

## **Saksframlegg**

---

### **Utvidet depositumsordning i private leieboliger i Trondheim kommune**

Arkivsaksnr.: 06/12855

---

#### **Forslag til innstilling:**

Bystyret vedtar å opprette en generell ordning med depositum, eller garanti for depositum, i private leieboliger i Trondheim. Kommunes startlånsordning benyttes til tiltaket. Startlånet kan gis som rente- og/eller avdragsfritt lån der betjeningsevne for lån ikke er tilstede. Det er en forutsetning for bruk av startlånet at kommunen får pant i depositumskonto i bank.

Depositumsordningen opprettes som en prøveordning på to år, med tilbakemelding til formannskapet etter ett år.

# Trondheim kommune

## 1. Bakgrunn

Bystyret vedtok 22.06.2005 boligprogrammet for Trondheim kommune for perioden 2005 – 2008. Vedtakets punkt 3.6.1 pkt. c) lyder: ”Påstartet arbeid med å belyse behovet for og finansieringen av en utvidet depositumsordning i private leieboliger i Trondheim kommune gjennomføres, egen sak legges frem for bystyret i løpet av 2005.” På grunn av kapasitetsproblem ble saken ikke ferdigstilt i løpet av 2005.

Nedenstående moment ligger til grunn for å vurdere en slik ordning.

I henhold til husleielovens § 3-5 er det adgang til å kreve inntil seks måneders husleie som depositum som skal settes inn på sperret konto i finansinstitusjon. Husleielovens § 3-6 gir adgang til at utleier alternativt, eller i tillegg til depositum, kan avtale med leietaker at denne stiller garanti for krav på skyldig leie, skader, fraviking eller andre krav etter husleieavtalen. Depositum og garantibeløpet skal til sammen ikke overstige seks ganger månedlig husleie. Vanlig praksis i det private leiemarkedet er at utleier krever depositum. Leietakere ordner dette på ulike måter; blant annet via egenkapital, lån i bank, hjelp fra familie, sosiallån fra kommunen.

Kommunale utleieboliger skal benyttes til de mest vanskeligstilte i boligmarkedet. Etterspørselen er relativt konstant. Andel innvilgede søknader er imidlertid høy i forhold til antall boliger som er tilgjengelige. Det medfører lang ventetid fra vedtak om innvilgelse av leie til en bolig faktisk tilbys, noe som er uheldig i og med at de fleste har et relativt akutt behov for bolig. Per 31.12.2005 ventet mer enn 500 nye boligsøkere på å bli tildelt utleiebolig.

For tiden er det relativt lett å finne privat utleiebolig dersom vi skal dømme etter annonsemarkedet. Fra forvaltningsenhetenes side er det anslått at ca. 50% av søkere til kommunal utleiebolig, og ca. 30% av innvilgede søkere, kunne etablert et privat leieforhold dersom tilgangen til depositum var bedre enn i dag. Det er et hovedpoeng å finne bedre tiltak for å hjelpe mange av disse inn i private utleieboliger.

Gjennom kommunens egen startlånsordning ser vi eksempler på søkere som ikke har råd til å kjøpe egen bolig, men som kunne vært hjulpet inn i leiemarkedet med et depositumslån. Det følger av boligprogrammets vedtak pkt 3.6.1 at kommunen skal ta større risiko ved bruk av startlån for å hjelpe de mest vanskeligstilte i boligmarkedet. Forslaget i pkt. 4.2 er innspill i den sammenhengen.

Med en aktiv depositums-/garantiordning medvirker kommunen til at private leieforhold kommer i stand. Slik kommunal medvirkning kan igjen bidra til at private utleieboliger fyller boligkravene i Husbankens bostøtteordning. Dersom husstanden også oppfyller husstands- og inntektskravene, vil leietaker få Husbankens bostøtte. Private leieforhold er generelt dyrere enn kommunale fordi sistnevnte er delfinansiert med statlig tilskudd, og fordi husleiene utlignes på hele kommunens boligportefølje. Det er derfor viktig at kommunen legger til rette for at statlig bostøtte benyttes for å senke bostøttegiftene. Dette gjelder både for personer som hjelpes inn i det private leiemarkedet i stedet for det kommunale, men også for andre som ikke kommer i betraktning til kommunal utleiebolig.

I boligprogrammets pkt. 3.3.1 vedtas det å stimulere til økt, profesjonell utleieboligbygging.

## 2. Kommunens nåværende tilbud

Trondheim kommune praktiserer garanti for depositum, hjemlet i lov om sosiale tjenester § 5-4 for personer som ikke har egenkapital eller ikke får lån til depositum i bank, og som kvalifiserer til forvaltningens standarder for økonomisk sosialhjelp. Vedtak om garanti fattes på grunnlag av en økonomisk og/eller sosial vurdering. Depositumsgarantien er begrenset i omfang og varighet i forhold til

## Trondheim kommune

husleielovens regler. Kommunen gir sjelden bistand i form av penger som settes inn på sperret konto. Bakgrunnen for kommunens ordning er at den vurderes å være enklere å håndtere som garanti i stedet for lån, og den binder ikke opp kapital på samme måte som et utbetalt lån vil gjøre.

Dagens depositumsgaranti oppfattes ikke som god sett fra utleieres side. En spørreundersøkelse blant profesjonelle boligutleiery avdekker at flere vurderer den som utilstrekkelig både fordi garantitiden er for kort i forhold til leieforholdets varighet, og fordi tidsbegrensningen medfører at utleierne selv må følge opp og bevirke fornyelse av garantien.

En spørreunde i byens banker avdekker at de i liten grad gir spesifikke lån til depositum – bortsett fra én bank som yter slik bistand til studenter. Det er naturlig å tro at slikt lånebehov heller dekkes innenfor forbrukslån med strammere lånevilkår enn et boliglån ville ha, eventuelt lån med kausjon.

### 3. Behov for en kommunal depositumsordning

Det ble i 2004 innvilget 665 kommunale garantier for depositum etter lov om sosiale tjenester. Fordi ordningen ikke kan søkes generelt, vet vi ikke hvor mange flere som eventuelt ville søkt om bistand til depositum. Fordi mange utleiery ikke finner kommunens depositumsgaranti tilfredsstillende, har mange klienter likevel problemer med å skaffe seg privat leiebolig med den bistanden de får fra kommunen. Det legges til grunn for den videre drøftingen at kommunen må søke å etablere et generelt boligvirkemiddel som gjør det lettere for vanskeligstilte på boligmarkedet å benytte det private markedet og samtidig dempe presset på de kommunale boligene. Hvor stort behovet for en generell depositumsordning er, vet vi ikke eksakt og tror at det først blir avdekket ved praktisering. Kommunen bør kunne praktisere både depositum som penger eller som garanti, jf. husleielovens §§ 3-5 og 3-6.

### 4. Alternative ordninger

Vi står overfor følgende muligheter for å forbedre dagens situasjon:

- **4.1** - forbedring av dagens garantiordning. Det innebærer at den praktiseres i tråd med husleielovens bestemmelse i forhold til beløpets størrelse inntil seks ganger månedlig husleie, og i forhold til å følge hele leietidens lengde. Ordningen behandles etter lov om sosiale tjenester og finansieres over sosialhjelpsbudsjettet.
- **4.2** - en depositumsordning i tråd med husleielovens bestemmelse der det gis startlån til depositum i leiebolig til søkere som klarer lån, og boligtilskudd eller rente-/avdragsfritt lån dersom betjeningsevne for lån mangler.
- **4.3** – en depositumsordning i tråd med husleielovens bestemmelse som et selvstendig, kommunalt boligtiltak vedtatt av bystyret og finansiert av kommunale bevilgninger.
- **4.4** - en avtale med lokal bank om å yte lån til depositum med kommunen som selvskyldnergarantist overfor banken.

**Ad 4.1** En forbedring av dagens garantiordning til å følge husleielovens krav om omfang og varighet er mulig så fremt kommunen endrer nivået på egne sosialhjelpsytelser. Det følger imidlertid av lovens formål at økonomisk stønad er en subsidiær, og ingen generell ytelse, noe som innebærer at den enkelte først skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv. Dette begrenser etter vår vurdering muligheten til å innføre en generell depositumsordning hjemlet i lov om sosiale tjenester.

En forbedring av dagens ordning antas likevel å bidra til å hjelpe flere enn i dag inn i det private boligmarkedet. Noen profesjonelle utleiery har uttalt at de da lettere kan godta kommunens garanti, men ikke-profesjonelle utleierne, som f.eks utleiery av sokkelboliger, synes erfaringsmessig å foretrekke penger inn på konto. Disse utleierne utgjør en stor andel i det private leiemarkedet. Garantien vil avsløre et

## Trondheim kommune

klientforhold, noe som er anført som en hindring for å få privat leiekontrakt.

En eventuell forbedring vil øke sosialhjelpsbudsjettet for formålet.

**Ad 4.2** Husbanklovens forskrift for startlån angir at lånet skal brukes til boligformål. Retningslinjene for lånet omtaler kjøp av bolig, ikke leie av bolig. Kommunen garanterer for startlånet overfor Husbanken. Etter rådmannens vurdering kan kommunen anvende lånet etter det lokale behovet for finansieringsbistand, herunder også lån til depositum for leie. Den foreslåtte ordningen er drøftet med Husbankens ledelse sentralt og regionalt uten å møte formelle innvendinger. Husbanken har imidlertid presisert at en eventuell beslutning om å benytte startlån til depositum vil være kommunens egen. Husbanken anbefaler at kommunen praktiserer en eventuell ordning en tid for så å utveksle erfaringer med Husbanken.

Fordelen ved å benytte startlånet til depositum er at ordningen kan markedsføres som et generelt boligvirkemiddel i kommunen. Den vil kunne nå flere enn en ordning etter lov om sosiale tjenester gjør, selv om det vil være naturlig å behovsprøve den. Det er nærliggende å legge seg på samme retningsgivende inntektsgrenser som for startlån til kjøp, hhv. 400.000 kr/år for en enpersonshusstand, og 700.000 kr/år for en flerpersonshusstand, selv om få med slikt inntektsnivå forventes å søke depositumslån. Imidlertid bør ordningen kunne avgrenses mot grupper som i dag lett får depositumslån i bank, slik eksempelvis studenter gjør. Utlånet vil gå av kommunens årlige utlånsramme for startlån; basert på erfaringer om gjengs depositumsbeløp etter gjeldende ordning, vil vi anslå årlig forbruk til 15-20 mill kr. Ressurser som nå benyttes til behandling av depositumsgarantier ved forvaltningsenhetene forutsettes overført til Boligenheten for behandling av startlånssøknader.

Et depositumslån vil bli gitt med samme boliglånsvilkår som et startlån til kjøp til tross for at det vil være et lån uten pantesikkerhet. Et depositumslån gitt i bank har normalt vilkår som forbrukslån og er i utgangspunktet dyrere enn et kommunalt lån. Terminlengde og termingebyr har imidlertid innvirkning på et låns effektive rente. Med relativt små lån vil et kommunalt lån med dagens gebyrnivå ikke være vesentlig billigere enn et lån i bank. Verdien i et kommunalt depositumslån ligger primært i tilgangen på virkemidlet. Vi mener dessuten at en samordning med kommunens øvrige boligfinansiering innebærer en profesjonalisering av ordningen som alle parter er tjent med.

For kunden vil det være dyrere med et startlån enn et sosiallån på grunn av etableringsgebyr, termingebyr og eventuelt inkassosalær. Slike utgifter bekostes av låntaker. Sosiallån derimot gis som rentefrie lån inntil saken eventuelt overføres til inkasso. Rentetap på sosiallån bekostes av kommunen. Det er opp til kommunen å bestemme gunstigere vilkår på startlånet enn i dag. Dette vil fordyre ordningen for kommunen.

Mange av dem som kan nyttiggjøre seg depositum for å leie privat bolig har ikke betjeningsevne for lån. Overgang fra lov om sosiale tjenester til startlån må ikke gi denne gruppen dårligere mulighet til å få depositumshjelp. Det innebærer at depositumsbistand til denne kategorien søkere vil måtte ytes:

- **4.2.1** - som boligtilskudd.
- **4.2.2** – som rente-/avdragsfritt lån.

**Ad 4.2.1** - Kommunen søker og mottar årlig boligtilskudd fra Husbanken. Kommunen er avhengig av Husbankens rammer og kriterier for utmåling av boligtilskudd. Tilskuddet er allerede i dag en knapphet i forhold til å delfinansiere boligkjøp. Det er også et argument mot å bruke boligtilskudd at beløpet nedskrives over en periode på ti år. Dersom depositumet er på 10.000 kr, og leieforholdet varer i tre år, vil 3.000 kr av tilskuddet tilfalle leietakeren på grunn av nedskrivingsregelen.

## Trondheim kommune

**Ad 4.2.2** - Kommunen kan gi lånet som rente- og/eller avdragsfritt lån for å tilpasse lånebyrden til søkers betjeningsevne. For kommunen vil det bli et rentetap. Det vil også bli tap på den delen av depositumet som kommer til utbetaling til utleier med mindre låntaker på oppgjørstidspunktet har fått bedret økonomi og kan klare hel/delvis nedbetaling. I dag belastes effektive depositumsgarantier sosialhjelpsbudsjettet. Et rente-/avdragsfritt startlån vil innebære en subsidiering fra kommunens side og må også bekostes av bykassen. For drøfting av bruk av fondsavsetning til å dekke tap på startlån, se pkt. 5.3.

**Ad 4.3** – Et alternativ kan være å opprette et selvstendig kommunalt tiltak i form av lån, alternativt rente-/avdragsfritt lån, til depositum/garanti for depositum. Ved å fristille ordningen fra de begrensninger som følger av lov om sosiale tjenester kan kommunen tilby et generelt boligvirkemiddel som vil favne flere. I stedet for at ordningen finansieres over sosialhjelpsbudsjettet, vil den bli finansiert av øvrige kommunale bevilgninger. Det er naturlig at en slik ordning organisatorisk plasseres i den samme enheten som administrerer kommunens startlånsordning, slik at den undergis samme økonomiske vurdering og behandling og sees i sammenheng med startlånet. Dette alternativet er svært likt det som er utredet under punkt 4.2 bortsett fra kommunens finansieringsmåte, og vi går derfor ikke videre inn på det.

**Ad 4.4.** – Vi utelukker en ordning der kommunen gjennom samarbeidsavtale med en bank garanterer med selvskyldnerkausjon for banklån til depositum. Kommunen bærer uansett en økonomisk risiko selv om det kan være gunstig å la en bank administrere hele ordningen. Kommunen er en profesjonell utlåner med samme kompetanse som bankene og har bedre mulighet til å se boligvirkemidler i sammenheng dersom ordningen administreres i kommunen. Tilgangen på lånemidler fra Husbanken er for tiden ikke begrenset. Kommunens tidligere ordning med selvskyldnerkausjon for lån til kjøp av bolig gjennom bank er avvirket med samme begrunnelse.

## 5. Risiko for tap

### 5.1 Tapsanslag etter dagens garantiordning

Det foreligger ikke nøyaktige registreringer i kommunen av totale utbetalinger der det er gitt vedtak om garanti for depositum. Vi har imidlertid gjort en undersøkelse blant en andel av de 665 garantivedtakene som ble innvilget i 2004: i 22% av de undersøkte sakene ble depositumsgarantiene gjort effektive overfor kommunen med en utbetaling til utleiere med ca. 900.000 kr. Anslagsvis halvparten av disse utbetalingene må omgjøres fra lån til bidrag på grunn av klientens forhold. Det gir et tap på 450.000 kr. I tillegg kommer rentetap på sosiallån for den andelen som blir nedbetalt av klientene; det skyldes at sosiallån gis som rentefrie lån.

### 5.2 Tapsanslag ved forbedring av dagens garantiordning

Legger vi til grunn at kommunen forbedrer gjeldende garantiordning, regner vi med at ordningen blir mer akseptabel for utleiere, og dermed mer etterspurt. Det vil samtidig innebære flere garantivedtak, høyere beløp, flere effektive garantier og større risiko for tap. Vi legger til grunn at 30 % flere enn i dag får depositumsgaranti, ca. 850 vedtak/år. Samlet årlig utbetaling til utleiere beregnes da til 1,2 mill kr. Det legges fortsatt til grunn at halvparten av søkerne ikke klarer å tilbakebetale det kommunen legger ut overfor utleiere. Det vil gi et beregnet årlig tap på ca. 600.000 kr. I tillegg kommer rentetap som skyldes at sosiallån gis som rentefrie lån.

### 5.3 Beregnet tap ved bruk av startlån til depositum

Det er vanskelig å anslå tap på ordinære startlån til depositum fordi lånene skal gis til personer med betalingsevne på utlånstidspunktet, lånenes størrelse vil være relativt beskjedne sammenlignet med lån til

## Trondheim kommune

kjøp av bolig, og misligholdte lån vil bli fulgt opp i tråd med vanlig inkassopraksis. Det er likevel realistisk å påregne tap på en usikret låneportefølje på anslagsvis 15-20 mill kr. Kommunen har siden 1996 hatt anledning til å avsette deler av innvilget boligtilskudd fra Husbanken til fond for å dekke realiserte tap på startlånsordningen. Med et stigende boligmarked siden da er tapsfondet lite benyttet, og kommunens fond er nå i underkant av 20 mill kr. I 2005 ga ikke staten anledning til tapsavsetning på grunn av akkumulerte tilskuddsmidler som alternativt ville blitt gitt til de mest vanskeligstilte boligkjøperne. Det må også søkes om tapsavsetning for 2006. Kommunens tap på startlån belastes tapsfondet så lenge det er midler. Bruk av tapsfondet til uerholdelige depositumslån vil redusere beholdningen til fremtidige tap på startlån til kjøp av bolig. Den foreslåtte bruken av startlånet er etter vår vurdering et godt argument overfor Husbanken for å få ytterligere avsetning til tap.

For den andelen av startlånet som ytes rente-/avdragsfritt vil kommunen få et direkte rentetap anslått til ca. 300.000 kr i året. For øvrig er det nærliggende å bruke samme tapsanslag på denne typen lån som er nevnt i foregående punkt, 600.000 kr. Vi vil avklare med Husbanken om slik subsidiering av startlånet kan henføres under tapsfondet. I motsatt fall vil det fortsatt bli kommunens utlegg.

For å sikre at lånene brukes til depositum, ikke forbruk, og for å begrense tap, er det en forutsetning for bruk av startlånet at kommunen har pant i depositumskontoen i bank. Det innebærer en avtale mellom den banken som lånet deponeres i, låntaker og kommunen om at udisponert depositumslån tilbakebetales til kommunen når oppgjør med utleier er foretatt. Vi foreslår at kommunens hovedbankforbindelse kontaktes for avtale om å være kommunens bank for deponering og oppgjør av depositumslån.

### 6. Konklusjon

Rådmannen foreslår å etablere en generell depositumsordning i tråd med husleielovens bestemmelser, primært i form av depositum, alternativt i form av garanti, for krav etter leiekontrakten i private leieforhold. Kommunens startlån benyttes til ordningen. Det hefter usikkerhet ved flere sider av den foreslåtte ordningen. Så langt vi kjenner, har ingen andre kommuner gjort tilsvarende. Vi foreslår derfor å prøve ut ordningen over en periode på to år, med en tilbakemelding til formannskapet allerede etter ett år.

Rådmannen i Trondheim, 30.03.2006

Håkon Grimstad  
kommunaldirektør

Anne Aaker  
boligsjef

Anne K. Dogger  
saksbehandler