



# Startlån

## Variasjon i kommunal praksis og forvaltning

TROND ERIK LUNDER, SIGNE VRÅLSTAD, HANNA N. STORM, REBEKKA S.  
MYHRER OG HELLE KRONE-HJERTSTRØM

TF-rapport nr. 786

2023

|                          |                                                                                                             |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tittel:</b>           | Startlån                                                                                                    |
| <b>Undertittel:</b>      | Variasjon i kommunal praksis og forvaltning                                                                 |
| <b>TF-rapport nr:</b>    | 786                                                                                                         |
| <b>Forfatter(e):</b>     | Trond Erik Lunder, Signe Vrålstad, Hanna N. Storm, Rebekka S. Myhrer og Helle Krone-Hjertstrøm              |
| <b>Dato:</b>             | 29.3.2023                                                                                                   |
| <b>ISBN:</b>             | 978-82-336-0624-4 Digital                                                                                   |
| <b>ISSN:</b>             | 2703-7894                                                                                                   |
| <b>Pris:</b>             | 250,- (Kan lastes ned gratis fra <a href="http://www.telemarksforskning.no">www.telemarksforskning.no</a> ) |
| <b>Framsidedfoto:</b>    | Microsoft stockbilder                                                                                       |
| <b>Prosjekt:</b>         | Kommunal praksis i tildeling og forvaltning av startlån                                                     |
| <b>Prosjektnr.:</b>      | 20220880                                                                                                    |
| <b>Prosjektleder:</b>    | Trond Erik Lunder                                                                                           |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b> | Husbanken                                                                                                   |

#### Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

#### Resymé:

Rapporten dokumenterer et prosjekt om kommunal praksis og forvaltning av startlån som Telemarksforskning har gjennomført på oppdrag fra Husbanken. Kommunenes praksis varierer betydelig, og vi mener flere kommuner vil ha en fordel av å se på ordningen som et viktig tiltak i et aktivt boligsosialt arbeid heller enn et passivt lånetilbud til innbyggerne. Basert på dette gir vi anbefalinger til kommunene og til Husbanken om tiltak på veien til en bedre kommunal praksis.



**Trond Erik Lunder** har Ph.d. i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har arbeidet ved Telemarksforskning siden 2004. Han har arbeidet med og ledet en rekke forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi og kommunale velferdstjenester.



**Signe Vrålstad** er utdannet sosiolog fra Universitetet i Oslo. Hun har tidligere jobbet med spørreundersøkelser og analyser av levekår, livskvalitet og sosial ulikhet. Ved Telemarksforskning jobber hun med analyser innen velferdsområdet.



**Hanna Nyborg Storm** har PhD fra Copenhagen Business School og master i Økonomi og ressursforvaltning fra Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. Storm arbeider primært med forskning, analyser og utredninger innen regional utvikling, samt tverrfaglig innen flere forskingsfelt som kulturøkonomi og kommunal styring.



**Rebekka Svartebekk Myhrer** er utdannet statsviter fra Universitetet i Bergen. Hennes forskningsinteresser er særlig tilknyttet demokrati, flernivåstyring og kommunal økonomi og styring. Ved Telemarksforskning har hun jobbet med prosjekter om kommuneøkonomi, kommunal organisering og folkehelse.



**Helle Krone-Hjertstrøm** er utdannet sosiolog fra Universitetet i Tromsø og er i en avsluttende fase med en ph.d.-avhandling knyttet til helsetjenesteforskning. Ved Telemarksforskning har hun blant annet jobbet med forskning og evalueringer innen kommunale velferdstjenester og folkehelse.

# Forord

Denne rapporten dokumenterer et prosjekt om kommunal praksis og forvaltning av startlån som Telemarksforskning har gjennomført på oppdrag fra Husbanken. Prosjektet har vært gjennomført i perioden oktober 2022 til mars 2023.

Prosjektet har gitt oss innsikt i et boligsosialt virkemiddel som har fått stort gjennomslag i en rekke kommuner. Saksbehandlerne snakker entusiastisk om startlånet, hvilke muligheter det gir til å hjelpe vanskeligstilte familier til en stabil og god bosituasjon og hvordan de hele tiden ser etter muligheter for å gi lån til flere. De som får det til, forteller også at de har god støtte for dette blant politikere og strategisk ledelse. Husbanken har som mål at flere kommuner skal forvalte ordningen på denne måten, og vi håper at våre beskrivelser, vurderinger og anbefalinger kan bidra til dette arbeidet.

Hos Telemarksforskning har prosjektet vært gjennomført av Signe Vrålstad, Hanna Storm, Rebekka Svartebekk Myhrer, Helle Krone-Hjertstrøm og Trond Erik Lunder. Geir Møller har også bidratt med lesing av rapportutkast.

Vi vil takke alle saksbehandlere og andre i kommunene som har satt av verdifull arbeidstid til å dele sin kunnskap med oss i løpet av prosjektet. En takk også til representanter for Husbankens regionkontorer som ga oss en innføring til tematikken i oppstarten av prosjektet.

Hos Husbanken sentralt, har vår primære kontaktperson vært Kine Horsbøl. Hermund Urstad, Mari Wigum Frøseth, Gry Kongsli og Jo Le har også vært tett koblet på prosjektet og har gitt gode og nyttige kommentarer på rapportutkast og drøftinger. De har sørget for at forskergruppen ikke gikk seg vill i startlånsordningen. Telemarksforskning og forfatterne står uansett ansvarlige for eventuelle feil eller misforståelser som måtte stå igjen i rapporten.

Bø, 28.3.2023

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



# Innhold

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Summary .....</b>                                                 | <b>7</b>  |
| <b>Sammendrag .....</b>                                              | <b>7</b>  |
| Innledning .....                                                     | 8         |
| Beskrivelser av praksis .....                                        | 8         |
| Vurderinger og anbefalinger .....                                    | 12        |
| <b>Anbefalinger og tiltak .....</b>                                  | <b>13</b> |
| <b>1. Innledning .....</b>                                           | <b>16</b> |
| 1.1 Bakgrunn .....                                                   | 16        |
| 1.2 Problemstillinger og rapportstruktur .....                       | 16        |
| 1.3 Om startlån .....                                                | 17        |
| 1.4 Metode .....                                                     | 29        |
| <b>2. Beskrivelser av praksis .....</b>                              | <b>33</b> |
| 2.1 Startlånsramme og tilskuddsramme .....                           | 34        |
| 2.2 Saksbehandlingsprosessen .....                                   | 37        |
| 2.3 Vurderinger som gjøres i saksbehandlingen .....                  | 50        |
| 2.4 Lokale retningslinjer .....                                      | 64        |
| 2.5 Samarbeid og støtte .....                                        | 67        |
| 2.6 Saksbehandlernes vurdering av to eksempelsaker .....             | 69        |
| <b>3. Samlet vurdering av kommunenes praksis .....</b>               | <b>74</b> |
| 3.1 Hva er god praksis?»? .....                                      | 74        |
| 3.2 Handlingsrom i startlånsprosessen – eksempler og diskusjon ..... | 76        |
| 3.3 Saksbehandlers ressurser .....                                   | 80        |
| <b>4. Anbefalinger og tiltak .....</b>                               | <b>89</b> |
| 4.1 Anbefalinger til kommunene for god praksis .....                 | 89        |
| 4.2 Anbefalinger til Husbanken .....                                 | 92        |

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>Referanser .....</b> | <b>93</b> |
| <b>Vedlegg .....</b>    | <b>95</b> |

# Summary

This report explains Norwegian councils' practices surrounding start-up loans for purchasing properties. The Norwegian State Housing Bank describes the start-up loans as an arrangement helping people with long-term difficulties acquiring a mortgage from a regular bank to buy or make adaptations to their homes. In some cases, the council may provide a grant in addition to the start-up loan.

These start-up loans are administered by the councils, within national regulations. The councils take out loans with the Housing Bank which are then distributed to households applying for it. The vast majority of councils do offer start-up loans to their residents, however, it varies substantially how many loans are granted, who is prioritised, and the terms given.

Descriptions of practices and assessments during the case management process has been obtained by interviewing case managers and other council officers with an influence on local practices for these start-up loans.

We argue that a best practice example for such start-up loans ensures that the target group: is made familiar with the scheme, apply for a loan, are granted a loan, and receive assistance in finding a suitable home with the possibility of retaining it. This way, case managers not only handle the applications but become involved in a wider process surrounding the scheme.

Start-up loans should, to a greater extent, be seen as a tool for councils' social work and housing policy rather than a favourable loan offer. Through this, the council can engage with those in immediate need of better living conditions and those who need more assistance in the application process. Additionally, it reaches those requiring more flexible terms and increased support after the loan is granted. Owning a home is not necessarily a suitable solution for everyone, and a start-up loan should therefore be considered one of several potential social housing measures.

Case managers are central in deciding local practices surrounding start-up loans. However, they are dependent on support from other parts of the council to develop good practices related to the scheme. We define a list of resources influencing case managers' abilities to develop good practices for start-up loans:

- Sufficient start-up funds to provide loans to all eligible households
- Sufficient additional grants to support low-income households
- Case-management resources (capacity and competency)
- Leadership and autonomy
- Routines and tools
- Collaborative partners
- The housing market

Based on these resources and our description of practices, we recommend measures that councils and the Housing Bank can adopt to improve practices for start-up loans.

# Sammendrag

## Innledning

---

### Bakgrunn

Startlån er en behovsprøvd ordning og Husbanken sitt mest sentrale virkemiddel i arbeidet for at flere skal kunne eie egen bolig. Startlånet skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en nøktern og egnet bolig og beholde den. Ordningen forvaltes av Husbanken, men det er kommunene som behandler lånesøknadene og er långiver overfor privatpersoner. Lånerammen fordeles fra Husbanken til kommuner etter søknad. De aller fleste kommunene tilbyr startlån til sine innbyggere. I 2022 mottok 354 kommuner søknader, og 330 kommuner utbetalte startlån.

Utgangspunktet for denne rapporten var et ønske fra Husbanken om å undersøke den lokale praksisen i kommunene når det gjelder behandling, prioritering, tildeling og forvaltning av startlån. Overordnet har prosjektet undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvordan praktiseres og organiseres saksbehandlingen av startlån i norske kommuner?
- Hvorfor varierer praksisen på tvers av kommuner?
- Hva skal til for å oppnå god praksis?

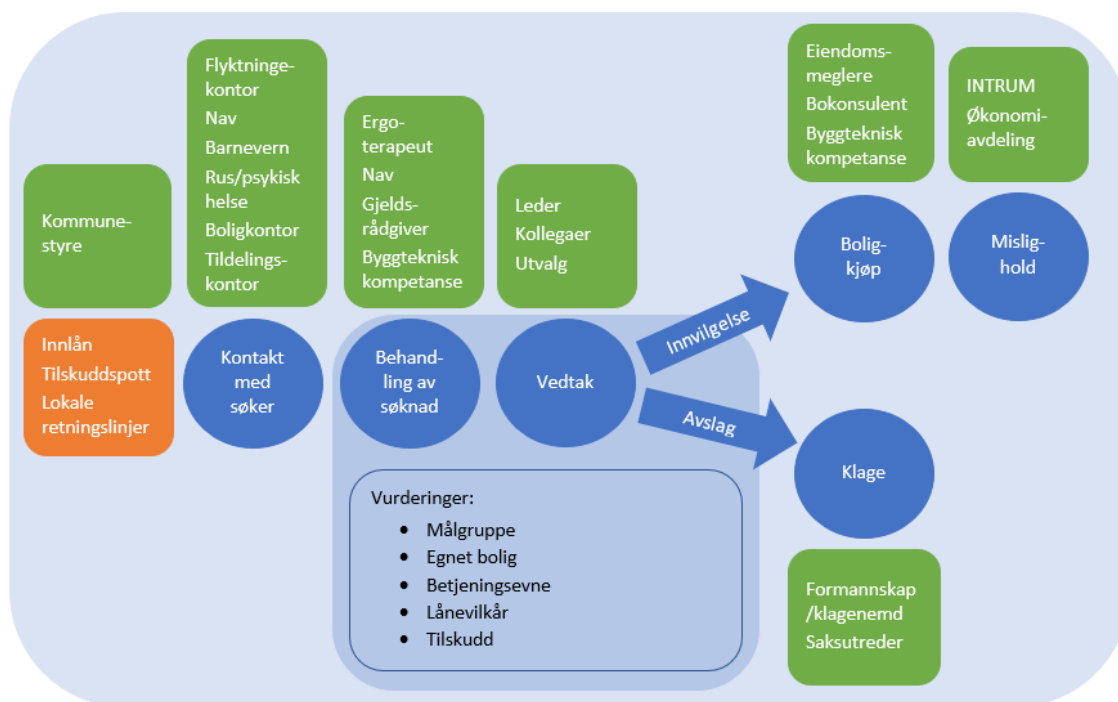
### Metode

Kartleggingen av praksis er gjennomført ved bruk av spørreundersøkelse og intervjuer i 26 kommuner og to bydeler i Oslo. Det er lagt vekt på å beskrive variasjonen i praksis i tillegg til å forstå hvorfor praksisen varierer.

## Beskrivelser av praksis

---

Figuren nedenfor er en beskrivelse av startlansprosessen, og vi har bygget opp beskrivelsene av praksis rundt denne. Innlån og tilskuddspott (i oransje) er de økonomiske ressursene som er tilgjengelig for saksbehandler. De blå boblene og pilene representerer stegene i saksbehandlingsprosessen, der rekkefølgen på de ulike stegene i prosessen går fra venstre mot høyre. Firkanten med overskriften «vurderinger» er vurderingene saksbehandleren gjør i saksbehandlingsprosessen og for å fatte et vedtak. De grønne boksene skisserer ulike aktører som er, eller kan være involvert i de ulike stegene i startlansprosessen.



## Startlånsramme og tilskuddsramme

Kommunene søker om startlånsramme fra Husbanken i begynnelsen av året, men har også hatt muligheter til å utvide denne senere i året. Det er avgjørende for omfanget av startlån i den enkelte kommune om de har stor nok ramme til å gi startlån til alle søkere som oppfyller vilkårene, eller om de må prioritere midlene mellom søknader. Saksbehandlerne er avhengige av politisk og administrativ velvilje for startlånsordningen i kommunen. Uten tilstrekkelig startlånsramme svekkes saksbehandlerne motivasjon for å drive en aktiv saksbehandling.

Kommunene kan velge å supplere startlånet med tilskudd. De tidligere øremerkede tilskuddene til etablering og tilpasning ble innlemmet i rammetilskuddet fra 2020, og det er nå opp til kommunene selv å prioritere hva midlene skal brukes til. Saksbehandlerne er bekymret over at tilskuddsrammen har blitt mindre.

## Organisering av saksbehandlingen

Startlånsordningen kan være plassert i ulike deler av kommunens organisasjon. Vi ser ingen klart foretrukken plassering av startlånet. Vi forklarer dette med at saksbehandlerne arbeider med ganske stor grad av autonomi, og mange har også utstrakt samarbeid med andre kommunale tjenester. De mest aktive saksbehandlerne har ofte en praksis som er tydelig forankret hos strategisk og politisk ledelse og de har et stort tverrfaglig nettverk som de trekker med i saksbehandlingen ved behov. Saksbehandlere som har autonomi, men hvor startlån i liten grad er forankret i resten av kommunen, har i større grad en negativ følelse av å sitte alene med en kompleks oppgave.

Store kommuner kan ha større team med mer variert kompetanse innenfor den enheten som jobber med startlån, og har dermed ikke like stort behov for samarbeid med andre enheter for

tilgang på nødvendig kompetanse. Med mindre samarbeid kan de imidlertid mangle kontaktpunkt for utveksling av informasjon mellom startlån og andre tjenester.

I små kommuner kan det være lettere å finne gode og uformelle samarbeidsløsninger, og en saksbehandler med god kompetanse og erfaring kan ha stort nettverk og god oversikt. Vanligvis er det kun én saksbehandler, og dette er sårbart. Noen små kommuner har praktiske utfordringer knyttet til inhabilitet i søknader og klagebehandling.

### **Vurderinger som gjøres i saksbehandlingen**

I behandling av søknaden gjøres det vurderinger av om søkeren er i målgruppen for ordningen, hva som er egnet bolig, om søkeren har tilstrekkelig betjeningsevne, og hvilke lånevilkår som skal gis. Det kan også vurderes om det skal gis tilskudd i tillegg til startlånet. I praksis bør disse vurderingene i stor grad sees i sammenheng.

Startlånsordningen har en ganske åpent definert målgruppe. I utgangspunktet er målgruppen alle som har for dårlig økonomi til å få lån i ordinær bank, men som har god nok økonomi til å kunne betjene et startlån til en egnet bolig. Kommuner har i stor grad nok midler til å ikke måtte avvise søknader. I kommuner med begrenset startlånspott vil det være behov for prioriteringer av søkerne direkte opp mot startlånspotten.

Betjeningsevnen avhenger av husholdningens inntekter og utgifter. Det varierer mellom kommunene hvor aktivt saksbehandlerne gjør individuelle vurderinger. Noen saksbehandlere forholder seg i stor grad til faste satser for levekostnader og faste regler for hvilke typer inntekter som kan regnes med. Andre gjør i større grad vurderinger av den enkeltes økonomi.

Har søkeren gjeld, varierer det også om dette blir vurdert som enhver annen kostnad, eller om det også vurderes som et tegn på manglende kontroll og dermed en risikofaktor. Gjeld kan derfor være grunn til avslag i noen kommuner, mens det i andre kommuner sees på som en utfordring som må løses på veien mot startlån.

Kommunene gjør i ulik grad vurderinger av hva som er egnet bolig. Noen nøyer seg med å godkjenne boliger som låntaker ønsker å by på, mens andre gir klare føringer på hva som vil være en egnet bolig for den enkelte. En del kommuner har utfordringer med at tilgangen på egnede boliger er lav eller at det er høye boligpriser. Det kan føre til at mange av lånetilsagnene ikke blir brukt.

Lånevilkårene er saksbehandlerens verktøykasse. Vilkårene bør ikke gi låntakeren høyere kostnader enn nødvendig. Lang nedbetalingstid har kostnader i renter og gebyrer, og fastrente vil i lengden være mindre lønnsomt enn flytende rente. Slike lånevilkår vil likevel være nødvendige å bruke for å sikre betjeningsevnen til en del av søkerne. De fleste av de vi har intervjuet, bruker i stor grad de tilgjengelige virkemidlene i ordningen og tilpasser disse individuelt.

### **Lokale retningslinjer**

Startlånsordningen reguleres gjennom «Forskrift om lån fra Husbanken», og Husbanken har utarbeidet en veileder for hvordan forskriften skal tolkes og benyttes. I tillegg har mange kommuner egne lokale retningslinjer som gir ytterligere føringer for hvordan startlån skal tildeles og

forvaltes i kommunen. Ca. halvparten av kommunene har lokale retningslinjer, både nasjonalt og i vårt utvalg.

I mange kommuner er det saksbehandlerne selv som ønsker å innføre egne lokale retningslinjer, mens i andre kommuner er det kommunedirektører, økonomisjefer, Nav-sjefer eller politikere som tar initiativ til å vedta lokale særbestemmelser. Deretter blir retningslinjene vedtatt på politisk nivå. En ganske vanlig lokal bestemmelse er å kun gi lån til husholdninger som allerede bor i kommunen, gjerne med en konkret minste botid.

Saksbehandlers ønske om lokale retningslinjer handler ofte om at de synes Husbankens veileder er for åpen til å kunne brukes som grunnlag i saksbehandlingen, og at tydeligere retningslinjer kan være med på å forenkle saksbehandlingsprosessen. Samtidig er det mange saksbehandlere som ikke ser behov for tydeligere retningslinjer. Saksbehandlerne er mindre fornøyd med retningslinjene der disse er utarbeidet av kommunens strategiske ledelse eller politikere uten nok forståelse for ordningen, og de forteller at de kommunale retningslinjene innskrenker startlånsordningen og hindrer at personer kan få innvilget startlån.

En del lokale retningslinjer er utformet og praktiseres som absolutte krav, mens andre har utformet mer veiledende regler som kan fravikes ved nærmere vurdering.

### **Samarbeid og støtte**

I tillegg til samarbeid med andre tjenester i egen kommune, kan saksbehandlerne ha nytte av samarbeid med politikere og strategisk ledelse, andre kommuners saksbehandlere og med Husbanken. De kan også ha samarbeid med eiendomsmeglere om kjøp av bolig, og med private banker om toppfinansiering.

Noen kommuner har samarbeid med nabokommuner i større nettverk med jevnlige møter, enten knyttet direkte til startlånsordningen eller nettverk med et bredere temaområde. Nettverkene kan være opprettet av Husbanken, av saksbehandlere selv eller av andre. Nettverkene gir ifølge saksbehandlerne beskrivelser mulighet til å diskutere generelle regler, lokale retningslinjer og konkrete enkeltsaker.

### **Saksbehandlerne vurdering av to eksempelsaker**

I spørreskjemaet til kommunen var det beskrevet to eksempelsaker som saksbehandlerne ble bedt om å vurdere. Sakene var utformet slik at de løftet opp temaene midlertidig inntekt, gjeld og lånevilkår, og det var også oppfølgingsspørsmål på disse temaene. Vi har brukt svarene til å vurdere kommunene på en skala fra 1 (mest fleksibel praksis) til 4 (minst fleksibel praksis).

Svarene tyder 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.

Vi har bare et lite antall små kommuner i utvalget, og vi vurderer dem som ulike med tanke på fleksibilitet. De tre minste kommunene blir vurdert å være i den minst fleksible halvdel av utvalget, men to kommuner som ikke er mye større, vurderes som ganske fleksible. Det er typisk i

små kommuner at praksis varierer mer, og er avhengig av personlige egenskaper og kontekst. Oppgaven kan løses svært bra eller mangelfullt.

Det kan se ut til at de mellomstore kommunene har gode forutsetninger for å bruke startlånsordningen fleksibelt. De er små nok til å ha fleksible samarbeid på tvers av tjenester, samtidig som de har stor nok organisasjon til å kunne sikre tilstrekkelig kompetanse på nødvendige områder.

## Vurderinger og anbefalinger

---

### Hva er god praksis?

Vi argumenterer for at en god startlånspraksis er en praksis som sørger for at målgruppen blir gjort kjent med ordningen, at de søker om lån, at de får innvilget lån, og at de får nødvendig bistand til å finne en egnet bolig som de også har mulighet til å beholde. Det vil si at saksbehandlere involverer seg i hele prosessen, ikke bare i behandling av søknader. Det handler om å utnytte hele handlingsrommet i startlånsordningen gjennom hele prosessen.

Startlånet bør i større grad sees på som et boligsosialt virkemiddel enn et gunstig lånetilbud. Gjennom dette kan kommunen i større grad fange opp de som har det største behovet for en endret bosituasjon. Dette trenger ikke å innebære at man reduserer omfanget av lån til noen av de som får lån med dagens praksis, men at man også får med de som trenger mer bistand i søkeprosessen, mer tilrettelagte lånevilkår og mer oppfølging for å beholde boligen. Siden det å eie bolig ikke nødvendigvis er løsningen for alle, bør startlånet også sees i sammenheng med andre boligsosiale tiltak.

For deler av målgruppen for startlån vil bolig kun 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 utdanning/jobb for de som har behov for det. Det kan også redusere risikoen med å gi lån til økonomisk vanskeligstilte.

### Handlingsrom i startlånsprosessen

De kommunene som bruker startlån i stor grad, utnytter også mer av handlingsrommet som ligger i ordningen. I et minimumsscenario ses startlånsordningen som et *tilbud* til kommunenes vanskeligstilte på boligmarkedet, mens i kommuner med en mer aktiv startlånsprosess vil ordningen fungere mer som et *virkemiddel* i kommunens sosiale verktøykasse. Å få til et utvidet scenario handler om å informere om ordningen for å nå ut til de som kan ha nytte av startlån, å gi bistand i søknadsprosessen til de som trenger det, å vurdere alle mulige tiltak for betjenings- evne i søknadsbehandlingen og å veilede og gi bistand til boligkjøp for de som trenger det. I delkapittel 3.2 trekker vi frem en rekke eksempler på ulike deler av handlingsrommet som kan brukes i en fleksibel startlånspraksis.

### Saksbehandlers ressurser

Hoveddelen av vårt datamateriale er hentet inn fra saksbehandlere på startlån, de som jobber med startlån til daglig. Kartleggingen viser at disse er helt sentrale i å forme startlånspraksisen, og de jobber ofte veldig selvstendig i hverdagen. Samtidig er de avhengige av at

startlånsordningen også er godt forankret i kommunen, og at de har et nettverk av roller rundt seg som er lett tilgjengelige når de trengs. I delkapittel 3.3 setter vi fokus på hva som er forutsetningene for god praksis, med utgangspunkt i hvilke ressurser som bør være tilgjengelige for saksbehandlerne.

Vi har identifisert sju kategorier av ressurser som har betydning for saksbehandlers muligheter til å utøve god startlånspraksis:

- startlånsnett
- tilskuddsnett
- saksbehandlingsressurser (kapasitet og kompetanse)
- ledelsesressurser og autonomi
- rutiner og verktøy
- samarbeidspartnere
- boligmarked

Alle disse ressursene bør være på plass. Hvis ett av punktene over legger begrensninger på ordningen, kan det påvirke kommunens bruk av øvrige ressurser. Ett eksempel er konsekvensen av at det er for få egnede boliger tilgjengelig. Hvis det er få boliger, vil kommunen sannsynligvis ha få utbetalte lån og effekten kan dermed være at de låner inn en mindre ramme neste år. En annen effekt vi ser tegn til, er at saksbehandlerne gjør grep for å redusere antall søknader eller gjøre det enklere å avvise flere søkere. Et slikt grep kan være å foreslå lokale retningslinjer som tydeligere utelukker noen grupper, for eksempel gjennom krav til botid eller grenser for inntekt og/eller kjøpesum. Saksbehandler vil heller ikke ha motivasjon til å informere om ordningen eller å veilede mulige søkere. Samme effekt kan vi se i kommuner med for liten startlånsramme.

## Anbefalinger

---

Basert på listen med nødvendige ressurser og hvordan vi ser at praksis varierer mellom kommunene, vil vi fremheve følgende anbefalinger for hvordan man kan jobbe med å legge til rette for god praksis:

### Anbefalinger til kommunene

- *Forankring i kommunen – boligsosial plan*
  - Kommunene bør oppfordres til å ha en oppdatert boligsosial plan. Å utarbeide en boligsosial plan kan være et godt virkemiddel for å kartlegge behov og muligheter for boligsosialt arbeid og å synliggjøre dette overfor kommunestyre og strategisk ledelse. Det forankrer ordningen hos de som har ansvaret for at saksbehandler har de nødvendige ressursene på tilgjengelig. Det vil også hjelpe saksbehandlere å identifisere bruksområdene for startlån som tiltak. Arbeidet med en slik plan bør inkludere store deler av kommunens tjenesteapparat.
- *Finn løsninger for små boligmarkeder – boligplan*
  - For mange kommuner, særlig i distriktene, er mangelen på egnede boliger en utfordring for bruken av startlån, og boligmarkedet er derfor trukket frem som en sentral ressurs i punktlisten over. Ofte vil også leiemarkedet fungere minst

like dårlig, slik at behovet for startlån er stort. Det boligsosiale bør derfor sees i sammenheng med generell boligstrategi i kommunen og integreres i en helhetlig boligplan.

- *Sørg for nok saksbehandlingskapasitet*
  - Saksbehandler kan gjøre mye eller lite ut av startlånsordningen. Vi ser klare fordeler i at saksbehandler har en aktiv rolle og en praksis som strekker seg utover ren saksbehandling av søknad om startlån, og de fleste av våre råd peker også i den retningen. Dette krever saksbehandlingsressurser, jf. punktlisten over, men det gir også et vesentlig løft til kommunens boligsosiale arbeid som kan være vanskeligere og dyrere å få til gjennom bruk av andre sosiale tiltak. Det kan også være at det på sikt avlastar andre deler av kommunen.
- *Utforsk nytten av samarbeid på tvers av tjenester*
  - Samarbeidspartnere er en viktig ressurs for saksbehandler, og kommunene bør oppfordres til å legge til rette for samarbeid mellom saksbehandlere på startlån og andre kommunale tjenester. I små kommuner er dette særlig viktig for å få bredde i kompetanse. I større kommuner har man mulighet til å ha bredere kompetanse innad i et startlånsteam eller boligkontor, men dette kan samtidig skape blindsoner for nyttige samarbeid med andre tjenester.
- *Bruk virkemidlene i ordningen*
  - Mange kommuner bruker alle virkemidlene i ordningen. Noen har argumenter for ikke å bruke enkelte virkemidler, som fastrente, 50 års nedbetalingstid, lån over et visst beløp og så videre. Det kan være argumenter for å bruke virkemidlene sjelden, men saksbehandler bør søke erfaringer og informasjon om i hvilke situasjoner slike virkemidler kan være særlig nyttig. Virkemidler som kan påføre kommunen kostnader eller risiko kan være nyttige, men brukes i liten grad om de ikke er forankret hos politisk og strategisk ledelse. Det kan utvide saksbehandlers verktøykasse og bidra til mer autonomi i behandlingen av enkeltsaker.
- *Tilpass tiltakene til kommunestørrelse*
  - I små kommuner er startlånspraksisen sårbar for endringer. Kommunene bør etterstrebe en bedre forankret organisering. For større kommuner med et boligteam kan utfordringen være å oppnå nok fleksibilitet og tilpasning i møte med enkeltsøknader. Her bør kommunene utfordres på hvilke muligheter som ligger i ordningen, og hvordan man kan få større samhandling med andre etater.
- *Strekke saksbehandlingsprosessen*
  - Kommuner bør jobbe for å strekke saksbehandlingsprosessen i begge ender, det vil si å aktivt jobbe for å gi informasjon til potensielle startlånstakere i forkant av søknad og å følge låntakere godt opp i etterkant av innvilget lån. Dette krever saksbehandlingsressurser og et nettverk av samarbeidspartnere.
- *Sørg for tilstrekkelig med midler*
  - For liten startlånspott kan i en del kommuner føre til at søknader som i prinsippet bør innvilges, likevel ikke blir innvilget fordi andre grupper prioriteres foran. En tilstrekkelig kommunal tilskuddspott gjør det enklere både å tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse (tilskudd til tilpasning) og til å gi

en ekstra økonomisk dytt til personer som nesten har nok midler til å få innvilget en søknad.

### **Anbefalinger til Husbanken**

- *Oppretthold arbeidet med kompetansedeling i nettverk av saksbehandlere*
  - Saksbehandlerne vil ha behov for arenaer for kompetansedeling. Det er nyttig både for nye og erfarne saksbehandlere.
- *Heve kompetanse også i behandlende utvalg*
  - I en del kommuner er det et utvalg som har siste ordet når det gjelder vedtak i startlånssaker, eller som står for behandlingen av klager på vedtak. I begge tilfeller vil en kompetanseheving av utvalgsmedlemmer på startlansordningen kunne bidra til en mer enhetlig behandling av startlanssøknader i kommunene.
- *Oppretthold jobbing mot strategisk ledelse og politikere*
  - For de kommunene som i liten grad bruker startlån, vil det være nødvendig å informere strategisk ledelse og politikere om mulighetene i ordningen. Å forankre startlansordningen som et *virkemiddel* for å jobbe med vanskeligstilte på boligmarkedet, heller enn som et *tilbud* til innbyggerne, er en del av dette.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

---

I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken «Alle trenger et trygt hjem», er ett av fire hovedmål at flere skal kunne eie sin egen bolig. Det viktigste virkemiddelet for å nå dette er startlån. I forskriften for startlån fra Husbanken beskrives formålet med startlånsordningen: å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Ordningen er frivillig for norske kommuner, men flertallet av norske kommuner deltar i ordningen. Lånerammen fordeles fra Husbanken til kommunene etter søknad.

Startlånet er regulert i forskrift om lån fra Husbanken. Husbanken rådgir kommunene om bruk av ordningen og har utarbeidet en egen veileder til bruk for kommunene.

Utgangspunktet for dette oppdraget var et ønske fra Husbanken om å undersøke den lokale praksisen i kommunene når det gjelder behandling, prioritering, tildeling og forvaltning av startlån. 26 kommuner og to bydeler ble valgt ut og takket ja til å delta i undersøkelsen. Saksbehandlere i disse kommunene ble bedt om å svare på et skjema, og intervjuet om deres erfaringer med, og organisering av, startlånsordningen. I fire av kommunene ble det også gjennomført intervjuer med andre personer i kommunen som gjennom sin rolle samarbeider med saksbehandler i startlånssaker, eller har kjennskap til den (bolig)sosiale konteksten.

## 1.2 Problemstillinger og rapportstruktur

---

Overordnet har prosjektet undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvordan praktiseres og organiseres saksbehandlingen av startlån i norske kommuner?
- Hvorfor varierer praksisen på tvers av kommuner?
- Hva skal til for å oppnå god praksis?

I kapittel 1 går vi gjennom startlånsordningen og hvordan den brukes av kommunene. Metoden som er brukt i prosjektet, beskrives også.

Kapittel 2 inneholder beskrivelser av praksis når det gjelder innlån, organisering og saksbehandling, vurderinger som gjøres i saksbehandlingen, samarbeid og støtte og bruk av lokale retningslinjer. Resultatene som presenteres, er basert på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til kommunale saksbehandlere, og intervjuer med de samme personene i etterkant. Kapittelet inneholder også en gjennomgang av kommunenes svar på to fiktive enkeltsaker.

Kapittel 3 er en samlet vurdering av kommunenes praksis – hva vi legger til grunn som god praksis sett i lys av formålet med startlånsordningen, og hvordan handlingsrom i startlånsprosessen kan bidra til god praksis. Kapittelet beskriver hvilke ressurser som bør være tilgjengelig for

saksbehandleren for å utnytte mulighetene i startlånsordningen. I kapittelet trekkes det frem sju kategorier av ressurser som saksbehandler kan ha tilgjengelig i større eller mindre grad.

I kapittel 4 gis det anbefalinger om tiltak for å oppnå god praksis i forvaltningen av startlånsordningen.

Kapittel 2 er et forholdsvis langt kapittel som dokumenterer grunnlaget for vurderingene og anbefalingene i kapittel 3 og anbefalingene i kapittel 4. De to sistnevnte kapitlene kan i stor grad leses uten å ha gått nøye inn i kapittel 2.

## 1.3 Om startlån

---

Startlån er en behovsprøvd ordning og Husbanken sitt mest sentrale virkemiddel i arbeidet med målet om at flere skal kunne eie egen bolig. Kapittel 5 i forskrift om lån fra Husbanken angir at startlånet har som formål å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en nøktern og egnet bolig og beholde den. Ordningen forvaltes av Husbanken, men det er kommunene som behandler lånesøknadene fra privatpersoner og vurderer om et startlån skal innvilges eller avslås, og hvor stort lån de kan få innenfor forskriftens bestemmelser. Lånerammen fordeles fra Husbanken til kommuner etter søknad. De aller fleste kommunene tilbyr startlån til sine innbyggere. I 2022 mottok 354 kommuner søknader, og 330 kommuner utbetalte startlån.

Husbanken har utarbeidet en egen veileder for lån. Husbanken informerer og rådgir også kommunene om bruken av ordningen. Kommunene har anledning til å fastsette egne retningslinjer, men disse må være i samsvar med regelverket for startlån og formålet med ordningen. Selv om det er klare føringer på formål, innretning og hvilke målgrupper som prioriteres, er det til dels store forskjeller mellom kommunene i bruk og praktisering av ordningen.

### 1.3.1 Målet med ordningen

Mange husholdninger står utenfor boligmarkedet, blant disse finnes også husholdninger som har et potensial til å eie egen bolig (Monkerud & Astrup 2022). Utgiftene til å leie bolig kan i mange tilfeller være høyere enn utgiftene ved å eie egen bolig, men for økonomisk vanskeligstilte husstander kan ofte finansieringsbehovet være et hinder (Holt & Syvertsen 2021), noe som gjør at slike husstander sjeldnere har mulighet til å få lån gjennom private banker. Private banker har begrensede muligheter til å gi lån til personer med lav inntekt eller egenkapital. Startlån gir dermed mange husstander en mulighet til å omgå finansieringshinderet. Kommunene kan gi startlån til personer som ikke får lån, eller tilstrekkelig lån, i privat bank.

Målgruppen for startlån har endret seg over tid. Frem til 2014 var unge en del av målgruppen for startlån<sup>1</sup>. Fra og med 2014 ble “unge” tatt ut av formålsparagrafen (§1 av forskrift om startlån fra Husbanken). I formålet ble målgruppen fra og med 2014 beskrevet som “personer med

---

<sup>1</sup> Startlån skal tildeles kommuner for videre utlån, og skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Lånet skal være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner.

langvarige boligfinansieringsproblemer”, og målgruppen ble også nærmere beskrevet i en egen paragraf (§3<sup>2</sup>). Oppsummert kunne kommunene gi startlån til personer som forventes å ha langvarige problemer med å finansiere bolig, og som har benyttet mulighetene de har til sparing. Kommunene kunne, uavhengig av om personen har spart opp midler, også gi lån der husstanden har barn eller har helsemessige utfordringer, der lånetaker står i fare for å miste boligen sin, som et distriktpolitisk virkemiddel eller for å gi bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

Startlån forutsetter at søkere forventes å ha evne til å betjene lånet over tid og har utnyttet et eventuelt sparepotensial over tid. I kapittel 5 om startlån i forskrift om lån fra Husbanken åpnes det i § 5-4 for at departementet (p.d.d. Kommunal- og distriktsdepartementet) kan gi ytterligere føringer for hvem som kan få startlån. Barnefamilier og utviklingshemmede er prioriterte målgrupper innenfor ordningen (jamfør Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024) og tildelingsbrevet for 2023 fra KDD til Husbanken<sup>3</sup>). I Husbankens veileder innebærer det at barnefamilier som har en uegnet eller ustabil bosituasjon, kan unntas kravet om sparing i forkant av innvilgelse av lånet. Det samme gjelder om husstanden har særlige sosiale eller helsemessige utfordringer. Startlån skal også kunne benyttes til tilpasning av boliger blant annet til personer med nedsatt funksjonsevne.

Startlånsforskriften åpner for at personer som ikke er langvarig økonomisk vanskeligstilte, kan ha utfordringer med å finansiere bolig og dermed kvalifisere til å få startlån. I distriktskommuner kan svake boligmarked hindre tilgang på lån i private banker, og forskriften åpner for at startlån kan brukes av kommunene hvis “boligsituasjonen hindrer muligheten for å opprettholde et arbeidsforhold eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet”.<sup>4</sup> Husbankens veileder for saksbehandling spesifiserer dette ytterligere og sier at «om et lån er avgjørende for at en kommune kan tiltrekke seg eller beholde ansatte som er viktige for det lokale næringslivet og kommunen, kan det gjøres unntak for at mottaker må være langvarig vanskeligstilt».

Startlånet kan kombineres med andre boligsosiale tiltak, som tilskudd til etablering i egen bolig, leie til eie eller bostøtte. Dette er også ordninger som forvaltes av kommunene, og sammen med øvrige kommunale tjenester overfor vanskeligstilte utgjør de et bredt virkemiddelapparat som bør sees i sammenheng. Startlånet kan også “bidra til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte

---

<sup>2</sup> § 1. Formål

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den.

§ 3. Hvem kan få startlån

Kommunen kan gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

Startlån skal tildeles etter en behovsprøving. I vurderingen skal kommunen legge vekt på om søkeren:

- a) forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig og
- b) har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir.

Søkeren må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

Uavhengig av vurderingene etter annet ledd kan kommunen gi startlån i alle disse situasjonene:

- a) husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det,
- b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin,
- c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller
- d) lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

<sup>3</sup> Nasjonal strategi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), tildelingsbrev: Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

<sup>4</sup> §5-4, annet ledd bokstav c i [Forskrift om lån fra Husbanken - Lovdata](#)

boliger” (jamfør § 5-4 bokstav d i forskrift om lån fra Husbanken), ved å frigjøre boliger. Kommunale boliger er ment som et mer midlertidig tilbud, men mange blir i praksis boende i mange år som følge av mangel på alternativer.

I Norge er det bred politisk enighet om at det å eie egen bolig også skal være mulig for lavinntekts- og vanskeligstilte grupper. Dette synet er understreket i den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020), med en tydelig ambisjon om at flere husholdninger skal kunne eie sin egen bolig. Regjeringen har som tiltak å prioritere startlån som det viktigste virkemiddelet for å hjelpe flere husstander med varige lave inntekter fra å leie til å eie egen bolig, med særlig vekt på barnefamilier. Å etablere et erfaringsnettverk med private utbyggere om kjøpsmodeller, leie-til-eie-modeller og samarbeidsmodeller med kommuner er et annet tiltak. Regjeringen Støre har varslet at en stortingsmelding om boligpolitikk skal legges fram våren 2024.

Barn i familier med lav inntekt har oftere dårligere boforhold enn andre barn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). De kan oppleve å oftere flytte og oftere bo i utleieboliger med lavere standard og dårligere bomiljø enn andre barn og unge. For denne gruppen kan det å vokse opp i en utleiebolig ha negative konsekvenser, og startlån ses derfor på som et viktig virkemiddel for å hjelpe flere barnefamilier til å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Mange personer med nedsatt funksjonsevne er uføre men har en lav inntekt som er stabil over tid, hvilket gjør at de anses som sikre betalere av et boliglån. Samtidig har denne gruppen ofte ingen eller lav egenkapital, og startlån er derfor et viktig virkemiddel for å kjøpe egen bolig. Den nasjonale strategien innebærer også å hjelpe flere utviklingshemmede fra å leie til å eie egen bolig.

Hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte husstander på boligmarkedet ligger hos kommunene. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, som trer i kraft 1. juli 2023, slår fast at “kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet”<sup>5</sup>. Flere økonomiske ordninger har i løpet av de siste årene blitt innlemmet i kommunenes frie inntekter. Dette har gitt kommunene et større handlingsrom til å møte hver enkelt bruker sine behov og mulighet til å prioritere ut ifra lokale forhold. Samtidig krever rammefinansieringen en større bevissthet fra kommunene i prioriteringen av det boligsosiale arbeidet.

### 1.3.2 Tidligere studier

Som nevnt tidligere var forskriften om startlån fra 2004 rettet mot “unge og vanskeligstilte på boligmarkedet”. Det skulle være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner. Forskriften var relativt kort og åpen for tolkning. I 2012 undersøkte Proba samfunnsanalyse kommunenes retningslinjer og praksis for tildeling av startlån, og fant til dels store variasjoner. Flertallet av kommunene hadde utarbeidet egne formelle retningslinjer for tildeling av startlån. Retningslinjene prioriterte sjelden mellom målgruppene. I noen kommuner var det saksbehandlere som tildelte startlån, mens andre kommuner benyttet et tildelingsutvalg eller andre beslutningstakere. Den store variasjonen i praksis kunne ifølge Proba

---

<sup>5</sup> §6, første ledd i [Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet - Lovdata](#)

samfunnsanalyse (2012) på den ene siden tolkes som at kommunene etterlever Husbankens føringer om å tilpasse bruken av startlån til sine lokale utfordringer og egen sosial boligpolitikk, men på den andre siden også som at føringene var for vide, eller at det var en usikkerhet i hvordan ordningen skulle praktiseres.

I Stortingsmeldingen Byggje-bu-leve (Meld. St. 17 (2012-2013)) ble erfaringene med blant annet startlånsordningen gjennomgått og en ny retning for ordningen pekt ut. Antall lån hadde over flere år økt, og man så en utvikling der mottakerne fikk stadig høyere inntekter, prisen på bostedene som ble kjøpt, økte, og det ble mer samfinansiering med private kredittinstitusjoner. Regjeringen ønsket å rette startlånsordningen mer mot de med langvarige bosteds- og finansieringsproblemer, og vekk fra de unge som har vansker med egenkapital men har gode inntektsutsikter. De ønsket også mer individuell tilpasning av vilkår for den enkelte låntaker, å åpne for lengre løpetid (opptil 50 år) og å lage bedre rutiner for oppfølging av kunder med betalingsproblemer.

Dette danner bakgrunnen for at startlånsordningen ble endret gjennom forskrift i 2014. Fra 2014 skulle ordningen kun omfatte personer med langvarige problemer med å finansiere egen bolig, noe som innebar at unge i etableringsfasen ble utelukket som målgruppe.

I forbindelse med forskriftsendringen gjennomførte NIBR to analyser av kommunenes praksis i bruk av startlån, før og etter at endringen ble innført. Den første nullpunktsanalysen (Astrup et al. 2014) undersøkte utviklingen fra 2005 til 2014 og satte opp kriterier for god praksis for utlån. Kriteriene innbar at tildelingen av lån skjer på en bankfaglig forsvarlig og kompetent måte, at kommunen har gode kartleggings- og oppfølgingsrutiner og en god organisering av arbeidet med ordningen, og at kommunen har en klar boligsosial profil i startlånstildelingene som tilgodeser “varig vanskeligstilte”. Resultatene viste en betydelig variasjon mellom kommunene i utlånspraksis. Forskerne pekte blant annet på at variasjon i praksis skyldtes sosiodemografiske forhold i kommunene og politiske preferanser for bruk av startlån, men at det fremdeles er store forskjeller mellom kommunene når disse forskjellene ble tatt hensyn til. Erfaringen fra seks case-kommuner viste at kommunene allerede hadde endret praksis fra 2005 til 2014: søkerne ble behandlet mer individuelt og ut fra en helhetstilnærming, samt at det ble mer samarbeid på tvers innad i kommunene.

Nullpunktsanalysen til Astrup et al fra 2014 ble fulgt opp av en undersøkelse av praksis etter forskriftsendringen. Astrup et al. (2015) gjennomførte intervjuer i syv case-kommuner (Narvik, Trondheim, Bergen, Lørenskog, Tønsberg, Asker og Drammen) og fant at de aller fleste kommunene mener at forskriftsendringen har ført til endret praksis i tråd med forskriften. Undersøkelsen inneholdt en spørreundersøkelse om kommunal startlånspraksis. Resultatene brukte de til å analysere hovedtendensene for fire kommunetyper: storbyer, kommuner i storbyomlandet, byer og tettsteder ellers og perifere kommuner, og fant flere systematiske forskjeller mellom gruppene. Mindre kommuner hadde i snitt høyere saksbehandlingsinnsats. De hadde i større grad saksbehandlere som også har andre oppgaver, også utenfor det boligsosiale feltet. Samtidig vil mindre kommuner møte færre koordinerings- og organiseringsutfordringer. De fant videre at saksbehandlere i mindre kommuner oftere hadde sosialfaglig bakgrunn, mens saksbehandlere i større kommuner i større grad hadde bankfaglig bakgrunn.

Som følge av forskriftsendringen i 2014 har det blitt gjennomført en rekke studier av både kommunenes praksis og av hvordan ordningen treffer målgruppene. Ekhaugen et al. (2017) konkluderer i sin gjennomgang av flere boligsosiale virkemidler med at startlån bør vurderes avvirket eller endres slik at det blir mer effektivt. De begrunner dette med at mange av de som får startlån, ikke er de de definerer som vanskeligstilte på boligmarkedet. Ordningen er attraktiv, retningslinjene fra staten beskrives som vage, og det blir opp til kommunene å begrense utlånene. Evalueringens definisjon av vanskeligstilte er imidlertid utarbeidet for å evaluere en lang rekke boligsosiale tiltak, og den er ikke nødvendigvis treffende for startlånets formål.

Definisjonen av vanskeligstilte er tema for Monkerud et al. (2018), som tar til orde for å erstatte relative lavinntektsmål med en kapabilitetstilnærming. Kapabilitetstilnærmingen danner bakteppet når Astrup et al. (2019) bruker data fra Startlånsundersøkelsen gjennomført i 2015 og 2017 for å analysere utviklingen i kommunenes praksis etter forskriftsendringen. Vurderingen er at det fra 2015 til 2017 er de store kommunene som best takler utfordringen med å forankre en god generell organisering av startlansarbeidet hos kommuneledelsen, samt å bygge opp et relativt bedre tverretattlig samarbeid. Samtidig så møter de sentrale kommunene større organisatoriske utfordringer. Det skjer også en endring i hvem som prioriteres for startlån, der enslige forsørgere, barnefamilier generelt og familier med barn med spesielle behov prioriteres høyere i 2017 enn i 2015, mens unge par, enslige unge barnefamilier og arbeidsinnvandrere prioriteres ned i samme periode. Forskerne fant også at en mer “individerorientert” organisatorisk innretning i startlånstildelingen blir tydeligere. På den “prosessuelle” siden av saksbehandlingen finner de at det blir vanligere med en mer personlig og individerorientert innretning i saksbehandlingen. Når det gjelder de mer bankfaglige sidene av vurderingen, ser de at også disse blir mer individerorientert. Det blir også mer bruk av fastrente og bruk av skjønn i utmåling og nedbetalingstid. Samtidig finner forskerne at lokale forhold, slike som lokalpolitiske preferanser og demografiske forhold og økonomi, til en viss grad kan forklare noe av innretningen den enkelte kommunen velger når det gjelder de bankfaglige sidene, i alle fall når det gjelder prinsippene vurderingen av startlanssøknaden følger.

Husbanken har de senere årene satset på *Barna først*, der det å eie bolig ses som et tiltak for å bekjempe vanskeligstiltes barn og unges oppvekstvilkår. Dette er en tilnærming der kommuner kan tildele startlån og tilskudd til barnefamilier i en vanskelig bosituasjon, selv om barnefamiliene ikke oppfyller normale krav til betjeningsevne av startlån. Holm et al. (2020) har evaluert ordningen og finner at erfaringene fra kommunene er delte. På den ene siden fremheves det at boligsituasjonen for en del familier stabiliseres, og at det kan føre til økt motivasjon for å komme i arbeid. Det skaper også et budsjettmessig handlingsrom for kommunen knyttet til potensiell reduksjon i sosialstøtte. Andre kommuner er skeptiske til formen på *Barna først*-modellen og har mer tro på at en målsetting om boligkjøp i fremtiden gir rom for arbeidsdeltakelse. Samtidig er *Barna først* ressurskrevende, selv om det er et håp om at satsningen fører til mindre oppfølgingsbehov av familiene på sikt. Holm et al. (2020) påpeker at *Barna først*-tilnærmingen sannsynligvis har et større nyttepotensial i kommuner med et dårlig utviklet leiemarked for målgruppen, enn i kommuner med et bedre utviklet leiemarked. Holt & Syvertsen (2021) har også sett på *Barna først*-ordningen og i artikkelen presenteres og diskuteres to måter å bruke startlånnet på for å lette overgangen fra leie til eie for vanskeligstilte barnefamilier med svak økonomi. Det utforskes hva som er mest lønnsomt på sikt: “leie før eie” eller å “eie først” (eie boligen fra

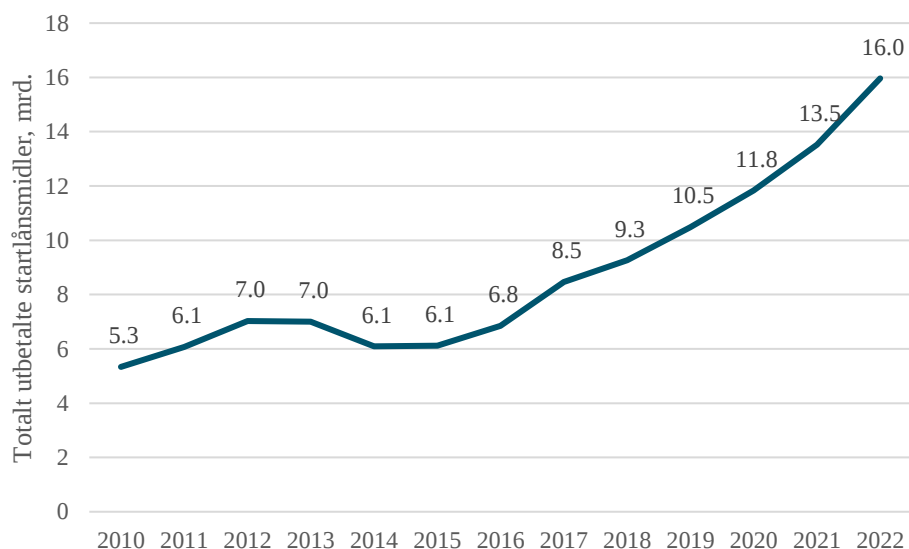
start), sett opp mot å fortsette å leie bolig. Boutgiftene er betydelig lavere både for “leie før eie” og “eie først”, og gir familiene en stabil bosituasjon og en mulighet til å spare.

Monkerud og Astrup (2022) har undersøkt mulighetsrommet i startlånsordningen ved å vurdere hva som er mulighetene for vanskeligstilte grupper til å eie egen bolig innenfor rammene av dagens boligmarked. Resultatene viser at signifikante andeler vanskeligstilte som leier bolig, kan ha betjeningsevne dersom et startlån utformes og innrettes på en gunstig måte. Forskerne finner at det kan være betydelige uutnyttede muligheter i startlånet ved benyttelse av ulike nivå av rentesatser, nedbetalingstid og vurdering av stordriftsfordeler for store barnefamilier. Analysen viser at nærmere 30 prosent av vanskeligstilte kan ha betjeningsevne for en egnet bolig til halvparten av vanlig eller forventet boligpris (dette gjelder for nærmere 50 prosent av større barnefamilier), dersom startlånet gis med fastrente, 50 års nedbetalingstid og at det regnes med mulige stordriftsfordeler for større barnefamilier.

Oslo Economics (2023) har nylig undersøkt situasjonen til enslige forsørgere på boligmarkedet og deres finansieringsmuligheter ved boligkjøp. Dårlige boforhold er en belastning som er ekstra stor for barn og unge, og analysene viser at enslige forsørgere kommer dårligere ut på boligmarkedet enn andre husstandstyper. Enslige forsørgere har større sannsynlighet for å leie bolig, de opplever oftere at boutgiftene er mer belastende sammenlignet med andre husstandstyper, samt at de sjeldnere har mulighet til å finansiere kjøp av egen bolig. Forskerne anslår at 42 prosent av enslige forsørgere har mulighet til å finansiere kjøp av en egnet bolig i sin bostedskommune. Av disse skiller særlig enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn seg negativt ut. Undersøkelsen viser at enslige forsørgere er i majoriteten av søkere om startlån. Enslige forsørgere har noe større sannsynlighet for å få innvilget startlån sammenlignet med andre husstandstyper, men forskjellen er relativt liten til tross for at dette er en prioritert gruppe. Kommunenes muligheter til å prioritere enslige forsørgere i større grad, ser ut til å begrenses av at mange i denne gruppen ikke har tilstrekkelig betjeningsevne. For å øke enslige forsørgeres betjeningsevne vurderer forskerne at det er behov for tiltak som øker treffsikkerheten i bankenes og kommunenes vurdering av deres betjeningsevne, inkludert styrking og økt utnyttelse av støtteordninger som kan øke betjeningsevnen for denne gruppen.

### 1.3.3 Bruk av startlån – statistikk fra Husbankens statistikkbank

De totale utbetalingene i startlånsmidler har økt de siste årene. I figur 1.1 ser vi at det totale beløpet som er utbetalt i startlån per år, var relativt stabilt fra 2010 til 2016. Fra og med 2016 har nivået på utbetalinger av startlån økt jevnt fra 6,8 milliarder i 2017 til 16 milliarder i 2022, målt i løpende priser.

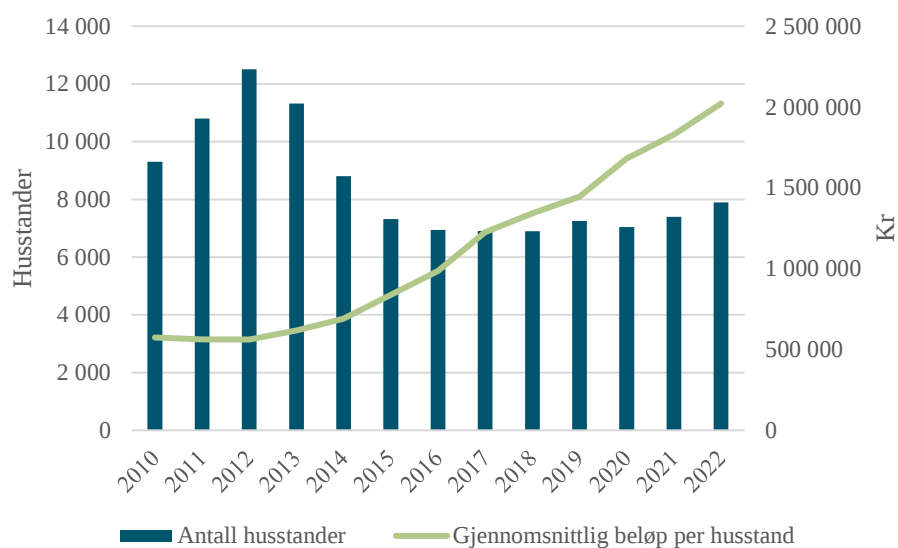


Figur 1.1 Totalt utbetalte startlånsmidler per år. 2010–2022. Milliarder kroner. Kilde: Husbanken

Antall husstander som får innvilget startlån, steg frem til 2012 (se figur 1.2), for så å synke og ligge relativt stabilt i perioden 2015 til 2022. Gjennomsnittlig beløp som utbetales per hushold, har steget jevnt i samme periode som vi så at de totale utbetalingene hadde økt i figur 1.1.

Forskriftsendringen i 2014 som fjernet unge i etableringsfasen som målgruppe for startlån, vil være en del av forklaringen på nedgangen i antall lån. Noe av økningen i beløp pr. husstand som får lån, vil skyldes at større husholdninger (barnefamilier) trenger større boliger og dermed større lån, og at boligprisene har gått opp i samme periode.<sup>6</sup> Noe vil også skyldes innstramninger i boliglånsforskriften som har gitt de private bankene færre muligheter til å gi lån til personer med lav egenkapital. Dette har medført at startlån som toppfinansiering på lån i private banker har blitt langt sjeldnere. I stedet må startlånet finansiere opp mot 100 % av boligkjøpet.

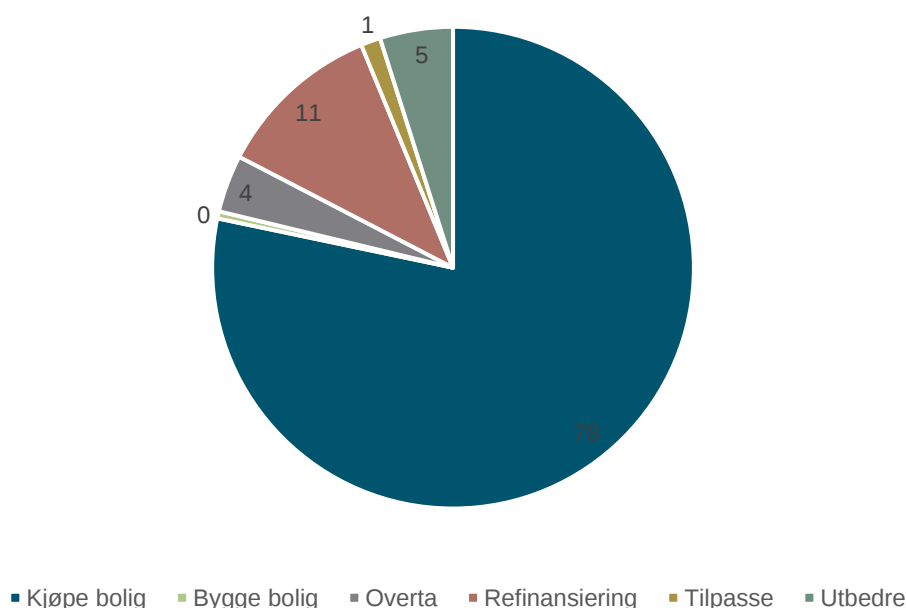
<sup>6</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/07230/tableViewLayout1/>



Figur 1.2 Antall husstander med utbetaling (søylar) og utbetalte beløp per husstand (linje). 2010–2022. Antall husstander og gjennomsnittlig beløp i kroner. Kilde: Husbanken

## Startlån i 2022

I 2022 var det 36 254 husstander som søkte om startlån (Husbanken 2023a). Ikke alle som søker, får behandlet søknaden sin det året de søker, og en del får utbetalt midlene året etter at de har søkt. Antall søknader som ble vedtatt i 2022, var 32 591. I 2022 fikk 61,6 prosent avslag på søknaden om startlån. En del av dem som får innvilget startlån, benytter seg ikke av startlånet, ofte fordi de ikke finner egnet bolig, og dette kan forklare at antall husstander som fikk utbetalt startlån, er lavere enn det avslagsprosenten skulle tilsi. I en del tilfeller vil utbetalingen skje i året etter innvilgelse. I 2022 var det 7 897 husstander som fikk utbetalt startlån. Startlånet gis ut til ulike typer tiltak. I figur 1.3 vises hva slags tiltak det ble gitt startlån til i 2022. 78 prosent av husholdningene som fikk utbetalt midler i 2022, fikk lån til å kjøpe bolig. Refinansiering er det nest vanligste tiltaket folk fikk innvilget lån til (11 prosent av husholdningene). Resterende husholdninger fikk lån til å overta bolig, utbedre bolig, tilpasse bolig og bygge bolig.



Figur 1.3 Andel husstander med utbetaling etter tiltak. 2022. Prosent. Kilde: Husbanken

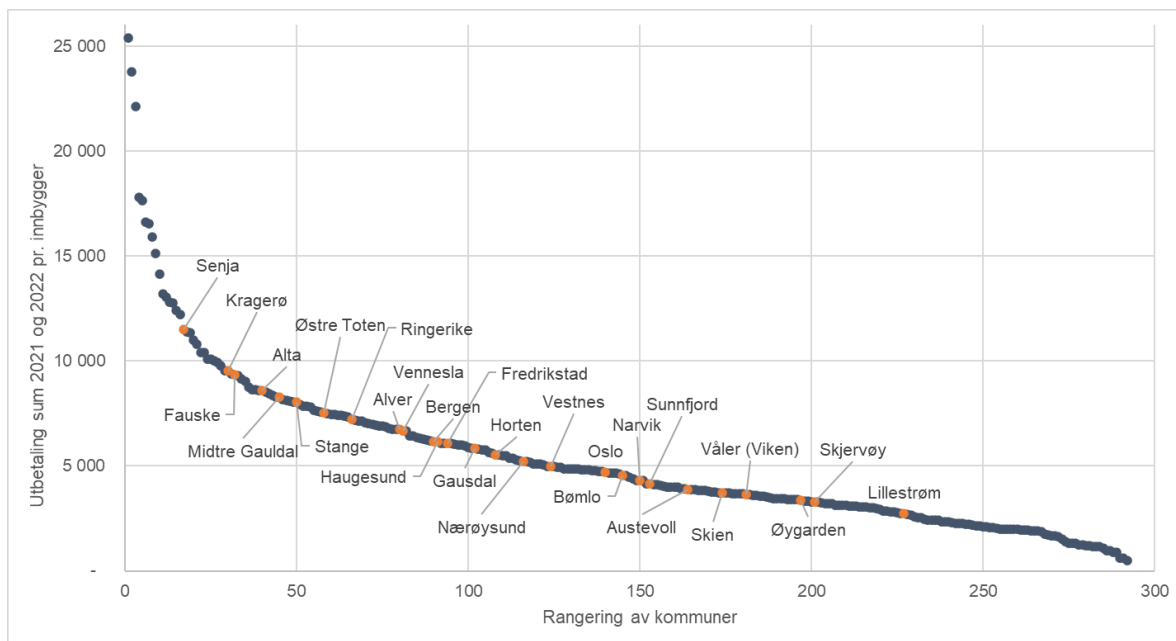
Barnefamilier er en prioritert gruppe for startlånsordningen. Av de som søkte, var 56 prosent barnefamilier, mens av dem som fikk innvilget lån, var 60 prosent barnefamilier. De får altså oftere gjennomslag for søknaden sin enn andre typer husstander. Barnefamilienes andel av dem som får gjennomslag på søknaden, har også økt over tid.

Gjennomsnittlig innvilget startlån var 2 millioner i 2022, mens gjennomsnittlig kjøpesum var 2,2 millioner. Andelen søknader som ble avslått, var på 61,6 prosent.

### Utbetalinger i vårt utvalg i 2021 og 2022

I vårt utvalg til denne undersøkelsen inngår 26 kommuner og to bydeler. Kommunene som deltok i undersøkelsen, er de kommunene som er merket med oransje i figur 1.4 og 1.5. Se mer om utvalget i kapittel 1.4.

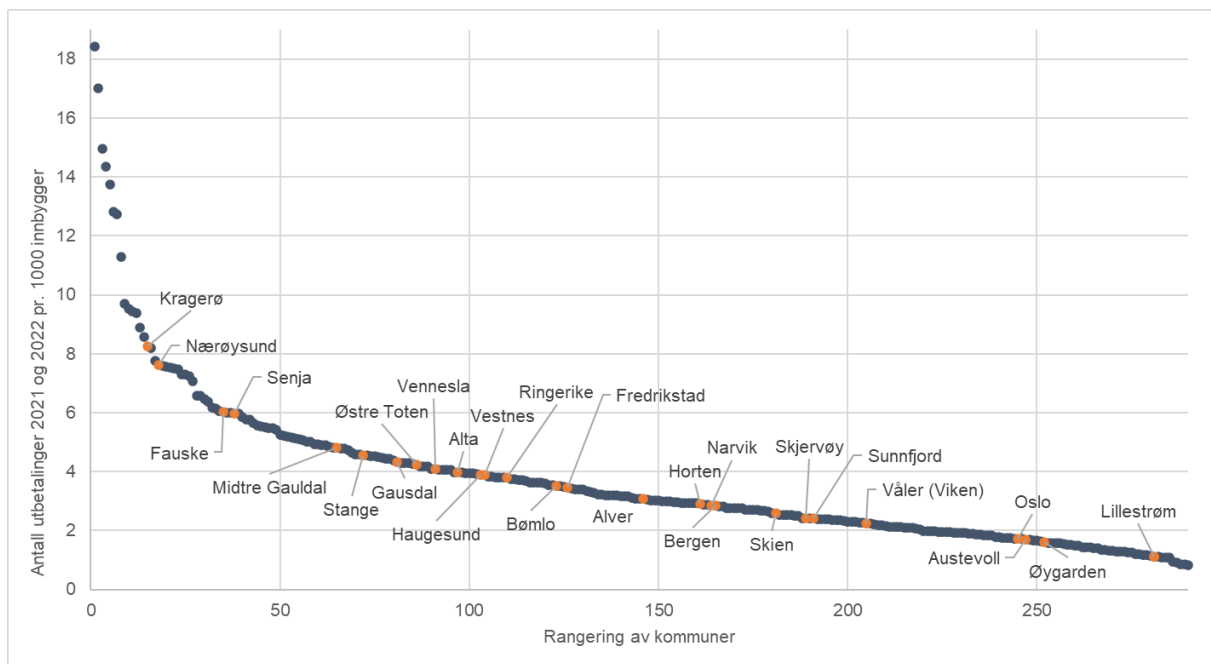
Summen av utbetalt startlån per innbygger varierer betydelig mellom kommuner. Figur 1.4 viser summen av utbetaling for 2021 og 2022 per innbygger (loddrett akse) i kommuner som forvalter startlån, der utvalgskommunene er uthevet. På den vannrette akse er kommunene rangert fra de med høyest utbetaling per innbygger (1) til lavest utbetaling per innbygger (292). De kommunene som har null utbetalinger, er utelatt fra figuren. For Senja viser grafen at de har 11 503 kr i utbetaling av startlån per innbygger, og er derfor den utvalgskommunen med høyest utbetaling per innbygger. Senja er den 17. kommunen med høyest utbetalingssum av startlån per innbygger av 292 kommuner. I den andre enden ligger Lillestrøm med 2 792 kr i utbetaling per innbygger og ligger rangert på 227 plass av 292 kommuner.



Figur 1.4. Utbetaling per innbygger, sum for 2021 og 2022\* Kilde Husbanken.

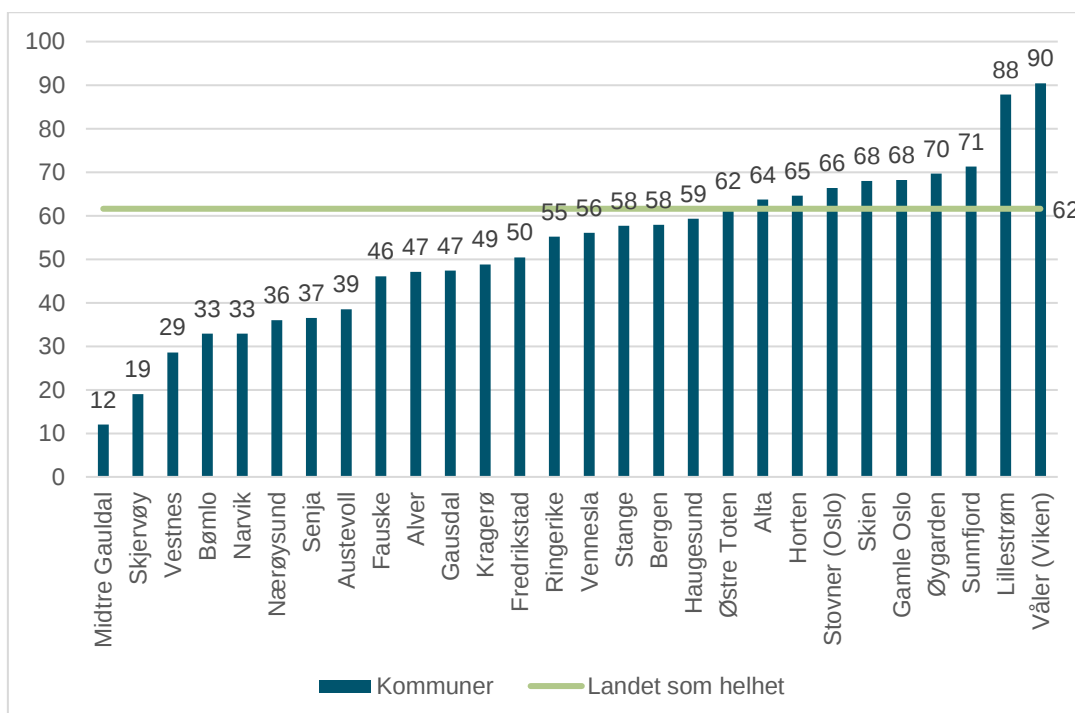
\*64 kommuner hadde ikke utbetalinger i 2021–2022 og er ikke inkludert i figuren.

Hvor mange startlån som utbetales per innbygger, varierer også mellom kommuner. Figur 1.5 illustrerer antall utbetalinger av lån per 1000 innbyggere for 2021 og 2022 for alle utlånskommuner, der utvalgs kommunene er uthevet. Kommunene er rangert fra høyest antall utbetalinger per 1000 innbyggere i perioden til lavest antall utbetalinger. For Kragerø og Nærøysund viser grafen at kommunene har nærmere åtte utbetalinger per 1000 innbyggere over de to årene, og er dermed kommunene i utvalget med høyest antall utbetalinger av startlån. Kragerø er rangert som den 15. kommunen med flest antall utbetalinger, mens Nærøysund er rangert som den 18. kommunen. Lillestrøm har én utbetaling per 1000 innbyggere, og er lavest rangert av utvalgs kommunene og er totalt rangert på 281.plass.



Figur 1.5 Antall lån per innbygger 2021–2022\*. Kilde Husbanken

\*64 kommuner hadde ikke utbetalinger i 2021–2022 og er ikke inkludert i figuren.

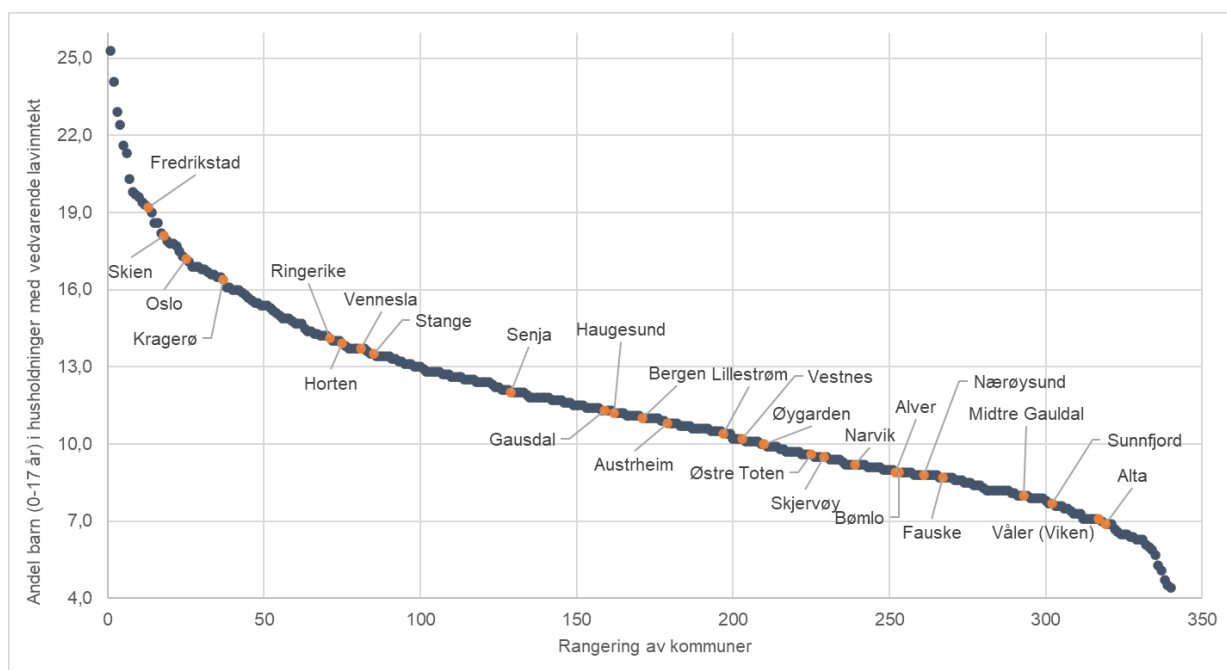


Figur 1.6 Avslagsprosent for søknader. 2022. Prosent. Kilde: Husbanken

\* Midtre Gauldal og Skjervøy har relativt få saker i løpet av et år, og avslagsprosenten er derfor beregnet på basis av to år, 2021 og 2022.

Ikke alle startlånssøknader blir innvilget. Figur 1.6 viser avslagsprosenten for søknader i 2022. I landet som helhet blir et flertall av søknadene om startlån avslått, 62 prosent. Mellom kommuner er det imidlertid store variasjoner i andelen søknader som ender med avslag. Blant kommunene vi har snakket med, er det Midtre Gauldal som har lavest avslagsprosent (12 prosent), mens Våler i Viken har høyest avslagsprosent (90 prosent).

Startlån er et sentralt virkemiddel for å bidra til at flere kan eie egen bolig til tross for lav inntekt og egenkapital, og dermed hjelpe til å løfte flere husstander ut av varig lavinntekt. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, har økt jevnlig fra 2011 til 2019 (Epland og Normann 2021), men varierer betydelig mellom kommuner i landet. Figur 1.7 viser en rangering av kommuner fra høyeste andel barn til laveste andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, der utvalgte kommuner er uthevet. En del av de større kommunene i landet, slik som Fredrikstad, Skien og Oslo, har en høyere andel barn som bor i lavinntektshusholdninger. For Fredrikstad viser grafen at over 19 prosent av barn 0–17 år bor i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Derimot er Våler og Alta utvalgte kommuner med færrest andel barn i lavinntektshusholdninger med rundt syv prosent. Kommuner på Østlandet har generelt en høyere andel lavinntektsfamilier enn kommuner i Nord-Norge og mindre kommuner.

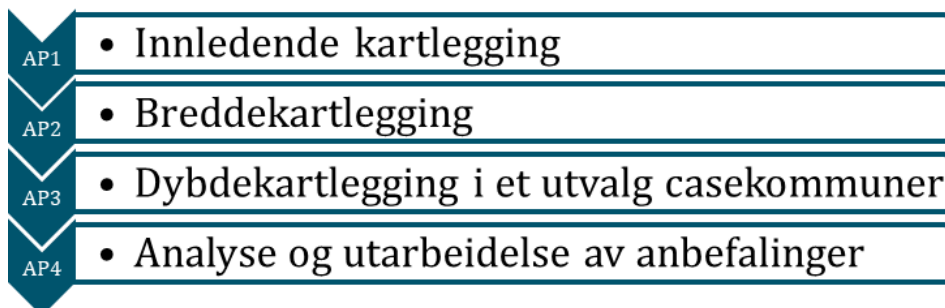


Figur 1.7. Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt 2018–2020. Kilde: SSB

## 1.4 Metode

---

For å belyse problemstillingene skissert i innledningen ble prosjektet delt inn i fire arbeidspakker:



I den innledende kartleggingen var målet å samle kunnskap om startlånsordningen og å kartlegge Husbankens behov for kunnskap. Neste fase bestod av en breddekartlegging der man skulle snakke med saksbehandlere i rundt 30 kommuner om kommunens praksis for startlånsordningen. Et utvalg av disse kommunene gikk videre til en dybdekartlegging der vi også intervjuet andre aktører i kommuneadministrasjonen for å få bedre innblikk i samarbeidsrelasjoner og startlånsordningens organisering og rolle i det sosiale arbeidet. Siste fase var analyse og utarbeidelse av anbefalinger, slik de fremkommer i denne rapporten.

### 1.4.1 Arbeidspakke 1: Innledende kartlegging

Formålet med den innledende kartleggingen var å få best mulig forståelse av organiseringen av startlånsordningen og kommunenes praksis og forvaltning av denne, som grunnlag for å utarbeide spørreskjema og velge ut case. Det var også ønskelig å få et bedre bilde av hvordan ordningen forvaltes og organiseres ute i kommunene, omfanget av lokale særbestemmelser, ulike behov og prioriteringer med mer, som grunnlag for å velge ut case og utarbeide spørreskjema.

Første del av den innledende kartleggingen bestod i samtaler med Husbanken sentralt og med Husbankens fem regionkontor. Dette ble gjort for å få innblikk i hva oppdragsgiver og regionkontorene var opptatt av å finne ut av med hensyn til kommunenes praksis for startlånsaker, og hva som det var verdt å utforske videre basert på deres erfaringer og kontakt med kommunen. Det ble også diskutert mulige utvalgskriterier for casekommuner.

Kartleggingen innebar også å få en oversikt over sentrale dokumenter med betydning for startlånsordningen. I dokumentgjennomgangen gikk Telemarksforskning gjennom tidligere forskning på startlånsordningen, kartlegginger gjort av Husbanken selv (for eksempel på lokale retningslinjer) og statistikk på startlånsordningen.

Telemarksforskning fikk også tilgang til Husbankens opplæringsverktøy, samt veiledninger for saksbehandlere<sup>7</sup>.

Den innledende kartleggingen ble gjennomført i oktober og november 2022.

## 1.4.2 Arbeidspakke 2: Breddekartleggingen

Arbeidspakke 2 bestod av en breddekartlegging av et utvalg casekommuner. I alt 26 kommuner og 2 bydeler i Oslo deltok i breddekartleggingen. I denne delen av kartleggingen var det personer som satt tett på saksbehandlingen som deltok, enten det var ansatte som selv saksbehandlet startlånssøknader, eller deres nærmeste overordnede. Informantene fylte først ut et spørreskjema på nett og ble i etterkant intervjuet.

Tema som samlet sett ble dekket i spørreskjema og i intervju, var disse:

- Organisering og ansvar
- Målgruppe og prioritering
- Informasjonsarbeid og kontakt med søkere
- Samhandling med andre etater og andre kommuner
- Kommunale retningslinjer
- Innhenting av dokumentasjon
- Saksbehandlingsprosess steg for steg
- Bruk av veiledere og råd fra Husbanken
- Lånebetingelser for søkere
- Oppfølging av søker i etterkant
- Innlån fra Husbanken til kommunen

I spørreskjemaet ble det spurt en del deskriptive spørsmål. Informantene ble også presentert for to case, der de ble bedt om å fortelle om hvordan de ville gått frem, og hvilke vurderinger de ville gjort i saksbehandlingen av to fiktive saker. Spørreskjemaet ligger i rapportens vedleggsdel. Kommunene ble også bedt om å legge ved lokale retningslinjer, hvis kommunen hadde slike retningslinjer.

Svarene som kom frem i spørreskjemaet, ble i sin tur brukt for å se hvilke tema det var verdt å gå nærmere inn på i intervjuet med den enkelte kommune. Intervjuene varte omtrent én time.

Intervjuene ble gjennomført via Teams med to forskere, der én i hovedsak intervjuet mens den andre tok notater underveis. Det ble gjort et lydopptak av intervjuene, og det ble skrevet et detaljert referat fra intervjuene. Referatene ble senere lastet opp i Nvivo og kodet etter ulike tematiske kategorier.

Alle kommuner som deltok i kartleggingen, fylte både ut spørreskjemaet og deltok i intervju.

---

<sup>7</sup> <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/>

## Utvalgstrekkning

Utvalget til breddekartlegging ble fastsatt med tanke på å fange opp en dekkende variasjon av kommuner ut fra befolkningsstørrelse, geografisk beliggenhet og bruk av startlånsordningen. I dette arbeidet har vi vært mer opptatt av å fange opp ulike praksis enn å måle hvor utbredt en praksis er, og statistisk representativitet ble derfor vurdert som underordnet.

Det ble også vurdert at vi ville ha lite utbytte av å snakke med saksbehandlere som hadde svært få eller ingen saker. Kommuner med færre enn 10 utbetalinger over en toårsperiode ble derfor utelukket, noe som gjaldt 162 av 356 kommuner. Vi har likevel fått en god variasjon i materialet ved at utvalget inneholdt noen kommuner med lite bruk av startlån sett opp mot kommunestørrelsen og kommuner som hadde gjennomgått en endring fra liten til stor bruk av startlån.

Det ble videre vurdert at utvalget burde inkludere sentrale kommuner, noe som innebar at Bergen og minst en bydel i Oslo burde være med.

Blant de øvrige 192 kommunene ble det trukket et stratifisert tilfeldig utvalg av 28 kommuner, som er:

- Inndelt i 4 strata etter innbyggertall: under 5 000 innbyggere, 5 000–14 999 innbyggere, 15 000–49 999 innbyggere og 50 000 innbyggere eller flere.
- Inndelt i 5 strata etter Husbankens 5 regioner med tilhørende regionkontor: Husbanken nord, Hammerfest, Husbanken øst, Husbanken sør, Husbanken Midt-Norge, Lån og tilskudd NVR (dekker Nordland, Vestland og Rogaland).

Innenfor disse strataene sikret vi i tillegg spredning på variabelen antall utbetalte startlån pr. 1000 innbyggere 2021.

Noen kommuner takket nei til å delta eller unnlot å svare, men vi intervjuet 20 av de 30 kommunene fra det opprinnelige utvalget. Vi hadde i utgangspunktet trukket ut 15 erstatningskommuner, etter samme kriterier som beskrevet over, og noen av disse ble kontaktet. Etter å ha gjennomført de fleste av intervjuene, gikk vi over til en skjønsmessig utvelgelse av nye kandidater basert på hva vi mente kunne tilføre ny informasjon. Vi valgte å avslutte breddekartleggingen etter 26 kommuner og to bydeler, som ble vurdert å gi et tilstrekkelig datagrunnlag.

Kommunene som deltok, var Ringerike, Stange, Kragerø, Skien, Øygarden, Lillestrøm, Alver, Gausdal, Alta, Vennesla, Bergen, Bømlo, Horten, Midtre Gauldal, Sunnfjord, Skjervøy, Fredrikstad, Våler (Viken), Fauske, Nærøysund, Østre Toten, Haugesund, Austevoll, Senja, Narvik og Vestnes. Bydelene var Gamle Oslo og Stovner (Oslo).

Breddekartleggingen ble gjennomført i tidsrommet november 2022 til januar 2023.

### 1.4.3 Arbeidspakke 3: Dybdekartlegging i et utvalg casekommuner

Formålet med dybdekartleggingen var å få en dypere forståelse av innretning, organisering og forvaltning av startlånsordningen. Dette danner grunnlag for å komme med anbefalinger om hvordan bruk, praksis og forvaltning av startlånsordningen kan styrkes.

I alt fire kommuner ble valgt ut til å delta i dybdekartleggingen. Kommunene som ble valgt ut, har til felles at de alle har en etablert og bevisst praksis for behandling av startlånssøknader. Med etablert og bevisst praksis menes her at de har relativt høyt låneopptak, at de har aktiv bruk av virkemidlene i ordningen, og at de beskriver et utstrakt samarbeid med andre aktører i kommunen. Kommunene ble ellers valgt ut med tanke på at de skulle representere kommuner av ulik størrelse og med ulik geografisk beliggenhet.

Ulike aktører er intervjuet i ulike kommuner, avhengig av hvordan startlansordningen er organisert i kommunene, og hvem som har sagt seg villig til å delta. Samlet sett har vi snakket med personer som har disse rollene: gjeldsrådgiver, økonomisjef, kommunaldirektør/rådmann, Nav-leder, kommunalsjef, barnevernsleder, helsefaglig rådgiver og boveileder.

Intervjuene ble tilpasset til den enkeltes rolle i kommunen, men noen spørsmål gikk igjen i alle intervjuer:

- Tilknytning til og kjennskap til startlansordningen
- Kontakt med de som jobber med startlån
- Positive effekter av startlansordningen for søkere og kommunen
- Negative eller utfordrende sider ved startlansordningen
- Inntrykk av kommunens praksis i forhold til andre kommuners praksis
- Hva har vært avgjørende for god praksis i kommunen

Intervjuene varte i ca. 15–30 minutter. Dybdekartleggingen ble gjennomført i tidsrommet januar til februar 2023 med til sammen 15 intervjuer med 16 personer.

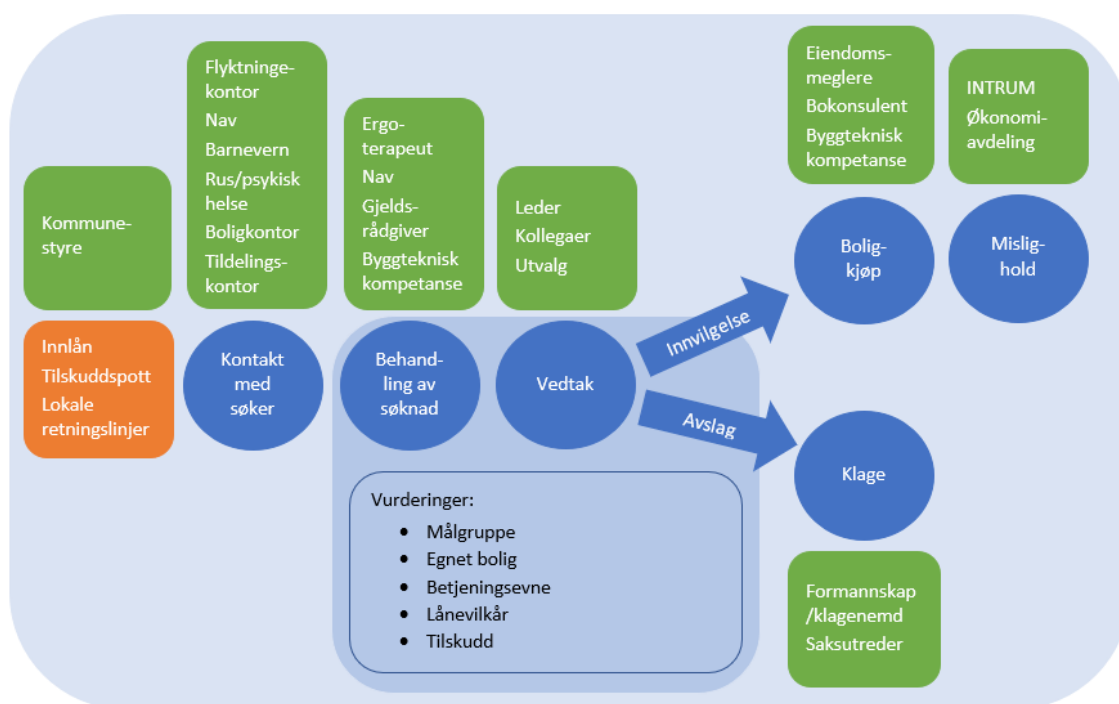
#### **1.4.4 Analyse og utarbeidelse av anbefalinger**

Analysene i denne rapporten baserer seg på alt materiale som ble samlet inn i de tre fasene av prosjektet. Materialet er sett i sammenheng, og resultatene presenteres på tvers av om funn er fremkommet i den innledende kartleggingen, breddekartleggingen eller dybdekartleggingen. Intervjuene med saksbehandlere utgjør likevel den største delen av datamaterialet.

## 2. Beskrivelser av praksis

I dette kapittelet gir vi beskrivelser av kommunenes startlånspraksis og hvordan denne varierer. Disse beskrivelsene er basert på svar på spørreskjema og intervjuer. Det vil si at det formidles både hva som er mest vanlig praksis, og eksempler på avvikende praksis. Vi oppsummerer delkapitlene med vår vurdering av praksis på det enkelte område.

Figur 2.1 er en beskrivelse av startlånsprosessen. Med dette menes mer enn selve saksbehandlingen av den enkelte sak. Det omfatter også ressursene som er tilgjengelig, og prosesser som er mer eller mindre utenfor saksbehandlers kontroll. Innlån og tilskuddspott (i oransje) er de økonomiske ressursene som er tilgjengelig for saksbehandler. De blå boblene og pilene representerer stegene i saksbehandlingsprosessen, der rekkefølgen på de ulike stegene i prosessen går fra venstre mot høyre. Firkanten med overskriften «vurderinger» er vurderingene saksbehandleren gjør i saksbehandlingsprosessen og for å fatte et vedtak. De grønne boksene skisserer ulike aktører som er, eller kan være involvert i de ulike stegene i startlånsprosessen.



Figur 2.1 Startlånsprosess

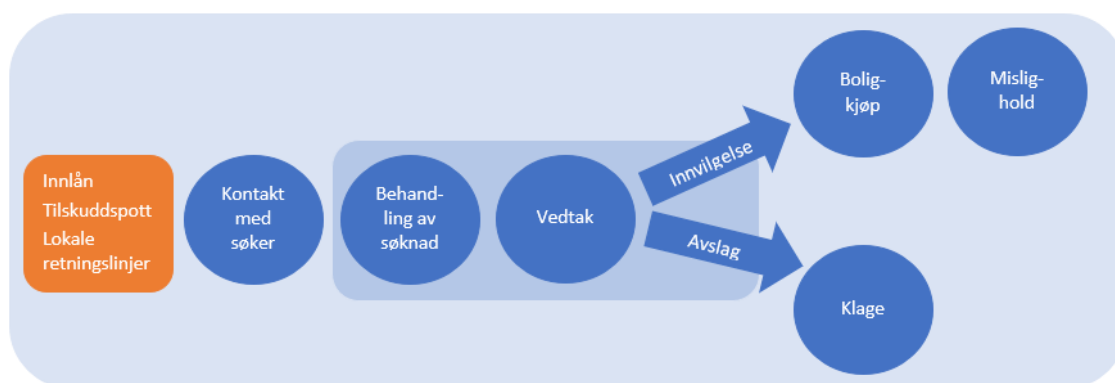
Dette kapittelet tar utgangspunkt i denne figuren, og er inndelt i delkapitler. Det vil være naturlig overlapp mellom flere av temaene, så kapiteltitlene angir hovedperspektivet for de enkelte delkapitlene, men temaene kan være berørt også i andre delkapitler.

Vi starter i kapittel 2.1 med å omtale kommunenes innlån fra Husbanken og budsjettering av tilskuddsmidler (oransje boks). Videre beskriver vi i kapittel 2.2 organisering av saksbehandlingen og hvordan saksbehandleren jobber gjennom selve saksbehandlingsprosessen (blå bobler og piler). Etter dette (kapittel 2.3) går vi inn på de vurderingene som gjøres i saksbehandlingsprosessen (firkant med tittel «vurderinger»). Deretter behandles lokale retningslinjer i kapittel 2.4

(oransje boks). Delkapittel 2.5 handler om samarbeid og støtte fra administrasjon og ledelse innad i kommunen og fra Husbanken og andre kommuner i ulike faser av startlånsprosessen (grønne bokser). Til sist kommer et kapittel som gjennomgår to fiktive eksempelsaker og mønstre i kommunenes svar på spørsmål knyttet til disse sakene.

## 2.1 Startlånsramme og tilskuddsramme

Størrelsen på innlån fra Husbanken og tilskuddspott utgjør de økonomiske ressursene som er tilgjengelige for saksbehandlerne, jf. figur 2.2.



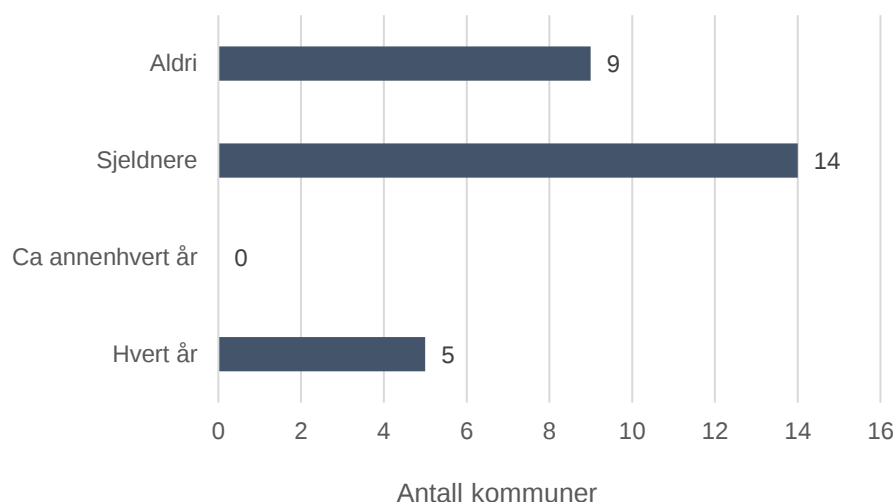
Figur 2.2 Innlån og tilskuddspott og saksbehandlingsprosess

### 2.1.1 Beskrivelser av praksis for innlån av startlånsmidler

Kommunene søker Husbanken om startlånmidler i begynnelsen av året. I forkant skal kommunestyret ha vedtatt låneopptaket. De senere årene har alle kommunene fått innvilget den lånerammen de søker om, så det ligger for tiden ingen begrensninger i ordningen på dette punktet. I tildelingsbrevet til Husbanken for 2023 er det angitt en ramme på 16 mrd. kroner, og det bes om at Husbanken varsler departementet om det ligger an til at kommunene ber om mer enn dette (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). I de seneste årene har kommunene også fått mulighet til å søke om mer lån i løpet av året så lenge Husbankens totale budsjetterte ramme ikke er brukt opp.

Kommunenes ramme for utlån kan også utvides med reutlån av midler som er innbetalt på tidligere utlån. Avdrag på startlån kan enten betales tilbake til Husbanken eller brukes til å gi nye startlån. Det betyr at hvis en startlånmottaker selger boligen og innfrir startlånet, kan disse midlene inngå i kommunens ramme for utlån. Det ble gitt generell åpning for slikt reutlån i 2020.

Hvis kommunen har lånt ut alle tilgjengelige lånemidler før året er over, og kommunen ikke benytter muligheten til å låne inn mer, vil man måtte avslå søknader. Det at kommunen ikke har tilskuddsmidler, er en egen avslagsgrunn i saksbehandlersystemet. Vi ser at det også oppgis på nettsidene til enkelte kommuner at de ikke har flere lånemidler igjen. Figur 2.3 viser svar på spørsmålet i vårt spørreskjema om hvor ofte kommunene går tom for midler.



Figur 2.3 Antall utvalgskommuner som går tom før startlånsmidler før utløpet av året

I vårt utvalg svarer de aller fleste kommunene at de aldri eller sjelden går tom for startlånsmidler før utløpet av året. Én av de fire som svarer at de går tom hvert år, har likevel lånt inn mer i løpet av året og dermed ikke gitt avslag på grunn av manglende midler. Minst ni av kommunene forteller at de har søkt om mer midler i løpet av året hvis de ser at opprinnelig ramme ikke er stor nok. Vi har ikke spurt alle direkte om dette, så det kan også gjelde flere. De fleste som har tatt opp mer lån i løpet av året, forteller at dette har gått greit gjennom både i administrasjon og politisk vedtak, men én saksbehandler formidler frustrasjon over interne prosesser i kommunen som har forsinket avgjørelser om ekstra låneopptak i løpet av året slik at man har måttet spare på midler eller stoppe tildelingen midlertidig.

Halvparten av kommunene i utvalget oppgir at de benytter seg av muligheten for reutlån. Andelen som svarer «ja» om bruk av reutlån, er langt lavere blant de som ikke går tom for midler, og det må antas at disse ikke har behov for å bruke reutlån. Samtidig er det også flere av de som svarer ja, som i praksis ikke har hatt behov for reutlån fordi de uansett har hatt nok midler. Blant de fire som har svart at de går tom for midler hvert år, er det tre som oppgir at de benytter seg av muligheten til reutlån. I den fjerde kommunen er det utarbeidet forslag til nye lokale retningslinjer som saksbehandlerne håper at blir vedtatt, og disse åpner for reutlån.

En kommunes startlånssamme kan være for liten selv om kommunen ikke går helt tom. Noen kommuner prioriterer midlene strengt gjennom året for ikke å havne i den situasjonen at de må avslå søknader fordi det er tomt.

Opptaket av lån er som nevnt en politisk avgjørelse. Intervjuene tyder på at en vanlig praksis er at saksbehandlere på startlån melder inn et forventet behov for startlån i kommunens budsjettprosess, og i en del kommuner er dette førende for hva som blir vedtatt låneopptak. Saksbehandlerne er imidlertid avhengig av politisk støtte for låneopptak, og i noen kommuner vil det ikke være politisk støtte for å låne så mye som saksbehandlerne ønsker. Hvis kommunens administrative ledelse, for eksempel kommunedirektør eller økonomisjef, er skeptisk til startlånssordningen, vil også dette kunne påvirke det politiske vedtaket om låneopptak.

Skepsisen kan være knyttet til kommunens risiko for økonomisk tap på misligholdte lån til husholdningene og risiko knyttet til kommunens samlede gjeldsnivå. Startlån inngår ikke i kommunenes netto renteesponerte gjeld og er derfor ifølge Husbanken ikke relevant når en skal vurdere bærekraften i kommunenes økonomi (Husbankens årsrapport 2021). Det utelukker likevel ikke at den enkelte kommune vurderer startlån som en del av kommunens gjeldsbelastning. Vi har ikke spurt direkte om det, men i minst én av de intervjuede kommunene har høy kommunal gjeld vært argument mot å låne tilstrekkelig fra Husbanken.

Kommunen betaler renter og avdrag til Husbanken uavhengig av om midlene er videreformidlet som startlån til privatpersoner, eller står ubrukt. Kommunen har dermed en rentekostnad knyttet til ubrukte startlånsmidler. Dette har vært tema i én kommune, men det virker ikke som dette er en utbredt bekymring. Lånevilkårene fra kommunen til Husbanken er uavhengig av lånevilkårene fra kommunen til privatpersoner. Kommunene kan velge flytende rente eller fastrente med ulik lengde, og de kan også velge ulik løpetid. Kommunen kan dermed ha en merkostnad eller gevinst knyttet til forskjeller mellom flytende og fast rente. Statistikk fra Husbanken viser at de aller fleste kommunale innlånene har flytende rente.

## **2.1.2 Beskrivelser av praksis for tilskudd til etablering og tilpasning**

Kommunene kan velge å supplere startlånet med tilskudd. I de sakene der søkeren ikke har tilstrekkelig betjeningsevne til at startlån alene kan finansiere kjøp eller tilpasning av egnet bolig, vil et slikt tilskudd kunne bidra til å få regnestykket til å gå opp. Fram til 2020 ble slike tilskudd fordelt til kommunene fra Husbanken, og midlene var da øremerket til to ulike formål:

- Tilskudd til tilpasning
- Tilskudd til etablering

Fra og med 2020 ble disse tilskuddene innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, og det er nå opp til kommunene selv å prioritere hva midlene skal brukes til. Alle kommunene vi har snakket med, har en pott med tilskudd. Mange av kommunene oppgir imidlertid at potten har blitt mindre etter at tilskuddene ble del av ramrefinansieringen, og at de er bekymret for at midlene forsvinner i kommende budsjetter. Et unntak er Oslo kommune, som ifølge saksbehandler har økt tilskuddsrammen.

I de kommunene vi har vært i kontakt med, er det saksbehandler for startlån som også håndterer tilskuddene. Saksbehandlerne har ulike prioriteringer av tilskuddene. Noen oppgir at de ikke gir store tilskudd, men heller fordeler det de har til mange søkere, mens andre har en mer spisset prioritering hvor de som har størst behov, kan få ganske høyt tilskudd. Dette kan for eksempel være familier som trenger å tilpasse huset til funksjonshemmede barn. Mange kommuner prioriterer tilskuddsmidlene hardt gjennom året for ikke å gå tom for tidlig, mens noen kommuner løpende gir tilskudd til de som har behov, og går dermed tom ganske tidlig i året.

De fleste kommunene gir tilskudd både til tilpasning og til etablering. Noen har fastsatt en fordeling på de to formålene i budsjettet, mens andre har én pott som saksbehandlerne kan fordele fritt etter behov. Mange nevner barn med funksjonshemming spesielt når det gjelder tilskudd til tilpasning, men også andre med helseutfordringer kan få tilskudd. Noen få kommuner gir også tilskudd til tilpasning til eldre. Tilskudd til etablering gis særlig til barnefamilier, men generelt

gis det til de som er prioritert for lån, og som trenger tilskudd for å presse lånet innenfor betjeningsevnen.

### 2.1.3 Våre vurderinger av praksis for innlån og tilskudd

For de fleste av kommunene vi har snakket med, er ikke størrelsen på startlånspotten en begrensning. Noen kan ha vært for forsiktige i første innlån, men har da hatt mulighet til å låne inn mer i løpet av året. De kan også bruke innbetalte midler til reutlån. Hvis det skulle bli sterkere begrensninger i hvor mye kommunene kan låne inn fra Husbanken, kan reutlån bli viktigere for kommunene.

Det er avgjørende for bruken av ordningen at det er politisk og administrativ velvilje for startlansordningen i kommunen. Innlån av startlansmidler skal vedtas politisk, og vurderinger fra kommunedirektør eller annen strategisk ledelse som er involvert i budsjettprosessen, har ofte stor betydning for politikernes vedtak. I kommuner som låner ut mye, er innspill fra saksbehandlere på behov for startlån ofte sentralt i grunnlaget for beslutningen om hvor mye som skal lånes inn. I kommuner som ikke låner inn nok til å dekke behovene for startlån blant innbyggerne, begrenses derimot lånerammen av sentraladministrasjon eller kommunestyret på grunn av skepsis mot ordningen. For lite startlansmidler legger en klar begrensning på saksbehandlernes mulighet til å bruke startlån som boligsosialt virkemiddel. En saksbehandler i en kommune som ofte går tom for midler tidlig i året, beskriver i intervju hvordan entusiasmen man får ved deltakelse på samlinger i regi av Husbanken, forsvinner igjen når man kommer tilbake og ikke har mer å låne ut.

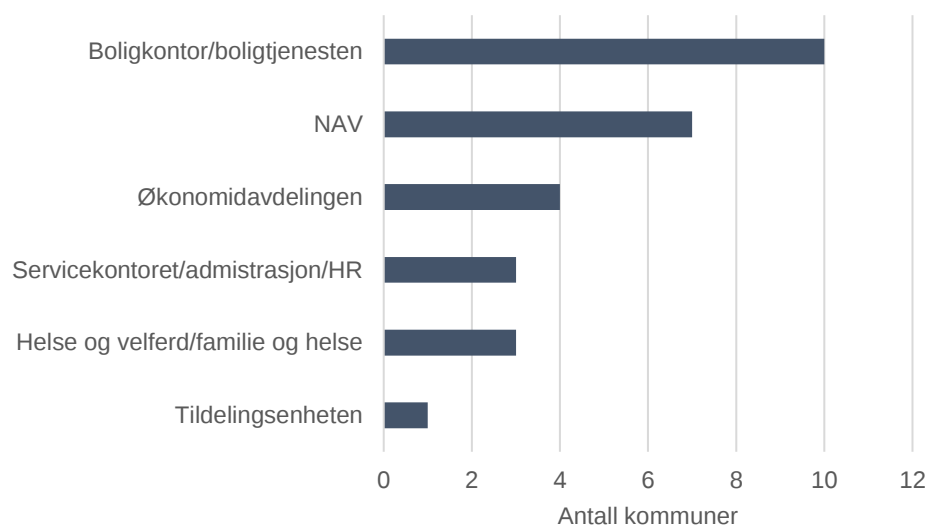
I noen av sakene er muligheten til å gi tilskudd avgjørende for at søker skal ha betjeningsevne til en egnet bolig, og i kommuner med forholdsvis høye boligpriser, er det ofte brukt på denne måten.

## 2.2 Saksbehandlingsprosessen

---

I dette kapittelet ser vi på saksbehandlingsprosessen, både hvor saksbehandlingen er organisert, og selve gangen i prosessen. Beskrivelsene her har fokus på hva som gjøres, og hvilke trinn det er i prosessen, mens vurderingene som gjøres i de ulike trinnene, omtales nærmere i delkapittel 2.3.

Hvordan saksbehandlingen er organisert, varierer fra kommune til kommune, både med tanke på hvor det er lokalisert i organisasjonen, og hvor mange stillinger som er satt av til saksbehandlingen. 8 av kommunene vi har snakket med, har et eget boligkontor eller en boligtjeneste, i 6 av kommunene ligger ordningen under Nav, og i 4 kommuner ligger ordningen under økonomiavdelingen. I vårt utvalg er det også eksempler på at saksbehandlingen er organisert i serviceavdelingen, tildelingsenheten eller i HR-avdelingen.



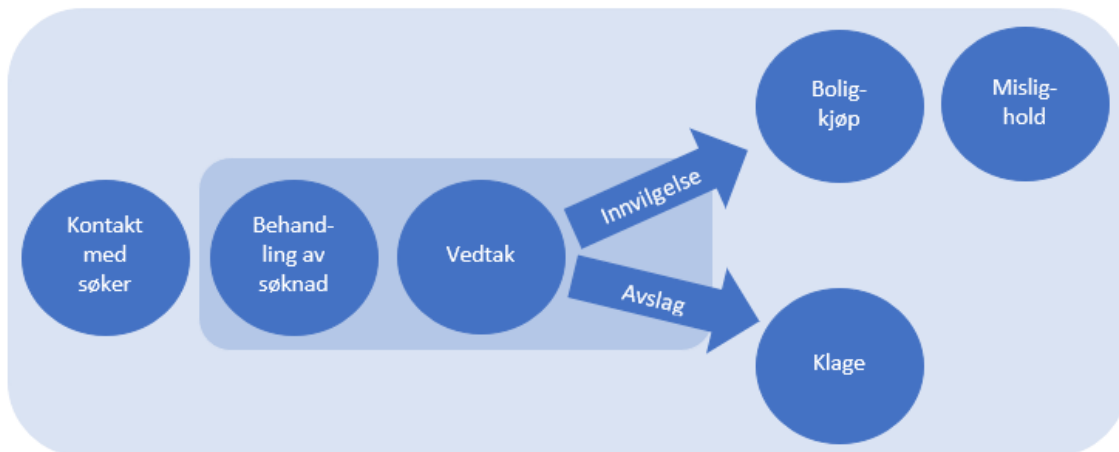
Figur 2.4 Avdeling i kommunen med ansvar for startlånsordningen

I større kommuner med flere ressurser og mye midler som skal deles ut, er det gjerne flere saksbehandlere som jobber sammen (team startlån), mens det i mindre kommuner kan være en person som har en stillingsprosent satt av til å behandle søknader. Denne stillingsprosenten kan være så lav som 10 prosent. Både de som jobber alene og de som jobber i team kan ha andre oppgaver i tillegg til startlån.

En del kommuner opererer med et tildelingsutvalg der sakene diskuteres og avgjøres. Tildelingsutvalgene/låneutvalgene/råd kan være satt sammen av personer fra administrasjonen på tvers i kommunen, for eksempel med personer fra helse og sosial (Nav), gjeldsrådgiver, boveileder, ergoterapeut eller familiekonsulent. Én kommune har et politisk utvalg, men ordningen er på vei bort siden den blant annet gir utfordringer for klagebehandling. Det er gjerne en saksbehandler som forbereder saken og legger den frem for utvalget som diskuterer saken og fatter vedtak.

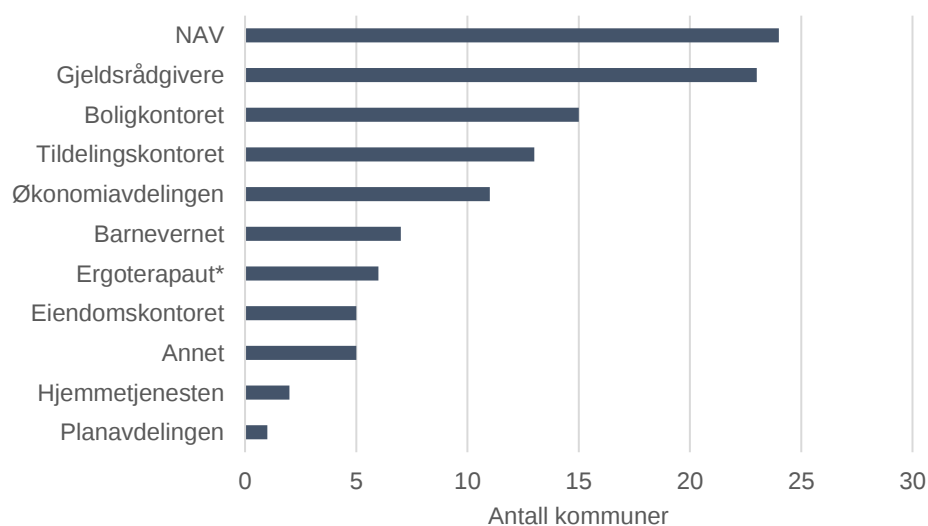
Fagbakgrunnen til dem som jobber med startlånsaker henger til dels sammen med hvor ordningen er lokalisert, men det er stor variasjon i type og nivå av formell kompetanse. Det kan være innen økonomi, jus, offentlig styring, ledelse eller sosionomutdannelse. En del personer har en fagbakgrunn som er mindre relevant for stillingen. Personer uten høyere formell kompetanse har gjerne erfaring med saksbehandling, eller fra annet sosialfaglig arbeid i kommunen.

I resten av dette delkapittelet går vi gjennom de ulike stegene i saksbehandlingsprosessen som er skissert i figur 2.5. Boblene representerer steg i saksbehandlerens arbeidsprosess og rekkefølgen de kommer i, fra venstre mot høyre.

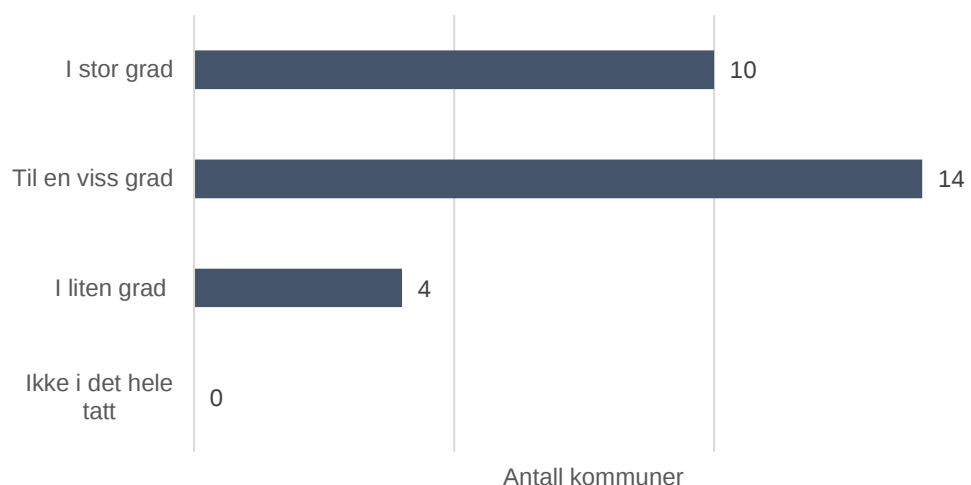


Figur 2.5 Saksbehandlingsprosess

Saksbehandlere av startlån oppgir å ha samarbeid med flere aktører i startlånssaker (se figur 2.6) De vanligste samarbeidspartnerne er Nav (24 kommuner oppgir samarbeid) og gjeldsrådgiver (23 kommuner oppgir samarbeid). Se øvrige samarbeidspartnere i figur 2.6.



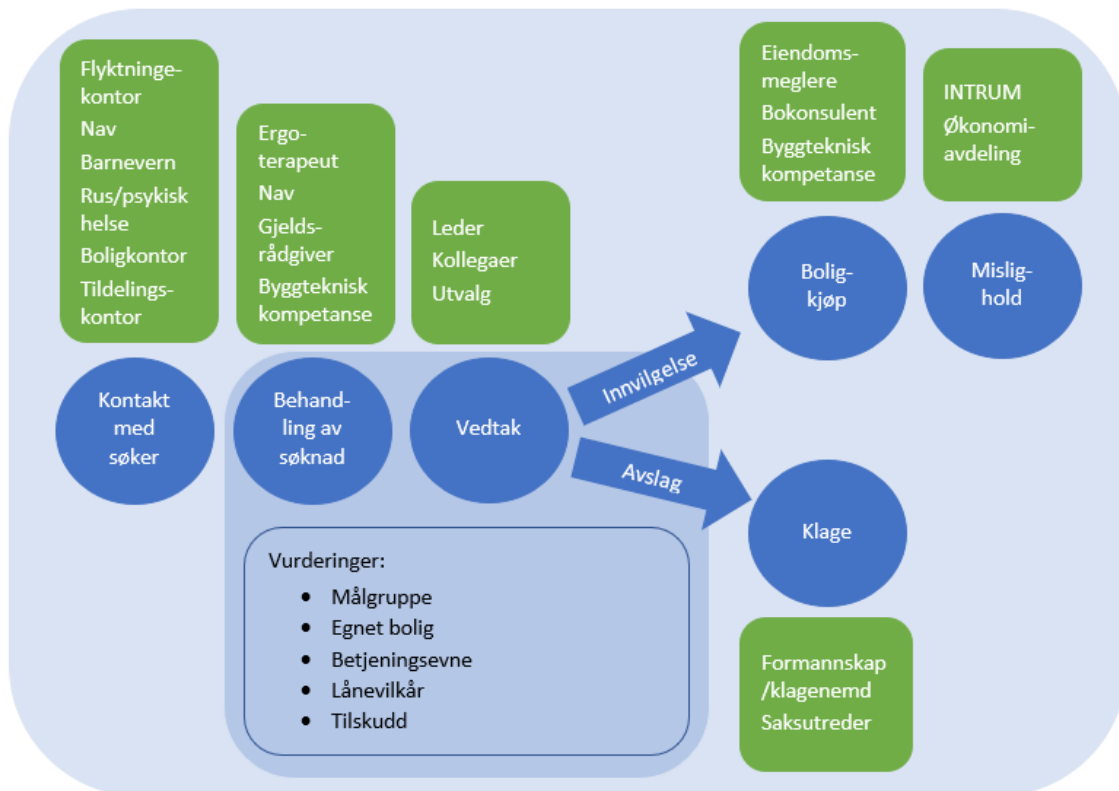
Figur 2.6 Aktører som saksbehandler samarbeider med i startlånssaker (flere svar mulig). \*Ergoterapeut var ikke inkludert i det opprinnelige spørreskjemaet kommunene fikk tilsendt.



*Figur 2.7 Grad av samarbeid mellom saksbehandler og andre aktører/tilstøtende tjenestetilbud*

Alle kommuner i vårt utvalg uttrykker en viss grad av samarbeid med andre aktører, ingen oppgir at de ikke har noe samarbeid i det hele tatt (se figur 2.7). Det store flertallet uttrykker at de har en viss grad eller stor grad av samarbeid. Graden av samarbeid med andre etater kan dels være personavhengig og dels avhengig av hvilken prioritet og hvor mye ressurser som er satt av til å jobbe med startlån i kommunene. Det beskrives både formell kontakt med faste møter på tvers av etater og mer uformell kontakt om enkeltsaker, der etatene tipser hverandre om personer som kunne ha behov for/nytte av støtte fra de ulike etatene.

Ulike aktører kan være involvert i ulike deler av saksbehandlingsprosessen, slik det er skissert i figur 2.8. Involveringen av ulike aktører omtales under hvert steg i prosessen i den følgende teksten.



Figur 2.8 Aktører som kan være involvert i ulike deler av saksbehandlingsprosessen

## 2.2.1 Kontakt med (potensielle) søkere

Kontakten med søkere i forkant kan deles inn i den kontakten som er med den enkelte søker, og den kontakten som handler om å nå målgrupper og potensielle søkere.

Vanlig førstekontakt mellom søker og saksbehandler er at søker ber om informasjon om ordningen eller søknadsprosessen eller ved å sende søknad. Før søknaden sendes, vil noen ha behov for veiledning. Det kan være utfordring på det tekniske i søknadsportalen, spørsmål om dokumentasjon og formaliteter, eller at søker ønsker råd om hva søknaden bør inneholde. I enkelte kommuner er det snakk om mer omfattende kontakt med søker i forkant, og saksbehandler bistår søker med å få på plass alle dokumenter før en fullstendig søknad sendes inn. Mange ringer derfor saksbehandlere før de sender søknad.

En kommune forteller at de kan følge søkere opp i flere år i forkant, med mål om at søker skal kunne sende inn en startlånssøknad på sikt. Da har det vært jobbet målrettet for å oppfylle krav som stilles for å kunne betjene et lån, for eksempel ved at begge voksne i husholdet kvalifiserer seg til arbeid, slik at husholdningen får to stabile inntekter.

Ved henvendelse før søknaden sendes hender det at noen får beskjed om at de ikke er i målgruppen og derfor ikke trenger å sende søknad, men i flertallet av kommunene har de som prinsipp at de ikke fraråder noen å sende søknad ettersom det kan være informasjon som ikke kommer fram i telefonsamtalen.

Den andre delen av kontakten handler om å nå ut til potensielle søkere. I dette arbeidet kommer gjerne samhandling med andre etater inn. Noen kommuner forteller at de aktivt driver informasjonsarbeid opp mot potensielle søkere, og i dette arbeidet er det gjerne samhandling og samarbeid med andre aktører i kommunen.

### **Samhandling med andre etater i kontakt med potensielle søkere**

Samhandlingen med andre etater kan enten skje ved henvisning av konkrete saker eller gjennom informasjonsarbeid om ordningen, slik at potensielle søkere blir klar over ordningen.

Når det gjelder henvisning av saker, er det flere etater som gjør dette. De fleste saksbehandlere har et godt samarbeid med gjeldsrådgiver (i kommuner der det finnes en gjeldsrådgiver). Gjeldsrådgiver sitter vanligvis i Nav. Samarbeidet beskrives ofte som gjensidig, der de sender saker til hverandre. Andre aktører som kan henvise saker, er Nav, boligkontor, tildelingskontor, barnevern, krisesenter, rus og psykisk helse etc. Personer som har tett hverdagskontakt med brukere, for eksempel vaktmestere/boveiledere for personer i kommunale boliger, kan også formidle kontakt med saksbehandler for startlån.

De som har ansvaret for kommunale boliger/tildelingskontor, kan ta kontakt med saksbehandler for startlån for å få folk over fra kommunal bolig til å eie bolig. Det er ofte press på de kommunale boligene og et ønske om å få folk over i mer stabile boformer. Dette er også i tråd med forskriften.

I noen kommuner holder saksbehandler informasjonsmøter om ordningen. For eksempel hos tjenestekontor, boligkontor, kommunale eiendomsselskap og introduksjonsprogram. Samarbeid med flyktningkontor kan innebære å identifisere potensielle kandidater for ordningen. Enkelte kommuner holder informasjonsmøter om ordningen for flyktninger, enten det er en del av introduksjonsprogrammet eller som egne møter. En kommune beskriver det å få en god bolig som noe av det første flyktninger uttrykker ønske om. Ordningen kan derfor virke som en gulrot, siden de kan se at det å få seg arbeid og en stabil inntekt kan åpne opp for å skaffe seg bolig gjennom startlån.

## **2.2.2 Behandling av søknaden**

På spørsmål i spørreskjemaet om hva som er vanlig saksbehandlingstid, varierer svarene fra 2 dager til 3 måneder. I enkeltsaker kan saksbehandlingstiden være lenger. Hovedinntrykket er at saksbehandlingsprosessen er relativt rask i de fleste kommunene, og at innkomne saker behandles fortløpende.

Tabell 2.1 viser en oversikt over kommunenes vanlige saksbehandlingstid på startlånssøknader (se spørsmål i spørreskjema i vedlegg). Svarene gir bare en indikasjon på hvor lang tid saksbehandlerne bruker på en vanlig sak, og ikke de mer kompliserte sakene, da det her vil kunne være noe lenger saksbehandlingstid. Noen av kommunene har oppgitt et spenn på saksbehandlingstiden, som f.eks. 2–4 uker, og i disse tilfellene er svarene kategorisert etter den korteste tidsperioden oppgitt. Majoriteten av kommunene har en saksbehandlingstid fra 1–4 uker. Kun en tredjedel av kommunene bruker over 6 uker på saksbehandling av søknader. To kommuner oppga at

saksbehandlingstiden varierer veldig. Det ser ikke ut til å være tydelig samvariasjon mellom saksbehandlingstid og kommunestørrelse, antall søknader eller avslagsprosent.

Tabell 2.1. Oversikt over saksbehandlingstid

| Saksbehand-<br>lingstid    | 1 uke | 2 uker | 3 uker | 4 uker | 6 uker | 2 mnd | 3 mnd | Varierer<br>veldig |
|----------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|--------------------|
| <b>Antall<br/>kommuner</b> | 4     | 5      | 4      | 6      | 1      | 3     | 3     | 2                  |

De tilfellene der saksbehandlingstiden trekker ut, kan handle om at det mangler nødvendig dokumentasjon. Det kan også trekke ut fra kommunens side hvis det er en komplisert sak. Kapasitet hos saksbehandler kan også virke inn. For enkelte saksbehandlere kan saker hope seg opp fordi det kommer mange søknader inn på bestemte tider av året, eller fordi saksbehandler er opptatt med andre oppgaver i perioder. Enkelte saksbehandlere som har lite ressurser avsatt til behandlingen av startlånssøknader, har lagt opp en praksis der søknadene som kommer inn, samles opp og behandles bolkevis noen ganger i året. I hastesaker kan søknader prioriteres og havne foran i køen, særlig gjelder dette refinansieringssaker der det er fare for tvangssalg av bolig, men også saker hvor barn akutt trenger en bedre bosituasjon, kan prioriteres tidsmessig.

Alle kommuner bruker Husbankens digitale saksbehandlingsverktøy Startskudd i behandlingen av søknader. I denne løsningen fyller søkeren ut informasjon om egen økonomi, og alle inntekter og utgifter må dokumenteres. Basert på informasjon om husholdningen beregner Startskudd et budsjett for husholdningen, basert på SIFOs referansebudsjett (nærmere omtalt i kapittel 2.3.2). I startskudd er det også en meldingsfunksjon der søker og saksbehandler kan ha kontakt underveis i søknadsprosessen.

Når søknaden først foreligger i Startskudd, følger de fleste kommuner en lignende prosess. Innad i hver av fasene som skisseres, kan det imidlertid være variasjoner i hvordan man går frem, mens rekkefølgen i stegene grovt sett er relativt lik på tvers av kommuner.

1. Første screening: Se om saken haster. Gå gjennom søknaden overordnet og se etter at søknaden er fullstendig, og at alt av dokumentasjon er på plass. Vurdere om søker er i målgruppen og oppfyller eventuelle kriterier i kommunale retningslinjer.
2. Grundigere vurderinger av søkers økonomi og betjeningsevne: Vurdering av nåværende økonomi, så som inntekt, forbruk og gjeld. Fremtidige inntektsmuligheter. Vurderinger av betingelser for lån og nedbetalingstid. Vurdering av behov for tilskudd.
3. Vurdering av bolig: hva som er egnet og nøktern bolig for søker. Eventuelt vurdering av nåværende bolig ved refinansiering.
4. Vedtak
5. Godkjenning av bolig før kjøp.

Vedtak kan fattes i alle de tre første fasene, hvis søker ikke oppfyller de krav som stilles. Første fase handler om å få en oversikt over saken. Noen saksbehandlere forteller at de tar kontakt med alle søkere, og noen har også fysisk møte med de fleste som søker, mens andre kun gjør dette der de ser at søker kan ha behov for assistanse for å få på plass en fullverdig søknad. Meldingsfunksjonen i Startskudd kan fungere som et kontaktpunkt med søker i denne fasen. Hvis søkeren

ikke responderer, vil en del kommuner følge opp med direkte kontakt, mens andre vil avslutte saken.

Det er et bredt spekter av dokumentasjon som kan være relevant for søknaden, avhengig av søkerens livssituasjon. Informasjon som nevnes, er inkassosaker, samværsavtaler, private avtaler om barnebidrag, uttalelser fra ergoterapeut, kredittsjekk, nedbetalingsplan hvis søker er i gjeldsordning, dokumentasjon på avslag på boliglån i ordinær bank, dokumentasjon på helse- eller sosiale utfordringer, vedtak på oppholdstillatelse, dokumentasjon på egenkapital, legeerklæring etc. En del saksbehandlere forholder seg i stor grad til den informasjonen som blir etterspurt i Startskudd, mens andre etterspør mye mer. De fleste henter inn oversikt over gjeld fra gjeldsregisteret. Fra 1.1.23 er det krav etter ny finansavtalelov § 5-2 andre ledd at kommunen må innhente opplysninger fra et gjeldsinformasjonsforetak (gjeldsregister) før det gis lån.

Kommunene har ulik praksis når det gjelder om man krever dokumentasjon på at de ikke får lån i ordinær bank. Noen krever å få det skriftlig, for eksempel fra to ulike banker. Andre har en mer skjønnsmessig vurdering. Erfaringer er at kravene til bankene er blitt svært strenge med den nye finansavtaleloven. Det vises for eksempel til at utføre ikke får lån, selv om de har egenkapital. I slike tilfeller vurderer saksbehandlere at det vil det være en ydmykelse for søker å måtte søke om lån.

I den første fasen ser saksbehandler også på om søkeren er i målgruppen. Se nærmere beskrivelse av disse vurderingene i delkapittel 2.3.1. Avslag i denne fasen kan for eksempel handle om at søker ikke oppfyller lokale retningslinjer om botid i kommunen, eller unge nyetablerere som ikke vurderes som langvarig vanskeligstilte og antas å kunne få lån i ordinær bank etter hvert.

Etter den innledende screeningen går saksbehandler videre til å se grundigere på økonomi og betjeningsevne. Dette fremstår som den mest kompliserte delen av saksbehandlingen. Her opplyser de fleste saksbehandlere om at de bruker verktøyene som ligger i Startskudd. Disse oppfattes generelt som gode. Enkelte gjør egne beregninger i egne verktøy i tillegg. Vurderingene som gjøres i denne fasen, er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.2.

Når det gjelder vurderinger av boligstandard og egnethet, kan disse vurderingene deles i to. Det ene er mer generell veiledning og dialog om hvordan søker går frem for å finne en egnet bolig, hva søker bør se etter i en bolig, og hva som utgjør en egnet og nøktern bolig. Se delkapittel 2.3.3 for en nærmere beskrivelse av hvilke vurderinger som gjøres om hvorvidt en bolig er egnet. Den andre delen handler om konkrete vurderinger av spesifikke boliger i kjøpsprosessen.

### **Samhandling med andre etater i behandlingen av søknaden**

Også i behandlingen av saken kan gjeldsrådgiver være en samarbeids- og sparringspartner, der saksbehandlere for startlån enten sender saken over til gjeldsrådgiver slik at søker får hjelp til å gå gjennom egen økonomi, eller ved at saksbehandler og gjeldsrådgiver ser på saken sammen for å finne løsninger.

I forkant av vedtak kan saksbehandlere også ta kontakt med Nav for å få bekreftet opplysninger som er kommet frem i søknaden, eller for å få innblikk i hvor en person er i prosessen med å gå fra en midlertidig og over til en varig ytelse. Dette skjer med søkers samtykke.

Ergoterapeut er en viktig sparringspartner i tilskuddssaker. Noen kommuner krever formell uttalelse fra ergoterapeut om hva som må gjøres, mens andre beskriver at de har samtaler med ergoterapeut for å vite om tilpasningen er tilpasset behovet og estimering av kostnader. En kommune beskriver at et team av personer med boligteknisk kompetanse og ergoterapeut sammen reiser hjem til eldre og personer med funksjonsnedsettelse for å kartlegge behov og komme frem til tiltak. Ergoterapeuter kan også kobles på ved kjøp av bolig som må tilpasses.

Personer som får avslag på søknaden om startlån, kan også henvises til dem som har ansvaret for kommunale boliger eller til boveileder for å få veiledning på hvordan de går frem for å leie bolig og presentere seg selv overfor utleiere.

### **2.2.3 Vedtak**

Når saken går videre til vedtak, kan behandlingen variere etter hvilken løsning kommunene har valgt for saksbehandling. Grovt sett kan vi dele det inn i kommuner der det er en enkelt saksbehandler som behandler saken, kommuner der det er flere saksbehandlere som er involvert i saker (feks i et boligkontor), og kommuner der det er et utvalg som behandler saken. Der det er et utvalg som behandler saken, er saksbehandlers oppgave å forberede saken og legge den frem for utvalget. Saksbehandler kommer gjerne også med et forslag til vedtak, som diskuteres i utvalget. Vedtak kan bli endret i denne prosessen. Vedtak må godkjennes av fullmaktshaver før det sendes ut til søker. Kommunen har en eller flere fullmaktshavere, og disse kan være saksbehandlere, men det kan også være ledere på ulike nivåer. I noen kommuner er fullmaktshavers godkjenning mer et formalia, mens i andre kommuner er fullmaktshaver nærmere saksbehandlingen. Som omtalt innledningsvis i kapittel 2.2, er det én kommune hvor vedtakene har vært gjort i politisk utvalg, noe som de nå går bort fra.

Hvis søknaden ender med avslag, er de fleste kommuner opptatt av å begrunne avslaget og peke på tiltak husholdningen kan gjøre for å kvalifisere seg til startlån på sikt. En kommune uttrykker dette som å “gi avslag med håp”. Dette begrunnes på den ene siden med å motivere søkere til å gjøre noe med egen livssituasjon, men også for at kommunene ikke skal få for mange klagesaker: det skal være forståelig for den enkelte hvorfor det ble avslag.

#### **Rutiner for likebehandling**

På spørsmål om saksbehandlerne har rutiner for likebehandling, peker de på at behovet for individuelle vurderinger i hver sak kan gjøre at likebehandlingen er vanskelig å få øye på utenfra. Slik sett kan likebehandlingen ligge i at det legges inn nødvendige ressurser i behandlingen av alle saker. Saksbehandlere som jobber i team, eller tildeling i team som diskuterer saker jevnlig, vil bidra til at vurderingene blir samkjørt over tid.

Kommunene må ha rutiner for håndtering av saker der saksbehandler er inhabil. Dette er særlig utfordrende i små kommuner, både fordi man oftere risikerer å være inhabil, og fordi det oftere bare er én saksbehandler. Blant kommunene vi har snakket med, har en løsning vært å bruke nabokommunen. I en annen kommune har man brukt en tidligere saksbehandler som nå har en annen stilling i kommunen. Dette er likevel sårbart.

Likebehandlingen kan bli utfordret dersom politikerne ved klagebehandling legger seg på en annen praksis enn den som brukes til daglig, og gjør andre vurderinger enn saksbehandleren. En saksbehandler forteller at en sak ble omgjort etter at den kom ut i media, og i en annen kommune holder saksbehandlerne pusten hver gang en klage blir behandlet i klagenemnden fordi det kan sette presedens for øvrige saker. En tredje saksbehandler forteller at en sak ble omgjort mot kommunens egne retningslinjer, som politikerne ikke kjente til. De samme utfordringene kan oppstå om en leder som ikke vanligvis går inn i sakene, griper inn i enkeltsaker.

## **2.2.4 Boligkjøp**

Den vanligste prosessen etter innvilget lån, er at låntakeren ser etter bolig, og at kommunen godkjenner denne før kjøp. De fleste kommunene gjør vurderinger basert på opplysninger som kommer frem i prospektet og takstrapporten, men flere saksbehandlere involverer seg mer enn dette. Enkelte saksbehandlere forteller at de jevnlig er inne på finn.no for å se etter egnede boliger for sine søkere og går langt i å hjelpe søker med å finne en egnet bolig for sin husholdning. Noen få blir av og til også med på visning. Saksbehandlere i små kommuner kan ha god oversikt over boligmarkedet. I andre tilfeller er det i vurderingen av boligens standard at det brukes ekstra tid (se neste underoverskrift).

I budprosessen kan det være direkte kontakt mellom saksbehandler og megler. Søker legger inn et bud, og megler sjekker opp med saksbehandler om søker har dekning for budet.

For dem som har fått innvilget søknaden, regnes saken som avsluttet når søker har kjøpt bolig eller refinansieringen av nåværende bolig er godkjent, med mindre den som har fått innvilget startlån, får betalingsproblemer. Se kapittel 2.2.5 for en nærmere redegjørelse av hvordan mislighold håndteres.

### **Samarbeid med andre aktører i kjøpsprosessen**

Noen kommuner bruker personer med byggteknisk kompetanse tilsatt i kommunene enten til å se over takstrapport og gjøre en vurdering av boligen, vurdere hvor mye som eventuelt må gjøres med boligen for å oppnå en god standard eller estimere hvor mye det vil koste. Dette kan være vaktmester i kommunene, personer fra byggsak eller andre. En kommune forteller om at de har planer om å åpne for at personer med byggteknisk kompetanse kan være med på visning og vurdere standarden på boligen.

Saksbehandlere for startlånsordningen beskriver også samarbeid med private aktører. Flere saksbehandlere beskriver godt samarbeid med lokale meglere som tar kontakt for å få godkjent bud som kommer inn fra personer med startlånstilsagn. Enkelte kommuner har samarbeid med lokale banker og tilbyr toppfinansiering, men i det store og hele er denne praksisen ikke (lenger) vanlig.

## **2.2.5 Tap/mislighold**

Samtlige kommuner vi har snakket med, kan opplyse om at de har hatt få saker med tap. Selv i de tilfeller hvor kommunen går på tap, vil dette vanligvis være av begrenset omfang og ha liten

betydning for praksis. Kommunene har en tapsdelingsordning med Husbanken, hvor Husbanken dekker deler av tapet. Kommunen dekker de første 25 % av gjenstående lånebeløp i den enkelte sak, så det må være en vesentlig tapssak samlet sett for at Husbankens ansvar skal få betydning. Tapsdelingen er også betinget på at kommunen har sørget for god nok sikring gjennom pant i boligen, og at de har overholdt frarådingsplikten i finansavtaleloven.<sup>8</sup> De fleste kommunene har også satt av midler til et tapsfond som dekker slike tap.

De fleste saker med mislighold finner en løsning før de kommer så langt som til tvangssalg og eventuelle tap for kommunen.

Låntakere kan ha utfordringer med å betale lånet, enten over tid eller i en begrenset periode. Tilfeller gjelder gjerne individer som har dårlig boevne, samt utfordringer med psykisk sykdom eller rus. I andre tilfeller har låntaker opparbeidet seg mye gjeld man ikke klarer å betjene.

De som har god og tett dialog med låntakere og følger opp tidlig når fakturaene ikke betales, er tydelige på at dette er viktig for å løse utfordringene og dermed begrense tapene. Enkelte har som praksis at de kaller inn til møte ved signering av kontrakt, hvor de samtidig benytter muligheten til å presisere viktigheten av å ta kontakt hvis problemer oppstår, og informerer om mulighetene til å søke avdragsfrihet.

I saker der låntaker ikke betaler, går saksbehandler gjerne gjennom saken og forsøker å få kontakt med låntaker. Det kan for eksempel være mulig å innvilge avdragsfrihet i en periode, og/eller lage en nedbetalingsavtale. Refinansiering kan også være en mulighet. Men dette er tidkrevende arbeid, og noe ikke alle klarer å prioritere. Noen sier de må prioritere hvem de følger opp, for eksempel barnefamilier, pga. manglende kapasitet. Noen ganger handler det bare om misforståelser, eller at det er blitt gjort en feil.

Det er ekstra krevende å oppdage tilfeller hvor låntaker har opparbeidet seg annen gjeld. De betaler ned på huslån, men får problemer med andre utgifter og tar opp lån for å håndtere dette. I neste omgang kan det komme heftelser på boligen. I disse tilfellene er man avhengig av at låntaker selv tar kontakt, eller at denne informasjonen kommer fra andre, for eksempel Nav, bank eller Namsmann.

Mange saksbehandlere strekker seg langt for å finne løsninger, men presiserer at det går en grense. Hvis ikke låntaker lar seg spore opp, eller over tid ikke følger opp avtalene som inngås, må saken gå til inkasso. Salg av bolig kan være eneste løsning, men dette er også en prosess som kommunen kan bistå med.

Noen huseiere kan ha latt boligen forfalle eller ikke foretatt nødvendige oppgraderinger eller vedlikehold. Resultatet kan være at kommunen ikke får full dekning ved salget, eller man selger før tiden uten gevinst. Så lenge boligmarkedet holder seg, og huset ikke er ødelagt, vil det vanligvis være en del verdi i boligen.

---

<sup>8</sup> Fra 1.1.23 opphørte frarådingsplikten ved innføringen av ny finansavtalelov. Kommunen kan ikke gi startlån hvis den vurderer at søkeren ikke har økonomisk evne til å betjene lånet over tid, og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Da må søknaden avslås. Alternativene for kommunen er nå altså å gi lån der kredittvurderingen tilsier det, eller å gi avslag.

I noen tilfeller erkjenner saksbehandler at låntaker ikke burde fått innvilget lån, i hvert fall sett i ettertid. Samtidig presiseres det at man noen ganger må akseptere en viss risiko. Hvis man ikke gjør det, vil det sterkt begrense hvem som kan få lån. I mange tilfeller kan man også oppleve en positiv effekt av at man får anledning til å eie egen bolig. Mange er villig til å strekke seg langt for å kunne kjøpe eller beholde egen bolig, og de vil dermed kunne få en sterk motivasjon for å «få orden på» økonomien og livet for øvrig.

Levekostnader og renten ble høyere den siste tiden før og i løpet av perioden undersøkelsen ble gjennomført. Selv om det ikke enda er blitt en merkbar økning i saker med tap og mislighold, er det noe bekymring blant saksbehandlere for at flere slike saker vil komme. Det er også noe bekymring for at det vil bli vanskelig å gi nye lån.

### **Samhandling med andre etater**

Det er svært ulikt hvordan saker med manglende betaling følges opp. I noen kommuner er det en annen avdeling som følger opp og eventuelt håndterer tap og mislighold. Et stort flertall av kommunene bruker Intrum som låneforvalter, og enkelte beskriver et tett samarbeid med deres startlån-team. Mange saksbehandlere forteller at de aktivt følger opp låntakerne. Blant annet ønsker mange å motta melding fra Intrum før saken går til inkasso, for eksempel ved at de får melding om at det har gått to måneder uten innbetaling. Andre går selv inn og sjekker lister over manglende betalinger.

Nav kan også være en viktig samarbeidspartner i misligholdssaker. Da jobber saksbehandler og samarbeidspartnere aktivt med å finne løsninger, for eksempel å gi avdragsfrihet noen måneder eller å bruke midlertidige ytelser som sosialhjelp for å hjelpe låntaker til å klare lånet. En kommune beskriver dette som en kamp mot klokka. De har et begrenset tidsvindu fra de får vite om mislighold, til saken går til inkasso og videre til tvangssalg.

## **2.2.6 Klagebehandling**

Ved klager gjennomgås saken gjerne først av enheten/saksbehandleren som gav avslaget, for å se at det ikke er skjedd en feil, eller at det foreligger nye opplysninger som gjør at avslaget ikke opprettholdes. Hvis saksbehandler ikke ser grunn til å endre det opprinnelige vedtaket, sendes klagen videre.

De som behandler klagen, kan være et klageutvalg eller formannskapet. Klageutvalget består også av politikere, av og til sammen med enkelte ansatte fra kommunens administrasjon. I de fleste kommuner er det en annen saksbehandler som forbereder og legger saken frem for klageutvalg, for eksempel en jurist eller en saksbehandler i en annen enhet. I noen få av kommunene vi har snakket med, er det samme saksbehandler som opprinnelig behandlet saken, som legger den frem for klageutvalget, og dette beskrives av saksbehandler som uryddig og i strid med lovverket. Noen kommuner praktiserer at klagesaken skal være anonymisert, mens andre ikke gjør det.

Omfanget av klagesaker er relativt lite, og noen saksbehandlere uttrykker at de i vedtak er nøye med å spesifisere hvorfor den enkelte får avslag, og hva de kan gjøre for å kunne oppfylle

kriteriene for startlån i fremtiden. En del av begrunnelsen for dette er nettopp å unngå for mange klagesaker.

Saksbehandlerne uttrykker at avslagene deres stort sett blir opprettholdt i klageutvalget. Saksbehandlere i to av kommunene forteller at politikeres vurderinger i klageutvalget kan være problematiske fordi de ikke kjenner til startlansordningen og retningslinjer. De står derfor i fare for å omgjøre vedtak i strid med regelverket. Enkelt saker har også blitt omgjort fordi det blir en mediesak. Disse saksbehandlerne er bekymret for at det de opplever som uriktige omgjøringer i klageutvalg, skal sette presedens for fremtidige saker.

### **2.2.7 Våre vurderinger av kommunenes organisering av saksbehandlingen**

Et generelt inntrykk fra intervjuene er at saksbehandlerne arbeider med ganske stor grad av autonomi, både de som har en aktiv praksis med stor grad av involvering i alle deler av startlansprosessen, og de som er mindre aktive. For førstnevnte gruppe er denne autonomien viktig for å kunne utnytte fleksibiliteten i ordningen og gi en individuelt tilpasset saksbehandling. For noen av de mindre aktive beskrives denne autonomien mer som en utfordring. De har en følelse av å sitte alene med en kompleks oppgave, uten noen å diskutere saksbehandling og startlanspraksis med. En vesentlig forskjell er at de mest aktive saksbehandlernes praksis ofte er tydelig forankret hos strategisk og politisk ledelse, og de har et stort tverrfaglig nettverk som de trekker med i saksbehandlingen etter behov. De har altså autonomi til å ta avgjørelser selv, men de har også tilgang på diskusjonspartnere og annen kompetanse når de trenger det. Saksbehandlers erfaring har selvfølgelig også betydning.

Vi ser ingen klart foretrukken plassering av startlån i kommunens organisasjon. Mange er organisert i et boligkontor, mens andre er i Nav, og i begge tilfeller kan saksbehandlerne være godt fornøyde med denne organiseringen. Det er også eksempler på at en plassering i økonomiavdelingen kan fungere bra. Dette kan forklares med den samme kombinasjonen av autonomi og nettverk. Autonomien innebærer at man ikke nødvendigvis er sterkt bundet av Navs eller økonomiavdelingens ordinære strukturer, selv om man er plassert der i organisasjonskartet. Aktivt samarbeid med andre enheter betyr også at man ikke nødvendigvis savner kompetanse som ligger i andre avdelinger. Dette er imidlertid avhengig av at man faktisk har autonomi og aktivt samarbeid. En Nav-leder eller økonomisjef som involverer seg mye i styringen av saksbehandlingen, vil kunne prege praksisen. Om saksbehandler har lite nettverk utenfor avdelingen, vil også saksbehandlingspraksisen være preget og begrenset av hvilken avdeling man er plassert i.

Store kommuner kan ha større team med mer variert kompetanse innenfor den enheten som jobber med startlån, og har dermed ikke like stort behov for samarbeid med andre enheter for tilgang på nødvendig kompetanse. Samarbeid med andre enheter kan likevel ha en merverdi fordi det gir en utveksling av informasjon om tjenestene, og det gir mulighet for å koordinere startlån med andre tiltak som ligger andre steder i organisasjonen. Dette er viktig for flere deler av saksbehandlingsprosessen. For det første kan det gi utvidet kunnskap om målgruppen og mulighet til å fange opp flere som kan ha behov for startlån. For det andre kan man få innspill fra andre til vurderingen av startlanssøknaden, og få en riktig kartlegging av betjeningsevne og hva som er egnet bolig. Videre kan samarbeid med andre tjenester også åpne for en bedre vurdering av

startlån opp mot andre mulige løsninger. Det kan gi større trygghet for å innvilge søknaden hvis man kan lage en tiltakspakke som også sørger for at andre behov søkeren har, i tillegg til bolig, blir ivare tatt. Oppfølging av helse, arbeid og familiesituasjon kan redusere risikoen for at personer med sammensatte utfordringer ikke klarer å ta vare på huset. På den annen side kan det også ved avslag gi trygghet for at det finnes andre tjenester som kjenner til behovene og kan møte disse med andre tiltak.

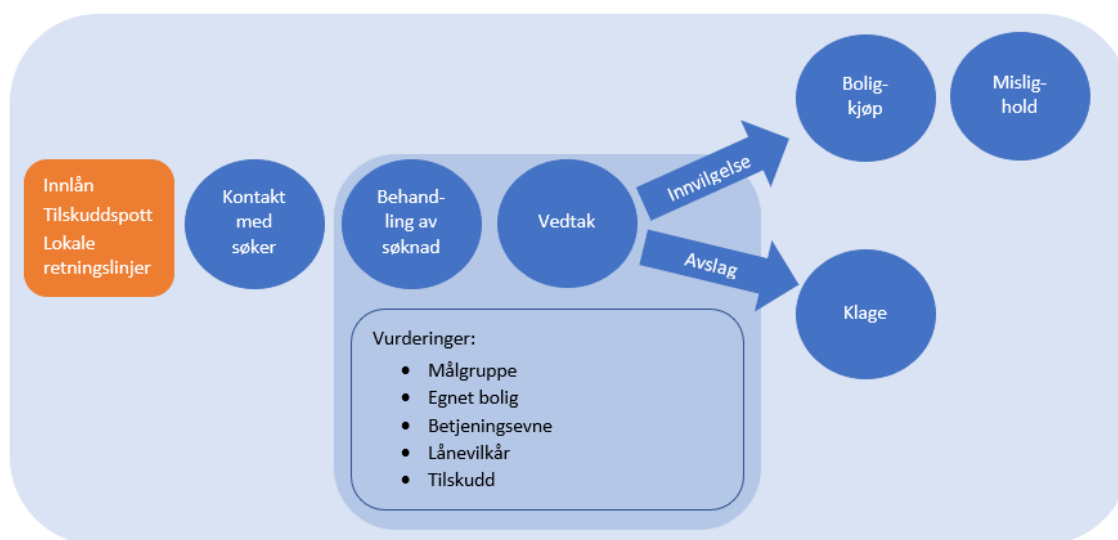
Samarbeid med andre tjenester kan også være nyttig i etterkant hvis låntakeren likevel får betalingsproblemer.

I små kommuner kan det være lettere å finne gode og uformelle samarbeidsløsninger, og en saksbehandler med god kompetanse og erfaring kan ha stort nettverk og god oversikt. Vanligvis er det kun én saksbehandler, og ordningen er avhengig av dennes engasjement. Dette er sårbart, også når saksbehandler må erstattes.

Noen av de minste kommunene har utfordringer med inhabilitet. En sjelden gang kan det gjelde søknader, men oftere handler det om klagebehandlingen og hvordan denne kan organiseres. Spesifikt handler det om hvem som skal forberede saken og legge den fram for et klageutvalg. Som oftest er det bare én person i kommunen som har god innsikt i startlånsordningen, og det er saksbehandleren som er inhabil, og klagesakene er for sjeldne til at noen får erfaring med å behandle dem. Noen har løst det ved å samarbeide med nabokommunen. Noen har også vært i situasjoner hvor de har vært inhabile i behandling av innkommen søknad, og også da var løsningen samarbeid med nabokommunen.

## 2.3 Vurderinger som gjøres i saksbehandlingen

Dette kapittelet handler om de vurderingene saksbehandler gjør i saksbehandlingsprosessen av hver enkelt startlånssøknad, jf. markert felt i figur 2.9. Det handler om målgrupper og prioritering, vurderinger av betjeningsevne og hva som er en egnet bolig for søker, samt lånevilkår.



Figur 2.9 Vurderinger som gjøres i saksbehandlingsprosessen

### 2.3.1 Målgrupper og prioritering

Målgruppen til startlån defineres i første rekke ut fra sine økonomiske forutsetninger på boligmarkedet. De som har god nok økonomi til å få lån i ordinær bank, enten umiddelbart eller gjennom å utnytte inntekts- og sparepotensial, henvises til denne løsningen. På den andre siden utelukkes også de som har for svak økonomi til å betjene et startlån. Forenklet sagt så er alle som ligger mellom dette i målgruppen for startlån. I realiteten er det mer komplekst fordi betjenings- evne og hvorvidt man er langvarig vanskeligstilt på boligmarkedet, vil kunne kreve skjønns- mes- sige vurderinger.

I tillegg til disse avgrensningene er det noen nasjonale prioriteringer for ordningen. I tildelings- brevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Husbanken, står det at barnefamilier og ut- viklingshemmede er prioriterte målgrupper.

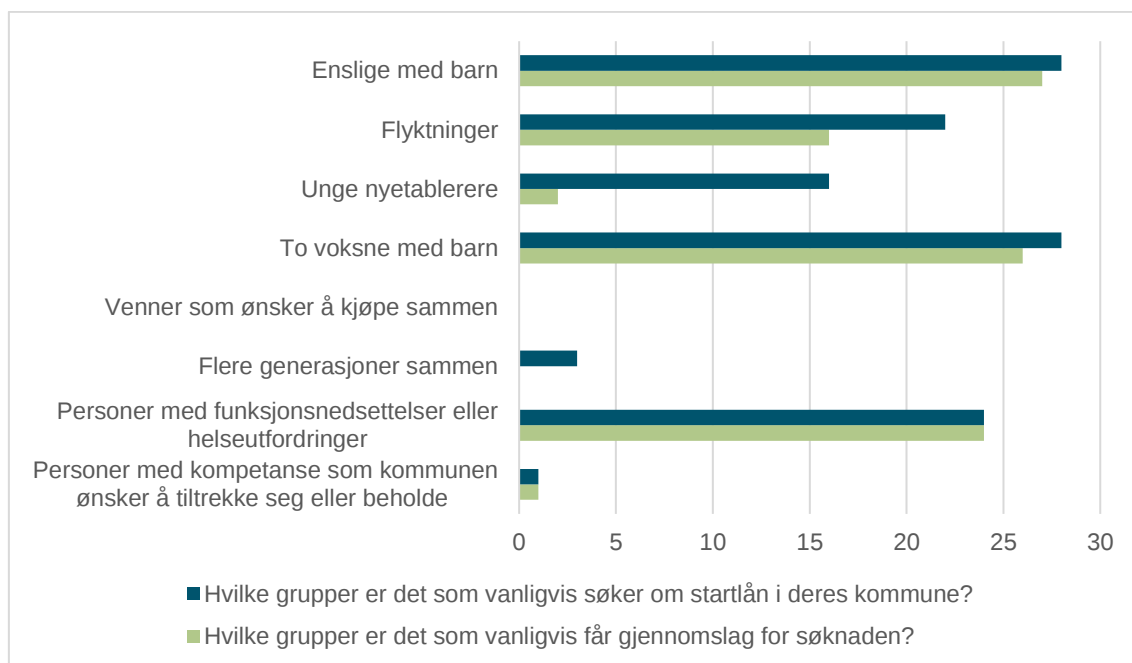
Videre kan også kommunene ha sine egne prioriteringer, enten formelt politisk vedtatt eller uformelt innarbeidet som en praksis.

#### Beskrivelser av målgrupper og prioriteringer

I spørreskjemaet spurte vi hvilke grupper som vanligvis søker startlån, og hvilke grupper som vanligvis får gjennomslag. Svarfrekvensene er vist i figur 2.10. Enslige eller to voksne med barn ser vi at er de hyppigste søkerne, og de får også oftest innvilget søknad. Unge nyetablerere pe- ker seg ut som de som i størst grad får avslag. Det er flere kommuner som oppgir at flyktninger vanligvis søker, enn det er kommuner som oppgir at den gruppen får gjennomslag. Det må på- pekes at dette ikke er et direkte spørsmål om hvilke målgrupper som prioriteres. Svarene vil av- henge av hvordan den som svarer, har tolket formuleringen om hvem «som vanligvis søker» og hvem «som vanligvis får gjennomslag». Svarene vil også være påvirket av de alternativene vi har valgt å bruke. Vi inkluderte en svarkategori for «Annet», med tilhørende åpent felt. Her fikk vi seks svar på hvem som vanligvis søker, men ingen entydige grupper som burde vært inklu- dert i skjemaet.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Bosatte i kommunale boliger, barnefamilier med grei inntekt som ikke får lån i egen bank, enslige med lav inntekt, unge uføre, uføretrygdde og personer med behov for refinansiering for å beholde boligen, og personer med behov for å kjøpe ut ektefelle/refi- nansiere når de står i fare for å miste boligen gjennom tvangssalg pga. boliggjeld.



Figur 2.10. Oversikt over hvilke grupper som vanligvis søker og får gjennomslag for søknaden

Temaet målgruppe er også berørt i intervjuene, og barn og barnefamilier blir ofte nevnt. Enslige forsørgere er en viktig gruppe ettersom disse nok oftere har økonomiske utfordringer. Det å sikre barn gode oppvekstvilkår er et tydelig mål for mange av saksbehandlerne. Også når det gjelder tilpasning av boligen, er det ofte barn som nevnes, da i betydningen barn med helse- og funksjonsutfordringer. Videre nevnes uføre, flyktninger og voksne med funksjonsnedsettelse. Eldre er i ulik grad vurdert å være en målgruppe, og vanligvis vil det handle om tilpasning av bolig for denne gruppen.

Intervjuene viser at saksbehandlerne generelt er oppmerksomme på prioriteringen av barnefamilier, uføre og personer som har behov for tilpasning av bolig på grunn av helseutfordringer. Flyktninger og generelt personer som bor i kommunale boliger, er også aktuelle låntakere.

For personer med utfordringer på områdene rus og psykisk helse er det mer ulike vurderinger. Dette er en gruppe som de fleste ønsker å gi mer hjelp til, men det kan være tvil om evnen til å eie bolig og om startlån dermed er rett tiltak. Noen få kommuner har jobbet spesifikt med å få på plass tiltak for at dette skal fungere. Dette kan kreve samarbeid med og tett oppfølging fra tjenester med særlig kompetanse på denne gruppen, og oppfølgingen må fortsette også etter kjøp av bolig. Leie til eie nevnes som et mulig virkemiddel.

Bruken av startlån som virkemiddel for å sikre arbeidskraft til distriktene, er en prioritering som naturligvis vil variere, og de få vi har snakket med som bruker dette punktet i forskriften til å gi lån, har også ulike målgrupper de retter virkemiddelet inn mot. Én kommune har nylig brukt bestemmelsen for første gang til en husholdning som driver lokal varehandel. En annen kommune gir særlig lån til personell som det er knapphet på innen helse og omsorg, og det samme har vært vurdert av en kommune til. Dette er ofte personer uten faste stillinger og som dermed vil ha utfordringer med å få innvilget lån i bank. I en tredje kommune har man gitt lån til personer som ønsker å kjøpe bolig i kommunens utkantstrøk for å motvirke fraflytting. Også i et par andre

kommuner vurderer saksbehandlerne muligheten for å gi lån som virkemiddel for å motvirke utflytting, men uten at det er tatt i bruk ennå.

En forutsetning for å bruke startlån som virkemiddel for å sikre arbeidskraft til distriktene, er at lånet «er avgjørende for at en kommune kan tiltrekke seg eller beholde ansatte som er viktige for det lokale næringslivet og kommunen». I en av de få kommunene som bruker dette aktivt, oppgir saksbehandler at det er vanskelig å vurdere hva som er nødvendig arbeidskraft, og har derfor ikke lagt særlig vekt på yrke.

Tydelige avgrensninger av målgruppe ser vi særlig når det gjelder vurderingen av bosted, botid og om det gis lån til kjøp i andre kommuner. Mange av kommunene begrenser startlån til personer som allerede er bosatt i kommunen. Det kan være krav til en minste botid i lokale retningslinjer, samtidig som en del kommuner kan avvike regelen hvis søkeren har en tilknytning til kommunen. Andre kommuner vurderer søknader fra søkere bosatt i andre kommuner på lik linje med de som bor i kommunen.

Når det gjelder å gi lån til kjøp av bolig i en annen kommune enn den som tildeler startlånet, har vi ikke undersøkt dette systematisk. Inntrykket er at det sjelden søkes om eller gis lån til dette, men det kan være enkelte kommuner eller regioner hvor dette er mer vanlig. Her blir Oslo kommune et spesialtilfelle ettersom tildeling av startlån skjer i bydelene. Det er bydelen hvor en person er bosatt, som behandler søknaden og eventuelt tildeler lån, men lånet kan brukes til kjøp i andre bydeler. Siden boligprisene varierer betydelig mellom bydelene, er det en stor skjevhet i hvor startlånmottakerne bosetter seg. En konsekvens av dette er at den bydelen som har gitt lånet, ikke har noe oppfølging av låntakeren etter at denne har flyttet.

### **2.3.2 Beregning av betjeningsevne**

En sentral del av saksbehandlingen er å vurdere søkers betjeningsevne. I denne forbindelse blir det gjort en vurdering av inntekt og levekostnader, inkludert annen gjeld. Det er fremtidig økonomi som har betydning for betjeningsevnen, noe som krever at saksbehandleren vurderer relevansen av dagens inntekter og levekostnader og muligheten for både positive og negative endringer.

I budsjetteringen av levekostnader er flere saksbehandlere opptatt av at søkeren skal kunne leve med dette budsjettet i mange år. For noen vil bokostnadene kunne reduseres ved å gå fra å leie til å eie, mens andre vil få høyere løpende boutgifter. Vi har ikke klart å få oversikt over hva som er mest vanlig. En del av søkerne har hatt relativt høye bokostnader og lav inntekt, og har opparbeidet seg gjeld for å få ting til å gå rundt. Beregningen av betjeningsevne må da ta hensyn til både at man skal kunne dekke levekostnadene uten å ta opp ny gjeld, og at den gamle gjelden skal betales ned.

Veilederen gir stor fleksibilitet til å gjøre individuelle tilpassinger, men det er svært ulikt i hvor stor grad dette blir benyttet. Betjeningsevnen er en skjønnsmessig vurdering som blir gjort fra sak til sak. Mange saksbehandlere oppgir at de kontakter søker hvis en er i tvil, og kan be om mer informasjon og dokumentasjon på inntekt/lønn, gjeld osv. En gjentagende kommentar fra saksbehandlerne er et at man ikke ønsker å sette folk i en vanskelig situasjon. Det er viktig å kunne bevare et økonomisk handlingsrom for den enkelte.

Saksbehandlere opplever ofte søkere som har dårlig oversikt eller kontroll over egen økonomi. Disse trenger da spesielt hjelp til dette. Søkere må gjerne ordne opp i egen økonomi før de kan få behandlet sin sak. Ofte blir gjeldsrådgiver koblet inn, eller henvist til. I noen tilfeller kommer saksbehandler fram til at den gamle gjelden kan nedbetales parallelt med startlån, mens andre får råd om å komme tilbake med en ny søknad når man kan dokumentere å ha betalt ned gjelden. Dette avhenger av søkers totale økonomi, men praksisen varierer også mellom kommuner.

Enkelte saksbehandlere viser til at vurderingen er noe ulik ut fra om søker eier bolig fra før eller ikke. Det å miste en bolig kan være dyrt, og noen saksbehandlere opplyser at de gir mer bistand og strekker seg lenger i refinansieringssaker, spesielt hvor barn er involvert. I andre saker vil situasjonen være mindre akutt, og det er lettere å be søker om å sende ny søknad etter å ha vist at man kan håndtere økonomien og leve på det budsjettet som kreves for å få startlån.

Startskudd blir beskrevet som et godt og nyttig verktøy i denne prosessen. Her kjøres simuleringer hvor man kan regne på alternative budsjett (se nærmere omtale i 2.5.1). På denne måten kan man finne ut om et boliglån vil kunne være mulig å betjene, og hvor mye lån låntakere maks kan klare.

Den siste tidens økninger i renter og utgifter til mat, strøm m.m. har endret situasjonen for mange. Det fører blant annet til at vurderinger om betalingsevne må gjøres på nytt for de som har fått finansieringsbevis, men ikke benyttet det.

### **Levekostnader**

I startlånssøknaden inngår et budsjett for levekostnader. Saksbehandlingsverktøyet Startskudd tar utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett<sup>10</sup>(se vedlegg), som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer husholdninger. Referansebudsjettet tar hensyn til sammensetningen av personer i husholdet med hensyn til kjønn og alder, og det kan gjøres justeringer etter om husholdet benytter seg av bil, SFO, barnehage osv. Referansebudsjettet viser hva det koster å leve på et akseptabelt nivå for den aktuelle husholdningen, og utgiftene er fordelt etter utgiftspost (mat og drikke, klær og sko osv.). Bolig- og strømudgifter er ikke inkludert i SIFOs referansebudsjett. Når referansebudsjettet brukes i forbindelse med startlånssøknader, kan søkeren endre budsjettet hvis de mener at budsjettet ikke gir rett bilde av sine utgifter. Saksbehandler gjør så sine vurderinger, og her varierer praksisen.

En del kommuner holder seg ganske strengt til SIFOs budsjett, men kan tillate enkelte justeringer. En vanlig erfaring blant saksbehandlere er at søkere budsjetterer lavt forbruk. Det vises til at søkere kan ha urealistiske forventninger til hva de kan leve på. Søker tror kanskje selv de ikke bruker så mye penger som SIFO-budsjettet viser. Saksbehandlerne kan kreve dokumentasjon på at søkeren har hatt lave levekostnader over tid. Noen saksbehandlere går for eksempel gjennom kontoutskrifter for å dokumentere forbruket.

Søkere kan også gjennom dokumentasjon vise at de over tid har klart å betjene en relativt høy husleie, og dette kan være et argument for at man kan klare å betjene et startlån som gir tilsvarende bokostnader. Samtidig må saksbehandler være obs på om boligutgiftene har vært

---

<sup>10</sup> <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>

finansiert med forbruksgjeld eller andre ekstraordinære inntekter. Gjeld kan indikere at det faktiske forbruket er enda høyere. I så fall må saksbehandler påpeke at det er stor forskjell fra hvordan de har levd de siste årene.

Mange av saksbehandlerne har en offensiv praksis med tanke på å se etter budsjettposter som kan reduseres eller fjernes, i jakten på løsninger for å kunne tildele startlån. Noen av saksbehandlerne nevner at det er poster som ikke nødvendigvis passer den enkelte, og dermed kan tilpasses. SIFO-budsjettet tar blant annet hensyn til familiestørrelse. I en kommune har man vurdert at satsene for store familier er høyere enn de behøver å være, og er villige til å nedjustere kostnadsanslagene for disse. Saksbehandler vurderer da sammensetningen av barn i familien, eller hvis de kan dokumentere å ha levd på lavere utgifter over tid eller vist evne til å spare. Det er videre en erfaring at flykninger ofte lever mer nøkternt.

Det kan virke som at det er forskjell i vurderinger ut fra region og type kommune. Av enkelte saksbehandlere påpekes det at satsene ikke alltid passer deres type kommune. Ett eksempel er pris på kollektivtransport, som kan variere stort, men det samme gjelder behovet for bil. I distriktskommuner, der kollektivtilbudet er begrenset, er bilkostnader regnet som en nødvendig utgift. Flere distriktskommuner påpeker at de ikke godtar nedjustering av denne posten ettersom mange søkere undervurderer kostnadene ved å eie bil. De kan for eksempel glemme å ta hensyn til årsavgift, forsikringer osv. Det vises også til en forskjell mellom bydelene i Oslo. Her jobbes det med å lage en oversikt for å vise hvor mye man kan redusere SIFO-satsene i hver bydel.

Et fåtall kommuner tar utgangspunkt i andre satser enn SIFOs. Én av kommunene i utvalget bruker gjeldsordningens livsoppholdssatser (se vedlegg). Disse satsene er høyere enn de nasjonale satsene for økonomisk stønad (se vedlegg), men under SIFOs referansebudsjett. Den sier f.eks. ikke noe om bil, men inkluderer strøm (noe SIFO ikke gjør). En saksbehandler i en av kommunene som bruker en slik sats, påpeker at det er vanskelig å måtte gjøre egne fratrekk og tillegg sammenlignet med nabokommuner som bruker SIFO.

Bergen kommune benytter en sats som er forankret i den kommunale sosialsatsen (se vedlegg), og som ligger høyere enn de nasjonale satsene for økonomisk stønad og lavere enn SIFO-budsjettet og gjeldsordningens livsoppholdssatser. Siden dette er en lavsats, vil de sjelden gjøre justeringer til enda lavere nivå. Én annen kommune oppgir også å bruke sosialhjelpssats.

## **Inntekt**

Siden startlånet skal betjenes i lang tid framover, er stabil inntekt en fordel. Fast arbeidsinntekt eller trygd blir som regel lagt til grunn for beregningen av betjeningsevne. I tilfeller der inntekten er varierende gjennom året, opplyser enkelte kommuner at de kan regne ut snittet av inntekten tilbake i tid med utgangspunkt i lønsslipper, tidligere skattemeldinger osv.

Arbeidsavklaringspenger og introduksjonsstønad blir som hovedregel ikke godtatt. Det utvises imidlertid skjønn i vurderingen, hvor man ved spesielle tilfeller kan avvike fra slike hovedregler, men i hvilken grad dette gjøres, varierer mellom kommunene. Muligheten for å komme i arbeid etter endt stønad kan vurderes ulikt, og flere saksbehandlere åpner for å undersøke nærmere, for eksempel med Nav eller introduksjonsprogrammet, for vurderinger av hva som er sannsynlig videre situasjon. Hvor akutt behovet for endrede boforhold er, om man har barn, eller om man bor i kommunal bolig, kan også være med på å vippe vurderingen. Noen av de

intervjuede nevner at det er noen typer midlertidig inntekt som egentlig kan regnes som ganske stabil. Spesielt innenfor omsorgssektoren kan mange ha jobbet i flere år uten å ha fått fast eller full stilling. Etter en nøye vurdering kan disse få lån, ut fra en antagelse om at det er gode utsikter til fast ansettelse på sikt. Se også omtale av problemstillingen midlertidige inntekter i delkapittel 2.6, hvor vi går gjennom vurderingene av to eksempelsaker som vi presenterte for saksbehandlerne.

Det er husholdningens samlede inntekt som teller. Hvis ektefelle/samboer/partner ikke er i jobb, kan man gi veiledning om at denne bør søke jobb, i hvert fall deltid. I tilfeller der det er aktuelt med uføretrygd, kan man bli anbefalt å søke eller få avklart dette. Hvis partner er under utdanning, kan man gi avslag, men med anbefaling om å søke igjen når partner er i jobb. Saksbehandlers erfaring er at mange kommer tilbake med ny søknad når situasjonen har endret seg.

Intervjuene viser at det er ulike vurderinger av flyktningers fremtidige inntekt, både mellom kommuner og mellom flyktninger med ulikt opprinnelsesland. Noen trekker fram at muligheten for to inntekter avhenger av kultur og holdninger til kvinners arbeidsdeltakelse. En informant som tidligere jobbet i flyktningetjenesten, forteller imidlertid at det å kunne ha en stabil og god bosituasjon er noe av det første flyktninger er opptatt av å få på plass. Fremtidsutsikter til å eie sin egen bolig kan virke motiverende for de voksne i husholdningen til å komme i arbeid. Andre har erfaringer med at det å beholde en bolig man allerede har, er en sterkere motivasjon enn muligheten til å kjøpe bolig i fremtiden.

## Gjeld

I refinansieringssaker er det gjeldsutfordringer som er utgangspunktet, men også de som søker om startlån for å kjøpe bolig, kan ha gjeld som må vurderes særskilt av saksbehandler. Gjeld medfører for det første en kostnad, ved at renter og avdrag skal betales. Dette reduserer betjeningsevnen for startlån. Gjeld kan også være tegn på manglende økonomisk kontroll, for eksempel høye levekostnader eller manglende betalingsvilje. Høy gjeld gir som hovedregel avslag på søknader om startlån. I slike tilfeller må man betale ned gjeld, før man eventuelt kan søke igjen.

En stor del av søkerne har utfordringer med gjeld, og dette fremheves av saksbehandlere som et av de vanskeligste punktene å gå inn i, men samtidig noe som har svært stor betydning for betjeningsevnen. I mange kommuner vil saksbehandler ikke selv gå inn i gjeldsproblematikken, men henvise til gjeldsrådgiver. Det kan skje som et ledd i behandlingen av søknaden, eller som en anbefaling i et avslag begrunnet i gjeld. Her henviser som oftest saksbehandler til at søker selv skal ta kontakt med gjeldsrådgiver. I noen kommuner trenger ikke alltid søker selv å ta kontakt med gjeldsrådgiver, særlig dersom gjeldsrådgiver sitter nær saksbehandler. I slike tilfeller kan saksbehandler og gjeldsrådgiver avtale et møte om den aktuelle kandidaten. Eggen m.fl. (2023) anbefaler generelt samarbeid med gjeldsrådgivere for å øke den økonomiske forståelsen til de som søker om startlån.

I andre kommuner går saksbehandler aktivt inn i gjeldsproblematikken for å finne løsninger, gjerne i samarbeid med gjeldsrådgiver som en del av søknadsbehandlingen. Da holdes saken åpen mens det jobbes med kreditorer, nedbetalingsplaner og mulige løsninger for refinansiering. I saker med høy forbruksgjeld kan man for eksempel samarbeide om å refinansiere usikret gjeld. Da kan startlånet inngå som en del av løsningen på gjeldsproblemene.

De fleste kommunene jobber tett med gjeldsrådgiver og har jevnlig møter der komplekse saker diskuteres. Dette kan enten skje ved at saksbehandler er med i et startlånsteam eller et tildelingsutvalg der gjeldsrådgiver er med. Ellers tar mange saksbehandlere kontakt med gjeldsrådgiver om aktuelle saker.

Mange saksbehandlere opplever at det kan være vanskelig å få god oversikt over søkeres gjeld. Gjeldsregisteret blir benyttet av de fleste kommuner, og skal fra 1.1.2023 benyttes av alle, men oppfattes av enkelte som at det ikke tilstrekkelig for å fange opp alt. Andre kommuner kjører kredittsjekk på alle som er aktuelle for lån. Dette kan i enkelte tilfeller føre til at det kommer fram ting som søker ikke har opplyst om, og som kan endre på hele saken. Ulempen er at det koster penger å gjøre kredittsjekk, og at det er en inngripen i personvern.

Det er ulikt hva kommunene aksepterer av gjeld. Det er videre forskjell på hva slags gjeld man har. Det opplyses blant annet at studielån i hovedsak blir sett bort i fra, det teller heller positivt at søker har prøvd å ta utdanning. Mange kommuner aksepterer også billån eller andre smålån innenfor en viss grense. Betalingsanmerkninger kan gi avslag på søknad, men kan også ses i sammenheng med utvikling i gjeld. Hvis søker kan vise til en nedbetaling av gjelden, teller dette positivt, og trenger ikke være et hinder for å få lån så lenge man har mulighet til å betjene både boliglån og annen gjeld.

Mange saksbehandlere har opplevd at det har dukket opp gjeld i etterkant av et positivt vedtak. Dette kan blir vanskelig å håndtere, hvis søker har både boliglån og annen gjeld som skal betjenes. Da må de kanskje inn og hjelpe dem med å rydde opp, igjen i samarbeid med gjeldsrådgiver.

Noen kommuner viser til at de kan gi avdragsfrihet i starten hvis søker har annen gjeld de må betale ned. Dette gjelder spesielt hvis de har forbruksgjeld som bør betales ned over en kortere periode. Da kan avdragene på startlånet starte når den dyre forbruksgjelden er betalt. Mange kommuner opplyser at de strekker seg ekstra langt når det er barn i bildet.

En saksbehandler forteller at kommunen kan legge som premiss at man skal frigjøre egenkapital for å få startlån, for eksempel at man må selge hytte eller campingvogn hvis man har det. Men det kan også gjøres unntak om det foreligger gode grunner. Da må gjelden uansett kunne betjenes sammen med startlånet.

Der hvor saksbehandlere er spesielt aktive, kan de selv være med på å finne løsninger for å betale ned gjeld. Dette kan også gjøre søker i stand til å få ordinært lån i bank, slik at de ikke har behov for startlån. Dette gjelder særlig refinansieringssaker.

### **2.3.3 Egned bolig**

#### **Beskrivelser av praksis for vurdering av egned bolig**

Ifølge forskrift om lån fra Husbanken skal startlån gis til en bolig som passer husstanden over tid. Boligen skal være nøktern og rimelig sammenlignet med alternative leieboliger. Det blir opp til saksbehandler å vurdere og godkjenne hva som er en egned bolig. En side av vurderingen er

den tekniske standarden til boligen og forholdet mellom standard og pris. Den andre siden er boligens egnethet for den aktuelle husholdningen. Behovet for å bytte bolig vurderes også.

I vurderingen av boligens standard forholder de fleste kommuner seg til tilstandsrapporten for boligen. Noen gir også råd i forkant eller underveis i kjøpsprosessen om hva de skal se etter i tilstandsrapporten. I tre av kommunene forteller saksbehandler at de involverer personer med teknisk byggkompetanse i vurderingene av boligstandard. Det primære formålet med denne vurderingen er å unngå økonomisk tap for kommunen. Prisen må stå i forhold til både dagens verdi og risiko for framtidig verdifall. Boliger med store oppussingsbehov eller gamle boliger med stort vedlikeholdsetterslep vurderes gjennomgående som mindre ønskelig. Det vil kreve at det settes av økonomiske ressurser til oppgradering, og det er risiko for at eier ikke opprettholder boligens verdi. Noen saksbehandlere avviser alltid kjøp av boliger med stort oppussingsbehov, mens andre åpner for å regne finansiering av nødvendig oppussing inn i lånebeløpet. En saksbehandler forteller at de kan gi tilskudd til for eksempel drenering og ser på det som en investering i boligmassen i kommunen.

Noen saksbehandlere gjør nærmere vurderinger av hva den enkelte husstand kan være i stand til å gjøre av oppussingsarbeid selv. For eksempel kan en person som jobber i byggebransjen, og som har ekstra kapasitet i hverdagen, ha bedre forutsetninger for å kunne pusse opp enn en enslig forsørger eller en som er ufør.

Når det gjelder boligens egnethet for husholdningen, er det særlig familiers behov saksbehandlerne er opptatt av. Et par av saksbehandlerne sier at de strekker seg langt for at alle barn skal ha hvert sitt soverom. Samtidig kan absolutte krav om dette gjøre at man overskrider søkers betjeningsevne. Geografisk beliggenhet vurderes også i noen kommuner. En saksbehandler forteller at de prøver å styre startlånstakere med barn vekk fra områder i kommunen med dårligere levekår. En annen fremhever at det er viktig at barnefamilier kan bo i samme område som andre barnefamilier. At barn slipper å bytte skolekrets, er også en vurdering som kan inngå. Boliger i utkanten kan være billigere, men det kan bli større avstander, og dette kan ha betydning for både bilkostnader og sosial kontakt.

At boligen er nøktern og ikke for stor eller «luksuriøs» for husstanden, nevnes av flere. Noen få kommuner har makstak på størrelse på lån. I en kommune opererte de med et makstak på 3,5 millioner til familie med to eller flere barn. Saksbehandler opplevde dette som innskrenkende. Erfaringen var at en del familier i målgruppen hadde betjeningsevne for dyrere boliger enn dette.

Mange kommuner har ingen konkret grense, men opererer i praksis med noen grenser ut fra en vurdering av det lokale boligmarkedet. En kommune oppgir at de ikke har akseptert priser over 3 millioner, men at dette i det siste er hevet noe pga. høyere boligpriser. Siden boligprisene endrer seg fort, kan det gi problemer om grensene ikke oppdateres ganske hyppig.

Det lokale boligmarkedet er viktig for mange av saksbehandlerne vurderinger. Både for leie- og eiermarkedet varierer prisnivået og tilgang på boliger. I de store byene er det prisnivået som er den store utfordring for målgruppen, mens flere av distriktskommunene har en stor mangel på egnede boliger. Mangel på egnede boliger begrenser mulighetene for å gi startlån. Man risikerer at en stor andel av lånetilsagnene man gir, ikke blir brukt.

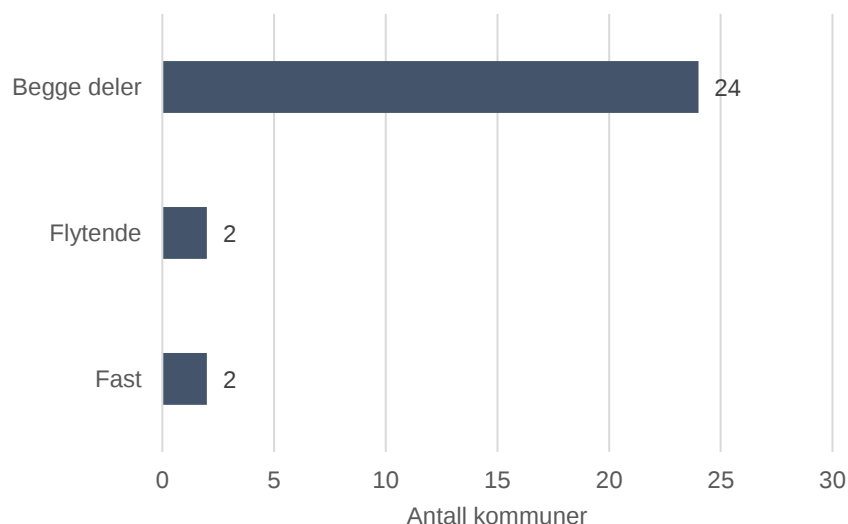
Hva som er egnet bolig, varierer mellom ulike boligmarkeder. I byer og tettsteder gis det i stor grad lån til leiligheter, mens eneboliger er mer vanlig i distriktene. Saksbehandlerne uttrykker større bekymring for kvaliteten på boligene og behovet for vedlikehold i kommuner hvor det stort sett er eneboliger som er tilgjengelig. Særlig nevnes gamle småbruk som noe man ikke ønsker å gi startlån til. Disse kommunene bruker gjerne mye ressurser på å følge opp og kontrollere boligens tilstand før de godkjenner kjøp med startlån. Ved kjøp av leiligheter er felleskostnader og mulig økning i fellesgjeld en viktig faktor å vurdere.

I kommuner med et velutviklet leiemarked kan behovet for å kjøpe bolig være mindre akutt. I byene med høyest priser vil det være mange som ikke har råd til å kjøpe med startlån. Det kan være mer økonomisk lønnsomt å komme inn på eiermarkedet og nyte godt av prisstigning, men for målgruppen kan dette være uoppnåelig. Da kan det være mer hensiktsmessig å leie. I kommuner med lite tilgang på egnede leieboliger, kan startlånet derimot være avgjørende for å få en god bosituasjon.

### 2.3.4 Lånevilkår

#### Fast/flytende rente

De aller fleste kommunene bruker en kombinasjon av fast og flytende rente, men det er stor variasjon i sammensetningen (figur 2.11). Noen kommuner gir i hovedsak fastrente, andre i hovedsak flytende. Det er også ulike begrunnelser som ligger bak valgene som gjøres, og det varierer om det er kommunen eller låntaker som velger.



Figur 2.11 Antall utvalgskommuner som tilbyr fast og/eller flytende rente

Flytende rente er over tid billigere for låntaker, mens fastrente gir forutsigbarhet og beskyttelse mot renteøkninger. Det siste har vist seg å være gunstig i den perioden med økte renter som vi har hatt under datainnsamling til dette prosjektet. De som allerede har lån med fastrenteavtaler, er skjermet mot denne renteøkningen. De som har lån med flytende rente, får økte kostnader. For nye lån vil også fastrenten ha økt, og dette kan endre forutsetningene for hva man bør velge.

Våre funn sammenfaller med funnene til Eggen m.fl. (2023). De påpeker i tillegg at prisstigningen, som har vært bakgrunnen for renteøkningene, rammer både de med og uten fastrente.

Når lån skal gis med flytende rente, må betjeningsevnen beregnes med et påslag på gjeldende rente for å ta høyde for at rentene kan øke. Man bruker derfor en kalkulasjonsrente i stedet for gjeldende flytende rente. Husbankens anbefalte kalkulasjonsrente har vært 6,25 %, noe som er høyere enn fastrenten. De fleste kommunene har forholdt seg til denne, men minst én kommune har valgt å bruke en lavere kalkulasjonsrente for å få regnestykket på betjeningsevne til å gå opp for flere. Kommunen har høye boligpriser, og erfaringen er at få vil kunne få startlån hvis denne renten ble benyttet.

Andre kommuner har i stedet gitt lån med fastrente til de som ikke har betjeningsevne med kalkulasjonsrenten på 6,25 %. Låntaker kan i disse tilfellene ikke velge lån med flytende rente. Med lav fastrente har denne praksisen gitt lån til ganske mange som ellers ikke ville fått. Den økte renta har ifølge flere av de intervjuede medført at finansieringsbevisene er blitt lavere og nedbetalingstiden lengre. Saksbehandlere vurderer nøye hvor stort lån det er rom for. Noen kommuner opplever at det er færre som oppfyller vilkårene for å få lån, og at man ikke får lånt ut ramma. Med økt fastrente er det også flere som uttrykker at denne har blitt høy, og at det er ugunstig for låntaker selv om den er innenfor betjeningsevnen. Bak dette tolker vi at det ligger en forventning om at flytende rente fortsatt vil være lønnsomt på sikt.

Noen få kommuner har likevel valgt å ikke gi lån med fastrente. En kommune grunngir dette med at fastrenteavtaler, og konsekvensen av at denne eventuelt brytes, kan være vanskelige å forstå for låntaker. Hvis fastrenteavtalen brytes, for eksempel ved salg av bolig og tidlig innbetaling av lånet, kan låntaker måtte dekke tapte renter for långiver, såkalt overkurs. Avhengig av hvordan rentene har utviklet seg, kan det også bli underkurs og en gevinst for låntaker. En fastrenteavtale blir dermed mindre fleksibel. En informant påpeker at risikoprofilen til startlånsporføljen medfører at det er større sjanse for at lånet må endres. Hvis endringen gir et brudd med overkurs, kan det føre til overraskelse og uenighet om man ikke har forstått risikoen med fastrente. En annen kommune har imidlertid løst dette ved å inngå avtale med låntakere om gjensidig fraskrivelse av rett til å regne overkurs og underkurs. Dermed er denne usikkerheten løftet vekk fra låntaker og over på kommunen.

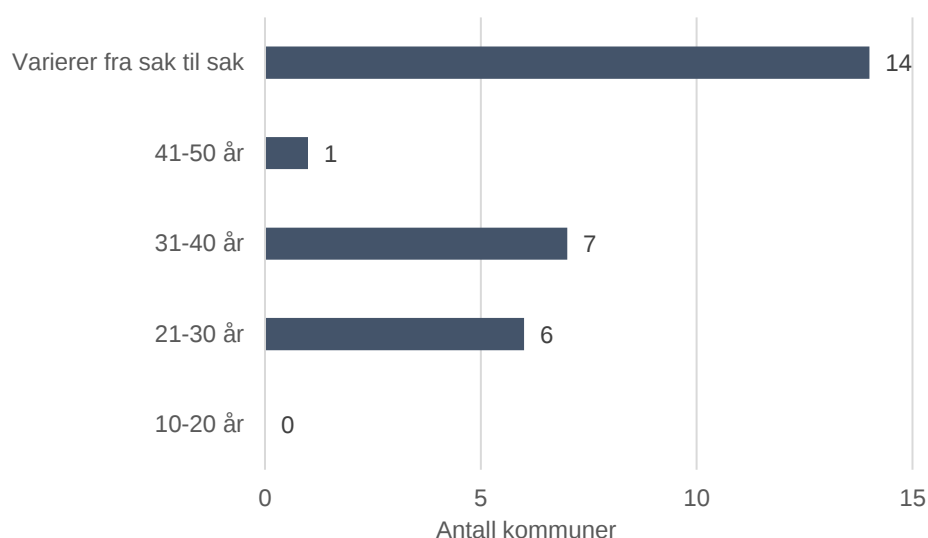
Noen få kommuner bruker kun fastrente. Andre kommuner har premisser hvor fastrente blir benyttet i visse tilfeller, som når søkers økonomi blir vurdert som anstrengt, mottar trygd etc. Dette er for å sikre en forutsigbar økonomi i et presset budsjett.

Mange saksbehandlere oppgir at de ser an søkers økonomi og betalingsevne. Fastrente anbefales i de tilfeller hvor låntager ikke klarer en høy kalkulasjonsrente, eller hvor man ser at budsjettet er veldig stramt. Noen lar søker avgjøre selv ut fra de alternativene som foreligger. Andre kommuner bruker flytende rente hvis søker har økonomi til det, og fast hvis man ikke har.

De første årene med lån er erfart som vanskeligst for låntakere. I noen kommuner blir dette brukt som et argument for flytende rente, ettersom dette er billigst. Når den går opp, bør man ha klart å betale ned gjeld. Man har mulighet til å gi avdragsfrihet, men det krever tett oppfølging, i samarbeid med gjeldsrådgiver. I andre tilfeller blir vanskelige oppstartsår brukt som argument for fastrente, ettersom dette gir mer forutsigbarhet.

Låntakere som ikke må ha fastrente, vil i de fleste kommuner kunne velge selv. Det er ulikt om kommunene gir konkrete råd om valg av fast eller flytende rente. Noen kommuner er veldig forsiktige med å anbefale, og nøyer seg med å gi informasjon om fordeler og ulemper ved de ulike valgene, andre saksbehandlere er langt mer aktive i sin anbefaling.

### Nedbetalingstid



Figur 2.12 Vanlig nedbetalingstid for startlån i utvalgte kommuner

Lengden på nedbetalingstid praktiseres fleksibelt i de aller fleste kommuner, jf. figur 2.12. Lang nedbetalingstid gir lavere månedlige kostnader, men den samlede kostnaden for lånet blir høyere fordi man betaler renter og gebyrer i en lengre periode. Der hvor det er høye boligpriser, blir lang nedbetalingstid ofte brukt. I disse kommunene har man ofte høyt låneopptak.

Løpetid blir brukt som et aktivt virkemiddel, og praksis for løpetid har endret seg over tid. Før var 30 år standard nedbetalingstid. Flere kommuner kan vise til at de har hatt en utvikling hvor nedbetalingstiden har økt over tid. Den siste tidens renteøkning har spesielt ført til at det oftere blir benyttet lengre nedbetalingstid. Flere kommuner oppgir at nedbetalingstiden er økt med økt rente og boligpriser. En kommune oppgir for eksempel at de har gått fra 25 år som «standard» til 30–40 år i dag.

Flere oppgir at man bruker maks løpetid på 50 år langt oftere nå enn tidligere, mens andre kommuner gir bare unntaksvis 50 år. Enkelte kommuner har etablert praksis på at de heller bruker 45 enn 50 år, for å ha en buffer og for å “ikke bruke opp alle virkemidlene” de har. Man har da «mer å gå på» og har blant annet mulighet til å gi avdragsfrihet. Men 50 års nedbetalingstid er altså blitt langt vanligere å benytte for å få regnestykket til å gå opp. Dette er spesielt vanlig i saker med enslige og uføre, samt i områder med høye boligpriser.

Flere kommuner viser til at de heller strekker lånet i tid, heller enn å gi avslag eller å gi et lån som vil medføre høye månedlige avdrag. Noen kommuner oppgir også at de heller vil øke nedbetalingstiden, samt gi mulighet til å kunne innvilge forlengelse av lån, avdragsfritak eller tilskudd, enn å gi fastrente. Det oppgis også at lang nedbetalingstid er å foretrekke fremfor perioder med avdragsfrihet, i hvert fall over tid.

## **Avdragsfrihet**

Avdragsfrihet brukes også som et virkemiddel. De fleste kommuner er fleksible med å godta dette hvis låntaker har utfordringer med å betale avdragene en periode. Flere av kommunene (åtte i vårt utvalg) viser til at de i den senere tiden har blitt kontaktet av lånekunder med spørsmål om avdragsfrihet på grunn av økte kostnader.

Noen av saksbehandlerne oppgir at de gir avdragsfrihet i starten hvis låntakeren har annen gjeld de må betale ned. Dette er nevnt av fem av våre informanter. Det kan lønne seg å betale ned dyr forbruksgjeld raskt, og da er det bedre å vente med nedbetaling av startlånet. Andre gir ikke avdragsfrihet i starten, men kan bruke det senere ved behov. Mens noen aktivt vurderer om økonomien sannsynligvis vil bli bedre og gi mer rom for å betale avdrag på sikt, er andre opptatt av å ha noen virkemidler i bakhånd i tilfelle det skulle bli behov.

Vurderingen av avdragsfrihet gjøres ofte i samarbeid med Nav/gjeldsrådgiver, for eksempel i saker hvor man er i ferd med å miste boligen, og hvor man prøver å finne en løsning, slik at dette ikke skjer.

## **Toppfinansiering**

De aller fleste kommunene oppgir at toppfinansiering ikke er noe bankene godtar på grunn av begrensninger i den nye låneforskriften. Før var det mer utbredt. Noen kommuner var godt fornøyd med denne ordningen, da «pengene strakk lenger» og det var flere som kunne benytte seg av ordningen. De få kommunene som har nylig erfaring, er utelukkende mindre distriktskommuner. Dette er gjerne forklart med et godt forhold og nært samarbeid med den lokale banken.

I en kommune vi snakket med, bruker de toppfinansiering «veldig mye», spesielt til barnefamilier. Banken låner ut 85 %, mens kommunen finansierer 15 % gjennom startlån. Det er i hovedsak én bank som gjør dette, mens de andre bankene i området i langt mindre grad godtok det.

Andre kommuner oppgir at de uansett ikke foretrekker å finansiere lånene på denne måten. De ønsker selv å ha kontroll og kontakt med låntakere, og være den som kobles på om det er utfordringer. Kommune har andre virkemidler enn banken som kan hjelpe låntakerne. Startlån gir dessuten bedre vilkår enn ordinært lån.

### **2.3.5 Våre vurderinger av temaet vurderinger som gjøres i saksbehandlingen**

Startlånsordningen har en ganske åpent definert målgruppe, samtidig som det er gitt noen føringer for prioriteringer. Siden kommunene vi har intervjuet i stor grad har lånt inn nok midler de siste årene til ikke å måtte avvise søknader på grunn av manglende midler, kan en i utgangspunktet anta at disse ikke har behov for å prioritere. Hvis en søker kvalifiserer ved å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig, men samtidig har betjeningsevne, vil det ikke være noe i veien for å få lån så lenge kommunen har nok midler.

For de kommunene som av ulike grunner ikke har nok startlånsmidler til alle søknader, vil det være behov for en prioritering av søkerne direkte opp mot startlånsporten, med mindre det er en

ren kamp om å være først. En av kommunene vi snakket med, som hadde begrenset med midler, innvilget det meste av lån tidlig på året. Mange av lånene ble da prioritert til søkere som tidligere hadde søkt, men ikke fått fordi det var tomt for midler. De hadde dermed en slags venteliste, men gjorde også prioriteringer av noen nye søknader som hadde et tydelig behov.

Men også saksbehandlere som ikke har noen begrensning i startlånspotten, snakker om prioriteringer, og prioriteringene kan skje i flere deler av prosessen enn i vurderingen av målgruppen. Generelt kan det gjøres ulike vurderinger av hvor langt man kan strekke seg når det gjelder usikker betjeningsevne og risiko for mislighold, tvangssalg eller tap. Dette vil være en risiko både for låntaker og for kommunen. Vurderingen av hvor mye risiko det er riktig å ta, kan avhenge av hvor akutte behovene for en bedre boløsning er. Hvis behovet for startlån ikke er akutt, kan det være mindre grunn til å ta stor risiko, mens det stiller seg annerledes om dette fremstår som helt nødvendig.

Her er også forskjellen mellom en bankfaglig og en boligsosial tilnærming til startlånordningen relevant, og det ligger en prioritering i hvordan man bruker fleksibiliteten i lånevilkår og tillater større risiko i noen saker. Med en rent bankfaglig tilnærming vil det ikke være noen grunn for å ta mer risiko på bakgrunn av søkerens behov. Kommunens helhetlige ansvar for sosiale tjenester tilsier derimot at startlån i noen tilfeller vil kunne gi innsparing på andre utgiftsposter og bedre velferd for innbyggerne. Det tilsier at et bredere perspektiv legges til grunn. Prioriteringen av tilskuddspotten er også et element her ettersom denne i noen saker vil være avgjørende for å ha betjeningsevne for startlån.

Det er altså grunn til å tenke at vurderingene av målgruppe, betjeningsevne, egnet bolig og lånevilkår bør henge sammen. En slik helhetlig vurdering øker imidlertid kompleksiteten i saksbehandlingen sammenlignet med en prosess hvor disse elementene vurderes i separate steg. Noen av saksbehandlerne vi har snakket med, ser ut til å gå inn i de vanskeligste sakene med en tanke om at målet er å gi startlån, og at utfordringen er å se hvordan dette kan la seg løse.

Det å strekke seg for å gi startlån til de som trenger det mest, krever saksbehandlingsressurser fra startlånssaksbehandler og noen ganger fra andre tjenester i kommunen. Dermed skjer det også en prioritering når det jobbes mye for å løse de vanskeligste sakene. Vi ser i vårt datamateriale at det varierer hvor mye bistand saksbehandlerne gir til de som søker, både ved innsending av søknad, i behandling av søknaden, i å finne egnet bolig og i kjøpsprosessen. I våre intervjuer ser vi først og fremst slik variasjon mellom saksbehandlere i ulike kommuner, men det betyr at det også er potensial for at den enkelte saksbehandler kan gi mer oppfølging og veiledning til prioriterte grupper. Omfanget av oppfølging og veiledning kan ha betydning både for å få søknaden godkjent og for å få gjennomført kjøp av bolig.

Målgruppe handler ikke bare om hvilke grupper som vanligvis får lån, men også om husholdninger i grupper som ofte ikke er aktuelle, men som i noen individuelle tilfeller bør få startlån. Her er det trolig forskjell mellom kommunene når det gjelder tjenestenes oppmerksomhet på potensielle startlånskandidater utenfor de gruppene som vanligvis søker eller får innvilget lån. Intervjuene viser at noen kommuner aktivt søker etter nye målgrupper, mens andre forholder seg til de som selv tar kontakt.

Betjeningsevnen avhenger av husholdningens inntekter og utgifter. Det er økonomien fram i tid som er av betydning, men dokumentasjon på historisk økonomi kan være et viktig utgangspunkt

for vurderingen. Det varierer mellom kommunene hvor aktivt saksbehandlerne gjør individuelle vurderinger. Noen saksbehandlere forholder seg i stor grad til faste satser for levekostnader og faste regler for hvilke typer inntekter som kan regnes med. Andre gjør i større grad vurderinger av den enkeltes økonomi.

Har søkeren gjeld, varierer det også om dette blir vurdert som enhver annen kostnad, eller om det også vurderes som et tegn på manglende kontroll og dermed en risikofaktor. Gjeld kan derfor være grunn til avslag i noen kommuner, mens det i andre kommuner sees på som en utfordring som må løses på veien mot startlån. Gjeldsrådgiver trekkes fram som en viktig samarbeidspartner for de fleste kommunene.

Lånevilkårene er saksbehandlerens verktøykasse. Vilkårene bør ikke gi låntakeren høyere kostnader enn nødvendig, og lang nedbetalingstid har kostnader i renter og gebyrer. Fastrente vil i lengden også være mindre lønnsomt enn flytende rente. Fastrente og lang nedbetalingstid er likevel nødvendige å bruke for å sikre betjeningsevnen til en del av søkerne, men bør ikke brukes mer enn nødvendig. Med noen unntak er inntrykket at det i stor grad gjøres individuell vurdering av lånevilkårene. Økonomikompetanse kan være nyttig i en slik vurdering.

Tilsvarende bør vurderingen av egnet bolig også skje med et blikk til nytte og kostnad. Om hele betjeningsevnen brukes på bolig, vil det gi stram økonomi på andre områder. For noen vil det være en riktig prioritering, mens andre vil ha mer nytte av en rimeligere bolig og romsligere økonomi.

## 2.4 Lokale retningslinjer

---

Startlånsordningen reguleres gjennom «Forskrift om lån fra Husbanken», og Husbanken har i tillegg utarbeidet en veileder for hvordan forskriften skal tolkes og benyttes. I tillegg har mange kommuner egne lokale retningslinjer som gir ytterligere føringer for hvordan startlån skal tildeles og forvaltes i kommunen.

### 2.4.1 Beskrivelser av praksis for lokale retningslinjer

I spørreskjemaet oppga 16 av 28 kommuner at de hadde egne lokale retningslinjer for startlån, men intervjuene viste at det var 13 kommuner som hadde egne vedtatte retningslinjer. Retningslinjene varierer mellom kommunene og omhandler alt fra krav om folkeregistrert adresse i kommunen, botid i kommunen, tilhørighet til kommunen, hvor boligen kan kjøpes, inntektsgrenser, gjeldsordninger, grenser på tilskuddsbeløp, låne- og kjøpesum, nedbetalingstid til fast eller flytende rente. De resterende 15 kommunene har ikke vedtatt lokale retningslinjer, men to kommuner oppga i intervjuene at de ønsket å innføre lokale retningslinjer. En kommune har noen føringer for å få startlån som ligger på kommunen nettside uten at disse er vedtatt som retningslinjer. Nasjonalt har i underkant av halvparten av kommunene lokale retningslinjer.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Dette ifølge en intern kartlegging foretatt av Husbanken.

Til tross for at de fleste kommunene ikke har egne vedtatte lokale retningslinjer, viste intervjuene at noen kommuner i praksis har noen retningslinjer som følges i saksbehandlingen. Det kan handle om å prioritere de som er bosatt eller har en tilknytning til kommunen, maksimumsgrense for lånesum eller at enkelte typer lånevilkår ikke brukes, selv om det ikke er vedtatt på politisk nivå. Slik praksis vil da være etablert ut fra saksbehandlers oppfatninger om god saksbehandling, og det vil være saksbehandler som også vurderer om det kan være grunn for å avvike. En saksbehandler nevner at det hender de er spent på avgjørelsen i klagesaker fordi de gjør prioriteringsvurderinger som ikke er skriftliggjort og dermed kan bli omgjort av politikerne.

Kartleggingen viser at det er flere ulike aktører som kan initiere innføring av kommunale retningslinjer. I mange kommuner er det saksbehandlerne selv som ønsker å innføre egne lokale retningslinjer, mens i andre kommuner er det kommunedirektører, økonomisjefer, Nav-sjefer eller politikere som tar initiativ til å vedta lokale særbestemmelser. Deretter blir retningslinjene vedtatt på politisk nivå i formannskapet eller kommunestyret.

Bakgrunnen for at enkelte saksbehandlere ønsker å introdusere retningslinjer, handler ofte om at retningslinjer kan være med på å forenkle saksbehandlingsprosessen for saksbehandleren. Flere saksbehandlere oppga i intervjuene at de bruker mye ressurser på søknader fra personer som ikke er i målgruppen, og i slike situasjoner kan lokale retningslinjer være til hjelp for å gi raskt avslag. For eksempel får enkelte kommuner mange søkere fra andre kommuner, og har derfor retningslinjer knyttet til botid for å kunne sortere ut disse søknadene og dermed forenkle saksbehandlingen. Lokale retningslinjer kan derfor være til hjelp når saksbehandler skriver avslag, da de har noen knagger å henge avslagsgrunnene i vedtaket på, der de ikke kan henviser til forskriften eller Husbankens veileder. Det gjør saksbehandleren sitt arbeid enklere med tanke på mulig klagebehandling i etterkant av avslag.

Et annet argument som ble trukket frem, handlet om at lokale retningslinjer kan bidra til likebehandling og dermed fungere som en sikkerhet for både saksbehandler og søker. Enkelte kommuner trakk frem at inntektsgrenser ble brukt til å identifisere personer med langvarig lav inntekt, da dette kan være med å forenkle saksbehandlingen og enklere identifisere søkere i målgruppen.

Der noen saksbehandlere ser på de lokale retningslinjene som en fortolkning av forskriften, opplever andre saksbehandlere at de kommunale retningslinjene innskrenker startlånsordningen og hindrer at personer kan få innvilget startlån. Saksbehandlerne er mindre fornøyd med retningslinjene der disse er utarbeidet av kommunens strategiske ledelse eller politikere uten nok forståelse for ordningen. Enkelte påpekte blant annet at svært få vedtak går igjennom på grunn av de lokale retningslinjene. Blant annet retningslinjer knyttet til inntektsgrenser blir vurdert som innskrenkende når prisene stiger, dermed får flere avslag grunnet manglende betalingsevne. Det er også en utfordring at regler for maksimal låne- og kjøpesum ikke alltid er tilpasset det lokale eienemarkedet eller oppdatert etter prisstigning slik at det er vanskelig å finne egnet bolig innenfor tillatt låneramme.

Intervjuene belyste også at noen kommuner har utformet hele eller deler av de lokale retningslinjene som veiledende slik at saksbehandler kan bruke disse fleksibelt, spesielt i tilknytning til prioriterte grupper. Noen saksbehandlere har også fraveket enkelte retningslinjer fordi det er behov for oppdatering. Dette gjelder formulering om at det primært skal gis lån som toppfinansiering, eller at økonomiske grenser ikke har blitt oppjustert.

## 2.4.2 Vår vurdering av lokale retningslinjer

Det har vært ulik motivasjon bak innføringen av lokale retningslinjer, og dette preger også hvordan disse er utformet, og hva de regulerer.

Noen kommuner har retningslinjer som aktivt innskrenker ordningen. Dette kan være definerte aldersgrenser, grenser for hvor mye som kan lånes eller hvor dyr boligen er, eller krav om tilhørighet til kommunen. Disse retningslinjene er gjerne initiert av andre enn saksbehandleren, og kan hindre lån som ellers ville vært innvilget.

En del av retningslinjene er initiert av saksbehandlerne, og saksbehandlerne omtaler dette gjerne som en presisering av rammene for ordningen, ikke en innskrenkning. Noen saksbehandlere mener at forskriften og Husbankens veileder er for åpen til å kunne brukes som grunnlag i saksbehandlingen, og har blant annet behov for klarere formuleringer å vise til når de skal skrive avslag. Det er slett ikke alle saksbehandlere som ser behov for lokale retningslinjer, og det kan ha noe med erfaring å gjøre. Noen kommuner har kvittet seg med lokale retningslinjer fordi de ikke var nødvendige og ikke var i bruk, eller fordi de virket hemmende.

Noen kommuners retningslinjer ligger så nært det som er formulert av Husbanken, at hensikten med dem kun er å stadfeste at de følger Husbankens praksis. Vi antar at motivasjonen for dette kan være å forankre startlånsordningen blant kommunens politikere.

Til sist er det noen kommuner som ikke har lokale retningslinjer, men som har en praksis som ligner andre kommuners vedtatte retningslinjer. Det vil være glidende overgang fra retningslinjer via veiledende føringer til etablert praksis og mer eller mindre eksplisitte prioriteringer. Ved klagebehandling kan det være en fordel at saksbehandlers vurderinger og prioriteringer er forankret politisk slik at kommunen framstår med en enhetlig praksis. Lokale retningslinjer kan sikre en slik forankring.

Retningslinjene kan vises til når det gis avslag, og de kan også brukes i utadrettet informasjon for å klargjøre hvem som er i målgruppen, og hvem som faller utenfor. En positiv tolkning av dette kan være at det er et verktøy for likebehandling. En annen positiv tolkning er at det bidrar til mer effektiv saksbehandling. Når en saksbehandler får mange søknader fra personer som uansett ikke kommer til å få lån, kan det gå ut over kapasiteten til å følge opp de prioriterte gruppene. Problemet med retningslinjer som gjør det lettere å saksbehandle enkelte kategorier av søknader, er at de reduserer bruken av individuelle vurderinger. Absolutte kommunale retningslinjer må åpne opp for individuelle vurderinger (og dermed unntak) for å være i tråd med kravet om at det skal foretas en behovsprøving i hver enkelt sak, men i praksis kan det være enklere for saksbehandler å lene seg på retningslinjene. Det kan også være at noen unnlater å søke om startlån basert på generelle formuleringer og dermed mister muligheten til å få en individuell vurdering av sin sak. Skrevne retningslinjer kan ofte bli for generelle og dermed utelukke flere enn man ønsker.

En ganske vanlig lokal bestemmelse er å kun gi lån til husholdninger som allerede bor i kommunen, gjerne med en konkret minste botid. For noen er dette et politisk eller prinsipielt begrunnet valg om å prioritere kommunens innbyggere, for andre er det en konsekvens av relativt mange søknader fra personer fra andre kommuner. Er man for eksempel den eneste kommunen i regionen uten en slik bestemmelse, eller man har et boligmarked med lavere prisnivå enn

nabokommunene, kan tallet på slike søknader bli høyt. Har man uansett bestemt seg for å prioritere egne innbyggere, kan det være effektivt å gjøre dette skriftlig.<sup>12</sup> Utfordringen er da at man kanskje bidrar til et problem der stadig flere ser seg nødt til å innføre samme bestemmelse.

En bestemmelse om å begrense startlån til kommunens innbyggere kan være et uttrykk for at kommunen er bekymret for å tiltrekke seg innbyggere med flere levekårsutfordringer. Uavhengig av om det faktisk er en risiko, vil kommuner som er bekymret for risikoen, være mer restriktiv enn de ellers ville ønsket. Dette kan innlede et «race to the bottom» hvor alle kommuner er mer restriktive enn de ellers ønsker, for å unngå å skille seg ut med en liberal praksis. Dette har vært en problemstilling innenfor sosialhjelp, hvor en mindre restriktiv sosialhjelpspraksis kan komme til å tiltrekke seg flere med behov for sosialhjelp (Lunder, 2016). Mottakere av sosialhjelp har typisk vært mer mobile enn øvrig befolkning, og kommunene har plikt til å hjelpe de som oppholder seg i kommunen. Skulle man fjerne muligheten for kommunene til å begrense startlånsordningen til egne innbyggere, er det en risiko for at det å stramme inn bruken av startlån generelt også blir en mer aktuell strategi for noen kommuner. Noen av kommunene som har denne formuleringen, åpner for å vurdere individuelt om brukeren ellers har en naturlig tilknytning til kommunen, og kan i så fall innvilge startlån.

For enkelte kommuner er de lokale retningslinjene generelt veiledende og kan fravikes ved nærmere vurdering. Det kan hindre at saksbehandleren bindes av retningslinjene i saker hvor de er uhensiktsmessige. Hvordan disse retningslinjene kommuniseres ut til mulige låntakere, vil ha betydning for om husholdninger som i utgangspunktet ikke oppfyller retningslinjene, velger å søke eller ikke.

## 2.5 Samarbeid og støtte

---

Vi har skrevet mye om samarbeid mellom saksbehandlere på startlån og relevante tjenester i kommunen i delkapittel 2.2. Dette delkapittelet omhandler andre aktører det er samhandling eller samarbeid med, knyttet til startlånet. Dette er et kort kapittel, og en del av beskrivelsene er delvis gjort i andre delkapitler. Vi skriver derfor våre vurderinger sammen med beskrivelsene.

### 2.5.1 Støtte fra politikere og administrasjon i kommunene

De fleste saksbehandlere vi har intervjuet, beskriver at startlånsordningen støttes bredt av politikere og av administrativ ledelse i kommunen. Det kommer frem av intervjuene at ordningen får støtte på tvers av politisk ståsted. I flere kommuner er beskjeden til saksbehandlerne å «låne ut så mye de kan».

I enkelte kommuner er beskrivelsen derimot at kommunepolitikere og høyere administrasjon kjenner relativt dårlig til ordningen eller misforstår hvordan startlån fungerer. Det kan også være mellomledere som ikke støtter ordningen slik saksbehandler skulle ønske. Det beskrives for eksempel en situasjon der ledelsen ser på startlånsordningen som en utgiftspost som innebærer en økonomisk risiko for kommunene, og at de ikke ser de boligsosiale fordelene med ordningen.

---

<sup>12</sup> Husbankens veileder sier at krav om botid må gi åpning for unntak for husstander i akutte bosituasjoner.

Denne spenningen kommer også frem i intervjuer der saksbehandler beskriver et skifte i holdninger og størrelsen på låneopptak som konsekvens av at politisk ledelse har fått mer informasjon om ordningen, enten fra saksbehandler eller fra Husbanken.

Som vi har beskrevet i delkapittel 2.1, er politisk og administrativ støtte og velvilje avgjørende for å få vedtatt stor nok startlånsramme. Med stor nok startlånsramme ser vi at saksbehandler i en del mindre og mellomstore kommuner gjør resten av arbeidet med å forvalte ordningen og samarbeide med andre tjenester uten at det nødvendigvis involverer politikerne og den strategiske ledelsen. Det å forankre startlånet i en helhetlig boligsosial politikk gjennom en boligplan kan imidlertid sikre en mer gjennomtenkt praksis enn å overlate dette til saksbehandlernivået.

Et annet punkt hvor politikere og administrasjon kan påvirke startlånsordningen, er gjennom kommunale retningslinjer. Som omtalt i forrige delkapittel kan disse kommunale retningslinjene variere fra å være en saksbehandlingsinitiert forankring av Husbankens veileder i kommunens politiske og strategisk ledelse, via en lokal presisering av denne veilederen, til en mer inngripende styring av lokal praksis initiert fra kommunestyre eller strategisk ledelse.

## **2.5.2 Samarbeid på tvers av kommuner**

Samarbeid med andre kommuner kan foregå på ulike måter. Noen har samarbeid med nabokommuner i større nettverk med jevnlig møter, enten knyttet direkte til startlånsordningen eller nettverk med et bredere temaområde. Nettverkene kan være opprettet av Husbanken, av saksbehandlere selv eller annet. Nettverkene beskrives som at de gir mulighet til å diskutere generelle regler, lokale retningslinjer og konkrete enkeltsaker. Dette gjør at de får innblikk i andre kommuners praksis, samt innblikk i hvordan ulikheter i eksempelvis demografi og boligmarked kan gi seg utslag i ulik praksis for startlånssaker. Nettverkene benyttes også utenom samlinger for rådslagning i enkeltsaker. Andre kommuner har mer uformelle samarbeid med saksbehandlere i nabokommuner. Én kommune har en praksis med å sende saker der saksbehandler er inhabil, til nabokommunen for behandling. En annen har gjort det i enkelte tilfeller, men savner en tydeligere løsning for slike tilfeller.

Enkelte kommuner uttrykker at de ikke har mulighet til å delta på slike samlinger selv om de skulle ønske det. Dette er gjerne kommuner der det er satt av lite ressurser til ordningen, uten økonomisk rom til å delta på slike samlinger.

Små kommuner søker gjerne råd hos større kommuner som har flere saker og mer ressurser. Mens samarbeid på tvers av kommuner av lik størrelse gjerne beskrives som gjensidig, beskrives samarbeid mellom små og store kommuner som mer ensidig, der de større kommunene gir råd til de mindre. Noen kommuner opplever også at andre kommuner tar kontakt med dem etter at Husbanken har fremsnasket deres praksis overfor andre kommuner. Enkelte mellomstore kommuner uttrykker at de ikke har noen naturlige samarbeids-/sparringspartnere i sitt distrikt, og at dette er et savn. Små kommuner kan også adoptere større kommuners retningslinjer og praksis, slik at kommuner med geografisk nærhet kan få lignende saksbehandlingspraksis, for eksempel med hensyn til hvilke satser som brukes for livsopphold. Dette er ikke nødvendigvis hensiktsmessig hvis de lokale forutsetningene og utfordringene er ulike.

Noen av de minste kommunene har utfordringer med kompetanse og inhabilitet i startlansarbeid, jf. diskusjonen i delkapittel 2.2.7. En løsning kan være interkommunale samarbeid, men det er ikke sikkert at det er en god løsning. En ulempe vil være at det gir svakere forankring i kommunen og vanskeligere å lage den helhetlige boligsosiale tiltakspakken som vi mener bør være et mål. Noen har etterspurt om Husbanken kan ha en rolle i saksbehandling ved inhabilitet i kommunen.

### 2.5.3 Samarbeid med Husbanken

Saksbehandlerne kontakter i ulik grad Husbanken med spørsmål eller ønske om råd. Det ser ut til at både de som har høy kompetanse og lang erfaring, og de som er mer usikre på ordningen, kan være ganske jevnlig i kontakt og har nytte av det.

Flere av kommunene nevner også Husbanken som en utløsende faktor for å forankre ordningen i kommunen. Disse har gjerne hatt Husbanken på besøk for å informere politikere og ledelse om ordningen og har hatt god erfaring med dette. Husbankens regionkontorer fortalte at dette er noe de gjerne gjør, men at det er noen kommuner det er vanskelig å få slik kontakt med. Flere av de kommunene som bruker startlån aktivt, har vært med i Husbankens kommuneprogram 2016–2020 (Husbanken 2018) for å nå målene i den nasjonale strategien Bolig for velferd. Målet var å skape gode boforhold og bo- og nærmiljø for innbyggere generelt, og spesielt for vanskeligstilte på boligmarkedet. I samarbeid med kommunene skulle Husbanken bidra til at det ble tatt boligsosiale hensyn i planarbeidet for å oppnå god bokvalitet og gode boområder.

## 2.6 Saksbehandlerne vurdering av to eksempelsaker

---

I spørreskjemaet til kommunen var det beskrevet to eksempelsaker som saksbehandlerne ble bedt om å vurdere. Sakene var bare svært kort beskrevet og åpnet for at saksbehandlerne selv kunne skissere hvilke vurderinger som ville ha betydning for vedtaket. Sakene var utformet slik at de løftet opp temaene midlertidig inntekt, gjeld og lånevilkår, og det var også oppfølgings-spørsmål på disse temaene. Svarene har vært brukt inn i omtalen av disse temaene tidligere i kapittelet. I dette delkapittelet bruker vi eksempelsakene til å få en nærmere sammenligning av kommunene i utvalget. Siden saken er beskrevet med ganske lite informasjon, er det få som svarer tydelig ja eller nei. To av forskerne i prosjektet har uavhengig av hverandre vurdert svarene på en skala fra 1 (mest fleksibel praksis) til 4 (minst fleksibel praksis), og vi bruker gjennomsnittet av disse vurderingene til å beskrive variasjonen i praksis. Vi har valgt å fokusere på fleksibel praksis fordi det som ser ut til å skille svarene, er i hvilken grad man bruker hele virkemiddelapparatet og ser etter mulige løsninger for tildeling av startlån.

### 2.6.1 Sakene

*Case 1: Søkeren er ekteparet Ahmed og Noor på 37 og 35 år. De har tre barn på 1, 5 og 7 år. Ahmed jobber 100 % som taxisjåfør. Han har fast inntekt, men den varierer fra måned til måned. Noor deltar på introduksjonsprogrammet og mottar introduksjonsstønning. Familien bor i en*

*kommunal bolig. De vil gjerne kjøpe en egen bolig for å få et stabilt og godt boforhold for hele familien. De får ikke lån i banken.*

*Spørsmål 1a: Kan de få startlån og hva skal til for at de skal få det? Hvorfor kan de /hvorfor kan de ikke få startlån?*

*Spørsmål 1b: Hva slags praksis har kommunen vedrørende midlertidig inntekt, som introduksjonsstønad, arbeidsavklaringspenger m.m.?*

**Case 2:** *Geir har vært skogsarbeider i mange år, men etter en arbeidsulykke for 2 år siden ble han sittende i rullestol. Geir bor hjemme hos moren sin etter ulykken, klarer seg fint i hverdagen og ønsker å bo i egen bolig. Geir mottar arbeidsavklaringspenger, men har dessverre ikke noe egenkapital, så det er vanskelig å få lån. Han har også noe gjeld fra tidligere forhold på ca. 50 000 kr og har også tidligere hatt noen betalingsanmerkninger som nå er borte.*

*Spørsmål 2a: Kan Geir få startlån og hva skal til for at han kan få det? Hvorfor kan han /hvorfor kan han ikke få startlån?*

*Spørsmål 2b: Hva er praksisen i kommunen når søker har litt gjeld fra før? I hvor stor grad samarbeides det med gjeldsrådgiver i Nav i slike saker?*

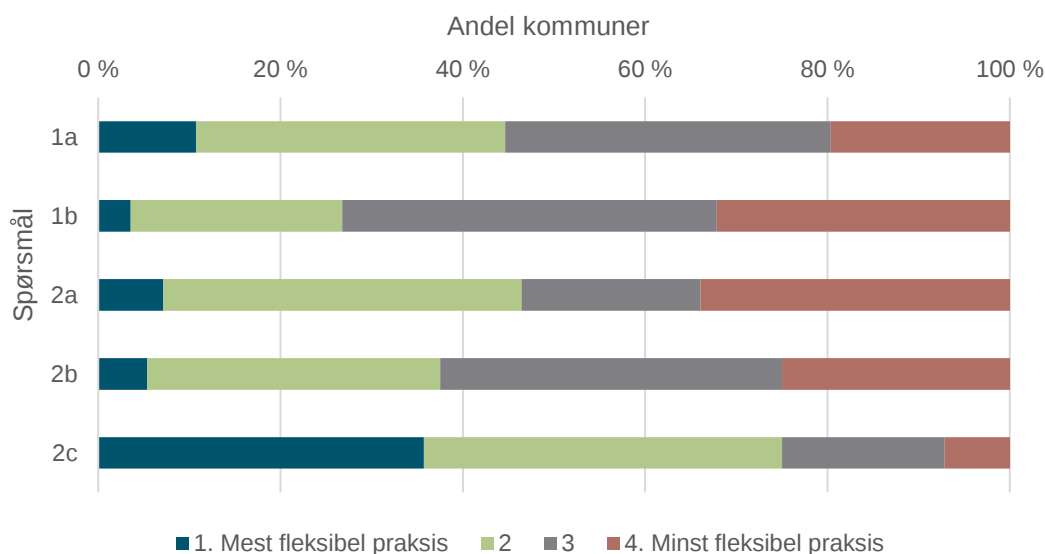
*Spørsmål 2c: I hvor stor grad bruker kommunen fleksibiliteten i nedbetalingsvilkårene (som for eksempel 50 års nedbetalingstid, fastrente, avdragsfrihet) i en slik sak?*

## **2.6.2 Beskrivelse av svarene**

Svarene på spørsmål 1a varierer fra «Ja, de ville fått startlån» til «Nei». Det er vurderingen av introduksjonsstønad som er avgjørende, der de som er mest klare på at de vil gi lån, trekker fram «Barna først»-tilnærming som begrunnelse. De fleste saksbehandlerne legger til forbehold om husholdningens inntekt og levekostnader, og vurderer i ulik grad om hele eller deler av introduksjonsstønad kan legges til grunn. De fleste vil kartlegge Ahmed sin inntekt over tid og legge denne til grunn. En av kommunene krever at også ektefellen har fast stilling, men ikke nødvendigvis i 100 %, og ville derfor gitt avslag. Figur 2.13 viser hvordan kommunene fordeler seg etter vår kategorisering. 11 % av utvalget vurderes å være i kategorien mest fleksibel praksis og er positive til å gi startlån. Videre er det 34 % av utvalget som har noen forbehold og vurderes inn i kategori 2, og ytterligere 36 % som har sterkere forbehold. 20 % av utvalget havner i kategori 4. Disse er tydelige på at det med stor sannsynlighet vil bli avslag i dette tilfellet.

På oppfølgingsspørsmålet 1b, om kommunens praksis vedrørende midlertidig inntekt, svarer de fleste at de aldri, eller som hovedregel ikke, legger midlertidig inntekt til grunn. 73 % plasseres på bakgrunn av dette i kategori 3 eller 4. De som vurderes inn i kategori 2, er gjerne kommuner som ikke godkjenner midlertidig inntekt som eneste inntekt, men regner den med hvis partner har fast inntekt. En kommune har ikke slike generelle forbehold, men vurderer alle saker individuelt i tverrfaglig samarbeid med flyktningetjeneste, Nav, barnevern m.m. Denne kommunen

bruker også lang nedbetalingstid og avdragsfrihet i perioder for å kunne gi lån i slike saker der det er behov for å bedre barns boforhold.



Figur 2.13 Vurdering basert på eksempelsaker

På spørsmål 2a varierer svarene fra «Ja, han vil kunne få startlån» til «Nei, han må først få fast inntekt og nedbetale gjeld». De vi plasserer i kategori 1, som bare er 7 %, svarer at han vil få lån hvis han har betjeningsevne. En saksbehandler peker på at om han har betjeningsevne med AAP, vil han også ha det med uføretrygd og dermed kunne få lån. Hvis det var kort tid til avklaring av spørsmålet om trygd, ville saksbehandler avvente til den forelå. De som plasseres i kategori 2 eller kategori 3, beskriver at de ville undersøkt med Nav hva som er sannsynlig utfall av arbeidsavklaringen. De som plasseres i kategori 3, uttrykker mer skepsis og legger mer vekt på at gjelden må nedbetales. I kategori 4 er de som krever avklaring av trygd eller arbeidsinntekt, og disse utgjør 34 % av svarene. Noen av dem vil også kreve at gjelden er nedbetalt.

På oppfølgingsspørsmålet 2b, om hva praksisen er når søker har litt gjeld, er det kun én kommune som er plassert i kategori 1 basert på saksbehandlers svar, og begge forskerne har gjort denne vurderingen. Saksbehandler beskriver tett samarbeid med gjeldsrådgiver, forhandling med kreditorer om gammel gjeld og betalingsplan for ny gjeld. Kommunen kan også gi avdragsfrihet mens gjelden nedbetales. Noen av kommunene vi har plassert i kategori 2, beskriver i stor grad samarbeid med gjeldsrådgiver, og flere av dem har faste møter med gjeldsrådgiver eller tar gjeldsrådgiver med inn i vurderingen av saker. I denne kategorien inngår også kommuner som beskriver fleksibel bruk av avdragsfrihet eller lang nedbetalingstid for å kunne gi lån. Kommuner i kategori 3 bruker også gjeldsrådgiver hvis de mener det er behov for det, men vurderer i mindre grad muligheter for å gi lån til tross for gjeld. Kommunene i kategori 4 krever nedbetalingsplan. De viser til gjeldsrådgiver for bistand og involverer seg ikke selv i å finne en løsning på gjelden. Vi vurderer at det er mindre variasjon i svarene på dette spørsmålet enn på de andre spørsmålene vi beskriver her. De fleste saksbehandlerne samarbeider ganske nært med gjeldsrådgiver, men det er ulikt i hvilken grad saksbehandlerne selv går inn for å finne løsninger på hvordan startlån kan gis til tross for gjeld.

Oppfølgingsspørsmål 2c handler om i hvor stor grad kommunen bruker fleksibiliteten i nedbetalingsvilkårene i en sak som Geirs. Her har vi plassert ganske mange av svarene i kategori 1. En del av svarene er svært korte, og gir lite grunnlag for vurdering. De som ikke er plassert i kategori 1 eller 2, beskriver ulike begrensninger i fleksibiliteten, for eksempel at de ikke bruker 50 års nedbetalingstid eller at de ikke bruker fastrente.

### 2.6.3 Mønstre i kommunenes svar

Vi har sett svarene opp mot kommunestørrelse og statistikk på bruk av startlån. Det er få kommuner å gjøre statistiske analyser på, og utvalget er heller ikke representativt for norske kommuner. Vurderingene bør derfor først og fremst brukes som hypoteser for oppfølgende studier, ikke som påviste sammenhenger.

Vi legger for det første merke til at den halvparten av utvalget som vi vurderer som mest fleksibel, kun inneholder to kommuner med mer enn 30 000 innbyggere, mens det er sju kommuner over denne størrelsen i gruppen med mindre fleksibel praksis. Det kan tyde 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. Samarbeid med andre tjenester kan i mindre grad skje person-til-person, men må gå gjennom mer formelle kanaler.

Vi har bare et lite antall små kommuner i utvalget, og ettersom vi har satt som krav at de har et visst antall startlånssaker, vil vi kanskje heller ikke ha et representativt antall. De tre minste kommunene blir vurdert å være i den minst fleksible halvdel av utvalget, men to kommuner som ikke er mye større, vurderes som ganske fleksible. Det er typisk i små kommuner at praksis er avhengig av de personene som har oppgaven. Oppgaven kan løses svært bra eller svært mangelfullt.

Det kan se ut til at de mellomstore kommunene har gode forutsetninger for å bruke startlånsordningen fleksibelt. De er små nok til å ha fleksible samarbeid på tvers av tjenester, samtidig som de har stor nok organisasjon til å kunne sikre tilstrekkelig kompetanse på nødvendige områder.

Vi har undersøkt hvorvidt det å ha en boligsosial plan kan åpne opp for større fleksibilitet i vurderingene av startlånssaker, men finner ikke noe opplagt mønster i hvordan kommunene svarer i så måte.

Vi har rangert kommunene etter utbetaling av startlån i kroner pr. innbygger i sum for årene 2021 og 2022. De fem kommunene med høyest utbetaling pr. innbygger blir også vurdert inn i halvparten av kommunene med mest fleksibel praksis. De fire kommunene med minst utlån pr. innbygger blir vurdert å ha lite fleksibel praksis. Nummer fem på bunn i utlån er derimot rangert som nummer to på fleksibel praksis, og viser at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng. Kommunen har hatt en økning i utlån fra 2021 til 2022.

Kommunenes svar viser at flertallet av kommunene i utvalget i stor grad gjør individuelle vurderinger i sakene. Det er ikke et ja/nei spørsmål hvorvidt man legger midlertidig inntekt til grunn for å beregne betjeningsevne, eller hvordan man vurderer gjeld. Det er et tegn på god

praksis at vurderingene tilpasses hver enkelt sak, men det gjør det også vanskeligere å avgjøre om vurderingene som gjøres, er gode. Som flere av saksbehandlerne selv har påpekt, er det også vanskelig å påvise likebehandling eller fravær av likebehandling, ettersom de fleste sakene er unike.

# 3. Samlet vurdering av kommunenes praksis

## 3.1 Hva er god praksis»?

---

For å gi eksempler på god praksis og mulige tiltak for at flere kommuner skal få en god praksis, bør vi ha en formening om hva god praksis er. I forskrift om lån fra Husbanken er formålet med startlån formulert slik:

*Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den.*

God praksis kan dermed være den praksisen som:

- Treffer målgruppen, som er personer med langvarige boligfinansieringsproblemer
- Bidrar til at personer i målgruppen kan skaffe seg en egnet bolig
- Bidrar til at personen også klarer å beholde boligen

Punktene over innebærer at en god startlånspraksis sørger for at målgruppen blir gjort kjent med ordningen, at de søker om lån, at de får innvilget lån, og at de får nødvendig bistand til å finne en egnet bolig som de også har mulighet til å beholde. I alle disse stegene er det ganske stor variasjon i hvordan startlånet praktiseres og i hvor stor del av målgruppen som passerer. Kartleggingen viser at målgruppen kan være bred, men at hvem som faktisk fanges opp, varierer. Tar vi utgangspunkt i de kommunene som fanger opp den største bredden av personer, så er det mange kommuner som kan fange opp flere.

Begrepet langvarige boligfinansieringsproblemer er en skjønnsmessig vurdering, men vi opplever ikke at det er en stor variasjon i praksis her. Personer som kan forventes å ha en grei inntekt og muligheter til ordinært lån i løpet av de nærmeste årene, defineres å være utenfor målgruppen av de fleste kommuner. Det kan imidlertid være variasjon knyttet til om saksbehandler vurderer unntaksbestemmelsene som åpner for å gi startlån også til de som ikke nødvendigvis har langvarige boligfinansieringsproblemer, jf. forskriftens § 5-4, annet ledd. En større utfordring er å faktisk fange opp alle som har langvarige boligfinansieringsproblemer, og informere disse om ordningen. Her er det i hvert fall stor forskjell i kommunenes innsats når det gjelder å nå ut til flest mulig. Variasjon i hvem som blir vurdert som aktuell for startlån, henger også i stor grad sammen med vurderingen i de neste punktene, hvem som antas å kunne skaffe seg, og hvem som kan beholde en bolig.

Egnet bolig er det neste sentrale begrepet. Her er det for det første stor variasjon i kommunenes utgangspunkt. Hva er tilgjengelig av boliger til salgs, og hva er tilgjengelig på leiemarkedet? Dette skal også sees i sammenheng med individuelle behov og hva som er egnet bolig for den enkelte. Det lokale boligmarkedet spiller en stor rolle for arbeidet med å finne egnet bolig. Boligpriser, hvor mange boliger som er tilgjengelig, og hvilken stand boligene er i, varierer mellom kommuner. Her spiller også saksbehandlers krav om boligens stand inn, og hvor listen legges for hva som er akseptabelt av oppussings- og renovasjonsarbeid.

Praksis for tildeling av tilskudd til etablering og tilpasning, samt hvor stor tilskuddspotten er, kan også bidra til å utvide eller innskrenke potten av egnede boliger. Kommuner kan oppleve å i perioder “gå tom” for boliger som er egnet for målgruppen. Det er ikke nok å ha en bevisst holdning til målgruppen og å jobbe for å utvide målgruppen, hvis boligmarkedet setter begrensninger på hvor mange det er mulig å bosette i en egnet eiebolig. Fordi bruken av startlån er avhengig av kommunens boligmarked, bør startlånsordningen også sees i sammenheng med en helhetlig boligsosial strategi. Startlånet kan inngå som et tiltak i boligutviklingen, for eksempel ved å finne løsninger for i større grad å bruke startlån til å finansiere nye boliger. En «leie til eie»-ordning kan for eksempel være et virkemiddel for å løse problemet med manglende egnede boliger for startlånets målgruppe.

Det siste punktet for god praksis som vi satte opp innledningsvis, påpeker at låntakeren skal klare å beholde boligen. Dette kan handle om oppfølging etter kjøp av bolig, og på dette området varierer praksisen også betydelig. Men det handler også mye om de vurderingene som gjøres i søknadsbehandlingen og før kjøp av bolig, og her er det ikke nødvendigvis åpenbart hvilke kommuner som har beste praksis. Vurderingen av betjeningsevne kan både være for mye eller for lite restriktiv. Det er ingen tvil om at det er en del kommuner som trygt kunne hatt en mindre restriktiv praksis. Den samlede erfaringen fra de siste årene er at tapene på startlån har vært svært lave, og det tyder på at det i liten grad har blitt gitt lån som ikke skulle ha vært innvilget. Med høyere renter og økte kostnader på mat, strøm m.m., kan det imidlertid være for tidlig å gi en tydelig konklusjon på det ennå, selv om de vi har snakket med, i liten grad virker å være bekymret for at mange med startlån nå skal få betalingsproblemer som ikke kan håndteres. Praksisen har da også vært å enten regne betjeningsevne med en forholdsvis høy kalkulasjonsrente, eller å gi lån med fast rente. De fleste lånene bør derfor ha vært gitt med en viss buffer. Eggen m.fl. (2023) har vurdert konsekvensene av stigende rente for startlånsinntakere. Både deres og våre intervjuobjekter uttrykker større bekymring for muligheten til å gi nye lån enn for betalingsevnen til de som allerede har fått startlån. Eggen m.fl. påpeker at de økte levekostnadene som følge av høy prisvekst, kan være et vel så stort problem.

En god praksis vil altså være en praksis som gir den nødvendige bistanden gjennom hele den prosessen som leder en husholdning i målgruppen fram til en stabil og egnet bosituasjon. Dette krever en bevissthet om hvordan kommunen ønsker å bruke ordningen, og hvordan den kan bidra til å nå målene i for eksempel en boligsosial plan eller andre mer overordnede planer for kommunens sosiale arbeid.

Den generelle regelen er at det er mer økonomisk å eie en bolig enn å leie, og leiemarkedet for personer med dårlig økonomi gir mange steder ikke en egnet bolig. Et boliglån som søker ikke klarer å betjene, kan imidlertid gjøre livssituasjonen vanskeligere. Avhengig av både livssituasjon og boligmarked kan en løsning med leie av bolig være mer hensiktsmessig enn å eie, og dette kan være opphav til forskjeller i praksis mellom kommuner. For noen vil ikke eie av bolig være det rette, og andre sosiale tjenester kan gi mer passende tiltak. Noen kommuner har også mer velfungerende leiemarked enn andre.

Møller m.fl. (2021) løfter fram betydningen av bolig som en del av et helhetlig tiltaksapparat for vanskeligstilte husholdninger med sammensatte utfordringer. Studien beskriver tiltaket Individuell boligplan i Sandefjord kommune, et tilbud som består av de fire pilarene bolig, økonomi, helse og utdanning/jobb. En egnet og stabil bosituasjon kan gi ro til å ta tak i andre sider av en

vanskelig livssituasjon, og tiltaket tar utgangspunkt i at alle behovene for bistand må sees i sammenheng. Bolig er slik sett en del av et helhetlig tiltak og kan ikke nødvendigvis vente til andre utfordringer er løst.

Dette fremhever behovet for samarbeid på tvers av etater for å skape gode livsbetingelser for den enkelte. Hvorvidt et boligkjøp fører til en forbedring i søkerens bo- og livssituasjon, kan være vanskelig å avgjøre, og behovet for assistanse og omsorg på andre områder kan bestå selv om bosituasjonen stabiliseres.

Med det forbeholdet at noen kommuner kan ha strukket seg for langt i å gi lån til personer med svak betjeningsevne, så er likevel det store bildet at mange kommuner bruker startlånsordningen godt, og at mange kommuner med fordel kan bruke ordningen mer. Beskrivelsene av god praksis bør dermed hentes fra kommuner som:

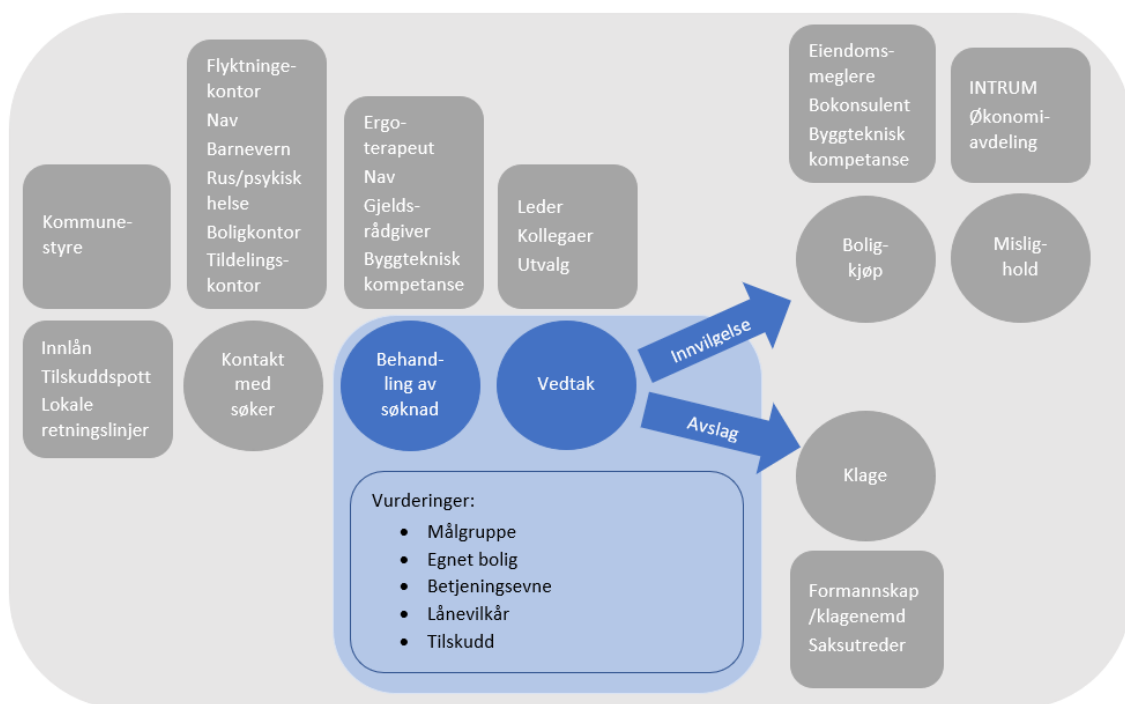
- tildeler mye startlån
- som jobber aktivt for å nå alle som inngår i målgruppen
- som gir tett oppfølging i hele prosessen i samarbeid med kommunens øvrige tjenester

Vi kan også si at det handler om å utnytte hele handlingsrommet i startlånsordningen gjennom hele prosessen.

## 3.2 Handlingsrom i startlånsprosessen – eksempler og diskusjon

---

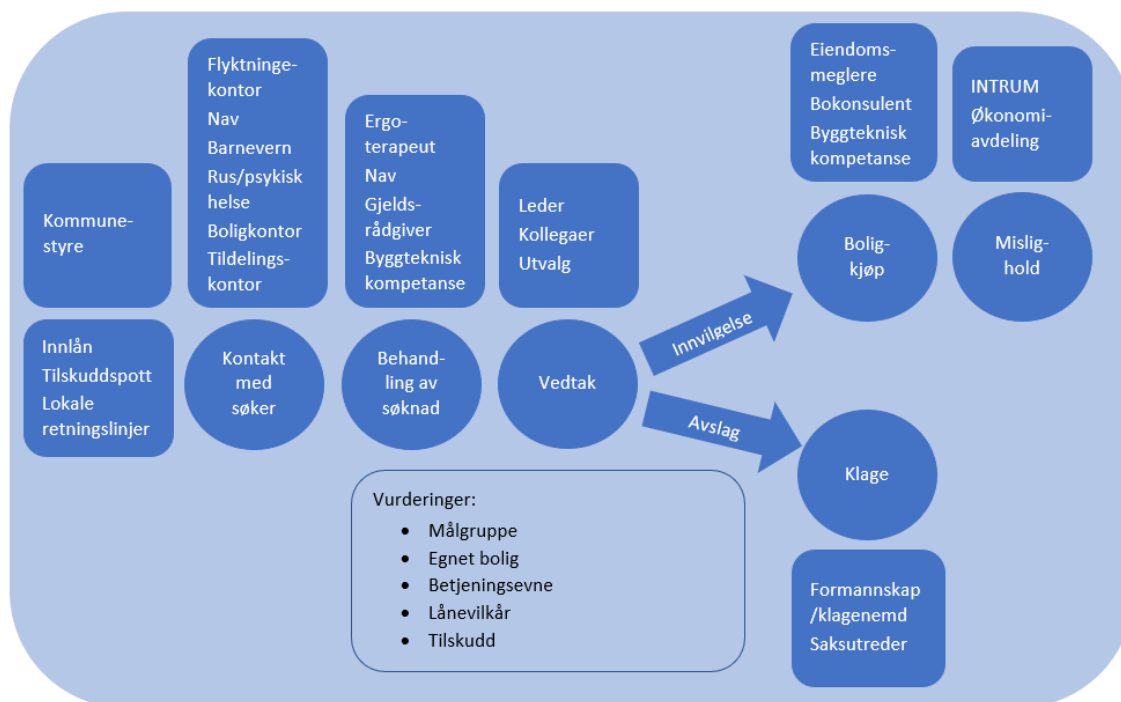
For å snakke om hvilke muligheter som ligger i startlånsordningen, og hva som karakteriserer de kommunene som har en god praksis, kan vi tenke tilbake på figuren som viser startlånsprosessen. Saksbehandlingsstegene mot blå bakgrunn i figur 3.1 er de stegene som alle saksbehandlere er involvert i, uansett hvor mye ressurser saksbehandleren har tilgjengelig. Dette viser en minimumssituasjon av handlingsrom for en saksbehandler. I et slikt minimumsscenario er grad av involvering fra ledelse, andre etater og andre samarbeidspartnere liten. Idealtypisk vil dette være en situasjon der det er satt av relativt lite ressurser til behandling av startlån, og der en enslig saksbehandler behandler søknader som en liten del av sin stilling, med lite involvering utover søknadsbehandlingen og liten grad av samarbeid med andre etater. Startlånsordningen vil i et slikt scenario ses på som et *tilbud* til kommunens vanskeligstilte på boligmarkedet, der kommunens rolle er å vurdere søknaden.



Figur 3.1 Situasjon der saksbehandler har et minimum av ressurser tilgjengelig

Vi kan tenke oss at involveringen til en saksbehandler kan strekkes utover minstenivået på to måter. Den ene er at saksbehandleren deltar mer aktivt i flere deler av startlansprosessen, og den andre er at saksbehandler samarbeider med flere aktører. Dette kan strekke ut handlingsrommet og utvide mulighetene i ordningen, både med hensyn til målgruppe, betjeningsevne og tilgjengeligheten av egnede boliger.

Figur 3.2 viser en situasjon der saksbehandleren er involvert i flere deler av startlansprosessen, og der det er stor grad av samarbeid med andre aktører. I et slikt scenario vil startlansordningen forstås mer som et *virkemiddel* kommunene har i sin sosiale verktøykasse rettet mot vanskeligstilte. Gjennom dette kan kommunen i større grad fange opp de som har det største behovet for en endret bosituasjon. Dette trenger ikke å innebære at man reduserer omfanget av lån til noen av de som får lån med dagens praksis, men at man også får med de som trenger mer bistand i søkeprosessen, mer tilrettelagte lånevilkår og mer oppfølging for å beholde boligen. Siden det å eie bolig ikke nødvendigvis er løsningen for alle, bør startlånet også sees i sammenheng med andre boligsosiale tiltak.



Figur 3.2 Situasjon der saksbehandler har mye ressurser tilgjengelig

Betjeningsevne kan i sin mest snevre form handle om at budsjettet skal gå opp for søker slik det fremkommer i søknaden, der søknaden er utfylt etter faste standarder. Midlertidige inntekter regnes ikke med, budsjettet for livsopphold ligger fast etter hvilken type husholdning man har, og det ligger en forventning om at låntaker skal kunne klare avdragene sine hver måned.

I et mer *utvidet syn på betjeningsevne* er det mer åpning for å se ut over nåsituasjonen og ta i bruk virkemidlene som kan gi betjeningsevne, på kort og lang sikt. Dette kommer tydeligst frem i eksempelsakene, der noen kommuner har en mindre streng praksis enn andre, for eksempel med hensyn til midlertidige inntekter og framtidige inntektsmuligheter for den andre voksne i familien.

Et slikt utvidet syn oppstår ikke i et vakuum. I kommuner der man har et uttalt og forankret boligsosialt perspektiv, der målet er stabile livsvilkår for personer som sliter sosialt eller økonomisk, og der det er samarbeid på tvers av etater for å få til gode liv for den enkelte, kan det være enklere for en saksbehandler å strekke seg i saker. Dette handler også om fordeling av ansvar og å bruke verktøykassen som er tilgjengelig hvis låntaker skulle slite økonomisk eller sosialt. Et vanlig utsagn blant saksbehandlere vi har snakket med, er at de "ikke ønsker å sette folk i en vanskelig situasjon". I en kommune der saksbehandler ikke har et nettverk rundt seg som hen stoler på at kan steppe inn den dagen låntaker ikke klarer avdraget sitt, er det forståelig at saksbehandler ikke utnytter all fleksibilitet i ordningen, fordi de kan ende med å sette folk i en dårligere livssituasjon enn den situasjonen de først var i. Virkemidlene de har tilgjengelig i en slik situasjon, er også da begrenset til de virkemidlene som ligger i ordningen: avdragsfrihet, betalingsutsettelse, utvidelse av låneperioden eller utvidelse av lånet.

I en kommune der startlånsordningen er *bedre forankret og brukes som ett av flere virkemidler*, kan saksbehandleren i større grad stole på at andre etater stepper inn med andre tiltak hvis låntaker skulle få problemer med betjeningsevnen. Dette kan gjøre det tryggere å utnytte

fleksibiliteten i ordningen. I et slikt utvidet scenario er da heller ikke målet kun å skaffe personen en eierbolig, men å bedre låntakers og familiens levekår og fremtidsmuligheter. Tilskudd til etablering kan bidra til å gi det lille ekstra som trengs for at en søker skal komme i posisjon til å kjøpe seg en bolig. Per i dag er potten ofte liten og saksbehandlere må gjøre en avveining av om de skal gi litt til flere eller mer til et fåtall.

Tilpasning av lånevilkår til det beste for den enkeltes situasjon vil være en måte å opprettholde betjeningsevne over tid. Brudd på fastrenteavtale kan være en utfordring hvis det medfører krav om å betale overkurs. Én kommune har fjernet låntakers risiko for dette ved å utforme en *gjensidig avtale mellom kommunene og låntaker om fraskrivelse av retten til å regne over- og underkurs ved en fastrenteavtale*.

Et bredere syn på betjeningsevne utvises også av de kommunene som *hjelper søker med å få økonomien på plass i forkant av en søknad*, for eksempel ved å samarbeide med gjeldsrådgiver, eller å jobbe med Nav for at begge voksne i en husholdning skal kvalifisere seg til arbeid. Startlånet brukes som en gulrot for å gjøre grep på andre livsområder. Det kan også handle om å godta noe mer risiko i de sakene som har størst betydning for låntakers livssituasjon.

Å *hjelpe til med å utforme selve søknaden* kan også lette terskelen for å søke, og gjøre at mindre ressurssterke søkere kan få hjelp til å få på plass alle dokumenter og informasjon som er nødvendig for å sende inn en søknad. Ferdig søknad kan også mangle relevant informasjon, og noen saksbehandlere har ofte *møter med søkere* hvor slik informasjon kan fanges opp. Dette kan være eneforsørgere som ikke har opplyst om bidrag, eller personer som har rett på stønader som de ikke har fått innvilget.

En usikker betjeningsevne kan også møtes med å *følge opp låntaker i etterkant av et boligkjøp*. Oppfølging kan være at man med jevne mellomrom sjekker inn hvordan det går, har tett kontakt med låneforvalter og følger opp hvis låntaker ikke betaler, legger inn avdragsfrihet eller samarbeider med Nav om en midlertidig støtte for at låntaker skal klare månedens avdrag. Eller det kan være å *koble på andre etater ved behov*, for eksempel hvis låntaker får rusproblemer eller redusert psykisk helse.

Hvordan man formulerer avslag, kan også bidra til å åpne opp for at flere kan betjene et lån på sikt. Saksbehandlere som ikke bare begrunner avslaget, men også gir *råd i avslagsteksten om hva søker kan gjøre for å kvalifisere seg til et startlån på sikt*, kan bidra til at flere søker igjen og oppnår betjeningsevne.

Også når det gjelder målgruppe, kan handlingsrom og muligheter utvides fra en minimumssituasjon der saksbehandler mer passivt mottar søknadene som kommer inn. En del kommuner gjør dette ved å *drive aktivt informasjonsarbeid opp mot ulike grupper*, for eksempel flyktninger eller personer som bor i kommunalt disponerte boliger eller krisesenter. På denne måten utvider man nedslagsfeltet for ordningen, og den blir mer et sosialt verktøy enn en ren låneordning. Potensielle søkere blir flere, og målgruppen utvides. Flere kommuner har også rutiner for å *vurdere om personer i kommunal bolig er aktuelle for startlån*.

Man kan få bedre oversikt over målgruppen ved å ha en *boligsosial plan* der kommunens vanskeligstilte grupper er identifisert og beskrevet, og virkemidler for å nå disse gruppene er spesifisert. Dette kan gi forankring og en bevissthet i andre deler av kommunen om startlånet som et

mulig virkemiddel og som en del av en større helhet. Planen kan og hjelpe saksbehandlere å sortere de med boligbehov inn i ulike ordninger, enten det er kommunale boliger, bistand til å finne leiebolig eller å eie egen bolig.

Også vurderingene av egnet bolig kan være preget av mer eller mindre involvering. I en mindre aktiv saksbehandlingsprosess vil saksbehandler begrense seg til å godkjenne eller avslå at låntaker kan legge inn bud. I en mer utvidet saksbehandlingspraksis vil saksbehandler *hjelpe til med å definere hva som er en passende bolig* for søker med hensyn til den livssituasjonen de er i, hva slags bolig de bør se etter, og hvor den bør ligge med hensyn til for eksempel skolekrets.

Saksbehandlerens involvering kan også utvides med hensyn til å vurdere boligens tekniske stand. Noen vil gi mer generelle råd om hva søker bør se etter i et prospekt eller en tilstandsrapport. Veiledningen kan utvides ved at saksbehandler eller andre personer i kommunene *involverer seg i å finne potensielle boliger* for søker, ved å se næyere gjennom tilstandsrapporter eller delta på visning. Kommuner som benytter byggeteknisk kompetanse i denne sikringen, kan også bidra til at potten av egnede boliger utvides ved at saksbehandler kan stole på at det er gjort en kvalifisert vurdering av boligens tilstand, og hva en oppgradering av eventuelle mangler vil koste. Noen saksbehandlere vil kanskje være mer forsiktige med hensyn til hva som er en egnet bolig, fordi de ikke har den byggetekniske kompetansen til å gjøre slike vurderinger selv. I noen tilfeller vil slike kostnader kunne legges inn i lånet. På denne måten kan også startlånsordningen bidra til å bedre standarden på boliger i kommunene. Dette kan sørge for mer robuste beslutninger for låntaker og bidra til at låntaker ikke havner i en vanskelig økonomisk situasjon fordi uforutsette utgifter til boligen oppstår. En vurdering av søkers kompetanse når det gjelder å kunne reparere og vedlikeholde boligen selv, vil også kunne utvide mulighetsrommet for noen søkere.

Noen saksbehandlere gjør mye av dette selv, men det finnes alternative måter å organisere et slikt arbeid på. En av kommunene har en boveileder som er tett på mange av de som kan ha behov for startlån, og som også samarbeider tett med saksbehandlerne. Boveilederen kartlegger boevne, gir veiledning til husholdningene om gode økonomirutiner, er med på visninger og kobler ellers på andre tjenester ved behov. Boveilederen er plassert i Nav og har god oversikt over de ulike stønadsordningene, men er mer ute på besøk enn inne på kontoret. Brukerne får også en mindre byråkratisk inngang til Nav-systemet gjennom boveilederen.

Saksbehandleren er helt sentral i å utøve god startlånspraksis, men det betyr også at de ressursene som er tilgjengelig for saksbehandleren er helt avgjørende. Det er kommunens politiske og administrative ledelses ansvar å sørge for at dette er på plass. I neste delkapittel omtaler vi de ressursene vi mener saksbehandler bør ha tilgjengelig i sitt arbeide.

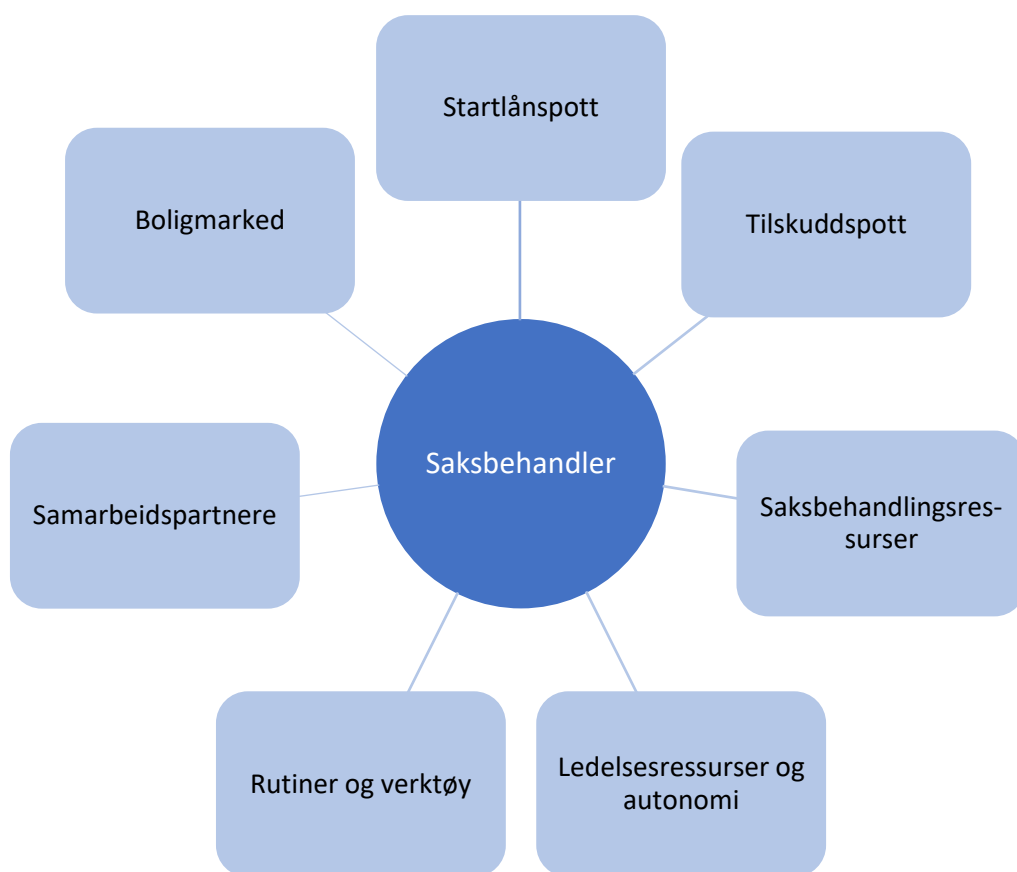
### 3.3 Saksbehandlers ressurser

---

Hoveddelen av vårt datamateriale er hentet inn fra saksbehandlere på startlån, de som jobber med startlån til daglig. Kartleggingen viser at disse er helt sentrale i å forme startlånspraksisen, og de jobber ofte veldig selvstendig i hverdagen. Samtidig er de avhengige av at startlånsordningen også er godt forankret i kommunen, og at de har et nettverk av roller rundt seg som er lett tilgjengelige når de trengs. I dette delkapittelet setter vi fokus på hva som er forutsetningene

for god praksis, med utgangspunkt i hvilke ressurser som bør være tilgjengelige for saksbehandlere.

Vi har identifisert sju kategorier av ressurser, illustrert i figur 3.3, som har betydning for saksbehandlers muligheter til å utøve god startlånspraksis: Startlånspott, tilskuddspott, saksbehandlingsressurser (kapasitet og kompetanse), ledelsesressurser og autonomi, rutiner og verktøy, samarbeidspartnere og boligmarked. Disse beskrives nærmere i det følgende.



Figur 3.3 Oversikt over saksbehandlers ressurser

### 3.3.1 Startlånspott

En åpenbar forutsetning for å kunne gi startlån til de som har behov og betjeningsevne, er at startlånsporten er stor nok. Startlånsporten vedtas politisk i budsjettperioden, og er avhengig av at politikerne ser verdien av startlånsordningen. Flere av kommunene i utvalget har gått fra en situasjon hvor det var lite politisk vilje til å satse på startlån, til en situasjon hvor startlånsrammen fastsettes ut fra saksbehandlernes vurdering av behovet for startlån. For disse kommunene har startlånsporten gått fra å være en begrensning til å ikke lenger være en faktor som begrenser omfanget av ordningen.

For kommuner som har lånt inn for lite midler, finnes det en mulighet for å søke om mer midler i løpet av året så lenge Husbanken har midler igjen på årets ramme. Det er også en mulighet å

utvide rammen ved å låne ut på nytt midler som nedbetales på eksisterende lån, omtalt som reutlån. Begge disse mulighetene er imidlertid også avhengig av politisk forankring og velvilje, og er dermed ikke en løsning for kommuner hvor det er skepsis til høyt volum av utlån hos politikerne.

Det er viktig for saksbehandlerne at prosessen rundt ekstra innlån eller reutlån er såpass smidig at man ikke blir sittende å vente på mer startlånsmidler, og det krever en god forankring hos administrasjon og politikere. Det er politikerne som vedtar startlånsrammen, men vedtak følger ofte innstilling fra administrasjonen. Kommunedirektørens eller økonomisjefens vurdering av kostnader og risiko ved startlånsordningen kan ha betydning for startlånspottens størrelse.

I spørreskjemaet har vi spurt om kommunene går tom for startlånsmidler i løpet av året. Nær en tredel av utvalget svarer at de ikke gjør det, og de fleste andre svarer at de sjelden går tom. Det gir en indikasjon på at tilgangen på midler ikke er en begrensning i disse kommunene. Det at potten ikke er tom ved slutten av året, kan imidlertid også være et resultat av at det gjøres strenge prioriteringer av hvem som får lån, for å spare på midlene. Hvor strenge prioriteringene er, og om disse er påvirket av hvor mye midler som er tilgjengelig, er vanskelig å fastslå basert på intervjuer, men noen av saksbehandlerne vi har snakket med, gjør vurderinger av utlånsmengden underveis i året for at de ikke skal gå helt tom. Dette gjør at de kan prioritere de som har størst behov for startlån innenfor den rammen de har, men samtidig skjuler det at behovet egentlig er større.

### **3.3.2 Tilskuddspott**

Tildeling av startlån krever betjeningsevne. Samtidig retter ordningen seg mot økonomisk vanskeligstilte husholdninger, og det er naturlig da at mange i søkergruppen vil være nær grensen for tilstrekkelig betjeningsevne. Saksbehandlere som har tilstrekkelig startlånspott til at denne ikke er en begrensning, kan likevel se at mange med behov for en bedre bosituasjon faller utenfor på grunn av betjeningsevne. Her kommer tilskudd inn som et nyttig tilleggsværktøy. Ettersom tilskuddet fra kommunens side må prioriteres opp mot andre tjenester i budsjettprosessen, vil saksbehandlerne ha begrenset med tilskuddsmidler til rådighet, og det må gjøres harde prioriteringer mellom aktuelle søkere i målgruppen.

Tilskuddspotten er et viktig verktøy for å gi betjeningsevne til de som trenger det mest. Det kan også være avgjørende for at noen skal få stort nok lån til å skaffe seg en egnet bolig i stedet for en mindre egnet bolig. For søkere som selv har helseproblemer eller nedsatt funksjonsevne, eller der for eksempel barn i husholdningen har det, kan tilskudd til tilpasning være avgjørende for at boligen skal bli egnet for husholdningen å bo i. De fleste kommunene forteller at tilskuddene er svært viktig.

### **3.3.3 Saksbehandlingsressurser**

Saksbehandlerressursene er også en mulig begrensning. Det handler om både kapasitet og om kompetanse, og det trenger ikke å være noen sammenheng mellom disse forholdene. Av denne grunn deler vi omtalen i to.

## Kapasitet

For liten saksbehandlerkapasitet vil begrense hvor mange søknader saksbehandlerne klarer å behandle i løpet av en periode. Siden alle søknader skal behandles, må innsatsen pr. søknad justeres for å holde saksbehandlingstiden nede. Vi ser stor variasjon i veiledningen og oppfølgingen som gis både i forkant av søknad, i søknadsbehandlingen, ved kjøp av bolig og etter kjøp. De som legger mye innsats i å informere om ordningen, veilede søkere og jobbe for å fange opp nye brukergrupper, vil også få flere søknader å behandle. Begge aktiviteter krever tid, og med for liten kapasitet vil det være naturlig å ikke bruke tid på å øke søknadsbunken. Det vil redusere antall som får lån, og det kan også særlig ramme noen grupper som kanskje burde vært prioritert, men som har særlig behov for informasjon og veiledning. Disse representerer et usynlig behov for startlån.

Noen saksbehandlere involverer seg også i kjøpsprosessen og bistår i jakten på egnet bolig. De som har en slik praksis, formidler at dette er viktig for kvaliteten på ordningen. Uten bistand øker andelen som ender opp med ikke å bruke finansieringsbeviset, og de som kjøper, risikerer å kjøpe en mindre egnet bolig. Vårt inntrykk er at denne oppfølgingen er mindre i byene. Det kan skyldes at det er mindre behov for nøye kontroll av leiligheter. I kommuner hvor det først og fremst er eneboliger som er aktuelt, er kommunene opptatt av at disse ikke har for dårlig standard og krever mye vedlikehold. Her kan det være velbegrunnet kommunal variasjon i praksis som følge av ulikt behov for oppfølging i ulike boligmarkeder.

Det er også behov for saksbehandlingsskapasitet til oppfølging av lån som misligholdes. I utgangspunktet blir oppfølging av lånene ivaretatt av Intrum i de aller fleste kommunene, og noen av kommunene vi har snakket med, har ingen annen oppfølging fra saksbehandler etter at kjøp er gjort. Men det er også en del saksbehandlere som har ganske tett oppfølging av saker der låntakere får betalingsproblemer. De har avtaler med Intrum om å ta kontakt ved manglende betaling, eller går inn i listene over innbetalinger for å fange opp eventuelle ubetalte fakturaer, de tar direkte kontakt for å spørre om hvorfor det ikke er betalt, og de jobber med å finne en løsning hvis det er noen som har problemer med å betale. De ser denne oppfølgingen som svært viktig for å unngå at sakene vokser seg større og kommer ut av kontroll. I neste omgang kan dette hindre økonomisk tap for kommunen. Kommunen har også virkemidler som midlertidig avdragsfrihet og mulighet til å involvere gjeldsrådgiver. Ofte løser det seg ganske lett, og det oppleves gjerne som lettere som saksbehandler å komme i kontakt og få en konstruktiv dialog hvis man har etablert et godt forhold gjennom søknads- og tildelingsprosessen.

Denne oppfølgingen av mislighold krever også saksbehandlingsskapasitet, og etter hvert som utlånsporteføljene bygger seg opp i en del kommuner, kan det bli behov for enda mer kapasitet til disse oppgavene.

## Kompetanse

Saksbehandlerenes faglige bakgrunn varierer, både med tanke på utdanning og tidligere arbeids erfaring. Mange har en økonomibakgrunn, andre har en sosialfaglig bakgrunn, og vi har også snakket med saksbehandlere med teknisk bakgrunn. Det fremstår ikke som om én type bakgrunn er avgjørende å ha for å være saksbehandler. I kommuner som er så store at de kan ha et team av saksbehandlere, trekkes det fram at en sammensetning av personer med ulik faglig bakgrunn kan gi en tverrfaglig merverdi til saksbehandlingen. Mange av kommunene er ikke store nok til

å ha flere enn én saksbehandler, og da ser det ut til at løsningen på dette er å ha et nettverk med andre roller internt i kommunen eller med samarbeidende etater. Nettverket kan bidra med den kompetansen som saksbehandler mangler, men noen saksbehandlere har også brukt samarbeidet til å tilegne seg både økonomisk, sosialfaglig og kanskje også noe byggteknisk kompetanse, i hvert fall i en slik grad at man anerkjenner at den kompetansen og disse perspektivene er nyttig å ha med i vurderingen av startlånssøknader. Kompetansedeling kan også skje i nettverk mellom saksbehandlere i flere kommuner, eller gjennom kontakt med Husbanken. Flere av saksbehandlerne har god støtte i kommunikasjon på tvers av kommuner, og mange får også god hjelp fra Husbanken når de henvender seg dit.

Saksbehandlere med erfaring fra flere etater ser også ut til å kunne ha fordelen av et bredere perspektiv og å kunne dra nytte av tidligere erfaringer, for eksempel fra barnevern eller arbeid med flyktninger. Felles er det tverrfaglige og tverretatlige perspektivet: å ha oversikt over kommunens ulike virkemidler og over grupper som har særlige behov i den enkelte kommune, hva som fungerer for å nå dem, og at startlån ses som ett av virkemidlene for å bedre deres livssituasjon.

Noen fremhever likevel at det sosialfaglige tankesettet er viktig, og at en bankfaglig tilnærming vil gi for mange avslag. En av de intervjuede saksbehandlerne som tildeler relativt mange lån, stiller seg alltid to spørsmål i vanskelige saker og viser til FNs barnekonvensjon som sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn alle saker:

- *Hva er konsekvensen til familien hvis kommunen ikke hjelper?*
- *Hva er konsekvensen for kommunen hvis de hjelper?*

Vårt inntrykk er at det er lite nytte i startlånordningen som boligsosialt tiltak om det boligsosiale perspektivet er utelatt fra saksbehandlingen. Startlån bør sees som et boligsosialt tiltak, ikke bare et tilbud til de som søker. Dette er særlig basert på intervjuer med kommuner som har gått fra en praksis med lite bruk av ordningen til å bruke startlån som en aktiv del av det boligsosiale arbeidet og i et større velferdsperspektiv. Målet med sistnevnte praksis kan for eksempel være å bedre barns oppvekst eller som del av en oppfølging av utsatte grupper, enten de er sosialt eller økonomisk utsatt, eller begge deler.

For at saksbehandlerne skal kunne utnytte fleksibiliteten og alle virkemidlene i ordningen, er det også viktig at de har trygghet på egen kompetanse, også på de økonomiske sidene ved startlån. Saksbehandlere som er usikre, ser i større grad ut til å velge en forsiktig tilnærming, med mindre oppsøkende virksomhet, mindre veiledning og oppfølging og færre innvilgede søknader.

### **3.3.4 Ledelsesressurser og autonomi**

Vi ser at nærmeste leders arbeidsoppgaver og kompetanseområde kan variere en del, og det samme gjelder hvor involvert denne lederen er i arbeidet med startlån. For noen saksbehandlere er nærmeste leder med og drøfter tildelinger i tillegg til å godkjenne dem. Lederen kan også noen ganger delta i saksbehandlingen. Andre har ledere med en mer strategisk rolle. I noen kommuner er nærmeste leder lite involvert i startlånordningen, og saksbehandlerne knytter i stedet kontakt med annen strategisk ledelse ved behov.

Vi har ikke gått systematisk inn i å definere nærmeste leder og studere dennes rolle, men vi har nok variasjon i materialet til å si at betydningen av nærmeste leder er uklar. For at startlånsordningen skal fungere godt, bør ordningen være solid forankret i både det operative og det strategiske nivået i kommunen. Vi har imidlertid sett minst ett interessant eksempel på at en slik forankring kan være tilstede uten at nærmeste leder må være involvert. Kommunen, som vi vurderer å ha god startlånspraksis, har etablert solid forankring i strategisk ledelse og en velfungerende og aktiv saksbehandling uten å gå via nærmeste leder. Det krever imidlertid at disse saksbehandlerne får delegert myndighet til å arbeide selvstendig. Man kan egentlig si at de leder seg selv i det daglige.

Eksempelen over var en liten kommune, men også i større kommuner må saksbehandlerne kunne jobbe selvstendig i det daglige for å utnytte fleksibiliteten i ordningen på en effektiv måte. Det er tydelig at de saksbehandlerne som strekker seg lengst i å utnytte mulighetene i ordningen, også i stor grad styrer hvordan de jobber, og kan ta mange avgjørelser på egen hånd. De må kunne samarbeide med de enhetene og personene som er relevante for den enkelte sak, og tar ofte direkte kontakt med personer i andre enheter som de vet er tilgjengelige og kan hjelpe. Fullmaktshaver for tildeling bør være tilgjengelig og nær nok på saksbehandlingen til å ha god forståelse for saksbehandlerens vurderinger. I større kommuner med flere saksbehandlere vil fullmaktshaver kunne ha en rolle i å sørge for at like saker behandles likt.

Saksbehandlere med lang erfaring og stor grad av autonomi kan altså være velfungerende uten aktiv ledelse, i hvert fall i små organisasjoner. Men det er samtidig sårbart for endringer. Hvis en erfaren saksbehandler slutter, bør det være en leder som kjenner til hvilken kompetanse som trengs, hvilket nettverk som bør videreføres, og hvilke arbeidsmåter som har blitt brukt. Ved omorganisering og andre endringer av tilgrensede tjenesteområder bør det tilsvarende være noen som ser dette i sammenheng med startlånsordningen og sørger for at endringer blir koordinert. En nærmeste leder som i liten grad kjenner ordningen, kan være en risikabel praksis. Generelt er det også viktig at startlånsordningen har god støtte i organisasjonen, og at den inngår som en del av helheten i det boligsosiale arbeidet. Det krever trolig en forankring i det strategiske nivået.

Leder bør videre ha kontroll på at søknadsbehandlingen følger både startlånsforskriften og annet relevant regelverk. Et eksempel er klagebehandling, som i noen kommuner ikke er hensiktsmessig organisert.

### **3.3.5 Rutiner og verktøy**

Det viktigste verktøyet for saksbehandlerne er saksbehandlingssystemet Startskudd fra Husbanken. Dette omtales gjennomgående som et svært nyttig verktøy. Forslag til endringer går mest på mindre tilpasninger. Et element som ble endret mens vi gjorde vår datainnsamling, var kategoriene for avslag. Enkelte kommuner brukte i stor grad kategorien «Annet». Én kommune beskrev at systemet hadde en del standardspørsmål som ofte ikke passet saken, men som ledet til feil beskrivelse av grunnlaget for avslag. Da var det lettere for saksbehandler å velge «Annet» som kategori. I et senere intervju med en annen kommune var nye avslagsgrunner på plass, og dette ble beskrevet som en forbedring.

Også lokale retningslinjer har vært begrunnet med at det har vært vanskelig for saksbehandlerne å gi avslag. Startlånsforskriften åpner for stor kommunal frihet, både i virkemidler og målgruppe. Dette gir gode muligheter for tilpasning til lokale forhold som boligmarked, demografi og sosiale utfordringer. Det gir også mulighet for lokale prioriteringer. Handlefriheten omtalt i forrige delkapittel gir saksbehandleren nødvendig rom for individuell tilpasning, men kan også virke overveldende. Flere av saksbehandlerne gir uttrykk for at det er for få tydelige føringer, og mange har utarbeidet lokale retningslinjer for å tydeliggjøre lokale vurderinger og prioriteringer. Som beskrevet i delkapittel 2.4 er den vanligste forklaringen på lokale retningslinjer at saksbehandlere mener at de trenger et tydeligere grunnlag for å gi avslag.

Når et kvalifiseringskrav for målgruppen er spesifikt skrevet i lokale retningslinjer, letter det saksbehandlingen både ved at det blir færre søknader fra husholdninger utenfor målgruppen, det blir lettere å begrunne avslag til de som likevel søker, og det blir trolig også færre klagesaker å håndtere. Dette er positivt med tanke på effektivitet og gir mulighet til å konsentrere ressursbruk til saksbehandling og veiledning for de som inngår i målgruppen. Det kan også bidra til større grad av likebehandling. Utfordringen med lokale retningslinjer generelt er at forhold som målgruppe, betjeningsevne og nøktern egnet bolig kan være vanskelig å avgrense med enkle kriterier, og at man derfor utelukker husholdninger som man med fordel kunne ha hjulpet, eller løsninger som kunne vært gunstige i enkeltsaker.

Saksbehandler kan normalt forholde seg til veileder for startlån hvis kommunen ikke har egne retningslinjer, men noen av de mulige virkemidlene i ordningen, og særlig de som pålegger kommunen ekstra kostnader eller risiko, kan det være nødvendig å forankre eksplisitt i kommunen for at de skal bli brukt. Dette gjelder for eksempel å tilby gunstigere rente enn Husbankens rentesats, eller å ikke kreve overkurs ved brudd på fastrente. Det er få kommuner som har rutiner for å bruke disse mulighetene.

Gjeldsregisteret har vært brukt av mange, og er nå i 2023 påkrevd å bruke. Noen av saksbehandlerne påpeker at registeret ikke er komplett, og at det kan dukke opp ukjent gjeld i etterkant.

Flere kommuner har faste tildelingsutvalg som møtes og diskuterer saker. Saksbehandlere forteller at de noen ganger har ulik vurdering av sakene, og at det ikke alltid er åpenbart i forkant at dette var en sak som kunne vurderes ulikt. At man har som rutine å sjekke sakene med flere, kan gi læring og bedre praksis.

### **3.3.6 Samarbeidspartnere**

Som beskrevet i punkt 3.3.4 har mange saksbehandlere stor handlefrihet. Samtidig er de avhengig av samarbeid for å kunne utnytte potensialet i ordningen. Uten mulighet for å ta kontakt med andre personer og få disse involvert i saken, vil startlån fortsatt kunne fungere som en låneordning, men samordningen med andre tjenester vil mangle. Det vil ha betydning både for hvem og hvor mange som får startlån, og det vil ha betydning for andre kommunale tjenester.

For saksbehandler har samarbeid betydning på flere måter. Saksbehandler kan for det første ikke forventes å sitte på all relevant kompetanse, jf. delkapittel 3.3.3, og sakene kan derfor bli bedre utredet ved å knytte til seg annen fagkompetanse. Gjeldsrådgivning, utredning av helsemessige behov og byggetekniske spørsmål kan ha betydning for vurderingen av lånesøknad. Samarbeid

med andre etater kan også utvide virkemidlene kommunen har tilgjengelig, i forbindelse med saker der låntaker ikke evner å betale et avdrag.

For det andre vil mange av brukerne allerede være i kontakt med andre tjenester i kommunen. Forhold som boevne, forventet inntektsutvikling og boligbehov kan bli formidlet til saksbehandlere for startlån og tas med i vurderingen. Startlån kan vurderes opp mot andre sosiale tiltak for å finne beste løsning.

For det tredje vil samarbeid også gjøre at andre tjenester i kommunen blir bedre kjent med startlånsordningen. Det kan bidra til at flere aktuelle låntakere blir identifisert og informert om startlån, og det vil være mer sannsynlig at de som blir videreformidlet fra andre tjenester, faktisk er i målgruppen. Noen saksbehandlere opplever at noen av dem som har blitt henvist fra andre enheter i kommunen, er blitt feilinformert om hva startlån er. Barnevern, ergoterapeut, flyktningkontor og Nav bør vite at startlånsordningen kan være løsningen for noen av dem de er i kontakt med.

Nyttig samarbeid kan ofte være person til person, som gir en fordel med rask kontakt og enkel kommunikasjon. I større kommuner kan det være nødvendig med mer institusjonalisert samarbeid, men det fungerer ofte ikke like fleksibelt. Store kommuner kan ha mer av den nødvendige kompetansen internt i et startlånsteam slik at behovet for samarbeid blir mindre, men dette kan også gi en blindsoner for noe nyttig samarbeid som man får til i mindre kommuner.

### **3.3.7 Boligmarked**

For flere av kommunene vi har snakket med, er det boligmarkedet som er den største hindringen for mer bruk av startlån. Dette kan både handle om boligmarkedet i deres område generelt, eller boligmarkedet for målgruppen spesielt. Høy pris på boliger i kommunen kan legge begrensninger på hvor mange boliger som er tilgjengelige for målgruppen. Startlånssøker må være “fattige nok” til å ha i målgruppen, men “rike nok” til å betjene et høyt lån.

Noen av kommunene har i utgangspunktet et lite boligmarked, andre kommuner kan ha begynt å merke en effekt av mye bruk av startlån de senere årene. Fordi det bare er en del av boligmarkedet som anses som aktuelt for denne gruppen, kan en aktiv utlånspraksis synlig påvirke denne delen av markedet. Få kommuner tildeler noe særlig lån til nybygg (5 prosent av husholdningene fikk utbetalt lån til nybygg, og dette utgjorde 0,3 prosent av de totale utbetalte midlene), og de fleste kommunene er opptatt av at boligen heller ikke må være for dårlig eller kreve mye vedlikehold. Antall nøkterne og egnede boliger kan være begrenset.

Våre intervjuer har foregått i en periode da mange flyktninger har kommet fra Ukraina. Utfordringen med tilgang på boliger har dermed blitt ekstra merkbar, men synliggjør også det som kan være en generell trend hvor stadig større lån kan være nødvendig for å skaffe bolig. Dette er mest aktuelt i områder med svakt boligmarked, hvor kostnaden ved å bygge ligger langt over gjennomsnittsprisen, og det er økonomisk risikabelt å bygge nytt. I andre områder vil trolig startlånet kunne påvirke byggeraten gjennom å gi en mindre økning i prisen på brukte boliger. Det kan påvirke i retning av at flere personer i etableringsfasen velger å bygge i stedet for å kjøpe brukt bolig.

### **3.3.8 Alle ressursene bør være på plass**

Hvis ett av punktene over legger begrensninger på ordningen, kan det påvirke kommunens bruk av øvrige ressurser. Ett eksempel kan være konsekvensen av at det er for få egnede boliger tilgjengelig. Hvis det er få boliger, vil kommunen sannsynligvis ha få utbetalte lån, og effekten kan dermed være at de låner inn en mindre ramme neste år. En annen effekt vi ser tegn til, er at saksbehandlerne gjør grep for å redusere antall søknader eller gjøre det enklere å avvise flere søkere. Et slikt grep kan være å foreslå lokale retningslinjer som tydeligere utelukker noen grupper, for eksempel gjennom krav til botid eller grenser for inntekt og/eller kjøpesum. Det vil heller ikke være motivasjon til å informere om ordningen eller å veilede mulige søkere. Samme effekt kan vi se i kommuner med for liten startlånsramme.

Et annet eksempel kan være manglende kompetanse hos saksbehandler. Manglende kompetanse kan gjøre det vanskelig å se mulighetene i ordningen, søke relevante samarbeidspartnere eller overbevise ledelsen om fordelene ved ordningen. Mangelfull saksbehandling og oppfølging kan i verste fall føre til mislighold og tap til tross for lite bruk av startlån.

## 4. Anbefalinger og tiltak

Mange kommuner har mye å dele når det gjelder konkrete tips om saksbehandling, vurderinger som kan gjøres, tiltak som kan kombineres, og så videre. Mye er for detaljert og situasjonsbe-tinget til at det har vært hensiktsmessig å dekke det fullt ut i denne rapporten. Tilbakemelding-ene tyder på at kunnskapen om slike konkrete og mer spesifikke deler av saksbehandlingspro-essen fint kan utveksles mellom kommunene og Husbanken i nettverkssamlinger og annen kontakt. Fra vår side ser vi for eksempel mange ulike beskrivelser av når man bruker fast eller flytende rente, avdragsfrihet, gjeldsrådgiver m.m., og det er også ulike argumenter for eller mot, så det er vanskelig å si hva som faktisk er god eller mindre god praksis på dette detaljnivået. Vårt råd må i så måte begrense seg til at saksbehandlerne og andre som utvikler startlånspraksi-sen, bør ha bevisste tanker om de ulike sidene ved egen praksis og bruke nettverkssamlinger og andre kommuner til å utfordre sin forståelse.

For at råd om praksis fra Husbanken og andre kommuner skal være nyttige, må man ha en rime-lig felles forståelse av formålet med ordningen. Forståelsen av ordningen som ett av flere bolig-sosiale tiltak, må være forankret hos saksbehandler og saksbehandlerens kommune før kompe-tansedeling mellom kommuner kan få full effekt. For eksempel vil et råd om å legge midlertidig inntekt til grunn for betjeningsevne, ikke tas imot av en saksbehandler som mener at kommunen ikke bør ta særlig mer risiko enn en ordinær bank. Tips om hvordan man hjelper flere til å søke, vil ha liten effekt for en saksbehandler som allerede avviser søknader på grunn av manglende startlånsmidler. God praksis må derfor begynne med en forståelse av ordningens potensial og hvem som kan ha nytte av den. Det er her den store forskjellen mellom kommunene ligger.

Nedenfor gir vi noen anbefalinger til kommunene om tiltak for å få en bedre praksis, og vi gir noen anbefalinger til Husbanken om hvordan de kan støtte kommunene i dette arbeidet. Ingen av tiltakene vil enkeltvis flytte kommuner fra svak startlånspraksis til god startlånspraksis, men vil være elementer i en prosess.

### 4.1 Anbefalinger til kommunene for god praksis

---

Basert på listen med nødvendige ressurser og hvordan vi ser at praksis varierer mellom kommu-nene, vil vi fremheve følgende anbefalinger for hvordan man kan jobbe med å legge til rette for god praksis:

#### **Forankring i kommunen – boligsosial plan**

God praksis er avhengig av at ordningen er forankret hos de som har ansvaret for at saksbehand-ler har de rette ressursene på plass. Dette er viktig for startlånspott, tilskuddspott, ressurser til saksbehandling og annen tilrettelegging som kommunen kan gjøre. Kommunene bør oppfordres til å ha en oppdatert boligsosial plan. Å utarbeide en boligsosial plan kan være et godt virkemid-del for å kartlegge behov og muligheter for boligsosialt arbeid, og å synliggjøre dette overfor kommunestyre og strategisk ledelse. Det vil også hjelpe saksbehandlere å identifisere bruksom-rådene for startlån som tiltak. Vurderingen av kommunene i delkapittel 2.6 tyder ikke på at det å

ha en boligsosial plan automatisk gir en god saksbehandling, og planen må kombineres med god kunnskap om startlånsordningen. Det varierer mellom kommunene hvilke målgrupper som fanges opp, og som vurderes som aktuelle for startlån. Arbeidet med en slik plan bør derfor inkludere store deler av kommunens tjenesteapparat.

### **Finn løsninger for små boligmarkeder – boligplan**

For mange kommuner, særlig i distriktene, er mangelen på egnede boliger en utfordring for bruken av startlån, jf. omtalen av boligmarkedet som en av saksbehandlers ressurser i delkapittel 3.3.7. Ofte vil også leiemarkedet fungere minst like dårlig, slik at behovet for startlån er stort. Det boligsosiale bør derfor sees i sammenheng med generell boligstrategi i kommunen og integreres i en helhetlig boligplan. Samarbeid med private utviklere om leie-til-eie og andre løsninger kan gi flere positive effekter. I en generell boligplan kan man også løfte fram mulighetene som ligger i bestemmelsen om at kommunen kan gi startlån hvis boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet.

### **Sørg for nok saksbehandlingskapasitet**

Som vi har beskrevet, kan kommunen og saksbehandler gjøre mye eller lite ut av startlånsordningen. Vi ser klare fordeler i at saksbehandler har en aktiv rolle og en praksis som strekker seg utover ren saksbehandling av søknad om startlån, og de fleste av våre råd peker også i den retningen. Dette krever saksbehandlingsressurser, jf. delkapittel 3.3.3, men det gir også et vesentlig løft til kommunens boligsosiale arbeid som kan være vanskeligere og dyrere å få til gjennom bruk av andre sosiale tiltak. Det kan også være at det på sikt avlastar andre deler av kommunen.

### **Utforsk nytten av samarbeid på tvers av tjenester**

Kommunene bør oppfordres til å legge til rette for samarbeid mellom saksbehandlere på startlån og andre kommunale tjenester, jf. omtalen av samarbeidspartnere som en viktig ressurs i delkapittel 3.3.6. I små kommuner er dette særlig viktig for å få bredde i kompetanse. Her er det ofte mindre tilrettelegginger som skal til for å få til samarbeid enn i større kommuner, men det kan også være mer personavhengig hvilke samarbeid man får til å fungere. I større kommuner har man mulighet til å ha bredere kompetanse innad i et startlånsteam eller boligkontor, men samtidig kan dette skape blindsoner for nyttige samarbeid med andre tjenester. Mange av de som er aktuelle for startlån, har også behov for andre kommunale tjenester, og i en del tilfeller kan det være en fordel å se disse i sammenheng. Samarbeid på tvers kan også gjøre nettet for å fange opp sårbare personer mer finmasket, slik at man vet at andre tjenester stiller opp hvis en startlåns søker havner i en vanskelig livssituasjon som gjør betaling av avdrag vanskelig. Det er ikke uvesentlig hvor i kommunens organisasjon man plasserer startlånet, men saksbehandlerne bør uansett ha kontakter utenfor egen enhet.

### **Bruk virkemidlene i ordningen**

Mange kommuner bruker alle virkemidlene i ordningen. Noen har argumenter for ikke å bruke enkelte virkemidler, som fastrente, 50 års nedbetalingstid, lån over et visst beløp og så videre. Det kan være argumenter for å bruke virkemidlene sjelden, men saksbehandler bør søke erfaringer og informasjon om i hvilke situasjoner slike virkemidler kan være særlig nyttige. Det er

viktig at saksbehandler gis lederstøtte og autonomi til å bruke alle virkemidlene og tilpasse disse individuelt for å hjelpe den enkelte startlånssøker, jf. delkapittel 3.3.4. Rutiner og verktøy for saksbehandling (3.3.5) bør legges til rette både for individuelt tilpasset saksbehandling og for likebehandling av like saker.

Muligheten for å droppe over- og underkurs ved fastrente, og muligheten for å gi lavere rente, er tiltak som påfører kommunen kostnader og risiko, og brukes i liten grad. For at slike virkemidler skal kunne brukes, må de trolig forankres i kommunen på en måte som formelt gjør det til en del av verktøykassen, jf. delkapittel 3.3.5.

### **Tilpass tiltakene til kommunestørrelse**

I små kommuner der det gjerne er en enkelt saksbehandler, ligger gjerne sårbarheten i saksbehandlingen i at saksbehandlingen er personavhengig, og hvis den ene personen slutter, forsvinner all kunnskapen om startlån i kommunen. I slike tilfeller bør kommunen etterstrebe å gjøre organiseringen rundt bedre forankret, enten det er å ha minst en person til som kjenner ordningen godt, eller en som kan være sparringspartner for saksbehandler. Ordningen må ha forankring i form av samarbeid på tvers av tjenester eller for eksempel en boligsosial plan.

For større kommuner med et boligteam vil denne sårbarheten være mindre, fordi det ofte er flere saksbehandlere som jobber sammen. Her vil imidlertid utfordringen kunne være å oppnå nok fleksibilitet og tilpasning i møte med enkeltsøknader. Her bør kommunene utfordres på hvilke muligheter som ligger i ordningen, og de bør ha større samhandling med andre etater for å kunne tilpasse vedtaket til den enkelte søker.

### **Strek saksbehandlingsprosessen**

Kommuner bør etterstrebe å strekke saksbehandlingsprosessen i begge ender, det vil si å aktivt jobbe for å gi informasjon til potensielle startlånstakere i forkant av søknad og å følge låntakere godt opp i etterkant av innvilget lån (jmfør kapittel 3.2). Informasjon bør spres både direkte til prioriterte grupper og til andre kommunale aktører som kommer i kontakt med prioriterte grupper. Støtte til å få økonomien på plass i forkant av en søknad eller til å finne en egnet bolig i kjøpsprosessen kan også være en måte å strekke saksbehandlingsprosessen. I etterkant av innvilget lån vil det være heldig at saksbehandler følger låntakere opp aktivt. Saksbehandlere bør oppfordre låntaker til å ta kontakt med saksbehandler før manglende betaling går til inkasso, eller kanskje til og med før personen ikke evner å betale lånet. Saksbehandler kan også aktivt søke informasjon om ubetalte krav. Dette krever tilstrekkelig saksbehandlingsressurser, jf. delkapittel 3.3.3 og et nettverk av samarbeidspartnere, jf. delkapittel 3.3.6. Det er også naturlig at det formaliseres rutiner for slik oppfølging, jf. delkapittel 3.3.5.

### **Sørg for tilstrekkelig med midler**

Delkapittel 3.3.1 og 3.3.2 beskriver betydningen av tilstrekkelige startlånsmidler og tilskuddsmidler. For liten startlånspott kan i en del kommuner føre til at søknader som i prinsippet bør innvilges, likevel ikke blir innvilget fordi andre grupper prioriteres foran.

En tilstrekkelig kommunal tilskuddspott gjør det enklere både å tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse (tilskudd til tilpasning) og til å gi en ekstra økonomisk dytt til personer

som nesten har nok midler til å få innvilget en søknad. Her kan kommuner vurdere om det er rom for å øke den kommunale tilskuddspotten.

## 4.2 Anbefalinger til Husbanken

---

Husbanken har i dag kontakt med kommunene både på strategisk og operativt nivå. Dette arbeidet bør videreføres. Vi vil særlig fremheve følgende punkter:

### **Oppretthold arbeidet med kompetansedeling i nettverk av saksbehandlere**

Saksbehandlernes kompetanse på startlånsordningen er avgjørende for praktiseringen av ordningen, jf. delkapittel 3.3.3. Saksbehandlerne vil ha behov for arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling. Flere av kommunene vi har snakket med, har i løpet av de siste årene hatt skifte av saksbehandler som har behov for mye påfyll av kompetanse og inspirasjon. Noen mer erfarne saksbehandlere har også fått en ny arbeidshverdag med bedre forankring av ordningen i kommunen og nye muligheter for å utvikle en bedre praksis. Andre igjen kan ha nytte av å se hvordan andre kommuner jobber for bedre å kunne jobbe med forankringen i egen kommune. I kommuner med lite saksbehandlingsressurser avsatt til startlånsordningen, vil økonomi hindre deltakelse på samlinger. Både digitale samlinger, reisestøtte eller at Husbanken reiser til kommunene det gjelder, vil kunne gjøre det enklere for flere å delta på kompetansehevingstiltak. Eggen m.fl. (2023) anbefaler også bedre informasjonsdeling på tvers av kommuner.

Små kommuner vil ha nytte av å snakke både med nabokommuner i samme størrelsesorden og kommuner som er større og har en mer etablert praksis. For større kommuner vil det kunne være vel så nyttig å dele erfaringer med kommuner som er av relativt lik størrelse, selv om de ligger geografisk langt fra hverandre. Digitale samlinger kan bidra til at slike kommuner finner gode diskusjonspartnere.

### **Heve kompetanse også i behandlende utvalg**

I noen saker er det ikke bare saksbehandlerne som vurderer en søknad. I en del kommuner er det et utvalg som har siste ordet når det gjelder vedtak i startlånssaker, eller som står for behandlingen av klager på vedtak. I begge tilfeller vil en kompetanseheving av utvalgsmedlemmer på startlånsordningens formål, muligheter og begrensninger kunne bidra til en mer enhetlig behandling av startlånssøknader i kommunene.

### **Oppretthold jobbing mot strategisk ledelse og politikere**

Noen av kommunene vi har snakket med, har fortalt at informasjon fra Husbanken til kommunestyret har vært avgjørende for en endring av kommunens bruk av startlån. For de kommunene som i liten grad bruker startlån, vil det være nødvendig å informere strategisk ledelse og politikere om mulighetene i ordningen og hvilke ressurser som må være på plass for saksbehandleren, jf. alle punktene i delkapittel 3.3. Å forankre startlånsordningen som et *virkemiddel* for å jobbe med vanskeligstilte på boligmarkedet, heller enn som et *tilbud* til innbyggerne, er en del av dette.

# Referanser

Astrup, K., Monkerud, L. C. & Aarland, K. (2019). Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen, NIBR-rapport 2019:3. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Astrup, K. C., Monkerud, L., Ruud, M. E., Barlindhaug, R. & Aarland, K. (2014). Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen, NIBR-rapport 2014:27. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E. & Aarland, K. (2015). Kommunenes praktisering av startlånsordningen - effekter av den nye forskriften, NIBR-rapport 2015:27. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo S. W. & Weetsberg, N. B. (2017). Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler, Vista-rapport 2017/20. Oslo: Vista Analyse.

Epland og Normann (2021): 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Statistisk sentralbyrå, 2021. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

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., Nygaard, M. O., Bråthen, A., Løyland, H. I., Asphaug, L. & Asphjell, M. K. (2020). Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie., Oslo Economics rapport: 2020-386-1060. Oslo: Oslo Economics.

Holt, E. & Syvertsen, T. (2021). Vanskeligstilte barnefamiliers vei til egen eid bolig: Innovativ bruk av startlån i det boligsosiale arbeidet. Tidsskrift for boligforskning, 4 (1): 75-86.

Husbanken (2023a): Husbankens statistikkbank for startlån. <https://statistikk.husbanken.no/lan/startlan>. Lest 14.02.2023

Husbanken (2023b): Husbankens veileder for startlån. <https://www.husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/> Lest 14.02.2023.

Husbanken (2022): Årsrapport 2021. Alle skal bo godt og trygt. Husbanken, 2022.

Husbanken (2018): Programbeskrivelse. Husbankens kommuneprogram 2016-2020. Husbanken. [file:///C:/Users/svral/Downloads/Husbankens%20kommuneprogram%202016\\_2020.pdf](file:///C:/Users/svral/Downloads/Husbankens%20kommuneprogram%202016_2020.pdf)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023): Tildelingsbrev 2023 – Husbanken. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/tildelingsbrev-2023-husbanken.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024).

Lunder, T. E. (2016): Between centralized and decentralized welfare policy: Have national guidelines constrained the influence of local preferences? *European Journal of Political Economy*. 41, s. 1-13.

Meld. St. 17. (2012-2013). Byggje – bu – leve Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar. Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet.

Monkerud, L., Astrup, K. & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet- en kapabilitetstilnærming., NIBR-rapport 2018:18: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Monkerud, L. C. & Astrup, K. C. (2022) Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlansordningen. *Tidsskrift for boligforskning*, 5 (1): 19-37.

Møller, G., Madsen, L., Haukelien, H. (2021). Individuell boligplan (IBP) i Sandefjord kommune. Telemarksforsking. Rapport nr. 558.

Oslo Economics. (2023) Enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet. OE-rapport 2022-120. Oslo: Oslo Economics.

Proba samfunnsanalyse. (2012). Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån, Proba-rapport nr 2012-07. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Eggen, F. W., E. C. Bjørn, M. M. Frisell og I. F. Gunstad (2023): Konsekvenser av stigende rente for Startlansmottakere. Rapport 1-2023, Samfunnsøkonomisk analyse AS.

# Vedlegg

## Satser for levekostnader

### Gjeldsordningens livsoppholdssatser per 1. juli 2022<sup>13</sup>

| Livsoppholdssatser:                      | Kr pr. mnd. |
|------------------------------------------|-------------|
| Enslig skyldner                          | 9 758       |
| Gift/samboende skyldner                  | 8 263       |
| Skyldner som forsørger ektefelle/samboer | 16 526      |
| Barnetillegg:                            |             |
| Barn 0-5 år                              | 3 123       |
| Barn 6-10 år                             | 4 142       |
| Barn 11 år eller mer                     | 5 230       |

### Sifos referansebudsjett<sup>14</sup> per august 2022. Eksempler

|                                                                                   | Kr pr. mnd. |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Enslig skyldner i alderen 31-50 uten bil                                          | 11 084      |
| Samboende kvinne og mann i alderen 31-50 år uten bil                              | 19 188      |
| Barnefamilier:                                                                    |             |
| Enslig kvinne med 1 barn på 3 år                                                  | 17 861      |
| Samboende kvinne og mann med barn på 3 år som går i barnehage                     | 23 028      |
| Samboende kvinne og mann med barn (kvinne) på 6-9 år som har deltids plass på SFO | 24 045      |
| Samboende kvinne og mann med barn (kvinne) på 14-17 år                            | 26 185      |

---

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/forbruker/gjeldsordning/livsoppholdssatser/id691824/>

<sup>14</sup> <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>

**Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser for utmåling av livsopphold, per 1. mars 2022<sup>15</sup>**

|                                 | Kr pr. mnd. |
|---------------------------------|-------------|
| Enslig uten barn                | 8 260       |
| Ektepar/samboere                | 13 820      |
| Person som deler husholdning    | 6 910       |
| Hjemmeboende ungdom under 25 år | 6 340       |
| Barn 0-5 år                     | 3 490       |
| Barn 6-10 år                    | 4 250       |
| Barn 11-17 år                   | 5 230       |

**Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold, satser per 1. september 2022<sup>16</sup>.**

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| Enslige               | 6 650  |
| Ektepar/samboere      | 11 150 |
| Person i bofellesskap | 5 600  |
| Barn 0-5 år           | 3 250  |
| Barn 6-10 år          | 3 350  |
| Barn 11-17 år         | 4 400  |

---

<sup>15</sup> <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/bolig-og-sosiale-tjenester/okonomisk-stotte-og-radgivning/sosialhjelp/okonomisk-sosialhjelp>

<sup>16</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2022/id2925394/>

# Spørreskjema

**Hvem er det som vanligvis behandler søknader om startlån i deres kommune?**

- (2) ☐ En enkelt saksbehandler
- (3) ☐ Tildelingsutvalg
- (4) ☐ Boligkontor
- (5) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Hvilken avdeling i kommunen har ansvaret for startlånsordningen?**

\_\_\_\_\_

**Har det vært organisatoriske endringer i behandlingen av startlån de siste årene?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Hvilke grupper er det som vanligvis søker om startlån i deres kommune? (Flere svar mulig)**

- (10) ☐ Enslige med barn
- (2) ☐ Flyktninger
- (3) ☐ Unge nyetablerere
- (4) ☐ To voksne med barn
- (5) ☐ Venner som ønsker å kjøpe sammen
- (6) ☐ Flere generasjoner sammen
- (7) ☐ Personer med funksjonsnedsettelse eller helseutfordringer
- (8) ☐ Personer med ønsket kompetanse som kommunen ønsker å tiltrekke seg eller beholde
- (9) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Hvilke grupper er det som vanligvis får gjennomslag for søknaden? (Flere svar mulig)**

- (1) ☐ Enslige med barn
- (2) ☐ Flyktninger
- (3) ☐ Unge nyetablerere
- (4) ☐ To voksne med barn
- (5) ☐ Venner som ønsker å kjøpe sammen
- (6) ☐ Flere generasjoner sammen
- (7) ☐ Personer med funksjonsnedsettelse eller helseutfordringer
- (8) ☐ Personer med ønsket kompetanse som kommunen ønsker å tiltrekke seg eller beholde
- (9) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Hvordan informerer kommunen om at ordningen finnes til potensielle søkere? (flere svar mulig)**

- (1) ☐ På kommunens hjemmeside
- (2) ☐ Informasjonsmøter
- (3) ☐ Oppsøkende virksomhet
- (4) ☐ Ved direkte henvendelse til saksbehandler(e)
- (5) ☐ På andre måter, beskriv \_\_\_\_\_

**Hvordan kommer søkere vanligvis i kontakt med kommunen for første gang når de søker om startlån? (flere svar mulig)**

- (1) ☐ Ved at de sender inn søknad
- (2) ☐ Direkte henvendelse på telefon eller e-post
- (5) ☐ Via andre etater i kommunen
- (4) ☐ På andre måter, beskriv \_\_\_\_\_

**I hvilken grad samarbeider saksbehandler med andre aktører/tilstøtende tjenestetilbud om boligsosiale tiltak?**

- (1) ☐ I stor grad
- (2) ☐ Til en viss grad
- (3) ☐ I liten grad
- (4) ☐ Ikke i det hele tatt

**Hvilke aktører samarbeider saksbehandler med i startlånssaker? (flere svar mulig)**

- (1) ☐ Boligkontoret
- (2) ☐ Tildelingskontor
- (3) ☐ Eiendomskontoret
- (4) ☐ NAV
- (5) ☐ Planavdelingen
- (6) ☐ Økonomiavdelingen
- (7) ☐ Gjeldsrådgivere
- (8) ☐ Barnevernet
- (9) ☐ Hjemmetjenesten
- (10) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Blir søkere til Startlånsordningen henvist til andre boligsosiale ordninger hvis startlånsordningen ikke passer for dem?**

- (1) ☐ Ja, i de fleste tilfeller
- (3) ☐ Ja, i noen tilfeller
- (2) ☐ Nei

**Gir saksbehandler søkere råd og veiledning i forkant av at søknaden sendes?**

- (1) ☐ Ja, i de fleste tilfeller
- (4) ☐ Ja, i noen tilfeller
- (2) ☐ Nei

**Hender det at potensielle søkere blir frarådet å søke om startlån før de sender søknad?**

- (1) ☐ Ja  
(2) ☐ Nei

**Har kommunen egne retningslinjer for startlån?**

- (1) ☐ Ja  
(2) ☐ Nei

Hva slags retningslinjer er dette?

**Beskriv retningslinjene**

---

---

---

---

---

---

**Her kan du laste opp filer som beskriver retningslinjene**



**Når ble gjeldende retningslinjer innført?**

---

**Har retningslinjene blitt oppdatert etter at forskriften for startlån ble endret i 2014?**

- (1) ☐ Ja  
(2) ☐ Nei

**Samler kommunene inn dokumentasjon/informasjon utover det som samles inn i det standardiserte søknadsskjemaet til Husbanken?**

- (2) ☐ Ja  
(3) ☐ Nei

**Hva slags dokumentasjon er dette?**

---

---

---

**I hvilken grad støtter saksbehandler seg på Husbankens veileder i behandlingen av enkeltsaker?**

- (1) ☐ I stor grad
- (2) ☐ Til en viss grad
- (3) ☐ I liten grad
- (4) ☐ Ikke i det hele tatt

**Hender det at saksbehandlere søker råd hos Husbankens regionkontor/Husbanken sentralt i forbindelse med enkeltsaker eller mer overordnede spørsmål? (flere svar mulig)**

- (4) ☐ Ja, i enkeltsaker
- (2) ☐ Ja, for mer overordnede spørsmål
- (3) ☐ Nei

**Hender det at saksbehandlere søker råd hos andre kommuner i forbindelse med enkeltsaker eller mer overordnede spørsmål? (flere svar mulig)**

- (4) ☐ Ja, i enkeltsaker
- (2) ☐ Ja, for mer overordnede spørsmål
- (3) ☐ Nei

**Hva er vanlig saksbehandlingstid på startlånssøknader?**

---

---

**Hender det at kommunen bistår søker i kjøp av bolig, for eksempel ved å gi råd?**

- (1) ☐ Ja, i de fleste tilfeller
- (2) ☐ Ja, i noen tilfeller
- (3) ☐ Nei

**Tilbyr dere søkere fast eller flytende rente, eller begge deler?**

- (1) ☐ Fast
- (2) ☐ Flytende
- (3) ☐ Begge deler

**Hvor lang nedbetalingstid settes vanligvis for lån?**

- (1) ☐ 10-20 år
- (2) ☐ 21-30 år
- (3) ☐ 31-40 år
- (4) ☐ 41-50 år
- (5) ☐ Varierer fra sak til sak

**Hender det at kommunene gir tilskudd i tillegg til startlån?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Hender det at kommunen gir startlån som toppfinansiering?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Ifølge Husbankens retningslinjer kan kommuner ta inntil 0,25 prosent rentepåslag for å dekke administrative kostnader. Praktiserer kommunen et slikt påslag?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Hvor mange prosent utgjør påslaget?**

\_\_\_\_\_

**Hender det at kommunen utsteder finansieringsbevis som ikke benyttes?**

- (1) ☐ Ja, i de fleste tilfeller
- (2) ☐ Ja, i noen tilfeller
- (3) ☐ Nei

**Hva er de vanligste grunnene for avslag? (flere svar mulig)**

- (1) ☐ Anses ikke som økonomisk vanskeligstilt
- (2) ☐ Betalingsanmerkninger
- (3) ☐ For dyr bolig
- (4) ☐ Husstanden kan selv finansiere tilpasningen
- (5) ☐ Husstanden kan selv finansiere utbedringen
- (6) ☐ Ikke eldre som vil behøve fremtidig tilrettelegging
- (7) ☐ Ikke funksjonshemning som krever tilpasning
- (8) ☐ Kommunen har ikke startlånsmidler
- (9) ☐ Kommunen har ikke tilskuddsmidler
- (10) ☐ Manglende betjeningsevne
- (11) ☐ Uegnet bolig
- (12) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Hvem vurderer klager fra søkere som har fått søknaden om startlån avslått?**

- (1) ☐ Saksbehandler
- (2) ☐ Tildelingsutvalg
- (3) ☐ Boligkontor
- (4) ☐ Politisk ledelse
- (5) ☐ Annet, beskriv \_\_\_\_\_

**Har kommunen opplevd mislighold av startlån gitt av kommunen de siste 5 årene?**

- (1) ☐ Ja, i de fleste tilfeller
- (4) ☐ Ja, i noen tilfeller
- (2) ☐ Nei

**Har kommunen hatt saker der mislighold har endt med tvangssalg?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Har kommunen hatt saker der mislighold har endt med at kommunen har opplevd økonomisk tap?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**Hvor mye søkte dere om i lån fra Husbanken i 2022?**

\_\_\_\_\_

**Hvor ofte skjer det at kommunen «går tom» for midler før utløpet av året?**

- (1) ☐ Hvert år
- (2) ☐ Ca annethvert år
- (3) ☐ Sjeldnere
- (4) ☐ Aldri

**Benytter kommunen seg av muligheten for «reutlån»?**

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

**For å få innblikk i hvilke vurderinger dere gjør i en saksbehandlingsprosess har vi satt opp to fiktive saker.**

**Hvilke vurderinger ville deres kommune gjort i disse to sakene?**

Case 1: Søkere er ekteparet Ahmed og Noor på 37 og 35 år. De har tre barn på 1, 5 og 7 år. Ahmed jobber 100 % som taxisjåfør. Han har fast inntekt, men den varierer fra måned til måned. Noor deltar på introduksjonsprogrammet og mottar introduksjonsstønad. Familien bor i en kommunal bolig. De vil gjerne kjøpe en egen bolig for å få et stabilt og godt boforhold for hele familien. De får ikke lån i banken.

**Kan de få startlån og hva skal til for at de skal få det? Hvorfor kan de /hvorfor kan de ikke få startlån?**

---

---

---

---

---

---

**Hva slags praksis har kommunen har vedrørende midlertidig inntekt, som introduksjonsstønad, arbeidsavklaringspenger m.m?**

---

---

---

---

---

---

Case 2: Geir har vært skogsarbeider i mange år, men etter en arbeidsulykke for 2 år siden ble han sittende i rullestol. Geir bor hjemme hos moren sin etter ulykken, klarer seg fint i hverdagen og ønsker å bo i egen bolig. Geir mottar arbeidsavklaringspenger, men har dessverre ikke noe egenkapital, så det er vanskelig å få lån. Han har også noe gjeld fra tidligere forhold på ca 50 000 kr og har også tidligere hatt noen betalingsanmerkninger som nå er borte.

**Kan Geir få startlån og hva skal til for at han kan få det? Hvorfor kan han /hvorfor kan han ikke få startlån?**

---

---

---

---

---

---

**Hva er praksisen i kommunen når søker har litt gjeld fra før? I hvor stor grad samarbeides det med gjeldsrågeber i Nav i slike saker?**

---

---

---

---

---

**I hvor stor grad bruker kommunen fleksibiliteten i nedbetalingsvilkårene (som for eksempel 50 års nedbetalingstid, fastrente, avdragsfrihet) i en slik sak?**

---

---

---

---

---