

Beregnet til  
**Husbanken**

Dokument type  
**Sluttrapport**

Dato  
**Juni 2012**

# **HUSBANKEN**

## **STATLIG DIALOG MED KOMMUNENE PÅ DET BOLIG- SOSIALE OMRÅDET**





## INNHOLDSFORTEGNELSE

|           |                                                                                 |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Sammendrag</b>                                                               | <b>5</b>  |
| 1.1       | Den statlige dialogen                                                           | 5         |
| 1.2       | Den kommunale opplevelsen av den statlige dialogen                              | 8         |
| 1.3       | Forskjeller og likheter mellom statlige aktører                                 | 8         |
| 1.4       | Sentrale funn og konklusjoner                                                   | 9         |
| <b>2.</b> | <b>Executive summary</b>                                                        | <b>11</b> |
| 2.1       | The governmental dialogue                                                       | 11        |
| 2.2       | The municipalities experience of the governmental dialogue                      | 14        |
| 2.3       | Differences and similarities between governmental actors                        | 14        |
| 2.4       | Key findings and conclusions                                                    | 15        |
| <b>3.</b> | <b>Innledning</b>                                                               | <b>17</b> |
| 3.1       | Om oppdraget og leveransen                                                      | 17        |
| 3.2       | Begrepsavklaringer                                                              | 17        |
| 3.3       | Forkortelser brukt i rapporten                                                  | 18        |
| 3.4       | Leseveiledning                                                                  | 18        |
| <b>4.</b> | <b>Om boligsosial politikk og forvaltning</b>                                   | <b>19</b> |
| 4.1       | Om norsk boligsosial politikk                                                   | 19        |
| 4.2       | Statlige aktørers rolle i implementering av politikk                            | 19        |
| 4.3       | Gjeldende lovverk                                                               | 20        |
| 4.4       | Boligsosialt arbeid i kommunene                                                 | 23        |
| <b>5.</b> | <b>Statlige aktører med betydning for kommunene på det boligsosiale området</b> | <b>25</b> |
| 5.1       | Overordnet om statlige aktører                                                  | 26        |
| 5.2       | Kommunal- og regionaldepartementet                                              | 31        |
| 5.3       | Helse- og omsorgsdepartementet                                                  | 36        |
| 5.4       | Arbeidsdepartementet                                                            | 41        |
| 5.5       | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet                             | 46        |
| 5.6       | Justis- og beredskapsdepartementet                                              | 53        |
| 5.7       | Fylkesmannen                                                                    | 60        |
| 5.8       | Oppsummering                                                                    | 64        |
| <b>6.</b> | <b>Statlige aktørers innvirkning på kommunenes boligsosiale arbeid</b>          | <b>67</b> |
| 6.1       | Kommunenes generelle opplevelse av den statlige dialogen                        | 67        |
| 6.2       | Møteplasser mellom stat og kommune                                              | 70        |
| 6.3       | Noen utfordrende områder i den boligsosiale dialogen                            | 71        |
| 6.4       | Bruk av ulike tilskuddsordninger                                                | 72        |
| 6.5       | Forskjeller og likheter mellom de statlige aktørene                             | 74        |
| <b>7.</b> | <b>Sentrale funn og konklusjoner</b>                                            | <b>77</b> |
| 7.1       | Koordinerings- og samordningsmuligheter                                         | 77        |
| 7.2       | Hvordan lykkes i den statlige dialogen?                                         | 78        |
| 7.3       | Behov for mer kunnskap                                                          | 79        |
| <b>8.</b> | <b>Metodisk gjennomføring</b>                                                   | <b>80</b> |
| 8.1       | Innledende intervjuer                                                           | 80        |
| 8.2       | Dokumentstudier                                                                 | 80        |
| 8.3       | Dybdeintervjuer                                                                 | 83        |
| 8.4       | Integrert analyse                                                               | 83        |



# 1. SAMMENDRAG

I dette kapittelet presenteres et kort sammendrag av *Statlig dialog med kommunene på det boligsosiale området*. Prosjektet er løst på oppdrag for Husbanken i perioden april – juni 2012, og vi vil takke Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet for godt samarbeid gjennom prosjektperioden. Formålet med oppdraget har vært å gjennomføre en kartlegging som gir oversikt over den samlede statlige dialogen med kommunene som kan ha betydning for deres boligsosiale arbeid.

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført dokumentstudier, supplert med kvalitative intervjuer på departements-, direktorats-, regions- og kommunenivå.

## 1.1 Den statlige dialogen

Overordnet sett skjer den statlige dialogen til kommunene gjennom departementer og underliggende organer, og de ulike dialog- og styringsgrepene de benytter seg av. I prosjektet er tilskudd, veiledning, rådgivning og lovverk vektlagt som dialog- og styringsgrep. Omfang og karakter på kommunens ansvar og oppgaver vil variere sterkt mellom de ulike politikkområdene. For eksempel er boligpolitikken forholdsvis svakt lovforankret<sup>1</sup>, og kommunene har derfor nokså stor frihet til å velge hvordan de vil prioritere og organisere sitt arbeid på dette feltet. Innenfor andre felt, for eksempel helse- og omsorgssiden, vil kommunen ha flere lovpålagte plikter å forholde seg til. Dette er noe som må ses i lys av kommunens prioriteringer.

Til grunn for rapporten har Rambøll tilnærmet seg boligsosialt arbeid som et felt som involverer flere fag- og ansvarsfelt i kommunen. Dette innebærer at flere statlige aktører vil kunne ha en betydning for kommunene på det boligsosiale området.

I følgende matriser oppsummerer Rambøll sin kartlegging med oversikt over den samlede statlige dialogen med kommunene som kan ha betydning for deres boligsosiale arbeid. Den første matrisen, tabell 1-1, viser hvilke brukergrupper de statlige aktørene retter seg mot som følge av sitt sektoransvar. Den andre matrisen, tabell 1-2, viser hvilke styringsgrep /dialogområder de statlige aktørene fører overfor kommunene med betydning for deres boligsosiale arbeid.

Matrisene viser to ulike sjatteringer som illustrerer hvorvidt den statlige aktørens dialog berører kommunene i stor eller i mindre grad. Matrisen og tilhørende sjatteringer er utarbeidet på bakgrunn av samlede vurderinger gjort av Rambøll i forbindelse med kartleggingen, herunder dokumentstudier og intervjuer med statlige og kommunale aktører.

---

<sup>1</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

Tabell 1-1 Matrise over statlige aktører og hvilke brukergrupper som berøres av deres sektoransvar

| <b>Statlig aktør \ Brukergruppe</b>                    | <b>Økonomisk vanskeligstilte</b> | <b>Personer med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Personer med rusproblematikk</b> | <b>Personer med psykiatrisk problematikk</b> | <b>Bostedsløse</b> | <b>Eldre/ personer med demens</b> | <b>Personer utenfor arbeid/ utdanningstilbud</b> | <b>Innvandrere/ flyktninger</b> | <b>Innsatte med behov for bolig</b> |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Husbanken</b>                                       |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Helsedirektoratet</b>                               |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Arbeids- og velferdsdirektoratet</b>                |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Integrerings- og mangfoldsdirektoratet</b>          |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/ etaten</b> |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Utlendingsdirektoratet</b>                          |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Kriminalomsorgen</b>                                |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Politidirektoratet</b>                              |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |
| <b>Fylkesmannen</b>                                    |                                  |                                           |                                     |                                              |                    |                                   |                                                  |                                 |                                     |

\* Grønn tilsvarende direkte berørt av aktørens sektoransvar, lysegrønn tilsvarende at statlig aktør bidrar/ tilrettelegger for at andre aktører kan følge opp sitt sektoransvar, eller at de har sektoransvar i enkelte tilfeller

Slik det fremkommer av tabell 1-1 er Husbanken, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet statlige aktører som berører mange av brukergruppene gjennom sitt sektoransvar. Husbankens rolle er å tilrettelegge for et godt boligsosialt arbeid i kommunene. Deres innsats retter seg mot vanskeligstilte på boligmarkedet generelt, og ikke mot enkeltgrupper. Derfor er de markert med lysegrønn.

Helsedirektoratet har ansvar for at kommunene tilbyr et godt tilbud til personer med rusproblematikk og deler dette ansvaret med Fylkesmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet. De samme aktørene har arbeid rettet mot å løse bostedsløseproblematikken, en oppgave som også Kriminalomsorgens og politiet bidrar inn i. Videre har Helsedirektoratet ansvar for funksjonshemmede, personer med psykiatrisk problematikk og eldre/ personer med demens. I matrisen er Helsedirektoratet også markert med noe ansvar resterende brukergrupper, da de i likhet med resten av kommunens innbyggere har krav på oppfølging av helse- og omsorgstjenesten dersom de har behov for det. Dette kan for eksempel psykiatrisk oppfølging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at kommunen tilbyr et godt tilbud til økonomiske vanskeligstilte, bostedsløse og personer utenfor arbeid/ utdanning. I tillegg vil Arbeids- og velferdsdirektoratet i større eller mindre grad bidra inn overfor de resterende brukergruppene dersom de har behov for en eller flere av NAVs tjenester. Blant annet vil NAV Hjelpemiddelsentral være sentral i arbeid med tilrettelegging i bolig for personer med funksjonsnedsettelse, mens det lokale NAV-kontoret vil bistå innbygger med å komme i arbeid dersom vedkommende står uten, og er med dette særlig sentral aktør for å sikre gode muligheter for tilbakeføring til samfunnet etter løslatelse av fanger. Innenfor psykisk helse har videre Arbeids- og velferdsdirektoratet ett tett samarbeid med Helsedirektoratet om *Opptrappingsplanen for psykisk helse (2001-2009)*, et arbeid som også Husbanken har hatt en betydelig rolle i.

Den neste matrisen viser de statlige aktørenes dialog overfor kommunene, herunder hvorvidt det består av veiledning, faglig rådgivning, tilsyn og forvaltning av tilskuddsordninger. I tillegg er det markert inn hvorvidt de statlige aktørene henvender seg til kommunen for boligbehov for personer som flytter inn, eller tilbake til kommunen.

Vi har i matrisen valgt å skille mellom veiledning og faglig rådgivning. *Veiledning* henspeiler en mer oppsøkende rolle hvor aktørene i mer utstrakt grad henvender seg direkte til den enkelte kommune innen boligsosialt arbeid. For eksempel gjennom å initiere samarbeidsavtaler med kommunen. Som *faglig rådgiver* har den statlige aktøren et fagansvar. Kommunene og andre kan henvende seg til dem dersom de ønsker svar på faglige spørsmål eller de gir generelle veiledninger i kommunens arbeid, men det ligger ikke i den faglige rådgivende rollen å oppsøke enkelt kommunen. Rollene er ikke gjensidig utelukkende.

**Tabell 1-2 Matrise over statlige aktørers dialog/ styringsgrep overfor kommunene innenfor boligsosialt arbeid**

| <b>Statlig aktør</b>                                   | <b>Dialog/ styringsgrep overfor kommunen</b> | <b>Tilsyn</b> | <b>Veiledning</b> | <b>Faglig rådgivning</b> | <b>Forvaltning av tilskuddsordning(er)</b> | <b>Henvender seg til kommunen for boligbehov</b> |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------|-------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>Husbanken</b>                                       |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Helsedirektoratet</b>                               |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Arbeids- og velferdsdirektoratet</b>                |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Integrerings- og mangfoldsdirektoratet</b>          |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/ etaten</b> |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Utlendingsdirektoratet</b>                          |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Kriminalomsorgen</b>                                |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Politidirektoratet</b>                              |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |
| <b>Fylkesmannen</b>                                    |                                              |               |                   |                          |                                            |                                                  |

\* Grønn tilsvarende at dialogen er fremtredende, mens lysegrønn tilsvarende en mindre fremtredende dialog på det markerte området

Tabell 1-2 viser at de ulike områdene som de statlige aktørene fører dialog med kommunene innen boligsosialt arbeid er noe annerledes ved å se på dialogområder, fremfor brukergrupper. I denne matrisen fremkommer det tydeligere at de tre statlige aktørene som har flest dialogområder overfor kommunen i boligsosialt arbeid er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og Fylkesmannen, som alle har 4 av 5 mulige dialogområder/ styringsgrep. Dette illustrer at selv om aktørene har ansvar for få av brukergruppene, så har de likevel en stor betydning for kommunene på det boligsosiale området i at deres dialog er mangesidig.

Videre er Husbanken og Helsedirektoratet markert med 3 av 5 dialogområder/ styringsgrep i matrisen. Helsedirektoratet er markert med *henvender seg til kommunen for boligbehov*, og dette viser til et behov som av og til fremtrer hos spesialisthelsetjenesten, en tjeneste som også er organisert under Helsedirektoratet. I enkelte tilfeller blir bostedsløse innskrevet til spesialisthelsetjenesten, og da vil tjenesten måtte melde boligbehov til kommunene.

Fylkesmannen er en sentral aktør i dialogen mot kommunene. Dette fordi Fylkesmannen mottar helt sentrale boligsosiale oppdrag fra Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Matrisen illustrerer dermed at selv om de, hver for seg og sammen, har ansvar for at kommunene følger opp alle de vanskeligstilte gruppene, så har de ikke en like stor andel av den direkte dialogen med kommunene på det boligsosiale området.

## 1.2 Den kommunale opplevelsen av den statlige dialogen

Blant de syv casekommunene i foreliggende oppdrag var Husbanken den mest sentrale og synlige statlige aktøren på det boligsosiale feltet. Jevnt over var kommunene godt fornøyd med den dialogen Husbanken førte og de virkemidlene de kunne tilby innenfor boligsosialt arbeid. Videre hadde man i flere regioner fått til et godt samarbeid mellom Husbanken, IMDi og Fylkesmannen. Dette medfører en samordning som kommunene opplever som positiv. Videre verdsettes nettverkssamlinger for å dele erfaringer mellom kommunene og de regionale aktørene.

Mellom kommunene var det ulik oppfatning av hvilken rolle Fylkesmannen hadde i det boligsosiale arbeidet. Særlig den veiledende rolle syntes fraværende overfor enkelte kommuner og fagområder. Det var også usikkerhet knyttet til hvilke fagområder Fylkesmannen hadde ansvar for innenfor boligsosialt arbeid, men de fleste, Fylkesmannen inkludert, så tilsynsrollen som den mest betydningsfulle. Det er blant annet Fylkesmannens ansvar å påse at kommunen tilbyr et midlertidig botilbud.

## 1.3 Forskjeller og likheter mellom statlige aktører

Med tanke på de statlige aktørers dialog som kan ha betydning for kommunene på det boligsosiale området identifiseres flere forskjeller, samt likheter, mellom de statlige aktørene. Basert på kartleggingen ser vi at følgende forskjeller knytter seg til:

- *Plassering av den veiledende rollen* – det er betydelige forskjeller mellom de statlige aktørene i organisering av dialoglinjen mot kommunene. Dette har blant annet betydning for hvor langt det er fra departement til kommune og tilbake til departement igjen. Dette har betydning for hvordan kommunene opplever de statlige aktørene, og hvor «nærme» de er kommunen.
- *Størrelse på ansvarsfeltet* – kartleggingen viser at det i hovedsak er HDir og AVDir som har kommunens vanskeligstilte grupper innunder sitt sektoransvar. De andre aktørene, IMDi, Bufetat og POD har sektoransvar for en langt mindre gruppe. Dette kan ha betydning for dialogen mot kommunene i den grad at HDir og AVDir, gjennom sitt sektoransvar som berører en større del av befolkningen, også har en forståelse for at det er mange som har behov for kommunale boliger.
- *Forståelse for kommunens boligsituasjon* – de ulike statlige aktørene har forskjellige forståelser for de utfordringene kommunene står overfor i henhold til boligbehov og derav eventuell boligmangel. I kartleggingen fremkommer det at i kommunene kan det ofte være vanskelig å få belyst sin situasjon overfor aktører som befinner seg i andrelinjetjenesten. Denne forståelsen vil også være personavhengig innenfor de ulike forvaltningsorganene. I bunn vil forståelsen ha betydning for hvordan de statlige aktørene henvender seg til kommunene.
- *Krav tilknyttet tilskuddsordninger* – det er noen ulikheter mellom tilskuddsordningene til tre sentrale statlige aktører på det boligsosiale området, Husbanken, AVDir og HDir. Blant annet har AVDir og Husbanken (i noen tilfeller) krav om at kommunen på sikt skal overta den kostnaden de får dekket av direktoratet, mens i HDir er tilskuddene prosjektbasert uten denne form for krav. En informant fortalte at det derfor var lettere for dem å benytte HDir sine tilskudd, som ikke krevde noe av kommunens budsjett på et senere tidspunkt.

Det kan også identifiseres noen likheter. Utover likheter mellom direktoratene i deres rolle som fagforvalter på vegne av departementet, er det også identifiserte likheter mellom de statlige aktørene i deres dialog med kommunene på det boligsosiale området. I kartleggingen har likhetene i all hovedsak knyttet seg til:

- *Bruk av samarbeidsavtaler* – hos de statlige aktørene øker bruk av samarbeidsavtaler, både de statlige aktørene imellom, men også med kommuner. Alle de kartlagte statlige aktørene er del av en eller flere samarbeidsavtaler som har større eller mindre betydning for kommuners boligsosiale arbeid.
- *Økt samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå* – blant de regionale aktørene har det i økende grad blitt innført formaliserte samarbeid også på deres nivå. Dette blant annet for å sikre en mer samlet dialog med kommunene. Regionale konferanser og nettverksarbeid, hvor

regionale og kommunale aktører bidrar og deltar, er blitt viktig innenfor det boligsosiale ansvarsområdet.

- *Fylkesmannen er blitt en mer sentral regional aktør* – i økende grad har Fylkesmannen fått en mer sentral rolle i dialog med kommunene, dette også på det boligsosiale området. Rollene av boligsosial betydning er innen veiledning, tilsyn og tilskuddsforvaltning, først og fremst på vegne av HDir og AVDir.
- *Økt oppmerksomhet på bolig i velferdsforvaltninga* – de statlige aktørene som er kartlagt i forbindelse med innværende prosjekt oppga alle å ha en forståelse for at bolig var sentralt i større eller mindre grad. Sett over en lengre periode har fokuset på boligsosialt arbeid økt på statlig nivå. Dette kan ses i sammenheng med Husbanken rolleendring rundt tusenårsskiftet hvor Husbanken har gått fra å være en bank med fokus på boligforsyning, til i dag å være en sentral velferdsaktør med et stort fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet.

#### 1.4 Sentrale funn og konklusjoner

Sentralt for kartleggingen identifiseres først og fremst Husbanken, blant de statlige aktørene, å ha den sentrale rollen overfor kommunene innenfor boligpolitikken. For å løse boligpolitiske utfordringer har Husbanken inngått samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner, samt flere relevante statlige aktører. Husbanken har også en viktig rolle innenfor tilskuddsforvaltning, samt kompetanseutvikling i kommuner og hos andre statlige og private aktører. Jevnt over er kommunene godt fornøyd med den dialogen Husbanken fører og de virkemidlene de kan tilby.

I flere regioner har man fått til et godt samarbeid mellom aktører som Husbanken, IMDi og Fylkesmannen. Dette medfører en samordning som kommunene opplever som positiv. Videre er det noe ulik oppfatning mellom kommunene iht. hvilken rolle Fylkesmannen har i det boligsosiale arbeidet. Særlig den veiledende rolle syntes fraværende overfor enkelte kommuner og fagområder.

På bakgrunn av kartleggingen har Rambøll i rapporten fremhevet følgende seks suksesskriterier for en videre god statlig dialog med kommunene på det boligsosiale feltet. Disse er:

- *Tverrfaglig innsats* – for kommunene som har en satsing på boligsosialt arbeid er det en selvfølge å se fagområdene i sammenheng. Det at så mange brukergrupper har behov for boligbistand umuliggjør det å skulle behandle tjenesteområdene som atskilt. Selvfølgelig bør således også være gjeldende på regionalt og nasjonalt nivå.
- *Bruk av prosjekter og programarbeid* – i flere tilfeller har prosjekt- og programarbeid dannet grunnlaget for et godt samarbeid mellom ulike aktører på det boligsosiale området, og partene opplever at dialogen vedvarer også etter endt prosjektperiode. Dette er tendenser Rambøll finner både nasjonalt, regionalt og lokalt. Et eksempel er prosjektet *På vei til egen bolig* som har dannet grunnlaget for videre dialog og samarbeid i flere deler av landet.
- *Bruk av nettverk* – da det boligsosiale feltet strekker seg så bredt som det gjør vil det i mange sammenheng være avgjørende å kunne benytte faste nettverk. I tillegg til at nettverkene bidrar til å opprettholde dialog og oppdatering av fagområde mellom ulike aktører, er nettverk også et rom for å dele eksempler på god praksis, noe som kan inspirere kommunene i videre arbeid.
- *Samordning tilskuddsordninger* – i flere kommuner knyttes det usikkerhet til tilskuddsordninger, bl.a. hvorvidt kommunen kjenner til alle potensielle tilskudd og det å bruke tilskuddene i sammenheng. Dette gjør at den samlede statlige dialogen har forbedringspotensial her. Rambøll bekjent jobber blant annet AVDir, Fylkesmannen og Husbanken med å se tilskudd i sammenheng. Også AVDir og HDir jobber tett sammen på tilskuddsiden. Dette er positivt og vil på sikt kunne bidra til at kommunene i større grad kan benytte tilskuddene i sammenheng.
- *Vektlegge bolig i skriftlige veiledere* – Rambøll anbefaler statlige aktører i større grad å be om innspill fra KRD og Husbanken i utarbeidelse av skriftlige veiledere. KRD og Husbanken vil kunne bistå med å synliggjøre hvilke tilskuddsordninger som kommunen kan benytte seg av, en synliggjøring som vil komme godt med i kommunenes daglige arbeid.

- *En samordnet og fleksibel dialog med kommunene* – en samordnet og fleksibel dialog med kommunene blir vektlagt av kommunene selv. Videre er det helt sentralt at statlige aktører har forståelse for de lokale forholdene i kommunen, derav de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor.

Sentralt anliggende for prosjektet har vært å se hvorvidt statlige aktører er samordnet i sin dialog på det boligsosiale feltet. I det store og hele ble det av kommunene vurdert at den statlige dialogen var samordnet. Det å få til en samordnet dialog er likevel noe som krever at statlige aktører fortsetter sitt samarbeid om tverrsektorielle ansvarsområder. I bunn vil riktig bruk av statlig styringsgrep være en viktig del av det å sikre godt arbeid i kommunene.

I tråd med de nasjonale målene om å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor gjennom rammestyring er det vesentlig å utøve en fleksibel og lokaltilpasset dialog med kommunene. Særlig viktig er det at fleksibiliteten kommer frem i det boligsosiale feltet, som i mange tilfeller utføres i en fragmentert kommunal organisering.

## 2. EXECUTIVE SUMMARY

Ramboll Management Consulting hereby presents a summary of the report *Government dialogue with municipalities on the social housing area*. The project has been funded by the Norwegian State Housing Bank, and we wish to thank the Norwegian State Housing Bank and the Ministry of Local Government and Regional Development for their cooperation during the project. The purpose of the project has been to perform a mapping that provides an overview of the overall dialogue from governmental actors that may affect the municipalities and their work within social housing.

As part of the project Ramboll carried out document studies, supplemented by qualitative interviews at the Ministerial, Directorate, regional and local level.

### 2.1 The governmental dialogue

Overall, the governmental dialogue on the social housing area and the various dialogue and control used goes through ministries and subordinate organs to the municipalities. Grants, guidance and regulation by law are emphasized as dialogue and management measures. The extent and character of the municipality's responsibilities and duties will vary greatly between different policy areas. For example, housing policy is relatively weakly regulated by law in Norway<sup>2</sup>, and municipalities have therefore freedom in choosing how they will prioritize and organize their work in this field. In other fields, such as health care, the municipality will have more statutory duties to deal with.

Used as a basis for the report, Ramboll has approached social housing as a field that involves multiple disciplines and responsibilities for the municipalities. This means that several governmental actors may have an impact on the municipalities in the social housing area.

The following matrixes summarize Ramboll's findings of the overall governmental dialogue with municipalities that may affect their social housing work field. The first matrix, Table 2-1 shows which disadvantaged groups are targeted by which governmental actors due to their sector responsibilities. The second matrix, Table 2-2, shows the dialogue and management measures the governmental actors are using as local influence on their social housing work.

The matrixes show two different shades that illustrate whether the governmental actors' dialogue affects the municipalities to a greater or lesser degree. The matrix and its shades are drawn on the basis of analysis and findings in the project, including document studies and interviews with governmental and local actors.

---

<sup>2</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

**Table 2-1 Matrix of governmental actors and which disadvantaged groups being affected by their sector responsibility**

| <b>Disadvantaged group</b><br><br><b>Governmental actor</b>         | <b>Economic disadvantaged</b> | <b>Persons with disabilities</b> | <b>People with alcohol and drug problems</b> | <b>People with psychiatric problems</b> | <b>Homeless people</b> | <b>Elderly/ persons with dementia</b> | <b>People out of work/ educational activities</b> | <b>Immigrants/ refugees</b> | <b>Inmates in need of housing</b> |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| <b>The Norwegian State Housing Bank</b>                             |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The Norwegian Directorate of Health</b>                          |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The Norwegian Labour and Welfare Service (NAV)</b>               |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The Directorate of Integration and Diversity</b>                 |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs</b> |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The Norwegian Directorate of Immigration</b>                     |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The Norwegian Correctional Services</b>                          |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>National Police Directorate</b>                                  |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |
| <b>The County Governors</b>                                         |                               |                                  |                                              |                                         |                        |                                       |                                                   |                             |                                   |

\* **Green** equivalent directly affected by the actors' sector responsibility, **light green** equivalent actors helping or contributing other governmental actors in following up their sector responsibilities in some cases

Table 2-1, shows that The Norwegian State Housing Bank, The Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service are all governmental actors that affect all the disadvantaged groups to a greater or lesser degree, through their sector responsibilities. The Norwegian State Housing Bank's role is to facilitate good social housing in the municipalities. Their effort is directed at the disadvantaged in the housing market in general, and not at individual groups. Therefore, they are highlighted in light green.

The Norwegian Directorate of Health have responsibility for ensuring that local authorities provides a good service to people with alcohol and drug problems and share this responsibility with The County Governors and The Norwegian Labour and Welfare Service. These actors have activities aimed at solving the homeless problem, a task that also The Norwegian Correctional Services and National Police Directorate contribute in. Moreover, The Norwegian Directorate of Health is responsible for the people with disabilities, people with psychiatric problems and the elderly/ people with dementia. The matrix also shows the Directorate's responsibility with some responsibility for the remaining groups, as they, like the rest of the population are entitled to follow-up of health care services if they need it. This could for example be psychiatric follow-up.

The Norwegian Labour and Welfare Service have responsibility in ensuring that the municipalities offer a good follow-up of economic disadvantaged, homeless people and people outside work/ education. In addition, The Norwegian Labour and Welfare Service to a greater or lesser extent contribute to the remaining groups if they need one or more of NAV's services. Among other things, the NAV Assistive Technology Center (NAV Hjelpemiddelsentralen) plays a key role in knowledge about housing technology for people with disabilities, while the local NAV office will assist citizens to find work/ education if he or she is without it, and is thus particularly central in securing opportunities for prisoners in the case of release. Further, within mental health The Norwegian Labour and Welfare Service has had a close collaboration with The Norwegian Directorate of Health in work with *Plan of Mental Health (2001 – 2009)*, a work that also The Norwegian State Housing Bank has had a significant role in.

The following matrix shows the governmental actors' dialogue with the municipalities. The matrix includes whether the dialogue consists of guidance, professional consulting, or supervision and administration of grant schemes. In addition, it is marked whether the governmental actor turns to the municipality in need for housing for people who move into or return to the municipality.

Ramboll have chosen to distinguish between guidance and professional counseling. *Guidance* reflects a strategy where the actors more directly address the individual municipality with social housing issues. This for example through initiating cooperation deals with the municipality. As a professional counselor, the governmental actor plays an academic role in the field with significance for the social housing field in the municipalities. The local authorities and others can turn to them if they want answers to technical questions. They also may provide general guidance in the municipality's work, but it is not in the professional counseling role to seek out and perform individual outreach guidance in the municipality. The roles are not mutually exclusive.

**Table 2-2 Matrix of governmental actors dialogue/ management measures for local influence in municipalities social housing work**

| <b>Dialogue/<br/>management measures</b><br><br><b><u>Governmental actor</u></b> | <b>Supervision</b> | <b>Guidance</b> | <b>Professional counseling</b> | <b>Administration of grant schemes</b> | <b>Turns to the municipality in need for housing</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>The Norwegian State Housing Bank</b>                                          |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The Norwegian Directorate of Health</b>                                       |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The Norwegian Labour and Welfare Service (NAV)</b>                            |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The Directorate of Integration and Diversity</b>                              |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs</b>              |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The Norwegian Directorate of Immigration</b>                                  |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The Norwegian Correctional Services</b>                                       |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>National Police Directorate</b>                                               |                    |                 |                                |                                        |                                                      |
| <b>The County Governors</b>                                                      |                    |                 |                                |                                        |                                                      |

\* **Green** equivalent the dialogue being prominent, while **light green** equivalent a less prominent dialogue role in the selected area

As Table 2-2 shows, the various areas the governmental actors have a dialogue with municipalities within social housing is somewhat different when looking at areas of dialogue, rather than groups of disabilities. In this matrix it becomes more evident that the three governmental actors with the most dialogue areas to the municipality in social housing is The Directorate of Integration and Diversity, Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs and The County Governors, each with 4 out of 5 possible dialogue areas/ management measures. This illustrates that although the actors are responsible for a few groups of disadvantages, they still have a big impact on the municipalities in the area of social housing with their diverse dialogue.

Moreover, The Norwegian State Housing Bank and The Norwegian Directorate of Health are marked with 3 out of 5 dialogue areas/ management measures in the matrix. The Norwegian Directorate of Health also marked with *Turns to the municipality in need for housing* which shows to a need that sometimes appears in the specialist health service, a service which is also organized under The Norwegian Directorate of Health. In some cases, homeless people enrolled for specialist health care, and the service will have to report to the municipality of housing need for their patient.

The County Governor plays a key role in the dialogue with the municipalities. This because The County Governor receives essential social housing assignments commissioned by Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service. The matrix thus illustrates that even when they, individual and together, have a sector responsibility for the municipalities' follow-up of all the disadvantaged groups; they have not an equal share of the direct dialogue with the municipalities in the social area.

## **2.2 The municipalities experience of the governmental dialogue**

Amongst the seven municipality cases in this project the overall experience was that The Norwegian State Housing Bank was the most central and visible governmental player in the social housing field. In general, the municipalities were satisfied with the dialogue they had with The Norwegian State Housing Bank. Furthermore, in several regions there have been developed good collaboration between The Norwegian State Housing Bank, The Directorate of Integration and Diversity and The County Governor. These types of collaborations lead to better coordination of regional authorities that the municipalities see as positive. Moreover is network collaboration valued for meeting to share experiences between municipalities and regional actors.

Between municipalities there were different perceptions of the role The County Governor had in the social housing field. In particular, the guiding role seemed absent in some municipalities. There was also uncertainty as to which areas The County Governor was responsible for within the social housing, but most, including The County Governor, the most significant role was that of supervision. Among other things, The County Governor's responsibility is to ensure that the municipality offers temporary housing.

## **2.3 Differences and similarities between governmental actors**

Considering the governmental actors' dialogue, which may be of importance for the municipalities in the social housing area, several differences and similarities was identifies amongst the governmental actors. Based on the findings, we see that the following differences are related to:

- *Location of the guiding role* – there are significant differences between the governmental actors in the organization of the dialogue line towards municipalities. This has significance for how far it is from the Ministerial to the municipalities and back again. This has implications for how municipalities experience governmental actors, and how "close" the local authority.
- *Size of responsibility field* – the findings shows that it is mainly The Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service which have disadvantaged groups under their sector responsibilities. The other actors, is The Directorate of Integration and Diversity, Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs and National Police Directorate, the sector responsibility is for fewer of the groups. This may have significance for the dialogue with the municipalities to the extent that The Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service, through their sector responsibilities affecting a larger proportion of the population, also have an understanding that there may be many inhabitants in need of public housing.
- *Understanding of the municipality's housing situation* – the different governmental actors have different understanding of the challenges faced by the municipalities according to housing need and hence the possible housing shortage. Findings show that the municipalities often can be in a difficult position when lighting their situation regarding actors in second line services. This understanding will also be depending on individuals within the various governmental agencies. Bottom line this understanding affects how governmental actors turn to municipalities.
- *Requirements related to grant schemes* – there are some differences between the grant schemes amongst three key governmental actors in the social housing field, The Norwegian State Housing Bank, The Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service. The Norwegian Labour and Welfare Service and The Norwegian State Housing Bank (in some cases) require that the municipality will take over the long term cost covered by the Directorate, while in The Norwegian Directorate of Health the grants are project

based subsidies without this kind of prerequisite. One informant told that it was easier for them to use grant schemes from The Norwegian Directorate of Health, which did not require any of the municipality's budget later on.

Similarities are also identified amongst the findings. Beyond that there are many similarities between agencies in their role as Professional counseling on behalf of the Ministry; there are also identified similarities between the governmental actors in their dialogue with the municipalities in the social housing area. Similarities are mainly related to:

- *Use of partnership agreements* - the use of partnership agreements is increasing amongst the governmental actors, both amongst governmental actors themselves, but also with municipalities. All the identified governmental actors are part of one or more formalized agreement that which bears more or less importance to the municipalities and their work with social housing.
- *Increased cooperation between governmental actors at the regional level* - among the regional actors there have been increased introduction of formal cooperation and partnerships agreements also on their level. This is partly to ensure a more comprehensive dialogue with the municipalities. Regional conferences and networking, where regional and local actors contribute and participate, have become important within the social housing field.
- *The County Governor has become a more important regional player* – increasingly The County Governor has been given a more central role in the dialogue with municipalities, this also in the social housing area. The roles of importance of social housing guidance, supervision and grant management, primarily on behalf of The Norwegian Directorate of Health and The Norwegian Labour and Welfare Service.
- *Increased awareness of housing in welfare administration* - governmental actors mapped in this project all gave the understanding that housing was central to a greater or lesser degree in work with welfare related issues. Viewed over a longer period, the focus on social housing has increased at the state level. This can be seen in conjunction with change of role at The Norwegian State Housing Bank around the turn of the millennium, which has gone from being a bank with a focus on housing supply, to now be a key welfare actor with a great focus on disadvantaged in the housing market.

## 2.4 Key findings and conclusions

Findings show that The Norwegian State Housing Bank is identified, amongst governmental actors, to have the central role to social housing in the municipalities. To solve the housing policy challenges, The Norwegian State Housing Bank has signed partnerships agreements with selected municipalities, as well as several relevant governmental actors. The Norwegian State Housing Bank also has an important role in grant management and guidance in municipalities and amongst other public and private actors. In general, the municipalities are very pleased with the dialogue The Norwegian State Housing Bank engage and the means they can offer.

In several regions there have been established successful partnership agreements between actors such as The Norwegian State Housing Bank, The Directorate of Integration and Diversity and The County Governor. This kind of collaboration leads to a coordination of the dialogue that municipalities see as positive. Furthermore, there are some differences of opinion between municipalities in accordance what role The County Governor has in the overall housing policies. In particular, the guidance role seemed absent to some municipalities.

Based on findings Ramboll has highlighted the following six success criteria for a continuing good governmental dialogue with the municipalities in the social housing field. These are:

- *Multi-disciplinary effort* - for municipalities that have a commitment to social housing, it is almost taken for granted that the fields need to be seen together. The fact that so many groups of disadvantaged needs housing assistance makes it impossible to treat the service area separated. This thought should therefore also be applicable at regional and national levels.

- *Use of project and program work* - in many cases, project and program work formed the basis for good cooperation between different actors in the social housing area, and the actors feel that the dialogue continues even after the project period. These are trends Ramboll identifies nationally, regionally and locally. An example is the project "On the way to your own home" that has formed the basis for further dialogue and cooperation in several parts of the country.
- *Use of the network* - when the social housing field stretches as wide as it does, it will in many relationships be essential to use fixed networks. In addition, the networks help to maintain dialogue and updating of the field between different actors. A network also has space to shared examples of good practice, which can inspire the municipalities in future work.
- *Coordinating grant schemes* - several municipalities associated uncertainty for grant schemes. The uncertainty was of whether the municipality was aware of all potential applicants, also the possibility to use different grants together. The overall state dialogue has potential of improvement here. Ramboll know that actors such as The Norwegian Labour and Welfare Service, The Norwegian State Housing Bank and The County Governor work close to see each other grant schemes together. This is excellent and will in time contribute to leaving municipalities better able to utilize the grants in better ways.
- *Emphasize housing in written guides* - Ramboll recommend state actors to in much greater extent ask for input from Ministry of Local Government and Regional Development and The Norwegian State Housing Bank in the preparation of written guidelines. The actors will be able to assist in highlighting grant schemes which the municipality can use, a visibility that will come in handy in the municipalities' daily work.
- *A coordinated and flexible dialogue with municipalities* - a coordinated and flexible dialogue with municipalities is emphasized by the municipalities themselves. Furthermore, it is essential that state actors have an understanding of local conditions in the municipality, including the social housing challenges faced by the municipality.

Central for this project was to see whether state actors are coordinated in their dialogue on the social housing field. Taken as a whole, most of the municipalities considered that the national dialogue was coordinated. To maintain a coordinated dialogue it is something that requires state actors to continue their cooperation on cross-sector responsibilities. In essence, the proper use of state control measures is an important part of ensuring good work in the municipalities.

In line with the national objectives to facilitate a strong and effective municipal sector through management with room for local prioritizing it is essential to exercise a flexible and customized dialogue with local municipalities. It is particularly important that flexibility appears in the social housing field, which in many cases is performed in a fragmented municipal organization.

### 3. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (Rambøll) presenterer med dette sluttrapport i prosjektet *Statlig dialog med kommunene på det boligsosiale området*. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Husbanken i perioden april– juni 2012. Vi vil takke Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet for godt samarbeid gjennom prosjektperioden.

#### 3.1 Om oppdraget og leveransen

##### 3.1.1 Formål

Formålet med oppdraget har vært å gjennomføre en kartlegging som gir oversikt over den samlede statlige dialogen med kommunene som kan ha betydning for deres boligsosiale arbeid. Kartleggingen har som formål å tydeliggjøre:

- Hvilke statlige aktører som kan ha betydning for kommunenes boligsosiale arbeid
- Hvordan de statlige aktørene utfører sitt forvaltningsansvar, blant annet gjennom veiledning, tilskuddsordninger og tilsyn
- Hvorfor de løser forvaltningsansvaret på denne måten
- Betydningen av dialogen til statlige aktører i kommunens boligsosiale arbeid

I tillegg har oppdragsgiver etterspurt eksempler på godt samarbeid og samordning mellom statlige instanser, samt viktige arenaer og møteplasser mellom stat og kommune på det boligsosiale området.

##### 3.1.2 Datakilder og aktiviteter

I prosjektet er følgende datainnsamlingsmetoder benyttet:

- Dokumentstudier, blant annet av tildelingsbrev, strategidokumenter, samarbeidsavtaler etc.
- Intervju med statlige og regionale aktører - relevante departement, direktorater, ulike regionkontorer og Fylkesmannen
- Intervju med tjenesteytere i 7 kommuner - innen boligtildeling, rus/psykiatri, flyktningarbeid, barnevern, eiendomsavdeling, NAV-kontor, helse- og omsorgstjeneste, økonomiske virkemidler

Rambøll har i prosjektet vektlagt å gå bredt ut, og innenfor prosjektets korte tidsperiode har dette lagt sine begrensninger på å presentere dyptgående kartlegginger av hver enkelt statlig og regionale aktør. Rapporten bør leses i lys av dette. Se for øvrig kapittel 8 om den metodiske gjennomføringen for oppdraget, kilder som er benyttet samt begrunnelse for metodisk valg.

#### 3.2 Begrepsavklaringer

I det følgende presenteres noen av de helt sentrale begrepene som benyttes i rapporten.

- *Boligsosialt arbeid* omfatter alt fra kommunens innstats for å fremskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetninger for å mestre sin bo- og livssituasjon. Se for øvrig kapittel 3.1 hvor Rambøll utdypende forklarer tilnærming til begrepet i denne kartleggingen.
- *Fremskaffelse av bolig* kan være alt fra nybygging og utbedring av kommunal boligmasse, til bistand til å fremskaffe boliger på det private utleiemarkedet.
- *Oppfølging i bolig* dreier seg om bistand til å mestre bo- og livssituasjonen og kan innebære veiledning, opplæring og bistand til å utføre praktiske gjøremål i boligen samt til å overholde sine økonomiske forpliktelser. Det kan også innebære bistand til å overholde plikter knyttet opp mot boforhold og naboer.

### 3.3 Forkortelser brukt i rapporten

I rapporten er det brukt forkortelser på navn på departementer, direktorater og andre statlige aktører. I det følgende gis en oversikt over de ulike forkortelsene, presentert i alfabetisk rekkefølge:

**AD** – Arbeidsdepartementet

**AVDir** – Arbeids- og velferdsdirektoratet

**BLD** – Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

**Bufetat** – Barne-, ungdoms- og familieetaten

**Bufdir** – Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

**HB** – Husbanken

**HDir** – Helsedirektoratet

**HOD** – Helse- og omsorgsdepartementet

**IMDi** – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

**JD** – Justis- og beredskapsdepartementet

**KRD** – Kommunal- og regionaldepartementet

**KRIM** – Kriminalomsorgen

**KSF** – Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (kriminalomsorgens direktoratfunksjon)

**NAV** – Arbeids- og velferdsetaten

**POD** – Politidirektoratet

**UDI** – Utlendningsdirektoratet

### 3.4 Leseveiledning

Rapporten består av følgende kapitler:

- Kapittel 4 – Kort om boligsosial politikk og forvaltning
- Kapittel 5 – Presentasjon av kartlegging av de statlige aktørene og deres betydning for kommunene på det boligsosiale området
- Kapittel 6 – Gjennomgang statlige aktørers innvirkning på kommunenes boligsosiale arbeid
- Kapittel 7 – Sentrale funn og konklusjoner
- Kapittel 8 – Metodisk gjennomføring for oppdraget

## 4. OM BOLIGSOSIAL POLITIKK OG FORVALTNING

Bakgrunnen for oppdraget er at Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet etterlyser kunnskap om statlige aktørers dialog med kommunene innenfor det boligsosiale området. Dette kan ses i sammenheng med at boligsosialt arbeid spenner over ulike sektorer og fagområder, og fordrer kommunikasjon og samordning mellom disse. I dette kapittelet gjør vi rede for hovedtrekk i den boligsosiale politikken, og dennes implikasjoner for både kommuner og statlige aktører.

### 4.1 Om norsk boligsosial politikk

Visjonen for norsk boligpolitikk er at alle skal bo trygt og godt. Det er Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som har ansvaret for å bistå regjeringen med å utforme politikk og overordnede planer for gjennomføring av den norske boligpolitikken, ivareta forvaltningsoppgaver og å styre og følge opp underliggende virksomheter. Herunder den sosiale boligpolitikken, som i stor grad retter seg mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstilte på boligmarkedet har i tidligere styringsdokumenter som statsbudsjett og tildelingsbrev blitt operasjonalisert gjennom økonomisk vanskeligstilte, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktninger og bostedsløse. Utvalget bak NOU 2011:15 *Rom for alle* estimerer at rundt 150 000 personer kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det er kommunene som utøver det boligsosiale arbeidet i det ytterste leddet, og hvordan statlige aktører styrer, veileder og pålegger kommunene å arbeide vil kunne ha innvirkning på hvorvidt man når det boligsosiale målet om at alle skal bo trygt og godt. Det er «et nasjonalt mål å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor»<sup>3</sup>. Per i dag tilrettelegges dette gjennom å gi kommunene stor handlefrihet i organisering og til å prioritere tjenester i tråd med lokale forhold. Det er et gjeldende styringsprinsipp at «dialog og veiledning i størst mulig grad skal benyttes, fremfor absolutte pålegg og krav»<sup>4</sup>. Ved å dempe den statlige detaljstyringen ønsker man å forhindre at pålegg og krav treffer kommunesektoren feil. Frykten er at stor detaljstyring bryter med, og forhindrer å ivareta lokale forskjeller, noe som i verste fall gi et svekket kommunetilbud i enkelte kommuner.

En helt sentral aktør i dialog og veiledningsarbeidet overfor kommunene på det boligsosiale området er Husbanken, et faglig direktorat på det boligsosiale området, organisert under KRD. Husbankens hovedoppgave er å legge til rette for at kommunene kan utføre sine oppgaver på en helhetlig og effektiv måte. Ved å gå dypere inn i det boligsosiale feltet ser man raskt et komplekst fagfelt som innbefatter flere aktører og fagområder, utover Husbanken og KRD.

For at kommuner skal kunne klare å løse oppgavene sine helhetlig og effektivt er det sentralt at statlige aktører selv kjenner områdene de har betydning for kommunene på. Denne kartleggingen er et bidrag til å forstå hvor bredt ansvarsfeltet strekker seg, da med særlig vekt på statlige aktører.

### 4.2 Statlige aktørers rolle i implementering av politikk

Departementene er det øverste leddet av offentlige forvaltningsorganene i Norge. Med en statsråd som er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig i hvert departement, kan de med hjemmel i loven instruere faglig, økonomisk og administrativt. I tillegg til forberedende arbeid for regjeringen, skal departementene sørge for gjeldende lovverk. Per i dag har Norge 17 departementer, i tillegg til statsministerens kontor.

Under departementene ligger det en rekke ulike organer, for eksempel direktorat, tilsyn, ombud og senter. Disse organene har ulike oppgaver som strekker seg fra oppgaver som blant annet sektorstyring, forvaltning av regelverk til forvaltning av tilskuddsordninger. Disse virksomhetene er styrt gjennom etatsinstrukser, tildelingsbrev og årlige budsjettet. I tillegg har departement og de underliggende organene jevnlig kontakt om styring gjennom faste møtepunkt, i tillegg til møter ved ekstraordinære eller andre behov.<sup>5</sup> I likhet med kommunene, får også departementene og

<sup>3</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

<sup>4</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

<sup>5</sup> St.meld. nr. 19 (2008– 2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

direktoratene en viss grad av handlefrihet, noe som betyr at det i dag eksisterer ulike forvaltningsmessige løsninger i forvaltningsapparatet.

Ulike forvaltningsmessige løsninger mellom departementene og underliggende virksomhet kan ha betydning for kommunene ytterst i forvaltningsleddet. For å få en helhetlig forståelse av hvordan de statlige aktørene fungerer samlet sett mot kommunesektoren er det sentralt å se nærmere på hvordan de ulike statlige aktørene jobber. Dette vil ha en sentral plass i kartleggingen, i tillegg som spørsmål om hvorfor de løser sitt forvaltningsansvar på den måten de gjør, og om det har skjedd endringer i forvaltningen over tid. Samlet vil kartleggingen danne et bilde av forvaltning og styringssignaler med betydning for kommunene på det boligsosiale området.

### Rollefordeling mellom stat og kommune

Som nevnt er det et nasjonalt mål med rammestyring av kommunene. Gjennom rammevilkår skal kommunene settes i stand til å løse sine oppgaver, både som tjenesteproducenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere, og som demokratiske arenaer. De statlige aktørenes roller knytter seg i hovedsak til juridiske, økonomiske og veiledende. I sum handler det om en balanse mellom de ulike virkemidlene, en balanse som ser ulik ut mellom forskjellige politikkområder. Kommunens ansvar oppgaver vil således variere i tråd med forventninger og plikter innenfor de ulike politikkområdene.

**Kilde:** Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet H-2186.  
NOU 2011:15 *Rom for alle*

## 4.3 Gjeldende lovverk

Innenfor boligsosialt arbeid skjer statlig styring i hovedsak gjennom tilskuddsordninger til prioriterte formål, og kompetansebygging og veiledning gjennom Husbanken. Slik det fremkommer av NOU 2011:15 *Rom for alle* er lovregulering i liten grad benyttet på det sosiale boligpolitiske området. Til tross for at det kommunale ansvaret i liten grad er forankret i lov, syns det å være enighet om at kommunene har et ansvar for å skaffe bolig til de vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det. Ansvaret er gitt i stortingsmeldinger og statsbudsjett, og delvis gjennom lovverk.<sup>6</sup> Videre er det likevel noen lovverk som har større og mindre betydning for kommuners boligsosiale arbeid, disse vil vi gjennomgå kort i det følgende.

Innfor boligsosialt arbeid anser Rambøll at følgende generelle og særlover er relevante i større eller mindre grad:

- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)<sup>7</sup>
- *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen*<sup>8</sup>
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)<sup>9</sup>
- Boliglovene, herunder:
  - *Lov om husleieavtaler* (husleieloven)<sup>10</sup>
  - *Lov om bustadbyggjelag* (bustadbyggjelagslova)<sup>11</sup>
  - *Lov om burettslag* (burettslagslova)<sup>12</sup>
  - *Lov om eierseksjoner* (eierseksjonsloven)<sup>13</sup>
- *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (introduksjonsloven)<sup>14</sup>
- *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven)<sup>15</sup>

<sup>6</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

<sup>7</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-20110624-030.html>

<sup>8</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-20091218-131.html>

<sup>9</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html>

<sup>10</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-19990326-017.html>

<sup>11</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/nl-20030606-038.html>

<sup>12</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/nl-20030606-039.html>

<sup>13</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/nl-19970523-031.html>

<sup>14</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-20030704-080.html>

- *Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*<sup>16</sup>

Lovenes boligsosiale relevans, samt hvor de er forankret og hvem som har ansvar for at de følges opp presenteres kort i det følgende.

### **Helse- og omsorgstjenesteloven**

Det er Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som har ansvar for *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Loven er ny og trådte i kraft 1.1.2012 og erstattet tidligere kommunehelsetjenestelov og sosialtjenestelov. Spesialisthelsetjenesten er også regulert under denne loven.

Lovens formål er mange, men dog viktige for kommunens boligsosiale arbeid på flere felt. Blant annet skal loven «fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer»<sup>17</sup> samt «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Som videreføring fra tidligere kommunehelsetjenestelov fra 1991 skal kommunene i tråd med § 3-7:

*medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.*<sup>18</sup>

### **Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen**

Det er Arbeidsdepartementet (AD) som har ansvar for *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten*<sup>19</sup>. Loven trådte i kraft den 01.01.10 og må sees i lys av NAV-reformen og herunder bedre samordning av kommunale og statlige tjenester.

*Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.*<sup>20</sup>

Boliger er et spesifisert ansvarsområde i loven under § 15 hvor kommunen «skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet»<sup>21</sup>. I tillegg er kommunen i tråd med § 27 «forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv»<sup>22</sup>. De nevnte paragrafene er det tydeligste pliktansvaret kommunen har innenfor boligsosialt arbeid etter dagens lovverk.

### **Plan- og bygningsloven**

*Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* ligger under Miljøverndepartementet (MD) og KRD. MD har ansvar for plandelen, KRD for bygningsdelen av loven. I loven er kommunen pålagt å utarbeide kommunal planstrategi, etter kapittel 10, og kommunalplan, etter kapittel 11. Alle kommuner skal ha en kommuneplan, og skal være kommunens overordnede styringsdokument. Planen skal omfatte en egen samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. I samfunnsdelen skal kommunen «ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen»<sup>23</sup>. I arealdelen skal kommunen vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

Denne planen har betydning for kommuners boligsosiale arbeid. For eksempel vil areal til å bygge kommunale boliger og omsorgsboliger være et sentralt tema i kommuneplanen. Fylkesmannen en viktig aktør i å sikre at kommunene har oppdaterte kommuneplaner. I tildelingsbrev til Fyl-

<sup>15</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdato.no/all/hl-19920717-100.html>

<sup>16</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdato.no/all/hl-20010518-021.html>

<sup>17</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 1

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdato.no/all/hl-20091218-131.html>

<sup>20</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 1

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), tilgjengelig på: <http://www.lovdato.no/all/hl-20080627-071.html>

kesmannsembetene 2012 vises det til at kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal utgjøre en helhet. Samfunnsdelen er et viktig verktøy for å synliggjøre prioriteringer og dermed sikre hensynet til lokaldemokratiet.<sup>24</sup>

### **Boliglovene**

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvar for boliglovene, som omfatter:

- *Lov om husleieavtaler* (husleieloven)
- *Lov om bustadbyggjelag* (bustadbyggjelagslova)
- *Lov om burettslag* (burettslagslova)
- *Lov om eierseksjoner* (eierseksjonsloven)

Boliglovene kan ha betydning for kommuners boligsosiale arbeid på flere felt. Under *Husleieloven* § 11-1 særreguleres utleie av offentlig disponerte boliger som brukes av vanskeligstilte på boligmarkedet, i tillegg til andre boliger forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet etter vedtak av organ for stat. Særreguleringen gjelder blant annet muligheten til å ha kortere leiekontrakter enn 3 år, samt tilgang til opptak av husstandsmedlemmer (som ektefelle/ samboer og deres barn) kun skal skje med utleiers godkjenning. Ellers skjer utleie av boliger til vanskeligstilte i tråd med resterende regler i husleieloven. Dette innebærer at vanskeligstilte har de samme rettighetene og pliktene, på lik linje med andre leietakere, både i kommunale og private utleieboliger.

### **Introduksjonsloven og Barnevernloven**

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Relatert til boligsosialt arbeid er denne loven relevant overfor arbeid med nyankomne flyktninger. Videre er enslige mindreårige flyktninger regulert gjennom *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven), som også er BLD sitt ansvar. I tråd med barnevernloven § 3-4 skal kommunen ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger «foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Ut over dette er det barneverntjenestens ansvar å «bidra til å gi enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak»<sup>25</sup>.

### **Straffegjennomføringsloven**

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvaret for *Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*. Under JD, har Kriminalomsorgen som underliggende forvaltningsorgan særlig relevans for kommunenes boligsosiale arbeid knyttet til bosetting av straffedømte etter endt soning. Av gjeldende lovverk, fremgår det at:

*Kriminalomsorgen skal i god tid forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. [...] Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.*<sup>26</sup>

Det er kommunene som skal hjelpe til med å fremskaffe bolig for dem som ikke klarer det selv, men for at de skal kunne tilby bolig ved løslatelse er det nødvendig at varsling og forberedelser er gjort fra Kriminalomsorgen til kommunen i god tid. Stadig flere kommuner har inngått samarbeidsavtaler med fengsler for å sikre at varsling og forberedelse av bolig skjer på best mulig måte.

<sup>24</sup> Tildelingsbrev fra Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet til Fylkesmannsembetene 2012

<sup>25</sup> Barnevernloven § 4-4

<sup>26</sup> Straffegjennomføringsloven § 41

Utvalget bak NOU 2011:15 *Rom for alle* registrerer at det er uklare grenser for hva kommunen er pålagt å gjøre eller ikke gjøre på det boligsosiale området. En tydeliggjøring og styrking av kommunens ansvar for å fremskaffe bolig er også noe utvalget bak *Rom for alle* også mener er hensiktsmessig, hvor de sier at:

*En sterkere lovforankring vil likestille det boligpolitiske feltet med andre velferdsområder som helse, utdanning og inntektssikring. I kommunene vil en tydeliggjøring i lov kunne føre til en sterkere forankring og integrering av boligpolitikken, og andre velferdspolitiske områder. Dette er viktig for å sikre borgerne likeverdige tjenester uavhengig av hvilken kommune man bor i. Lovforankring er også nødvendig for å kunne føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine forpliktelser på dette området, og for at den enkelte borger skal ha mulighet til å klage ved manglende hjelp.*

#### 4.4 Boligsosialt arbeid i kommunene

Boligsosialt arbeid kan forstås på mange måter, men blir i denne rapporten behandlet gjennom en bred begrepsforståelse: «det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon»<sup>27</sup>. En slik forståelse impliserer at fremskaffelse av en tilfredsstillende bolig ikke nødvendigvis er nok for å gjøre et nok boligsosialt arbeid, men at det boligsosiale feltet også angår tjeneste i og rundt bolig, herunder oppfølging i bolig, tilrettelegging i bolig samt relasjonen mellom beboer og tjenesteapparatet. I den enkelte kommune innebærer det at saksbehandlere og rådgivere ved NAV-kontoret, tjenesteytere i helse- og omsorgsenheten og boligforvaltere for eksempel lokalisert i et eget boligkontor, alle er del av kommunens boligsosiale forvaltning.

Med dette utgangspunktet anser Rambøll at følgende kommunale oppgaver har betydning for en helhetlig boligsosial tilnærming i den enkelte kommune:

- Forvaltning og fremskaffelse av boliger
- Oppfølging i bolig, herunder økonomisk veiledning, praktisk bistand, vaktmestertjeneste, etc.
- Forvaltning av finansielle virkemidler som bostøtte, startlån og botilskudd
- Vurdering av kommunens behov og fastsetting av ressursrammer

Sentralt i boligsosialt arbeid står beboer selv. Hva som trengs for å få en trygg bosituasjon er individuelt fra person til person. I noen tilfeller behøver beboer kun bistand til å dekke bokostnadene. I andre tilfeller har beboer behov for bistand til å gjennomføre daglige aktiviteter i eget hjem, mens et tredje eksempel er de som ikke klarer å fremskaffe en tilfredsstillende bolig på egenhånd. De ulike tilfellene krever ulike tiltak fra kommunen, og vil således kreve oppfølging fra forskjellige instanser.

Rambøll identifiserer at følgende grupper er løftet frem i kommuners arbeid med å sikre innbyggerne en trygg bosituasjon:

- Økonomisk vanskeligstilte
- Funksjonshemmede
- Personer med rusproblematikk
- Personer med psykiatrisk problematikk
- Bostedsløse
- Eldre/ personer med demens
- Unge utenfor arbeid/ utdanningstilbud
- Innvandrere/ flyktninger

Gruppene er ikke gjensidig utelukkende, men følges likeledes opp av ulike fag- og ansvarsenheter i kommunen. For eksempel tilligger økonomisk vanskeligstilte kommunens NAV-kontor, mens eldre og personer med demens blir fulgt opp av helse- og omsorgstjenesten. Videre vil behovene hos den enkelte innbygger ha være individuelt, og selv om vedkommende plasseres i en

<sup>27</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

eller flere av de ovennevnte gruppene trenger ikke boligbehovene samsvare med andre innbyggere i samme gruppe. Dette innebærer at ansvaret i kommunen på flere områder vil overlappe både i henhold til fag og ansvar.

Kommunenes tilnærming til det boligsosiale er svært ulik, på flere måter. På den ene siden *organiserer* kommunene det boligsosiale arbeidet svært forskjellig. I 2008 konkluderte NOVA med at nesten ingen kommuner er helt like, og det er vanskelig å påvise tydelige modeller for organisering<sup>28</sup>. Et fellestrekk er likevel at mange kommuner har en fragmentert organisering. Dette vil ikke nødvendigvis tilsvare at det boligsosiale arbeidet er dårlig, men en fragmentert organisering krever samarbeid mellom sektorene i kommunen.

På den andre siden er *forståelse* for, og definisjonen av hva som inngår i boligsosialt arbeid ulik fra kommunene til kommune. I dette, og tidligere oppdrag Rambøll har gjennomført på det boligsosiale området, identifiserer vi at kommunene tilnærmer seg det boligsosiale feltet ulikt, mye avhengig av den forståelsen som ligger til grunn. Særlig i kommuner Husbanken har inngått samarbeidsavtale med, arbeider man ut i fra en bredere forståelse av hva boligsosialt arbeid innbefatter. Dette gjør at man har en helhetlig forståelse for feltet, og ser de ulike fag- og ansvarsfeltene i sammenheng.

I gjennom dette og tidligere prosjekt har Rambøll opplevd at i kommuner som Husbanken har mindre samarbeid med, kan det boligsosiale begrepet være mer vagt og noe udefinert innad i kommunen. Konsekvensene kan være at kommunen ikke evner å se fagene og ansvarsområdene i sammenheng, og at utfordringene ikke blir møtt på en helhetlig og samordnet måte. Det bør nevnes at dette ikke handler om den enkeltes vilje til å gjøre et godt arbeid for de vanskeligstilte på boligmarkedet, men er som oftest i tråd med mangel på satsing på et overordnet politisk nivå i kommunen.

Det at kommunene *organiserer* det boligsosiale arbeidet ulikt kan ses i sammenheng med kommunenes handlefrihet i organisering og prioritering av tjenester. Som nevnt er dette en ønsket politikk, og man fremmer dialog og veiledning som gjeldende styringsprinsipp for å sørge for en sterk og effektiv kommunesektor. Det at kommunene *forstår* boligsosialt arbeid ulikt, og at man med stor sannsynlighet kan knytte dette til Husbanken og deres veiledende rolle i kommunene, illustrerer at dialog og veiledning har effekt når den utøves på en god måte. Hva som er en god eller dårlig måte å veilede kommunene på, er det således kommunene selv som i siste rekke opplever. Kommunens opplevelse av statlige aktørers dialog på det boligsosiale området vil få en sentral del i dette oppdraget. Gjennom intervju med ansatte i kommunen vil kartleggingen bidra til å få en forståelse for hvordan de statlige signalene treffer og oppleves av kommunene. Inkludert dette er formålene med oppdraget kort oppsummert, å tydeliggjøre:

- Hvilke statlige aktører som har betydning for kommunenes boligsosiale arbeid
- Hvordan de statlige aktørene utfører sitt forvaltningsansvar, blant annet gjennom veiledning, tilskuddsordninger og tilsyn
- Hvorfor de løser forvaltningsansvaret på denne måten
- Betydningen av dialogen til statlige aktører i kommunens boligsosiale arbeid

Spørsmålene knyttet til hvilke statlige aktører, samt hvordan de jobber og hvorfor de gjør det på denne måten, vil bli vektlagt i neste kapittel, kapittel 5. Videre vil det siste spørsmålet, knyttet til betydningen i kommunenes boligsosiale arbeid, gjennomgås i kapittel 6. På bakgrunn av funn presentert i kapittel 5 og 6 vil vi i kapittel 7 se de sentrale funnene i sammenheng.

<sup>28</sup> Langsether, Å. m.fl. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport nr. 18/08.

## 5. STATLIGE AKTØRER MED BETYDNING FOR KOMMUNENE PÅ DET BOLIGSOSIALE OMRÅDET

Dette kapittelet tar for seg statlige aktører som kan ha betydning for kommunene på det boligsosiale området. Som nevnt i forrige kapittel har Rambøll lagt til grunn en bred forståelse av boligsosialt arbeid. Gjennom innledende intervjuer kartla Rambøll, blant statlige, regionale og kommunale aktører hvilke statlige aktører som kunne ha betydning for kommunene på det boligsosiale området. Det ble supplert med dokumentstudier.

Basert på de innledende aktivitetene har Rambøll valgt å fokusere på følgende statlige aktører for å tilveiebringe en oversikt over den samlede statlige dialogen overfor kommunene på det boligsosiale området:

**Tabell 5-1 – Oversikt over statlige aktører**

| Departement                                                      | Underliggende organ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)</b>                  | Husbanken - <i>Direktorat med en sentral faglig og veiledende rolle på det boligsosiale området</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Husbanken har betydning for kommunene og kommunens samarbeidspartnere i hvordan de planlegger og gjennomfører den sosiale boligpolitikken</li> </ul>                                                                                                                       |
| <b>Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)</b>                      | Helsedirektoratet (Hdir) - <i>Direktorat med en sentral faglig rolle på det helse- og omsorgspolitiske området</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Hdir har betydning for kommuners arbeid innen helse- og omsorgstjeneste, herunder rus, psykisk helse, funksjonshemmede, eldre, demens, hjemmetjenester m.m.</li> </ul>                                                                                      |
| <b>Arbeidsdepartementet (AD)</b>                                 | Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir) - <i>Direktorat med en sentral faglig (og veiledende) rolle innenfor velferdsforvaltning</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ AVDir har betydning for kommunens NAV-kontor, herunder arbeid med økonomisk vanskeligstilte, arbeids- og aktivitetsfremmende aktiviteter m.m.</li> </ul>                                                                                 |
| <b>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)</b> | Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) - <i>Direktoratet med en sentral faglig og veiledende rolle i bosetting- og integreringsarbeid</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ IMDi har betydning for kommunenes flyktningtjeneste og integreringsarbeid</li> </ul>                                                                                                                                          |
|                                                                  | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/ etaten (Bufdir/ etat) - <i>Direktoratet og etaten med faglig rolle innen barne- og familievern</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bufdir/ etat har betydning for kommunens barneverntjeneste, herunder arbeid med å sikre barn og unge gode leve og boforhold. Direktoratet har også ansvar for å følge opp arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne</li> </ul> |
| <b>Justis- og beredskapsdepartementet (JD)</b>                   | Utlendingsdirektoratet (UDI) - <i>Direktoratet med ansvar for utlendingsforvaltningen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ UDI har en mer indirekte betydning for kommunene. Deres viktigste boligsosiale oppgaver er å gi tilstrekkelig med informasjon til IMDi for å bistå dem i deres målsetting om rask bosetting i kommunene</li> </ul>                                                                   |
|                                                                  | Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) - <i>Avdeling i JD med direktoratsfunksjon. Øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen</i>                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                  | Kriminalomsorgen (KRIM) - <i>Regionalforvaltninger med ansvar for</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>straffegjennomføringen</i>                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ KRIM har betydning for samarbeid og rutiner rundt løslatelse fra fengsel. Mange innsatte har behov for en ny bolig etter løslatelse</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Politidirektoratet (POD) – Direktoratet med det overordnede ansvaret for trygghet i samfunnet</i>                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ POD har en mer indirekte betydning for kommunene. Lokalt politi har således betydning i henhold til utkastelse fra bolig i kommunen</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD)*</b>                                                                                                                         | Fylkesmannen - <i>Statens representant i fylket</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fylkesmannen har en samordnende og koordinerende rolle innenfor flere av statlige forvaltningsområdene. Innenfor boligsosialt arbeid er Fylkesmannen en særlig relevant aktør for AVDir og HDir</li> </ul> |

\* FAD er ikke inkludert i denne kartleggingen. Fylkesmannen ligger under FAD, men svarer også til de fleste andre statlige aktørene nevnt i tabellen over.

I tillegg til de nevnte statlige aktørene kan også andre statlige aktører ha en mer perifer betydning for kommunenes boligsosiale arbeid. Blant annet kan det nevnes at Kunnskapsdepartementet har betydning for fremskaffelse av studentbolig i kommuner. De har ansvar for tilskudd til studentboliger som Husbanken forvalter. Finansdepartementet kan også nevnes her gjennom deres overordnede ansvar for å samordne skatte- og avgiftspolitikken. For den sosiale boligpolitikken er beskatningen av egen bolig særlig relevant. Svingninger i renten vil for mange påvirke inntekts- og formuefordeling, slik har også rentepolitikken betydning for vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>29</sup>

Med utgangspunkt i aktørene i tabell 5-1 vil vi i kapittelet se nærmere på hvilken rolle de statlige aktørene spiller overfor kommunene på det boligsosiale området. Herunder hva som er deres ansvarsområder og pågående oppgaver. Samarbeidsaspektet vil vektlegges, både nasjonalt og regionalt, og Rambøll har med vekt på boligsosiale spørsmål skissert opp dialogene som går mellom aktørene.

## 5.1 Overordnet om statlige aktører

I oppdraget har vi valgt å vektlegge direktoratene og deres dialog mot kommunene. Dette fordi de på vegne av sine overordnede departementer har en sentral plass som forvaltningsorganer i den statlige styringen.

I Direktoratsboka, utgitt i 1993, står det at:

*Et direktorat er et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov, og dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Det arbeider med hele landet som virkefelt. Det er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.<sup>30</sup>*

Direktoratsformen er videre en av de vanligste formene for å organisere forvaltningsorgan på, og av de 150 sentrale forvaltningsorganene i Norge er ca 60 av dem direktorater. Underlagt departementene utøves direktoratenes virksomhet gjennom instruks, tildelingsbrev og årlige budsjett<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Rambøll vurderer at de to statlige aktørene har en mer perifer betydning for kommunenes boligsosiale arbeid, de er derfor ikke behandlet ytterligere i rapporten.

<sup>30</sup> Direktoratsboka (1993). Utgitt av daværende Administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig på:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/1993/direktoratsboka.html?id=464830](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/1993/direktoratsboka.html?id=464830)

<sup>31</sup> Meld. St 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

I St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* fremheves det at ved å legge oppgaver over på et eget fagorgan, skilt fra departementet, kan den faglige selvstendigheten vernes mot påvirkning fra de dagsaktuelle politiske vurderingene som gjerne preger arbeidet i departementet. Gjennom å være mer skjerma mot daglig politisk styring kan underliggende forvaltningsorganer, deriblant direktoratene, legge mer langsiktig faglig perspektiver inn i virksomheten sin. I St. meld. nr. 19 (2008-2009) presiseres det videre at selv om statsråden og departementene kan instruere forvaltningsorganene, har likevel mange av direktoratene i praksis stor faglig selvstendighet. Videre vil de faglige innspillene fra direktoratene også i mange tilfeller ha stor innvirkning på utformingen av politikken i departementene.<sup>32</sup>

På overordnet nivå ser man at direktoratene har to sentrale roller, de er en faglig aktør og en iverksetter av nasjonal politikk. Som faglig aktør utvikler, forvalter og formidler de kunnskap om sitt saksfelt. Direktoratene sammenstiller kunnskap og erfaringer i faglige spørsmål og legger til rette for langsiktig kunnskapsoppbygging over tid. De er videre faglig rådgiver til departementene, samt har en veiledende rolle overfor kommunal forvaltning. Som iverksetter av nasjonal politikk utarbeider og følger de opp handlingsplaner på sitt fagfelt. Direktoratene forvalter også tilskuddsordninger. I tillegg bruker og tolker direktoratene lov og regelverk blant annet gjennom utsending av rundskriv og rettledninger til kommunesektoren.<sup>33</sup>

Det er likevel vanskelig å tegne et entydig bilde av hvilken rolle direktoratene har i den statlige styringen av kommunesektoren. Dette fordi det ikke finnes noen systematisk oversikt over forholdene mellom direktorat og kommuner, eller hvilke kommunerettede oppgaver og fullmakter de ulike direktoratene har.<sup>34</sup>

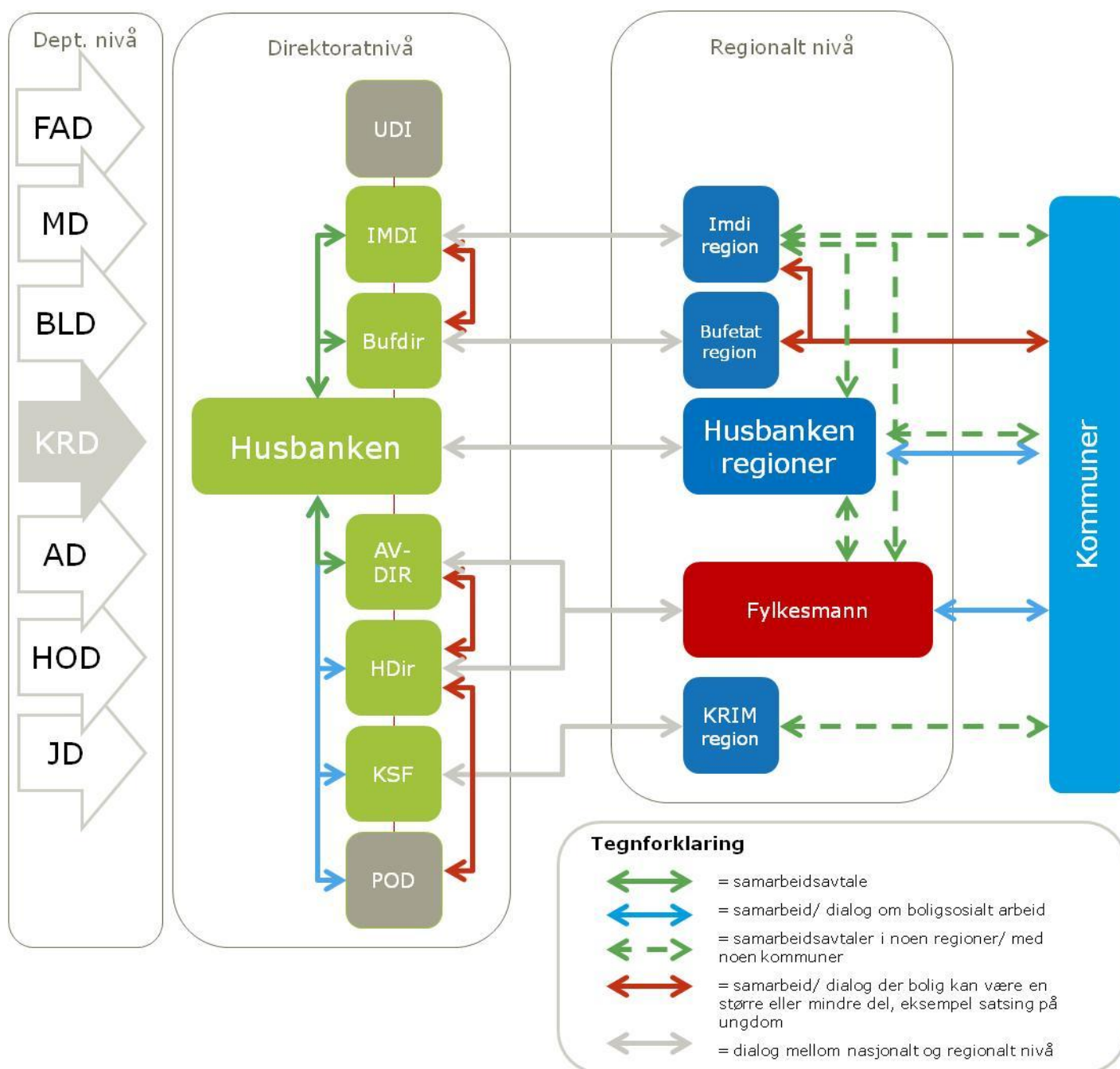
I det følgende presenteres et overordnet bilde av statlige aktører med betydning for kommunene på det boligsosiale området. I figur 5-1 presenteres samarbeidskanaler på nasjonalt nivå, samt kanaler som går til regionalt og lokalt nivå. For å forenkle bildet har Rambøll valgt å gjøre innledende fremstilling med utgangspunkt i KRD og Husbanken, statlige aktører som ofte trekkes frem som særlig viktige i den sosiale boligpolitikken.

<sup>32</sup> St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

<sup>33</sup> Meld. St 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

<sup>34</sup> Ibid.

Figur 5-1 Overordnet om statlige aktører



Figur 5-1 viser en overordnet oversikt over statlige aktører og dialog/ samarbeid fra departementsnivå, via direktoratsnivå, regionalt nivå og til kommunen. Direktoratnivå er her illustrert i grønt og viser at hele åtte direktorater har direkte eller indirekte betydning overfor kommunene på det boligsosiale området. Samarbeidskanaler mellom statlige aktører er illustrert i blått, og viser at Husbanken har etablerte samarbeid med samtlige av direktoratene. Samarbeid/ dialog kan her bety at aktørene har jevnlig kontakt både formelt og uformelt, men uten at det er utarbeidet en konkret samarbeidsavtale. De grønne pilene viser til samarbeidsavtaler der bolig og bosetting er en viktig del. Videre er dialog/ samarbeid der bolig kan være en større eller mindre del av fokusområdet illustrert med røde piler.

Videre er Politidirektoratet (POD) og UDI inkludert i oversikten da samarbeid med disse aktørene også berører det boligsosiale feltet, men da på en mer indirekte måte. På den ene siden er samarbeidet mellom UDI og IMDi av indirekte betydning for kommunenes boligsosiale arbeid, hvor UDI skal gi tilstrekkelig informasjon til IMDi for at IMDi kan nå sitt mål om rask bosetting i kommunene. Videre har Husbanken et etablert samarbeid med POD. Dette for å sikre gode rutiner for

utkastelse i boliger i kommunen. Se for øvrig en gjennomgående beskrivelse av nevnte statlige aktører senere i kapittelet.

**Samarbeidsavtaler** er et verktøy som inngås mellom en eller flere aktører. Innholdet i samarbeidsavtalene varierer, men noen fellestrekk kan likevel identifiseres. Avtalen har gjerne en eller flere felles målsettinger. Gjennom en skriftlig samarbeidsavtale er samarbeidet formalisert og gir således gjensidig forpliktelser for inkluderte parter. Samarbeidsavtaler er noe som gjennomføres både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, samt mellom offentlige og private aktører. Verktøyet brukt aktivt av flere av de statlige aktørene. Fordelen med å opprette en samarbeidsavtale er at den kan bidra til bedre samarbeid samtlig som den i større grad kan koordinere felles innstas.

Kommunikasjonskanalene mot kommunene illustreres videre i figuren, og i de fleste tilfeller skjer dette via regionale aktører, illustrert ved blå bokser. For eksempel har egne regionkontorer i Husbanken og IMDi direkte kontakt med kommunene på vegne av direktoratene. Videre har fylkesmannen, rød boks, en samordnende rolle overfor kommunene, særlig for AVDir og Hdir. På regionalt nivå er det også eksempler på samarbeid mellom IMDi og Husbankens regionkontorer, samt samarbeid med Fylkesmannen.

Slik figuren illustrerer, er det flere aktører som har direkte, og indirekte betydning for kommunene på det boligsosiale området. Måtene de statlige og regionale aktørene jobber overfor kommunene er derimot naturligvis noe ulik, da deres ansvars- og fagområder er forskjellige, og det boligsosiale arbeid vil således ha en større eller mindre plass i dialogen. Økt statlig fokus på det boligsosiale fagområdet kan ses i lys av endringer i Husbankens rolle både innenfor fagområde, men også gjennom å sammen med KRD ha blitt en sentral pådriver innenfor boligsosiale tema. Se for øvrig boks under.

#### **KRD og Husbanken som pådriver for økt fokuset på det boligsosiale fagområdet**

Overordnet sett er boligtilgang og boligsosiale relaterte områder i kommunene problemstillinger som er godt kjent blant de statlige aktørene, og kartleggingen viser at arbeidet KRD og Husbanken gjør har betydning for denne bevisstheten. Gjennom sin pådriverrolle innenfor feltet, samt gjennom utarbeidelse av samarbeidsavtaler, har KRD og Husbanken bidratt til at boligsosialt arbeid er et felt som statlige aktører samarbeider om.

Dette kan igjen ses i lys av Husbankens endrede rolle. I perioden ved årtusenskiftet endret Husbanken rollen fra å være en bank til å bli et velferdsdirektorat og kompetansesenter for det boligsosiale feltet. I begynnelsen av 2000-tallet ble også sentrale oppgaver og ansvarsfelt innen Husbankens virke flyttet ut til regionkontorene. Dette gjorde at viktig rådgiving kom nærmere kommunene, og Husbanken blir således i dag regnet som en helt sentral fagaktør også for kommunene hva gjelder boligsosiale områder.

For å få en bedre forståelse av forholdene mellom de statlige aktørene og kommuner vil vi i det følgende presentere en detaljert oversikt over de statlige aktørene som har betydning for kommunene på det boligsosiale området.

Som utgangspunkt for kartleggingen har Rambøll valgt å kategorisere statlige aktørers roller etter følgende definisjoner:

- Tilskuddsforvalter – forvalter og gir tilskudd til prosjekter eller mer langvarig arbeid i kommunen.

- Veilederrolle – gir veiledning overfor den enkelte kommune etter lokale behov og forhold, noe som gjerne innebærer en mer oppsøkende dialogform
- Faglig rolle – kommer med faglige innspill til kommunene innen enkelte fagområder eller mer helhetlig. En faglig rolle vil normalt også innebære en «følge-med»- og utviklingsrolle, men er ikke nødvendigvis av en oppsøkende art på enkeltkommuner
- Juridisk rolle – formulerer lovverk med betydning for kommunene.
- Tilsynsrolle – har ansvar for å etterse at kommunen driver i tråd med regelverket.

Rollene er ikke gjensidig utelukkende, og som rapporten vil vise er det flere av de statlige aktørene som har mer enn én av de fem rollene.

## 5.2 Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har helt sentrale ansvarsområder relatert nasjonal boligpolitikk. Departementet forvalter viktige boligvirkemidler innrettet mot å bedre boforholdene for personer og husstander med svak økonomi og særskilte boligbehov. Økonomiske lån og støt-teordninger, lovregulering og kompetanse er de sentrale virkemidlene. Virkemiddelbruken skal støtte opp under regjeringens samlede innsats for å bekjempe fattigdom. Kommunal- og regionaldepartementet koordinerer også regjeringens innsats mot bostedsløshet.

Departementet har ansvar for distrikts- og regionalpolitiske spørsmål, i tillegg til kommuneøkonomi og lokalforvaltning. I tråd med hovedprinsippene etablert i Meld. St 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspill* skal KRD ha rammestyring som styringsprinsipp. Det er KRD som har ansvar for *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven). Boligpolitikk generelt, og boligsosialt arbeid, er ikke lovregulert gjennom kommuneloven, men som nevnt hjemlet gjennom plan- og bygningsloven (under MD og KRD).

KRD har en juridisk rolle i tilknytning boligsosialt arbeid i kommunene, med ansvar for boliglovene, herunder *Lov om husleieavtaler* (husleieloven), *Lov om bustadbyggjelag* (bustadbyggjelagslova), *Lov om burettslag* (burettslagslova) og *Lov om eierseksjoner* (eierseksjonsloven). Under *Husleieloven* § 11-1 særreguleres utleie av offentlig disponerte boliger som brukes av vanskeligstilte på boligmarkedet, i tillegg til andre boliger forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet etter vedtak av organ for stat. Særreguleringen gjelder blant annet muligheten til å ha kortere leiekontrakter enn 3 år, samt tilgang til opptak av husstandsmedlemmer (som ektefelle/ samboer og deres barn) kun skal skje med utleiers godkjenning. Ellers skjer utleie av boliger til vanskeligstilte i tråd med resterende regler i husleieloven. Dette innebærer at vanskeligstilte har de samme rettighetene og pliktene, på lik linje med andre leietakere, både i kommunale og private utleieboliger.

### 5.2.1 Husbanken

Husbanken ligger under Kommunal- og regionaldepartementet og skal bidra til å gjennomføre statens boligpolitikk og er en utøvende aktør for å sikre regjeringens visjon for boligpolitikken som er at alle skal kunne bo trygt og godt. En viktig del av dette arbeidet er å bistå kommunene med bosetting av vanskeligstilte i boligmarkedet. Husbanken legger vekt på samspill med andre aktører. Videre er en sentral strategi å styrke Husbankens rolle som kompetansesenter.

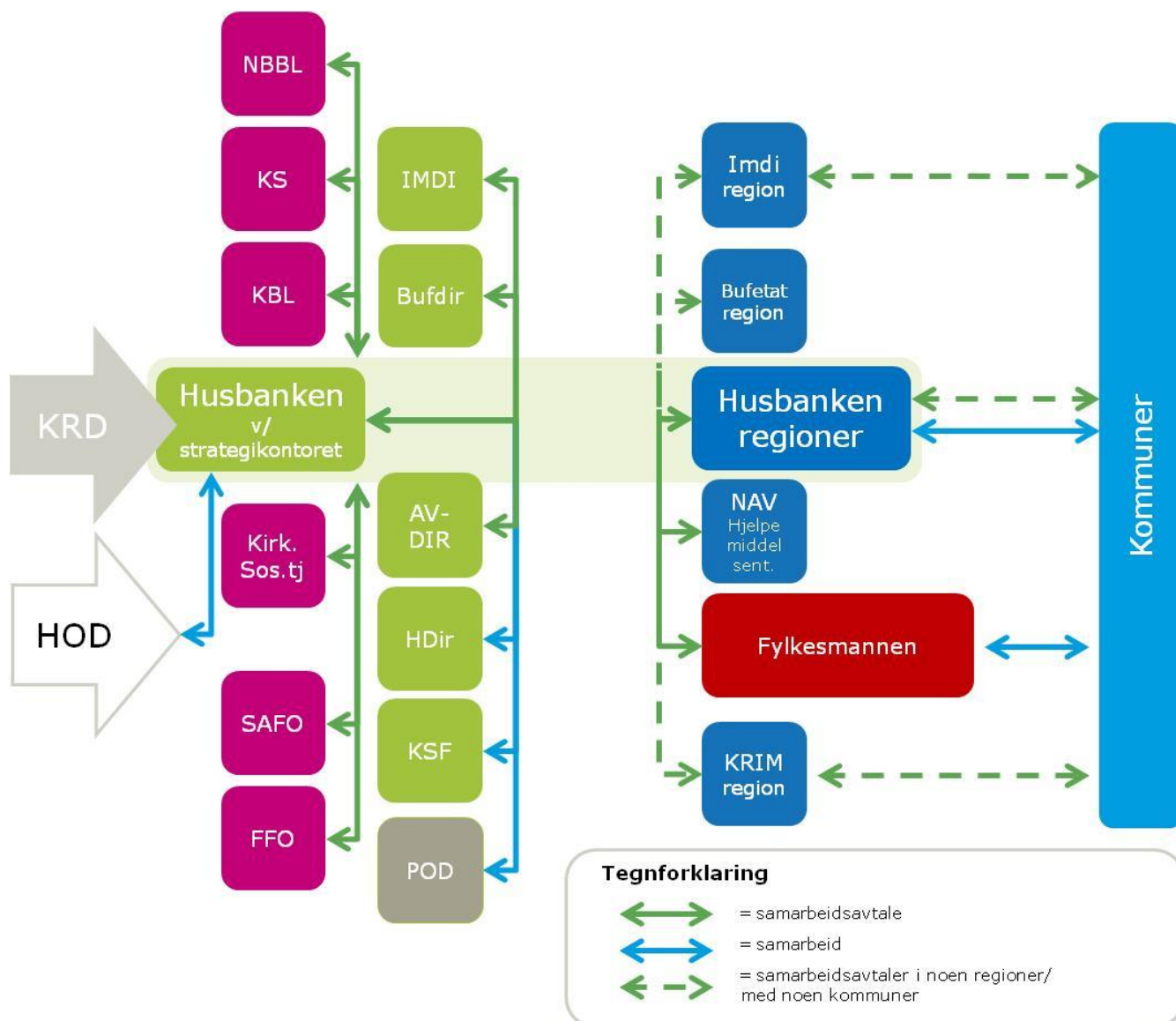
En del av samarbeidet på nasjonalt og regionalt nivå, med utgangspunkt i Husbanken, er skissert i figuren presentert innledningsvis i kapittelet. I det følgende vises en utvidet modell, hvor flere aktører inkluderes og hvor det skilles mellom etablerte samarbeidsavtaler og kun samarbeid.

#### KRD og Husbankens rolle i kommunal boligpolitikk

For kommunene er KRD og Husbanken sentrale i det kommunale boligsosiale arbeidet. Gjennom tilskuddsordninger og veiledning jobber Husbanken for at kommunene setter boligsosiale spørsmål på dagsorden, og at de har en helhetlig tanke til å bistå alle kommunens vanskeligstilte.

Omtrent 50 kommuner med særlige boligsosiale utfordringer har inngått et langsiktig samarbeid med ett av Husbankens seks regionkontor. Samarbeidet er forankret i politisk og administrativ ledelse i den enkelte kommune. Husbankens innsats mot disse kommunene er blant annet kalt for *Boligsosialt utviklingsprogram* (BOSO) og *partnerskapskommuner*. I Nord-Norge går innsatsen under navnet *Boligpolitisk kommunesatsing i nord* (BONO).

Figur 5-2 Samarbeid mellom Husbanken og andre aktører



Slik figur 5-2 viser er det **på nasjonalt nivå** Husbankens strategikontor som er en viktig samordnende aktør i den statlige dialogen. Som illustrert i figuren over er kontoret et bindeledd mellom KRD og de seks regionkontorene, i tillegg har strategikontoret en samordnende rolle i henhold til samarbeid som foregår mellom Husbanken og andre statlige aktører. Dette skjer blant annet gjennom egne samarbeidsavtaler, og Husbanken har inngått formaliserte samarbeidsavtaler med AVDir, Bufdir, IMDi blant direktoratene, samt øvrige statlige aktører som KS, NBBL, KBL, Kirkens sosialtjeneste, SAFO, FFO blant flere<sup>35</sup>. Husbanken region øst deltar også inn i dette arbeidet gjennom *Seksjon for samarbeid og kunnskapsutvikling*. Videre er etablerte samarbeid mellom statlige aktører fremhevet med blå pil.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er inkludert som en part på departementsnivå på grunn av samarbeid med Husbanken. Det skjer blant annet direkte kontakt mellom HOD og Husbanken om Omsorgsplan 2015 og rapportering på tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Det er likevel gjennom tildelingsbrevet fra KRD Husbanken får sitt mandat.

**På regionalt nivå** har flere av Husbanken seks regionkontorer opprettet samarbeid med Fylkesmannen og/eller IMDi. Samarbeidet skjer i hovedsak gjennom at partene inviteres inn og del-

<sup>35</sup> <http://husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>

tar i regionale samlinger hvor boligsosiale arbeid er en større eller mindre del av temaene som skal diskuteres.

**På lokalt nivå** har Husbanken tett kontakt med kommunene, og overfor mange kommuner er det inngått samarbeidsavtale. For Husbanken er Fylkesmannen en viktig aktør da Fylkesmannen sitter på kunnskap om tilstanden i kommunen, økonomisk og boligsosialt. Fylkesmannen har blant annet blitt benyttet av Husbankens regionkontorer før arbeid med samarbeidsavtalene innledes. I dialog med Fylkesmannen får Husbanken innsyn i statistikk og forhold i de enkelte kommuner. I samtale med ansatte i kommuner og fylkesmannsembetet er det likevel Husbanken som ses som ledende aktør i direkte veiledning overfor kommunene i henhold til boligsosialt arbeid.

#### Statlig samarbeid med KS

KS er en statlig aktør med relevans for kommunenes boligsosiale arbeid. Gjennom en egen samarbeidsavtale mellom fem departementer (KRD, HOD, JF, AD og BLD) og KS, og en annen samarbeidsavtale mellom Husbanken og KS, blir partene forpliktet til å arbeide for bedre datagrunnlag om bostedsløshet, boligtilbud og relevante oppfølgings-tjenester.

##### 5.2.1.1 Prioriterte saksområder for direktoratet Husbankens prioriterte satsingsområder for 2012 er å:

- Videreutvikle sin rolle som boligsosial støttespiller for kommunene. God oppfølging av kommunene, med vekt på resultater og effektiv bruk av virkemidler skal stå sentralt
- Følge opp og ha god kontroll med de økonomiske virkemidlene inkludert bostøtte <sup>36</sup>

Et av hovedmålene for perioden er at Husbanken skal arbeidet med å bosette vanskeligstilte i samarbeid med kommuner, statlige velferdsaktører og organisasjoner.

#### Øke forebygging og kamp mot bostedsløshet

Et av innsatsområdene for Husbanken er arbeid mot bostedsløshet. Overfor kommunene skal Husbanken:

*legge til rette for at det blir etablert flere boliger tilrettelagt for individuelt tilpassede tjenester for personer uten bolig med tilleggsproblemer som rus og psykiske lidelser. Arbeidet skal samordnes med andre statlige aktører som støtter opp om kommunale tjenester.<sup>37</sup>*

Målgruppene ungdom og barnefamilier skal videre være et av Husbanken sine innsatsområder i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i 2012. Dette kan ses i sammenheng med andre statlige aktørers satsing, både innenfor skolesektoren med satsinger som *Tidlig innstas*, og innenfor helsesektoren hvor det fokuseres på forebyggende aktiviteter. Det kan også ses i sammenheng med arbeidssektoren hvor det er et overordnet mål om å få alle ut i arbeid eller annen form for dagaktivitet.

##### 5.2.1.2 Direktoratets rolle og styringsgrep

Gjennom de siste årene har Husbanken fått en sentral rolle overfor kommunene til å vektlegge boligsosialt arbeid som en del av den kommunale tjenesten. Husbanken har ingen tilsynsrolle, og de har derfor heller ingen mandat til å pålegge kommunene boligsosiale oppgaver. Husbankens rolle er derimot å være både faglig og veiledende, dette gjennom å øke kompetansen og den boligsosial aktiviteten i kommunene.

Husbanken er også sentral kompetanseutvikler på det boligpolitiske området, og bidrar blant annet gjennom innkjøping av forskningstjenester på dette området. FoU-ansvaret i Husbanken tilhører Husbanken region Midt-Norge. Videre har de andre regionkontorene spesifiserte ansvarsfelt innenfor Husbankens forvaltningsansvar, herunder region øst med ansvar for tilskuddsordninger og region vest mer boligteknisk anliggende så som universell utforming etc.

<sup>36</sup> Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken 2012

<sup>37</sup> Ibid.

Husbanken har også en helt sentral rolle som tilskuddsforvalter innen boligsosialt arbeid, og har ansvar for å oppfordre kommuner til å bruke virkemidlene bostøtte, tilskudd og startlån. Gjennom sin veilederrolle jobber Husbanken mot å sikre at kommunene kan utnytte de boligsosiale tilskuddene på best mulig måte. Husbanken jobber også aktivt med å se egne tilskudd i sammenheng med andre tilskuddsordninger relatert boligsosialt arbeid.

Hvordan regionkontorene jobber er noe ulikt. Blant annet er de organisert på ulike måter internt, det er også noen ulikheter mellom de samarbeidsavtalene som gjøres mellom regionkontorene og kommunen. De er likevel alle i kontakt med Husbankens strategikontor som samordner direktoratets dialog med andre statlige aktører på nasjonalt nivå.

### **Endringer i boligsosialt fokus**

Gjennom årlige statsbudsjett, tildelingsbrev og øvrig styringsdialog med departementet har Husbanken fått et tyngre mandat innenfor den sosiale boligpolitikken, i tillegg til boligrollen. Det organisatoriske fokuset i Husbanken har også endret seg, fra ren forvaltning, til å bistå kommunene som en samarbeidspartner. Denne endringen har skjedd over flere år, og i tråd med en solid satsing de siste årene har Husbanken i dag en fortjent rolle som anerkjent fagaktør innen boligsosialt arbeid. Både kommuner, fylkesmannsembeter og andre statlige aktører skryter av det arbeidet Husbanken gjør, både for å sikre samarbeid mellom statlige/ regionale aktører og med kommuner.

I dag blir boligsosialt arbeid sett som Husbankens fremste arbeid av Husbanken selv. Husbanken jobber således med å sette kommunene og deres samarbeidspartnere best mulig i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>38</sup>

### **Samhandling styrker samarbeidet med kommunene**

I Husbanken er samhandling et godt etablert begrep. Samarbeidsavtalene Husbankens regionkontorer har etablert med utvalgte kommuner sies å fungere best når man får til samhandling.

Til forskjell fra begrepet samarbeid blir samhandling her forstått som en fleksibel og uforutsigbar dynamikk mellom to eller flere parter, for eksempel som en jazzimprovisasjon. Samhandlingen forutsetter således at partene kjenner hverandre, det endelige målet med arbeidet samt hvilken strategi man skal bruke for å nå dette målet. Man sier gjerne at i samhandling spiller partene hverandre gode.

Ved å oppnå god samhandling mellom kommunen og Husbankens regionkontorer blir partene fleksible overfor hverandre på en måte som gjør at de enklere kan møte uforutsette problemstillinger i det boligsosiale terrenget. Ideen er at god samhandling mellom partene stimulerer til en helhetlig, strategisk og effektiv boligpolitikk i kommunene, samtidig som kommunene føler seg hørt og ivaretatt.

Erfaringene viser at god samhandling har medført mange gode løsninger på boligsosiale utfordringer i kommunene. Denne form for tilnærming til kommunene gir også høy grad av fleksibilitet i møte med lokale forskjeller i behov og utfordringer.

Flere gode eksempler på samhandling mellom Husbanken og kommuner er å finne i Rambølls tidligere løste prosjekt for Husbanken «Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet», tilgjengelig på:

<http://www.husbanken.no/fou/boligsosiale-fou-prosjekter/samhandling/>

<sup>38</sup> Husbankens mål og strategier. Tilgjengelig på: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

### **Bakgrunnen for valg av nåværende rolle**

Husbankens fleksibilitet overfor kommunene kan ses som et svar på fragmenterte organiseringer samt forskjellige utfordringer mellom kommunene. For kommunene er det viktig at statlige aktører har forståelse for deres situasjon. Grunnen til at Husbanken har utviklet seg, både som en sentral aktør innen veiledning og fagansvar, og som en aktør med fokus på hele det boligsosiale feltet, har kommet på bakgrunn av de behovene som har blitt uttrykt fra kommunesektoren. Dette kan igjen ses mot den styrende forvaltningstanken om å fremme rammestyring i kommunene, hvor det å ha en lokaltilpasset veiledning vil spille en helt avgjørende rolle.

### 5.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av blant annet bosted og økonomi. Departementet har ansvar for blant annet spesialisthelsetjeneste, primærhelsetjeneste, pleie- og omsorgstjenester, psykisk helse og habilitering og rehabilitering.

Det er HOD som har ansvar for *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Loven er ny og tredde i kraft 1.1.2012 og erstattet tidligere kommunehelsetjenestelov og sosialtjenestelov. Spesialisthelsetjenesten er også regulert under denne loven.

Lovens formål er mange, men dog viktige for kommunens boligsosiale arbeid på flere felt. Blant annet skal loven «fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer»<sup>39</sup> samt «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Som videreføring fra tidligere kommunehelsetjenestelov fra 1991 skal kommunene i tråd med § 3-7:

*medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.*<sup>40</sup>

I utarbeidelse av ny kommunal helse- og omsorgslov har de statlige aktørene vektlagt å tydeliggjøre kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester («sørge-for-ansvar»), uten at kommunene samtidig pålegges bestemte måter å organisere tjenestene på<sup>41</sup>. I samtaler med HOD fremkom det at det har vært viktig at alle innbyggere sikres oppfølging i loven, uavhengig av bakgrunn for behov for bistand.

I 2012 vil kommunene ha en innfasing av tilbud om døgnopphold for pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp. Per i dag skal kommunen «straks tilby eller yte helse- og omsorgstjenester til den enkelte når det må antas at den hjelp kommunen kan gi er påtrengende nødvendig»<sup>42</sup>. Døgnopphold skal tilbys i alle kommunene senest i 2016.

I HOD er bolig sett som et viktig og sentralt tema. Bolig blir vist å være viktig for alle gruppene i tilknytning helse- og omsorgstjeneste, og representanter i HOD dro frem viktigheten av å kunne se de ulike fagområdene blant statlige aktører på tvers for å sikre et godt arbeid i kommunene.

#### **Etatstyring av HDir**

I tillegg til årlig tildelingsbrev med tilhørende rapporteringskrav og årsrapportering til direktoratet har direktorat og departement jevn kontakt gjennom etatsstyringsmøter i regi av HOD, faste kontaktmøter for hvert virksomhetsområde på ledelsesnivå i tillegg til at det avholdes møter etter behov når saker oppstår. For å sikre en god styringsdialog mellom partene skal oppdrag drøftes

#### **Helse- og omsorgstjenester som en del av det boligsosiale arbeidet**

HOD og HDir har en særlig betydning for tjenester i boliger, herunder døgnbemanning, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, habilitering og rehabilitering, praktisk bistand og opplæring i hjemmet, brukerstyrt personlig assistanse (BPA), psykisk helsearbeid, rustiltak og avlastningstilbud. Videre har de regionale helseforetak og spesialisthelsetjenesten betydning for kommunenes boligsosiale arbeid.

*HOD og HDir har betydning for arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne, personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk, bostedsløse, eldre og personer med demens. I flere tilfeller vil helse- og omsorgstjenester være aktuell for flyktninger, samt unge utenfor arbeid/ utdanningstilbud for eksempel ved tilfeller av psykiatriske helseproblemer.*

<sup>39</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 1

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Sammendrag av høringsgrunnlag for Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015) *Fremtidens helsetjeneste: trygghet for alle*. Tilgjengelig på <http://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no>

<sup>42</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-5

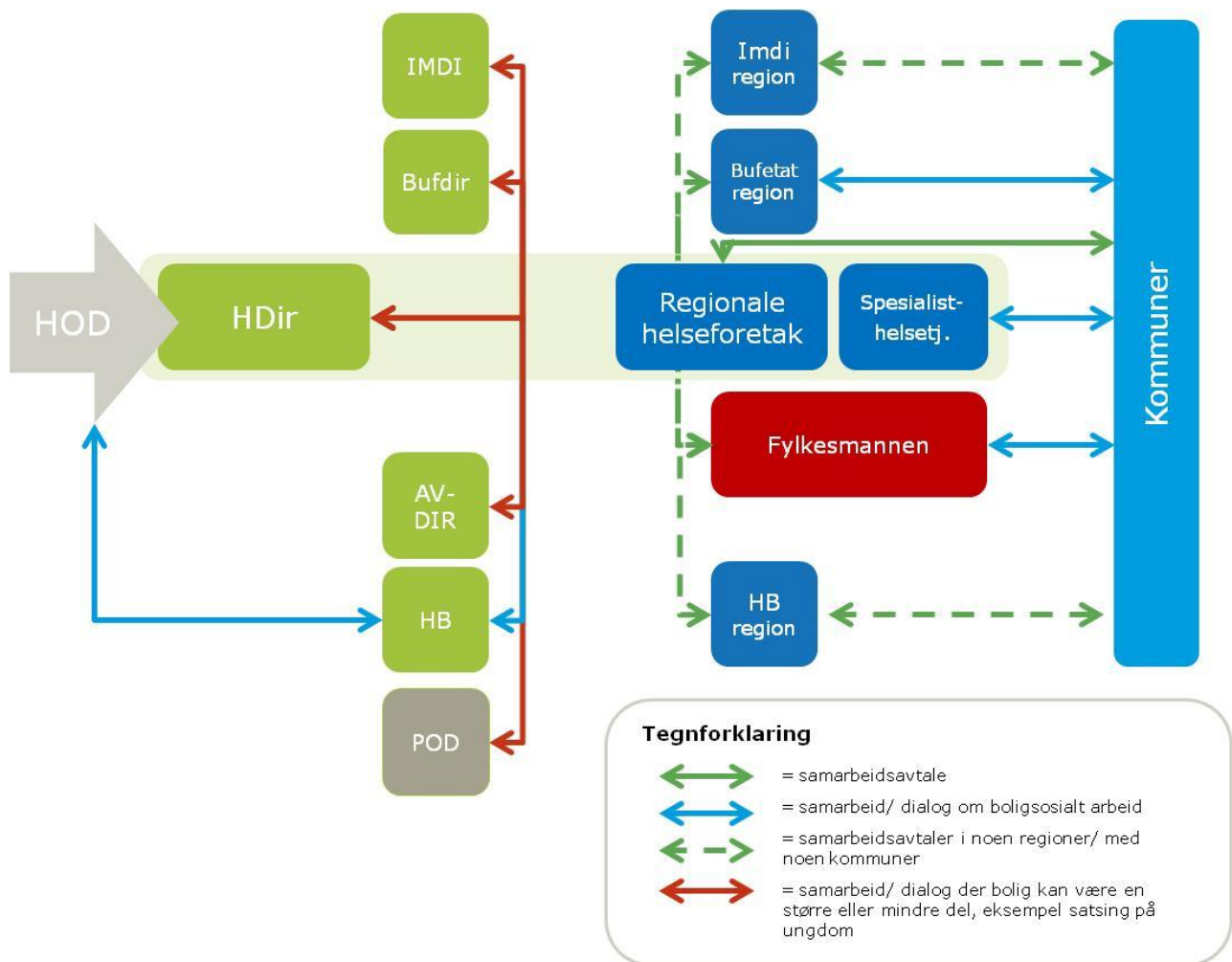
mellom departement og direktorat før det oversendes direktoratet. En dialog som normalt sett er mellom ledere i direktoratet og departementet før oppgavene skriftliggjøres.<sup>43</sup>

### 5.3.1 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet er først og fremst et fagdirektorat og myndighetsorgan som skal styrke den sosiale tryggheten og helse til hele befolkningen. Direktoratet blir etatsstyrt av HOD er således departementets utøvende organ. Se HOD og HDir sin betydning for kommuners boligsosiale arbeid i egen boks forrige side.

I følgende figur skisseres samarbeidskanaler om boligsosialt arbeid med utgangspunkt i HOD og HDir.

**Figur 5-3 Samarbeid/ dialog mellom HOD/ HDir og andre aktører på det boligsosiale området**



**På nasjonalt nivå** har HDir samarbeid med flere direktorater. Det er særlig i samarbeid hvor Husbanken inngår at samarbeidet dreier seg om boligsosialt arbeid. Andre samarbeid, skissert med røde piler, er i større grad relatert til områder som helse, men hvor bolig kan være en større eller mindre del av dialogen.

<sup>43</sup> Tildelingsbrev fra HOD til HDir 2012

### Samarbeid mellom HOD og Husbanken

I tillegg til å samarbeid om *investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser* (som KRD og HOD har ansvar for, og Husbanken forvalter) er det andre områder som HOD og Husbanken fører dialog om innenfor boligsosialt arbeid. Blant annet er det et samarbeid mellom HOD og Husbanken om *Omsorgsplan 2015*. Basert på intervjuene kan det tyde på at HOD har overtatt en del av samarbeidet med Husbanken i forbindelse med arbeid med omsorgsplanen, en dialog som ifm. planarbeidet tidligere var mer fremtredende på direktoratnivå mellom HDir og Husbanken. Likeledes er det mange ansvarsområder i HDir, og de fleste Rambøll snakket med innenfor de andre arbeidsområdene hadde ikke opplevd endring i dialogen mellom HDir og Husbanken.

**På regionalt nivå** er det regionale helseforetak organisert under HOD. I de regionale helseforetakene er det spesialisthelsetjenester som har betydning for kommuners boligsosiale arbeid. I tråd med ny helse- og omsorgstjenestelov skal kommunen inngå samarbeidsavtale med regionalt helseforetak om utskrivningsklare pasienter<sup>44</sup>. Målet med samarbeidet er å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester.

**På lokalt nivå** er det i stor grad Fylkesmannen som har ansvaret for å veilede kommunene på vegne av, eller gjennom å bistå, HDir. Dette ansvaret tildeles gjennom årlig tildelingsbrev og omhandler blant annet forvaltning av tilskuddsordninger. En del tilskuddsordninger er også forvaltet i HDir, noe som gjør at kommunen har direkte kontakt med direktoratet ved søking av disse tilskuddene. Den mest fremtredende rollen Fylkesmannen har overfor kommunens helse- og omsorgstjenester er tilsynsrolle. Fylkesmannen er også tilsynsmyndighet i spesialisthelsetjenesten.

#### 5.3.1.1 Direktoratets rolle og styringsgrep

HDir har først og fremst rolle som faglig aktør, herunder en «følge-med-rolle». Direktoratet er også iverksetter av vedtatt politikk, samt forvalter av lov og regelverk innenfor helsesektoren. Videre innehar direktoratet en rolle som tilskuddsforvalter av øremerkede tilskudd til kommunens helse- og omsorgstjeneste. En stor andel av veiledning og tilskuddsforvaltningen er overført Fylkesmannsembetet. Fylkesmannen skal innenfor de fleste fagområder bistå HDir i gjennomføre planlagt arbeid. Utviklingen går i retning av at Fylkesmannen for en stadig viktigere koordinerende funksjon for direktoratens arbeid. Blant annet fikk Fylkesmannsembete i 2011 ansvaret for forvaltning av rustilskudd på vegne av HDir. Se for øvrig kapittel 5.7 for en gjennomgang av Fylkesmannens roller og ansvarsområder. Det er også mange tilskudd til kommunalt helse- og omsorgsarbeid som forvaltes direkte hos HDir. Innenfor rusområdet er også kompetansesenter for rus (KoRus) en sentral veiledningsaktør overfor kommunene på vegne av direktoratet, i tillegg til Fylkesmannen.

### Bakgrunnen for hvorfor HDir har valgt denne tilnærmingen til kommunene

Grunnen til at Fylkesmannen har fått en utvidet rolle er deres nærhet og tettere oppfølging av kommunene. Deres kunnskapsgrunnlag gir således en bredere lokalforståelse enn det man kan klare å få på direktoratnivå. Denne lokalforståelsen vil gi grunnlag for en mer tilpasset veiledning av kommunene på helse- og omsorgsområdet, både av faglig karakter og tilskuddsforvaltning. Videre har endringer i lovverk og utarbeidelse av ny helse- og omsorgstjenestelov kommet på bakgrunn av de erfaringer som er gjort av HOD og andre. Det er blant annet kommet tydeliggjøringer på flere områder hvor kommunen har fått et «sørge-for-ansvar» på flere områder. Med betydning for kommunens oppfølgingstjenester har «kommunen plikt til å oppnevne en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet»<sup>45</sup>. Det har også fremkommet en endring i lovverket tilknyttet Individuell plan (IP). Før skulle pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester få tilbud om å utarbeide IP, dersom de ønsket det selv. Nå skal alle berørte pasienter og brukere få IP. Det skal også være en koordinator i kommunen som skal sikre samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

<sup>44</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1

<sup>45</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3

**Samarbeid mellom HDir og AVDir**

HDir og AVDir har en pågående dialog om tilskuddsordninger. Innenfor flere områder overlapper fagansvaret mellom de to direktoratene, særlig i tilknytning arbeid med psykisk helse, rus og bostedsløshet. Dialogen sikrer at de to direktoratene er oppdatert på hverandres tilskuddsordninger over kommunene. Husbanken er tillegg en sentral aktør i samarbeid om tilskuddsordninger, og sammen jobber direktoratene med å i større grad samordne tilskuddsordningene.

## 5.3.1.2 Prioriterte saksområder for direktoratet

I 2012 skal HDir prioritere følgende saksområder av særlig boligsosial relevans:

- Nasjonal helse- og omsorgsplan
- Samhandlingsreformen
- Opptappingsplan for rusfeltet<sup>46</sup>

**Nasjonal helse- og omsorgsplan**

I *Nasjonal helse- og omsorgsplan* (2011–2015) legger regjeringen den politiske kursen for helse- og omsorgstjenestene og folkehelsearbeidet de neste fire årene. Regjeringens utgangspunkt er at:

*Alle skal ha et likeverdig tilbud av helsetjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes livssituasjon.*<sup>47</sup>

Samhandlingsreformen er en retningsreform som gjennomføres fra 1. januar 2012. Arbeidet med gjennomføringen vil stå sentralt i perioden 2011–2015.

**Samhandlingsreformen**

Samhandlingsreformen anses å få stor betydning for kommunenes boligsosiale arbeid. I reformen skal pasienter og brukere i større grad motta behandling i sin hjemkommune, noe som krever tilrettelagte boforhold. Som det fremgår i St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*, er kommunen tillagt en større rolle overfor pasienter og vil i større grad enn før måtte jobbe ut fra en mer helhetlig tenkning med forebygging, tidlig intervensjon, tidlig diagnostikk, behandling og oppfølging slik at helhetlige pasientforløp i størst mulig grad kan ivaretas innenfor beste effektive omsorgsnivå. Videre legges det opp til et forpliktende avtalesystem mellom kommuner/ samarbeidende kommuner og helseforetak om blant annet oppgavefordeling og samarbeid.

**Hdirs oppmerksomhet på boliger i arbeid med Samhandlingsreformen**

I intervjudata fra Hdir ble bolig fremhevet som et sentralt element i gjennomføringen av samhandlingsreformen. Dette stemmer godt overens med intervjudata fra enkelte informanter i kommuner, som erfarer at Hdir har kommet mer på banen og blitt mer synlig på det boligsosiale området som følge av samhandlingsreformen. Flere av informantene i kommunene mente det hadde skjedd en endring, hvor bolig i større grad ble fremtredende hos den statlige helse- og omsorgsaktøren.

**Opptappingsplan for rusfeltet**

For 2012 skal HDir prioritere *Opptappingsplan for rusfeltet*. Planen legger opp til et faglig løft, både innenfor forebygging, behandling og oppfølging og inneholder tiltak for å bedre samhandlingen da dette er en av de største utfordringene rusfeltet står overfor. Videre er økt brukerinnflytelse et sentralt perspektiv. I tildelingsbrevet for 2012 blir psykisk helse og rusarbeid sett i sammenheng, slik det i økende grad gjøres også i kommunene. Her er det et langsiktig mål å:

<sup>46</sup> Tildelingsbrev fra HOD til HDir 2012

<sup>47</sup> Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)

*Fremme psykisk helse i befolkningen og forebygge psykiske lidelser og rusmiddelproblemer i tillegg til å redusere stigma og fordommer knyttet til psykiske lidelser og rusmiddelbruk.<sup>48</sup>*

Innenfor psykisk helse og rus skal HDir blant annet jobbe mot helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, samt økt kvalitet med vektlegging av et bruker- og mestringsperspektiv i tjenestetilbudet. Samarbeidspartnere som KS og Fylkesmennene skal trekkes inn i arbeidet der det er en hensiktsmessig for å sikre samordning i primærhelsetjenester.

I HDir hadde man sett at et fornyet fokus på bolig og oppfølgingstjenester i bolig var noe man måtte jobbe med innenfor rus og psykisk helse. Blant annet innspillene som kom til utarbeidelse av ny stortingsmelding om ruspolitikken viste at bolig var noe man måtte bli mer bevisst.

### **Innfasing av døgnopphold for øyeblikkelig hjelp**

HDir skal sørge for at kommunene kan etterkomme nye krav om etablering av tilbud om døgnopphold for pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp<sup>49</sup>. Plikten gjelder for de pasienter og brukere som kommunen har mulighet til å utrede, behandle eller yte omsorg til, og tilbudet skal være på plass i alle kommuner innen 2016. Innfasingen er allerede i gang satt og kommuner kan i løpet av 2012 allerede etablere et slikt tilbud. HDir har utarbeidet en egen veileder for kommunene hvor det fremkommer at «pasienter som er aktuelle for det kommunale tilbudet er pasienter med forverring av kjente tilstander, med avklart diagnose og funksjonsnivå»<sup>50</sup>. Lovendringen vil ha betydning for kommunenes boligsosiale arbeid i det at de har behov for en eller flere boliger som kan ta i mot innbyggere innenfor kort tid. Hvor mange boliger den enkelte kommune vil ha behov for vil være ulikt fra kommune til kommune, og HDir sier kommunene her bør gjøre en kartlegging av behovet i sin kommune<sup>51</sup>.

Tilskudd til etablering og drift av øyeblikkelig hjelp døgntilbud i kommunene kan fra 2012 søkes hos HDir. Kommunene kan også søke Husbanken om investeringstilskudd til etablering av korttidsplasser<sup>52</sup>.

## **EKSEMPEL PÅ GODT SAMARBEID**

### **Samarbeid mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten**

Eksempler på godt samarbeid innenfor helsesektoren er særlig fremtredende i arbeid med ACT-team, et prosjektarbeid som øremerkes gjennom tilskudd fra HDir. Teamene består av tjenesteytere fra både første og andrelinjetjenesten, som driver pågående og oppsøkende teamtjenester utenfor sykehusene. ACT-prosjektene i Norge er rettet mot personer som har alvorlig psykiske lidelser. Det er ikke nødvendigvis boligen som er i fokus, men dersom den som følges opp har behov for en bolig, eller en fornyet boligtilværelse, er dette noe som ACT-teamet vil bistå med å få på plass.

ACT-prosjektene har skapt en tettere arbeidshverdag mellom partene og har således sikret at tjenesteutøvere fra både kommune og Spesialisthelsetjenesten møtes om en felles utfordring. Først ute med et eget ACT-team var i Moss i 2009. I etterkant har også bykommuner som Bergen, Tromsø, Trondheim, Ålesund, Kristiansand m.fl. opprettet egne ACT-team.

<sup>48</sup> Tildelingsbrev fra HOD til HDir 2012

<sup>49</sup> Dette i tråd med *helse- og omsorgstjenesteloven* som trådte i kraft 1.1.2012

<sup>50</sup> Tilgjengelig på: <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/kommunenes-plikt-til-oyeblikkelig-hjelp-dognopphold-veiledningsmaterieill/Sider/default.aspx>

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Utfyllende informasjon på: <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/>

## 5.4 Arbeidsdepartementet

Arbeidsdepartementets overordnede ansvar for politikken innenfor arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet, inntektspolitikk, pensjoner og velferd. Departementets oppgaver faller inn under tre hovedområder: bistå politisk ledelse med å utforme politikk og overordnede planer for gjennomføring av politikken, ivareta forvaltningsoppgaver og å styre og følge opp underliggende virksomheter.<sup>53</sup>

Departementets oppgaver innenfor det boligsosiale område faller inn under *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen*<sup>54</sup>. Loven trådte i kraft den 01.01.10 og må sees i lys av NAV-reformen og herunder bedre samordning av kommunale og statlige tjenester.

*Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.*<sup>55</sup>

Boliger er også et spesifisert ansvarsområde i loven under § 15 hvor kommunen «skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet»<sup>56</sup>. I tillegg er kommunen i tråd med § 27 «forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv»<sup>57</sup>. De nevnte paragrafene er det tydeligste pliktansvaret kommunen har innenfor boligsosialt arbeid etter dagens lovverk.

Fra intervju med en representant i departementet er AD ansvarlig for regjeringens fattigdomspolitik og deltar i den generelle dialog om regjeringens boligpolitikk overfor vanskeligstilte. Departementet er videre ansvarlig for tiltak knyttet til bostedsløse, herunder tilskudd som kan styrke kommunenes ordninger. NAV-kontorene i hver enkelt kommune har ansvar for å fremskaffe midlertidig bolig til de som trenger det. NAV-kontorene må i dette henseende samarbeide med kommunens øvrige boligsosiale arbeid.

### Etatsstyring av AVDir

Arbeidsdepartementets styring av direktoratet gjøres i tildelingsbrevene. Her fremkommer hvilke satsingsområder direktoratet skal prioriteres og hvilke mål etaten skal nå. Ut over tildelingsbrev er det jevnlig møter mellom departement og direktorat på ledelsesnivå, i tillegg til at det gjennomføres fagmøter med direktoratet. I tillegg er det særskilt dialog og samarbeid i henhold til de oppdrag direktoratet løser for departementet.

### Arbeids- og velferdsoppgaver med betydning for kommuners boligsosiale arbeid

Arbeidsdepartementet og NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet har betydning for kommunenes boligsosiale arbeid i kraft av å ha (blant annet) ansvar for velferdsområdet, herunder personer som av ulike årsaker står utenfor det ordinære arbeidsliv.

Som et ledd i å jobbe for inkludering av utsatte grupper, psykiatri og rus, ungdom, m.fl. i arbeidslivet ligger også boligsosialt arbeid. Blant annet har AD ansvar for regjeringens fattigdomspolitik som også inkluderer tiltak for bostedsløse.

NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter tilskudd på det boligsosiale området samt innehar en faglig rolle overfor fylkesmennene på området.

*Det kommunale ansvaret innenfor arbeids- og velferdsrelaterte oppgaver gjør at AD og AVDir har særlig betydning for økonomisk vanskeligstilte og unge utenfor arbeid/ utdanningstilbud. Direktoratet jobber også med bostedsløseproblematikken.*

<sup>53</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dep/ansvarsomraader.html?id=190>

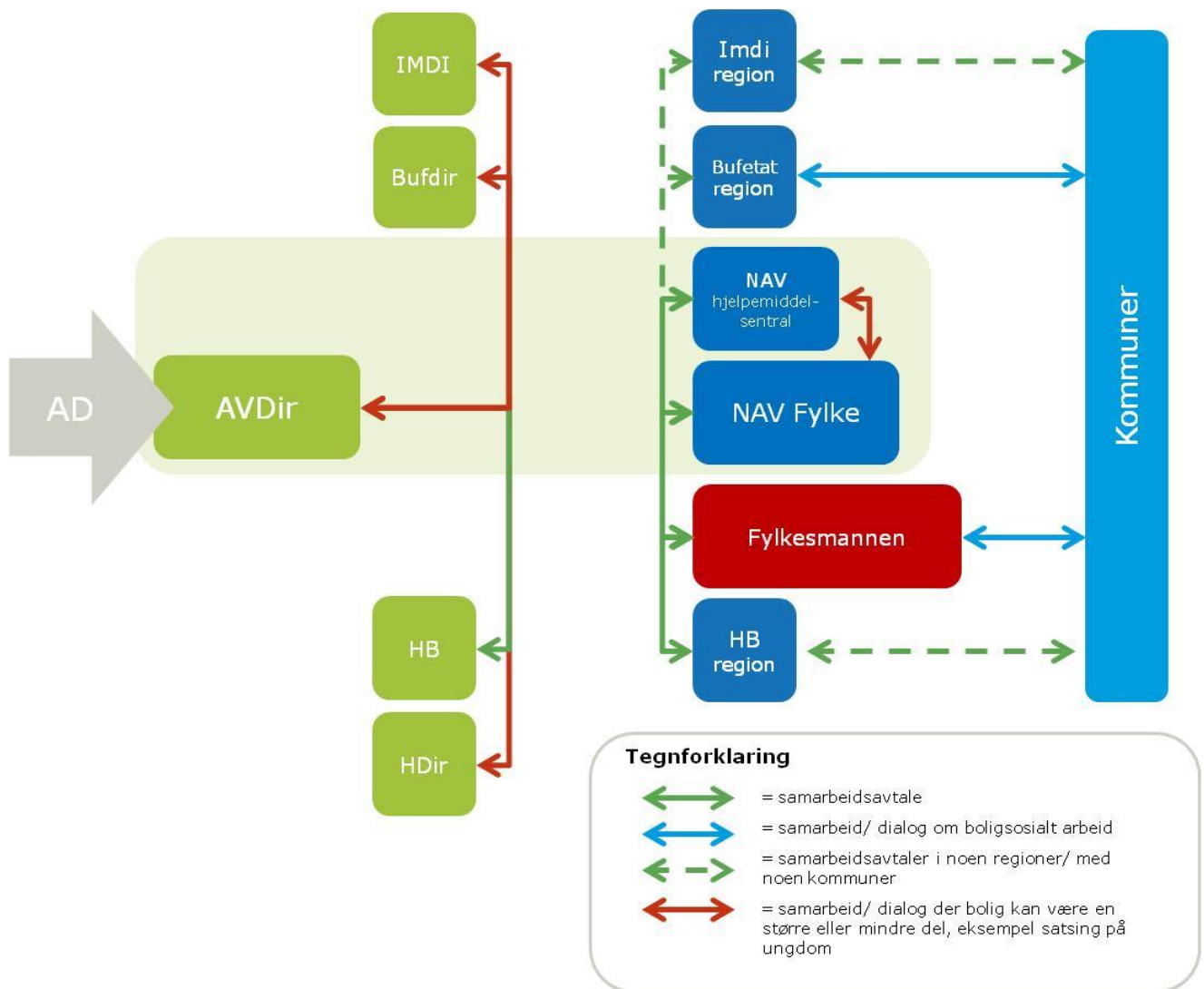
<sup>54</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/hl-20091218-131.html>

<sup>55</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 1

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

Figur 5-4 Samarbeid og dialog mellom AD/ AVDir og andre aktører på det boligsosiale området



**På nasjonalt nivå**, slik det fremkommer av figuren over, har AVDir blant annet samarbeidsavtaler med Husbanken. I tillegg har direktoratet samarbeid/ dialog med andre direktorater hvor det boligsosiale er en større eller mindre del av dialogen.

**På regionalt nivå** har Fylkesmannen og Husbanken et samarbeid med NAV hjelpemiddelsentral og NAV Fylke om boligsosiale spørsmål. Dette samarbeidet er vist til som en del av samarbeidsavtalen mellom AVDir og Husbanken på nasjonalt nivå.

Som figuren viser er NAV Hjelpemiddelsentral en aktør med relevans på regionalt nivå. Her har Hjelpemiddelsentralen et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede innen eget fylke. Selv om ikke de har en fremtredende rolle som veileder overfor kommunen, er de likevel en sentral fag- og kunnskapsaktør innen tilrettelegging og hjelpemiddelbruk.

**På lokalt nivå** er det Fylkesmannen som er aktøren som utøver dialog overfor kommunene på de områdene som angår boligsosialt arbeid på vegne av AVDir. Etter at NAV erstattet tidligere Aetat i 2006 har alle kommuner i dag et lokalt NAV-kontor. NAV-kontorene i kommunene består av en part ansatt av stat, resten i kommunen. Hvordan de lokale NAV-kontorene er organisert er noe opp til kommunen. Dette også innenfor det boligsosiale feltet, hvorav noen kommuner har valgt å plassere flyktningsjenesten under NAV-kontoret, og/ eller arbeid med rusmiddelbrukere.

#### 5.4.1 Arbeids- og velferdsdirektoratet

For Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir) inngår det boligsosiale arbeidet både direkte, som en del av ansvarsområdet, og indirekte ved etatens ansvar for vanskeligstilte.

AVDir skal innenfor sitt ansvarsområde bidra til at regjeringens arbeid med å redusere ulikheter i levekår, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom. Herunder ligger også tolkning og forvaltning av *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* på vegne av departementet, informere, gi råd og veiledning og utvikle lovverk. Videre skal direktoratet vurdere forhold som påvirker levekår og utvikling i de sosiale tjenestene i og utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, gi råd og veiledning om strategier og tiltak overfor sentrale myndigheter, kommuner, fylkeskommuner, frivillige organisasjoner og befolkningen, samt sammenstille kunnskap og erfaringer og opptre nasjonalt normerende<sup>58</sup>.

Det boligsosiale arbeidet synliggjøres i AVDir ved at det i *Fagstab tjenester* og *Seksjon sosiale tjenester* er to ansatte som jobber med boligsosialt arbeid. Her skal direktoratet gjennom forvaltning av tilskudd til boligsosialt arbeid bidra til å forebygge bostedsløshet. I 2012 er det spesielt fokus på boligsosialt arbeid rettet mot ungdom og unge voksne<sup>59</sup>.

#### **Tverrdirektoralt samarbeid om ungdom**

Boligsosialt arbeid inngår i tverrdirektoralt samarbeid om utsatte grupper, som for eksempel ungdom. Med utgangspunkt i ADs ønskede satsing på tiltak overfor ungdom og yngre voksne i etableringsfasen er det nedsatt arbeidsgrupper bestående av flere direktorat, herunder Bufdir, HDir og AVDir, Husbanken og Utdanningsdirektoratet. Det er også nedsatt en tverrdirektoralt gruppe som har fokus på hele ungdomsspekteret, hvor bolig ikke er i fokus, men et tema. Her samarbeides det bredt mellom Politidirektorat, IMDi, Utdanningsdirektoratet, HDir og AVDir.

Tverrdirektoralt samarbeid omtales som hensiktsmessig da de ulike direktoratene får kunnskap om hverandres tilskudd og andre styringsgrep, noe som gir mulighet til å samkjøre dette.

##### 5.4.1.1 Direktoratets rolle og styringsgrep

AVDir's rolle er primært å ha en faglig veilederrolle og en rolle som tilskuddsforvalter. Kommunene er ansvarlige, etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten for å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til at disse får et helhetlig tjenestetilbud. Direktoratet skal gjennom kompetansehevinge og tilretteleggende tiltak bidra til at kommunene ivaretar dette ansvaret på en god måte<sup>60</sup>.

Videre bistår Fylkesmannen direktoratet innen sentrale områder med videreformidling til kommunene av blant annet føringer fra direktorat og sentrale myndigheter.

<sup>58</sup> Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet 2012

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

Med bakgrunn i intervju gis en beskrivelse av AVDir som lovfortolker, strategisk rolle, utviklingsrolle og en «følge-med-rolle». Ved å omtale rollen som lovfortolker siktes det til at direktoratet ikke har en myndighetsrolle, men snarere en veiledende rolle. Den strategiske rollen beskrives i lys av at direktoratet skal planlegge og iverksette tiltak i lys av de oppdrag som gis gjennom statsbudsjettet. Utviklingsrollen eksemplifiseres ved at direktoratet er involvert, ofte i samarbeid med andre direktorat, i utvikling av veiledere og annet materiell til bruk i kommunene. Til slutt beskrives direktoratets rolle å være en «følge-med-rolle» hvorpå Fylkesmannen er formidler både av kunnskap om kommunene og formidler av retningslinjer, veiledere m.v. fra AVDir.

Generelt sett går all kontakt og kommunikasjon om boligsosiale ansvarsfelt mellom AVDir og kommuner via fylkesmannen. Via fylkesmannen orienteres det om tilskuddsordninger, det innhentes erfaringer fra kommunene og faglige retningslinjer, veiledere og rundskriv m.v. blir formidlet. Fylkesmennene har fått i oppdrag av AVDir å sikre god koordinering av tilskuddene samt faglig kvalitet i tjenestene i. AVDir har her en støttende og veiledende rolle og samarbeider med Husbanken om tiltak som kan styrke den kommunale kompetansen på det boligsosiale området.

AVDir arrangerer en rekke samlinger på området, og det opprettes også tidvis arbeidsgrupper. I slike tilfeller er alltid Fylkesmannen involvert, og det samarbeides i tillegg tett med Husbanken som jobber direkte ut mot kommunene.

### **Statlig samarbeid for å samordne statlig dialog**

Funn fra intervjuer viser at det foregår et utstrakt samarbeid mellom statlige aktører på det boligsosiale området. Slik det fremkommer av intervjuer med representant fra AD og AVDir gjøres det boligsosiale arbeidet seg gjeldende både gjeldene i kraft av at dette ligger som en del av Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområde samtidig som bolig ofte inngår i en større helhet i satsingsområder som rus og psykiatri, fattigdom og ungdomsproblematikk.

På departementsnivå fremkom det i intervju at det er KRD og HOD som er ADs mest sentrale samarbeidspartnere når det gjelder det boligsosiale arbeidet. Tangerende ansvar overfor utsatte grupper innenfor rus og psykiatri gjør at HOD er en relevant samarbeidspartner. Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområder på det boligsosiale området grenser opp mot KRDs ansvar for boligpolitikk. I dette henseende samarbeides det med KRD. Her samarbeides det konkret om den nye stortingsmeldingen på boligområde, hvis ansvar ligger i Kommunal- og regionaldepartementet, hvor AD er bidragsyter. Partene har formaliserte samarbeidsarenaer, og møtes i tillegg når det er aktuelt å diskutere konkrete saker og i forbindelse med større satsingsområder.

På direktoratsnivå synes også Husbanken og HDir å være de mest aktuelle samarbeidspartene på det boligsosiale området. Det foreligger samarbeidsavtale på direktørnivå mellom AVDir og Husbanken, og sammen med HDir har partene jevnlig møtepunkter det boligsosiale arbeid er tema.

### **Endringer i boligsosialt fokus**

I intervju fremkom det at boligsosialt arbeid synes å ha en mer sentral plass i arbeid med utsatte grupper nå enn tidligere både i AD og AVDir. På departementsnivå beskrives boligsosialt arbeid å ha en sentral plass når det gjelder Arbeidsdepartementets arbeid med fattigdom. Bolig er innenfor dette bildet en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet.

På direktoratsnivå beskrives etatens målsetting å være arbeid og aktivitet. Boligsosialt arbeid er et prioritert område og en viktig grunnstein og forutsetning for at arbeids- og velferdsetaten skal nå sine målsetninger om arbeid og aktivitet. Boligsosialt arbeid inngår som i en større helhet der vanskeligstilte skal få bistand til å komme i aktivitet eller arbeid.

**Bakgrunnen for hvorfor AVDir har valgt denne tilnærmingen til kommunene**

Løsningen med at dialogen til kommunene på det boligsosiale området skjer gjennom Fylkesmannen blir begrunnet gjennom deres kunnskap om kommunene og kjennskap til hvor de største utfordringene er. Sammen med de boligsosiale ansvarsområdene får Fylkesmannen også andre oppdrag innenfor AVDir's sektorområde.

## 5.5 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har det overordnede ansvaret å ivareta barn og unges oppvekst- og levekår, samt integrering av innvandrere. Departementet har også ansvarsområder i tilknytning arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne.

Departementets ansvarsområder berører boligsosialt arbeid på flere felt. Blant annet er det i BLDs målsetninger å jobbe for gode oppvekstvilkår for barn og ungdom, samt å gi innvandrere og deres barn like muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. I arbeid med regjeringens politikk for personer med nedsatt funksjonsevne, herunder Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013, er det BLD som har ansvaret for å koordinere politikken gjennom *Statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne* (SSU). Det fremste målet for SSU er å styrke det tverrdepartementale samarbeidet på området. Videre er det KRD som har ansvar for tilgjengelighet og universell utforming innen boligsektoren. Gjennom Husbankens økonomiske virkemidler, og juridiske virkemidler i plan- og bygningsloven (under MD og KRD), stimuleres det til universell utforming og tilgjengelighet i bolig og bygg.

BLDs juridiske rolle knyttet til boligsosialt arbeid er knyttet til deres ansvar for *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Relatert til boligsosialt arbeid er denne loven relevant overfor arbeid med nyankomne flyktninger. Videre er enslige mindreårige flyktninger regulert gjennom *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven), som også er BLD sitt ansvar. I tråd med barnevernloven § 3-4 skal kommunen ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger «foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Ut over dette er det barneverntjenestens ansvar å «bidra til å gi enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak»<sup>61</sup>.

### Bosetting av flyktninger som en sentral del av kommuners boligsosiale arbeid

IMDi har betydning for kommunenes arbeid med nyankomne flyktninger og utførelse av introduksjonsprogrammet. Gjennom veiledning og tilskuddsordninger er IMDi en pådriver for å sikre at kommunene tilbyr flyktningene de rettighetene de har i tråd med introduksjonsloven.

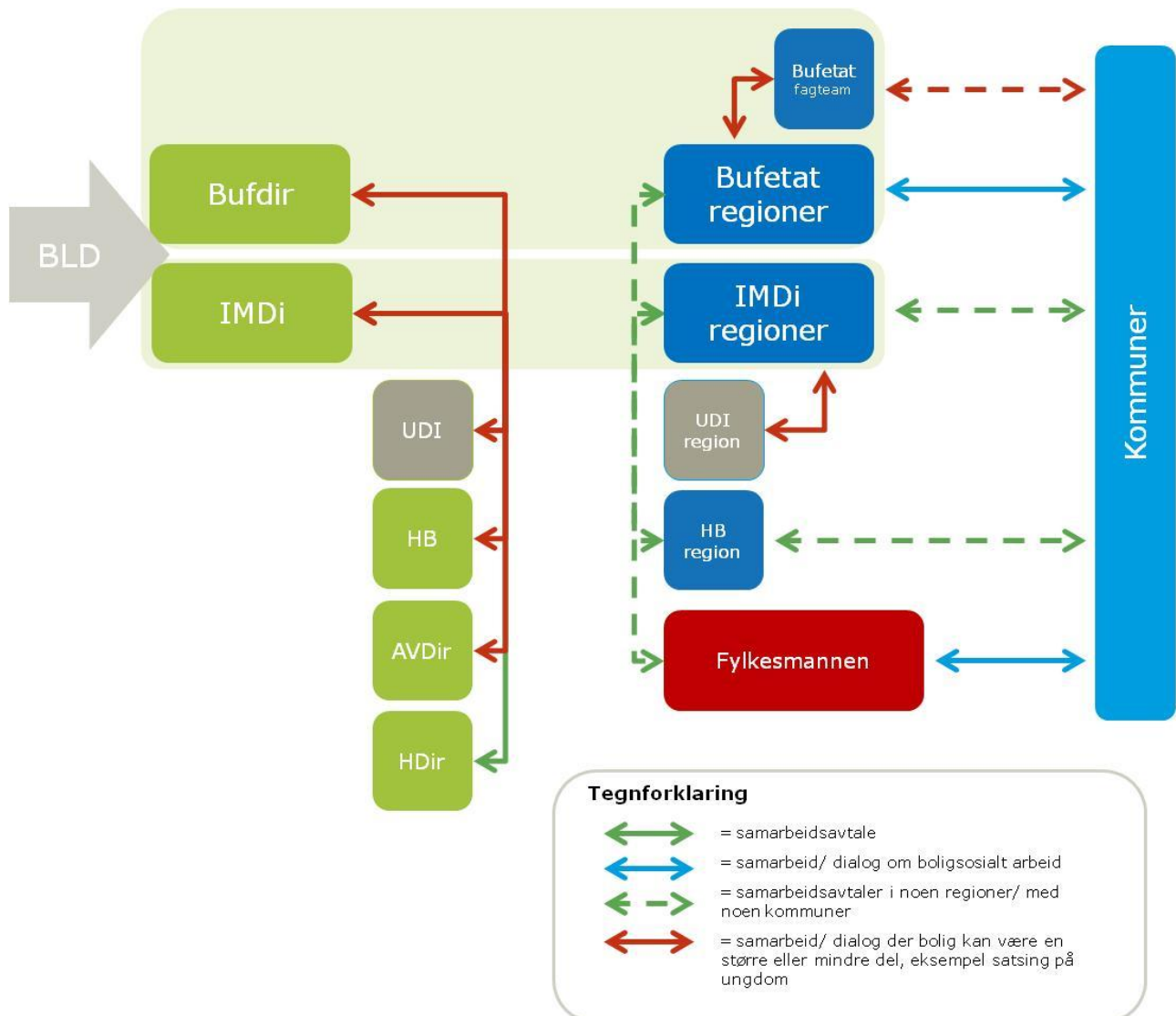
Videre har BLD ansvar for *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne* (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)<sup>62</sup>, som har som formål å «fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne».

IMDi og Bufdir er BLDs underliggende direktorater. I figuren under skisseres samarbeidskanaler om boligsosialt arbeid med utgangspunkt i BLD, Bufdir og IMDi:

<sup>61</sup> Barnevernloven § 4-4

<sup>62</sup> Tilgjengelig på: <http://www.lovdata.no/all/hl-20080620-042.html>

Figur 5-5 Samarbeid mellom direktorater under BLD med andre aktører på det boligsosiale området



Slik figur 5-5 illustrerer har BLD og IMDi, **på nasjonalt nivå**, samarbeid/ dialog både seg imellom og med andre direktorater hvor det boligsosiale er en større eller mindre del av dialogen. Både IMDi og Bufdir har samarbeidsavtale med Husbanken. I tillegg er det samarbeidsavtaler mellom Hdir, BLD og IMDi om arbeid med flyktninger.

Det er videre jevnlig kontakt mellom Bufdir og IMDi angående arbeid med mindreårige flyktninger. Blant annet er det IMDi som sitter på register over flyktninger med opphold. Dette innebærer at Bufdir er inne en gang i uken for å hente ut saker om enslige mindreårige flyktninger fra IMDis register.

**På regionalt nivå** er det samarbeidsavtaler i noen regioner mellom Bufetat og IMDis regionkontorer, i tillegg til samarbeidsavtaler mellom noen av Husbankens regionskontorer og fylkesmannsembeter. Dette samarbeidet er med utgangspunkt i bosetting av flyktninger, hvor de ulike statlige aktørene bidrar med å heve kunnskapsnivå hos hverandre, samt i kommunene. IMDis regionkontorer har også dialog med UDIs regionkontorer på regionalt nivå, men dette er dialog hovedsaklig om asylsaker og derav ikke av direkte betydning for kommunene i deres boligsosiale arbeid.

Slik figur 5-5 illustrerer fører mange aktører dialog med kommunene **på lokalt nivå** innen boligsosialt arbeid. Det er nettopp i arbeid med flyktninger at det er flere statlige interessenter som henvender seg til kommunene. I tillegg hender det at kommunene får forespørsel fra Bufetat om å bosette unge voksne som har vært på institusjon.

I det følgende presenteres IMDi og Bufdirs rolle og ansvarsområder mer inngående.

#### 5.5.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er et kompetansesenter og en pådriver for integrering og mangfold. Direktoratet ble opprettet i 2006 og har gjennom samarbeid med kommuner og andre samfunnsaktører blitt en viktig bidrager for lokalt tilpasset integrerings- og mangfoldsarbeid. IMDi er landsdekkende og har seks regionkontor. Et særlig relevant ansvarsområde med betydning for kommuners boligsosiale arbeid er direktoratets ansvar for å bosette flyktninger som har fått opphold i Norge. Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om bosetting av et visst antall flyktninger. Anmodningen gjøres ut fra et beregnet behov for kommuneplasser til de flyktningene som får oppholdstillatelse i Norge. Fordeling av bosettingsbehovet på kommuner gjøres i samarbeid mellom Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og IMDi.<sup>63</sup>

##### 5.5.1.1 Prioriterte saksområder for direktoratet

Et av direktoratets hovedmål for 2012 er å sørge for rask bosetting av flyktninger i kommunene<sup>64</sup>. Det stilles resultatkrav om at minst 90 prosent av alle flyktninger skal være bosatt innen seks måneder, og de resterende innen ett år. Når det gjelder enslige mindreårige mellom 15 og 18, skal minst 90 prosent av disse bosettes innen tre måneder, og de resterende innen seks måneder.

##### 5.5.1.2 Direktoratets rolle og styringsgrep

Direktoratet har først og fremst en veiledende og faglig rolle overfor kommunene i sitt arbeid med å anmode kommuner om å ta imot flyktninger. Anmodningen gjøres både gjennom inngåelse av faste avtaler med kommuner, og gjennom direktehenvendelser knyttet til enkeltsaker. Direktoratet spiller i tillegg en økonomisk rolle gjennom forvaltning av tilskuddsordninger og prosjektmidler til kommunene. Den mest fremtredende tilskuddsordningen er *integreringstilskuddet*, som skal finansiere kommunenes gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsordningen, flyktningkontortjenesten og utgifter til bolig og boligadministrasjon. Tilskuddet utbetales til kommuner som mottar og bosetter flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag fra IMDi. Arbeid med familiegjenforening med de nevnte gruppene er også inkludert i tilskuddsordningene til IMDi.

I tillegg finnes særskilte tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger med særskilte behov, flyktninger over 60 år, eller enslige, mindreårige flyktninger. Kommunene kan videre søke prosjektmidler til utprøving av metoder og tiltak innen blant annet introduksjonsprogram, obligatorisk norskopplæring, andre kvalifiseringstiltak og styrking av likeverdige offentlige tjenester.

#### **Bakgrunnen for den dialogen direktoratet fører med kommunene**

Helt sentral for IMDis sektoransvar ligger å sørge for bosetting av flyktninger i kommunene. I tråd med direktoratets målsetting skal bosettingen skje raskt. For å få til bosettingsarbeidet er det viktig å få til en forpliktelse i kommunene, og her er samarbeidsavtalene om antall bosettinger sentralt. Samarbeidsavtalen sikrer at begge parter er enige om hvor mange flyktninger kommunen skal motta i løpet av et år, noe som bidrar til en mer oversiktlig situasjon for begge parter.

<sup>63</sup> <http://www.imdi.no/no/Bosetting/>

<sup>64</sup> BLDs tildelingsbrev til IMDi 2012

## EKSEMPEL PÅ GODT SAMARBEID

**Samarbeid mellom IMDi og Husbanken**

Husbanken region Midt og IMDi Midt-Norge har de siste årene fått til ett godt samarbeid på regionalt nivå. I tillegg til faste møter, og egne arbeidsmøter i utarbeidelse og gjennomføringer av konferanser og felles prosjekt, har samarbeidspartnerne også samlet besøkt flere kommuner i regionen. Husbanken og IMDi har også drøftet søknader fra kommuner om boligtilskudd til boliger for flyktninger som en del av samarbeidet.

Begge lokalkontorene er lokalisert i Trondheim og kommunen har således også vært en nær samarbeidspartner i prosjekter de to regionale aktørene har arbeidet med, herunder IMDi's satsing *Rask og jevn bosetting av flyktninger* gjennomført i de 11 største bosettingskommunene i regionen. Ved at partene har reist sammen ut til kommunene har kommunene opplevd de statlige aktørene mer samlet. De regionale kontorene har også lært mye av hverandres arbeidsoppgaver og forvaltningsmuligheter.

## 5.5.2 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har som oppgave å gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er forvaltningsorgan under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som øverste organ for fem regionkontorer. Sammen har Bufdir og Bufetat en faglig og en iverksettende rolle overfor kommunene. Som fagorgan har Bufdir følgende områder; barnevern, adopsjon, familievern, vold og overgrep i nære relasjoner, og likestilling og ikke-diskriminering herunder å sikre at diskriminering ikke foregår overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

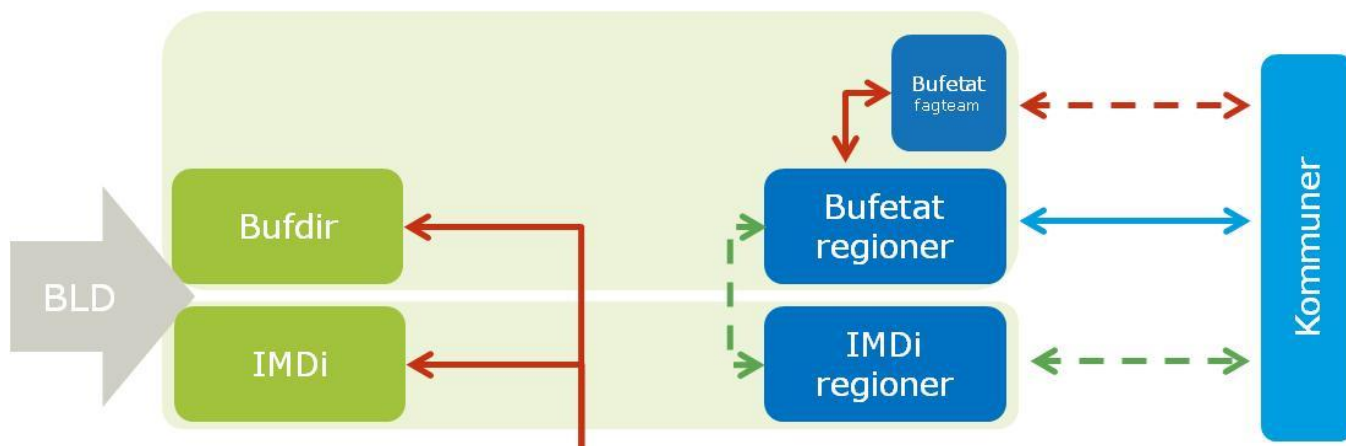
**Barne- og familievern som en del av kommuners boligsosiale arbeid**

Bufdir/ bufetat har betydning for kommunens arbeid rette mot barn og unge. Bufetat har betydning for kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger under 15 år. Videre har forvaltningsorganet betydning for kommunene når unge fra institusjonsplass skal bosettes i kommunen.

I mange tilfeller er den kommunale barneverntjenesten innkoblet i arbeid med vanskeligstilte familier der det er barn inne i bildet.

I det følgende trekkes det frem en del av figur 5-6, vist til innledende om BLDs ansvarsområder og tilhørende direktorat.

**Figur 5-6 Samarbeid innad i Bufetat, og mellom Bufetat og IMDi**



Som det fremkommer av figur 5-6, har Bufetat regionale kontorer, samt fagteam på regionalt nivå. Det er til sammen 5 regionkontorer i Bufetat og 26 fagteam. Det finnes samarbeidsavtaler mellom Bufetat fagteam og kommunen i flere tilfeller. Fagteamene er også binneledd mellom staten og kommunene hva angår barnevernssaker. Videre tilbyr Bufetat barneverntjenester på vegne av staten<sup>65</sup>. En del av institusjonsplassene for barn med behov for dette er statlige plasser. Når disse barna har behov for å bosettes i kommunen skjer dette gjennom en henvendelse fra direktoratet til kommunen.

#### 5.5.2.1 Prioriterte saksområder for forvaltningsorganet

Direktoratets hovedmål i 2012 er å sørge for et barne- og ungdomsvern som baserer omsorg og behandling på kunnskapsbaserte og differensierte barneverntiltak, og god kvalitet tilpasset det enkelte barns behov<sup>66</sup>. Herunder er ett av delmålene å sørge for et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilpasset antall ankomster, og at de som bosettes får et tilbud av god kvalitet i kommunen de bosettes i. Her understrekes det at Bufetat må samarbeide med Husbanken og IMDi om informasjon og råd til kommunene for å etablere og utvikle passende bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Videre skal forvaltningsorganet prioritere et godt samarbeid med kommunene, både på direktoratsnivå, og regionalt nivå.

Budirs ansvar for tverrsektorielle tiltak for personer med nedsatt funksjonsnedsettelse ble fastsatt i 2010/ 2011. Dette innebærer at sektoransvaret er forholdsvis ny for direktoratet. I tråd med tildelingsbrev for 2012 er det fremdeles en satsing på å øke kunnskapen på feltet. I tillegg til å følge opp *Lov om kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne* har direktoratet her en viktig rolle som kunnskapsleverandør for BLD gjennom å fremskaffe informasjon om levekår og livssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

#### 5.5.2.2 Forvaltningsorganets rolle og styringsgrep

Bufetat har en veiledende og faglig rolle overfor kommunene i tilknytning arbeid med enslige mindreårige flyktninger. Videre har forvaltningsorganet en økonomisk rolle gjennom refusjonsordningen knyttet til enslige mindreårige flyktninger.

Bufetat skal gi helhetlig og oversiktlig informasjon til kommunene og gjennom dette sørge for at enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får et bo- og omsorgstilbud av god faglig kvalitet, herunder nødvendig oppfølging av skole, helsetjenester mv. Bufetats regionkontorer samarbeider med IMDi og Husbanken om rask bosetting av denne gruppen, samt informasjon og råd til kommunene for å etablere og utvikle gode bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Videre har Bufetat ansvar for å utvikle og tilby differensierte tiltak som etterspørres av kommunene og som ligger innenfor statlig ansvarsområde. Forvaltningsorganet har ansvar for å tilby faglige råd og veiledning, og skal i samråd med kommunene tilby forsvarlige plasseringer av barn og unge.

I tillegg til integreringstilskuddet fra IMDi som kommunene får ved bosetting av flyktninger kommunene, har Bufetat en refusjonsordning kommunene kan benytte seg av ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Denne kommer i tillegg til integreringstilskuddet, og gjør at det samlede beløpet per flyktning kan bli noe høyere for kommunen når de mottar enslige mindreårige flyktninger. I 2012 har Bufdir i dialog med BLD et særlig fokus på refusjonskravet da den økonomiske posten tilknyttet refusjonsordningen har økt betraktelig de siste årene, og man har en antakelse om at kommunene i enkelte tilfeller kan få dobbelt opp gjennom å benytte refusjonsordningen i tillegg til integreringstilskudd.

#### 5.5.3 Nært samarbeid mellom Bufdir og IMDi om bosetting av mindreårige flyktninger

Som det fremgår av tildelingsbrevet til Bufdir, skal Bufdir og IMDi samarbeide om bosetting av enslige mindreårige flyktninger under 15 år, og Bufdir skal herunder legge til rette for at de som bosettes får et bo- og omsorgstilbud av god kvalitet i kommunen de bosettes i.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir 2012

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir 2012

Bufdir og IMDi skal samarbeide om informasjon og råd de gir til kommunene for å etablere og utvikle passende bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I tildelingsbrevet til IMDi for 2012, blir det understreket at bosetting av enslige mindreårige fremdeles skal være et prioritert område, og at IMDi på dette området skal ha et systematisk samarbeid med Bufdir, Husbanken og andre velferdsdirektorater<sup>68</sup>.

I intervjuene kommer dette samarbeidet fram blant annet i form av at Bufdir ukentlig er inne i IMDis dataregister over flyktninger for å hente ut relevant informasjon. Videre peker intervjudata på at Bufetat og IMDi regionalt samarbeider i anmodningsprosessen. IMDi anmoder kommunene om å forplikte seg til å ta i mot et gitt antall flyktninger, mens Bufdir bidrar med å veilede og anmode om å bygge opp gode bo- og omsorgstiltak for mindreårige.

I dialog med kommunene forsøker IMDi i flere tilfeller å gjøre kommunene oppmerksomme på det større bildet, også utover bosetting av flyktninger. Gjennom samarbeidsavtaler med IMDi vil kommunen få tilgang på tilskuddsordninger som de ved generell innvandring ikke vil hatt. Igjenom samarbeid mellom kommunen og IMDi kan kommunen få tilskuddsordninger til å bygge opp tjeneste- og boligtilbudet, og dermed møte innvandringen i kommunen på en bedre måte.

Når det kommer til selve flyttingen av et enkelt barn, bistår Bufetat kommunen. Etter å ha fått forhandlet frem en avtale med kommunen om å ta i mot barnet, sender Bufetat kopi av avtalen som er inngått med kommunen til IMDi, som gjør den formelle registreringen. Dette på bakgrunn av at Bufdir ikke har vedtaksmyndighet til bosetting. I etterkant av flytting, er Bufetat tilgjengelige for spørsmål og henvendelser fra kommunen, og har således en faglig- og veiledende rolle overfor kommunen.

#### **Bufdir og IMDi samkjører sin dialog inn mot kommunene**

I intervjuene ble det fremhevet at IMDi og Bufdir samarbeider både om anmodning om bosetting og oppfølging av bosatte mindreårige flyktninger i kommunene. Deres regionkontorer har faste møter, og de opptrer gjerne sammen ute i kommunene. De arrangerer også felles nettverkssamlinger der de inviterer kommuner fylkesvis.

En utfordring for samarbeidet som trekkes fram i enkelte intervjuer, er at IMDi og Bufdir sine regioner ikke følger den samme regionale inndelingen. Dette innebærer at et regionkontor i Bufetat må forholde seg til to av IMDis regionkontorer, eller motsatt. Da det også kan eksistere noe ulik praksis og forståelse av eget og andres oppgaver ved de ulike regionskontorene, kan dette for enkelte ansatte oppleves som uheldig.

Grunnen til at Bufetat og IMDi samarbeider tett, og har en tett dialog med kommunene, er fordi det gjøres vurderinger helt ned på enkeltpersonsnivå. I bunn ligger en tanke om å sikre den beste situasjonen for den enkelte med behov for bolig. Bufetat blir her særlig viktig for å sikre barnevern i bosettingssakene, mens IMDi blir en pådriver for integrering gjennom kommunens introduksjonsprogram.

<sup>68</sup> Tildelingsbrev fra BLD til IMDi 2012

### Eksempel på godt samarbeid

#### **Samarbeid mellom Bufetat og Husbanken**

I tillegg til det nevnte samarbeidet mellom Husbanken region Midt-Norge og IMDi Midt-Norge har også regionalkontoret til Bufetat vært med i regionale samarbeid. I 2010 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Bufetat og Husbanken region Midt-Norge. Samarbeidet har bakgrunn i økt fokus på barn, unge og familiers boforhold.

Arbeidet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger har også vært en viktig begrunnelse for å styrke og utvikle samarbeidet, og sammen har Husbanken, IMDi og Bufetat utført en storstilt satsing på bosetting av enslig mindreårige flyktninger. Denne satsingen har gjort mye for regionen gjennom at de regionale aktørene har samlet seg om de felles problemstillingene i det boligsosiale arbeidet. Samarbeidet har gjort aktørene mer bevisst hverandres utfordringer samt i bedre grad kunne løse disse i fellesskap.

## 5.6 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skal overordnet sett sørge for at grunnleggende garantier om rettssikkerhet blir opprettholdt og utviklet. Departementets målsetning er å sikre samfunnets og enkeltmenneskets trygghet, og JD arbeider derfor i hovedsak for redusert kriminalitet, trygghet og sikkerhet, åpenhet og demokrati.

JD har en sentral juridisk rolle i det norske rettssamfunnet. Innenfor boligsosialt arbeid er den juridiske rollen først og fremst knyttet til departementets ansvar for *Lov om gjennomføring av straff mv.* (straffegjennomføringsloven). Under JD, har Kriminalomsorgen som underliggende forvaltningsorgan særlig relevans for kommunenes boligsosiale arbeid knyttet til bosetting av straffedømte etter endt soning. Av gjeldende lovverk, fremgår det at:

*Kriminalomsorgen skal i god tid forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. [...] Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.*<sup>69</sup>

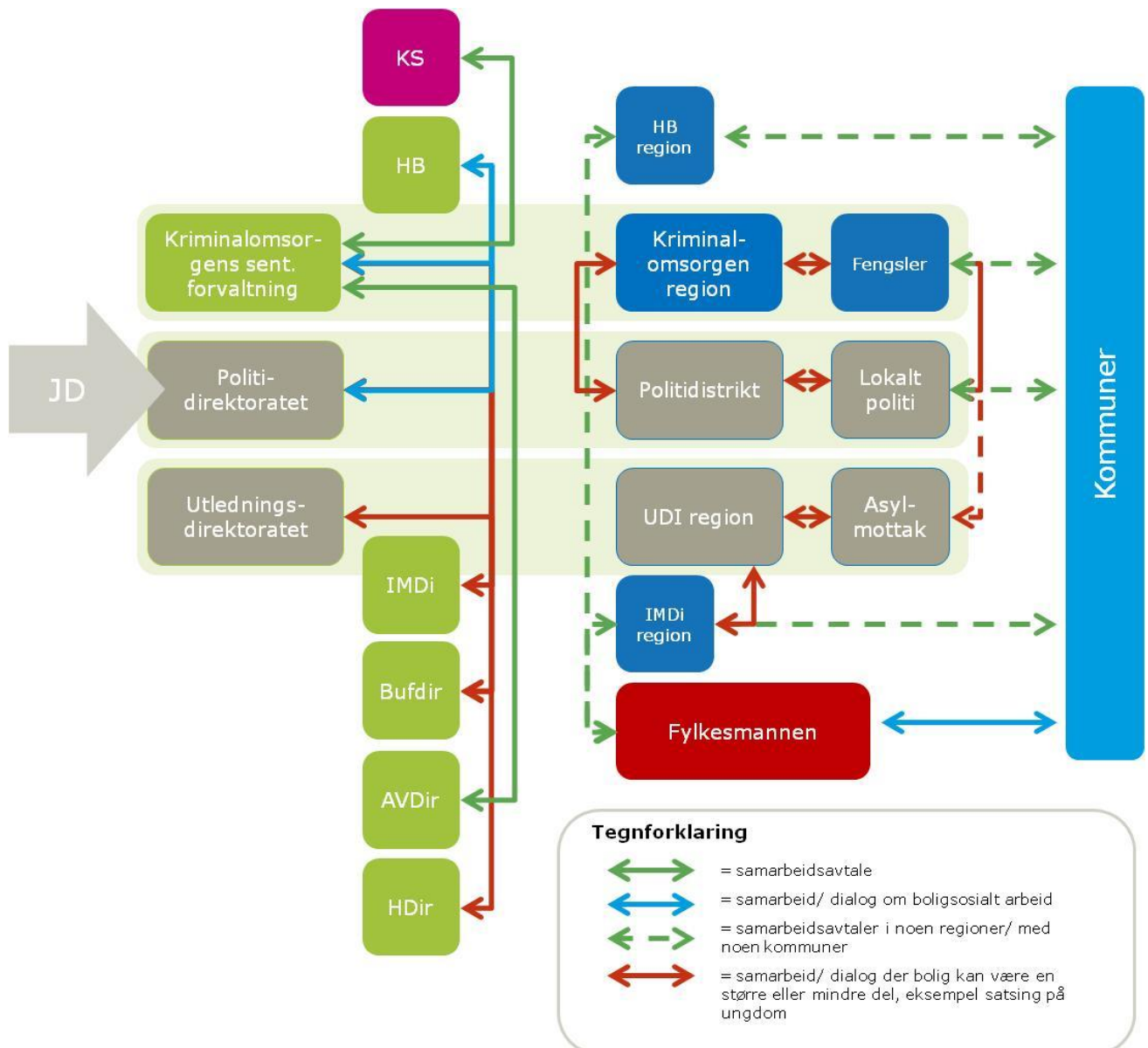
Det er kommunene som har ansvar for å fremskaffe bolig for dem som ikke klarer det selv, men for at de skal kunne tilby bolig ved løslatelse er det nødvendig at varsling og forberedelser er gjort fra Kriminalomsorgen til kommunen i god tid. Stadig flere kommuner har inngått samarbeidsavtaler med fengsler for å sikre at varsling og forberedelse av bolig skjer på best mulig måte. På samme tid er det fremdeles kommuner som står uten en slik samarbeidsavtale, noe som kan utfordre samarbeids- og derfor også løslatelsesprosessen.

Figuren under viser samarbeidslinjene mellom JD og dets underliggende direktorater og andre statlige aktører knyttet til boligsosialt arbeid:

---

<sup>69</sup> Straffegjennomføringsloven § 41

**Figur 5-7 Samarbeid/ dialog mellom JD og underliggende direktorater med andre aktører på det boligsosiale området**



Som det fremgår av figur 5-7, er det Kriminalomsorgen som har størst betydning for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) er i figuren plassert på lik linje med Politi- og utlendingsdirektoratet, men er ikke et selvstendig direktorat. KSF er en avdeling i JD, men med en såkalt direktoratfunksjon. Det er således KSF som har ansvar for å sørge for at Kriminalomsorgen i regionene har gode overganger fra soning til løslatelse til bosetting i kommunene.

Slik det fremkommer i figuren er det **på nasjonalt nivå** samarbeidsavtaler mellom flere av direktoratene, inkludert KSF-avdelingen i JD. Det er videre en samarbeidsavtale mellom JD, avdeling KSF, og KS som sørger for de overordnede premissene for det boligsosiale arbeidet knyttet til straffedømte. Avtalen skal sørge for rask bosetting av domfelte etter løslatelse, og må sees i sammenheng med avtalen mellom regjeringen og KS om boligsosialt arbeid, som kom i stand som følge av regjeringens satsning "På vei til egen bolig"<sup>70</sup>. KSF har samarbeid med en rekke andre direktorater der bosetting av straffedømte er en del av dialogen, i tillegg til en fast samar-

<sup>70</sup> Regjeringen (2006): *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf> og

St. meld. nr 23 (2003.2004) *Om boligpolitikken*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/023/PDFS/STM200320040023000DDDPDFS.pdf>

beidsavtale med AVdir som skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte kan styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet.

**På regionalt nivå** må det nevnes at Justissektoren har utstrakt samarbeid med Helsesektoren knyttet til innsatte og domfelte med rusavhengighet. Samarbeidet er til for å gi innsatte bedre oppfølging under og etter soning, og inkluderer tettere samarbeid med kommunehelsetjeneste, spesialisthelsetjenesten og kommunenes sosialtjeneste. Samarbeidet skal klargjøre ansvarsfordeling og bidra til økt bruk av felles planer, både regionalt og lokalt, og er skriftliggjort i rundskriv fra JD og HOD<sup>71</sup>.

**På lokalt nivå** kan det enkelte fengsel eller soningsinstans som følge av samarbeidsavtalen mellom JD og KS inngå samarbeidsavtaler med kommunene knyttet til bosetting av løslatte. Avtalen kan tilpasses lokale forutsetninger og eventuelle eksisterende samarbeidsrutiner, og skal sørge for en koordinert og helhetlig overgang fra fengselsopphold til bosetting i kommunen. Kriminalomsorgen samarbeider også lokalt med en rekke organisasjoner med humanitært, religiøst, idrettslig, kulturelt eller rusmiddelbekjempende formål, som kan være brobyggere tilbake til samfunnet gjennom blant annet å introdusere den løslatte for nye miljøer og kontakter, og bygge opp et sterkere sosialt nettverk.

Vi vil nå kort se på Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet sine mer indirekte roller på det boligsosiale feltet, før vi går nærmere inn på Kriminalomsorgens rolle og arbeidsoppgaver knyttet til bosetting av løslatte fra fengsel og soningsinstitusjoner.

#### 5.6.1 Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale enheten i utlendingsforvaltningen, med ansvaret for å iverksette regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI skal tilrettelegge for regjeringens ønskede, lovlige innvandring, herunder sikre beskyttelse hos flyktninger. Direktoratet har også en kontrollfunksjon knyttet til å hindre ulovlig og uønsket innvandring.

UDI har en rolle som fagorgan på innvandringsområdet, og skal være premissleverandør for politikk- og regelverksutforming. UDI behandler søknader om asyl, visum, familieinnvandring, arbeids- og studietillatelse, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter, og fattet også vedtak om utvisning. I tillegg har direktoratet ansvar for asylmottak, og skal sørge for en kapasitet som samsvarer med behovet. UDI samarbeider med Bufdir om mottak av enslige asylsøkere under 15 år. UDI skal også finne gode løsninger for de som ønsker å reise tilbake til hjemlandet.

UDIs ansvar overfor asylsøkere og flyktninger opphører når endelig vedtak er fattet. Når en søknad om asyl er innvilget, trenger vedkommende en permanent boligløsning. Dette overtar IMDi ansvaret for å skaffe permanent bolig til flyktninger og asylsøkere.

#### Utlendingsforvaltning med betydning for kommunalt boligsosialt arbeid

UDI har betydning for det arbeidet IMDi gjennomfører, og skal bistå IMDi slik at de på best mulig måte kan oppnå sitt mål om rask bosetting i kommunene. Betydning er således av en mer indirekte karakter. I kommuner med asylmottak er UDI i tettere kontakt med kommune.

#### Endringer i direktoratets betydning for kommuners boligsosiale arbeid

Fra tidligere av hadde UDI ansvar for bosetting av flyktninger, men dette endret seg da IMDi ble opprettet i 2006. Fra dette tidspunktet ble alt ansvar angående bosetting av flyktninger overført IMDi. UDI er i dag klare på at det er IMDi som har betydning for kommuners boligsosiale arbeid, og denne arbeidsfordelingen utøves i tråd med tildelingsbrev og styringssignaler fra de tilhørende departementene. Det er likevel samarbeid mellom IMDi og UDI, og i særlige tilfeller vil UDI også ha behov for å bosette familier som er innenfor deres ansvar. Se egen boks for mer om dette:

<sup>71</sup> Rundskriv G-8/2006: Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og og Kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige

**Bosetting av personer med opphold med begrensinger**

Selv om det er IMDi som har ansvaret for kontakt med kommunene i bosettingssaker, er det enkelte bosettingssaker som UDI har ansvar for. Dette gjelder personer i mottak som har opphold med begrensninger. Dette kan for eksempel være familier hvor et eller flere barn har oppholdstillatelse, men hvor foreldrene ikke har det. Da asylmottak er UDIs ansvarsfelt, mens bosetting er IMDis, kan UDI, på bakgrunn av en vurdering som IMDi har gjort, ta kontakt med kommunen for alternativ mottaksplassering. Dette er det UDI som betaler. Familier som får slike plasser har ikke de samme rettighetene som bosatte flyktninger får i introduksjonsprogrammet.

**5.6.2 Politidirektoratet**

Politidirektoratet (POD) skal lede og samordne arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. POD har ansvar for faglig ledelse, styring og utvikling av politi- og lensmannsetaten, og er overordnet myndighet for de 27 politidistriktene og politiets særorganer, med unntak av politiets sikkerhetstjeneste. I tillegg har POD i oppgave å arbeide mot internasjonal og organisert kriminalitet.

POD har indirekte betydning i kommuners arbeid av boligsosial karakter. I enkelte kommuner har man opprettet samarbeid med lokalt politi for å bedre rutinene i utkastelsessaker fra kommunale boliger. Direktoratet har også samarbeid med Husbanken iht. arbeid med utkastelse fra bolig.

POD leder utviklingsarbeidet i politietaten, både som styringsorgan og som kompetansesenter, og medvirker til kriminalitetsanalyse, samordning av ressurser, metodeutvikling, leder- og kompetanseutvikling. Når det gjelder bosetting av tidligere straffedømte, har ikke POD noen direkte ansvarsoppgaver. Således har ikke direktoratet noen styringsgrep eller dialogområde som går innenfor kommuners boligsosiale arbeid.

**5.6.3 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning**

KSF er som nevnt en del av JD. KSF er nærmere bestemt integrert i Kriminalomsorgsavdelingen i JD og har det øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen i Norge. Gjennom et eget tildelingsbrev fra JD blir det fremhevet hvilke områder KSF skal jobbe med. I tillegg har de to partene kontakt ved behov. Videre er det KSF sitt ansvar å utarbeide egne tildelingsbrev til Kriminalomsorgens egne regionadministrasjoner med konkretiserte krav til måloppnåelse. KSF rapporterer til JD iht. til måloppnåelse hos egen forvaltning samt hos Kriminalomsorgen.

Organisert i seks regionadministrasjoner har Kriminalomsorgen ansvar for innbyggernes sikkerhet gjennom å fullbyrde de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet gjennom bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling. Videre skal Kriminalomsorgen legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne nyte sine lovbestemte tjenester til domfelte, både under og etter soning.

**Gode rutiner for samarbeid mellom kommuner og Kriminalomsorgen med betydning for kommuners boligsosiale arbeid**

Kriminalomsorgen har betydning for kommunenes innsats for å bosette bostedsløse straffedømte etter endt soning. Kommunene er avhengig av informasjon fra fengsel eller soningsinstans om løslattes behov for bolig i god tid før løslatelse. Da mange straffedømte velger å bosette seg i en ny kommune etter endt soning, er det ekstra viktig for kommunene å få informasjon om boligbehov.

Målet med straffegjennomføringen er at den domfelte etter soning skal tilbake til samfunnet og leve et liv uten kriminalitet. Kriminalomsorgen vektlegger sin rolle som tilrettelegger. Tilretteleggerrollen er til for at den som har begått et lovbrudd skal bryte ut av kriminelle handlingsmøns-

ter. Kriminalomsorgens fagstrategi slår fast at målet er å legge til rette for at alle domfelte ved løslatelse skal ha et apparat rundt seg som gir noe fast å komme ut til etter endt soning, det være seg en jobb, utdanning, et positivt sosialt nettverk, og ikke minst ha et sted å bo. Kriminalomsorgen skal forberede kommunene angående domfeltes behov etter løslatelse, både når det gjelder behov for bolig, sosiale tjenester, helsetjenester eller annet.

Under Kriminalomsorgens regionadministrasjoner er landets rundt 50 fengselsinstitusjoner (fengsler, forvarings- og sikringsanstalter, samt overgangsboliger) og 17 friomsorgskontor organisert og forvaltet.

#### 5.6.3.1 Prioriterte saksområder for fagorganet

Kriminalomsorgens overordnede mål er redusert kriminalitet, operasjonalisert i to underpunkter: hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt, og bedre tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff. KSF vektlegger å legge til rette for smidige overganger fra soning til løslatelse, noe de særlig har fått ansvar for gjennom sin oppgave i å videreføre St.meld. nr 37 (2007-2008) *Kriminalomsorgsmeldingen*, som også inkluderer *Tilbakeføringsgarantien*<sup>72</sup>. Ansvar til KSF er å sikre at regionaladministrasjonene følger opp sitt ansvar i tråd med dette arbeidet, og i tillegg til styringssignaler mellom nasjonalt og regionale forvaltningsorganer via tildelingsbrev er det også dialog mellom partene for å sikre at KSF følger med i fagområdet kriminalomsorg.

#### **Kriminalomsorgsmeldingen og Tilbakeføringsgarantien**

Kriminalomsorgen har fått ansvar for å videreføre Regjeringens stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (Kriminalomsorgsmeldingen)*, inkludert arbeidet med å implementere Regjeringens tilbakeføringsgaranti<sup>73</sup>. Tilbakeføringsgarantien setter fokus på overgangen mellom soning og tilbakeføring, der et av de sentrale punktene er det å skaffe en tilfredsstillende bolig til den løslatte. På dette området har Kriminalomsorgen det overordnede ansvaret for å informere og forberede kommunene, mens Husbanken i samarbeid med Kriminalomsorgen skal medvirke til at målene i tilbakeføringsgarantien blir realisert<sup>74</sup>. Husbanken bidrar blant annet med kompetanseoppbygging i kommunene i dette arbeidet.

I tilbakeføringsgarantien understrekes det at kommunene har en nøkkelrolle når det gjelder å bidra til en vellykket tilbakeføring til et liv uten kriminalitet, da de har ansvaret for at de tiltakene som er planlagt under soningen, følges opp fra dag én etter løslatelse. Det understrekes også at å få på plass en god tilbakeføring til samfunnet også på sikt kan hindre nye kriminelle handlinger.

#### **Samarbeidsprosjekt om løslatelse**

De senere årene har det vært iverksatt flere samarbeidsprosjekter mellom Kriminalomsorgen og andre aktører for å bedre overgangen fra soning til løslatelse. Et av de største samarbeidsprosjektene er TOG – *tiltak overfor gjengangere*, et samarbeid mellom Kriminalomsorgen, Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor. Gjennom bistand til å endre livsførsel er målet med TOG-prosjektet å redusere tilbakefall til kriminalitet. Kontaktbetjent og TOG-konsulent arbeidet sammen med den innsatte for å bedre vilkårene etter løslatelse, og følger opp domfelte i møtepliktsperioden. TOG-tiltaket rettet seg mot gjengangere som normalt ikke ville fått løslatelse på prøve. Regjeringens satsing *På vei til egen bolig* var et vesentlig element og en økonomisk ryggrad i prosjektet, da det uten egen bolig er vanskelig å stå i arbeid, og uten arbeid intet livsopphold. Prosjektperioden er nå avsluttet, men arbeidet er videreført og utvidet slik at det i dag omfatter en egen avdeling i Oslo fengsel og flere tilsatte ved Oslo friomsorgskontor.

<sup>72</sup> JDs tildelingsbrev til KSF datert 14.02.2012

<sup>73</sup> Tilbakeføringsgarantien er ikke en juridisk bindende garanti, men er en del av regjeringens målsetting om å redusere og forebygge sannsynligheten for at domfelte begår ny kriminalitet etter løslatelse.

<sup>74</sup> Tildelingsbrev fra HOD til HDir 2012

### **Forbedringspotensial i Kriminalomsorgens varsling til kommunene om boligbehov ved løslatelse fra fengsel?**

I intervjudata fremkommer det at KSF sentralt legger stor vekt på at det skal informeres om boligbehov til kommunene i god tid før løslatelse – og minst 3 mnd. i forkant der det hvor er mulig. Intervjudata fra kommuner, tyder på den andre siden på at dette ikke alltid skjer. Det er å anta at problemet med sen varsling er størst i kommuner som ikke har inngått samarbeidsavtale med lokalt fengsel.

#### **5.6.3.2 Forvaltningsorganets rolle og styringsgrep**

Ved å se KSF og Kriminalomsorgen under ett har de statlige forvaltningsorganene ansvar for å legge til rette for en smidig overgang fra soning til løslatelse gjennom at lovbestemte tjenester blir etablert rundt den enkelte også etter endt soning, i den kommunen vedkommende bosetter seg. Kriminalomsorgen har ansvar for å koordinere og legge til rette for at samarbeidende etater kan tilby og gjennomføre sine tjenester, for eksempel gjennom etablering av ansvarsgrupper og samordning av planarbeid. En del domfelte har lovbestemt rett til individuell plan etter helse- eller sosiallovgivningen. På dette området er kriminalomsorgen tilrettelegger for kontakten med andre offentlige etater.

For å få til en smidig overgang fra soning til integrering i samfunnet, er det fra departementsnivå ønskelig at flest mulig fengsler skal ha et servicetorg – en fysisk møteplass inne i fengselet hvor innsatte selv kan ha direkte kontakt med representanter for ulike kommunale og statlige tjenesteområder og etater. Flere kommuner har også etablert en fast representant som med jevne mellomrom besøker innsatte i fengslene. Dette bidrar til å gjøre kommunene mer forberedt når løslatelser nærmer seg. Besøkene sikrer også en tettere dialog med den enkelte innsatte, og kommunens tjenesteapparat kan bakgrunn av samtalen forberede en plan for tilbakeføring i tråd med ønsker og evner hos den individuelle innsatte.

For å formalisere samarbeidet mellom kommuner og fengsler/ soningsinstanser har man flere steder inngått skriftlige samarbeidsavtaler. Avtalene bidrar til en koordinert og samkjørt overgang fra fengselsopphold til bosetting i kommunen, og ved god tids varsling kan fremskaffelse av et varig botilbud forhindre at flere blir boende i midlertidige botilbud.

Kriminalomsorgen og fengslene trekkes av flere informanter frem som en viktig samarbeidsaktør for å kunne finne varige boligløsninger for bostedsløse løslatte. Et eksempel på dette er presentert i eksempelboksen under:

## EKSEMPEL PÅ GODT SAMARBEID

### **Samarbeid mellom ulike statlige aktører i strategi *På vei til egen bolig* i Nord-regionene**

På midten av 2000-tallet ble en nasjonal kamp mot bostedsløshet initiert under navnet *På vei til egen bolig*. Prosjektet var en forlengelse av *Prosjekt bostedsløse* i regi av Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet i de syv største byene. I *På vei til egen bolig* var også departementene innen justis, og arbeids- og velferdsarbeid inkludert, i tillegg til helse- og omsorgs- og kommunal- og regionaldepartementet.

I Nord-regionen ble et bredt samarbeid mellom Husbanken, de tre nordligste fylkesmannembetene, KS, IMDi, Helse Nord, Kriminalomsorgen og de største kommunene i Nord-Norge opprettet i forlengelsen av den nasjonale satsingen. Samarbeidet besto av jevnlig møter og å opprette en plan for hvordan regionen skulle møte bostedsløsproblematikken samlet.

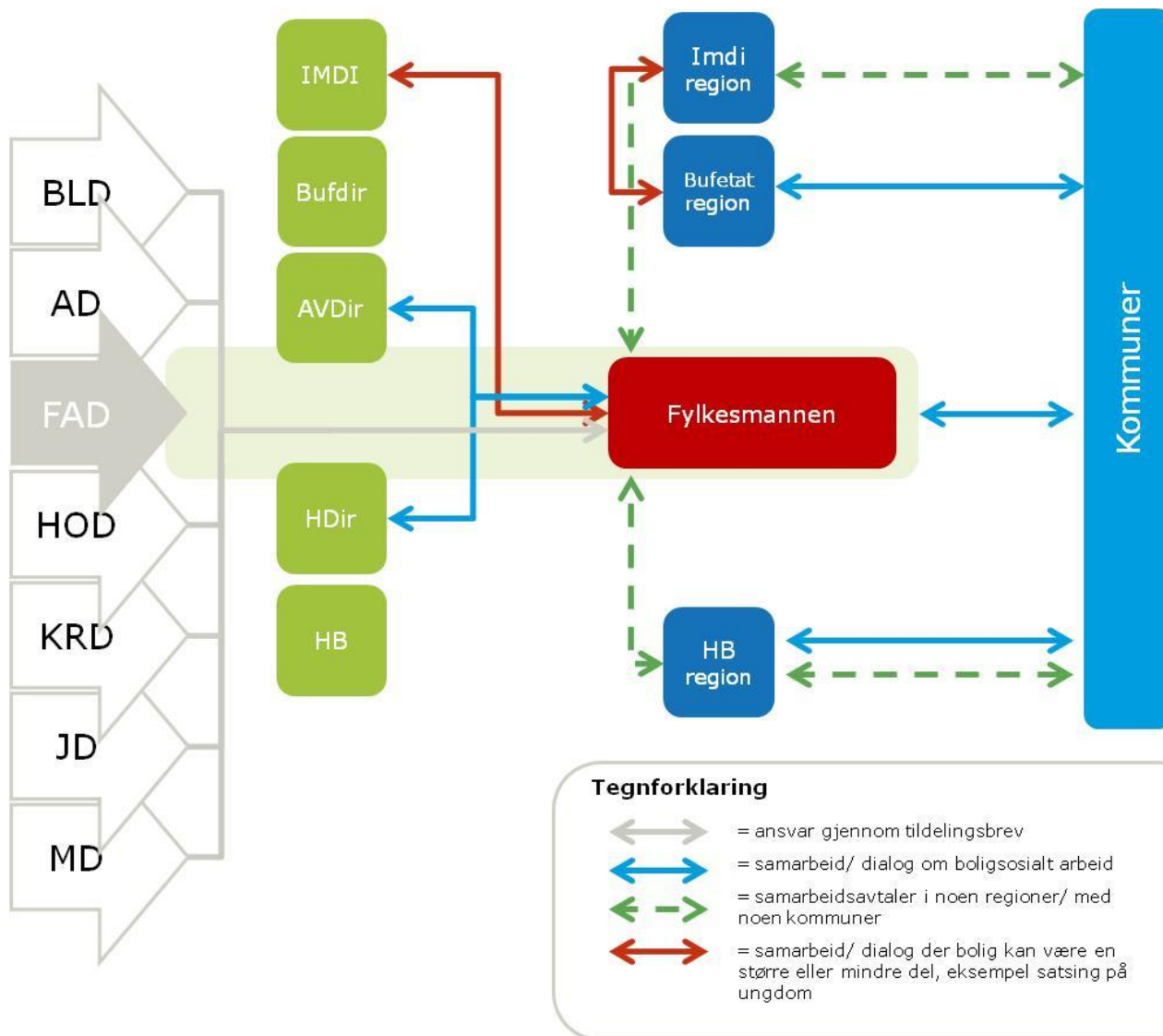
I intervju med en representant i Fylkesmannen ble det fremhevet hvor viktig det var at Helse Nord og Kriminalomsorgen var med i samarbeidet. Ved å få til samarbeid rundt løslatelse fra fengsel og utskriving fra institusjon unngikk man i større grad bruk av midlertidige boligløsninger.

Etter at strategien er avsluttet oppleves det av representanten i Fylkesmannen at partene tok med seg mye av samarbeidet videre i det boligsosiale arbeidet.

## 5.7 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylket. Fylkesmannen har styrings- og rettledningsoppgaver overfor kommunene og skal føre tilsyn med den kommunale forvaltningen og den kommunale økonomien, bl.a. etter kommuneloven. Fylkesmannens oppgaver tildeles årlig i form av tildelingsbrev utarbeidet av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i samarbeid med en rekke departement og direktorat.

**Figur 5-8 Samarbeid/ dialog mellom Fylkesmannen og andre aktører på det boligsosiale området**



Innenfor boligsosiale områder har fylkesmannen en samordnende og koordinerende rolle i henhold til flere av de ansvarsområdene som departementene/ direktoratene sitter med. Innenfor boligsosiale spørsmål er Fylkesmannen særlig relevant for AVDir og HDir. Slik det fremkommer av figuren kommer det også oppdrag fra KRD og BLD, men da underliggende direktorater har utøvende ledd på regionalt nivå, er Fylkesmannen i mindre grad pålagt en boligsosial rolle her. Figuren illustrer at tilnærmet alle av de statlige aktørene med betydning for kommuner på det boligsosiale området har oppdrag som går til Fylkesmannembetet. I tillegg til departementene vist til i figuren får Fylkesmannen også embetsoppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

På regionalt nivå har flere av fylkesmannsembetene samarbeidsavtaler med Husbanken. Videre har man også tilfeller av samarbeidsavtaler med IMDi. Samarbeidsavtalene har som mål å sikre at partene samordner sin dialog med kommunene på det boligsosiale området. Avtalene gjør også at partene i større grad kan dele informasjon og erfaringer fra kommunene på tvers.

## 5.7.1 Fylkesmannens rolle og styringsgrep

I tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2012 heter det at:

*Fylkesmannen er regjeringens fremste representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens politikk blir satt ut i live. [...] Fylkesmannen skal etablere et løpende samarbeid og dialog med kommunene, fylkeskommunen, annen regional statlig forvaltning og relevante interesseorganisasjoner om felles utfordringer i fylket. Fylkesmannen personlig skal i utøvelsen av sin rolle og sine oppgaver være synlig og ta nødvendige initiativ for å fremme gode helhetsløsninger og til å videreutvikle det regionale samarbeidet.<sup>75</sup>*

Fylkesmannen er således et viktig bindeledd mellom sentralforvaltningen og kommunene, og har i tråd med embetsoppdraget en rolle som samordningsmyndighet og som rettssikkerhetsmyndighet. Videre skal Fylkesmannen påta seg en initierende rolle i sin region for å fremme gode helhetsløsninger.

**Innenfor arbeids- og velferdsområdet** skal Fylkesmannen, på bakgrunn av resultatene fra landsomfattende tilsyn overfor de sosiale tjenestene i NAV 2011, bidra til utvikling, kompetanse og kvalitet i de sosiale tjenestene i NAV. Herunder skal Fylkesmannen følge opp boligsosialt arbeid, utenrettslig økonomisk rådgivning og sosiale tjenester som berører barn og unge. I sitt veiledende ansvar skal Fylkesmannen samordne sine aktiviteter med NAV-Fylke i formidlings- og kompetanseaktiviteter rettet mot NAV-kontor.

**Fylkesmannens tilsynsrolle overfor kommuner og midlertidige boliger i tråd med *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen***

Kommunenes ansvar for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en lovbestemt plikt. I all hovedsak er ansvaret formulert i offentlige dokumenter der kommunene er oppfordret til å ta ansvaret gjennom økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon<sup>1</sup>. Kommunen har likevel noen plikter i arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet. I tråd med *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* § 15 skal kommunene medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Videre er kommunene i henhold til lovens § 27 forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer dette selv. Lovgivningen sier med andre ord at kommunene ikke er forpliktet til å fremskaffe et *varig* botilbud til sine innbyggere, men at de forplikter seg til å kunne stille med midlertidige botilbud til personer med behov for dette.

Det er Fylkesmannen som har juridisk ansvar for å føre tilsyn i kommuner i henhold til gjeldende regelverk.

**Innen helse- og omsorgsområdet** skal Fylkesmannen følge opp og bistå HDir i sitt arbeid innen habilitering og rehabilitering, barn med nedsatt funksjonsevne, bedre samarbeid mellom 1. og 1. linjetjenesten og helsetilbud til flyktninger og asylsøkere for å nevne noe. I tillegg skal Fylkesmannen bistå inn i HDir's arbeid med Omsorgsplan 2015, Demensplan 2015 og Kompetanseløftet 2015.

I tildelingsbrevet for 2012 vises det til at HOD er innforstått med at fylkesmannsembetene har hatt en betydelig oppgaveøkning innen helseområdet de senere år uten at de er tilført mer ressurser. For å imøtekomme disse utfordringene understrekes det at «fylkesmannen må gjøre prioriteringer innenfor Helse- og omsorgsdepartementets oppgaveportefølje. Innenfor helseområdet må Fylkesmannens lovpålagte oppgaver ha førsteprioritet og da særlig saker som omhandler enkeltpersoners rettigheter».<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Tildelingsbrev fra FAD (i samarbeid med andre dept. og direktorat) til Fylkesmannsembetene 2012

<sup>76</sup> Ibid.

**Tilskuddsforvalter og koordinator av statlige tilskudd**

På vegne av AVDir og HDir har Fylkesmannen en forvalterrolle i henhold til flere tilskudd relatert boligsosialt arbeid, samt en veiledende rolle. I embetsoppdraget for 2011 ble det vektlagt at:

*Fylkesmannen skal sikre en god koordinering av statlige tilskudd til boligsosialt arbeid slik at tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Husbanken bidrar til helhetlig og planmessig arbeid i den enkelte kommune.*

I arbeid med tilskuddsordninger har Fylkesmannen ansvaret for å informere om tilskuddene og søknadsfrister til kommunene, herunder veiledning i søknadsprosessen. Videre skal Fylkesmannen samle sammen søknader fra sin region for deretter å gjennomgå søknader og dele tilskuddet mellom kommunene i samråd med direktoratet.

**Samarbeid om behandling av tilskudd**

I samtaler med Arbeids- og velferdsdirektoratet fremkom det at tilskudd til boligsosialt arbeid som de har ansvar for blir søkt av kommunene gjennom Fylkesmannen. Det er Fylkesmannen som har ansvar for å vurdere søknadene, og sendte på bakgrunn av dette en innstilling til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er direktoratet som har endelig avgjørelse. Når innstillingene er klare møtes både fylkesmannsembetet, Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet og behandler disse sammen med andre tilskudd, for eksempel barnefattigdom. Dette samarbeidet sikrer at tilskuddene blir koordinert og at det tilkommer de kommuner som trenger det mest.

Fylkesmannen har også et «følge-opp-ansvar» i kommuner som har mottatt tilskudd. For eksempel har Fylkesmannen ansvaret for å sikre videreføring etter endt tilskuddsperiode i henhold til tilskudd fra AVDir.

**Veiledning i kommuners boligsosiale arbeid**

Innen flere områder har Fylkesmannen en veiledende rolle. Fylkesmannen vil bistå de aktuelle direktorater ved formidling av lovendringer, veiledere og initierte prosjekter. Fylkesmannen er ulikt organisert og det boligsosiale oppfølgingsarbeidet er således plassert hos ulike aktører i Fylkesmannsembetet.

I sum forteller intervjuene med representanter i de ulike fylkesmannsembetene at prioriteringen av boligsosiale spørsmål og grad av vektlegging av dette arbeidet i mot kommunene avhenger av kapasitet og ressurser. Det ble blant annet sagt at det var en stadig utfordring å skjerme arbeidsområdene når embetet opplevde nedbemanning.

**Et spørsmål om forankring blant beslutningstakerne i kommunen**

En utfordring oppstår når de regionale aktørene ikke treffer de som gjør beslutningene i kommunen. En representant for Fylkesmannen oppga at de i stor grad møtte fagfolkene i kommunen; det utførende leddet og de som kjenner problemene. I tråd med sitt embetsoppdrag kan ikke Fylkesmannen pålegge kommunen å gjøre ting innenfor det boligsosiale, men de må jobbe med påvirkning gjennom å fremlegge ønsker og forventninger, og å peke på lovbestemmelser. Uten å møte kommuneledelsen i samme grad som de møtte fagfolkene, er det vanskelig å påvirke beslutningstakerne på politisk nivå i kommunen. I blant Husbankens regionkontorer har også viktigheten av å få til en forankring av boligsosialt arbeid i kommunens administrative og politiske ledelse blitt fremhevet.

Videre var det ulikheter mellom fylkesmannsembetene i henhold til regionalt samarbeid med Husbanken, deriblant oppga en representant at samarbeidet hadde avtatt de to siste årene, noe som ble opplevd som uheldig. På den andre siden var det mange i Fylkesmannen som mente samarbeidet var, og holdt seg, godt, se for øvrig boks neste side.

**EKSEMPEL PÅ GODT SAMARBEID****Samarbeid mellom Fylkesmannen i Rogaland og Husbanken region Vest**

I region vest har Husbanken og Fylkesmannen et godt samarbeid om dialogen som går til kommunene på det boligsosiale området. Fylkesmannen har god kjennskap til kommunene og deres boligsosiale utfordringer gjennom deres rolle som tilsynsmyndighet. I flere tilfeller har Husbanken region Vest derfor kontaktet Fylkesmannen for å få bedre kjennskap til de kommunene de ikke kjenner godt fra før av. I tillegg har de i flere sammenhenger reist ut til kommunene i sammen for å få til godt boligsosialt arbeid i kommunen.

På regionalt nivå har de to aktørene en boligsosial konferanse en gang i året, i tillegg til to nettverkssamlinger. Her deltar kommunene som Husbanken region vest har samarbeidsavtaler med. Videre er det en dedikert person i Fylkesmannen som har ansvaret for flere boligsosiale områder, inkludert tilskudd til rusarbeid og oppfølging i bolig. Dette gir et bredt nedslagsfelt i kommunene.

Det er ikke alle kommuner som har inngått samarbeidsavtaler med Husbanken. Grunnen til dette kan være at de boligsosiale utfordringene ikke er like store som i andre nærliggende og/eller sammenlignbare kommuner. Den andre grunnen kan være mangel på forankring på administrativt og politisk nivå i kommunen. Mangel på forankring har i flere tilfeller gitt avslag på søknad om samarbeidsavtale med Husbanken, men det er ikke nødvendigvis et samsvar mellom kommuner som har store boligsosiale utfordringer, og forankring i politisk og administrativ ledelse.

I samarbeidet mellom Husbanken region Vest og Fylkesmannen i Rogaland har man den senere tiden hatt en mer offensiv tilnærming til de kommunene hvor de boligsosiale utfordringene er store, men temaet ikke er forankret i politisk og administrativ ledelse. Her har samarbeidspartnerne initiert innledende samtaler med kommunens ledelse, forespeilt dem hvilke utfordringer de identifiserer at kommunen har og utfordret dem på disse områdene. I tillegg har Husbanken og Fylkesmannen vært klare på hvilke måter de kan bistå kommunen, innenfor veiledning og virkemidler. Dette har i flere tilfeller ført til spennende prosesser hvor kommunene har tatt tak i det boligsosiale arbeidet og gjort det til en sentral del av kommunens arbeid, både fremskaffelse av boliger og oppfølgningstjenester i bolig.

## 5.8 Oppsummering

I følgende matriser oppsummerer Rambøll sin kartlegging med oversikt over den samlede statlige dialogen med kommunene som kan ha betydning for deres boligsosiale arbeid. Den første matrisen, tabell 5-2, viser hvilke brukergrupper de statlige aktørene retter seg mot som følge av sitt sektoransvar. Den andre matrisen, tabell 5-3, viser hvilke styringsgrep /dialogområder de statlige aktørene fører overfor kommunene med betydning for deres boligsosiale arbeid.

Matrisene viser to ulike sjatteringer som illustrerer hvorvidt den statlige aktørens dialog berører kommunene i stor eller i mindre grad. Matrisen og tilhørende sjatteringer er utarbeidet på bakgrunn av samlede vurderinger gjort av Rambøll i forbindelse med kartleggingen, herunder dokumentstudier og intervjuer med statlige og kommunale aktører.

**Tabell 5-2 Matrise over statlige aktører og ansvar for et godt kommunalt tilbud for følgende brukergrupper**

| <b>Brukergruppe</b><br><br><b>Statlig aktør</b>        | Økonomisk vanskeligstilte | Personer med nedsatt funksjonsevne | Personer med rusproblematikk | Personer med psykiatrisk problematikk | Bostedsløse | Eldre/ personer med demens | Personer utenfor arbeid/ utdanningstilbud | Innvandrere/ flyktninger | Innsatte med behov for bolig |
|--------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------------|----------------------------|-------------------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| <b>Husbanken</b>                                       |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Helsedirektoratet</b>                               |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Arbeids- og velferdsdirektoratet</b>                |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Integrerings- og mangfoldsdirektoratet</b>          |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/ etaten</b> |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Utlendingsdirektoratet</b>                          |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Kriminalomsorgen</b>                                |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Politidirektoratet</b>                              |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |
| <b>Fylkesmannen</b>                                    |                           |                                    |                              |                                       |             |                            |                                           |                          |                              |

\* Grønn tilsvarende direkte berørt av aktørens sektoransvar, lysegrønn tilsvarende at statlig aktør bidrar/ tilrettelegger for at andre aktører kan følge opp sitt sektoransvar, eller at de har sektoransvar i enkelte tilfeller

Slik det fremkommer av tabell 5-2 er Husbanken, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet statlige aktører som berører mange av brukergruppene gjennom sitt sektoransvar. Husbankens rolle er å tilrettelegge for et godt boligsosialt arbeid i kommunene. Deres innsats retter seg mot vanskeligstilte på boligmarkedet generelt, og derfor ikke mot enkeltgrupper. Derfor er de markert med lysegrønn.

Helsedirektoratet har ansvar for at kommunene tilbyr et godt tilbud til personer med rusproblematikk og deler dette ansvaret med Fylkesmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet. De samme aktørene har arbeid rettet mot å løse bostedsløseproblematikken, en oppgave som også Kriminalomsorgens og politiet bidrar inn i. Videre har Helsedirektoratet ansvar for personer med nedsatt funksjonsevne, personer med psykiatrisk problematikk og eldre/ personer med demens. I matrisen er Helsedirektoratet også markert med noe ansvar for personer utenfor arbeid/ utdanning, innvandrere/ flyktninger og innsatte da disse brukergruppene har krav på oppfølging av helse- og omsorgstjenesten dersom de har behov for det, for eksempel psykiatrisk oppfølging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at kommunen tilbyr et godt tilbud til økonomiske vanskeligstilte, bostedsløse og personer utenfor arbeid/ utdanning. I tillegg vil Arbeids- og vel-

ferdsdirektoratet i større eller mindre grad bidra inn overfor de resterende brukergruppene dersom de har behov for en eller flere av NAVs tjenester. Blant annet vil NAV Hjelpemiddelsentral være sentral i arbeid med tilrettelegging i bolig for funksjonshemmede, mens det lokale NAV-kontoret vil bistå innbygger med å komme i arbeid dersom vedkommende står uten, og er med dette særlig sentral aktør for å sikre gode muligheter for tilbakeføring til samfunnet etter løslatelse av fanger. Innenfor psykisk helse har videre Arbeids- og velferdsdirektoratet ett tett samarbeid med Helsedirektoratet om *Opptappingsplanen for psykisk helse (2001-2009)*, et arbeid som også Husbanken har hatt en betydelig rolle i.

Den neste matrisen viser de statlige aktørenes dialog overfor kommunene, herunder hvorvidt det består av veiledning, faglig rådgivning, tilsyn og forvaltning av tilskuddsordninger, i tillegg til at det er markert inn hvorvidt de statlige aktørene henvender seg til kommunen for boligbehov for personer som flytter inn til, eller tilbake til kommunen.

Vi har i matrisen valgt å skille mellom veiledning og faglig rådgivning. *Veiledning* henspiller en mer oppsøkende rolle hvor aktørene i mer utstrakt grad henvender seg direkte til den enkelte kommune innen boligsosialt arbeid. For eksempel gjennom å initiere samarbeidsavtaler med kommunen. Som *faglig rådgiver* har den statlige aktøren et fagansvar. Kommunene og andre kan henvende seg til dem dersom de ønsker svar på faglige spørsmål eller de gir generelle veiledninger i kommunens arbeid, men det ligger ikke i den faglige rådgivende rollen å oppsøke enkelt kommunen.

**Tabell 5-3 Matrise over statlige aktørers dialog/ styringsgrep overfor kommunene innenfor boligsosialt arbeid**

| <u>Statlig aktør</u>                            | <u>Dialog/ styringsgrep overfor kommunen</u> | Tilsyn | Veiledning | Faglig rådgivning | Forvaltning av tilskuddsordning(er) | Henvender seg til kommunen for boligbehov |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------|------------|-------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| Husbanken                                       |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Helsedirektoratet                               |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Arbeids- og velferdsdirektoratet                |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Integrerings- og mangfoldsdirektoratet          |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/ etaten |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Utlendingsdirektoratet                          |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Kriminalomsorgen                                |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Politidirektoratet                              |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |
| Fylkesmannen                                    |                                              |        |            |                   |                                     |                                           |

\* Grønn tilsvarende at dialogen er fremtredende, mens lysegrønn tilsvarende en mindre fremtredende dialog på det markerte området

Tabell 5-3 viser at de ulike områdene som de statlige aktørene fører dialog med kommunene innen boligsosialt arbeid er noe annerledes ved å se på dialogområder, fremfor brukergrupper. I denne matrisen fremkommer det tydeligere at de tre statlige aktørene som har flest dialogområder overfor kommunen i boligsosialt arbeid er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og Fylkesmannen, som alle har 4 av 5 mulige dialogområder/ styringsgrep. Dette illustrer at selv om aktørene har ansvar for ett få antall av brukergruppene, så har de likevel en stor betydning for kommunene på det boligsosiale området i at deres dialog er mangesidig.

Videre er Husbanken og Helsedirektoratet markert med 3 av 5 dialogområder/ styringsgrep i matrisen. Helsedirektoratet er markert med *henvender seg til kommunen for boligbehov*, og dette viser til et behov som av og til fremtrer hos spesialisthelsetjenesten, en tjeneste som også styres av Helsedirektoratet. I enkelte tilfeller blir bostedsløse innskrevet til spesialisthelsetjenesten, og da vil tjenesten måtte melde boligbehov til kommunene.

Selv om dette ansvaret i hovedsak skal løses av kommunen, har Rambøll erfart fra tidligere prosjekt<sup>77</sup> at det i flere tilfeller skjer at bostedsløse blir værende på institusjon fordi kommunen ikke klarer å fremskaffe bolig og spesialisthelsetjenesten ikke vil skrive dem ut til å bo på gata. Som vist i kapittelet har Fylkesmannen ansvaret for mye av dialogen relatert boligsosialt arbeid overfor kommunene på vegne av Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette illustrerer at selv om de, hver for seg og sammen, har ansvar for at kommunene følger opp alle de vanskeligstilte gruppene, så har de ikke en like stor andel av den direkte dialogen med kommunene på det boligsosiale området.

---

<sup>77</sup> Rambøll. 2012. *Housing first. Muligheter og hindringer for implementering i Norge*. Gjennomført for Husbanken

## 6. STATLIGE AKTØRERS INNVIRKNING PÅ KOMMUNENES BOLIGSOSIALE ARBEID

I dette kapittelet sammenlignes kartleggingen av de statlige aktørenes dialog, med den opplevelsen de ansatte i kommunene har av dialogen. Dette for å si noe om de statlige aktørenes innvirkning på kommunenes boligsosiale arbeid. De presenterte funnene i dette kapittelet bygger på intervjuer Rambøll har gjennomført med ulike tjenesteytere i syv kommuner. Tjenesteyterne som ble intervjuet jobber innen boligtildeling, rus/psykiatri, flyktningarbeid, barnevern, eiendomsavdeling, NAV-kontor, helse- og omsorgstjeneste eller økonomiske virkemidler.

Ved å gå bredt ut har Rambøll innhentet ulike perspektiver og innfallsvinkler til boligsosialt arbeid. Vi erfarte også at ikke alle tjenesteyterne i kommunen hadde like god oversikt over statlige aktører, eller hvem som hadde betydning for dem og deres boligsosiale arbeidsoppgaver. Blant informantene merket således Rambøll variasjon i innstilling og opplevelse av de statlige aktørene. Noen hadde ikke tenkt over, og derfor få formeninger om, problemstillingene. Andre hadde klare ideer om forbedringer og hva de savnet. Denne variasjonen identifiserte vi både mellom ulike kommuner, men også innad i kommunene.

Selv om det er variasjon innad og mellom kommuner opplever Rambøll at de som jobber i kommunene, og som er i kontakt med de vanskeligstilte på en daglig basis, har en viktig stemme når man skal vurdere den statlige dialogen på det boligsosiale området. Det er i kommunene man finner svaret på hvilken betydning de ulike statlige aktørene, deres styringssignaler eller mangel på sådan, har overfor kommunene og deres boligsosiale arbeid.

Rambøll har i kapittelet valgt å trekke frem de områdene som vi vurderer er tilknyttet hvordan statlige aktører fører sin dialog mot kommunene. Dette innebærer at kapittelet ikke tar for seg generelle boligsosiale utfordringer i kommunene som ofte relateres til kapasitet og økonomi. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er de mest påtrengende utfordringene som trekkes frem her. Kapittelets hovedfokus er derimot og vise betydningen av dialogen til statlige aktører i kommunens boligsosiale arbeid, samt sette fokus på hvor dialogen er god og hvor den har forbedringspotensial.

### 6.1 Kommunenes generelle opplevelse av den statlige dialogen

Den generelle opplevelsen i kommunene Rambøll har vært i kontakt med i forbindelse med kartleggingen er at Husbanken er en faglig dyktig aktør med positiv betydning for kommunene i deres boligsosiale arbeid. Også fra tidligere oppdrag gjennomført av Rambøll for Husbanken har kommuner vært positive til den rollen Husbanken har<sup>78</sup>. I prosjektet *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet* fremkommer det at Husbankens regionkontorer i økt grad er bevisst sin rolle i samarbeid med kommunene, og at kommunene responderer positivt til den veiledende rollen Husbanken utfører.

I foreliggende kartlegging opplevde kommunene at også Fylkesmannen og IMDi var inne med veiledning i kommunens boligsosiale arbeid, men da i mer variert grad. Både Husbanken og IMDi har samarbeidsavtaler med flere kommuner i nær tilknytning boligsosiale spørsmål, i tillegg har aktører som Bufetat også i økende grad benyttet seg av samarbeidsavtaler for sine fagområder. Disse aktørene har også et ansvar for å veilede kommunene, og/eller komme med faglig rådgivning.

Slik matrisen i Tabell 5-2 i forrige kapittel illustrerte er det IMDi, Bufetat og Fylkesmannen som har flest dialogområder rettet mot kommunen. Selv om alle disse aktørene ble oppfattet av kommunene å være i dialog med kommunene, var det likevel Husbanken de opplevde at var den viktigste boligsosiale aktøren i den samlede statlige dialogen. Dette kan skyldes at Husbanken er den eneste aktøren med fokus på hele det boligsosiale fagområdet. På den andre siden har Rambøll i kartleggingen, og fra tidligere prosjekt<sup>79</sup>, fått inntrykk av at kommunene opplever Husbanken som en nyttig støttespiller. Blant annet har flere informanter etterspurt at flere statlige aktører

<sup>78</sup> Rambøll. 2011. *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Gjennomført for Husbanken.

<sup>79</sup> Ibid.

utøver den samme samarbeids- og tilpasningsevnen som flere av Husbankens regionkontorer utviser.

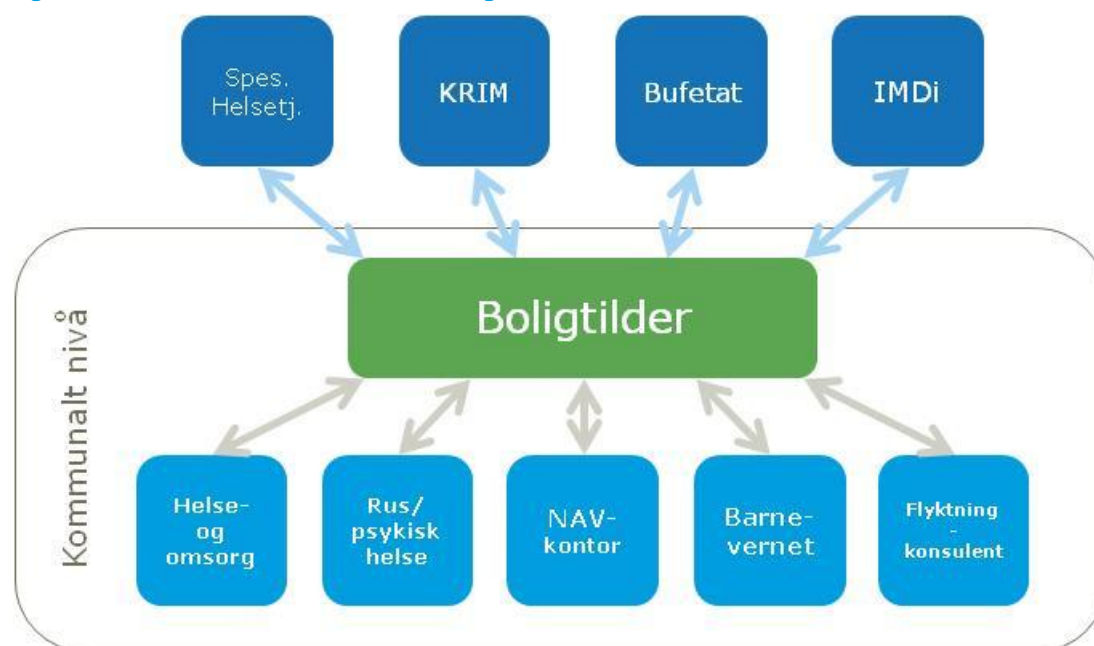
### Økende antall aktører etterspør samarbeidsavtaler

Samarbeidsavtaler kan være et godt virkemiddel for å sikre prioritet i boligsosiale områder mellom to eller flere aktører. I samtale med kommunene vises det til at etterspørselen etter samarbeidsavtaler fra ulike statlige aktører øker. Selv om samarbeidsavtalene er viktige for å sikre gode samarbeidsrutiner, var det noen av informantene som meldte et lite varsko med tanke på det økende antallet av etterspørsel etter samarbeidsavtaler. Et scenario var at kommuner etter hvert måtte velge bort aktører som kommer sent i gang med å etterspørre samarbeidsavtale. Et annet var at kommunen i verste fall ble låst til ett få antall samarbeidsavtaler og ikke klarte å følge opp de kommunale oppgavene på en fleksibel nok måte. I bunn knytter problematikken seg til manglende boligkapasitet i kommunen.

Ved utgangen av 2010 var det 100 900 kommunale boliger i Norge, noe som tilsvarte 20 boliger per 1000 innbygger<sup>80</sup>. Etterspørselen etter kommunale boliger er noe ulik fra kommune til kommune, men jevnt over opplever mange kommunene at antall kommunale boliger ikke dekker opp for etterspørselen<sup>81</sup>. Alle kommunene Rambøll snakket med i denne kartleggingen oppga å ha mangel på kommunale boliger, og dette er en problemstilling som gjentas nesten uten unntak i alle prosjektgjennomføringer Rambøll har hatt på det boligsosiale feltet.

Som nevnt er det mange grupper med behov for kommunale boliger. De ulike gruppene er i kontakt med ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet. Da kommunene er ulikt organisert kan det i noen kommuner innebære at mengden kommunale boliger er fordelt mellom to eller flere tjenestekontor. I andre kommuner er derimot boligtildeling samlet i ett og samme kontor, eller med et eget boligtildelingsteam med representanter fra ulike tjenesteenheter i kommunen. Med utgangspunkt i en tenkt kommune, med én boligtildelingsenhet, vil en skissert etterspørsel av kommunale boliger kunne fortone seg på følgende måte:

Figur 6-1 Flere aktører med behov for bolig i kommunen



<sup>80</sup> SSB 2010, tilgjengelig på [http://www.ssb.no/kombolig\\_kostra/](http://www.ssb.no/kombolig_kostra/)

<sup>81</sup> NOU 2011:15 *Rom for alle*

Slik figuren illustrerer, er det mange interessenter internt i kommunen med behov for bolig til innbyggerne de følger opp. I tillegg vil flere kommuner oppleve etterspørsel som kommer utenfra. Dette gjelder i all hovedsak bosetting av nyankomne flyktninger, innbyggere som utskrives fra opphold hos spesialisthelsetjenesten samt løslatelse av fanger fra Kriminalomsorgen. Det hender også at kommuner får etterspørsel fra Bufetat om bolig til unge som skal flytte fra barneverninstitusjon. Som nevnt vil boligsituasjonen variere fra kommune til kommune.

I intervju med kommunene fremkom det at det er viktig at statlige/ regionale aktører med behov for bolig melder behov tidlig. Dette gjelder både ved utskrivelse fra spesialisthelsetjenesten og løslatelse fra fengsel. I økende grad forekommer det samarbeidsavtaler mellom Kriminalomsorgen og kommuner, noe som de ansatte i kommunene opplevde som positivt. I tillegg er kommuner og regionale helseforetak pålagt å utarbeide samarbeidsavtale for å sikre samarbeidsrutiner rundt utskrivingsklare pasienter, dette i tråd med ny helse- og omsorgstjenestelov.

I tråd med matrisen i tabell 5-2 forrige kapittel har Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet en mindre bit av den direkte dialogen mot kommunene på det boligsosiale området, da en stor andel av ansvaret er overført Fylkesmannen. I all hovedsak har Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet et rådgivende ansvar overfor kommunene, og flere ansatte oppga at de hadde benyttet direktekontakt til direktoratene i enkelttilfeller.

#### **Bolig – for lite vektlagt i statlige plandokumenter?**

Alle har behov for et sted å bo. Utvalget bak NOU 2011:15 *Rom for alle* konkluderer med at «bolig må, sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer». Budskapet var flere av de kommunalt ansatte enige i, og noen av dem etterspurte større vektlegging av bolig hos de statlige aktørene med betydning for kommunene på det boligsosiale området. Dette for eksempel gjennom å vie noe plass til boligspørsmål i veiledere som med jevne mellomrom distribueres til kommunene. Rambøll vil således anbefale statlige aktører og i større grad be om innspill fra KRD og Husbanken i utarbeidelse av offentlige dokumenter, herunder veiledere. Husbanken vil kunne bistå med å synliggjøre hvilke tilskuddsordninger som kommunen kan benytte seg av.

##### **6.1.1 Ulik oppfatning av Fylkesmannens boligsosiale rolle**

Blant de statlige aktørene var det særlig Fylkesmannens rolle som var gjenstand for mest diskusjon i samtaler med ansatte i kommunen. Som statens representant i fylket har Fylkesmannen mange oppgaver på vegne av mange departement og direktorat, jf. kapittel 5.7. De fleste informantene i kommunene var kjent med at Fylkesmannen drev tilsyn i kommunene, og relatert boligsosialt arbeid handlet dette særlig om tilsyn i henhold til plikt til å fremskaffe midlertidig botilbud etter § 15 og 27 i *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten*<sup>82</sup>. Det var på den andre siden sprik mellom informantene om hvorvidt Fylkesmannen hadde en veiledende rolle i henhold til boligsosialt arbeid. I noen kommuner opplevde de at Husbanken og Fylkesmannen jobbet samordnet og godt i dialog med kommunen, i andre kommuner opplevde de Fylkesmannen som fraværende i veiledningen i boligsosialt arbeid.

I intervju med ulike fylkesmannsembeter fremkommer det ganske tydelig at Fylkesmannen har knappe ressurser på sine mangesidige ansvarsoppgaver. Det handlet i stor grad om prioritering, og Fylkesmannen måtte i mange sammenheng velge å følge opp på områder hvor de hadde et «sørge-for-ansvar», mens oppdragene Fylkesmannen *burde* gjøre ble nedprioritert. Således er det grunn til å tenke seg at hvorvidt veiledning av boligsosialt arbeid i kommunene er et prioritert område hos Fylkesmannen, er avhengig av prioriteringene gjort internt i det enkelte fylkesmannsembete.

<sup>82</sup> Tilgjengelig på <http://www.lovdatab.no/all/hl-20091218-131.html>

En av informantene fremhevet at det boligsosiale feltet var særlig utfordrende for Fylkesmannen gjennom at de ikke kunne pålegge kommunene å løse de boligsosiale utfordringene. Med unntak av plikten til et midlertidig botilbud, har ikke kommunene noen plikter som går direkte på boliger. I tillegg til at Fylkesmannen ikke har særlig muligheter til pålegg, opplevde informanten at de heller ikke hadde særlig med goder å dele til kommunene.

For informanter i fylkesmannsembetet ble gjerne Husbanken sett på som den fremste faglige aktøren i henhold til boligsosialt arbeid. Som vist tidligere er Husbanken fremhevet som en viktig og god aktør overfor kommunene, og med mangel på ressurser i Fylkesmannen stiller Rambøll spørsmål med om det i enkelte tilfeller kan bli tiltrengt for Fylkesmannen å overlate oppfølgings- og veiledningsrollen til Husbanken.

Blant informantene i Fylkesmannen fremkom det likevel at et videre samarbeid mellom Husbanken og Fylkesmannen var noe som burde vedvare grunnet mulighetene som lå i deres fellers informasjonsgrunnlag om kommunene. Det er derfor positivt at Fylkesmannen, i tråd med sitt embetsoppdrag, «skal samme med Husbankens regionkontor ha gjennomført en konferanse eller et arbeidsseminar som bidrar til å øke den faglige kompetansen for ansatte som arbeider med boligsosialt arbeid»<sup>83</sup>. Rambøll vurderer at den pålagte oppgaven sikrer at samarbeidet til en viss grad må ivaretas.

#### 6.1.2 Savner konkretiseringer

I enkelte kommuner ble det etterlyst mer konkretiseringer fra statlig hold på hvordan de skulle løse boligsosiale oppgaver og utfordringer. I intervjuene med ansatte i kommunene var det flere som mente at statlige føringer, avtaler og prosjekter kunne være for «svevende», og vanskelig å realisere. Utfordringene oppsto også når signalene var lite tydelige, og tjenesteyterne ikke fikk med seg politisk ledelse. Begge utfordringene knytter seg i stor grad til kommunenes mangler på ressurser og kapasitet. Det er fort umulig å få til en prosess i kommunene, hvor mål og middel er usikre og man ikke har konkretiseringer å hente fra.

Rambøll vurderer at Husbanken er en viktig statlig aktør også her. Ved å være i mange ulike kommuner kunne bringe over tips og erfaringer til andre kommuner, og gjennom å legge samarbeidet på kommunens premisser kan Husbanken bidra til en lokalt tilpasset tilnærming. Videre er nettverksarbeid en viktig kilde til kompetanse- og erfaringsdeling for kommunene. Dette ble ofte trukket frem i intervjuene med kommunalt ansatte, og var et virkemiddel innen statlig dialog de likte svært godt.

En av fylkesmannsembetene fortalte at den årlige nettverkskonferansen Fylkesmannen og Husbanken arrangerte i deres region i år, for første gang, måtte benytte seg av deltakeravgift. Dette mente han var uheldig, men de regionale aktørene hadde sett seg nødt til å løse utgiftsposten på denne måten. På bakgrunn av denne endringen var det en frykt at kommunene ville nedprioritere det å delta på konferansen.

## 6.2 Møteplasser mellom stat og kommune

I intervjuene som er gjennomført med de ulike kommunale aktørene, trekkes det frem ulike møteplasser som kommunene fremhever som viktige arenaer for dialog og samhandling med statlige aktører. Det pekes blant annet på Fylkesmannens koordinerende funksjon i fylket, samt Husbanken og flere andre statlige aktørers møter og besøk i kommunene. Den viktigste møteplassen kommunene nevner, er imidlertid ulike nettverk og nettverkssamlinger i regi av ulike statlige aktører der de treffer og kan utveksle erfaringer med andre kommuner.

### 6.2.1 Bruk av nettverk

Per i dag gjennomføres faste nettverk i regi av Husbanken, Fylkesmannen og andre. Nettverkssamlinger fremheves som nyttige arenaer for erfaringsutveksling, samt mulighet til å diskutere aktuelle problemstillinger, og mulighet til å stille spørsmål til aktuelle fagetater. Kom-

<sup>83</sup> Tildelingsbrev, tilgjengelig på <http://www.fm-nett.no/enkel.aspx?m=67517>

munene påpeker at nettverkene får økt nytteverdi dersom flere ulike statlige aktører deltar i nettverket, og slik samkjører sine fokusområder og sin informasjon ut til kommunene.

Husbankens regionale nettverk samler kommuner på samme størrelse to ganger årlig. Samlingene gjør kommunene mer bevisste på mål de har satt seg innenfor det boligsosiale området, og gir innspill, inspirasjon og motivasjon til å nå de målene de har satt seg. En kommune nevner Husbankens og IMDi nettverkssamarbeid tilknyttet bosetting av flyktninger som med IMDi som særlig meningsfullt, og påpeker at samlingene dekker flere av kommunens behov knyttet til læring, motivasjon, deling av resultater mv. Nettverkssamlinger er også en god arena for å innhente informasjon om hvilke tilskudd og støtteordninger som finnes, og hvilke av disse som kan egne seg for den enkelte kommune.

Fylkesmannens fagsamlinger blir også trukket fram som nyttige i intervju med kommunene. De gir kommunene anledning til å presentere ulike prosjekter de har mottatt støtte til for andre kommuner i fylket, og fungerer som en god arena for å knytte kommuner sammen for å lære av hverandre og dele erfaringer.

Enkelte kommuner etterspør også at flere statlige aktører tar initiativ til faste nettverk, og gjerne at ulike statlige aktører går sammen om å arrangere nettverkssamlinger.

### 6.3 Noen utfordrende områder i den boligsosiale dialogen

I det følgende vil Rambøll fremheve de områdene som kommunene selv opplevde at var utfordrende i boligsosialt arbeid, og som de mente i større eller mindre grad hang sammen med statlige og regionale aktørers arbeid, eller mangel på som sådan.

#### 6.3.1 Ulik praksis rundt bosetting av flyktninger

Bosetting av flyktninger skjer på ulike måter mellom kommunene. I noen kommuner er en del av boligmassen øremerket flyktninger, i andre skjer bosetting av flyktninger i den samme boligmassen som de resterende vanskeligstilte med behov for bolig.

Fra kartleggingen har Rambøll fått inntrykk av at i flere kommuner skjer bosettingsarbeidet gjennom flyktningkonsulentene som mellomledd. I denne situasjonen må IMDi region føre en dialog med flyktningkonsulentene, som igjen må holde en dialog med boligtildelere, for å finne boliger til bosetting. For IMDi ble dette opplevd som en utfordrende situasjon da kommunikasjonslinjen ble lengre og at avklaringer potensielt tok lengre tid.

I en studie av kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger fremkommer det at mange flyktningkonsulenter opplever boligfremskaffelse som en utfordrende situasjon<sup>84</sup>. Når flyktninger må konkurrere på lik linje med andre vanskeligstilte, ofte innbyggere som tjenesteapparatet kjenner godt og har god erfaring med, så blir gjerne ukjente flyktninger skjøvet bak i rekken. En opplevd tendens er at mange flyktninger blir bosatt i slutten av året. Dette fordi det for kommunen haster med å oppfylle avtalen de har med IMDi.

Hvorvidt kommunene skal ha øremerkede boliger, eller ikke, er videre en diskusjon i seg selv. Ved å avgrense en del av boligmassen til en bestemt gruppe vanskeligstilte forhindrer fleksibiliteten i den kommunale tildelingsprosessen. For eksempel har IMDi behov for å bosette en barnefamilie, men det er kun boliger tilregnet en person som står tomme blant de øremerkede boligene. En annen problematikk i forlengelsen av dette er tilgangen på en differensiert boligmasse. Dette er en problematikk flere kommuner opplever i dag, og flere oppga at de flere ganger måtte bosette vanskeligstilte i boligløsninger som ikke var optimal for den individuelle.

<sup>84</sup> Thorshaug, K. m.fl. 2011. *Det er litt sånn at veien blir til mens en går. Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.

### 6.3.2 Barn og bolig

Det er ikke spesifisert i barnevernloven særlige forhold som går på det boligsosiale. Det vises likevel til at «barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien»<sup>85</sup>.

Informanter fortalte at barnevernstjenesten i enkelte situasjoner så et ettertrykkelig behov for å fornye boligsituasjonen i barnevernssaker. Det kan for eksempel være familier med mange barn som ikke har råd til å skaffe seg store boliger av tilfredsstillende standard, og derfor prioriterer størrelse fremfor standard. I et intervju ble det vist til saker hvor barneverntjenesten i kommunen hadde brukt mye tid og krefter på å finne en bolig av bedre standard for familier som hadde bodd under helseskadelige forhold som mugg i vegger.

På tross av at barneverntjenesten opplevde at bolig var et viktig spørsmål i enkelte barnevernsaker, var ikke alltid signalene fra statlig hold like tydelige innenfor barnevernsfeltet.

#### Overgang mellom barn og voksen

Barnevernets omsorg opphører normalt når de unge fyller 18 år. I kommunen blir det ofte NAV-kontoret som overtar ansvaret, dersom den unge har behov for bistand og står uten jobb eller utdanningstilbud. I enkelte kommuner opplevde man at overgangen fra barn til voksen ikke var godt nok ivaretatt, og etterspurte klarer styringssignaler på dette området. Rambøll kan ikke finne noen konkrete samarbeidsavtaler mellom NAV og Bufdir/ etat, men registrerer at HDiR på flere områder har hatt fokus på «fra ung til voksen».

### 6.3.3 Bosetting etter løslatelse

En av kommunene Rambøll snakket med hadde ikke samarbeidsavtale med fengselet i nærheten om løslatelse. Mangel på etablerte samarbeidsrutiner gjorde at tjenesteytere i kommunen i flere tilfeller fikk beskjed kort tid før løslatelse, og derav ikke hadde god nok tid til å fremskaffe bolig. I de kommuner hvor samarbeidsavtaler var etablert, merket tjenesteyterne en betydelig forskjell og opplevde at samarbeidsrutinene i større grad muliggjorde det å fremskaffe et varig botilbud.

## 6.4 Bruk av ulike tilskuddsordninger

Hvordan kommunene organiserer arbeid med tilskuddsordninger er noe ulikt. I noen kommuner er ansvarlige for å søke tilskudd spredd over flere kommunale enheter, i andre er det én person som sørger for å søke de boligsosiale tilskuddene. Tilskuddsordningene ble benyttet ulikt av kommunene, det var således også varierende kjennskap til hvilke tilskuddsordninger kommunene kunne benytte seg av i boligsosialt arbeid.

I det følgende gjennomgås kort tre identifiserte utfordringer tilknyttet tilskuddsordninger:

- Utfordrende å se tilskudd i sammenheng
- Vanskelig å få oversikt over de tilskudd som finnes
- Sen postgang i kommunen og derfor korte søknadsfrister

#### Utfordrende å se tilskudd i sammenheng

Ulike statlige aktører har flere tilskudd som tangerer eller overlapper hverandre hva angår målgruppe, bruksområde etc. For kommunene kan det være krevende å få tilstrekkelig oversikt over og hvorvidt det er mulig å samle midler fra ulike tilskuddsordninger til ett og samme prosjekt i kommunen. Det er også tungvint å søke mange ulike aktører om midler til deler av et større kommunalt prosjekt.

I de kommunene hvor en person satt med overordnet ansvar for å søke tilskudd, ble det fortalt at de fra statlig hold gjerne ble utfordret på å benytte tilskuddene i sammenheng, noe som viste seg å være vanskelig å få til i praksis. Utfordringen knyttet seg først og fremst til at de ulike tilskuddsordningene ble utlyst på forskjellige tidspunkt, og derav også hadde ulike oppstartstidspunkt. Videre ble det vist til at selve søknadsprosessen var tidkrevende for kommunene. Det var

<sup>85</sup> Barnevernloven § 4-4

mye som skulle svares på i hver enkelt søknad, og søknadene varierte mellom de ulike statlige aktørene. Dette innebar at mye tid måtte legges ned i den enkelte budskap.

Flere av kommunene hadde også opplevd å få avslag på søknaden, og enkelte opplevde at for å få tilskuddene måtte de levere gode og lange søknader. En informant fortalte at kommunen hadde søkt midler, først hos en statlig aktør, men fått avslag. En tilnærmet lik søknad var etterpå sendt til Husbanken, og der hadde de fått tilskuddsmidler. Eksempelen kan tyde på at det for kommunen kan være vanskelig å se hvilket fagfelt den enkelte statlige aktør vil kunne gi tilskudd til og ikke.

### **Tilskuddsordningene som et viktig bidrag inn i kommunens arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet**

Rambøll har i flere sammenheng blitt fortalt av ansatte som jobber med vanskeligstilte på boligmarkedet at de opplever at kommunene prioriterer andre grupper i kommunebudsjettene, og at vanskeligstilte på boligmarkedet fort blir nedprioritert i utarbeidelse med budsjettene. Dette kan nok henge sammen med knapp kommuneøkonomi og kommunens behov for å prioritere enkelte områder. Områder kommunene er lovpålagt å gjøre gjennom «sørge-for-ansvar» hjemlet i lovverket er det som kommunene først må få budsjettert inn, i andre rekke kommer alt det andre. Som nevnt tidligere er ikke boligsosialt arbeid særlig lovregulert, med unntak av et «sørge-for-ansvar» for midlertidige boliger.

Med utgangspunkt i dette dilemmaet var det en informant som trakk frem at tilskuddsordningene ga en fin balanse opp mot bruk av rammefinansiering i kommunene. Gjennom tilskuddsordninger må kommunene levere på det som tilskuddet er ment til, og midlene blir således øremerket den boligsosiale aktiviteten. Rapportering på bruk av tilskuddsordningene ble således sett på som en nødvendighet for at tilskuddet ble benyttet på den måten de var ment, og overfor den brukergruppen den var ment til.

På bakgrunn av datamaterialet kan ikke Rambøll si noe tydelig ut i fra hvilke fagområder i kommunen som særlig etterspør en bedre samordning av statlige tilskuddsordninger. Vi har likevel en antakelse om at dette kan gjelde særlig for ansatte som jobber med rus- og bostedsløseproblematikk i kommunen. Ved å se på tabellene som oppsummerer kapittel 5, tabell 5-2 og 5-3, ser vi at flere aktører er inne i arbeidet med nettopp denne gruppen, herunder HDir, AVdir, Husbanken og Fylkesmannen, og alle er aktører som har tilskuddsordninger som omfatter dette. I tilfeller hvor kommunen har en satsing på unge funksjonshemmede med rusproblematikk, eller for barn som opplever rusproblematikk i sin oppvekst, er det grunn til å se at bildet problematiseres ytterligere gjennom at stadig flere statlige tilskuddsordninger potensielt kan brukes.

### **Vanskelig å få oversikt over de tilskudd som finnes**

Blant informantene i kommunene var det flere som oppga å ha for lite oversikt over hvilke tilskuddsordninger de kunne benytte i boligsosialt arbeid, og mange uttrykket derfor en usikkerhet på dette feltet. Flere hadde opplevd tilfeldigvis å få kjennskap til en ny tilskuddsordning, noe de mente var uheldig med tanke på de mulighetene tilskuddene gir. Problematikken med å få oversikt forsterket således også utfordringen med å se tilskudd i sammenheng i kommunen.

### **Regionale samarbeid om tilskuddsordninger**

Et eksempel der statlige aktører har samarbeidet om tildeling av tilskudd, nevnes i intervju med et av IMDi's regionkontorer. IMDi og Husbanken i denne regionen har tett kontakt, og de siste årene har de to regionskontorene samarbeidet om bruken av FoU-midler i kommuner. De har gjort det slik at tilknyttet arbeid som går på tvers av ansvarsområdet til Husbanken og IMDi, så som bosetting av flyktninger, så søkes midlene fra Husbanken. IMDi opplevde dette som positivt da egne midler kunne fristilles til andre formål i inkluderings- og mangfoldsarbeid i kommunene. Samarbeidet er således også tenkt å gjøre arbeide med søking av tilskudd enklere for kommunene, ved at de i større grad forholder seg til Husbanken når det gjelder bosettingsarbeidet.

### ***Sen postgang i kommunen og derfor korte søknadsfrister***

Mye av informasjonen om tilskudd blir sendt til resepsjon i kommunene, og flere av informantene fortalte at postgangen i kommunen til tider kunne ta lang tid. En informant fortalte at det tidligere hadde hendt at søknadsfristen hadde gått ut når hun endelig fikk informasjon om tilskuddet. På bakgrunn av dette jobbet hun i dag med selv å innhente informasjonen om tilskudd gjennom de ulike direktoratenes hjemmesider.

### ***En problematikk som det jobbes med***

Blant informanter som hadde jobbet med tilskudd gjennom lengre tid var det flere som oppga at de så at det hadde blitt bedre, og at de opplevde at de statlige aktørene jobbet med å samordne tilskuddene. I tillegg oppfatter vi at direktoratene jobber tettere for å samordne tilskuddene i større grad enn før, noe som det antydes at har forbedret situasjonen. Rambøll ser likevel en etterspørsel i kommunene etter samordning av tilskuddsordninger. Særlig fremtredende er det med det å få oversikt over hva som finnes der ute, samt det å kunne benytte tilskudd i sammenheng i kommunene.

Rambøll tror at en del av løsningen vil ligge i at det tenkes kreativt på statlig nivå om hvilke potensielle muligheter kommunene har til å samordne tilskuddsordningene. Gjennom å identifisere mulige kombinasjonsløsninger vil det således også bli enklere for kommunene å se hvordan de kan benytte tilskuddene helhetlig. Blant annet etterspurte en informant at «budskapet» bak tilskuddene burde bli mer samordnede. Rambøll tolker det dit hen at det overordnede målet med tilskuddene nødvendigvis ikke sammenfaller med de samordningsmulighetene som kommunen ser. For kommunene kan det på enkelte punkter være naturlig å samordne to tilskudd, men dersom dette ikke sammenfaller med tenkte formål gjort på statlig nivå, vil dette bidra til å forhindre kommunene å samordne tilskuddene.

## **6.5 Forskjeller og likheter mellom de statlige aktørene**

Med tanke på de statlige aktørers dialog som kan ha betydning for kommunene på det boligsosiale området identifiseres flere forskjeller, samt likheter, mellom de statlige aktørene. Basert på kartleggingen gjennomgår vi disse i det følgende.

### **6.5.1 Forskjeller mellom de statlige aktørene**

Identifiserte forskjeller mellom de statlige aktørene i deres dialog med kommunene på det boligsosiale området knytter seg til:

- Plassering av den veiledende rollen
- Størrelse på ansvarsfeltet
- Forståelse for kommunens boligsituasjon
- Henvendelse til kommunen om behov for boliger
- Krav tilknyttet tilskuddsordninger

Punktene gjennomgås kort i det følgende.

**Plassering av den veiledende rollen**

En betydelig forskjell mellom de statlige aktørene ligger i organisering av dialoglinjen mot kommunene. Dette har blant annet betydning for hvor langt det er fra departement til kommune og tilbake til departement igjen. Som kartleggingen har vist har AVDir og HDir lagt roller som veiledning og tilskuddsforvaltning over til Fylkesmannen innenfor boligsosialt arbeid. På den andre siden har statlige aktører som Husbanken, Bufetat og IMDi i større grad ivarettatt det veiledende ansvaret selv. Dette har betydning for hvordan kommunene opplever de statlige aktørene, og hvor nærme de er kommunen.

**Størrelse på ansvarsfeltet**

Som kartleggingen har vist er det i hovedsak HDir og AVDir som har kommunens vanskeligstilte grupper innunder sitt sektoransvar. De andre aktørene, IMDi, Bufetat og POD har sektoransvar for en langt mindre gruppe. Dette kan ha betydning for dialogen mot kommunene i den grad at HDir og AVDir, gjennom sitt sektoransvar som berører en større del av befolkningen, også har en forståelse for at det er mange som har behov for kommunale boliger.

**Forståelse for kommunens boligsituasjon**

I forlengelsen av ovennevnte punkt opplever Rambøll at de ulike statlige aktørene har forskjellige forståelser for de utfordringene kommunene står overfor i henhold til boligbehov og derav eventuell boligmangel. I kartleggingen fremkommer det at i kommunene kan det ofte være vanskelig å få belyst sin situasjon overfor aktører som befinner seg i andrelinjetjenesten. Det er sjeldent kommunen har ledige boliger på dagen.

For eksempel vil aktører som Kriminalomsorgen/ Spesialisthelsetjenesten ha innsatte/ pasienter med behov for bolig etter løslatelse/ utskrivning, men for dem er det kommunens fulle og hele ansvar. Det er kommunens ansvar, men dersom andrelinjetjenesten ikke gir kommunen tid til å fremskaffe bolig er det vanskelig for kommunene å følge opp ansvaret sitt. Utviklingen viser at dette er en problemstilling man for alvor tar tak i. Som nevnt er kommuner og Spesialisthelsetjenesten gjennom loven pålagt å utarbeide samarbeidsavtaler om utskrivning, også blant Kriminalomsorgens regionadministrasjoner er det utarbeidet samarbeidsavtaler med flere kommuner for å sikre en bedre løslatelsesprosess.

Forståelsen for kommuners boligsituasjon kan nok henge sammen med i hvor stor grad boligaspektet er vektlagt i de statlige aktørers forvaltnings- og sektoransvar. En erfaring gjort i kartleggingen er også at denne forståelsen vil være personavhengig innenfor de statlige ulike forvaltningsorganene således som mellom regionene. I bunn vil forståelsen ha betydning for hvordan de statlige aktørene henvender seg til kommunene.

**Henvendelse til kommunen om behov for boliger**

Slik det fremkommer i tabell 5-3, forrige kapittel, er det flere statlige aktører som henvender seg til kommunen for å fremskaffe bolig til brukere som de har sektoransvar overfor. Aktører som IMDi, Bufetat, UDI og Kriminalomsorgen blir her nevnt, i tillegg til HDir med ansvar for Spesialisthelsetjenesten.

På den andre siden vil ikke AVDir henvende seg til kommunen om behov for sine boliger, da brukere under deres sektoransvar henvender seg lokalt til kommunene. Videre vil heller ikke Husbanken eller Fylkesmannen ha sektoransvar for enkeltborgere på samme måte som de ovennevnte statlige aktørene.

**Krav tilknyttet tilskuddsordninger**

Det er noen ulikheter mellom tilskuddsordningene til tre sentrale statlige aktører på det boligsosiale området, Husbanken, AVDir og HDir. Blant annet har AVDir og Husbanken (i noen tilfeller) krav om at kommunen på sikt skal overta den kostnaden de får dekket av direktoratet, mens i HDir er tilskuddene prosjektbasert uten denne form for krav. En informant fortalte at det derfor var lettere for dem å benytte HDir sine tilskudd, som ikke krevde noe av kommunens prosjekt på et senere tidspunkt.

### 6.5.2 Likheter mellom de statlige aktørene

Utover at det er mange likheter mellom direktoratene i deres rolle som fagforvalter på vegne av departementet, er det også identifiserte likheter mellom de statlige aktørene i deres dialog med kommunene på det boligsosiale området. I kartleggingen har likhetene i all hovedsak knyttet seg til:

- Bruk av samarbeidsavtaler
- Økt samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå
- Fylkesmannen som en mer sentral regional aktør
- Økt oppmerksomhet på bolig

#### ***Bruk av samarbeidsavtaler***

Som vist til har bruk av samarbeidsavtaler økt hos statlige aktører, både de statlige aktørene imellom, men også med kommunen. Alle de kartlagte statlige aktørene er del av en eller flere samarbeidsavtaler som har større eller mindre betydning for kommuners boligsosiale arbeid.

Videre er det noe mer varierende hvorvidt det er utarbeidet samarbeidsavtaler med kommunene, men i de tilfeller hvor statlige aktører har behov for bolig i kommunene er det i utbredt grad etablert samarbeidsavtaler. Helseområdet skiller seg noe ut på dette da de gjennom *Helse- og omsorgstjenesteloven* har lovfestet samarbeidsavtaler mellom kommuner og Spesialisthelsetjenesten.

#### ***Økt samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå***

Blant de regionale aktørene har det i økende grad blitt innført formaliserte samarbeid også på deres nivå. Dette blant annet for å sikre en mer samlet dialog med kommunene. Så som regionale konferanser hvor regionale og kommunale aktører bidrar og deltar er blitt viktig innenfor det boligsosiale ansvarsområdet. Samarbeidsavtalene mellom Husbanken og kommunene blir også trukket opp til å bli en del av det regionale samarbeidet.

#### ***Fylkesmannen som en mer sentral regional aktør***

I økende grad har Fylkesmannen fått en mer sentral rolle iht. dialog med kommunene, dette også på det boligsosiale området. Rollene av boligsosial betydning er innen veiledning, tilsyn og tilskuddsforvaltning, først og fremst på vegne av HDir og AVDir. Feltet er likevel mer sammensatt enn det, gjennom at Husbanken, IMDi og Bufetat også er aktører med direkte dialog overfor kommunene gjennom egne regionkontorer.

#### ***Økt oppmerksomhet på bolig i velferdsforvaltninga***

De statlige aktørene som er kartlagt i forbindelse med innværende prosjekt oppga alle å ha en forståelse for at bolig var sentralt i større eller mindre grad. Sett over en lengre periode har fokus på boligsosialt arbeid økt på statlig nivå. En vedvarende utfordring for kommunene i å fremskaffe nok boliger til de vanskeligstilte vil nok trolig også opprettholde oppmerksomheten på nettopp dette, og det virker på Rambøll som at alle parter er innstilt på å få til gode løsninger i kommunene som kan bidra til å dempe det akutte boligbehovet.

## 7. SENTRALE FUNN OG KONKLUSJONER

I dette kapitlet oppsummeres kartleggingens sentrale funn, og videre fremheves de faktorene Rambøll vurderer å ha størst betydning for å få til en bedre, mer koordinert og helhetlig dialog mellom stat og kommuner på det boligsosiale feltet.

Boksen under oppsummerer sentrale funn fra kartleggingen av den statlige dialogen:

### HOVEDFUNN

*I kartleggingen av den statlige dialogen fremkommer det at:*

- Husbanken har en tilretteleggerrolle overfor kommunene i boligpolitikken. For å løse dette har Husbanken inngått samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner, samt flere relevante statlige aktører. Husbanken har også en viktig rolle innenfor tilskuddsforvaltning samt kompetanseutvikling i kommuner og hos andre statlige og private aktører
- HDir og AVDir har, hver for seg og sammen, ansvar for at kommunene følger opp alle de vanskeligstilte gruppene relatert til boligsosialt arbeid – deres rolle mot kommunene er først og fremst faglig. Det er Fylkesmannen som står for dialogen med kommunene og er således en viktig arena for dialog mellom stat og kommune
- Ved å se dialogen som går direkte inn mot kommunen har IMDi, Bufetat og Fylkesmannen fremtredende mange styringsgrep og dialogområder, dette på tross av at de har ansvar for færre av de vanskeligstilte gruppene

*I kartleggingen av kommunenes opplevelse av den statlige dialogen fremkommer det at:*

- For kommunene er Husbanken den mest sentrale og synlige statlige aktøren på det boligsosiale feltet. Jevnt over er kommunene godt fornøyd med den dialogen Husbanken fører og de virkemidlene de kan tilby
- I flere regioner har man fått til et godt samarbeid mellom Husbanken, IMDi og Fylkesmannen. Dette medfører en samordning som kommunene opplever som positiv
- Mellom kommunene var det ulik oppfatning av hvilken rolle Fylkesmannen hadde i det boligsosiale arbeidet. Særlig den veiledende rolle syntes fraværende overfor enkelte kommuner og fagområder

I det følgende vil vi gå nærmere inn på disse funnene og hvordan de kan forklares, før vi tar for oss hvordan en i fremtiden kan lykkes bedre med å få til en helhetlig og samkjørt dialog fra de ulike statlige aktørene som har betydning på det boligsosiale feltet inn til kommunene.

### 7.1 Koordinerings- og samordningsmuligheter

Det er de senere årene lagt et sterkt press fra statlig hold på at kommunene skal jobbe mer tverrfaglig og samarbeide på tvers av tjenesteområder for på best mulig måte å møte innbyggernes behov på en helhetlig og koordinert måte. Boligsosialt arbeid er et område der behov for

tverrfaglig tenkning fremtrer som særlig presserende, da det favner om mange ulike brukergrupper og tjenesteområder. Dette er forsøkt gjenspeilet i de statlige aktørenes dialog med kommunene, men de statlige aktørene har fremdeles en vei å gå når det gjelder å samkjøre sin veiledning og sine økonomiske insentiver inn mot kommunene.

Blant de statlige aktørene identifiserer Rambøll at Husbanken er den aktøren som i stor grad initierer og holder i samarbeid med øvrige aktører. Likevel mangler det litt før de ulike aktørene fremstår som samkjørte. Særlig når det gjelder ulike tilskuddsordninger, etterlyser kommunene forbedringer tilknyttet tildelingskriterier, frister og overlappende formål. Funn blant statlige aktører viser at det allerede gjøres forbedringer. Blant annet har HDir og Husbanken lagt til rette for at en kommune kan bruke midler fra flere ulike tilskuddsordninger på større prosjekt.

Både Husbanken og HDir oppga at de oppmuntret kommunene til å samordne tilskudd i forbindelse med samhandlingsreformen. For eksempel kan Husbanken finansiere intermediære plasser, eks sykehjemsplasser, mens Helsedirektoratets tilskudd går til oppfølgingstilbudet. I henhold til flyktninger kan kommunene samordne tilskudd til etablering av bolig fra Husbanken med integreringstilskuddet fra IMDi.

## 7.2 Hvordan lykkes i den statlige dialogen?

I samtale med ansatte innenfor ulike fagfelt i kommunen spurte Rambøll hvordan den statlige dialogen på det boligsosiale området kunne forbedres. Jevnt over var kommunene godt fornøyd med den statlige dialogen, og vektla særlig den veiledende rollen Husbanken utviser i boligsosialt arbeid. Vi vil likevel fremheve noen områder som kan gjøre dialogen og styringssignalene overfor boligsosiale arbeidsområder som kan gjøre arbeidet noe enklere for kommunene.

I det følgende gjennomgås kort seks identifiserte suksessområder:

- Tverrfaglig innsats
- Bruk av prosjekter
- Bruk av nettverk
- Samordning tilskuddsordninger
- Vektlegge bolig i skriftlige veiledere
- En samordnet og fleksibel dialog med kommunene

### ***Tverrfaglig innsats***

For de kommunene som har en satsing på boligsosialt arbeid er det en selvfølge å se fagområdene i sammenheng. Det at så mange brukergrupper har behov for boligbistand umuliggjør det å skulle behandle tjenesteområdet som atskilt. Selvfølgen bør således også være gjeldende på regionalt og nasjonalt nivå.

### ***Bruk av prosjekter og programarbeid***

I flere tilfeller var det prosjektarbeid og programarbeid som hadde medført godt samarbeid mellom ulike aktører på det boligsosiale området. Dette er tendenser Rambøll finner både nasjonalt, regionalt og lokalt. Som nevnt tidligere har prosjektet *På vei til egen bolig* vært vellykket, og i flere deler av landet har arbeidet dannet grunnlaget for videre dialog og samarbeid.

### ***Bruk av nettverk***

Da det boligsosiale feltet strekker seg så bredt som det gjør vil det i mange sammenheng være avgjørende å kunne benytte faste nettverk. Fylkesmannen og Husbanken skal en gang i året gjennomføre boligsosiale konferanser i sin region<sup>86</sup>, noe som bidrar til å holde de regionale nettverkene. I tillegg til at nettverkene bidrar til å opprettholde dialog og oppdatering av fagområde mellom ulike aktører, er nettverk også et rom for å dele eksempler på god praksis, noe som kan inspirere kommunene i videre arbeid.

### ***Samordning av tilskuddsordninger***

Det at flere i kommunene knytter usikkerhet til tilskuddsordninger, og hvorvidt de kjenner alle med relevans for boligsosialt arbeid, gjør at den samlede statlige dialogen også har forbedringspotensial her. Rambøll er kjent med at Fafo har gjennomført en kartlegging av tilskuddsordninger på vegne av AVDir, men denne er ikke offentliggjort i skrivende stund. På bakgrunn av funn i

<sup>86</sup> Dette i tråd med tildelingsbrev til Fylkesmannen

kartleggingen vil Rambøll foreslå at oversikt over boligsosiale tilskudd gjøres mer tilgjengelig for kommunene, for eksempel i form av en samlet oversikt tilgjengelig på internett.

Det å benytte tilskuddene i sammenheng var også en utfordring som ble fremhevet av noen informanter i kommunene. Rambøll bekjent jobber blant annet AVDir, Fylkesmannen og Husbanken med å se tilskudd i sammenheng. Også AVDir og HDir jobber tett sammen på tilskuddsiden. Dette er positivt og vil på sikt kunne bidra til at kommunene i større grad kan benytte tilskuddene i sammenheng.

### ***Vektlegge bolig i skriftlige veiledere***

Rambøll anbefaler statlige aktører og i større grad å be om innspill fra KRD og Husbanken i utarbeidelse av skriftlige veiledere. KRD og Husbanken vil kunne bistå med å synliggjøre hvilke tilskuddsordninger som kommunen kan benytte seg av, en synliggjøring som vil komme godt med i kommunenes daglige arbeid.

### ***En samordnet og fleksibel dialog med kommunene***

Sentralt anliggende for prosjektet har vært å se hvorvidt statlige aktører er samordnet i sin dialog på det boligsosiale feltet. I det store og det hele ble det av kommunene vurdert at den statlige dialogen var samordnet. På samme tid var samordningen også vektlagt av de ansatte i kommunene, og sammen med representanter fra de statlige aktørene fremkommer det at samordning av statlig dialog er en viktig del av å sikre godt arbeid i kommunene.

I tråd med de nasjonale målene om å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor gjennom rammestyring er det vesentlig å utøve en fleksibel og lokaltilpasset dialog med kommunene. Særlig viktig er det at fleksibiliteten kommer frem iht. det boligsosiale feltet, som i mange tilfeller som nevnt utføres i en fragmentert kommunal organisering.

## **7.3 Behov for mer kunnskap**

Denne rapporten har gitt et bidrag til å forstå den samlede statlige dialogen som kan ha betydning på kommuners boligsosiale arbeid med en bred innfallsvinkel. Ettersom den statlige dialogen har betydning for kommunene og vil fortsette å ha det, har Rambøll ut fra kartleggingen identifisert særlig to områder som vi mener det bør fremskaffes med kunnskap om.

### ***Fylkesmannens boligsosiale rolle***

Det første knytter seg til fylkesmannsembetene og deres boligsosiale rolle på fylkesnivå. Det er formodentlig en kjent sak at Fylkesmannen har knappe ressurser og selv opplever vanskelige prioriteringsbehov. De tildeles ansvar fra de fleste statlige forvaltningsorganene, noe som gir et bredt og varierende ansvarsfelt. Rambøll mener det er behov for å få en mer samlet kunnskap om hvordan de 18 fylkesmannsembetene tilnærmer seg det boligsosiale området, herunder hvordan de har valgt å løse ansvaret organisatorisk og faglig. Rambøll ser at det er variasjon mellom de ulike fylkesmennene og mener således at dette har betydning for i hvilken grad det boligsosiale arbeidet får prioritering ved det enkelte kontor.

Også utover det boligsosiale perspektivet vurderer Rambøll at kunnskapsbehovet er stort for å få en forståelse for det overordnede ansvarsfeltet Fylkesmannen har og den rollen de spiller som statens representant i fylkene per i dag.

### ***Kreativ tenking om tilskuddsordninger på statlig nivå***

Det andre området knytter seg til de ulike tilskuddsordningene og evnen til å se potensielle løsninger for helhetlig bruk. Rambøll tror at en del av løsningen på problemet kommunene opplever i tilknytning tilskudd vil ligge i at det tenkes kreativt på statlig nivå om hvilke potensielle muligheter kommunene har til å samordne tilskuddsordningene. Gjennom å identifisere mulige løsninger vil det bli enklere for kommunene å se hvordan de kan benytte tilskuddene helhetlig.

## 8. METODISK GJENNOMFØRING

I dette kapitlet redegjøres for den metodiske gjennomføringen av oppdraget. Rambølls gjennomgang av den statlige dialogen med kommunene på det boligsosiale området er hovedsaklig basert på data innhentet gjennom dokumentstudier, supplert med kvalitative intervjuer på departements-, direktorats-, regions- og kommunenivå.

Kartlegging som begrep kan fort assosieres med kvantitative undersøkelser. I dette oppdraget har vi likevel vurdert at dokumentstudier og kvalitative intervjuer var den beste metodiske løsningen for å si noe om de statlige aktørene. I fra dokumentstudier har Rambøll kartlagt hva aktørene *skal* gjøre, blant annet gjennom tildelingsbrev til direktoratene. Gjennom intervjuer med representanter i de statlige forvaltningsorganene har Rambøll kartlagt hvordan ansvaret forvaltes i praksis samt få en bedre forståelse for samarbeid/ dialog utenom den som pålegges gjennom tildelingsbrevene.

Oppsummert har datainnsamlingsaktivitetene bestått av:

- Innledende intervjuer
- Dokumentstudier
- Dybdeintervjuer

Vi vil nå gå nærmere inn på den praktiske og metodiske gjennomføringen av de ovennevnte datainnsamlingsaktiviteter.

### 8.1 Innledende intervjuer

I den innledende fasen av prosjektet, ble det gjennomført utforskende intervjuer med et mindre utvalg informanter. Å foreta utforskende intervjuer i den innledende fasen av et prosjekt, gjorde utfører i stand til å på en effektiv måte få innsyn i ulike aktørers perspektiver og synspunkter knyttet til oppdragets hovedproblemstillinger. Intervjuene bidro også til å synliggjøre hvilke ulike statlige aktører som har større og mindre betydning for kommunenes boligsosiale arbeid. Videre gjorde den innledende runden med intervjuer det mulig å forfølge interessante innspill fra sentrale informanter videre i prosjektet gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer.

Det ble gjennomført til sammen 10 innledende intervjuer med følgende aktører:

- 5 intervjuer med kommuner
- 2 intervjuer med Fylkesmenn
- 2 intervjuer med Husbankens regionkontorer
- 1 intervju med Husbankens strategikontor

Basert på Rambølls tidligere kjennskap til feltet, ble det gjort et strategisk utvalg av informanter ut i fra Rambølls vurderinger om hvilke aktører som samlet kunne gi et tilstrekkelig utfyllende bilde av hvilke statlige aktører som oppleves som sentrale i kommunenes boligsosiale arbeid, og hvordan disse konkret retter sin innsats inn mot kommunene. Intervjuene ble gjennomført over telefon i perioden april-mai 2012.

De innledende intervjuene ble brukt som utgangspunkt for det videre utvalget av dokumenter og litteratur til dokumentstudiene, samt som grunnlag for utviklingen av intervjuguider for de kvalitative dybdeintervjuene med kommunale og statlige aktører senere i prosjektperioden. De innledende intervjuene har også den funksjonen at de fikk i gang analyseprosessen allerede fra oppdragets innledende fase, som i senere faser ble bygget ut og videreført.

### 8.2 Dokumentstudier

En systematisk studie med gjennomgang av følgende dokumenter utgjør hovedkildene for dette oppdraget:

#### ***Tildelingsbrev fra departement til direktorat***

- Tildelingsbrev fra FAD til fylkesmennsembetene 2011
- Tildelingsbrev fra AD til AVdir 2011

- Tildelingsbrev fra AD til AVdir 2012
- Tildelingsbrev fra KRD til DiBK 2012
- Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken 2012
- Tildelingsbrev fra BLD til IMDI 2012
- Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir 2012
- Tildelingsbrev fra HOD til Hdir 2012
- Tildelingsbrev fra HOD til Statens Helsetilsyn 2011
- Tildelingsbrev fra JD til KSF 2012
- Tildelingsbrev fra JD til UDI 2011

### **Lovdata**

- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)
- *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen*
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)
- *Lov om husleieavtaler* (husleieloven)
- *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (introduksjonsloven)
- *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven)
- *Lov om gjennomføring av straff mv.* (straffegjennomføringsloven)

### **Samarbeidsavtaler**

- Rundskriv G-8/2006: Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og og Kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>
- Samarbeidsavtale mellom Husbanken og AVdir for perioden 2010-2012. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>
- Samarbeidsavtale mellom Husbanken og Bufdir, datert 25.06.2010. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>
- Samarbeidsavtale mellom Husbanken og IMDi i tidsrommet 2009-2012. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>
- Samarbeidsavtale mellom Husbanken og KS for perioden 2012-2013. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>
- Samarbeidsavtale mellom KBL og Husbanken for perioden 2010-2012. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/>
- Samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, datert 11. 09. 2006. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>
- Samarbeidsavtale mellom Regjeringen og KS om boligsosialt arbeid, datert 24. 10. 2007. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>
- Avtale mellom KS og Regjeringen – tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, datert 08.09.2005. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>

- Avtale mellom Justisdepartementet og KS: Bosetting ved løslatelse fra fengsel, udatert. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>

### **Andre dokumenter**

(Forskningsrapporter, strategidokumenter, stortingsmeldinger, offentlige utredninger og annet)

- Helsedirektoratet (2012). *Kommunenes plikt til øyeblikkelig hjelp døgnopphold*. Rapport 2/2012. Tilgjengelig fra: <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/kommunenes-plikt-til-oyeblikkelig-hjelp-dognopphold-veiledningsmaterieell/Publikasjoner/veiledningsmaterieell-for-kommunenes-plikt-til-hjelp.pdf>
- Langsether, Å. m.fl. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport nr. 18/08. Tilgjengelig fra: [http://www.nova.no/asset/3582/2/3582\\_2.pdf](http://www.nova.no/asset/3582/2/3582_2.pdf)
- NOU 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16756780/PDFS/NOU201120110015000DDDPDFS.pdf>
- Rambøll (2011). *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Gjennomført for Husbanken. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling\\_kilde\\_til\\_boligsosial\\_handlingskapasitet\\_sluttrapport.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling_kilde_til_boligsosial_handlingskapasitet_sluttrapport.pdf)
- Regjeringen (2006): *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*. Tilgjengelig fra: [http://www.bomiljonett.no/content/download/1618/7854/file/På%20vei%20til%20egen%20bolig\\_2006.pdf](http://www.bomiljonett.no/content/download/1618/7854/file/På%20vei%20til%20egen%20bolig_2006.pdf)
- Sammendrag av høringsgrunnlag for Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015). *Fremtidens helsetjeneste: trygghet for alle*. Tilgjengelig fra: [https://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no/wp-content/uploads/2010/11/fremtidens\\_helsetjeneste\\_sammendrag.pdf](https://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no/wp-content/uploads/2010/11/fremtidens_helsetjeneste_sammendrag.pdf)
- St. meld. nr 23 (2003.2004) *Om boligpolitikken*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/023/PDFS/STM200320040023000DDDPDFS.pdf>
- Thorshaug, K. m.fl. 2011. *Det er litt sånn at veien blir til mens en går. Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning. Tilgjengelig fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/01/Det%20er%20litt%20sann.pdf>

I tillegg til disse hovedkildene, kan også nevnes at vi har benyttet informasjon fra hjemmesidene til samtlige departementer og direktorater, i tillegg til FM-nett<sup>87</sup>.

Dokumentstudiene utgjør hovedvekten av datakildene i herværende oppdrag. Tildelingsbrevene fra departement til direktorat har vært særlig vektlagt, samt lovdata og samarbeidsavtaler. Den systematiske gjennomgangen av de ovennevnte dokumenter har lagt grunnlaget for å få oversikt over de ulike aktørenes innsatsområder, samt deres juridiske, økonomiske og veiledende rolle overfor kommunene.

Det er verdt å bemerke at dokumentstudiene har pågått i en gjennomgående prosess gjennom hele prosjektperioden, etter hvert som ny dokumentasjon og litteratur gjorde seg relevant underveis. Erfaringer og funn fra dokumentstudiene ble også trukket inn i arbeidet med å utarbeide intervjuguider til de kvalitative dybdeintervjuene med kommuner og statlige aktører.

<sup>87</sup> En egen hjemmeside med oversikt over Fylkesmannens embetsoppdrag for 2011. Tilgjengelig på: <http://www.fm-nett.no/hovedEnkel.aspx?m=67483>

### 8.3 Dybdeintervjuer

På bakgrunn av kartleggingen gjort gjennom innledende intervjuer og dokumentstudier, ble det gjennomført til sammen 40 kvalitative dybdeintervjuer med følgende aktører:

Totalt 21 intervjuer med tjenesteytere i 7 kommuner:

- Intervjuer med tjenesteytere fra ulike tjenesteområder i 7 ulike kommuner.

Totalt 20 intervjuer med ulike statlige aktører på departements-, direktorats- og regionnivå:

- 5 dybdeintervjuer med departementer
- 8 dybdeintervjuer med direktorater
- 3 intervjuer med ulike direktoraters regionskontorer
- 2 intervjuer med Fylkesmenn
- 1 intervju med KS
- 1 intervju med KBL

I intervjuene med kommuner, er det gjennomført intervjuer med tjenesteytere innenfor sektorer som boligkontor, flyktningkontor, barnevern, eiendomsforvaltning, NAV-kontor, helse- og omsorgstjenesten, rus og psykisk helse, oppfølging i bolig, kommunalt tjenestetorg m.m. De ulike tjenesteområdene som er representert fra hver kommune, speiler til en viss grad de ulike kommunenes forskjellige organisering av det boligsosiale arbeidet.

Både intervjuene med kommunene og med de ulike statlige aktørene, er i analysen brukt som supplement til å forstå hvordan de ulike aktørene jobber, hvordan de begrunner sine arbeidsmåter og strategier, og hvordan ulike styringsgrep blir forstått handlet ut i fra i praksis. Hvordan ting kan oppleves i praksis vil oppfattes ulikt fra informant til informant. Dette er noe vi må ta høyde for i analysene, da synspunkter fra en enkelt informant ikke nødvendigvis deles av andre kollegaer eller samarbeidspartnere.

Alle intervjuene ble gjennomført per telefon i april-mai 2012.

### 8.4 Integrert analyse

Basert på de innledende intervjuene, dokumentstudiene og de kvalitative dybdeintervjuene, ble det gjort en integrert analyse av de ulike statlige aktørenes strategier og arbeidsmetoder mot kommunene, samt deres dialog og innvirkning på kommunenes boligsosiale arbeid. Det ble foretatt en kartlegging av kjennetegn ved de ulike statlige aktørenes innsats og det sett med virkemidler de besitter inn mot kommunen, grovt inndelt i juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og veiledende rolle. Videre har det vært satt et gjennomgående fokus på å undersøke hvorvidt de statlige aktørenes innsats fremstår som samkjørt og koordinert overfor kommunene, og hvordan innsatsen og ansvaret for det boligsosiale området i de ulike departementer og direktorater kan sies å være logisk og fornuftig sammenbundet med deres øvrige innsats.