

***FR***

***Forvaltningsrevisjon***

***Sosiallån***

***Bærum kommunerevisjon  
2000***

***Gjennomført: 09.08.1999 – 29.06.2000***

***Morten Mjøltnes  
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon***

***Lis-Ann Ødelien  
revisor***

## ***Innhold***

<b><i>Sammendrag</i></b>	<b>2</b>
<b><i>1 Innledning</i></b>	<b>4</b>
<b><i>2 Målsetting for prosjektet</i></b>	<b>5</b>
Overordnet målsetting for prosjektet:	5
Undermålsettinger for prosjektet:	5
<b><i>3 Beskrivelse av revidert enhet</i></b>	<b>6</b>
<b><i>4 Revisjonens vurderinger og konklusjoner</i></b>	<b>7</b>
Målsetting 1: Er kriteriene for å yte sosiallån hensiktsmessige?	7
Målsetting 2: Blir kriteriene fulgt?	9
Målsetting 3: Er nedbetalingsavtalene realistiske?	11
Målsetting 4: Er rutinene for oppfølging av lånene gode?	12
Samlet konklusjon	14
<b><i>5 Revisjonens anbefalinger</i></b>	<b>15</b>
<b><i>Litteratur og kildehenvisninger</i></b>	<b>17</b>
<b><i>Vedlegg 1 Utdrag av sosialloven</i></b>	<b>18</b>
<b><i>Vedlegg 2 Utdrag av Bærum kommunes Håndbok – sosiale tjeneste</i></b>	<b>19</b>

## Sammendrag

### Målsetting med prosjektet

Revisjonen ønsket å undersøke om det forelå svikt i rutiner eller oppfølging av sosiallån da regnskapstall viser at en vesentlig andel av sosiale utlån ikke betjenes i henhold til avtale.

### Arbeidets omfang og begrensninger

Våre vurderinger er begrenset til bidragsformen lån ytet til kommunens sosialklienter. Det er ikke tatt stilling til hvorvidt økonomisk hjelp har vært berettiget.

Ved vår undersøkelse er det gjort et tilfeldig utvalg på ti personer fra hvert av de tre distriktene i sosialseksjonen. Felles for vårt utvalg er at lånene er misligholdt.

### Revisors vurdering og konklusjon

Målsetting for dette prosjektet var å kartlegge hva som er årsaken til at så mange sosiallån ikke blir innbetalt i samsvar med avdragsplanen. Vi ville i vårt prosjekt vurdere følgende fire forhold:

- ✓ om kriteriene for å yte sosiallån er formålstjenlige
- ✓ om kriteriene blir fulgt
- ✓ om nedbetalingsplanene er realistiske
- ✓ om rutinene for oppfølging av lånene er gode

Kriteriene i håndboka synes å skille tilfredsstillende mellom lån og bidrag.

Kriteriene sier i liten grad hvordan tilbakebetalingsmulighet skal vurderes av saksbehandler og overlater dermed mye til skjønn. Klare retningslinjer for vurdering av tilbakebetalingsmulighet vil kunne redusere andelen misligholdte lån uten at utlånsmengden nødvendigvis må reduseres. Klarere kriterier for tilbakebetalingsmulighet vil etter vår vurdering bidra til oppnåelse av programmålet: *Tjenesten skal legge vekt på at sosialklienter og flyktninger/ innvandrere kan ta ansvar for egen livssituasjon.* (Handlingsprogram 1999 – 2003)

Gjennomgang av vedtak for et utvalg av utlån signaliserer at det i hovedsak gis lån hvor økonomisk hjelp er berettiget. Etter revisjonens oppfatning var det kun et tilfelle hvor økonomisk hjelp ikke syntes berettiget. Bidragsformen lån synes dermed ikke å ha medført lempning med hensyn til å yte økonomisk hjelp til sosialklienter. Dette understøttes av at personer med lån ofte har mottatt, eller mottar, sosialhjelp eller trygd før og etter tidspunktet for innvilgelse av sosiallån.

Sosiallån gis stort sett på grunnlag av forventninger om fremtidig, positiv, økonomisk utvikling hos lånetakere. Usikkerhet knyttet til fremtidige forventninger innebærer stor risiko for mislighold av lån. Dette synes å være årsaken til akkumulering av beløp i restanser for sosiale utlån, noe som uttrykker en ”oppsamling” av forfalte, ikke betalte, renter og avdrag.

Videre har vi vurdert om nedbetalingsbetingelsene bidrar til at lån ikke blir innfridd i henhold til låneavtale. Med unntak av de tilfeller hvor en lånetaker har flere lån som løper samtidig, anses ikke lånevilkårene å være årsaken til at låneavtalen ikke overholdes.

Til slutt har vi vurdert arbeidet med oppfølging av lånene, noe som er et samarbeid mellom Creditreform Norge AS og sosialdistriktene. Foruten at det mangler klare retningslinjer for samarbeidet, samt for omgjøring av lån til bidrag ved mislighold, synes sosiallån generelt å bli håndtert på en tilfredsstillende måte og i henhold til regelverk.

## **Anbefalinger**

### Kriterier

Administrasjonen bør vurdere å utarbeide bedre kriterier for vurdering av klientens tilbakebetalingsmulighet.

### Ansvarsforhold

Revisjonen anbefaler at det blir klargjort hvilket ansvar sosialdistriktene har i samarbeidet med Creditreform Norge AS når det gjelder innfordring av lånene.

### Samarbeid

Videre vil revisjonen anbefale at det utarbeides retningslinje/avtale med Creditreform Norge AS vedrørende antall ganger et lån skal tas opp til vurdering i løpet av et regnskapsår og svarfrist mellom partene.

### Omgjøring av lån til bidrag

Til slutt vil revisjonen anbefale at det utarbeides klarere retningslinjer for omgjøring av lån til bidrag og at disse benyttes ved en regelmessig gjennomgang av utlånsmassen for å få en bedre oversikt over reell utlånsmasse.

# 1 Innledning

## Bakgrunnen for prosjektet

Kommunene er i sosialloven pålagt å yte sosial stønad til innbyggere som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, jfr sosialloven § 5-1 (vedlegg 1). Sosial økonomisk stønad gis i form av bidrag, lån og sikkerhetsstillelse for lån. Økonomisk stønad i form av lån skal bl.a. vurderes i forhold til om stønadsmottaker vil bli i stand til å tilbakebetale lånet, jfr. sosialloven §5-4. Sosialloven gir ingen retningslinjer for oppfølging av lånene eller kriterier for endring av lån til stønad i ettertid. Det essensielle i lovgivningen for valg av bidragsformen lån, blir i de fleste tilfeller at det foreligger en reell forventning til fremtidig betjeningsevne.

Beløp i etterfølgende tabell er hentet fra de to siste regnskapsårene:

	1999		1998	
Utbetaling av nye sosiallån	1 245 000		1 333 000	
Utbetaling av annen sosialhjelp	70 061 000		65 367 000	
Beregnet betalte avdrag m.m.	837 787		1 801 913	
Inntektsførte avdrag	2 071 000		2 274 000	
Restanse	4 810 538	46 %	3 766 409	38 %
Utlån	5 587 455	54 %	6 133 372	62 %
Sum utestående sosiallån	10 397 993	100 %	9 899 781	100 %

Bidragsformen lån har vært lite benyttet de to siste årene sammenlignet med kommunens totale utgifter til sosialhjelp.

Regnskapstall gir en indikasjon på at kun 40 % av forfalte krav ble betjent i henhold til avtale i 1999. I 1998 var betjeningsevnen det dobbelte og utgjorde ca 80 %. Det er ikke funnet noen umiddelbar forklaring til reduksjon i betalingsevnen fra 1998 til 1999.

”Restanse” gir tilnærmet uttrykk for forfalte avdrag og renter på utlån som ikke er betalt av lånetaker. Pr. 31.12.99 utgjorde restansen (forfalte krav) 46 % av kommunens totale sosiale utlån. Tilsvarende andel pr 31.12.98 var 38 %. Restansesituasjonen viser dermed at en vesentlig del av lånene ikke betjenes i henhold til låneavtale, og dermed omfattes av begrepet misligholdte sosiallån.

## Definisjoner

**Restanser sosiallån:** Restanser gir uttrykk for den andel av sosiale utlån kommunen har ytet/investert, og som har forfalt til betaling. I tillegg til forfalte avdrag inneholder restanser krav på forfalte renter og gebyrer. Restanser blir i kommunens balanseregnskap presentert som kortsiktige fordringer.

**Misligholdte sosiallån** er sosiallån som ikke er betjent i henhold til nedbetalingsplanen. En andel, eller hele lånet, vil være klassifisert som restanse i kommunens regnskap.

## **Avgrensninger**

Før valg av bidragsform (lån eller bidrag) foretas, må saksbehandler ha vedtatt at sosialklienten er berettiget til sosialstønad. Dette beslutningstrinnet vil ikke bli vurdert i dette prosjektet. Videre vil vi heller ikke vurdere om det er gitt sosialstønad i form av bidrag til tross for at det forelå forutsetninger for å yte sosialstønaden som lån.

Vi vil rette vår oppmerksomhet mot sosiallån som er misligholdte, og vårt utvalg i undersøkelsen er derfor begrenset til sosiallån med restanser.

## **2 Målsetting for prosjektet**

Sosialloven § 5-3 uttrykker eksplisitt at ytelse av sosiallån bør vurderes i forhold til om stønadsmottaker vil bli i stand til å tilbakebetale lånet.

Vi ønsker å vurdere årsaken til at en vesentlig del av sosiallån ikke betjenes i henhold til inngått låneavtale. Dette gjør vi bl. a. ved å vurdere om det foreligger feilaktige antakelser om sosialklienters fremtidige betjeningsevne, eller et forbedringspotensial ved oppfølging av lånene. Vi vil i vår gjennomgang belyse hvordan dagens regelverk og rutiner fungerer.

Siden våre vurderinger til en viss grad blir skjønnsmessige, mener vi det ikke er egnet å gjøre statistiske beregninger ut fra det materialet som er gjennomgått. I stedet tror vi at det helhetsinntrykket gjennomgangen av utvalgte lån gir, vil gi grunnlag for en generell oppfatning av lånemassen og oppfølging av sosiallån.

### ***Overordnet målsetting for prosjektet:***

Hva er årsaken til at så mange sosiallån ikke blir innbetalt eller omgjort til bidrag?

### ***Undermålsettinger for prosjektet:***

Det er i denne sammenheng naturlig å vurdere om det er etablert formålstjenlige kriterier fra sosialseksjonens administrasjon til bruk i saksbehandlingen. Det er særlig to forhold som synes viktige; om kriteriene skiller godt mellom lån og andre typer bidrag, samt om kriteriene er hensiktsmessige for å vurdere tilbakebetalingsmulighet.

Det vil også være interessant å undersøke om kriteriene faktisk blir fulgt ved sosialkontorene.

Videre vil det være av interesse å se om urealistiske nedbetalingsplaner er en årsak til mislighold av lån. Med urealistiske nedbetalingsplaner tenkes det på kort avdragstid og høy rentesats.

Et siste forhold som kan forklare fenomenet er at oppfølgingen med hensyn til tilbakebetaling av lånene (dvs. innfordringen) er for dårlig. Sosiallån gis til økonomisk vanskeligstilte personer. Det vil derfor i utgangspunktet være større risiko for mislighold av sosiallån enn andre lån. Sosial stønad skal ytes i form av lån når det er forventet annen økonomisk bistand til livsopphold for gjeldende periode, eller andre forventede endringer i klientens livssituasjon. Et underpunkt blir derfor å vurdere om det er en kontinuerlig vurdering av om lånene bør omgjøres til bidrag.

Vi har valgt følgende undermålsettinger:

### **Målsetting 1**

Er kriteriene for å yte sosiallån formålstjenlige?

### **Målsetting 2**

Blir kriteriene fulgt?

### **Målsetting 3**

Er nedbetalingsavtalene realistiske?

### **Målsetting 4**

Er rutinene for oppfølging av lånene gode?

## **3 Beskrivelse av revidert enhet**

### **Organisasjon**

Sosialseksjonen ligger inn under avdeling levekår og er delt inn i tre distrikter, Sandvika, Bekkestua og Rykkinn sosialdistrikt. Kommunens innbyggere soner til det distrikt de til enhver tid bor i. Hvert av distriktene opererer med egen utlånsmasse.

### **Oppgaver**

Sosialseksjonen har som formål å yte sosialstønad til kommunens innbyggere som befinner seg i en økonomisk vanskelig situasjon. Bistanden skal være en midlertidig løsning i påvente av trygd, arbeidsledighetspenger, lønnet arbeid etc. Vedtak om økonomisk stønad fattes etter Lov om sosiale tjenester og Bærum kommunes Håndbok – sosiale tjenester (se vedlegg 2).

Søkers økonomiske situasjon på søknadstidspunktet er avgjørende for om sosialstønad innvilges. Først når det er truffet beslutning om at en søker er berettiget sosialhjelp, er det aktuelt å vurdere bidragsformen.

### **Viktige lover og bestemmelser**

Lov om sosiale tjenester m.v. av 13 desember 1991 Nr. 81 hjemler regler for sosiale tjenester i kommunene. Økonomisk stønad er regulert i sosiallovens kapittel 5. Kapitlet om sosialhjelp er en rammelov som trekker retningslinjer. Vedtak om sosial stønad vil derfor i stor grad bli fattet på grunnlag av saksbehandlers skjønnsvurderinger.

Sosiallovens § 5-1 hjemler et individuelt rettslig krav for personer som oppfyller visse vilkår, til et minimumsnivå av ytelser fra kommunen. Paragrafen hjemler dermed en plikt for kommunene til å yte økonomisk hjelp når visse vilkår foreligger. Plikt til å yte økonomisk stønad til livsopphold og boutgifter kan ikke begrenses ut fra lokale ønsker.

Sosiallovens § 5-2 gir hjemmel til å gi supplerende stønad utover det som anses som et minimum for å opprettholde en forsvarlig levestandard over en begrenset tid. Supplerende stønad er verken et rettslig krav for innbyggere eller en plikt for kommunen, men representerer en adgangsregel.

Alle søknader om økonomisk støtte skal behandles etter sosiallovens § 5-2 selv om vilkårene etter sosiallovens § 5-1 ikke er oppfylt.

Vi viser til vedlegg 1 hvor et utdrag av loven presentert.

### Bærum kommunes Håndbok – sosiale tjeneste

Sosialseksjonen i Bærum kommune utarbeidet april 1996 en sosialhåndbok hvor det er forsøkt å gi en forklaring på de viktigste prinsipper som sosialloven bygger på, og begrense vilkårlige vedtak basert på saksbehandlers skjønn.

#### **Virksomhetens målsettinger**

Handlingsprogram 1999 – 2003: Program mål: *Tjenesten skal legge vekt på at sosialklienter og flyktninger/ innvandrere kan ta ansvar for egen livssituasjon.*

Som resultatmål 2 står oppført: *Minst 75% (ca 800) av alle nye brukere skal være uavhengig av sosialhjelp innen 6 måneder.*

#### **Risikoforhold m.v.**

Skjønnsmessige vurderinger gir risiko for at kommunens innbyggere ikke blir behandlet likt, både når det gjelder omfang av økonomisk hjelp og bidragsform.

Forventninger om fremtidig betjeningsevne av lån er en antakelse. Risiko for feil beslutning er derfor stor.

Adgang til å yte økonomisk hjelp i form av lån i stedet for bidrag, kan medføre at saksbehandlere fristes til å gi økonomisk bistand til formål som ikke er berettiget.

## **4 Revisjonens vurderinger og konklusjoner**

Målsetting for dette prosjektet er å kartlegge hva som er årsaken til at så mange sosiallån ikke blir innbetalt i samsvar med avdragsplanen. Prosjektet vil vurdere om kriteriene for å yte sosiallån er formålstjenlige, om kriteriene blir fulgt, om nedbetalingsplanene er realistiske og til sist om rutinene for oppfølging av lånene er gode.

### ***Målsetting 1: Er kriteriene for å yte sosiallån hensiktsmessige?***

Vi vil her vurdere om det er etablert formålstjenlige kriterier fra sosialseksjonens administrasjon til bruk i saksbehandlingen. Det er særlig to forhold som synes viktige; om kriteriene skiller godt mellom lån og andre typer bidrag, samt om kriteriene er hensiktsmessige for å vurdere tilbakebetalingsmulighet. Kriteriene synes å si lite om hvordan tilbakebetalingsmuligheten skal vurderes av saksbehandler og vi vil derfor fokusere på dette. Kapittel 3.1.1.4 Forholdet mellom bidrag og lån, er lagt ved som vedlegg 2.

## **Vurdering**

### Skille lån og bidrag

Det aktuelle kapitlet i håndboka heter ”Forholdet mellom lån og bidrag”. Dette gir en oversikt over kriterier for når lån kan benyttes, samt hvilke unntak som finnes. Kriteriene i håndboka skiller hovedsakelig mellom lån og bidrag. Dette skillet synes tilfredsstillende dekket i håndboka.



## Vurdering av tilbakebetalingsmulighet

Kriteriene framhever at ”*Hovedgrunnen for at økonomisk stønad ytes i form av lån, må alltid være at det er reell tilbakebetalingsmuligheter*”. Vi vil gå gjennom de ulike kriteriene for sosiallån og sammenligne sikkerheten med kriteriene for banklån. Dette utfra at bankene har lang erfaring i vurdering av tilbakebetalingsmulighet.

Lån kan benyttes:

- *dersom en student venter på studielån*
- *dersom søker er i ferd med å selge boligen*

Forskuddslån til studenter og lån med sikkerhet i egen bolig gis også i bankene. Vi kan derfor anta at dette kan være relativt sikre kriterier for tildeling av lån.

- *dersom ytelse bidrar til formuesforøkelse*

Dersom det er snakk om reel formuesforøkelse så kan det fås lån i bank med sikkerhet i formuen. Vi kan derfor anta at dette også er et relativt sikkert kriterium for lån.

Da det ikke er definert hva som skal anses som formuesforøkelse kan tolkning av kriteriet føre til tildeling av lån på usikkert grunnlag. Vi anser kriteriet for å være uklart, og vil foreslå at kriteriet utdypes.

- *dersom en trygdet venter på neste trygdeutbetaling*
- *dersom den økonomiske støtten benyttes til yrkesopplæring eller til hjelp til å komme i gang med eget erverv*
- *dersom søkeren forventes å få nødvendige midler på annen måte, for eksempel ved å komme i godt lønnet stilling igjen.*

Vanligvis vil ikke forventning om bedring i betalingsevne gi grunnlag for lån i bank med mindre det stilles sikkerhet. Kriteriet anses derfor å gi grunnlag for utbetaling av sosiallån hvor det foreligger høy risiko for tap.

- *ytelse til depositum skal alltid gis som lån*

Depositum tilbakebetales ved avslutning av leieforholdet dersom det ikke er påført skade ut over normalt bruk i leieperioden. Dette vil derfor normalt være et relativt sikkert kriterium for lån. Praksis har lagt seg på å benytte garantier i stedet for depositum. Både depositum og garantier kommer ofte til anvendelse etter krav fra utleier, noe som medfører lån hvor det foreligger høy risiko for mislighold.

- *ytelse som direkte eller indirekte dekker avdrag på boliglån, skal alltid gis som lån.*

At søkere ikke klarer å betjene tidligere lån sannsynliggjør ikke at de vil klare å betjene nye lån. Kriteriet synes derfor å gi høy tapsrisiko. Dette kriteriet må ses i sammenheng med ovennevnte kriterium om formuesforøkelse.

Samlet synes enkelte av kriteriene for sosiallån å tilsvare kriteriene for å få lån i vanlig bank. Dette må antas å være relativt sikre grunnlag for å gi lån. Det vil på den annen side kunne vurderes om en kunne skille ut disse lånene og i stedet la bankene behandle dem. De øvrige kriteriene kommunen setter for tildeling av lån vil ikke være grunnlag for lån i bank. Disse lånene må antas å innebære tapspotensial.

Da søkerene er blitt vurdert til å ha krav på bistand, vil all tilbakebetaling av lån redusere kommunens utgifter til sosialhjelp. Økonomiske hensyn for kommunen tilsier dermed at det

ikke bør settes for strenge kriterier for å yte lån, da alternativt for kommunen er å yte sosialhjelp i form av bidrag. Dette forutsatt at bidragsformen lån ikke fungerer som en lempning og at kostnadene knyttet til oppfølging av lånene ikke blir for store. Det er derfor ikke ønskelig med en for streng vurdering av tilbakebetalingsmulighet.

Bedre kriterier for å vurdere tilbakebetalingsmulighet kan også føre til at flere sosialklienter får stønaden som lån isteden for bidrag. I 1999 utgjorde utbetaling av nye sosiallån 1 245 000 og utbetaling av annen sosialhjelp 70 061 000. Dette betyr at under 2% av sosialhjelpen ble gitt som lån. Et av kriteriene for sosiallån er *dersom søkeren forventes å få nødvendige midler på annen måte, for eksempel ved å komme i godt lønnet stilling igjen*. Det kan derfor virke som om få av søkerene blir vurdert som aktuelle for å få bistanden i form av lån.

Det er likevel ønskelig med en korrekt vurdering. Korrekt vurdering vil føre til at flere klarer å tilbakebetale lån og dermed klarer å *ta ansvar for egen livssituasjon* (programmål i Handlingsprogram 1999 – 2003).

## Konklusjon

Kriteriene i håndboka synes å skille tilfredsstillende mellom lån og bidrag.

Kriteriene sier i liten grad hvordan tilbakebetalingsmulighet skal vurderes av saksbehandler og overlater dermed mye til skjønn. Dette må anses å være et forbedringspotensiale. Klare retningslinjer for vurdering av tilbakebetalingsmulighet vil kunne redusere andelen misligholdte lån uten at utlånsmengden dermed må reduseres.

Klarere kriterier og bedre tilbakebetaling vil etter vår vurdering bidra til oppnåelse av programålet: *Tjenesten skal legge vekt på at sosialklienter og flyktninger/ innvandrere kan ta ansvar for egen livssituasjon*. (Handlingsprogram 1999 – 2003)

## Målsetting 2: Blir kriteriene fulgt?

For å belyse om ovennevnte kriterier ble fulgt ved utstedelse av lån, vil vi for et skjønnsmessig utvalg av sosiallån, kartlegge hvilke utgifter lånet var ment å dekke, hvilke forventninger som lå til grunn for å gi økonomisk hjelp i form av lånene, og om bidragsformen lån synes å ha medført at sosialkontorene lettere har ytet økonomisk hjelp.

Det skjønnsmessig utvalget er basert på en eller flere av følgende utvalgs-kriterier:

- ✓ lånet er på utvalgstidspunkt oppført med restanse.
- ✓ innvilget lån ligger i øvre del av normal beløpsstørrelse
- ✓ samme person er innvilget flere lån
- ✓ lån knyttet til samme person har forskjellige status i innfordringsprosessen .

Utstedelsestidspunkt for de utvalgte lånene løper fra 1988 til 1999. Lånene fordeler seg som flg. på kommunens tre distrikter:

- Bekkestua: 10 personer med totalt 26 registrerte lån.
- Rykkin: 10 personer med totalt 26 registrerte lån
- Sandvika: 10 personer med totalt 16 registrerte lån

## Vurdering

### Lempning? – Hva er lånet ment å dekke?

I henhold til gjennomgangen av lov og retningslinjer lengre fremme skal ikke bidragsformen lån fungere som en lempning med hensyn til å yte økonomisk hjelp. Jfr. sosialhåndboka 3.1.1.4: *En søknad om økonomisk stønad skal vurderes etter § 5-1 og eller § 5-2 uten at det i denne vurderingen trekkes inn i hvilken form stønaden skal gis.... Lån skal med andre ord ikke benyttes for å rettferdiggjøre en "tvilsom" ytelse.*

Vi har forsøkt å vurdere dette ved å se hva lånet er ment å dekke av utgifter. De fleste lånene er i vedtak begrunnet med bistand til livsopphold, boutgifter og depositum for husleie som er blitt tilbakeholdt av utleier. Hovedinntrykket er at bidragsformen lån er benyttet for økonomisk hjelp som i hovedsak er berettiget etter sosiallovens § 5-1, og dermed pliktig bistand fra kommunen til innbyggere. Vedtakene signaliserer dermed ingen lempning med hensyn til ytelse av økonomisk hjelp.

Noen få lån var ytet til dekning av regninger som f. eks heldagsskole, barnehage og strøm. Dette vil i hovedsak være hjelp hjemlet i sosiallovens § 5-2. Grunnet utgiftenes karakterer er heller ikke disse formålene med økonomisk sosialhjelp vurdert å være et signal på at bidragsformen lån virker som en lempning for saksbehandlere til å yte økonomisk hjelp.

Det var kun et lån som syntes å være gitt til dekning av "unødvendige" utgifter. Lånet var bl.a. ment å dekke kjøp av PC. Behovet ble begrunnet med et arbeidsforhold som lånetaker ønsket å inngå. Arbeidsforholdet innebar stor usikkerhet med hensyn til fremtidig inntjening for lånetaker. Utgiften anses således å ligge utenfor de rammer som sosialhjelp er ment å dekke.

Da det ikke er tatt stilling til søkers økonomiske situasjon i denne undersøkelsen, samt at formål er vurdert ut fra vedtak, foreligger det en risiko for at utgifter til livsopphold og boutgifter er "runde" formuleringer for de utgifter som reelt er dekket ved den økonomiske hjelpen. Eventuelle kontroller av dette er ikke utført da lånetakers vilje til tilbakebetaling taler for at det er en nøktern vurdering som er lagt til grunn for utbetalingen.

Flertallet av de kontrollerte personene hadde tilknytning til sosialkontoret eller trygdekontoret både før og etter ytelse av sosiallån. Dette indikerer at økonomisk sosialhjelp var berettiget, så vel som usikkerhet knyttet til fremtidig betjeningsevne.

Ut fra vår kartlegging og vurdering er det lite som tyder på at bidragsformen lån fungerer som en lempning ved ytelse av sosialhjelp.

### Tilbakebetalingsmulighet og forventninger

Det blir understreket i Håndboken kap. 3.11.4. at lån kan gis når søkeren vurderes til å bli i stand til å tilbakebetale lånet eller når økonomisk hjelp medfører formuesforøkelse for mottaker. Bidragsformen lån skal altså nyttes under forutsetning av at lånene forventes å kunne tilbakebetales, jfr. også ovennevnte drøftelse av kriterier.

Grunnet tilgang til opplysninger er dette forholdet begrenset til en vurdering av sosiallån knyttet til Rykkin og Bekkestua distrikt.

På Bekkestua forelå det for to av personene i utvalget, forventninger om avgjørelse i erstatningssaker, fem personer var forventet å komme ut i lønnet arbeid, en person var forventet studielån og en person var det omgjøring av depositum som lån til grunn for lånet. For den tiende personen var det vanskelig å skissere årsak til lånet.

For Rykkinn var det noe vanskeligere å anslå forventninger til fremtidig evne til å betjene gjelden. I hovedsak ble det forventet at gjelden skulle kunne betjenes med trygd. For en person ble to av tre lån gitt til hjelp med betjening av gjeld. Og for en person forelå det forventninger om at personen skulle bli selvhjulpent med egen lønnsinntekt. Som for Bekkestua var det vanskelig å skissere en årsak til bidragsformen lån for den tiende personen.

Økonomisk hjelp til dekning av avdrag på huslån til banker etc. betraktes som formuesforøkelse. Dette var grunnlaget for et par av lånene. For denne type lån tas det gjerne pant i bolig, dog med prioritet etter andre boliglån. Innfordring avventes ofte til lånetaker selger sin bolig, og oppgjør mottas gjerne av megler.

Sosiallån skal videre benyttes for de tilfeller hvor det er forventet at annen økonomisk hjelp vil bli ytet for samme tidspunkt, eks. etterbetaling av trygd eller påvente av erstatningssaker. Ved utbetaling av trygd blir lånene stort sett innfridd. Erstatningssaker er beheftet med stor risiko knyttet til utfallet, og det går ofte lang tid før utfallet av en erstatningssak foreligger. Dette var forklaringen til en del av de ”misligholdte” lånene.

Restansesituasjonen, som viser ”misligholdte renter og avdrag”, gir uttrykk for den usikkerhet som er knyttet til sosiale utlån grunnet lånetakers økonomiske situasjon og forventninger om fremtidige hendelser. Foruten å redusere bruk av bidragsformen lån, samt å lage klare retningslinjer for løpende omklassifisering av lån til bidrag, synes det vanskelig å redusere antall misligholdte lån grunnet risiko knyttet til fremtidige forventninger ved utstedelse av lånene.

## **Konklusjon**

Ut fra vår kartlegging og vurdering er det lite som tyder på at bidragsformen lån fungerer som en lempning ved ytelse av sosialhjelp. Sosiallån synes å ha dekket utgifter som alternativt ville ha blitt dekket ved sosialbidrag.

Videre er det heller ikke funnet klare indikasjoner på urealistiske forventninger om fremtidig tilbakebetalingsmulighet.

Kartleggingen gir ikke grunnlag for å hevde at reglene praktiseres forskjellig ved de ulike kontorene, verken med hensyn til hva det gis bistand til å dekke, eller forventninger om fremtidig tilbakebetalingsmulighet. Det kan altså synest som om kriteriene for tildeling av sosiallån oppfattes relativt likt av saksbehandlerne da vi ikke har funnet nevneverdige forskjeller mellom de ulike kontorene.

### **Målsetting 3: Er nedbetalingsavtalene realistiske?**

*.. Er stønaden gitt som lån eller garantier for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene. (Sosialloven § 5-3 Stønadsformer). Vi vil her gjøre en vurdering av lånebetingelser for vårt utvalg.*

## Vurdering av nedbetalingsavtaler

Sosiale utlån blir i utgangspunktet gitt som et rentefritt annuitetslån. Saksbehandler avgjør månedlig avdragsbeløp, noe som ofte settes til ca kr 1 000,- pr måned. Misligholdes lånet, bortfaller fordelen med rentefrihet. Renten settes da gjerne til rente på husbanklån, som pr mai 2000 er 6,6 % p.a. Det er ingen krav til garanti for lånet. Gjelder lånet bistand til betjening av et annet lån, f. eks. huslån, vil det imidlertid bli tatt pant i lånet selv om dette får prioritet etter annen tinglysning av sikkerhet.

Hvert lån behandles separat. Dette medfører at mislighold av et lån ikke gir konsekvenser for andre sosiallån som en person betjener. En lånetaker kan derfor ha et lån som er sendt til inkasso, mens det andre lånet fortsatt løper som avtalt. Dette er en struktur på innfordringen som Bærum kommune har valgt. Alternativt kunne kommunen ha valgt at alle lån sendes til inkasso når et lån misligholdes.

Det er ved vår gjennomgang funnet eksempler hvor en person har hatt flere lån hvor avdragstiden løper parallelt for flere av lånene. Den økonomiske belastningen kan i slike tilfeller bli uforholdsmessig stor for lånetaker. I et tilfelle hvor det var gitt 6 lån til samme person, ble den månedlige terminbeløp beregnet til kr 5 900,-.

Det foreligger låneforhold som er ”frosset” for en tidsperiode på to til tre år. I denne perioden sendes det ikke krav på betaling av avdrag eller renter.

## Konklusjon

Lånebetingelsene for sosiallån er svært gunstige sammenlignet med de vilkår bankene kan gi, både med hensyn til rentebetingelser, avdragstid og krav til sikkerhet. Renten gjenspeiler på ingen måte den risikoprofil som ligger i denne type lån. Lang avdragstid og lav rente gjør at den økonomiske belastningen er lav sammenlignet med kredit ytet av banker og andre kredittinstitusjoner. Unntaket gjelder for de personene som har flere lån som løper samtidig. Alle lånetakere har imidlertid mulighet for å be om utsettelse med tilbakebetaling av lånet, noe som innvilges når det foreligger reelle behov. Urealistiske nedbetalingsplaner anses ikke å være årsak til at lån ikke betjenes i henhold til låneavtale.

### **Målsetting 4: Er rutinene for oppfølging av lånene gode?**

*Sosiallovens § 5-7: Krav på tilbakebetaling av lån er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme er krav som er oppstått fordi sosialtjenesten har innfridd et garantiansvar og tilbakebetalingskrav som bygger på §5-6.*

## Vurdering

### Samarbeid

Frem til 1996 var det Kommunekassereren sin oppgave å følge opp og inndrive kommunale utlån. I 1996 overlot Bærum kommune arbeidet med å innfordre kommunale utlån, deriblant sosiale utlån, til Creditreform Norge AS. Creditreform Norge AS får sin økonomiske godtgjørelse ved at gebyrer som belastes låntakerne tilfaller Creditreform Norge AS. Det påløper altså ingen administrasjonskostnader etc. for kommunen.

Sosialseksjonen utsteder, og til dels utbetaler, lånene. Nødvendige opplysninger for registrering i PINK sendes Creditreform Norge AS. PINK er et administrasjonssystem som

Creditreform Norge AS benytter til innfordring av kravene. Hvert sosialdistrikt har tilgang til PINK for å følge opp lånene. PINK virker til dels også som et kommunikasjonssystem mellom konsulenter i Creditreform Norge og saksbehandlere ved sosialkontoret.

### Ansvarsforhold

Vi har ikke funnet skrevne retningslinjer som beskriver ansvarsforholdet mellom Sosialseksjonen og Creditreform Norge AS.

I økonomimelding II 1999 s. 12 står det imidlertid:

*Sosialseksjonen krever at Creditreform, som ansvarlig for innkreving av sosiallån, skal profesjonalisere innkrevingen ytterligere. Sosialseksjonens mål er at alle som ikke har varig redusert betjeningsevne skal betale ned sine lån.*

Sitatet synes å tillegge Creditreform Norge AS et stort ansvar med hensyn til innfordringsprosessen. I samtale med saksbehandlere i sosialdistriktene synes det også å være en gjengs oppfatning at Creditreform Norge AS har hovedansvaret for innfordringen.

Grunnet at kommunekassereren tidligere satt med ansvaret for innfordringen, synes det å foreligge uklar ansvarsfordeling mellom kommunekasserer og sosialdistriktene med hensyn til oppfølging av lånene. Uttalelser tyder på at sosialdistriktene ikke følte at ansvar for det totale samarbeidet med Creditreform Norge AS var lagt over på dem.

### Rutiner

I følge kontaktperson ved Creditreform Norge AS blir det sendt ut forespørsler til sosialseksjonen om videre behandling av lån ca 3 ganger i året. Hvert distrikt har en person med hovedansvar for oppfølging av lånene. Fra denne personen administreres forespørslene videre til de forskjellige saksbehandlerne. Det foreligger litt forskjellig praksis med hensyn til om tilbakemeldingene går direkte fra saksbehandler til Creditreform Norge AS, eller via kontaktpersonen i hvert distrikt.

### Tiltak for innfordring

Sosiallån har status som enten

- ✓ løpende
- ✓ inkasso
- ✓ stoppet

For løpende lån er det ikke iverksatt spesielle innfordringstiltak. Lån merkes inkasso når rettslig inndrivelse av kravet foretas. Status stoppet blir benyttet for lån etter avtale om betalingsutsettelse, omgjøring til bidrag etc..

Status kan bli stående flere år.

### Utleggsforretning

I sosiallovens § 5-7 er kommunen gitt tvangsgrunnlag for utlegg (påleggstrekk og utpanting) for alle typer sosiallån. I de fleste tilfellene synes dette å være en regel uten reel innhold da de fleste lånetakere vil være ubemidlet og uten fast inntekt.

## Omgjøring til bidrag

Revisjonen har ikke funnet skriftlige retningslinjer for omgjøring av lån til bidrag. For en del av de kontrollerte lånene forelå det etter revisjonens mening lån som må anses tapt. Dette gjaldt bl.a. gamle lån utbetalt i påvente av dom i erstatningssaker, og hvor lån var gitt grunnet forventninger til fremtidig inntekt som ikke synes innfridd.

Som motargument kan man si at det blir for enkelt om misligholdte krav skal omgjøres til bidrag. Til eksempel kan nevnes lån som skyldes at depositum og garanti for husleie har blitt gjort gjeldende grunnet uforsiktig bruk av leiet bolig. Leietaker opptrer på en måte som påfører kommunen kostnader og misligholder så lånet. Det virker i slike tilfeller galt å omgjøre lån til bidrag. På den andre siden vil opprettholdelse av utlån, til tross for at lånetaker ikke er i stand til å betjene gjelden, medføre en tung og uhandterlig utlånsmasse.

## Kontroll mot arbeidsgiverregisteret

For personene i vårt utvalg er det foretatt kontroll mot arbeidsgiverregisteret og mot skatteavregning for de siste ligningsårene. Dette for å vurdere om personer som misligholder lånene har en rimelig inntjening. Foruten ett tilfelle var det en klar sammenheng mellom lav inntekt ved ligning, og mislighold av lån. For det ene nevnte tilfellet har lånetaker hatt en skatteinntekt på over kr 400 000 i både 1997 og 1998.

Det synes således generelt å være personer uten tilfredsstillende inntekt som misligholder sine lån. Dette er en indikasjon på at oppfølgingen fungerer tilfredsstillende.

## **Konklusjon**

Bærum kommune har inngått avtale om kjøp av tjenester fra Creditreform Norge AS. Etter revisjonens mening fritar ikke dette kommunen fra ansvar med å løpende vurdere kvaliteten på innfordringsarbeidet. Kommunene kan kjøpe hjelp til utføring av tjenester og oppgaver, men dette reduserer ikke ansvaret kommunen har for utføring av oppgaver.

Videre mener revisjonen at det for å bedre innfordringsarbeidet må etableres klare instruksjoner om hvor ofte status og tiltak på et lån skal vurderes i løpet av et regnskapsår, samt svartid ved henvendelser mellom Creditreform Norge AS og sosialdistriktene. Begge forhold synes pr i dag å være utført etter skjønn.

Som et mottrekk til den usikkerhet som er knyttet til utstedelse av sosiallån bør det etableres klare retningslinjer/rutiner for løpende oppfølging og eventuelt omgjøring av bidragsformen lån til bidrag.

Revisjonen er av den oppfatning at det bør etableres felles retningslinjer for omgjøring av lån til bidrag.

## **Samlet konklusjon**

Vi ønsket å finne svar på hvorfor restanseandelen utgjorde 38% av samlede sosiale utlån pr. 31.12.98, og dermed signaliserte at en vesentlig andel av sosiallån ikke ble betjent i henhold til låneavtale.

Kriteriene i håndboka synes å skille tilfredsstillende mellom lån og bidrag.

Kriteriene sier i liten grad hvordan tilbakebetalingsmulighet skal vurderes av saksbehandler og overlater dermed mye til skjønn. Klare retningslinjer for vurdering av tilbakebetalingsmulighet vil kunne redusere andelen misligholdte lån uten at utlåsmengden nødvendigvis må reduseres. Dette må anses som et forbedringspotensiale. Klarere kriterier for tilbakebetalingsmulighet vil etter vår vurdering bidra til oppnåelse av programålet: *Tjenesten skal legge vekt på at sosialklienter og flyktninger/ innvandrere kan ta ansvar for egen livssituasjon.* (Handlingsprogram 1999 – 2003)

Vedtaket syntes å bli truffet i henhold til fastsatte retningslinjer i sosialloven og Håndbok for sosiale tjenester.

Revisjonen ville også vurdere om bidragsformen lån virker som en lempning for saksbehandlere til å yte økonomisk hjelp. Lemping av kriterier gitt i lov og håndbok vil redusere kostnadseffektiviteten da de økonomiske midler kunne ha vært benyttet på en annen måte. Det ble ikke funnet signaler på at det ble ytet sosialhjelp i form av lån til personer som ikke var berettiget økonomisk hjelp i henhold til sosiallovens § 5-1 eller § 5-2.

Da praksis synes å bygge på de samme kriteriene for tildeling av lån og bidrag, betyr det at all tilbakebetaling av lån reduserer kommunens utgifter. Å heve kravene til søkerenes tilbakebetalingsmulighet for å få ned restansesituasjonen, synes derfor ikke fornuftig.

Alternativt til å gi hjelp i form av lån, er å yte hjelp i form av bidrag. Dette taler for at kommunen vil tjene på at mest mulig av stønaden gis som lån. Dette ville på den annen side føre til at flere med dårlig tilbakebetalingsmulighet ville få stønaden som lån, og at flere lån ville bli misligholdt, noe som igjen vil medføre større arbeidsbelastning med hensyn til innfordring.

Hovedmålsettingen for dette prosjektet var å finne hva som er årsaken til at så mange sosiallån ikke blir innbetalt eller omgjort til bidrag. Vår vurdering synes å ha avdekket flere forhold som bidrar til dette.

Tiltak for å øke tilbakebetalingen er:

- bedre kriterier for vurdering av tilbakebetalingmulighet
- klargjøring av ansvarsforhold mellom Creditreform Norge AS og sosialdistriktene.
- retningslinjer for antall ganger et lån skal fungere i løpet av et år.
- retningslinjer for svarfrist mellom Creditreform Norge AS og sosialdistriktene.
- retningslinjer for løpende vurdering av om et sosiallån skal omklassifiseres til bidrag.

## **5 Revisjonens anbefalinger**

### Kriterier

Administrasjonen bør vurdere å utarbeide bedre kriterier for vurdering av klientens tilbakebetalingsmulighet.

### Ansvarsforhold

Revisjonen anbefaler at det blir klargjort hvilket ansvar sosialdistriktene sitter med i henhold til samarbeidet med Creditreform Norge AS og inndrivelse av lånene.



### Samarbeid

Videre vil revisjonen anbefale at det utarbeides retningslinje/avtale med Creditreform Norge AS vedrørende antall ganger et lån skal tas opp til vurdering i løpet av et regnskapsår og svarfrist mellom partene.

### Omgjøring av lån til bidrag

Til slutt vil revisjonen anbefale at det utarbeides klare retningslinjer for omgjøring av lån til bidrag og at disse benyttes ved en regelmessig gjennomgang av utlånsmassen for å få en bedre oversikt over reell utlånsmasse.

Morten Mjølshes  
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

Lis-Ann Ødelien  
revisor

## **Litteratur og kildehenvisninger**

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25 september 1992 Nr. 107.

Lov om sosiale tjenester m.v. av 13 desember 1991 Nr. 81.

Bærum kommunes Håndbok – sosiale tjeneste, av 01.04.96 Bærum kommune.

Sosialrett, Tano 5 utg. 1996

## Vedlegg 1 Utdrag av sosialloven

### § 2-1. *Kommunens ansvar for sosialtjenester*

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller til et statlig organ.

### § 5-1. *Stønad til livsopphold*

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

### § 5-2. *Stønad i særlige tilfeller*

Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

### § 5-3. *Bruk av vilkår*

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, se også § 5-4 tredje ledd og § 5-8. Vilråene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakers handle- og valgfrihet. Vilråene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover.

Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres.

### § 5-4. *Stønadsformer*

Økonomisk stønad gis som bidrag, lån, garantier for lån, varer og tjenester. Økonomisk stønad i form av lån bør vurderes i forhold til om stønadsmottaker vil bli i stand til å tilbakebetale lånet. Er stønaden gitt som lån eller garantier for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene.

### §5-7. *Inndrivelse av lån og andre former for dekning.*

Krav på tilbakebetaling av lån er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme er krav som er oppstått fordi sosialtjenesten har innfridd et garantiansvar og tilbakebetalingskrav som bygger på §5-6.

## Vedlegg 2 Utdrag av Bærum kommunes Håndbok – sosiale tjenester

### 3.1.1.4 FORHOLDET MELLOM LÅN OG BIDRAG - § 5-4 (Se rundskriv I-1/93 side 134 flg.)

**Den vanligste hjelpeformen er bidrag, men lån kan benyttes som stønadsform når søkeren vurderes til å bli i stand til å tilbakebetale lånet:**

Når kan lån benyttes?

- dersom ytelser bidrar til formuesforøkelse
- dersom en student venter på studielån
- dersom en trygdet venter på neste trygdeutbetaling
- dersom den økonomiske støtten benyttes til yrkesopplæring eller til hjelp til å komme i gang med eget erverv
- dersom søker er i ferd med å selge boligen
- dersom søkeren forventes å få nødvendige midler på annen måte, for eksempel ved å komme i godt lønnet stilling igjen.
  
- **Ytelser til depositum og ytelser som direkte eller indirekte dekker avdrag på boliglån, skal alltid gis som lån.**

**Unntak:**

Løpende økonomisk stønad til boutgifter kan i sin helhet gis som bidrag i de tilfeller der mottakerens månedlige avdrag på boliglån ikke overstiger kr 200. Dekning av gebyrutgifter til sikkerhetserklæringer, tinglysning etc. kan ytes som bidrag.

- I samsvar med §5-4 annet ledd skal det vurderes hvorvidt søker vil bli i stand til å tilbakebetale lånet. Økonomisk stønad i form av lån bør unngås i de tilfeller det er åpenbart/ tvilsomt av tilbakebetaling ikke vil bli gjennomført eller er mulig. Videre bør ytelser lavere enn kr 2.000 ikke gis som lån.
- En søknad om økonomisk stønad skal vurderes etter § 5-1 og eller § 5-2 uten at det i denne vurderingen trekkes inn i hvilken form stønaden skal gis. Etter at søknaden er vurdert å falle inn under en av disse paragrafene, skal stønadsformen vurderes. Lån skal med andre ord ikke benyttes for å rettferdiggjøre en "tvilsom" ytelse.
- Dersom den ene ektefellen mottar økonomisk stønad, i form av lån, til dekning av familiens underhold, innebærer dette at det bare er vedkommende ektefelle som er juridisk ansvarlig for tilbakebetaling av lånet. Det vil si at den ene av ektefellene ikke kan oppta sosiallån med den følge at den andre også blir ansvarlig for lånet.

- Når det søkes om lån til et annet formål, må saksbehandler undersøke bakgrunnen for at det søkes lån. Grunnen kan i enkelte tilfeller være at man tror det er lettere å få lån enn bidrag.

**Hovedgrunnen for at økonomisk stønad ytes i form av lån, må alltid være at det er reell tilbakebetalingsmuligheter.**