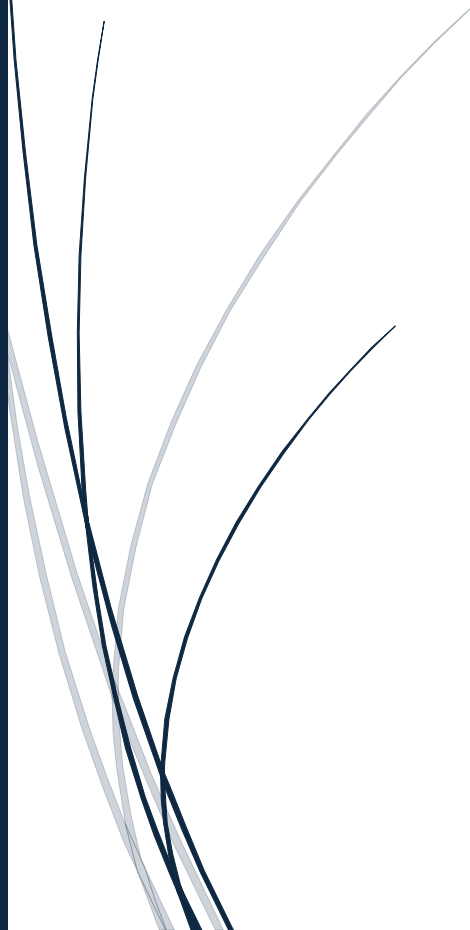


01.12.2025

Felles startlånskontor for bygdevekstkommunene i Finnmark



Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Nordkapp,
Porsanger, Lebesby, Gamvik, Tana, Nesseby,
Båtsfjord og Berlevåg

Oppsummering.....	2
Bakgrunn.....	2
Om prosjektet.....	2
Oppnådde resultater.....	3
Refleksjoner og læringspunkter	3
Vedlegg 1 KSK Rapport 2/25 Utredning av felles startlånskontor	5

Oppsummering

Prosjektet *Felles startlånskantor for Bygdevekstkommunene i Finnmark*, har undersøkt mulighetene for felles startlånskantor for 11 kommuner i Finnmark. KS konsulent fikk oppdraget med å gjennomføre en utredning, basert på data innhentet ved hjelp av intervjuer med kommunedirektører, saksbehandlere og Husbanken, samt statistikk og litteratursøk. Det fremkommer flere fordeler og ulemper med felles startlånskantor, og to mulige modeller i tillegg til nullalternativet. Arbeidet med et felles startlånskantor for de 11 kommunene har likevel ikke ført frem. Dette skyldes at kommunene ikke anser gevinstene som store nok, og at man klarer å levere de tjeneste man skal til sine innbyggere gjennom dagens organisering. Prosjektet angir likevel et uutnyttet potensial i å samarbeide tettere og å bruke Husbanken mer aktivt.

Bakgrunn

På vegne av kommunene Hammerfest, Hasvik, Måsøy, Nordkapp, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Båtsfjord, Berlevåg, Tana, og Nesseby søkte man tilskudd fra Husbanken for å utrede muligheten for etablering av et felles startlånskantor for alle kommuner. Alle kommunene er bygdevekstkommuner og har egne styringsgrupper for det arbeidet.

Formålet med prosjektet var å vurdere om en samling av startlånsarbeidet i større stillinger ville styrke den faglige kompetansen og på sikt bidra til økt bruk av virkemiddelene til Husbanken, da særlig startlånet gjennom å samle ressursene og kompetansen fra flere små prosent stillinger til større stillinger.

Om prosjektet

Initiativet ble forankret i styringsgruppene til alle bygdevekstpilotene og de godkjente søknaden. Det ble deretter søkt om midler fra Husbanken for å engasjere ekstern bistand til å utrede mulighetene for etableringen av et felles startlånskantor. Husbanken innvilget tilskudd, og utredningen ble gjennomført som en offentlig anskaffelse med bistand fra Finnut. KS Konsulent vant anbudet. Det har tidligere vært en utredning gjort av Masfjord og Nord-Hordaland om det juridiske rundt et felles startlånskantor. Vår utredning dreier seg derfor mer om organisering av et eventuelt kontor.

Med det som utgangspunkt bestilte vi en utredning av følgende punkter:

- Hvordan få til en god organisering av et felles startlånskantor
- Organisering av ansvarsområder og personalansvar
- Hvor mange ressurser vil det kreves å løse oppgaven for disse kommunene
- Hvordan skal den økonomiske fordelingen være mellom kommunene
- Ivaretagelse av lokale behov og hensyn i saksbehandling

KS Konsulent gjennomførte fysiske intervjuer i samtlige deltagende kommuner. Både startlånsansvarlige og kommunedirektører ble intervjuet. Basert på disse intervjuene og øvrig datagrunnlag utarbeidet konsulent en rapport i tråd med mandatet. Rapporten ligger som vedlegg.

Oppnådde resultater

Rapporten inneholder ingen tydelige anbefalinger, men kommer med tre ulike forslag på løsninger:

1. 0-alternativ
2. Avtalebasert nettverksamarbeid
3. Samlokalisert felles kontor.

En del av utfordringsbilde kom frem underveis i arbeidet med et felles startlånskantor. I styringsgruppene i prosjektet var det interesse for å se på dette, men det var mange i kommunenes egen administrasjon som ikke hadde kunnskap om arbeidet og bakgrunnen for det. Dette tyder på en svak forankring og skapte utfordringer for prosjektet. Det var heller ingen felles møter med de tre styringsgruppene, men saken ble behandlet i hver styringsgruppe.

Etter fremleggingen i styringsgruppene i bygdevekstavtalen signaliserte flere kommuner at de ikke ønsket å se videre på etablering av et felles startlånskantor. Dette ble blant annet begrunnet med manglende opplevd gevinst ved etablering av et felles kontor, samt et ønske om å beholde lokal saksbehandling for å sikre nærhet til brukerne og beholde lokalkunnskapen.

I dag har kun én kommune en 100 % stilling knyttet til startlån. I de øvrige kommunene utgjør startlånsarbeidet en mindre del av stillingen. Dette gjør det også utfordrende å se på samlokalisering eller større prosentstillinger, da det krever en omorganisering og nye arbeidsoppgaver for personer som har denne oppgaven i dag.

Prosjektet har enda ikke ført fram, dels fordi fire kommuner trakk seg etter rapporten ble lagt frem og grunnlaget ble dermed veldig tynt. Bakgrunnen for dette var et ønske om å ha fysisk tilstedeværelse i sine respektive kommuner

Selv om det er en forholdsvis liten kommunal oppgave, vil det likevel kreve en del ressurser å gjennomføre en prosess med forslag til felles startlånskantor. I tillegg pekte kommunene på at startlånsforvaltning generelt utgjør en liten og lite problematisk del av kommunenes samlede oppgaver, samt at Husbanken tilbyr god og stabil støtte i saksbehandlingen.

Refleksjoner og læringspunkter

Dersom man ser tilbake fra start, ser man at arbeidet med utredningen ikke var forankret godt nok i kommunene. Det burde vært kommunisert godt nok på forhånd og hva som var bakgrunnen for arbeidet. For å sikre en bredere involvering burde man nok hatt felles møter med alle involverte på forhånd, slik at alle hadde hatt samme informasjon om intensjon med utredningen. Da ville flere hatt en felles forståelse av arbeidet og man

hadde også kunne oppnå bredere forankring. Man burde også hatt felles styringsgruppemøter der alle kommuner møtte underveis i prosjektet, slik at man hadde sikret forankring også underveis i arbeidet. Etablering av et felles startlånskontor med elleve kommuner er krevende. Det er et stort spenn i befolkningstall, bruk og forvaltning av startlån og store geografiske avstander. I tillegg kreves det mye forarbeid med forankring.

En anbefaling kan være å starte i mindre skala, med færre kommuner involvert. Om kommunene allerede har eksisterende interkommunalt samarbeid på andre tjenesteområder, kan det øke sjansene for å lykkes. En modell bestående av færre kommuner som prøver ut og implementerer samarbeidet, vil senere kunne utvides til flere kommuner etter hvert.

Det er likevel et mål at rapporten kan fungere som et grunnlag for en ny vurdering av felles startlånskontor på et senere tidspunkt, eventuelt med færre deltakende kommuner. Rapporten peker på at flere kommuner har et uutnyttet potensial innenfor startlån, noe som gjør at det bør sees på ulike løsninger for å løfte kompetansen på Startlån.

En ny gjennomgang av mulighetene for et felles startlånskontor kan derfor være aktuelt i løpet av 2026 eller på et senere tidspunkt.



KS KONSULENT



KSK Rapport 2/25

Utredning av felles startslånskontor

En rapport utarbeidet for kommunene Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Nordkapp, Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana.

Mars 2025





INNHold

Oppsummering	5
1. Bakgrunn for arbeidet	6
Avgrensinger	6
2. Metode og design	7
3. Om startlånsordningen	8
4. Hvordan fungerer startlånsordningen i de 11 kommunene i dag?	10
4.1. Organisering, ressursbruk og profil	10
4.2. Samarbeid mellom kommunene	12
5. Fordeler og ulemper ved samarbeid i startlånsordningen	13
5.1. Kvalitet, kompetanse, robusthet og fleksibilitet	13
5.2. Nærhet til innbyggere og samarbeidende instanser	14
5.3. Lokalt eierskap og mulighet til lokal profil på ordningen	15
5.4. Ledelse, økonomi og ressursbruk	16
5.5. Oppsummert.....	18
6. Ulike former for interkommunalt samarbeid	19
6.1 Grad av samarbeid.....	19
6.2. Ulike samarbeidsformer i kommunal sektor	19
6.2.1 Innledende juridiske avklaringer	20
6.2.2 Andre innledende avklaringer	21
6.3 Vertskommunesamarbeid.....	21
6.4 Kommunalt oppgavefellesskap (KOF)	22
6.5 Interkommunalt selskap (IKS)	23
6.6 Aksjeselskap (AS)	24
6.7 Samvirkeforetak (SA)	24
6.8 Vurdering	25
7. Anbefalinger: To modeller.....	27
7.1. Alternativ 0: Som i dag.....	27



7.2 Alternativ 1: Avtalebasert nettverkssamarbeid	28
7.2.1. Samarbeidsform	28
7.2.2. Ledelse	29
7.2.3. Antall ansatte	29
7.2.4. Lokalisering	29
7.2.5. Styring mellom tilsluttede kommuner	29
7.2.6 Mulighet for å ta opp flere kommuner senere	30
7.2.7 Vurdering	30
7.3. Alternativ 2: Felles samlokalisert startlånskontor	30
7.3.1. Samarbeidsform	30
7.3.2. Ledelse	31
7.3.3. Antall ansatte	31
7.3.4. Lokalisering	31
7.3.5. Styring mellom tilsluttede kommuner	31
7.3.6. Mulighet for å ta opp flere kommuner senere	32
7.4. Drøfting	33
7.4.1 Drøfting av modellene	33
7.4.2 Andre betraktninger	34
Litteraturliste	35



Denne rapporten er utarbeidet for kommunene Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Nordkapp, Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana.

Tema er mulig samarbeid rundt startlånsordningen.

Vi vil benytte anledningen til å takke for hyggelige og lærerike møter med representanter fra kommunene og Husbanken. Møtene har gitt oss viktig innsikt.

Vi ønsker lykke til med videre arbeid!

Oslo, mars 2025

Hasse Ekman og Jorunn J. Folgerø-Holm
KS Konsulent



Oppsummering

KS Konsulent AS har fått i oppdrag å utrede forslag til felles Statslånskontor for kommunene Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Nordkapp, Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana.

Datainnhenting til rapporten er primært gjort gjennom intervjuer med informanter i kommunene. I tillegg har vi innhentet noe statistikk og gjort litteratursøk.

Startlån er en behovsprøvd ordning administrert av Husbanken og saksbehandlet av kommunene. Kommunene har et relativt stort handlingsrom for hvordan en velger å organisere og bruke ordningen. I et minimumsscenario kan ordningen ses på som kun et tilbud til kommunenes vanskeligstilte på boligmarkedet, men i kommuner med en mer aktiv tilnærming kan ordningen brukes som et strategisk virkemiddel i kommunens boligsosiale verktøykasse.

Startlånsordningen er i dag organisert og prioritert svært ulikt i de 11 oppdragskommunene, og det er svært lite samarbeid dem imellom.

Rapporten belyser fordeler og ulemper med et samarbeid, og den beskriver ulike former for interkommunalt samarbeid.

Det blir foreslått to ulike modeller; en modell med et felles startlånskontor organisert etter vertskommunemodellen og en modell med et avtalebasert nettverkssamarbeid. Det blir videre pekt på at dersom kommunene ikke ikke velger noen av disse modellene, er det likevel et relativt stort uutnyttet potensiale i å samarbeide mer på tvers og ved å bruke Husbanken mer aktivt.



1. Bakgrunn for arbeidet

KS Konsulent AS har fått i oppdrag å utrede forslag til felles Statslånskontor for kommunene Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Nordkapp, Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana.

I utlysingen av oppdraget står det at utredningen skal si noe om hensiktsmessig samarbeidsform, ledelse, antall ansatte, lokalisering og styring av utlånskontoret mellom tilsluttede kommuner. Videre at utredningen skal legge fram to alternativ.

Avgrensinger

Dette er et mindre og avgrenset arbeid der mandatet er å se på startlånsordningen. Arbeidet har ikke inkludert å se på erfaringer fra andre interkommunale samarbeid i de 11 kommunene, men det vil være naturlig at kommunene tar disse erfaringene med ved valg av modell.

Vi har heller ikke sett på særtrekk ved den enkelte kommune, potensiale for mer bruk av ordningen, eller vurdert kompetanse og ressurser ut over den informasjonen som er kommet frem på intervjuene.

2. Metode og design

Datainnhenting i prosjektet er primært gjort gjennom intervjuer. Det har vært viktig for oss å inkludere alle kommunene i arbeidet fra første stund, og vi har valgt å prioritere fysiske møter i kommunene. Dette for å få innsikt i lokale variasjoner og utforske potensiale og utfordringer rundt et samarbeid sammen med sentrale personer i kommunene. Intervjuene har vært semi-strukturerte og dialogbaserte. Det vil si at vi i KSK har forberedt noen spørsmål i forkant, i tillegg har informantene fått mulighet til å snakke om tema de vurderer som sentrale.

Vi har snakket med kommunedirektører, leder(e) og saksbehandlere med ansvar for startlånsordningen. Vi har både vært opptatt av de overordnede strategiene og det konkrete arbeidet rundt saksbehandling av startlån. I tillegg har vi hatt møter med vår kontaktperson i prosjektet Johan Martin Vaseli, og Husbanken region Troms og Finnmark ved avdelingsdirektør Torill Pettersen og seniorrådgiver Trond Bratlie.

Vi har også gjennomført noe litteratursøk og innhentet statistikk.

	Kontaktpersoner, stillingstittel
Bygdevekstavtale Vestre Varanger	
Nesseby	Kommunedirektør, Konsulent i stab/ saksbehandler startlån
Tana	Assisterende kommunedirektør, Veileder NAV/ saksbehandler startlån
Båtsfjord	Leder NAV, Veileder NAV/ saksbehandler startlån
Berlevåg	Kommunedirektør, Kontorsjef/ saksbehandler startlån
Bygdevekstavtale Midt-Finnmark	
Lebesby	Kommunedirektør, Økonomisjef, Konsulent personal og servicekontoret/ saksbehandler startlån
Gamvik	Konst. Kommunedirektør, Økonomisjef/saksbehandler startlån
Porsanger	Konst. Kommunedirektør, Fagleder økonomi, Leder Midt-Finnmark plan og utviklingskontor
Nordkapp	Kommunedirektør, Økonomisjef, Øk.konsulent/saksbehandler startlån, koordinator bygdevekst
Bygdevekstavtale Hammerfest i samarbeid med Måsøy og Hasvik	
Hammerfest	Kommunedirektør, Kommunalsjef teknisk, Virksomhetsleder bolig/eiendom, Saksbehandler startlån
Hasvik	Kommunedirektør, Assisterende kommuediktør og Økonomileder/saksbehandler startlån
Måsøy	Økonomisjef, Økonomikonsulent/saksbehandler startlån

Tabell 1: Informanter

3. Om startlånsordningen

Målet for norsk boligpolitikk er at alle skal bo trygt og godt, og Husbanken skal være en faglig støttespiller når kommunene skal sette strategien for den sosiale boligpolitikken ut i livet.

Startlån er en behovsprøvd ordning administrert av Husbanken og saksbehandlet av kommunene.

Søknad om lån skjer digitalt gjennom Husbankens søknadsportal. Startlån skal hjelpe personer som har problem med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller tilpasse egen bolig. Lånet kan også gis til refinansiering dersom en står i fare for å miste boligen. Kommunene søker startlånsramme fra Husbanken, og det er kommunestyret som vedtar låneopptak. Kommunen kan velge å bruke deler av lånet til tilskudd (kilde: Husbankens hjemmesider).

Startlånsordningen reguleres gjennom [«Forskrift om lån fra Husbanken»](#), og det finnes en egen [veileder](#) for startlån til bruk i saksbehandling. Kommunene kan lage egne lokale retningslinjer i tillegg.

Fra høsten 2024 har regjeringen satt i gang en ny forsøksordning med startlån, dette for å hjelpe enda flere inn på boligmarkedet. Forsøket legger til rette for at kommunene kan gi startlån til personer som er noe bedre stilt enn de som får startlån i dag. Gamvik og Nordkapp er to av 19 kommuner som er med i ordningen.

Kommunenes handlingsrom i bruk og organisering av startlånsordningen

Det er opp til kommunene selv å bestemme hvor mye en vil satse på startlånsordningen og hvordan de vil organisere den. Telemarksforskning (Lunder m.fl, 2023) har i oppdrag fra Husbanken undersøkt praksis i 26 kommuner. De fant da ut at det var store variasjoner.

I noen kommuner arbeider saksbehandler stort sett alene, mens i andre kommuner er ordningen i større grad integrert i øvrige tjenester. Store kommuner kan ha større team som jobber med startlån, og har dermed ikke like stort behov for samarbeid med andre enheter. Dette kan imidlertid føre til mindre kontaktpunkt og informasjonsutveksling med samarbeidende tjenester. I små kommuner kan det være lettere å finne gode og uformelle samarbeidsløsninger, og en saksbehandler med god kompetanse og erfaring kan ha et stort nettverk og god oversikt.

For deler av målgruppen for startlån kan bolig være en av flere utfordringer, og det er da viktig at kommunens øvrige apparat følger opp med andre kommunale tiltak som støtter opp under økonomi, helse og jobb for de som har behov for det. Slike støttetiltak kan også redusere risikoen med å gi lån til økonomisk vanskeligstilte. Rapporten peker videre på at det ofte er kun én saksbehandler for startlånsordningen, og at dette er sårbart. Noen små kommuner har også praktiske utfordringer knyttet til inhabilitet i søknader og klagebehandling . Lunder mfl. (2023) peker ellers på at fleksibiliteten er mindre i større kommuner, noe som ikke er overraskende. Større kommuner har behov for klarere strukturer og intern samkjøring av praksis. Disse kommunene vil gjerne ha flere saksbehandlere. Arbeidsoppgavene blir ofte mer spesialiserte, og den enkelte saksbehandler jobber mindre tverrfaglig.

Rapporten belyser også kommunens handlingsrom i startlånsordningen. Startlånsordningen har en relativt vid målgruppe. I et minimumsscenario kan ordningen ses som et tilbud til kommunenes vanskeligstilte på boligmarkedet, mens i kommuner med en mer aktiv tilnærming kan ordningen fungere mer som et av flere virkemiddel i kommunens boligsosiale verktøykasse (ibid).

4. Hvordan fungerer startlånsordningen i de 11 kommunene i dag?

Dette arbeidet omfatter kommunene Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Gamvik, Nordkapp, Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana. Mange av kommunene har hatt en negativ befolkningsvekst de siste årene. Samtidig opplever de at det er få boliger til salgs og det bygges svært få nye boliger i enkelte områder. I flere av kommunene er ofte startlån eneste mulige finansieringskilde da private låneinstitusjoner ikke vil tilby boligkreditt. Kommunene er spredd over store geografiske områder. Gjennom samtalene med kommunene har vi fått innsikt i deres bruk og organisering av startlånsordningen i dag.

4.1. Organisering, ressursbruk og profil

De 11 kommunene har organisert startlånsordningen ulikt (jf. tabell 2 side 11). Noen har lagt saksbehandlingen til NAV, andre har lagt saksbehandlingen til stillinger i sentraladministrasjonen eller på økonomiavdelingen. En kommune (Porsanger) leier saksbehandlerressurser hos den kommunale boligstiftelsen. Det er kun Hammerfest som har en egen stillingsressurs til saksbehandling av startlån, stillingen har også ansvar for bostøtte. Oppfølging av vedtak (underskriving av gjeldsbrev, innfordring og oppfølging av eventuelt mislighold) blir håndtert ulikt i kommunen. Mange kjøper disse tjenestene.

Når saksbehandlingen er en integrert del av en stilling er det utfordrende å beskrive ressursbruk til startlånsordningen eksplisitt. Noen kommuner sier at de ikke kan estimere, andre estimerer ressursbruk fra 5 til 20 % stilling. Samtidig blir det presisert at det er variasjoner i behov gjennom året. Det er også variasjoner hvorvidt den som har ansvar for saksbehandling på startlån har ansvar for bostøtte.

Gjennom vår dialog med kommunene blir det beskrevet store variasjoner i profil på ordningen. Eksempelvis beskriver noen kommuner at de er tett på innbyggerne og samarbeidende instanser. Dette både når det gjelder å finne kandidater og ved eventuell oppfølging i etterkant. Andre beskriver en saksbehandling som stort blir gjennomført digitalt med liten/ingen samhandling med søker eller øvrige etater i kommunen.

	Innbyggere (2. kvartal 2024)	Organisering	Husstander med utbetaling 2023 – 24	Bruk av midler 2023 -24
Bygdevekstavnale Vestre Varanger				
Nesseby	860	Konsulent i stab er saksbehandler. Integrert del av jobben.	15	24 857 112
Tana	2 772	Veileder på NAV er saksbehandler. Integrert del av jobben.	18	27 531 000
Båtsfjord	2 097	Veileder på NAV er saksbehandler. Integrert del av jobben.	11	11 606 285
Berlevåg	885	Kontorsjef er saksbehandler. Integrert del av jobben.	9	7 250 000
Bygdevekstavnale Midt-Finnmark				
Lebesby	1 241	Konsulent på personal og servicekontoret er saksbehandler. Integrert del av jobben.	13	11 344 795
Gamvik	1059	Økonomisjef er saksbehandler. Integrert del av jobben.	6	5 939 999
Porsanger	3 909	Kommunen leier saksbehandler- ressurser fra kommunal boligstiftelse.	11	23 561 250
Nordkapp	2 963	Konsulent på økonomiavdelingen er saksbehandler. Integrert del av jobben.	23	30 764 221
Bygdevekstavnale Hammerfest i samarbeid med Måsøy og Hasvik				
Hammer- fest	11 326	Har ett årsverk knyttet til saksbehandling av startlån / bostøtte. Ordningen er lagt til virksomhet for bolig og eiendom.	51	95 171 189
Hasvik	990	Assisterende kommunedirektør/ økonmileder er saksbehandler. Integrert del av jobben.	4	2 030 000
Måsøy	1102	Økonomikonsulent er saksbehandler. Integrert del av jobben.	10	4 469 557

Tabell 2: Tal innbyggere (Kilde: SSB), organisering av startlansordningen (Kilde: Informasjon fra kommunene), antall husstander med utbetaling og bruk av midler 2023-2024 (Kilde: Husbanken).

Det aller fleste kommuner tror at ordningen er godt kjent for innbyggerne, men noen sier at det kanskje er et potensiale for å markedsføre og kartlegge behov nærmere. Noen kommuner uttaler at de i tillegg til sosialt vanskeligstilte bruker ordningen i mer utstrakt grad til å rekruttere og beholde innbyggere. Startlån er ofte den eneste mulige finansieringskilde.

Kommunene oppgir at de bruker Husbankens veileder som grunnlag for vurdering og at de opplever ordningen som fleksibel med muligheter for kommunal tilpassing. Det er kun to av de 11 kommunene, Hasvik og Måsøy, som oppgir at de har egne retningslinjer for startlån .

Kvalitet og kompetanse

Alle kommunene vurderer at de i utgangspunktet har god nok kompetanse til å ivareta saksbehandleroppgavene på startlån. Flere nevner at Husbanken sine nettsider er til god hjelp, og mange er fornøyd med muligheten til oppfølging fra Husbanken, selv om denne muligheten blir brukt i ulik grad. Flere peker også på at lokalkunnskap er en viktig kompetanse. Mange kommuner har erfarne saksbehandlere, men ser at det kan være sårbarhet ved et eventuelt skifte. Noen peker også på at det kan oppstå problemer med inhabilitet, men at de har klart å løse dette internt.

Planer og strategier på boligområdet

Det er ulikt hvorvidt kommunene har nedskrevne eller uttalte strategier på det boligsosiale området, men alle kommuner oppgir at de har signal fra politisk nivå om at det er ønske å bruke startlånsordningen.

4.2. Samarbeid mellom kommunene

Det er ingen av kommunene som oppgir at de har samarbeid på saksbehandlernivå, utover at noen har møttes på nettverkssamling i regi av Husbanken. En kommune oppgir at de har søkt hjelp hos andre kommuner enn oppdragskommunene ved behov.

En kommune forteller at de har prøvd å selge overkapasitet til andre kommuner uten å lykkes. En annen har etter forespørsel gitt pristilbud på salg av saksbehandlerressurser, men tilbudet ble ikke brukt. Oppsummert kan en derfor si at det er svært lite samarbeid rundt startlånsordningen i dag.

5. Fordeler og ulemper ved samarbeid i startlånsordningen

I all hovedsak ønsker kommuner å samarbeide fordi de ønsker å 1) heve kvaliteten på tjenesten, eller 2) redusere kostnadene ved tjenesten. Der hvor kommuner generelt sett har funnet det hensiktsmessig å samarbeide, har man funnet at fordelene ved samarbeid overgår ulempene. På bakgrunn av erfaringer fra andre kommuner som er belyst i andre rapporter, samt innsikt fått gjennom samtaler med kommunene og Husbanken drøfter vi nedenfor hva som kan være fordeler og ulemper med et samarbeid rundt startlånordningen.

5.1. Kvalitet, kompetanse, robusthet og fleksibilitet

En vanlig grunn til at kommuner ønsker å samarbeide, er på grunn av kapasitetsmessige begrensninger i forhold til å kunne produsere en tjeneste. Dette kan både være knyttet til volum og kvalitet, samt ønsket om å etablere større og mer robuste fagmiljøer. Samarbeid kan også føre til mer standardiserte og profesjonelle prosesser, noe som kan styrke både følelsen av rettferdighet og transparens. Samarbeid kan også øke innovasjonsgrad og læring. Kommunene kan dele erfaringer og beste praksis, noe som kan føre til mer innovative løsninger enn man hadde fått til alene.

Forskningen til Astrup mfl. (2015, 2019) kan tyde på at kvaliteten i saksbehandlingen er høyere i større kommuner / der nedslagsfeltet er større. I startlånsordningen er det behov for kompetanse både på saksbehandling, kunnskap om selve låneordningen, samt kompetanse til å veilede låntaker. Gjennom samarbeid kan kommuner tiltrekke seg og beholde høyt kvalifiserte fagfolk og små kommuner kan få tilgang til ekspertise som ellers ikke ville vært tilgjengelig. Saksbehandlere som sitter sammen eller som er klart definert til å samarbeide får i større grad mulighet til å drøfte saker med andre. I noen av de 11 kommunene er volumet på saker som behandles svært lavt (ned mot 3-4 saker i året), og man kan derfor tenke seg at et tettere samarbeid vil kunne føre til sterkere samlet kompetanse på behandlingen av startlånssøknader.

Alle de 11 kommunene oppgir at de har god nok kompetanse til å ivareta ordningen. Viktigheten av lokalkunnskap blir fremhevet, og mange er redd for å miste denne ved oppretting av et felles

kontor. Noen mente det var viktig å kjenne til de lokale forholdene for å kunne gjøre god skjønnsutøvelse og gi ekstra oppfølging til lånetakere som hadde behov for det, andre igjen pekte på at en viss profesjonell avstand kunne være viktig for god kvalitet. Flere mente at en ved å samle saksbehandlerressurser og få mer «mengdetrening» vil kunne få høyere samlet kompetanse og høyere grad av profesjonalisering. Det vil også gjøre kommunene mindre sårbare.

Muligheten for å få inn personer med kompetanse på området når noen slutter, kan være en utfordring. Motsatt pekte noen kommuner på at det også var redde for å miste viktig fagkompetanse til et felleskontor.

Astrup mfl (2015) viser at kommuner av en viss størrelse i større grad tildeler lån til de som karakteriseres som vanskeligstilte. Astrup mfl. (2019) viser til at større kommuner i større grad legger opp til en saksbehandlingspraksis som inneholder skjønn, og er fleksibel med tanke på nedbetalingstid og bruk av fastrente vs flytende rente (Holm mfl, 2024). Astrup mfl (2019) mener dette indikerer at en viss størrelse på organisasjonen gir større frihet til å fravike enkle, men strenge tildelingskriterier og til derigjennom å treffe rette lokale tiltak. I så fall skulle dette indikere at et større nedslagsfelt / interkommunalt samarbeid skulle være en fordel også for hver enkelt kommunes mulighet til å treffe gode lokale tiltak. Våre intervjuer i de 11 kommunene i Finnmark ga ikke støtte til denne tolkningen, men indikerte tvert imot at det motsatte kunne være tilfelle. I de mindre kommunene var saksbehandler veldig opptatt av at nettopp det nære forholdet til søkerne gjorde at man fant de beste løsningene både for søkerne og kommunen.

I disse resonnementene er det viktig at se på hva som menes med store og små kommuner. Sammenliknet med Oslo, Bergen og Trondheim blir alle de 11 kommunene i denne analysen å betrakte om små. Begrepene «store» og «mindre kommuner» som benyttes i Astrup mfl kan derfor ikke forstås på akkurat samme måte i denne utredningen.

5.2. Nærhet til innbyggere og samarbeidende instanser

Geografisk nærhet til innbyggere og lokale samarbeidspartner var også tema i samtalene med kommunene. Mange pekte på at det kan være viktig med fysisk nærhet for å få og beholde



lokalkunnskap og samhandling med interne samarbeidsparter. Videre at det var en stor risiko å miste dette dersom en velger å samlokalisere.

Kommunene var delte i synet på hvorvidt det var viktig for innbyggerne å ha startlånskontoret i nærheten, og det var store variasjoner i forhold til hvor mye saksbehandler oppga å ha kontakt med søkerne. Noen mente at når søknadene foregår digitalt er det ikke behov for fysiske møter mellom søker og saksbehandler, eventuelt kan de få søkerne som har behov for fysiske møter få tilbud om det. Andre mente det motsatte; at det nettopp var muligheten til å snakke direkte med søkerne som ga de beste resultatene. Både for søkerne, men også for kommunen. Det ble her blant annet pekt på at kommunene har svært lave tapstall på utlånene, noe som ofte ble begrunnet med at saksbehandler hadde god lokalkunnskap og forståelse for hvorvidt søkerne ville klare å betale tilbake lånet eller ikke. For søkerne vil det også kunne oppleves som en ulempe med stor avstand til saksbehandleren i forhold til den type søknader (sårbar situasjon).

Valg av lokalisasjon av et eventuelt felles kontor var også tema i noen av samtalene. Noen mente det var naturlig om det ble i Hammerfest som den største kommunen med nærhet til for Husbanken. Andre mente at det kanskje var best at det ikke var i Hammerfest, dette for å spre eierskapet og få større forankring i de mindre kommunene.

De relativt store avstandene mellom kommunene kan også gjøre samarbeidet krevende i praksis. Noen var også inne på at det var viktig å se på lokalisering av arbeidsplasser i regionen.

5.3. Lokalt eierskap og mulighet til lokal profil på ordningen

En fordel som ofte trekkes fram i forhold til styrker ved samarbeid er muligheten for å standardisere tjenesten og dermed oppnå høyere effektivitet. Her kom det fram forskjellige syn på dette i intervjuene.

Flere kommuner var opptatt av at et felles startlånskontor kunne føre til redusert autonomi og at de mister kontrollen over hvordan midlene til startlån forvaltes, og at beslutninger kan bli mindre tilpasset lokale forhold.

Eierskapet i kommunene, den politiske forankringen og bruk av startlån som et strategisk virkemiddel i boligpolitikken er sentralt. For å nytte ordningen fullt ut kan det være viktig med lokalkunnskap. Lokalkunnskap kan her forstås som kunnskap om samfunnet, innbyggerne og muligheter i samarbeidet med andre instanser i kommunen. Det kan også være sentralt å ha god forståelse for hvordan kommunen ønsker å jobbe i det boligsosiale feltet, inkludert å benytte startlån som den del av en slik bredere tiltaksportefølje.

Som beskrevet tidligere har de 11 kommunene ulik profil på ordningen. Alle kommunene er i ulik grad opptatt av å beholde det lokale eierskapet, særpreget og skjønnsvurderingen. Dette er noe de fleste mente kan bli utfordrende med et tettere samarbeid eller samorganisering. En må da være villig til å jobbe mot en mer felles praksis. Innbyggerne kan oppleve at tjenestene blir mindre tilpasset lokale behov, da de utformes for flere kommuner samlet.

5.4. Ledelse, økonomi og ressursbruk

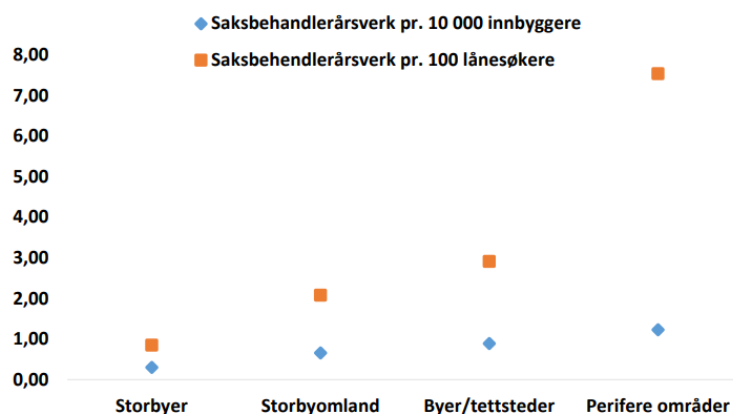
En grunn til at mange kommuner vurderer samarbeid om tjenestene er for å redusere kostnadene ved å tilby tjenesten. Tanken er da ofte at stordriftsfordeler vil kunne bidra til å redusere kostnadene per produsert enhet. Dette kan skje gjennom at kommunene kan dele kostnader på tvers av tjenester og prosjekter, noe som reduserer utgiftene for den enkelte kommune eller at stordriftsfordeler oppnås ved felles innkjøp og administrasjon.

Alle kommunene var opptatt av at en må vurdere kost/ nytte; en ny ordning må ikke bli for dyrt og ambisiøst. De fleste var også inne på at det kan bli svært vanskelig å skille ut nåværende ressursbruk da den er så integrert i øvrige tjenester.

Astrup m.fl. (2015) undersøker forskjellen på ressursbruk mellom kommuner til startlånsordningen. De viser at storby-kommuner bruker langt færre årsverk på saksbehandling av startlånsøknader enn perifere og små kommuner. Tallene kommer fra NIBRs spørreundersøkelse samme år, som ble sendt til alle landets kommuner. De minste kommunene bruker litt over 7,5 årsverk på 100 søknader, mens det samme tallet for de største kommunene er 0,85. Det betyr at de største kommunene bare bruker litt over 10% av det som de mindre kommunene bruker. Astrup

mfl. (2015) tolker dette slik at dette skyldes dårligere produktivitet, eller manglende kompetanse, hos småkommunene.

Figur 3.5: *Årsverk til saksbehandling av startlånssøknader. (Spm. B1).*
N=221.



Figur 5.1: Astrup m.fl. (2015)

Den samme figuren viser at tallet på årsverk startlånbehandling per innbygger er rundt fire ganger høyere i perifere kommuner enn i storbyene. Det kan altså se ut til at det kan være stordriftsfordeler knyttet til behandling av startlånssøknader. Dette kan for eksempel gjøres ved at man slår sammen nedslagsfeltet for saksbehandlingen (Holm mfl, 2024).

Gjennom våre intervjuer kan det imidlertid være vanskelig å se de store kostnadsbesparelsene når det gjelder startlån. Kommunene er organisert forskjellig, men de aller fleste bruker svært lite ressurser på startlån (5 – 20% årsverk), i snitt rundt 10% av et årsverk. Det er kun Hammerfest som har en hel stilling til dette. Ansatte i de andre kommunene gjør dette arbeidet i tillegg til noe annet. Dersom ikke kommunene skulle tatt i dette i det hele tatt kunne det vært innsparing knyttet til at ressurser kunne vært brukt til annet arbeid. Men kommunene vil uansett måtte svare på spørsmål fra innbyggere rundt dette temaet.

Det innebærer også kostnader å etablere samarbeid mellom kommuner. Ulikheter mellom kommunene (f.eks. i hvor høyt startlån er prioritert i kommunen, politiske mål, forskjellige boligpolitiske strategier, befolkningsstruktur, kommunens økonomiske situasjon) kan skape konflikter og redusere effektiviteten i samarbeidet. Når innsparingene ved samarbeid er marginale,



vil slike effekter ha relativt stor betydning. Dersom organisering og styring av samarbeidet blir for komplekst, kan dette føre til økt byråkrati og mer komplekse beslutningsprosesser.

Det er også sentralt at kommunene tenker at dette er et viktig samarbeidsområde. Dersom noen av kommunene ikke følger opp sine forpliktelser eller trekker seg fra samarbeidet, kan det svekke hele prosjektet. Hvordan kostnadene fordeles i samarbeidet kan også føre til konflikter.

5.5. Oppsummert

Samarbeid om startlån kan være effektivt, spesielt i regioner med små kommuner eller et høyt behov for boligsosiale tiltak. Likevel er det viktig med klare avtaler, felles mål og en styringsstruktur som balanserer behovene til deltakerkommunene. En vellykket modell krever også at kommunene er enige om kriterier, prosedyrer og hvordan tap og gevinster skal fordeles, samt vilje til å investere de nødvendige ressursene for å få til et godt samarbeid.

6. Ulike former for interkommunalt samarbeid

6.1 Grad av samarbeid

Det er utstrakt samarbeid i kommunal sektor. De forskjellige samarbeidene varierer stort i forhold til i hvor stor grad de er formalisert. Samarbeid kan ta forskjellige former, fra løse koplinger mellom enkelte kommuner til avtalebasert nettverkssamarbeid til formaliserte samarbeid i egne selskaper.

6.2. Ulike samarbeidsformer i kommunal sektor

Norske kommuner har relativt stor frihet til å organisere arbeidet slik man tenker er best. Det er en lang rekke mulige selskapsformer som kommunene kan benytte seg av. Hvilke samarbeidsformer kommunene kan benytte avgrenses i kommunelovens §17-1, andre ledd. Her blir det vist konkret til interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap og samvirkeforetak.



Figur 6.2: Forskjellige former for mulig selskapsorganisering.

Hovedskillet i organiseringsform er hvorvidt samarbeidet ligger innenfor kommunens forvaltning, eller om selskapet er en egen juridisk enhet. De to tradisjonelle formene innenfor kommunen som forvaltningsorgan er kommunalt foretak (KF) og vertskommune. Begge disse organisasjonsformene styres av kommuneloven. Kommunale foretak kan kun ha en eierkommune, og er derfor ikke aktuelt når flere kommuner skal samarbeide om å løse oppgaver. KF blir derfor ikke drøftet videre.

I kommuneloven av 2018 kom det to «nye» mulige samarbeidsformer, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd. Begge disse samarbeidsformene kan både gjennomføres innenfor kommunen som forvaltningsorgan og være egne rettssubjekter. Kommunalt oppgavefellesskap kan være en egnet for samarbeid om startlån, mens interkommunalt politisk råd i stort er tenkt for politisk samarbeid i en region. Vi drøfter derfor ikke interkommunalt politisk råd videre.

Av selskapsformer som er egne juridiske enheter, vil både interkommunalt selskap (IKS), samvirke (SA) og aksjeselskap (AS) være mulige samarbeidsformer. Stiftelser er selveiende, og ved opprettelsen av en stiftelse gir stifteren i all hovedsak fra seg styringsretten. Vi anser derfor ikke stiftelser å være en egnet selskapsform, og drøfter ikke dette videre.

I noen tilfeller er kommunene pålagt å løse visse oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon. I de tilfellene hvor det foreligger såkalt «delegeringssperre», skal visse avgjørelser tas av kommunestyret eller formannskapet. Ut over dette har kommunene stor frihet til å organisere egen virksomhet. Nedenfor vil vi beskrive de organiseringsformene som vi ovenfor har omtalt som aktuelle i litt mer detalj, og lande på en konklusjon i forhold til hvilken form som egner seg best for dette samarbeidet.

6.2.1 Innledende juridiske avklaringer

Holm mfl (2024) har i slutten av 2024 gjort juridiske vurderinger rundt kommunalt samarbeid om startlån i forbindelse med en utredning i region Nordhordland. Selv om det kan legges forskjellige tolkninger til grunn, konkluderer Holm mfl (2024: 55-57) som følger:

1. Startlånsforvaltning er å betrakte som en lovpålagt oppgave
2. Lovgivningen åpner for delegering til andre rettssubjekter
3. Vedtak om tildeling av startlån eller avslag på søknad om startlån er et enkeltvedtak
4. Saker om startlån vil sannsynligvis ikke bli betraktet som «prinsipielle»

Et viktig spørsmål i forhold til hvilke ulike modeller som kan benyttes for samarbeid om startlån, er hvorvidt vedtak om tildeling av startlån eller avslag på søknad om startlån er et enkeltvedtak eller ikke etter reglene i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Holm mfl konkluderer med at denne beslutningen er å betrakte som et enkeltvedtak.

6.2.2 Andre innledende avklaringer

Det er stor forskjell på om samarbeidet skal gjelde bare saksbehandling, eller saksbehandling og vedtak. Saksbehandlingen kan legges til et interkommunalt samarbeid mens vedtakene blir gjort i den enkelte kommune. Ofte gjøres det slik innenfor forskjellige samarbeid på samfunns- og areaplanleggingsområdet. På denne måten skapes det sterke fagmiljøer, mens det er de folkevalgte organ i den enkelte kommune som har vedtakskompetansen.

En annen viktig problemstilling er knyttet til låneopptakene hos Husbanken. Det er den enkelte kommune som står ansvarlig for lånet. Vi legger til grunn at det ikke er aktuelt å gjøre endringer på dette i forbindelse med en etablering av et felles startlånskontor, og at det ikke er aktuelt å legge denne delen av kommunene sin saksbehandling innenfor rammen av et interkommunalt samarbeid. Oppfølging av misholdte startlån er et omfattende arbeid som skiller seg klart fra det som inngår i å saksbehandle og treffe vedtak når noen søker om startlån. Kommunene kan imidlertid velge å legge også denne delen av prosessen inn under et interkommunalt samarbeid.

6.3 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 er godt kjent i kommune-Norge og kjennetegnes av at en kommune tar på seg utførelsen av oppgaven eller oppgavene på vegne av alle kommunene som er med i samarbeidet. Myndighet delegeres fra samarbeidskommunene til vertskommunen. Formålet er derfor ofte å legge til rette for samarbeid om lovpålagte oppgaver / myndighetsutøvelse. Vertskommunesamarbeid er godt egnet for å løse oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, vedta forskrifter og treffe enkeltvedtak (jfr kommuneloven § 20-1). Den absolutt mest vanlige formen for vertskommunesamarbeid er administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2. Dersom samarbeidet også skal innbefatte prinsipielle vedtak, åpnes det i kommuneloven for å etablere vertskommunesamarbeid med en felles, folkevalgt nemd (koml § 20-3).

I et administrativt vertskommunesamarbeid kan en kommune avtale med vertskommunen at kommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Kommunestyret delegerer denne myndigheten til vertskommunen. Det skal inngås skriftlig



samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet og avtalen skal vedtas i det enkelte kommunestyre.

Samarbeidskommunen har også mulighet til å instruere vertskommunen om hvordan oppgaven skal utføres for egen kommune. Dette kan være spesielt interessant i et startlånssamarbeid, da mange av de 11 kommunene har uttrykt behov for at lokale forhold er viktig i saksbehandlingen. Samarbeidskommunen har også mulighet til å omgjøre vedtak som er fattet av vertskommunen, etter forvaltningslovens § 35.

Avtalen skal minst inneholde oversikt over deltakerne, hvem av deltakerne som er vertskommune, hvilke oppgaver og myndighet som er lagt til vertskommune og hvilke oppgaver og myndighet som overføres. Videre skal samarbeidsavtalen regulere hvilke vedtak som skal rapporteres, hvordan det økonomiske oppgjøret skjer, regler for utreden av samarbeid herunder også oppløsning. Kommuneloven regulerer også klagebehandling, lovlighetskontroll og statlig tilsyn.

Vertskommunesamarbeid betraktes som den mest egnede måten å samarbeide om startlån på, dersom startlånskontoret skal ha en felles ledelse.

6.4 Kommunalt oppgavefellesskap (KOF)

Kommunalt oppgavefellesskap skal spesielt legge til rette for «produksjonssamarbeid» og reguleres av kommunelovens kapittel 19. Forarbeidene til kommuneloven peker på at et kommunalt oppgavefellesskap skal være en enkel og fleksibel organisasjonsmodell som ikke krever store kostnader eller omfattende lovregulering. En opprettelse av et slikt oppgavefellesskap gjøres av kommunestyret hvor felleskapets styre gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Deltakerkommunene har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Kommunalt oppgavefellesskap kan organiseres både som eget rettssubjekt, og som del av en kommune. Øverste organ i et oppgavefellesskap er representantskapet hvor alle deltakerne skal være representert med minst et medlem som velges av kommunestyret. Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Ved opprettelse av et oppgavefellesskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle

deltakerne i oppgavefellesskapet som skal vedtas av kommunestyret/fylkesting. Hva samarbeidsavtalen skal omfatte reguleres av kommunelovens §19-4.

Det er ikke direkte begrensninger på hvor omfattende samarbeid oppgavefellesskap kan benyttes for, men slike samarbeid kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det er derfor ikke mulig å legge vedtaksmyndighet for forvaltning av startlån til et kommunalt oppgavefellesskap. Denne formen er derfor ikke egnet for samarbeid om felles startlånskontor dersom startlånskontoret også skal fatte vedtak i sakene. Dersom ikke kontoret skal fatte vedtak, kan samarbeidsformen benyttes til saksbehandling.

6.5 Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap opprettes etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Deltakerne kan være kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt. Lov om interkommunale selskaper er utformet med tanke på virksomhet som har egne inntekter; for eksempel gjennom næringsvirksomhet. Eksempler på virksomhet organisert som interkommunalt selskap er revisjon, renovasjon, energi, brannvesen, havnevesen og vann- og avløp.

Det er et krav om at det interkommunale selskapet har egen selskapsavtale (IKS-loven §4). Det er minimumskrav til innhold, og hvert kommunestyre må selv vedta avtalen. Eierne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet, som er selskapets øverste organ.

Kommunestyret må selv oppnevne sin(e) representant(er). Styret er et obligatorisk organ med minst tre medlemmer, og velges av representantskapet. Ledelsen av selskapet gjennom styret og daglig leder legger til rette for en funksjonell styringslinje i selskapet, og overfor kommunene som både eiere og kjøpere av tjenester. Den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser.

Holm mfl (2024:61) kom i sin juridiske vurdering til at et interkommunalt selskap kan få delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak i forvaltningen av startlån. Husbankloven med forskrift sier ikke noe spesifikt om delegering av startlånvedtak og Holm mfl (2024:61) konkluderte med at lovverket ikke er til hinder for delegering etter kommuneloven § 5-4 første og andre ledd.

IKS-formen kan derfor være aktuell for samarbeid om startlån. Selskapsformen brukes imidlertid mest der det er snakk om større omfang enn det vi snakker om i denne utredningen.

6.6 Aksjeselskap (AS)

Aksjeselskap reguleres i [aksjeloven](#). Aksjeloven er utformet med sikte på virksomhet som har økonomisk avkastning som mål. Aksjeloven er imidlertid ikke til hinder for at selskapsformen også brukes for virksomhet som ikke har et økonomisk formål. Oppgaver som kan løses gjennom aksjeselskaper er begrenset og brukes ofte på områder der det er åpnet for privat oppgaveløsning. Offentlig myndighetsutøvelse kan ikke delegeres til slike aksjeselskap.

Med tanke på aksjeselskap nesten utelukkende er etablert for å ivareta forretningsvirksomhet, mener vi at denn organisasjonsformen er lite egnet til å forvalte startlån.

6.7 Samvirkeforetak (SA)

Samvirkeforetak opprettes etter reglene i [lov om samvirkeforetak \(samvirkeloven\)](#). Eierne av et samvirkeforetak betegnes som medlemmer i foretaket. Samvirkeforetaksformen kjennetegnes av at den typisk brukes der medlemmer ønsker å løse en oppgave i fellesskap. Medlemmenes behov for samarbeid er viktigere enn at foretaket går med mest mulig overskudd.

Årsmøtet har den øverste myndighet. Alle medlemmene har rett til å møte, og kommunestyret avgjør selv hvem som skal representere kommunen på årsmøtet. Et samvirkeforetak er basert på medlemskap, ikke eierskap. Samvirket er basert på demokratisk kontroll, ved at hvert medlem har én stemme hver. Årsmøtet velger et styre, som selv velger styreleder, dersom ikke årsmøtet gjør det eller er regulert i vedtektene. Foretaket skal også ha en daglig leder, som ansettes av styret dersom ikke vedtektene regulerer noe annet. Tanken med et samvirke er at medlemmenes økonomiske deltakelse skal komme medlemmene til gode i forhold til deres bruk av samvirket. Dette kan skje ved at et eventuelt overskudd enten forblir i samvirket, eller at det betales utbytte til medlemmene i forhold til deres omsetning med samvirket.

Som med aksjeselskap, tenker vi at samvirkeformen ikke er velegnet for å løse samarbeidsoppgaver knyttet til startlån.

6.8 Vurdering

Utredningen skal i henhold til oppdraget legge fram to forslag til hensiktsmessig organisering av et fremtidig felles startlånskontor i Finnmark». Som et første ledd i svaret på dette, har vi i dette kapittelet drøftet *organiseringsformer* som vil være egnet.

Holm mfl (2024) har vurdert de rettslige forholdene knyttet til hvilke interkommunale samarbeid som er juridisk gjennomførbare. Det første spørsmålet som vurderes er hvorvidt vedtak om startlån er å betrakte som *enkeltvedtak*. Rapporten konkluderer med at vedtak om startlån er å betrakte som den enkeltvedtak.

Kommunalt oppgavefellesskap (KOF) legger til rette for stor fleksibilitet i organisasjonsform, og kan således passe for mange forskjellige typer av samarbeid. KOF er midlertid begrenset av at det ikke er mulig å fatte enkeltvedtak, og egner seg kun dersom kommunene kun vil legge saksbehandling og ikke vedtak i samarbeidet. Startlån kjennetegnes av at det fattes enkeltvedtak, og vi anbefaler derfor ikke å benytte KOF som samarbeidsmodell.

Det andre som vurderes er om det er mulig i forhold til lovgivningen å etablere interkommunale selskaper som skal håndtere startlånsordningen. Holm mfl (2024) konkluderer slik: *«Dersom ein kjem til at det er eit sterkt behov for å legge forvaltning 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»*. Interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS) og samvirke (SA) vil dermed kunne være aktuelle. Med tanke på at både AS og SA er spesielt tilrettelagt for forretningsvirksomhet, anser vi ikke disse formene som spesielt aktuelle.

Et interkommunalt selskap (IKS) vil imidlertid være egnet for samarbeid om startlån. I dette tilfellet, med kun ressursene de 11 kommunene har til forvaltning av startlån (ca 2 årsverk), anser vi IKS-modellen som en altfor «tung» modell. Modellen vil gi relativt store kostnader knyttet til drift av selskapet (styre, daglig leder, regnskap etc) som ikke anses som regningssvarende. Basert på undersøkelsene vi har gjort, er det samlede antall årsverk som de 11 kommunene som har vært en



del av utredningen benytter til startlånsordningen ikke overstige to årsverk. Å etablere en egen selskapsstruktur som egen juridisk enhet for dette anbefales ikke.

Basert på beskrivelsene av de mulige organisasjonsformene ovenfor, mener vi det derfor vil være mest hensiktsmessig å samarbeide gjennom en vertskommunemodell (dersom samarbeidet skal formaliseres, mer om dette i kapittel 7). Modellen legger til rette for at en kommune kan overta saksbehandling på startlån for andre kommuner, og kan fatte enkeltvedtak på vegne av alle kommunene. Vi vil i kapittel 7 beskrive to modeller for et felles startlånskontor.

7. Anbefalinger: To modeller

I utlysingen av oppdraget står det at utredningen skal si noe om hensiktsmessig samarbeidsform, ledelse, antall ansatte, lokalisering og styring av utlånskontoret mellom tilsluttede kommuner.

Utredningen skal legge fram to alternativ. Vi vil her legge fram to forslag til organisering.

Vi beskriver også kort 0-alternativet, som er å fortsette som i dag. Dette er også beskrevet tidligere i rapporten.

Vi har lagt noen forutsetninger til grunn for våre forslag. Vi har lagt stor vekt på at modellene skal være gjennomførbare innenfor et ikke alt for langt tidsperspektiv. Dette betyr blant annet:

- At modellene må være *juridisk gjennomførbare*, det vil si at de er innenfor dagens lovverk
- At modellene er *praktisk gjennomførbare*, at det er mulig å gjennomføre modellene uten alt stor innsats. Startlån utgjør en liten del av kommunens omfang, og ressursinnsatsen for å etablere felles modeller bør reflektere dette.
- At de er *politisk gjennomførbare*, det vil si at de er ønskelige sett fra de kommunene som er tenkt å samarbeide. Når det gjelder hvorvidt modellene er politisk gjennomførbare, har vi ikke intervjuet politisk nivå i kommunene. Disse betraktningene er derfor basert på intervjuer med administrativt nivå.
- At modellene er *økonomisk gjennomførbare*. Det kom klart fram i intervjuene at dette punktet er avhengig av at et samarbeid ikke øker ressursbruken. Begge de foreslåtte modellene tar hensyn til at det ikke legges opp til mer enn to årsverk samlet.

7.1. Alternativ 0: Som i dag

Et valg som alltid er tilgjengelig ved vurdering av forskjellige alternativer, er å fortsette som i dag. Generelt sett gir alle kommunene uttrykk for at oppgavene blir løst på en tilfredstillende måte slik det er i dag, uten noe tett samarbeid mellom kommunene.

I dag bærer samarbeidet preg av svært løse koplinger, der enkeltansatte i en kommune tar kontakt med noen de (kanskje) kjenner i en annen kommune for å få løst en oppgave der og da. I noen tilfeller kan det være at et slikt løst samarbeid ikke fører til at utfordringen blir løst. Dette kan være



fordi den kommunen som blir forespurt mangler tid og ressurser, men også fordi man ikke er enig om kompensasjonen for det arbeidet som skal gjøres.

Kommuner kan kjøpe tjenester av hverandre uten at det etableres egen organisatorisk overbygning. Dette kan egne seg dersom det kun er snakk om saksbehandlingsoppgaver. Skal kjøpet også innebære vedtak, er det vanskeligere å se dette uten en mer formell overbygning.

Vi vurderer også at det er et stort uutnyttet potensiale i å etablere arena for erfarings- og kunnskapsutveksling kommunene i mellom, eller utnytte de arena som Husbanken legger til rette for i stor grad.

7.2 Alternativ 1: Avtalebasert nettverkssamarbeid

Det første alternativet for startlånskontor som presenteres er det vi kaller for «avtalebasert nettverkssamarbeid». Denne modellen kjennetegnes av forpliktende samarbeid som er nedfelt i avtaler mellom kommunene. Kommunene kan da selv vurdere hvor omfattende og forpliktende de ønsker avtalene skal være. Avtaler kan gjelde alle 11 kommuner, eller kan for eksempel deles i tre varianter, en for hver bygdevekstavtale.

7.2.1. Samarbeidsform

Samarbeidsformen er basert på forpliktende avtale(r). Avtalen(e) vil regulere de forholdene som berører samarbeidet. Dette vil i all hovedsak være knyttet til saksbehandling og faglig utvikling. I tillegg til de forholdene som avtalen regulerer kan kommunene ha faglig samarbeid på et helt uformelt grunnlag der de kan rådføre seg med hverandre.

I forhold til saksbehandling er det naturlig at det avtales hvordan dette skal kompenseres dersom en kommune skal gjøre denne oppgaven for en annen kommune. På denne måten vil man på forhånd vite hva det koster å sette bort oppgaven. Det bør også reguleres forventet saksbehandlingstid, og at den kommunen som skal gjøre oppgaven prioriterer den på et visst nivå. Vedtakene fattes i den enkelte kommune.



7.2.2. Ledelse

I modellen er ledelsen som i dag (0-alternativet). Hver kommune har formelt arbeidsgiveransvar for sine ansatte gjennom kommuneadministrasjonen, eller om det er NAV-kontoret som utfører oppgaven gjennom NAV-ledelsen.

Man kan også tenke seg at det inkluderes i avtalen at en av kommunene i samarbeidet skal ha en spesiell koordinatorrolle i samarbeidet. Dette kan for eksempel være fagansvar for startlån. I så fall bør dette fagansvaret legges til den personen som har størst stillingsstørrelse i samarbeidet, eller til en person i den kommunen som har mest ressurser knyttet til startlån. Det vil i et slikt tilfelle kunne oppstå spørsmål om eventuell kompensasjon for å påta seg dette ansvaret. Dette må i så fall løses mellom kommunene.

En slik modell vil også kreve ledelse dersom samarbeidet skal utvikles over tid. Samarbeid er langt mer en det som kan omtales i en avtale og er i vesentleg grad knyttet opp mot relasjoner. Et slikt nettverksbasert partnerskap forutsetter at aktørane har kunnskap og forståelse for mål som gjelder for samarbeidet. Om en skal lykkes må ledelsen i kommunene/ partnerskapet etterspørre, legge til rette for og være med å videreutvikle samarbeidet.

7.2.3. Antall ansatte

Modellen legger til grunn at antall ansatte er som i dag, og at stillingsbrøken til de ansatte i hver kommune er som i dag. Totalt er dette estimert til 2 årsverk.

7.2.4. Lokalisering

Lokalisering er som i dag (0-alternativet). Dette betyr at søkere forholder seg til kommunen som i dag.

7.2.5. Styring mellom tilsluttede kommuner

Styringen er knyttet til avtalene som inngås om samarbeid. Det må legges en grundig jobb i disse avtalene, slik at samarbeidet kan styres gjennom avtalene direkte. Blant annet bør det være felles retningslinjer for behandling av startlånssøknader, slik at de samarbeidende kommunene gjør



dette på samme måte. Samarbeidsavtalen bør vedtas av kommunestyret, og slik sett vil også kommunestyret være de som «godkjenner» samarbeidet.

7.2.6 Mulighet for å ta opp flere kommuner senere

Det er full mulighet til å ta opp flere kommuner senere. Disse slutter seg til de avtalene som foreligger mellom kommunene. Dersom det er liten kommune som slutter seg til, kan man se for seg at dette enkelt kan gjøres innenfor de rammene som allerede ligger til grunn. Dersom det er en større kommune som slutter seg til, vil det kanskje være behov for å se på avtalen på nytt (spesielt knyttet til ledelse og styring).

7.2.7 Vurdering

I en slik modell vil en i større grad beholde lokale særpreg og likevel styrke kompetanse og kvalitet. Det vil også kunne være et sted å starte for å se hvor mye gevinster det er mulig å hente ut i forbindelse med et tettere samarbeid. Det er ikke nødvendig å ta stilling til ressursfordeling, noe som kan gjøre det enklere å komme i gang med samarbeidet.

Dersom kommunene velger en modell der man kun møtes for å diskutere de forskjellige temaene de er opptatt av i sitt arbeid, mens vedtakene treffes i kommunene, er det ikke behov for et formalisert samarbeid (Prop 45 L 2017-2018:397). Det er altså først når vedtak skal fattes et annet sted enn i den enkelte kommune at samarbeidet må formaliseres og vedtaksmyndighet delegeres.

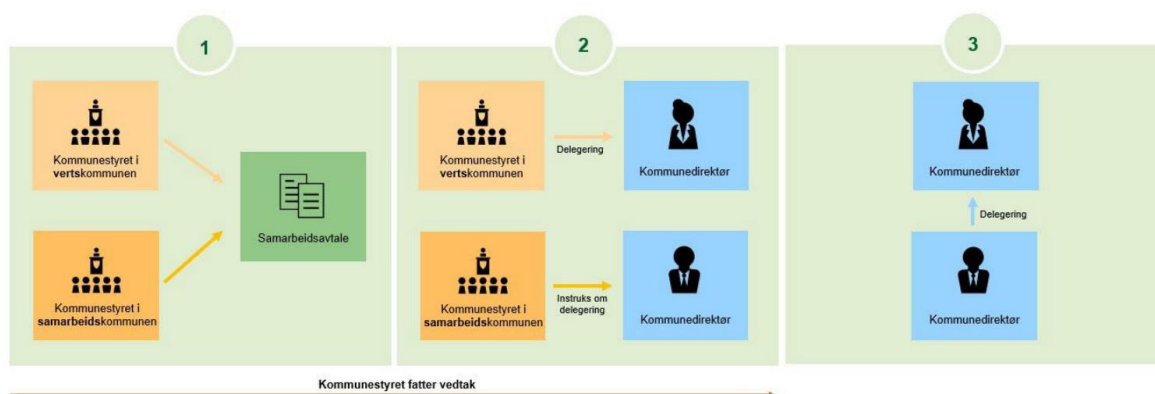
7.3. Alternativ 2: Felles samlokalisert startlånskontor

7.3.1. Samarbeidsform

For et mer formalisert samarbeid anbefales det å gå inn på en administrativ vertskommunemodell. En ting som må avklares i forbindelse med en samarbeidsavtale er hvordan kostnadene skal fordeles.

7.3.2. Ledelse

I en vertskommunemodell delegeres myndighet fra hvert enkelt kommunestyre i samarbeidskommunene. Myndigheten delgeres til kommunedirektøren, som instrueres gjennom vedtaket til å delegere myndigheten videre til kommunedirektøren i vertskommunen. Det vil da være kommuendirektøren i vertskommunen som leder de ansatte. De ansatte er ansatt i vertskommunen.



Kilde: Veileder om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven, Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023

7.3.3. Antall ansatte

Vi legger til grunn at det ikke er økonomisk handlingsrom for å øke ressursene som benyttes til startlån. Det anbefales at det er 2 årsverk i samarbeidet. Dette betyr 1 årsverk fra Hammerfest kommune, og ett årsverk til sammen fra de andre kommunene.

7.3.4. Lokalisering

I en vertskommunemodell vil det være fornuftig at ansatte lokaliseres til vertskommunen. Ofte er det den største kommunen i samarbeidet, men det trenger ikke løses på denne måten. Alle de 11 kommunene kan i realiteten være vertskommune. Det å være vertskommune krever imidlertid ressurser, og det må da diskuteres hvordan dette skal håndteres i samarbeidet.

7.3.5. Styling mellom tilsluttede kommuner

Styringen foregår gjennom samarbeidsavtalen som blir vedtatt av kommunestyret i alle kommunene. Når vertskommunesamarbeidet opprettes, skal kommunene inngå en skriftlig



samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Kommunaloven § 20-4 tredje og fjerde ledd fastsetter at avtalen som et minimum må ha bestemmelser om:

- Deltakerne i samarbeidet
- Hvem av deltakerne som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal overføres
- Hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- Hvordan det økonomiske opppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- Hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- Hvordan samarbeidet skal oppløses
- Annet som etter lov skal fastsettes i avtale

Dersom avtalen skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret selv i den enkelte deltakerkommune vedta dette.

7.3.6. Mulighet for å ta opp flere kommuner senere

Det er full mulighet til å ta opp flere kommuner i samarbeidet senere. Det må da lages en ny vertskommuneavtale som vedtas i kommunestyret i alle kommunene.

7.4. Drøfting

Vi har i denne rapporten beskrevet hvordan startlånsordningen fungerer i de 11 kommunene i dag, og presenterer her to modeller for et felles startlånskontor.

	O-alternativet	Avtalebasert nettverkssamarbeid	Samlokalisert felles kontor
Samarbeidsform	Løse koplinger	Avtalebasert	Vertskommune
Ledelse	Hver kommune for seg	Hver kommune for seg, forholder seg til inngåtte avtaler	Delgert myndighet til vertskommunen
Antall ansatte	2	2	2
Lokalisering	Alle kommuner	Alle kommuner	En kommune
Styring	Uformelt samarbeid, ingen overordnet styring av samarbeidet	Styres gjennom avtaler og formelt samarbeid mellom kommunene	Samarbeidsavtalen mellom kommunene styrer vertskommunesamarbeidet
Flere kommuner		Flere kommuner kan slutte seg til avtalene	Flere kommuner kan gå inn i vertskommunesamarbeidet.

7.4.1 Drøfting av modellene

Fordelene med modellen avtalebasert nettverkssamarbeid er at den sannsynligvis er den enkleste å etablere for kommunene. Det må etableres avtaler slik at kommunene gjennomfører saksbehandling og vedtak etter samme rutiner og prosedyrer, samt avtalefeste hvordan samarbeid skal foregå (f.eks. dersom en kommune skal gjøre noe for en annen). Det vil være enkelt å komme i gang. En ulempe er at en slik modell ikke fører til at det etableres et felles kompetansemiljø for startlån. Hovedfordelen med felles samlokalisert startlånskontor er at man kan begynne å bygge opp et kompetansemiljø på dette området, og at dette gjøres innenfor en velkjent samarbeidsmodell (vertskommune). Basert på intervjuene vi har hatt med kommunene virker det imidlertid ikke som det er ønskelig å flytte kompetansen på startlån ut av kommunen. En vil da etter hvert også miste noe av lokalkunnskapen.

Både ved valg av modell 1 eller 2 blir det viktig å sikre en omforent forståelse for hva som er *forventet gevinst* av et samarbeid. Er det økt kvalitet eller effektivitet på saksbehandlingen, eller ønske om å bruke ordningen mer strategisk i en felles satsing for å øke bosetting/ hindre fraflytting i regionen?

7.4.2 Andre betraktninger

Uansett valg av modell er det grunn til å tro at kommunene kan man få mer ut av startlånsordningen med en mer strategisk og bevisst bruk av Husbanken sine ordninger. Flere av kommunene har et uutnyttet potensiale her. Blant annet gjennom å delta mer aktivt i Husbankens nettverk, men også i forhold til å ha en bevisst strategi for bruk av startlån.

Det er allerede en del andre interkommunale samarbeid i Finnmark. Startlån kan tas med i disse samarbeidene. Vårt mandat har ikke inkludert å vurderere dette, men det vil være naturlig at kommunene tar det med i valg av modell. Det bør i så fall utredes nærmere. En forutsetning er da at samme samarbeidsmodell kan benyttes på de forskjellige områdene det eventuelt skal samarbeides om.

Bygdevekstavtalene kan også danne utgangspunkt for videre og bredere samarbeid. Målet med bygdevekstavtaler er å bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling. Startlån kan være en, om enn liten, del av en slik felles satsning.

Litteraturliste

[Astrup, Kim](#) ; [Monkerud, Lars Chr.](#) ; [Aarland, Kristin](#) (2019). Kommunenenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen. ISBN: 978-82-8309-274-5. 73 s. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. Vol. 2019.

[Astrup, Kim](#) ; [Monkerud, Lars Christian](#) ; [Ruud, Marit Ekne](#) ; [Aarland, Kristin](#) (2016). Kommunenenes praktisering av startlånsordningen - Effekter av den nye forskriften. ISBN: 978-82-8309-097-0. 206 s. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Vol. 2015.

[Astrup, Kim Christian](#) ; [Barlindhaug, Rolf](#) ; [Aarland, Kristin](#) ; [Monkerud, Lars Christian](#) ; [Ruud, Marit Ekne](#) (2015). Hva er god startlånpraksis? Kommunenenes praksis før forskriftsendringen. ISBN: 978-82-8309-045-1. 141 s. Norsk institutt for by- og regionforskning. Vol. 2014.

Forskrift om lån fra Husbanken (2019): Forskrift om lån fra Husbanken (FOR-2019-11-18-1546). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546>

Holm, A., Monkerud, L.C., Stokstad, S. (2024): *Interkommunalt samarbeid om startlån. Ei god løsning for distriktskommunene?*, NIBR-rapport 2024:9.

Husbanken (2025a): Husbankens statistikkbank for startlån
<https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan> Nedlastet 31.01.25.

Husbanken (2025b): Husbankens veileder for startlån.
<https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b19.pdf> Nedlastet 31.01.25.

Lunder, T.E, Vrålstad S., Nyborg H.S., Myherm R.S., Krone-Hjertstrøm, H.: *Startlånspraksis og forvaltning i kommunene*, TF-rapport. nr 786

Kommunal og distriktsdepartementet: [Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven](#)



KS KONSULENT

Postboks 1378 Vika, 0114 OSLO • www.kskonsulent.no