

BY- OG REGIONSFORSKNINGSINSTITUTTET  
NIBR

# Interkommunalt samarbeid om startlån. Ei god løysing for distriktskommunane?

Arne Holm, Lars Chr. Monkerud og Sigrid Stokstad

STORBYUNIVERSITETET  
BY- OG REGIONSFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

NIBR-rapport 2024:9



Arne Holm  
Lars Chr. Monkerud  
Sigrid Stokstad

## **Interkommunalt samarbeid om startlån. Ei god løysing for distriktskommunane?**

**NIBR-rapport 2024:9**

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

NIBR-rapport 2021:1	Bustadrådgivning i kommunane
NIBR-rapport 2019:3	Kommunanes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen
NIBR-rapport 2015:27	Kommunanes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften
NIBR-rapport 2014:27	Hva er god startlånspraksis? Kommunanes praksis før forskriftsendringen

Tittel: Interkommunalt samarbeid om startlån. Ei god løysing for distriktskommunane?

Forfatter: Arne Holm, Lars Chr. Monkerud og Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2024:9

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-429-9 (PDF)

Prosjektnummer: 203374

Prosjektnavn: Startlån Nordhordland

Oppdragsgiver: Region Nordhordland IKS

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Tema for denne studien er ei drøfting av dei juridiske moglegheitene for eit interkommunalt samarbeid mellom kommunar om startlånordninga. Utgreiinga viser til at vertskommunesamarbeid framstår som det mest eigna. Kommunane i region Nordhordland oppgir likevel at talet på søknader er så lågt, at dei i staden føretrekker eit meir uformelt samarbeid.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2024

Antall sider: 77

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2024

# Forord

Denne studien er utarbeidd for Region Nordhordland IKS. Arbeidet har vore utført i tett samarbeid med kommunane Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal.

Prosjektleder for prosjektet har vore forskar Arne Holm, ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. Medarbeidarar har vore førsteamanuensis Sigrid Stokstad, Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo og forskar Lars Christian Monkerud, ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. Sigrid Stokstad har skrive kapittel 7, «*Potensialet for interkommunalt samarbeid om startlån – rettslege problemstillingar*», medan Lars Christian Monkerud har skrive kapittel 5, «*Potensial for auka bruk av startlån i dei åtte kommunane – bustadbehov, bustadmobilitet og befolkningsprofil*». Rapporten elles er skriven av Arne Holm. Rapporten er korrekturlesen av Evelyn Dyb,

Vi takkar for svært godt samarbeid med Nordhordland IKS og dei åtte kommunane i regionen.

Samtidig takkar vi òg for stor velvilje og hjelpsemd frå dei mange informantane som har stilt opp for prosjektet.

Oslo, desember 2024

Berit Nordahl  
Forskningssjef

# Innhold

Forord.....	1
Innhold.....	2
Tabelliste.....	4
Figurliste.....	4
Samandrag.....	5
Summary.....	10
1 Innleiing.....	15
1.1 Kort omtale av oppdraget.....	15
1.2 Småkommunar – generelt om utfordringar i bustadpolitikken.....	15
1.3 Bustadpolitiske løysingar innanfor startslånsordninga.....	16
1.4 Saksbehandling av søknader om startlån i små kommunar og moglegheiter i ei interkommunal saksbehandling.....	17
1.5 Region Nordhordland.....	18
1.6 Strukturen i rapporten.....	19
2 Metode og design.....	21
2.1 Hovuddesign i prosjektet.....	21
2.2 Kvalitative data, dokumentanalysar og intervju.....	22
2.3 Juridisk metode.....	25
2.4 Kvantitative data og metodar.....	25
3 Interkommunalt samarbeid, moglegheiter og avgrensingar.....	26
3.1 Kva er interkommunalt samarbeid?.....	26
3.2 Ulike sider ved interkommunalt samarbeid – bakgrunn, fordelar og ulemper.....	26
3.3 Modellar for interkommunalt samarbeid.....	28
3.4 Utbreidd tradisjon for samarbeid mellom mindre kommunar.....	29
3.5 Avsluttande om delegering av myndigheit til å fatte enkeltvedtak.....	29
4 Bustadbygging og bustadbehov i region Nordhordland.....	31
4.1 Bustadpolitiske målsettingar slik dei er uttrykte i ulike plandokument.....	31
4.2 Bustadmassen og eigarforhold.....	34
4.3 Bustadpolitiske mål i møte med bustadmarknaden – potensial for auka startlånsbruk?.....	37
5 Potensial for auka bruk av startlån i dei åtte kommunane – bustadbehov, bustadmobilitet og innbyggjarprofil.....	38
5.1 Innleiing.....	38
5.2 Tidlegare forskning om startlånet: Institusjonelle moglegheiter og utfordringar.....	38
5.3 Spesielle behov og utfordringar i Nordhordland.....	39
5.4 Flyttemønster i Nordhordland.....	44
5.5 Oppsummering.....	47
6 Startlånsordninga - organisering - bruk - relevans.....	49
6.1 Erfaringar med startlån i relasjon til den lokale bustadmarknaden.....	49
6.2 Saksbehandling.....	50
6.3 Bruk av startlånsordninga.....	51
6.4 Kven søker om startlån?.....	51
6.5 Oppliving av startlånsordninga sin relevans for dei bustadpolitiske forventningane.....	52

7	Potensial for interkommunalt samarbeid om startlån – rettslege problemstillingar .....	55
7.1	Rettslege rammer for startlånsforvaltning .....	55
7.2	Rammer i personopplysningsregelverket.....	57
7.3	Kva for interkommunale samarbeidsformer kan nyttast?.....	58
7.4	Dei ulike organiseringsformene .....	59
7.5	Vurdering .....	61
8	Behovet for interkommunalt samarbeid kommunane imellom på området startlån.....	63
8.1	Kommunane sine vurderingar av interkommunalt samarbeid på området startlån..	63
8.2	Kva er dei viktigaste argumenta mot eit formalisert samarbeid? .....	64
8.3	Kommunane sine argumenter for eit interkommunalt samarbeid på området startlån .....	67
8.4	Potensial for uformelt samarbeid .....	67
8.5	Kan ein auke bruken av startlånsordninga på andre måtar enn å gå til eit formalisert interkommunalt samarbeid? .....	69
8.6	Ja til uformelt samarbeid, nei til formelt .....	71
9	Samanfattande kommentarar og tilrådingar .....	72
9.1	Hovudfunn samanfatta.....	72
9.2	De ulike modellane for interkommunalt samarbeid og eigenskapsvurdering for startlånsordninga.....	73
9.3	Tilrådingar .....	75
	Litteraturliste .....	76

## Tabelliste

Tabell 1.1:	Dei åtte kommunane i region Nordhordland beskrive ved folketal pr. 2. kvartal 2024, areal andel i tettbygde område og reiseavstand til Bergen sentrum.....	19
Tabell 2.1:	Kontaktpersonar frå dei respektive kommunane i prosjektet.....	23
Tabell 2.2:	Informantar og arenaer for diskusjon i løpet av prosjektperioden.....	24
Tabell 4.1:	Totalt tal på bustader i de åtte kommunane, og delen av desse bustadene som er eigd av høvesvis burettslag, kommunen og privatpersonar, i 2023. Omfattar både bebudde og ubebudde bustader. Kjelde: SSB.....	35
Tabell 5.1:	Barnefamiliar, trongbudde og eldre blant hushalda i Norhordland og elles i landet. 2022 (N= 2 578 225).....	43
Tabell 9.1:	Eigenskapar til ulike modellar for interkommunalt samarbeid i høve startlånsamarbeid. Vår vurdering.....	74

## Figurliste

Figur 5.1:	Årsverk i saksbehandlinga av startlånsøknader. Etter kommunetype. 2015 (N=221).....	39
Figur 5.2:	Leigeprisnivå og del av befolkninga under EU-60-grensa for inntekt. 2022 (N=283).....	40
Figur 5.3:	Aldersfordelinga i Nordhordland og elles i landet. 2022 (N=5 416 321). ....	42
Figur 5.4:	Inn- og utflytting i Nordhordland. 2020-2023 (N=7064). ....	44
Figur 5.5:	Inn- og utflytting i Nordhordland blant personar i barnefamiliar. 2020-2023 (N=3070).....	45
Figur 5.6:	Inn- og utflytting i Nordhordland. Pr. kommune. 2020-2023 (N=7598). ....	46
Figur 5.7:	Inn- og utflytting i Nordhordland blant personar i barnefamiliar. Pr. kommune. 2020-2023 (N=3319).....	47



# Samandrag

## Problemstilling og utgangspunkt

Dette prosjektet handlar om å utgreie dei juridiske sidene ved eit interkommunalt samarbeid om startlånsbehandling. Utgangspunktet er knytt til kommunane i Region Nordhordland - Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal. Formålet med prosjektet er å få utgreidd om det er grunnlag for eit samarbeid om startlånsøknader, og korleis dette i så fall juridisk kan løysast. Kommuneloven gjev tilgang til fleire samarbeidsformer. Kva av desse som kan vere aktuelle når det gjeld startlånsordninga, vil vere eit sentralt forskingsspørsmål i dette prosjektet.

Vi spør mellom anna:

- Kva for behov og moglegheiter ligg føre for startslånsordninga i kommunane i region Nordhordland.
- Kven kan gjere enkeltvedtak i samband med startlånsøknader, og korleis kan saksbehandlinga av startlånstildelingar utover dette organiserast i eit interkommunalt samarbeid.
- Kva for ressursar treng kommunane for å løyse oppgåver knytt til startlånsordninga, og korleis bør dette arbeidet organiserast?
- I kva grad vil interkommunalt samarbeid bidra til å betre forvaltinga av ordninga, og slik bidra til at ho brukast meir?

## Småkommunar – generelt om utfordringar i bustadpolitikken

Vilkåra for bustadbygging varierer avhengig av ei rekke forhold: Befolkningsstruktur, demografi, folketal, marknadsvilkår, økonomisk kapasitet hos potensielle bustadkjøparar, kostnader knytt til bustadbygging, med vidare. Dette vil gje ulike rammer, og moglegheiter for å realisere, eksempelvis nybygging generelt eller bygging av tilpassa bustad for eldre, barnefamiljar og andre grupper. For mindre kommunar kan det mellom anna vere meir krevjande å realisere gjevne typar bustader, om etterspurnaden er avgrensa. Samtidig står mange småkommunar overfor bustadpolitiske utfordringar, som avvik frå dei ein møter på større stader og byar. Dette kan handle om ein einseitig bustadmarknad som kan gjere det utfordrande å skaffe til vegs bustader tilpassa personar med avgrensa funksjonsnivå, som kan gjera det lettare for eldre å bu heime lenger. Det aller mest presserande i småkommunar som ligg perifert til, er likevel at byggekostnadene overstig salsverdien av bustader, slik at det a) er vanskeleg å få lån frå private bankar til oppføring av bustader, nettopp fordi panteverdien er lav, og b) at dei lave salsprisane gjer det vanskeleg å konvertere ein eldre bustad til kostnader ved for eksempel ei tilrettelagt leilegheit nær sentrum/servicefunksjonar. Dette bidrar til at både unge førstegangsetablerarar har ei utfordring, i den grad dei ønsker å skaffe seg ein ny bustad, og eldre som ønsker å flytte frå ein tungstelt einbustad til ein sentralt plassert og meir lettstelt bustad, har eit problem.

Desse forholda er viktige i det dei peikar i retning av at vanleg bankfinansiering kjem til kort i denne typen område. Samtidig kan det vere ein grunn til å sjå nærare på i kva grad andre låneordningar kan gjere det lettare for denne typen kommunar å få eit bustadtilbod dei ønsker seg og den «turn-over» i bustadmassen som dei finn formålstenleg. Dette inneber i klartekst at ein er avhengig av supplerande låneordningar for å realisere bustadbygging der særleg små og perifert plasserte kommunar kjenneteiknast av små bustadmarknader, men lav omsetning.

## Data og metodar

Datagrunnlaget i denne studien er dels basert på kvalitative intervju med relevante aktørar i dei åtte kommunane i region Nordhordland, dels relevante bustadpolitiske dokument og dels kvantitative data mellom anna henta frå registerdata frå Statistisk sentralbyrå for å samanstillje data om bukostnader, buforhold, husstandstyper, samt inn- og utflyttingar i Nordhordland og Norge elles.

## Funn frå den kvantitative analysen

I den kvantitative analysen finn vi på generelt grunnlag at eit større nedslagsfelt for startlånsordninga – under dette at ein inngår eit interkommunalt samarbeid mellom kommunar – kan gje betre kvalitet i saksbehandlinga og slik vere ressursparande med omsyn til talet på årsverk som blir lagt ned, og med omsyn til treffsikkerheita i tildelinga av startlån. Eit viktig poeng i denne samanhengen er, som alltid, at det er dei små kommunane som vinn mest på eit samarbeid.

Vi finn også at:

- Nordhordland (samla sett) opplever relativt høge bukostnader, noko som *ikkje* er eit relativt konkurransefortrinn i ein busettingspolitisk samanheng. I denne samanhengen, som i andre (sjå lenger ned), kan eit startlånsamarbeid vere gunstig (særleg for mindre kommunar).
- Nordhordland er *ikkje* merkt av svært utprega (netto)utflytting, men på dette punktet er det *store variasjonar* mellom kommunane. *Enkelte (små) kommunar* kan derfor tene godt på eit startlånsamarbeid (jf. hovudpoenget i oppsummeringa ovanfor). Nordhordland er ikkje prega av svært prekære sosiale utfordringar («vanskelegstiltheit») sett opp mot Norge elles. Elles er ikkje ubetydelege delar av barnefamiljar trongbudde i Nordhordland: Trongbudde barnefamiljar kan i Nordhordland, som i Norge elles, nyte godt av ei god startlånsordning (også gjennom eit interkommunalt samarbeid som hevar kvaliteten i ordninga).
- Barnefamiljar i Nordhordland er, som venta, meir «bufaste»: Slike husstandar har en tendens til å «trekkast» til Nordhordland, og stadlege barnefamiljar flyttar meir i nær-området (Vestland) enn til og frå Norge elles. Nordhordland framstår difor som ein i utgangspunktet attraktiv stad å busette seg for barnefamiljar.

Enkelte (små) kommunar dvs. Vaksdal, Osterøy, og særleg Fedje, har relativt stor netto-utflytting, også når det gjeld barnefamiljar. Desse kommunane kan særleg nyte godt av eit startlånsamarbeid i Nordhordland. Samtidig er det ingen teikn på at inn-/utflytting inneber særleg flytting mellom kommunane i Nordhordland.

## De ulike modellane for interkommunalt samarbeid og tenlegheit for startlånsordninga

I den juridiske utgreiinga har vi sett på kva for modellar for interkommunalt samarbeid, slik det er opna for i kommuneloven, vi vurderer som mest relevante for startlånsbehandling. Dette kan skjematisk framstillast som i tabell 1 under. Her føreset vi at sjølve vedtaket om å gje startlån er å rekne som eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Tabell 1: Tenlegheit til ulike modellar for interkommunalt samarbeid i høve startlånsamarbeid. Vår vurdering.

	Vedtaks- myndighet	Kan omfatte saksbehandling, utan vedtak	Oppfølging av lån	Vår vurdering
<b>Interkommunalt politisk råd</b>	Kan ikkje fatte enkeltvedtak bortsett frå tilskottsordning	Nei	Ikkje tenleg	Mynta på politiske saker, ikkje på å yte tenester. <b>Vår vurdering: Ikkje tenleg for startlån.</b>
<b>Kommunalt oppgåvefelleskap</b>	Kan ikkje fatte enkeltvedtak bortsett frå tilskottsordning	Ja	Kanskje	Retta mot produksjonssamarbeid, men kan ikkje treffe vedtak (fell ikkje inn under tilskottsordning). <b>Vår vurdering: Ikkje tenleg for vedtak om startlån, kan brukat til saksbehandling</b>
<b>Vertskommunesamarbeid (administrativt)</b>	Kan fatte enkeltvedtak	Ja	Tenleg	Delegasjon av myndighet frå ein kommune til ein annen. Vertskommunen løyser oppgåver på vegne av samarbeidskommunane. <b>Vår vurdering: Modellen er eigna for interkommunalt samarbeid om startlån</b>
<b>Interkommunalt selskap</b>	Kan fatte enkeltvedtak om startlån	Ja	Tenleg	Eige rettssubjekt. Kan forvalte lovpålagte kommunale oppgåver. Politisk representasjon i styrande organ. <b>Vår vurdering: Modellen er tenleg for interkommunalt samarbeid om startlån</b>
<b>Kjøp av tenester</b>	Tvilsomt om tilgang til å gjere enkeltvedtak	Ja	Ikkje tenleg	<b>Vår vurdering: Modellen er lite tenleg for vedtak, men kan nyttast til deloppgåver i saksbehandlinga av ein startlånsøknad.</b>

Som det går fram av tabellen, er det einast innanfor vertskommunesamarbeid og i eit interkommunalt selskap ein kan inkludere det å fatte enkeltvedtak. Dette avgrensar handlingsvala til desse to modellane, der ein også ønsker å legge vedtak inn i samarbeidet. Ønsker ein berre å etablere eit interkommunalt samarbeid på heile eller deler av saksbehandlinga, kan ein i tillegg til dei to modellane vertskommunesamarbeid og interkommunalt samarbeid, også kjøpe konkrete tenester av andre kommunar. Det er likevel her tvilsamt om ein gjennom kjøp av tenester har tilgang til å gjere enkeltvedtak.

Korleis opplever kommunane i region Nordhordland sitt behov for interkommunalt samarbeid når det gjeld behandling av startlånsøknader?

Ingen av kommunane i region Nordhordland ser eit behov for å inngå eit formalisert interkommunalt samarbeid for behandling av startlånsøknader, samtidig som vi finn at kommunane i varierende grad opplever at dei har kompetanse og kapasitet til å behandle startlånsøknader. Dette har samanheng med talet på søknader dei får til behandling. Dess fleire søknader, dess meir kompetanse og erfaring blir bygd opp på feltet og dess meir sjølvstendig blir søknadsbehandlinga. Blant kommunane er det mest Alver kommune som synest å ha bygd ein solid organisatorisk og kompetansemessig kapasitet på området. Difor er han òg den av dei åtte kommunane som opplever seg mest sjølvhjelpst på dette området, og som av same grunn synest å ha minst potensielt utbytte av eit interkommunalt samarbeid.

Majoriteten av dei små kommunane i utvalet, med lavt tal på søknader, opplever på den andre sida, at dei i avgrensa grad opparbeider seg kompetanse og erfaring når det gjeld behandling av startlånsøknader.

I staden for eit formalisert interkommunalt samarbeid ønsker særleg dei mindre kommunane i regionen ein arena for erfarings- og kunnskapsutveksling om ulike sider ved saksbehandlinga. Dette rettar seg særleg mot dei vurderingane som skal gjerast av behov, beteningsevne og forståing av retningslinene for ordninga. Hovudgrunnen til at dei ikkje ønsker å gå inn i eit formalisert samarbeid er bekymring for kostnadene ved dette. Når kommunane berre har eit fåtal søknader til behandling i løpet av eit år, blir desse behandla «innimellom» andre oppgåver av relevant personale i administrasjonen i dei ulike kommunane, særleg innan økonomi. Så sjølv om vi også finn at det er stordriftsfordelar knytt til saksbehandling av startlånsøknader, vert talet i fleire av dei aktuelle kommunane for lavt til at spørsmålet vurderast ut frå eit slikt perspektiv.

I tillegg vektlegg kommunane mellom anna fleksibilitet, kort behandlingstid og viktigheita av lokalkunnskap som argument for å la startlånsøknadene halde fram med å ligge i den kommunale oppgåveporteføljen.

Bidrar motstand mot formelt interkommunalt samarbeid ved behandling av startlånsøknader til å redusere moglegheitene for å auke bruken av startlån som bustadsosialt verkemiddel i dei aktuelle kommunane?

Dette er ikkje eit spørsmål det utan vidare er lett å svare ja eller nei på.

Fleire av våre kommunale informantar beskriv ein svært tett bustadmarknad, med låg bustadbygging. Dette har blant anna samanheng med at kostnadene ved bustadbygging ifølge fleire av våre informantar, i deira kommune overstig det dei vil få igjen for bustaden ved sal. Dette inneber at omsetninga av bustader først og fremst skjer innanfor ein gjeven marknad, samansett av allereie eksisterande bustader. Dette reduserer moglegheitene for folketalsvekst.

Auka busetting av personar som ønsker å flytte til kommunen, eventuelt pendle ut av kommunen og personar med flyktningbakgrunn føreset i eit slikt perspektiv endra rammevilkår i bustadmarknaden. Dette inneber at potensialet for å auke bruken av startlån i denne delen av bustadmarknaden kanskje, i nokon grad, allereie takast ut gjennom det avgrensa talet på søknader som kjem i løpet av eit år.

Potensialet synest ikkje i same grad å vere henta ut i den eldre befolkninga. Vi finn at det er eit inntrykk blant våre kommunale informantar, at fleire eldre har behov for lån til å tilpasse bustaden sin til endra funksjonsnivå. Her synest det å være eit potensial for å auke bruken av startlånsordninga, gjennom å skaffe oversikt over bustadbehov hos eldre og blant anna auke informasjonen om ordninga til denne delen av befolkninga. I kva grad ein bustadmasse som er betre tilpassa eldre sine behov, i neste omgang vil auke talet på bustader som omsettast i ein gjeven kommune, skal vere usagt. Snarare vil det kanskje meir vere eit viktig sosialpolitisk bustadtiltak som sikrar at eldre kan bu heime lengre.

### **Tilrådingar**

Dersom målet er å auke bruken av startlån som bustadsosialt verkemiddel i kommunar med lave innbyggartal, synest det største potensialet på kort sikt å ligge i den eldre delen av befolkninga, og lån til å tilpasse bustaden til eit endra funksjonsnivå.

Skal auken ha eit større volum, må ein sjå på bustadmarknaden i ein større samanheng og legge til rette for auka bustadbygging. Dette kan ha form av fleire bueiningar eigna for eldre,

for slik å auke tilbodet av eldre bustader, og ikkje minst bygging av bustader retta mot barnefamiljar, unge einslege og andre som ønsker å busette seg i kommunen.

# Summary

## Problem and starting point

This project investigates the legal aspects of inter-municipal cooperation on start-up loan processing. The starting point is linked to the municipalities in Region Nordhordland - Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy and Vaksdal. The aim of the project is to investigate whether there is a basis for a collaboration on start-up loan applications, and if so, how this can be legally resolved. The Local Government Acts provide access to several forms of cooperation. Which of these may be relevant in terms of the start-up loan scheme will be a key research question in this project.

We ask:

- What needs and opportunities lie in the start-up loan schemes in the municipalities in Region Nordhordland.
- Who can make individual decisions in connection with start-up loan applications, and how can the processing of start-up loan allocations be organized in an inter-municipal collaboration.
- What resources do the municipalities need to solve tasks related to the start-up loan scheme, and how should this work be organized?
- To what extent will inter-municipal cooperation contribute to improving the administration of the scheme, and thus contribute to its greater use?

## Small municipalities – challenges in housing policy

The conditions for housing construction vary depending on a number of factors: population structure, demographics, population numbers, market conditions, the financial capacity of potential home buyers, costs associated with housing construction, etc. This will provide different frameworks and opportunities for realization, for example new construction in general or the construction of adapted housing for the elderly, families with children and other groups. For smaller municipalities, it may be more demanding to realize certain types of housing, if demand is limited. At the same time, many small municipalities are facing housing policy challenges such as deviations from those encountered in larger places and cities. This may be about a housing market that can make it challenging to provide housing adapted to people with a limited level of functioning. However, the most pressing issue in small and peripheral municipalities is that construction costs exceed the sales value of homes, so that a) it is difficult to get loans from private banks for the construction of homes, precisely because the mortgage value is low, and b) that the low sales prices make it difficult to convert an older home to the costs of, for example, an adapted apartment close to the centre of the municipality. This contributes to both young first-time buyers having a challenge, to the extent that they want to acquire a new home, and older people who want to move from an impractical house to a centrally located and more easy-care home, having a problem.

These factors are important in that they point in the direction that ordinary bank financing falls short in this type of area. At the same time, there may be a reason to take a closer look at whether other loan schemes can make it easier for this type of municipality to get the housing offer they want and a "turn-over" in the housing stock. This means that one is dependent on supplementary loan schemes to realize housing construction, where particularly small and peripherally located municipalities are characterized by low turnover in the housing market.

## **Data and methods**

The data basis in this study is partly based on qualitative interviews with relevant actors in the 8 municipalities in the Nordhordaland region, partly relevant housing policy documents and partly quantitative data taken from register data from Statistics Norway to compare data on housing costs, housing conditions, household types, as well as in- and out-movements in Nordhordaland and Norway in general.

## **Findings from the quantitative analysis**

In the quantitative analysis, we find that a larger catchment area for the start-up loan scheme – including the conclusion of inter-municipal cooperation between municipalities – can improve the quality of case processing and thus be cost-effective in terms of the number of man-years that are spent, and with regard to the accuracy of the allocation of start-up loans. An important point in this context is, that it is the small municipalities that gain the most from cooperation.

We also find that:

- Nordhordland (overall) experiences relatively high housing costs, which is not a relative competitive advantage in a settlement policy context. In this regard, as in others, a start-up loan collaboration can be beneficial (especially for smaller municipalities).
- Nordhordland is not characterized by very pronounced (net) out-migration, but in this respect there are large variations between the municipalities. Some (small) municipalities can therefore benefit from a start-up loan collaboration. Nordhordland is not characterized by very precarious social challenges ("disadvantaged") compared to the rest of Norway. Otherwise, a not insignificant proportion of families with children are overcrowded in Nordhordland: Families with children living in overcrowded conditions can benefit from a good start-up loan scheme in Nordhordland, as in Norway in general, (also through inter-municipal cooperation that raises the quality of the scheme).
- Families with children in Nordhordland are, as expected, more "permanent residents": Such households tend to "gravitate" to Nordhordland, and local families with children move more in the immediate area (Vestland) than to and from the rest of Norway. Nordhordland therefore appears to be an initially attractive place to settle for families with children.

Some (small) municipalities, i.e. Vaksdal, Osterøy, and especially Fedje, have relatively large net out-movement, also when it comes to families with children. These municipalities could particularly benefit from a start-up loan cooperation in Nordhordland. At the same time, there is no sign that in-movement/out-movement particularly involves moving between municipalities in Nordhordland.

## **Different models for intermunicipal cooperation and suitability for the start-up loan scheme**

In the legal study, we have looked at which models for intermunicipal cooperation, as allowed for in the Local Government Act, we consider to be most relevant for start-up loan processing. This can be schematically presented as in table 1 below. Here we assume that the decision to grant a start-up loan is considered an individual decision under the Public Administration Act.

Table 1: Suitability of different models for inter-municipal cooperation when it comes to start-up loan cooperation. Our rating.

	Decision-making authority	May include case processing, without decisions	Loan follow-up	Our assessment
<b>Intermunicipal political council</b>	Cannot make individual decisions except for the grant scheme	No	Unsuitable	Intended for political matters, not for providing services. <b>Our assessment: Unsuitable for start-up loans.</b>
<b>Municipal task community</b>	Cannot make individual decisions except for the subsidy scheme	Yes	Maybe	Aimed at production cooperation, but cannot make decisions (does not fall under the subsidy scheme). <b>Our assessment: Unsuitable for decisions on start-up loans, can be used for case processing</b>
<b>Host municipality cooperation (administrative)</b>	Can make individual decisions	Yes	Suitable	Delegation of authority from one municipality to another. The host municipality carries out tasks on behalf of the partner municipalities. <b>Our assessment: The model is suitable for intermunicipal cooperation on start-up loans</b>
<b>Intermunicipal company</b>	Can make individual decisions on start-up loans	Yes	Suitable	Separate legal entity. Can manage statutory municipal tasks. Political representation in governing bodies. <b>Our assessment: The model is suitable for intermunicipal cooperation on start-up loans</b>
<b>Purchase of services</b>	Doubtful about access to make individual decisions	Yes	Unsuitable	<b>Our assessment: The model is not very suitable for decisions, but can be used for subtasks in the processing of a start-up loan application.</b>

As can be seen from the table, it is only within host municipality cooperation and in an inter-municipal company that the making of individual decisions can also be included. This limits the choices of action to these two models, if one also wants to include decisions in the collaboration. If the municipalities only want to establish inter-municipal cooperation for all or part of the case processing, they can, in addition to the two models of host municipality cooperation and inter-municipal cooperation, also purchase specific services from other municipalities. However, it is doubtful whether it is possible to make individual decisions through the purchase of services.



**However, how do the municipalities in Region Nordhordland perceive it as a need to establish a inter-municipal cooperation when it comes to processing start-up loan applications?**

We find that none of the municipalities in Region Nordhordland experience a need to enter into a formalised inter-municipal collaboration for the processing of start-up loan applications. At the same time, we find that the municipalities to varying degrees feel that they have the expertise and capacity to process start-up loan applications. This is related to the number of applications they receive. The more applications, the more expertise and experience is built up in the field and the more independent the application processing becomes. Among the municipalities, it is mostly Alver municipality that seems to have built a solid organizational and competence capacity in the area. They are therefore also the one of the eight municipalities that feel most self-reliant in this area and that therefore seem to have the least potential benefit from inter-municipal cooperation.

On the other hand, the majority of the small municipalities in the sample, with a low number of applications, find that they to a limited extent build up expertise and experience when it comes to processing start-up loan applications.

Instead of formalised inter-municipal cooperation, the smaller municipalities in the region in particular, want an arena for the exchange of experience and knowledge on various aspects of case processing. This is particularly aimed at the assessments to be made of needs, servicing capacity and understanding of the guidelines for the scheme. The main reason why they do not want to enter into a formalized collaboration is concern about the costs of this. When the municipalities only have a few applications for processing in the course of a year, these are "occasionally" processed by relevant staff in the various municipalities' administration, particularly in the area of finance. So even though we also find that there are economies of scale associated with the processing of start-up loan applications, the number in several of the municipalities in question is too low for the issue to be assessed from such a perspective.

In addition, the municipalities emphasize, among other things, flexibility, short processing times and the importance of local knowledge as arguments for allowing start-up loan applications to remain in the municipal task portfolio.

Does opposition to formal inter-municipal cooperation in the processing of start-up loan applications, reduce the opportunities to increase the use of start-up loans as a social housing instrument in the municipalities in question?

This is not a question that is immediately easy to answer with a yes or no.

Several of our municipal informants describe a very dense housing market, with low rate of housing construction. This is partly due to the fact that, according to several of our informants, the costs of housing construction in their municipality exceed their market price. This means that the sale of homes primarily takes place within a given market, consisting of already existing homes. This reduces the opportunities for population growth.

Increased settlement of people who want to move to the municipality, possibly commute out and people with a refugee background, presupposed in this perspective, changed framework conditions in the housing market. This means that the potential for increasing the use of start-up loans in this part of the housing market may, to some extent, already be taken out through the limited number of applications that come in a year.

Where the potential does not seem to be exploited to the same extent is when it comes to the elderly population. We find that there is an impression among our municipal informants

that more elderly people need loans to adapt their homes to a changed level of functioning. Here there seems to be a potential for increasing the use of the start-up loan scheme, by obtaining an overview of the housing needs of the elderly and, among other things, increasing information about the scheme for this part of the population. Whether a housing stock that is better adapted to the needs of the elderly will in turn increase the number of homes sold, remains to be seen. Rather, it will perhaps be more of an important socio-political housing measure, that ensures that older people can live at home longer.

### **Recommendations**

If the goal is to increase the use of start-up loans as a social housing tool in municipalities with a low population, the greatest potential in the short term seems to lie in the older part of the population, and loans to adapt housing to a changed level of functioning.

If the increase is to have a larger volume, one must look at the housing market in a larger context and facilitate increased housing construction. This can take the form of more housing units adapted for the elderly, in order to increase the supply of housing for the elderly, and not least the construction of housing aimed at families with children, young single people and others who want to settle in the municipality.

# 1 Innleiing

## 1.1 Kort omtale av oppdraget

Kommunane i Region Nordhordland ønsker å utgreie om kommunane i regionen - Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal – kan samarbeide om saksbehandling av startslånsøknader, med det mål at fleire innbyggjarar i Nordhordland kan nytte seg av ordninga. Formålet med prosjektet er å få utgreidd om det er grunnlag for eit samarbeid om startslånsøknader, og korleis dette i så fall juridisk kan løysast. Kommuneleva gjev tilgang til fleire samarbeidsformer. Kva for nokre av desse som kan vere aktuelle når det gjeld startlånsordninga, vil vere eit sentralt forskingsspørsmål i dette prosjektet. Ønsket er at ein i prosjektet finn fram til om nye samarbeidsformer kan bidra til å auke tilgangen til eigna bustader for både barnefamiliar og eldre i regionen.

Den overordna problemstillinga i prosjektet tar føre seg både dei behova og dei utfordringane kommunane står ovanfor, samt spørsmål om kva for organisatoriske løysingar som kan vere aktuelle for eit interkommunalt samarbeid. Ikkje minst er det eit poeng at dei juridiske sidene ved eit (mogleg) interkommunalt samarbeid avklarast, sidan (slutt)saksbehandlinga av startlån er å rekne som enkeltvedtak. Hovudspørsmåla i utgreiinga er:

- Kva for behov og moglegheiter ligg føre for startslånsordninga i kommunane i region Nordhordland.
- Kven kan gjere enkeltvedtak i samband med startlånsøknader, og korleis kan saksbehandlinga av startlånstildelingar utover dette organiserast i eit interkommunalt samarbeid.
- Kva for ressursar treng kommunane for å løyse oppgåver knytt til startlånsordninga, og korleis bør dette arbeidet organiserast?
- I kva grad vil interkommunalt samarbeid bidra til å betre forvaltinga av ordninga, og slik bidra til at den brukast meir?

## 1.2 Småkommunar – generelt om utfordringar i bustadpolitikken

Vilkåra for bustadbygging varierer avhengig av ei rekke forhold: Befolkningsstruktur, demografi, folketal, marknadsvilkår, økonomisk kapasitet hos potensielle bustadkjøparar, kostnader knytt til bustadbygging, med vidare. Dette vil gje ulike rammer, og moglegheiter for å realisere, eksempelvis nybygging generelt eller bygging av tilpassa bustad for eldre, barnefamiliar og andre grupper. For mindre kommunar kan det mellom anna vera meir krevjande å realisere gitte typar bustader, om etterspurnaden er avgrensa. Samtidig står mange småkommunar overfor bustadpolitiske utfordringar som avvik frå dei ein møter på i større stader og byar. Dette kan handle om ein ein-sided bustadmarknad som kan gjere det utfordrande å skaffe til vegs bustader tilpassa personar med avgrensa funksjonsnivå, som kan gjere det lettare for eldre å bu heime lenger. Det aller mest presserande i små og perifert plasserte kommunar er likevel at byggekostnadene overstig salsverdien av bustaden, slik at det a) er vanskeleg å få lån frå private bankar til oppføring av bustader, nettopp fordi panteverdien er lav, og b) at dei lave salsprisane gjer det vanskeleg å konvertere ein eldre bustad til kostnader ved for eksempel ei tilrettelagt leilegheit nær sentrum/servicefunksjonar. Dette bidrar til at både unge førstegangsetablerarar har ei utfordring, i den grad dei ønsker å skaffe seg ein ny bustad, og eldre som ønsker å flytte frå ein tungstelt einestad til ein sentralt plassert og meir lettstelt bustad, har eit problem.

Desse forholda er viktige i det dei peikar i retning av at vanleg bankfinansiering kjem til kort i denne typen område. Samtidig kan det vere ein grunn til å sjå nærare på i kva grad andre låneordningar kan gjere det lettare for denne typen kommunar å få eit bustadtilbod dei ønsker seg og den «turn-over» i bustadmassen som dei ser som formålstenleg. Dette inneber i klartekst at ein er avhengig av supplerande låneordningar for å realisere bustadbygging, særleg i små og perifert plasserte kommunar kjenneteikna av små bustadmarknader med lav omsetning.

Mindre kommunar kan i tillegg i visse høve stå ovanfor utfordringar når det gjeld å skaffe bustader som er attraktive for barnefamiljar,<sup>1</sup> og som slik kan bidra til å auke tilflyttinga til kommunen. Dette gjeld også for barnefamiljar som allereie er i kommunen, slik at dei ikkje flyttar til andre kommunar, der dei kan finne meir eigna bustader.

Flyttinga til eldre frå ein lite tenleg bustad til ein meir tilpassa, kan også by på ulike utfordringar, avhengig av mellom anna situasjonen på bustadmarknaden. Dette kan ha samanheng med at ein tilpassa bustad kan ligge høgare i pris enn forventta pris for den bustaden den eldre flyttar frå. Dette kan redusere etterspurnaden, noko som igjen kan gjera det krevjande å realisere nybygginga, utan tilpassa låneordningar. Eit sentralt spørsmål å ta med seg vidare, blir da om startlånsordninga vil vere eit eigna verkemiddel her, eventuelt kva moglegheiter som ligg i at fleire kommunar samarbeider.

### 1.3 Bustadpolitiske løysingar innanfor startlånsordninga

Innanfor startlånsordninga ligg det mange moglegheiter for å ta høgde for dei bustadpolitiske utfordringane vi har skissert for mindre kommunar i avsnittet over. Dette gjev ordninga også ein tydeleg distriktsprofil (jf. at forskrifta for startlånsordninga no også har eit klart distriktpolitisk formål). Innebygd i den sosiale profilen startlånsordninga bygger på, ligg det såleis moglegheiter for å gje lån til familiar med barn, som har behov for ein stabil og trygg bustad, til mottakarar av trygd og andre offentlege ytingar og til personar som elles ikkje får lån i vanleg bank og som har vanskar med å spare pengar til eigenkapital. Dette gjer ordninga særleg relevant for mange av dei gruppene som møter bustadutfordringar i distrikta.

Startlånsordninga kan også vere relevant for å løyse meir komplekse og samansette velferdspolitiske utfordringar, der bustad er ein av fleire kritiske komponentar. Nokre kommunar har såleis innanfor kva som ofte blir kalla ein «barna først»-modell, gjeve startlån utan at låntakar har hatt beteningsevne på kort sikt, men der kommunen gjennom avdragsfritak i eit antal år, med vidare, forskoterer ei seinare beteningsevne. Dette gjeld mellom anna for barnefamiljar, der det trass i manglande beteningsevne, kan vere samfunnsøkonomisk lønnsamt å etablere familien i ein eigarbustad. Dette bringar familiar over frå leigemarknaden til eigarknaden, som i mange tilfelle byr på andre vilkår. Særleg viktig for barnefamiljar er større stabilitet i buforholdet, som gjev ein rolegare oppvekst for barn og unge. Dette stiller likevel krav om ei grundig og tverrsektoriell saksbehandling, som gjev føreseielegheit for kommunane når dei tilrår dette for potensielle startlåsmottakarar (Holm, mfl. 2020). Dette føreset eit tverrsektorielt samarbeid i saksbehandlinga, som også kan vere relevant for interkommunalt samarbeid innanfor saksbehandlinga.

I sum må det undersøkast nærare om startlånet kan kompensere for utfordringar knytt til små bustadmarknader slik at dei bustadpolitiske behova i større grad blir møtt i eit interkommunalt samarbeid, både med omsyn til at ein auka bruk av startlånet potensielt kan

---

<sup>1</sup> Sjå til dømes Monkerud og Astrup (2022) som finn at potensialet for auka bruk av startlån blant barnefamiljar er særleg stort.

gi meir relevant utbygging og med omsyn til betre behandling av dei spesielle bustadsosiale utfordringane dei aktuelle kommunane står overfor.<sup>2</sup>

Etter kommuneloven står kommunane relativt fritt til sjølve å velje eigen organisasjonsmodell, gjeve dei rammene som gjeld for den enkelte tenesta. Etter kvart er det også utvikla eit omfattande interkommunalt samarbeid på ei rekke område i Norge (Jacobsen 2022: 20-21), noko kommuneloven også legg opp til. Fleire aspekt vil likevel vere viktige i vurderinga av kva for samarbeidsformer som vil vere aktuelle når det kjem til startlånsordninga. Her må ein blant anna sjå på kva som er moglege samarbeidsformer etter lova, gjeve dei eigenskapane som ligg i startlånsordninga? Sentralt her er mellom anna i kva grad vedtak om startlån er å rekne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven? Kva kommunar som skal inngå i samarbeidet, er dei like eller ulike, små eller store? Og, kva for oppgåver det dreier seg om, kva krevst til dømes når det gjeld overordna politisk styring? (sjå blant anna Oslo Economics 2022 og Jacobsen 2022). I det følgjande ser vi litt nærare på dei aspekta som har med bustadpolitiske og organisatoriske moglegheiter å gjere.

## 1.4 Saksbehandling av søknader om startlån i små kommunar og moglegheiter i ei interkommunal saksbehandling

Særleg i mindre kommunar vil talet på søknader om startlån kunne vere sær lågt. Samstundes betyr det at den «faglege fellesskapen» i den einskilde vesle kommunen kan bli svak. Saman kan dette innebere at dei kommunalt tilsette i mindre kommunar ikkje opparbeider seg den erfaringa og kompetansen som kan vera nødvendig for å bruke startlånsordninga for å løysa dei bustadpolitiske utfordringane kommunen har. I utvida forstand betyr dette og at saksbehandlinga i den vesle kommunen i snitt vil måtte ta lenger tid i kvart einskild tilfelle.<sup>3</sup> Dette kan både handle om problem med opparbeiding av rutinar for korleis informere og tilrå ordninga til potensielle grupper, korleis arbeide med innkomne søknader, her under skaffe dokumentasjon om lånesøker, og ikkje minst det å sjå i kva situasjonar låneordninga kan vere relevant.<sup>4</sup> Dette kan og ha som konsekvens at volumet på lånesøknadene kan bli lågare enn det elles ville ha vore, noko som igjen potensielt kan resultere i ein lågare etterspurnad etter bustader enn den elles ville vore. Avgrensa søkarmasse til ordninga kan også resultere i ulik praksis kommunane imellom.

Dette kan i utgangspunktet gjere det ønskeleg med eit samarbeid mellom kommunane i Nordhordland i behandlinga av startlån. Gjeve at tildeling av startlån skjer i form av eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven, er det likevel eit juridisk spørsmål om, og i kva omfang, delar av prosessen i saksbehandlinga kan delegerast til eit interkommunalt organ. Dette greiast ut juridisk i prosjektet. I utgangspunktet er det den såkalla vertskommunemodellen som peikar seg ut, sidan saksbehandlinga skal munne ut i eit enkeltvedtak om eventuell tildeling av startlån. Utover dette kan ein likevel tenke seg ulike måtar å organisere samarbeidet på. Til dømes kan ein velje ein vertskommunemodell med eller utan felles

---

<sup>2</sup> Nyare forskning viser til dømes at større kommunar kan vere betre i stand til å gje ei meir «fleksibel» og treffsikker saksbehandling av startlånet (sjå Monkerud og Astrup 2023 og Astrup, Monkerud og Aarland 2019).

<sup>3</sup> Sjå Astrup mfl. (2015:49-50) som finn at store by-kommunar for ein gjevne mengd startlånssøknader i snitt brukar om lag 1/9 av årsverka enn kva ein gjer i mindre perifere kommunar. Dette tyder på at ein og kan spare betydelege utgifter som følge av «storleiken på organisasjonen» (som er ein klassisk motivasjon og for kommunesamarbeid bland mindre kommunar).

<sup>4</sup> Som nemnt (note 2) kan det ligge betydelege vinstar i «organisasjonstorleik» på dette punktet.

folkevald nemnd,<sup>5</sup> og ein må også sjå nærare på korleis kommunane deler på ulike risikoar, til dømes ved misleghald av startlånet.

Innleiingsvis er det relevant å vise til, at med referanse til den nye bustadsosiale lova, som tredde i kraft 1. juli, 2023, skal kommunane i arbeidet sitt på det bustadsosiale feltet, ifølgje § 5, «*sørgja for samarbeid av sektorar og samordning av sine tenester*». Vidare heiter det i neste punktum at kommunane skal «*samarbeida med andre offentlege aktørar som kan bidra til arbeidet for vanskelegstilte på bustadmarknaden*» ( Lov om bustadsosialt arbeid, av 1. juli 2023, §5, første ledd, andre punktum). Denne samarbeidsplikta omfattar interkommunalt samarbeid.<sup>6</sup>

I samanheng med dei rent juridiske aspekta ved eit potensielt interkommunalt samarbeid, vil vi særleg sjå på kva moglegheiter som ligg i kommuneloven og i relevante særlover. I kommuneloven vil det særleg vere kapittel 20, som omhandlar blant anna delegering av myndigheit for å treffe vedtak til ein vertskommune, som vil vere relevant. Denne føresegna er særleg tilpassa myndigheitsutøving.<sup>7</sup>

## 1.5 Region Nordhordland

Dei åtte kommunane i region Nordhordland viser ei stor breidd i storleik, samtidig som dei i stor grad har ei spreidd busetting. Dette kan gjere det utfordrande å realisere nybygging, tilpassa både eksisterande innbyggjarar sine behov og ikkje minst, å framstå som attraktive for å tiltrekke seg nye innbyggjarar. Dette inneber at økonomiske utfordringar i større grad må sjåast i samanheng med tilgangen til eigna bustader, noko som mellom anna er aktuelt for eldre, særleg i dei minste kommunane. Det er da også dei kommunane der samverke mellom ulike tilskott og låneordningar er mest aktuelt.

Dette kjem vi tilbake til blant anna i kapittel 4. Grad av ulikskap kommunane imellom får vi eit kort inntrykk av berre ved å sjå på folketalet, som er gjengjeve i tabell 1.1.

---

<sup>5</sup> Relevante kjelder her er Oslo Economics (2023), der erfaringar med ulik former for samarbeid er undersøkt blant norske kommunar, samt Jacobsen (2022) som gjer ei meir systematisk oversikt.

<sup>6</sup> Aktuelle erfaringar med til dømes tverr- og fleirsektorielt arbeid i eit breiare bustadsosialt felt er blant anna undersøkt i Holm og Monkerud (2021).

<sup>7</sup> Dette er blant anna drøfta i samarbeidsrapporten mellom NIBR og Oslo Economics (Oslo Economics 2022).

Tabell 1.1: Dei åtte kommunane i region Nordhordland beskrive ved folketal pr. 2. kvartal 2024, areal andel i tettbygde område og reiseavstand til Bergen sentrum.

Kommune	Befolkning pr. 2 kvartal 2024	Areal (km <sup>2</sup> ) 2024	Innbyggjarar pr km <sup>2</sup> 2024	Andel befolkning busett tettbygd (1)	Reiseavstand frå kommunesenteret til Bergen sentrum Rekna i bilavstand (2)
Alver	30.164	679	46	58.96	26 km (Knarvik)
Austrheim	2.916	55	51	37.00	67 km (Austrheim)
Fedje	526	5	58	74.33	82 km (Fedje)(3)
Gulen	2.269	599	4	27.67	108 km (Eivindvik)
Masfjorden	1.701	556	3	0	78 km (Masfjordnes)
Modalen	389	412	1	0	97 km (Mo)
Osterøy	8.191	255	34	52.03	27 km (Lonevåg)
Vaksdal	3.868	715	6	73.70	60 (Dale)
<b>Totalt region Nordhordland</b>	50.024			53.97	

Kjelde: SSB; folketal og areal; tabell 11 342.

- (1) Andel i tettbygde strøk er rekna ut ved å ta antal busett i tettbygde strøk 2024 (Kjelde: SSB tabell 05212) i andel av befolkningstal pr andre kvartal 2024 (Kjelde: SSB tabell 11 342).
- (2) Rekna ut via søkemotoren: avstander.himera.com.
- (3) Avstand Fedje – Bergen sentrum inkluderer ferje ut til Fedje.

Geografien er også viktig når ein skal vurdere dei åtte kommunane i region Nordhordland. Såleis ser vi at kommunane viser svært stor variasjon med omsyn til størrelse, målt i km (2). Her er Vaksdal klart størst, med sine 715 km(2), tett følgd av Alver, med 679 km(2). Minst er Fedje og Austrheim kommunar, med høvesvis 5 og 55 km(2). Fedje kommune har likevel fleste innbyggjarar pr km(2), med 58, medan kommunane Modalen, Masfjorden, Gulen og Vaksdal har lave innbyggartal pr km(2).

Eit mål for delen av befolkninga som bur tettbygd er også berekna i tabell 1.1. Tabellen viser at medan tre av fire i kommunane Fedje og Vaksdal bur i tettbygde område, gjeld dette berre ein av to i Osterøy kommune. Kommunane Masfjorden og Modalen er etter dette målet henta frå SSB, å sjå som grisgrendte i heilheit.

Eit mål på sentralitet, som kan gje ein indikasjon på potensialet for å auke folketalet eksempelvis ved å tilby pendlaravstand til Bergen, kan vere reiseavstand. I tabell 1.1 har vi berekna eit mål for reiseavstand i km, for bil. Dette blir ikkje helt presist, da ein mellom anna er avhengig av ferje for å kome til Fedje. Men med dette atterhaldet ser vi at både Alver og Osterøy ligg innanfor rimeleg pendlaravstand til Bergen, berekna i forhold til kommunesentera Knarvik og Lonevåg, som begge ligg knappe tre mil unna, målt i bilavstand. Dale i Vaksdal ligg seks mil unna, medan Eivindvik i Gulen kommune ligg over ti mil unna. Også Modalen, Fedje og Masfjorden må seiast å ligge utanfor rimeleg pendlaravstand frå Bergen, med avstandar på mellom 97 og 78 km frå Bergen kommune.

## 1.6 Strukturen i rapporten

I neste kapittel gjer vi først greie for metodedesign og datakjelder i prosjektet. Deretter vil vi i kapittel 3 sjå nærare på kva som definerast som eit interkommunalt samarbeid og dei ulike modellane for dette.

I kapittel 4 gjev vi ei oversikt over ei rekke kjenneteikn ved bustadmarknaden i dei åtte kommunane i region Nordhordland, før vi i kapittel 5 ser på bruken av startlånsordninga. Rettslege problemstillingar blir gjort greie for i kapittel 6, der vi og går inn på kva for rettslege vilkår som vurderast å vere relevante for eit interkommunalt samarbeid på startlånsfeltet.

I kapittel 7 drøftar vi korleis dei aktuelle kommunane vurderer behovet for eit interkommunalt samarbeid. Dette omfattar ein diskusjon av fordelar og ulemper ved eit slikt samarbeid. Avslutningsvis ser vi på dilemma og utfordringar knytt til eit interkommunalt samarbeid i høve startlånsordninga, før vi i kapittel 9 kjem med nokre konkrete tilrådingar til korleis jobbe vidare både med eit eventuelt interkommunalt samarbeid, og korleis eventuelt nytte startlånsordninga for å sikre auka bustadbygging, og betre tilpassing mellom behov og bustadmasse i dei åtte kommunane gjennom bruk av denne ordninga.



## 2 Metode og design

Prosjektdesignet i dette prosjektet har vore delt inn i fem arbeidspakker. Innanfor desse er det dels nytta kvalitative data, dokumentanalyse og intervju, juridisk metode og kvantitative metodar. I dette kapittelet vil vi innleiingsvis først gjengi dei fem arbeidspakkane i prosjektet, før vi går inn og beskriv de tre delmetodane.

### 2.1 Hovuddesign i prosjektet

Prosjektarbeidet er organisert kring fem arbeidspakkar, som dels er overlappande.

#### **Arbeidspakke (1) Opprette kontakt med kommunane og samle relevant dokumentasjon**

I denne innleiande arbeidspakken oppretta vi kontakt med alle dei åtte kommunane i Region Nordhordland, for å avtale tilgang til dokument og gjere avtalar om intervju. Særleg relevante dokument var kommunane sine bustadpolitiske planar og målsettingar, data for nybygging og bustadforsyning, samt generell informasjon om bustadmassen. I denne innleiande arbeidspakken ville vi også avklare kommunane sine forventningar til prosjektet.

#### **Arbeidspakke (2) Kvantitativ kartlegging av bustadmassen, bustadbehov, bustadmobilitet og befolkningsprofil**

I arbeidspakke 2 har vi belyst situasjonen i kommunane ut frå føreliggande statistikk mellom anna knytt til bustadmasse, befolkningsprofil og kommuneinterne flyttingar i dei åtte kommunane. Dette omfattar også nybygging og bustadbehov, derunder demografisk profil. Dette datagrunnlaget vil gje informasjon om moglegheiter for intern flyttebasert mobilitet, sosioøkonomiske forhold og tilgjengelege bustader. Datakjeldene utdjupast under.

#### **Arbeidspakke (3) Juridisk utgreiing av ulike modellar for interkommunalt samarbeid**

I arbeidspakke 3 har vi tatt utgangspunkt i dei bustadpolitiske behova som vert avdekte i arbeidspakke ein og to, og sett på kva for rettslege moglegheiter kommunane har til å møte desse behova gjennom interkommunalt samarbeid om startlånsordninga, eventuelt startlånsordninga saman med ulike tilskott.

Utgangspunktet er at vedtak om startlån er eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Delegering av mynde til å treffe enkeltvedtak til nokon som ikkje er del av kommunen er regulert i kommuneloven §5-4. Vi drøftar om denne avgjerda gjev opning for ekstern delegering av mynde til å treffe vedtak om startlån. Ein del av ei slik vurdering vil vere å avklare om Husbankloven (LOV-2009-05-29-30) med forskrift om lån frå Husbanken (FOR-2019-11-18-1546) opnar for dette. Det kan og vera aktuelt å la andre gjere saksbehandling, utan at dei treffer vedtak. Vi drøftar i denne arbeidspakken om kommunane kan velje ei slik løysing. I det fall at vedtak og/eller saksbehandling kan skje utanfor den einskilde kommunen, blir det eit spørsmål korleis ei slik ordning kan eller bør vere organisert. Her er eit utgangspunkt kommuneloven §17-1, som seier at eit interkommunalt samarbeid skal skje gjennom eit interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgåvefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeføretak, ei foreining eller på ein annan måte som er rettsleg mogleg. Her er det grunn til å merke seg vertskommunemodellen, som opnar for at ein vertskommune kan få delegert mynde til å treffe enkeltvedtak, jf. kommuneloven §20-1.

I denne arbeidspakken drøftar vi moglegheitene for eit interkommunalt samarbeid i region Nordhordland. Formålet er å avdekke på kva område og innanfor kva fasar av ei saksbehandling eit interkommunalt samarbeid vil vere mogleg, og kva fordelar og eventuelle ulemper ligg i dette.

Resultata frå den juridiske utgreiinga er drøfta med representantar for dei åtte kommunane.

#### **Arbeidspakke (4) Kvalitativ studie av de enkelte kommunane si oppleving av utfordringar og moglegheiter og deira vurderingar av moglege modellar**

Vi har gjennomført kvalitative intervju med relevant nøkkelpersonale i alle dei åtte kommunane. Dette blir beskrive nærare nedanfor. Informantane kjem frå dei delane av kommunen som kommunane sjølve vurderer som relevant for problemstillinga. Intervjua gjev ein oversikt over dei einskilde kommunane si oppleving av bustadpolitiske utfordringar, med særleg vekt på korleis startlånsordninga, eventuelt i samverke med ulike tilskott, kan være nyttig.

Dette følgast opp av spørsmål om i kva grad ein ser eit interkommunalt samarbeid som ei løysing ved eventuell låg bruk av startlånsordninga. Kva ser ein at ein vinn gjennom eit interkommunalt samarbeidet om startlånsordninga som kommunen ikkje kan behandle på eiga hand? Kva omsyn er det viktig at det interkommunale samarbeidet sikrar? Her bringar vi også inn vurderingar og alternativ frå den juridiske drøftinga og diskuterer desse med informantane i kommunane.

#### **Arbeidspakke (5) Samanfattande analyse og moglege løysingar for interkommunalt samarbeide**

I denne arbeidspakken samanfattast resultata frå kartlegginga. Sentralt står ein diskusjon av kva juridiske moglegheiter som ligg føre innanfor startlånsordninga for å løysa dei bustadpolitiske utfordringane kommunane står overfor og kva kommunane ser av løysingar i ulike former for interkommunalt samarbeid. Samanfatinga vil ende i klare tilrådingar.

## **2.2 Kvalitative data, dokumentanalysar og intervju**

### **2.2.1 Intervjumateriale**

Det kvalitative datagrunnlag i prosjektet baserer seg på to hovudkjelder. For det første har vi nytta ulike dokument til å belyse kommunane sine bustadpolitiske mål og ambisjonar. For det andre er det gjennomført intervju med alle dei åtte kommunane, på fleire stadium av prosjektet. Kommunane er dels intervjuva kvar for seg, i to rundar, dels blei det gjennomført to samlingar på teams, ei med kommunedirektørane i alle kommunar, ei med relevante saksbehandlarar og andre representantar frå kommunane.

Innleiingsvis blei det ved prosjektstart sendt mail til kontaktpersonane i alle dei åtte kommunane i region Nordhordland, Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal. Kontaktinformasjon til desse var tilgjengeleg hos Region Nordhordland IKS, som administrerte prosjektet. Her blei det etterspurt sentrale plandokument som kunne kaste lys over mål og verkemiddelbruk på det bustadpolitiske området. Alle åtte kommunar svarte på førespurnaden. Stillingsnemninga på dei som sto som kontaktperson frå dei ulike kommunane varierte, det ser vi av følgande tabelloversikt.

Tabell 2.1: Kontaktpersonar frå dei respektive kommunane i prosjektet.

Kommune	Kontaktpersonar, stillingsnemning
Alver	Rådgjevar og avdelingsleiar, begge frå bustadkontoret
Austrheim	Spesialkonsulent, innbyggjarservice
Fedje	Økonomisjef
Gulen	Konsulent økonomi
Masfjorden	Helse- og omsorgsleiar og leiar økonomi
Modalen	Assisterande rådmann
Osterøy	Rådgjevar, sosiale tenester
Vaksdal	Spesialkonsulent, økonomi og reknskap
<b>Totalt</b>	10 (i 2 kommunar var det to kontaktpersonar)

Denne variasjonen i kven som var kontaktperson for prosjektet i dei ulike kommunane speglar også variasjonen i organisatoriske plasseringar av startlån i dei ulike kommunane. Det var heller ikkje kontaktpersonen som nødvendigvis blei den viktigaste informanten i dei ulike kommunane, men i nokre av kommunane var det samanfall. Mellom unntaka var mellom anna Osterøy kommune, der leiar ved Nav-kontoret blei den viktigaste informant i den kommunen, fordi startlån der er plassert i Nav.

Deretter blei det gjennomført intervju med alle dei åtte kommunane, på teams. Kommunane fekk sjølve bestemme kven som var relevante å intervju. Intervjua var semistrukturerte, for å ta omsyn til kommunane sine særpreg på området. I tabell 2.2. framgår det kor mange som deltok i teamsintervjua frå dei ulike kommunane. Stillingsnemninga på kontaktpersonen, som vist i tabell 2.1., gjev ein indikasjon på kva for ei organisatorisk eining informantane var rekrutterte frå. Frå Osterøy kommune deltok leiar av Nav.

Deretter blei det i prosjekt utarbeidd eit juridisk dokument som skisserte dei ulike handlingsmoglegheitene for saksbehandling av startlån innanfor ein interkommunal modell. Dette blei lagt frem på eit teamsmøte der kommunedirektørane frå alle kommunane deltok. Dette blei halde 14. juni 2024. Nordhordland IKS deltok også.

Deretter blei den juridiske utgreiinga om interkommunalt samarbeid på startlånsfeltet jobba vidare med. Dette blei deretter langt frem på eit felles teamsmøte den 30.09.2014. Her deltok sju av dei åtte kommunane. Alver kommune deltok ikkje. Her var det brei deltaking frå dei ulike organisatoriske einingane som forvaltar startlånsordninga i kvar av kommunane. Dei fleste var blitt intervju i den første individuelle intervjurunden i prosjektet.

I etterkant av dette møtet blei det gjort ein avsluttande intervjurunde til kommunane, for å avklare forhold som kom opp på dette teamsmøtet nummer to. Her deltok seks av dei åtte kommunane. Igjen var informantane i stor grad samanfallande med dei som deltok i den første individuelle intervjurunden i prosjektet. Talet på deltakarar frå dei respektive kommunane er vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2: Informantar og arenaer for diskusjon i løpet av prosjektperioden.

	Innleiande spørsmål på mail	Intervjurunde (1) teams, tal på informantar	Teamsmøte med kommune-direktørane	Teamsmøte med kommunane, saksbehandlarar og andre. Tal på deltakande kommunar	Intervjurunde (2) teams, tal på informantar
<b>Alver</b>	X	4	x		
<b>Austrheim</b>	X	2	x	X	
<b>Fedje</b>	X	1	x	X	2
<b>Gulen</b>	X	4	x	X	1
<b>Masfjorden</b>	X	2	X	X	2
<b>Modalen</b>	X	2	X	X	2
<b>Osterøy</b>	X	1	X	X	1
<b>Vaksdal</b>	X	2	X	X	3
<b>Sum svar og informantar</b>	8 svar	19 informantar	8 kommunar	7 kommunar	11 informantar

Merk at det i stor grad var dei same informantane som deltok i teamsintervjurunde 1, som deltok i teamsintervjurunde 2.

I det første intervjuet med kommunane var fokus blant anna på talet søknader om startlån, korleis desse vart saksbehandla, kjenneteikn ved bustadmarknaden og bustadpolitiske mål og forventningar. I den andre intervjurunden hadde kommunane fått seg førelagt kva for moglegheiter for interkommunalt samarbeid vi, etter den juridisk utgreiinga, såg som moglege. Dette var først lagt fram for kommunedirektørane i kommunane, deretter i møte med saksbehandlarar av startlån og andre relevante aktørar frå kommunane. I begge desse møta var det moglegheit for diskusjon om kva kommunane såg som mest formålstenleg. Her var det ei klar stemning mot eit formalisert interkommunalt samarbeid. Argumentet var særleg knytt til at dette ville vere kostnadskrevjande, samanlikna med modellen kommunane har i dag.

Intervjurunde nummer to med kommunale saksbehandlarar på startlånsfeltet hadde difor tre hovudspørsmål:

- 1) Kva var dei viktigaste argumenta mot eit interkommunalt samarbeid, og da med særleg vekt på kva for andre omsyn enn dei økonomiske, som var sentrale.
- 2) Gjeve at ein ønskte seg eit meir uformelt samarbeid knytt til saksbehandlinga, korleis kunne dette utformast?
- 3) Gjeve eit mål om å auke bruken av startlån i dei respektive kommunane, kva for andre verkemiddel såg ein her at var moglege utover det å etablere eit interkommunalt samarbeid?

I første intervjurunde antok vi at mindre var kjent om moglegheiter og behov knytt til interkommunalt samarbeid om startlån. Likeins var ein i de ulike kommunane ikkje kjende med korleis nabokommunane såg på dette. Det var derfor svært spennande å invitere til ei intervjurunde nummer to for å høyre om standpunkta hadde endra seg etter at ein hadde fått diskutert saka, fått ei innføring i dei juridiske moglegheitene som ligg føre og ikkje minst høyrte synspunkt frå dei andre kommunane.

## 2.2.2 Dokumentanalyse

Bustadpolitiske mål og forventningar kjem til uttrykk i ulike kommunale dokument i dei åtte kommunane. I den innleiande fasen gav alle kommunar ei tilbakemelding på kva for dokument dei vurderte som mest relevante. Fleire av kommunane viste til samfunnsdelen i kommuneplanen. Osterøy kommune viste til den bustadsosiale handlingsplanen. Dei konkrete planane kjem fram i avsnitt 4.1. nedanfor.

## 2.3 Juridisk metode

Framstillinga om rettslege rammer er basert på juridisk metode. Av rettskjelder står lovtekst og forarbeid sentralt. Det er svært lite relevant rettspraksis om regelverket om interkommunalt samarbeid. Forvaltingspraksis er med på å belyse korleis regelverket tolkast og nyttast, og her står tolkingsutsegn frå departementa i ei særstilling. I tillegg kjem rettleiingar og rundskriv frå Kommunal- og distriktsdepartementet, som behandlar mange rettslege problemstillingar og som også antakast å gje uttrykk for korleis regelverket vert praktisert i forvaltinga. I fråvær av meir tungtvegande kjelder får også juridisk teori ei relativt framstående rolle

## 2.4 Kvantitative data og metodar

Datagrunnlaget for bustadmassen og storleiken på befolkninga i dei åtte kommunane er henta frå SSB. I den kvantitative gjennomgangen i kapittel 5 har vi nytta oss av tilgjengelege registerdata frå Statistisk sentralbyrå (SSB, microdata.no; 2024), NIBR si startlånsundersøking (2015) og Frisch-senteret sin leigeprisindeks (2023) for å samanhalde data om bukostnader, buforhold, husstandstypar, samt inn- og utflyttingar i Nordhordland og Norge elles.

### **3 Interkommunalt samarbeid, moglegheiter og avgrensingar**

Eit hovudfokus i denne rapporten er kva moglegheiter som ligg føre for interkommunalt samarbeid når det gjeld kommunale tildelingar av startlån. I dette kapittelet skal vi meir generelt sjå på kva interkommunalt samarbeid er, og kva fordelar og ulemper som kan ligge i dette, både for deltakande kommunar og ikkje minst, dei potensielle brukarane tenestene rettar seg mot.

#### **3.1 Kva er interkommunalt samarbeid?**

Interkommunalt samarbeid betyr bokstaveleg talt at kommunar samarbeider med andre kommunar, eller at fylkeskommunar samarbeider, eventuelt at kommunar samarbeider med fylkeskommunar. Interkommunale selskap kan også vere ein del av dette. Samarbeidet har form av ei oppgåveløysing på tvers av kommunar eller fylke. Samarbeid med private aktørar er ikkje definert som interkommunalt samarbeid. Det same gjeld samarbeid med staten. Interkommunale samarbeid kan vidare samarbeide med statlege styresmakter. Dei statlege styresmaktene vil likevel ikkje reknast som ein del av det interkommunale samarbeidet.

Formene for slikt samarbeid kan variere. Felles er at kommunar i ulik grad gjev frå seg oppgåver og ansvar til eit interkommunalt samarbeidsorgan. Kommuneloven avgrensar dei ulike formene for interkommunalt samarbeid, jamfør § 17-1, andre ledd. Her blir det vist konkret til interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgåvefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap og dessutan aksjeselskap eller samvirkeføretak. Dette definerer formene på interkommunalt samarbeid. Kva oppgåver kommunane kan løyse i eit interkommunalt samarbeid, finn vi ingen generelle føresegner om i kommuneloven.

Det kan likevel følge av anna lovverk at kommunane blir pålagde å løyse visse oppgåver innanfor eigen driftsorganisasjon. Dette er definert som såkalla delegeringssperer (Kommunal- og distriktsdepartementet 2018:14). Dette er føresegner i lov som fastslår at visse avgjerder skal takast av kommunestyret eller formannskapet i ein kommune. Det kan også vere avgrensingar på kva for nokre lovpålagde oppgåver som kan leggest til kva organisasjonsmodellar. Dette gjeld mellom anna ved enkeltvedtak, som vil vere aktuelt når det gjeld kva handlingsrom kommunane har ved realisering at interkommunalt samarbeid rundt startlån.

Kommunane har utover dette, stor grad av organisasjonsfridom. Ved interkommunalt samarbeid handlar dette både om kva kommunar ønsker å samarbeida om, og korleis.

#### **3.2 Ulike sider ved interkommunalt samarbeid – bakgrunn, fordelar og ulemper**

Interkommunalt samarbeid er utbreidd i Norge. Dette indikerer at mange kommunar ser fordelar ved dette, som overgår ulempene. Ein openberr grunn til at kommunar søker samarbeid med andre kommunar, er at det er kapasitetsmessige avgrensingar på eigen kommune sin evne og moglegheit til å produsere ei teneste. Dette kan både gå på volum, men også kvalitet. Ein viktig grunn kan såleis vere at ein ønsker å høgne kvaliteten på ei teneste. Ei nærståande forklaring kan vere eit ønske om å etablere større og meir robuste fagmiljø, som i neste omgang kan betre kvaliteten på ei teneste.

Behovet for ei bestemt teneste kan også vere så vidt avgrensa i ein gjeven kommune, at ein ikkje haustar tilstrekkelege erfaringar knytt til søknadsbehandling eller anna. Dette kan vere aktuelt der talet på søknader om startlån er svært lågt. Eventuelt kan det økonomiske handlingsrommet avgrense kommunane sine moglegheiter til å rekruttere eit kompetent personale. Begge desse forholda kan bidra til å redusere kvaliteten på den tenesta som ytast. Samarbeid kan også motiverast ut frå eit ønske om å investere i teknisk utstyr av ulik art, som blir for kostbart for ein kommune å halde seg med åleine. Dette kan eksempelvis handle om utstyr knytt til brannberedskap eller krisehandtering, legevakt med vidare.

Samarbeid kan gje stordriftsfordelar i tenesteproduksjonen. Kommunar som i utgangspunktet tilverkar ei teneste aleine, kan oppnå eit større volum på tenesteproduksjonen, ved å gå i samarbeid med andre. Dette heng saman med kostnadseffektivitet, der til dømes eit større folketalsgrunnlag vil kunne gje betre utnytting av gjevne tenesteløysingar. Dette kan både gjelde meir spesialiserte hjelpetenester, men også meir stadsuavhengige tenester, slik vi ser det når det kjem til administrative støttefunksjonar. Her må likevel fordelane ved stordrift vegast opp mot kostnadane eller ulempene ved samarbeid.

Det inneber kostnader å bygge opp felles systemet på tvers av kommunar. Disse skal dekkast inn og det blir kommunane som må finne ei løysing på dette. Samtidig kan interkommunalt samarbeid by på større grad av standardisering på tvers. Dette kan gjere den lokale tilpassinga til behovssituasjonar meir krevjande. Dette blir forsterka, kan ein anta, i visse tilfelle der samansettinga av befolkninga og – storleiken, er svært varierende blant kommunane som inngår i samarbeidet. Dette rører ved eit større problemkompleks knytt til større fysisk avstand til dei som gjer tilpassingar og med det redusert tilgangen. Dette vart mellom anna peikt på i ein rapport om vertskommunesamarbeid for NAV-kontor, der det mellom anna er vist til at samarbeidskommunar opplever mindre grad av involvering i viktige avgjerder knytt til NAV (Legard mfl. 2022:44)

Ei anna side ved interkommunalt samarbeid er kva det gjer med fordeling av ansvar og oppleving av innverknad og styring. Det er ein reell fare for at ansvarsforholda kan opplevast som uklare, der ein inngår eit samarbeid med andre kommunar. Dette må difor avklarast på førehand. Ei side ved dette er at store skilnader kommunane imellom, når det kjem til storleik, kompetanse, personalressursar, økonomi og anna, kan gje ei oppleving av maktubalanse eller avmakt mellom deltakarkommunane. Dette kan vere vanskeleg å få gjort noko med, når samarbeid først er etablert. Dette gjer det viktig å avklare på førehand kva som er formålet med samarbeidet. Korleis skal eksempelvis ansvar og roller vere fordelt kommunane imellom.

Eit interkommunalt samarbeid kan også romme fleire ulike oppgåver (Kommunal- og distriksdepartementet, udatert: s. 17). Dette kan vere aktuelt for kommunar i region Nordhordland, der nokre av kommunane allereie er involverte i samarbeid på ulike område. Da kan ein vurdere å legge samarbeid knytt til startlån inn i det same samarbeidet. Ein føresetnad for å samle samarbeid på denne måten er at same samarbeidsmodell kan nyttast til dei ulike oppgåvene (Kommunal- og distriksdepartementet, udatert s. 17).

Interkommunalt samarbeid kan ha betydning for situasjonen på arbeidsmarknaden i kommunen. På den eine sida kan etablering av interkommunale organisasjonar bidra til å skape arbeidsplassar i regionen. Samtidig kan det skje ei nedskalering av arbeidsplassar i den enkelte kommunen. Oppgåver takast ut av dei enkelte kommunane sin portefølje, og det er jo ikkje gjeve at dei tilsette automatisk følger med over til det interkommunale samarbeidsorganet. Det vil likevel vere naturleg at dei samarbeidande partane betaler ei godtgjersle for det interkommunale arbeidet. Denne utgifta kan i nokre tilfelle overstige utgiftene som fell til kommunen ved å ha tilsette som sjølve utfører arbeidet.

Til slutt i dette avsnittet skal nemnast at det kan vere tenesteområde der kommunar vanskeleg kjem utanom å samarbeide. Det kan vere tenester som føreset ein så vidt spesialisert kompetanse, at det er krevjande for særleg mindre kommunar å etablere slike tenester i tilstrekkeleg grad. Tenester kan også vere så vidt krevjande ressursmessig på andre måtar, at det ikkje lar seg gjere for ein kommune å ivareta dette sjølv. I kva grad det å saksbehandle og vedta søknader om startlån fell inn under ein slik kategori, skal vi sjå nærare på nedanfor.

### 3.3 Modellar for interkommunalt samarbeid

Kommuneloven §17-1 gjev tilgang til at kommunar og fylkeskommunar kan løyse oppgåver i eit interkommunalt samarbeid, og definerer nokre former for dette, som interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgåvefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeføretak, ei foreining, eller «*på ein annan måte det er rettslig adgang til*». Desse ulike samarbeidsformene er regulerte i ulike lovverk. Det er først og fremst interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgåvefelleskap og vertskommunesamarbeid som regulerast i kommuneloven. Interkommunale selskap (IKS) er regulert i ein egen lov, Lov om interkommunale selskaper (IKS – loven).

I den grad kommunane vel å samarbeide seg imellom i former som ikkje er reservert for kommunane, til dømes samvirkeføretak eller foreining, eller som aksjeselskap, gjeld dei respektive særlovene for dette, som samvirkelova, og aksjeloven.

Moglegheitene for å organisere eit samarbeid på annan måte enn dei lovfesta alternativa som er omfatta av §17-1 er interessante i vårt tilfelle. Her gjev ikkje ordlyden noko svar på grensa for når ein kan organisere eit samarbeid på annan måte. Går vi til lovforarbeida, les vi i Prop.46 L (2017-2018)(:s. 397) at dette kravet om å bruke organisasjonsformene nemnt i lova berre gjeld dersom kommunane saman skal stå for utføring av ei felles oppgåve. Det heiter at «*En føresetnad for at det skal være snakk om et samarbeid om å utføre felles oppgaver, jf. Første ledd, er at deltakerne har tildelt samarbeidet vedtaksmyndighet*». (Prop 46 L (2017-2018): 397). Dette er svært relevant i det tilfelle kommunane ønsker å avgrense det interkommunale samarbeidet rundt startlån, til ei meir fagleg erfaringsutveksling. I Prop 46 er det gjevne eit eksempel som kan synest å dekke denne situasjonen. Der heiter det at «*Hvis for eksempel saksbehandlere i ulike kommuner eller fylkeskommuner møtes for på generelt grunnlag å diskutere faglige temaer de er opptatt av i sitt arbeid, men vedtakene blir truffet i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen, trenger ikke samarbeidet å organiseres etter en av de formelle organisasjonsmodellene i denne bestemmelsen. Slike samarbeid kan organiseres uten noen formell organisatorisk overbygning.*» (Prop 45 L (2017-2018):397).

Slike samarbeid finst det ulike modellar for, som vi skal sjå nærare på nedanfor. Ein modell kan vere å samlokalisere fagmiljøet som samarbeider om å utgreie gitte spørsmål, for eksempel krav til beteningsevne for å få startlån eller moglege nedbetalingsstrategiar. Her kan sjølve fagmiljøet som utgreier spørsmål, som kan vere av felles interesse for fleire kommunar, vere lokalisert i eit slags fellesskap, samtidig som sjølve vedtaket finn stad i den aktuelle kommunen.

Her må det også føyast til at sektorlovgjeving kan opne for samarbeid på andre måtar. Dette gjeld eksempelvis interkommunalt plansamarbeid etter kapittel 9 i plan- og bygningsloven. I dei tilfella det eksisterer ei føresegn om organisering av interkommunalt samarbeid i ei særlov, går denne lova ved motstrid framfor føresegner i kommuneloven (Kommunal- og distriksdepartementet udatert: 22). I dei tilfella kompetanse eksplisitt leggst til



kommunestyret eller formannskapet, anten i kommuneloven eller særlovene, kan ikkje denne delegerast til andre. Ei slik delegeringssperre baserer seg på ei vurdering av at avgjerda det dreier seg om, er av ein slik karakter at ho berre kan verte fatta av det organet lova peikar ut.

I dei tilfella samarbeidet er meint styrt av eit folkevald organ, står kommunane sine val mellom vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd, interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgåvefellesskap (Kommunal- og distriksdepartementet udatert: 20).

### 3.4 Utbreidd tradisjon for samarbeid mellom mindre kommunar

Mindre kommunar er oftare involverte i interkommunalt samarbeid på ulike tenestefelt enn større. Dette gjeld òg blant dei åtte kommunane i region Nordhordland. Det er særleg dei mindre kommunane som er involverte i ulike former for samarbeid på område som Nav og barnevern, renovasjon og IKT, for å nemne nokre.

Nav Fensfjorden representerer eksempelvis eit felles Nav-kontor for kommunane Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden og Modalen. Dette er organisert som eit vertskommunesamarbeid, med Masfjorden kommune som vertskommune. Nav Fensfjorden tilbyr timeavtalar i alle fem kommunane, og utfører både saksbehandling og vedtak på vegne av kommunane i samarbeidet. Unntaket er vedtak i samsvar med Lov om sosial omsorg, som fattast av den enkelte kommunen. Informantar frå desse kommunane viser til at dette er ei løysing dei er godt nøgde med.

Likeins er det eit interkommunalt samarbeid heile regionen imellom innan helse og omsorg. Her har Region Nordhordland IKS sekretariatsfunksjon til kommunalsjefgruppa helse og omsorg og ulike oppgåver og prosjekt. Til døme helsefellesskapet, interkommunale prosjekt innan helse og omsorg, ernæringsprosjektet i Region Nordhordland, KOMPIS – Kommunepsykolog i spesialisering og berekraft på legekantoret, blir forankra her. Kjøp av tenester er også utbreidd på tvers av kommunegrensene i regionen. Fedje og Austrheim kjøper eksempelvis barnevernstenester frå Alver kommune. I følge informantar i Austrheim kommune, kjøper dei da «*heile pakken*», altså både saksbehandling og vedtak.

Kommunane i utvalet har likevel ikkje eit formelt samarbeid om startlansordninga. På det uformelle planet er det likevel noko samarbeid, i form utveksling av erfaringar og samtalar. Dette gjeld særleg i dei tilfella ein kommune har svært få søknader inne til behandling og opplever eit behov for å konferere med andre kommunar i sakene. Desse kontaktane er i hovudsak personbaserte.

Kommuneinformantane vi har intervjuet for denne studien, gjev i hovudsak uttrykk for å vere godt nøgde med dei samarbeidsmodellane dei er involverte i, sjølv om det også her er nokre variasjonar. Såleis er det særleg informantar i ein kommune som opplever at dei i liten grad informerast og følgast opp i eit av dei vertskommunesamarbeida dei er involverte i. Dette kan indikere at også innanfor interkommunale samarbeidsmodellar er det variasjonar i kor tett den enkelte kommunen opplever å vere involvert.

### 3.5 Avsluttande om delegering av myndigheit til å fatte enkeltvedtak

Uavhengig av desse ulike modellane for interkommunalt samarbeid, som det er opna for i kommuneloven, gjeld det prinsippet at delegering av oppgåver ikkje kan finne stad om

særlovgevinga ikkje opnar for det. Særlovgeving i tilfelle med startlån vil vere regelverket som styrer forvaltning og vedtak knytt til dette verkemiddelet. I den grad delegeringa omhandlar mynde til å fatte enkeltvedtak, bind det også valet av samarbeidsmodell. Ifølge rettleiaren om interkommunalt samarbeid etter reglane i kommuneloven, gjeld dette likevel ikkje der delegert vedtaksmynde ikkje «*nødvendigvis følger en lovpålagt oppgave*», noko som eksempelvis vil gjelde tilskottsordningar (Kommunal- og distriksdepartementet udatert: 34). Same stad heiter det at kommunane i slike tilfelle, har ein «*generell adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter til interkommunale samarbeid, så lenge saken ikke har prinsipiell betydning*» (Kommunal- og distriksdepartementet, udatert: 34). Dette går fram av kommuneloven §5-4 andre ledd. Spørsmålet om i kva grad det å fatte vedtak om startlån er eit enkeltvedtak, blir omhandla i kapittel 6.

## 4 Bustadbygging og bustadbehov i region Nordhordland

De åtte kommunane som er utgangspunktet for denne studien varierer langs mange dimensjonar. Dette gjeld ikkje minst når det kjem til talet på innbyggjarar, som vi såg i kapittel 1. Dette legg føringar på bustadbehovet og potensialet for bustadbygging i kommunane. Særleg skil Alver kommune seg frå dei andre kommunane, med sine vel 30 000 innbyggjarar i 2024. Nest størst er Osterøy kommune, med sine i overkant av 8 000 innbyggjarar.

I dette kapitlet skal vi først sjå på kva for bustadpolitiske målsettingar som kjem til uttrykk i utvalde dokument frå dei respektive kommunane sine plandokument, før vi trekker opp nokre hovudlinjer i bustadbygginga og bustadbehovet slik det kjem til uttrykk i kvantitative data samla inn mellom anna av SSB. Dette vil bli supplert med opplysningar gjevne av informantane våre i dei respektive kommunane. Det underliggende spørsmålet er knytt til om bustadmassen slik den er gjort greie for i avsnitt 4.2. synest eigna til å møte dei måla og forventningane kommunane gjev uttrykk for i sine overordna planar, under dette kva for potensial vi ser her for auka bruk av startlånsordninga.

### 4.1 Bustadpolitiske målsettingar slik dei er uttrykte i ulike plandokument

#### Alver Kommune

Alver kommune viser i sin kommuneplan for perioden til nye bustader som eit mål for kommunen. Målet skal nåast mellom anna ved å «*utvikle gode bu- og nærmiljø for dei som bur og lever sentralt*». Alver kommune legg vidare til rette for bustadområde av «*ulik storleik og med spreidd busetnad som støttar opp om og utviklar bygdene i kommunen*». (Alver kommune kommuneplanens samfunnsdel).

Alver kommune har, slik det kjem til uttrykk i samfunnsdelen av kommuneplanen, og ein ambisjon om ei «*samordna bustad-, areal- og transportplanlegging*». Formålet er å skape ein berekraftig og attraktiv bustadstruktur. I dette ligg også at ein søker å samordne utbyggingsmønstre og transportsystem, slik at ein reduserer behovet for transport. Dette bygger også opp under kommunen sin strategi om å bygge levedyktige lokale senter. I arealdelen av kommuneplanen heiter det at ein skal ha størst bustadvekst i dei definerte sentrale delane av kommunen, men ønsker også å ta vare på og styrke kvaliteten som ligg i å ha spreidd busetnad og bustadutvikling i heile kommunen.

Fortetting blir her eit verkemiddel, innanfor allereie eksisterande tettstader. Alver har ei relativt ung befolkning, men delen eldre innbyggjarar veks. Busettinga er spreidd, med store avstandar. Alver er ein av dei største landbrukskommunane i Vestland. Det er mange små hushald i store bustader.

#### Austrheim kommune

Det er særleg tilbodet til eldre som opplevast som ei utfordring i Austrheim, slik dette kjem til uttrykk i kommuneplanens samfunnsdel 2015-2017(s. 9). Dette omfattar både heimetenester og omsorgsbustader. Utover dette, blir det vist til same stad at det blir gjennomført tiltak for å få til butilbod for alle, «*med varierende bustader som er tilpassa funksjonsnivå, utleige og med gode finansieringsordningar*» (Austrheim kommune 2015:8).

Austrheim har to senter, Fønnes-Kaland og Austrheim kommunesenter. Det heiter i samfunnsdelen av kommuneplanen at det blir meir fokus på sentrumsnær bustadbygging. I kommunens bustadsosiale handlingsplan blir det peika på at det er etterspurnad etter sentrale bustader, med kort avstand til ulike tenester. Blant verkemidla for å realisere måla er å nytte eksisterande ubygd regulert bustadareal, samt fremje fortetting i eksisterande bumiljø.

### **Fedje kommune**

I kommuneplanens samfunnsdel for Fedje kommune 2012-2024 går det fram at ei stor utfordring i kommunen er tilgangen på ledige tomter og husvære for sal. Mange bustadhus er i bruk som fritidsbustader. Kombinert med at det har vist seg særskild utfordrande å få til nye felt utan oreigning, inneber dette at det ikkje er nokon byggeklare tomter i kommunen, slik det leggst fram i planen. For å møte utfordringa er kommunen i gang med oreigning av eit område, Torvhaugane, med planar for 10 bustader. Fedje kommune har dessutan ei stimuleringsordning for dei som bygger utanfor regulerte felt og dei som overtar eldre hus som bustadhus. Støtte er pr 2023 60 000 kroner.

Det nemnast fleire utfordringar knytt til bustadbygging i Fedje i kommuneplanens samfunnsdel frå 2012-2024 (s. 12)

- Ivareta behovet for bustader for alle livsfasar.
- Å ha ledige tomter i privat og offentleg eige.
- Kommunale felt må gi rom for ytterlegare utbygging/utviding, der det ligg til rette for det.
- Attraktive bustadtomter.
- Det er behov for å peike ut nytt tomteland i siste del av planperioden
- Potensial for fortetting på Fedje.

Ifølgje kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024, har ikkje kommunen gjort seg nytte av spesifikke bustadsatsingar som kjem vanskelegstilte til del. Det vert i kommuneplanen for 2012 til 2024 også vist til eit mål om å ha eit tilbod på nye utleigebustader i privat og offentleg eige og å ha eit variert tilbod. Det heiter også at kommunen bør vurdere å gjere seg nytte av ordningar gjennom Husbanken for dei som har vanskar med å kome inn på den ordinære bustadmarknaden.

Ein stor del av den av den eldre bustadmassen i Fedje kommune blir overtatt av næraste familie og blir i stor grad nytta som fritidsbustader. Det blir nemnt som ei utfordring at det er mange tomme hus.

### **Gulen kommune**

I Samfunnsplanen for Gulen kommune 2022-2034 heiter det at ein i sentrumsnære bustadområde vil legge til rette for bygging av ulike typar bustader når det kjem til storleik, kostnadsnivå og universell utforming (kapittel 2). Vidare heiter det at Gulen kommune vil skape rom for «*bustadsbygging og utvikling i heile kommunen*». Dette inneber at det vil vere rom for bygging utanom etablerte byggefelt. Kommunen varslar også at han vil sjå positivt på private reguleringsplanar for nye byggefelt og vere innstilt på samarbeid for å bidra til å realisere dette.

Også for Gulen kommune vert det i kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 vist til at kommunen er ein stor hyttekommune, med fleire fritidsbustader enn bustader for fastbuande.

I dei oppsette måla i kapittel fem i samfunnsplanen for Gulen kommune 2022-2034 heiter det at eit mål er å «møte dei bustadbehov som kjem ut av demografiutviklinga. Eit tiltak her er at

den «eldre generasjonen i Gulen kommune er ein aktiv initiativtakar med høg trivsel». Som mål for samfunnsutviklinga (avsnitt 5.3.) heiter det dessutan at kommunen i samarbeid med private aktørar skal legge til rette for berekraftige og gode butilbod i alle livsfasar. Når det gjeld konkret bustadbygging blir det same stad vist til at det skal gjevast rom utanom etablerte byggefelt, og at kommunen vil sjå positivt på private reguleringsplanar for nye byggefelt.

### **Masfjorden kommune**

I kommuneplanen for Masfjorden frå 2012, som framleis gjeld, er folketalsvekst definert som ei viktig målsetting. I framlegget til planprogram for kommuneplanen sin samfunnsdel for Masfjorden kommune 2025 til 2037 framhevast demografiendringar som noko ein særleg må vere merksam på. Ei side av dette er kva for endringar dette gjev i bustadbehov i kommunen.

I fremlegget viser også Masfjorden kommune til at bustader i alle prisklassar er eit av fleire verkemiddel for å gjere det attraktivt å leve og bu i Masfjorden kommune.

### **Modalen kommune**

Modalen er den minste av kommunane i denne studien. I kommuneplanen for 2015 – 2026 heiter det at det er naudsynt for kommunen og oppretthalde folketalet, og helst auke det (Modalen kommune 2015:13). Videre heiter det at «*Innbyggjartalet er så lågt at viktige fellesfunksjonar og tenestetilbod som skule, barnehage, butikk, helsetilbod etc. er sårbart for nedgang i folketalet*» (Modalen kommune 2015:13). Bustadmassen er prega av eigarbustader, anten i felt eller spreidde. Med referanse til ein analyse av bustadmarknaden i Nordhordland i 2013, vert det i kommuneplanens arealdel vist til at utfordringa for Modalen kommune er at «*bustadmassen er lite variert og at det finst få alternativer til dei kommunale utleigebustadene. Enda alders- og familiestruktur har skapt trong for nye bystadformer*». (Modalen kommune 2015:39) Det settast difor som mål i kommuneplanens arealdel 2015 – 2026 ein «*Arealreserve for bustadbygging med sikte på eit folketal på 500 personar innan 2040*». «*Meir variert bustadtilbod i sentrum*» og «*nye byggeområde bør ikkje lokaliserast i kjerneområde for landbruk*». (Modalen kommune 2025:54).

Det antakast i Kommuneplanens arealdel for Modalen 2015-2026 at etterspurnaden etter bustadbygg med fleire einingar kan vere aukande, mellom anna om ein tar i betraktning aldersfordelinga i kommunen. Kommuneplanens arealdel for 2015 til 2026 seier at det er trong for nye areal for bustader i Modalen (s. 39). Her viser ein i planen også til at kommunen har ambisjonar om meir enn å legge til rette for middels folkevekst, samt at det er trong for ein meir mangfaldig bustadmarknad. Dette er eit mangfald som både gjeld type bustad og lokalisering.

### **Osterøy kommune**

I den bustadsosiale handlingsplanen for Osterøy kommune for perioden 2021-2025, heiter det at «*Osterøy er ein kommune i svak vekst, med ein moderat straum av tilflyttarar*» (s. 5). Det er venta at det vert fleire barnefamiliar på Osterøy, samtidig som fleire bur aleine, og det blir difor eit behov for fleire bustader for einslege. Det er og venta, i den bustadsosiale handlingsplanen, ein vekst i talet på eldre dei neste åra. Her er dessutan norma at fleire skal bli buande i eigne heimar, framfor å hamne på institusjon. Det gjev eit behov for fleire omsorgsbustader (side 5).

Osterøy kommune viser til Stortingsmeldinga «Byggje-bu-leve» når det gjeld å utjamne sosiale forskjellar og bidra til at alle får trygge butilhøve. Her er det særleg fokus på gode butilhøve for barn og unge, og vanskelegstilte barnefamiliar. Det blir her og vist til målet om at fleire skal eige bustaden sin, noko som mellom anna er meint å gje økonomisk tryggleik.

I den bustadsosiale handlingsplanen vert det vidare poengtert at det skal leggast betre til rette for at økonomisk vanskelegstilte, unge og førstegangsetablerarar skal kunne skaffe seg ein passende bustad (side 9). Likevel ser kommunen det som viktig å ha fokus på at det skal vere eit bustadtilbod som er tilpassa ulike grupper i befolkninga, «*slik at alle skal ha ein god sjanse for å finne seg ein egna bustad*» (side 9). Det heiter også at utvalet av bustader må sjåast i samanheng med tilgangen til offentlege tenester og transport. Kommunen bør difor, som det heiter, «*stimulere til eit variert butilbod i gode bomiljø*» (side 9).

I den bustadsosiale handlingsplanen heiter det utover dette at det er for få kommunale bustader til disposisjon. Ein må difor sørge for høgare gjennomstrøyming (s. 9).

### **Vaksdal kommune**

Tilrettelegging for ein bustadutvikling blir understreka i samfunnsdelen til kommuneplanen for Vaksdal kommune, 2023 til 2035. Verkemiddelet slik det generelt er vist til, er å legge til rette for bustadbygging og variert bustadsamansetting. Dette må sjåast i samanheng med målet om å stabilisere og auke innbyggartalet.

I det utfordringsbildet som blir trekt opp, vert det mellom anna vist til ein aukande del eldre, samtidig som det blir færre barn. Aldringa i distrikta heng saman med auka sentralisering på landsbasis.

### **Bustadpolitiske mål kort oppsummert**

Kommunane synest med dette særleg å ha bustadpolitiske forventningar og mål knytt til ein meir fortetta bustadstruktur, som kan rasjonalisere logistikken internt i kommunen. Dernest er det også eit helt klart mål å ivareta bustadbehovet for personar i alle fasar av livet, det vil seie meir mangfald i bustadstrukturen. Dette rettar seg både mot eldre sine bustadbehov, og yngre som skal etablere seg.

Dette siste vil vere eit ledd i kommunane sine ønsker om vekst i folketalet eller i det minste, at folketalet ikkje går ned.

Spørsmålet er da i kva retning bustadmarknaden bør bevege seg dersom ein skal nå desse måla. For å undersøke spørsmålet, vil vi først sjå kort på nokre kjenneteikn ved bustadmarknaden i de ulike kommunane slik han står i dag.

## **4.2 Bustadmassen og eigarforhold**

Ser vi nærare på bustadmassen i dei åtte kommunane er han i hovudsak samansett av privat eigde bustader. I seks av dei åtte kommunane er delen bustader eigd av privatpersonar på 90 prosent eller meir, målt i delen av det totale talet på bustader i kommunen. I særleg Modalen kommune, men også Fedje og i nokon grad Masfjorden er delen kommunalt eigde bustader av relativt stort omfang. Dette ser vi i tabell 3.1.

Tabell 4.1: Totalt tal på bustader i de åtte kommunane, og delen av desse bustadene som er eigd av høvesvis burettslag, kommunen og privatpersonar, i 2023. Omfattar både bebudde og ubebudde bustader. Kjelde: SSB.

Kommune	Totalt talet på bustader i kommunen	Burettslagsbustader i del av det totale talet på bustader	Kommunalt eigde bustader i del av det totale talet på bustader	Bustader eigd av privatpersonar i del av det totale talet på bustader
Alver	13 662	2.2	2.7	92.9
Austrheim	1 548	1.0	2.6	91.0
Fedje	330	0	8.5	87.6
Gulen	1 297	0	5.6	90.0
Masfjorden	985	0	7.0	90.0
Modalen	191	0	13.6	85.7
Osterøy	3 872	0.6	2.3	91.0
Vaksdal	2 028	1.0	3.6	90.8

Kjelde: SSB, tabell 10149: Bustader, etter region, eigarform, statistikkvariabel, år og bygningstype

Einebustadene dominerer bustadmassen. Høgst er andelen i Fedje kommune, med nær 90 prosent, men også i kommunane Austrheim, Gulen, Masfjorden og Modalen utgjør andelen einebustader over 80 prosent av bustadmassen i kommunane. Dette ser vi klart i tabell 4.2 nedanfor.

Tabell 4.2: Bustadmassen i dei åtte kommunane fordelt på type bustad, 2023, andelsvis fordelingar.

Kommune	Einebustad	Rekkehus	Bustad-blokk	Bygning for bufelleskap	Andre bygnings-typar	Andre bygnings-typar	Det totale talet på bustader
Alver	70.0	9.2	9.5	8.2	0.6	2.3	13 662
Austrheim	80.9	7.2	6.1	0.1	1,8	2.6	1546
Fedje	89.1	5.5	2.7	0	0	2.7	330
Gulen	82.7	5.9	3.5	1.5	0	6.4	1297
Masfjorden	85.3	3.9	4.3	0.2	3.9	2.5	985
Modalen	84.3	10.5	3.7	0	0	1.6	161
Osterøy	77.3	6.0	11.1	3.7	0.9	1.1	3872
Vaksdal	69.9	12.4	7.0	9.2	0	1.5	2028

Kjelde: SSB, tabell06265: Bustader, etter region, statistikkvariabel, år og bygningstype.

Noko variasjon er det likevel i bustadmassen innanfor nokre av kommunane. Såleis er det i kommunane Alver, Osterøy og Vaksdal eit ikkje ubetydeleg innslag av rekkehus og bustadblokker. I først og fremst Alver og Vaksdal kommune er det også ein viss del bygningar for bufelleskap.

Som vi ser av tabellen over er andelen av bustadene som er knytt til kategorien bustadblokk, på under 5 prosent i både Fedje, Gulen, Masfjorden og Modalen kommunar. Saman med Austrheim, er dette også kommunar med svært lave andelar av bustader knytt til bygningar for bufelleskap. Særleg Fedje, Masfjorden og Modalen har svært høge delar einebustader inn i sin bustadmasse.

Den høge andelen einebustader speilast også om vi ser på buareal, jamfør tabell 4.3.

Tabell 4.3: Andel bustadmasse etter storleik i dei åtte kommunane, i 2023, uavhengig av bygningstype. Ikkje oppgitt storleik er utelate.

Kommune	0-59kvm	60-99kvm	100-159 kvm	160 kvm eller større	Totalt	N
Alver	6.4	20.9	30.4	42.3	100	14082
Austrheim	4.4	20.2	50.0	25.4	100	1530
Fedje	2.5	14.3	44.8	38.4	100	315
Gulen	6.0	16.3	27.8	49.9	100	1264
Masfjorden	7.7	16.9	27.6	47.8	100	858
Modalen	6.5	20.6	32.4	40.5	100	170
Osterøy	4.6	19.2	27.1	49.1	100	3845
Vaksdal	6.2	13.4	37.0	44.4	101	1907

Kjelde: Tabell 06513 Bustader, etter region, bruksareal, statistikkvariabel, år og bygningstype. SSB.

I alle dei åtte kommunane er nær sagt tre av fire bustader på 100 kvm eller større, ifølgje tal frå SSB for 2023. I kommunane Gulen og Osterøy er nær halvparten av bustadene på 160 kvadratmeter eller større. I den andre enden av skalaen finn vi at andelen bustader som er på opptil 60 kvadratmeter, er avgrensa. Lågast er den i Fedje, der berre 2.5 prosent av bustadene er under 60 kvadratmeter. Høgste delen mindre bustader, opptil 60 kvadratmeter finn vi i Masfjorden, der 7.7 prosent av bustadene er på under 60 kvadratmeter, ifølgje desse tala frå SSB. Dette indikerer ein avgrensa variasjon i storleiken på bustader i bustadmassen.

Dei høge delane større einebustader kjem også tydeleg fram i intervjuar med bustadadministrativt ansvarlege i de åtte kommunane. Nær alle våre informantar tar opp dette som første punkt når dei skal karakterisere eigen bustadmasse. Dette synes å ha ei rekke bustadpolitiske konsekvensar, skal vi tru våre informantar.

Først og fremst skaper det ein lite fleksibel bustadmarknad. Alle kommunane viser til at det er få alternative moglegheiter for eldre som vil flytte frå store og liteformålstenlege einebustader. Dei lave delane med mindre blokkleilegheiter inneber at det ikkje er ein alternativ marknad for denne gruppa å søke seg over til. Dette reduserer bustadmobiliteten.

Mange einebustader ligg dessutan i meir gravgrendte område av kommunane, noko som bidrar til å redusere tilgjengelegheita til desse. Dette gjer bustadene både mindre attraktive for barnefamiljar, men samtidig også ressurskrevjande å betene med ambulante tenester for eldre, som heimesjukepleie og heimehjelp.

Einebustadene kan også vere prega av avgrensa vedlikehald over fleire år, og kombinert med svekka sentralitet, legg dette også avgrensingar på forventningar om pris eigarane kan ha ved sal. Dette reduserer i enda større grad moglegheitene for å kome over i ein meir eigna bustad sentralt i kommunen.

Låge bustadprisar, særleg i gravgrendte delar av kommunane, gjer det også risikofyllt å bygge nye bustader, gjeve at kostnadene ved å bygge vil kunne vere høgare enn det som er salsprisen for ferdige bustader. Private bankar er også tilbakehaldne med å gje lån til oppføring av bustader i område der byggekostnadene ligg over marknadsverdien av bustaden.

Det er likevel viktige variasjonar internt i dei ulike kommunane. Dei fleste informantane viser til at presset både på utbygging og med omsyn til busettingspreferansar, er langt høgare i tettstadene enn i distrikta. Her er kommunikasjonsmoglegheitene også betre enn i dei meir



grisgrendte områda. I den grad kommunane har byggeprosjekt på gang, er dette som regel knytt til tettstadene i kommunen.

### 4.3 Bustadpolitiske mål i møte med bustadmarknaden – potensial for auka startlånsbruk?

Slik det kjem fram her har samtlege kommunar ein bustadstruktur som i hovudsak er samansett av større einestader. Det er svært lite burettslagsbustader. Omfanget av kommunale bustader varierer ein del. I Fedje, Masfjorden og Modalen, har kommunane relativt god tilgang på kommunalt eigde bustader, som dei kan leige ut ved behov.

Denne mangelen på differensiert bustadmarknad viser seg også i utleigemarknaden, som verkar stram i fleire av kommunane. Ein tilgjengeleg utleigemarknad er nemnt av fleire kommunar som ein føresetnad for at personar kan «prøvebu» i kommunen, for ein periode, for slik å eventuelt ønske å busette seg meir permanent. Mange av kommunane viser likevel til at dei har for få utleigebustader som er ledige. Dette gjeld også på den private marknaden. Dette har mellom anna samanheng med busetting av flyktingar, som i mange tilfelle har funne stad ved bruk av kommunale utleigebustader eller bustader leigd inn av kommunen frå den private marknaden. Informantane i ein kommune, seier at dette har resultert i fleire søknader om kommunale bustader, fordi også personar som ikkje er vanskelegstilte, økonomisk eller sosial, eller ikkje finn bustad sjølve på utleigemarknaden ønsker kommunal bustad.

Vi ser at dei fleste kommunane har behov for ein meir mangfaldig bustadmasse, meir tilpassa bustadbehova til dei ulike innbyggargruppene. Særleg er det eit behov fleire tilgjengelege familiebustader, der unge kan etablere seg. Derneft er det behov for fleire mindre bustader tilgjengelege for eldre som ønsker ein meir funksjonell bustad. For denne gruppa kan det også vere ei løysing å tilpasse eksisterande bustad til endra funksjonsnivå.

Både yngre barnefamiliar, flyktingar og eldre er sentrale målgrupper innanfor startlånsordninga. Dette skulle i utgangspunktet innebere eit stort potensial for bruk av startlånsordninga. I kva grad og om kommunane faktisk bruker startlånsordninga for å møte desse forventningane, skal vi sjå nærare på nedanfor.

## 5 Potensial for auka bruk av startlån i dei åtte kommunane – bustadbehov, bustadmobilitet og innbyggjarprofil

### 5.1 Innleiing

I dette kapitlet ser vi nærare på nokre spesifikke behov og moglegheiter for å samordne startlånsbehandlinga blant kommunane i Nordhordland. Vi startar med å sjå på tidlegare forskning om startlånsbehandling, dvs. kva forskinga seier om variasjonen i kvaliteten på startlånsbehandlinga i store og små kommunar: Eit hovudpoeng med å samordne startlånsbehandlinga i eit større fellesskap (eller i større kommunar) er at ein kan hauste visse «stordriftsfordelar» av ulik art når «nedslagsfeltet» blir større. Derne ser vi nærare på spesielle utfordringar som kommunane i Nordhordland står overfor. Her presenterer vi data om inntektsnivå og leigeprisnivå i Nordhordland, sett opp mot kommune-Norge elles.<sup>8</sup> I denne delen ser vi også spesielt på særlege befolkningstrekk i kommunane i Nordhordland, sett opp mot relevante trekk ved bustadmassen: Eit hovudmål for startlånsordninga er at ho mellom anna skal rettast mot «vanskelegstilte på bustadmarknaden», der ei slik (stadleg) gruppe har vanskar med å oppnå ein tilstrekkeleg god «bukvalitet». I samband med dette ser vi spesielt på trongbuddheit for ulike grupper i dei aktuelle kommunane. Vi ser særskilt på gruppa av barnefamiliar som viktige i denne samanhengen: Tidlegare forskning har trekt fram at barnefamiliar spesielt har eit stort «potensial» for å skaffe seg ein tilstrekkeleg god bustad gjennom startlånsordninga (Borgeraas 2016, 2017; Monkerud og Astrup 2022).

Uavhengig av om startlånet rettast spesielt mot «vanskelegstilte» eller ikkje, vil ei betre utnytting av ordninga bidra til at *fleire* (med lågare inntekt) kan skaffe seg ein god bustad. Dette betyr at ei betre startlånsordning også gjev moglegheiter for å tiltrekke seg fleire (bufaste) innbyggjarar.<sup>9</sup> Til sist i dette kapitlet ser vi derfor nærare på flyttemønster inn og ut av Nordhordland, både for befolkninga som heilskap og for barnefamiliar spesielt. Ein aller siste del i kapitlet konkluderer og samanfatar funna i analysane.

### 5.2 Tidlegare forskning om startlånet: Institusjonelle moglegheiter og utfordringar

I Astrup mfl. (2015:49-50) vises at storby-kommunar bruker langt færre årsverk på saksbehandling av startlånsøknader enn perifere og små kommunar.<sup>10</sup> I figur 1 nedanfor er funna frå den nemnde rapporten attgjeve: Medan dei minste kommunane bruker noko over 7,5 årsverk på 100 søknader, er talet for de aller største kommunane rundt 0,85 (altså om lag 1/9 av det ein bruker i dei små kommunane). Tolkinga i Astrup mfl. (2015: ibid.) er at dette skuldast lågare produktivitet, eller manglande kompetanse, hos småkommunane. Ein ser også av figuren at talet på årsverk til startlånsbehandling *pr. innbyggjar* er om lag fire gongar høgare i perifere kommunar, dvs. at talet på startlånsøknader *pr. innbyggjar* i perifere kommunar er under halvparten av det ein finn i storby-kommunar. Sagt på ein annan måte

---

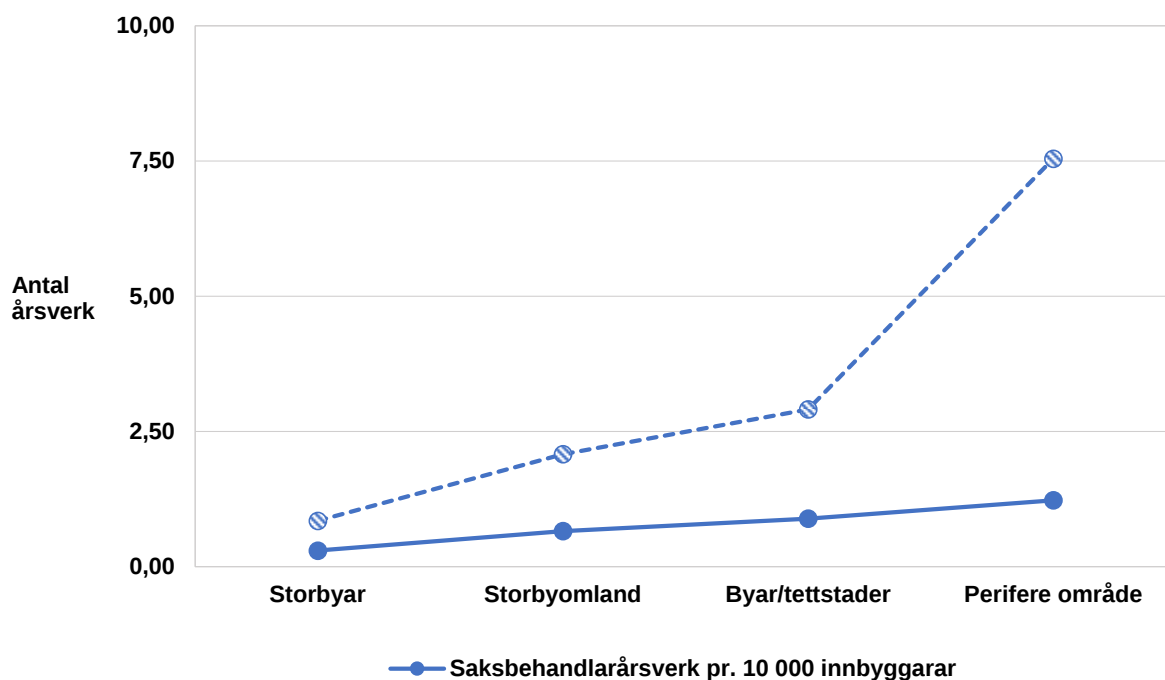
<sup>8</sup> I analysane som følger nyttar vi nyere leigeprisdata frå Frisch-senteret (2023; basert på opplysningar frå annonsar frå finn.no) samt av data frå NIBRs startlånsundersøking (2015). I resten av analysane nyttar vi registerdata frå Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennom SSB si teneste for data-analyse, [microdata.no](https://microdata.no).

<sup>9</sup> I seinare tid har startlånsføresegna opna for at små/mindre kommunar har tilgang til å bruke startlånet også ut frå distriktsomsyn (Astrup mfl. 2019:23).

<sup>10</sup> Dette kjem frem gjennom data frå NIBRs spørjeundersøking frå same år, sendt til alle landets kommunar.

ser det ut til at eit mogleg kompetansebyggande saksomfang (eller nedslagsfelt) fell *dramatisk* med «organisasjonsstorleik» (eller kommunestorleik). Dette er i seg sjølv eit argument for at nedslagsfeltet for startlånsordninga bør vere av ein viss storleik, eller at det vil vere rekningsssvarande for (særleg små kommunar) å «slå saman» sine respektive nedslagsfelt.<sup>11</sup>

Figur 5.1: Årsverk i saksbehandlinga av startlånsøknader. Etter kommunetype. 2015 (N=221).



Kjelde: NIBRs startlånsundersøking (2015), Astrup mfl. (2015)

Utover eit slikt reint *økonomisk* argument (som peikar mot at ein kan spare arbeidsinnsats i saksbehandlinga) tyder andre funn på at også kvaliteten i saksbehandlinga er høgare i store kommunar (eller: der nedslagsfeltet er større). Astrup mfl. (2014, 2015) viser at kommunar av ein viss storleik i større grad enn andre tildeler lån til dei som kan karakteriserast som vanskelegstilte, medan Astrup mfl. (2019) viser at større kommunar – der lokale tilhøve og lokalpolitisk vilje elles er til stades – i større grad legg opp til ein saksbehandlingspraksis som inneheld skjønn, og er fleksibel med omsyn til nedbetalingstid og bruk av fastrente vs. flytande rente. Dette tolkast som at ein viss «organisasjonsstorleik» gjev større høve til å fråvike enkle, men strenge, tildelingskriterium og til å «treffe» rett med startlånstildelingar. Også desse funna peiker mot klare fordelar ved å «utvide» nedslagsfeltet for startlånsordninga gjennom eit interkommunalt samarbeid der det kan vere aktuelt (særleg mellom småkommunar).

### 5.3 Spesielle behov og utfordringar i Nordhordland

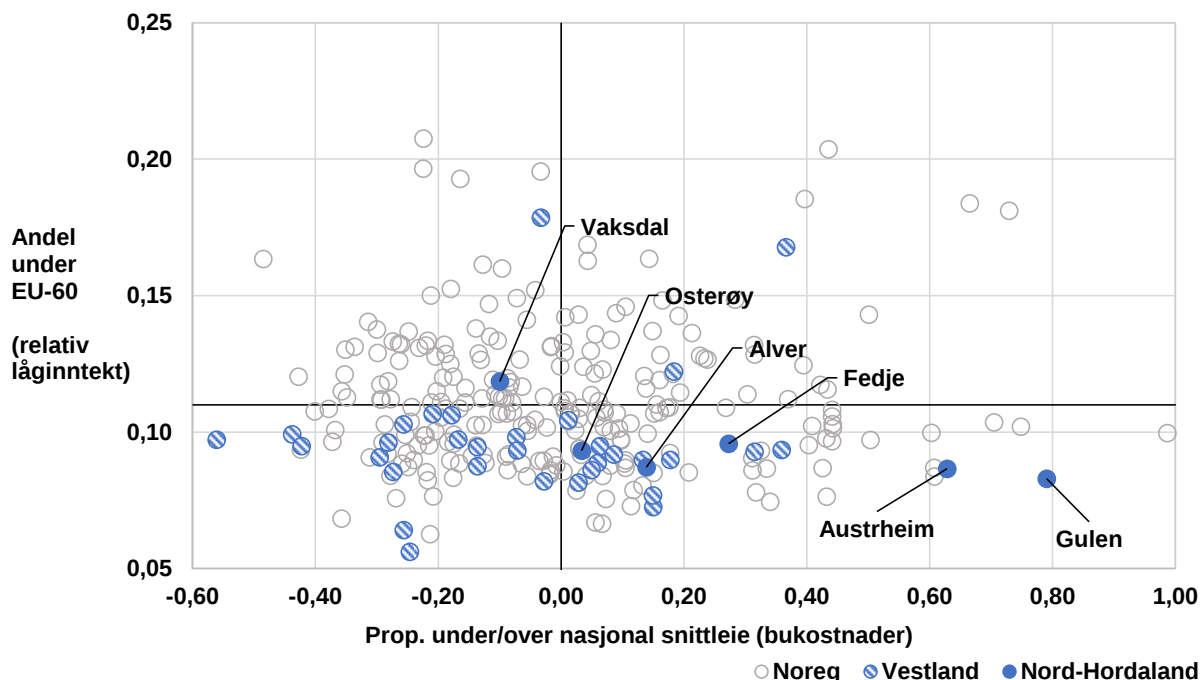
Fordelane med eit interkommunalt samarbeid vil vere desto viktigare å sikre ettersom ein ser eit større behov, eller ser større utfordringar, i det aktuelle området. Da vil ein effektiv bruk av startlånet bidra til å gje desto større grupper tilgang til bustadlån som dei elles ikkje ville fått

<sup>11</sup> I et mulig samarbeid om startlånet blant kommunene i Nord-Hordaland er det altså de små kommunen som har mest å vinne (siden de store kommunene allerede høster betydelige stordriftsfordeler).

gjennom «ordinære kredittinstitusjonar».<sup>12</sup> Her tenker vi spesielt på utfordringane som ligg i lokale bukostnader og, i samanheng med dette, sosiale utfordringar (for eksempel stadleg vanskelegstiltheit, særleg hos barnefamiljar), og på utfordringar som har med (framtidig) busetting å gjere (for eksempel eit uttalt «behov» for at meir «bufaste» barnefamiljar buset seg i kommunen).<sup>13</sup>

Ei første mogleg utfordring gjeld lokale bukostnader. I figur 2, viss vi ser langs førsteaksen, viser vi at kommunane i Nordhordland i nokon grad opplever relativt høge leigeprisar:

Figur 5.2: Leigeprisinivå og del av befolkninga under EU-60-grensa for inntekt. 2022 (N=283).



Kjelde: Frisch-senteret sin leigeprisindeks (2023; leigeprisar) og SSB, microdata.no (2024)

Alle kommunane bortsett frå Vaksdal er berekna å ha leigeprisar – som ein indikator for bukostnader generelt – som ligg over snittprisen (pr. kvadratmeter) i Norge som heilskap, og prisane er også generelt høgare enn i Vestland elles.<sup>14</sup> Dette betyr – alt anna likt – at «inngangsbilletten» til å etablere seg i Nordhordland i seg sjølv er relativt høg. Isolert sett er lågare bukostnader i omgjevnader kring Nordhordland (vidare eller snevrare) eit «konkurransfortrinn» på kostnad av Nordhordland sjølv, noko som i seg sjølv er eit argument for ei betre utnytting av startlånsordninga.

Samtidig ser ein, langs andreaksen i figur 2, at inntektsnivået i befolkninga i kommunane i Nordhordland er relativt høge. Ein ser at delen av befolkninga som har ei disponibel inntekt

<sup>12</sup> Jf. forskrift om startlån fra Husbanken §3.

<sup>13</sup> Som nemnt ovenfor er det særleg hos barnefamiljar at ein effektiv bruk av startlånet kan gje nye grupper moglegheit til ein tilstrekkeleg god bustad (Monkerud og Astrup 2022).

<sup>14</sup> Indeksen som benyttes her er fra Frisch-senterets leieprisindeks som baserer seg på opplysninger i ca. 25000 annonser fra finn.no. Den gir anslag for leiepriser gitt type bolig (og boligens omegn), samt kommunen boligen ligger i. Estimeringsmetoden er slik at forskjeller mellom kommuner enkelt kan fremstilles ved å den enkelte kommunes prisnivå med et gjennomsnitt (over kommuner). Indeksen gir også mer detaljerte lokale anslag enn for eksempel leiemarkedsundersøkelse, men kun for relativt større kommuner (dvs. der det er et visst monn av annonser som en kan benytte seg av i estimeringen; jf. manglende tall for Modalen og Masfjorden).

under 60 prosent av nasjonal medianinntekt<sup>15</sup> er relativt låg i kommunane i Nordhordland. Alle kommunane i Nordhordland, så nær som Vaksdal, har delar under ei slik «fattigdomsgrense» på under det nasjonale snittet (dvs. ein proporsjon på 0,11, som avmerkt ved den horisontale lina i diagrammet). Med andre ord, og relativt sett opp mot andre kommunar i Norge, ser ein ikkje store prekære og stadlege *sosiale* utfordringar i kommunane i Nordhordland (i motsetning til kommunane i kvadranten øvst til høgre, som opplever høge andelar under «fattigdomsgrensa» og høge buutgifter).

Dette betyr likevel *ikkje* at ein meir effektiv bruk av startlånet ikkje kan ha verknader: Ei effektivisering vil uansett kunne verke til at «inngangsbilletten» til å etablere seg i Nordhordland vert rimelegare (for ein gjeven type bustad): Ved hjelp av ein fleksibel bruk av verkemidla i startlånsordninga kan inntektskravet for etablering *senkast* for *fleire*.<sup>16</sup>

I eit breiare perspektiv må både ønsket om å sikre ein viss «berekraftig bufastleik»<sup>17</sup> og handteringa av meir prekære sosiale utfordringar sjåast i samanheng med eit vidare utfordringsbilde. Eit første inntrykk av utfordringane sett opp mot det førstnemnde omsynet får ein ved å sjå på ein enkel demografisk profil i kommunane i Nordhordland. I figur 3 framstillast aldersfordelinga (i kategoriar) for dei åtte aktuelle kommunane. Ein ser, for det første, at delen eldre (over 65 år) gjennomgåande er høgare i alle kommunane i Nordhordland (22-35 prosent) enn det som gjeld i Vestland elles eller i resten av Norge (20-21 prosent). Samtidig er delane unge (21-30 år og 31-40 år) også gjennomgåande lågare i kommunane i Nordhordland enn elles i landet.<sup>18</sup>

---

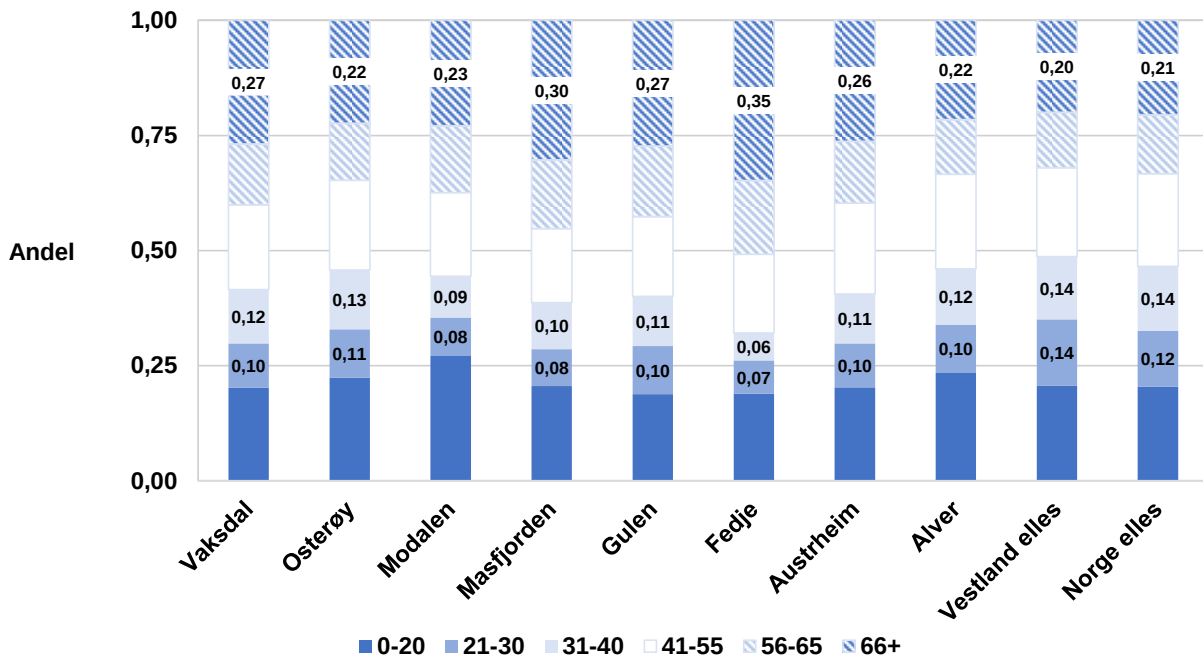
<sup>15</sup> Dette er det såkalla EU-60-målet. Målet legg til grunn ei ekvivalensinntekt *per capita* som fordeler hushaldsinntekt etter skatt på ein nemnar der første vaksen er uvekta, resterende vaksne vektast med 0,5 og barn med 0,3. For vårt formål er eit slikt «relativt fattigdomsmål» tilstrekkeleg, siden vi ikkje meir presist skal anslå delar av vanskelegstilte i enkeltkommunar, men der vi skal seie noko om eit bustadsosialt «press» eller «konkurransefortrinn» hos ulike kommunar.

<sup>16</sup> Noko som altså kan være i tråd med eit distriktpolitisk omsyn slik startlånsføresegna opnar for (sjå note 2).

<sup>17</sup> For eksempel gjennom å tiltrekke seg barnefamiljar spesielt.

<sup>18</sup> Fedje har svært høy eldre-andel (0,35) og en svært lav samlet yngre-andel på (0,06+0,07=0,13). Dette trenger ikke være et spesielt «stabil» trekk ved kommunen: Siden Fedje er en svært liten kommune vil selv små endringer på individ-nivå kunne gi store utslag i enkelte-mål for enkelt-år (slik som her). På den annen side er Fedje nettopp liten og en av de minst sentrale (blant de 5,3 prosent minst sentrale) kommunene i landet, og slik sett også spesielt utsatt for endringer mot den demografiske profilen vi ser her.

Figur 5.3: Aldersfordelinga i Nordhordland og elles i landet. 2022 (N=5 416 321).



Kjelde: SSB, microdata.no (2024).

I eit enda vidare perspektiv kan ein spørje om ikkje aldersprofilane som ein ser i figur 3 ikkje også gjenspeglast i andelen *barnefamiljar* i dei aktuelle kommunane – slik denne typen familiar er trekte frem som spesielt viktige «å halde auge med». <sup>19</sup> I tabell 1 nedanfor ser ein, for det første, at enkelte kommunar som har lave yngre-andelar og høge eldre-andelar (for eksempel Masfjorden og Fedje) også har lave andelar barne-hushald enn elles i landet. For det andre, ser ein at enkelte kommunar også har relativt høge andelar barne-hushald (Modalen, Alver og Osterøy). Uansett utgjør barnefamiljar ein relativt høg del av alle hushalda i alle aktuelle kommunar, slik at tiltak for å sikre og/eller tiltrekke seg busetting blant slike husstandar kan vere rekningsssvarande – under dette å effektivisere startlånordninga gjennom eit interkommunalt samarbeid. <sup>20</sup>

Likevel ser ein også i tabellen (andre kolonne) at andelen trongbudd <sup>21</sup> i dei aktuelle kommunane (fire prosent eller mindre) gjennomgåande ligg godt under det som er vanleg elles i landet (rundt seks prosent). Med andre ord ser ein heller ikkje her at eit *sosialt* problem (sett som å vere trongbudd) er særleg prekært i dei aktuelle kommunane (sett opp mot det som er tilstanden i Norge elles): Relativt sett, synest det altså ikkje som det ligg ei prekær utfordring i å utbetre den eksisterande bustadmassen (for å avhjelpe utbreidd trongbuddheit).

<sup>19</sup> Igjen, sidan ei effektivisering av startlånordninga kan (1) gagne slike husstandar spesielt, (2) siden slike husstandar er viktige i ein sosial-politisk samanheng (sidan «barnefattigdom» kan sjåast som særleg viktig å avhjelpe) og (3) siden slike husstandar er viktige i ein distriktspolitisk (busettings)-samanheng.

<sup>20</sup> Som vi skal sjå vidare viser denne og seinare oversikter at dei ulike kommunane har ulike utfordringar, noko som igjen inneber at dei har ulike moglegheiter for å hente ut (moglege) vinstar ved eit interkommunalt samarbeid rundt saksbehandlinga av startlånssøknader.

<sup>21</sup> Hushaldet reknast som trongbudd dersom: 1. Antal rom i bustaden er mindre enn talet på personar eller éin person bur på eitt rom, og 2. antal kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person (sjå [https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/34/BOFORHOLD\\_TRANGBODD?searchString=trangbodd](https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/34/BOFORHOLD_TRANGBODD?searchString=trangbodd)).

Tabell 5.1: Barnefamiliar, trongbudde og eldre blant hushalda i Nordhordland og elles i landet. 2022 (N= 2 578 225).

	Andel barnefamiliar	Andel trongbudde	Andel trongbudde blant:		Gjn.sn. ant. kvadratmeter pr. person i hush. med kun eldre (66+)
			Hushaldningar utan barn	Barnefamiliar	
Noreg elles	0,32	0,06	0,04	0,12	82,0
Vestland elles	0,32	0,06	0,03	0,12	84,5
Modalen	0,41	0,04	0,00	0,10	106,9
Alver	0,38	0,04	0,01	0,09	84,5
Osterøy	0,38	0,04	0,00	0,09	89,3
Austrheim	0,33	0,03	0,00	0,08	91,7
Vaksdal	0,32	0,04	0,01	0,11	86,4
Masfjorden	0,31	0,02	0,00	0,06	93,0
Gulen	0,31	0,04	0,03	0,08	102,2
Fedje	0,27	0,01	0,01	0,03	94,6

Kjelde: SSB, microdata.no (2024).

I dei følgjande kolonnane i tabell 1 visast delane blant barnefamiliar og hushald utan barn som også er trongbudde. Heller ikkje her ser ein tendensar til *svært utbreidd* sosiale utfordringar i Nordhordland, i alle fall ikkje sett opp mot tilstandane i Norge elles: Blant hushald utan barn ligg andelen som er trongbudd (tre til under ein prosent) under eller på nivå med det som er vanleg elles i landet (tre til fire prosent), medan tilsvarande mønster også gjeld for barnefamiliar. Det skal likevel peikast på at trongbuddheit blant barnefamiliar som oftast er svært mykje høgare enn tilsvarande hos hushald utan barn (i alle kommunegrupper), og at trongbudde barnefamiliar i seg sjølv vil utgjere ein stor del av alle hushald (og befolkninga): Også i Nordhordland bør ein tenke på tiltak som kan avhjelpe ein slik situasjon, under dette å effektivisere startlånsordninga – slik det kan gje moglegheiter til billigare etablering i mindre tronge bustader.

I den aller siste kolonna i tabell 1 visast eit trekk ved buforholda hos éin befolkningsgruppe som kan ha eit heilt anna spesifikt behov enn «vanskelegstiltheit» i seg sjølv. Dette gjeld gruppa av eldre, her forstått som husstandar med berre eldre (her: husstandar som berre har medlemmar over 65 år). Som ein ser av tala er arealet for såkalla «p-rom»<sup>22</sup> for denne gruppa særleg høgt i kommunane i Nordhordland, og alltid høgare eller på nivå med tilsvarande mål i Vestland elles eller elles i Norge. Dette *kan* bety at det ligg eit særleg potensial for å bygge om eller utbetre eigen bustad for å møte særlege behov ein vil finne i denne gruppa (dvs. tilpassing av bustad ved nedsett funksjonsevne).<sup>23</sup>

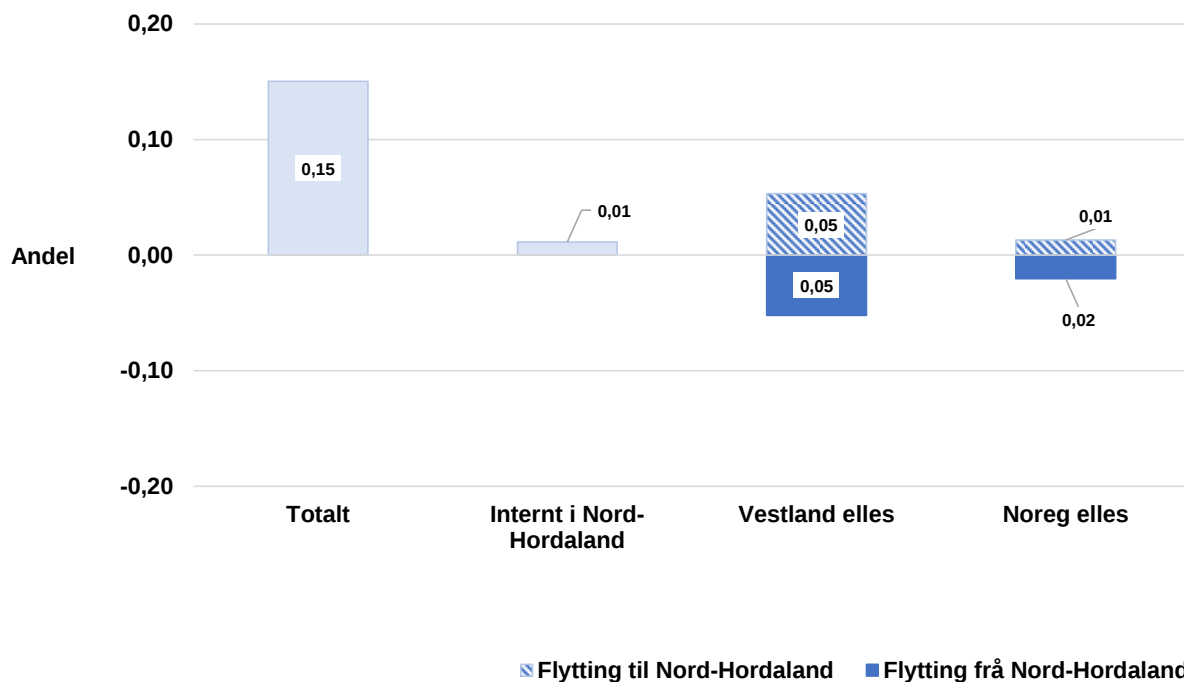
<sup>22</sup> Dette er den delen av bustaden som er dekt av primæromma (p-rom), dvs. kor «mykje» opphaldsrom ein bustad har. Sjå [https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/34/BOFORHOLD\\_P\\_AREAL?searchString=p-rom](https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/34/BOFORHOLD_P_AREAL?searchString=p-rom). Ingen, eller under ein prosent av husstandar med berre eldre, er trongbudde i Nordhordland (microdata.no; ikkje vist her).

<sup>23</sup> Eller at dette er ein bustadmasse som også kan omgjeras til bustad for andre grupper. Sjå <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder/hva-kan-det-gis-startlan-til-utbedre-og-tilpasse/> om moglegheiter for å utbetre eigen bustad gjennom startlånet, under at «[k]ommunen [også kan] gi startlån til eldre med behov for en mer tilpassa bolig».

## 5.4 Flyttemønster i Nordhordland

Til no har vi sett på generelle vinstar som kan hentast ut av ei effektivisering av startlansordninga og på enkelte sosiale og busettings/distriktpolitiske utfordringar. Til slutt ser vi her på moglege *dynamiske* verknader av eit startlansamarbeid i Nordhordland. Spørsmålet er om ikkje særlege *busettingspolitiske* utfordringar synest å gjere seg gjeldande, dvs. om ein kan spore tendensar *i praksis* til at (enkelte) kommunar i Nordhordland opplever auka (innflytting) eller *reduisert* busetting (utflytting). I figur 4 nedanfor ser ein at dei dryge 7 000 enkeltflyttingane i Nordhordland frå 2020 til 2023 utgjer om lag 15 prosent av totalbefolkninga i regionen i 2020. Samtidig ser ein at flyttingar internt mellom kommunane i Nordhordland utgjer ein svært liten del av flyttingane (om lag 1 prosent av befolkninga totalt flyttar frå den eine kommunen i Nordhordland til den andre).<sup>24</sup> Ein ser også ein viss tendens til at folk flyttar ut heller enn inn i Nordhordland: Medan flytting til/frå omlandet, dvs. Vestland elles, som venta er noko høgare enn til/frå landet elles, er det nokre fleire som flyttar ut (til saman sju prosent) enn som flyttar inn (seks prosent).

Figur 5.4: Inn- og utflytting i Nordhordland. 2020-2023 (N=7064).



Kjelde: SSB, microdata.no (2024). Andelar legg til grunn befolkninga i Nordhordland med oppgjeven bustadkommune pr. 1.1.2020 og 1.1.2023 (N=46 939).

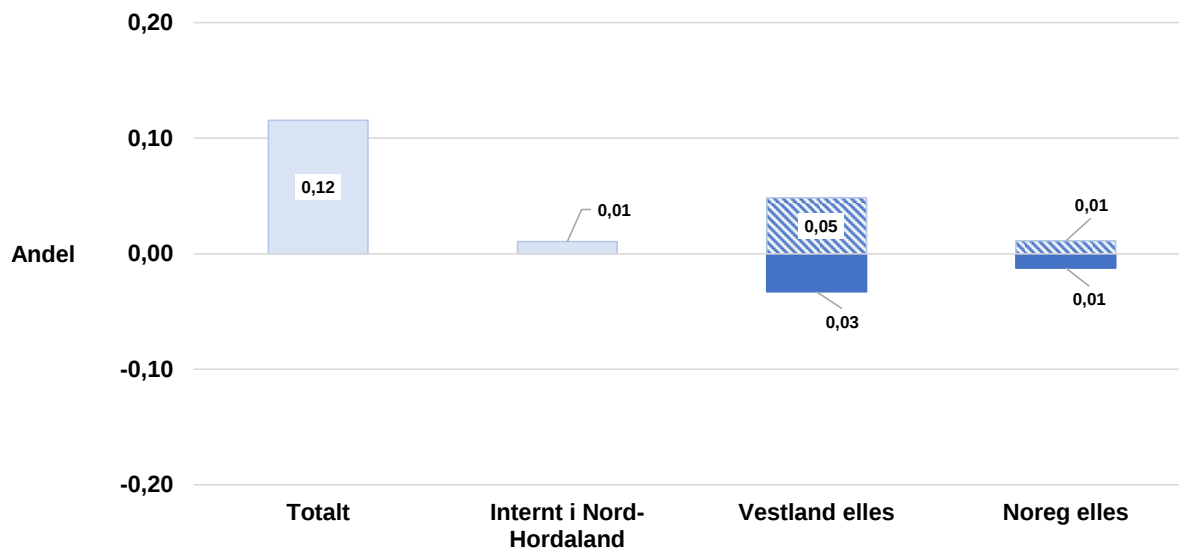
Figur 5 nedanfor viser til- og utflyttingsmønsteret for barnefamiljar spesielt, dvs. ei gruppe som ein rimelegvis kan anta er meir «bufaste» enn andre. At denne gruppa nettopp er meir bufast ser ein ikkje minst ved at andelen (sett opp mot befolkninga i Nordhordland i 2020) i denne gruppa som er på flyttefot er *mindre* enn tilsvarande del for befolkninga sett under eitt (jf. figur 4): Her er andelen som flyttar til/frå Nordhordland tolv prosent, mot, altså, femten for befolkninga sett under eitt. Samtidig ser ein også at andelen som kjem *inn* i Nordhordland blant personar i denne gruppa er betydeleg større enn delen som flyttar *ut* (til saman seks

<sup>24</sup> Dette betyr at eventuelle samordnede tiltak i regionen trolig vil ha få konsekvenser som direkte gagnar den ene kommunen *til fordel* for den andre. SSB (eller microdata.no) gir uansett ikke anledning til å bryte ned interne flyttingar til bevegelser mellom enkeltkommuner i Nord-Hordaland, selv ikke over treårs-perioden som underøkkes her – mest på grunn av at dette kan bryte med personvern hensynet. Et aspekt som vil *følge* av dette er at slike små tall uansett ikke kan gi særlege holdepunkter for å avdekke sikre mønstre.



prosent mot fire prosent). Med andre ord, og sett under eitt, så framstår Nordhordland som eit attraktivt område å flytte til for barnefamiliar.

Figur 5.5: Inn- og utflytting i Nordhordland blant personar i barnefamiliar. 2020-2023 (N=3070).

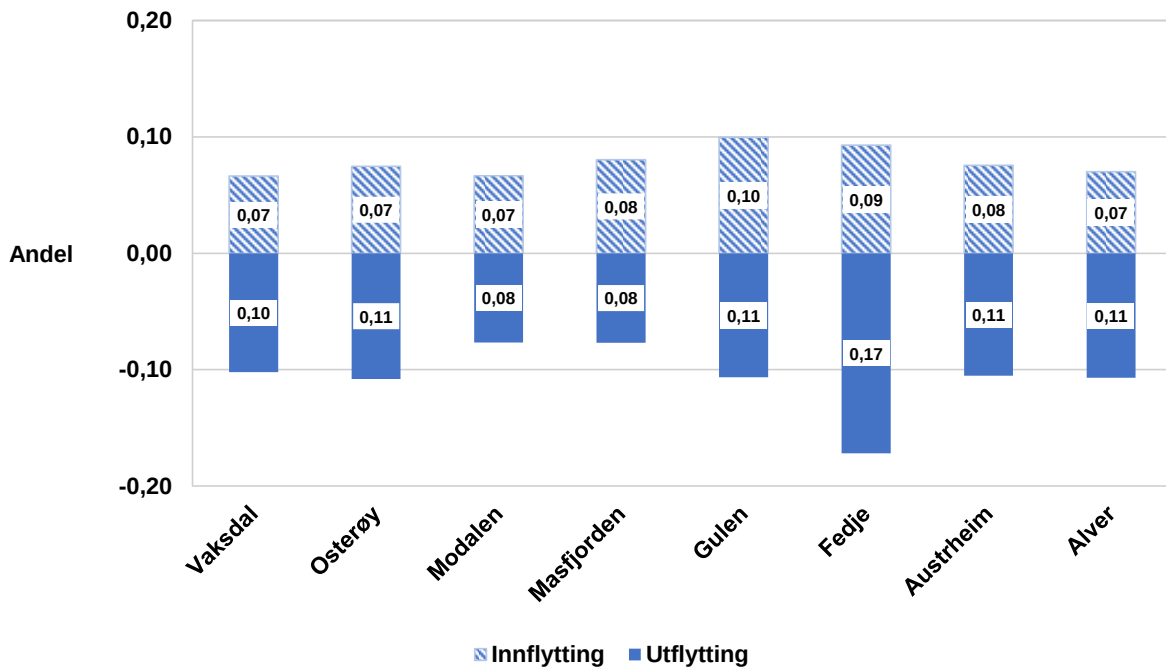


■ Flytting til Nord-Hordaland ■ Flytting frå Nord-Hordaland

Kjelde: SSB, microdata.no (2024). Andelar legg til grunn befolkninga i barnefamiliar Nordhordland (2023) med oppgjeven bustadkommune pr. 1.1.2020 og 1.1.2023 (N=26 585).

Det ovanstående seier likevel ikkje noko om *forskjellane* mellom kommunane i Nordhordland. Nokre kommunar opplever rimelegvis meir inn- eller utflytting enn andre. I figur 6 ser ein at særleg Fedje, Osterøy og Vaksdal opplever ein god del meir utflytting enn innflytting i løpet av dei tre åra som vi ser på her. For eksempel flyttar 17 prosent ut av Fedje, medan berre ni prosent flyttar inn.

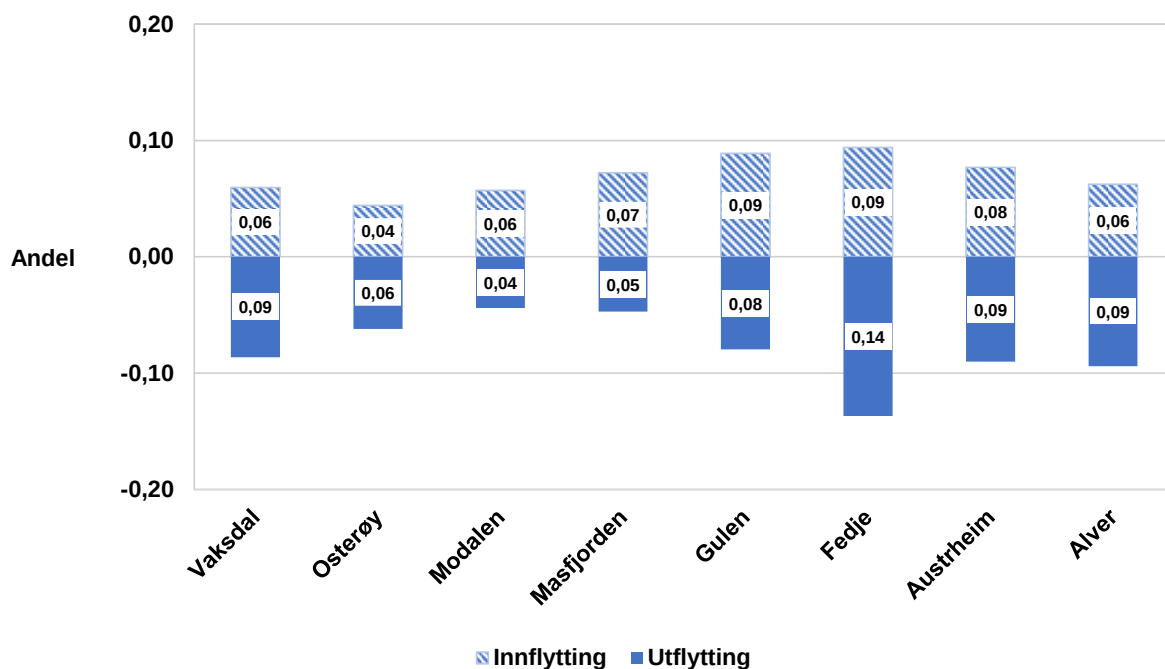
Figur 5.6: Inn- og utflytting i Nordhordland. Pr. kommune. 2020-2023 (N=7598).



Kjelde: SSB, microdata.no (2024). Andelar legg til grunn befolkninga i Nordhordland med oppgjeven bustadkommune pr. 1.1.2020 og 1.1.2023 (N=46 939).

Også når det gjeld flyttingar blant barnefamiljar spesielt ser ein den same tendensen, om noko meir dempa. Medan ein i figur 7 ser at andelane som flyttar ut i denne gruppa er relativt lågare (jf. figur 5.5 som viser ein *generell* tendens til innflytting), er det også her slik at spesielt Fedje, Osterøy og Vaksdal opplever relativt *mykje* utflytting (her blant barnefamiljar). I tråd med det som er sagt tidlegare – altså at barnefamiljar spesielt kan vere ein gruppe vi må halde eit særskilt auge med – kan dette funnet vere spesielt viktig i ein busettingspolitisk samanheng.

Figur 5.7: Inn- og utflytting i Nordhordland blant personar i barnefamiljar. Pr. kommune. 2020-2023 (N=3319).



Kjelde: SSB, microdata.no (2024). Andelar legg til grunn befolkninga i barnefamiljar Nordhordland (2023) med oppgjeven bustadkommune pr. 1.1.2020 og 1.1.2023 (N=26 585).

## 5.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vist til enkelte klare funn frå tidlegare forskning: Eit større nedslagsfelt for startlånsordninga – under dette at ein mellom kommunar inngår eit interkommunalt samarbeid – kan gje betre kvalitet i saksbehandlinga og er innsparande (med omsyn til talet på årsverk som leggst ned, og med omsyn til treffsikkerheita i tildelinga av startlån). Eit viktig poeng i denne samanhengen er, som alltid, at det er dei små kommunane som vinn mest på eit samarbeid.

Gjennomgangen har vidare vist at

- 1) Nordhordland (samla sett) opplever relativt høge bukostnader, noko som *ikkje* er eit relativt konkurransefortrinn i ein busettingspolitisk samanheng. I denne samanhengen, som i andre (sjå under), kan eit startlånsamarbeid vere gunstig (særleg for mindre kommunar).
- 2) Nordhordland er *ikkje* prega av svært utprega (netto)utflytting, men på dette punktet er det *store variasjonar* mellom kommunane. *Enkelte (små) kommunar* kan derfor tene godt på eit startlånsamarbeid (jf. hovudpoenget i oppsummeringa ovanfor). Nordhordland er *ikkje* prega av svært prekære sosiale utfordringar («vanskelegstiltheit») sett opp mot Norge elles. Elles er *ikkje* ubetydelege andelar barnefamiljar trongbudde i Nordhordland: Trongbudde barnefamiljar kan i Nordhordland, som i Norge elles, nyt godt av ei god startlånsordning (også gjennom eit interkommunalt samarbeid som hevar kvaliteten i ordninga).
- 3) Barnefamiljar i Nordhordland er, som venta, meir «bufaste»: Slike husstandar har ein tendens til å «trekkast» til Nordhordland, og stadlege barnefamiljar flyttar meir i nær-området (Vestland) enn til og frå Norge elles. Nordhordland står derfor fram som ein i utgangspunktet attraktiv stad å busette seg for barnefamiljar.

Enkelte (små) kommunar (jf. pkt. 2 over), dvs. Vaksdal, Osterøy, og særleg Fedje, har relativt stor netto-utflytting, også blant barnefamiljar. Desse kommunane kan spesielt nytte godt av eit startlånsamarbeid i Nordhordland. Samtidig er det ingen teikn på at inn-/utflytting inneber særleg flytting mellom kommunane i Nordhordland.

## 6 Startlånsordninga - organisering - bruk - relevans

I dette kapittelet skal vi sjå nærare på korleis saksbehandlinga i samband med startlån er organisert i dei åtte aktuelle kommunane, korleis dei ansvarlege for lånebehandlinga sjølve ser på søknadsmengda, samt bruk og relevans av ordninga i deira kommune. Eit relevant spørsmål er i kva grad startlånsordninga, slik den praktiserast i dei åtte kommunane, synest å bidra til å nå dei bustadpolitiske måla kommunane har sett seg i sine overordna planar.

### 6.1 Erfaringar med startlån i relasjon til den lokale bustadmarknaden

Avgrensa bruk av startlånsordninga synest å henge saman med ein stram bustadmarknad. Såleis synest tilgang til bustader å vere ei gjennomgåande utfordring blant kommunane i region Nordhordland. Dette gjeld anten kommunen er stor, slik som Alver, eller mindre. Såleis viser informantar i Alver kommune mellom anna til at sjølv om dei får mange søknader om startlån, leiter ofte lånsøkar lenge etter ein bustad, grunna høge bustadprisar. Mange klarer ikkje finne bustader som er tilstrekkeleg rimelege og eigna.

Ei gruppe som særleg vert teken omsyn til ved behandling av søknader om startlån, er barn. Er det barn i hushaldet gjev informantar i dei åtte kommunane uttrykk for at dei strekker seg langt når det gjeld lånegrad og i nokon grad hushaldet sin beteningsevne. Barnefamiliar utgjør da også ei stor gruppe blant dei som får tilslag. I Alver kommune anslo ein informant at rundt 70 prosent av dei som fekk lån i 2021 var barnefamiliar.

Det verkar å vere langt færre søkarar innanfor dei eldre aldersgruppene. Her kan startlån særleg være aktuelt blant dei som ikkje har moglegheit til å fortsette å bu i bustaden sin utan tilpassingar, og som eventuelt ønsker å flytte til ein bustad som er betre tilpassa. Ei tillegg utfordring der det er behov for å flytte til ein annan og meir tilpassa bustad, er at mange eldre ofte har vanskar med å få selt den bustaden dei vil flytte frå. Grunnane til dette er fleire, men det har mykje å seie at mange av desse bustadene ligg mindre sentralt. Er det offentlege kommunikasjonsnett mindre utbygd i kommunen, vil dette avgrense kjøpargruppa. I tillegg kjem at bustadene, i ein del tilfelle, heller ikkje er så godt vedlikehaldne. Disse to forholda i kombinasjon, inneber også at prisen ved sal ofte blir låg.

Fleire informantar i dei utvalde kommunane opplever det som utfordrande å auke tilgangen på bustader, gjennom nybygging. Her er private aktørar viktige, da kommunane i liten grad bygg bustader sjølve. Hindringar som nemnast er mellom anna at høge byggekostnader ikkje står i høve til salspris, manglande kollektivtilbod utanfor dei sentrale områda i kommunane og politiske målsettingar knytt til vern av landbruksareal. I ein stor kommune som Alver er det eksempelvis i hovudsak i Knarvik det blir bygd bustader, men omsetningsprisen for desse blir ofte for høg til at dei er tilgjengelege for dei personane som oppsøker bustadkontoret i kommunen med førespurnad om hjelp.

Det store talet på einestader i regionen, som vi viste til ovanfor, er også ei utfordring når det handlar om å finne eigna bustader. Dette gjeld både for unge i etableringsfasen, men også for flyktningar og eldre. Særleg for den siste gruppa er det i mange tilfelle eit behov for enklare og mindre bustader, som følge av endra funksjonsnivå. Slike bustader er ofte krevjande å framskaffe i nær sagt alle av dei åtte kommunane i regionen. Dette avgrensar moglegheitene for mobilitet internt i kommunane.

Den stramme bustadmarknaden i dei åtte kommunane speglast også i talet på søknader om startlån. Dess strammare bustadmarknad, det vil seie, dess færre bustader ledige, dess mindre mobilitet synest det å være, og dess færre søknader om startlån. Dette gjeld særleg dei mindre kommunane, som synest å ha ein svært stram bustadmarknad.

Nærleik til Bergen og tilgjengeleg offentleg kommunikasjon både internt i den aktuelle kommunen og mellom kommunar viser seg som ein viktig tilleggsfaktor for å forklare talet på søknader. Vaksdal kommune har eksempelvis eit antal søknader om startlån frå personar frå Bergen kommune. Dette har samband med at bustader i Vaksdal kommune, gjennomgåande ligg lågare i pris enn i Bergen kommune. Dette gjer bustadsøk i Vaksdal attraktivt særleg for personar med lågare inntekt, og informantar i Vaksdal kommune viser mellom anna til at det tar imot eit antal søknader om startlån frå personar busett i Bergen kommune, med uføretrygd. Denne etterspurnaden tilkjem eksempelvis ikkje Fedje kommune, der både avstanden til Bergen er lenger, og fastlandskommunikasjonen ikkje så hyppig.

## 6.2 Saksbehandling

Korleis saksbehandlinga er organisert ser i stor grad ut til å henge saman med talet på søknader som kjem inn i løpet av eit år. Dess færre søknader, dess mindre behov har kommunane for saksbehandlarar til å handtere sakene. Det er berre Alver kommune blant dei åtte, som har eit eige bustadkontor. Kontoret har fire tilsette. Av desse jobbar éin spesielt med startlån, men andre ved kontoret, trer inn ved behov. Alver kommune er også den blant kommunane som klart har størst søking til, og bruk av, ordninga. I 2023 kom det inn 220 søknader, og det blei innvilga 115 mill. kroner. I 2022 var utlånt beløpet på 120 mill. kroner. Dette føreset også eit profesjonelt apparat som kan handtere sakene.

I den nest største kommunen, Osterøy, skjer saksbehandlinga av startlånsøknader i regi av NAV kommune, som også behandlar gjeldssaker. Denne kombinasjonen av ansvar gjev saksbehandlarane eit fortrinn, i det dei lettare får tilgang til informasjon om den samla likviditetssituasjonen til familien.

I dei andre seks kommunane er ansvaret for å saksbehandle startlånsøknader ikkje definert inn i ei konkret stilling. I ein kommune ligg ansvaret hos den assisterande rådmannen, i ein annan er det ein eigen bustadkonsulent som behandlar saka. Med eit mogleg unntak for Austrheim og Vaksdal, er søknadsmengda til ordninga i kommunane Fedje, Gulen, Masfjorden og Modalen avgrensa i omfang.

I desse kommunane kan det vere snakk om berre ein handfull saker, og mindre enn det. Dette kan heller ikkje forsvare å opprette eigne stillingar til saksbehandling. I staden blir ansvaret lagt til personar i administrasjonen som i all hovudsak utfører andre arbeidsoppgåver. Fleire av informantane i dei aktuelle kommunane opplever at dette gjev ei avgrensa moglegheit til kunnskapsoppbygging på feltet, i tillegg til at det avgrensar erfaringar knytt til saksbehandling.

Som ein informant uttrykker det:

Eg behandlar søknader så sjeldan, at dette er noko eg rett og slett ikkje kan.

I ein annan kommune hevdar ein av våre informantar at:

Vi får så få søknader at det kan ikkje forsvare å ha eigne tilsette til å ta seg av dette. Når vi får inn søknader blir det litt stolleiken blant økonomane.

I ein tredje kommune fortel ein av våre informantar:

Dette er på sida av dei saker vi elles jobbar med, så vi tar sakene som dei kjem, men det er ikkje ein del av dei sakene vi jobbar med til dagleg. Det blir litt skippertak. Er av og på. Få saker og ingen jobbar spesielt med det.

Blant våre åtte kommunar er det ingen som seier dei har eigne retningslinjer for tildeling av startlån. Ein av de åtte er likevel tydeleg på at de ikkje skriv ut finansieringsbevis.

### 6.3 Bruk av startlånsordninga

Alver er den av dei åtte kommunane i denne kartlegginga som har flest søknader om startlån. I 2023 fekk dei inn 220 søknader, og innvilga kroner 115 mill. Året før, i 2022 innvilga kommunen 120 mill. Ifølge informantar ved kommunen sitt bustadkontor, er det likevel mange som bruker lang tid på å leite etter ein bustad. Dette har mellom anna samanheng med høge prisar. Kommunen har attraktive tettstader, og ligg dessutan i pendlaravstand til Bergen.

Austrheim og Vaksdal hadde også ei relativt stor omsetning i startlånsordninga, sjølv om ho ligg godt under den vi finn i Alver kommune. I Austrheim kommune har ein lånt inn kroner 7.5 mill, i inneverande år, 2024. Med det som er igjen frå 2023 blir det 11. mill. disponibelt for utlån i 2024. I Vaksdal kommune var omsetninga noko av den same. Dei behandla 12-13 saker i fjor, året 2023, og fekk samla inn 25 søknader. Ramma var på 6 mill. i år.

I de resterande kommunane har det vore få saker dei siste åra. I Gulen kom det inn tre søknader i 2023. Også Fedje og Masfjorden viser til at det berre var nokre få saker.

### 6.4 Kven søker om startlån?

I kommunane med få søknader om startlån opplever våre informantar at det er vanskeleg å beskrive søkarmassen. Ingen gruppe skil seg spesielt ut. Det blir meir enkelttilfelle, som både kan romme barnefamiljar, eldre som vil byte bustad, personar med flyktningbakgrunn, eineforsørgjarar og andre. Eit par kommunar oppgjev også at dei ser nokre spreidde søkarar frå andre kommunar, som dei antar har samanheng med ulikt prisnivå på bustader.

Sjølv i ein kommune som Alver, der søknadsmengda har eit visst volum, opplever våre informantar at søkarmassen er samansett. Dei gjev uttrykk for at søkarmassen omfattar både ein del innvandrarak, uføretrygda og personar i 50-60-åra, som kanskje har vore igjennom ei skilsmisse. Blant desse søkarane opplever Alver kommune, som har eit visst samanlikningsgrunnlag, at det er særleg utfordrande der søkaren har ei form for midlertidig inntekt, som eksempelvis arbeidsavklaringspengar.

Kommunane verkar først og fremst å handtere dei førespurnadene som kjem, og er i avgrensa grad oppsøkande i forhold til potensielle lånsøkarar. Ein av kommunane er likevel tydeleg på at dei tar ein samtale med leigetakarar i kommunale bustader rundt moglegheitene om å kome frå leige til eige ved hjelp av startlån. Dette er der leigetakaren har fast lønn. Dette har resultert i nokon bustadkjøp.

I ein av kommunane gjev vår informant også uttrykk for at dei tar opp moglegheitene for startlån med flyktningar, som etter tre år nærmar seg ei tettare tilknytning til arbeidslivet. Vi finn ingen slik praksis i dei andre kommunane.

Dei situasjonane kommunane møter hos lånsøkarane er mellom anna knytt til liten eller ingen eigenkapital. Her kan kommunane tilby ein viss fleksibilitet, for å forsøke å bidra til at søkarar kan realisere si bustadetablering. Samtidig er kommunane også veldig klare på at låntakar må ha beteningsevne. Manglande betalingsevne er hovudgrunnen til avslag på søknad om startlån, i tillegg til uoversiktleg og usikra gjeld.

## 6.5 Oppleving av startlånsordninga sin relevans for dei bustadpolitiske forventningane

I kva grad opplevast startlånsordninga som relevant i forhold til å møte dei bustadpolitiske forventningane kommunane står i og som også ligg i dei overordna styringsdokumenta vi viste til i kapittel 3?

Informantane oppgjev som ei generell hovudutfordring at det er liten tilgang på bustader. Dette har i stor grad samanheng med at det spesielt i dei minste kommunane byggast lite nye bustader. Bustadmarknaden avgrensast difor i stor grad til omsetning av eksisterande, eldre bustader. Fleire kommunale informantar viser til at den låge bustadbygginga har samanheng med at prisen på nybygging overstig det ein får igjen for bustaden ved sal.

Slik ein informant svarar på spørsmålet om utfordringane ligg i tilgangen på bustader:

Ja, det gjer nok det, og at folk kan flytte hit utan så stor risiko. Dei som flyttar til kommunen må bygge sjølve. Men det kostar meir å bygge enn å kjøpe.

Same informant følger opp dette med å seie at:

Personar som vil flytte hit, må kjøpe ein av dei bustadene som er her, men bustaden kan jo ofte vere for stor til den som skal bu der. Det er ikkje så store variasjonar i bustadene.

Dette inneber at det særleg blant dei kommunale informantane i dei minste kommunane i utvalet gjennomgåande er ei oppleving av at det stramme bustadtilbodet i kommunen set grenser for moglegheitene for mobilitet på bustadmarknaden. Dette gjeld både internt i kommunen, og mellom den aktuelle kommunen og nabokommunane. Det siste reduserer moglegheitene for innflytting til kommunen. Summen av dette opplevast å redusere relevansen av startlånsordninga når det gjeld å løysa dei bustadpolitiske og bustadsosiale utfordringane dei minste kommunane i utvalet opplever.

Som ein informant frå ein av dei minste kommunane i utvalet uttrykker det:

Startlånsordninga ville fått auka relevans med ein meir variert busetnad. Da kunne ho òg vorte aktuell for eldre.

Skal vi sjå etter mekanismene i dette, er vi nesten over i ein negativ spiral, der avgrensa omsetning av bustader i ein gjeven kommune, kombinert med høge bustadkostnader, i sum reduserer interessa til private entreprenørar for å bygge, som igjen reduserer mobiliteten. Ein informant frå ein av dei minste kommunane, opplever det slik:

I ein kommune som oss, må kommunen bygge leilegheitene sjølv. Det er modellen som er viktigare enn om startlånet blir brukt eller ikkje.

Same informant viser til at dette handlar meir om korleis knytte utbyggerar til seg. Ei mogleg løysing kunne ifølgje vedkommande vere å «*invitera til eit stort anbod om å bygge ut i dei åtte*



*kommunane, i kombinasjon med startlån.» Det kunne ifølge informanten vere «ein pakke som ville gitt oss noko. Kanskje utan Alver. Dei er så store.»*

Informanten seier vidare:

Saksbehandlinga av startlånsordninga i seg sjølv, blir på ein måte tafatt. Det handlar meir om å redusere sårbarheita i dei små kommunane. Så om vi kunne kombinert det med fleire måtar å gjere ting på, så tenker vi på det. Tenker vi berre på startlånsbiten, vil ikkje det løyse dette i seg sjølv.

Argumentet er med andre ord at startlånsordninga som verkemiddel isolert sett blir for snevar i forhold til dei utfordringane særleg dei minste kommunane opplever. Ordninga må kombinerast med andre grep skal ho ha effekt, og fortrinnsvis, i følge denne informanten, i ein modell der også utbyggarane er med. Same informant føyer også til:

I store kommunar er det jo utbyggarane som tar risikoen ved utbygging, i små kommunar er det kommunen.

Eit anna spørsmål som kjem opp er om mindre kommunar faktisk prioriterer startlånsordninga som eit bustadpolitisk verkemiddel. Dette blir tatt opp av ein av informantane i ein av dei mellomstore kommunane blant dei åtte, der bruken av ordninga har noko omfang. Det vedkommande siktar til, er at skal ordninga opplevast relevant, må ein òg sørge for romslegare låneramme hos Husbanken, slik at ein faktisk har noko å låne ut.

Bildet er likevel ikkje eintydig blant dei åtte kommunane i regionen. I ein kommune som Austrheim ser informantane eit potensial knytt til auka busetting, grunna utvidingane på Mongstad. Dette vil potensielt auke etterspurnaden etter bustader, og potensielt kunne auke relevansen av startlånsordninga. Likeins ser også informantar i kommunane som ligg tettast på Bergen, eksempelvis Vaksdal, eit potensial for tilflytting. Dette kan også auke etterspurnaden etter bustader og med det auke moglegheitene for nybygging.

Utfordringane kommunane i utvalet vårt opplever når det gjeld å få til utbygging, er ikkje berre knytt til låge prisar og omsetning, men også til store avstandar. Informantar frå dei fleste kommunane, viser til dette. Dette representerer ei utfordring for kollektivtilbodet, og særleg for eldre kan mangelen på bil i kombinasjon med avgrensa kollektivtilbod gje eit ønske om å bu i kommunesentera. Dette kan vere område som er pressa i utgangspunktet. Utbygging i distrikta opplevast òg, i særleg ein av kommunane, fort å kome i konflikt med omsyn til klima og miljø, noko som kan resultere i tunge planprosessar, før endeleg godkjent prosjekt.

Det er med andre ord nokre strukturelle vilkår som i alle fall i dei minste kommunane set grenser for bruken av startlån. Samstundes meiner fleire at det er eit potensial for auka bruk av ordninga på kort sikt, særleg blant eldre. Det gjeld særleg lån til rehabilitering. Kommunane får i avgrensa grad startlånsøknader frå eldre som ønsker å kjøpe ein mindre bustad. Som ein kommunal informant seier det:

Vi får ikkje mange søknader om startlån frå eldre. Eldre her i kommunen ønsker å flytte frå einebustader til leilegheiter. Det underliggende behovet er mykje større enn søknadsmengda, men det er fordi bustadene ikkje er der. Det er ikkje noko å kjøpe.

Konklusjonen verkar derfor å vere at særleg dei minste kommunane ser eit potensial for startlånsordninga, men mest avgrensa til rehabilitering av bustader for eldre. For kjøp og sal av bustader er bustadmarknaden for stram til at det er mogleg med særleg omsetning av bustader, og da er også relevansen av ordninga redusert. Kommunar som opplever ein

potensiell vekst i arbeidsplassar eller ligg tettare på Bergen, ser i større grad moglegheiter for vekst i folketalet, men dette er først på noko lengre sikt. Det kan gjere startlåsordninga relevant her, på mellomlang til lang sikt.

## 7 Potensial for interkommunalt samarbeid om startlån – rettslege problemstillingar

### 7.1 Rettslege rammer for startlånsforvaltning

Interkommunalt samarbeid om startlån er regulert i fleire ulike lovverk. Sentralt står sjølvstendig regelverket om dei ulike formene for interkommunalt samarbeid, men for å finne ut kva for former som kan brukast for denne oppgåva, må vi også gå nærare inn i reguleringa om kva for forvaltingsoppgåve startlån er.

Startlån er regulert i forskrift 18. november 2019 nr. 1546 om lån frå Husbanken kapittel 5, som er gjevne med heimel i lov 29. mai 2009 nr. 30 om Husbanken. Formålet med startlån er å bidra til at personar med langvarige bustadfinansieringsproblem kan skaffe seg ein eigna bustad og behalde han, jf. forskrift om lån frå Husbanken § 5-1. Husbanken gjev lån til kommunar for vidare utlån av startlån til enkeltpersonar jf. forskrift om lån frå Husbanken § 5-2 første ledd. Kommunen kan så gje startlån til personar som ikkje får lån eller tilstrekkeleg lånebeløp i ordinære kredittinstitusjonar jf. forskrift om lån frå Husbanken § 5-2 andre ledd.

Utgangspunktet er at startlån skal tildelast etter ei behovsprøving der det skal leggast vekt på om ein kan forvente at søkaren vil ha langvarige problem med å finansiere eigd bustad og om han har nytta moglegheit til sparing innanfor dei rammene inntekter og naudsynte utgifter til livsopphald gjev, jf. forskrift om lån frå Husbanken § 5-4 første ledd. Sjølv om desse vilkåra ikkje er oppfylte, kan startlån gjevast i situasjonar som er nemnde i andre ledd i denne paragrafen, mellom anna for å sikre arbeidskraft og næringsutvikling i kommunen, jf. forskrift om lån frå Husbanken § 5-4 fjerde ledd bokstav c. På denne måten opnar forskrifta for at kommunen og kan ta distriktpolitiske omsyn i behandlinga av startlånsøknader.<sup>25</sup> På denne måten blir kommunen ansvarleg for lånebeløpet overfor Husbanken, medan den enkelte som får startlån blir ansvarleg overfor kommunen.

Rett til bustad har eit visst menneskerettsleg vern, men regelverket om startlån gjev ikkje individuelle rettar til denne forma for støtte. Husbanken har plikt til å behandle lånesøknader frå kommunane, medan kommunane «kan» gje startlån, jf. forskrift om lån fra Husbanken §§ 5-2 og 5-3. For at dei skal kunne gje startlån, må vilkåra i lov og forskrift vere oppfylte, men sjølv om desse vilkåra er oppfylte, har ikkje kommunane plikt til å gje startlån.

For å klarlegge kva for interkommunale samarbeid som kan nyttast for startlån, må vi ta stilling til om vedtak om tildeling av startlån eller avslag på søknad om startlån er eit enkeltvedtak eller ikkje etter reglane i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Ei avgjerd om tildeling av startlån vil vere ein «avgjørelse» som er «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer» etter fvl. § 2 første ledd bokstav a. Det er likevel eit spørsmål om eit vedtak om startlån gjeld «utøving av offentlig myndighet», som også er ein del av denne føresegna. Når det dreier seg om ytingar som nokon har rettsleg krav på, vil det vere klart at det dreier seg om utøving av offentlig myndighet. Men det same gjeld og for avgjerder om støtte som til ein viss grad bygger på skjønn, sjå for eksempel Rt. 2002 s. 19 s. 34 og Eckhoff/Smith Forvaltningsrett (12. utgave) s. 269. Det som kan tale imot at avgjerda gjeld utøving av offentlig myndighet, er at ho gjeld eit låneopptak. Privatrettslege avtaler er i utgangspunktet noko anna enn utøving av offentlig myndighet, og lån frå offentlege institusjonar har ikkje vore sett som «vedtak», sjå jnr 1962/8E om tilskott frå Statens landbruksbank (omtalt i Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 3. opplag

<sup>25</sup> <https://www.husbanken.no/person/situasjon/distrikt/>

2024 s. 90). Men i denne saka var det vektlagt at utlånsvilkåra var tilnærma like utlånsvilkåra i private låneinstitusjonar. Og både Lovavdelinga og Sivilombudet har kome til at etableringslån formidla frå Husbanken må sjåast som enkeltvedtak, sjå Woxholth Forvaltningsloven med kommentarar 5. utgave 3. opplag 2024 s. 90. I saker om startlån er vi utanfor den privatrettslege sfæren i og med at låntakarane her ikkje ville fått lån i den private marknaden. Moglegheita deira til å få lån avheng av at kommunen finn at vilkåra i regelverket er oppfylte og vel å gje lånet. Kommunen må treffe ei avgjerd med grunnlag i kompetansen gjeve i lov, som i neste omgang kan opne for at det blir inngått ein låneavtale. Det mest nærliggande er dermed å karakterisere ei avgjerd om tildeling av startlån som utøving av offentlig myndigheit. Vi må difor legge til grunn at ei avgjerd om tildeling av startlån er eit vedtak som fell inn under fvl. § 2 første ledd bokstav a. Sidan det og gjeld «rettigheter til en eller flere bestemte personer», er det også å rekne som enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

Oppfølging av lån som er misleghaldne er i utgangspunktet oppfølging av eit kontraktsforhold, og ikkje myndighetsutøving, men det kan omfatte ei rekke rettslege tiltak som til dømes realisering av pant mv. Vi går ikkje nærare inn på dei rettslege rammene for inndrivingsarbeidet her.

Saksbehandlinga i kommunen kan delast inn i stadium – rettleiing, saksbehandling og vedtak og til slutt tilbakebetalingsfasen. Sidan startlån er eitt blant fleire element i det bustadsosiale arbeidet i kommunane, kan alle desse stadia gjelde både startlån isolert sett og andre bustadsosiale verkemiddel.

Kommunen kan gje eigne retningslinjer i samsvar med forskrifta, jf. Husbankens rettleiar kapittel 14. Det vil variere i kva grad kommunane har slike retningslinjer og innhaldet varierer også. Beløpsgrense for bustadkjøp, inntektskrav og krav om butid er eksempel på kva slike retningslinjer kan handle om.

Ved søknad om lån skal Husbanken si søknadsløysing brukast, jf. forskrift om lån fra Husbanken § 5-2 andre ledd og § 7-2. Denne føresegna skal gjelde «tilsvarende for kommunen med mindre annet er fastsatt». Denne søknadsløysinga gjev også ei form for rettleiing til søkerane, mellom anna om kva for opplysningar som må gjevast og korleis dei skal dokumenterast. I så måte er ho også ei støtte for saksbehandlinga.

Interkommunalt samarbeid kan skje i eigne rettssubjekt. Delegering av kompetanse til andre rettssubjekt er regulert i kommuneloven § 5-4. Første ledd regulerer tilgangen til å delegere myndigheit til å treffe vedtak i saker som gjeld lovpålagte oppgåver. I slike tilfelle er det høve til å delegere myndigheit «så langt lovgivningen åpner for det». For oppgåver som ikkje er lovpålagte, seier kommuneloven § 5-4 andre ledd at dei berre kan delegerast viss dei ikkje har «prinsipiell betydning».

Spørsmålet her er først om startlånforvaltninga er ei «lovpålagt oppgave» for kommunane. Over viste vi at startlån er regulert i lov og forskrift, og at kommunane kan velje om dei vil gje lån dersom vilkåra i forskrifta er oppfylte. Det er også opp til kommunane sjølve om dei vil ta opp lån frå Husbanken til bruk for startlån i det heile tatt og kor stort det samla beløpet skal vere. Dette er altså ei lovregulert oppgåve, men kommunane har ikkje plikt til å utføre oppgåva. Dette kan tale for at oppgåva ikkje er «lovpålagt». Samstundes er det gjeve ein kompetanse til kommunane i lova, og bruken av denne kompetansen er gjeven omfattande regulering. Dette er ei forvaltingsoppgåve som lovgjevar heilt klart har meint at kommunane skal ha, og lovgjevar har også tatt stilling til korleis oppgåva skal utførast. Det vil vere i samsvar med omsyna bak kommuneloven § 5-4 første ledd at denne forvaltingsoppgåva blir

sett på som lovpålagt. Det må derfor vere grunnlag for å konkludere med at startlånforvaltinga er ei lovpålagt oppgåve i denne samanhengen.

Vi er altså i kommuneloven § 5-4 første ledd, og må da også vurdere om «lovgivningen åpner for» slik delegering. Den aktuelle lovgjevinga er her Husbankloven med forskrift. Kommuneloven krev ikkje heimel i den forstand at særlova eksplisitt må opne for delegasjon, jf. Prop. 46 L (2017–2018) s. 67. Om det er opna for delegasjon til andre, kjem an på ei konkret vurdering av samtlege rettskjelder. Kva for myndigheit det er aktuelt å delegere, kven det er aktuelt å delegere til, om det er tradisjon for delegering på det aktuelle rettsområdet, og behovet for delegasjon til andre vil vere sentrale moment. (Ingun Sletnes og Roald Hopsnes, *Kommuneloven. Lovkommentar, § 5-4. Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter*, *Juridika* (kopierte 24. mai 2024). Ein gjennomgang av Husbankloven med forarbeid gjev ikkje grunnlag for å slutte at dette spørsmålet har vore vurdert av lovgjevar da lova blei vedteken. I så måte er det heller ikkje noko som viser motførestillingar mot å la andre behandle saker om startlån. Det er heller ikkje praksis som bidrar til å klarlegge dette. Det er langvarig praksis for at inndrivning av startlån blir gjort av eksterne, utan at dette nødvendigvis seier noko om høvet til å delegere myndigheit til å treffe enkeltvedtak. Dersom ein kjem til at det er eit sterkt behov for å legge forvalting av startlån til eit interkommunalt samarbeid, er det vanskeleg å finne særlege omsyn som skulle tilseie at lovgjevinga set ein slik skranke. Med grunnlag i dette kan vi slutte at den aktuelle lovgjevinga her opnar for delegering til andre rettssubjekt.

Dersom forvalting av startlånet ikkje blir sett som lovpålagt, må vi over i kommuneloven § 5-4 andre ledd, og spørsmålet er da om saker om startlån har «prinsipiell betydning» eller ikkje. Det er i stor grad opp til den enkelte kommunen sjølv å vurdere kva som er prinsipielle saker. Som eit utgangspunkt vil nok ikkje saker om startlån bli rekna som prinsipielle i denne forstand, slik at det vil vere anledning til å delegere til andre.

Dersom startlånforvaltinga skal leggest til interkommunalt samarbeid, er det også eit spørsmål om det finst ei ordning for interkommunalt samarbeid som kan brukast til nettopp denne oppgåva. Her har det særleg vekt at forvalting av startlånsordninga inneber å treffe enkeltvedtak, slik at det må vurderast om dei særlege lovmessige skrankane for å legge slik myndigheit til andre enn den enkelte kommunen gjer seg gjeldande.

Eit utgangspunkt her er at reguleringa om tilgang til å legge kompetanse til å treffe enkeltvedtak i kapitla i kommuneloven om dei ulike samarbeidsmodellane er sett som lex specialis i høve til kommuneloven § 5-4 (Sjå tolkingsuttale frå Kommunal- og distriktsdepartementet i TUDEP-2021-1418). Dette kjem vi tilbake til under dei ulike samarbeidsformene.

## 7.2 Rammer i personopplysningsregelverket

Husbanken og kommunen har grunnlag for å hente inn og behandl opplysningar som er naudsynte for å behandle søknader om startlån (og bustadtilskott) og forvalte eller kontrollere innvilga lån (eller tilskott) i Husbankloven § 10. Det er lagt til grunn at helseopplysningar krev samtykke, sjå <https://startlan.husbanken.no/soknad/663debbe5a579236d298e575/samtykke>. Forholdet mellom lovgrunnlaget for behandling av personopplysningar i Husbankloven § 10 og GDPR var omtalt slik i forarbeida til Husbankloven § 10:

«Personvernforordninga i EU blei vedteken i april 2016 og gjeld i medlemsstatane i EU frå 25. mai 2018. Forordninga skal gjennomførast i norsk rett. Forordninga vil ikkje føre til endringar i dei grunnleggande

prinsippa i personvernretten, og ein reknar ikkje med at ho vil få vesentlege konsekvensar for lovforslaget.» Prop.118 L (2016–2017) Endringar i husbankloven (handsaming av personopplysningar) s. 9.

Vi går ikkje nærare inn på om kommunane har rettsleg grunnlag for å behandle personopplysningar i forvaltning av startlånsordninga her. Spørsmålet er om dei kan overlate behandling av personopplysningar som følger med forvaltning av startlånsordninga til eit interkommunalt samarbeid.

I samband med vedtakinga av reglane om vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgåvefelleskap ved ny kommunelov i 2018, blei det lagt til grunn at behandling av personopplysningar i slikt interkommunalt samarbeid krev at ein inngår ein databehandlaravtale jf. personvernforordninga art. 28. (Sjå Prop.46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 174 og 176. Ein slik avtale skal sikre at personopplysningane blir behandla i samsvar med regelverket og set ei klar ramme for korleis databehandlararen kan behandle opplysningar. (Sjå [Hvordan lage en databehandlaravtale? | Datatilsynet](#)) Dersom databehandlaravtalen og oppfølga av han oppfyller krava i personvernforordninga, vil det vere høve til å legge behandlinga av personopplysningar i interkommunalt samarbeid.

### 7.3 Kva for interkommunale samarbeidsformer kan nyttast?

Det følger av kommuneloven § 17-1 at kommunar kan utføre felles oppgåver gjennom eit interkommunalt samarbeid. Saksbehandling og avgjerd i saker om startlån er å utføre ei slik oppgåve. Slikt samarbeid skal skje i eit interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgåvefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, ei foreining eller på ein annan måte som det er rettsleg tilgang til, jf. kommuneloven § 17-1 andre ledd. I utgangspunktet er det altså ganske mange organiseringsformer som er aktuelle.

Når avgjerd i saka er eit enkeltvedtak, er valfridomen mellom dei ulike organiseringsformene for interkommunalt samarbeid ikkje like vid.

Det kan vere ein moglegheit å legge saksbehandlinga i eit interkommunalt samarbeid, medan vedtak blir gjort i den enkelte kommunen. Dette skjer til dømes på området samfunns- og arealplanlegging, der eit interkommunalt plankontor løyser faglege og administrative oppgåver for den enkelte kommunen og førebur saker som skal behandlast i kommunestyra og andre folkevalde organ i kommunane. Slik kan det skapast sterkare fagmiljø samstundes som dei folkevalde organa i den enkelte kommunen har vedtakskompetansen.

Den enkelte kommunen kan ta opp lån hos Husbanken og står ansvarleg for dette lånet. Slikt låneopptak avgjer kor mykje som kan lånast ut vidare frå den enkelte kommunen frå år til år. Her legg vi til grunn at det ikkje er aktuelt å gjere denne delen av kommunane si saksbehandling innafor ramma av eit interkommunalt samarbeid. Oppfølging av startlån som blir misleghaldne er eit omfattande arbeid som reiser utfordringar som er ganske forskjellige frå det som inngår i å saksbehandle og treffe vedtak når nokon søker om startlån. Kommunane må ta stilling til om det interkommunale samarbeidet også skal omfatte denne delen av arbeidet med startlån.

## 7.4 Dei ulike organiseringsformene

I det følgjande beskriv vi ikkje dei ulike samarbeidsmodellane like mykje i djupna, sidan relevansen dei har for samarbeid på startlånsområdet vil variere. For å teikne eit heilskapsbilde, inkluderer vi hovudtrekka i denne oversikten.

### 7.4.1 Interkommunalt politisk råd

Interkommunalt politisk råd er regulert i kommuneloven kapittel 18. Modellen er spesielt utvikla for samarbeid om politiske saker og ikkje for å produsere tenester. Forarbeida til kommuneloven legg opp til at samarbeid om tenester skal organiserast etter andre samarbeidsmodellar, der kommunalt oppgåvefelleskap etter reglane i kapittel 19 og vertskommunemodellen etter kapittel 20 er mest aktuelle modellar, sjå Prop. 46 L (2017-2018) om ny kommunelov s. 176). Det følger av kommuneloven § 18-1 andre ledd første setning at eit interkommunalt politisk råd ikkje kan gjevast myndigheit til å treffe enkeltvedtak, men det er gjort unntak for å «forvalte tilskuddsordningar». Behandling av søknader om startlån fell nok inn under å forvalte ei tilskottsordning, men har også preg av å yte teneste, og bør nok helst organiserast i ein meir eigna modell. Oppfølging av misleghaldne lån bør heller ikkje leggest til eit interkommunalt politisk råd.

### 7.4.2 Kommunalt oppgåvefelleskap

Kommunalt oppgåvefelleskap er regulert i kommuneloven kapittel 19. Kommunalt oppgåvefelleskap er ein modell for interkommunalt samarbeid som særleg skal legge til rette for «produksjonssamarbeid», som blir brukt om samarbeid om *ei* oppgåve eller teneste for å oppnå betre kvalitet og effektivitet på den aktuelle oppgåva eller tenesta, sjå Prop. 47 L om ny kommunelov (2017-2018) s. 168-169. Dette skal vere ein modell for ein enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid som ikkje krev omfattande lovregulering.

Kommunalt oppgåvefelleskap kan på same måte som interkommunalt politisk råd ikkje ha myndigheit til å treffe enkeltvedtak, men med unntak for å forvalte tilskottsordningar, jf. kommuneloven § 19-1 andre ledd. Spørsmålet her er om forvaltning av startlån er forvaltning av «tilskuddsordning». Ordlyden i lova og forarbeida seier ikkje noko nærare om kva som ligg i å forvalte tilskottsordningar. Lån og tilskott er som utgangspunkt to ulike ting, men det er kanskje ikkje heilt utelukka at eit lån på vilkår som ikkje kan oppnåast i marknaden også kan vurderast som eit tilskott. På dette området er likevel språkbruken kanskje medvite valt med omsyn til dette, i og med at startlån og bustadtilskott er to ulike ordningar. Det taler også mot å sjå startlån som ei tilskottsordning at startlån er regulert i lov og forskrift og ikkje gjennom budsjettvedtak og føringar. Det er vidare nettopp tilskottselementet som gjer avgjerder om startlån til enkeltvedtak, og det vil moglegvis gje dårleg samanheng i regelverket dersom det same elementet også skulle gje grunnlag for unntak. Svaret på denne problemstillinga er ikkje heilt opplagt, men konklusjonen så langt er at startlånsordninga ikkje fell inn under forvaltning av tilskottsordningar. Dermed er det ikkje tilgang til å legge vedtaksmyndigheit i forvaltninga av startlånsordninga til eit kommunalt oppgåvefelleskap.

Den enkelte samarbeidskommunen kan påverke arbeidet i det kommunale oppgåvefelleskapet gjennom å delta i representantskapet, som er eit obligatorisk organ og det øvste organet i samarbeidet, sjå kommuneloven § 19-3 første ledd. I tillegg skal det opprettast ein skriftleg samarbeidsavtale, jf. koml. § 10-4 første ledd. Her skal mellom anna

den økonomiske fordelinga mellom partane i samarbeidet vere regulert i tillegg til kva for oppgåver oppgåvefellesskapet skal ivareta.

Det vil vere viktig å avklare korleis forholdet mellom det lånet den enkelte kommunen tar opp i Husbanken og forvaltinga av midla i oppgåvefellesskapet skal vere regulert, kva som skjer med evt. meir- eller mindreforbruk mv. Det må også klarleggast kva for føringar frå den enkelte samarbeidskommunen som skal gjelde for det som blir utført i regi av det kommunale oppgåvefellesskapet.

### 7.4.3 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 inneber delegering av myndigheit frå ein kommune til ein annan kommune, som da blir definert som vertskommune. Formålet med samarbeidsforma er å legge til rette for samarbeid om lovpålagte oppgåver. I ein slik modell kjem fort spørsmålet om makt og styring opp. Vertskommunen gjennomfører oppgåva som er lagt til samarbeidet, og har slik ein heilt eigen innverknad på oppgåveløysinga.

Vertskommunesamarbeid er den samarbeidsforma som er særskilt utforma for interkommunalt samarbeid om oppgåver som inneber myndigheitsutøving, både å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. koml. § 20-1 første ledd. Slikt samarbeid kan skje som administrativt vertskommunesamarbeid jf. koml. § 20-2. Alternativt kan samarbeidet skje som vertskommunesamarbeid med felles, folkevald nemnd jf. koml. § 20-3. Kvar deltakarkommune skal vere representert med to eller fleire medlemmar i nemnda. I praksis er det administrativt vertskommunesamarbeid som utgjer det klare fleirtalet av vertskommunesamarbeida.

Vertskommunesamarbeid kan vere ei velegna samarbeidsform for behandling av startlånsaker. Samstundes kan det vere krevjande å finne ein god balanse mellom kommunane i organiseringa av samarbeid. Det er sjølvstøtt ein føresetnad at ein av kommunane vil vere vertskommune. Den enkelte samarbeidskommunen kan instruere vertskommunen om korleis oppgåva skal utførast for saker som gjeld eigen kommune, jf. kommuneloven § 20-2. Samarbeidskommunen kan også omgjere vedtak etter regelen i fvl. § 35, med unntak for tilgangen til omgjering etter fvl. § 35 tredje ledd.

Samanfattande kan ein samarbeidskommune i eit administrativt vertskommunesamarbeid styre gjennom innhaldet i samarbeidsavtalen, utforming av delegasjonsvedtaka og eventuelle generelle instruksar. Endring av samarbeidsavtale og delegasjonsvedtak kan vere tungt å gjennomføre, slik at høvet til å påverke ivaretakinga av oppgåva i vertskommunen er klart størst i fasen der samarbeidet blir etablert.

Kommunane må ta stilling til om eit vertskommunesamarbeid om startlån også skal omfatte oppfølging av misleghaldne lån.

### 7.4.4 IKS

Eit interkommunalt selskap er eit eige rettssubjekt som er regulert i lov om interkommunalt selskap (IKS-loven). Som samarbeidsform bygger IKS på selskapsrettslege prinsipp, men med tilpassing til kommunal sektor. Lova er utforma med tanke på verksemdar som har egne inntekter og som har innslag av næringsverksemd, sjå Ot.prp. nr. 34 (1997-1998) s. 46. Det er likevel ikkje eit rettsleg krav om at eit interkommunalt selskap må drive næringsverksemd, og samarbeidsforma kan nyttast for frivillige og lovpålagte oppgåver for kommunane. Deltakarane heftar for ein prosentdel eller ein brøkdel av selskapet sine



forpliktingar (pro rata ansvar), men dei kan ikkje ta på seg eit solidarisk ansvar for heile gjelda til selskapet.

Eit interkommunalt selskap får delegert myndigheit til å treffe vedtak jf. koml. § 5-4, sjå omtalen ovanfor. Generelt kan eit interkommunalt selskap vere eigna også ved individretta tenester. Samstundes må den sektorspesifikke lovgivinga opne for det, om det skal vere aktuelt å gjere enkeltvedtak. Som nemnt seier ikkje Husbankloven med forskrift noko spesifikt om delegering av startlånvedtak, men vi kom til at dette lovverket ikkje er til hinder for delegering etter koml. § 5-4 første ledd og heller ikkje etter andre ledd dersom det skulle vere aktuelt.

Både vertskommunemodellen og IKS kan vere aktuell samarbeidsform der større oppgåver krev spesialisert kompetanse. Begge formene kan vere eigna dersom målet er større volum på startlånforvaltinga og sterkare fagmiljø. Viss ein samanliknar med andre selskapsformer, gjev IKS kommunestyret noko meir innverknad. Til dømes må endringar i selskapsavtalen ha godkjenning i kommunestyra. Aksjeselskap blir vanlegvis oppretta for å ivareta forretningsverksemd, og vi går ikkje nærare inn på denne organiseringsforma her.

#### 7.4.5 Andre samanslutningsformer

Kommunar kan gå saman om å stifte samvirkeføretak og foreiningar. Dette er ikkje kommunespesifikke samarbeidsformer, og sjølv om dei er tilgjengelege for kommunane, ser vi dei ikkje som aktuelle for startlånforvalting, og vi går ikkje inn på desse formene her.

#### 7.4.6 Samarbeidsformer utan organisatorisk overbygging

Kommunar kan kjøpe tenester av andre kommunar utan særskild organisatorisk overbygging. Dette kan i alle fall omfatte saksbehandling i saker om startlån, men det må vurderast særskilt om kommunar innanfor ein slik modell også kan delegerer vedtaksmynde. I tråd med omtalen av kommuneloven § 5-4 og ein mogleg skranke i Husbankloven og forskrifta om startlån over, er det ei opning for å delegerer vedtaksmynde på startlånområdet. Det kan vere grunn til å vurdere dette ulikt når delegering skjer utan organisatorisk overbygging. Bernt og Overå har uttrykt skepsis til delegering utan «særskilt begrunnelse» i særlovgevinga, og dersom det dreier seg om delegering av ikkje lovpålagt oppgåve, bør det «utvises varsomhet», særleg dersom det er tale om rettssubjekt med dominerande privat eigarskap, sjå Oddvar Overå og Jan Fridhtjof Bernt Kommuneloven 2018 med kommentarer (2019) s. 53. Ved slike avtalar må kommunane også vere merksame på krava om anbod mv. i anskaffingsregelverket, men merk at det er gjort unntak for avtalar om tenester som inneber utøving av offentleg myndigheit, sjå anskaffingsforskrifta § 2-4 bokstav h, som viser til EØS-avtalen artikkel 39 jf. artikkel 32.

I tillegg kan kommunane sjølv sagt ha fagleg samarbeid utan behandling av enkeltsaker på heilt uformelt grunnlag der dei diskuterer og lærer av kvarandre og der fagpersonar kan dele erfaringar og rådføre seg med kvarandre.

### 7.5 Vurdering

Økonomisk sett er det stor skilnad mellom interkommunale samarbeid der kvar enkelt kommune heftar for sin del av forpliktingane og interkommunale samarbeid der kommunane heftar solidarisk for forpliktingane. Dette må ha merksemd ved etablering av det interkommunale samarbeidet og undervegs i samarbeidet.

Ut frå eigenskapane ved startlån som forvaltingsoppgåve, framstår administrativ vertskommune og interkommunalt selskap som mest aktuelle samarbeidsformer, medan kommunalt oppgåvefellesskap kan vurderast avhengig av om samarbeidet skal omfatte berre saksbehandling og ikkje å gjera vedtak.

Det er fleire fordelar med interkommunalt samarbeid, mellom anna vil det gje høve til å skape eit godt fagmiljø der saksbehandlarane får fleire saker å arbeide med. Det som kan vere ei utfordring med interkommunalt samarbeid om startlån, er kommunane sitt individuelle ansvar som låntakarar overfor Husbanken. Dette må handterast særskilt. Det same gjeld behovet for å sjå dei bustadsosiale verkemidla til kommunane i samanheng og også å sjå bruk av bustadsosiale verkemiddel i samanheng med andre velferdstenester. Eit interkommunalt samarbeid som berre omfattar startlån vil bli ganske snevert, medan eit interkommunalt samarbeid som omfattar eit breitt spekter av velferdstenester vil bli svært omfattande. Det kan bli ei utfordring for kommunane som skal samarbeide om å finne ei riktig innretting på breidda i kva dei skal samarbeide om.

Valet om å inngå kommunesamarbeid om denne oppgåva er avhengig av ei rekke ulike faktorar som ikkje først og fremst er av rettsleg art. Dersom det er eit ønske om samarbeid, er også valet av samarbeidsform tufta på vurderingar av kva som tener formålet best. Til slutt bør det også nemnast at ulike interkommunale samarbeid kan regulerast på ulike måtar innanfor det rettslege rammeverket. Dette må komme til uttrykk i samarbeidsavtalar, vedtekter mv. Fordeling av fordelar og ulemper og moglegheiter for måloppnåing lener seg i stor grad på slike styringsdokument og sjølv sagt også på den løpande styringa av det interkommunale samarbeidet.

## 8 Behovet for interkommunalt samarbeid kommunane imellom på området startlån

I dette kapittelet er det overordna temaet kva for behov dei åtte kommunane i region Nordhordland opplever dei må ha i eit interkommunalt samarbeid om startlånsordninga, under dette, kva delar av prosessen dei eventuelt ser kunne vore aktuelt for eit samarbeid. Dette vil vi sjå i lys av dei modellane for interkommunalt samarbeid som er drøfta i kapittel 7 og dei erfaringane kommunane har med saksbehandling og vedtak knytt til startlån, slik vi drøfta i kapittel 6. Kva fordelar og ulemper ser dei kommunale informantane ved eit formalisert samarbeid, knytt til ulike delaktivitetar i behandlinga av ein startlånsøknad.

I avslutninga i kapittelet drøftar vi innspel frå kommunane på alternative strategiar for å auke bruken av startlån.

### 8.1 Kommunane sine vurderingar av interkommunalt samarbeid på området startlån

#### 8.1.1 Behov for samarbeid, men også for kontroll

Samanhengen mellom talet på søknader, bygging av erfaring og kunnskap, og opplevd behov for interkommunalt samarbeid på startlånsfeltet synest å vera svært klar. Ein kommune som Alver, som både har bustadkontor og ei større mengd årlege startlånsøknader, opplever å ha bygd tilstrekkeleg saksbehandlings- og vedtakskompetanse og -kapasitet på området, medan dei mindre kommunane har få søknader og derfor, mindre erfaringar og kunnskap kring prosessane. Informantar frå bustadkontoret til Alver kommune opplever som følge av dette, at det er avgrensa kor mykje dei oppfattar at kommunen har å vinne på eit interkommunalt samarbeid.

Blant kommunane med færre søknader i året, og meir avgrensa erfaringar, kjem det fram ei tydelegare interesse for interkommunalt samarbeid. Dette gjeld særleg sjølve saksbehandlingsprosessen, korleis ein går fram i dialog med søkar, kva forhold ein skal vektlegge i skjønnet, på kva måte og kor mykje, eller med andre ord, korleis utøve eit rimeleg skjønn. Dette er forhold som både går på saksbehandlinga, og på sjølve vedtaket.

Alle kommunane gjev uttrykk for at dei ønsker å halda på kontrollen over saksbehandlinga. Dette gjeld ikkje minst sjølve vedtaket. Det er eit klart funn at behovet for samarbeid først og fremst opplevast på det uformelle planet, utan formaliserte, institusjonaliserte modellar, og da knytt til saksbehandlinga. Dette for å kunne drøfte saker meir uformelt, utveksle erfaringar, korleis vektlegge den informasjonen som blir samla inn, med vidare. Sjølve vedtaket vil alle kommunane i denne studien ta ansvaret for internt i kommunen.

Sjølv om kommunane var svært tydelege på dette, og semja brei blant informantane våre, var det òg i ein av dei mindre kommunane ein informant som argumenterte for at om saksbehandlinga skulle gå føre seg i eit interkommunalt forum, måtte dette òg omfatte sjølve vedtaket. Informanten uttrykte skepsis til moglegheitene kommunen ville ha, til å gjere ei sjølvstendig vurdering av ein søknad, som allereie er saksførebudd av eit spesialisert interkommunalt system. Da blei det fort til at ein følgde den tilrådinga som blei gjeven. I eit slikt tilfelle kunne det vere naturleg, ifølge informanten, at det interkommunale samarbeidsorganet òg fatta det endelege vedtaket. Men primært var ønsket òg her, at ein berre etablerte eit uformelt samarbeid.

Verdt å merke seg i denne samanhengen er også at det internt i både små og mellomstore kommunar i nokon grad eksisterer eit tverrsektorielt samarbeid, når ein behandlar søknader om startlån. Gjeve at kommuneadministrasjonane ikkje er så store i fleire av dei aktuelle kommunane, viser fleire kommunale informantar til tett kontakt mellom anna med pleie- og omsorgssektoren, og økonomiavdelinga eller andre som er relevante for dei vurderingane som ligg til grunn for behandling av startlånsøknader. Ein kommune viser også til at førespurnaden om mogleg startlån nokre gongar kjem via Nav, og at den aktuelle kommunen, gjennom kontakt med Nav, får ei vurdering av det økonomiske bildet som blir presentert i søknaden.

## 8.2 Kva er dei viktigaste argumenta mot eit formalisert samarbeid?

Dei åtte kommunane i denne studien fremjar fleire argument for kvifor dei ikkje ønsker eit formalisert samarbeid på startlånsfeltet. Dette gjeld anten det er snakk om vertskommunemodellen eller andre former for formelt samarbeid. Desse argumenta omfattar både det prosessuelle ved startlånsbehandlinga, det vil seie saksbehandlinga, og vedtaket. Utgangspunktet slik dei fleste kommunale informantane våre skisserer det, er at kommunane er så ulike med omsyn til storleik, topografi, moglegheiter for bustadbygging, potensial for innflytting og pendling, talet på søknader om lån og anna, at det er krevjande å finne fram til felles prioriteringsstandardar når det kjem mellom anna til risiko og skjønn. Dette er relevant både opp mot vurderingar av beteningsevna til låntakar, dei enkelte behova til søkar og moglegheiter på den lokale bustadmarknaden. Dette kjem på ulike måtar til uttrykk i dei argumenta informantane våre gjev mot eit formalisert interkommunalt samarbeid innanfor rammene av eksempelvis eit vertskommunesamarbeid.

Utfordringane varierer også avhengig av avstand til Bergen og tilgjenge til kommunikasjon. Dette legg premiss for potensialet for inn- og utpendling. Eksempelvis er Alver, Osterøy og Vaksdal tettare på Bergen enn kommunar som Gulen og Fedje. I den grad bustadprisane er lågare her enn i Bergen, kan ein håpe på ein tilvekst av personar som jobbar i Bergen. Alternativt, som ein informant i ein av desse tre kommunane gjev uttrykk for, kan dei oppleve at personar med låge inntekter, som uføretrygda og andre, søker startlån i desse kommunane utanfor Bergen. Grunnen til dette er at bustadprisane her gjennomgåande er noko lågare enn i Bergen. Dette kan vere søkarar kommunane sjølve vil ønske å vurdere, ifølge ein av våre kommunale informantar.

Overordna synest dei åtte kommunane å vere opptekne av å ikkje miste kontroll over korleis ordninga blir forvalta i kommunen deira og korleis kommunane her forpliktar seg. Som vist ovanfor, kapittel 7, baserer ordninga seg på at kommunane tar opp lån i Husbanken, som dei i samarbeid med staten, er ansvarlege for. I den grad det oppstår misleghald, må derfor kommunane delvis stå ansvarlege for dette, overfor Husbanken. Kommunane ønsker difor sjølve å gjere dei risikovurderingane eit lånetilsegn inneber.

Generelt framstår likevel målfunksjonen til kommunane å vere ganske eins. Dei aller fleste ønsker dels å demme opp for utflytting dels ønsker dei at nye innbyggjarar flyttar til kommunen. Som følge av dette synest dei fleste kommunane å vere villige til å ta ein risiko for misleghald fordi dei ser startlån som eit mogleg verkemiddel for å nå desse måla. Dette gjer dei motvillige til å ha standardiserte reglar eksempelvis når det gjeld betalingsevna til lånsøkarane. Kommunane ønsker her å vere fleksible. Er det ein lånsøkar kommunen ønsker skal bli buande, eventuelt flytte til kommunen, føretrekker dei å kunne vere meir fleksible.

Fleire kommunar viser nettopp til fleksibilitet som eit sentralt argument for å halde på eigenkontroll over saksbehandling og tildeling av startlån. Gjennomgåande er det ei direkte oppleving, særleg blant informantane i dei mindre kommunane, at det ved eit interkommunalt samarbeid oppstår ein distanse til det sakskomplekset ein skal saksbehandle. Dette går særleg på moglegheitene for å gjere tilpassingar til spesielle omstende. I dei mindre kommunane visar informantane våre til at folk i større grad kjenner kvarandre, den enkelte sine sterke og kanskje svake sider, i nokon grad, i alle fall når det gjeld tilknytning til arbeidslivet. Eit døme det blir vist til av ein informant, er om ei av hovudinntektene i hushaldet er knytt til fiskeindustrien, og ein tilsett i kommunen veit at inntekta til lånsøkar vil variere avhengig av moglegheitene i havet. Dette kan lokalt gjere saksbehandlarane meir fleksible med omsyn til å vurdere beteningsevne, enn det ein er redd vil vere tilfellet ved eit interkommunalt samarbeid. Denne kjennskapen til saka, personane og konteksten viser informantar i dei fleste kommunane til som ei utfordring ved eit interkommunalt samarbeid. Ein av dei mindre kommunane i utvalet visar til at dei «*gjer tilpassingar, lirkar det til*» og er redd moglegheitene for det blir reduserte eller borte ved eit interkommunalt samarbeid på startlånfeltet. Argumentet er at eit slikt interkommunalt system blir meir avhengig av standardiserte kriterium, for slik å kunne yte søknadene rettferd.

Ein av de mindre kommunane i utvalet legg likevel mindre vekt på lokalkunnskap i denne samanhengen. Argumentet er at så vidt mange i administrasjonen uansett ikkje bur i kommunen.

Nær alle av kommunane i denne studien vektlegg moglegheitene, til å kunne fleksibelt, behandle søknader om startlån for personar som er kjende av kommunen, og som ein lokalt har tru på at vil klare å betene lånet på sikt, sjølv om beteningsevna på kort sikt er usikker. Dette gjeld òg bebuarar i kommunale bustader, som blir følgde opp av kommunen. I argumentet om fleksibilitet ligg det òg inne ein føresetnad om at ein lokalt kjenner bustadmarknaden betre enn ein vil ha moglegheit for der ein vel ei løysing med interkommunalt samarbeid. Dette blir òg antekt å komme til nytte ved rettleiing om kva område av kommunen som er best tilpassa økonomien til den enkelte. Kommunane viser til store interne variasjonar i bustadmarknad og bustadprisar. Nokre kommunar har mange bygder og det kan berre vere snakk om å flytta seg ti minutt med bil, så kjem ein over til ein heilt annan bustadmarknad. Desentralisert ansvar kan òg, ifølge fleire informantar, gje ein annan kunnskap om behovet til den enkelte. Dette inneber at ein lettare kan rettleie rundt kva som vil vere den beste løysinga når det gjeld kjøp eller leige av bustad.

Ei anna side ved denne fleksibiliteten er òg å raskt kunne finne ei løysing for ein husstand. Med høge prisar på bustader, og knappe fristar for å komme i posisjon til å legge inn bod, når ein eigna bustad først er ledig på marknaden, gjev det ein tilleggsfleksibilitet om kommunen raskt kan behandle ein søknad om startlån og slik finne ei løysing. Som ein informant i ein av dei større kommunane i utvalet seier det:

Vi kan fort seie ja, gje førehandsgodkjenning, slik at ein person kan vere med på ein bodrunde. I dag brukar ein vanleg bank rundt to veker på å seie ja til ein lånesøknad. Skulle vi hatt eit samarbeid på dette er eg redd det same hadde skjedd her hos oss. Men no gjer vi det mykje fortare. Ein telefon til saksbehandlar, så er saka løyst.

Nokre kommunar gjev òg uttrykk for at startlån kan verte eit verkemiddel blant fleire, for å hjelpe og stabilisere eit utsett hushald. Slikt viser fleire kommunale informantar til at det kan vere lite formålstenleg å legge startlånsordninga til eit interkommunalt samarbeid, gjeve at det da blir meir krevjande å koordinere og tilpasse bruken av startlån til andre sosialpolitiske verkemiddel kommunen nyttar.

Fleksibiliteten som dei kommunale informantane våre opplever å ha ved å behalde ansvaret for startlånsbehandlinga sjølve, har med dette mange dimensjonar. På den andre sida reiser òg ein av kommunane spørsmålet om det er i orden at kommunen gjer slike individuelle tilpassingar av omsyn til likebehandlinga på tvers av kommunane.

Eit svært uttalt argument mot eit formalisert interkommunalt samarbeid er òg omsynet til kostnadene ved dette. Eit vertskommunesamarbeid eller andre modellar, må nødvendigvis ha ein kostnad for den enkelte kommunen. Særleg dei mindre kommunane, med svært få søknader i løpet av eit år, er uroa for at kostnadene ved dette vil overstiga dei kostnadene dei har med dagens modell. Som vi såg i kapittel 6, blir desse søknadane i dag behandla av kommunalt tilsette som har andre oppgåver til dagleg, eksempelvis økonomisjefar eller økonomimedarbeidarar. Kombinert med ein stram kommuneøkonomi, verkar det for desse kommunane som ei kostbar løysing å måtta bidra til å drifte eit interkommunalt samarbeid. Sjølv eit interkommunalt samarbeid der ein tredel av utgiftene ved drifta blir likt fordelt mellom alle dei samarbeidande kommunane, og dei resterande to tredelar etter folketal, fortonar det seg som ei kostbar løysing.

Som ein informant i ein av dei minste kommunane seier det:

For vår del, blir den vertskommunemodellen veldig fordyrande for småkommunar, i forhold til det behovet ein liten kommune har. ...(...)...  
Om den felles inngangsbilletten blir for høg, kan ikkje NN kommune forsvare å bruke så mykje pengar på denne typen ordning.

Såleis er det ei gjennomgåande oppleving, særleg blant dei mindre kommunane, at ein vertskommunemodell vil koste langt meir enn det dei i dag brukar på å behandle dei søknadene som kjem inn. Ein av kommunane viser dessutan til, at i det tilfelle Alver kommune vil stå utanfor eit interkommunalt samarbeid, lar det seg ikkje forsvare økonomisk å bygge opp ein eigen administrasjon eller stilling til å behandle startlånsøknadene frå dei resterande sju kommunane. Til det er talet på søknader for lavt, i følge informantar i vedkommande kommune.

Få kommunar viser direkte til negative erfaringar med interkommunalt samarbeid som argument for ikkje å gå inn i nye. Men i ein kommune vektlegg ein informant at dei har hatt noko varierende erfaringar med vertskommunesamarbeid. Dette er særleg knytt til oppfølginga frå vertskommunens side. Planar om tre teamsmøter, blir kanskje med planen. Informanten filosoferer over kvifor det er slik:

Eg føler at det blir for dårleg oppfølging i mange samanhengar. Veit ikkje om vi er for små, om det ikkje blir profesjonelt nok.

Heilt avslutningsvis i dette avsnittet er det viktig å vise til dei utfordringane som ligg i standardiskilnader kommunane imellom. Dette er noko som må bli løyst ved eit eventuelt interkommunalt samarbeid. Såleis inneheld retningslinene for startlånsordninga nokre standardar som kan tolkast forskjellig kommunane imellom. Ein av dei uklare standardane som nemnast av ein av våre informantar er rammene for kva som er ein «nøktern bustad». Mange av kommunane i denne kartlegginga har ein høg del store einebustader. Korleis forstår ein da omgrepet «nøktern bustad», når det er alt som er tilgjengeleg på bustadmarknaden? Vil det i det heile tatt vere eit mål å standardisere i forhold til dette omgrepet? Dette blir ein parallell til dei vurderingar og dilemma ein kan komme opp i, når ein skal rekne ut utgifter til livsopphald.

## 8.3 Kommunane sine argumenter for eit interkommunalt samarbeid på området startlån

Eit viktig argument for eit interkommunalt samarbeid ved behandling av startlånssøknader, som fleire av dei mindre kommunane trekker fram, er utsiktene til ei meir profesjonalisert saksbehandling. Dette blir opplevd å kunne gje meir fagkunnskap i saksbehandlinga, samtidig som det bidrar til auka føreseielegheit blant potensielle lånsøkarar. Mange ser dette som ein moglegheit også for å etablere eit forum for erfaringsutveksling. Dette er noko fleire kommunar allereie oppsøker, som vi såg ovanfor, ved at dei tek kontakt med andre kommunar ved behov. Nettopp denne tilgangen til eit nettverk der ein kan diskutere saker blir opplevd som viktig av fleire, særleg i dei mindre kommunane.

Som ein kommunal informant frå ein av dei minste kommunane i utvalet seier:

Kjekt å drøfte med nabokommunar dei vurderingane eg gjer. Få hjelp til å sjå alle dei nødvendige tinga. Drøfte med nabokommunar kva dei gjer. Kunne gje ei felles saksbehandling i regionen, der du hadde nokon som gjekk gjennom alle søknader og sjekka at alt var i orden. Så gjere ei individuell vurdering til slutt. Kan bli veldig personleg på ein liten plass. Men NN kommune vil gjere den endelege vurderinga. Vi sit også på mykje kunnskap.

Eit anna argument det blir vist til i eit par av dei mindre kommunane, er også at ein der sit ganske tett på politikarane, og dagsordenen deira er ofte knytt opp mot aktivitet og bustadbygging i kommunen. Dette kan legge eit politisk press på saksbehandlinga.

I ein annan kommune kjem nokre av dei same argumenta til uttrykk, når informantane viser til at dei merkar eit påtrykk frå dei politiske styresmaktene, for å gje startlån. Det kan vere fleire grunnar til dette, ønske om at hus ikkje skal stå tomme, ønske om å auke innbygartalet eller anna. Da vil, som ein informant i same kommune seier:

... eit interkommunalt samarbeid vere meir uavhengig i forhold til den typen føringar.

Likeins viser informanten som er sitert over, og som jobbar i ein av dei minste kommunane, til at sidan alle veit at det er han som sit og behandlar dei få søknader som kjem inn, blir det veldig personifisert når han til dømes kan treffe lånsøkar på butikken. Dette illustrerer kor tette koplingar det nokre stader kan vere mellom kommunen og lånsøkar.

## 8.4 Potensial for uformelt samarbeid

Samla sett kan det synest som om det særleg er i dei minste kommunane ein ser eit potensial for interkommunalt samarbeid, men da berre på det uformelle planet. Dette er også dei kommunane som synest mest like når det gjeld rutinar for saksbehandling. Sidan desse kommunane ikkje har høve til å ha ein eigen saksbehandlar på feltet, synest fordelane ved eit samarbeid med andre kommunar å trø tydelegare fram på område som erfaringsutveksling og kompetanse.

Informantane våre trekker i sin argumentasjon opp nokre avgrensingar i kor langt den felles saksbehandlinga bør gå, slik dei sjølve opplever det. Tydelegast er kommunane på at dei ønsker å halde på kontroll over sjølve vedtaket. Dette inneber at det blant informantane våre berre blir opna for eit interkommunalt samarbeid på sjølve saksbehandlingsdelen, og ikkje når det gjeld den innleiande defineringa av kvar enkelt kommune si samla utlånsramme, eller

det endelege vedtaket. Unntaket er Alver kommune, som vi har sett har eit eige bustadkontor, informantane våre i kommunen opplevde ikkje noko behov for interkommunalt samarbeid på området.

Spørsmålet er da; korleis kan eit uformelt samarbeid organiserast?

Generelt kjem det til uttrykk eit ønske om uformelt samarbeid og kunnskapsoppbygging på to område. For det første erfarings- og kunnskapsutveksling kommunane imellom, som kan vere relevant inn mot saksbehandlinga i den enkelte kommunen. Dernest, kunnskap og oversikt over Husbanken sine ordningar, slik at kommunane kunne være oppdaterte om ordningane.

#### 8.4.1 Uformell erfaringsutveksling og kunnskapsbygging kommunane imellom

Som vist til ovanfor, har kommunane i den aktuelle regionen allereie eit utbreidd samarbeid på mange oppgåveområder. På startslånsfeltet er det berre etablert uformelle kontaktar. Såleis samarbeider Osterøy uformelt, med både Vaksdal, Askøy og Kvam kommune, der ein i form av uformelle teamssamtalar, eller over telefon, har kontakt mellom anna rundt spørsmål som korleis forstå regelverket og kva for praksis kommunane følger på eit gjeve område med vidare. Samarbeidet er ikkje knytt til faste møter.

Kommunane har ein del tankar om korleis eit interkommunalt samarbeid kan etablerast og driftast. Innspela samlar seg rundt to alternativ:

- 1) Husbanken tar eit initiativ og driftar det.
- 2) Initiativet ligg hos kommunane, fortrinnsvis ved at ein kommune peikast ut for å drifte dette, og får eit bidrag frå dei andre kommunane til drift

I alternativ 1, der Husbanken tar eit initiativ, lyder innspela særleg frå ein kommune på at Husbanken kunne organisert samlingar eksempelvis fire gongar i året. Det blir poengtert at dette er særleg relevant der det er viktig at ein held seg orientert om ordninga.

I alternativ 2, der kommunane sjølve tar initiativ og driftar nettverk, foreslår informantar at dette er mest aktuelt i form av teamsmøter. Samtidig visast det til, i ein av de minste kommunane, at også fysiske møter er viktige, for å sikre eigarskap til prosjektet. Nettverka kunne være ein møtearena for saksbehandlarar av startlån i dei ulike kommunane. På spørsmål om kor ofte, har kommunane ulike preferansar, alt frå to gongar i halvåret til ein gong i månaden. Her kunne ein diskutere saker og problemstillingar, gjerne knytt til dei skjønsmessige vurderingane. Ei oppdatering om startlånsordninga kunne også få plass innanfor rammene av eit slikt nettverk.

Eit slikt formelt nettverk bør leiast av ein dedikert og ansvarleg fagressurs. Nokon må halde i det, og denne ressurspersonen må ha tid og evner til å drive det. Dette vert understreka av fleire informantar. Ei løysing er da at den aktuelle kommunen får eit mindre bidrag frå dei andre, for å ta initiativ til møter og følge dette opp. Denne oppgåva kan gå på rundgang, men bør eller må etablerast skal våre informantar ha tru på kontinuiteten i dette. Alle kommunane i samarbeidet kunne vere med å finansiere ein 20 prosent stilling, som ein av de mindre kommunane foreslår. Ein av våre informantar som behandlar berre eit fåtal søknader i året seier det på denne måten:

Det må vere ein sekretær. Det må vere ein som klarer å halde tak i kontaktpersonane, nokon må ha ansvaret for å være bjellesau. For eit



vellukka uformelt samarbeid må nokon ta ansvar, ta leiinga, legge ein plan for korleis ein ønsker at samarbeidet skal fungere.

En slik ressurs kunne også bli ansvarleg for å halde kommunane i samarbeidet oppdaterte om eventuelle nye innspel og retningslinjer frå Husbanken. Som ein informant i ein av de minste kommunane sier det:

Ha ein ressurs og kompetanseperson som du kan ringe til utan at du får dårleg samvit.

Ein kommune viser til positive erfaringar med stillingar som delast mellom fleire kommunar. Eit eksempel som blir nemnt er skulepsykolog, der det ikkje er eit opplevd behov stort nok til å fylle opp ei heil stilling, og der det ikkje lar seg gjere å finne nokon som er villig til å ta eksempelvis ei 10 prosents stilling i ein kommune.

Ein kommune foreslår i denne samanhengen at ein kunne følge ei meir inkrementalistisk line, der ein begynner med eit uformelt nettverk, så ser ein på ei mogleg utviding på eit seinare tidspunkt. Eit alternativ som same kommune foreslår, er å etablere eit forsøksamarbeid, ein pilot, som er tidsavgrensa. Dette kunne så evaluerast, og fann ein det vellukka, kunne det spissast og etablerast i meir faste rammer.

## 8.5 Kan ein auke bruken av startlånsordninga på andre måtar enn å gå til eit formalisert interkommunalt samarbeid?

I 2024 er ein milliard av Husbanken si låneramme prioritert til startlån til bustadkvalitet i distriktskommunar, det vil seie kommunar med sentraliseringsklasse 5 og 6 i sentralitetsindeksen til SSB.<sup>26</sup> Eit relevant og interessant spørsmål er da om våre informantar i kommunane ser andre grep som kan vere nyttige, for å auke bruken av startlån i sine respektive kommunar.

Dette spørsmålet vart særleg tematisert i siste intervjurunde med kommunane, der informantane vart utfordra på om dei såg andre grep som kunne vere nyttige eller formålstenlege i eigen kommune, for å auke bruken av startlån, som da eventuelt kunne supplere det uformelle samarbeidet som kommunane ønskte seg på området. Oppslutninga i denne avsluttande runden var noko mindre enn i dei innleiande fasane av prosjektet, og intervju vart her gjennomført i seks av dei åtte kommunane.

Disse intervju avdekte at mange kommunale informantar, såg eit potensial for auka bruk, innanfor fleire grupper. Dette gjaldt særleg blant eldre, heimebuande. Blant dei seks kommunane som deltok i denne andre intervjurunden av prosjektet svarar informantar i tre av dei, at dei har eit godt samarbeid med heimetenester, inkludert ergoterapitenesta, der dei får tilbakemeldingar om personar og hushald med behov for tilpassing av bustad, eventuelt behov for ein annan bustad. Særleg mindre kommunar viser til at dei jamt over har god kontakt sektorane imellom. Det synest likevel i avgrensa grad å finne stad ei systematisk informasjonsinnhenting eller kartlegging av eldre sine behov. Informasjonen skjer meir frå sak til sak. Dette reduserer kommunane si moglegheit for å jobbe førebyggjande. Informantar frå fleire av kommunane opplever likevel å ha god oversikt over bustadbehovet i denne gruppa.

---

<sup>26</sup> [Lån og tilskudd til bustadprosjekt i distriktskommuner - Husbanken](#)

Dette er ein viktig føresetnad for å nå frem til denne befolkningsgruppa med informasjon om kva for moglegheiter som føreligg for lån og tilskott, i den grad dei sjølve ikkje har økonomi til å finansiere dei funksjonstilpassingar som må til. Tilbakemeldingar frå informantar går på skepsis blant eldre til å ta opp lån, samtidig som dei òg kan vere ukjende med dei moglegheitene som eksisterer. I mange tilfelle er det pårørande som følger opp overfor kommunen. Rettleiing av eldre må, i følge ein av våre informantar, helst skje i heimen og ved personlege møter, da mange eldre ikkje er fortrulege med rettleiing på nett. Mange eldre køyrer heller ikkje bil, noko som gjer det vanskeleg å møte til rettleiing på eit kommunesenter eller tilsvarande.

Utfordringane dei eldre ofte møter som heimebuande knyter seg særleg til det som går på utbetringar og tilpassingar til redusert funksjonsnivå. Mange eldre bur i store og lite formålstenlege einestader. Her synest det å være eit potensial for auka bruk av ordninga, til dei som ikkje sjølve har økonomiske ressursar til å foreta ei slik tilpassing.

Når det gjeld flyktningar synest fleire av kommunane å følge desse tett opp, ikkje minst med omsyn til å finne ein eigna bustad. I den grad det ligg til rette for det, er det eit ønske i alle kommunane at flyktningane buset seg permanent. Eigen eigd bustad, gjerne finansiert med startlån, er eit eigna verkemiddel i mange slike tilfelle. Fleire kommunar følger difor denne gruppa opp systematisk.

I Osterøy kommune, eksempelvis, blir alle flyktningar vurderte for Husbanklån etter tre år. Dette oppfattast som eit «kinderegg» for kommunen i det tildeling av startlån kan resultere i at dei blir buande i kommunen, og med det skatte til kommunen.

Den tredje målgruppa for startlånsordninga er unge, og da gjerne barnefamiljar i etableringsfasen. Dette synest å være hovudgruppa blant dei som i dag søker om startlån. Også her ser fleire informantar eit potensial for å auke ordninga. Samtidig understrekar ein av informantane at det særleg er i høve til denne gruppa det er viktig at vedtaksmyndet ligg i kommunen. Her kan kommunane møte mange sårbare grupper, der ein særleg for å sikre velferda til barna ser seg nøydd til å strekke seg litt ekstra når det mellom anna gjeld krav til beteningsevne. Dette kan eksempelvis vere i situasjonar med skilsmisse, der ein for å sikre at ein av partane kan bli buande i familiebusstaden, og med det gje barna stabilitet i forhold til skulegang og det sosiale, må være litt fleksible. Ein informant i ein av de større kommunane viser her til at det i slike tilfelle ikkje hadde vore så lett å ta slike omsyn, om ein hadde eit formelt samarbeid med andre kommunar. Da hadde ifølge informanten, likskapsprinsippet kome inn. Treffast avgjerda av den enkelte kommune, står ein friare til å bruke eiges kjønn og slik ta spesielle omsyn.

Det synast i slike tilfelle å være stor vilje i dei enkelte kommunane, til sjølve å ville bestemme kor stor risiko ein er villig til å ta. Ein informant noterer at så lenge kommunen ikkje har tap på utlån, indikerer dette òg at ein ikkje er så risikovillig som ein har moglegheit til å vere.

Generelt viser fleire informantar til potensialet for å auke bruken av startlånsordninga som ligg i å informere betre om ordninga. Dette gjeld mellom anna betre informasjon på kommunane si heimeside eller informasjon ut til spesifikke målgrupper. Fleire av dei kommunane som deltok i andre intervjurunde i prosjektet, viste til at dei hadde tilpassa strategiar for å nå ut med informasjon, eksempelvis ved å informere bebuarar i kommunale bustader systematisk, eller, som vi såg over, informasjon ut til flyktningar som har budd i den aktuelle kommunen i tre år. Der nokon har vore interessert, har kommunane så tilbode rettleiing. Dette er grep som kommunane har gode erfaringar med. Ved å informere alle i ei gruppe, har ein også ei oppleving av at dette i avgrensa grad blir oppfatta stigmatiserande.

## 8.6 Ja til uformelt samarbeid, nei til formelt

Kort samanfatta viser det seg altså at kommunane i avgrensa grad er opptekne av formaliserte samarbeid knytt til startlånsordninga. Det gjeld både saksbehandlinga og sjølvvevtaket. Kommunane sine grunngjevingar er her litt ulike, men dei er samde i konklusjonen. Såleis viser dei minste kommunane til eit svært lågt tal på søknader, og ein motvilje mot å etablere kostnadsdrivande system. Viktigheita av lokalkunnskap og moglegheitene for fleksible løysingar trekker i same retning. Igjen kan vi vise til strukturelle kjenneteikn ved bustadmarknaden som eit underliggande premiss for den låge interessa for organisatoriske nyvinningar på startlånsfeltet.

Særleg dei minste, men også dei mellomstore kommunane ser likevel eit behov for uformelle fora for erfarings- og kunnskapsutveksling. Slik våre kommunale informantar omtaler kontakta seg imellom, synest det likevel som om fleire av dei allereie har ein del kontakt på tvers av kommunegrensene når det kjem til erfaringsutveksling og gode råd.

I neste kapittel skal vi kort runde av med nokre korte oppsummerande synsmåtar og anbefalingar, der vi peikar på at auka bruk av startlånsordninga må vurderast i samanheng med utviklinga på bustadmarknaden generelt.

## 9 Samanfattande kommentarar og tilrådingar

I dette kapittelet vil vi kort samanfatte nokre hovudfunn frå studien og kome med nokre korte tilrådingar, retta mot potensielt å auke bruken av startlån i mindre kommunar.

### 9.1 Hovudfunn samanfatta

Som vi har sett i denne rapporten opplever kommunane i varierende grad at dei har kompetanse og kapasitet til å behandle startlånsøknader. Dette har samband med talet på søknader dei får til behandling. Dess fleire søknader, dess meir kompetanse og erfaring blir bygd opp på feltet og dess meir sjølvstendig blir søknadsbehandlinga. Blant kommunane er det særleg Alver kommune som synest å ha bygd ein solid organisatorisk og kompetansemessig kapasitet på området. Han er derfor òg den av dei åtte kommunane som opplever seg mest sjølvhjelp på dette området og som synest å ha minst potensielt utbytte av eit interkommunalt samarbeid.

Majoriteten av dei små kommunane i utvalet, med lågt tal på søknader, opplever på den andre sida, at dei i avgrensa grad opparbeider seg kompetanse og erfaring når det gjeld behandling av startlånsøknader.

Spørsmålet er da om interkommunalt samarbeid er ein mogleg strategi for å auke bruken av startlånsordninga i dei mindre kommunane?

Rettsleg sett, finn vi i denne utgreiinga at kommunane har moglegheit til å inngå eit interkommunalt samarbeid om saksbehandling og vedtak om startlån, først og fremst innanfor vertskommunemodellen. Dette har samband med at vi finn juridisk støtte for at avgjerda om startlån er å vurdere som eit enkeltvedtak. Kommunane på si side, ønsker likevel ikkje å inngå eit formelt samarbeid på dette området.

Informantar frå dei fleste mindre kommunane gjev likevel uttrykk for eit behov for erfaringsutveksling med andre kommunar om ulike sider ved saksbehandlinga. Dette rettar seg særleg mot dei vurderingane som skal gjerast av behov, beteningsevne og forståing av retningslinene for ordninga. Hovudgrunnen til at dei ikkje ønsker å gå inn i eit formalisert samarbeid er uro for kostnadene ved dette. Når kommunane berre har eit fåtal søknader til behandling i løpet av eit år, blir desse behandla «innimellom» andre oppgåver av relevant personale i administrasjonen i dei ulike kommunane, særleg innanfor økonomi. Så sjølv om vi også finn at det er stordriftsfordelar knytt til saksbehandling av startlånsøknader, blir talet i fleire av dei aktuelle kommunane for lågt til at spørsmålet vurderast ut frå eit slikt perspektiv.

I tillegg vektlegg kommunane mellom anna fleksibilitet, kort behandlingstid og viktigheita av lokalkunnskap som argument for å la startlånsøknadene fortsette å ligge i den kommunale oppgåveporteføljen.

Verkemidla kommunane i staden ønsker seg, er eit uformelt samarbeid på tvers av kommunegrensene, nokon å ringe til, uformelle møtestader som lett kan oppsøkast ved behov. Nokon viser òg til moglegheita for å kjøpe tenester frå andre kommunar, om det skulle bli nødvendig. Dette er allereie ei utbreidd form for oppgåveløysing i enkelte av utvalskommunane her, og noko fleire difor har brei erfaring med.

Bidrar motstand mot formelt interkommunalt samarbeid ved behandling av startlånsøknader til å redusere moglegheitene for å auke bruken av startlån som bustadsosialt verkemiddel i dei aktuelle kommunane?

Dette er ikkje eit spørsmål det er lett å svare beinveges på med eit ja eller nei.

Fleire av våre kommunale informantar omtaler ein svært tett bustadmarknad, med låg bustadbygging. Dette har blant anna samanheng med at kostnadene ved bustadbygging ifølgje fleire av våre informantar, i deira kommune overstig det dei vil få igjen for bustaden ved sal. Dette inneber at omsetninga av bustader først og fremst skjer innanfor ein bestemt marknad, samansett av allereie eksisterande bustader. Dette reduserer moglegheitene for vekst i folketalet.

Det er såleis i denne bustadmarknaden vi finn grupper som unge i etableringsfasen, som ønsker å busette seg i ein bestemt kommune, men som vil møte vanskar med å finne ein ledig bustad. Auka busetting av personar som ønsker å flytte til kommunen, eventuelt pendle ut av kommunen og personar med flyktningbakgrunn forutset i eit slikt perspektiv endra rammevilkår i bustadmarknaden. Dette inneber at potensialet for å auke bruken av startlån i denne delen av bustadmarknaden kanskje, i nokon grad, allereie er tatt ut gjennom det avgrensa omfanget av søknader som kjem i løpet av eit år.

Der potensialet ikkje synest henta ut i same grad, er i den eldre befolkninga. Vi finn at det er eit inntrykk blant våre kommunale informantar, at fleire eldre har behov for lån til å tilpasse bustaden sin til endra funksjonsnivå. Her synest det å være eit potensial for å auke bruken av startlånsordninga, gjennom å skaffe oversikt over eldre sine bustadbehov og blant anna auka informasjonen om ordninga til denne delen av befolkninga. Her er det òg fleire informantar som understrekar viktigheita av å reise ut, møte den eldre der vedkommande bur og forklare kva for moglegheiter som måtte vere tilgjengelege, om dei sjølve ikkje kan finansiere tilpassingstiltak i sin bustad. I kva grad ein bustadmasse som er betre tilpassa eldre sine behov, i neste omgang vil auke talet på bustader som omsettast i kommunen, skal vere usagt. Snarare vil det kanskje vere eit viktig sosialpolitisk bustadtiltak som sikrar at eldre kan bu heime lengre.

## 9.2 De ulike modellane for interkommunalt samarbeid og eigenskapsvurdering for startlånsordninga

Kva for modellar for interkommunalt samarbeid, slik det er opna for i kommuneloven, ser vi som mest relevante for startlånsbehandling? Dette summerer vi skjematisk opp i tabell 9.1 nedanfor. Her forutset vi at sjølve vedtaket om å gje startlån er å rekne som eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jamfør kapittel 7.

Tabell 9.1: Eigenskapar til ulike modellar for interkommunalt samarbeid i høve startlånsamarbeid. Vår vurdering.

	Vedtaks- myndigheit	Kan omfatte saksbehandling, utan vedtak	Oppfølging av lån	Vår vurdering
<b>Interkommunalt politisk råd</b>	Kan ikkje fatte enkeltvedtak bortsett frå tilskottsordning	Nei	Ikkje tenleg	Mynta på politiske saker, ikkje på å yte teneste. <b>Vår vurdering: Ikkje tenleg for startlån.</b>
<b>Kommunalt oppgåvefelleskap</b>	Kan ikkje fatte enkeltvedtak bortsett frå tilskottsordning	Ja	Kanskje	Retta mot produksjonssamarbeid, men kan ikkje treffe vedtak (fell ikkje inn under tilskottsordning). <b>Vår vurdering: Ikkje tenleg for vedtak om startlån, kan brukast til saksbehandling</b>
<b>Vertskommunesamarbeid (administrativt)</b>	Kan fatte enkeltvedtak	Ja	Tenleg	Delegasjon av myndigheit frå ein kommune til ein annan. Vertskommunen løyser oppgåver på vegne av samarbeidskommunane. <b>Vår vurdering: Modellen er tenleg for interkommunalt samarbeid om startlån</b>
<b>Interkommunalt selskap</b>	Kan fatte enkeltvedtak om startlån	Ja	Tenleg	Eige rettssubjekt. Kan forvalte lovpålagte kommunale oppgåver. Politisk representasjon i styrande organ. <b>Vår vurdering: Modellen er tenleg for interkommunalt samarbeid om startlån</b>
<b>Kjøp av tenester</b>	Tvilsamt om tilgang til å gjere enkeltvedtak	Ja	Ikkje tenleg	<b>Vår vurdering: Modellen er lite tenleg for vedtak, men kan nyttast til deloppgåver i saksbehandlinga av ein startlånsøknad.</b>

Som det kjem frem i oversikten er det berre innanfor vertskommunesamarbeid og i eit interkommunalt selskap ein kan inkludere det å fatte enkeltvedtak. Dette avgrensar handlingsvala til desse to modellane, der ein ògg ønsker å legge vedtak inn i samarbeidet.

Ønsker ein å etablere eit interkommunalt samarbeid på delar av saksbehandlinga, kan ein i tillegg til dei to modellane vertskommunesamarbeid og interkommunalt samarbeid, også kjøpe konkrete tenester av andre kommunar. Dette er likevel ikkje vurdert som eit interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Her vurderer vi det som tvilsamt om det er tilgang til å gjere enkeltvedtak. Dette vil i så fall berre bli aktuelt for delar av den førebuande saksbehandlinga. Òg innanfor eit kommunalt oppgåvefelleskap kan ein opprette delfunksjonar knytt til saksbehandlinga av ein startlånsøknad.

Frå kommunane si side avviste dei alle desse modellane, også vertskommunesamarbeid, som vi vurderte som den mest relevante. Alle kommunane ønskte å halde på ansvaret både for vedtak og saksbehandling, i eigen kommune. I staden såg dei minste og mellomstore kommunane i utvalet, med eit mogleg unntak for Alver kommune, eit behov for uformelle arenaer for utveksling av erfaring og bygging av kompetanse. Kommunane sine vurderingar av dette endra seg ikkje frå tidspunktet for intervjurunde 1 til intervjurunde 2, der vi i prosjektet hadde arrangert to teamssamlingar med kommunane der vi la frem moglegheitene knytt til formelt interkommunalt samarbeid. Kommunane differensierer heller ikkje sine vurderingar mellom dei ulike modellane i tabellen.

## 9.3 Tilrådingar

Dersom målet er å auke bruken av startlån som bustadsosialt verkemiddel i kommunar med låge innbyggartal, synest det største potensialet på kort sikt å ligge i den eldre delen av befolkninga, og lån til å tilpasse bustaden eit endra funksjonsnivå.

Skal auken ha eit større volum, må ein sjå på bustadmarknaden i ein større samanheng og legge til rette for auka bustadbygging. Dette kan ha form av fleire bueiningar eigna for eldre, for slik å auke tilbodet av eldre bustader, og ikkje minst bygging av bustader retta mot barnefamiliar, unge einslege og andre som ønsker å busette seg i kommunen.

Informantar i ein mindre kommune viser til ein modell der ein ved eit interkommunalt samarbeid, også kunne sjå bustadmarknaden i dei samarbeidande kommunane litt under eitt. Såleis kunne eit lavinntekthushald få eit finansieringsbevis tilpassa hushaldet si betalingsevne, så kunne ein sjå kva kommunar og kvar i dei aktuelle kommunane, det var mogleg å realisere ein bustad til denne summen. Dette måtte naturlegvis i neste omgang kalibrerast opp mot andre behov og situasjonar som den bustadsøkande er i, som tilgang til arbeid, skule- eller barnehagetenester for eventuelle barn i hushaldet med vidare. Svaret kunne etter ei slik heilskaplege vurdering, bli at staden der hushaldet hadde økonomi til å bu ut frå beteningsevne, ikkje var den optimale med omsyn til arbeid og tenestebehov.

For å lukkast i dette synest det uansett viktig å aktivisere private utbyggjarar, alternativt må kommunane ta ein meir aktiv del i utbyggingspolitikken. Men det må òg vere eit potensial for auka aktivitet på bustadmarknaden. Som vi har sett, tar òg ein av kommunane til orde for eit felles anbod i dei åtte kommunane samla. I dette ligg det som premiss at regionen blir sett som ein heilskap. Kanskje er det naudsynt for å få eit auka volum på bruk av startlånsordninga, og slik gje vekst i folketalet i regionen sett under eitt.

# Litteraturliste

- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ekne Ruud, M. og Aarland, K. (2015): *Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften*. NIBR-rapport 2015:27.
- Astrup, K., Monkerud, L. C. og Aarland, K. (2019): *Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen*. NIBR-rapport 2019:3.
- Astrup, K., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R. og Aarland, K. (2014): *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*, NIBR-rapport 2014:27.
- Astrup, K. C., Barlindhaug, R., Aarland, K., Monkerud, L. C. og Ruud, M. E. (2015): *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*, NIBR-rapport 2015:27.
- Borgeraas, E. (2016). Minimumsbudsjett for forbruksutgifter. Et forbruksbasert fattigdomsmål. *SIFO-rapport*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet. (14).
- Borgeraas, E. (2017). Forbruksbasert fattigdomsmål-forbrukstilnærming til barnefattigdom (Prosjektnotat nr. 7–2017). Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.
- Eckhoff, T. og Smith, E. (2022) *Forvaltningsrett* (12. utgave).
- Holm, A., Owren Nygaard, M., Bråten, A., Løyland, H.I., Aspøhaug, L. & Aspøhøll, M.K. (2020): *Evaluering av barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie*. Rapport, Oslo: Oslo Economics.
- Holm, A. og Monkerud, L.C (2021) *Bustadrådgivning i kommunane*. NIBR-rapport 2021:1.
- Jacobsen, D. I. (2022): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (udatert) Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.
- Kommunal- og distriktsdepartementet 2018:14
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Lov om kommunenes ansvar på det bustadsosiale feltet. Prop. 132 L (2021-2022)
- Legard, S., Vestøl, G.M. , Staalesen, P.D. , Berg, H og Fossestøl, K. (2022) *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*. AFI 2022:10.
- Monkerud, L. C. og Astrup, K. (2022): «Kan vanskeligstilte på bustadmarkedet eie egen bustad? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen», *Tidsskrift for bustadforskning* 5(1): 19-37.
- Monkerud, L. C. og Astrup, K. (2023): «Kommunenes bruk av startlånsordningen: Hvordan varierer saksbehandlingspraksis?», upublisert manuskript.
- Oslo Economics (2022) *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunalt samarbeid*. Rapport nr. 2022/98.



## Kommunale dokumenter

Alver kommune (2022) Vår kommune, vår framtid. Kommuneplanen sin samfunnsdel 2022 – 2034.

Austrheim kommune (2015) samfunnsdel Kommuneplan 2015 – 2027.

Bergen kommune (2020) Boligpreferanseundersøkelsen. Bergen med omegnskommuner. Delrapport i Program for bustadforsyning, Bergen 2019-2030.

Fedje kommune (2012) Kommuneplan for Fedje kommune 2012-2024. Samfunnsdelen.

Gulen kommune (2022) Samfunnsplan for Gulen kommune 2022-2034

Masfjorden kommune (2024) Framlegg til planprogram – kommuneplanen sin samfunnsdel for Masfjorden kommune 2025 – 2037.

Modalen kommune (2015) Kommuneplan for Modalen kommune 2015-2026. Planomtale samfunns- og arealdel.

Osterøy kommune (2021) Bustadsosial handlingsplan 2021-2025.

Vaksdal kommune (2023) Kommuneplan – samfunnsdel 2023-2035.