedtaksmaler gjennomgås, og eventuelt endres slik at det alltid er sammenheng mellom faktabeskrivelse, begrunnelse og konklusjon.
- Bydelen opplyser at den har utarbeidet en ny rutine for saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd som beskriver hvordan saksbehandlingen skal foregå internt i bydelen.

Når det gjelder tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, opplyser bydelen at den personalmessige omorganiseringen ble foretatt 1. august 2020. Den opplyser videre at ny rutine for klagesaksbehandling ble utarbeidet i oktober 2020, og skal legges inn i Oslo kommunes kvalitetsstyringssystem EQS i løpet av november 2020. Bydelen opplyser at den nye rutinen for saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd ble utarbeidet i september 2020, og at den ligger i EQS. Møte med saksbehandlerne for gjennomgang av Kommunerevisjonens rapport vil ifølge bydelen avholdes i løpet av desember 2020.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Østensjø viser til Kommunerevisjonens vurdering av en sak der det kun var dokumentert én simulering. I underkapittel 5.1.3 stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om vurderingen av tilpassede betingelser var grundig nok i den aktuelle saken. Ifølge Bydel Østensjø er Kommunerevisjonens vurdering misvisende fordi det i saksbehandlingssystemet ikke kan lagres flere simuleringer.

Kommunerevisjonen vil vise til at den lagrede simuleringen i den aktuelle saken ikke hadde lengre enn 30 års nedbetalingstid. I avslaget var vedtaket begrunnet med manglende betjeningsevne, og dette var utdypet ved å vise til et månedsbudsjett som gikk i minus med utgangspunkt i et lån med 30 års nedbetalingstid. Til sammenligning, var de øvrige gjennomgåtte avslagene gitt med utgangspunkt i simulering av lengre nedbetalingstid, og derfor en dokumentert vurdering av om lengre nedbetalingstid kunne gi betjeningsevne.

Kommunerevisjonen har ikke slått fast at vurderingen av tilpassede lånebetingelser i den aktuelle saken ikke var grundig nok, men stilt spørsmål ved det. Hvis det i den aktuelle saken var simulert lengre nedbetalingstid og søkeren fortsatt ikke hadde betjeningsevne, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at simuleringen med hell kunne vært dokumentert og lagt til grunn for avslaget.

Bydelen viser til og varsler tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.5 Andre bydeler

Øvrige bydeler har mottatt rapporten med mulighet til å avgi uttalelse. Bydel Bjerke og Bydel Nordstrand har avgitt uttalelser som er lagt ved rapporten i vedlegg 10 og 11, og som gjengis og kommenteres her.

7.5.1 Bydel Bjerke

Bydelens uttalelse

Bydel Bjerke viser i sin uttalelse til at den har oppfattet at det i undersøkelsen er lagt til grunn at bydelene får omtrent samme antall søknader fra måned til måned. Bydelen skriver at dette ikke stemmer med egne erfaringer. Den viser til at antallet søknader om startlån varierer fra måned til måned, og at det derfor er vanskelig for bydelen å forutsi hvor mange kvalifiserte søkere den vil få i månedene fremover. Dette er et usikkerhetsmoment som gjør det utfordrende å fordele startlånskvoten utover året.

Bydelen skriver videre at bydelene ikke får vite hva kvotene for startlån og tilskudd er før i april, og at bydelene derfor behandler søknader om startlån fra de siste månedene i året før og de fire første månedene av inneværende år, uten å vite hva kvoten faktisk er. Bydelen skriver at dette bør ses i sammenheng med fordeling av kvoten på de mest vanskeligstilte gjennom hele året.

Videre kommenterer bydelen delkapittel 2.3 i rapporten, om tildeling og bosetting. Bydelen viser til at bydelsgrensen til Bydel Grorud er nær, og skriver at låntakerne ikke tenker over at de kjøper bolig i en annen bydel.

Til sist skriver Bydel Bjerke at bydelene må saksbehandle etter Oslo kommunes klagenemnds avgjørelser, og kommenterer som følger:

Vi stiller spørsmålsteget ved at et så viktig ledd i saksbehandlingsprosessen ikke er en del av revisjonen. Vi ser saker hvor Oslo kommunes klagenemnd omgjør vedtak og innvilger kjøpesummer som er for lave, innvilger saker hvor det mangler dokumentasjon, innvilger lån selv om søkere går i underskudd og opplysninger som bydelene mener er avgjørende, ikke tas stilling til i vedtakene.

Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen vil presisere at det i rapporten ikke er lagt til grunn at bydelene får omtrent samme antall søknader fra måned til måned. Kommunerevisjonen tar for øvrig Bydel Bjerkes beskrivelse av utfordringer ved fordeling av kvoten, til orientering.

Kommunerevisjonen ser at det i begynnelsen av året kan være noe usikkerhet rundt hvilken startlånskvote den enkelte bydel vil få tildelt. Det er uklart hvorvidt det kan forklare at sannsynligheten for å få tilsagn i 2018–2019 var høyere de første månedene av året enn om sommeren og høsten, jf. delkapittel 5.3. Kommunerevisjonen mener uansett at undersøkelsen kan tyde på at kommunen som helhet ikke fullt ut lyktes med å sikre at de mest vanskeligstilte ble prioritert uansett når på året vedtaket ble fattet.

Kommunerevisjonen er enig med Bydel Bjerke i at den enkelte låntaker ikke nødvendigvis tenker over at de krysser bydelsgrensene når de bosetter seg. Hensikten med å beskrive flyttemønstrene har vært å rette oppmerksomheten blant annet mot forhold som kan ha betydning for bydelstjenestene.

Når det gjelder Bydel Bjerkes kommentarer om Oslo kommunes klagenemnd, tar Kommunerevisjonen dem til orientering og viser til at en revisjon av Oslo kommunes klagenemnd ikke har vært innen rammene for denne undersøkelsen.

7.5.2 Bydel Nordstrand

Bydelens uttalelse

Bydel Nordstrand viser til Kommunerevisjonens omtale av saksbehandlingstiden i klagesaker i underkapittel 4.2.2, og skriver at bydelen i dag har kontroll over klagesakene og følger retningslinjer for klagebehandling.

Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonens anbefaling til Bydel Nordstrand er fulgt opp, gitt bydelens opplysninger om dagens status for klagesaksbehandling.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. (2020). Tildelingsbrev til bydelene.

Byrådssak 145/19, *Nye veier til egen bolig*.

Fellesskriv nr. 10/2011 til bydelene fra byrådet, *Saksbehandling av søknader om startlån*.

Kommunaldirektørens sak om fordeling av startlån for 2017, 2018 og 2019.

Kommunerevisjonen. (2015). Rapport 7/2015, *Saksbehandlingen av klagesaker i Oslo kommunes klagenemnd*.

Oslo kommune, bydelsfakta, «Boligpris for blokkleiligheter». Hentet fra <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/alle/boligpriser>

Oslo kommunes budsjett fra 2017, 2018, 2019, 2020 (dokument 3).

Velferdsetatens brev av 10. juli 2019 til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, *Finansiell risikoanalyse av låneporteføljen*.

Velferdsetatens brev av 27. januar 2020 til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, *Statusrapportering per 31. desember 2019*.

Velferdsetatens brev til bydelene av 30. april 2019, *Fordeling av tilskuddskvoter for 2019*.

Velferdsetaten. (2020). *Bruken av de økonomiske boligvirkemidlene 2019*.

b) Eksterne referanser

Departementene. (2014). *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.

Forskrift 12. mars 2014 om startlån fra Husbanken.

Forvaltningslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 75 (1993–1994)).

Husbankens bostøttekalkulator. Hentet fra <https://tjenester.husbanken.no/bostotte-kalkulator/resultat>

Husbanken statistikkbank. Hentet fra <https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>

Husbanken. (2018). *Veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering*.

Husbankens årsrapport 2019.

LOV-2012-08-24-64: *Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot (bustøttelova)*.

LOV-1967-02-10: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*.

LOV-1999-06-25-46: *Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)*.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

OsloMet (2020) *Referansebudsjettet*. Hentet fra <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>

Statistisk sentralbyrå, *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger*.

Tabelloversikt

Tabell 1 Kvotefordeling 2019 – startlån og tilskudd til etablering	13
Tabell 2 Utnyttelse av kvoten for startlån i bydelene i 2019.....	14
Tabell 3 Saksbehandlingstid fra søknad til vedtak (median antall dager), Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.....	36
Tabell 4 Nedbetalingstid gitt i finansieringsbevis i 2019	45
Tabell 5 Logistiske regresjonsanalyser av sannsynligheten for å få tilsagn om startlån. Regresjonskoeffisienter og standardfeil.....	83

Figuroversikt

Figur 1 Boliger godkjent for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere, ASSS-kommunene 2015–2019.....	11
Figur 2 Boliger godkjent for boligtilskudd til etablering, per 1000 innbyggere, ASSS-kommunene 2015–2019.....	12
Figur 3 Omfanget av tildeling av startlån og bosetting i bydelene, 2017– 2019	16
Figur 4 Kvadratmeterpriser for blokkleiligheter i bydelene og andelen flyttende låntakere som bosatte seg i de ulike bydelene, 2017–2019	17
Figur 5 Antall søknader om startlån januar 2017–august 2020, med estimerte brudd i tidsserien	18
Figur 6 Par med barn, én med fast jobb og én på AAP – tildeling og avslag	24
Figur 7 Enslig, ufør mann – tildeling og avslag	25
Figur 8 Enslig kvinne med utviklingshemmet bror – tildeling og avslag.....	27
Figur 9 Enslig mann med fast jobb på kafé	28
Figur 10 Bydelenes saksbehandlingstid fra siste dokument til vedtak i Startskudd 2017–2019 (N = 5303)	34
Figur 11 Bydelenes saksbehandlingstid i klagesaker 2017–2019 (N = 463).....	35
Figur 12 Estimert sannsynlighet for å få startlån, måned for måned – alle bydeler	51
Figur 13 Antall søknader om startlån januar 2017–august 2020, med estimerte brudd i tidsserien	80
Figur 14 Antall søknader om startlån til refinansiering, januar 2017–august 2020	81
Figur 15 Andelen vedtak som en proporsjon av søknader innkommet forrige måned, januar 2017–august 2020	81
Figur 16 Sannsynligheten for å få tilsagn om startlån i juli-oktober sammenlignet med resten av året – prioriterte grupper kontra andre søkere	84

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette vedlegget gir vi en oversikt over revisjonskriteriene Kommunerevisjonen har lagt til grunn i undersøkelsen, og vi går gjennom kildene for de ulike revisjonskriteriene.

Oversikt over revisjonskriterier

Likebehandling

- Oslo kommune skal ha rutiner og praksis for å sikre at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling ved saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd til etablering.

Saksbehandling

- Bydelen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes.
- Bydelen skal behandle søknader om startlån og tilskudd til etablering uten ugrunnet opphold.
- Bydelen skal tildele startlån etter en behovsprøving. I vurderingen skal bydelen legge vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.
- Uavhengig av bydelens vurderinger etter forrige kriterium (om behovsprøving) bør bydelen vurdere om den kan gi startlån i tilfeller der
 - 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
 - søkeren bor i kommunal bolig
- Bydelen bør prioritere barnefamilier og personer som leier kommunal bolig, ved tildeling av startlån og tilskudd til etablering.
- Før bydelen fatter vedtak, må bydelen vurdere om søkeren har evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Kravet gjelder saker der søkeren ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

Å nå målgruppen

- Bydelen bør vurdere om husstanden kan settes i stand til å betjene et startlån gjennom tilpasning av lånebetingelsene.
- Når husstanden ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån, bør bydelen vurdere om husstanden kvalifiserer for tilskudd til etablering og bostøtte.
- Bydelen bør ha et system som sikrer at de mest vanskeligstilte prioriteres for startlån og tilskudd til etablering.
- Bydelen skal sikre at ordningen med startlån er kjent i målgruppen, og at det er enkelt å søke.

Likebehandling

Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt, i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det er altså tillatt å forskjellsbehandle, så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Kommunerevisjonen har lagt til grunn at rutiner og praksis for å ivareta likhetsprinsippet er nødvendige forutsetninger for å sikre at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Det kan være vanskelig å påvise usaklig forskjellsbehandling i bestemte enkelttilfeller. Det kan likevel være aktuelt å peke på eventuelle åpenbare eksempler på forskjellsbehandling. Kommunerevisjonen vil uansett beskrive kommunens rutiner og praksis på området, synliggjøre eventuelle ulikheter i praksis og vurdere om det medfører risiko for usaklig forskjellsbehandling.

På denne bakgrunn har Kommunerevisjonen lagt følgende kriterium til grunn:

- Oslo kommune skal ha rutiner og praksis for å sikre at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling ved saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd til etablering.

Saksbehandling

Som kilder for revisjonskriteriene om saksbehandling av søknader om startlån har vi lagt til grunn

- forvaltningsloven §§ 11 a) og 17
- forskrift om startlån fra Husbanken § 3
- Husbankens veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering
- fellesskriv nr. 10/2011 fra byråd for eldre, helse og arbeid til bydelene om saksbehandling av søknader om startlån

Forvaltningsloven inneholder saksbehandlingsregler. Reglene omfatter blant annet den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig og riktig måte. Avgjørelse av søknader om startlån er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og er omfattet av kravene i forvaltningsloven kapittel IV.

Opplysning av saken

Det fremgår av forvaltningsloven § 17 første ledd at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I dette ligger det at forvaltningsorganet må ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å treffe en avgjørelse. Dersom beslutningsgrunnlaget ikke er godt nok, risikerer forvaltningsorganet å treffe en avgjørelse som er ulovlig, uhensiktsmessig eller vilkårlig. Grundigheten av utredning må etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser.

I fellesskriv 10/2011 fra byråd for eldre, helse og arbeid om saksbehandling av søknader om startlån står det:

Bydelen må sørge for at søknaden eller erklæringen [...] er undertegnet av søker/ne, samt har nødvendig dokumentasjon vedlagt. Dersom søker påberoper seg spesielle grunner for sitt lånebehov, bør bydelen kreve disse dokumentert.

På denne bakgrunn har Kommunerevisjonen lagt følgende kriterium til grunn:

- Bydelen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes.

Saksbehandlingstid

I forvaltningsloven § 11 a første ledd står det at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». I andre og tredje ledd er det bestemmelser om foreløpig svar. Forvaltningsloven har ikke bestemte saksbehandlingsfrister, og slike frister går heller ikke frem av forskrift om startlån fra Husbanken. I Oslo kommunes vedtatte budsjetter (dokument 3) for 2017 og 2018 var det satt et mål om at 90 prosent

av søknader om finansiering til kjøp av bolig skulle behandles innen én måned. I dokument 3 fra 2019 var det imidlertid ingen resultatindikator spesifikt for saksbehandlingstiden i slike saker. Det fremgår av forvaltningslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 75 (1993–1994)) at hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv. I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov påpekes blant annet følgende (kap. 13.7.3. Gjeldende rett):

Skyldes lang behandlingstid manglende ressurser hos forvaltningsorganet, kan det som utgangspunkt forsvares, men jo lengre tid en sak tar, desto strengere krav må stilles. Særlig vil en lang behandlingstid være problematisk hvis den skiller seg vesentlig fra behandlingstiden i andre organer som behandler tilsvarende saker, eller hvis det ikke gis noen beskjed til parten om at saksbehandlingen vil ta tid (s. 189)

På denne bakgrunn har Kommunerevisjonen lagt følgende kriterium til grunn:

- Bydelen skal behandle søknader om startlån og tilskudd til etablering uten ugrunnet opphold.

Målgruppe og betjeningsevne

Forvaltningsloven angir generelle regler for saksbehandling. Saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd til etablering reguleres i tillegg av forskrift, veileder og fellesskriv som sier noe om kriteriene for å få startlån og hvordan saker skal vurderes.

I forskrift om startlån fra Husbanken som gjaldt fra 1. april 2014 til 31. desember 2019, står følgende om hvem som kan få startlån:

§ 3. Hvem kan få startlån

Kommunen kan gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

Startlån skal tildeles etter en behovsprøving. I vurderingen skal kommunen legge vekt på om søkeren:

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

Søkeren må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Uavhengig av vurderingene etter annet ledd kan kommunen gi startlån i alle disse situasjonene:

- a) 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,
- b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin,
- c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller
- d) lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

Målgruppen for startlån er personer som har lav inntekt og mangler egenkapital, og som dermed ikke får lån i vanlig bank, men som likevel kan betjene et lån. Hensikten med punkt a og b i annet ledd ovenfor er å rette ordningen mot langvarig økonomisk vanskeligstilte. Samtidig gir bestemmelsen åpning for en del unntak, der det kan gis startlån uavhengig av om søkeren kan forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig, eller har benyttet muligheten til sparing. Disse unntakstilfellene ramses opp i fjerde ledd ovenfor. Bestemmelsen åpner opp for bruk av skjønn i

vurderingen av behov. Kommunerevisjonen vil i denne undersøkelsen rette oppmerksomheten mot punktene a) og d) i fjerde ledd, på bakgrunn av nasjonale og kommunale føringer om prioritering av barnefamilier og leietakere i kommunale boliger.

I *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* fastsatte regjeringen nasjonale mål og prioriterte innsatsområder for det boligsosiale arbeidet. Strategien slår fast at det er kommunene som har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. I strategien løftes barnefamilier frem som en særlig prioritert gruppe. I tiltaksplanen til *Bolig for velferd* for 2018–2020 er det to resultatmål for startlån og boligtilskudd til målgruppen vanskeligstilte barnefamilier:

- Minst 50 prosent av alle startlån skal gå til barnefamilier innen 2020.
- Minst 50 prosent av alle tilskudd til etablering skal gå til barnefamilier (gjelder hvert år i strategiperioden).

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2019 omdisponerte regjeringen midler for 118 millioner kroner til ekstra tilskudd til etablering, som skulle gå til en ekstraordinær boligsatsing for vanskeligstilte barnefamilier.

En annen gruppe som er trukket frem som prioritert for startlån, er personer som leier kommunal bolig. I Oslo kommunes budsjett for 2019 står følgende:

Startlån skal brukes aktivt. Det er en prioritet at leietakere i kommunal bolig skal få hjelp til å kjøpe en bolig ved hjelp av startlån.

I tiltaksplanen til *Bolig for velferd* for 2018–2020 er det definert et resultatmål for andelen startlånmottakere som leier kommunal bolig:

15 % av alle startlånmottakere skal være personer som leier kommunal bolig og som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån.

I saksbehandlingen av søknader om startlån skal det gjøres en vurdering av søkerens evne til å betjene et lån. Et for høyt lån kan påføre husholdninger stor belastning, gjøre det krevende å dekke normale utgifter til livsopphold og gjøre dem utsatt ved økonomiske tilbakeslag.

I finansavtaleloven § 46 b (1) står følgende:

Før kredittavtale inngås, skal kredittgiveren vurdere forbrukerens kredittverdighet på grunnlag av fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbrukeren og om nødvendig fra relevant database.

Utgangspunktet for beregning av betjeningsevne er husstandens inntekt etter skatt, som fratrekkes et beløp til husstandens livsopphold. I Husbankens veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering er det gitt detaljert veiledning i vurdering av betjeningsevne.

I fellesskriv 10/2011 fra byråd for eldre, helse og arbeid, punkt 3, står det kort beskrevet hvordan husstandens betjeningsevne beregnes, og hva som skal inngå i vurderingen:

Søker må ha økonomisk evne til å betjene renter og avdrag på startlånet. Husstandens betjeningsevne beregnes ut fra husstandens nettoinntekter med fradrag av utgifter til

livsopphold, annen gjeld og andre faste utgifter. Det skal i vurderingen tas hensyn til om husstanden kvalifiserer for tilskudd til etablering og bostøtte.

På denne bakgrunn har Kommunerevisjonen lagt følgende kriterier til grunn:

- Bydelen skal tildele startlån etter en behovsprøving. I vurderingen skal bydelen legge vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.
- Uavhengig av bydelens vurderinger etter forrige kriterium (om behovsprøving) bør bydelen vurdere om den kan gi startlån i tilfeller der
 - 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
 - søkeren bor i kommunal bolig
- Bydelen bør prioritere barnefamilier og personer som leier kommunal bolig ved tildeling av startlån og tilskudd til etablering.
- Før bydelen fatter vedtak, må bydelen vurdere om søkeren har evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Kravet gjelder saker der søkeren ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

Å nå målgruppen

Bestemmelsene og veiledningen om startlån beskriver ulike virkemidler for å gjøre personer i målgruppen i stand til å betjene et lån:

- fastrente i stedet for flytende rente
- inntil 50 års nedbetalingstid i stedet for 30 år
- inntil åtte års avdragsfrihet
- bruk av tilskudd til etablering
- bruk av bostøtte

Forskrift om rente- og avdragsvilkår for lån i Husbanken av 2015 åpnet for bruk av avtaler om fast rente:

§ 3. Generelle rentevilkår

Renten beregnes og forfaller til betaling etterskuddsvis.

Husbanken kan tilby valg mellom fast eller flytende rente for hele eller deler av lånet. Lån har flytende rente med mindre lånekunden inngår avtale om fast rente.

Den samme forskriften gir også åpning for lengre nedbetalingstid og avdragsfrihet:

§ 7. Nedbetalingsvilkår

Husbanken kan tilby følgende nedbetalingsvilkår:

- a) Lån avdras som annuitets- eller serielån.
- b) Lån kan gis med inntil 30 års løpetid. Grunnlån til utleieboliger kan gis med inntil 50 års løpetid. Lån til kommuner som skal lånes ut videre som startlån, kan i særlige tilfeller gis med inntil 50 års løpetid, jf. forskrift 12. mars 2014 nr. 273 om startlån fra Husbanken § 6 annet ledd.
- c) Lån kan gis med inntil åtte års avdragsfrihet.

I forskrift om startlån fra Husbanken står følgende utdypning om forlenget nedbetalingstid for lån:

§ 6. Rente- og avdragsvilkår

[...]

Startlån fra kommunen skal tilbys med utgangspunkt i Husbankens rente- og avdragsvilkår. Startlån har en nedbetalingstid på inntil 30 år. I særlige tilfeller kan kommunene innvilge en nedbetalingstid på inntil 50 år. Det forutsettes da at:

- a) det dokumenteres at låntaker har varig lav inntekt,
- b) det sannsynliggjøres at boligen tilfredsstillers husstandens behov over lang tid,
- c) det sannsynliggjøres at tilgjengelige private leieboliger i området er uegnede og/eller innebærer en betydelig høyere utgift på lang sikt enn det aktuelle startlånet og
- d) det dokumenteres at kommunen ikke anser det som økonomisk forsvarlig å gi et lån med kortere nedbetalingstid.

Vilkåret i [...] bokstav a kan fravikes dersom husstanden har barn eller står i fare for å miste boligen, og husstanden kan dokumentere lav, forutsigbar inntekt. Vilklårene i [...] bokstavene b og c kan også fravikes dersom husstanden står i fare for å miste boligen.

Tilskudd til etablering var i revisjonsperioden regulert av forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer, av 2011. Formålet med tilskudd til etablering er det samme som med startlån: å bidra til etablering i egen bolig, og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

§ 2 i forskrift om etableringstilskudd mv. sier følgende:

Husbanken kan gi tilskudd til kommuner som kan videretildele tilskudd til enkeltpersoner til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne. Tildeling fra kommunene gjøres etter en økonomisk behovsprøving.

I Husbankens veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering, under punkt 1.3, står følgende:

For særlig vanskeligstilte husstander kan startlånet brukes i kombinasjon med tilskudd til etablering. Dette er tilfeller der husstanden ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån, når mulighetene for fast rente og lang nedbetalingstid er godt nok utnyttet.

Videre står det under veilederens punkt 2.4:

Ved manglende betjeningsevne bør muligheten for å gi tilskudd vurderes, jf. retningslinjer om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer.

Både i *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* og i Oslo kommunes egne dokumenter er det en uttalt målsetting at startlån og tilskudd skal brukes aktivt. Det fremgår blant annet av kommunens budsjett for 2019. I tildelingsbrevet til bydelene for 2019 står det:

Mål 2 Flere skal kunne bo trygt i egne hjem og leve selvstendige liv

Tiltak 2 Aktiv bruk av lån- og tilskuddsordninger slik at flere kan bo i egen, eid bolig

Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning for personer med lave inntekter og høye boutgifter. Husbanken og kommunen samarbeider om ordningen. Ordningen er

regulert i lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot (bustøttelova) av 2012, med tilhørende forskrift.

For å sikre at tildeling av startlån og tilskudd skjer i tråd med føringer om prioritering av utvalgte grupper, som nevnt over, og en generell prioritering av de mest vanskeligstilte, er det nødvendig med et system for prioritering. I Husbankens veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering, punkt 1.2, står følgende:

Kommunen må foreta en bevisst prioritering innenfor sin ramme av lån og tilskudd slik at de mest vanskeligstilte prioriteres først.

Den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid har tilknyttet et resultatmål for vekst i antall husstander som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån: Antall husstander som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån, skal øke.³

Det kan være nødvendig å jobbe aktivt med å nå ut til målgruppen for startlån og boligtilskudd for å få flere kvalifiserte søkere. Målgruppen for startlånsordningen er økonomisk vanskeligstilte. Det er mange ulike personer og livssituasjoner som inngår i samlebetegnelsen økonomisk vanskeligstilte. Mange har en ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet, mange har innvandrerbakgrunn, mange har økonomiske vansker og mange har levekårsutfordringer.⁴ Det er grunn til å anta at mange i målgruppen ikke selv oppsøker og finner informasjon om ordningen, og noen kan ha behov for bistand for å finne frem til den påkrevde dokumentasjonen for å søke. Av den grunn er det særlig viktig å nå ut med informasjon og gi veiledning.

I forvaltningsloven § 11 første og annet ledd står det:

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning.

I kommuneloven § 4-1 står det:

Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

I sosialtjenesteloven § 12 tredje ledd står det:

Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Videre står det i sosialtjenesteloven § 17:

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

³ <https://www.veviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/fra-plan-til-handling/mal-og-resultatstyring/styringsinformasjon-bolig-for-velferd>

⁴ Lotte Rustad Thorsen. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet – Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Rapport 6/2017, Statistisk sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218

I den nasjonale strategien Bolig for velferd står det:

Kommunene må ha kapasitet til å gi individuell veiledning og oppfølging, og de må ha kompetanse på låneforvaltning og privatøkonomi. Husbanken skal bidra til at kommunene får økt kompetanse om bruk av individuelt tilpassede lånevilkår for startlån og om god oppfølging av startlånskunder med betalingsproblemer.

På denne bakgrunn har Kommunerevisjonen lagt følgende kriterier til grunn:

- Bydelen bør vurdere om husstanden kan settes i stand til å betjene et startlån gjennom tilpasning av lånebetingelsene.
- Når husstanden ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån, bør bydelen vurdere om husstanden kvalifiserer for tilskudd til etablering og bostøtte.
- Bydelen bør ha et system som sikrer at de mest vanskeligstilte prioriteres for startlån og tilskudd til etablering.
- Bydelen skal sikre at ordningen med startlån er kjent i målgruppen, og at det er enkelt å søke.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetene når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet spesielt mot bydelene. Den har også berørt Velferdsetaten og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester. Vi sendte brev om oppstart av undersøkelsen til bydelene, Velferdsetaten og daværende byråd for arbeid, sosiale tjenester og mangfold 6. mai 2020. Vi gjennomførte oppstartsmøter som videomøter 15. mai 2020: ett med bydelene og ett med Velferdsetaten og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid.

Kommunerevisjonen sendte et utkast til revisjonskriterier til bydelene, Velferdsetaten og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester 15. juni 2020. Bydel Østensjø hadde noen merknader til revisjonskriteriene. Det kom ingen merknader eller innvendinger fra de andre bydelene, Velferdsetaten eller byrådsavdelingen. Vi besvarte Bydel Østensjøs merknader 28. august 2020.

Vi sendte faktabeskrivelsen til verifisering hos bydelene 23. september 2020. Vi sendte også relevante deler av faktabeskrivelsen til verifisering hos Velferdsetaten 5. oktober 2020. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner i videomøter med bydelene, Velferdsetaten og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester 26. og 28. oktober 2020.

Rapporten fra undersøkelsen ble 3. november 2020 sendt til uttalelse til byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.

For å minimere belastningen på bydelene, ble øvrige bydeler ikke bedt om uttalelser, men gitt mulighet til å avgi uttalelser. Det inkluderer tre bydeler som Kommunerevisjon har gitt anbefalinger knyttet til saksbehandlingstid: Bydel Nordstrand, Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker. Av de tre bydelene, har bare Bydel Nordstrand avgitt uttalelse. I kapittel 7 viser vi til at oppfølgingsundersøkelsen som normalt vil bli gjennomført ett til tre år etter forvaltningsrevisjonen, også kan omfatte informasjon om hva Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker har gjort på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefaling.

Data og metode

Møter med brukerorganisasjoner

I en tidlig fase gjennomførte vi møter med Huseiernes landsforbund, Leieboerforeningen og Pasient- og brukerombudet. Hensikten med møtene var å innhente erfaringer fra brukerorganisasjoner som kunne ha betydning for undersøkelsen.

Rutinebeskrivelser og annen dokumentasjon

I forbindelse med oppstart av undersøkelsen ba Kommunerevisjonen bydelene om å oversende skriftlige rutiner, retningslinjer, prosedyrebeskrivelser eller lignende som bydelen brukte ved saksbehandling av startlån og boligtilskudd i 2019. Underveis har vi innhentet ytterligere relevant dokumentasjon fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Velferdsetaten og de to casebydelene St. Hanshaugen og Østensjø.

Intervjuer

Vi har gjennomført til sammen syv intervjuer i de to bydelene St. Hanshaugen og Østensjø, med ledere og saksbehandlere for startlån og boligtilskudd. Temaet for intervjuene var saksbehandlingsprosessen for søknader om startlån og boligtilskudd samt rammer for saksbehandlingen, for eksempel internkontroll, kvalitetssikring og kompetanse.

Vi har i tillegg intervjuet seksjonssjefen i avdeling for bolig og analyse i Velferdsetaten om etatens budsjett- og kvotefordelingsansvar og rådgivende og koordinerende funksjon.

Kommunerevisjonen har skrevet referater fra intervjuene, som informantene så har verifisert.

Utvalgte enkeltsaker

I hver av casebydelene St. Hanshaugen og Østensjø trakk vi tilfeldig seks finansieringsbevis og ni avslag blant sakene som var behandlet i Startskudd i 2019. På den måten hadde vi et utvalg av 15 saker i hver bydel, totalt 30 saker. Vi undersøkte saksbehandlingen i disse 30 sakene for å belyse en rekke forhold som var viktige i undersøkelsen. I gjennomgangen av sakene har vi lagt til grunn all dokumentasjon som var tilgjengelig i saksbehandlingssystemet Startskudd. Det inkluderer for eksempel søknader med vedlegg, skriftlig kontakt mellom saksbehandleren og søkeren, simuleringer av ulike lånebetingelser og vedtaksdokumenter.

Til delkapittel 4.1 om opplysning av saken sjekket vi om de 30 sakene inneholdt nødvendig dokumentasjon ved å ta utgangspunkt i Husbankens veiledning om dokumentasjonsbehov (Husbanken 2018). Vi sjekket om sakene inneholdt

- siste års skattemelding
- arbeidskontrakt
- lønnslipp/trygdeutbetaling for de tre siste månedene
- dokumentasjon på eventuell annen inntekt enn lønn eller trygd
- bekreftelse på eventuell annen finansiering/egenkapital
- dokumentasjon på gjeld
- ved funksjonshemming eller helsemessige forhold: legeerklæring eller sosialrapport

I tillegg til de 30 tilfeldig valgte sakene har vi i hver av de to bydelene undersøkt saksbehandlingen i 3 saker der søkerne var enslige uføre. Hensikten var å se spesifikt etter usaklig forskjellsbehandling. Sakene med enslige uføre er omtalt i kapittel 3 om likebehandling.

Vignettundersøkelse

For å undersøke mulig ulik praksis i bydelene har vi blant annet gjennomført en vignettundersøkelse. En vignettundersøkelse er en spørreundersøkelse der respondentene mottar samme sak/problemstilling med opplysninger de skal ta stilling til. Hensikten er å få kunnskap om hvordan respondentene, i dette tilfellet bydelenes boligkontor, utøver skjønn, og hvilken rolle utøvelsen av skjønn kan spille for utfallet.

Vignettundersøkelsen vi brukte i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, besto av fire fiktive søknader om startlån, i form av beskrivelser av fire søkere med opplysninger om deres inntekt, forbruk og boligbehov. For hver av de fire sakene ble boligkontorene bedt om å ta stilling til om de ville gi søkeren lån og eventuelt tilskudd. Ved tilsagn ble de bedt om å oppgi beløp og nedbetalingstid. Boligkontorene ble også bedt om å beskrive hva de hadde lagt vekt på for å komme frem til utfallet. Vi har gjengitt vignettundersøkelsen i sin helhet i vedlegg 5.

Vignettundersøkelsen ble gjennomført ved at Kommunerevisjonen sendte ut en spørreundersøkelse per e-post til de femten bydelene med instruksjoner om at casene skulle behandles etter samme prosedyre som boligkontoret vanligvis bruker. På denne måten ble undersøkelsen rettet mot bydelen og ikke den enkelte saksbehandler. Dette ble gjort fordi formålet med undersøkelsen var å beskrive bydelenes praksis, ikke den enkelte saksbehandlers praksis. I tillegg vurderte vi at denne fremgangsmåten bedre ivaretok personvernet til ansatte ved boligkontorene. Vi informerte om at formålet med spørreundersøkelsen var å belyse hvordan boligkontoret vurderer ulike søknader om startlån.

Vi analyserte bydelenes svar på undersøkelsen ved å sammenstille opplysningene fra de ulike bydelene og sammenligne svarene. Sammenligningene gikk både på om bydelene hadde gitt lån – og i tilfelle hvor mye, og hvilke begrunnelser bydelene hadde oppgitt.

Datauttrekk fra Startskudd

Husbanken bisto med å gjøre uttrekk av data om alle sakene som bydelene behandlet i saksbehandlingssystemet Startskudd 2017–2019. Startskudd ble innfaset i den aktuelle perioden. I 2019 var Startskudd nærmest fullt ut tatt i bruk, og fra 2020 var det kun Startskudd som kunne brukes til saksbehandlingen av startlån. Underveis i innfasingen ble enkelte saker behandlet i tidligere saksbehandlingssystem. Det innebærer at datauttrekket ikke er dekkende for alle saker som bydelene behandlet i perioden. Det er likevel grunn til å hevde at datauttrekket langt på vei er representativt for saksbehandlingen i 2019. Dataene omfattet totalt 5303 saker.

Vi har brukt datauttrekket fra Startskudd i flere analyser. For å undersøke saksbehandlingstid beregnet vi kalendertiden fra det siste dokumentet kom inn i en sak, og til vedtak ble fattet. Vedtak kan hovedsakelig være avslag, finansieringsbevis eller tilsagn om finansiering av konkret bolig. For det første vil det i mange saker ha vært saksbehandling også i perioden før det siste dokumentet kom inn. For det andre har vi kun opplysninger om det siste vedtaket som ble fattet i saken. I tilfellene der dette

vedtaket var tilsagn om lån til en bestemt bolig, vil siste dokument i saken typisk være en kjøpskontrakt som kom inn kun kort tid før vedtaksdatoen. Tilsagn om lån til en bestemt bolig utgjorde imidlertid en relativt liten andel av datagrunnlaget – ca. ti prosent.

Vi har brukt medianen som utgangspunkt for sammenligning av bydelenes saksbehandlingstid. Medianen er verdien som halvparten av sakene ligger over, og halvparten av sakene ligger under. Ved analyse av saksbehandlingstid, der enkelte ekstremtilfeller kan påvirke et gjennomsnitt i urimelig grad, er medianen et bedre uttrykk for hva som var vanlig saksbehandlingstid.

Vi har også brukt datauttrekket fra Startskudd i regresjonsanalyser for å estimere sannsynligheten for å gi startlån til barnefamilier, leietakere i kommunale boliger og personer med helseutfordringer, og til ulike tider på året. Regresjonsanalysene er beskrevet i vedlegg 4.

Gyldighet og pålitelighet

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Her trekker vi frem utfordringer ved datainnsamlingen og analysene og beskriver hvordan vi har håndtert dem.

Undersøkelsen bygger blant annet på gjennomgang av enkeltsaker i saksbehandlingssystemet Startskudd med støtte i forhåndsdefinerte kontrollskjemaer. Forhold som ville kunne true gyldigheten og påliteligheten av en slik gjennomgang, inkluderer 1) at Kommunerevisjonen og saksbehandlere i bydelene gjør ulike fortolkninger av opplysninger som ligger i saken, 2) at relevant informasjon om for eksempel saksbehandlingsskritt ikke er lagret i systemet, slik at vi gjør vurderinger på et mangelfullt grunnlag og 3) at ulike saksbehandlere hos Kommunerevisjonen tolker opplysninger i sakene ulikt.

Når det gjelder de to første forholdene, har vi håndtert dem som følger: Vi har gitt bydelene saksreferansene til de enkeltsakene vi har plukket ut, slik at de har hatt mulighet til å komme med tilleggsopplysninger om saksbehandlingen og korrigere eventuell feilaktig fortolkning av informasjon fra vår side. Vi har også i våre vurderinger tatt nødvendige forbehold. Når det gjelder det siste forholdet, har vi avstemt våre ulike saksbehandleres fortolkninger av opplysninger i sakene ved å drøfte fortolknings spørsmål løpende internt og kvalitetssikre utfyllingen av kontrollskjemaer.

Når det gjelder vignettundersøkelsen, er forhold som kan true gyldigheten 1) at de fiktive sakene er urealistiske og derfor ikke gir et bilde av reell saksbehandlingspraksis og 2) at kontrolleffekter som følge av at respondentene var klare over at de svarte på en undersøkelse, og at sakene ikke kom inn i saksbehandlingssystemet som inneholder standardiserte verktøy, fører til at variasjonen blir større i undersøkelsen enn den ville blitt med ekte saker.

Vi har forsøkt å sikre vignettundersøkelsens gyldighet ved å utarbeide historiene i vignettene etter å ha gjennomført en stor del av datainnsamlingen, slik at vi kunne

basere sakene på kunnskap om hvilke spørsmål som kunne skape utfordringer, og innsikt i ekte saker. Utkast til vignettundersøkelsen ble sendt til Velferdsetaten, som kom med innspill for å gjøre undersøkelsen mer treffsikker. Vi kan ikke utelukke kontrolleffekter, men har tatt hensyn til eventuelle slike ved å ikke bruke vignettundersøkelsen til å trekke slutninger om avvik i enkeltbydeler.

For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle intervjuer blitt verifisert av dem som ble intervjuet.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom intern kvalitetssikring og ved at bydelene, Velferdsetaten og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Tidsserier søknader og vedtak

Slik estimerte vi trender og brudd i tidslinjene

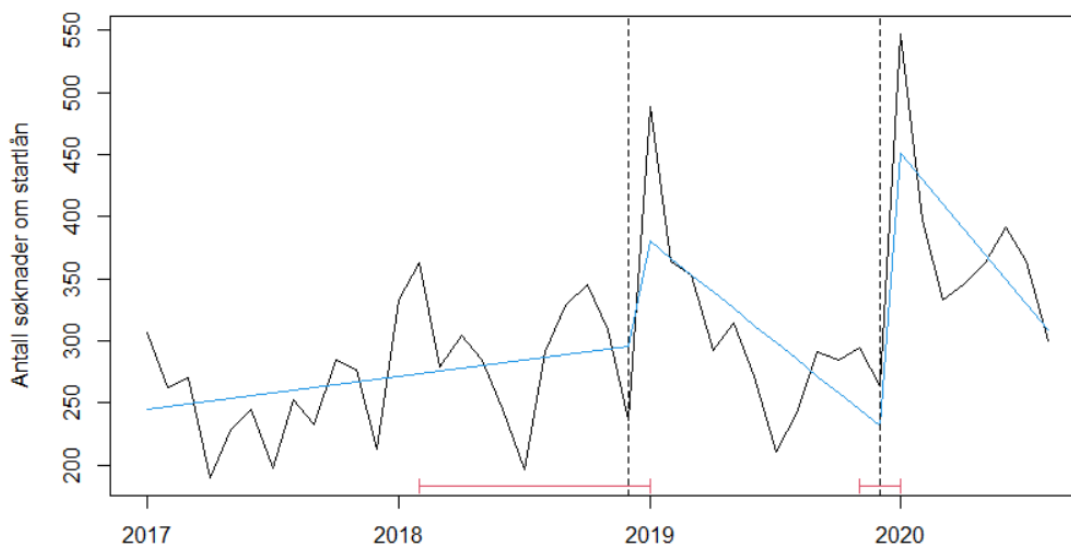
Som en del av grunnlaget for delkapittel 2.4 om mulige effekter av koronatiltakene estimerte vi trender i tidsseriene med lineære regresjonsanalyser, med tidsserien som avhengig variabel og tid som uavhengig variabel. Vi målte tid som antall måneder fra begynnelsen av tidsserien. Vi eksperimenterte med ulike modeller:

- en modell uten uavhengige variabler – kun med et estimert konstantledd
- en modell med tid som uavhengig variabel
- en modell med tid og i tillegg tid kvadrert (tid^2) som uavhengige variabler
- en modell med tid, tid kvadrert og i tillegg tid kubert (tid^3) som uavhengige variabler

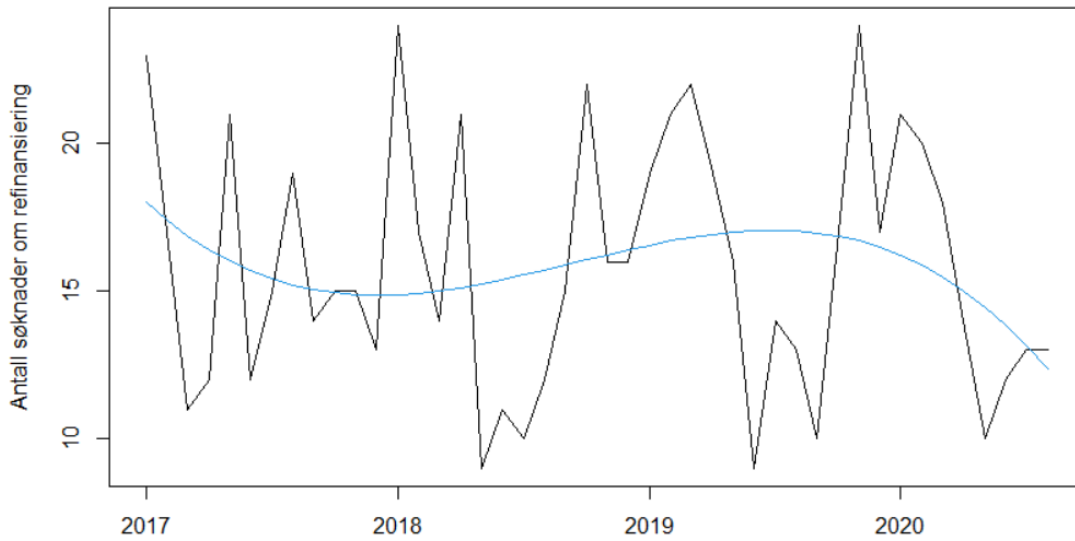
Hvis modellene viste at de estimerte regresjonskoeffisientene var signifikant forskjellige fra null med rimelig sikkerhet, tok vi utgangspunkt i den aktuelle modellen for å beskrive trenden. Det resulterte i at vi estimerte en lineær trend for antall søknader om startlån (jf. figur 13), en s-formet trend for antall søknader om refinansiering (jf. figur 14) og en omvendt u-formet trend for andel vedtak som proporsjon av innkomne søknader (jf. figur 15).

Vi estimerte brudd i tidsseriene ved hjelp programmeringsspråket R og funksjonen `breakpoints()` fra pakken `strucchange`. Vi fant at en modell med to brudd passet godt for tidsserien over antall søknader, jf. figur 13. Modeller med brudd passet ikke godt for tidsseriene over søknader om refinansiering og andel vedtak, jf. figur 14 og 15.

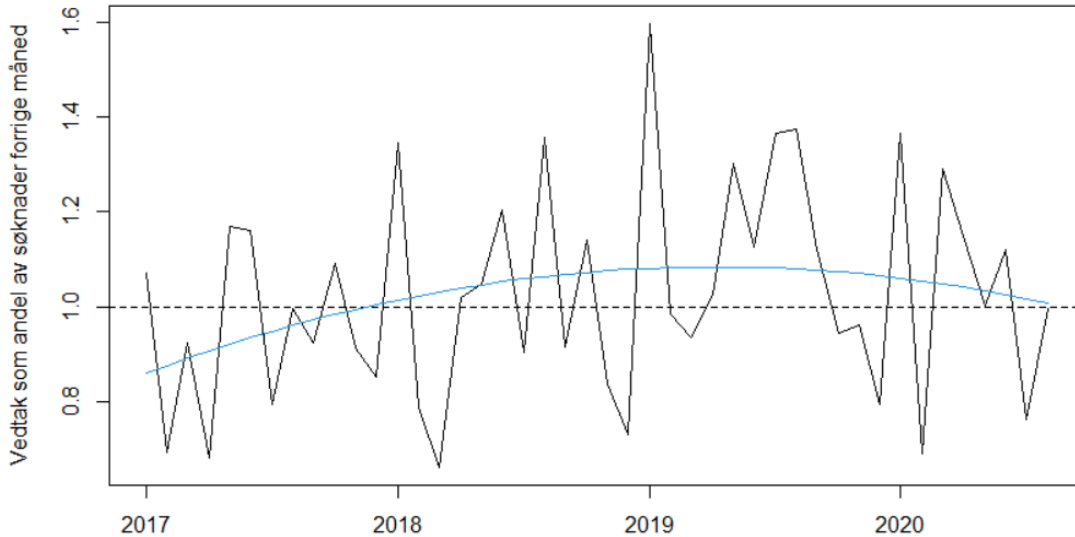
Figur 13 Antall søknader om startlån januar 2017–august 2020, med estimerte brudd i tidsserien



Note: Figuren viser tidsserien (heltrukket sort), de to estimerte bruddene i tidsserien (stiplet), 95 prosenters konfidensintervall rundt bruddene (rødt) og trendestimer mellom bruddene (blått). Data om antall søknader per måned er hentet fra Husbankens statistikkbank (<https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>).

Figur 14 Antall søknader om startlån til refinansiering, januar 2017–august 2020

Note: Figuren viser tidsserien (heltrukket sort) og estimert trend (blått). Data om antall søknader per måned er hentet fra Husbankens statistikkbank (<https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>).

Figur 15 Andelen vedtak som en proporsjon av søknader innkommet forrige måned, januar 2017–august 2020

Note: Figuren viser tidsserien (heltrukket sort) og estimert trend (blått). Data om antall vedtak per måned er hentet fra Husbankens statistikkbank (<https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>).

Vedlegg 4 Logistisk regresjonsanalyse

Vi har brukt saksdata om 5295 saker som ble behandlet i Startskudd i 2017–2019 for å analysere effekter av

- at søkeren hadde barn, leide kommunal bolig og/eller oppga helsemessige utfordringer (jf. delkapittel 4.4)
- når på året vedtaket ble fattet (jf. delkapittel 5.3)

Utfallet vi ønsket å undersøke i den enkelte sak, kunne ha én av to distinkte verdier – avslag eller tilsagn. Logistisk regresjon er et standardverktøy for å undersøke innvirkningen én eller flere variabler kan ha på utfall som må være i én av to distinkte kategorier. Gjennom analysen kan man estimere hvordan hver enkelt variabel påvirker sannsynligheten for at utfallet havner i den ene eller andre kategorien.

Koeffisientene i en logistisk regresjonsanalyse gir den estimerte effekten av én enhets endring i uavhengig variabel på den naturlige logaritmen av oddsen for et positivt utfall – i vårt tilfelle et tilsagn. Modellen kan skrives slik:

$$\ln\left(\frac{\hat{p}}{1-\hat{p}}\right) = b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_kx_k$$

p er den estimerte sannsynligheten for tilsagn, b_0 er et konstantledd, b_{1-k} er regresjonskoeffisienter og x_{1-k} er uavhengige variabler.

Tabell 5 inneholder regresjonskoeffisientene og standardfeilene fra de fire modellene vi har estimert. Vi gir en kort beskrivelse av variablene nedenfor.

Barnefamilie er en dikotom variabel [0,1] som angir om det var barn i husstanden eller ei.

Leier kommunal bolig er en dikotom variabel [0,1] som angir om søker leide kommunal bolig eller ei.

Har helseutfordringer er en dikotom variabel [0,1] som angir om søkeren oppga helsemessige utfordringer eller ei.

Kun én voksen er en dikotom variabel [0,1] som angir om det kun var én søker i husholdningen.

Inntekt er målt som husholdningens nettoinntekt per måned. Inntekt er en viktig kontrollvariabel, spesielt i modeller der vi analyserer effekter av at søkeren hadde barn, leide kommunal bolig og/eller oppga helsemessige utfordringer. Det var for eksempel en tendens til at barnefamilier hadde høyere husholdningsinntekt, og at de som oppga helseutfordringer, hadde lavere inntekt. Samtidig vet vi at inntekt i seg selv var avgjørende for om søkerne fikk tilsagn. I tillegg til inntekt har vi også inkludert inntekt kvadrert (Inntekt^2) som en uavhengig variabel for å fange opp den kurvilineære sammenhengen mellom inntekt og tilsagn: Både søkere med for lav og for høy inntekt fikk avslag.

Tabell 5 Logistiske regresjonsanalyser av sannsynligheten for å få tilsagn om startlån. Regresjonskoeffisienter og standardfeil.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstantledd	-2,77 *** (0,13)	-2,26 *** (0,12)	-2,32 *** (0,12)	-2,33 *** (0,12)
Barnefamilie	0,34 *** (0,10)	0,26 * (0,11)	0,35 *** (0,10)	0,35 *** (0,10)
Leier kommunal bolig	1,19 *** (0,11)	1,21 *** (0,11)	1,21 *** (0,11)	1,31 *** (0,12)
Har helseutfordringer	1,08 *** (0,10)	1,08 *** (0,10)	1,11 *** (0,11)	1,08 *** (0,10)
Kun én voksen	0,58 *** (0,12)	0,59 *** (0,12)	0,59 *** (0,12)	0,59 *** (0,12)
Inntekt	0,58 *** (0,06)	0,59 *** (0,06)	0,59 *** (0,06)	0,59 *** (0,06)
Inntekt^2	-0,20 *** (0,03)	-0,20 *** (0,03)	-0,20 *** (0,03)	-0,19 *** (0,03)
Utgifter	-0,15 * (0,06)	-0,15 * (0,06)	-0,15 * (0,06)	-0,15 * (0,06)
Måned	-0,18 *** (0,03)			
Måned^2	0,02 *** (0,00)			
Måned^3	0,01 *** (0,00)			
juli-okt.		-0,90 *** (0,14)	-0,68 *** (0,10)	-0,64 *** (0,10)
Barnefamilie × juli-okt.		0,34 (0,18)		
Har helseutf. × juli-okt.			-0,14 (0,22)	
Leier kom. bolig × juli-okt.				-0,40 (0,24)
N	5295	5295	5295	5295
AIC	4222,81	4219,52	4222,50	4220,14
BIC	4295,13	4285,26	4288,24	4285,88
Pseudo R2	0,13	0,13	0,13	0,13

*** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05.

Utgifter er målt som det budsjetterte husholdningsforbruket. Utgifter er en viktig kontrollvariabel, spesielt fordi det var en sammenheng mellom utgifter og hvorvidt husstanden hadde barn. Barn medfører høyere utgifter. Utgifter korrelerte også med husholdningsinntekt, og begge disse variablene hadde betydning for om søkerne fikk tilsagn.

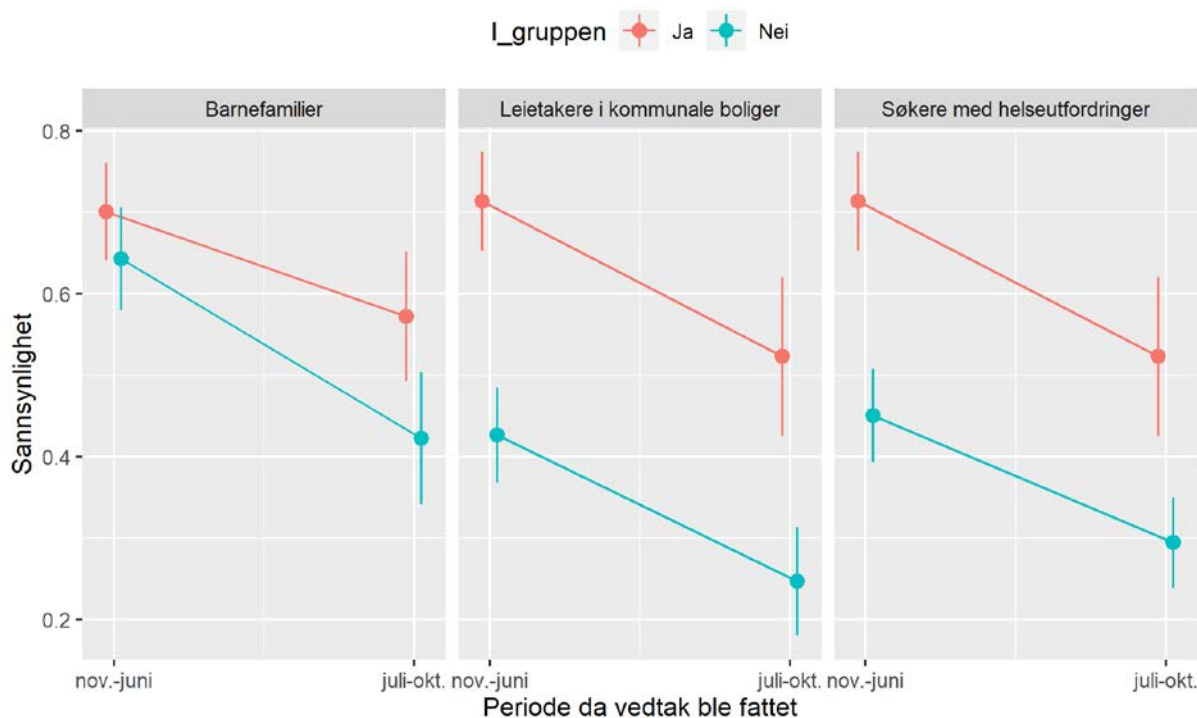
Måned angir hvilket månedsnummer [1:12] vedtaket ble fattet i. Variabelen er sentrert på gjennomsnittet. I tillegg har vi inkludert en kvadrert versjon (Måned^2) og en kubert

versjon (Måned^3). Hensikten var å teste om det var en S-formet sammenheng mellom vedtaksmåned og sannsynligheten for tilsagn. De lave signifikanssannsynlighetene til koeffisientene i modell 1 ovenfor tilsier at det var en slik S-formet sammenheng, og det er denne vi har gjengitt i figur 12 i delkapittel 5.3.

juli-okt. er en dikotom variabel [0,1] som angir om vedtaket ble fattet i perioden juli-oktober eller i en av de andre månedene i året. Hensikten med denne variabelen var å estimere interaksjonsledd med de prioriterte gruppene i modell 2-4.

Resultatet av interaksjonsanalysene er oppsummert i figur 14 nedenfor. I det venstre panelet gjelder den røde grafen **barnefamilier**, mens den blå gjelder alle andre søkere. I det midtre panelet gjelder den røde grafen **leietakere i kommunale boliger**, mens den blå gjelder alle andre søkere. I det høyre panelet gjelder den røde grafen **søkere med helseutfordringer**, mens den blå gjelder alle andre søkere.

Figur 16 Sannsynligheten for å få tilsagn om startlån i juli-oktober sammenlignet med resten av året – prioriterte grupper kontra andre søkere



Note: Figuren om barnefamilier er basert på modell 2, figuren om leietakere i kommunale boliger er basert på modell 4, og figuren om søkere med helseutfordringer er basert på modell 3. Punktene angir estimerte sannsynligheter, og de loddrette strekene angir 95 prosents konfidensintervall. De estimerte sannsynlighetene er beregnet ut fra eksempelholdninger som tilhører øvrige prioriterte grupper og har inntekt og utgifter på medianen.

Figur 16 viser at både barnefamilier, leietakere i kommunale boliger og søkere med helseutfordringer hadde lavere sannsynlighet for å få tilsagn i månedene juli-oktober enn om vedtaket ble fattet i første halvår eller mot slutten av året.

Vedlegg 5 Vignettundersøkelsen

Følgerevet

Bydelene fikk vignettundersøkelsen som vedlegg til e-post 13. august 2020. I følgebrevet til bydelene forklarte vi fremgangsmåten slik:

Hvordan spørreundersøkelsen skal besvares

Spørreundersøkelsen er sendt i ett eksemplar til hver bydels boligkontor, og hvert boligkontor skal avgi én besvarelse. Undersøkelsen inneholder beskrivelser av fire ulike tenkte søknader om startlån. Hver av de fire beskrevne søknadene skal saksbehandles, det skal fattes et tenkt vedtak i hver sak, og hva som er vektlagt for å komme frem til utfallet skal beskrives. Spørsmålene har ikke fasitsvar.

Vi ber om at de fire beskrevne søknadene behandles etter samme prosedyre som boligkontoret vanligvis bruker, det vil si etter vanlig prosess, fra saksbehandlers saksforberedelser til leders (eller annen med myndighet) godkjenning av vedtak. Det innebærer at både saksbehandler og den som godkjenner vedtak involveres i besvarelsen. Hvis boligkontoret har flere saksbehandlere av startlånssaker, gis spørreundersøkelsen til den som behandler de fleste startlånssøknadene. Hvis vedkommende er på ferie, av andre grunner fraværende, eller hvis flere saksbehandlere behandler like mange startlånssaker, gis spørreundersøkelsen til saksbehandleren som ellers behandler slike saker.

Vignettene

Spørreundersøkelse om startlån og tilskudd til etablering

Det er i begynnelsen av året. Bydelen har mottatt fire søknader om startlån og tilskudd som skal saksbehandles. Opplysningene i sakene er dokumentert. Hver av sakene skal vurderes og det skal fattes vedtak. Vi ber om svar på spørsmålene under hver sak.

Sak 1

Et gift par, kvinne 28 år, mann 36 år, ett barn på to år. Ingen oppsparte midler. Kvinnen betjener et studielån på 140 000 kr med 1200 kr i måneden. Kvinnen er fast ansatt som dyrepleier ved en dyreklinikk og har en månedlig bruttoinntekt på 30 000 kr. Mannen mottar arbeidsavklaringspenger, brutto 17 600 kr i måneden, etter en trafikkulykke for et år siden der han i etterkant har slitt med hodepine og lav toleranse for støy. Han jobbet tidligere som bartender. I følge NAV kan mannen omskoleres og komme ut i jobb etter ca. to år. Familien leier i dag privat leilighet ved en sterkt trafikkert vei for 15 000 kr i måneden, men ønsker å flytte til egen bolig i roligere omgivelser av hensyn til mannens helsesituasjon. Paret har vedlagt to avslag fra banker på søknad om lån.

Sak 2

Enslig mann, 45 år. Uføretrygdet på grunn av leddgikt, inntekt på brutto 23 000 kr i måneden. Bor i kommunal bolig og har netto 9 000 kr i boutgifter etter fratrukk av kommunal bostøtte. Ønsker å flytte fordi han føler seg utrygg der han bor. Han oppgir at flere av naboene har utfordringer knyttet til psykiatri og rus og at det ofte er problemer knyttet til forsøpling og vond lukt og at brannalarmen ofte utløses til alle døgnets tider. Mannen oppgir et månedlig forbruk som ligger 3000 kr under SIFOs referansebudsjett og begrunner det med at han er god til å spare og bruker langt mindre enn stipulert på reise, mediebruk og fritid. Han har 100 000 kr i oppsparte midler og ingen gjeld.

Sak 3

Enslig kvinne, 40 år, leier privat bolig for 15 000 kr i måneden, som hun har ut året. Hennes far døde for flere år siden og kvinnens mor døde nylig brått uten å etterlate seg noe. Kvinnen er nå nærmeste pårørende til sin psykisk utviklingshemmede lillebror i 30-årene, som bor i omsorgsbolig. Kvinnen ønsker å tilrettelegge for at broren skal ha mye kontakt med familien. Hun vil derfor at han skal kunne komme på besøk til henne ofte, og også kunne overnatte der noen ganger i måneden, slik han gjorde hjemme hos moren da hun levde. Av den grunn ønsker hun en større bolig og en mer stabil bosituasjon, tilpasset brorens behov. Søker har jobbet mange år som assistent i barnehage, i ulike midlertidige stillinger, men har nylig fullført barnehagelærerutdanning. For seks måneder siden fikk hun et vikariat som barnehagelærer i en barnehage, med mulighet for forlengelse. Hun har en brutto inntekt på 37 000 kr. Hun har over tid spart opp noen midler, som utgjør en egenkapital på 200 000 kr.

Sak 4

Enslig mann, 35 år, fullførte aldri videregående skole. Forsøkte en lengre periode å livnære seg som kunstner, men har nå gitt opp det. Har de siste to årene jobbet fast og heltid på café og har en bruttoinntekt på 28 000 kr i måneden. Ingen oppsparte midler, ingen gjeld. Bor i kollektiv, betaler 7000 kr i husleie per måned, inkludert strøm.

Til hver av vignettene ble bydelene bedt om å besvare følgende spørsmål:

a. Hva blir utfallet av saksbehandlingen av denne søknaden?

	Sett kryss ved <u>ett</u> valgt alternativ
Avslag, ikke betjeningsevne	
Avslag, anses ikke som varig vanskeligstilt	
Avslag, ikke utnyttet sitt sparepotensial	
Avslag, annen grunn	
Tilsagn om finansiering	

b. Hvis tilsagn, hvor stort startlån og/eller tilskudd, og hvor lang nedbetalingstid?

	Besvares bare ved tilsagn i forrige spørsmål. Skriv tall i hver av de tre radene under.
Hvor stort startlån (kr)	
Hvor stort tilskudd (kr)	
Hvor lang nedbetalingstid (år)	

c. Vi ønsker å få beskrevet noen av vurderingene dere har gjort i saken. Skriv her hva dere har vektlagt for å komme frem til dette utfallet:

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Oml. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00242-188

Vår ref. (saksnr.):
20/3592 - 12

Saksbeh.:
Fredrik Sørensen, 971 89 504

Dato:
22.11.2020

Rapport til uttalelse – Startlån og tilskudd til egen bolig

Jeg har mottatt rapporten Startlån og tilskudd til egen bolig til uttalelse. Jeg vil besvare spørsmålene kommunerevisjonen har stilt.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Byrådsavdelingen har mottatt tilstrekkelig klar informasjon om prosjektet.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg mener det fremstår som at Kommunerevisjonen har benyttet en god metode for å undersøke om bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd til etablering er tilfredsstillende. Jeg anser valg av kilder og data som er benyttet som et godt valg.

Byråden mener det er positivt at kommunerevisjonen beskriver effekter av koronatiltakene i 2020, basert på bydelenes erfaringer. Det er viktig at tjenester overfor våre vanskeligstilte innbyggere på boligmarkedet også skal gi gode tjenester i perioder hvor utenforliggende årsaker påvirker hvordan kommunen arbeider og prioriterer ressurser.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- bustøttelova
- forskrift om startlån fra Husbanken
- Husbankens Veileder i saksbehandling av startlån og tilskudd til etablering
- forvaltningsloven
- Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)
- Oslo kommunes fellesskriv Saksbehandling av søknader om startlån
- Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig

Jeg er enig i at dette er riktige kilder å utlede revisjonskriterier fra.

Revisjonskriteriene som er brukt i undersøkelsen:

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

- Oslo kommune skal ha rutiner og praksis for å sikre at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling ved saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd til etablering.
- Bydelen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes.
- Bydelen skal behandle søknader om startlån og tilskudd til etablering uten ugrunnet opphold.
- Bydelen skal tildele startlån etter en behovsprøving. I vurderingen skal bydelen legge vekt på om søkeren forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.
- Uavhengig av bydelens vurderinger etter forrige kriterium (om behovsprøving), bør bydelen vurdere om den kan gi startlån i tilfeller der
 - 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
 - søker bor i kommunal bolig
- Bydelen bør prioritere barnefamilier og personer som leier kommunal bolig ved tildeling av startlån og tilskudd til etablering.
- Før bydelen fatter vedtak må bydelen vurdere om søkeren har evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Kravet gjelder saker der søkeren ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.
- Bydelen bør vurdere om husstanden kan settes i stand til å betjene et startlån gjennom tilpassing av lånebetingelsene.
- Når husstanden ikke klarer å betjene et tilstrekkelig stort startlån bør bydelen vurdere om husstanden kvalifiserer for tilskudd til etablering og bostøtte.
- Bydelen bør ha et system som sikrer at de mest vanskeligstilte prioriteres for startlån og tilskudd til etablering.
- Bydelen skal sikre at ordningen med startlån er kjent i målgruppen og at det er enkelt å søke.

Jeg mener revisjonskriteriene er gode og treffsikre. Jeg savner imidlertid at de listes opp samlet i rapporten.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Med utgangspunkt i funn presentert i rapporten, er jeg enig i Kommunerevisjonens konklusjoner. Skjønnsutøvelse kan føre til forskjellsbehandling mellom bydeler, og mellom søkere. Som Kommunerevisjonen påpeker, kan det være ulik befolkningssammensetning og behov som i noen grad kan forklare forskjellene. Allikevel påpekes det at noen av forskjellene som er presentert, kan ha medført usaklig forskjellsbehandling av søkere. Det anbefales at Velferdsetaten vurderer ytterligere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd. Det er jeg enig i, og vil vurdere tiltak som bedrer dette.

Det påpekes i rapporten ulikheter mellom bydelene St. Hanshaugen og Østenga i arbeidet med søknader om startlån og tilskudd. Vignettundersøkelsen viser også til forskjeller mellom alle bydeler. Bydelene er ulike, både med tanke på befolkningssammensetning og organisering. Økt grad av lik kompetanse mellom bydelene, mener jeg vil føre til færre forskjeller mellom bydelene.

Samlet sett mener jeg at konklusjoner og anbefalinger er gode.

5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Anbefalingene som fremkommer i rapporten, er tydelige og klare. Kommunerevisjonen anbefaler meg å

- vurdere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd
- følge opp eventuelle tiltak som bydelene og Velferdsetaten varsler etter denne forvaltningsrevisjonen

Velferdsetaten anbefales å vurdere ytterligere tiltak for å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd.

På bakgrunn av dette vil jeg be Velferdsetaten om å gjennomgå tiltak etaten har for å veilede bydelene, ikke bare knyttet til å motvirke usaklig forskjellsbehandling i bydelenes behandling av søknader om startlån og tilskudd. Jeg vil be etaten komme med en vurdering av hvilke kompetansehevende tiltak som bør være en fast del av opplæring til bydel og medarbeidere som er nye innenfor tjenester som går på saksbehandling av startlån og tilskudd til egen bolig.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

Jeg vil be Velferdsetaten levere en vurdering og forslag innen utgangen av første kvartal 2021. Eventuelle nye tiltak som skal tas i bruk i bydelene og Velferdsetaten bør være tatt i bruk innen utgangen av andre kvartal 2021.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Jeg anser rapporten som svært nyttig. Tjenester kan alltid forbedres, og en slik gjennomgang av bydelens praksis knyttet til startlån og tilskudd til etablering er et godt innspill til hvordan vi kan gjøre disse tjenestene enda bedre. Jeg vil trekke frem vignettundersøkelsen, og hvordan den er presentert i rapporten, som særlig interessant, med tanke på hvordan de ulike bydelene vurderer søknader.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten er godt skrevet og utformet. Språkbruken er tydelig og rapporten er lettlest. Oppbyggingen er god. Kapittel 3 skiller seg noe ut sammenlignet med kapitlene 4 og 5, med å ha revisjonskriterium og faktabeskrivelse som egne overskrifter på nivå 2. Jeg anbefaler at Kommunerevisjonen vurderer å bygge dette kapittelet opp likt med 4 og 5.

Med vennlig hilsen

Rina Mariann Hansen

Byråd

Vedlegg 7 Uttalelse fra Velferdsetaten

Velferdsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3

0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/3692 - 3

Saksbeh.:
Øyvind Sellevold,

Dato:
19.11.2020

Korrigerings - Kommunerevisjonens rapport til uttalelse - Startlån og tilskudd til egen bolig

Viser til brev av 3/11-2020 i forbindelse med forvaltningsrevisjon om startlån og tilskudd til etablering, og ønske om tilbakemelding på utarbeidet rapport.

Velferdsetaten mener at rapporten er god og langt på vei beskriver fagfeltet slik vi kjenner det.

Velferdsetaten har deltatt i arbeidet som informanter/intervjuobjekter med informasjon både fra juridisk seksjon og låneforvaltningen. Etaten har opplevd samarbeidet som meget godt, og at Kommunerevisjonen har hatt relevante og innsiktsfulle spørsmål og problemstillinger. Vi er også av den oppfatning at Kommunerevisjonen raskt har satt seg inn i komplekse vurderingstemaer innen fagområdet, og har løst oppdraget på en god måte.

Velferdsetaten har opplevd at informasjon og formål har vært tydelig formidlet. Etaten har ingen generelle innvendinger mot valg av metode, anvendte kilder eller data. Velferdsetaten har stilt våre kilder til disposisjon for revisjonen. Velferdsetaten mener det hadde vært nyttig om mer enn to bydeler ble grundigere gjennomgått for om mulig å avdekke flere forbedringspunkter, og gi et mer helhetlig inntrykk av situasjonen. I tillegg mener vi at tidsrommet for data som ble vurdert kunne med fordel vært noe lenger. Vi ser at det valgte tidsrommet kan ha sammenheng med innføring av nytt saksbehandlingssystem. Noe av konklusjonen om ulik mulighet for å få et positivt vedtak gjennom året ville gitt et annet bilde om tidsserien inkluderte ett eller to år mer.

Velferdsetaten mener at revisjonskriteriene som er valgt ut gir et riktig bilde av det revisjonen har hatt som oppgave å svare ut. Vi har ingen ytterligere forslag til kriterier.

Velferdsetaten vil på grunnlag av rapporten sett i verk tiltak for bydelene som kan føre til forbedringer i arbeidet med startlån og tilskudd til etablering. Dette gjelder spesielt temaet likebehandling, og vi ønsker invitere bydelene inn i utforming av et slik opplegg. Tidligere har dette temaet vært drøftet med bydelene, og det har blitt gitt uttrykk for at dagen regelverk, både statlig og kommunalt, er for lite materielt og gir for stort rom for skjønnsutøvelse. Bydelene har etterspurt et klarere og konsist regelverk. Velferdsetaten, i samarbeid med bydelene, har reist denne problemstillingen for byrådsavdelingen, samt

 **Velferdsetaten**
Seksjon for bostøtte og lån
Oslo kommune

Besøksadresse:
Storgata 51, Oslo,
Postadresse:
Postboks 30, Sentrum, 0101 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
Org. Nr.: 997506413

[eDialog-Sikker digital sending](#)

sendt forslag til nytt regelverk. Det er fordeler og ulemper med et mer spisset regelverk, men vurdert ut fra likebehandling ville et mer materielt regelverk antagelig ført til større grad av likebehandling.

I tillegg til å sette likebehandling på agendaen i opplæringstiltak vil vi innføre referater fra de samlinger vi avholder for bydelene slik at de som ikke er tilstede kan få med seg aktuell informasjon, samt at de som var tilstede og er usikre kan gå tilbake for å kontrollere informasjonen som ble gitt. Øvelse i å skrive gode vedtak som har sammenhengende oppbygging og argumentasjon må også forsterkes, og vi vil se på muligheten for å utarbeide bedre maler og støtteverktøy.

Rapportens innhold vil bli presentert for bydelene, og vi vil oppfordre bydelene til å komme med innspill på hva de trenger av kompetanse. Velferdsetaten opplever rapporten som svært nyttig både i arbeidet med å bistå bydelene, og for egen del. Rapporten avdekker klare forbedringspunkter i bydelens saksbehandling, samt at den lister opp gode kriterier for enklere å vurdere prinsippet om likebehandling.

Referater fra samlinger er allerede iverksatt, de andre tiltakene vil bli startet opp i løpet av første halvdel av 2021.

Med vennlig hilsen

Guri Bergo
etatsdirektør

Kia Baardseth
avdelingsdirektør

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel St. Hanshaugen

Bydel St. Hanshaugen



Kommunerevisjonen
Thea Schjødt
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00242-191

Vår ref. (saksnr.):
202001058-11

Saksbehandler:
J.Birkeland,

Dato: 18.11.2020

Rapport til uttalelse - Startlån og tilskudd til egen bolig

Vi viser til brev av 03.11.20 vedrørende ovennevnte. Nedenfor følger Bydel St. Hanshaugens uttalelse:

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Mottatt informasjon i forbindelse med prosjektet har vært tilstrekkelig underveis for å kunne bidra til informasjonsveksling under revisjonen.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei, bydelen har ingen ytterligere kommentarer til dette.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei, bydelen har ingen ytterligere kommentarer til dette.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Bydelen tar rapportens konklusjoner og anbefalinger til etterretning. Bydelen vil implementere tiltak for å imøtekomme anbefalinger gitt i rapporten.

5. Vil bydelen vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?



Besøksadresse:
Stensberggata 25-27
Postadresse:
Pb 6999 St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@bsh.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971 179 68
oslo.kommune.no

Bydelen vil gjennomgå rutiner og praksis med sikte på justeringer i henhold til anbefalinger.

Bydelen vil straks iverksette tiltak for å sikre at det blir sendt ut foreløpig svar hvis en søknad ikke kan besvares tidsnok.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

I anbefalingen vedrørende foreløpig svar vil bydelen straks sette inn tiltak for å sikre kravet om foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

For andre tiltak og anbefalinger vil tidsperspektivet for vurdering av iverksettelse og gjennomføring av tiltak være innen utgangen av januar 2021.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, rapporten oppfattes som nyttig. Bydelen vil se på og vurdere tiltak for å imøtekomme rapportens anbefalinger.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Bydelen har ingen ytterligere kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk. Rapportens oppbygning og språkbruk fremstår som forståelig.

Med vennlig hilsen

Jørgen Bjelle Smit
fungerende bydelsdirektør

[Godkjent og signert elektronisk](#)

Ruby Kristin Myhren
avdelingsdirektør

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø



Oslo kommune
Bydel Østensjø

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 18.11.2020

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:
	202000328-20	Bård Henanger, 481 45 239	126.2

KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT TIL UTTALELSE - STARTLÅN OG TILSKUDD TIL EGEN BOLIG

Vi viser til brev fra Kommunerevisjonen av 03.11.2020, hvor det ønskes svar på følgende spørsmål tilknyttet «Rapport til uttalelse – Startlån og tilskudd til egen bolig»:

Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Vi har under hele prosessen mottatt tilstrekkelig og tydelig informasjon om prosjektets hensikt.

Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode som kan ha betydning for rapportens konklusjoner. Bydelen vil imidlertid påpeke følgende: Kommunerevisjon har bl.a. benyttet saksbehandlingsverktøyet Startskudd som kilde, og hentet ut data fra dette. I rapportens kapittel 5, pkt. 5.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger, stilles det spørsmål ved om vurderingen av tilpassede lånebetingelser var grundig nok, dette fordi bydelen kun hadde dokumentert én simulering. I Startskudd er det ikke mulig å foreta lagring/dokumentasjon av flere simuleringer, konklusjonen på dette punket i rapporten blir derfor misvisende.

Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner?

Bydelen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjonene.

Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Bydelen finner at konklusjonene bygger på objektive og konkrete funn fra tilgjengelig tallmateriale og vurderer anbefalingene som nyttige innspill i det videre saksbehandlingsarbeidet.

Vil bydelen vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Bydelen har iverksatt/vil iverksette flere tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Disse er:



Bydel Østensjø

Besøksadresse:
Olaf Helsets vei 6
0694 Oslo

Postadresse:
Pb 39, Bogerud
0621 Oslo
E-post:
postmottak@bos.oslo.kommune.no

Telefon: 23 43 85 00

Bankgiro: 1315.01.00725
Org.nr: 974 778 807

Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker:

- Bydelen har foretatt en personalmessig omorganisering av arbeidet med klager på vedtak om startlån og tilskudd, noe som medfører en større prioritering av disse oppgavene.
- Bydelen har utarbeidet en ny rutine for klagesaksbehandling som beskriver i detalj hvordan saksbehandlingen av klagesaker skal foregå internt i bydelen. Denne kommer i tillegg til den mer overordnede «Klagesaksbehandling førsteinstans i saker til Oslo kommunes klagenemnd» av 01.07.2020, utarbeidet av Velferdsetaten.

Tiltak for å sikre at avslag på startlån og tilskudd alltid begrunnes med utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken:

- Bydelen vil gjennomgå Kommunerevisjonens rapport med alle saksbehandlerne. Gjeldende to saker som dannet grunnlag for anbefalingen, vil gjennomgås i sin helhet. I tillegg vil gjeldende vedtaksmaler gjennomgås, og eventuelt endres slik at det alltid er sammenheng mellom faktabeskrivelse, begrunnelse og konklusjon.
- Bydelen har utarbeidet en ny rutine for saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd som beskriver hvordan saksbehandlingen skal foregå internt i bydelen.

Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

Personalmessig omorganisering ble foretatt 01.08.2020. Ny rutine for klagesaksbehandling ble utarbeidet i oktober, og skal legges inn i Oslo kommunes kvalitetsstyringsystem EQS i løpet av november 2020. Ny rutine for saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd ble utarbeidet i september, og ligger i EQS. Møte med saksbehandlerne for gjennomgang av Kommunerevisjonens rapport vil avholdes i løpet av desember 2020.

Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Bydelen opplever det som svært nyttig å ha revisjon av våre tjenester. Vi har gjennom prosessen gjennomgått hele saksområdet for startlån og tilskudd under ett, og har i dialog med Kommunerevisjonen og i rapporten fått nyttige tilbakemeldinger og nye innfallsvinkler. Dette vil være med på å sikre at lovpålagte tjenester blir levert på en tilfredsstillende måte i fremtiden.

Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten vurderes å være logisk og systematisk oppbygd. Språkbruken er god og tydelig. Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger er konkrete.

Med hilsen

Tove Stien
bydelsdirektør

Mary Ann Gursli
avdelingsdirektør

Vedlegg 10 Uttalelse fra Bydel Bjerke



Oslo kommune
Bydel Bjerke

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Dato 11.11.2020

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeht:	Arkivkode:
20/00242-186	202001450-11	Renate Solberg,	374.0

UTTALELSE TIL KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT - STARTLÅN OG TILSKUDD TIL EGEN BOLIG

Vi viser til kommunerevisjonens brev av 3.11.2020 om mulighet for uttalelse om rapporten «startlån og tilskudd til egen bolig»

Vi synes rapporten er grundig og inneholder gode tilbakemeldinger som vi skal ta med oss videre, for å bli enda bedre i saksbehandling av søknader om startlån og tilskudd.

Vi har følgende tilbakemeldinger til rapporten:

- 1) Vi viser til rapporten og muntlig gjennomgang av den, som var mandag den 26.10.2020. Det ble nevnt under muntlig gjennomgang, at det ble lagt til grunn at bydelene får omtrent samme antall søknader fra måned til måned. Dette stemmer ikke med våre erfaringer. I 2019 var færreste antall søknader mottatt på en måned 15 stk. Til sammenlikning var det høyeste antallet søknader vi mottok på en måned 36 stk. Vi mener dette burde problematiseres i sammenheng med prioritering av de mest vanskeligstilte gjennom hele året. Det vil være naturlig å tro at det er flere som er i målgruppen for startlån den måneden det er 36 søkere enn den måneden det er 15 søkere. Det er ikke mulig for bydelene å forutsi hvor mange som søker fra måned til måned. Dette er et usikkerhetsmoment som gjør det utfordrende å fordele kvoten likt gjennom hele året.
- 2) Vi kan heller ikke se at dere problematiserer at bydelene ikke får vite hva kvoten er for i april samme år. Bydelene behandler søknader om startlån fra de siste månedene i året før og de fire første månedene av inneværende år, uten å vite hva kvoten faktisk er. Også dette bør ses i sammenheng med fordeling av kvoten på de mest vanskeligstilte gjennom hele året.



Bydel Bjerke

Besøksadresse:
Ulvenveien 80
0581 OSLO

Postadresse:
Postboks 13 Økern
0508 OSLO
www.bbj.oslo.kommune.no
Epost: postmottak@bbj.oslo.kommune.no

Telefon: 21 80 21 80
Telefaks:

Banknr: 1315.01.00865
Orgnr: 974 778 874

- 3) Vi viser til punkt 2.3: Tildeling og bosetting i rapporten. Dere tar opp det faktum at de fleste sokere kjøper bolig i en annen bydel. Det bør nevnes at bydelsgrenser ikke er like synlig for lånetakerne. I vår bydel er bydelsgrensen til Grorud ett t-banestopp unna, og dette er ikke noe lånetakerne tenker over at de går over til ny bydel.
- 4) Bydelene må saksbehandle etter Oslo kommunes klagenemnds avgjørelser. Vi stiller spørsmålstegn ved at et så viktig ledd i saksbehandlingsprosessen ikke er en del av revisjonen. Vi ser saker hvor Oslo kommunes klagenemnd omgjør vedtak og innvilger kjøpesummer som er for lave, innvilger saker hvor det mangler dokumentasjon, innvilger lån selv om sokere går i underskudd og opplysninger som bydelene mener er avgjørende, ikke tas stilling til i vedtakene.

Med hilsen

Alexander Standal Bergli
avdelingsdirektør Velferd

Dokumentet er elektronisk signert

Vedlegg 11 Uttalelse fra Bydel Nordstrand



Oslo kommune
Bydel Nordstrand
Bydelsdirektøren

Kommunerevisjonen
postmottak@krv.oslo.kommune.no
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 19.11.2020

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:
	201600915-57	Sigrun Merethe Aasan, 958 74 525	370.1

FAKTABESKRIVELSE TIL VERIFISERING -- KOMMUNEREVISJONENS UNDERSØKELSE OM STARTLÅN

Viser til spørsmål fra Kommunerevisjonen.

«Avdelingsleder ved NAV Nordstrand viste til at de hadde funnet mange gamle klagesaker i arkivmapper etter at boligkontoret flyttet til NAV. Hun oppga at det fra og med 2019 var iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesaker.»

Bydel Nordstrand har i dag kontroll over klagesakene og følger retningslinjer for klagebehandling.

Med hilsen

Vildgun Jakobsen
ass. bydelsdirektør

Nina Kristine Lyng
avdelingsdirektør

[Godkjent og signert elektronisk](#)



Bydel Nordstrand
Bydelsdirektøren

Besøksadresse:
Langbølgen 1
1150 Oslo

Postboksadresse:
Pb. 98 Nordstrand
1112 Oslo

E-post: postmottak@bns.oslo.kommune.no

Telefon: 21 80 21 80
Telefax:

Bankgiro: 1315.01.00539
Org.nr: 970 534 679