



Evaluering av Nasjonal strategi - Bolig for velferd

Delrapport 1 av 2

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om NIBR

NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkefelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. Vi har omfattende erfaring med gjennomføring av evaluering av offentlig virksomhet. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.

Evaluering av Nasjonal strategi - Bolig for velferd /nummer 2020_42

© Oslo Economics, 1. juli 2020

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com



Innhold

Sammendrag	4
Bolig for velferd: målsetninger og målgrupper	4
Utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid og resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet	5
Anbefalinger til videre politikkutforming og tiltak	6
1. Oppdrag og metode	7
1.1 Problemstillinger	7
1.2 Metode og informasjons- grunnlag	7
1.3 Rapportstruktur	11
2. Nasjonal strategi - Bolig for velferd	12
2.1 Bakgrunn for strategien	12
2.2 Boligsosialt arbeid	12
2.3 Målgrupper	15
2.4 Handlingsplaner og tiltak	16
3. Situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet	17
3.1 Hovedmål 1: Alle skal ha et trygt sted å bo	17
3.2 Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	30
3.3 Oppsummering	34
4. Boligsosialt arbeid i tre kommuner: Drammen, Sandnes og Oslo (bydel Stovner)	36
4.1 Beskrivelse av casekommunene	36
4.2 Drammen	37
4.3 Sandnes	40
4.4 Oslo – bydel Stovner	42
4.5 Oppsummering	46
5. Kommunenes boligsosiale arbeid	49
5.1 Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv overfor vanskeligstilte på boligmarkedet	49
5.2 Oppsummering	65
6. Oppsummering og samlet vurdering	66
6.1 Resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet	66
6.2 Utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid	66
6.3 Hva slags betydning har Bolig for velferd hatt for kommunene og de vanskeligstilte på boligmarkedet?	67
6.4 Anbefalinger til videre politikkutforming og tiltak	69
7. Referanser	70

Sammendrag

Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014-2020 skal samle og målrette den offentlige innsatsen slik at flere får et godt sted å bo. Strategien skal bidra til at kommunene møter en mer samordnet stat og får bedre rammebetingelser i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er seks departementer som er ansvarlige for strategien: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Oslo Economics og OsloMet ved NIBR har fått i oppdrag fra Husbanken å gjennomføre en evaluering av strategien. Denne rapporten er den første av to leveranser som evaluerer måloppnåelsen for den nasjonale strategien på vegne av Husbanken.

Evalueringen av Bolig for velferd skal vurdere tre problemstillinger:

1. Får vanskeligstilte på boligmarkedet bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd? Evalueringen gir en vurdering av resultater under mål- og innsatsområder (herunder resultatmål for barn og unge), og belyser i hvilken grad Bolig for velferd har påvirket disse.
2. Hvordan har kommunenes boligsosiale arbeid utviklet seg fra før Bolig for velferd og frem til i dag? Hva har blitt bedre, og hva er utfordrende? Vurderingen av kommunenes arbeid ser blant annet hen til de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid, og relevansen av disse.
3. I hvilken grad har statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet, herunder Veiviseren.no, bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid?

Det er de *to første* av problemstillingene ovenfor som besvares i denne rapporten. Den siste problemstillingen vil vurderes i en egen delrapport som leveres i løpet av andre halvdel av 2020. Informasjonsinnsamlingen i første del av prosjektet har bestått av dybdeintervjuer med ansatte i kommuner, en spørreundersøkelse rettet mot representanter for kommunene og en mer dyptgående analyse av det boligsosiale arbeidet i tre utvalgte kommuner; Oslo (bydel Stovner), Drammen og Sandnes. I tillegg har vi basert oss på de historiske status-, avviks- og resultatrapportene for Bolig for velferd, tidligere gjennomførte kommune- og brukerundersøkelser, tilgjengelig statistikk for det boligsosiale området (SSB/Kostra) og annen relevant forskning og litteratur.

Bolig for velferd: målsetninger og målgrupper

Boligsosialt arbeid handler både om å fremskaffe egnede boliger i gode bomiljø for vanskeligstilte husstander og å gi tjenester som kan hjelpe vanskeligstilte til å mestre boforholdet. Bredt definert er vanskeligstilte på boligmarkedet personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende boposisjon på egen hånd. Årsakene til at husholdninger, inkludert enkeltpersoner, har problemer på boligmarkedet er sammensatte, og det er problematisk å definere og avgrense gruppen og omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorsen (2017); Monkerud og Astrup (2020); Aarland (2011)). Bolig for velferd legger i strategien til grunn at om lag 150 000 personer i Norge er vanskeligstilte på boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Strategiens hovedmålsetninger er at alle skal ha et trygt sted å bo, at alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Ettersom bredden i sammensetningen av vanskeligstilte på boligmarkedet er stor, krever det at kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å realisere målene i strategien.

Bolig for velferd peker ut noen prioriterte målgrupper for det boligsosiale arbeidet. En av gruppene er bostedsløse barnefamilier og barnefamilier med usikre leiekontrakter og/eller dårlige boforhold. Denne gruppen inkluderer barn og barnefamilier i asylmottak. En annen gruppe er unge bostedsløse personer i alderen 18 til 25 år. Andre grupper som er omtalt i Bolig for velferd og målgrupper for det boligsosiale arbeidet er personer med nedsatt funksjonsevne og personer med utviklingshemming. Alle som er bostedsløse, og særlig langvarig bostedsløse, med behov for tjenester er definert under målgruppen for det boligsosiale arbeidet. Personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er særlig overrepresentert blant bostedsløse.

Utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid og resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet

Vår evaluering tyder på at det har vært en positiv utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid på flere områder, og at det på flere områder også er tegn til forbedring i målgruppenes situasjon.

Våre funn viser at barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere. Bruken av midlertidige botilbud er redusert, og en større andel av barnefamilier får hjelp til å kjøpe bolig gjennom bruk av startlån. Samtidig har det i liten grad vært en bedring i bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger i løpet av strategiperioden.

Videre viser evalueringen at situasjonen for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser generelt er bedret i løpet av strategiperioden. Et flertall av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser bor i tilfredsstillende bomiljø, selv om det ikke har vært en vesentlig endring i andelen tjenestemottakere som bor i en permanent og tilfredsstillende bolig. Det synes særlig som at kommunenes innsats har bidratt til mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i den store økningen i antall ACT og FACT-team, samt i utviklingen i antall årsverk i psykisk helse og rus for voksne.

For unge vanskeligstilte tilsier tilgjengelig statistikk at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud for denne gruppen, men det er usikkerhet knyttet til statistikken, og dermed ikke grunnlag for å konkludere med at situasjonen for unge vanskeligstilte er forverret i løpet av strategiperioden. Flere kommuner observerer at unge med hjelpebehov, inkludert hjelp til å skaffe seg bolig, er en gruppe som blir mer synlig.

Vår spørreundersøkelse til kommunene tyder på at det i løpet av strategiperioden har vært en positiv utvikling i mange kommuners arbeid med boligsosiale utfordringer. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom styrket forankring av det boligsosiale feltet på ledelsesnivå i kommunen, økt kompetanse og bedret samarbeid mellom ulike enheter og fagområder om boliger og oppfølgningstjenester. Samtidig er det fremdeles et vesentlig forbedringspotensial på områdene brukermedvirkning, innovasjon og utvikling og organiseringen av kommunenes boligsosiale arbeid. Større kommuner er generelt mer positive enn små kommuner i sine vurderinger av kommunens boligsosiale arbeid i dag og utvikling i arbeidet over tid enn de mindre kommunene. De opplever også at de i større grad lykkes med å bedre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Omfanget av boligsosiale utfordringer og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er større blant disse kommunene, og det boligsosiale arbeidet oppleves som mer relevant.

Våre funn tyder på at forankring av det boligsosiale feltet på ledelsesnivå i kommunene kanskje er den viktigste forutsetningen for å bedre bosituasjonen for de ulike målgruppene og særlig for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser og andre med sammensatte levekårsutfordringer. For eksempel er det behov for at helhetlige planleggingsprosesser i kommunene også sørger for at det etableres boliger til personer som krever et tilpasset botilbud, og som ikke ønsker eller som har problemer med å bo i ordinær kommunal bolig eller i et privat leieforhold.

Parallelt med Bolig for velferd er det gjennomført en rekke andre nasjonale satsinger som til dels retter seg mot de samme målgruppene og som til dels har de samme målsetningene. Det er derfor krevende å isolere effektene av de ulike satsingene fra hverandre. Trolig har de ulike satsingene i sum bidratt til å styrke kommunenes oppfølging og tjenestetilbud til de ulike målgruppene. Strategier som Opptrappingsplanen for rusfeltet 2015-2020 har medvirket til at kommunene har en mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Også i andre nasjonale strategier er boliger til vanskeligstilte et høyt prioritert område. Det store antallet av statlige satsninger med grenseflater til det boligsosiale arbeidet understreker at boligsosiale utfordringer gjerne er knyttet til et komplekst sett av sosiale, økonomiske og helsemessige utfordringer, og at vesentlige positive effekter krever en bred innsats.

Flere kommuner trekker frem at Bolig for velferd har fungert som et viktig politisk dokument for å få gehør for å prioritere det boligsosiale arbeidet i kommunen, og at strategien har bidratt til å legitimere og forankre det boligsosiale arbeidet. Bolig for velferd har også bidratt med en retning for det boligsosiale arbeidet i kommunene, og de fleste kommunene har tatt utgangspunkt i målsetningene og de prioriterte målgruppene og innsatsområdene i Bolig for velferd i utarbeidelsen av egne strategier og planer.

Anbefalinger til videre politikkutforming og tiltak

Den samlede vurderingen av statens innsats mot kommunene vil hovedsakelig gjøres i neste delrapport, og vi vil da ha et mer solid grunnlag for anbefalinger om videre innretning av innsatsen i det boligsosiale arbeidet. Under skisserer vi noen foreløpige anbefalinger basert på innsikten fra denne rapporten.

For å sikre at innbyggere i alle kommuner i størst mulig grad får likeverdige tilbud, bør spesielt det boligsosiale arbeidet i de mindre kommunene følges opp i tiden fremover. Funnene som er presentert i denne rapporten tyder på at det er behov for å styrke de mindre kommunenes boligsosiale arbeid på flere områder. Det er særlig behov for å styrke kompetansen og forankringen av det boligsosiale feltet. Samtidig har disse kommunene i begrenset grad kapasitet og ressurser til å delta i satsinger og programmer som krever stor grad av egeninnsats og ressursbruk. Grunntilbudet i Husbankens kommuneprogram omfatter tilgang til flere lavterskeltilbud, veiledning på Veiviseren.no og husbanken.no, deltakelse på årlige regionale læringsarenaer og nasjonale konferanser, digitale kurs og annen opplæring. Inntrykket fra de mindre kommunene er likevel at mer kan gjøres fra statens side for å tilpasse tilbudet om støtte på det boligsosiale området til de mindre kommunenes behov. De mindre kommunene opplever for eksempel at Veiviseren.no er et nyttig oppslagsverk, men at det ikke er et kompetansetiltak som kan erstatte nettverk og samlinger, videreutdanning, etc. Kommunene som deltar i Husbankens kommuneprogram får i større grad slike tilbud, men de mindre kommunene kan på grunn av begrenset tilgang på ressurser være lite villige til å forplikte seg til et slikt samarbeid.

Samtidig er det de store kommunene som møter majoriteten av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor viktig å fortsatt prioritere de store kommunene i videre politikkutforming. De største kommunene er viktige ressurser for å bane vei for mindre kommuner, og kan bidra til både kompetansespredning, innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet som kommuner av alle størrelser kan dra nytte av. Vi minner også om at Bolig for velferd har vært og er et viktig redskap for de store kommunene.

Kommunene har positive erfaringer med å få direkte oppfølging og veiledning fra Husbanken. Gjennom kunnskapsutvikling, tilrettelegging og støtte til kommunene, får også staten økt innsikt i de konkrete problemstillingene som oppstår i kommunene og er bedre rustet til å gi veiledning og råd til kommunene.

I strategiperioden har det vært en trend at en del av Husbankens tilskuddsordninger som rettet seg mot kommunens boligsosiale arbeid er utfaset og innlemmet i kommunens rammetilskudd. Det boligsosiale feltet blir dermed mer utsatt for den enkelte kommunes prioriteringer. Særlig kan dette bidra til å svekke det boligsosiale arbeidet i kommuner hvor forankringen av feltet allerede er svak. For å opprettholde prioriteringen av det boligsosiale feltet i kommunene, bør det derfor kompenseres med en fortsatt målrettet innsats og oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid

1. Oppdrag og metode

Bolig for velferd ble lansert i 2014, og er den nasjonale strategien for samling og målretting av innsatsen for at flere skal få et godt sted å bo. Strategien gir en samlet oversikt over et politikkområde der ansvar og oppgaver er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet er alle ansvarlige for strategien. Denne rapporten er den første av to leveranser som evaluerer måloppnåelsen for den nasjonale strategien på vegne av Husbanken.

1.1 Problemstillinger

I oppdraget fra Husbanken er vi særlig bedt om å besvare følgende tre problemstillinger:

1. Får vanskeligstilte på boligmarkedet bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd? Evalueringen gir en vurdering av resultater under mål- og innsatsområder (herunder resultatmål for barn og unge), og belyser i hvilken grad Bolig for velferd har påvirket disse.
2. Hvordan har kommunenes boligsosiale arbeid utviklet seg fra før Bolig for velferd og frem til i dag? Hva har blitt bedre, og hva er utfordrende? Vurderingene av kommunenes arbeid ser blant annet hen til de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid, og relevansen av disse.
3. I hvilken grad har statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet, herunder Veiviseren.no, bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid?

Det er de *to første* av problemstillingene ovenfor som besvares i denne rapporten. Den siste problemstillingen behandles i samme prosjekt, men besvares i en egen rapport som leveres i løpet av andre halvdel av 2020.

1.2 Metode og informasjonsgrunnlag

Analysene i denne rapporten bygger hovedsakelig på følgende informasjonsgrunnlag:

- Spørreundersøkelse til kommunerepresentanter
- Dybdeintervjuer med ansatte i kommuner
- Casegjennomganger for utvalgte kommuner
- Historiske status-, avviks- og resultatrapporter for den nasjonale strategien
- Tidligere gjennomførte kommune- og brukerundersøkelser
- Tilgjengelig statistikk for kommunenes ressursbruk på det boligsosiale området (SSB/Kostra)
- Annen relevant forskning og litteratur

Informasjonsinnsamlingen er gjennomført ved spørreundersøkelse, dybdeintervjuer og casegjennomganger. I tillegg har vi gjennomført møter for å diskutere innretning av prosjektet og foreløpige funn med representanter for oppdragsgiver, og vi har delt erfaringer fra arbeidet med prosjektgruppen i en pågående analyse av rapporteringen blant deltakere i Husbankens kommuneprogram.

1.2.1 Spørreundersøkelse

I perioden 12. mai 2020 – 5. juni 2020 gjennomførte vi en spørreundersøkelse via web om boligsosialt arbeid og betydningen av Bolig for velferd rettet mot alle landets kommuner. Undersøkelsen dekket tre hovedområder:

4. Kommunenes boligsosiale arbeid
5. Situasjonen blant vanskeligstilte på boligmarkedet
6. Betydningen av statens innsats for kommunenes boligsosiale arbeid

Aktuelle respondenter i hver kommune mottok invitasjoner per e-post. Kontaktinformasjon ble til dels fremskaffet av Husbankens regionskontorer, slik at undersøkelsen i størst mulig grad ble sendt ut til personer med ansvar for sentrale deler av kommunenes boligsosiale arbeid. Vi brukte også Husbankens registre over saksbehandlere for tilskudd og startlån til å finne potensielle mottakere i tilfeller hvor vi manglet andre egnede mottakere, i tillegg til at vi i enkelte tilfeller sendte undersøkelsen til kommunens rådmann eller til postmottak i kommuner. Alle opprinnelige mottakere har hatt anledning til å videresende invitasjonen til egnet respondent, og undersøkelsen kartla innledningsvis respondentenes rolle/stilling i kommunene.

Kommunenes boligsosiale arbeid

Innledningsvis ble respondentene bedt om å karakterisere hvilken plass det boligsosiale arbeidet har i kommunenes planarbeid, hvorvidt kommunene har klare boligsosiale målsettinger og tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for sitt arbeid med strategier og planer. I tillegg har respondentene tatt stilling til påstander om organisering, samarbeid, innovasjon og utvikling, brukermedvirkning og kompetanse i det boligsosiale arbeidet. Respondentene har også beskrevet hvordan arbeidet har utviklet seg i perioden etter oppstarten av Bolig for velferd i 2014.

Situasjonen blant vanskeligstilte på boligmarkedet

For å kartlegge kommunenes oppnådde resultater for brukerne har respondentene karakterisert hjelpen som gis til vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom en rekke mulige tiltak. Undersøkelsen gir også en oversikt over utviklingen i oppnådde resultater i perioden etter 2014. I tillegg har vi kartlagt respondentenes inntrykk av andelen vanskeligstilte med tilbakevendende problemer, og i hvilken grad vanskeligstilte får oppfølging fra flere kommunale tilbud eller tjenester. På denne måten belyser undersøkelsen kompleksitet og alvorlighetsgrad i boligsosiale utfordringer blant kommunene som har deltatt.

Betydningen av statens innsats for kommunenes boligsosiale arbeid

Siste del av undersøkelsen omhandler kommunenes inntrykk av statens innsats. I denne delen har vi samlet kommunenes inntrykk av i hvilken grad statens innsats oppleves som mer helhetlig og samordnet, og på hvilke måter dette har styrket kommunenes arbeid på området. Undersøkelsen kartla også kommunenes kjennskap til, bruk og nytte av Veiviseren.no. For å kunne skille ut effektene av kommunenes deltakelse i Husbankens kommuneprogram omhandler den avsluttende delen av undersøkelsen deltakelse i programmet og en del påstander knyttet til effektene av eventuell deltakelse.

Respondenter

Undersøkelsen er besvart av respondenter fra i alt 109 kommuner, som tilsvarer en responsrate på 31 prosent. Fordelingen av respondenter fremgår av Tabell 1-1. Svarprosenten er særlig høy blant de største kommunene, og utvalget inkluderer seks av de syv største kommunene i landet. Deltakere i Husbankens kommuneprogram er også i gruppen av kommuner med høyest svarprosent. Forskjellene mellom regionene når det kommer til responsrater kan i stor grad forklares av sammensetning av kommuner med hensyn til størrelse og programdeltagelse. Merk at de to regionene Husbanken nord, Bodø og Husbanken nord, Hammerfest er behandlet samlet i rapporten under samlebetegnelsen Husbanken nord. Bakgrunnen er at disse regionene hver for seg er for

små til å sammenligne resultatene med de øvrige regionene.

Tabell 1-1: Fordeling av respondenter i spørreundersøkelse

Gruppe	Respons-rate	Andel i utvalg	Andel alle kommuner
Små (<10000)	19 %	43 %	68 %
Mellomstore (10-30000)	49 %	35 %	22 %
Store (>30000)	69 %	22 %	10 %
Program-kommuner	59 %	38 %	19 %
Andre kommuner	24 %	62 %	81 %
Sør	39 %	24 %	19 %
Øst	25 %	18 %	22 %
Vest	38 %	23 %	19 %
Midt	36 %	21 %	18 %
Nord*	19 %	14 %	22 %

Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics og NIBR.
*Nord inkluderer begge de to regionene Husbanken nord, Bodø og Husbanken nord, Hammerfest.

Hyppigheten blant store kommuner og program-kommuner i utvalget skyldes trolig en kombinasjon av flere forhold. Omfanget av boligsosiale utfordringer og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er større blant disse kommunene, og engasjementet knyttet til problemstillingene og tilbøyeligheten til å besvare undersøkelsen kan derfor være større. Skjevheten i utvalget kan være relevant for tolkningen av noen av resultatene i undersøkelsen, men reflekterer samtidig at respondentene i undersøkelsen dekker en betydelig andel av de boligsosiale problemstillingene som håndteres av det kommunale apparatet. Basert på fordelingen av antall bostedsløse i Dyb & Lid (2017) og anslagene av antall bostedsløse per 1000 innbygger i fire kategorier av kommuner, anslår vi at vårt utvalg dekker kommunenes arbeid rettet mot omtrent 78 prosent av landets bostedsløse.

Analyser og presentasjon av resultater fra spørreundersøkelsen

I presentasjonen av resultatene fra spørreundersøkelsen viser vi resultatene separat for små, mellomstore og store kommuner. På denne måten vil vi belyse i hvilken grad kommunestørrelse har betydning for kommunenes boligsosiale innsats og om det er forskjeller i hvilke resultater små, mellomstore og store kommuner har oppnådd for vanskeligstilte i

strategiperioden. I tillegg viser vi resultater for alle kommuner. Ettersom det er visse skjevheter i utvalget når det gjelder representasjonen av ulike kommune-størrelser, som drøftet over, har vi valgt å korrigere for skjevheter i utvalget når vi presenterer resultater for alle kommuner. På denne måten får vi et mer reelt bilde av hva resultatene impliserer for gjennomsnittet av alle kommuner på landsbasis. Korreksjonen er gjort ved å beregne et vektet gjennomsnitt hvor resultatene for små, mellomstore og store kommuner er vektet med andelen små, mellomstore og store kommuner på landsbasis.

Vi har gjennomført regresjonsanalyser for å vurdere betydningen av regiontilhørighet og betydningen av å delta i Husbankens kommuneprogram. Ettersom ulike regioner kan ha ulik sammensetning når det gjelder kommunenes størrelse, har vi gjennomført regresjonsanalyser hvor vi har vurdert betydningen av regiontilhørighet etter at vi har kontrollert for kommune-størrelse. På den måten fanger vi ikke opp virkninger knyttet til at noen regioner primært har små kommuner, mens andre har en høyere andel store kommuner når vi forsøker å vurdere betydningen av regiontilhørighet. Også forskjeller mellom programkommuner og andre kommuner kan trolig til dels forklares av at kommunene som deltar i Husbankens kommuneprogram i gjennomsnitt er større enn øvrige kommuner. Vi har derfor også gjennomført regresjonsanalyser som vurderer betydningen av å delta i Husbankens kommuneprogram, etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse. Der vi finner at regiontilhørighet og/eller programdeltagelse har en betydning for resultatene i spørreundersøkelsen, har vi presisert dette i den enkelte figur hvor resultatene fra spørreundersøkelsen presenteres.

1.2.2 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med representanter for i alt elleve kommuner. Fem av disse er deltakere i Husbankens kommuneprogram, og utvalget dekker en spredning i befolkningstall fra 5 578 i den minste av kommunene (Tynset) til 42 186 i den største (Karmøy).

Tabell 1-2: Liste av kommuner fra dybdeintervjuer

Kommune	Befolkning	Program-kommune?
Karmøy	42 186	Ja
Ringsaker	34 768	Ja
Rana	26 184	Ja
Holmestrand	24 699	Nei
Stjørdal	24 145	Ja
Stord	18 759	Ja
Vefsn	13 278	Nei
Sunndal	7 036	Nei
Froland	5 951	Nei
Vadsø	5 788	Nei
Tynset	5 578	Nei

Temaene for dybdeintervjuene tilpasses til hver kommune etter hvilke problemstillinger som er særlig relevante, men dekket blant annet:

- Sentrale utfordringer i det boligsosiale arbeidet hos den aktuelle kommunen, herunder kjennetegn ved grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet og tjenestetilbudet disse gruppene møter
- Kommunenes kjennskap til Bolig for velferd
- Kommunenes strategiske tilnærming til det boligsosiale arbeidet
- Organisering, ansvar og roller i kommunens arbeid
- Politisk, administrativ og planmessig forankring av kommunenes boligsosiale arbeid
- Internt samarbeid og organisering
- Samarbeid og koordinering med offentlige instanser utenfor kommunen
- Samarbeid og koordinering med private aktører, frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner
- Kjennskap til og bruk av ressurser på Veiviseren.no
- Kompetanseutvikling og -behov
- Strategier og prioritering i arbeid med særskilte målgrupper i det boligsosiale arbeidet

1.2.3 Casekommuner

I tillegg til dybdeintervjuene har vi gjennomført en grundigere studie av tre store kommuner. De tre kommunene er Drammen, Oslo ved bydel Stovner og Sandnes. Formålet med casestudiene er å gå i dybden for å belyse utviklingen og gi en grundigere situasjonsbeskrivelse av godt boligsosialt arbeid. Kommunene er valgt på grunnlag av at de har arbeidet lenge på det boligsosiale området, og de har utmerket seg med et godt boligsosialt arbeid.

Oslo er en by med både en overgripende politikk og 15 bydeler med relativt stor frihet til å organisere tjenester til innbyggerne. På grunn av størrelse er casestudien i Oslo konsentrert om bydelsnivået. Ett av formålene med studien er å se på hvordan tjenestene er utformet og hvordan de når brukerne, og det var derfor relevant å velge en bydel i Oslos tilfelle.

Kommunene er ikke valgt fordi de er typiske for kommune-Norge eller for det boligsosiale arbeidet i landet. En casestudie forventes å belyse noen sider ved en case eller fenomen, i dette tilfellet noen sider ved boligsosiale arbeidet, som vi ønsker å få vite noe om (Yin, 1994). De tre utvalgte kommunene har et langvarig og etablert boligsosialt arbeid, og er derfor gode case for å belyse det boligsosiale arbeidet på lokalt nivå. Alle de tre casene deltar i Husbankens kommuneprogram; Drammen og Oslo er med i storbyprogrammet (sammen med Bergen, Trondheim og Stavanger), mens Sandnes deltar i by- og tettstedsprogrammet.

Tabell 1-3: Informanter i casekommuner

Case	Intervju med roller på både operativt og strategisk nivå
Oslo kommune / Stovner bydel	• Assisterende avdelingssjef, arbeid, velferd og lokalsamfunn. • Assisterende avdelingssjef Bolig og rustiltak • Teamleder for «Boligbrua» • Ansvarlig for «Værestedet» • Representant for beboerrådet • Pårørende og beboer • Beboer
Sandnes kommune	• Leder for mestringsenheten psykisk helse og rus • Leder boligtjenesten Boligsosial koordinator • Fagleder helse og velferd • Rådgiver fagstab, byggeområdet • Representant for brukerorganisasjon
Drammen kommune	• Leder for boligtjenesten • Virksomhetsleder, psykisk helse- og rusarbeid • Planrådgiver i Rådmannens stab • Representant for brukerorganisasjon (Alarm)

Oslo og Drammen har deltatt i statlige satsinger på boligsosialt arbeid siden begynnelsen av 2000-tallet. Drammen og Sandnes har fått statens pris for godt

boligsosialt arbeid, og Drammen var den første vinneren av prisen. Leder for juryen, Magnhild Meltveit Kleppa uttalte følgende da hun overrakte prisen: «Drammen kommune viser en strategi med bredde i tiltak og virkemidler der samarbeid på tvers av ulike instanser er sentralt. Det har en klar overføringsverdi til andre kommuner.» Prisvinner i 2014 var Kirkens Bymisjon i Oslo. Kirkens Bymisjon fikk prisen for å ha utviklet nye metoder for å bosette vanskeligste som falt utenfor kommunens egne bo-tilbud. Botilbudet og tjenestene regnes som en del av Oslo kommunes tilbud til svært vanskeligstilte innbygger. Sandnes kommune ble i 2016 tildelt prisen for langsiktig, strategisk og helhetlig boligsosialt arbeid.

Casestudiene er gjennomført ved intervjuer, gjennomgang av boligsosiale planer og andre relevante dokumenter, samt bruk av statistikk som bakgrunnsinformasjon. Personene vi har intervjuet er valgt ut i samarbeid med en person sentralt plassert i det boligsosiale arbeidet i de tre kommunene. Det ble lagt vekt på at personene som ble intervjuet skulle representere både det strategiske og det operative nivået i kommunen. De aller fleste, men ikke alle, intervjuede har en lederfunksjon. Vi har intervjuet fra fire til syv personer i hvert case. I Drammen gjennomførte vi fire separate intervjuer med like mange personer. I Sandnes gjennomførte vi tre intervjuer med til sammen fem personer. Alle disse intervjuene ble utført som videomøter. Studien på Stovner ble gjennomført ganske sent i vår etter at myndighetene hadde begynt å åpne opp etter nedstengingen. Casestudien ble derfor gjennomført som feltarbeid med fem intervjuer med til sammen syv personer. Tre av intervjuene var med beboere, hvorav én representerer beboerrådet i en stor kommunal blokk. Vi deltok også på et uformelt arrangement og fikk muligheten til å snakke med flere ansatte, blant

andre en erfaringskonsulent ansatt i bydelen, og beboere¹.

1.3 Rapportstruktur

Resten av rapporten er strukturert som følger:

- I kapittel 2 presenterer vi bakgrunnen for strategien Bolig for velferd, samt strategiens hovedmål, resultatmål og innsatsområder
- Kapittel 3 presenterer utviklingen i situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet i løpet av strategiperioden, med utgangspunkt i de mest sentrale styringsparameterne
- I kapittel 4 benytter vi tre case (Drammen, Sandnes og Stovner) for å belyse organisering og forankring av det boligsosiale arbeidet.
- I kapittel 5 vurderer vi utviklingen i kommunenes boligsosiale arbeid fra før Bolig for velferd og frem til i dag, samt vurderer hvor det har skjedd forbedringer og hva som fremdeles er utfordrende.
- I kapittel 6 oppsummerer og drøfter vi funnene i rapporten og gir anbefalinger til videre politikkutforming.

¹ Det ble gjort forsøk på å komme i kontakt med representanter for brukere av tjenestene i de to andre

kommunene, men på grunn smitteverntiltak våren 2020 lyktes vi ikke med det.

2. Nasjonal strategi - Bolig for velferd

2.1 Bakgrunn for strategien

De siste 20 årene har regjeringen lansert og gjennomført ulike program og strategier for å bedre forholdene for personer og husstander som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Bolig for velferd Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) ble lansert i stortingsmeldingen Bygginge – bu – leve fra Kommunal og regionaldepartementet, nå KMD (Meld. St. 17 [2012-2013]). Der heter det at en ny satsing skal bygge på den foregående strategien På vei til egen bolig (2005-2007) Nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Mens tidligere satsinger var direkte rettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet, har Bolig for velferd et bredere nedslagsfelt. Både målgrupper og målsettinger er utvidet.

Boligsosiale problemer blir beskrevet som «wicked issues», eller samfunnsfloker, i betydningen problemer som faller inn under flere ansvarsområder, og som ingen tar det helhetlige ansvaret for (Kooiman 1993; Ulfrstad 2011, Sandlie m.fl. 2011). På nasjonalt nivå er ansvaret for boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet tydelig plassert hos KMD og Husbanken. Ut fra erkjennelsen om at det boligsosiale arbeidet berører og krever innsats fra flere politikkfelt, støttes Bolig for velferd av følgende fem departementer i tillegg til KMD (nåværende departmentsinndeling): Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kunnskapsdepartementet (KD). Det tverrdepartementale samarbeidet var allerede etablert under den foregående strategien På vei til egen bolig 2005-2007.

På kommunalt nivå er ansvaret delt mellom flere instanser. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) plasserer kommunens ansvar for å framskaffe midlertidig botilbud og bistå med å skaffe permanent bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet hos sosialtjenesten (hhv. § 27 og § 15). Vanskeligstilte på boligmarkedet er ingen enhetlig gruppe. Begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet dekker tvert imot en heterogen populasjon, som inkluderer flere undergrupper. Begrepet karakteriserer ulike situasjoner eller posisjoner enkeltpersoner og familier har havnet i. Ansvaret for å skaffe midlertidig botilbud og hjelpe til med å finne en permanent bolig er lagt til sosialtjenesten. Mange vanskeligstilte husstander og personer kan ha behov for hjelp fra andre tjenester, som for eksempel rustjenesten, psykisk helsetjeneste og flyktningetjenesten. Norske kommuner har stor grad av

autonomi i hvordan de vil organisere tjenestetilbudet til innbyggerne, og det boligsosiale arbeidet kan være delt mellom i ulike virksomheter og tjenestoområder. Noen kommuner har et boligkontor eller en boligjeneste, mens andre har boligjeneste som en del av sosialkontoret. Også tildeling og forvaltningen av boligene er ulikt organisert.

Fram til strategien Bolig for velferd ble iverksatt hadde staten initiert flere satsinger på det boligsosiale feltet. I etterkant av strategien Bolig for velferd slo Riksrevisjonen fast at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke fikk den hjelpen de hadde krav på (Riksrevisjonen Dokument nr. 3:8 [2007-2008]). I 2010, før Bolig for velferd, hadde Husbanken initiert et boligsosialt utviklingsprogram (noe ulike benevelser i Husbankens regioner). Statlige midler gjennom Husbankens kompetansetilskudd ble stilt til disposisjon for prosjekter og utviklingsarbeid i kommunene. Kartlegging av bostedsløse i 2012 avdekket at antall bostedsløse hadde flatet ut i løpet av de fire foregående årene, men tallene viste ingen reduksjon (Dyb og Johannessen 2013). I strategien Bolig for velferd er det tverrdepartementale og tverretatlige ansvaret et overordnet grep, for å få fram at det boligsosiale arbeidet krever innstas fra flere politikkområder og fagfelt både nasjonalt og lokalt.

2.2 Boligsosialt arbeid

Strategidokumentet Bolig for velferd definerer boligsosialt arbeid slik: «Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Arbeidet kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet. De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses.»

Den nasjonale strategien Bolig for velferd setter opp tre nasjonale hovedmål og prioriterte innsatsområder. Som et ledd i arbeidet med å forbedre styringsinformasjon, utarbeidet den tverrdirektorale arbeidsgruppen resultatmål og styringsparametre for hvert hovedmål. Disse målsetningene ble behandlet i direktoratenes samordningsgruppe for strategien.

Tabell 2-1 oppsummerer hovedmålene, resultatmålene og innsatsområdene i strategien.

Tabell 2-1: Hovedmål, resultatmål og innsatsområder som kan knyttes til problemstilling 1

Hovedmål	1. Alle skal ha et trygt sted å bo	2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv
Innsats-områder	- Hjelp fra midlertidig til varig bolig - Hjelp til å skaffe egnet bolig	- Forhindre utkastelser - Gi oppfølging og tjenester i hjemmet	- Sikre god styring og målretting av arbeidet - Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon - Planlegge for gode bomiljø
Målsetninger	- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig - Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder - Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud - Rask bosetting av flyktingene i kommunene - Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene - Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø - Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet - Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig - Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon	- Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen - Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon.	- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivået - Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne - Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører - Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet
Styringsparametere	39 styringsparametere	6 styringsparametere	Hovedmålet har 13 styringsparametere

Hovedmål 1: Alle skal ha et trygt sted å bo

Bredden i sammensetningen av populasjonen vanskeligstilte på boligmarkedet krever at kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å realisere målene i strategien. Under hovedmål 1, og tilhørende innsatsområder, framholder strategidokumentet at de individrettede virkemidlene startlån og tilskudd til kjøp av bolig kan hjelpe flere til å bli eiere av sin egen bolig. Ikke alle kan klare å kjøpe sin egen bolig. Husbankens boligøkonomiske virkemidler kan anvendes til å framskaffe flere og bedre utleieboliger

inkludert tilrettelagte boliger, til personer og husstander som ikke kan kjøpe bolig. Strategi-dokumentet poengterer videre nasjonale og internasjonale erfaringer at de fleste kan bo i vanlige boliger i ordinære bomiljø, og anbefaler normalisering som en hovedstrategi i arbeidet.

Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

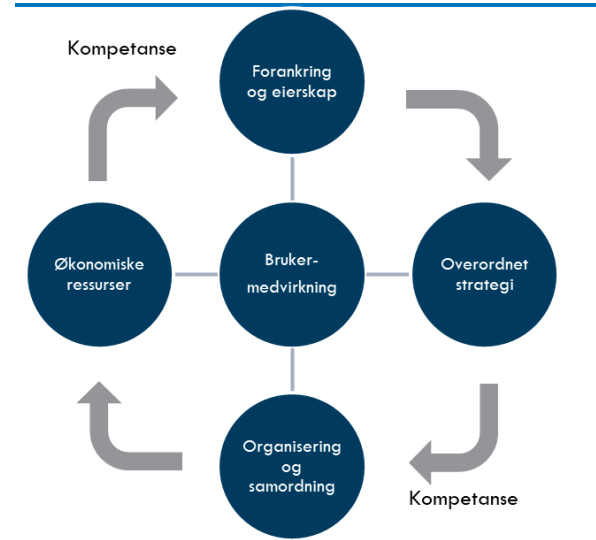
Innsatsområder under det andre målet er rettet mot å lage systemer for å fange opp utkastelser fra bolig

tidlig i prosessen, og tildele tjenester for at personer med behov for hjelp og oppfølging lykkes med å beholde boligen. Tjenestene skal videre bidra til å øke livskvaliteten hos personer med utfordringer på ulike områder. Normalisering som overordnet strategi handler nettopp om å gi tjenester og hjelp slik at personene mestrer tilværelsen, og ikke stille (ensidig) krav om at personen må tilpasse seg.

Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Mål nummer tre med innsatsområder er i strategidokumentet operasjonalisert i seks suksessfaktorer for boligsosialt arbeid. I «Rom for alle» (NOU 2011:15) ble det for første gang definert suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid i kommunene. I Bolig for velferd ble «Brukermedvirkning» lagt til som en sjette suksessfaktor. Disse suksessfaktorene er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Suksessfaktorer for boligsosialt arbeid



I 2019 vurderte NTNU Samfunnsforskning hvordan Husbankens regionskontor forstår, operasjonaliserer og lykkes i arbeidet med de boligsosiale suksessfaktorene (Molden & Røe, 2019). Husbanken har siden arbeidet med å operasjonalisere suksessfaktorene og har for hver suksessfaktor definert hva som er ønsket tilstand og hvilke aktiviteter som kreves for å oppnå dette, se Tabell 2-2.

Tabell 2-2: Suksessfaktorer for boligsosialt arbeid

Suksessfaktor	Ønsket tilstand	Aktiviteter
Forankring og eierskap	Skape en felles forståelse av mål, ansvar, metoder og tiltak hos ledelse og i fagmiljøet.	- Aktiv involvering og økt boligsosial kompetanse hos politisk og administrativ ledelse. - Etablere tverrfaglig aksept for det boligsosiale arbeidet som kontinuerlig holdes levende.
Overordnet strategi	Se utfordringer og løsninger i sammenheng med andre politikkområder.	- Boligsosialt arbeid inngår i den helhetlige kommunale planleggingen. - Involvere tjenestene i utarbeidelse av strategier og planer beregnet for bruk, med konkrete målsettinger.
Organisering og samordning	Ha et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.	- Møte utfordringer i det tverrfaglige samarbeidet gjennom nye arbeidsformer, tillit til hverandre og formaliserte møtepunkter mellom relevante tjenester. Dette for å forbedre gjennomføringsevnen og tilby et godt, helhetlig bo- og tjenestetilbud. - Etablere en tydelig og avklart rolle- og ansvarsfordeling for å unytte ressursene på en effektiv måte.
Økonomiske ressurser	Sette av tilstrekkelige ressurser til gjennomføring.	- Forankre planverket i økonomiplan, og avsette nok budsjettmidler både til personalressurser og aktiviteter/tiltak. - Gjøre bruk av tilgjengelige kommunale og statlige økonomiske virkemidler, som gir bedre kommuneøkonomi.
Kompetanse	Utvikle, samle og dele nødvendig kunnskap.	- Kartlegge og analysere for å få kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon til et godt beslutningsgrunnlag for arbeidet. - Legge til rette for erfaringsdeling, læring, evaluering og kompetansespredning.
Brukermedvirkning	Nyttiggjøre seg av brukerens erfaring i politikkutforming og gjennomføring på både det strategiske og operative nivå.	- Involvere viktige målgrupper og brukerorganisasjoner i kommunal planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud. - Sette brukerens behov i sentrum for å få et egnet tilbud.

Kilde: Veiviseren.no

2.3 Målgrupper

Bredt definert er vanskeligstilte på boligmarkedet personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bo-situasjon på egenhånd. Årsakene til at husholdninger inkludert enkeltpersoner har problemer på boligmarkedet er sammensatte, og det er problematisk å definere og avgrense gruppen og omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorsen (2017); Monkerud og Astrup (2020)). Strategidokumentet

legger til grunn et antall på om lag 150.000 personer (beregnet i NOU 2011:15).

Bolig for velferd peker ut noen spesifikke prioriterte grupper. En av gruppene er bostedsløse barnefamilier og barnefamilier med usikre leiekontrakter og/eller dårlige boforhold. Denne gruppen inkluderer barn og barnefamilier i asylmottak. En annen gruppe er unge bostedsløse personer. Andre grupper, som er omtalt i Bolig for velferd og målgrupper for det boligsosiale arbeidet, er personer med nedsatt funksjonsevne, personer med utviklingshemming. Alle som er

bostedsløse, og særlig langvarig bostedsløse med behov for tjenester, er definert under målgruppen for det boligsosiale arbeidet.

I Handlingsplan for Bolig for velferd 2018-2020 er innsatsen overfor spesifikke målgrupper spisset. Barnefamilier i dårlige eller utrygge boforhold er fremdeles høyt prioritert. Barnefamilier skal så langt mulig få hjelp med å kjøpe seg en bolig og prioriteres i bruk av startlån og boligtilskudd. Prinsippet om «eie først» poengterer at muligheten for at familien kan bli boligeier skal vurderes som et første alternativ. Barnefamilier, som ikke er i stand til å kjøpe bolig, skal sikres et trygt og stabilt leieforhold. Den andre prioriterte målgruppen er personer med rusproblemer og/eller psykisk lidelse, som er bostedsløse eller trenger tjenester for å beholde boligen. Handlingsplanen argumenterer for å gjennomføre kartlegging av behov, oppsøkende og fleksible tjenester og generelt tilpassede bolig- og tjenestetilbud, som for eksempel Housing First.

Faktaboks: Housing First

Housing First er en modell for varig bosetting av bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Modellen bygger på prinsipper om at tilgang til bolig er en grunnleggende menneskerett og at bruker skal ha reell medbestemmelse knyttet til valg av bolig og hvilken type oppfølging han/hun skal få. Modellen kommer opprinnelig fra USA og har etter hvert spredd seg til mange land i Europa og andre deler av verden. Housing First har blitt prøvd ut med gode resultater både i Danmark, Sverige og Finland. Her i Norge startet de første Housing First prosjektene opp i 2012.

Kilde: <https://www.napha.no/content.ap?thisId=13934>

2.4 Handlingsplaner og tiltak

Allerede i 2010, før Bolig for velferd ble vedtatt, iverksatte Husbanken boligsosialt utviklingsprogram og boligsosialt velferdsprogram. Programmet hadde varighet til 2015. Husbankens kommuneprogram fra 2016 er både en forlengelse av det første programmet og en større tilpasning til Bolig for

velferd. Kjernen i begge programmene er langvarige og forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommunen og Husbanken. Kommunene definerer sine boligsosiale utfordringer og forplikter seg i avtalen med Husbanken til et systematisk og langsiktig arbeid. Mange av kommunene, som har deltatt i første del av programmet, er med videre i det inneværende programmet. Kommuneprogrammet er det viktigste programmet i statens implementering av Bolig for velferd.

Husbankens kommuneprogram er ett av flere tiltak som bidrar til å iverksette strategien. I Felles tiltaksplan Bolig for velferd 2015, s. 9 heter det at alle direktoratene startet i 2014 «en prosess med å definere strategiens implikasjoner for eget velferdsoppdrag og betydningen for pågående prosesser». Videre blir det samme sted poengtert at direktoratene skal videre vurdere hvilke pågående prosesser som støtter opp under målsettingene i strategien og dele informasjon om dette. I Opptappingsplanen for rusfeltet 2015-2020, som ledes av Helsedirektoratet, er bolig et prioritert område. Strategien Bolig for velferd er ett av tiltakene, som skal støtte opp om implementering av opptappingsplanen (Hansen m.fl. 2019). I nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 under Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er bolig ved løslatelse høyt prioritert. Andre politikkområder med relevans for boligsosialt arbeid er strategi for god psykisk helse (Helsedirektoratet), introduksjonsprogrammet (IMDi), oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier og 0-24 samarbeidet rettet mot barn og unge under 24 år (Bufdir)

Som et ledd i den statlige koordineringen av det boligsosiale arbeidet, har seks direktorater under seks departementer, som støtter strategien Bolig for velferd, sammen etablert Veiviseren.no. Veiviseren.no, som åpnet november 2016, er en digital informasjons- og veiledningsressurs for kommunene. Målet er å samle «alt på ett sted». Informasjonen omfatter lovverk knyttet til alle sider ved bolig og boforhold, boligrelevante statlige programmer, strategier, finansieringsordninger, kunnskaps- og kompetanseressurser og eksempler på god praksis.

3. Situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet

Strategien Bolig for velferd skal bidra til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. De prioriterte innsatsområdene er å hjelpe vanskeligstilte til å finne egnede boliger, at målgruppen skal gå fra midlertidige til varige boliger, forhindre utkastelser, samt gi oppfølging og tjenester i hjemmet. I dette kapittelet presenteres utviklingen i de mest sentrale styringsparameterne i løpet av strategiperioden.

I dette kapittelet vurderer vi om vanskeligstilte på boligmarkedet får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med den oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd. Utviklingen beskrives med utgangspunkt i de mest sentrale styringsparameterne og resultatmålene i strategien. I enkelte tilfeller benytter vi også resultater fra spørreundersøkelsen til å belyse de ulike målsettingene.

Ettersom statistikk for 2020 ennå ikke er tilgjengelig, presenteres utviklingen i styringsparameterne og tilhørende resultatmål fortrinnsvis for perioden 2014-2019. En del av statistikken som ligger til grunn for styringsparameterne er basert på KOSTRA-statistikk, der statistikkomleggingen i 2015 medfører at tallene fra 2014 ikke er sammenlignbare med årene etter. Vi presenterer derfor KOSTRA-statistikk kun for perioden 2015-2019.

3.1 Hovedmål 1: Alle skal ha et trygt sted å bo

Det første hovedmålet i Bolig for velferd er at alle skal ha et trygt sted å bo. Hovedmålet er operasjonalisert i følgende ni målsettinger:

- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig
- Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder
- Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud
- Rask bosetting av flyktningene i kommunene
- Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene
- Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø

- Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet
- Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig
- Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon

De ni målsettingene er igjen operasjonalisert i 39 styringsparametere med tilhørende resultatmål, som dekker et stort spekter av tilbud og tiltak rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. De definerte innsatsområdene er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få hjelp til å skaffe en egnet bolig, samt få hjelp til å gå fra en midlertidig til varig bolig.

3.1.1 Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig

Den første målsettingen er at vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig. Målsettingen er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

1. Andel tjenestemottakere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser med permanent og tilfredsstillende bosituasjon
2. Andel tjenestemottakere med psykisk lidelser med permanent og tilfredsstillende bosituasjon
3. Andel LAR-pasienter (legemiddelassistert rehabilitering) i varig egnet bolig
4. Andel som flytter tilbake til voldsutøver
5. Sosialhjelpsmottakere som er uten bolig
6. Antall kartlegginger med Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK)

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014-2020

I 2019 hadde 71 prosent av tjenestemottakere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser på nasjonalt nivå en permanent og tilfredsstillende bosituasjon (se Figur 3-1). Tilsvarende andel var 74 prosent i 2014. Med andre ord tyder tallene på overordnet nivå på at målgruppens bosituasjon har forverret seg noe i løpet av strategiperioden. Brukerplan påpeker samtidig at bosituasjon er levekårsområdet i Brukerplan der flest mottakere har en grønn score². Ifølge Brukerplan 2019 har majoriteten av de bostedsløse både rusproblemer og psykiske lidelser (KoRus, 2019).

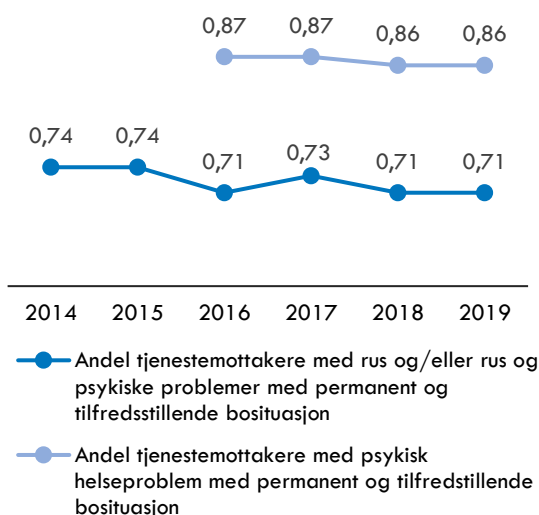
Brukerplan skilte fra og med 2016 ut andelen tjenestemottakere som kun har psykiske lidelser for å få en rapportering som var bedre egnet for Opptrappingsplan på rusfeltet. I perioden 2016 til 2019 var det en marginal nedgang i andelen

² Brukerplan benytter fargeskalaer til å kategorisere målgruppens bosituasjon, fra rødt (bostedsløs) til grønt (permanent, tilfredsstillende bosituasjon).

tjenestemottakere med psykiske problemer som er i en tilfredsstillende bosituasjon, fra 87 prosent i 2016 til 86 prosent i 2019 (se Figur 3-1).

Resultatmålet er at 80 prosent av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser skal ha en permanent og tilfredsstillende bosituasjon på nasjonalt nivå, mens resultatmålet for personer med kun psykiske problemer er 90 prosent (nasjonalt). Selv om bosituasjonen for personer som kun har psykiske lidelser er betydelig bedre enn personer med rusproblemer alene eller i kombinasjon med psykiske lidelser, er dermed resultatmålene for begge målgrupper ikke innfridd.

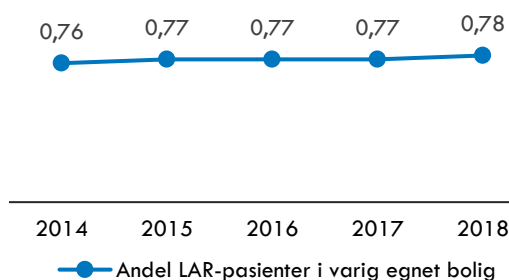
Figur 3-1: Andel tjenestemottakere med psykiske lidelser og andel tjenestemottakere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser med permanent og tilfredsstillende bosituasjon 2014-2018



Kilde: KoRus-Øst (2014-2019)

Andel LAR-pasienter i egnet bolig har vært stabil i hele strategiperioden, og har økt fra 76 prosent i 2014 til 78 prosent i 2019. Resultatmålet er at 85 prosent av LAR-pasienter skal bo i varig egnet bolig innen 2020. Med andre ord er resultatmålet ikke nådd per 2018, selv som det er en stabil høy andel LAR-pasienter som bor i en varig egnet bolig.

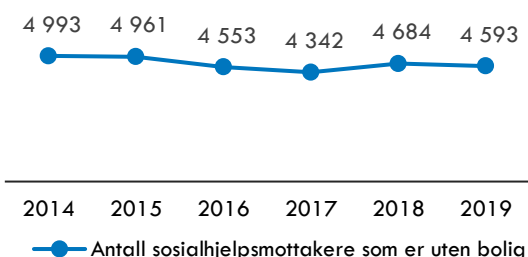
Figur 3-2: Andel LAR-pasienter i varig egnet bolig



Kilde: SERAF (2014-2018)

Antall sosialhjelpsmottakere uten bolig falt fra 4 993 i 2014 til 4 593 i 2019 (se Figur 3-3). Dette tilsvarer en reduksjon på åtte prosent. Det var færrest sosialhjelpsmottakere uten bolig i 2017, og flest ved implementeringen av strategien i 2014.

Figur 3-3: Antall sosialhjelpsmottakere som er uten bolig. 2014-2019



Kilde: SSB (2020)

Resultatmålet er at antall sosialhjelpsmottakere uten bolig skal reduseres med 30 prosent fra 2014 til 2020. Av Figur 3-3 ser vi at utviklingen har gått i riktig retning, men at resultatmålet ikke er nådd per 2019. Resultatrapporten fra 2018 for Bolig for velferd påpeker samtidig at resultatmålet er svært ambisiøst på vegne av NAV-kontorene og kommunenes helhetlige arbeid på bolig- og tjenesteområdet (Resultatrapport BfV, 2018).

Vurdering av måloppnåelse

Det har vært en stabil utvikling i de fleste tilhørende styringsparameterne til målsettingen om at vanskeligstilte i en overgangsfase skal sikres en varig bolig. Majoriteten av både LAR-pasienter og tjenestemottakere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser har en varig, egnet bosituasjon, men andelen er likevel lavere enn resultatmålene for samtlige målgrupper. I løpet av strategiperioden har det også vært en reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere uten

bolig, men nedgangen har ikke vært sterk nok til at resultatmålet er nådd per 2019.

3.1.2 Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder

Målsetting to er at ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, og målsettingen er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

7. Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0-3 måneder
8. Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder

Det er en viss diskrepans mellom NAVs bestemmelser knyttet til midlertidig botilbud og begrepsbruken som ligger til grunn for KOSTRA-rapporteringen. Statistikken som ligger til grunn for resultatmålene i Bolig for velferd på dette punktet baserer seg på KOSTRA-statistikken, og vi legger derfor SSBs definisjon til grunn:

«Midlertidige botilbud er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt. Midlertidige botilbud omfatter botilbud der man kan oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem der man som regel ikke kan oppholde seg på dagtid. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon, regnes ikke som midlertidige botilbud» (SSB, 2020).

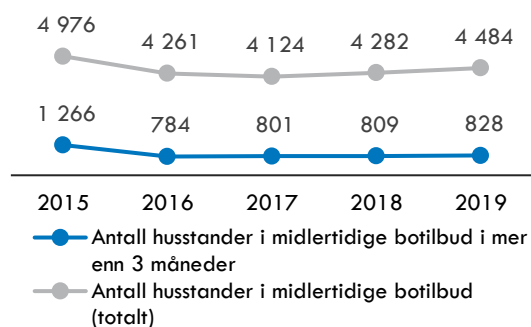
Rent praktisk medfører dette at enkelte kommuner kan tilby husstander det som etter NAV-regelverket er midlertidige botilbud uten at dette inngår i KOSTRA-rapporteringen (Resultatrapport BfV, 2018). Med andre ord kan det være noe underrapportering i de presenterte tallene dersom man legger NAVs bestemmelser knyttet til midlertidige botilbud til grunn.

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Antall husstander i midlertidige botilbud falt fra 4 976 i 2015 til 4 484 i 2019, mens antall husstander som oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud falt fra 1 266 i 2015 til 828 i 2019. Dette tilsvarer en reduksjon lik henholdsvis ti og 34 prosent. Reduksjonen var størst i de første årene av strategiperioden, og har deretter flatet ut med hensyn til antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, mens det har vært en svak økning i det

totale antallet husstander i midlertidige botilbud. Resultatmålet er at ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder i 2020, og er dermed ikke nådd per 2019.

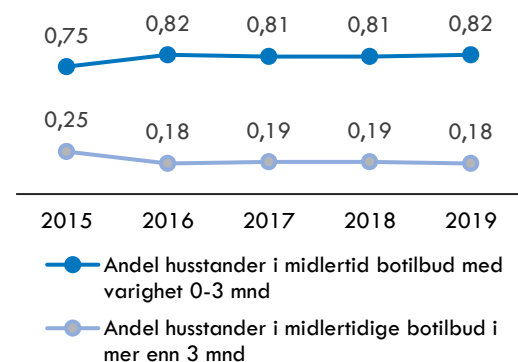
Figur 3-4: Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder og totalt. 2015-2019.



Kilde: SSB, tabell 12015

Figur 3-5 viser fordelingen av andelen husstander i midlertidig botilbud etter botid. Av denne ser man at botiden i midlertidige botilbud har falt i løpet av strategiperioden, ved at det er en lavere andel husstander som oppholder seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder i 2019 sammenlignet med i 2014. Den største endringen var fra 2015 til 2016, mens utviklingen i årene etter har vært stabil.

Figur 3-5: Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet inntil 3 måneder og mer enn 3 måneder



Kilde: SSB, tabell 12015

Antall bostedsløse på kommunalt nivå har blitt kartlagt seks ganger siden 1996. Imidlertid har det kun blitt gjennomført én kartlegging i løpet av strategiperioden, i 2016. NIBR er i ferd med å gjennomføre en ny kartlegging, men denne vil først foreligge ved utgangen av 2020. I denne rapporten presenterer vi derfor resultatene fra 2012 og 2016.

Definisjonen på bostedsløse er følgende:

«Personer regnes som bostedsløse dersom de ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal utskrives/løslates innen to måneder uten å ha egen bolig, samt personer som sover ute/ikke har et sted å sove.»

Kartleggingen viser at 3 909 personer var uten et fast sted å bo i desember 2016, som tilsvarer en reduksjon lik 36 prosent sammenlignet med den forrige kartleggingen i 2012. I tillegg er andelen bostedsløse husstander med barn redusert med 66 prosent fra 2012 til 2016 (Dyb & Lid, 2017). Dyb og Lid peker på at målrettet bruk av den kommunale boligmassen mot bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet som har minst mulighet til å lykkes på det private utleiemarkedet er driveren bak reduksjonen i antall bostedsløse. I tillegg fremhever de at utvidet bruk av det private leiemarkedet og satsing på å styrke eierlinjen blant vanskeligstilte er viktige medvirkende årsaker.

Brukerplan kartlegger årlig antallet bostedsløse blant personer med ROP-lidelser og psykiske lidelser. Resultatene fra deres kartlegging viser at det var en jevn nedgang i antall bostedsløse med *kun* rusproblemer i perioden 2014 til 2019. Andelen bostedsløse blant personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser falt fra ti prosent i 2014 til syv prosent i 2019 (KoRus, 2019). I 2019 var det høyest andel bostedsløse blant personer med alvorlige ROP-lidelser, tilsvarende 15 prosent.

Vurdering av måloppnåelse

På tross av at både antall og andelen husholdninger som oppholder seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder har falt gjennom hele strategiperioden, kan ikke resultatmålet om at ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder sies å være nådd. Resultatmålet er imidlertid svært ambisiøst, og kan i enkelte tilfeller være forbundet med negative utilsiktede virkninger. For eksempel kan det være riktig å tilby en husstand en midlertidig bolig ved plutselige hendelser relatert til vold i hjemmet eller ved flom eller brann. Som vist i Figur 3-5 tilbrakte majoriteten av husstandene under tre måneder i midlertidige botilbud i løpet av strategi-

perioden. Dette peker i retning av at midlertidige botilbud fortrinnsvis benyttes som en overgangsbolig i særskilte tilfeller i et kort tidsrom før husstanden tildeles en permanent bolig.

3.1.3 Rask bosetting av flyktningene i kommunene

Målsettingen om rask bosetting av flyktningene i kommunene er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

16. Tid fra vedtak om opphold til bosatt i en kommune
17. Andel enslige mindreårige flyktninger bosatt i en kommune innen tre måneder
18. Andel barnefamilier som bosettes innen tre måneder etter at de har fått vedtak om opphold

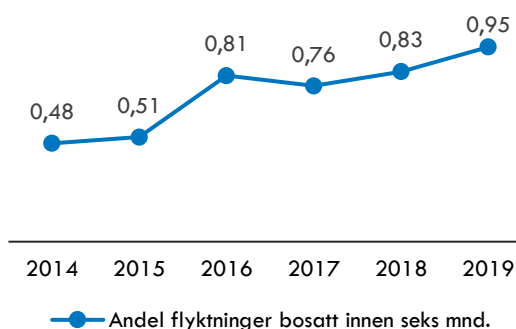
IMDi har det statlige ansvaret for bosetting av flyktninger. For kommunene er bosetting og integrering av flyktninger en frivillig oppgave, og kommuner som bosetter flyktninger mottar tilskudd fra staten. Med hensyn til bosetting av flyktninger, er situasjonen vesentlig endret siden implementeringen av strategien. Tidlig i strategiperioden var det et stort antall bosettingsklare flyktninger på grunn av flyktningkrisen, mens det i 2019 var langt færre flyktninger som ventet på bosetting.

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

I 2019 ble det totalt bosatt 4 822 flyktninger, hvorav 2 906 var overføringsflyktninger og 2 016 var asylsøkere. 95 prosent ble bosatt innen seks måneder (se Figur 3-6), og 99 prosent av flyktningene ble bosatt innen tolv måneder. Dette tilsvarer en økning på 47 prosent sammenlignet med i 2014, da i underkant av halvparten av flyktningene ble bosatt innen seks måneder.

Resultatmålet er at 90 prosent av flyktningene skal være bosatt innen seks måneder etter vedtak om opphold i Norge eller innvilget reisetillatelse. Resterende andel skal bosettes innen 12 måneder. Figur 3-6 viser at resultatmålet i praksis ble innfridd i 2019, da 95 prosent av flyktninger ble bosatt innen seks måneder og 99 prosent ble bosatt innen tolv måneder. I tillegg til at redusert tilstrømning av flyktninger har bidratt til å redusere etterspørselen etter boliger fra denne gruppen, er det også en medvirkende faktor at kommunene hadde bygget opp kapasitet, mens tilstrømningen av flyktninger falt. I gjennomsnitt var ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting 3,2 måneder for barnefamilier og 3,8 måneder for andre voksne i 2019.

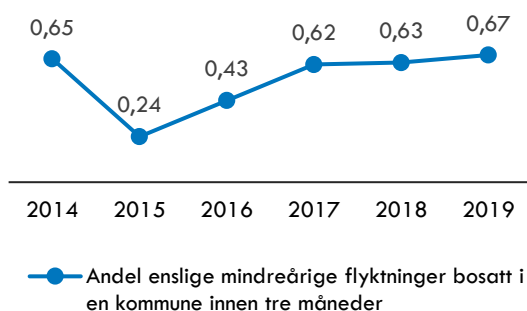
Figur 3-6: Andel flyktninger bosatt innen 6 måneder. 2015-2019



Kilde: IMDi (2014-2019)

Med hensyn til enslige mindreårige, ble det bosatt 137 i 2019, og 67 prosent av disse ble bosatt innen tre måneder. Dette er to prosentpoeng høyere enn i 2014, da 65 prosent av enslige mindreårige flyktninger ble bosatt innen tre måneder. Resultatmålet er at 50 prosent av alle enslige mindreårige skal være bosatt innen tre måneder. Figur 3-7 viser således at resultatmålet var innfridd i alle år i strategiperioden, med unntak av i 2015 og 2016. I disse to årene ble henholdsvis 24 og 43 prosent av alle enslige mindreårige bosatt innen tre måneder. Dette har trolig sammenheng med den store strømmen av asylsøkere som ankom Norge i 2015, og utviklingen kan trolig ikke tilskrives effekter av BFV.

Figur 3-7: Andel enslige mindreårige flyktninger bosatt i en kommune innen 3 måneder



Kilde: IMDi (2014-2019)

Vurdering av måloppnåelse

Som tidligere nevnt er situasjonen med hensyn til bosettingen av flyktninger vesentlig endret i løpet av strategiperioden. Fra å ha et stort antall bosettingsklare flyktninger i de første årene i strategiperioden er det nå en langt mindre gruppe som venter på bosetting i kommunene. Dette reflekteres også i ventetiden for bosetting av henholdsvis flyktninger

(totalt) og enslige mindreårige. Resultatmålene for begge målgrupper er dermed innfridd.

3.1.4 Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene

Kommunene skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet³. Tildeling av utleieboliger er et virkemiddel som kommunene bruker til å følge opp dette ansvaret og kommunalt disponerte utleieboliger skal være et godt og verdig tilbud (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Ved implementeringen av strategien var en utfordring for mange av kommunene at de disponerte for få egnede boliger til vanskeligstilte, sammenlignet med etterspørselen etter kommunale boliger. Dette var knyttet til at den økonomiske terskelen for å kjøpe bolig var for høy for en del husholdninger, samtidig som det private leiemarkedet var presset.

Målsettingen om at det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

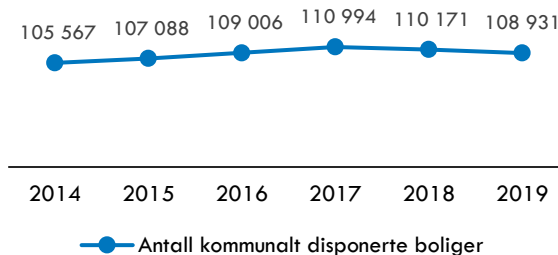
19. Antall kommunalt disponerte boliger
20. Antall kommunalt disponerte boliger fremskaffet ved hjelp av tilskudd til utleieboliger
21. Antall omsorgsboliger som har fått tilsagn om investeringstilskudd
22. Brutto investeringer til boligformål per innbygger
23. Antall nye kommunalt disponerte boliger for målgruppen med rusproblemer og/eller psykiske lidelser
24. Antall nye utleieboliger som er fremskaffet gjennom tilvisingsavtaler
25. Antall nye utleieboliger som har fått tilsagn om finansiering gjennom kun grunnlån
26. Andel kommuner som tar i bruk tilvisningsavtaler for å framskaffe boliger
27. Antall nyinnflyttede sett i forhold til totalt antall kommunalt disponerte boliger

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

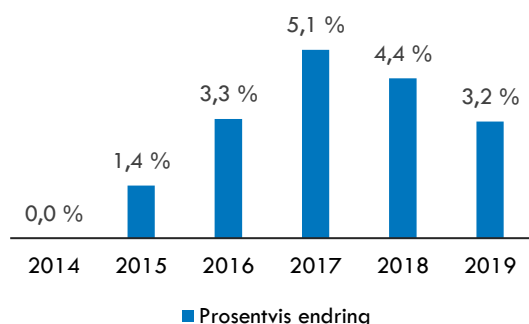
Utviklingen i antall kommunalt disponerte boliger var relativt stabil i hele strategiperioden, med en svak økning på 3,2 prosent fra 105 567 i 2014 til 108 931 i 2019. Det var størst økning i antall kommunale boliger fra 2014 til 2017, tilsvarende 5,1 prosent (se Figur 3-8). Resultatmålet er at antall kommunalt disponerte boliger skal øke med ti prosent innen 2020 sammenlignet med i 2014. Selv om utviklingen har gått i riktig retning, har ikke veksten vært sterk nok til å nå resultatmålet.

³ Jf. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, §15

Figur 3-8: Antall kommunale boliger. 2014-2019



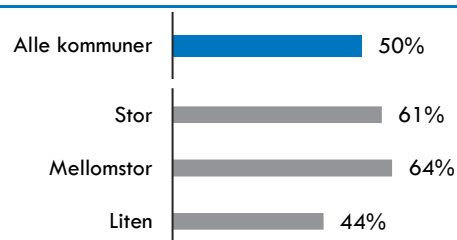
Prosentvis endring i kommunale boliger sammenlignet med i 2014



Kilde: SSB, Tabell 12008

En mulig forklaring på den beskjedne økningen i antall kommunale boliger i løpet av perioden kan være at kommuner, i større grad enn tidligere, fremskaffer boliger gjennom det private leiemarkedet, framfor å øke beholdningen av kommunale boliger. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt å vurdere hvorvidt dette er tilfelle (se Figur 3-9). Av figuren ser man at en betydelig større andel store og mellomstore kommuner oppgir at de leier boliger i det private leiemarkedet sammenlignet med tidligere, mens kun 44 prosent av de små kommunene oppgir det samme. Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen synes det som om dette kan være en mulig medvirkende faktor, særlig i store og mellomstore kommuner. Resultatene sier imidlertid ingenting om *omfanget* av boliger dette gjelder, som gjør det vanskelig å konkludere. I tillegg er det trolig andre medvirkende årsaker. For eksempel har redusert innvandring, særlig en betydelig reduksjon i antall ankomne flyktninger, isolert sett bidratt til å redusere etterspørselen etter kommunale boliger sammenlignet med de første årene i strategiperioden.

Figur 3-9: Kommunen leier i større grad boliger i det private leiemarkedet, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand



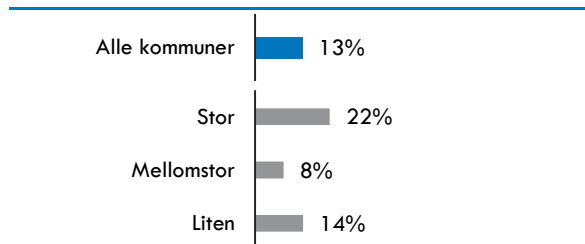
Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å ta stilling til hvorvidt bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger har blitt bedre enn tidligere (se Figur 3-10). Ved implementeringen av strategien hadde barnefamilier som bodde i kommunale utleieboliger i gjennomsnitt en betydelig dårligere bostandard enn andre lavinntektsfamilier i eid bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette var både knyttet til problemer med støy og fukt, lavere materiell standard eller trekk og kulde. Kommunene er imidlertid i liten grad enige i at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger er bedre i dag enn tidligere. En noe høyere andel store kommuner oppgir at de er enige (22 %), mens bare åtte og 14 prosent av henholdsvis mellomstore og små kommuner oppgir at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger har blitt bedre. Det synes derfor som at kvaliteten på bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger fremdeles er en utfordring for flertallet av kommunene.

Figur 3-10: Bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger er jevnt over bedre i dag enn tidligere, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst og vest er i minst grad enig i påstanden, mens kommuner i region midt, nord og sør i større grad er enig i påstanden etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse.

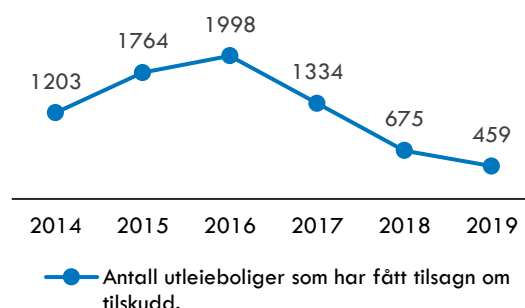
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Det er uvisst hvorfor kommunale ansatte vurderer at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger ikke har blitt bedre i løpet av strategiperioden. NTNU samfunnsforskning gjennomførte i 2018 en studie av bomiljøet for barn i kommunale boliger. I studien finner de at den største utfordringen med hensyn til kvalitet på kommunale boliger med barnefamilier var størrelsen på boligen, mens tilstanden som regel ble vurdert som tilfredsstillende (Svendsen, 2018). Videre pekte de på at dersom tilstanden opplevdes som lav, skyldtes dette oftest feil eller hard bruk og manglende oppfølging fra kommunene, og anbefalte derfor at det bør satses systematisk på bo-oppfølging til barnefamilier. Det var også flere av deres informanter som pekte på utfordringer i bomiljøet på grunn av rusavhengige, som gjorde at bomiljøet ikke opplevdes som egnet for barn, eller fordi det var en for høy tetthet av kommunale boliger samlet i samme område. Endelig pekte NTNU samfunnsforskning på at kommunen og barnefamiliene til dels kunne ha motstridende målsettinger, ved at barnefamilier vektla bostabilitet (som ofte var knyttet til botid), mens kommunene ønsket gjennomstrømning i de kommunale boligene. Av denne grunn anbefalte de at man i større grad bør differensiere lengden på leiekontraktene for kommunale boliger.

Figur 3-11 viser antall kommunalt disponerte boliger som er fremskaffet ved hjelp av tilskudd til utleieboliger. Utviklingen gikk i riktig retning i perioden 2014 til 2016, men antall utleieboliger som fikk tilsagn om tilskudd falt betydelig i årene etter, og var i 2019 lavere enn i 2014. Resultatmålet er antall utleieboliger som har fått tilsagn om tilskudd. Ettersom antall tilskudd til utleieboliger er lavere i 2019 enn i

2014, tilsier dette at resultatmålet ikke er nådd. Samtidig påpeker Husbanken i resultatrapporten for 2018 at tilskuddets tilsagnsramme var ekstraordinært høyt i 2015 og 2016, blant annet for å bosette det ekstraordinære høye antallet flyktninger som ankom i 2015 (Resultatrapport BfV, 2018). I tillegg påpeker Husbanken at økt tilgang på det private leiemarkedet og høye kommunale investeringer i utleiesektoren de siste årene har bidratt til å dempe behovet for tilskuddet.

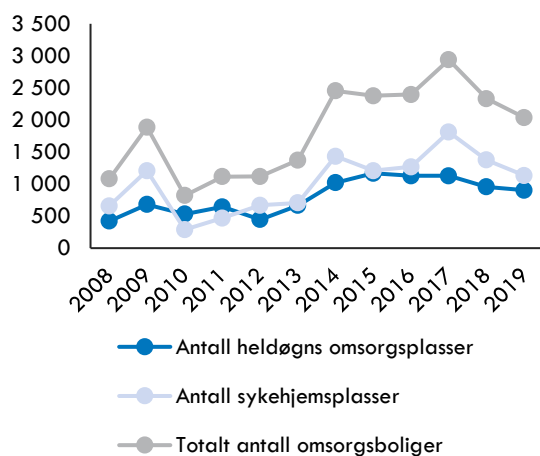
Figur 3-11: Antall kommunalt disponerte boliger fremskaffet ved hjelp av tilskudd til utleieboliger



Kilde: Husbanken (2020)

Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter både eldre og personer med ulike funksjonshemninger, psykiske problemer eller ROP-lidelser (Husbanken, 2020). I 2019 ble det gitt tilsagn om 2 036 heldøgns omsorgsplasser, fordelt på 1 132 sykehjemsplasser og 904 omsorgsboliger (se Figur 3-12). Dette er nær 17 prosent færre heldøgns omsorgsplasser enn i 2014. I 2014 ble det gitt tilsagn om investeringsstilskudd til 2 453 heldøgns omsorgsplasser, fordelt på 1 433 sykehjemsplasser og 1 020 omsorgsboliger. Det ble gitt investeringsstilskudd til flest omsorgsboliger i 2017, da 2 938 omsorgsboliger fikk tilsagn om investeringsstilskudd. Ettersom resultatmålet er at antall omsorgsboliger skal være tilsvarende 1 800 heldøgns omsorgsplasser i 2018, er resultatmålet likevel nådd.

Figur 3-12: Antall omsorgsboliger som har fått tilsagn om investeringstilskudd, fordelt på sykehjems- og heldøgns omsorgsplasser



Kilde: SSB, tabell 12008

Vurdering av måloppnåelse

Målsetningen om at det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene vurderes å være delvis innfridd per 2019. Det har vært en økning i antall kommunale boliger i løpet av strategiperioden, men veksten har ikke vært sterk nok til at det synes sannsynlig at resultatmålet om en ti prosent økning i antall kommunale boliger i 2020 vil nås. I samme periode har det vært en betydelig reduksjon i antall tilskudd til utleieboliger. Ifølge Resultatrapporten fra 2018 har behovet for tilskuddet blitt lavere i løpet av strategiperioden, grunnet økt tilgang til det private utleiemarkedet og økte kommunale investeringer i utleiemarkedet (Resultatrapport BfV, 2018). Dersom vanskeligstilte på boligmarkedet får tilgang til egnede boliger via andre kanaler, tilsier dette at tilskuddets relevans har falt over tid, og resultatmålet kan derfor vurderes å være nådd. Med hensyn til antall omsorgsboliger er resultatmålet innfridd, og graden av måloppnåelse vurderes derfor som høy.

3.1.5 Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø

Delmål seks er at utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø. Få tilgjengelige boliger tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne medfører at denne gruppen har dårligere vilkår på boligmarkedet enn andre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). I tillegg til at det er få tilgjengelige boliger på det ordinære boligmarkedet, er også mange av disse avhengige av tjenester i hjemmet for å mestre boforholdet. Samtidig er det en politisk målsetting at flest mulig skal kunne bo hjemme så lenge som mulig (Regjeringen, 2014). Kombinert med en stadig aldrende befolkning, vil

dette innebære at etterspørselen etter tilpassede boliger vil øke i årene fremover.

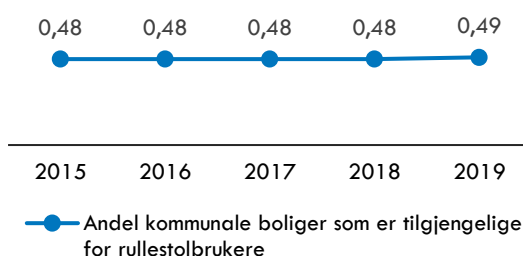
Målsettingen om at utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

28. Antall kommunalt disponerte boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere
29. Andel av tilskudd til utleieboliger på 60 kvm eller mer
30. Andel av boliger med tilvisningsavtaler som er over 60 kvm eller mer

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Figur 3-13 viser utviklingen i andelen kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere i perioden 2014 til 2019. Grafen viser at det kun har vært en marginal økning i andelen tilgjengelige boliger for rullestolbrukere i løpet av strategiperioden, fra 48 prosent i 2015 til 49 prosent i 2019. Resultatmålet er at 55 prosent av alle kommunale disponerte boliger skal være tilgjengelig for rullestolbrukere i 2020.

Figur 3-13: Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere. 2015-2019.



Kilde: SSB (2020)

Vurdering av måloppnåelse

Som nevnt har det kun vært en marginal økning i andelen kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere i løpet av strategiperioden, og det synes derfor usannsynlig at resultatmålet om at 55 prosent av kommunale boliger er tilgjengelige for rullestolbrukere vil nås innen 2020. Graden av måloppnåelse vurderes derfor som lav. I resultatrapporten for 2018 pekes det på at det trolig er en underrapportering fra kommunene til KOSTRA (Resultatrapport BfV, 2018), som kan være en forklarende årsak. Flere av intervjuobjektene oppga i intervjuene at kommunen kontinuerlig utfaser uhensiktsmessige boliger til fordel for boliger som er bedre tilpasset behovet til vanskeligstilte i kommunen. Ett av intervjuobjektene påpekte også at kommunens strategi var å fremskaffe tilpassede boliger ved behov,

fremfor å investere i tilpassede boliger som ikke nødvendigvis samsvarer med behovene til vanskeligstilte personer på boligmarkedet.

3.1.6 Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet

Boligeierandelen i Norge er svært høy og er ansett som en viktig faktor for å utjevne sosiale ulikheter. Leie av bolig kan likevel i enkelte tilfeller gi lavere økonomisk risiko enn å eie bolig, og kan være ønskelig ved kortere boforhold. Samtidig er boligene på det private leiemarkedet ofte av lavere kvalitet enn eierboligene og i enkelte deler av landet har det også vært en betydelig prisøkning i leiemarkedet.

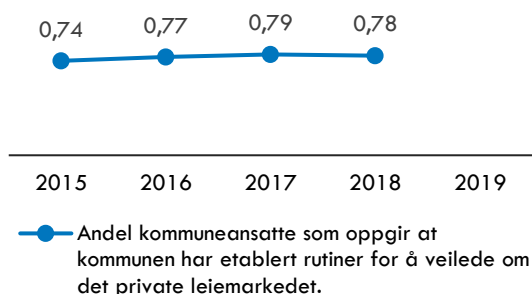
Ved implementeringen av strategien var det en overrepresentasjon av vanskeligstilte på boligmarkedet blant «langtidsleiere», og det var også indikasjoner på at vanskeligstilte stilte bakerst i køen når utleiere skulle velge leietakere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). En av målsettingene i strategien er å sikre at vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet, og slik bidra til at det fungerer bedre for vanskeligstilte. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Målsettingen er operasjonalisert i følgende styringsparameter:

31. Andel kommuneansatte som oppgir at kommunen har etablert rutiner for å veilede om det private leiemarkedet

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Andelen kommuneansatte som oppgir at kommunen har etablert rutiner for å veilede om det private leiemarkedet økte med fire prosent fra 2015 til 2018, fra henholdsvis 74 prosent i 2015 til 78 prosent i 2018 (se Figur 3-14). Resultatmålet er at 85 prosent av kommuneansatte skal oppgi at kommunen har etablert rutiner om det private leiemarkedet innen 2020. Basert på statistikken for perioden 2015-2018 synes det som innenfor rekkevidde, men det vil i så fall innebære en sterkere vekst i andelen kommuner som etablerer rutiner for å veilede om det private leiemarkedet fra 2018 til 2020 enn i foregående år.

Figur 3-14: Andel kommuneansatte som oppgir at kommunen har etablert rutiner for å veilede om det private leiemarkedet



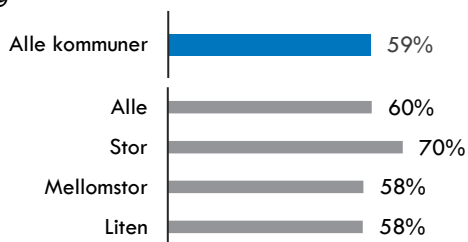
Kilde: Husbanken (2018). Note: Agenda Kaupang gjennomfører en analyse av rapporteringen fra kommunene, og vi henviser til denne studien for statistikk for 2019.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere om de vanskeligstilte i kommunen får bistand til å finne en egnet leiebolig. Figur 3-15 viser at 60 prosent av kommunene er enig eller helt enig i denne påstanden. Det er en betydelig høyere andel større kommuner enn mindre og mellomstore kommuner som vurderer at vanskeligstilte får bistand til å finne en egnet leiebolig. En mulig forklaring er at en større andel av de vanskeligstilte finnes i de store kommunene, som kan medføre at disse i større grad enn mellomstore og små kommuner har etablert rutiner for å bistå vanskeligstilte på leiemarkedet. At vi finner en større andel av de vanskeligstilte i de store kommunene gjør også at vi kan vurdere graden av måloppnåelse som noe høyere enn vi ville ha gjort basert på det uvektede gjennomsnittet alene.

Kommunene ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt vanskeligstilte i større grad får bistand til å finne en egnet leiebolig sammenlignet med i 2014. Omtrent 60 prosent av kommunene oppgir at de er helt enig eller enig i denne påstanden. Særlig store og mellomstore kommuner oppgir at vanskeligstilte i større grad får bistand til å finne en egnet leiebolig sammenlignet med i 2014.

Figur 3-15: Bistand til vanskeligstilte til å finne egnet leiebolig, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand

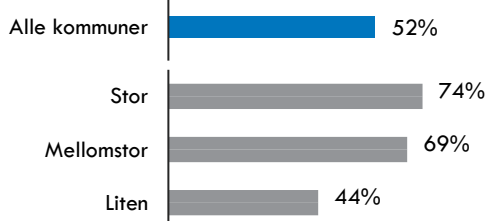
Vanskeligstilte får bistand til å finne en egnet leiebolig



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Vanskeligstilte får i større grad bistand til å finne en egnet leiebolig sammenlignet med før 2014



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst er i størst grad enig i at vanskeligstilte får mer bistand til å finne egnet leiebolig, mens kommuner i region nord i minst grad er enig etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse. Små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Vurdering av måloppnåelse

Statistikken viser at det har vært en positiv utvikling i andelen kommuner som har etablert rutiner for å veilede vanskeligstilte om det private leiemarkedet. Det synes som innenfor rekkevidde at målsettingen innfris i 2020, men det vil i så tilfelle kreve en sterkere positiv utvikling i perioden 2018-2020 enn i resten av strategiperioden. I tillegg er kommunene i stor grad enig i at vanskeligstilte får veiledning på det private utleiemarkedet, og et flertall av kommunene oppgir også at målgruppen i større grad får veiledning sammenlignet med før implementeringen av strategien. Av denne grunn vurderes måloppnåelsen som høy på denne styringsparameteren.

3.1.7 Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig

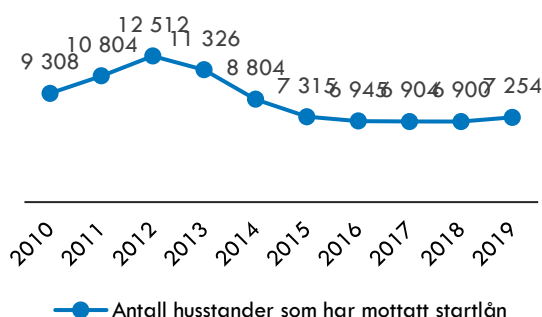
Å gi vanskeligstilte hjelp til å kjøpe bolig kan bidra til å få personer ut av en vanskelig bosituasjon, samtidig som det demper presset på de kommunale utleieboligene. I tillegg kan hjelpen bidra til å forebygge boligproblemer og forhindre at det blir flere vanskeligstilte på boligmarkedet. Ulike modeller for leie-til-eie er en viktig del av mange kommuners bolig-sosiale arbeid og startlån er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet. Den åttende målsettingen er at vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig, der utviklingen i utbetalte startlån er styringsparametere. Målsettingen er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

32. Antall som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån
33. Andel av startlån utbetalt til husstander med barn
34. Andel av tilskudd til etablering utbetalt til husstander med barn

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Figur 3-16 viser at utbetalte startlån falt fra 8 804 i 2014 til 7 254 i 2019. Dette tilsvarer en reduksjon på nær 17 prosent sammenlignet med i 2014. Resultatmålet er likevel nådd, da målsettingen er at antall husstander som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån skal øke sammenlignet med i 2017. Sammenlignet med i 2017 er antall utbetalte startlån fire prosent høyere i 2019.

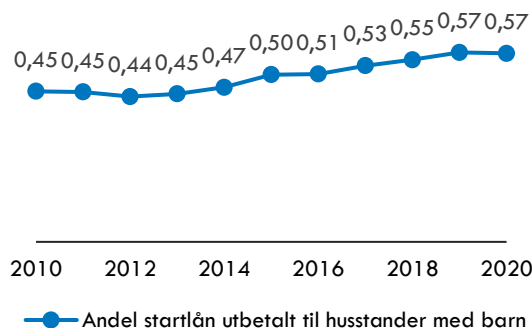
Figur 3-16: Antall utbetalte startlån. 2014-2019



Kilde: Husbanken (2020)

Andelen av startlån utbetalt til husstander med barn økte fra 46,6 prosent i 2014 til 57 prosent i 2019. Per mai 2020 er andelen utbetalte startlån til husstander med barn på samme nivå som i 2019. Resultatmålet er at minst 50 prosent av alle startlån skal utbetales til husstander med barn hvert år i strategiperioden, og resultatmålet er dermed nådd.

Figur 3-17: Andel av startlån utbetalt til husstander med barn (Foreløpige tall per mai 2020)



Kilde: Husbanken (2020)

Vurdering av måloppnåelse

Ifølge resultatrapporten fra 2018 har det i løpet av strategiperioden vært en vridning av bruken av startlån i retning av mottakere som anses som varig vanskeligstilte på boligmarkedet (Resultatrapport BfV, 2018). Dette peker i retning i at bruken av startlån i større grad enn tidligere rettes mot de mest vanskeligstilte. Måloppnåelsen for målsettingen om at vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig vurderes som høy. Både resultatmålet med hensyn til antall utbetalte startlån og andelen utbetalte startlån til husstander med barn er innfridd, og resultatene er noe høyere enn referansemålene for begge styringsparametere. Et flertall av intervjuobjektene understreker i intervjuene at kommunen særskilt prioriterer barnefamilier ved tildeling av startlån, noe som peker i retning av at å hjelpe barnefamilier inn på boligmarkedet er en prioritert målsetting for kommunene.

3.1.8 Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon

Den niende målsettingen er at vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon. De tilhørende styringsparametere er som følger:

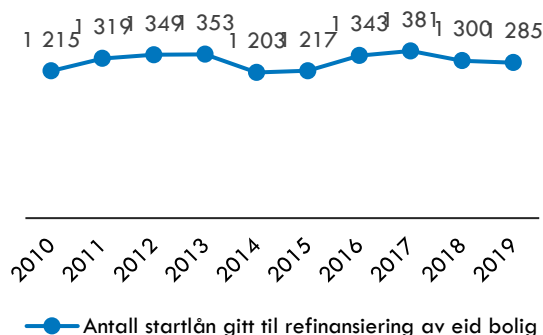
35. Antall startlån gitt til refinansiering av eid bolig
36. Antall boliger som har fått tilsagn om tilskudd til heis
37. Antall boliger som har fått tilsagn om tilskudd til tilstandsvurderinger
38. Andel av rammen til tilskudd til tilpasning i kommunene som ikke er tildelt ved årsslutt
39. Andel barnefamilier som mottar bostøtte i eid bolig

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Figur 3-18 viser at antall startlån gitt til refinansiering av eid bolig økte fra 1 203 i 2014 til 1 285 i 2019.

Med unntak av i årene 2016 og 2017 har utviklingen vært ganske stabil gjennom hele strategiperioden. Resultatmålet er at antall utbetalte startlån til refinansiering av eid bolig skal opprettholdes på tilsvarende nivå som i 2017. Utviklingen i årene etter tilsier dermed at måloppnåelsen er noe under resultatmålet.

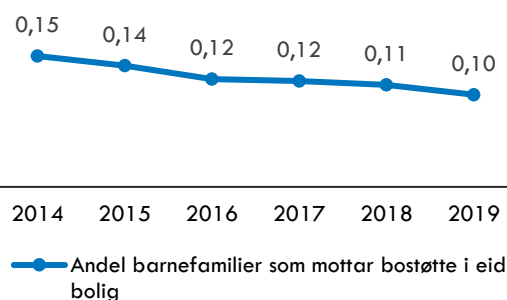
Figur 3-18: Antall startlån gitt til refinansiering av eid bolig. 2014-2019



Kilde: Husbanken

Andelen av barnefamilier som mottar bostøtte og som bor i eid bolig falt med fem prosent i løpet av strategiperioden, fra 15 prosent i 2014 til ti prosent i 2019 (se Figur 3-19). Resultatmålet er at andelen barnefamilier som mottar bostøtte i eid bolig skal øke sammenlignet med i 2016, og utviklingen er noe lavere enn referansemålet.

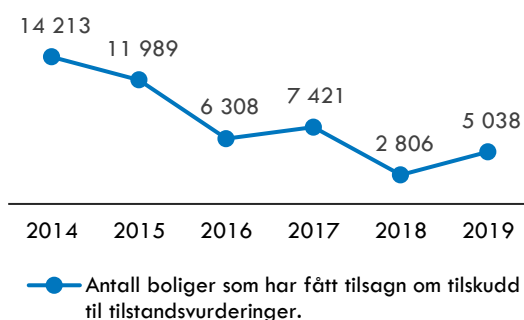
Figur 3-19: Andel av barnefamilier som mottar bostøtte som bor i eid bolig



Kilde: Husbanken (2020)

I 2019 fikk 5 038 boliger tilsagn om tilskudd til tilstandsvurderinger. Tilsvarende antall var 14 213 i 2014. Resultatmålet er at 5 000 boliger skal få tilsagn om tilskudd om tilstandsvurderinger i 2018. Figuren viser dermed at resultatmålet ikke er nådd i 2018, men utviklingen i 2019 er tilsvarende måltallet.

Figur 3-20: Antall boliger som har fått tilsagn om tilskudd til tilstandsvurderinger



Kilde: Husbanken (2020)

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ta stilling til hvorvidt vanskeligstilte gjennom offentlige støtteordninger får den hjelpen de trenger for å håndtere boutgiftene sine, og hvorvidt dette har blitt bedre over tid (se Figur 3-21). Offentlige støtteordninger omfatter her sosialstønad, statlige og eventuelle kommunale bostøtteordninger. Nær fire av fem kommuner oppgir at vanskeligstilte gjennom offentlige støtteordninger får nødvendig bistand til å håndtere boutgiftene sine, mens litt under halvparten er enig eller helt enig i at dette er bedret i løpet av strategiperioden. De store kommunene skiller seg ut, ved at 87 prosent er enig i påstanden og 70 prosent er enig eller helt enig i at vanskeligstilte i større grad enn tidligere får nødvendig hjelp til å håndtere boutgiftene sine.

Figur 3-21: Vanskeligstilte får hjelpen de trenger for å håndtere boutgiftene sine, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

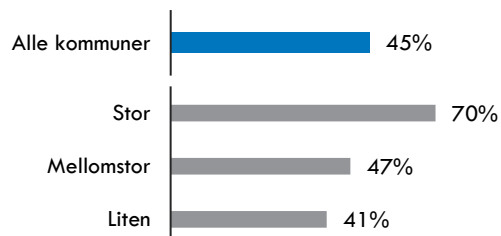
Vanskeligstilte får gjennom offentlige støtteordninger den hjelpen de trenger for å håndtere boutgiftene sine



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst er i størst grad enig i at vanskeligstilte får den hjelpen de trenger, mens kommuner i region nord i minst grad er enig etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse. Små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Vanskeligstilte får i større grad gjennom offentlige støtteordninger den hjelpen de trenger for å håndtere boutgiftene sine



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Vurdering av måloppnåelse

Det har vært en negativ utvikling i et flertall av de tilhørende styringsparameterne om at vanskeligstilte i eid bolig skal ha en trygg og god boligsituasjon i perioden 2014 til 2019. Unntaket er antall startlån til refinansiering av eid bolig, men også her er resultatet per 2019 lavere enn resultatmålet. I løpet av strategiperioden har andelen startlån utbetalt til husstander med barn i eid bolig falt med fire prosentpoeng. Det

er uvisst hva som er årsaken til dette, men ett intervjuobjekt understrekte at kommunen hadde blitt mer tilbakeholdne med å utbetale startlån, da de ved flere tilfeller hadde erfart at mottakere av startlån på grunn av fall i boligprisene ved salg av boligen hadde blitt satt i en kritisk økonomisk situasjon.

3.1.9 Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud

Boligen og nærområdet utgjør en viktig ramme for barn og unges oppvekst. Bomiljøet er viktig for livskvaliteten til barn og unge, samt en viktig faktor for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet. Ifølge Bolig for velferd skal innsatsen overfor barn og unge forsterkes i løpet av strategiperioden. Dette er operasjonalisert gjennom målsettingen at ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud. Følgende styringsparametere er lagt til grunn for å vurdere utviklingen:

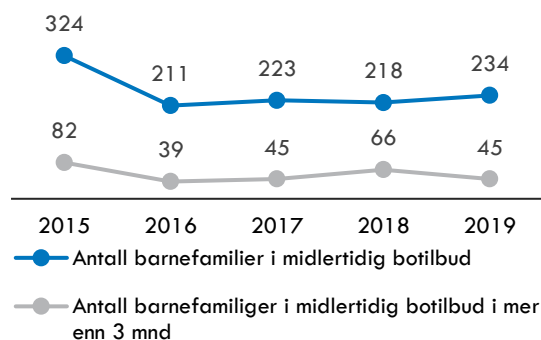
9. Andel barnefamilier i midlertidig botilbud i 0-3 måneder
10. Antall barnefamilier i midlertidig botilbud
11. Antall husstander med unge i midlertidig botilbud
12. Antall husstander med unge i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder.
13. Andel avsluttede akuttopphold i beredskapshjem der barnet var plassert etter en akutthjemmel med en varighet på 0-3 måneder
14. Antall barn som venter på fosterhjem i midlertidige tiltak etter ønsket oppstartsdato.
15. Andel barnefamilier som mottar bostøtte.

I det følgende beskriver vi utviklingen i styringsparametere 9-12 og 15 i perioden 2015-2019.

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

234 barnefamilier oppholdt seg i midlertidige botilbud i 2019. Dette tilsvarer en reduksjon på 36 prosent sammenlignet med i 2015, da 324 barnefamilier oppholdt seg i midlertidige botilbud. I samme periode har antall barnefamilier som oppholder seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud falt med 45 prosent, fra 82 barnefamilier i 2015 til 45 i 2019. Resultatmålet er at ingen barnefamilier skal tilbringe tid i midlertidige botilbud i 2020, og resultatmålet er dermed ikke nådd per 2019. Resultatmålet er, i likhet med resultatmålet for antall husstander i midlertidige botilbud, svært ambisiøst, og kan være forbundet med tilsvarende negative utilsiktede virkninger. Figuren viser også at svært få barnefamilier tilbragte tid i midlertidig botilbud etter 2015.

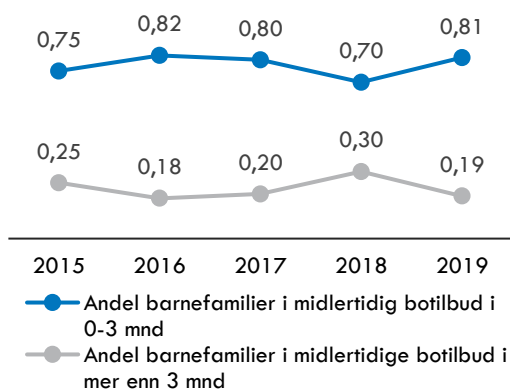
Figur 3-22 Antall barnefamilier i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder og totalt. 2015-2019



Kilde: SSB, Tabell 12015

Utviklingen i botid for barnefamilier i midlertidige botilbud har vært nær identisk som utviklingen i botid for husstander i midlertidige botilbud i løpet av strategiperioden. Figur 3-23 viser andelen barnefamilier som oppholder seg i inntil tre måneder og mer enn tre måneder i midlertidig botilbud i perioden 2015-2019. Av figuren ser man at andelen barnefamilier som oppholdt seg i midlertidige botilbud i inntil tre måneder økte fra 75 prosent i 2015 til 81 prosent i 2019. I samme periode falt andelen barnefamilier som oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud med seks prosentpoeng.

Figur 3-23 Andel barnefamilier i midlertidige botilbud i 0-3 måneder og i mer enn 3 måneder. 2015-2019

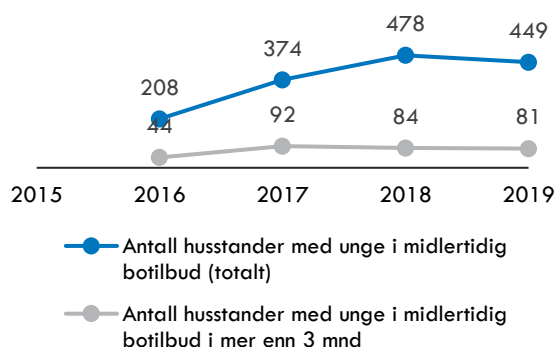


Kilde: SSB, Tabell 12015.

Antall husstander med unge i midlertidig botilbud kom først inn i KOSTRA i 2016, og tilgjengelig statistikk dekker derfor ikke hele strategiperioden. Antall husstander med unge i midlertidig botilbud har økt fra 208 i 2016 til 449 i 2019 (se Figur 3-24). Dette tilsvarer en økning på 116 prosent over tre år. Fra 2016 til 2017 var det nær en dobling i antall husstander med unge som oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud, fra 44 i 2016 til 92 i 2017. Antall husstander med unge i midlertidige botilbud har imidlertid falt i årene etter. Resultat-

rapporten Bolig for velferd 2018 påpeker at den store økningen fra 2016 til 2017 kan skyldes mangelfull telling i 2016, da dette var første året variabelen var med i KOSTRA (Resultatrapport BfV, 2018).

Figur 3-24 Antall husstander med unge i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder og totalt. 2015-2019



Kilde: SSB, Tabell 12015

Det er krevende å peke på en konkret årsak til at måloppnåelsen for unge er lavere enn for barn. For det første er det viktig å understreke at resultatmålet kun omfatter utviklingen i bruken av midlertidige botilbud for unge. Vi har med andre ord ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt unge får et dårligere *helhetstilbud* i dag sammenlignet med før implementeringen av strategien. Eksempelvis pekte flere intervjuobjekter på at de i større grad benyttet veiledning og oppfølging som virkemiddel overfor denne målgruppen framfor tildeling av boliger, for eksempel gjennom dedikerte ungdomsteam. I intervjuene var det også flere som pekte på at unge som har behov for bistand er en voksende gruppe, og det er dermed også mulig at behovet har vokst mer enn innsatsen på området har kunnet dekke. Eksempelvis økte antall unge uføretrygdde med nær tretti prosent i løpet av strategiperioden, fra 5 947 i 2015 til 7 662 i 2019 (SSB, 2020)⁴. Endelig har det vært en nedgang i andelen utbetalte startlån og andelen bostøtte som utbetales til personer under 24 år. Nedgangen i utbetalte startlån kan i stor grad knyttes til en innstramning i regelverket i forbindelse med den nye boliglånfskriften (Husbanken, 2020), men nedgangen i utbetaling av bostøtte kan peke i retning av at kommunene benytter andre virkemidler for å avhjelpe unge vanskeligstilte.

Vurdering av måloppnåelse

Resultatmålet for både barn og unge er at ingen i målgruppen skal bo i midlertidige botilbud innen 2020. Selv om utviklingen har gått i riktig retning med hensyn til antall barn i midlertidige botilbud, har det ikke vært en stor nok reduksjon i bruken av midlertidige botilbud for barnefamilier til at resultat-

målet er nådd per 2019. For unge i midlertidige botilbud gikk utviklingen i riktig retning fra 2018 til 2019, men resultatmålet er heller ikke nådd for denne målgruppen. Vår vurdering er imidlertid at resultatmålene for begge grupper er for ambisiøse. Som tidligere nevnt kan midlertidige botilbud i enkelte tilfeller også bidra til å heve kvaliteten på bomiljøet til barn og unge, og være en absolutt nødvendighet for å forhindre bostedsløshet blant denne målgruppen. Statistikken viser også at det har vært en betydelig reduksjon i antall barnefamilier som oppholder seg i midlertidige botilbud, mens antall unge som oppholder seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud også er lav. Av denne grunn vurderes utviklingen i antall barn i midlertidige botilbud som tilstrekkelig til at graden av måloppnåelse kan vurderes som høy for denne gruppen, mens graden av måloppnåelse for unge må vurderes som noe lavere.

3.2 Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

Hovedmål to er at alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet. Hovedmålsettingen er operasjonalisert i to målsettinger:

- Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen
- Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon.

Målsettingene er igjen operasjonalisert i seks styringsparametere med tilhørende resultatmål. Innsatsområdene er å gi oppfølging og tjenester i hjemmet samt forhindre utkastelser.

3.2.1 Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen

Den tiende målsettingen er at alle kommuner skal ha internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen. Gode internkontrollsystemer og koordinert innsats mellom kommunen, NAV og Namsmannen kan bidra til at personer i større grad mestrer boforholdet og slik unngå utkastelser (Resultatrapport BfV, 2018). Målsettingen er operasjonalisert i andel kommuneansatte som oppgir at kommunen har etablert samarbeid og systemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av bolig (styringsparameter 40).

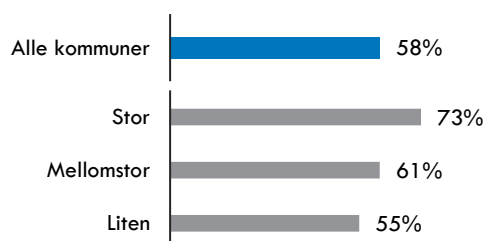
⁴ Antall uføretrygdde i alderen 18-24 år, SSB tabell 11714.

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Ifølge Resultatrapporten til Husbanken, oppga 80 prosent av kommuneansatte at kommunen har etablert samarbeid og systemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen i 2018⁵. Dette tilsvarer en økning på fem prosentpoeng sammenlignet med i 2015. Med andre ord synes resultatmålet å være innen rekkevidde, men det vil i så fall kreve en vesentlig økning i andelen kommuner som har etablert samarbeid og systemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen i perioden 2018-2020.

Figur 3-25: Vurdering av rutiner, andel kommuner som «(l stor grad» eller «(l svært stor grad» er enig i påstand

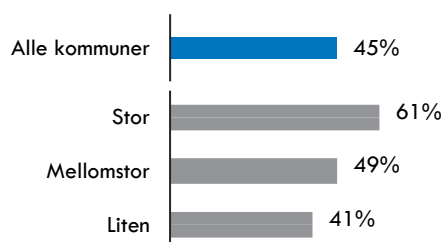
Kommunen har rutiner for å følge opp ulike situasjoner vanskeligstilte er i



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region nord er i minst grad enig i at kommunen har slike rutiner, mens det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Kommunen har fått bedre rutiner for å følge opp ulike situasjoner vanskeligstilte er i



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR.
N = 107

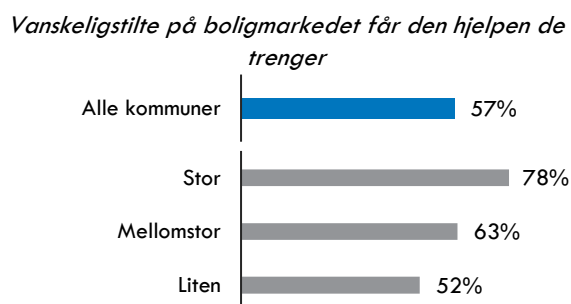
I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt å svare på om kommunen har rutiner for oppfølging av ulike situasjoner vanskeligstilte er i, samt vurdere hvorvidt

⁵ Agenda Kaupang gjennomfører en analyse av rapporteringen fra kommunene, og vi henviser til denne studien for statistikk for 2019.

rutinene har blitt bedre i løpet av strategiperioden (se Figur 3-25). Små kommuner skiller seg ut, ved at det er en betydelig lavere andel små kommuner som oppgir at kommunen har rutiner for å følge opp ulike situasjoner vanskeligstilte er i, og at rutinene har blitt bedre i løpet av strategiperioden. Over 70 prosent av de store kommunene oppgir at kommunen har rutiner for å følge opp vanskeligstilte, og det er også en betydelig høyere andel som oppgir at rutinene har blitt bedre i løpet av strategiperioden. Av de mellomstore kommunene oppgir 61 prosent at de har rutiner for å følge opp vanskeligstilte og i underkant av halvparten oppgir at rutinene har blitt bedre over tid. Det synes dermed som at store og mellomstore kommuner i større grad har jobbet systematisk for å etablere rutiner for å sikre god oppfølging av vanskeligstilte i løpet av strategiperioden. En mulig forklarende årsak er at store og mellomstore kommuner både har en større gruppe vanskeligstilte og gjerne en mer kompleks organisasjonsstruktur med større avstand mellom enhetene. Dette kan igjen medføre at de i større grad opplever et behov for etablerte rutiner sammenlignet mindre kommuner.

Kommunene ble også bedt om å vurdere hvorvidt vanskeligstilte får den hjelpen de trenger, om kommunen gir denne gruppen et godt tilbud og hvorvidt dette har endret seg siden 2014 (se Figur 3-26). Tre av fem kommuner oppgir at vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen de har behov for og en like stor andel oppgir at vanskeligstilte i større grad får bistanden de trenger sammenlignet med tidligere. Også med hensyn til disse påstandene er det en tydelig forskjell med hensyn til kommunenes størrelse. Særlig store kommuner oppgir at vanskeligstilte får hjelpen de har behov for, selv om det er en noe lavere andel som er enig eller helt enig i at målgruppen i større grad får bistanden de har behov for sammenlignet med tidligere.

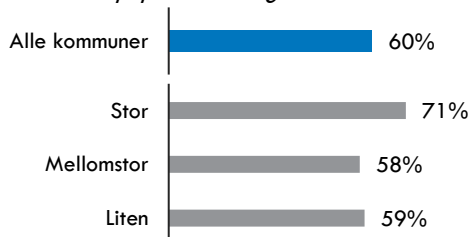
Figur 3-26: Vurdering av kommunens hjelp og tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region nord er i minst grad enig i at vanskeligstilte får den hjelpen de trenger, mens det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Vanskeligstilte på boligmarkedet får i større grad den hjelpen de trenger



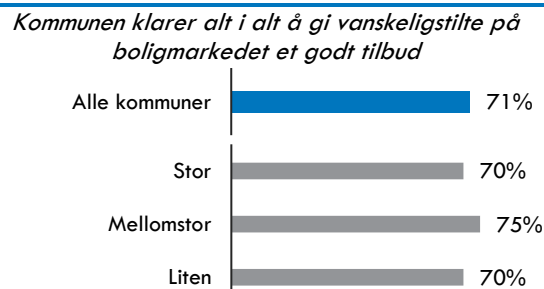
Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Kommunene er også i stor grad enig i at kommunen klarer å gi de vanskeligstilte et godt tilbud (se Figur 3-27). I snitt oppgir syv av ti kommuner at de er enig eller helt enig i påstanden. Det er høyest andel mellomstore kommuner som oppgir at kommunen alt i alt gir et godt tilbud til vanskeligstilte, mens andelen er noe lavere blant store og små kommuner. En mulig forklaring kan være at store kommuner har en betydelig større gruppe vanskeligstilte, som kan gjøre det utfordrende å gi hele målgruppen et godt tilbud, mens mindre kommuner i mindre grad har etablert rutiner for oppfølging av de vanskeligstilte. Selv om mellomstore kommuner også har en forholdsvis stor gruppe vanskeligstilte, kan strukturert oppfølging av vanskeligstilte medføre at disse i større grad opplever at målgruppen får et godt tilbud.

Figur 3-27: Kommunen klarer alt i alt å gi vanskeligstilte på boligmarkedet et godt tilbud, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand.

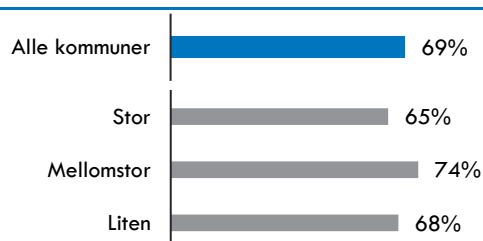


Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse
Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Videre oppgir syv av ti kommuner at vanskeligstilte får økonomisk veiledning (se Figur 3-28). Forskjellene med hensyn til kommunestørrelse er tilsynelatende små, men særlig de mellomstore kommunene tilbyr økonomisk veiledning til vanskeligstilte, mens 65 og 68 prosent av henholdsvis store og små kommuner oppgir at de tilbyr økonomisk veiledning til vanskeligstilte.

Figur 3-28: Vanskeligstilte får økonomisk veiledning, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region nord er i minst grad enig i at vanskeligstilte får økonomisk veiledning, mens kommuner i region øst og vest i størst grad er enig i at vanskeligstilte får økonomisk veiledning. De øvrige regionenes vurderinger er relativt like og befinner seg mellom disse to ytterpunktene.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Vurdering av måloppnåelse

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av kommunene har etablert rutiner for å følge opp ulike situasjoner vanskeligstilte er i og at de fleste kommuner også opplever at de klarer å tilby vanskeligstilte et godt tilbud. Selv om det finnes forskjeller med hensyn til kommunestørrelse, peker

likevel resultatene i retning av at kommunenes rutiner for oppfølging av vanskeligstilte har bedret seg i løpet av strategiperioden. Alt i alt vurderes mål-opnåelsen på dette området også som høy.

3.2.2 Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon.

Målsettingen om at alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon er operasjonalisert i følgende styringsparametere:

41. Antall årsverk rapportert totalt i psykisk helse- og rusarbeid for voksne
42. Antall kommuner med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam
43. Antall kommuner med oppsøkende team i samarbeid med spesialisthelsetjenesten
44. Gjennom brukererfæringsundersøkelsen – i hvilken grad opplever brukeren å ha fått praktisk hjelp til å skaffe bolig
45. Gjennom brukererfæringsundersøkelsen – i hvilken grad opplever brukeren å ha fått praktisk hjelp til å mestre boforholdet sitt

Beskrivelse av utvikling i perioden 2014 til 2020

Antall årsverk i psykisk helse- og rusarbeid for voksne har økt gjennom hele strategiperioden. Innrapporteringen fra kommunene viser at det var 12 872 årsverk i psykisk helse- og rusarbeid i 2019 (se Figur 3-29). Tilsvarende antall i 2015 var 10 429. Dette tilsvarer en økning på 23 prosent. Resultatmålet er at antall årsverk i tjenestene til personer med psykiske og/eller rusrelaterte vansker skal øke, og resultatmålet er dermed nådd.

Figur 3-29: Antall årsverk i psykisk helse- og rusarbeid for voksne



Kilde: SINTEF (2015-2019)

Figur 3-30 viser utviklingen i antall kommuner og bydeler som oppgir at kommunen har oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam. I tillegg viser figuren antall kommuner som oppgir at kommunen har oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam i samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Dette er enten

ACT, FACT eller andre typer team i samarbeid med spesialisthelsetjenesten, der ACT og FACT er to typer behandlingsmodeller som skal gi helhetlige, samtidige og koordinerte tjenester til personer med alvorlige psykiske lidelser som ofte har rusproblemer og lavt funksjonsnivå på mange livsområder. Begge behandlingsmodellene er lokalbaserte og oppsøkende tjenestemodeller der spesialisthelsetjenesten og kommunene samarbeider for å gi et helhetlig tjenestetilbud over tid.

Faktaboks: ACT og FACT

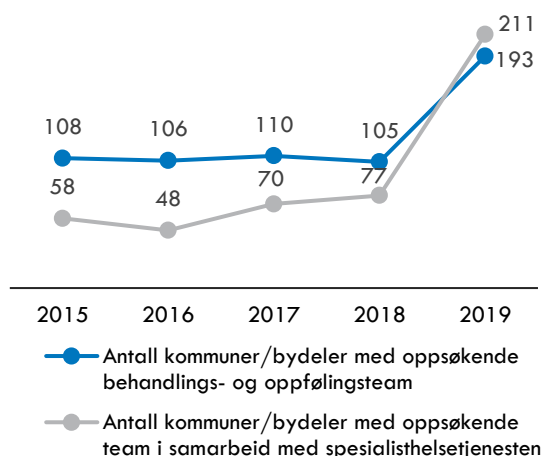
ACT står for Assertive Community Treatment, og er en modell for å gi oppsøkende, samtidige og helhetlige tjenester til mennesker med alvorlige psykiske lidelser, ofte også med rusproblemer, som i liten grad selv oppsøker hjelpeapparatet. ACT-teamene er tverrfaglig sammensatt, har en teambasert tilnærming og leverer både kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester. Teamet gir alle typer tjenester som brukeren har behov for, blant annet integrert behandling av rus og psykisk lidelse og tett individuell oppfølging rettet mot arbeid, familie, fritid og bolig.

FACT står for Flexible Assertive Community Treatment og kan oversettes til fleksibel aktiv oppsøkende behandling. FACT gir tjenester i hjemmet til personer med alvorlige psykiske lidelser.

Kilde: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/lokalt-psykisk-helse-og-rusarbeid/act-og-fact-team>

Figuren viser at antall kommuner med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam har økt fra 108 i 2015 til 211 i 2019, som tilsvarer nær en dobling sammenlignet med i 2015. I samme periode har antall kommuner som har oppsøkende team i samarbeid med spesialisthelsetjenesten økt fra 58 team i 2015 til 193 i 2019. Særlig var det en stor økning i antall oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam, både med og uten samarbeid med spesialisthelsetjenesten, fra 2018 til 2019. Resultatmålet for begge styringsparametere er at antall oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam skal øke over tid, og resultatmålene er dermed innfridd for begge styringsparametere.

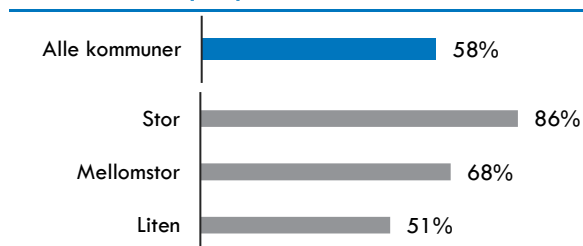
Figur 3-30: Antall kommuner/bydeler med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam



Kilde: SINTEF (2015-2019)

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ta stilling til hvorvidt kommunen har økt omfanget eller kapasiteten av bo-oppfølgingstjenester i løpet av strategiperioden (se Figur 3-31). Figuren viser at tre av fem kommuner oppgir at de er helt enig eller enig i denne påstanden. De store kommunene skiller seg ut, ved at nær ni av ti oppgir at de har økt kapasiteten på bo-oppfølgingstjenester i perioden 2014-2020, men det er også en høy andel små og mellomstore kommuner som oppgir det samme. Funnene fra spørreundersøkelsen understøtter således at kommunene i større grad enn før implementeringen av strategien gir personer med behov tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon.

Figur 3-31: Kommunen har økt kapasitet/omfang på bo-oppfølgingstjenester i perioden 2014-2020, andel som svarer «Ja» på spørsmål



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Vurdering av måloppnåelse

Statistikken viser at det har vært en stor økning i antall årsverk i psykisk helse og rusarbeid for voksne i løpet

av perioden, samt i antall oppsøkende team. Et flertall av kommunene oppga også i intervjuene at de hadde ACT- eller FACT-team. Flere oppga også at kommunen hadde tverrfaglige oppfølgingsmøter for å fastsette behandling for og oppfølging av personer med sammensatte behov. Dette gjaldt for eksempel ved oppfølging av personer med rusproblemer og psykiske lidelser, eller i forbindelse med personer som ble løslatt fra fengsel. Funnene fra spørreundersøkelsen peker også i retning av at kommunene i større grad sikrer at personer med behov får bistand til å opprettholde en trygg og god bosituasjon, gjennom økt omfang av bo-oppfølgingstjenester. Resultatene viser at kommunene har jobbet systematisk for å sikre god oppfølging av personer med psykiske lidelser og rusproblemer, og måloppnåelsen vurderes som høy.

3.3 Oppsummering

En viktig målsetning i strategien er å sikre et godt bomiljø for barn og unge. Det synes som at kommunenes innsats har bidratt til at særlig barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere. I løpet av strategiperioden har det vært en stor reduksjon i antall barnefamilier i midlertidige botilbud, og den gjennomsnittlige botiden i midlertidige botilbud for denne gruppen har også falt. En større andel barnefamilier får også bistand til å gå fra leid til eid bolig, gjennom økt bruk av startlån til denne gruppen. Samtidig er det en lav andel kommuner som vurderer at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger er bedret i løpet av strategiperioden. Det synes derfor som at det fremdeles er behov for økt innsats for å sikre at barn i kommunale boliger bor i boliger av god kvalitet i trygge bomiljøer.

For unge er imidlertid situasjonen med hensyn til bruken av midlertidige botilbud noe annerledes, selv om statistikken for denne gruppen er beheftet med usikkerhet – særlig statistikken som dekker den første delen av strategiperioden. Statistikken tilsier at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud for denne gruppen. Ettersom det kun er én styringsparameter som omfatter unge, er det imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at situasjonen for unge vanskeligstilte er forverret i løpet av strategiperioden. Gjennom dybdeintervjuer var det eksempelvis flere som oppga at de i større grad benyttet andre virkemidler som veiledning og oppfølging overfor denne målgruppen, for eksempel gjennom dedikerte ungdomsteam.

Situasjonen for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser synes også å være bedret i løpet av strategiperioden. Et flertall av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser bor i tilfredsstillende bomiljø, selv om det ikke har vært en

vesentlig endring i andelen tjenestemottakere som bor i en permanent og tilfredsstillende bolig. Det synes særlig som at kommunenes innsats har bidratt til mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i den store økningen i antall ACT og FACT-team, samt i utviklingen i antall årsverk i psykisk helse og rus for voksne.

Situasjonen for flyktninger har endret seg vesentlig i løpet av strategiperioden. Mens det var en stor gruppe bosettingsklare flyktninger i de første årene av strategiperioden, er det nå en langt mindre gruppe som venter på bosetting i kommunene. Redusert innvandring kombinert med at kommunene har bygget opp kapasitet mens tilstrømningen av flyktninger har falt, har således bidratt til en betydelig reduksjon i den gjennomsnittlige ventetiden for bosetting i kommunene, og måloppnåelsen på dette området er høy.

På flere områder synes det derfor som at det har vært en positiv utvikling i situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. For en del styringsparametere ser vi imidlertid små eller ingen tegn til forbedring, og/eller at dagens situasjon ligger relativt langt unna å oppnå formulerte resultatmål.

Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til statistikken som ligger til grunn for vurderingene, og

det er også usikkerhet knyttet til hvor godt styringsparameterne måler om vanskeligstilte har fått det bedre. Eksempelvis vil hvorvidt unge vanskeligstilte får et bedre tilbud enn tidligere være avhengig av langt flere forhold enn bruken av midlertidige botilbud, og styringsparameteren med hensyn til denne gruppen vurderes derfor som lite dekkende. Det er også krevende å vurdere i hvilken grad strategien Bolig for velferd har bidratt til den positive utviklingen vi ser på enkelte områder. Mange kommuner har over tid bygget opp en boligsosial politikk, og det kan også tenkes at det er dette arbeidet som etterhvert bærer frukter. Det er også parallelt med Bolig for velferd gjennomført en rekke andre nasjonale satsinger som til dels retter seg mot de samme målgruppene og til dels har de samme målsetningene, og det er derfor krevende å isolere effektene av de ulike satsingene fra hverandre. I Opptrappingsplanen for rusfeltet 2015-2020, som ledes av Helsedirektoratet, er bolig et prioritert område. I nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 under Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er bolig ved løslatelse høyt prioritert. Andre politikkområder med relevans for boligsosialt arbeid er strategi for god psykisk helse (Helsedirektoratet), introduksjonsprogrammet (IMDi), oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier og 0-24 samarbeidet rettet mot barn og unge under 24 år (Bufdir).

4. Boligsosialt arbeid i tre kommuner: Drammen, Sandnes og Oslo (bydel Stovner)

I dette kapittelet gjennomgås tre case etter lik struktur. Casebeskrivelsene legger vekt på å få fram organisering og forankring av det boligsosiale arbeidet. Etter casebeskrivelsene drøftes en del funn som er reflektert i casebeskrivelsene, og som inkluderer informasjon fra casestudiene som ikke allerede er beskrevet.

4.1 Beskrivelse av casekommunene

Tabell 4-1 viser noen karakteristika ved de tre kommunene/bydelen som både gir noe bakgrunn og har relevans for det boligsosiale arbeidet. Med sine vel 100.000 innbyggere er Drammen landets syvende største kommune. Etter kommunereformen har Sandnes rykket ned noen plasser og var per 1. januar 2020 på ellefte plass målt etter folke mengde. Tallene som presenteres i tabellen legges til grunn som

Tabell 4-1 Beskrivelse av casekommunene

	Drammen	Oslo v Bydel Stovner	Sandnes
Innbyggere 1.1.2020	100.581	33.316 (Oslo: 693.494)	79.537
Andel innbyggere med innvandrerbakgrunn*	27,8 % totalt 13,6 % ikke vestlig	59,1 % totalt 48,2 % ikke vestlig	22,9 % totalt 10,3 % ikke vestlig
Kommunesammenslåing 1.1.2020	Med Nedre Eiker og Svelvik		Med Forsand
Region, Husbanken	Region Sør	Region Øst	Region Vest
Husbankens boligsosiale program 2010-2015	Drammen, 2010-2014, Nedre Eiker 2011-2015	Oslo deltok med fire bydeler, en av disse var Stovner, fra 2010	Fra 2014
Husbankens kommuneprogram 2016-2020	Storbyprogrammet	Oslo deltar i storbyprogrammet	By- og tettstedsprogrammet
Kommunalt disponerte boliger, 2019	20 pr 1000 innbyggere	19 pr 1000 innbyggere (hele Oslo 19)	14 pr 1000 innbyggere
Husstander i midlertidig botilbud >3 mnd., 2019	3	0 (hele Oslo 99)	74
Husstander med barn i midlertidig botilbud, 2019	8	8 (hele Oslo 95)	20
Bostedsløse pr. 1000 innbyggere, 2016	1,10 (kun Drammen før 1.1.2020)	1,44 (hele Oslo)	1,47

*Innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre. Kilde: SSB, Husbanken (program og region) og NIBR (bostedsløse)

bakgrunnsinformasjon for casebeskrivelsene i dette kapittelet. Data for kommunale boliger og bruk av midlertidig botilbud er fra KOSTRA (SSB, 2020). Tallene rapporteres fra kommunen til SSB årlig. Antall bostedsløse per 1000 innbyggere er fra nasjonal kartlegging av bostedsløse som sist ble gjennomført i 2016 (Dyb & Lid, 2017).

Ved nærmere beskrivelse vil de tre kommunene illustrere hvor ulikt det boligsosiale arbeidet er organisert i kommunene, og vise forskjeller i den formelle forankringen av arbeidet. Det dreier seg delvis om at norske kommuner har en betydelig autonomi i hvordan de velger å organisere tjenestene til innbyggerne, men det har også en viss sammenheng med at det boligsosiale arbeidet er et område som har vokst fram i løpet av de siste 15 til 20 årene. I de mindre kommunene er tidshorizonten kortere. Kommunene og bydelen som utgjør de tre casene begynte med boligsosialt arbeid på litt ulike tidspunkt langs en 20-årsakse.

4.2 Drammen

I posisjon som bysentrum i Buskerud og nærhet til Oslo har Drammen det en kan regne som storby-utfordringer. Sammenlignet med nabokommunene Asker og Bærum og de andre storbyene, har befolkningen i Drammen i gjennomsnitt et lavere utdanningsnivå og flere er sysselsatt i lavlønnssyrker. Som Tabell 4-1 viser har kommunen en høy andel innvandrere: 27,9 prosent av befolkningen har innvandrersstatus og nesten halvparten av innvandrerbefolkningen har opprinnelse i land utenfor Europa og Vesten. Innvandrerbefolkningen er overrepresentert i lavlønnssyrker. En del husholdninger mangler finansielle ressurser til å kjøpe bolig, og er avhengige av hjelp fra det offentlige for å oppnå stabil boligetablering i form av å eie sin egen bolig. Personer med store utfordringer vil trekkes mot de større byene, noe som blant annet kan måles i antall bostedsløse per 1 000 innbyggere. Antallet synker med avtakende befolkningsmengde i kommunene. Drammen ligger forholdsvis høyt i antall bostedsløse blant kommuner med omlag samme størrelse målt i folketall, men kommunen kan vise til en tilnærmet halvering av tallet på bostedsløse fra 2012 til 2016 (Dyb & Lid, 2017).

Drammen startet med å utvikle en boligsosial politikk tidlig på 2000-tallet ved å delta i den første nasjonale boligsosiale satsingen, som rettet oppmerksomhet mot bostedsløshet. Denne satsingen favnet syv store bykommuner som utgjorde det urbane senteret i sin landsdel. Før kommunereformen talte Drammen vel 70.000 innbyggere. Etter sammenslåing med Nedre Eiker og Svelvik fra 1. januar 2020 passerte folketallet 100.000. Den største av de to andre kommunene som ble en del av Drammen, Nedre Eiker, deltok i Husbankens kommuneprogram og har opparbeidet tradisjon og erfaringer innen det boligsosiale området. Intervjuene i forbindelse med casestudien inkluderer personer som har kommet fra en av de mindre kommunene, og som har lederstilling i Nye Drammen. Gjennomgangen her vil i hovedsak behandle Drammen som én kommune og en case.

4.2.1 Boligmarked og boligressurser

Boligprisene er lavere enn i de rimeligste områdene i Oslo, men også Drammen har hatt en jevn prisoppgang både i eiermarkedet og leiemarkedet i mange år. Drammen har om lag 20 kommunalt disponerte utleieboliger per 1000 innbyggere, som er rundt gjennomsnittet for hele landet. Boligene forvaltes av et kommunalt foretak, Drammen Eiendom KF. Etter sammenslåing med to kommuner med en mer rural struktur, fikk kommunen flere og et mer differensiert tilbud av boliger til vanskeligstilte husstander. Boligene ble også mindre konsentrert. En representant for kommunen framholder at Drammen i lang tid har benyttet 10 prosentregelen⁶ og økt porteføljen av kommunalt eide boliger spredt rundt i borettslag og sameier. Kommunen eier 550 boliger i borettslag, og disponerer i tillegg rundt 100 boliger med tildelingsrett og en del boliger med tilvisningsavtaler (se faktaboks neste side). Drammen (og tidligere Nedre Eiker) har et godt samarbeid med tre private utbyggere.

Enkelte ansatte poengterer at kommunen har for mange samlokaliserte boliger. Samlokaliseringen har en historisk forutsetning. Drammen hadde tidligere en del trygdeboliger, som vanligvis var samlet i ett bygg. Etter at begrepet «trygdebolig» og øremerking av boliger til personer med trygd ble avskaffet, har disse boligene gått inn i den ordinære kommunalt eide boligmassen, som er tilgjengelig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligene er blant annet forbeholdt spesifikke målgrupper. Et boligkompleks for personer med rusavhengighet har 24 kommunale leiligheter og tre midlertidige boenheter. Til sammen har kommunen rundt 100 samlokaliserte boliger fordelt på 8-9 bygg med stasjonær bemanning for personer med rusavhengighet og noen med psykisk lidelse i tillegg. Det er litt ulike oppfatninger av om den kommunale boligmassen er godt nok spredt og fremmer sosial integrasjon. Et annet argument for å spre boligmasse, som blir fremmet, er at det fordrer større grad av ambulante tjenester, fordi spredte boliger ikke legger til rette for personalbase. Det argumenteres for at økt bruk av ambulante tjenester både sparer inn på ressursene og bidrar til selvstendigjøring av tjenestemottakerne.

⁶ Gir adgang for blant andre kommuner til å kjøpe minimum 10 prosent og opp til 30 prosent av boenheterne, avhengig av det totale antall enheter, i borettslag/sameier.

Faktaboks: Tilvisning- og tildelingsrett kan benyttes av kommuner etter avtale med private utbyggere

Tilvisningsavtale:

I et utleieprosjekt med tilvisningsavtale får kommunen tilvisningsrett til alle boligene i prosjektet, men bare en andel av utleieboligene, (inntil 40 %) er forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet til enhver tid. De øvrige boligene i prosjektet kan leies ut på det åpne boligmarkedet med minimum fem års leiekontrakter. I prosjekt med færre enn fem boliger får kommunen tilvisningsrett til alle boligene så lenge avtalen gjelder. For beboere som er tilvist fra kommunen skal leiekontrakten ha en varighet på minimum tre år i henhold til husleieloven. Målgruppe: økonomisk vanskeligstilte som ikke har behov for spesielle oppfølgingstjenester.

Tildelingsavtale:

Tildelingsavtaler brukes i prosjekt der alle utleieboliger er forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet. I de tilfeller hvor kommunen ikke benytter seg av sin tildelingsrett, er eier ansvarlig for at boligen brukes i tråd med disse føringene. Dette innebærer at boligen kun kan leies ut til vanskeligstilte, også i de tilfeller hvor kommunen ikke benytter seg av sin tildelingsrett. Målgruppe: beboere som har behov for oppfølgingstjenester.

Kilde: veiviseren.no

Nye Drammen har til sammen seks småhus for de mest utsatte gruppene, og har planlagt å etablere noen flere. Kommunen hadde et lite antall barnefamilier i midlertidig botilbud og svært få innbyggere i midlertidig botilbud mer enn tre måneder i 2019 (SSB, 2020).

4.2.2 Målgrupper

Drammen, Nedre Eiker og til dels i Svelvik hadde de samme utfordringene i det boligsosiale arbeidet og arbeidet med de samme målgruppene. Men, som en av de intervjuede understreker, omfanget er forskjellig. Både de «gamle» kommunene og Nye Drammen prioriterer barnefamilier ved tildeling av startlån og boligtilskudd til kjøp av bolig gjennom prosjektet «fra leie til eie». «Barna først» startet i tidligere Drammen kommune som del av en tiltaksplan for å redusere sosialhjelpsutgifter. Målgruppen for Barna først er enslige forsørgere som mottar ytelser fra NAV. Målgruppen for «leie til eie» ble derfor utvidet. Tidligere fikk ingen startlån dersom de mottok sosialhjelp.

Personer med rusavhengighet og ROP-lidelse er den andre prioriterte gruppen. BrukerPlan⁷ gir en årlig oppdatering av levekår, tjeneste- og boligbehov i gruppen personer med rusavhengighet. Unge uføre er tredje gruppe som har behov for hjelp fra det offentlige for å komme inn i egen bolig. Noen i denne gruppen vil ha behov for tjenester enten permanent eller i perioder.

Strukturen i den kommunalt eide boligmassen legger noen føringer og begrensninger på tildeling av bolig for personer med rusavhengighet. Av historiske årsaker har kommunene en del samlokaliserte boliger.

En bolig i en blokk med flere rusavhengige er ikke nødvendigvis det beste for brukeren, eller det brukeren ønsker. Gjennom bruk av FIT, feedback-informerte tjenester, som er et verktøy for kartlegging med umiddelbar tilbakemelding fra brukere, recovery («tilfriskning») som et overgripende tankesett og KAT, kognitiv adferdsterapi i rusomsorgen, arbeider de med å få brukeren ordentlig inn i førersetet.

4.2.3 Boligsosialt arbeid – organisering og forankring

Det overordnede ansvaret for det boligsosiale området er plassert hos kommunaldirektør for Arbeid og inkludering. En person i rådmannens stab bidrar med råd og veiledning, samt til koordinering av kommunens innsats på det boligsosiale området. Under kommunalsjefnivået er det boligsosiale arbeidet under virksomheten Ny Start. Boligtjenesten, som er den sentrale enheten i det boligsosiale arbeidet, og Flyktningetjenesten er to avdelinger under Ny Start. NAV, som ofte er det første kontaktpunktet for innbyggere med boligproblemer, ligger under samme kommunaldirektør. Dette vurderes som en stor fordel for det boligsosiale arbeidet. Psykisk helse og rusarbeid, som yter tjenester til mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet, er imidlertid organisert under kommunaldirektør for helse og omsorgstjenester.

Ansatte i kommunen framhever virksomheten Knutepunkt Strømsø (under kommunaldirektør for Arbeid og inkludering), som forventes å inngå i og styrke det boligsosiale arbeidet. Knutepunkt Strømsø beskrives som et «laboratorium» for å utvikle tjenestene så nært brukerne som mulig, og for å styrke kontakten med tjenestemottakere og innbyggerne

⁷ BrukerPlan er et verktøy for kommuner som ønsker å kartlegge omfang og karakteren av rusmisbruk i kommunen.

Fra og med 2015 omfatter kartleggingene i tillegg personer med kjent psykisk helseproblem, uten rusproblemer.

generelt. Nye Drammen er delt i ti områder, og målet er at hvert område skal få sitt eget knutepunkt.

Boligtjenesten⁸ har til sammen 25 ansatte. Boligtjenesten forvalter startlån og tilskudd til kjøp av bolig og behandler søknader om kommunal bolig. Boligtjenesten driver også prosjektene Fra leie til eie, Barna først og Housing First. Aktiv bruk av retten til å kjøpe boliger spredt rundt i borettslag og sameier (10 prosent-regelen), har gitt kommunen et godt utgangspunkt for prosjektet Fra leie til eie. Det har gitt kommunen boliger som eigner seg for at leietakeren kan overta gjennom kjøp. Barna først er et prosjekt for prioritering av barnefamilier ved bruk av startlån og tilskudd. Oppfølging i bolig fra Boligtjenesten er blant annet organisert som et helkommunalt Housing First team. Et FACT-team (flexible assertive community treatment) basert på et samarbeid mellom kommune og spesialisthelsetjeneste ligger under rus og psykisk helsetjeneste.

Både Drammen og Nedre Eiker har hatt boligsosiale handlingsplaner. I forbindelse med sammenslåingen ble det utarbeidet en boligsosial handlingsplan. Planstrategien er til politisk behandling før sommeren 2020, som oppstart på kommuneplanens samfunnsdel. I planstrategien foreslås det at levekårsarbeid og boligsosialt arbeid skal være høyt prioritert, og blant de første planene som bør igangsettes.

Det understrekes at det boligsosiale arbeidet var godt forankret i ledelsen både i Drammen og Nedre Eiker kommune. Svelvik var også på vei med boligsosiale tiltak. Det boligsosiale området har forankring i den administrative og politiske ledelsen i den nye kommunen, men de som arbeider på feltet mener det er for tidlig å slå fast om denne forankringen er like solid som i de «gamle» kommunene Drammen og Nedre Eiker. Det boligsosiale arbeidet er godt forankret i boligtjenestene og rus og psykisk helse, men kjennskap til strategien Bolig for velferd er avgrenset til ansatte med direkte ansvar for det boligsosiale området.

Koordinering og samspill mellom tjenesteområder i «gamle» Drammen karakteriseres som svært godt. De har hatt en eiendomsforvalter som jobber godt for å anskaffe og forvalte boliger, og en boligtjeneste som har jobbet tett opp til de andre tjenestene. Det ble også pekt på et forbedringspotensial. Tildeling av tjenester er lagt til en enhet der tildeling av bolig ikke inngår, og det er heller ikke etablert faste samarbeidsarenaer for disse enhetene. Det forekommer at personer blir tildelt bolig i et miljø med

negativ påvirkning på beboeren, eller det kommer en beboer som kan påvirke bomiljøet i uønsket retning. En bedre samordning mellom tjenestene og boligtildeling vil være ønskelig, påpekes det. Kommunen har god kontakt med NAPHA og Alarm.

4.2.4 Samordning og samarbeid utenfor kommunen

Samarbeid med spesialisthelsetjenesten om pasienter med rusavhengighet og med psykiske lidelser har blitt bedre. Samarbeidet knyttes blant annet til FACT-teamet, der begge parter har gått inn med ansatte, og der partene møtes i en styringsgruppe og en gjennomføringsgruppe. Utfordringer i samarbeidet er blant annet knyttet til pasienter med psykiske lidelser og rusproblematikk, som overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunen. Problematikken dreier seg om informasjon om brukerne, hvilke behov brukerne har for tjenester, og om de har behov for et tilrettelagt botilbud. Drammen hadde tidligere et samarbeidsprosjekt med Kriminalomsorgen om å prioritere løslatte fra fengsel med bolig. Innsatte uten bolig, som løslates uten at kommunen har fått vite om vedkommende, forekommer fremdeles.

Samarbeid med frivillige organisasjoner anses som svært viktig. Drammen kommunene har en tilskuddsordning frivillige organisasjoner kan søke midler fra. Midlene kan benyttes til helse- og sosiale formål. Drammen kommune ønsker et godt samarbeid med næringslivet. I det boligsosiale arbeidet vektlegges samarbeid med private aktører, som gir tilgang til flere boliger til vanskeligstilte.

Drammen hadde brukerråd til alle tjenestene. Nye Drammen kommune oppfordrer innbyggerne til deltakelse gjennom dialogmøter og andre fora. Det arbeides med å etablere nærutvalg i alle de ti bydelene, som skal oppnevnes blant folkevalgte fra bydelen.

4.2.5 Kompetanse

Boligsosialt arbeid har vært et internt kompetanseløft i kommunen med kontinuerlig utviklingsarbeid. Ansatte fra kommunen har tatt boligsosial videreutdanning og videreutdanning i samfunnsplanlegging i regi av KS (Samplan). En ansatt i kommunen har tatt en doktorgrad, som har bidratt til metodeutvikling innen rus og psykisk helse og satt recovery⁹ på kartet. En annen ansatt tar en mastergrad der temaet er grad av tilfredshet blant barnefamilier som har fått hjelp til å kjøpe bolig gjennom startlån og Husbankens tilskudd til kjøp¹⁰. Samlinger i regi av Husbanken og Fylkesmannen vektlegges. Samlingene har stor betydning for deling av kompetanse, erfaringer og

⁸ Boligtjenesten i tidligere Drammen kommune er beskrevet i Veiviseren.no som eksempel på godt boligsosialt arbeid.

⁹ «Tilfriskning» - fagpersonene jobber sammen med personen og støtter opp under personens egen tilfriskningsprosess.

¹⁰ Mastergradsoppgaven er ikke ferdig ennå. Foreløpige resultater viser at brukerne er fornøye med å ha kjøpt bolig (kommunikasjon med studenten)

ideer mellom kommuner. Det er et klart ønske om å fortsette med fysiske samlinger i en eller annen form for å opprettholde kompetansen og videreutvikle feltet.

4.2.6 Oppsummering

Nye Drammen kommune har organisert tre sentrale tjenesteområder med funksjoner i det boligsosiale arbeidet i samme virksomhet; bolig tjenesten, flykntingetjenesten og NAV. Rus og psykisk helse er i et annet virksomhetsområde. I intervjuene framkommer det at samordningen mellom bolig tildeling og tjenestene innen rusarbeidet og psykisk helsearbeid kan styrkes. Det boligsosiale arbeidet var godt forankret i ledelsen i tidligere Drammen og Nedre Eiker. Signalene så langt er vilje til å prioritere det boligsosiale arbeidet i Nye Drammen.

Kompetanseheving blant ansatte er en kontinuerlig prosess som skjer i prosjekter og det boligsosiale arbeidet i kommunen. Dette foregår i møte med andre kommuner og nasjonale aktører, i tillegg gjennom formelle utdanningsveier. Kommuner har som mål å mobilisere innbyggerne til deltakelse på bred basis, og utvikler metoder for at utsatte grupper på boligmarkedet skal få mer innflytelse i egen tilværelse.

4.3 Sandnes

En sterk befolkningsvekst de siste tiårene brakte Sandnes opp i sjiktet av de større kommunen i landet, men uten at kommunen utviklet et bysentrum eller tydelig urban struktur. Sandnes forble i stor grad en eneboligby. Sentrum er mer preget av gammel industri enn av bygårder. Kommunen hadde i mange år stort press og prisstigning i boligmarkedet. Vanskeligstilte på boligmarkedet konkurrerte med pendlere i oljeindustrien og selskapene i eller knyttet til oljesektoren om utleieboliger. Vanskeligstilte endte nederst i køen. Sandnes har i mange år hatt landets høyeste andel av bostedsløse. Gruppen bostedsløse hadde et større innslag av personer som primært var økonomisk vanskeligstilte uten store sosiale og/eller helseproblemer i tillegg, sammenlignet med kommuner med innbyggertall av samme størrelsesorden.

Kartlegging av levekår viser at det ikke er tradisjonelle øst-vest soner eller visse områder av kommunen som skiller seg ut. Kommunen har ingen områder med spesielt dårlige bomiljø eller områder som er særlig levekårsutsatte. Nærmere 23 prosent av innbyggerne har innvandrerbakgrunn. Under halvparten av innvandrerbefolkningen har opprinnelse i et land utenfor Europa eller Vesten.

4.3.1 Boligsektoren og boligressurser

Sandnes har 650 kommunalt eide boliger som kan tildeles vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen har historisk hatt et lavt antall boliger for utleie. Det private leiemarked består i stor grad av sokkelleiligheter i eneboliger, og det er et fåtall profesjonelle utleiery i kommunen. Det har vært stor vilje til å bygge og kjøpe flere kommunale utleieboliger fra kommuneadministrasjonen og politisk hold. Siden 2014 har kommunen investert nærmere én milliard kroner i boliger. Budsjettet for 2020 er på 70 millioner kroner. Sandnes kommune kjøper boliger i borettslag og sameier, og får tilgang til boliger spredt i den ordinære boligmassen. Sandnes har ingen historikk med heleide bygårder eller boligkomplekser for vanskeligstilte leietakere og har unngått større stigmatiserte bomiljø. Kommunen har noen omsorgsboliger og «småhus» for personer med psykisk lidelse og ROP-lidelse.

Tilgangen på boliger vurderes som «helt ok». Det er likevel en utfordring at det er få leiligheter sentralt i kommunen. De færreste vanskeligstilte innbyggerne har bil. Sandnes er bygget ut med en infrastruktur basert på privatbilisme og offentlig kommunikasjon er heller svak. Det er generelt både i den kommunale og private utleiesektoren knapt med store familieboliger på leiemarkedet. I mai 2020 er antall søkere på kommunal bolig i underkant av 60. Flertallet er personer med rusavhengighet, som har behov for tjenester og/eller tilpasset bolig.

4.3.2 Målgrupper

En representant for kommunen hevder at Sandnes i 2013, før Bolig for velferd ble iverksatt, hadde stempelet som en av «verstingene i Norge» på det boligsosiale området. De hadde veldig få kommunale boliger, de hadde 200 på venteliste inkludert mange barnefamilier og et svært høyt antall bostedsløse. Som referert over er situasjonen nå en helt annen. De aller fleste som mangler bolig nå har behov for tilrettelegging og tjenester. Personer med rusavhengighet og særlig personer med ROP-lidelse er høyt prioriterte grupper med hensyn til bolig. Mange av disse trenger oppfølging i bolig og andre tjenester.

Kommunen har per i dag (mai 2020) ingen bostedsløse barnefamilier. Barnefamilier, inkludert flykntingfamilier med barn, har i strategiperioden vært, og er fremdeles, en høyt prioritert gruppe. Uføretrygdde og særlig unge uføre er en tredje gruppe med prioritet i det boligsosiale arbeidet. Det er jobbet tverrfaglig med kartlegging av behov, og vurdert kjøp av bolig med startlån og tilskudd opp mot kommunal eller privat leie. De fleste vanskeligstilte på boligmarkedet kan bo i vanlige borettslag og sameier, og saksbehandlere forsøker å

gi innbyggerne valgfrihet med hensyn til hvor de skal bo. Sandnes var en av kommunene i det første forsøksprosjektet med Housing First i Norge. Valgfrihet for brukeren er ett av de grunnleggende elementene i Housing First.

4.3.3 Boligsosialt arbeid – organisering

Boligsosialt arbeid ligger i hovedområde Helse og velferd i den kommunale organiseringen. Det boligsosiale arbeidet har grensesnitt mot det kommunale foretaket Sandnes eiendomsselskap KS, som bygger og kjøper inn boliger. Kommunen har etablert en tverrfaglig boligsosial gruppe sammensatt av bolig tjenesten, mestringsenheten, eiendomsforetaket (nå eiendomsavdelingen), samfunnsplanavdelingen, rådgivere fra helse og velferd og leder for programarbeidet opp mot Husbankens kommuneprogram. Gruppen har ingen formalisert posisjon i den kommunale organisasjonen og har ikke beslutningsmyndighet. Den har karakter av et «arbeidsverktøy for å avklare samarbeid og ansvar.» Gruppen koordinerer oppfølgingen av politiske oppdrag, og den utarbeider i praksis mye av den boligsosiale strategien. Arbeidsfeltet til gruppen ligger i skjæringspunktet mellom det strategiske og operative. Den følger opp det boligsosiale handlingsprogrammet, og særlig arbeidet med å finne egnede tomter for å etablere boliger til svært krevende brukere, og å løse praktiske problemer underveis i prosess med planlegging og byggesaksbehandling av disse. Det er ikke i denne gruppen diskusjonene om boligfordeling og tjenester til den enkelte blir tatt.

Hovedansvaret for det boligsosiale arbeidet på operativt nivå ligger i Bolig tjenesten (under Helse og velferd). Bolig tjenesten har ansvaret for å administrere de kommunale boligene. Den tar seg av inn- og utflyttinger, søknader og tildelinger, og har ansvaret for Husbankens boligøkonomiske virkemidler. I bolig tjenesten har Sandnes kommune samlet ansvaret for de kommunale boligene og Husbankens virkemidler i en og samme enhet. Å samle virkemidlene har vært positivt og anses som en suksessfaktor for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Det har blant annet effektivisert arbeidet med å få rullering i de kommunale boligene og overgang til egen eid bolig ved bruk av startlån. Økt bruk av startlån frigjorde kommunale boliger, og reduserte ventelisten på kommunal bolig. Boveileder på NAV hjelper søkere med blant annet å finne bolig på det private leiemarkedet.

Tildelingen av kommunal bolig skjer tverretattlig i samarbeid mellom samordningsenheten (ansvaret for omsorgsboliger og serviceleiligheter), barne- og familieenheten, flyktningeenheten, bolig tjenesten og mestringsenheten psykisk helse og rus. Samordningen

skal sørge for rettferdig tildeling og en fordeling som gir den enkelte søker og/eller bomiljøet som helhet. Samarbeidet mellom bolig tjenesten og mestringsenheten vektlegges og framheves som svært godt. De to enhetene har sammen laget en oppfølgingsplan som er et vedlegg til husleiekontrakten. Boligsøkere med rusavhengighet og brukere med ROP-lidelse har en tilleggsavtale til husleiekontrakten. Denne oppfølgingsplanen innebærer at alle tre parter, leietager, mestringsenheten og bolig tjenesten, forplikter seg til avtalen og signerer.

Sandnes kommune var en av pionerene for innføring av Housing First i Norge og var, sammen med Bergen, Husbanken og helseforetakene i regionen, med på å utarbeide metodehåndbok. I tilknytning til Housing First har kommunen et FACT team. Oppfølging i Housing First er i utgangspunktet ACT (assertive community treatment), oversettes til aktiv oppsøkende behandling eller oppfølging. FACT er en mer fleksibel utgave av modellen.

4.3.4 Forankring

Den første koordinatoren for det boligsosiale arbeidet var plassert i rådmannens stab. Det største utfordringen i arbeidet lå i byggesaker og planlegging. Koordinator for det boligsosiale programmet fikk derfor plassering i plan og samfunn. Intervjuene gir et samstemt inntrykk av at det boligsosiale arbeidet er solid politisk og administrativt forankret. Kommunens boligsosiale handlingsprogram er basert på strategien Bolig for velferd. Målsetningene i Bolig for velferd er identiske med kommunenes planer. Handlingsplanen er integrert både i samfunnsdelen og arealdelen av kommunalplanen og har link til økonomiplanen.

Strategien Bolig for velferd framheves som helt sentral for å forankre det boligsosiale arbeidet på ledelsesnivå og for å uforme boligsosial plan (Sandnes kommune, 2016). Strategien ble lagt til grunn for å formulere «lokale» målsetninger i kommunen. De lokale målene er basert på de nasjonale målsetningene og kartlegging av lokale behov. Tildeling av statens pris for godt boligsosialt arbeid i 2016 var delvis begrunnet i at de hadde gode planer og arbeidet langsiktig og systematisk med det boligsosiale området.

4.3.5 Samarbeid

Fylkesmannen og Husbanken er de mest aktive statlige aktører ut mot kommunen. Fylkesmannen har fulgt opp prosjektene i psykisk helse og rus, og er en god samarbeidspartner. Husbanken er en god og viktig samarbeidspartner i det boligsosiale arbeidet. Ansatte deltar i flere landsomfattende nettverk innen psykisk helse og rusarbeid. Opptrappingsplanen for rusfeltet er sett i sammenheng med det boligsosiale

arbeidet og Bolig for velferd. Kommunen har ti millioner kroner i statlige tilskuddsmidler hvert år, som har gått til prosjekter og utvikling av tjenestene til målgruppene innen rus og psykisk helsearbeid.

Det er vanskelig å svare entydig på om staten er bedre koordinert gjennom Bolig for velferd. Gjennom Husbankens arbeid og kommuneprogrammet har Bolig for velferd skapt en arena for samhandling mellom flere politikk- og fagområder. Det nevnes likevel som en utfordring at staten kommer med nye programmer, og «alle» vil ha 100 prosent fokus og rådmann som øverste beskytter. Kommunens innbyggere har sammensatte behov, men satsingene kommer hver for seg og ses ikke alltid i sammenheng. På den andre siden har de fått drahjelp fra de ulike statlige strategiene for å synliggjøre ulike politikkfelt og arbeidsområder.

Sandnes kommune har kontakt med flere bruker- og pårørendeorganisasjoner. Kommunen har Brukerplan som kartleggingsverktøy, og anser å ha god oversikt over antall personer og behovene som skal dekkes. I tillegg anvendes verktøyet FIT, feedback informed treatment, for å innhente systematiske tilbakemeldinger fra brukerne.

4.3.6 Kompetanse

Kompetanseheving skjer på flere nivåer. Ledere og andre ansatte i kommunen deltar på Husbankens nasjonale og regionale samlinger og konferanser. Husbankens nettverkssamlinger oppleves som nyttige. Kommunens miljøvaktmestre deltar på samlinger i regi av NKF (Norsk kommunalteknisk forum). Miljøvaktmestere, som flere kommuner har etablert, hjelper den enkelte beboer med vedlikeholdsansvaret de har forpliktet seg til gjennom husleieavtalen. Miljøvaktmesteren skal også ved sin tilstedeværelse fungere stabiliserende i urolige bomiljøer. Også andre samlinger og nettverkene er svært nyttige for kompetanseheving i det boligsosiale arbeidet og tilgrensende områder.

Kommunene jobber etter hvert mer tverrfaglig, som også har bidratt til kompetanseheving. «Det er jo mye å lære av hverandre og alle får en bedre forståelsesramme samlet sett på denne måten», kommenterer en av de intervjuede. Sandnes legger vekt på intern faglig kompetanseheving og fagmøter. Tema for fagmøtene har blant annet omhandlet startlån og kommunale boliger. De kan invitere foredragsholdere utenfor kommunen, blant annet Namsmannen (relevant for fravikelser og utkastelser) og gjeldsrådgiver. På disse møtene er det rom for å ta opp blant annet etiske problemstillinger eller krevende faglige problemstillinger.

4.3.7 Oppsummering

Sandnes kommune har siden 2014 prioritert høyt å anskaffe flere kommunale boliger. Det boligsosiale arbeidet har sterkt forankring både på politisk og administrativt nivå. Forankringen reflekteres i kommunebudsjettet og i organiseringen. Kommunen har etablert en tverretattlig gruppe som arbeider med boligsosial strategi og styrker forankringen. På operativt nivå er kommunale og statlige boligsosiale virkemidler samlet i én enhet. Tildeling av kommunal bolig involverer flere enheter. Deltakelse på samlinger i regi av Fylkesmannen og Husbanken framheves som nyttige arenaer for utveksling av erfaringer og kunnskap. Kompetanseheving i form av formelle utdanningsløp blant ansatte, interne tilbud som fagdager og eksterne arenaer framheves som et prioritert område i det boligsosiale arbeide og rusarbeidet. Strukturen i den kommunale boligmassen legger til rette for at brukerne gis valgmuligheter med hensyn til bolig og boområde.

4.4 Oslo – bydel Stovner

Oslo er i flere sammenhenger beskrevet som den delte byen med store sosiale og økonomiske forskjeller mellom øst og vest. De siste tiårene er bydelene i Groruddalen utpekt som et av landets mest levekårsutsatte områder. Groruddalsatsingen fra 2007 til 2016 er den største områdesatsingen som har vært gjennomført her i landet. Satsingen, som var et samarbeid mellom staten og Oslo kommune, var innrettet på å bedre levekårene til innbyggerne, de fysiske omgivelsene og infrastrukturen i området. I samme periode ble de fire bydelene Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, valgt til å delta i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram (2010-2015). Samarbeidsavtalen om programdeltagelse ble inngått mellom Oslo kommune sentralt og Husbanken, mens bydelene fikk ansvar for å operasjonalisere og implementere programmet. Ett av målene var å oppnå synergier mellom Husbankens boligsosiale program og Groruddalsatsingen (Dyb og Lied, 2015).

Oslo kommune deltar i Husbankens storbyprogram (fra 2016), som er det viktigste verktøyet for å implementere Bolig for velferd. Ingen bydeler er spesifikt utpekt for å implementere programmet eller iverksette strategien Bolig for velferd. Ansvar for tjenester til innbyggerne, inkludert å gi bistand med boligproblemer, er imidlertid delegert til bydelene. For å undersøke hvordan det boligsosiale arbeidet utformes og implementeres i kontakt med innbyggerne, er en av bydelene valgt som case i evalueringen av strategien. Stovner er blant annet valgt med utgangspunkt i at bydelen, som nevnt, har en lang historikk med deltakelse i boligsosialt utviklingsarbeid, og fordi bydelen har store boligsosiale og levekårsrelaterte utfordringer. En av ti

innbyggere er uføretrygdet. Utdanningsnivået er det laveste i Oslo målt etter andel med kun grunnskole og universitetsutdanning (SSB, 2017)¹¹. Bildet er imidlertid ikke entydig negativt. Delbydel Fossum, som er senter i bydelen, ligger helt nederst på aller fleste levekårsindeksene for Oslo, men delbydelen Høybråten scorer i andre enden av indeksene. Nærmere 60 prosent av bydelens befolkning har innvandrerbakgrunn, og nesten halvparten av innbyggerne har bakgrunn i et ikke-vestlig land.

Bydelene i Oslo har en viss autonomi i hvordan de velger å organisere seg og dels også hvordan de utformer tjenester til innbyggerne. Byrådet og bystyret legger overordnede føringer på prioriteringer og standarder for tjenestene. «Oslostandard» er et begrep innen flere tjenestemråder, blant annet på områder som er del av eller berører det boligsosiale arbeidet. Et eksempel på Oslostandard er byens strategi for psykisk helsearbeid under overskriften «En psykt bra by», som ble vedtatt i 2019 (Oslo kommune, 2019). Videre har Oslo kommune utarbeidet en standard for forebygging av overdoser blant rusavhengige. Føringer i kommunens strategi for rusarbeidet er mindre særomsorg, mindre stigma og mer livskvalitet i trygge boliger, i praksis mindre bruk av institusjonsplasser, og etablering i bolig med hjemmebaserte tjenester. Det boligsosiale arbeidet inngår i eller har berøringspunkter med disse områdene. Det boligsosiale arbeidet er et forholdsvis nytt felt utviklet gjennom prosjekter og forsøk, som har gitt bydelene et betydelig handlingsrom.

4.4.1 Boligmarked og boligressurser

Boligmassen i bydel Stovner består fortrinnsvis av blokker, med terrasseblokker rundt Stovner senter og Vestli og en del høyblokker, samt et mindre segment av rekkehus og eneboliger i enkelte delbydeler. Boligmassene er dominert av sameier med selveierboliger. I motsetning til borettslagsorganisering, der regelverket begrenser adgangen til utleie, kan sameiene i liten grad legge begrensninger på bruken av leilighetene. Framleie er utbredt, med særlig konsentrasjon i blokkene rundt Stovner senter og noen andre områder med blokkbebyggelse. Det er ingen store aktører i utleiemarkedet. De fleste leier ut én eller noen få boliger. Bydelen ser utfordringer i forhold til kunnskap om rettigheter og plikter både hos utleiende og leietakere.

Boligprisene er forholdsvis rimelige etter Oslonivå. Stovner, sammen med Søndre Nordstrand, har en del store leiligheter i utleiesegmentet, og i en prisklasse som er tilgjengelig for vanskeligstilte barnefamilier. Bydelen har i mange år hatt tilflytning av et høyere

antall barnefamilier med lav inntekt enn andre bydeler. Flyttemønster viser at bydelen har tilflytting av husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet, mens husholdninger som får litt bedre økonomi kjøper bolig utenfor bydelen og flytter.

Kommunen eier rundt 550 boliger for vanskeligstilte husstander i bydel Stovner. Boligene er både spredt rundt i den øvrige bebyggelsen og lokalisert i noe heleide blokker. Det boligsosiale arbeidet har i stor grad vært konsentrert rundt en stor heleid kommunal boligblokk ved Stovner senter og en heleid kommunal blokk på en annen adresse. Blokken ved senteret er én sammenhengende bygning med to adresser. Leietakerne er en heterogen gruppe, som inkluderer eldre som har bodd der siden blokkene ble bygget som trygdeboliger, personer med langvarige rusproblemer, økonomisk vanskeligstilte leietakere, blant disse barnefamilier, samt en institusjon for personer med psykiske lidelser. Det kommunale selskapet Boligbygg KF, som eier og drifter de kommunalt eide boligene i Oslo, pusset opp blokkene for noen år siden.

4.4.2 Målgrupper

Statlige satsinger har lagt føringer på at ulike grupper, som tidligere ble ivaretatt av institusjonsomsorgen, skal etableres i kommunene med tjenester i hjemmet. Oslo kommune reviderte kriteriene for tildeling av kommunal bolig rundt år 2000 for å prioritere de mest vanskeligstilte søkerne. En viktig del av Oslo kommunes strategi for rusfeltet er at flest mulig med rusavhengighet skal ha egen bolig med oppfølging. Velferdsetaten drifter mange institusjoner for rusavhengige, som nå legges ned. Personer med rusavhengighet er en viktig målgruppe i det boligsosiale arbeidet, og gruppen vil få større plass med iverksetting av kommunes strategi for rusfeltet. Oslo kommune og bydelene anvender BrukerPlan for å kartlegge levekår og behov for tjenester, blant annet boligbehov, hos personer med rusproblemer.

Store barnefamilier, både barnefamilier som bor i privateide utleieboliger og i kommunens egne boliger, er en annen prioritert målgruppe. Stadige flyttinger, med bytte av skole og oppbrudd fra nærmiljø, er en av utfordringene for store barnefamilier som leier privat. Selve bomiljøet er et vesentlig innsatsområde og mål i det boligsosiale arbeidet. Nærmiljøprosjektet arbeider spesifikt med alle beboergruppene, og med bomiljøet som helhet, i den kommunalt eide blokken ved Stovner senter og delvis mot blokken i en annen delbydel.

¹¹ Stovner bydel har høyest andel med kun grunnskole og lavest andel med universitetsutdanning i Oslo (2017 tall)

4.4.3 Boligsosialt arbeid

Det boligsosiale arbeidet i Stovner ligger under Avdeling arbeid, velferd og lokalsamfunn (AVL). Seksjon for rus og boligsosiale tiltak under AVL har både et strategisk og operativt ansvar for det boligsosiale arbeidet. Andre enheter under AVL som er involverte i det boligsosiale arbeidet er seksjon for bolig, seksjon for arbeid og kvalifisering og seksjon for stab og sosialhjelpsforvaltning. Seksjon for psykisk helsearbeid ligger i en annen avdeling (helse osv.). Det boligsosiale arbeidet er bygd opp med prosjekter og øremerkede midler fra staten og Oslo kommune. Bydelen søkte midler til boligsosiale tiltak allerede i 2009 forut for Husbankens kommuneprogram. Det første boligsosiale prosjektet var Tillitspersonforsøket på midler fra Helsedirektorat for personer med ROP-lidelse. En av lederne i bydelen framholder at et kjennetegn ved tjenesten er at bydelen har søkt midler til diverse prosjekter og tiltak, og har klart å integrere prosjektene inn i den daglige virksomheten. De fleste prosjektstillingene har blitt til faste stillinger innen rusarbeid, psykisk helse, bolig og nærmiljøarbeid.

Boligsosialt arbeid omfatter en rekke tiltak. I det følgende omtales ett prosjekt, som er utviklet over et drøyt tiår og som omfatter flere tiltak. Prosjektet, som har gått inn i driften i bydelen, er sentrert rundt å etablere og utvikle nærmiljøarbeid i den kommunale blokka ved Stovner senter. Organisering og bruken av blokka er noe endret i perioden. To etasjer med mindre leiligheter er øremerket Boligbrua, en «bru» over til et stabilt liv, for å tilbakeføre personer med rusavhengighet til bydelen. Boligbrua var prosjekt fra 2010 til 2017 og er nå blitt en del av driften. Den ene adressen i blokka har blant annet en institusjon med døgnplasser innen psykisk helse.

Bydelen har fått kritikk for å sette sammen en beboergruppe med svært ulike utfordringer. De øverste etasjene har store leiligheter og leies ut til barnefamilier. Disse og andre mindre leiligheter leies ut på ordinære vilkår med treårskontrakter. Mange av barnefamiliene og andre beboere, særlig eldre personer, blir imidlertid boende gjennom flere kontraktsperioder. Boligkontoret prioriterer barnefamilier med startlån og tilskudd. Noen ønsker likevel å bli boende som leietakere, blant annet fordi barna og ungdommene har tilknytning til området.

Bomiljøsatsningen og nærmiljøprosjektet er særlig rettet mot arbeidet i de kommunalt heleide blokkene. En heterogen beboersammensetning er grunnlaget for og har skapt til dels store konflikter mellom gruppene. Tanken bak bomiljøsatsningen har vært normalisering. Heller enn å lage et tilbud for rusavhengige, der ingen andre vil bo, har det vært arbeidet målrettet med å minske avstanden og skepsisen mellom gruppene. Ett av de iverksatte prosjektene handlet om

å etablere beboerråd i samarbeid med Oslo Leieboerforening, med tilbud om kurs for beboerne som har tatt på seg styreverv. I en periode ble det opprettet et ungdommens beboerråd, men de som var aktive «vokste ut» av blokka og målgruppen.

Værestedet ble etablert som del av Boligbrua. Boligbrua har ansatt en teamleder, en bo-oppfølger og en person som primært er ruskonsulent. Bydelen har bo-oppfølgning utenfor den kommunale blokka og forsterket bo-oppfølgning med kompetanse på rus og psykisk helse. Værestedet organiserer aktiviteter for og med beboerne i Boligbrua. Etter hvert har de ansatte i Boligbrua og Værestedet rettet oppmerksomheten mot alle brukergruppene i blokka, og begynner å åpne opp Værestedet for ulike beboergrupper, men på atskilte tidspunkt og med ulike aktiviteter; aktiviteter for personer med rusavhengighet noen dager og barnefamilier andre dager. Miljøvaktmesteren, som ble etablert i startfasen av Boligbrua er erstattet med Fixit, et arbeidstiltak i Bydelen for personer med rusutfordringer. Fixit har ansatt en erfaringskonsulent.

Et vesentlig element i bomiljøsatsningen har vært, og er, å få fram beboernes egne ressurser. Resultatet er blant annet beboerorganisert leksehjelp med rundt 30 barn på faste dager og gruppen «Sterke mødre». En ansatt i bydelen framholder at selv om leilighetene er store, er det i en del familier med mange barn. Det medfører at det blir liten plass til hvert familiemedlem. Av denne grunn forsøker bydelen å oppfylle «kjellerstuebehovet» til unge; Ungdomsklubben er åpen 365 dager i året og biblioteket har utvidet åpningstid. Biblioteket tilrettelegger for og arrangerer tilbud til alle aldersgrupper i bydelen. I selve blokka er det satt av et lokale, «Storstua», som beboerne kan benytte til organiserte aktiviteter (f.eks. leksehjelp) og til private arrangementer (store feiringer osv.). Lokalet brukes også til aktiviteter organisert av frivillige organisasjoner. I 2014 søkte bydelen og fikk midler til et eget prosjekt i den andre store kommunale blokka. Målet er det samme: Å skape et godt miljø for alle beboerne. Arbeidet der har kommet kortere.

Ansatte i bydelen poengterer at utfordringene på Stovner og i Groruddalen ellers blir overfokusert i mediene. Mange ulike tiltak, ut over de som er nevnt her, gjenspeiler imidlertid at bydelen har mange beboere med store utfordringer. Enkelte beboere kan ha behov for både tjenester fra hygieneteamet, som ligger under Seksjon for rus og boligsosiale tiltak, bo-oppfølger og/eller helsekonsulent.

En av lederne i bydelen understreker at de har oppnådd mye, men at resultatet er skjørt. Det kommer nye beboere inn, som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og det oppstår nye situasjoner, som krever innsats og bearbeiding. Nedbygging av byens

institusjonsomsorg innen rusarbeidet innebærer også at de mest vanskeligstilte med rusavhengighet og ROP-lidelse skal ha bolig og tjenester ute i bydelene. De store leilighetene, med relativt gunstige leiepriser i det private markedet, vil være attraktive for store barnefamilier med lav inntekt. Bydelen har fått til mye i de kommunale blokkene gjennom nærmiljøprosjektet. Men som det ble understreket: «Vi vet lite om de private utleierne i sameiene». Ved spørsmål om hvorvidt kunnskapen fra de kommunale blokkene er overførbart til de private blokkene, ble det fremhevet at det er varierende hvilket innpass de får blant de private utleierne, som det er flest av i bydelen.

4.4.4 Forankring

Bydelen har hatt en egen boligsosial handlingsplan siden starten av det boligsosiale arbeidet (Bydel Stovner, 2016). Den siste planen er nå utløpt. Ansatte og leder for det boligsosiale arbeidet framholder at den boligsosiale politikken er godt forankret i bydelen og i Oslo kommune. Bydelen har løftet fram problemstillinger for enkelte målgrupper. Særlig framheves forankring av rusarbeidet, psykisk helsearbeid og innsats for å bedre boforhold og levekår for barnefamilier med lavinntekt og problemer på boligmarkedet. Men det understrekes at bydelen har mange innbyggere med behov for bolig, hjelp med å beholde boligen, og mange har i tillegg utfordringer og behov for hjelp og tjenester på andre livsområder. Lederen for det boligsosiale arbeidet oppgir at bydelen på mange områder ikke er i mål.

Samarbeidet mellom avdelingen med ansvar for og oppgaver i det boligsosiale arbeidet karakteriseres som godt, men likevel med tendenser til noe «silotenkning» og at grupper med komplekse behov «skyves» mellom tjenestene. Ansvarsforholdet er avklart for noen grupper, som personer som kommer fra rusbehandling, psykiatrisk behandling eller fengsel. Ansvaret for unge som flytter ut av foreldrehjemmet og har problemer med å skaffe seg bolig er et eksempel på en gruppe som ikke hører inn under et bestemt tjenesteområde. Samarbeidet med andre tjenester, det gjelder hjemmetjenesten, psykisk helse, boligkontoret og NAV, karakteriseres som godt. Samarbeidet inkluderer også barnevernet. Tjenesten i bydelen har et tverrfaglig fokus. En av lederne i bydelen poengterer at tjenestene har etablert samarbeidsfora på tvers: «Arbeidet med å forankre tverrfaglig fokus på boligsosialt arbeid angår alle tjenester, men vi må kontinuerlig jobbe med å forbedre samhandlingen.»

4.4.5 Samordning og samarbeid

Samarbeid og samordning av nasjonale satsinger skjer i hovedsak sentralt i Oslo kommune. Kommunen, og ikke bydelene, har samarbeidsavtale med Husbanken i forbindelse med deltakelse i storbyprogrammet.

Nasjonale satsinger som opptrappingsplanen på rusfeltet, strategi for godt psykisk helsearbeid og satsing mot barnefamilier med lav inntekt får sin lokale utforming i Oslo kommune, før de tilpasses lokalt og implementeres i bydelene. Bydelen møter «staten» i den direkte koordineringen av tjenester rundt innbyggerne, blant annet i formalisert samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Samarbeid med andre bydeler, blant annet om bosetting av personer med ROP-lidelse i prosjektet «Sammen om bolig», vektlegges.

Mange frivillige organisasjoner er aktive i bydelen. Stovner Lions støtter aktiviteter for barn i feriene og bidrar med busser til utflukter, mens Frelsesarmeen bidrar når bydelen arrangerer byttedager for klær. Ivareta (organisasjon for pårørende til personer med rusavhengighet) står også for noen aktiviteter. I tillegg oppstår og organiseres frivillighetsarbeid av innbyggerne, som leksehjelp og «bydelsmødre». Bomiljøsatser og nærmiljøprosjektet dreier seg om en mobilisering av beboerne.

4.4.6 Kompetanse

I intervjuer framheves at ledelsen i bydelen er opptatt av kontinuerlig utvikling. Ansatte og ledere kan delta i kurs og kompetansehevende tilbud. Kompetansehevende tiltak og påfyll anses som viktig for å beholde medarbeidere og for å gjøre en god jobb. Ansatte tilbys interne og eksterne kurs. Bydelen har egen psykolog, som har gitt noe opplæring. Færre søker videreutdanning, mye dekkes av interne kurs. Kurstilbudet er stort, og ansatte må velge. Drift og utvikling av tjenestene må gå parallelt. Det er ressurskrevende og utfordrende både å utvikle tjenestene, drifte og få til mer samarbeid, poengterer lederne for de boligsosiale tjenestene og oppsummerer: «Gevinsten kommer etter hvert.»

Seksjon for rus og boligsosiale har gjennom mange år opparbeidet erfaring med prosjekt- og utviklingsarbeid. Prosjektene er ofte en pakke som inkluderer kompetanseheving. Ansatte får også erfaring med utviklingsarbeid ved å delta i prosjekter. Ansatte og leder fra bydelen sitter i mange referansegrupper for utvikling i Oslo kommune.

4.4.7 Oppsummering

Oslo kommune og bydel Stovner har arbeidet med boligsosiale problemstillinger siden tidlig 2000-tallet. Det boligsosiale arbeidet er blant annet konsentrert rundt en heleid kommunal blokk med et stort mangfold blant beboerne. Arbeidet er både rettet mot å dekke boligsosiale behov hos enkeltpersoner, og i økende grad mot bomiljøet som helhet. Beboerråd er et av initiativene som ble etablert for å mobilisere beboerne til selv å arbeide for et bedre bomiljø. Målrettet arbeid har også utløst andre beboerinitiativ rundt

flere ulike aktiviteter. Det ytes mye frivillig innsats både fra etablerte frivillige organisasjoner og aktiviteter initiert av beboere. Det boligsosiale arbeidet er forankret i og organisert ut fra seksjon bolig og rustiltak. Bydelen har mange innbyggere med behov for hjelp fra flere ulike tjenesteområder. Bydelen har et tverrfaglig fokus, og samarbeidet internt i bydelen karakteriseres som godt, men det poengteres at det kan bli enda bedre. Det boligsosiale arbeidet har god forankring både i bydelen og i Oslo kommune. Tjenestene er i kontinuerlig utvikling, som bidrar til kompetanseheving. Mange av bydelens ansatte sitter også i referanse- og prosjektgrupper sentral i kommunen.

4.5 Oppsummering

Bolig for velferd er godt kjent blant de fleste som er intervjuet i casekommunene. De som er intervjuet er usikre på om strategien er godt kjent blant alle som har en aksje i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Casekommunene har i strategiperioden hatt personer med strategisk plassering i kommunen, som har ivarettatt det boligsosiale arbeidet. Strategien har primært vært kjent blant noen få i kommunen.

To av casekommunene, Drammen og Oslo ved Bydel Stovner er blant kommunene i landet som har lengst erfaringen med boligsosialt arbeid. Strategien Bolig for velferd har imidlertid fungert som et viktig politisk dokument for å vinne gehør for å prioritere det boligsosiale arbeidet både i disse kommunene og i Sandnes. Sandnes har kommet senere på banen, men kan vise til høy prioritering og allsidig innsats særlig i strategiperioden. Strategien har vært viktig for å legitimere og forankre det boligsosiale arbeidet i de to bydelene og Bydel Stovner.

Bolig for velferd har gitt retning for det boligsosiale arbeidet. Kommunene har fulgt prioriteringene i strategien. På den andre siden er handlingsplanen for strategien utformet i dialog med kommunene om hva som er og har vært de største utfordringene. De store kommunene med mye aktivitet sitter i referansegrupper og deltar i andre former for utviklingsarbeid på nasjonalt nivå. Bydel Stovner er godt representert i utviklingsarbeidet i Oslo kommune. De som vet hvor skoen trykker, setter sitt preg på nasjonale strategier og føringer. De fleste som er intervjuet poengterer at samlinger med andre kommuner og statlige aktører har hatt stor betydning for utviklingen av arbeidet i egen kommune. Fra casestudiene, er det rimelig å trekke konklusjonen at Bolig for velferd svarer på kommunenes formulerte behov for innsats.

I casekommunene er de primære målgruppene i samsvar med de to gruppene som er utpekt i handlingsplanen for siste fase av strategiperioden (2018-2020), nemlig barnefamilier og personer med

rusavhengighet og med samtidig rusavhengighet og psykiske lidelser (ROP-lidelse). Spørsmålet om hvem som skal inkluderes i det boligsosiale arbeidet og i den boligsosiale planleggingen har vært omformulert i den korte historikken til det boligsosiale feltet. Det boligsosiale arbeidet vokste fram som svar på at noen grupper ikke fikk dekket sine behov for bolig og tjenester. I første omgang var arbeidet avgrenset til bostedsløse med rusavhengighet og/eller andre sosiale problemer. I neste omgang ble flyktninger som trengte hjelp med å finne bolig og en form for hjelp til å etablere seg inkludert. Store barnefamilier, som overlapper med gruppen flyktninger, har blitt pekt på som en viktig gruppe i Bolig for velferd.

Stemmer, som har kommet fram gjennom case-studiene, peker i retning av at det er tid for å ta neste skritt og utarbeide (boligsosiale) planer og politikk, som overskrider sektortenkningen i kommunene. Boligsosiale planer synes å være svakt forankret i de overordnede planene i kommunene og da særlig i arealplanen. Det påpekes at det er lite tradisjon for å inkludere alle grupper i en helhetlig plan. Grupper med særskilte boligbehov overlates i for stor grad til sektorplaner, og integreres for lite i den helhetlige planleggingen. Det gjelder ikke bare de som i dag ivaretas av de boligsosiale handlingsplanene, men også eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Flere av de som er intervjuet framholder at Husbanken har stått veldig på for at de boligsosiale planene skal innarbeides i den overordnede areal- og samfunnsdelen av kommunale planverket. Husbanken som en statlig aktør er en viktig pådriver, men det er utfordrende å få gjennomslag for nettopp dette på lokalt nivå. Her skiller imidlertid Sandnes seg ut. Der har kommunen de siste fem årene satset systematisk og i betydelig omfang på å anskaffe flere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og gjort det til et stort prosjekt for kommunen.

Casestudiene har sett på i hvilken grad strategien har bidratt til at det boligsosiale arbeidet har blitt mer samlet og koordinert både på lokalt og nasjonalt nivå. Casene representere kommuner som hadde etablert et boligsosialt politikk- og arbeidsfelt før Bolig for velferd ble iverksatt. Kommunene og bydeler i storbyene er i kontinuerlig utvikling. En av kommunene, Nye Drammen, er en fusjon mellom tre kommuner. To av disse hadde etablert boligsosialt arbeid før sammenslåingen. Nye Drammen er nå inne i en prosess med å slå sammen tre kommuner. Det synes som om det boligsosiale arbeidet har forankring i ledelse og planverk: I forkant av sammenslåingen ble det utarbeidet en felles boligsosial handlingsplan.

Brukergrupper, som ikke er høyrrøstet eller har sterke stemmer som taler deres sak, er ikke blant gruppene som stiller først i køen for å hevde sine interesser. Bostedsløshet er både en posisjon i boligmarkedet,

eller snarere utenfor boligmarkedet, og det er en identitet. Det boligsosiale arbeidet inkluderer flere grupper enn bostedsløse. Det retter seg også mot personer og husholdninger som har fått tildelt bolig. De to høyt prioriterte gruppene i Bolig for velferd nasjonal og lokalt, personer med rusavhengighet og barnefamilier med lav inntekt og boligproblemer, representerer to helt ulike livssituasjoner. Begge knyttes til skambelagte merkelapper som «narkoman», «rusmisbruker» og «fattig». Som representanter for to av casene framholder, handler det boligsosiale arbeidet også om å gi folk en identitet, som er noe annet enn de gamle stigmatiserte merkelappene. De gamle merkelappene vil likevel hefte ved, og det er vanskelig å flagge at man er rusavhengig eller pårørende til en rusavhengig, som bekreftes i et av intervjuene. Organisasjoner for målgrupper for det boligsosiale arbeidet, som Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RiO) og Ivareta (for pårørende til rusavhengige), og organisasjoner for både fag- og brukerkompetanse som Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (NAPHA), Nasjonalt kompetansesenter for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP) og Mental Helse jobber primært på et strukturelt nivå og opp mot sentrale myndigheter. Organisasjonenes primære anliggende er heller ikke boligspørsmål, selv om bolig og betydningen av en trygg boligsituasjon har kommet høyt på agendaen hos flere av organisasjonene etter hvert. For eksempel flagger NAPHA Housing First-modellen høyt på sine nettsider.

I casestudiene framgår det at ivaretagelse av brukerinteressene blant annet skjer gjennom kartlegginger av situasjonene og behov. De tre casekommunene/-bydelen anvender BrukerPlan for å kartlegge antall personer med rusproblemer og livssituasjonen for denne gruppen, inkludert bolig. Sandnes anvender verktøyet FIT for å innhente systematiske tilbakemeldinger fra brukerne. Housing First (Drammen og Sandnes) legger vekt på at den enkelte skal ha valgfrihet med hensyn til hvor vedkommende vil bosette seg. Målgruppen for Housing First i Norge er personer med rusproblemer og personer med ROP-lidelse. Casestudiene viser imidlertid at det er knapphet på boliger som anses egnet til målgruppen. Enkelte boligprosjekter har blitt utsatt og flyttet på enten på grunn av protester fra lokalmiljøet eller fordi beliggenheten av andre grunner ble ansett som uegnet.

Store barnefamilier i utsatte posisjoner på boligmarkedet har ingen talsorganisasjon eller brukerstemme. De tre casekommunene har prioritert store barnefamilier høyt i bruken av startlån og tilskudd. Familiens valgmuligheter begrenses av hvor de kan finne store nok boliger til en pris de kan betale. Eksempelen fra Stovner viser at barnefamilier

kan velge å bli boende i et såkalt belastet miljø, fordi de vurderer det som den beste løsningen i en helhetlig vurdering, og får aksept for det av bydelsmyndighetene. Stovner er også et eksempel på utvikling av metodikk for å få fram de ulike stemmene i et sammensatt bomiljø, gjennom nærmiljøprosjektet og etablering av beboerråd. Nærmiljøprosjektet omfatter også å utløse ressurser og aktiviteter som beboerne selv tar initiativ til og driver.

Ett av de overordnede målene i Bolig for velferd er at alle skal ha et godt sted å bo. En del kommunalt eide boliger er samlet i heleide blokker og bygårder, der det har utviklet seg problematiske bomiljø. Casestudiene viser at belastede bomiljø dreier seg om flere ulike utfordringer, som må løses med tilpassede tiltak. To av kommunene, Drammen og Stovner, sitter med boligkomplekser av det som tidligere var trygdeboliger. Det mest radikale tiltaket vil være å selge disse boligene og kjøpe seg inn i borettslag eller sameier. Salg og kjøp av boliger er imidlertid en omfattende prosess, og ligger et annet sted i den kommunale organisasjonen enn hos de som har ansvar for det boligsosiale arbeidet. Sandnes, som hadde et lite antall kommunalt eide boliger for noen år siden, har systematisk kjøpt seg inn i borettslag og sameier, og har en spredt kommunalt eid boligmasse. I et kommunalt boligkompleks der beboerne har utfordringer med rus og kanskje psykiske lidelser i tillegg, er tjenester til beboerne en viktig innsatsfaktor. Alle casekommunene har oppfølging i bolig til de som trenger det. Nærmiljøprosjektet på Stovner, og bred og sammensatt innsats mot de store kommunalt eide blokkene i bydelen, er høyt prioritert både i det boligsosiale arbeidet generelt og spesifikt for å bedre bomiljøet for alle beboergrupper. Bydelen opplever at det er minst like store eller større problemer knyttet til private utleieforhold, og vurderer hvordan erfaringene fra arbeidet med de kommunale boligene kan være en kilde til kunnskap for å nærme seg sameier, der det bor mange vanskeligstilte husstander på framleie.

Husbanken har vært og er en kunnskapsformidler ut til kommunene. En evaluering gjennomført av Rambøll (2016) konkluderer med at kompetansen i Husbanken er noe sprikende, og at det er lite kunnskapsdeling internt i Husbanken. Forskjeller mellom Husbankens regioner reflekteres blant annet i den første generasjonen av kommuneprogrammer. Overskrift på programmet og innhold viste til ulik innretning av programmet mellom regionene. Inneværende kommuneprogram går på tvers av regionene og differensierer mellom kommunene etter størrelse og boligsosiale utfordringer. Dette bidrar også til å samle kunnskapsprofil og kompetanse i de boligsosiale arbeidet.

Nettstedet Veiviseren.no er etablert og eies av de seks direktoratene som deltar i Bolig for velferd. Veiviseren.no blir grundig evaluert i delrapport 2 (høst 2020). Casestudiene tyder på at aktører som har mye kunnskap om boligsosialt arbeid og tilgrensende områder har innarbeidet bruk av andre nettsteder (f.eks. direktorater inkludert Husbanken, kompetansesentre, lovdata), og de får dekket sine behov for oppdateringer, avklaringer og informasjon fra disse nettstedene.

Evalueringer og andre studier viser at kommunene mener de har fått mye hjelp fra Husbanken. Dette er ikke like framtreddende nå, men her må det presiseres at vi ikke har stilt direkte spørsmål om Husbankens rolle som boligsosial «kompetansebank». En tolkning er at Husbankens rolle som forvalter av den boligsosiale kompetansen er veletablert og selvfølgelig. Funnene fra casestudiene underbygger at de større kommunene, som har utviklet det boligsosiale arbeidet over lengre tid, har opparbeidet seg mye kompetanse. Ulike fora og læringsnettverk, både i regi av Husbanken, Fylkesmannen og andre, verdsettes høyt. Flere legger vekt på oppbygging og utveksling av kompetanse innad i kommunen. Det poengteres for eksempel at arbeidet med utvikling av tjenestene i seg selv er kompetansebyggende. Casestudiene underbygger videre at kompetanse-

heving på mange områder verdsettes og vektlegges i kommunene. Flere legger vekt på oppbygging og utveksling av kompetanse innad i kommunen. Det poengteres for eksempel at arbeidet med utvikling av tjenestene i seg selv er kompetansebyggende. Casestudiene underbygger videre at kompetanseheving på mange områder verdsettes og vektlegges i kommunene.

De to kommunene og bydel Stovner har fortsatt å utvikle det boligsosiale arbeidet i strategiperioden. En kvalitativ studie gir ikke et enkelt svar på hvor stor betydning Bolig for velferd har hatt. Det er et entydig funn at strategien har vært viktig for å forankre og støtte opp om arbeidet og den boligsosiale politikken, og den har gitt retning til prioriteringene. Alle kommunene har deltatt i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Oslo har deltatt med en sentralt forankret avtale, og ikke med spesifikke bydeler. Kommuneprogrammet og Husbanken har vært og er en viktig støtte i videreutvikling av det boligsosiale arbeidet. Kommuneprogrammet er den viktigste statlige innsatsen i implementeringen av strategien. Resultatet av strategien og programmet lar seg ikke separere på en enkel måte. Casestudiene indikerer imidlertid at strategien har hatt en betydelig selvstendig rolle.

5. Kommunenes boligsosiale arbeid

Kommunene har hovedansvaret for å sikre vanskeligstilte bolig og oppfølgingstjenester og dermed følge opp den statlige boligsosiale politikken. I dette kapittelet vurderer vi utviklingen i kommunenes boligsosiale arbeid fra før Bolig for velferd og frem til i dag, vurderer hvor det har skjedd forbedringer og hva som fremdeles er utfordrende.

Det tredje hovedmålet i strategien Bolig for velferd er at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien Bolig for velferd har definert følgende målsetninger knyttet til dette hovedmålet:

- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne
- Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører
- Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

Videre er det definert tre innsatsområder i strategien:

- Sikre god styring og målretting av arbeidet
- Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon
- Planlegge for gode bomiljø

I tillegg til å vurdere måloppnåelse, er vi i evalueringen av Bolig for velferd spesielt bedt om å vurdere kommunenes boligsosiale arbeid opp mot de seks suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid:

- Forankring og eierskap
- Overordnet strategi
- Organisering og samordning
- Økonomiske ressurser
- Kompetanse
- Brukermedvirkning

I «Rom for alle» (NOU 2011:15) ble det for første gang definert suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid i kommunene. I Bolig for velferd ble «Brukermedvirkning» lagt til som en sjette suksessfaktor. Husbanken har arbeidet med å operasjonalisere suksessfaktorene og har for hver suksessfaktor definert hva som er ønsket tilstand og hvilke aktiviteter som kreves for å oppnå dette. Se

nærmere beskrivelse av de ulike suksessfaktorene i kapittel 2.

5.1 Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

I dette kapittelet drøfter vi først i hvilken grad de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid vurderes å være oppfylt i dag og hvordan utviklingen har vært i strategiperioden på de ulike områdene. På bakgrunn i disse funnene vurderer vi til slutt i kapittelet i hvilken grad Bolig for velferds mål om en mer helhetlig og effektiv innsats overfor vanskeligstilte og tilhørende resultatmål er oppnådd.

5.1.1 Forankring, eierskap og overordnet strategi

Forankring og eierskap er i Husbankens operasjonalisering av suksessfaktorene definert som at det er en felles forståelse av mål, ansvar, metoder og tiltak hos kommunenes ledelse og i fagmiljøet på operativt nivå (Husbanken, 2019). For å oppnå dette er det behov for aktiv involvering og økt boligsosial kompetanse hos politisk og administrativ ledelse, i tillegg at det etableres en tverrfaglig aksept for det boligsosiale arbeidet som kontinuerlig holdes levende. Det er både behov for god forankring på ledelsesnivå i kommunen, men også i bunnen og bredden av kommuneorganisasjonen (vertikal-horisontal forankring) (Molden & Røe, 2019). Uten forankring og eierskap på ulike nivå i kommunen er det en fare for at arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet ikke blir prioritert.

Overordnet strategi er tett forbundet med forankring og eierskap og er i Husbankens operasjonalisering av suksessfaktorene definert som at utfordringer og løsninger bør ses i sammenheng med andre politikkområder. For eksempel er det naturlig at boligsosiale planer og planer innenfor rus, psykisk helse og helse- og omsorgsfeltet forøvrig ses i sammenheng. Ettersom det er en tett kobling mellom suksessfaktorene forankring og eierskap og overordnet strategi, har vi i spørreundersøkelsen valgt å behandle disse temaene samlet.

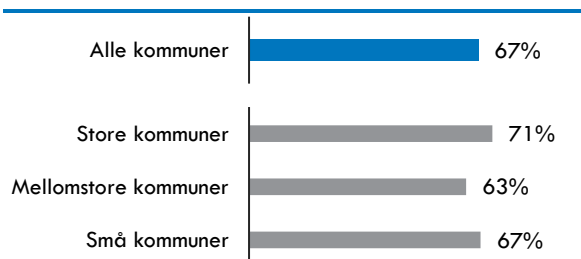
Helhetlig boligsosial planlegging

Veiviseren.no fremhever behovet for at kommunen har en helhetlig boligsosial planlegging. I praksis betyr dette at kommunene bør ha en boligplan som definerer de lokale boligoppgavene som skal utføres på strategisk og operativt nivå. I tillegg må kommunen sørge for at det er en kobling til kommunens

overordnede planer slik at boligsosiale hensyn også ivaretas på overordnet nivå i kommunens planlegging, det vil si i samfunnsdelen og i arealdelen i kommuneplanen. Til sist må kommunen sørge for at planen, og de foreslåtte tiltakene, omsettes til handling gjennom å ta dem inn i økonomiplan.

I spørreundersøkelsen kartla vi hvilken andel av kommunene som har en boligplan eller en boligsosial handlingsplan, se Figur 5-1.

Figur 5-1: Andel kommuner som har en boligsosial handlingsplan som er oppdatert eller utarbeidet etter 2014



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner, kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Tilhørighet i region nord gir lavest sannsynlighet for å ha en oppdatert boligsosial handlingsplan, mens tilhørighet i region vest og øst gir høyest sannsynlighet for å ha en boligsosial handlingsplan etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

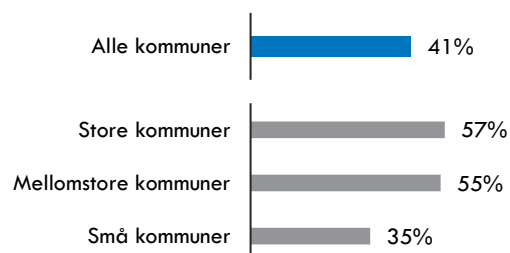
Resultatene tyder på at det er en innarbeidet praksis å ha boligsosiale handlingsplaner. Andelen kommuner som har en slik plan er omtrent lik uavhengig av kommunestørrelse. Det er visse regionale forskjeller, og det synes som at det er mindre vanlig å ha en boligsosial handlingsplan i region nord, mens det er mest vanlig i region vest og øst. Det er usikkert hva de regionale forskjellene skyldes.

Blant kommunene vi intervjuet, hadde også den store majoriteten av kommunene slike planer. I utarbeidelsen av de boligsosiale handlingsplanene har mange kommuner sett hen til Bolig for velferds sine målsetninger og prioriterte målgrupper og strategien har generelt vært premissgivende for kommunenes handlingsplaner. Kommunene peker i intervjuer på at utfordringene i kommunenes strategiske arbeid først og fremst er å forankre den boligsosiale handlingsplanen på ledelsesnivå og på tvers av sektorer i kommunen.

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å vurdere i hvilken grad boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel, se Figur 5-2.

Figur 5-2: Vurdering av forankring av boligsosiale hensyn i kommunens planer, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

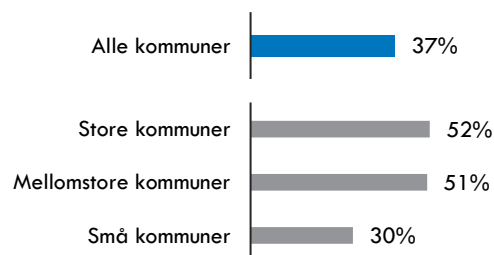
Boligpolitiske og boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Det er visse regionale forskjeller. Tilhørighet til region sør og vest er assosiert med lavere grad av forankring enn i region midt, nord og øst etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse.

Boligsosiale hensyn er forankret i kommunens økonomiplan



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Det er små forskjeller på kommunenes vurderinger av hvor godt boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel og i økonomiplanen. I spørsmålet om hvor godt boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens areal- og samfunnsdel er det visse regionale forskjeller. Region sør og vest vurderer forankringen som svakest. Blant de små kommunene er det en mindre andel enn blant de store og mellomstore kommunene som vurderer at forankringen av boligsosiale hensyn i kommunenes planverk er god.

Samlet sett er det en relativt lav andel av kommunene som opplever at boligsosiale hensyn er godt forankret i kommunenes overordnede planer. I intervjuer har flere kommuner påpekt at det kan være krevende å

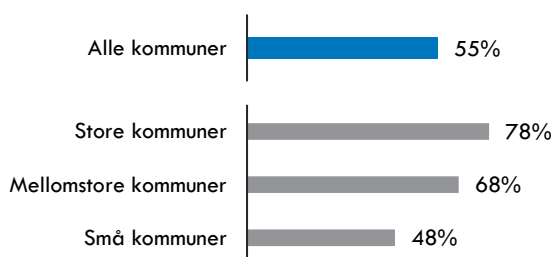
få tilstrekkelig fokus på det boligsosiale feltet i kommunens overordnede planer og da særlig i arealplanen. Det er også i liten grad tradisjon for å inkludere alle grupper av vanskeligstilte i en helhetlig plan. Kommunene opplever at grupper med særskilte boligbehov overlates til sektorplaner, og integreres i for liten grad i den helhetlige planleggingen. Eksempelvis peker flere kommuner på at boliger til personer som krever et tilpasset botilbud, og som ikke ønsker eller som har problemer med å bo i ordinær kommunal bolig eller i et privat leieforhold, i liten grad blir en del av en helhetlig planleggingsprosess. Innarbeiding av den boligsosiale politikken i de overordnede planene, og særlig i arealplanen, kan legge til rette for en mer gjennomarbeidet prosess og et godt forankret resultat.

Overordnet strategi

Kommunene ble i spørreundersøkelsen også bedt om å vurdere strategiarbeidet på det boligsosiale området. For det første ble kommunene bedt om å vurdere om de har klare boligsosiale målsetninger, se Figur 5-3.

Figur 5-3: Vurdering av kommunens boligsosiale målsetninger, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

Kommunen har klare boligsosiale målsetninger



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

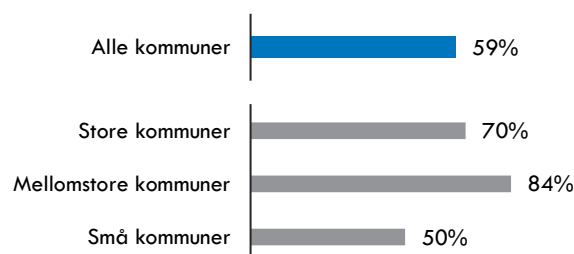
Over halvparten av kommunene oppgir at kommunen har klare boligsosiale målsetninger. Ettersom boligsosiale handlingsplaner er relativt utbredt i kommunene, og det i slike planer normalt er formulert boligsosiale målsetninger, er dette lite overraskende. Det er relativt store forskjeller avhengig av kommune-størrelse. Mens nesten 80 prosent av de største kommunene oppgir at de har klare boligsosiale målsetninger, er det bare rundt halvparten av de små kommunene som opplever det samme. Dette kan henge sammen med at større kommuner har flere vanskeligstilte på boligmarkedet, og dermed kanskje større grunn til å utforme en tydelig politikk på

området. Også programkommuner er mer tilfredse enn ikke-programkommuner. Ettersom boligsosial planlegging er et viktig tema i Husbankens oppfølging av kommunene i Husbankens kommuneprogram, er dette ikke overraskende.

Mangel på en tydelig strategi kan ha sammenheng med at kommunen ikke har nødvendig informasjon til å lage tydelige planer eller at det tverrfaglige samarbeidet er for svakt ved utarbeidelse av strategier og planer. Bolig for velferd understreker behovet for at ulike tjenesteområder involveres i utarbeidelse av strategier og planer for det boligsosiale arbeidet. Figur 5-4 ber vi kommunen vurdere påstander om kommunens strategiarbeid.

Figur 5-4: Vurdering av kommunens strategiarbeid, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

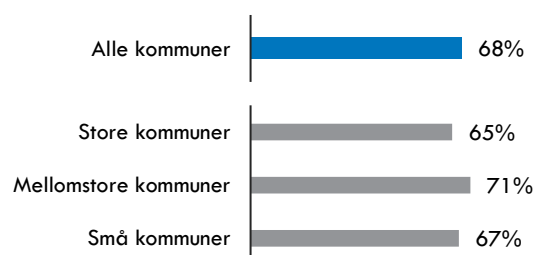
Kommunen har nødvendig informasjon for å lage gode strategier og planer for det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

De ulike tjenesteområdene involveres i utarbeidelse av strategier og planer for det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Resultatene tyder på at en høy andel av kommunene opplever at de har et godt samarbeid på tvers av kommunen i utarbeidelsen av strategier og planer. I

intervjuer har kommunene likevel pekt på at det kan være krevende å få etablert en overordnet strategi og tydelig retning for det boligsosiale feltet når ingen enkeltsektor har et helhetlig ansvar. Ansvar for det boligsosiale området er i mange tilfeller delt mellom to eller flere sektorer i kommunen, og det kan gjøre det krevende å få etablert en tydelig overordnet strategi for det boligsosiale feltet. Som drøftet i casestudiene er det imidlertid eksempler på at enkelte kommuner har løst dette ved å opprette koordinerende samarbeidsgrupper som vurderer strategiske spørsmål og som har en sentral rolle i utarbeidelsen av boligsosiale handlingsplaner. Som casestudiene viste, har blant annet Sandnes kommune opprettet en slik gruppe.

Utvikling i forankring og overordnet strategi i perioden 2014 til 2020

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å vurdere i hvilken grad forankringen av det boligsosiale arbeidet har blitt bedre i løpet av strategiperioden (2014-2020), se Figur 5-5.

Om lag halvparten av kommunene, opplever at forankringen av det boligsosiale arbeidet hos administrativ ledelse i kommunen er styrket. En noe lavere andel opplever at forankringen hos politisk ledelse er styrket. De små kommunene opplever i mindre grad at det har vært en positiv utvikling i forankringen av det boligsosiale arbeidet enn de større kommunene. Kommunene peker i intervjuer på at økt forankring av det boligsosiale arbeidet bidrar til at det settes av tilstrekkelig midler til arbeidet med vanskeligstilte og at boligsosiale hensyn innarbeides i kommunenes overordnede planer. Flere kommuner trekker frem at Bolig for velferd har fungert som et viktig politisk dokument for å få gehør for å prioritere det boligsosiale arbeidet i kommunen og at strategien har bidratt til å legitimere og forankre det boligsosiale arbeidet. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad det er strategien i seg selv eller om det er andre forhold som har bidratt til at forankringen boligsosiale hensyn i kommunene har økt.

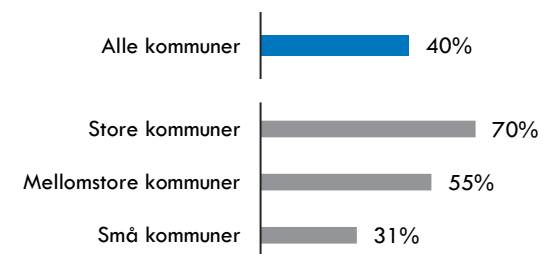
Programkommunene vurderer i større grad at forankringen av det boligsosiale arbeidet hos politisk og administrativ ledelse er styrket. Ettersom forankring av boligsosiale hensyn har vært et fokusområde i Husbankens oppfølging av programkommunene, er det ikke overraskende at de opplever at det har vært en større endring på dette feltet enn andre kommuner.

Forankring og eierskap til det boligsosiale feltet er sårbart for personalutskiftninger både på ledelsesnivå og operativt nivå i kommunene. I intervjuer har enkelte kommuner pekt på at kommunesammenslåinger og opprettelse av nye kommuner fra 1. januar 2020 og kommunestyrevalg i 2019 har utfordret forankringen av det boligsosiale feltet i mange kommuner. Dette kan bidra til å forklare hvorfor en del kommuner ikke

opplever at det har vært noen forbedring i forankringen av feltet i kommunen. Med ny administrativ ledelse og i mange tilfeller også politisk ledelse kan det være krevende å opprettholde et langsiktig og målrettet boligsosialt arbeid. I intervjuer har det kommet opp eksempler på at kommuner som tidligere har hatt en relativt god forankring i kommunen, nå står uten en strategi og en formulert politikk på området. Flere av de nyopprettede kommunene gjennomgår dessuten en omfattende omstillingsprosess som medfører at boligsosiale problemstillinger i mange tilfeller blir nedprioritert.

Figur 5-5: Vurdering av utvikling fra 2014 og frem til i dag i forankring, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

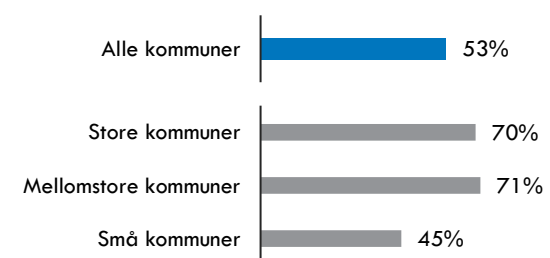
Forankringen av det boligsosiale arbeidet i politisk ledelse er styrket



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst er i større grad enig i at forankringen er styrket enn øvrige regioner etter at vi også har kontrollert for kommunenes størrelse. Små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Forankringen av det boligsosiale arbeidet i administrativ ledelse er styrket



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte regionale forskjeller, kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

5.1.2 Organisering og samordning

Vanskeligstilte på boligmarkedet har ofte sammensatte problemer og har behov for hjelp fra

ulike fagområder og enheter i kommunen, og det kan være utfordrende å sikre at brukere får et helhetlig tilbud. Både for å utnytte ressursene på en effektiv måte og for å sikre at brukerne får god hjelp og helhetlige tilbud, vil en velfungerende organisering og samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunene være viktig. På Veiviseren.no defineres suksessfaktoren organisering og samordning som at kommunen har et formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Videre defineres to kritiske aktiviteter for å få til dette:

- Møte utfordringer i det tverrfaglige samarbeidet gjennom nye arbeidsformer, tillit til hverandre og formaliserte møtepunkter mellom relevante tjenester. Dette gjøres for å forbedre gjennomføringsevnen og tilby et godt, helhetlig bo- og tjenestetilbud.
- Etablere en tydelig og avklart rolle- og ansvarsfordeling for å unytte ressursene på en effektiv måte.

Organisering

Å få til en god organisering og samordning i det boligsosiale arbeidet kan være krevende å få til ettersom feltet berører ulike ansvars- og fagområder i kommunen. Intervjuene med kommunene bekrefter at det er store variasjoner i hvordan feltet er organisert i kommunene. En del kommuner har opprettet en egen boligjeneste. Det er varierende hvor denne tjenesten er plassert og hvilke oppgaver som er lagt til den. I noen tilfeller har en samlet alt fra boligøkonomiske virkemidler (startlån, bostøtte og boligtilskudd), tildeling av kommunal bolig og oppfølgingstjenester i én og samme enhet, mens andre kommuner har en bestiller-utfører-modell hvor øvrige deler av kommunene bestiller boliger og så har boligjenesten ansvaret for å forvalte de kommunale boligene og håndtere husleiekontrakter.

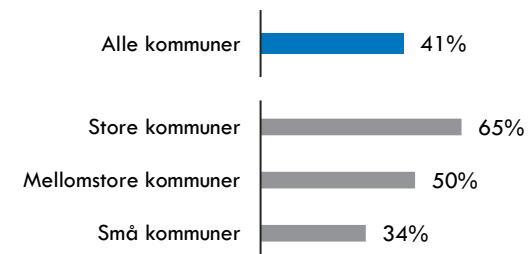
Boligtjenesten har også i mange tilfeller et koordinerende ansvar for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Det er også varierende hvor boligkontoret eller boligjenesten er plassert organisatorisk. Det er eksempler på at den er plassert både som en del av NAV, i teknisk etat og i helse- og omsorgsetaten. I noen kommuner er boligjenesten en del av servicekontor eller tildelingskontor. Mange kommuner har tverretatlige tildelingsutvalg som vurderer boligfordeling og tjenester til den enkelte. I intervjuer har noen kommuner gitt uttrykk for at de har svært god erfaring med slike utvalg og vurderer det som kritisk for å sikre en mest mulig rettferdig tildeling av bolig og tjenester. Andre har stilt spørsmål til behovet for slike tildelingsutvalg og vurderer at det skaper unødvendig mye deling av personopplysninger mellom ulike fagområder i kommunen selv om det normalt må innhentes samtykke for at personopplysninger kan deles. Som nevnt over, har dessuten

enkelte kommuner opprettet koordinerende samarbeidsgrupper for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Sandnes kommune har blant annet en slik gruppe som beskrevet i forrige kapittel. Eksempler på oppgaver som er lagt til slike koordinerende samarbeidsgrupper er å vurdere boligsosiale spørsmål av mer strategisk art, gi faglige innspill til kommunens ledelse om boligsosiale spørsmål og utarbeide og følge opp boligsosial handlingsplan.

Figur 5-6 viser kommunenes vurderinger av organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Figur 5-6: Vurdering av organiseringen av kommunens boligsosiale arbeid, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

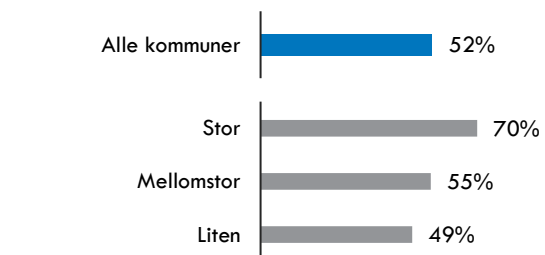
Kommunen har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse

Kommunen har en tydelig og avklart rolle- og ansvarsfordeling i det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Under halvparten av kommunene vurderer at de har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet og rundt halvparten av kommunene vurderer at de har en tydelig og avklart rolle- og ansvarsfordeling. I dette spørsmålet er det også store forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse, og det

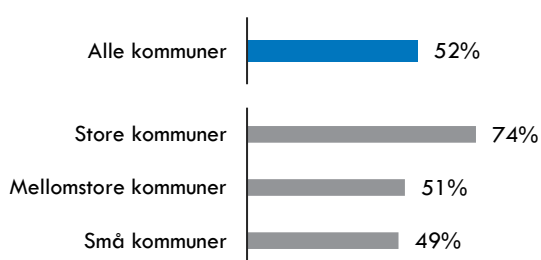
er særlig de mindre kommunene som er lite tilfreds med organiseringen av det boligsosiale arbeidet. En mulig årsak kan være at små kommuner i mindre grad har rom for å opprette en koordinerende boligjeneste for det boligsosiale arbeidet.

Samordning i det boligsosiale arbeidet

Kommunene ble i spørreundersøkelsen også bedt om å vurdere hvor godt samhandlingen i det boligsosiale arbeidet fungerer i det daglige, se Figur 5-7.

Figur 5-7: Vurdering av samordningen i kommunens boligsosiale arbeid, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

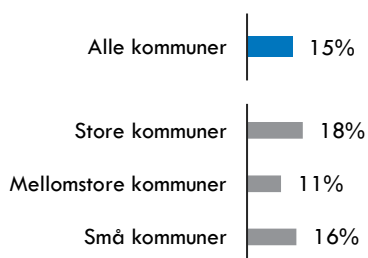
Det er god informasjonsflyt mellom ulike enheter som samarbeider om bolig og tjenester.



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Fagsystemene i kommunen legger til rette for god samordning av det boligsosiale arbeidet.



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner med tilhørighet i region midt er i minst grad fornøyd med fagsystemer.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

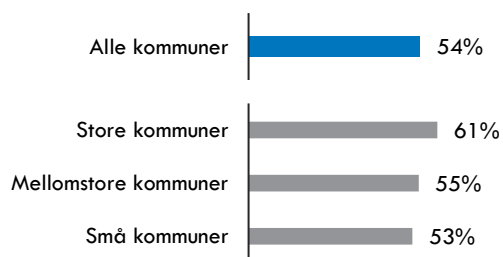
Om lag halvparten av kommunene vurderer at det er god informasjonsflyt mellom ulike enheter som samarbeider om bolig og tjenester. Det er de store kommunene som er mest fornøyd med informasjonsflyten. Det er imidlertid en lav andel av kommunene som vurderer at fagsystemene i kommunene legger til rette for god samordning av det

boligsosiale arbeidet. Dette er lite overraskende ettersom vanskeligstilte ofte har sammensatte behov med behov for bistand fra ulike fagmiljøer i kommunen som gjerne har separate fagsystemer.

For å videreutvikle gode bo- og tjenestetilbud, vil det gjerne være behov for at ulike deler av kommunen samarbeider for å identifisere forbedringspotensial og mulige tiltak. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere hvor godt ulike enheter, tjenester og fagområder i kommunen samarbeider om å videreutvikle bo- og tjenestetilbud, se Figur 5-8.

Figur 5-8: Vurdering av samarbeid ved videreutvikling av bo- og tjenestetilbud, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

Ulike enheter, tjenester og fagområder samarbeider godt om å videreutvikle bo- og tjenestetilbudet i kommunen.



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Litt over halvparten av kommunene vurderer at det er et godt samarbeid om å videreutvikle bo- og tjenestetilbudet i kommunen. Det er ingen særskilte forskjeller i kommunenes vurderinger av dette spørsmålet avhengig av kommunestørrelse.

I intervjuer gir kommunene uttrykk for at de stort sett er tilfreds med hvordan samhandlingen fungerer i kommunen på operativt nivå og i den enkelte sak. I intervjuer har imidlertid en del av de kommuneansatte uttrykt et ønske om å etablere en boligjeneste for å få til en bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet i kommunen. En del kommuner, som allerede har en boligjeneste, uttrykker også et ønske om å samle en større del av de boligsosiale virkemidlene i denne enheten for å kunne gi et mer helhetlig tilbud til brukerne.

Kommunene peker også i intervjuer på at det kan være utfordrende å få etablert en felles forståelse av det boligsosiale arbeidet og dets betydning på tvers av ulike enheter, som har operativt ansvar på det boligsosiale området. Spesielt er det trukket frem at

det kan være utfordrende å etablere en forståelse for det boligsosiale arbeidet i de delene av kommunen som har ansvaret for drift og vedlikehold i boliger. I mange tilfeller har disse enhetene manglende kompetanse og forståelse for de sosiale og helsemessige aspektene ved tjenestene de leverer. Samlet sett er imidlertid inntrykket fra intervjuer at behovet for bedre koordinering og samarbeid i det boligsosiale arbeidet er størst på strategisk nivå i kommunen. Som drøftet under Overordnet strategi, er det mange som i intervjuer etterlyser en bedre samordning av kommunens boligsosiale arbeid på strategisk nivå.

Helhetlige tilbud til brukere

Et viktig formål med å etablere en god organisering og samordning i kommunens arbeid, er at brukeren skal oppleve kommunens tilbud som helhetlige, se Figur 5-9.

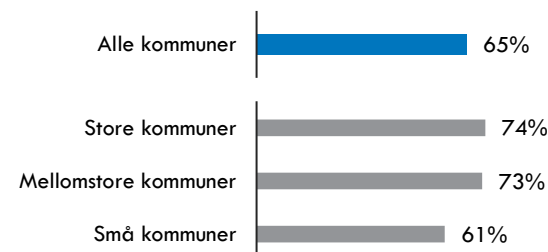
Majoriteten av kommunene er positive i vurderingen av om de lykkes med å gi et koordinert og helhetlig tilbud til brukere med behov for oppfølging fra ulike tjenester, enheter og fagområder i kommune. Tilsvarende vurderer en relativt høy andel av kommunene at de har gode rutiner, systemer og mekanismer for å fange opp vanskeligstilte på boligmarkedet.

Resultatene kan tolkes som at kommunene opplever at de på tross av en fragmentert organisering på det boligsosiale området, lykkes i å gi brukerne helhetlige tjenester og tilbud. Dette kan videre bety at konsekvensen av en ev. svak samordning og organisering først og fremst er en ineffektiv ressursbruk og ikke nødvendigvis dårligere kvalitet på tjenestetilbudet. Samtidig kan det tenkes at en svak organisering og koordinering kan gå utover videreutviklingen av tjenestetilbudet på sikt, jf. kommunenes vurdering av samarbeidet på tvers av tjenesteområder ved tjenesteutvikling.

Større kommuner synes gjennomgående å være mer tilfreds med organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen enn mindre kommuner og er mer tilfreds med informasjonsflyten mellom ulike enheter som samarbeider om bolig og tjenester. De største kommunene skiller seg også ut i spørsmålet om i hvilken grad de har gode rutiner/systemer/mekanismer for å fange opp vanskeligstilte på boligmarkedet – en vesentlig høyere andel av kommunene vurderer at de har gode rutiner/systemer/mekanismer enn i mindre kommuner.

Figur 5-9: Vurdering av samordningen i kommunens boligsosiale arbeid, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

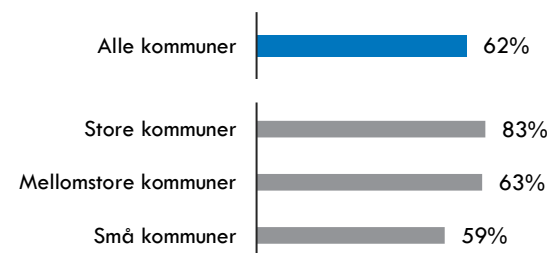
Kommunen gir et koordinert og helhetlig tilbud til brukere med behov for oppfølging fra flere tjenester, enheter og fagområder i kommunen



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kommunen har gode rutiner/systemer/mekanismer for å fange opp vanskeligstilte på boligmarkedet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner med tilhørighet i region nord er i minst grad tilfreds, mens kommuner med tilhørighet i region øst er mest tilfreds.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Utviklingen i kommunenes organisering og samordning

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å vurdere utviklingen i kommunenes organisering og samordning, se Figur 5-10.

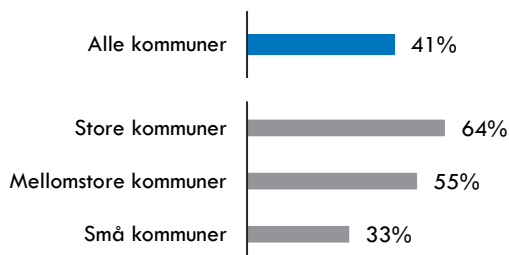
Om lag fire av ti kommuner vurderer at de har fått en bedre organisering av det boligsosiale arbeidet. De større kommunene er generelt mer positive i vurderingen av dette spørsmålet enn de mindre kommunene. Blant de små kommunene er det kun én av tre kommuner som opplever at organiseringen har blitt bedre over tid.

En noe høyere andel av kommunene vurderer at samarbeidet mellom ulike enheter, tjenester og fagområder om bolig og tjenester har blitt bedre. Her

er det en lik andel av de store og mellomstore kommunene som vurderer at samordningen har blitt bedre, mens en betydelig lavere andel av de små kommunene opplever positiv endring på dette området. I vurderingen av dette spørsmålet er også programkommunene mer positive. I tillegg er det visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst er mest positive i sin vurdering av om samarbeidet mellom ulike enheter, tjenester og fagområder har blitt bedre.

Figur 5-10: Utvikling i organisering og samordning, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand

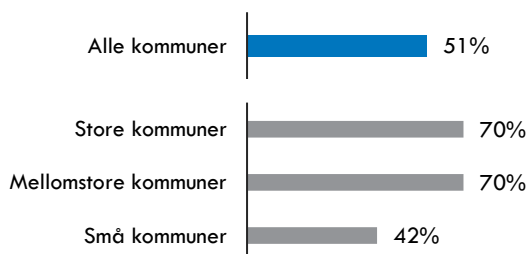
Kommunen har fått en bedre organisering av det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Samarbeidet mellom ulike enheter, tjenester og fagområder om bolig og tjenester har blitt bedre



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner med tilhørighet i region øst er i mest tilfreds, mens kommuner med tilhørighet i region midt er minst tilfreds.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

5.1.3 Økonomiske ressurser

For å kunne gjennomføre boligsosial politikk, må det settes av tilstrekkelig midler i kommunene til personalressurser og aktiviteter/tiltak. Veiviseren.no definerer to viktige aktiviteter for å oppnå dette:

- Forankre planverket i økonomiplan, og avsette nok budsjettmidler både til personalressurser og aktiviteter/tiltak.
- Gjøre bruk av tilgjengelige kommunale og statlige økonomiske virkemidler, som gir bedre kommuneøkonomi.

Ettersom det boligsosiale området i liten grad er lovregulert, er det opp til den enkelte kommune hvor mye midler den velger å prioritere til arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet.

Finansieringskilder

Kommunene har tilgang på ulike inntektskilder og økonomiske virkemidler som kan benyttes til gjennomføring av boligsosiale tiltak og i oppfølgingen av vanskeligstilte. Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd, og fordeles mellom kommuner slik at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. I tillegg forvalter både Husbanken og øvrige direktorater ulike statlige tilskuddsordninger som er direkte eller indirekte er rettet mot det boligsosiale arbeidet. Noen av tilskuddsordningene retter seg mot personer, mens andre tilskudd kan disponeres av kommunene i deres boligsosiale arbeid. Noen av tilskuddene tildeles først kommuner som håndterer den videre tildelingen til personer.

De viktigste statlige økonomiske virkemidlene som retter seg direkte mot vanskeligstilte på boligmarkedet er startlån og bostøtte:

- Startlån er en låneordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet. Husbanken tildeler midler til startlån til kommunene, men det er kommunene selv som tildeler lånet til personer.
- Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning for personer som har lave inntekter og høye bostøttegifter. Ordningen er regelstyrt og rettighetsbasert til forskjell fra de andre tilskuddsordningene. Husbanken og kommunen samarbeider om bostøtteordningen. Husbanken fatter vedtakene, men det er kommunen som behandler søknadene og har all kontakt med søker.

I tillegg finnes det ulike tilskuddsordninger som ikke retter seg direkte mot brukere, men som kan disponeres direkte eller indirekte i kommunenes boligsosiale arbeid. Eksempler på slike tilskuddsordninger er:

- Tilskudd til kommunalt rusarbeid (Helsedirektoratet)
- Tilbud til personer med langvarige og eller sammensatte tjenestebehov (Helsedirektoratet)
- Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret (Arbeids- og velferdsdirektoratet)

- Tilskudd til utleieboliger (Husbanken)
- Lån fra Husbanken (Husbanken)
- Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker (IMDi)
- Integreringstilskudd (IMDi)
- Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger med flere (IMDi)

I tillegg forvaltet Husbanken tidligere ulike tilskuddsordninger rettet mot privatpersoner som fra 1. januar 2020 er overført til kommunene og innlemmet i rammetilskuddet. Dette gjelder følgende tilskuddsordninger.

- Tilskudd til etablering tildeles personer som har behov for økonomisk støtte ved kjøp av bolig og benyttes normalt sammen med startlån.
- Tilskudd til tilpasning er en økonomisk behovsprøvd ordning som skal bidra til å gjøre boligen bedre tilpasset behovene til personer med redusert funksjonsevne.
- Tilskudd til refinansiering av lånegjeld er en ordning for å gi økonomisk støtte til refinansiering av lånegjeld.
- Tilskudd til utredning og prosjektering er rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne eller andre med behov for tilpasning av bolig og skal dekke kostnader knyttet til utredning av muligheter og begrensninger i situasjoner hvor personer har behov for tilpasning av bolig.

I løpet av strategiperioden har det også blitt gjort endringer i Husbankens boligsosiale tilskudd (kompetansetilskudd). Dette er et tilskudd som skal bidra til kompetanseheving innenfor boligsosialt arbeid, boligsosial politikk, samt å utvikle og formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk. Midlene var før 2017 tilgjengelig for både kommuner, frivillige organisasjoner og andre aktører innen det boligsosiale feltet, men ble i all hovedsak tildelt kommuner. Fra 2017 ble den delen av kompetansetilskuddet som ble utbetalt til kommuner innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og er dermed ikke lenger øremerket til boligsosiale formål.¹²

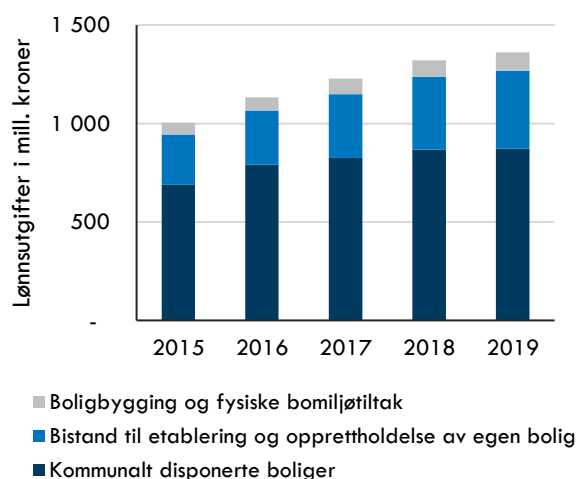
I intervjuer gir flere kommuner uttrykk for at de opplever det som negativt at flere av disse tilskuddsordningene er innlemmet i kommunens rammetilskudd. Flere uttrykker en bekymring for at det kan føre til at disse midlene forsvinner i det «store sluket», og at det boligsosiale feltet blir mer sårbart overfor kommuneledelsens prioritering av det boligsosiale feltet. Som en kommune uttrykker det:

«Når tilskuddene innlemmes i rammen blir du mer avhengig av at noen sitter med det riktige tankegodset på strategisk nivå i kommunen for at feltet skal bli prioritert.»

Ressursbruk til boligsosialt arbeid

Utviklingen i kommunenes personalressurser til boligsosialt arbeid, gir et bilde av hvordan kommunens aktivitet på det boligsosiale området har endret seg og hvor mye midler kommunene bruker på boligsosialt arbeid. Basert på tall for KOSTRA, har vi vurdert utviklingen i kommunenes ressursbruk til boligsosialt arbeid. Vi vurderer KOSTRA funksjonsgruppe 16 «Kommunale boliger» som inkluderer kommunenes ressursbruk knyttet til bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, boligbygging og bomiljøtiltak og drift, vedlikehold og forvaltning av kommunale boliger. Ressursbruk knyttet til ulike tjenester som ytes i boligene er ikke medregnet i statistikken. Figur 5-11 viser utviklingen i kommunenes totale lønnsutgifter i millioner kroner i perioden 2015 til 2019.

Figur 5-11: Utvikling i personalressurser til boligsosialt arbeid i kommunene, totale lønnsutgifter til boligsosialt arbeid



Kilde: KOSTRA FGK16 Kommunale boliger

Som figuren viser, har det vært en relativt sterk økning i lønnsutgifter i perioden og totalt har lønnsutgiftene økt med 36 prosent. Det har vært en vekst i ressursbruken på alle de tre områdene knyttet til det boligsosiale arbeidet. I kroner er det lønnsutgifter knyttet til drift, forvaltning og vedlikehold av

¹² <https://test-husbanken.itumx.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/boligsosialt-kompetansetilskudd/>

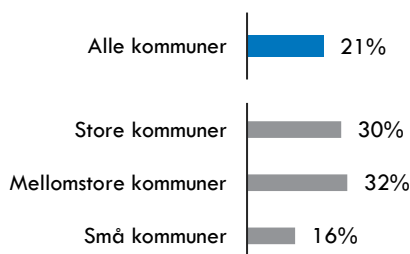
kommunalt disponerte boliger som har økt mest, mens i prosent er det boligbygging og fysiske bomiljøtiltak som har hatt den største veksten. Lønnsutgifter som andel av kommunens totale driftsutgifter har vært tilnærmet stabil med en svak økning fra 0,4 prosent i 2015 til 0,5 prosent i 2019. Det tyder på at det overordnet ikke har vært en vesentlig endring i kommunenes prioritering av feltet i løpet av strategiperioden.

At antall kommunale boliger har økt, kan være en mulig forklaringskilde på at lønnsutgiftene på det boligsosiale området øker. I denne perioden har imidlertid antallet kommunalt disponerte boliger vært relativt stabilt (svak økning på 1,7 prosent). Dette kan dermed kun i begrenset grad forklare økningen i ressursbruk. Deler av økningen i ressursbruk kan også skyldes at det har blitt flere vanskeligstilte i kommunen og ikke at en nødvendigvis bruker mer ressurser på oppfølging av den enkelte.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere utviklingen i kommunens økonomiske ressurser til gjennomføring av boligsosialt arbeid, se Figur 5-12.

Figur 5-12: Vurdering av utvikling fra 2014 og frem til i dag i økonomiske ressurser, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand fordelt på kommunistørrelse

Det blir satt av mer økonomiske ressurser til gjennomføring av det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Resultatene viser at bare en av fem kommuner opplever at det settes av mer økonomiske ressurser til gjennomføring av det boligsosiale arbeidet enn tidligere. Spesielt er det en liten andel av de små kommunene som er enig i denne påstanden. Blant de store og mellomstore kommunene er det en relativt lik andel som vurderer at det settes av mer økonomiske ressurser enn tidligere.

5.1.4 Kompetanse

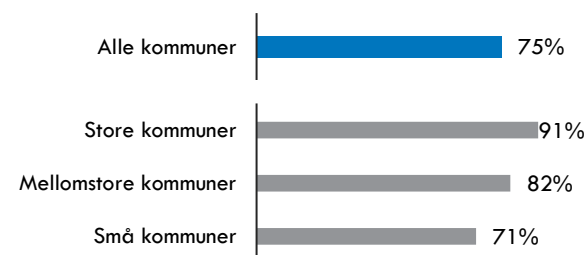
På Veiviseren.no defineres suksessfaktoren kompetanse som at kommunen utvikler, samler og deler nødvendig kunnskap. Videre er det definert to kritiske aktiviteter for å oppnå dette:

- Kartlegge og analysere for å få kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon til et godt beslutningsgrunnlag for arbeidet.
- Legge til rette for erfaringsdeling, læring, evaluering og kompetansespredning.

For kunne utvikle et godt og tilpasset bo- og tjenestetilbud, er det viktig med god kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon. Figur 5-13 viser kommunenes vurderinger av deres kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon.

Figur 5-13: Vurdering av kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand

Kommunen har god kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunistørrelse.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

En høy andel av kommunene vurderer at de har god kunnskap om kommunenes boligsosiale situasjon. Dette gjelder uavhengig av kommunistørrelse, men blant de større kommunene er det en enda større andel som er positive i sin vurdering av kommunens kunnskap.

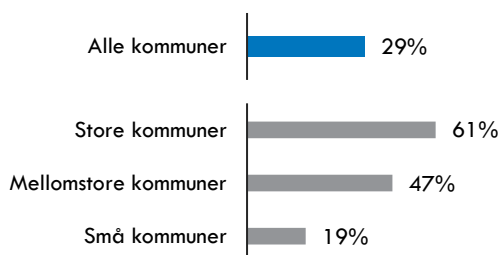
Kommunene ble i spørreundersøkelsen også bedt om å vurdere sine systemer og rutiner for erfaringsdeling og kompetansespredning og læring og evaluering, se Figur 5-14. En relativt lav andel av kommunene vurderer at de har slike rutiner og systemer. Særlig er det en lav andel av kommunene som vurderer at de har rutiner for læring og evaluering i det boligsosiale arbeidet.

Innsikten fra intervjuene tilsier også at mer tverrfaglig samarbeid kommunene også bidrar til kompetanseheving. Som tidligere drøftet vurderer mange kommuner at de over tid har fått et bedre samarbeid på tvers av ulike enheter i kommunen som samarbeider om boligsosiale spørsmål. Selv om

kommunene ikke vurderer at de har egne systemer og rutiner for erfaringsdeling, kan det derfor likevel tenkes at et bedret samarbeid også har bidratt til kompetansespredning i kommunen.

Figur 5-14: Vurdering av systemer og rutiner for kompetansespredning og læring, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

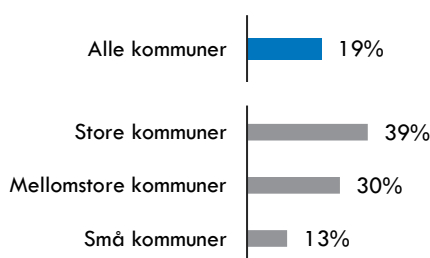
Kommunen har systemer og rutiner for erfaringsdeling og kompetansespredning i det boligsosiale arbeidet



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kommunen har systemer og rutiner for læring og evaluering i det boligsosiale arbeidet



Ingen signifikante forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner, kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner med tilhørighet i region øst er mest tilfreds. Det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

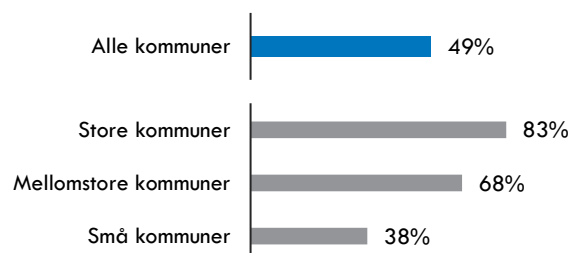
Veiviseren.no skal også bidra til kompetanseheving i kommunene. I spørreundersøkelsen kartla vi i hvilken grad kommunene benytter Veiviseren.no.

Utvikling i kompetanse

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å vurdere om kommunens kompetanse på ledelsesnivå og operativt nivå er styrket i perioden 2014 til 2020, se Figur 5-15.

Figur 5-15: Utvikling i kompetanse, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

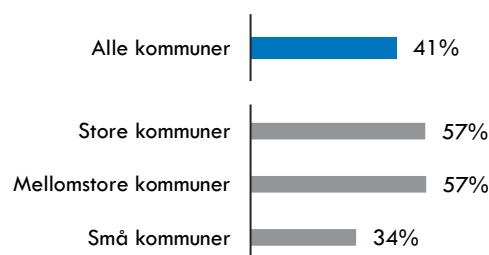
Den boligsosiale kompetansen blant ansatte som arbeider med boligsosiale oppgaver har økt



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner med tilhørighet i region sør er mest tilfreds. Det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Den boligsosiale kompetansen hos politisk og administrativ ledelse har økt



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Om lag halvparten av kommunene vurderer at den boligsosiale kompetansen blant ansatte som arbeider med boligsosiale spørsmål har økt. Særlig de større kommunene opplever at det har vært en positiv utvikling i kompetansen til de ansatte. Det er en noe lavere andel av kommunene som opplever at den boligsosiale kompetansen har økt på ledelsesnivå. Resultatene viser også at programkommuner i større grad er enig i at kompetansen blant ansatte som arbeider med boligsosiale oppgaver og hos politisk og administrativ ledelse har økt. Økt kompetanse på boligsosialt arbeid er trukket frem som en av de viktigste gevinstene ved deltakelse i Husbankens kommuneprogram, og dette kan forklare at programkommunen opplever å ha hatt en mer positiv utvikling på dette området. Det er også visse regionale forskjeller og særlig kommuner i sør

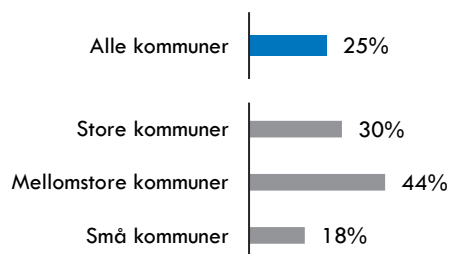
vurderer i større grad enn andre kommuner at det har vært en positiv utvikling i programperioden i kompetansen til de ansatte som arbeider med boligsosiale oppgaver.

Kommunene vurderer i intervjuer at særlig deltakelse på ulike nettverk og samlinger i regi av Husbanken, Fylkesmannen og andre aktører virker kompetansefremmende. Slike samlinger bidrar både til deling av kompetanse, erfaringer og ideer mellom kommuner. Også deltakelse på ulike kurs i regi av Husbanken trekkes frem som kompetansefremmende. Mange kommuner har også mer uformelle nettverk med kommuner i sitt nærområde. Det er også en del ansatte som arbeider med boligsosiale spørsmål som har tatt videreutdanning i boligsosialt arbeid på ulike høyskoler.

Utviklingen av Veiviseren.no er også et tiltak som skal fremme kompetanse i kommunene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at Veiviseren.no er godt kjent blant kommunene og om lag 90 prosent av kommunene kjenner til Veiviseren.no. Kommunene ble videre spurt om de benyttet Veiviseren.no, se Figur 5-16.

Figur 5-16: Bruk av Veiviseren.no, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» benytter Veiviseren.no

I hvilken grad benytter kommunen Veiviseren.no i arbeidet med boligsosiale oppgaver?



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 96. Spørsmål stilt til kommuner med kjennskap til Veiviseren.no

Det er de mellomstore kommunene som er de flittigste brukerne av Veiviseren.no, mens de små kommunene bruker Veiviseren.no i mindre grad. Likevel er inntrykket vårt fra intervjuene at de små kommunene i større grad er positive til nytteverdien av Veiviseren.no. Særlig de mindre erfarne medarbeiderne vi har intervjuet synes at Veiviseren.no er et nyttig oppslagsverk. Mange trekker frem at de benytter Veiviseren.no for å få ideer og inspirasjon fra andre kommuner. Det er også flere som sier at de benytter Veiviseren.no for få veiledning og hjelp ved opprettelse av boligjeneste eller når det skal gjennomføres større endringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Samtidig påpeker nesten samtlige at Veiviseren.no først og fremst benyttes som oppslagsverk og at det ikke er et kompetansetiltak

som kan erstatte nettverk, samlinger og videreutdanning. Flere gir også uttrykk for at de heller går rett til lovverket eller til Husbankens hjemmesider når de har spørsmål i forbindelse med enkeltsaker.

5.1.5 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er den siste suksessfaktoren for godt boligsosialt arbeid. Brukermedvirkning er å nyttiggjøre seg av brukernes erfaring i politikkutforming og gjennomføring på både det strategiske og operative nivå. Husbanken definerer to kritiske aktiviteter for å oppnå dette:

- Å involvere viktige målgrupper og brukerorganisasjoner i kommunal planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud.
- Å sette brukerens behov i sentrum for å få et egnet tilbud.

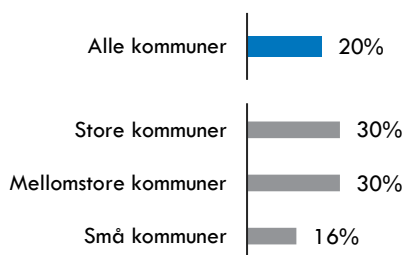
At boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne er også et av resultatmålene i Bolig for velferd. Brukermedvirkning har flere dimensjoner. En dimensjon er om brukere involveres i den enkelte sak og har mulighet til å påvirke valg av bolig og tjenestetilbud. En annen dimensjon er om brukere involveres i utvikling, planlegging, utforming og forbedring av bo- og tjenestetilbud.

Brukermedvirkning ved utvikling og forbedring av tjenestetilbud

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere i hvilken grad de er enige i ulike påstander om kommunens brukermedvirkning ved utvikling og forbedring av tjenester, se Figur 5-17.

Figur 5-17: Brukermedvirkning ved utvikling og forbedring av tjenestetilbud, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

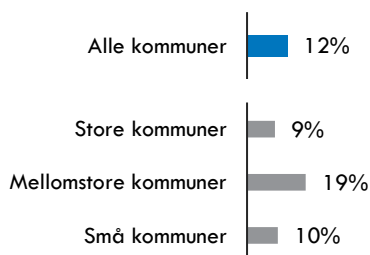
Kommunen involverer brukerne i utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region sør er mest tilfreds. Det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

Kommunen innhenter systematisk brukererfaring for å forbedre botilbud og tjenester gjennom for eksempel brukerråd, brukerundersøkelser eller andre verktøy



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region vest, øst og sør vurderer i minst grad at kommunen innhenter systematisk brukererfaring etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse.

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

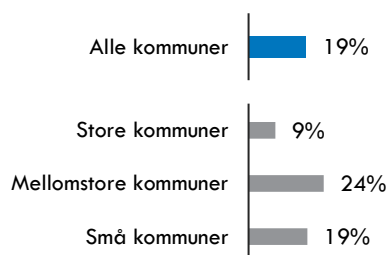
Resultatene viser at det bare er en av fem kommuner som vurderer at de involverer brukere i utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester. Blant de små kommunene er det bare 16 prosent som vurderer at de i stor grad involverer brukere i utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester. Andelen som oppgir at de systematisk innhenter brukererfaring for å forbedre botilbud og tjenester gjennom eksempelvis brukerråd, brukerundersøkelser eller andre verktøy er enda lavere. Resultatene tyder med andre ord på at det er et vesentlig forbedringspotensial når det gjelder brukermedvirkning ved videreutvikling og forbedring av kommunenes bo- og tjenestetilbud.

Mulighet til å påvirke sitt eget tilbud

En annen dimensjon av brukermedvirkning handler om hvorvidt den enkelte bruker involveres og kan påvirke tilbudet kommunen gir i den enkelte sak. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de har systemer og rutiner for å sikre at brukerne kan påvirke sitt eget tilbud, se Figur 5-18.

Figur 5-18: Muligheter til å påvirke sitt eget tilbud, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

Kommunen har systemer og rutiner for å sikre at brukerne kan påvirke sitt eget tilbud



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

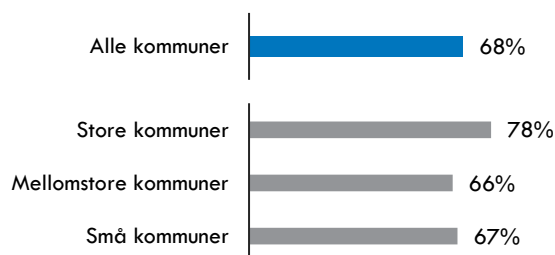
Resultatene viser at det er få kommuner som har systemer og rutiner for å sikre at brukerne kan påvirke sitt eget tilbud. Her er det de store kommunene som skiller seg ut ved at bare en av ti kommuner vurderer at de har slike rutiner og systemer på plass. Samtidig er inntrykket vårt fra intervjuer at kommunene opplever at de har en god dialog med bruker i den enkelte sak, men det synes som at det er mindre vanlig med systemer og rutiner for brukermedvirkning utover dialog i forbindelse med saksbehandling. Uten systemer og rutiner for dette vil det likevel være en risiko for at dette ikke gjøres gjennomgående i kommunens arbeid mot de vanskeligstilte ettersom oppfølgingen av den enkelte blir mer personavhengig.

Informasjon om brukeres behov

For at brukerne skal få boligtilbud og tjenester som er tilpasset deres behov, er det viktig at den enkelte saksbehandler har tilstrekkelig informasjon om brukerne og at kommunen har aggregert informasjon om brukernes behov for boligtilbud og tjenester. På denne måten kan bolig- og tjenesteporteføljen tilpasses de ulike brukernes behov. Figur 5-19 viser kommunenes vurdering av informasjonen de har om brukernes behov.

Figur 5-19: Informasjon om brukeres behov, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

Saksbehandlerne har informasjonen de trenger om en brukers behov for boligtilbud og tjenester



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

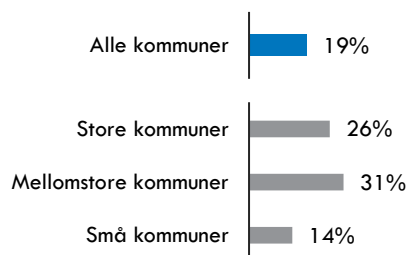
Det er en relativt høy andel av kommunene som vurderer at saksbehandlerne har den informasjonen de trenger om brukers behov for boligtilbud og tjenester.

Utvikling i brukermedvirkning

Kommunene ble også bedt om å vurdere om det over tid har blitt mer brukermedvirkning i kommunen, se Figur 5-20.

Figur 5-20: Utvikling i brukermedvirkning

Brukerne involveres i større grad i utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Det er en relativt lav andel av kommunene som vurderer at det har blitt mer brukermedvirkning over tid. Andelen er lav uavhengig av kommunens størrelse, selv om det er en noe større andel av de mellomstore

og store kommunene som vurderer at det har blitt mer brukermedvirkning over tid. Programkommunene vurderer i større grad, enn de som ikke har deltatt i Husbankens kommuneprogram, at det har blitt mer brukermedvirkning over tid. Det er med andre ord et vesentlig forbedringspotensial når det gjelder brukermedvirkning ved utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester.

5.1.6 I hvilken grad har den offentlige innsatsen blitt mer helhetlig og effektiv?

Hovedmålet i Bolig for velferd er at den offentlige innsatsen skal bli mer helhetlig og effektiv. Hovedmålet er operasjonalisert i fire resultatmål. I dette kapittelet drøfter vi i hvilken grad Bolig for velferds mål om en mer helhetlig og effektiv innsats overfor vanskeligstilte og tilhørende resultatmål er oppnådd.

Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

Målsetningen utdypes på følgende måte (Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, NAV og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015):

«Målsetningen knyttes til organisering og samordning, og at tjenestene er kunnskapsbaserte med virksomme metoder, verktøy og god styringsinformasjon. Kvalitet innen det boligsosiale arbeidet må defineres, eksempelvis i form av en standard. Opplevd kvalitet kan måles gjennom brukerundersøkelser.»

Den første delen av målet er at det boligsosiale arbeidet skal være kunnskapsbasert. Det er ikke entydig definert hva som menes med et kunnskapsbasert boligsosialt arbeid. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er en relativt lav andel av kommunene som har systemer for læring og evaluering i det boligsosiale arbeidet. Det er også en relativt lav andel av kommunene som gjennomfører systematiske brukerundersøkelser. Om lag halvparten av kommunene som har systemer og rutiner for kompetansespredning. Kommunene synes likevel å ha god kunnskap om den boligsosiale situasjonen i kommunen og vurderer selv at informasjonen de har om den enkelte brukers behov for bo- og oppfølgingstjenester er god.

For at det boligsosiale arbeidet skal være kunnskapsbasert, er det også viktig at kommunens ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor

relevante fagområder som rus, psykisk helse og boligsosialt arbeid.

Boligsosialt arbeid har de siste tiårene blitt etablert som et eget fagfelt. Etablering av et fag- og politikkområde handler om å definere sin særart gjennom å besitte og forvalte en spesifikk kompetanse. Boligsosialt arbeid er bredt definert. Det dreier seg om å framskaffe og tildele boliger og gi tjenester som gjør at den enkelte kan ha en stabil bo- og livssituasjon. Utvikling av kunnskap i og om boligsosialt arbeid har skjedd på flere ulike arenaer. Allerede tidlig på 2000-tallet ble den første videreutdanningen i boligsosialt arbeid etablert (Høgskulen i Sør-Trøndelag, nå en del av NTNU). Etter- og videreutdanningskurs ble etablert ved en rekke høgskoler. Innholdet i utdanningene var i stor grad definert på grunnlag av kompetanse hos initiativtakerne ved lærestedene. Det er ikke gjennomført samlet evaluering av utdanningene, men fagplanene indikerer at de har vært til dels svært forskjellige. Blant de vi har intervjuet i casestudiene og i de andre kommunene, er det få som har tatt disse utdanningene. De vet at andre nåværende og tidligere ansatte i kommunen har tatt kursene. Av andre utdanninger nevnes Samplan, et deltidsstudium i samfunnsplanlegging i regi av KS, og andre tilgrensende utdanninger.

Intervjuer bekrefter at den boligsosiale tankegangen har fått et sterkt fotfeste i kommunene. Om lag halvparten av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at kompetansen på det boligsosiale området har økt i løpet av strategiperioden både på operativt nivå og på ledelsesnivå i kommunen. Det er imidlertid en vesentlig lavere andel av de små kommunene som opplever at kompetansen er styrket.

Når det gjelder organisering synes det som at det fortsatt er et forbedringspotensial i kommunenes organisering av det boligsosiale feltet i en del kommuner. Om lag halvparten av kommunene er tilfreds med dagens organisering og opplever at dagens rolle- og ansvarsfordeling i det boligsosiale arbeidet er tydelig. De små kommunene er minst fornøyd med dagens organisering. I intervjuer gir likevel de fleste kommuner uttrykk for at samarbeidet på operativt nivå fungerer godt fra sak til sak. Likevel ser det ut til at det har vært en positiv utvikling i strategiperioden når det gjelder samarbeidet på tvers av enhetene i kommunen. Majoriteten av kommunene opplever at samarbeidet i kommunen har blitt bedre over tid, men under halvparten av kommunene vurderer at organiseringen har blitt bedre over tid.

Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne

I Bolig for velferd utdypes målsetningen på følgende måte:

«Brukermedvirkning i tjenester er lovregulert, det er det ikke for bolig. Brukermedvirkning bør være både på system- og brukernivå. Opplevd kvalitet kan måles gjennom brukerundersøkelser.»

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er en lav andel av kommunene som har systemer og rutiner for brukermedvirkning både i den enkelte sak og i videreutvikling og forbedring av tjenestetilbudet. I intervjuene understreker kommunene likevel at de har god dialog med brukeren. Særlig i utvikling og forbedring av boliger og tjenester, er det en lav andel av kommunene som oppgir at de involverer brukerne, enten direkte eller gjennom brukerorganisasjoner. Det er også en relativt lav andel av kommunene som oppgir at det har vært en positiv utvikling i graden av brukermedvirkning i løpet av strategiperioden. Måloppnåelsen når det gjelder brukermedvirkning ved utvikling av boligtilbud og tjenester må derfor sies å være svak.

Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører

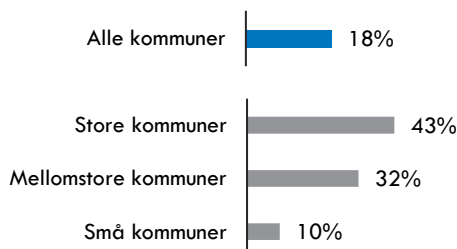
Å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon er definert som et satsingsområde i strategien Bolig for velferd. I Bolig for velferd utdypes målsetningen på følgende måte:

«Nyskapning skjer ofte utenfor etablerte strukturer og det er viktig å trekke inn alle aktører i arbeidet. Aktører som brukere, innbyggere, frivillige og ideelle organisasjoner, private utbyggere, sosiale entreprenører, kommune og stat/fylke. Kommunene og staten har en viktig rolle i å tilrettelegge for og stimulere til innovasjon.»

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere i hvilken grad det er innovasjon og utvikling i kommunens boligsosiale arbeid, se Figur 5-21.

Figur 5-21: Vurdering av grad av innovasjon og utvikling, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

Kommunen har pilotert, testet eller tatt i bruk helt nye tiltak, ordninger eller lignende de tre siste årene



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse.

Det er visse regionale forskjeller. Kommuner i region øst har i størst grad testet nye tiltak og ordninger, mens kommuner i region nord og region vest i minst grad har gjort dette etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse.

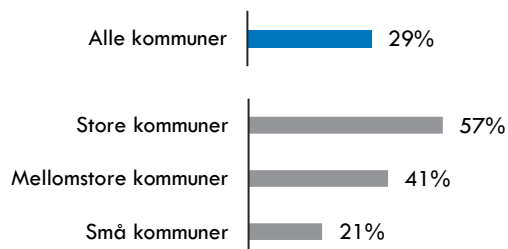
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Resultatene viser at under en av fem kommuner har pilotert, testet eller tatt i bruk helt nye tiltak, ordninger eller lignende de tre siste årene. Det synes imidlertid å være store forskjeller i kommunenes aktivitet på dette området. Mens litt under halvparten av de store kommunene har prøvd ut nye tiltak og ordninger, er det bare 10 prosent av de små kommunene som har gjort dette. Det er imidlertid unntak og intervjuene viser at særlig de største kommunene er aktive i utviklingsarbeid, deltar i ulike referansegrupper og er aktive i ulike former for utviklingsarbeid på nasjonalt nivå. Flere kommuner har også i samarbeid med Husbanken gjennomført ulike innovative prosjekter.

Lite innovasjon og utvikling kan ha sammenheng med både ressursituasjonen i kommunene og kommunenes kompetanse. Figur 5-22 viser kommunenes vurdering av disse spørsmålene.

Figur 5-22: Vurdering av kompetanse og ressurser til innovasjon og utvikling, andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand

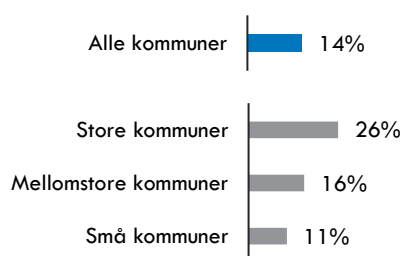
Kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å drive innovasjon og utvikling



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Kommuner i region øst og sør vurderer i størst grad at de har tilstrekkelig kompetanse, mens kommuner i region nord vurderer i minst grad at de har tilstrekkelig kompetanse etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse.

Kommunen setter av tilstrekkelig med ressurser til innovasjon og utvikling



Ingen særskilte forskjeller mellom programkommuner og ikke-programkommuner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse.

Kommuner i region øst vurderer i størst grad at de har tilstrekkelig med ressurser til innovasjon og utvikling. Det er små forskjeller i øvrige regioners vurderinger.

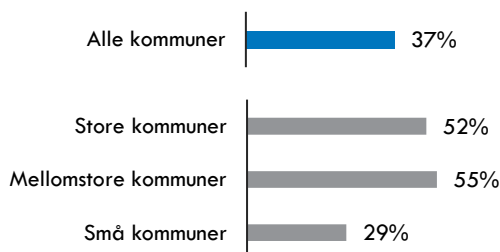
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

En relativt lav andel av kommunene vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å drive innovasjon og utvikling. Spesielt blant de små kommunene er det særlig en lav andel som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å drive innovasjon og utvikling. En enda lavere andel av kommunene vurderer at det settes av tilstrekkelig med ressurser til innovasjon og utvikling. Både lav kompetanse og at det ikke prioriteres midler til innovasjon og utvikling kan dermed være forklaringer på at det synes å være lite innovasjon og utvikling i kommunenes arbeid.

Kommunene ble også bedt om å vurdere om det har blitt mer innovasjon og utvikling i boligsosiale arbeidet fra 2014 og frem til i dag, se Figur 5-23.

Figur 5-23: Vurdering av utvikling i innovasjon og utvikling fra 2014 og frem til i dag, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand

Det har blitt mer innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet



Programkommuner er i større grad enig i påstand enn ikke-programkommuner etter at vi har kontrollert for kommunestørrelse

Ingen særskilte forskjeller mellom regioner etter at vi også har kontrollert for kommunestørrelse

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 107

Under 40 prosent av kommunene opplever at det har blitt mer innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet fra 2014 og frem til i dag. Det er de mellomstore kommunene som i størst grad vurderer at det har blitt mer innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet i kommunen, mens de små kommunene i liten grad opplever at det har vært noen endring på dette området.

Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

I Bolig for velferd utdypes målsetningen på følgende måte:

«I strategien tydeliggjøres det at kommunene skal legge til rette for god utforming av bygde omgivelser,

gode bomiljø og gode oppvekst- og levekår.»

Resultatrapporteringen fra programkommunene i Husbankens boligprogram i 2018 viser at alle kommunene som har programavtale med Husbanken tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. I vår spørreundersøkelse svarer om lag halvparten av kommunene at boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel. Det finnes i liten grad tilgjengelig styringsinformasjon som kan benyttes til å belyse i hvilken grad kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet. Måloppnåelsen på dette området er derfor noe usikker.

5.2 Oppsummering

Vår spørreundersøkelse til kommunene tyder på at det i løpet av strategiperioden har vært en positiv utvikling i mange kommuners arbeid med boligsosiale utfordringer, blant annet gjennom styrket forankring av det boligsosiale feltet på ledelsesnivå i kommunen, økt kompetanse og bedret samarbeid mellom ulike enheter og fagområder om boliger og oppfølgings-tjenester. Samtidig er det fremdeles et vesentlig forbedringspotensial når det gjelder grad av brukermedvirkning, innovasjon og utvikling og organiseringen av kommunenes boligsosiale arbeid.

Større kommuner er generelt mer positive enn små kommuner i sine vurderinger av kommunens boligsosiale arbeid i dag og opplever også at det har vært en mer positiv utvikling i arbeidet enn de mindre kommunene. Husbankens programkommuner skiller seg også ut ved at de er mer positive i sine vurderinger av utviklingen i kommunens boligsosiale arbeid. Programkommunene vurderer i større grad at det har vært en positiv utvikling i kommunens boligsosiale arbeid på de fleste områder. Både når det gjelder kompetanse, brukermedvirkning, samordningen mellom ulike tjenester og fagområder, forankring og eierskap og innovasjon og utvikling.

6. Oppsummering og samlet vurdering

Dette kapittelet oppsummerer funnene i denne rapporten og drøfter nærmere hva som kan forklare utviklingen i situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet i strategiperioden. Vi gir i lys av disse funnene noen anbefalinger til videre politikktutforming og tiltak.

6.1 Resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet

En viktig målsetning i strategien er å sikre gode bomiljø for barn og unge. Evalueringen viser at kommunenes innsats har bidratt til at barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere. I løpet av strategiperioden har det vært en stor reduksjon i antall barnefamilier i midlertidige botilbud, og den gjennomsnittlige botiden i midlertidige botilbud for denne gruppen har også falt. En større andel barnefamilier får også bistand til å gå fra leid til eid bolig, gjennom økt bruk av startlån til denne gruppen. Samtidig er det en lav andel kommuner som vurderer at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger er bedret i løpet av strategiperioden. Det er derfor fremdeles et behov for økt innsats for å sikre at barn i kommunale boliger bor i boliger av god kvalitet i trygge bomiljøer.

«Det synes som at kommunenes innsats har bidratt til at barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere.»

Statistikken tilsier at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud til unge. Det må bemerkes at statistikken for denne gruppen er beheftet med usikkerhet – særlig statistikken som dekker den første delen av strategiperioden. Ettersom det kun er én styringsparameter som omfatter unge, har vi imidlertid et tynt grunnlag for å konkludere med at situasjonen for unge vanskeligstilte er forverret i løpet av strategiperioden. Gjennom dybdeintervjuer var det for eksempel flere som oppga at kommunene i større grad benyttet andre virkemidler som veiledning og oppfølging overfor denne målgruppen, for eksempel gjennom dedikerte ungdomsteam.

Situasjonen for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser synes å være bedret i løpet av strategiperioden. Et flertall av personer med ROP-

lidelser og psykiske lidelser bor i tilfredsstillende bomiljø, selv om det ikke har vært en vesentlig endring i andelen tjenestemottakere som bor i en permanent og tilfredsstillende bolig. Det synes særlig som at kommunenes innsats har bidratt til mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser i. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i den store økningen i antall ACT og FACT-team, samt i utviklingen i antall årsverk i psykisk helse og rus for voksne.

«Situasjonen for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser synes å være bedret i løpet av strategiperioden.»

Situasjonen for flyktninger har endret seg vesentlig i løpet av strategiperioden. Mens det var en stor gruppe bosettingsklare flyktninger i de første årene av strategiperioden, er det nå en langt mindre gruppe som venter på bosetting i kommunene. Redusert innvandring, kombinert med at kommunene har bygget opp kapasitet mens tilstrømmingen av flyktninger har falt, har således bidratt til en betydelig reduksjon i den gjennomsnittlige ventetiden for bosetting i kommunene, og måloppnåelsen på dette området er høy.

Basert på denne første delen av evalueringen kan vi oppsummere at det på flere områder synes det har vært en positiv utvikling i situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. For en del styringsparametere ser vi imidlertid små eller ingen tegn til forbedring, og/eller at dagens situasjon ligger relativt langt unna å oppnå formulerte resultatmål.

Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til statistikken som ligger til grunn for vurderingene og det er også usikkerhet knyttet til hvor godt styringsparametere måler om vanskeligstilte har fått det bedre. For eksempel vil hvorvidt unge vanskeligstilte får et bedre tilbud enn tidligere være avhengig av langt flere forhold enn bruken av midlertidige botilbud, og styringsparameteren med hensyn til denne gruppen vurderes derfor å være lite dekkende.

6.2 Utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid

Om lag halvparten av kommunene opplever at forankringen av det boligsosiale arbeidet er styrket på ledelsesnivå i kommunen. Kommunene peker på økt forankring av det boligsosiale arbeidet bidrar til

at det settes av tilstrekkelig midler til arbeidet med vanskeligstilte og at boligsosiale hensyn innarbeides i kommunenes overordnede planer. Om lag halvparten av kommunene vurderer også at kompetansen deres på boligsosialt arbeid er styrket i strategiperioden. Særlig de større kommunene opplever at det har vært en positiv utvikling i det boligsosiale arbeidet. På tross av at kommunene vurderer at den generelle kompetansen innenfor boligsosialt arbeid er styrket, er det likevel få kommuner som har systemer og rutiner for læring og evaluering og kompetansespredning i det boligsosiale arbeidet.

«Særlig de større kommunene opplever at det har vært en positiv utvikling i det boligsosiale arbeidet.»

Det har videre vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom ulike enheter og fagområder om boliger og oppfølgingstjenester i strategiperioden i mange kommuner. Samtidig er det en mindre andel av kommunene som opplever at organiseringen i kommunen har blitt bedre og at dagens organisering er velfungerende.

En av målsettingene i Bolig for velferd er at boligtilbud og tjenester skal utvikles i dialog med brukerne. Det er imidlertid få kommuner som vurderer at det har blitt mer brukermedvirkning i strategiperioden, og det er generelt en lav andel av kommunene som vurderer at de involverer brukerne i utvikling og forbedring av boliger og tilbud. Samtidig er inntrykket vårt fra intervjuer at kommunene involverer brukeren i den enkelte sak, men at det i liten grad er systemer og rutiner for å involvere brukerne som ressurs i forbedringer og videreutvikling av kommunens tilbud. Vi vurderer derfor at det fortsatt er et stort forbedringspotensial når det gjelder brukermedvirkning.

«Vi vurderer derfor at det fortsatt er et stort forbedringspotensial når det gjelder brukermedvirkning.»

Å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon er definert som et satsingsområde i strategien Bolig for velferd. Blant kommunene synes det imidlertid å være en liten andel som har engasjert seg i innovasjons- og utviklingstiltak de siste årene i vesentlig grad. Det finnes imidlertid unntak, og intervjuene viser at særlig de største kommunene er aktive i utviklingsarbeid, deltar i ulike referansegrupper og er aktive i ulike former for utviklingsarbeid på nasjonalt nivå. Flere kommuner har også i samarbeid med Husbanken

gjennomført ulike innovative prosjekter. Bredden av kommunene vurderer imidlertid at de i liten grad har tilstrekkelig økonomiske ressurser og kompetanse til å arbeide med innovasjon og utvikling.

6.3 Hva slags betydning har Bolig for velferd hatt for kommunene og de vanskeligstilte på boligmarkedet?

At graden av måloppnåelse synes å være forskjellig for ulike målgrupper av vanskeligstilte på boligmarkedet henger trolig sammen med varierende kompleksitet i de ulike målgruppenes levekårsutfordringer, og at det er gjort prioriteringer mellom gruppene.

Vanskeligstilte barnefamilier skiller seg for eksempel ut ved at deres bosituasjon har blitt vesentlig forbedret på flere områder i strategiperioden. Gjennom en tydelig prioritering av denne gruppen, ved tildeling av startlån og boligtilskudd, har en stor andel av denne målgruppen fått hjelp til å kjøpe egen bolig. Dette viser at en tydelig prioritering av denne målgruppen har gitt resultater.

Gjennom en tydelig prioritering av vanskeligstilte barnefamilier, ved tildeling av startlån og boligtilskudd, har en stor andel av denne målgruppen fått hjelp til å kjøpe egen bolig.

Personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er på den andre siden en gruppe med betydelig mer sammensatte helse- og levekårsutfordringer. For denne gruppen har Bolig for velferd trolig bidratt til å styrke kommunenes prioritering av målgruppen, men kompleksiteten i deres utfordringer gjør at de også er en mer krevende gruppe å hjelpe. De har i større grad behov for en større portefølje av virkemidler og en tverrfaglig innsats, og det er gjerne behov for både tilrettelagte boliger, oppfølging i bolig, helsetjenester og andre tjenester for at de skal kunne ha en stabil bosituasjon. I tillegg er særlig personer med alvorlige rusproblemer og psykiske lidelser en krevende gruppe å bosette. Det er ofte stor lokal motstand ved etablering av botilbud for personer med store rusproblemer, og gjennomstrømningen i disse tilbudene er høy. Samtidig er det grunnlag for å stille spørsmål om gruppen er prioritert høyt nok og i samsvar med retningslinjene i Bolig for velferd (jfr. Handlingsplan 2018-2020). Evalueringen av opptrappingsplanen for rusfeltet underbygger også

at det er vanskelig å få tilgang til boliger til gruppen (Fafo, 2018). Samlet sett bidrar dette trolig til at måloppnåelsen for denne gruppen er mer moderat.

«Det er ofte stor lokal motstand ved etablering av botilbud for personer med store rusproblemer, og gjennomstrømningen i disse tilbudene er høy.»

En generell konklusjon fra evalueringen er at forankringen av det boligsosiale feltet på ledelsesnivå i kommunene kanskje er den viktigste forutsetning for å bedre bosituasjonen for de ulike målgruppene, og særlig for personer med mer sammensatte levekårsutfordringer som personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. For eksempel er det behov for at en i de overordnede planleggingsprosessene i kommunene også sørger for at det etableres boliger til personer som krever et tilpasset botilbud, og som ikke ønsker eller som har problemer med å bo i ordinær kommunal bolig eller i et privat leieforhold.

Mange kommuner opplever at forankringen av det boligsosiale feltet er styrket i programperioden, og dette er trolig en viktig årsak til at bosituasjonen til de vanskeligstilte er bedret på flere områder. Flere kommuner trekker frem at Bolig for velferd har fungert som et viktig politisk dokument for å få gehør for å prioritere det boligsosiale arbeidet i kommunen, og at strategien har bidratt til å legitimere og forankre det boligsosiale arbeidet. Innarbeiding av den boligsosiale politikken i de overordnede planene, og særlig i arealplanen, kan legge til rette for en mer gjennomarbeidet prosess og et godt forankret resultat. Bolig for velferd har også bidratt med en retning for det boligsosiale arbeidet i kommunene, og kommunene har gjerne tatt utgangspunkt i målsetningene og de prioriterte målgruppene og innsatsområdene i Bolig for velferd i utarbeidelsen av egne strategier og planer.

«Mange kommuner opplever at forankringen av det boligsosiale feltet er styrket i programperioden, og dette er trolig en viktig årsak til at bosituasjonen til de vanskeligstilte er bedret på flere områder.»

Det er parallelt med Bolig for velferd gjennomført en rekke andre nasjonale satsinger som til dels retter seg mot de samme målgruppene og til dels har de samme

målsetningene, og det er derfor krevende å isolere effektene av de ulike satsingene fra hverandre. Trolig har de ulike satsingene i sum bidratt til å styrke kommunenes oppfølging og tjenestetilbud til de ulike målgruppene. Strategier som Opptrappingsplanen for rusfeltet 2015-2020 har trolig medvirket til at kommunene har en mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Også i andre nasjonale strategier er boliger til vanskeligstilte et høyt prioritert område. I nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 under Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er bolig ved løslatelse høyt prioritert. Andre politikkområder med relevans for boligsosialt arbeid er strategi for god psykisk helse (Helsedirektoratet), introduksjonsprogrammet (IMDi), oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier og 0-24 samarbeidet rettet mot barn og unge under 24 år (Bufdir). Det store antallet av statlige satsninger som også har grenseflater til det boligsosiale arbeidet understreker at boligsosiale utfordringer gjerne er knyttet til et komplekst sett av sosiale, økonomiske og helsemessige utfordringer, og at vesentlige positive effekter krever en bred innsats.

Større kommuner er generelt mer positive enn små kommuner i sine vurderinger av kommunens boligsosiale arbeid i dag og av utviklingen i arbeidet over tid. Større kommuner opplever også at de i større grad lykkes med å bedre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Omfanget av boligsosiale utfordringer og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er relativt og absolutt større blant disse kommunene, og det gjør potensielt at det boligsosiale arbeidet oppleves som mer relevant. Det er også spesielt viktig at de store kommunene lykkes i sitt boligsosiale arbeid ettersom de håndterer og er ansvarlige for en betydelig andel av det totale omfanget av boligsosiale problemstillinger i det kommunale apparatet. I mindre kommuner er det trolig mer krevende å bygge opp fagmiljøer med systemer og rutiner innenfor det boligsosiale feltet, og det boligsosiale arbeidet blir mer avhengig av prioritering og kompetanse hos enkeltpersoner i kommunen.

«Større kommuner er generelt mer positive enn små kommuner i sine vurderinger av kommunens boligsosiale arbeid i dag og av utviklingen i arbeidet over tid.»

Husbankens programkommuner skiller seg også ut ved at de er mer positive i sine vurderinger av utviklingen i kommunens boligsosiale arbeid. Programkommunene vurderer i større grad at det har vært en positiv utvikling i kommunens boligsosiale arbeid - både når

det gjelder kompetanse, brukermedvirkning, samordning mellom ulike tjenester og fagområder, forankring og eierskap og innovasjon og utvikling. Blant kommunene vi har intervjuet er mange positive til bidraget deltakelsen i Husbankens kommuneprogram har gitt til kommunens boligsosiale arbeid. Dette viser at denne typen programmer er egnet til å styrke kommunenes kompetanse og forankringen av det boligsosiale arbeidet.

Til sist ser vi i noen tilfeller eksempler på at store strukturelle bakenforliggende skift og trender endrer situasjonen vesentlig med tanke på boligsosiale behov, som for eksempel for flyktningestrømmer og behov for bosetting av asylsøkere.

6.4 Anbefalinger til videre politikkutforming og tiltak

Den samlede vurderingen av statens innsats mot kommunene vil hovedsakelig gjøres i neste delrapport, og vi vil da i større grad kunne gi tydelige anbefalinger om hvordan statens innsats mot kommunene bør innrettes. Under skisserer vi likevel noen anbefalinger basert på innsikten fra denne rapporten.

For å sikre at innbyggere i alle kommuner i størst mulig grad får likeverdige tilbud, bør spesielt det boligsosiale arbeidet i de mindre kommunene følges opp i tiden fremover. Funnene som er presentert i denne rapporten tyder på at det er behov for å styrke de mindre kommunenes boligsosiale arbeid på flere områder. Det er særlig behov for å styrke kompetansen og forankringen av det boligsosiale feltet. Samtidig har disse kommunene i begrenset grad kapasitet og ressurser til å delta i satsinger og programmer som krever stor grad av egeninnsats og ressursbruk. Grunntilbudet i Husbankens kommuneprogram omfatter tilgang til flere lavterskeltilbud, veiledning på Veiviseren.no og husbanken.no, deltakelse på årlige regionale læringsarenaer og nasjonale konferanser, digitale kurs og annen opplæring. Inntrykket fra de mindre kommunene er likevel at mer kan gjøres fra statens side for å tilpasse tilbudet om støtte på det boligsosiale området til de mindre kommunenes behov. Tilbudet bør videreutvikles gjennom tverretattlig samarbeid, slik at det også kan bidra til å styrke det tverrfaglige og tverretattlige samarbeidet på

kommunalt nivå. De mindre kommunene opplever for eksempel at Veiviseren.no er et nyttig oppslagsverk, men at det ikke er et kompetansetiltak som kan erstatte nettverk, samlinger og videreutdanning. Programkommunene får i større grad slike tilbud, men de mindre kommunene kan på grunn av begrenset tilgang på ressurser være lite villige til å forplikte seg til et slikt samarbeid. De mindre kommunene kan også i sterkere grad inviteres inn og oppfordres til å delta på eksisterende tilbud.

«Funnene som er presentert i denne rapporten tyder på at det er behov for å styrke de små kommunenes boligsosiale arbeid på flere områder.»

Det er likevel de større kommunene som møter majoriteten av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor viktig å fortsatt prioritere de store kommunene i videre politikkutforming. De største kommunene er viktige ressurser for å bane vei for mindre kommuner, og kan bidra til både kompetansespredning, innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet som kommuner av alle størrelser kan dra nytte av.

Kommunene har positive erfaringer med å få direkte oppfølging og veiledning fra Husbanken. Gjennom kunnskapsutvikling, tilrettelegging og støtte til kommunene, får også staten økt innsikt i de konkrete problemstillingene som oppstår i kommunene og er bedre rustet til å gi veiledning og råd til kommunene.

I strategiperioden har det vært en trend at en del av Husbankens tilskuddsordninger som rettet seg mot kommunens boligsosiale arbeid er utfaset og innlemmet i kommunens rammetilskudd. Det boligsosiale feltet blir dermed mer utsatt for den enkelte kommunes prioriteringer. Særlig kan dette bidra til å svekke det boligsosiale arbeidet i kommuner hvor forankringen av feltet allerede er svak. For å opprettholde prioriteringen av det boligsosiale feltet i kommunene, bør det derfor kompenseres med en fortsatt målrettet innsats og oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid.

7. Referanser

- Aarland, K., 2011. *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet. Notat til NOU 2011:15*. [Internett]
Available at: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/rapporter/en modell for vurdering av eierskapspotensialet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/rapporter/en%20modell%20for%20vurdering%20av%20eierskapspotensialet.pdf)
[Funnet 17 2020].
- Astrup, M. &, 2020. *Eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper - en undersøkelse av mulighetsrommet i startlansordningen, NIBR-rapport 2020:7*, s.l.: s.n.
- Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, NAV og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015. *Bolig for velferd - Målsetninger*, Oslo: Bufdir, Husbanken, Helsedirektoratet, ASD og Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Bydel Stovner, 2016. *Boligsosial handlingsplan for Bydel Stovner 2016-2020*. [Internett]
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/bydeler/bydel-stovner/politikk-og-politiske-moter/politiske-saker-bydel-stovner/politiske-saker-2016/motereke-5/bolig-forst-boligsosial-handlingsplan-for-bydel-stovner-2016-2020>
- Drammen kommune, 2017. *Storbynettverket arbeidspakke 2, 15.08.2017*, s.l.: s.n.
- Drammen kommune, 2019. *Årlig aktivitetsplan for arbeidet i Kommuneprogrammet, Drammen 2019*, s.l.:s.n.
- Dyb og Lied, 2015. *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering*, Oslo: NIBR.
- Dyb, E., 2019. *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?*, s.l.: s.n.
- Dyb, E. L. C. R. H., 2011. *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen. Foranalyse, NIBR-rapport 2011:22*, s.l.: s.n.
- Dyb, E. & Lid, S., 2017. *Bostedsløse i Norge - en kartlegging*, Oslo: NIBR-rapport 2017:13.
- Fafo, 2018. *Evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet - Andre statusrapport, Fafo-rapport 2018:44*, Oslo: Fafo.
- Husbanken, 2016. *Handlingsplan for Husbankens kommuneprogram 2016-2020*, s.l.: s.n.
- Husbanken, 2019. *Suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid*. [Internett]
Available at: <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/suksessfaktorer-for-godt-boligsosialt-arbeid>
[Funnet 6 juni 2020].
- Husbanken, 2020. *Bostøtte*, s.l.: s.n.
- Husbanken, 2020. *Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. [Internett]
Available at: https://husbanken.no/tilskudd/investeringsstilskudd/?re_direct=/tilskudd/tilskudd-investeringsstilskudd/
- Husbanken, 2020. *Startlån*, s.l.: s.n.
- Husbanken, 2020. *Tilskudd til tilstandsvurdering*. [Internett]
Available at: <https://statistikk.husbanken.no/datasett/datasett>
- Husbanken, 2020. *Tilskudd til utleieboliger*. [Internett]
Available at: <https://statistikk.husbanken.no/tilskudd/utleiebolig>
- IMDi, 2014-2019. *Årsrapport for bosetting 2014-2019*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Nasjonal strategi boligsosialt arbeid*, s.l.: s.n.
- KoRus, 2019. *Brukerplan Årsrapport 2019 - Tjenestemottakere med rusproblemer og psykiske helseproblemer i kommunen*, s.l.: s.n.
- KoRus-Øst, 2014-2019. *Tjenestemottakere mer rusproblemer og psykiske helseproblemer i kommunene Brukerplan årsrapport 2014-2019*, s.l.: Helse Stavanger.
- Lid, E. D. o. S., 2017. *Bostedsløse i Norge 2016 - en kartlegging*, s.l.: s.n.
- Molden, T. H. & Røe, M., 2019. *Suksesskriterier i boligsosialt arbeid*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Monkerud, L. & A. K., 2020. *Eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper - en undersøkelse av mulighetsrommet i startlansordningen..* [Internett]
Available at: <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/eierskapspotensialet-blant-lavinntektsgrupper-en-undersokelse-av-mulighetsrommet-i-startlansordningen>
[Funnet 17 2020].

NOU 2011:15, 2011. *Rom for alle - En sosial boligpolitikk for framtiden*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Oslo kommune, 2019. *En psykt bra by - strategi for psykisk helse i Oslo. Byrådssak 194/19*. [Internett]
Available at:
<https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2019/BR1/2019030854-2114954.pdf>

Rambøll, 2016. *Fra boligsosialt kompetansetilskudd til Husbankens kommuneprogram - systematisering av kunnskap og læring*, s.l.: s.n.

Regjeringen, 2014. *Omsorgsplan 2015 og 2020*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/omsorgsplan-2015-og-2020/id737786/>
[Funnet 29 06 2020].

Resultatrapport BfV, 2018. *Resultatrapport 2018: Nasjonal strategi Bolig for velferd*, s.l.: s.n.

Sadnes kommune, 2016. *Boligsosial handlingsplan for Sandnes kommune. 2016-2022*. [Internett]
Available at:
https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/helsesosial/planer/boligsosialhandlingsplansandneskommune2016_2022.pdf

SERAF, 2014-2018. *Statusrapport 2014-2018. LAR i rusreformenens tid*, s.l.: SERAF.

SINTEF, 2015-2019. *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2015-2019 - Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*, s.l.: s.n.

SSB, 2017. *Bydeler i Oslo og utdanningsnivå, tabell 09434*, s.l.: s.n.

SSB, 2020. *Kommunale boliger - Definisjoner av viktige begrep og variable*. [Internett]
Available at: https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostr
[Funnet 08 06 2020].

SSB, 2020. *Kommunalt disponerte boliger, etter region, statistikkvariabel og år, tabell 12008*, s.l.: s.n.

SSB, 2020. *Sosialhjelpsmottakernes boligsituasjon, etter region, statistikkvariabel og år, tabell 12204*, s.l.: s.n.

SSB, 2020. *Uføretrygdete etter kjønn, alder, utdanningsnivå, statistikkvariabel og år, tabell 11714*. [Internett]
Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/11714/tableViewLayout1/>

Svendsen, S. E. K., 2018. *Gjennomstrømming eller bostabilitet - Barnefamilier i kommunale boliger*. [Internett]

Available at:
<https://samforsk.no/Publikasjoner/2018/Gjennomstr%C3%B8mming%20eller%20bostabilitet.pdf>

Thorsen, L. R., 2017. *Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?*, s.l.: s.n.

Yin, R., 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli. s.l.: Sage Publications.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post:
post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo