

Rapport 2008-096

**Kommunale
utleieboliger**

**Årsaker til lav
vekst og forslag til
tiltak som kan
bidra til økt vekst**

Kommunale utleieboliger

Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst

Utarbeidet for Husbanken

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY AND CONCLUSIONS	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Norsk boligpolitikk	5
1.2 Kommunale utleieboliger	6
2 PROBLEMSTILLINGER	7
2.1 Utvikling i den kommunale boligmassen	7
2.2 Årsaker til svak nettotilvekst av kommunale utleieboliger	7
2.3 Forslag til tiltak for å øke nettotilvekst av kommunale boliger	8
3 METODE	9
3.1 Valg av case-kommuner	9
3.2 Elementer i casestudien	10
4 CASE-KOMMUNENE	11
5 UTVIKLING I KOMMUNALE UTLEIEBOLIGER	24
6 ÅRSAKER TIL LAV NETTOTILVEKST I KOMMUNALE UTLEIEBOLIGER	27
6.1 Organisering	27
6.2 Politiske målsettinger og prioriteringer	30
6.3 Kommuneøkonomi	31
6.4 Statlige låne- og tilskuddsordninger	32
6.5 Økte kostnader	34
6.6 Målgruppen øker	34
6.7 Rehabilitering contra nytilgang	35
6.8 Oppsummering årsaker	35
7 FORSLAG TIL TILTAK FOR Å ØKE NETTOTILVEKSTEN AV KOMMUNALE UTLEIEBOLIGER	37
7.1 Hva kan Staten gjøre?	37
7.1.1 Økt nasjonalt fokus	37
7.1.2 Rapportering og resultatoppfølging	39
7.1.3 Økte investeringstilskudd	39
7.1.4 Bostøtteordning som omfatter flere	40
7.1.5 Økt fleksibilitet	40
7.1.6 Refusjon av merverdiavgift	42
7.1.7 Legge til rette for samarbeid mellom kommuner og private byggeaktører	43
7.1.8 ”Billighus”	43
7.1.9 Lovfestet rett til bolig for enkelte målgrupper	43
7.1.10 Øremerking og føringer ved styrket kommuneøkonomi	44
7.2 Hva kan kommunene gjøre?	44
7.2.1 Bedre organisering av arbeidet	44
7.2.2 Systematisk gjennomgang av boligmassen og målgruppens behov	45
7.2.3 Systematisk vurdering av gjennomstrømning	46
7.2.4 Arealplanlegging	47
7.3 Oppsummering tiltak	47
7.3.1 Anbefalte statlige tiltak	47

7.3.2	Anbefalte kommunale tiltak.....	48
7.3.3	Statlige tiltak som bør vurderes	49

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I denne rapporten har vi belyst ulike årsaker til den svake nettotilveksten i kommunale utleieboliger de siste årene, og vi har sett på hvilke tiltak som kan bidra til å styrke veksten. Det er ingen enkeltårsak som forklarer den svake veksten av kommunale utleieboliger, og årsakene er heller ikke de samme for alle kommunene. Den viktigste enkeltårsak i noen kommuner er svak politisk prioritering av arbeidet generelt, og uklar organisering. I andre kommuner følges ikke politiske målsettinger opp med bevilgede midler. Svak kommuneøkonomi, i kombinasjon med reduserte statlige boligtilskudd og sterkt økende boligprisen, har også bidratt til svak vekst. Vi foreslår flere tiltak som kan bidra til økt vekst, både organisatoriske, økonomiske og juridiske. Noe av tiltakene er rettet mot staten, andre mot kommunene.

Bakgrunn

Visjonen for den norske boligpolitikken er at *alle skal kunne bo godt og trygt*. De som trenger bistand og tilrettelegging for å skaffe seg en bolig og klare å holde på den, skal få det. Dagens virkelighet i flere kommuner er at mange vanskeligstilte på boligmarkedet ikke får den bistand fra kommunene som de har behov for. Kommunens tilbud av kommunale utleieboliger er lavere enn behovet. Dette er bakgrunnen for at Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Husbanken undersøke nærmere årsaker til den svake nettoveksten av kommunale boliger, og foreslå eventuelle tiltak som kan bidra til økt vekst.

Problemstilling og metode

Vårt mandat for dette prosjektet har vært å belyse ulike årsaker til den svake veksten i kommunale utleieboliger de siste årene, samt å foreslå tiltak som kan bidra til økt vekst. Vi har gjennomført case-studier i åtte utvalgte kommuner.

Konklusjoner og tilrådinger

Det er ingen enkeltårsak som forklarer den svake utviklingen i kommunale utleieboliger de siste årene. Det er heller ikke de samme årsaksforklaringer i alle kommunene. I noen kommuner synes en generell manglende forankring og prioritering av det boligsosiale arbeidet å være en viktig forklaring på svak vekst, i andre kommuner følges ikke politiske målsettinger om å fremskaffe nye kommunale boliger opp med bevilgede midler.

En presset kommuneøkonomi, i kombinasjon med dårligere statlige boligtilskudd de siste årene har også bidratt til svak vekst. En sterk pris- og kostnadsvekst i boligmarkedet, har helt klart bidratt til færre boliger. Det stramme boligmarkedet har det siste året ført til en økning av nye målgrupper, ”nyfattige” som ikke lenger klarer å finne seg bolig på egen hånd.

Vi mener at følgende **statlige tiltak** vil kunne bidra til økt vekst i kommunale utleieboliger:

- Økt nasjonal fokus på arbeidet med kommunale utleieboliger
- Mer pro-aktiv holdning til kommunene
- Oppstramming i boligsosial rapportering og resultatoppfølging
- Økt boligtilskuddsandel
- Rentekompensasjon ved rehabilitering
- Bostøtte som omfatter flere
- Inkludere kostnader til fellesareal i tilskuddsgrunnlaget
- Mulighet for forlenget varighet av kompetansetilskuddet
- Avklaring og informasjon om refusjon av merverdiavgift

Når det gjelder **tiltak rettet mot kommunene** mener vi følgende tiltak vil være viktig for å øke veksten i kommunale boliger:

- Bedre organisering av arbeidet, med fokus på ansvarsfesting, samarbeid og boligsosiale handlingsplaner
- Tilpasse dagens boligmasse til behovet
- Systematisk vurdering av gjennomstrømningen i boligene
- Bedre arealplanlegging.

Følgende **tiltak bør vurderes**:

- Forsøksprosjekt med ”billigboliger”
- Legge til rette for et samarbeid mellom kommunene og private byggaktører
- Lovfestet rett til bolig for enkelte grupper
- Øremerking ved økte kommunale rammer

Summary and conclusions

Summary

In this report, we have investigated various reasons for the weak net growth in municipal housing stock during the last years, and we have examined which initiatives could contribute to strengthen growth. There is no single factor which explains the weak development in municipal housing during the last years. The reasons for this development are not identical for all municipalities, either. In some municipalities, the most important single factor is a generally weak political prioritization of work in this area, in others, political goals to create new municipal housing are not followed up by the actual allocation of funds. Stretched municipal finances in combination with fewer government subsidies and rising housing prices have also contributed to weak growth. We suggest various organizational, economic and legal initiatives aimed at increasing growth. Some of these initiatives are targeted at the Norwegian government, others at the municipalities.

Background

The overall vision for Norwegian housing policy is that *everyone should have a good, secure place to live*. Those who need support and special arrangements to find a place to live and to be able to hold on to it, are entitled to help. Today's reality in many municipalities is that many economically disadvantaged groups in the housing market do not receive the municipal support they need. The amount of municipal housing on offer does not cover current demand. This is why the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development has asked the Norwegian State Housing Bank to look into the reasons for the weak net growth in municipal housing, and to suggest possible initiatives that can contribute to higher growth.

Question and method

Our mandate for this project has been to examine various reasons for the weak growth in municipal housing stock during the last years, and to suggest actions and initiatives which can contribute to increased growth. We have run case studies in eight selected municipalities.

Conclusions and recommendations

There is no *single* factor which explains the weak development in municipal housing during the last years. The reasons for this development are not identical for all municipalities, either. In some municipalities, an unclear allocation of responsibilities and insufficient prioritization of work in this area seem to be an important explanation for weak growth, in others, political goals to create new municipal housing are not followed up by the actual allocation of funds.

Stretched municipal finances in combination with lower government subsidies during the last years have also contributed to weak growth. It is clear that strong price and cost increases in the housing market have led to a reduction in available housing stock. During the last year, the tight housing market has caused an increase in new target groups, the "newly poor" which no longer manage to find a place to live without outside help.

We believe that the following **government initiatives** could bring about an increase in municipal housing stock:

- Increased national focus on work with municipal housing
- More pro-active attitude towards the municipalities
- Tighter reporting rules and follow-up of results in the area of housing policy
- Increased level of subsidies for acquisition and/or construction of municipal housing
- Interest-free loans for rehabilitation
- Housing grants accessible to a larger circle of claimants
- Inclusion of costs for communal areas into cost basis for grants/subsidies
- Extension of time period during which municipalities can receive funding for knowledge/competency development and project trials in the area of building and housing policy
- Clarification of rules and information about the possibilities for VAT refunds

As far as **initiatives aimed at the municipalities** are concerned, we believe that the following actions are important in order to achieve an increase in municipal housing stock:

- Better organization of the work process, with a focus on the division of responsibilities, increased cooperation and housing-policy related action plans
- Adapt today's housing stock according to present needs of main user groups
- Systematic evaluation of tenant turnover in municipal housing
- Better planning of land use

The following initiatives should be considered:

- Trial project on "affordable housing", i.e., buildings that do not need to comply fully with today's very high technical standards for new housing
- Setting up a framework for a cooperation between municipalities and private property developers
- Legal/statutory right to a place to live for certain groups
- Earmarking of funds for municipal housing within increased municipal budgets

1 Innledning

1.1 Norsk boligpolitikk

Boligpolitikken er i Norge en viktig og integrert del av velferdspolitikken. Spesielt det siste ti-året har det vært forsterket fokus på bostedsløse, og dette er sett i sammenheng med debatten om og fokus på fattigdomsbekjempelse i Norge. Den overordnede visjonen for boligpolitikken i Norge er at *alle skal kunne bo godt og trygt*. Det er et politisk mål at alle skal bo godt, og at de som trenger bistand og tilrettelegging for å skaffe seg en bolig og holde på den, skal få det. Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i arbeids- og samfunnslivet.

Det er staten som fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår. Videre tilbys økonomisk bistand til spesielle formål og ulike tiltak for å heve kompetansen i boligarbeidet. Husbanken er statens organ for å gjennomføre statens boligpolitikk. Kommunene har operasjonaliseringen av politikken lokalt. De planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder. Kommunene har også ansvar for å skaffe bolig til folk som ikke klarer dette selv. Kommunale utleieboliger er derfor et viktig virkemiddel i den kommunale boligpolitikken.

Antall kommunalt disponerte utleieboliger har vært omtrent konstant fra 2004 til 2007. Selv om Husbanken ga kommunene tilskudd til bygging av 16 prosent flere nye kommunale boliger i 2007 enn året før, er fortsatt tilbudet til vanskeligstilte boligsøkere utilstrekkelig i mange av landets kommuner.

Det finnes ulike statlige boligsosiale virkemidler til kjøp og bygging av kommunale utleieboliger. Noen er rettet mot kommunene; Inntil 20 pst av investeringskostnaden som tilskudd, andre direkte mot beboeren; Bostøtte og tilskudd til boligetablering. I tillegg har Husbanken en faglig støttefunksjon overfor kommunene i det boligsosiale arbeidet generelt.

I tildelingsbrevet til Husbanken fra KRD for 2008 står det følgende:

”Departementet ber Husbanken undersøke nærmere årsaker til den svake nettovæksten av kommunale boliger, og foreslå eventuelle tiltak. Sentrale spørsmål er om det økonomiske og juridiske rammeverket er godt nok.”

På denne bakgrunn fikk Econ Pöyry i oppdrag fra Husbanken å gjennomføre en undersøkelse for å belyse viktige årsaksfaktorer for lav nettotilvekst av kommunale utleieboliger, samt å vurdere tiltak som kan bidra til økt vekst..

1.2 Kommunale utleieboliger

Kommunens utleievirksomhet er i hovedsak rettet mot grupper som omtales som *vanskeligstilte på boligmarkedet*. Det er mange og ulike årsaker til at noen er vanskeligstilte på boligmarkedet: Noen har behov for spesialtilpassede boliger, noen trenger hjelp til å opprettholde en selvstendig boform, og mange har dårlig økonomi og trenger økonomiske hjelp, eller det kan være en kombinasjon av årsaker. De ulike målgruppene har svært forskjellige behov. Beboerne i kommunale utleieboliger kategoriseres i følgende målgrupper:

Bevegelseshemmet, utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser, 1. gangs etablerte flyktninger, 2. gangs etablerte flyktninger, rusmiddelmissbrukere, rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser, sosialt/økonomisk vanskeligstilte og personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving (for eksempel tjenesteboliger).

De to viktigste lovene som omfatter kommunenes forpliktelser i forhold til å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet er *Sosialtjenesteloven*¹ og *Helsetjenesteloven*².

Etter sosialtjenestelovens § 3-4 skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Bestemmelsen gir ikke den enkelte rett til å kreve bolig fra kommunen. Lovens § 4-5 forplikter imidlertid sosialtjenesten å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Sosialtjenestens ansvar etter bestemmelsen er begrenset til de situasjonene der det foreligger et akutt behov. Kommunen har videre plikt til å ha tilbud om plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det p.g.a. funksjonshemming, alder eller av andre årsaker, jf. loven § 4-2 bokstav d. Boliger med heldøgns omsorgstjenester omfatter aldershjem, privat forpleining og barneboliger

Videre plikter sosialtjenesteloven kommunen til å gi økonomisk støtte til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Dette kan omfatte økonomisk støtte til boligformål. Men noen generell plikt til å skaffe folk permanent bolig har kommunen ikke. Hovedregelen etter norsk rett er derfor at den enkelte må ta ansvar for egne boligforhold, men at de som ikke klarer dette på egen hånd har rett til bistand fra kommunene.

Kommunene har ingen generell plikt til å skaffe permanent bolig, hovedregelen er at den enkelte selv må ta ansvar for eget boforhold, men at de som ikke klarer det, har rett til bistand fra kommunen. Helsetjenesteloven gir rettigheter i forhold til hvilke helsetjenester den enkelte har krav på. Dersom vedkommende har behov for tett oppfølging i løpet av døgnet, må de også ha en bolig som legger til rette for dette. Personer som har en rettighet i forhold til helsetjenester, vil således ha en sterkere rettighet i forhold til tilrettelagt bolig, enn andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

¹ <http://www.lovdata.no/all/nl-19911213-081.html>

² <http://www.lovdata.no/all/nl-19821119-066.html>

2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i denne rapporten har vært å belyse årsaker til den svake nettovæksten i kommunale utleieboliger. Følgende underproblemstillinger belyses i prosjektet:

- *Utvikling i den kommunale boligmassen*
- *Årsaker til svak nettotilvekst*
- *Forslag til tiltak for å øke nettotilvekst*

2.1 Utvikling i den kommunale boligmassen

Vi har sett på utviklingen i omfang av kommunale utleieboliger over perioden 2004/05-2007 i utvalgte case-kommuner. Vi har sett på følgende faktorer:

- Hvordan har boligmassen utviklet seg over perioden fordelt etter eierform: Kommunalt eid, innleid og privat eid med kommunal disposisjonsrett?
- Hvor mange boliger er henholdsvis: Solgt, kjøpt, nybygg og bygget om i løpet av perioden 2004-2007?
- Kjentegn ved beboerne i de kommunale boligene. Her vil vi benytte Husbankens kategorier, som er en blanding av sosialmedisinske diagnoser og sosiale og økonomiske karakteristika ved beboerne³.

2.2 Årsaker til svak nettotilvekst av kommunale utleieboliger

Det har vært en svak og negativ nettotilvekst i kommunale utleieboliger over perioden 2004-2007 i mange kommuner. Vi har forsøkt å få frem hvilke faktorer som kan bidra til å forklare den svake nettotilveksten av kommunale boliger. Vi har tatt utgangspunkt i følgende mulige forklaringsfaktorer:

Organisering av arbeidet med kommunale utleieboliger

Kommunene har ulike organisering av arbeidet med kommunale utleieboliger. Ansvaret for arbeidet når det gjelder kommunale utleieboliger er ofte splittet opp mellom *tildeling* og *drift* av boligene. Det er vanligst at eiendoms-/teknisk etat eller en boligstiftelse ivaretar driftsfunksjonene. For tildeling av boliger er ansvaret avhengig av målgruppen for boligene: For ordinære boliger er det vanligst at et boligkontor, oftest under NAV, har ansvar for tildeling. For omsorgsboliger er det ofte egne inntaksteam for hver målgruppe. Sosial-/flyktningkontor har ofte ansvaret for klausulerte boliger og boliger til flyktninger. Kommunikasjonen mellom de som har ansvaret for tildeling og drift er viktig. Dette fordi de som jobber med tildeling også har ansvaret for behovskartlegging og derfor har best oversikt over både behovet og søkerne.

³ Bevegelseshemmet, utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser, 1. gangs etablerte flyktninger, 2. gangs etablerte flyktninger, rusmiddelmissbrukere, rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser, sosialt/økonomisk vanskeligstilte og personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving (for eksempel tjenesteboliger).

Vi har sett på hvordan arbeidet med kommunale utleieboliger er organisert i kommunene, og belyst i hvilken grad organisering av arbeidet synes å påvirke omfang og nettotilvekst av kommunale utleieboliger.

Politiske målsettinger og prioriteringer

Hvilke konkrete politiske målsettinger om tilvekst av kommunale utleieboliger har case-kommunene hatt i perioden vi ser på? Hvilke innspill har fagavdelingen i kommunen gitt politisk ledelse om behovet for boliger? I hvilken grad er de politiske målsettinger gjennomført? Hvorfor er de eventuelt ikke gjennomført?

Kommuneøkonomi

I hvilken grad synes kommuneøkonomi å være årsak til svak nettotilvekst av kommunale utleieboliger?

Kvalitetsheving av boligmassen fremfor økt volum

Har kommunene i den perioden vi ser på prioritert rehabilitering/omfattende vedlikehold av den kommunale boligmassen fremfor nybygg og innkjøp av boliger? Har det vært en tendens til at rehabilitering av små enheter er slått sammen for å øke arealet i boligen? Hvilke planer har kommunene for rehabilitering og nyinvesteringer i kommunale utleieboliger i årene som kommer?

Statlige låne- og tilskuddsordninger

Opplever kommunene at de statlige låne- og tilskuddsordningene dekker kommunens behov for kommunale utleieboliger? Hva er eventuelt ikke tilstrekkelig? Hvordan kan staten bidra til at kommunene øker omfanget av kommunale utleieboliger, og hva kan kommunene selv gjøre?

2.3 Forslag til tiltak for å øke nettotilvekst av kommunale boliger

På bakgrunn av den informasjon vi har innhentet fra så vel KOSTRA som direkte fra kommunene om omfang av kommunale utleieboliger sett i forhold til behovet, og vurdering av årsaken til lav nettotilvekst, har vi utarbeidet en del forslag til tiltak som kan bidra til å øke nettotilvekst av kommunale utleieboliger.

Vi har delt forslagene inn i to grupper: Hva staten kan bidra med og hva kommunene selv kan bidra med. Forslagene er av ulik karakter, avhengig av hvilke årsaker som synes å være "bremseklosser" for nytilvekst i kommunale utleieboliger: Organisatorisk, økonomisk, juridisk, prioriteringer, virkemiddeltilgang, ressursmessig, osv.

3 Metode

I denne studien er hovedhensikten å forstå hvilke *faktorer som forklarer* en lav nettotilgang av kommunale utleieboliger. Det er med andre ord *årsakssammenhenger* vi ønsker å identifisere. Den beste metodiske tilnærmingen for å forstå årsakssammenhenger er dybde-/casestudier. I casestudiene samles informasjon fra flere datakilder, både ved å intervju sentrale aktører med ulikt ståsted, og gjennom analyse av ulike sentrale dokumenter. Casestudier er egnet til å studere et mindre antall enheter inngående. Det gir mulighet til å gå i dybden og til å forstå sammenhenger og årsaksforhold.

3.1 Valg av case-kommuner

Vi har gjennomført case-studier i 8 utvalgte kommuner. Fokuset i studien er *årsaker til lav nettotilvekst* i kommunale utleieboliger og *forslag til tiltak for å øke nytilgangen*. Vi har vektlagt tre faktorer i valg av case-kommuner: At case-kommunene har

- *Lav/negativ nettotilvekst* av kommunale utleieboliger i siste 4-årsperiode **OG**
- *Et relativt lavt antall* kommunale utleieboliger, **ELLER**
- *kt nettotilvekst* av kommunale utleieboliger i siste 4-årsperiode (*best-practice*)

I tillegg har vi en viss geografisk spredning og både mellomstore (5.000-19.999) og store kommuner (20.000 >). Vi tok utgangspunkt i statistikk fra KOSTRA i valg av case-kommuner. Flere av kommunene vi hadde valgt ut på bakgrunn av KOSTRA-tallene ble likevel ikke med i undersøkelsen. Årsaken til det var at det var feil i KOSTRA tallene og grunnlaget for valg av kommunene falt dermed bort. Spesielt for de kommunene som var valgt ut fordi de hadde økt nettotilvekst av kommunale utleieboliger, viste det seg at det var noe feil med tallene og at den reelle veksten var langt lavere enn det som fremkom i KOSTRA. For flere kommuner var for eksempel ikke tallene over omsorgsboliger med for 2004, mens den var med i de påfølgende årene. Også for kommuner som i KOSTRA hadde en sterk reduksjon i antall boliger, viste det seg at reduksjonen var svakere enn det KOSTRA-tallene visste.

Vi har valgt ut 5 kommuner som har nedgang eller stabilitet i antall kommunale over perioden, og 3 kommuner som har relativt stor vekst over perioden.

3.2 Elementer i casestudien

Dokumentstudie

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter knyttet til arbeidet med kommunale utleieboliger i case-kommunene: Boligsosial handlingsplan, relevante retningslinjer, samt for et fåtall av kommunene politiske dokumenter.

Statistikk: KOSTRA og kommunene

Vi har tatt ut KOSTRA-tall over kommunale utleieboliger, både for case-kommunene og landet som helhet. I tillegg har vi innhentet en del tall direkte fra case-kommunene, samt fått KOSTRA-tallene kvalitetssikret av kommunene.

Intervju med sentrale aktører

Vi har intervjuet 3-6 personer i hver kommune som har en sentral rolle i tilknytning til kommunale utleieboliger. Det har variert hvem og hvor mange personer vi har snakket med i kommunene, avhengig av hvordan arbeidet er organisert. Vi har snakket med personer som har et overordnet og utøvende ansvar for kommunale utleieboliger innenfor drift og tildeling. I de fleste kommuner har vi snakket med: Rådmann, sosial- og boligsjef, samt enhetsledere i omsorgstjenester, og på driftssiden boligstiftelser/-kommunale foretak og eiendomsenheten.

4 Case-kommunene

Case-kommunene har svært ulik organisering av arbeidet med kommunale utleieboliger. Vi har nedenfor kort og skjematisk omtalt sentrale sider ved organisering og forvaltning av kommunale utleieboliger i de 8 case-kommunene vi har sett på i dette prosjektet.

Case-kommune 1

Dette er en mellomstor kommune med rundt 25.000 innbyggere. Kommunen disponerte rundt 500 kommunale utleieboliger ved utgangen av 2007, det er en svak nedgang fra 2004. Antall kommunale utleieboliger har vært stabilt over siste fireårsperiode. Kommunen disponerer et relativt høyt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: NAV har et koordineringsansvar for arbeidet med kommunale utleieboliger. Alle boligsosiale virkemidler er lagt til NAV, og det er også NAV som leder tildelingsutvalget. Utvalget består av representanter fra pleie- og omsorg, rus, psykiatri, sosialtjeneste og bo- og tiltakstjenesten. Tildelingsutvalget møtes en gang i uken. En kommunal boligstiftelse har ansvar for boligmassen; oppføring/kjøp og drift av de kommunale utleieboligene. Omsorgsboligene er andelsleiligheter som er organisert i borettslag og som kommunen har tildelingsrett på. Det lokale Boligbyggelaget er forretningsfører for stiftelsen. Stiftelsen selv har kun en ansatt. Den har et styre som består av fem politikere.

Tildelingsutvalget får melding fra Boligstiftelsen om ledige boliger og foretar ukentlig tildelinger. Bo- og tiltakskontoret har ansvaret for alle i målgrupper som har en diagnose, det vil si personer med fysikk og psykisk funksjonshemminger, psykiatri, psykiatri/rus og unge med adferdsproblemer. De har øremerkede boliger for disse målgruppene og det er også de som foretar en faglig vurdering av hvem som skal ha hvilken bolig ved tildeling. I tillegg er det et tildelingskontor i kommunen som har ansvaret for tildeling av boliger til eldre, også disse boligene er øremerket.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Boligstiftelsen/forretningsfører og de sosialfaglige enhetene opplever samarbeidet mellom dem som bra. Boligstiftelsen savner imidlertid mer langsiktig planlegging og opplever at samarbeidet med de ulike fagavdelingene med ansvar for de ulike målgruppene kan være for personavhengig. Det blir fremhevet at flere av fagenhetene er veldig gode til å gi innspill på behovet, mens andre ikke er det. For eksempel hadde de før månedlig kontakt med en tidligere saksbehandler som la frem behovsplaner for sin målgruppe. Stiftelsen fikk da noe tid på seg til å fremskaffe boliger til denne målgruppen. Denne saksbehandleren har sluttet i kommunen, og nå er det ikke lenger månedlige møter, men svært ad hoc preget kontakt om behovsmelding.

Stiftelsen savner videre en boligsosial handlingsplan som synliggjør behovet på kort og lang sikt. Det tar tid å både bygge og kjøpe bolig, så det er et stort behov for en handlingsplan, mener stiftelsen.

Det er veldig mye brannslukking nå. Vi kan få telefon en mandag om at nå trenger de en bolig til en flyktningfamilie med 8 unger. Det er ikke så lett å fremskaffe dette på kort sikt.

Boligsosial handlingsplan: Kommunen har tidligere utarbeidet boligsosial handlingsplan, men de siste årene har dette ikke vært gjort. Den siste planen gikk ut i 2006. Det ble vedtatt i kommunestyret at planen skulle rulleres i 2006, men dette ble ikke gjort. Rådmannen har nå tatt fatt i arbeidet med å utarbeide en ny boligsosial handlingsplan.

Søknad: Søknad om kommunal bolig sendes til NAV og behandles av tildelingsutvalget. Alle søkere kommer på søkerlisten uten at det blir gjort en behovsvurdering, med unntak av søkere som har en diagnose. Søkerne får brev om at det ikke er noen ledige boliger nå, og at de står på en venteliste. Det fattes ingen vedtak og søkerne kan stå på listen i ett år, etter det må de søke på nytt, dersom de fremdeles ønsker kommunal bolig. Personer som har en diagnose får sin søknad behandlet hos fagenheten, der fattes det vedtak på tjenester de har behov for.

Utfordringer: NAV mener at arbeidet med kommunale utleieboliger i kommunen lider av at det ikke er organisert i en egen enhet, men spredt på ulike fagenheter. I tillegg er personalressursene til arbeidet begrenset og utgjør kun en liten del av saksbehandlernes arbeid. Det medfører manglende langsiktig planlegging og ad hoc preg på arbeidet. NAV ønsker seg en sterkere prioritering av arbeidet. I dag har de ikke ressurser til å gjennomføre en systematisk kartlegging av behovet. I følge lederen har det ikke vært noen konkrete politiske målsettinger de siste årene når det gjelder kommunale utleieboliger.

De ulike fagenhetene lager selv planer hvor de kartlegger behov for sine målgrupper og gir innspill til politikerne på dette. Store flyktningsfamilier og personer med tunge rusproblemer har i dag dårligst boligtilbud i kommunen. Det er en økende utfordring å skaffe boliger og oppfølging til unge personer med atferdsproblemer, både med og uten rusproblem. Personer med ulike diagnoser synes å ha et relativt godt tilbud på bolig i kommunen. Det har blitt bygget mange nye boliger til målgruppene de siste årene takket være Opptrappingsplan for psykisk helse.

Stiftelsen mener det er et stort behov for å lage planer over behovet, og også for å kunne tilpasse eksisterende boligmasse til behovet. I dag har de en del gamle små trygdeboliger som ikke er tilpasset behovet til dagens målgrupper. Disse kunne i følge stiftelsen vært solgt og bygd nye boliger som dekker dagens målgruppers behov.

I følge boligstiftelsen har de til tider problemer med å fylle boligmassen, særlig boliger i utkantområder. I følge NAV er det ca 200 søkere hvert år, per i dag har kommunen 90 søkere på listen. Det tildeles ca 115 boliger i løpet av ett år.

Det er en del etterslep av vedlikeholdet.

Konkrete planer fremover: Ingen konkrete planer per i dag om å øke tilbudet av kommunale utleieboliger.

Case-kommune 2

Dette er en storby kommune med over 150.000 innbyggere. Kommunen disponerer flere tusen kommunale utleieboliger, og har hatt en økning på i overkant av 2 prosent fra 2004. Kommunen disponerer et relativt høyt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Hovedansvaret for boligpolitikken er lagt til en Boligetat, til en Boligstiftelse, samt til helse- og omsorgsenheten og flyktingenheten. Boligetaten foretar tildeling av ordinære kommunale utleieboliger og har videre hovedansvaret for de boligsosiale virkemidlene. Boligstiftelsen har ansvaret for forsyning og forvaltning av kommunens boligportefølje. Helse- og omsorg enheten tildeler tilrettelagte boliger med oppfølgingstjenester for eldre, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, funksjonshemmede og rusmiddelmissbrukere. Mens flyktingtjenesten har ansvaret for vidertildeling av boliger til førstegangsbosetting av innvandrere.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Både boligstiftelsen og boligetaten opplever at de har et veldig bra og tett samarbeid både formelt og uformelt. Stiftelsen er med i inntaksteamet.

Boligsosial handlingsplan: Kommunen utarbeider grundige boligmeldinger i gjennomsnitt hvert tredje år, som rulleres årlig. Ulike fageter er involvert i arbeidet med meldingen. Meldingen tar for seg blant annet behovet for de ulike målgruppene, samt konkrete planer om nytilvekst. I tillegg omtales kommunens utfordringer for ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

Søknad: Søknad om kommunal bolig sendes Boligetaten. For de mest utsatte målgruppene som rusmiddelmissbrukere og bostedsløse, behandles søknaden i et inntaksteam, mens det for de ordinære søkerne blir foretatt en vurdering i boligetaten. For omsorgs- og spesialboliger blir søknad behandlet i enhet for helse og omsorg.

Konkrete planer: For perioden 2008-2011: Bygge 400 nye utleieboliger for ordinær utleie, samt 200 boliger til utviklingshemmede. Det er imidlertid fremdeles ikke bevilget midler til mer enn 50-60 ordinære boliger.

Utfordringer: Det er 400 på venteliste for ordinære utleieboliger. Det er videre vekst i de fleste av målgruppene for kommunale utleieboliger. I følge fagavdelingene er det et voksende udekket behov for boliger til fysiske og psykiske utviklingshemmede, samt for personer med psykiske lidelser. Det var tidligere vedtatt å bygge 225 omsorgsboliger, men på grunn av manglende finansiering ble det redusert til 55. Det er fremdeles ikke midler til drift av samtlige boliger. Mangel på store boliger til flyktingfamilier har medført at kommunen tar imot færre flyktinger enn anmodet om fra staten. Det er også et stort behov for billige utleieboliger til en stadig tilstrømning av unge mennesker.

Case-kommune 3

Mellomstor kommune med rundt 50.000 innbyggere. Kommunen disponerer i overkant av 1.100 kommunale utleieboliger i 2007, det er en økning på nærmere 7 prosent fra 2004. Kommunen disponerer et relativt høyt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Kommunen har et boligkontor som ligger under eiendomsenheten. Alle boligsosiale virkemidler er lagt til boligkontoret. Boligkontoret har både ansvar for forvaltning og tildeling av kommunale boliger. Omsorgsboliger med bemanning og noen bemannede boliger til rusproblematikk er øremerket, og tildeles av fagenhetene.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Boligkontoret har både ansvar for forvaltning og tildeling av kommunale boliger. De boligene hvor det er bemanning tildeles direkte fra pleie- og omsorgsenheten i kommunen.

Søknad: Søknad om kommunal bolig sendes boligkontoret. Det er et eget inntaksteam som vurderer søknadene. Teamet består av de ulike fagenhetene, samt boligkontoret. Det fattes vedtak uavhengig av om det er ledig bolig. Det foregår løpende inntak og tildeling av bolig fra ventelisten etter en vurdering av behovet. Dersom søker ikke har fått et tilbud inne 6 måneder, går de ut av ventelisten og må søke på nytt.

Utfordring: Det er rundt 70 personer på ventelisten, rundt halvparten av dem har rus/psykiatriproblematikk. En del av de på ventelisten har behov for bemannet bolig. Det er behov for 8 nye bemannede boliger årlig i årene fremover til unge funksjonshemmede.

Boligkontoret har i siste handlingsplan spilt inn behov på 120 tilrettelagte boliger innenfor rus og psykiatri, 19 ble realisert.

Det er et problem at kommunen mangler byggeklare tomter. Økte bolig- og tomtepriser over år gjør at de får færre boliger for bevilgede midler. Kommunen sliter også med kapasiteten i forhold til prosjektering og utbygging i kommunal regi. Det har vært en sterk utbygging på skolesiden de siste årene.

I følge boligkontoret har de en for stor andel av boligmassen i borettslag, noe som setter begrensninger i forhold til tildelingen.

Konkrete planer: Kommunen har et kartlagt behov på 120 nye boliger, mens det er budsjettert midler for mellom 5-10 boliger. I følge rådmannen vil ikke tilbudet de nærmeste årene bedres i forhold til i dag, pga dårlig kommuneøkonomi.

Case-kommune 4

Det er rundt 10.000 innbyggere i kommunen. Kommunen disponerer omtrent 300 boenheter, men mange av boligene står tomme pga behov for totalrehabilitering. Det har vært en reduksjon i antall kommunale utleieboliger fra 2004. Kommunen disponerer et lavt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Det er ingen enhet i kommunen som har et overordnet ansvar for kommunale utleieboliger. Hovedaktøren er Boligstiftelsen, som både har ansvaret for forvaltning og tildeling av boligene, bortsett fra for omsorgsboligene. Omsorgsenheten har ansvar for tildeling av boliger til sine målgrupper, og flyktningenheten får "tildelt" boliger som de igjen tildeler sine målgrupper. Sosialtjenesten disponerer noen boliger som ikke er overført til stiftelsen og også omsorgsenheten disponerer en del boliger som ikke er overført stiftelsen.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Det har vært lite samarbeid mellom stiftelsen og fagenhetene, men begge parter mener at dette har bedret i det siste. NAV og fagenhetene ønsker å sitte i en innstillingsgruppe for å være med på vurderinger av hvem av søkerne som har størst behov og skal få tildelt bolig. Stiftelsen mener dette vil forsinke tildelingen og ønsker heller en prioriteringsliste over hvor stor andel av boligene som skal tildeles de ulike målgruppene.

Søknad: Søknader sendes og behandles av Stiftelsen. Det foretas ingen behovsvurdering av søknadene og det fattes ikke vedtak. Søkerne kan stå på venteliste i 6 måneder, hvis de ikke har fått tildelt bolig i løpet av den tiden, må de søke på nytt. I følge stiftelsen prioriteres søkere fra NAV og kommunalt ansatte.

Boligsosial handlingsplan: Det er utarbeidet en plan for perioden 2005-2009. Planen er overfladisk og lite konkret. Planen blir ikke brukt, og omtales av flere som en ”skrivebordsplan”, som ble utarbeidet fordi de ”måtte” det. Rådmannen har igangsatt arbeid med ny boligsosial handlingsplan. De ønsker en plan som er mer målrettet i forhold til de faktiske utfordringene kommunen har, og de legger mye ressurser i utarbeiding av ny plan.

Utfordringer: Det er et generelt stor press på boligmarkedet i kommunen. Boligbyggingen de siste årene har ikke vært i takt med befolkningsveksten, noe som har medført en sterk prisvekst på boliger, som igjen har ført til at langt færre enn før har økonomi til å kjøpe seg egen bolig, ei heller leie.

Flere av fagenhetene opplever det som et problem at ingen har et overordnet ansvar for arbeidsområdet, men at ansvaret er spredt rundt og bare utgjør en liten del av ansvarsområdene til de som jobber med det. Det innebærer at det ikke blir noen langsiktig planlegging i arbeidet.

Fagenhetene opplever at målgruppen for kommunale utleieboliger ble langt bredere etter at stiftelsen overtok. Dette førte til en vridning mot mer ressurssterke søkere, med den konsekvens at det har blitt vanskeligere for de som virkelig har problemer med å skaffe seg bolig, å nå frem i køen.

Det er rundt 100 personer som står på venteliste, av dem er 60-70 prioriterte grupper, det vil si at de har et stort behov for bistand fra kommunen til bolig. De mest prekære gruppene er personer med rus og psykiatriproblematikk og unge funksjonshemmede. Men det er generelt vanskelig for alle målgrupper å få bolig i kommunen.

Det er et svært stort vedlikeholdetteslep på de kommunale utleieboligene og mange av boligene står av den grunn tomme.

Konkrete planer: Det foreligger planer om å utvide kapasiteten med rundt 20 nye boenheter i omsorgsboliger og ”rusboliger”, men det er ikke avsatt midler til alt.

Case-kommune 5

En relativt stor og rik kommune med i overkant av 50.000 innbyggere. Disponerte rundt 800 kommunale utleieboliger i 2007, det er en vekst på nærmere 10 prosent fra 2004. Kommunen disponerer et relativt lavt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Sosialtjenesten har koordineringsansvaret for behovskartlegging og tildeling av kommunale utleieboliger. Behovskartlegging for de ulike målgruppene ligger i de ulike fagenhetene. Enheten har også ansvar for samtlige andre boligsosiale virkemidler. Inntaket gjøres i et fleksibelt inntaksteam. Dersom det er ledig en leilighet i en omsorgsbolig eller tilrettelagt bolig, settes teamet sammen av personer som kjenner til de søkerne som er aktuelle for den ledige boligen. Eiendomsforvaltning har ansvaret for alt som har med boligmassen å gjøre: kjøp, salg, nybygg, vedlikehold og drift, samt kontraktsinngåelse og oppfølging av leieforholdet.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Begge parter melder om et godt samarbeid mellom drift og tildeling. Ved nybygg opprettes prosjektgrupper bestående av eiendomsforvaltning og den operative fagavdeling. Eiendomsforvaltning melder løpende fra om ledige boliger.

Søknad: Søknad sendes sosialtjenesten. For søknader hvor det er tjenester knyttet til boligen, vurderes de av et vedtakskontor. Der vurderes det om søker oppfyller kriteriene som gir berettiget bolig med tjenester. De som ikke tilfredsstillter kravene får avslag, de andre blir satt på en venteliste og tildeles bolig etter hvert som de har ledige boliger. Kommunen har relativt strenge kriterier for å kvalifisere for kommunal bolig, blant annet kreves 5 års botid i kommunen.

Boligosial handlingsplan: Det har vært utarbeidet årlige rullerende boligosiale handlingsplaner. Planen var et eget planverk med egen styringsgruppe og var organisert under rådmannen. Planene har vært veldig grundige og konkrete. Det har vært utarbeidet Bokart med en detaljerte oversikt over behovet for de ulike målgruppene. De siste årene er den boligosiale handlingsplanen erstattet med temameldinger fra eiendomsforvaltningen og helse og omsorgsenheten. Årsaken til denne omleggingen er at den boligosiale handlingsplanen skapte store forventninger som det var vanskelig å innfri. Planen ble opplevd å være på siden av øvrige beslutningsdokument i kommune, og de ønsket å se det hele i sammenheng.

Utfordringer: Det har vært en dobling av søkermassen siden 2004. Det er lite gjennomstrømming i boligene og derved relativt få tildelinger, noe som har medført økte ventelister. Eiendomsforvaltningen har ikke klart å realisere nye boliger som det er gitt midler til. De har fått påpakning fra politikerne på grunn av dette. I følge Eiendomsforvaltning er det flere årsaker til dette; De har hatt for dårlig bemanning på innkjøps-/prosjekterings-siden, de har ikke hatt oversikt over økonomien og arbeidet med kjøp av boliger har heller ikke blitt prioritert av de ansatte som har ansvar for det. Nå er kommunen inne i en noe vanskelig økonomisk situasjon hvor de er pålagt å spare penger, noe som kan slå ut i færre realiserte boliger.

Det er mangel på boliger til rusmiddelmissbrukere. Siden de fleste trenger oppfølging i boforholdet, bidrar det til en tilbakeholdenhet med å skaffe boliger. Utviklings-, funksjonshemmede og personer med psykiatriske lidelser utgjør nærmere 60 pst av de på venteliste. Pågående byggeprosjekter for denne gruppen vil redusere ventelisten for dem betraktelig.

Det er generelt høye boligpriser i kommunen, noe som bidrar til at økonomisk vanskeligstilte har liten mulighet for å betjene lån til bolig, selv med relativt høye tilskudd. Det er en tendens til at det blir flere økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen.

Konkrete planer: En bolig for 30 utviklingshemmede er under oppføring, og planlagt ferdigstilt i 2008. Kommunene har inne i planene å kjøpe 10 leiligheter i nye boligprosjekter i løpet av 2008. I løpet av 2008 skal et bygg for 9 personer med adferdsproblemer ferdigstilles. En del andre prosjekt er under utredning, men det uttrykkes usikkerhet i forhold til gjennomføring pga dagens økonomisk vanskelige situasjon. Spesielt for boliger med driftskostnader er det knyttet usikkerhet.

Case-kommune 6

Kommunen har ca 20 000 innbyggere. Kommunen ligger i nærheten av en større by og har de siste årene hatt en sterk befolkningsvekst. Kommunen disponerer 280 kommunale boliger, og antallet har vært om lag uendret i perioden 2004-2007. Kommunen disponerer et lavt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Det er flere instanser som er involvert i arbeidet med å tildele kommunale boliger. Involverte enheter omfatter sosialtjenesten/NAV, psykiatrienheten, pleie- og omsorgsenheten og enhet for eiendom. Representanter for alle disse enhetene deltar på tildelingsmøter hver 14 dag. Disse utgjør et eget tildelingsteam.

Tildelingsteamet fordeler boliger til ”vanskeligstilte” og til ”særs vanskeligstilte”. Vanskeligstilte er definert som de som har dårlig økonomi og har problemer med å skaffe seg bolig på egen hånd. De som defineres som særs vanskeligstilte er de som har så store problemer pga rus eller psykiatri, at de trenger oppfølging i boligen. De som trenger oppfølging i bolig kan få det enten fra NAV eller fra fagenhetene, avhengig av hva som er grunnen for oppfølgingsbehovet.

Tildeling av omsorgsboliger og tildeling av bemannede boliger til funksjonshemmede og utviklingshemmede, er pleie- og omsorgsenhetens ansvar alene, og blir ikke fordelt av tildelingsteamet. De som har alvorlige psykiske lidelser er psykiatrienhetens ansvar. Men alle boliger som er bemannet er det pleie- og omsorgsenhetens ansvar å drifte.

NAV ved sosialtjenesten hjelper de som er vanskeligstilte pga sosiale og økonomiske forhold, og/eller rus/psykiatri, med å finne bolig. Men de som ”bare” har dårlig råd, for eksempel fordi de lever på trygd, må søke enhet for eiendom direkte om kommunal bolig.

Det er enhet for eiendom som har ansvar for å føre lister over søkere til kommunale boliger. Det er NAV som har ansvar for bostøtte, boligtilskudd og startlån.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Eiendomsenheten har et relativt omfattende ansvar ettersom de mottar søknader om kommunal bolig, fører søkerliste, deltar i tildelingen av boliger, følger opp kontrakter, fastsetter husleie og har ansvar for vedlikehold. Det er en egen boligkonsulent ansatt i eiendomsenheten som har ansvar for tildeling og oppfølging av leieboerne. Andre deler av eiendomsenheten har ansvar for vedlikehold av boligene.

Medlemmene av tildelingsutvalget oppfatter samarbeidet som bra, men sier at det på tildelingsmøtene er litt sånn at alle er opptatt av ”sine” brukere. Samtidig oppfattes det ikke som så vanskelig å bli enige, fordi alle boligene ikke passer for alle.

Søknad: Søknad sendes til eiendomsenheten. Der fattes det vedtak om at søker fyller kriteriene for å få kommunal bolig og dermed kan stå på venteliste. Deretter vurderes tildeling av bolig i forhold til hvem som har størst behov. Det er nå 70 personer på ventelisten, men boligkonsulenten mener den ikke er helt oppdatert.

Boligsosial handlingsplan: Kommunenes siste boligsosiale handlingsplan gikk ut i 2006. Det er nå fattet vedtak om at det skal utarbeides en ny boligpolitisk handlingsplan. Den tidligere planen som gikk fra 2002-2006 er basert på en kartlegging gjennomført i 2001. Planen inneholder en grundig kartlegging av gruppen som har behov for kommunal bistand for å skaffe bolig. Planen gir en gjennomgang av hvordan boligpolitikken i kommunen er organisert og den gir oversikt over det eksisterende boligtilbudet. Strategiene og tiltakene for å få flere kommunale boliger omfattet bygg og kjøp av boliger, samt bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse. I følge planen burde følgende grupper prioriteres: funksjonshemmede (især yngre), personer med psykiske lidelser og personer med rusproblemer. Det er få av tiltakene i handlingsplanen for å øke den kommunale boligmassen som er blitt gjennomført.

Utfordringer: Kommunen mangler boliger til økonomisk vanskeligstilte, til personer med rus og/eller psykiatri problematikk og til yngre funksjonshemmede. Kommunen har blant annet relativt mange unge psykisk utviklingshemmede som bor hjemme og som har, eller kommer til å ha behov for bolig de nærmeste årene. Det mangler boliger til denne gruppen.

Ansvar for kommunale boliger er svært fragmentert og oversikten over behovet for kommunale boliger er svært dårlig. Det er ikke foretatt en ordentlig kartlegging siden 2001 og vårt inntrykk er at det boligsosiale arbeidet er lavt prioritert i kommunen. Det er liten dialog mellom administrasjonen og politisk ledelse om behovet for kommunale boliger. Kommunale boliger er lavt politisk prioritert og det virker som det er lite kunnskap om området blant politisk ledelse.

NAV antar at behovet for kommunale boliger er økende som følge av at leiemarkedet er stramt. Stramt leiemarked fører til at flere ikke er i stand til å betale markedsleie, samt at utleiende har mange å velge mellom, og de som må ha kommunal garanti blir skjøvet ut av leiemarkedet.

Ettersom det er lite konkrete politiske målsettinger på feltet, antar administrasjonen at kommunen fortsatt vil henge langt etter behovet.

Det er store vedlikeholdsbehov i den eksisterende boligmassen, men hvor stort behovet er, er det ikke gjort anslag på.

Blant annet fordi kommunen skal fjerne eiendomsskatten er det behov for å finne innsparingsmuligheter og det antas at alle områder må lete etter dette. Eiendomsenheter er innstilt på å gjennomgå boligmassen for å vurdere om noe kan selges.

Konkrete planer: Kommunen har nylig startet bygging av et bemannet lavterskeltilbud til personer med psykiske lidelser. Kommunen trodde at dette tiltaket skulle kunne finansieres ved hjelp statlige midler, slik at det skulle gå i null. Det viste seg å ikke være tilfelle, og kommunestyret har derfor bevilget penger til boenheter med bemanning til personer med psykiske lidelser og rus. Disse boenhetene er en ombygging av eksisterende boliger til funksjonshemmede, mens de funksjonshemmede beboerne får nye boliger.

Case-kommune 7

Dette er en stor bykommune med 65 000 innbyggere og med høy befolkningsvekst. Kommunen er preget av økonomisk vekst og høye priser på utleiemarkedet. Det er relativt få utleieenheter på det private markedet. Totalt har kommunen i overkant av 400 disponible kommunale utleieboliger i 2007, det er en svak vekst på 2 prosent fra 2004. Kommunen disponerer et lavt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Det er flere enheter som har et ansvar på det boligsosiale området. Boligkontoret er organisert under sosialtjenesten/NAV og har ansvar for tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte, det vil si de som har økonomiske, sosiale eller rusproblemer. Enheten har også ansvar for tildeling av boliger til nyankomne flyktninger. Det er boligkontoret som har ansvar for bostøtte, boligtilskudd og startlån. Det er en psykiatrienhet som har ansvar for tildeling av bolig til personer med alvorlige psykiske lidelser og det er fire omsorgsdistrikter som har ansvar for tildeling av bolig til funksjonshemmede og eldre. Disse fire omsorgsdistriktene har en samordningsenhet som lager oversikt og en prioritering/innstilling for bolig til funksjonshemmede og eldre.

I siste instans er det leder for levekårsenheten i kommunen som har ansvar for prioritering av ressurser til boliger. Til tross for at det er mange enheter involvert, virker det som ansvaret på området er tydelig.

Kommunens eiendomsenhet har ansvar for drift og forvaltning av den kommunale boligmassen. Eiendomsenheten har ansvar for å skaffe til veie boliger gjennom kjøp, bygg eller leie.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Det er en løpende dialog mellom boligkontor, eiendom og psykiatrienhet. Disse enhetene har faste møter hver 14 dag. På møtene tas det opp behov for boliger og ulike sider ved leieforhold. Ansvarsdelingen mellom eiendom og de øvrige enhetene oppfattes som tydelig og klar.

Samarbeidet mellom eiendom og de øvrige enhetene betegnes som godt og det presiseres at etablering av et tettere samarbeid har ført til mer felles forståelse. På enkelte områder er det faglig uenighet; eiendomsenheten mener for eksempel at enkelte av boligene har så dårlig standard at de burde vært revet, mens de som har ansvar for tildeling er opptatt av å ha flest mulig boenheter.

Søknad: Søknad om kommunal bolig sendes boligkontoret. De som fyller kravene til kommunal bolig får beskjed om at de står på venteliste. Det foregår løpende behandling av søknadene etter behov. Dersom søkerne har stått på søkerlisten i et år uten å få tildelt bolig får de beskjed om å søke fornyelse. Dette fungerer også som en oppdatering av ventelisten.

Kriterier for godkjenning av vanskeligstilte innebærer at søker må mangle bolig, eller ha bolig av en slik standard at den er sosialt/og eller medisinsk uforsvarlig, søker må være ute av stand til å skaffe seg egen bolig, vedkommende må kunne oppfylle vanlige leievilkår eventuelt med hjelp, og søker må ha bodd i kommunen de to siste årene. De som trenger booppfølging som følge av for eksempel rusproblematikk, må ha vedtak om at de får dette før de får tildelt bolig.

Boligsøkerne prioriteres ut fra en skjønnsmessig vurdering av hvem som trenger boligen mest og hvem som anses som mest egnet til å bo i det som er ledig. Det er satt opp kriterier for hva som skal vektlegges i en vurdering av hvem som trenger bolig mest, men kriteriene er ikke prioritert. I praksis har familier med barn blitt prioritert.

Boligsosial handlingsplan: Det er utarbeidet en boligsosial handlingsplan for perioden 2008-2015. Planperioden er satt til perioden 2008-2015, slik at den skal dekke boligbehovet for to økonomiplanperioder. Bakgrunnen er at det er udekkede boligbehov på både kort og lang sikt. Det skal gjennomføres en kortfattet årlig rullering av handlingsplanen i forbindelse med økonomiplanarbeidet. I planen er gruppen som har udekkede boligbehov delt inn i vanskeligstilte boligsøkende, personer som trenger omsorgsbolig med tilknyttede tjenester og barn/unge som trenger opphold i avlastningsbolig/barnebolig.

Representanter for sosiale tjenester, rådmannens stab, byplan, budsjett og analyse samt fagstab, har deltatt i arbeidet med planen. Planen er grundig og omfatter en gjennomgang av hva som er oppnådd i den forrige planperioden (fra 2004-2008). Det gjøres rede for rammevilkår det vil si samfunnsutvikling i kommunen, statlig politikk og kommunens virkemidler og udekkede behov i ulike brukergrupper. Alle tiltakene i planen er samlet i et handlingsprogram. Kommunen har ikke innført BOKART, men planlegger å ta det i bruk fra høsten 2008.

Administrasjonen mener at tidligere planer også har vært grundige og konkrete, men erfaringene er at de ikke har fått midler. Det er et håp om at dette er i ferd med å snu som følge av et større fokus på behovet for kommunale boliger.

Utfordringer: I forhold til innbyggertallet har kommunen et lavt antall kommunale boliger. Det er mangel på boliger i alle kategorier. Det vil si, at det er behov for boliger både til "nyfattige", til personer med psykiske lidelser, personer med rusproblemer, personer med lettere funksjonshemminger som kan bo i egen leilighet med timebasert hjelp og personer med større problematikk som trenger et lavterskel botilbud, samt til personer med behov for omsorgsbolig grunnet psykiske lidelser, psykisk utviklingshemming eller omfattende fysiske funksjonsnedsettelse.

Som følge av den økonomiske veksten i området og økte boligpriser har kommunen fått en gruppe nyfattige som ikke greier å finne leilighet selv. Dette dreier seg ofte om enslige foreldre med små barn. Det har ført til at disse blir prioritert i tildeling av kommunale boliger, og de som er mest vanskeligstilte, det vil si de som har rus og og/eller psykiske problemer blir skjøvet lenger nedover på ventelisten. I praksis har mange unge med rus og psykiske lidelser flyttet hjem til foreldrene fordi det er for vanskelig å gi dem et tilbud.

Kommunen har god kjennskap til behovet, men det er vanskelig å skaffe midler. I tidligere år har planen vært å bruke 5 mill årlig til å skaffe kommunale boliger, men i praksis har disse midlene blitt halvert på grunn av omdisponeringer.

Det er høye boligpriser i området, både på utleie og nybygg. Kommunen er ikke definert som storby og får derfor lavere tilskudd til boutgifter enn nabokommunen.

Det er et stort vedlikeholdsbehov og et stort etterslep. I følge eiendomsenheten er enkelte boliger så forfalne at de bør saneres og erstattes med nye. Det dreier seg om ca 20 boliger og er antatt å koste om lag 40 millioner kroner. Resterende boliger har et vedlikeholdsetterslep på om lag 40 millioner kroner. Når det gjelder vedlikehold, er erfaringene at kommunale boliger kommer i siste rekke. Skoler, bo- og aktivitetssentre osv har første prioritert når det gjelder vedlikehold.

Konkrete planer: Mens det tidligere år er brukt om lag 2-3 mill kroner til kommunale boliger, er det i inneværende år frigjort 30 mill kroner til kjøp av boliger til sosialt vanskeligstilte. Det er i ferd med å ferdigstilles 12 boenheter psykiatri og 12 boenheter til funksjonshemmede.

Kommunale boliger har tidligere vært lavt politisk prioritert, men dette er i ferd med å endres, blant annet som følge av fokus i media på ”nyfattige” som ikke har bolig. Administrasjonen er nå opptatt av å få satsinger i den boligsosiale handlingsplanen inn i kommunens økonomiplan.

Kommunen arbeider med å finne egnede tomter, slik at de kan bygge boliger. Kommunen ønsker å se behovet for trygdeboliger og behovet for bolig til vanskeligstilte i sammenheng og eventuelt omdisponere boliger. Det er også planer om å omgjøre dagens regelverk som innebærer at de som bor i trygdeboliger kan bo der så lenge de vil, og heller innføre en ny vurdering etter tre år.

Case-kommune 8

En bykommune med nesten 70 000 innbyggere. Kommunen disponerte i overkant av 800 kommunale boliger i 2007, det er en vekst på over 16 prosent fra 2004. Kommunen disponerer et relativt høyt antall boliger sett i forhold til behovet (antall sosialhjelpsmottakere).

Organisering: Kommunen har opprettet en enhet for boligservice som har ansvar for veiledning knyttet til søknader og formidling av søknadsskjemaer for kommunale utleieleiligheter og trygdeboliger. Boligservice mottar alle søknader, videreformidler søknader til kommunens tildelingsutvalg og sender ut svar til søker. Boligservice har oversikten over antall søkere som står på venteliste. Boligservice administrerer også startlån, bostøtte og boligtilskudd.

Kommunens tildelingsutvalg består av tre faste medlemmer fra virksomhet Boliger, Sosialtjeneste og virksomhet Helse. Virksomhet Boliger har ansvar for fysisk funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede som trenger bemannede boliger, mens virksomhet Helse har ansvar for personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser. Det er disse tre medlemmene som fatter vedtak om tildeling av kommunale boliger. I tillegg deltar fagpersoner fra det kommunale eiendomsforetaket, seksjon Forvaltning helse og sosial og Boligservice på møter i utvalget.

Tildelingsutvalget har ansvar for tildeling av alle kommunale boliger og trygdeboliger, bortsett fra omsorgsboliger til eldre. Utvalget har i tillegg til ansvar for tildeling av boliger, ansvar for at det årlig utarbeides en boligsosial handlingsplan. Utvalget har også ansvar for å behandle søknader om startlån, bostøtte og boligtilskudd i mer kompliserte tilfeller.

Eiendomsenheten i denne kommunen er et kommunalt foretak. Utgifter til drift og bygging av boliger skal dekkes gjennom husleie, avdrag og tilskudd.

Samarbeid forvaltning og tildeling: Samarbeidet blir oppfattet som veldig bra i det kommunale tildelingsutvalget. Det påpekes at det tidligere, før utvalget ble opprettet, i mye større grad var slik at alle satt på ”sine klienter” og ”sine boliger”. Opprettelsen av tildelingsutvalget har bidratt til langt større fleksibilitet og muligheter for omdisponering av boliger.

Samarbeidet mellom tildeling og forvaltning oppfattes også som veldig bra. Et tett samarbeid mellom de som har ansvar for behovskartlegging og for forvaltning gir et godt utgangspunkt for gjennomgang av boligmassen. Målet med gjennomgangen er å avklare hvilke boliger eiendomsforetaket bør kvitte seg med, slik at midlene kan brukes til å kjøpe nye, mer egnede boliger. Medlemmene i tildelingsutvalget opplever at eiendomsenheten er aktiv og hele tiden utfordrer utvalget på hvilket behov de har for boliger.

Eiendomsenheten kjenner dessuten godt til eksisterende leietakere og de ulike bomiljøene de bor i. Dette er nyttig informasjon for utvalget når de skal tildele.

Kommunen har erfart at etterspørselen etter trygdeboliger ikke har vært så stor. Ettersom tildelingsutvalget har ansvar for all tildeling har de da hatt mulighet til å omdisponere trygdeboliger til andre som ikke fyller kriteriene for en trygdebolig.

Søknad: Alle som skal søke kommunal bolig og trygdebolig, søker via Boligservice. Det føres lister over godkjente søkere. Kommunen oppfordrer familier med funksjonshemmede barn og andre der man er kjent med at det er behov for bolig på sikt, til å søke i god tid. Det er i dag om lag 20-30 personer som man vet vil trenge bolig nå og frem mot 2011.

Boligsosial handlingsplan: Den bolig sosiale handlingsplanen rulleres annet hvert år. Kommunen utarbeider bokart. Planen er svært konkret. Administrasjonen har erfart at tidligere planer ikke har vært spisset nok og derfor ikke blitt oppfylt. Mange av målene i den nåværende handlingsplanen (2007-2009) er blitt oppfylt. Planen gir detaljert oversikt over de kommunale boligene som finnes i dag, den gjennomgår behovet i ulike målgrupper og erfaringer fra boligtildeling i de ulike målgruppene. Den gir oversikt over Husbankens virkemidler og oversikt over organisering og ansvar av den kommunale boligforvaltningen. Planen gir også en oversikt over lovverket, og hvilke tjenester den enkelte har krav på. Den gir en oversikt over antall husstander som trenger bolig og over de ulike målgrupper som har kommunal bolig. Planen inneholder en konkret oversikt over tiltak og strategier videre.

Utfordringer: Kommunen mangler ”småhus”, dvs robuste boliger tilpasset personer med sammensatt problematikk, herunder problemer med rus. Dette er beboere som har atferdsproblematikk og hvor kommunene har prøvd ut mulighetene for å bo selvstendig og med oppfølging. Det har lenge vært et udekket behov for boliger til denne gruppa. For øvrig har kommunen inntil nylig hatt tilstrekkelig antall kommunale boliger, noe som blant annet har sammenheng med at en del trygdeboliger er omdisponert til kommunale boliger. I den senere tid har det imidlertid oppstått et økende behov for kommunale boliger, og informantene mener dette har sammenheng med høyere rente og større press på leiemarkedet. Dette presset skyver ut de som ikke har fast jobb og/eller ikke kan betale depositum, men må ha sosialgaranti, fra det ordinære markedet.

Kommunen mangler også større boliger til barnerike familier.

En annen utfordring for kommunen er bemannede boliger til funksjonshemmede som har behov for bistand. Det er ikke tilstrekkelig midler til drift av slike boliger. Det gjør at en del unge funksjonshemmede mangler bolig og at de eventuelt må få et tilbud utenfor kommunen. De er også behov for en bemannet bolig til psykisk syke, og mangel på driftsmidler har også vært en utfordring i forhold til å etablere ”småhus”.

Når det gjelder nybygg, har kommunen en utfordring fordi det er mangel på kommunale tomter som kan brukes. Når kommunen må kjøpe tomter er det en utfordring å få dekket alle utgifter inn i husleia.

En annen utfordring er vedlikeholdsbehovet i boligmassen. Eiendomsforetaket har manglet midler til å utføre tilstrekkelig vedlikehold.

Konkrete planer: Det er planer om å bygge to småhus med til sammen åtte boenheter, samt et bygg med mellom 30 og 40 leiligheter til ulike målgrupper. Kommunen ønsker å selge en del av de leilighetene som de disponerer i dag og som de anses som lite hensiktsmessige.

Videre ønsker kommunen å fortsette gjennomgangen av boligmassen og omdisponere boliger dersom dette er hensiktsmessig.

5 Utvikling i kommunale utleieboliger

I Tabell 5.1 ser vi utviklingen i antall kommunale utleieboliger etter eieform over perioden 2005-2007. Fra 2005 til 2006 var antall kommunale utleieboliger stabilt, mens det siste året har vært en svak økning i antall kommunale utleieboliger, 2,2 prosent. En stor del av denne økningen har kommet i omsorgsboliger, som over perioden økte sin andel av de kommunale utleieboligene fra 27 til 29 prosent. Størsteparten av den kommunale boligmassen er eid av kommunen/stiftelser (83%). En andel av boligmassen er privat eid, men med kommunal disposisjonsrett (12%). Dette er hovedsakelig omsorgsboliger som beboerne betaler innskudd for, og som kommunen disponerer. Litt under 5 prosent av boligmassen er innleid til utleie. Eieformen av den kommunale boligmassen har vært stabil over perioden 2005-2007.

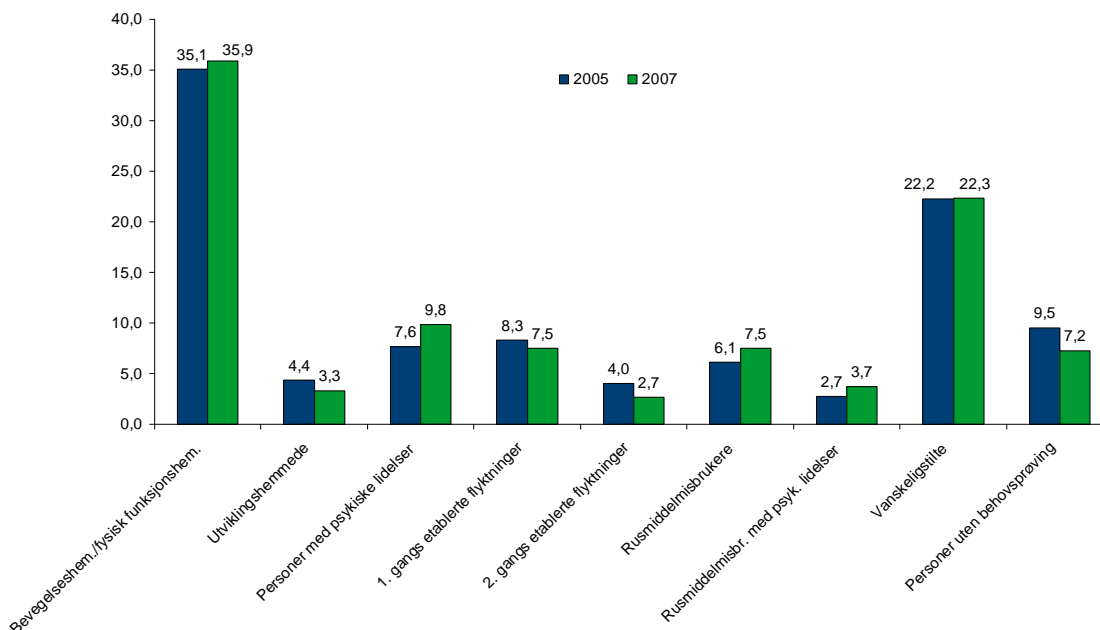
Tabell 5.1 Utvikling i kommunale utleieboliger 2005-2007. Landet

	2005	2006	2007	2005- 2006 Pst	2006- 2007 Pst
Kommunalt eid til utleie	79.005	78.494	80.435	-0,6	2,5
Innleid til utleie	4.179	4.337	4.501	3,8	3,8
Privat eid med kommunal disposisjonsrett	11.055	11.495	11.467	4,0	-0,2
Totalt	94.239	94.326	96.403	0,1	2,2

Kilde: SSB. Det er noe avvik mellom tallene i denne og i neste tabell. Årsaken til det er at i denne tabellen er tall for kommuner som ikke har rapportert inn til KOSTRA, estimert, mens i neste tabell er tallene for kommuner som ikke har rapportert inn tall satt til null. Tallene i denne tabellen vil derfor være de mest korrekte tallene

Figur 5.1 viser utviklingen i målgrupper for kommunale utleieboliger for 2005 og 2007. Figuren viser ikke beholdningen av beboerne, det vil si alle beboerne, men de nye beboerne som har kommet til i løpet av året, det vil si de som har fått et vedtak/tildelt kommunal utleiebolig de to årene. Som figuren viser, har det vært liten endring i tildeling av boliger til de ulike målgruppene. Den største målgruppen er bevegelseshemmede/fysisk funksjonshemmede som utgjorde i overkant av hver tredje bolig. Eldre i omsorgsboliger kommer inn her. Andelen i denne målgruppen har økt over toårsperioden med nesten ett prosentpoeng. Den nest største gruppen er vanskeligstilte, som utgjør ca hver fjerde bolig. Denne gruppen har vært stabil over perioden. Den gruppen som har hatt sterkst vekst er personer med psykiske lidelser, som har hatt en økning 2,2 prosentpoeng over perioden. Det har også vært en økning i personer med rusproblemer og med dobbeltdiagnose rus/psykiatri, med en økning på tilsammen nærmere 2,5 prosentpoeng. De gruppene som har hatt størst nedgang er personer uten behovsprøving (som oftest tjenestebolig), en nedgang på 2,3 prosentpoeng, og flyktninger, både første og andregangsetablering, en nedgang på 2,1 prosentpoeng.

Figur 5.1 Vedtak om/tildeling av bolig etter målgrupper. Andel



Kilde: SSB

Tabell 5.2 viser den prosentvise endringen i omfanget av disponible utleieboliger for case-kommunene for perioden 2004-2007, samt antall boliger per 1000 innbyggere og per 100 sosialhjelpsmottakere for 2007. Tre av kommunene har hatt en relativt sterk vekst i antall utleieboliger, henholdsvis 16,8 prosent, 9,9 prosent og 6,6 prosent. De andre kommunene har enten hatt en nedgang i kommunale boliger eller en svak/stabil utvikling. Det er stor forskjell i hvor mange boliger kommunene har, sett i forhold til antall innbyggere og sosialhjelpsmottakere. Det tallet som gir best informasjon om nivået sett i forhold til behovet, er boliger per 100 sosialhjelpsmottakere. Vi ser at den andelen varierer fra 7-8 prosent i to kommuner til i overkant av 20 prosent i flere kommuner. Behovet for kommunale utleieboliger vil avhenge av en rekke andre faktorer, som for eksempel andelen eldre og andelen flyktninger i kommunen. Likevel vil andelen boliger sett i forhold til antall sosialhjelpsmottakere gi et bilde av behovet. Halvparten av case-kommunene har et relativt lavt antall kommunale utleieboliger sett i forhold til sosialhjelpsmottakere i kommunen. Men case-studien har vist at også de kommunene som har et relativt høyt antall boliger i forhold til sosialhjelpsmottakere, har et udekket behov blant mange målgrupper.

Tabell 5.2 *Endring i omfang av kommunale utleieboliger i case-kommunene. Prosent. Antall boliger per innbygger og sosialhjelpsmottakere*

	2004-2007 Prosent	Boliger per 1000 innbygger	Boliger per 100 sosialhjelps- mottakere
CASE-KOMMUNER	- 0,2	22	78
	+ 2,3	20	71
	- 1,9	7	44
	0,0	11	67
	< 0 *	8	42
	+ 6,6	22	77
	+ 9,9	15	93
	+ 16,8	21	84

* KOSTRA-tallene fra denne kommunen er feil. Vi har ikke fått de korrigerede tallene fra kommunen, men har fått bekreftet at det har vært en reduksjon i antall kommunale utleieboliger over perioden.

Tabell 5.3 viser utvikling i kjøp og salg av boliger i case-kommunene for perioden 2004-2007. I alle kommuner er det kjøpt flere boliger enn det er bygd boliger. Som tabellen viser, selges det også kommunale boliger. Det er ulike årsaker til det. Noen av kommunene vi snakket med oppga at det hendte de solgte boliger til de ”kommunale” beboerne. Noen kommuner solgte seg ned i borettslag fordi de hadde høyere andel i enkelte borettslag enn tillatt. Andre oppga av de solgte boliger som ikke lengre dekket det behovet de ulike målgruppene hadde. Dette gjaldt for eksempel en del gamle små såkalte trygdeleiligheter. Flere andre kommuner oppga at de ønsket en gjennomgang av boligmassen for å se om den var hensiktsmessig i forhold til dagens behov. Salg av uhensiktsmessige boliger betyr midler for å kjøpe nye boliger som er bedre tilpasset dagens behov.

Tabell 5.3 *Utvikling i kjøp, nybygg og salg av kommunale utleieboliger over perioden 2004-2007. Prosent.*

CASE-KOMMUNER								
Disponible boliger per 2007	100	100	100	100	100	100	100	Mangler tall fra denne kommunen
Andel kjøpte boliger	5,7	7,8		0,5	3,8	3,8	0,5*	
Andel nybygde boliger	3,4	5,1	3,0	0	1	3,7	0,8*	
Andel solgte boliger	3,8	4,8	0,4	0	2,6	1,5	0,2*	

* Tall over kjøp, nybygg og salg for denne kommunen er kun for 2007.

6 **Årsaker til lav nettotilvekst i kommunale utleieboliger**

Det er store forskjeller i behovsdekningen av kommunale utleieboliger i case-kommunene og for de ulike målgruppene. I samtlige case-kommuner er behovet for kommunale utleieboliger større enn kommunens tilbud. Den målgruppen som synes å ha klart dårligst tilbud i de fleste kommuner er personer med dobbeltdiagnoser innenfor rus/psykiatri problematikk. De har behov for tilrettelagte boliger med bo-oppfølging. Det kreves som ofte driftsmidler til slike boliger, og de kan heller ikke bosettes ”hvor som helst”, på grunn av at de har en atferd som ofte skremmer andre beboere. Det mest hensiktsmessige for gruppen synes å være såkalte ”småhus”, med bo-oppfølging. Andre målgruppesom mangler bolig i mange kommuner er unge utviklings/funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser. Også disse gruppene har behov for tilrettelagte boliger med oppfølging. Tilbudet til disse gruppene har i de fleste kommuner blitt bedre de siste årene som følge av den nasjonale satsingen, men i de fleste kommuner er det likevel ikke full dekning.

Også for andre målgrupper er tilbudet av kommunale utleieboliger mindre enn behovet, og mange kommuner melder om økt tilstrømning på grunn av et generelt vanskelig boligmarked.

I dette kapitlet har vi sett på hva som synes å være de viktigste årsaker til lav nettotilvekst i kommunale utleieboliger i case-kommunene. Vi vil nedenfor drøfte ulike årsakssammenhenger:

6.1 **Organisering**

Kommunene har naturlig nok ulik organisering av det boligsosiale arbeidet. Små kommuner har andre muligheter og utfordringer enn store kommuner, og organiseringen blir av den grunn ulik. Det som er interessant i denne sammenheng, er å se om organisering av arbeidet med kommunale utleieboliger synes å påvirke omfanget av kommunale utleieboliger.

Vårt inntrykk er at organiseringen av arbeidet har betydning for både omfanget og kvalitet i tildeling av kommunale utleieboliger. Følgende faktorer synes å være viktig for en god organisering av arbeidet med kommunale utleieboliger:

Tydlig ansvarsfesting

I alle kommunene vi har sett på, er ansvaret for forvaltningen av boligmassen ansvarsfestet, enten i en stiftelse/kommunalt foretak eller i en eiendomsenhet i kommunen. Når det gjelder tildeling/behovssiden, var ansvaret i noen kommuner spredt på ulike fagenheter og ingen enhet hadde et overordnet ansvar. Arbeidet med kommunale utleieboliger utgjorde kun en liten del av de ansattes arbeidshverdag, og de ansatte ga uttrykk for at de hadde lite personalressurser til arbeidet. Siden ansvaret var spredt og personalressursene begrenset, var det heller ingen som hadde et overordnet ansvar for langsiktig planlegging, og for å gi innspill både til driftsenheten og ”oppover” i systemet på målgruppenes behov. Det virket som det var lite ”trykk” i arbeidet i disse kommunene, sammenlignet med de andre kommunene.

Det er oftest de ulike fagavdelinger som har ansvar for "sine" brukere: Eldre, fysisk og psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser etc. Dette er alle målgrupper som har behov for omsorgsboliger, ofte med oppfølging, og de har også ofte en "diagnose" som utløser rettigheter til ulike typer helsetjenester. Vårt inntrykk er at i de aller fleste kommuner er arbeidet i fagenhetene relativt godt organisert og ivarettatt, også i de kommuner hvor ingen enhet har et overordnet ansvar for arbeidet med kommunale utleieboliger.

Samarbeidet mellom enhetene

Halvparten av case-kommunene har skilt ut forvaltningen av den kommunale boligmassen i en kommunal stiftelse/foretak, i de øvrige kommunene er driften lagt inn under eiendomsenheten i kommunen.

I de fleste kommuner er ansvarsområdene til eiendomsdrift og den sosialfaglige siden klart avgrenset. Eiendomsdrift har ansvar for ulike sider knyttet til boligmassen som kjøp, salg, nybygg, vedlikehold, kontraktsforhold og husleieinnkreving, mens de sosialfaglige enhetene har ansvaret for behovskartlegging, tildeling og oppfølging av beboerne som har behov for det. Samarbeid mellom disse to ansvarsområder er viktig av følgende grunner:

Planlegging

For å kunne planlegge på både kort og lang sikt, er drift avhengig av å få innspill på behovet for boliger. Å fremskaffe boliger tar tid, spesielt omsorgsboliger som skal bygges. Men også kjøp av bolig til et bestemt formål er tidkrevende. For at driftssiden skal kunne opparbeide en boligmasse som dekker de ulike målgruppers behov, må de få konkrete bestillinger på basis av behovet til målgruppene. Behovet kartlegges av de sosialfaglige enhetene, og det er derfor viktig at disse to ansvarsområdene har en god og løpende dialog. Flere av driftsenhetene i case-kommunene savner et slikt samarbeid, og mente mangel på innspill på langsiktige behov gjør det veldig vanskelig å planlegge.

Behovet for kommunal bolig endres over tid, både på grunn av målgruppers endrede behov, og endrede "krav" til boligen. For å ha en god tilpasning mellom de ulike målgruppers behov og den kommunale boligmassen, er det en forutsetning at disse to ansvarsområdene har et godt samarbeid. Flere kommuner oppgir at deler av bygningsmassen er dårlig utnyttet og ikke tilpasset dagens behov. De savner en detaljert behovskartlegging på kort og lang sikt, og en tilsvarende gjennomgang av boligmassens egenskaper, for å se det i forhold til behovet. For eksempel er det flere kommuner som har mange små trygdeboliger som verken er tilpasset behovet til dagens eldre eller andre målgrupper.

Vi må gjøre en vurdering av bygningsmassen og se den i forhold til behovet. Vi har mange små trygdeleiligheter som tidligere var til enker. I dag har de ikke det behovet og de stiller andre krav til boligen. Boligene leies ut til andre i dag, men det er vanskelig å få til gode bomiljø når det blir så sammensatt gruppe. Vi burde heller solgt dem og bygd nye boliger etter de nye målgruppens behov.

Tildeling av bolig og oppfølging av beboerne

Både driftsenhetene og de sosialfaglige enhetene har løpende kontakt med en del av beboerne. I de fleste kommuner er det den sosialfaglige enheten som har et oppfølgingsansvar i forhold til beboernes "boevne", mens driftsenheten har løpende kontakt med beboerne i forbindelse med husleieinnkreving og løpende vedlikehold av boligene. Oppfølging av en del beboere er svært viktig, både i forhold til å redusere vedlikeholdsbehovet, for å opprettholde et godt bomiljø, og ikke minst for å forhindre utkastelser. Flere kommuner har ansatt egne "ambulerende boteam", som har en løpende oppfølging av beboere med behov. Det er viktig at de to ansvarsområder viderefremmer sin kunnskap om så vel bomiljø som egenskaper ved beboerne, slik at tildeling av bolig blir best mulig for alle beboere.

I en av case-kommunene er tildelingsansvaret lagt til boligstiftelsen. De sosialfaglige enhetene i kommunen er ikke involvert i tildeling av boligene, bortsett fra for omsorgsboligene, som blir tildelt direkte fra fagenhetene, og boliger til flyktninger som videretildes av flyktningkontoret. Stiftelsen synes det er vanskelig å prioritere mellom de ulike søkerne fordi "alle trenger bolig". De ønsker likevel ikke å ha fagenhetene med i et tildelingsutvalg, fordi de mener det vil være for tidkrevende. Fagenhetene ønsker å sitte i et tildelingsutvalg for å være med i vurderingen av hvem av søkerne som har mest behov. De opplever at etter at de kommunale boligene ble overført til stiftelsen, har det skjedd en vridning i tildeling av boliger til mer ressurssterke søkere, og i disfavør av de mest vanskeligstilte. Dette ønsker de å ha mulighet for å påvirke gjennom deltakelse i et tildelingsutvalg. Det kan virke som om stiftelsen har fått svært stor myndighet i tildelingen og at de sosialfaglige enheten er satt på sidelinjen i denne sammenheng. Den kjennskap fagenhetene har om søkerne burde vært med i beslutningsgrunnlaget for tildeling av boliger.

I en annen av case-kommunene hadde saksbehandler ansatt i eiendomsenheten et stort ansvar for tildeling. Selv om dette var basert på et samarbeid med flere enheter, var det vedkommende saksbehandler andre informanter henviste til når det gjaldt kunnskap og oversikt på området. Vedkommende hadde ikke sosialfaglig bakgrunn og opplevde selv at retningslinjene for arbeidet var uklare, både i forhold til hvilke oppgaver som lå til stillingen og i forhold til hvilke kriterier som skulle legges til grunn ved tildeling.

Boligsosial handlingsplan

Det er ikke tvil om at det er svært viktig å ha en god, konkret og detaljert boligsosial handlingsplan, som belyser behovet til de ulike målgruppene. Uten en handlingsplan som beskriver behovet, er det svært vanskelig å få til en langsiktig planlegging, og også å formidle behovet for boliger til besluttende myndighet.

Tre av de åtte case-kommunene har ikke per i dag en gjeldende boligsosial handlingsplan. Det er også de tre kommunene som hadde den mest uoversiktlig organiseringen av arbeidet, og hvor ingen enhet hadde et overordnet ansvar for kommunale utleieboliger. Spesielt i to av disse kommunene var det mindre "trykk" på arbeidet, sammenlignet med de andre kommunene. De hadde også relativt sett få kommunale utleieboliger. I alle disse kommunene ble det gitt langt mindre innspill på behovet for kommunale utleieboliger til politisk ledelse og til driftsansvarlige, noe som igjen medførte lite press for å prioritere feltet.

Vi har ingen handlingsplan på feltet og det er store mangler i behovsoversikten siden det ikke har vært noen kartlegging siden 2000. Vi jobber helt ut i det "blå". Det er heller ingen politiske målsettinger på området og ingen konkrete planer om å bygge omsorgsboliger selv om behovet er stort og voksende i mange grupper. Leder pleie- og omsorgsenhet

6.2 Politiske målsettinger og prioriteringer

I fem av de åtte case-kommunene er behovene for bolig for de ulike målgruppene kartlagt og lagt frem for politisk behandling i form av boligsosial handlingsplan. I en av disse kommunene har dette fått høy politisk prioritet og det har også i stor grad blitt bevilget midler til både boliger og drift i henhold til behovet skissert i planen. I en annen av disse kommunene, var det vedtatt å bygge flere boliger, penger var budsjettet, men eiendomsenheten i kommunen har ikke klart å realisere de planlagte boligene. Årsakene til dette synes å være flere; manglende personalressurser, manglende prioriteringer av arbeidet internt i enheten, dårlig økonomioversikt i enheten og dårlig prosjektplanlegging.

I tre av disse kommunene har det vært politiske målsettinger om å bygge flere kommunale utleieboliger, men det har ikke vært gitt tilstrekkelige budsjettmidler for å realisere planene.

I tre av case-kommunene har det ikke vært utarbeidet boligsosiale handlingsplaner og heller ikke fremmet saker politisk innenfor feltet. Årsaken til dette synes å være en manglende ansvarsfesting av arbeidet, manglende ressurser, lav prioritering og lite trykk i arbeidet med kommunale utleieboliger.

I et flertall av kommunene synes politiske målsettinger om å bygge flere kommunale utleieboliger å være tilstede, men når det kommer til viljen til å bevilge midler for å realisere planene, så har den ikke vært tilstede i like stor grad.

I et mindretall av kommunene har de ikke hatt politiske målsettinger på feltet kommunale utleieboliger.

Flere av kommunene som har boligsosial handlingsplan har erfart at tidligere planer ikke er blitt fulgt opp av politisk ledelse. Det har særlig hatt sammenheng med at planene ikke har vært fulgt av tilstrekkelige midler, men det har også sammenheng med at planene ikke har vært tilstrekkelig konkrete.

Den forrige planen ble mest fulgt av fagre ord. Vi kan ikke si at det var så mye som ble gjennomført. Nå legger vi vekt på at satsingene må bakes inn i økonomiplanen, slik at det er en sammenheng.

Den tidligere handlingsplanen var ikke nok spisset, den var lite konkret. Derfor ble den ikke tatt helt til følge. Nå, med den siste planen er mye gjennomført.

6.3 Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomi spiller helt klart en viktig rolle i forhold til manglende behovsdekningen av kommunale utleieboliger. Kommunene har budsjetttrammer å forholde seg til, og et flertall av kommunene vi snakket med mente at økonomien satte begrensninger i forhold til å tilpasse tilbudet for kommunale boliger til behovet til de ulike målgruppene.

Det er to kostnadselementer i tilknytning kommunale utleieboliger som på ulik måte berører kommuneøkonomien: *Investeringskostnader* og *driftskostnader*. Alle case-kommuner oppgir at det er størst problemer knyttet til investering i boliger som krever driftsmidler, det vil si omsorgsboliger med bemanning i boligen eller i base tilknyttet boligen. Driftsmidler betyr nye stillingshjemler i kommunen knyttet til investeringer i slike boliger. Ofte kan de langsiktige driftskostnadene langt overstige investeringskostnadene for omsorgsboligene. Investeringsbeslutninger om nye omsorgsboliger har blitt stoppet opp eller utsatt på grunn av manglende bevilginger til driftsmidler.

Et annet kostnadselement som også går over kommunens driftsbudsjett er husleiestøtte til beboerne i de kommunale utleieboligene. Det er ikke alle leietakere i kommunale utleieboliger som tilfredsstillter kriteriene for å få statlig bostøtte. Noen kommuner har kommunal bostøtte, mens det i andre kommuner gis husleiesubsidie som en del av sosialstøtten.

Investeringene kan ikke ses på isolert, for vi begrenses også av driftssituasjonen, de totale rammene er for trange og vi møter en del av kostnadene igjen på driftsbudsjettet i form av drift til oppfølging i bolig eller husleiesubsidier. Rådmann

Når det gjelder investeringskostnadene til boliger, har kommunene ulike svar på i hvilken grad de er avhengig av kommuneøkonomien. Her går skillet til en viss grad ved om eiendomsdriften er organisert i en stiftelse/foretak, eller innenfor eiendomsenheten i kommunen. I halvparten av case-kommunene er ansvaret for boligmassen lagt til en stiftelse/kommunalt foretak, i den andre halvparten er ansvaret lagt under kommunens eiendomsenhet.

Investeringene er ikke avhengig av kommuneøkonomien

I to av kommunene hvor en stiftelse har ansvaret for boligmassen, sier både stiftelsen og den sosialfaglige enheten i kommunene at det ikke er noen problemer å investere i nye boliger, fordi boligene er selvfinansiert med lån, tilskudd og husleie (+ statlig bostøtte). Problemet er de boligene som krever drift.

Investering i kommunale utleieboliger medfører ingen merkostnader for kommunen, det er et nullsumspill. Men jeg er bekymret for om kommuneøkonomien tillater kjøp av tomt. Hvis vi må kjøpe dyre tomter, kan det ende med at husleia blir så høy at beboerne må ha supplerende sosialhjelp for å ha råd til å bo der.

Investeringene er ikke avhengig av kommuneøkonomien, for boligene er 100 finansiert av lån og tilskudd i Husbanken. Budsjettet for å bygge nytt er imidlertid vanskelig å få til å gå rundt. Siden det er så mange gamle og nedbetalte boliger i stiftelsen, finansierer husleien til disse boligene underskuddet i de nye boligene.

Investering er avhengig av kommuneøkonomien

I en av kommunene med stiftelse, oppgir de at investeringer i kommunale utleieboliger er avhengige av kommunale fondsmidler for å få budsjettene til å gå i balanse. Dersom budsjettene ikke går i balanse, er fagenheten som har bestilt boligene ansvarlig for å finansiere underdekningen.

I den fjerde kommunen med stiftelse og i de øvrige kommunene hvor ansvaret for boligmassen er lagt til eiendomsenheten, oppgis det at investeringene er avhengig av kommuneøkonomien. Nedenforstående sitat belyser problematikken.

Vi kommer ikke til å øke tilbudet av kommunale utleieboliger de kommende årene, kommuneøkonomien tillater ikke det. De kommunale investeringene er satt opp mot hverandre, og det er lettere å utsette bygging av kommunale utleieboliger fremfor skole. Kommunale utleieboliger er ikke vinneren i budsjettene.

Trang kommuneøkonomi har ført til at midler som har vært satt av til kommunale utleieboliger, stadig har blitt redusert, enten av politikerne eller av rådmannen. Kutt i budsjettene over lang tid har ført til at vi har kommet bakpå.

Bygging av flere boliger til utviklingshemmede er vedtatt av bystyret, men målet ble redusert til under 1/4 på veien. Det mangler også penger til drift. Valgflesk!

Grunnet kommunens svake økonomi, ble de kommunale rammene for bygging av boliger til utviklingshemmede kraftig redusert i budsjettet for 2004, Opptrappingen til dette formålet i budsjettet og økonomiplanene for 2005-2008 og 2006-2009 vil gi en bedring, men uten statlig drahjelp vil dette neppe være stort nok til å redusere boligbehovet for denne målgruppen.

En representant for eiendomsenheten i en kommune der kommunale boliger er lavt prioritert sier følgende:

Kan ikke tenke meg at det blir noe nettotilvekst. Bestillingen er at vi skal gå gjennom all bygningsmassen for å se om det er noe vi kan selge for å frigjøre midler. Vi må eventuelt kjempe for å få bruke noen av disse midlene til å kjøpe nytt.

6.4 Statlige låne- og tilskuddsordninger

Det er ikke tvil om at Statens tilskuddsordninger påvirker nytilveksten av kommunale utleieboliger. I flere år har det vært gode tilskuddsordninger for bygging av omsorgsboliger for personer med spesielle behov⁴. Mange kommuner oppgir at økningen de siste årene i nye kommunale utleieboliger har vært nettopp for omsorgsboliger. Økte tilskudd gir sterkere insentiver for å bygge boliger som omfattes av tilskuddene.

Der Staten gir tilskudd hopper vi på. Tilskuddene til omsorgsboliger har vært gode en stund, da bygget kommunen slike boliger. Boligstiftelse

Nå er psykiatrimidlene over og det er bekymringsfullt. Vi vet at det er fortsatt 30 stykker som trenger et tilbud og det kommer flere til.

⁴ Handlingsplan for eldreomsorg og Opptrappingsplan for psykisk helse

For gruppen psykisk helse, var det mange som bodde på institusjon, Vi kommer i mål innen utgangen av 2008 for den gruppen som var på institusjon tidligere, takket være midler fra Opptrappingsplan for psykisk helse, men det kommer stadig nye til som vi ikke har bolig for. Det er lite gjennomtrekk i disse boligene.

Vi har nettopp hatt to reformer for henholdsvis utviklingshemmede og psykiatrireformen. For midlene som fulgte med disse to reformene har vi sakte men sikkert opprettet botilbud for disse målgruppene. Det har ikke stått på politikerne for de viste at vi fikk penger fra staten. Denne statlige satsingen har vært svært viktig for å få frem et godt botilbud til målgruppene, vi har fått det vi ønsket for dem, det politiske nivå i kommunen har sagt ja til det vil har foreslått. Sjef omsorgsboliger

De kommunale boligtilskuddene er ikke store nok nå. Finansieringen av mange prosjekt er for dårlig, og dersom prosjektene ikke går i balanse med tilskudd, husleie og kommunale lån, må vi (fagenhet og bestiller av boligene) dekke underdekningen. Enheten blir da redd for å bygge flere boliger fordi vi må betale underdekningen over våre løpende budsjetter.

Vi er helt avhengig av tilskudd og kommunale investeringsmidler for å få et prosjekt til å gå rundt med husleie.

Reduksjon av tilskuddet fra 30 til 20 pst har ført til en bremsset utvikling i nye kommunale utleieboliger.

En vridning fra boligtilskudd til bostøtte gjør det uinteressant å bygge nye boliger for kommunalt utleie.

I 2005 ble det gjennomført en omlegging av subsidieringsmodellen innenfor boligtilskuddet (ref). Boligtilskuddet ble redusert fra 30 til 20 prosent av anskaffelseskostnaden og bostøttens dekningsgrad økte fra 70 til 80 prosent. Hensikten med omleggingen var blant annet å redusere kostnadene ved fremskaffelse av utleieboliger og gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov.

NIBR⁵ har foretatt en evaluering av denne omleggingen. De konkluderer med at kommunene i liten grad ser investeringsstøtten (tilskuddet) og konsumentstøtten (bostøtte) i sammenheng. Det er ulike sektorer i kommunen som har ansvaret for investering og drift. En reduksjon i investeringstilskuddet oppleves av kommunene som en direkte reduksjon i kommunens lønnsomhet knyttet til anskaffelse av nye utleieboliger. Dette bekreftes i våre funn. Rapporten viser videre til at etter omleggingen har det vært en reduksjon i bygging og kjøp av kommunale utleieboliger fra et nivå på årlig 800 boliger til et nivå i overkant av 500 boliger. Nedgangen i tilskuddsandelen oppleves av flere kommuner som et negativt signal om å skaffe flere utleieboliger.

Tanken bak omleggingen var at redusert tilskuddsandel skulle kompenseres ved økt statlig bostøtte. Økt statlig bostøtte gir isolert sett bedre økonomi i kommunen, men det gir ingen garanti for at bedringen i økonomien nødvendigvis fører til investeringer i nye kommunale utleieboliger. Det kan fort gå til andre formål, når kommunene skal spare penger. Boligtilskudd er derfor et langt mer treffsikkert virkemiddel, dersom målet er å øke tilveksten av kommunale utleieboliger.

⁵ NIBR-Rapport 2007:7 Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen

Flere av kommunene opplever at tilskuddet de får til bostøtte er for lavt i forhold til hva som er markedshusleia i området. De mener at Husbanken må vurdere dette i tråd med de lokale forholdene. Enkelte av kommunene er opptatt av at de burde vært tildelt midler gjennom storbysatsingen.

Vi har samme utfordringer som nabokommunen vår, det er egentlig samme boligmarkedet, men de får statlige midler fra storbysatsingen. Vi bor i et vekstområde, husleieprisene er like høye som i nabobyen, men satsene vi får bostøtte til er mye lavere. Dette har vi tatt opp med Husbanken.

6.5 Økte kostnader

Økte byggekostnader, rentekostnader og sterkt stigende boligpriser og tomtepriser de siste årene, har ført til at kommunene har fått færre boliger enn tidligere for samme bevilgede sum. Dette har trolig ført til at det er kjøpt og bygget færre kommunale utleieboliger de siste årene.

6.6 Målgruppen øker

Flere kommuner melder om at målgruppene for kommunale utleieboliger øker. Sterkt økte priser på leiebolig, har ført til at personer som tidligere klarte å skaffe seg bolig på egen hånd, det siste året har hatt behov for hjelp av kommunen. Når det er barn inne i bildet, får familiene oftest førsteprioritet. Resultatet blir at de mer vanskeligstilte boligsøkerne blir lavere prioritert og kommer lenger nede på ventelistene.

Det kan se ut for at det stramme boligmarkedet som de fleste kommuner opplever i dag, presser frem et enda større behov for kommunale utleieboliger. Dette er et behov som er konjunkturavhengig, og som fort kan endre seg når forhold på boligmarkedet endres. Det er ikke et stabilt behov, og derfor blir det vanskelig for kommunene å planlegge i forhold til det. Så lenge det ikke er tatt høyde for dette behovet, kan resultatet bli, som flere kommuner sier, at boligsituasjonen for de mest vanskeligstilte blir enda vanskeligere. Media er mer interessert i å skrive om barnefamilier som er uten bolig, enn om rusmisbrukere som har uverdige boforhold. En kommune sa følgende om denne problematikken:

Boligproblemer har fått større fokus i kommunen de siste årene pga av at mediene har skrevet om barnefamilier som ikke har noe sted å bo. Boligproblemene for de andre gruppene har ikke vært så lett å få synliggjort tidligere. Jeg føler at jeg må kjempe for å synliggjøre også rusmisbrukere, det er ingen som taler deres sak.

Økte boligpriser har også ført et større behov for kommunale utleieboliger, ved at de som tidligere kunne hatt mulighet for å kjøpe bolig ved hjelp av startlån og boligtilskudd, ikke lenger klarer det.

En annen, og positiv årsak til at det er mindre gjennomstrømming i boligmassen, er at flere som tidligere hadde problemer med å beholde boligen, nå klarer de det fordi de får bo-oppfølging. Det har vært satset stort både nasjonalt og kommunalt på prosjekt bostedsløse, og mange kommune har etablert bo-oppfølgingstjeneste for å følge opp beboere som har problemer med å tilpasse seg bo-omgivelsene. Dette har ført til færre utkastelser, noe som selvsagt er svært positivt, men som medfører lavere gjennomstrømming i boligene.

6.7 Rehabilitering contra nytilgang

Alle case-kommuner melder om etterslep i vedlikeholdet av de kommunale utleieboligene. I noen kommuner er dette mer kritisk enn i andre. En av kommunene melder for eksempel om at relativt store deler av bygningsmassen er dårlig vedlikeholdt, og at per i dag står nærmere 15 prosent av boligmassen tom på grunn av behov for totalrehabilitering.

Det virker likevel ikke som om det har vært en storstilt satsing på rehabilitering som har gått på bekostning av nytilvekst de siste årene. I flere av case-kommunene har enkelte boenheter vært slått sammen til større enheter, men dette har ikke hatt et stort omfang.

6.8 Oppsummering årsaker

Vi har i dette kapitlet sett på ulike årsaker som kan bidra til å forklare hvorfor tilbudet av kommunale utleieboliger har hatt en svak nettotilvekst de siste årene. Årsakene er av både organisatorisk, økonomisk og til en viss grad av juridisk karakter. Det er et komplekst område og derfor er det heller ingen enkeltårsak som kan forklare svak vekst i kommunal utleieboliger i kommunene. Det er å vanskelig å rangere årsakene etter viktighet. Vi har likevel under forsøkt å gruppere årsakene og si noe om hvor hovedutfordringene synes å ligge. Det er imidlertid viktig å være klar over at det vil være ulike årsaker i ulike kommuner. I de kommuner som har en sterk politisk forankring av arbeide med kommunale utleieboliger og en god organisering, vil økonomiske virkemidler og kommunens økonomi ha stor betydning. I kommuner som ikke har en god politisk forankring av arbeidet, vil sannsynligvis verken kommuneøkonomien eller andre virkemidler være nok for å øke tilbudet av boliger. Rangeringen vår under viser hvilke faktorer som *først* må være på plass for å lykkes med å øke tilbudet av kommunale utleieboliger.

Politisk prioritering

Den aller viktigste enkeltårsaken til et lav omfang av kommunale utleieboliger i *enkelte* kommuner synes å være manglende politisk prioritering og forankring av arbeidet. Dersom dette ikke er tilstede, er det vanskelig å se for seg hvordan kommunene skal lykkes med arbeidet. I noen av kommunene synes det som om hele det boligsosiale arbeidsområde generelt er lavt prioritert, i form av en uklar organisering av arbeidet, lite personalressurser og fravær av dialog mellom ansvarsområdet og politisk ledelse. I andre kommuner er problemet heller at politiske prioriteringer ikke følges av bevilgede midler. De neste årsakene på listen vår er også delvis et resultat av politiske prioriteringer.

Organisering av arbeidet

Vi har sett stor forskjell i case-kommunene på hvordan arbeidet med kommunale utleieboliger er organisert, og vi ser også at organisering har betydning for både omfang av boliger og kvalitet i arbeidet. Stikkord her er ansvarsfesting, samarbeid og boligsosial handlingsplan.

Kommuneøkonomi – tilskuddsordninger - kostnader

Vi ser at i de kommunene som har en god politisk forankring og prioritering av arbeidet og som er organisert på en hensiktsmessig måte, er økonomi en helt sentral forklaring på manglende tilbud av kommunale utleieboliger. Kommunene må prioritere mellom en rekke oppgaver med ulik grad av forpliktelser, og manglende økonomisk dekning er helt klart en viktig årsak til at tilbudet av kommunale utleieboliger ikke dekker befolkningens behov. Her kommer også statens tilskudd inn, og økte kostnader knyttet til boliger.

Økt målgruppe

Den siste tiden har økende press på boligmarkedet ført til at personer som tidligere skaffet seg bolig selv, nå har behov for bistand fra kommune for å finne seg bolig. Dette har ført til at køene øker og i noen kommuner at de mest vanskeligstilte kommer får enda dårligere kommunalt tilbud fordi andre grupper prioriteres foran dem. Dette er et problem som klart er konjunkturavhengig og gjenspeiler sannsynligvis ikke en permanent økning av målgruppen.

7 Forslag til tiltak for å øke nettotilveksten av kommunale utleieboliger

Staten og kommunene har ulike roller i det boligsosiale arbeidet. Det er kommunene som har hovedansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet, mens staten skal legge til rette for at kommunene skal ha de beste mulighetene for å ivareta dette ansvaret.

Gjennom case-studien i de åtte kommunene har vi sett på hvordan arbeidet med kommunale utleieboliger er organisert, hvordan tilbudet er tilpasset behovet og hva som synes å være årsak til at det i de fleste kommuner er mange som ikke får bolig på tross av behov. På bakgrunn av dette, har vi sett på hvordan både staten og kommunene kan bidra til å øke tilveksten av kommunale utleieboliger. Tiltakene er både av økonomisk, organisatorisk og juridisk karakter. Vi har imidlertid ikke kostnadsberegnet tiltakene, heller ikke vurdert eventuelle juridiske aspekt ved dem.

7.1 Hva kan Staten gjøre?

7.1.1 Økt nasjonalt fokus

Det er svært viktig å få til et sterkt nasjonalt fokus på behovet for bedre tilbud til økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er "hard konkurranse" på de kommunale budsjettene, og det er ikke alltid like lett for de som har ansvar for det boligsosiale arbeidet i kommunene å få politisk gjennomslag for en prioritering av sitt felt. Det er videre hevet over enhver tvil at nasjonale satsinger fører til økt lokalt fokus og bidrar sterkt til å øke og bedre boligtilbudet til de målgrupper som omfattes av satsingsområdene.

Nasjonale satsingsfelt

Det er gjennomført flere nasjonale satsinger som har bidratt til at det er bygget mange omsorgsboliger: *Handlingsplan for eldreomsorg (2000-2003)* og *Opptappingsplan for psykisk helse*⁶ har begge bidratt sterkt til at boligtilbudet til målgruppene har blitt bedre. Målet om 3.400 nye boliger til personer med psykiske lidelser er forventet nådd i løpet av 2008/09. I løpet av 2007 var nærmere 20.000 omsorgsboliger ferdigstilt. Uten disse satsingene ville ikke kommunene oppnådd det samme resultat. Begge satsingsområdene er nå faset ut, men i mange av kommunene er det fremdeles et udekket og økende behov for boliger til målgruppene. Et notat utarbeidet av Byggforsk⁷ konkluderer med at det er behov for langt flere boliger til personer med psykiske lidelser enn de 3.400 som omfattes av opptappingsplanen.

[6 St.prp. nr 63 \(1997-1998\) Om opptappingsplan for psykisk helse 1999- 2006. Endringer i statsbudsjettet for 1998](#)

⁷ Byggforsk: *Beregning av behov for tilrettelagte boliger for mennesker med psykiske lidelser 2005-5008*

Husbank satsing

Et annet godt eksempel på hvordan nasjonalt fokus oppnår ønsket effekt, er de nasjonale strategiene mot bostedsløshet⁸. Husbanken har hatt det nasjonale ansvaret for tilrettelegging og koordinering av strategiene, mens kommunene har vært den sentrale operative aktøren i arbeidet. Evaluering⁹ av det første prosjektet konkluderer med at prosjektet har vært vellykket i forhold til de sentrale målsettinger for prosjektet. Kanskje ett av de viktigste resultater fra prosjektet er at det har skapt aksept for at bostedsløse med dobbeltdiagnose rus/psykiatri har rett til bolig og tjenester. Prosjektene har bidratt til oppbygging av kompetanse om målgruppe.

Begge prosjektene har vært et svært viktig løft for det boligsosiale arbeidet med målgruppene. Målgruppens behov er utrykkelig satt på dagsorden, noe som har gjort det lettere å få til lokale satsinger. Prosjektene har finansiert både prosjektlederstillinger lokalt, deler av driftskostnadene knyttet til boligene, og i tillegg har Husbankens øvrige boligsosiale virkemidler har vært benyttet.

Tettere oppfølging av kommunene

Husbanken har en svært viktig rolle som pådriver, tilrettelegger og veileder i det boligsosiale arbeidet overfor kommunene. I en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen¹⁰, oppgir 76 prosent av kommunene at de får lite eller ingen veiledning fra Husbanken om kommunale boliger, mens ”kun” 39 prosent oppgir at de får lite eller ingen veiledning av Husbanken om generelt boligsosialt arbeid. Det er langt færre kommuner som oppgir at de får lite/ingen veiledning i boligsosialt arbeid enn i arbeidet med kommunale boliger. Dette er sannsynligvis et resultat av prosjektene rettet mot bostedsløse som mange kommuner har deltatt i.

Det at en del kommuner oppgir at de får lite eller ingen veiledning fra Husbanken, betyr ikke at de ikke er tilbudt veiledning. Husbanken gjennomførte i 2007 over 1.000 møter, seminarer, samlinger etc, hvor i overkant av 25.000 personer deltok¹¹. Det er frivillig for kommunene å delta på Husbankens arrangement knyttet til de ulike satsingsområder, og det er også frivillig for kommunene å benytte de ulike støtteordningene Husbanken har utarbeidet.

Ofte er det en tendens til at de ”flinkeste i klassen” etterspør bistand i større grad enn de som har større behov for det. Vi har ikke foretatt noen systematisk undersøkelsen av hvilke kommuner som har deltatt på Husbankens ulike arrangement i tilknytning til boligsosialt arbeid, eller søkt tilskuddsmidler for å utvikle egne prosjekter innenfor satsingsområdet. Flere av case-kommunene som har en god organisering og et godt fokus på arbeidsfeltet sier de er veldig fornøyde med den bistand de har fått fra Husbanken i å bygge opp kompetanse på feltet.

⁸ Husbanken.no: *Prosjekt bostedsløse 2001-2004 og På vei til egen bolig 2004-2007*

⁹ Norsk byggforskningstutt: Skiftserie 7 2005. *Prosjekt bostedsløse: Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*

¹⁰ Dokument nr. 3:8 (2007-2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligst stilte på boligmarkedet*

¹¹ Husbanken: *Kvartalsrapport 4. kvartal 2007*

Jeg synes Husbanken har hatt en fantastisk utvikling den siste tiden med fokus på boliger til vanskeligstilte og oppfølging av vanskeligstilte i boligen. Det er et paradeeksempel på hvordan man har klart å få oppmerksomhet mot dette feltet. De er svært løsningsorienterte. Vi har etablert et godt forhold til Husbanken og får til ting.
Sosialsjef

Husbanken har en viktig rolle i forhold til å lage arenaer for erfaringsutveksling. Det er svært viktig, ellers kan vi lett stagnere. Helse- og omsorg

Husbanken har en høy aktivitet rettet mot kommunenes, og alle kommuner er invitert til å delta på de ulike arrangementer. Husbanken har imidlertid ingen instruksjonsrett overfor kommunene og kan selvsagt ikke tvinge noen til å delta mot sin vilje. Vi kjenner ikke til hvor aktivt og til hvilket nivå i kommunene Husbankens regionkontor henvender seg til de når de informerer om tilbud og muligheter. Husbanken kan imidlertid være aktive på ”tilbudssiden”, og gå i dialog med både politisk og administrativ ledelse i kommunene. For å få til en høyere prioritering av det boligsosiale arbeidet, spesielt i de kommunene som sliter, må de som har ansvar i kommunen komme mer på banen og foreta prioriteringer. Husbanken arrangerer et stort antall seminarer og kurs som kommunene får tilbud om å delta på. Da er det opp til kommunene å melde seg på. Det er også mulig å foreslå for enkelte kommuner som ”sliter” at Husbanken kan komme til kommunen og presentere ”gode ideer og erfaringer” fra feltet.

7.1.2 Rapportering og resultatoppfølging

Kommunene rapporterer en lang rekke variable knyttet til boligsosialt arbeid inn til KOSTRA. Vår kontakt med case-kommunene viser at det var mye feil i tallene som rapporteres inn, i tillegg opererer også kommunene med ulike definisjoner av samme variable (for eksempel ventelister).

Det rapporteres i dag på svært mange variable som sannsynligvis ikke blir brukt til noe, og derfor har svært lav nytteverdi. Istedenfor å ha så mange variable kunne man valgt ut langt færre, men strategiske variable som sier noe om den reelle status, utfordringer og måloppnåelse i kommunenes boligsosiale arbeid.

Det virket som om case-kommunene ikke hadde noe ”forhold” til KOSTRA-rapporteringene. Det er tall de rapporterer inn, som de ikke får noen tilbakemelding på, og som derfor heller ikke får noen konsekvenser for det boligsosiale arbeidet som gjøres i kommunene.

7.1.3 Økte investeringstilskudd

Ulike tilskudd fra Husbanken er viktige virkemidler i kommunenes arbeid med kommunale utleieboliger. I dag kan kommunene få i snitt 20 prosent av investeringskostnadene til kommunal utleiebolig som tilskudd. Husbanken kan tildele særskilte prosjekter mer enn 20 prosent, men det innebærer at andre prosjekt får dekket en lavere andel av investeringskostnadene.

Kommunene kan også søke om kompetansetilskudd, som er et tilskudd som skal bidra til kunnskapsutvikling innenfor følgende områder: Boligsosialt arbeid, boligkvaliteter, boligmarkedet, offentlig boligpolitikk, osv.

Økt boligtilskuddsandel

Reduksjonen av tilskuddet fra 30 til 20 prosent, synes å ha resultert i en reduksjon i bygging/kjøp av kommunale utleieboliger, stikk i strid med intensjonen. Boligtilskudd er et langt mer treffsikkert virkemiddel for å øke tilveksten av kommunale utleieboliger enn bostøtte. Dersom man ønsker å stimulere til nytilvekst av kommunale boliger, er en økning av boligtilskuddet et positivt signal og et viktig virkemiddel for å bidra til at målet om flere kommunale utleieboliger nås.

Rehabiliteringstilskudd/rentekompensasjon

Vedlikehold av kommunale utleieboliger har vært og er fremdeles et forsømt område i mange av kommunene. Enkelte kommuner har boliger som er så forfalt at det vil være dyrere å rehabilitere dem enn å bygge nytt. En del boliger står også tomme på grunn av manglende vedlikehold, mens andre igjen leies ut selv om standarden ikke tilfredsstillers dagens krav. De fleste kommuner mener de har blitt bedre til å budsjettere for vedlikehold av boliger, men det er fremdeles et stykke igjen før alle boligene er oppjustert til dagen standardkrav. For å forhindre at den kommunale boligmassen forringes, og for å bidra til en heving av kvaliteten på boligene, kan man innføre et rehabiliteringstilskudd/rentekompensasjon¹². Det vil gi kommunene sterke insentiver til å prioritere rehabilitering, og det vil på sikt føre til flere og bedre kommunale utleieboliger. Man kan argumentere for at et slikt tilskudd kan gi kommunene insentiver til *ikke* å foreta nødvendig vedlikehold, men heller vente på rehabilitering for å få økt tilskudd. Vi tror ikke det vil være tilfelle, fordi kommunene fremdeles vil bære hovedparten av rehabiliteringskostnadene, selv om de får tilskudd. Videre kan man ha en slik støtteordning i en begrenset tidsperiode.

Etterslepet på vedlikehold blir stadig større, etter hvert er det ikke lenger driftskostnader men investeringskostnader.

7.1.4 Bostøtteordning som omfatter flere

Flere undersøkelser har vist at mange vanskeligstilte på boligmarkedet faller utenfor den statlige bostøtteordningen¹³. Dette medfører at kommunene får økte driftskostnader. Manglende bostøtte er svært uheldig for de det gjelder, og kan i verste fall føre til at de ikke får bistand fra kommunene. Dagens statlige bostøtteordning oppleves som rigid av kommunene, og selv det er foretatt forenklinger av regelverket de siste årene, er det fremdeles behov for endringer som sikrer at de som har behov for bostøtte ikke faller utenfor ordningen.

7.1.5 Økt fleksibilitet

Kommunene etterlyser større fleksibilitet i Husbankens krav til boligen for å motta tilskudd. Fleksibiliteten går både på standardkrav til boligene som omfattes av tilskuddene, på hva tilskuddene omfatter og varigheten av kompetansetilskuddene.

¹² Det ytes i dag rentekompensasjon knyttet til bygging og rehabilitering av skole- og kirkebygg.

¹³ NIBR 2007, Riksrevisjonen 2008, Trondheim kommune 2008.

Mindre rigide krav til boligene

For å få tilskudd utover 20 prosent til bygging av ulike omsorgsboliger, må byggene tilfredsstillende krav om livsløpsstandard. Ikke alle målgruppene for omsorgsboliger har imidlertid behov for livsløpsstandard, noe som medfører at boligene til dem blir uforholdsmessig mye dyrere enn de hadde trengt å bli. Det som er viktig er at kommunene bygger omsorgsboliger som er tilpasset de ulike målgruppens behov, og ikke at alle boligene har fordyrende standard. Man bør derfor vurdere om behovet til de ulike målgruppene skal være det som avgjør om man får et utvidet tilskudd, og ikke om man tilfredsstiller kravet om livsløpsstandard. Selvsagt er det viktig å tenke langsiktig når man investerer i omsorgsboliger, og selv om den første beboer i en bolig ikke har behov for livsstandard, kan det tenkes at neste beboer vil ha det. Man bør derfor se helheten i boligmassen og behovet, og ha en fordeling av ulike boliger som gjenspeiler målgruppens behov. En kommune sa følgende om denne problemstillingen:

Standardkravene i Husbanken er for rigide, alle omsorgsboligene må ha livsløpsstandard. For 80-90 prosent av målgruppen innenfor psykisk helse er det ikke behov for å tilpasse boligen til rullestolbruk. Med slike krav blir det mye dyrere å bygge enn det behovet tilsier. Noen av målgruppen innenfor psykisk helse klarer ikke å bo i leiligheter med flere rom. De mister oversikten og "flipper" ut. Andre målgrupper trenger større rom enn standardkravene, pga adferdsproblemer. De ulike målgruppene har ulike behov, og ikke alle passer inn i Husbankens standardkrav. Helse- og omsorgsenhet

Fellesareal til omsorgsboligene

En del av målgruppene til kommunale utleieboliger har behov for fellesareal eller personalbaser i tilknytning til omsorgsboligen. I dag er det en del uklarheter blant kommunene på om de får tilskudd for bygging av slike areal. Noen kommuner tolker reglene slik at boligtilskuddet omfatter kun arealet til den enkelte beboers boenhet.. Slike fellesareal er en ekstra kostnad i bygging av boliger til denne målgruppen, de er imidlertid også en forutsetning for en god bosetting av målgruppene og de burde derfor vært omfattet av tilskuddene.

Lengre varighet på kompetansetilskuddet

Kompetansetilskuddet gis til ulike utviklingsprosjekter innenfor kommunenes boligsosiale arbeid. Ved hjelp av tilskuddet får kommunene mulighet for å prøve ut ulike tiltak. En tilbakemelding fra kommunene er at det er viktig å ha mulighet for noe lengre varighet på tilskuddene enn dagens. Dette fordi det tar tid å teste ut om et tiltak fungerer etter intensjonen. Dersom prosjektperioden tar slutt før kommunene har fått vurdert om tiltaket er så vellykkede at det skal videreføres i linjen, er det vanskelig å få det implementert i de kommunale budsjetter. Det kan føre til at prosjekter som er gode ikke blir videreført i linjen. I stedet for å søke på nye prosjekter, bør man ha mulighet for å få forlenget eksisterende prosjektperiode, dersom det er behov for det i forhold til evaluering av prosjektenes hensiktsmessighet. Dette er noe annet enn å subsidiere kommunal drift, fordi alternativet i slike tilfeller sannsynligvis vil være at det ikke blir videreført i linjen og i ordinær drift.

For mange tilskuddsmidler gis bort på kort varsel med krav om at kommunene må finne på noe bra og nytt i full fart. Vi ønsker å drive med det vi har utviklet og bygget opp og ser fungerer. Det bør kunne gis midler for å ytterlig forbedre et område, ikke bare finne på noe nytt hele tiden. Av og til må vi ha litt erfaring med et prosjekt før vi kan ta stilling til om det er meningsfullt å forsette eller ikke. Saksbehandler

7.1.6 Refusjon av merverdiavgift

Kommunene gis refusjon for merverdiavgift ved investeringer, så fremt disse ikke er i direkte konkurranse med private aktører¹⁴. Det betyr at kommunene gis merverdirefusjon ved investeringer til en del av den kommunale boligmassen. Hvilke boliger kommunene får refusjon for, avhenger av hvordan konkurranseflatene med private aktører for de ulike boligene er definert. En generell regel synes å være at omsorgsboliger med tilrettelegging for klart definerte målgrupper, gir rett til refusjon fordi disse er å anse som et kommunalt ansvar, og således ikke i konkurranse med private aktører. Ordinære utleieboliger antas å operere i konkurranse med markedet, og har således ikke rett til refusjon.

Det er imidlertid en ”flytende” grenser på hva som kan komme inn under definisjonen tilrettelagt bolig og dermed få refusjon av merverdi. For eksempel er det en del av beboerne i kommunale utleieboliger som ikke bor i omsorgsboliger, men som likevel har behov for oppfølging i bosituasjonen, spesielt personer med rus/psykiatri-problematikk. Årsaken til at man i dag har kommunale utleieboliger, er fordi vanskeligstilte på boligmarkedet ikke klarer å skaffe seg bolig på det private markedet. Man kan derfor argumentere med at per definisjon er kommunale utleieboliger ikke i konkurranse med det private utleiemarkedet.

En tilgrenset problemstilling her er de tilfeller hvor private aktører bygger omsorgsboliger for ulike målgrupper. Skal de ha rett til refusjon av merverdiavgiften? I mange tilfeller har ikke kommunen kapasitet til å bygge boliger til de som står på venteliste, i andre kommuner prioriteres det ikke å bygge slike boliger. Det er derfor viktig at private kan stimuleres til å bygge en del av boligene, for å bidra til at flere får bolig som de har behov for, og i mange tilfeller lovmessig rett på. Om det er kommunen eller private som bygger slike boliger, burde ikke være avgjørende for refusjon av merverdiavgift, så lenge målet er det samme: At de som har behov for omsorgsbolig får dette dekket.

Det er helt klart uklare grenseflater her, og det er derfor tenkelig at kommunene sitter med ulik kunnskap om hvilke muligheter og rettigheter de har i forhold til refusjon av merverdiavgift. I tillegg skal en ikke se bort fra at det skjønn som tydeligvis ligger i tolkning av konkurranseflatene, kan medføre at det er ulik fylkesvis praksis hos ansvarlige skattemyndigheter. Merverdiavgift utgjør en stor andel av investeringskostnadene. Reduserte investeringskostnader som følge av momsrefusjon, betyr lavere investeringstilskudd fra Husbanken, noe som igjen betyr flere boliger for dagens tilskuddspott. Det er derfor viktig å klargjøre disse rettighetene med ansvarlige myndighet, og videre formidle dette til kommunene.

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/pages/1976004/PDFS/STP200620070067000DDDPDFS.pdf>

7.1.7 Legge til rette for samarbeid mellom kommuner og private byggeaktører

Det er fremdeles et udekket behov for omsorgsboliger til flere av målgruppene i mange kommuner. Mange kommuner prioriterer ikke, av ulike grunner, bygging av boliger til disse gruppene. Det bør derfor legges til rette for at private aktører kan bygge slike boliger i samarbeid med kommunen. De bør da få tilsvarende tilskuddsordninger som kommunene får ved bygging av omsorgsboliger. Det viktigste er ikke hvem som bygger boligene, men at de ulike målgruppene får dekket sitt boligbehov. Uten tilskuddsordninger fra Husbanken vil sannsynligvis husleien være så høy at mange av målgruppene ikke vil ha økonomi til å bo der.

7.1.8 ”Billighus”

Flere av kommunene opplever et stadig strammere boligmarked, med rekordhøye priser på både leie og kjøp av bolig. Dette har ført til at grupper som tidligere klare å skaffe seg bolig på egen hånd, i den siste tiden har søkt om bistand fra kommunen. De med dårligst økonomi har fått problemer med å få innpass på boligmarkedet. Dette er et problem som vanskelig lar seg løse kun gjennom økt tilgang på kommunale utleieboliger.

De norske byggforskriftene stiller strenge standardkrav til den tekniske utformingen av boligen. Kravene er like, uavhengig av hvor i landet boligen bygges, og derav også uavhengig av klima. Det er ikke tvil om at det er behov for flere og billigere boliger i mange kommuner. Det er selvsagt viktig å ha byggeforskrifter som sikrer gode og sikre boliger, men man bør vurdere om det er noen av kravene, som ikke har med sikkerhet å gjøre, som kan lempes på for å få bygget billigere boliger. Det bør vurderes om det kan settes i gang et forsøksprosjekt med ”billigboliger”, hvor man lemper på noen av kravene. I Danmark (Ålborg) har de bygget 30.000 billige boliger. Vi kjenner ikke til dette prosjektet i detalj, men det kan være interessant å få mer informasjon om det.

Husbanken har tidligere hatt arkitektkampanjer for bygging av ”billighus”. Vi kjenner ikke til om noen av kampanjene har resultert i bygging av billige boliger. Det kan være interessant å vurdere å gjennomføre slike kampanjer i dag.

7.1.9 Lovfestet rett til bolig for enkelte målgrupper

Helsetjeneste- og Sosialtjenesteloven regulerer kommunens forpliktelser i forhold til å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene har ingen generell plikt til å skaffe vanskeligstilte på boligmarkedet permanent bolig, hovedregelen er at den enkelte selv må ta ansvar for egne boforhold, men at de som ikke klarer det har rett til bistand fra kommunen. Personer som har en rett til helsetjenester, har en sterkere rettighet for tilrettelagt bolig, enn de som ikke har rett til helsetjenester. For eksempel funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser og eldre med redusert helse. Vår gjennomgang har vist at det, på tross av nasjonale satsinger rettet mot nettopp disse målgruppene, er det fremdeles mange som ikke får bistand fra kommunen til å skaffe seg bolig. I flere av kommunene er det heller ingen konkrete planer om å fremskaffe boliger til disse gruppene, selv om de kjenner til at behovet er tilstede og i mange tilfeller voksende. Man kan derfor stille seg spørsmål ved om disse gruppene har sterke nok rettigheter i forhold til å bo trygt og godt.

Grunnlovfesting av retten til bolig har vært oppe til diskusjon i Norge, og i januar 2004 avviste Stortinget et forslag om å lovfeste retten til bolig. De mente at retten til bolig er tilstrekkelig forankret og ønsket ikke ytterligere presiseringer (St.mld.23). Vi mener det kan være på sin plass å foreta en ny vurdering av om retten til bolig for en del av målgruppene virkelig er tilstrekkelig forankret. Vår case-studie i en del kommuner tyder ikke på det.

7.1.10 Øremerking og føringer ved styrket kommuneøkonomi

Kommunene har fått økte rammeoverføringer de siste årene. Boligsosialt arbeid er et viktig virkemiddel i arbeidet med å redusere fattigdom, som igjen er et viktig område for regjeringen. En generell styrking av kommuneøkonomien vil ikke nødvendigvis komme målgruppene til kommunale utleieboliger til gode. Kommunene har mange prioriterte oppgaver som ”står i kø”, og mye tyder på at kommunale utleieboliger ikke står først i den køen.

Dersom man ønsker å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene gjennom en generell styrket kommuneøkonomi, kan det være behov for å øremerke midlene eller gi svært sterke føringer. Dette vil i så fall gi en annen ressursbruk enn det kommunene selv ville valgt, og dermed føre til en vridning av prioriteringene i forhold til lokale prioriteringer uten øremerking. Bruken av øremerking har variert over tid, men de siste regjeringer har hatt klare målsettinger om å bygge ned omfanget av øremerking. Den sittende regjeringen uttalte blant annet følgende i Kommuneproposisjonen for 2008 (St.prp.67 (2006-2007) s. 35.):

Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunen og gir rom for lokalt tilpassede løsninger.

Likevel betyr ikke dette at det er satt fullstendig bom for øremerking. For nye oppgaver og spesielle satsingsområder vil det trolig fortsatt bli brukt øremerking i en avgrenset tidsperiode.

7.2 Hva kan kommunene gjøre?

7.2.1 Bedre organisering av arbeidet

Det er svært viktig at ansvaret på det boligsosiale feltet er avklart og tydelig i kommunene. Videre er det viktig med et tett samarbeid både mellom eiendomsdrift og de ulike sosialfaglige enhetene, og også mellom de ulike fagenhetene.

I en av kommunene som mener at de nå har en god organisering på dette feltet, forteller representanten for eiendom at hun tidligere opplevde å være megler mellom sosialtjenesten og enhet for helse ”som kranglet om hvem sine brukere som skulle få boliger”. Denne kommunen har svært gode erfaringer med å opprette et felles tildelingsutvalg, som har ansvar for tildeling av alle kommunale boliger bortsett fra omsorgsboliger til eldre. De tildeler også trygdeboliger som kan omdisponeres til andre brukergrupper, dersom etterspørselen tilsier det. Tidligere disponerte hver enhet i større grad boliger til sin brukergruppe. Erfaringene i kommunen er at dette har gitt større fleksibilitet og mulighet for å omdisponere boliger til nye grupper. Denne fleksibiliteten er svært viktig for å fylle etterspørselen etter kommunale boliger.

Måten arbeidet med kartlegging og tildeling av kommunale boliger er organisert på, varierer mellom kommunene. Brukerne har ofte behov for ulike typer tjenester i tillegg til kommunal bolig og det medfører at mange enheter er involvert i boligtildeling til ulike grupper. Det gir økt risiko for at ansvaret på området er lite tydelig. Vi ser også at i de kommunene med lite trykk på arbeidet er det en tendens til ansvarspulverisering.

Det er videre viktig at behovet for boliger meldes inn tidlig fra helse, omsorg og sosialenhetene i kommunen til eiendom, slik at de kan planlegge og kostnadsberegne. Det er viktig at eiendomsenheten har forståelse for boligøkernes differensierte behov. Kostnadsberegningene som eiendom gjør kan da eventuelt bakes inn i kommunens økonomiplaner på kort og lang sikt.

For å få til en høyere prioritering av arbeidet med kommunale utleieboliger er det nødvendig å ha en god dialog mellom politisk ledelse og administrasjonen i kommunen. Flere av kommunene har jevnlig rapporteringer til politisk ledelse om boligbehovet. Mens i andre kommuner er det både lite fokus på behovet for kommunale boliger, og det er liten dialog mellom administrasjon og politikere på feltet. I en av kommunene sier for eksempel representant for eiendomsenheten:

Politisk ledelse har aldri bedt om noen oversikter på dette området. De får det hvis de ber om det.

I denne kommunen er det lite trykk på feltet og en representant for politisk ledelse i kommunen sier følgende: *Vi setter det på dagsorden når administrasjonen ber oss om det.*

Det er stor forskjell på hvor tett dialog det er mellom administrasjon og politisk ledelse på boligfeltet. I en av kommunene hvor kommunale boliger er et prioritert felt, sier representanten for eiendomsenheten følgende:

Jeg vet at leder for eiendom har mye uformell dialog med ordføreren og andre. Det er viktig, det skaper forståelse. I styret for eiendomsforetaket sitter det flere fra politikere, det har også vært med på å skape forståelse, de må sette seg inn i feltet.

7.2.2 Systematisk gjennomgang av boligmassen og målgruppens behov

Målgruppene for kommunale utleieboliger endrer seg over tid, hvilket tilsier at også behovet for ulike typer boliger endrer seg. For at boligmassen til enhver tid skal være tilpasset det aktuelle behovet, er det nødvendig å gjennomføre en systematisk gjennomgang av boligmassens egenskaper sett i forhold til målgruppens behov. I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å selge deler av boligmassen som ikke lenger er tilpasset dagens behov, og bruke midlene for å fremskaffe mer adekvate boliger. Noen kommuner har foretatt en slik systematisk gjennomgang, men det er mange kommuner som ikke har gjort det. En slik gjennomgang fordrer en god oversikt over dagens og fremtidens behov og også et godt samarbeid mellom drift og den sosialfaglige siden. Nedenfor gir vi noen eksempler på problemstillingen:

En kommune (Boligstiftelsen) oppgir at de har et stort antall små trygdeboliger i et eget kompleks. Tidligere var dette boliger for eldre, men kommunens eldre ønsker ikke bo der. Leilighetene er små og umoderne og mange av de eldre kjøper egne (og dyre) boliger som er tilpasset deres situasjon. Boligkomplekset huser i dag mange ulike målgrupper, men det er vanskelig å få til gode bomiljø når beboerne er så sammensatte grupper. Stiftelsen mener det ville vært langt mer hensiktsmessig å selge komplekset og bygd nye boliger tilpasset behovet til dagens målgrupper. I denne kommunen blir det ikke i dag utarbeidet en boligsosial handlingsplan, ingen enhet i kommunen har et overordnet ansvar for dette og ingen tenker og planlegger derfor langsiktig.

I en annen kommune, som for øvrig heller ikke utarbeider en boligsosial handlingsplan, har de per i dag ikke noen tilrettelagt tilbud til personer mer rus- og psykiatriproblemer. Mange personer med rus- og psykiatriproblemer er bosatt i samme område med mange kommunale utleieboliger. Bomiljøet er så belastet at det ikke er mulig å bosette andre målgrupper der (familier med barn, eldre etc). Det har ført til at kun halvparten av de kommunale leiligheten i dette området er leid ut, den andre halvparten står tom. Bygging av tilrettelagte boliger til de som i dag bor i dette området, ville frigjort mange leiligheter til andre.

En annen tilgrenset problemstilling er å foreta en grundig utprøving av behovet for bemannede boliger. Bemannede boliger er langt dyrere i drift enn andre typer boliger, og de aller fleste kommuner har en underdekning på bemannede boliger til de ulike målgrupper. En kommune opplevde at ventelistene for bemannede boliger gikk kraftig ned når de innførte ”trappetrinnsmodellen” i tildeling av slike boliger.

I forhold til bemannede boliger, tildeler vi det ikke før vi har prøvd bolig med ordinær oppfølging. Det har ført til reduserte ventelister for bemannede boliger. Vi har innført denne ”trappetrinnsmodellen” i tildeling av bemannede boliger.

7.2.3 Systematisk vurdering av gjennomstrømning

Bortsett fra for en del beboere i omsorgsboliger, som vil ha et varig behov for å bo i en kommunal bolig, skal tildeling av kommunal bolig ha begrenset varighet. Mange kommuner har kontrakter av ett eller tre års varighet. I andre kommuner foretas det imidlertid ikke en løpende og systematisk gjennomgang av om beboerne tilfredsstiller kriteriene til å bo i kommunale utleieboligene. Det betyr at en del av beboerne blir boende lenger enn nødvendig i de kommunale boligene. Dette er ikke bra verken for de det gjelder, eller for andre som har et større behov for kommunal bolig. Å bli boende i en kommunal bolig lenger enn behovet tilsier, kan fort bli en ”fattigdomsfelle” for dem det gjelder. Alle husleiekontrakter skal gjennomgå med jevne mellomrom for å foreta en vurdering av om beboer fremdeles tilfredsstiller kravene for å bo i en kommunal bolig, og ikke minst for å vurdere om det er andre og mer hensiktsmessige virkemidler som kan bidra til at vedkommende kommer videre i sin ”boligkarriere”. En boligkonsulent sier følgende om denne problemstillingen:

Enkelte misbruker tilbudet om kommunal bolig. De blir boende i den selv om de har kommet seg i jobb og ikke lenger tilfredsstiller kriteriene for å få kommunal bolig. Leietakerne har ”evigvarende” leiekontrakter.

I dag kan de som bor i trygdeboligene bo der så lenge de vil, vi vil endre dette til 3 år.

I en annen kommune har de tatt fatt i disse utfordringene og sier følgende:

Boligtildeling er i samme enhet som de andre boligsosiale virkemidlene. Når man har så stor utfordring med å få tilstrekkelig kommunale utleieboliger til søkerne, er spørsmålet hva man kan gjøre for å få større gjennomstrømning. Når husleiekontrakten søkes forlenget, ser vi på om søkeren har mulighet for andre boalternativ, og vi vurderer om de er i en situasjon at de klarer å betjene et startlån. Vi forsøker å få leietakerne over fra et leie- til et eieforhold. Det siste året som boligprisene har falt en del, er det faktisk en del som har klart å kjøpe seg egen bolig med hjelp av Husbankens låne- og tilskuddsordning.

7.2.4 Arealplanlegging

For å skaffe til veie et tilstrekkelig antall kommunale boliger er det vesentlig at kommunene gjennomgår både den totemmassen og den boligmassen som kommunen eier. Det er viktig å være i forkant, erfaringene viser at det tar lang tid å få realisert nye byggeprosjekter.

I en av kommunene har en person nylig fått i oppgave å gjennomgå den kommunale totemmassen for å finne egnede tomter til kommunale utleieboliger. Kommunen har fremskaffet kommunalt eide tomter i sentrumsområdet og det skal nå vurderes hvilke som er egnet for utbygging. Det må avklares hvilke reguleringsplaner og andre planmessige forhold som gjelder, og det må være arealer som egner seg til boliger, for eksempel ligge i rimelig nærhet til kollektive transportmuligheter.

Dersom kommunen har tomter, men disse ikke er regulert til boligformål, bør det vurderes om det er mulig å regulere tomtene til bygging av kommunale boliger. Et alternativ er også å øremerke tomter til boligformål.

7.3 Oppsummering tiltak

Vi har i dette kapitlet skissert en rekke tiltak som vi mener kan bidra til å øke omfanget av kommunale utleieboliger. Tiltakene er av ulike art; organisatorisk, økonomisk og juridisk. Noen av tiltakene ligger under statens ansvarsområde, andre under kommunenes. Noen av tiltakene innebærer ingen kostnader, mens andre innebærer betydelige kostnader. Vi har ikke foretatt en kostnadsberegning av tiltakene. Noen av tiltakene har vi såpass god oversikt over at vi kan anbefale dem, andre har det ikke vært mulig å få tilstrekkelig kunnskap om for å anbefale, men vi ser likevel at de kan være av interesse og bør vurderes.

7.3.1 Anbefalte statlige tiltak

Økt fokus: Det viktigste tiltaket vi vil anbefale, er å sette et sterkt nasjonalt fokus på behovet for bedre boligtilbud til økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Et sterkt nasjonalt fokus gjør det lettere å få satt problemstillingen på den kommunale dagsorden, noe som er helt nødvendig for å øke tilbudet av boliger til økonomisk vanskeligstilte. Om en slik satsing skal følges av bevilgede midler, er ikke opp til oss å vurdere, men det er ikke tvil om at tidligere økonomiske satsinger i svært stor grad har bidratt til at de mest vanskeligstilte på boligmarkedet har fått et langt bedre tilbud enn uten slike satsinger. Vi vil også anbefale at Husbanken setter ekstra fokus på arbeidet med kommunale utleieboliger, og legger opp til en mer pro-aktiv holdning til kommunene.

Rapportering og resultatoppfølging: Dagens boligsosiale KOSTRA-rapportering trenger en ”oppstramming”, både i forhold til hvor mange og hvilke variable det rapporteres på, på kvaliteten i rapporteringene og til hva rapporteringene skal benyttes til.

Økt tilskuddsandel: Omleggingen av boligtilskudd fra 30 til 20 prosent kan ikke sies å ha vært vellykket, dersom målet var å øke tilgangen på kommunale utleieboliger. En reversering av omleggingen vil gi et sterkt signal til kommunene om å skaffe flere utleieboliger og tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at dette er et målrettet og svært viktig virkemiddel.

Økt fleksibilitet: Vi kan ikke forstå hvorfor kostnader til bygging av fellesareal i omsorgsboliger ikke skal være med i grunnlaget for boligtilskudd, og vil anbefale at de inkluderes. Videre bør det være mulighet for å søke om forlengelse av kompetanse-tilskuddene i de tilfeller hvor det er nødvendig for å vurdere prosjektenes hensiktsmessighet i forhold til videreføring i linjen.

Rentekompensasjon ved rehabilitering: Deler av den kommunale boligmassen er i dårlig forfatning og fører både til en reduksjon i det totale tilbudet av boliger og til et kvalitativt dårlig tilbud. En rentekompensasjon/rehabiliteringstilskudd kan gi kommunen de insentiver de trenger for å oppgradere den kommunale boligmassen til dagens standard. Jo lenger tid som går før dette gjøres, jo flere boliger vil falle ut av det kommunale tilbudet. På sikt vil dette være en svært god investering.

Refusjon av merverdiavgift: Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om kommunenes kunnskap om muligheten for å få refusjon av merverdiavgift ved investeringer i kommunale utleieboliger, og heller ikke informasjon om hvordan dette praktiseres ved de ulike fylkesskattekontor. I og med at det er en grenseoppgang i forhold til hvor konkurranseflaten med private aktører går, er det ikke usannsynlig at kommunene har ulike informasjon om mulighetene, og også at praktiseringen er ulik både hos kommunene og de fylkesvise skattemyndighetene. Derfor bør det foretas en sentral vurdering av dette og kommunene bør få denne informasjonen.

7.3.2 Anbefalte kommunale tiltak

Organisering: Arbeidet med kommunale utleieboliger er for dårlig organisert i en del kommuner. Det er behov for å se på både ansvarsfesting av arbeidet, samarbeid mellom og innenfor ansvarsområder, og ikke minst bør de kommuner som ikke har det starte arbeidet med å utarbeide en boligsosial handlingsplan.

Gjennomgang av boligmasse og behov: Mange kommuner har behov for å foreta en systematisk gjennomgang av dagens boligmasse og foreta en tilpasning til de ulike målgruppers behov.

Vurdering av gjennomstrømming: Kommunene bør også systematisk og jevnlig foreta en vurdering av gjennomstrømmingen av behovet for beboerne i de kommunale utleieboligene. Noen vil ikke lenger tilfredsstille kriteriene for å bli boende i en kommunal bolig, men vil kunne ha bedre nytte av andre boligsosiale virkemidler.

Arealplanlegging: Det tar tid å bygge kommunale boliger og dersom kommunen ikke har avklart hvilke tomter som kan brukes til formålet, kan prosjekter fort strande. Det er også viktig å tenke både langsiktig, på mangfold og på ulike gruppers behov når reguleringsplaner gjennomgås.

7.3.3 Statlige tiltak som bør vurderes

”Billighus”: Vi har ikke tilskrekkelig kjennskap til de norske byggforskriftene eller konsekvenser av en endring i noen av dem, for å kunne anbefale at de gjøres. Men vi mener imidlertid at det bør vurderes nærmere om det er en god ide å gjennomføre et forsøksprosjekt med ”billigboliger” hvor man lempet på noen av kravene som ikke går på boligens sikkerhet. Videre bør Husbanken vurdere å gjennomføre arkitektkonkurranser som stimulerer til bygging av ”billighus”.

Stimulere til samarbeid mellom kommunen og private byggeaktører: Det er et stort udekket behov for omsorgsboliger til flere av målgruppene. Mange kommuner prioriterer ikke, av ulike grunner, bygging av boliger til disse gruppene. Det bør derfor legges til rette for at private aktører kan bygge slike boliger i samarbeid med kommunen. De bør da få tilsvarende tilskuddsordninger som kommunene får ved bygging av omsorgsboliger. Det viktigste er ikke hvem som bygger, men at de ulike målgruppene får dekket sitt boligbehov. Uten tilskuddsordninger fra Husbanken vil sannsynligvis husleien være så høy at mange av målgruppene ikke vil ha økonomi til å bo der.

Lovfestet rett til bolig: Vår gjennomgang har vist at det, på tross av nasjonale satsninger rettet mot personer med behov for omsorgsbolig, fremdeles er mange som ikke får bistand fra kommunen til å skaffe seg bolig. Man bør derfor stille seg spørsmål ved om disse gruppene har sterke nok rettigheter i forhold til å bo trygt og godt.

Øremerking: En økning av de kommunale rammene vil ikke nødvendigvis komme målgruppene for kommunale utleieboliger til gode. Dersom det er et av målene med de økte rammene, bør øremerking vurderes.