

# Kommunens saksbehandling i sak om startlån – plikt til å vurdere hensynet til barna og krav til begrunnelse

21.9.2022 (2022/2782)

Saken gjelder X kommunes saksbehandling i en sak om startlån.

Sivilombudet kom til at det var begrunnet tvil ved om kommunens klagenemnd hadde gjort en tilstrekkelig vurdering av klagen. På bakgrunn av klagerens anførsler skulle klagenemnda ha vurdert hensynet til en trygg, god og stabil bosituasjon for barna, jf. forskrift om lån fra husbanken § 5-4 annet ledd bokstav a. Som følge av den manglende vurderingen, i kombinasjon med svakheter ved begrunnelsen, ber ombudet klagenemnda om å behandle klagen på nytt innen 1. november 2022.

Klagenemnda bes også om å merke seg ombudets syn i fremtidige saker.

## Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) søkte 1. januar 2022 om startlån til kjøp av bolig for familien sin i X kommune. I søknaden ble det opplyst at familien/husstanden besto av fire personer, to voksne og to barn (en jente på da 6 år og en gutt på 7 år). Familien bodde i en leilighet på 69 kvm og barna måtte dele soverom. Av søknaden fremgikk det at familien ikke trivdes i leiligheten og at barna trengte hvert sitt soverom. Det ble opplyst at de ønsket å kjøpe en bolig med tre soverom, to bad og en liten hage. Familien ønsket å bli boende i kommunen fordi barna trivdes på skolen der.

Kommunen avslo vedtaket om startlån 6. januar 2022. Begrunnelsen var at husstanden ikke var i målgruppen for startlån, da kommunen mente at de kunne spare opp nok egenkapital i løpet av noen få år.

Vedtaket ble påklaget 6. januar 2022. Klageren mente at de var i målgruppen for å få innvilget startlån og skrev blant annet at det var viktig for familien å bo i kommunen, slik at barna kunne fortsette på samme skole der de hadde fått innvilget spesialundervisning gjennom individuell opplæringsplan (IOP) etter vurdering fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Avslaget på startlån ble opprettholdt av kommunens klagenemnd 26. april 2022. Selve vedtaket er kortfattet og lyder som følgende: «[K]lagenemnda opprettholder vedtak om avslag på søknad om startlån».

Etter dette ble saken klaget inn for Sivilombudet. I klagen hit anførte klageren at kommunen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til barna og deres særlige behov for en trygg og stabil tilværelse.

## Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med X kommune. I brev 15. juni 2022 herfra stilte vi spørsmål om hvordan kommunen hadde vurdert hensynet til barna og enkelte sider av saksbehandlingen.

Vedrørende hensynet til barna, spurte vi om årsaken til at kommunen/klagenemnda tilsynelatende ikke hadde vurdert om det var adgang til å innvilge startlån til barnefamilier etter forskrift om lån fra husbanken § 5-4 annet ledd bokstav a. Etter bestemmelsen kan kommunen unntaksvis gi startlån selv om de alminnelige vilkårene ikke er oppfylt dersom husstanden har barn og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det. Vi viste til at det i Husbankens veileder står at barnefamilier som ikke bor i egnet bolig og/eller har behov for å stabilisere bosituasjonen kan få startlån umiddelbart. Videre stilte vi spørsmål om og hvordan hensynet til barnets beste var blitt vurdert av kommunens klagenemnd.

Under henvisning til forvaltningsloven § 34 andre ledd, spurte vi om klagenemnda hadde vurdert anførselene fra klageren, herunder hensynet til de to barna. Vi stilte spørsmål om hvor denne vurderingen eventuelt fremgikk og klagenemndas syn på om forvaltningsloven § 34 andre ledd var oppfylt.

Videre ba vi om klagenemndas begrunnede syn på om vedtaket oppfylte kravene til begrunnelse og begrunnelsens innhold etter forvaltningsloven §§ 24 og 25.

I svaret hit skrev klagenemnda at det på grunn av informasjonen i saken ikke var grunn til å vurdere om startlån skulle kunne innvilges av hensyn til barna, jf. forskrift om lån fra husbanken § 5-4 annet ledd bokstav a. Videre mente klagenemnda at de hadde vurdert klagerens synspunkter og anførsler i tilstrekkelig grad, og at klagenemnda ikke kunne se at hensynet til barnets beste skulle ha vært vurdert i denne saken. Etter klagenemndas syn var begrunnelsesplikten overholdt, men erkjente at vedtaket kunne vært ytterligere begrunnet. Klagenemnda ville derfor forbedre og kvalitetssikre begrunnelsen som ble gitt i fremtidige saker. Klagenemndas nærmere vurderinger blir omtalt under ombudets syn på saken nedenfor.

Klagenemndas svarbrev ble oversendt klageren for eventuelle merknader.

## Sivilombudets syn på saken

### 1. Innledning

Kommuner kan gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner. Forskrift om lån fra Husbanken regulerer hvem som kan få startlån, mens kravene til saksbehandlingen suppleres av forvaltningsloven og kommunelovens bestemmelser.

Saken reiser spørsmål om klagenemnda av hensyn til barna, samt klagerens anførsler, skulle ha vurdert unntaksbestemmelsen i forskriftens § 5-4 annet ledd bokstav a. Det er også spørsmål om klagenemnda har oppfylt forvaltningslovens krav til begrunnelse.

### 2. Tildeling av startlån – vurderingen av hensynet til barna

Forskrift om lån fra Husbanken § 5-4 første ledd lyder:

«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 har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.»

Kommunen avslo søknaden om startlån under henvisning til at klageren kunne spare opp nok egenkapital i løpet av noen få år. Klageren oppfylte derfor ikke kravet til å ha «langvarige» problemer med å finansiere egen bolig.

Spørsmålet for Sivilombudet har vært om kommunen/klagenemnda likevel skulle ha vurdert om startlån kunne gis etter bestemmelsens annet ledd bokstav a, som lyder:

«Selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt 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»

Etter bestemmelsen kan kommunen gjøre unntak fra vilkårene i første ledd dersom «husstanden har barn» og «hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det». Det er gitt nærmere retningslinjer om bestemmelsen på side 34 i Husbankens veileder, der det blant annet står:

«Barnefamilier som ikke bor i egnet bolig og/eller har behov for å stabilisere bosituasjonen kan få startlån umiddelbart. Dette gjelder selv om de har relativt god inntekt, og selv om saksbehandler vurderer at de ikke har utnyttet sparepotensialet sitt. Forutsetningen er imidlertid at familien ikke har mulighet til å få lån i vanlig bank. Hensynet til barnas behov for stabilitet og gode oppvekstvilkår er avgjørende.»

I svarbrevet fra klagenemnda er det forklart at det ikke ble funnet grunn til å vurdere forskriftens § 5-4 annet ledd på grunn av informasjonen i saken, jf. at det ikke forelå opplysninger om at boligen som familien bor i er uegnet og at det derfor ikke hastet med å sikre bosituasjonen for barna. Det ble vist til at bestemmelsen er en «kan»-bestemmelse og at informasjonen i saken ikke ga grunn til en nærmere vurdering av bestemmelsen. Videre står det i svarbrevet at klagenemnda ikke kunne se at det fremkom opplysninger i saken som tilsa at barnets beste ikke var ivaretatt, selv om barna på nå 8 og snart 7 år i en periode må dele soverom. Klagenemnda kunne derfor ikke se at hensynet til barnets beste skulle ha vært vurdert i denne saken.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd. Det samme følger av FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1. Konvensjonen gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Videre følger det av forvaltningsloven § 34 annet ledd at klageinstansen skal «vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham». I klagen er det påpekt at det var viktig for familien å bo i kommunen, slik at barna kunne fortsette på samme skole der de hadde fått innvilget spesialundervisning gjennom IOP etter vurdering fra PPT. Det ble også vist til at barna hadde behov for hvert sitt soverom.

På bakgrunn av klagerens anførsler fremstår det for ombudet som klart at barnas situasjon var et av hovedmomentene i klagen. Ombudet finner derfor at både forvaltningsloven § 34 annet ledd og Grunnloven § 104 annet ledd, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1, medfører at hensynet til barna skulle ha vært vurdert særskilt av klagenemnda. For å ivareta denne forpliktelsen skulle klagenemnda i denne saken derfor ha vurdert om startlån kunne gis i medhold av den særlige unntaksbestemmelsen i forskriftens § 5-4 andre ledd bokstav a.

Ombudet bemerker at klagenemndas svarbrev hit gir inntrykk av at det er gjort enkelte vurderinger av om vilkårene i forskriften § 5-4 annet ledd var oppfylt. Denne informasjonen er ny for ombudet, da den verken fremgår av vedtakets begrunnelse eller de øvrige saksdokumentene. En slik etterfølgende redegjørelse kan være egnet til å opplyse saken, men er ikke tilstrekkelig for å rette opp mangler ved vedtaket. Slike vurderinger må fremgå av selve vedtaket.

### **3. Klagenemndas begrunnelse**

Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal grunngis. Begrunnelsesplikten er en helt sentral rettssikkerhetsgaranti, og ett av grunnkravene for å sikre at forvaltningen treffer forsvarlige

avgjørelser. Kravet til begrunnelse bidrar til riktige og gode forvaltningsvedtak, effektiv overprøving, likebehandling og kan gi veiledning for senere saker. Begrunnelsesplikten bidrar dessuten til at forvaltningen ikke legger vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn. Gode begrunnelser kan videre styrke tilliten til forvaltningen. En god begrunnelse bidrar til at partene skal kunne forstå og godta avgjørelsen og kunne vurdere hvorvidt det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ eller bringe vedtaket inn for domstolene. Hensynet til en god og velfungerende forvaltning taler for at vedtak skal begrunnes og at begrunnelsen holder en viss standard. Ombudet viser for øvrig til forarbeidene til forvaltningsloven, NUT 1958:3, side 220-221.

Høyesterett uttalte følgende om formålet bak begrunnelsesplikten i Rt-2008-96 avsnitt 58:

«Hovedhensyn bak begrunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig.»

Plikten til begrunnelsens innhold gjelder ikke bare for førsteinstansen, men også for klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd.

Forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til begrunnelsens innhold. Det fremgår av første ledd at det i begrunnelsen skal vises til de reglene vedtaket bygger på. Forvaltningen skal dessuten nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på», jf. andre ledd. Etter tredje ledd bør videre de hovedhensynene som har vært avgjørende ved det forvaltningsmessige skjønn nevnes.

Klagenemndas vedtak i denne saken inneholder ingen begrunnelse. Som nevnt tidligere er det svært kortfattet: «[K]lagenemnda opprettholder vedtak om avslag på søknad om startlån». I svarbrevet hit er det forklart at klagenemnda mente å tiltre begrunnelsen i kommunedirektørens saksfremlegg. Etter klagenemndas syn er saksfremlegget en del av vedtaket og begrunnelsen fremgår der. Klagenemnda erkjente likevel at det kunne kommet tydeligere frem av vedtaket at de mente å tiltre begrunnelsen i saksfremlegget. Det ble opplyst at rutinen er endret slik at dette klart vil fremgå i fremtidige vedtak.

Ombudet har i tidligere saker uttalt at et saksfremlegg fra underinstansen kan godtas som klageorganets begrunnelse, men at det i så fall må fremgå tydelig av vedtaket eller av underretningen til klageren at klageorganet slutter seg til begrunnelsen i saksfremlegget, se f.eks. ombudets uttalelse 16. desember 2019 (SOM-2019-2187) med videre henvisninger. Etter ombudets syn skulle klagenemnda i vedtaket ha presisert at de sluttet seg til kommunedirektørens saksfremlegg dersom det var tilfellet. Ombudet ser derfor positivt på at klagenemnda har endret rutinen for å unngå denne feilen i fremtidige saker.

Videre mener klagenemnda at begrunnelsen for vedtaket, slik den fremkom i saksfremlegget fra kommunedirektøren, er i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25. Klagenemnda erkjente imidlertid at vedtaket kunne vært ytterligere begrunnet både når det gjaldt klagerens synspunkter og ved at begrunnelsen i det opprinnelige vedtaket kunne vært gjengitt i vurderingen av klagen. Klagenemnda

opplyste at de ville forbedre og kvalitetssikre begrunnelsen i fremtidige saker. Ombudet ber derfor klagenemnda merke seg kravene som stilles til begrunnelsens innhold gjengitt ovenfor.

Som følge av at klagenemnda skriver at de ikke vurderte om startlån kunne gis i henhold til forskriften § 5-4 andre ledd bokstav a, finner ombudet ikke grunn til å nærmere vurdere begrunnelsen som er gitt for de øvrige forhold i saken, da det uansett er begrunnet tvil ved om klagenemnda har gjort en tilstrekkelig vurdering av klagen.

## **Konklusjon**

Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil ved om kommunens klagenemnd har gjort en tilstrekkelig vurdering av klagen. På bakgrunn av klagerens anførsler skulle klagenemnda ha vurdert hensynet til en trygg, god og stabil bosituasjon for barna, jf. forskrift om lån fra husbanken § 5-4 annet ledd bokstav a. Som følge av den manglende vurderingen, i kombinasjon med svakheter ved begrunnelsen, ber ombudet klagenemnda om å behandle klagen på nytt innen 1. november 2022. Klagenemnda bes også om å merke seg ombudets syn i fremtidige saker.

21.9.2022 (2022/2782)