



# Bedre registrering av målgrupper i kommunalt disponerte boliger

---

2019

HUSBANKEN

AGENDA  
KAUPANG

**OPPDRAGSGIVER:** Husbanken

**RAPPORT NR:** R1020772

**RAPPORTENS TITTEL:** Bedre registrering av målgrupper i kommunalt disponerte boliger

**ANSVARLIG KONSULENT:** Per Schanche

**KVALITETSSIKRET AV:** Jonas Rusten Wang

**FOTOGRAFI I RAPPORT:** Adobe Stock

**DATO:** 18.06.2019

# Forord

Formålet med oppdraget har vært å undersøke mulighetene for bedre statistikk om målgrupper i boliger som kommuner disponerer. Tidligere i 2019 hadde Agenda Kaupang et oppdrag for Husbanken om hvordan man kan lage en behovsprognose for de kommunale boligene. Noe av arbeidet i det tidligere prosjektet har vært relevant for oppdraget som er dokumentert i denne rapporten. Rapporten vi nå legger frem inneholder derfor noe materiale fra vårt tidligere arbeid.

Arbeidet har vært utført av Hans Gunnar Glomseth i Sosialfaglig kompetansetjeneste (SOFAK) og Per Schanche i Agenda Kaupang, med sistnevnte som ansvarlig konsulent. Jonas Rusten Wang (Agenda Kaupang) har vært kvalitetssikrer. Vår kontaktperson i Husbanken har vært Hermund Urstad. Vi takker for oppdraget og god dialog underveis.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Mandat og datagrunnlag</b>	<b>7</b>
2.1	Mandat	7
2.2	Opplegg for intervjuer og dialogkonferanse	7
2.3	Boliger som kommunen disponerer – dagens statistikk	9
<b>3</b>	<b>Bruk av målgrupper av nasjonale aktører</b>	<b>16</b>
3.1	Bruk av målgrupper i statlig planlegging	16
3.2	Oppsummering	20
<b>4</b>	<b>Kommunenes bruk av målgrupper</b>	<b>21</b>
4.1	Innledning	21
4.2	Trondheim kommune	21
4.3	Bodø kommune	24
4.4	Tysvær kommune	26
4.5	Kommunal bruk av målgrupper – sentrale funn	27
<b>5</b>	<b>Inndeling i målgrupper</b>	<b>31</b>
5.1	Dagens inndeling	31
5.2	Alternative inndelinger brukt av Agenda Kaupang	32
5.3	Krav til inndeling	33
5.4	Forslag til ny inndeling av målgrupper	36
5.5	Mer om kartleggingen av psykisk helse og rus	38
5.6	Forslag til kategorisering av bolig	39
5.7	Kartlegging av målgrupper i alle kommunale boliger?	40
<b>6</b>	<b>Utarbeiding av statistikk for enkeltkommuner og landet</b>	<b>42</b>
6.1	Innledning	42
6.2	Dataflyten mellom kommunene og statlige aktører	42
6.3	Tre hovedstrategier for utvikling av statistikken	46
6.4	Personvern hensyn	50
6.5	Hvordan komme videre?	51
6.6	Konklusjoner	53

# 1 Sammendrag

## Oppdraget og tilnærming

Vi har undersøkt mulighetene for en mer hensiktsmessig inndeling av målgrupper for boliger som kommunen disponerer. Kommunene rapporterer i dag målgrupper for nyinnflyttede husstander det siste året i et eget skjema. Vi har undersøkt mulighetene for en mer hensiktsmessig rapportering og om det kan hentes inn informasjon for alle leietakere i kommunale boliger. I oppdraget har vi også vært opptatt av nytten kommunale og statlige aktører kan ha av bedre informasjon om målgruppene.

Vi har intervjuet 24 informanter fra 10 kommuner og 11 informanter fra nasjonale aktører med særlig innsikt om dagens statistikk om målgrupper. Det har vært arrangert en dialogkonferanse med informanter fra intervjuene. Formålet med konferansen var dels å verifisere og utdype bekrivelsen og status av dagens utfordringer og dels å drøfte strategier og tiltak som kan bidra til å løse utfordringene.

## «Planlegging med nærlysene på»

Hovedinntrykket er at både statistikken og planleggingen er for lite utviklet. En av våre informanter ga uttrykk for at situasjonen er preget av at kommunene driver «planlegging med nærlysene på». Dette er bakgrunnen for tittelen på rapporten.

I rapporten viser vi hvordan Trondheim kommune har utviklet faktabaserte strategier basert på data som kommunen selv samler inn. Målet bør være at andre kommuner kan lære noe av Trondheim. Det vil være nødvendig å styrke det statistiske grunnlaget og utvikle kompetansen om hvordan man kan bruke statistikken som grunnlag for planlegging.

Vi anbefaler at styrket informasjon om målgruppene må ses i sammenheng med en helhetlig utvikling av statistikkgrunnlaget om botilbudet både innen helse- og sosialtjenestene.

## Inndeling i målgrupper

Vi foreslår en ny inndeling i seks målgrupper, som i tabellen under er sammenliknet med dagens inndeling.

Tabell 1.1 Vårt forslag til inndeling av målgrupper sammenliknet med dagens inndeling

Vårt forslag til inndeling	Dagens inndeling
1. Personer med psykiske problemer og rusproblemer	1. Personer med psykiske lidelser
2. Personer med nedsatt funksjonsevne	2. Rusmisbrukere
3. Eldre mv.	3. ROP
4. Flyktninger	4. Personer med behov for tilrettelagt bolig
5. Personer med andre problemer	5. Flyktninger
6. Uten behovsprøving	6. Personer med andre problemer
	7. Uten behovsprøving

Vi foreslår at den samme inndelingen blir brukt for boliger tildelt både etter helse- og sosialformål. Kategoriseringen tar altså utgangspunkt i målgruppene og ikke tjenestene. Gevinsten vil kunne være en mer helhetlig håndtering av tilbudet til den enkelte brukergruppe. De tre første gruppene i vårt forslag er de samme som Agenda Kaupang har brukt innenfor helse og omsorg. Vi har gode erfaringer med denne inndelingen.

«Personer med behov for tilrettelagt bolig» er i dag en stor gruppe uten noen klar avgrensning. De tre nye gruppene er tydeligere definert og gir informasjon om viktige målgrupper.

### **Personer med psykiske problemer og rusproblemer**

De tre tidligere målgruppene innen psykisk helse og rus blir slått sammen. Det vil da bli færre uklare grenseflater og større sannsynlighet for at kategoriseringen blir den samme i ulike kommuner. Resultatet vil trolig være mer pålitelig statistikk. Mange kommuner ser psykisk helse og rus i sammenheng, noe Helsedirektoratet anbefaler. En slik organisering av tilbudet taler også å slå de tre gruppene sammen.

Innen psykisk helse og rus har det vært en underreportering av personer i disse to målgruppene. Man vil trolig få en bedre rapportering om man åpner for at en person kan tilhøre flere målgrupper og ved å gi en tydeligere beskrivelse av målgruppene. Samtidig kan det nok fortsatt være vanskelig å få en korrekt rapportering, blant annet fordi kategoriene kan oppleves som stigmatiserende.

Rapporteringen vil trolig bli mest korrekt for personer med botilbud med ulik grad av bemanning. Pålitelig statistikk om omfanget av slike tilbud vil være nyttig styringsinformasjon både for kommunale og statlige myndigheter.

Noen kommuner kan ha behov for mer detaljert informasjon om de tre målgruppene innen psykisk helse og rus. Det vil selvfølgelig være mulig med en mer detaljert kategorisering for kommuner som ønsker dette. Kravet må være at inndelingen i kommunene kan aggregeres til nivået som er felles for alle.

### **Personer med andre problemer**

«Personer med andre problemer» er ikke beskrevet i dag. Det bør foretas en nærmere avgrensning av hvilken type problemer denne gruppen omfatter. Kanskje kan en nærmere gjennomgang gi grunnlag for en videre oppdeling av gruppen. Vi anbefaler imidlertid at gruppen bør ha en viss størrelse før det blir en egen kategori i statistikken.

### **Tre hovedstrategier for bedre datafangst**

Både statlige og kommunale myndigheter trenger mer informasjon om målgrupper for å kunne svare på spørsmål av strategisk karakter. Investeringer i slik statistikk vil trolig kunne gi betydelige gevinster i form av bedre forvaltning av fellesskapets ressurser. Vi har også vist at innsamlingen av statistikken er tungvint. Trolig vil det være mulig å høste gevinster i form av bedre metoder for innsamling av informasjon.

Det er skissert tre hovedstrategier for utvikling av statistikken:

- ▶ Strategi 1: Bygge videre på dagens skjema
- ▶ Strategi 2: Statistikk basert på adresse- og individopplysninger
- ▶ Strategi 3: Ulik tilnærming for de ulike målgruppene

Nytten av ulike data og kunnskap må sees opp mot hvilken ressursinnsats som innsamling og rapportering innebærer. De tre alternativene bør utredes nærmere for å finne ut hvilket alternativ som har den største nytten sammenliknet med kostnadene gjennomføring av strategien innebærer.

Vi foreslår at det blir gjennomført en egen utredning om hvilket konsept (strategi) som bør velges. En mulighet kan være å nedsette en arbeidsgruppe med de ulike interessentene, hvor involvering av brukerorganisasjonene også kan være aktuelt.

For å få nødvendig prioritering av arbeidet med registrering, innsamling og rapportering, bør gevinsten også være nyttig for den som skal utføre arbeidet. Et mål kan være at utvikling av statistikken skal bidra til en mer opplyst planlegging, som kan være til nytte på både strategisk og operativt nivå i kommunene.

## **Personvern**

Kravene til personvern har blitt skjerpet som følge av personvernforordningen (GDPR) som trådte i kraft 20. juli 2018. Grunnlaget for klassifisering vil skje på grunnlaget for tildeling av bolig. I praksis kan tildelingen av bolig ha skjedd som følge av saksbehandlingen i de ulike fagsystemene. Derfor kan det være relevant også å basere seg på informasjon som finnes i fagsystemene. For kommunene kan det være en utfordring å hente relevant informasjon fra fagsystemene.

I dag blir individopplysninger rapportert fra kommunene til statlige myndigheter for flyktninger, brukere av pleie- og omsorgstjenester og mottakere av sosialhjelp. Økt rapportering av individdata må tilpasses eksisterende rutiner og regler som er laget for ivaretagelse av personvernet.

For å ivareta personvernet «prikker» Statistisk sentralbyrå celler med så få individer at dataene ikke kan publiseres. Til en viss grad kan prikkingen redusere nytten av statistikken, spesielt i små kommuner. SSB har utviklet et system hvor prikkingen skjer automatisk. Dette vil trolig være nyttig for kommunene. Kommunene kan da velge et nivå for aggregeringen som gjør at dataene vil kunne publiseres. Kommunene vil uansett kunne ta ut data til interne formål basert på sine egne fagsystemer.

# 2 Mandat og datagrunnlag

## 2.1 Mandat

### Temaer og problemstillinger

I Husbankens beskrivelse av oppdraget var det vist til flere store satsinger og strategier på velferdsområdet, hvor bolig er et sentralt element hvor det også er egne mål knyttet til Husbankens virkemidler. Målet for oppdraget var å styrke metoden for å hente inn data om brukergruppene for Husbankens virkemidler, med et særlig fokus på gruppen med rusproblemer. Oppdraget skulle omfatte følgende forhold:

- ▶ **Dagens innhenting av data:** En kartlegging av hvilke opplysninger kommunene har, og hvordan en øremerker og benytter boligmassen. Kort gjennomgang av hvordan slik informasjon innhentes på andre direktorater
- ▶ **Inndeling i målgrupper:** Foreslå en hensiktsmessig inndeling av målgrupper innen det boligsosiale feltet som kan være sammenlignbar med historiske data
- ▶ **Forbedret opplegg for innhenting av data:**
  - Et forslag til hvordan informasjon om målgrupper kan innhentes for Husbankens virkemidler og for bruk av kommunalt disponerte boliger
  - Hvordan dette kan gjennomføres på fast basis
  - Andre tiltak som kan innføres for å bedre informasjon om målgrupper, eksempelvis KOSTRA og i Husbankens egne systemer
- ▶ **Personvern hensyn** som må ivaretas ved innhenting av slike data

### Dagens registrering av målgrupper omfatter bare nyinnflyttede husstander

I KOSTRA er det en egen rapportering av bruk av kommunalt disponerte boliger (skjema 13). Her blir det foretatt en fordeling på brukergrupper for husstander som har flyttet inn i en kommunalt disponert bolig det siste året og for husstander som står på venteliste for en slik bolig. Kommunene er bedt om å «plassere husstandene i den brukergruppen som best beskriver begrunnelsen for tildeling av en kommunalt disponert utleiebolig».. En husstand skal plasseres i kun én brukergruppe, dvs. telles kun én gang.

Fordelingen av målgrupper blir i dag altså bare foretatt for nyinnflyttede boliger. Sentrale spørsmål i vårt oppdrag har vært om dagens inndeling i målgrupper er fornuftig og om det kan foretas en fordeling på målgrupper for alle som bor i boliger som kommunen disponerer, og ikke bare nyinnflyttede. Vi har også vært opptatt av nytten kommunale og statlige myndigheter har av fordeling på målgrupper, og hvordan dataene kan hentes inn på en smidig måte som samtidig ivaretar personvernet.

## 2.2 Opplegg for intervjuer og dialogkonferanse

### Intervjuer med representanter for kommunene

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for følgende kommuner:

- ▶ Bodø (2)
- ▶ Trondheim (2)
- ▶ Stavanger (3)
- ▶ Jevnaker (3)



- ▶ Ullensaker (3)
- ▶ Tysvær (2)
- ▶ Hamar (3)
- ▶ Lørenskog (2)
- ▶ Nittedal (1)
- ▶ Ringsaker (1)

Kommunene er valgt ut etter drøfting med Husbanken. Valget bygger på den kunnskapen som Husbanken og Agenda Kaupang har om kommunenes virksomhet og kompetanse på det bolig-sosiale området. Det er særlig lagt vekt på å innhente erfaringer fra kommuner som har utviklet systemer for inndeling av brukerne i målgrupper og kategorier. Det er valgt ut kommuner som har en viss størrelse, og hvor erfaringer og løsninger er overførbare til andre kommuner. Det er i tillegg lagt vekt på en viss spredning geografisk og med hensyn til kommunenes størrelse.

Valget av informanter i den enkelte kommune har blant annet vært påvirket av kommunenes størrelse og organisering. I de mindre kommunene er mange funksjoner samlet i samme enhet og hos samme person, mens de større kommunene har mer spesialiserte funksjoner spredt på flere ulike enheter i organisasjonen. Dette gjenspeiler antall informanter som er intervjuet i de ulike kommunene.

Informantene i kommunene representerer både strategisk og operativt nivå i kommunens virksomhet. Informantene forholder seg til de ulike fagsystemene som er i bruk i denne virksomheten. Informantene på strategisk nivå bidro med kunnskap om i hvilken grad informasjon fra fagsystemene blir brukt i styringen av kommunen og erfaringene kommunen har med denne styringen.

Informantene på operativt nivå hadde kunnskap om hvordan registreringen av de relevante opplysningene skjer i praksis. De hadde også grunnlag for å vurdere hvor pålitelig informasjonen er.

Det ble utarbeidet en intervjuguide, som ble lagt frem for oppdragsgiver. Informantene fikk intervjuguiden tilsendt på forhånd. Spørsmålene som ble stilt den enkelte informant var tilpasset informantens ulike funksjoner. Informantene ble blant annet spurt om praksis rundt utfylling av skjema 13 fungerer, og om mulige forslag til forbedringer.

Intervjuene ble gjennomført på telefon, og jevnt over varte intervjuene rundt en time. I noen av intervjuene ble det skrevet referater, som informantene fikk anledning til å kommentere.

### **Intervjuer med representanter for nasjonale aktører**

Vi har intervjuet informanter fra følgende aktører:

- ▶ Husbanken (3)
- ▶ IMDi (2)
- ▶ SSB (2)
- ▶ KS (2)
- ▶ Helsedirektoratet
- ▶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Det ble laget en egen intervjuguide for de nasjonale aktørene. Spørsmålene ble tilpasset rollen til organisasjonen informanten representerte, og datakildene om målgruppene som organisasjonen forvaltet. Intervjuene ble gjennomført på telefon, Skype og ved personlig oppmøte. Jevnt over varte intervjuene rundt én time.

Det ble gjennomført et par oppfølgende telefonsamtaler med informantene fra SSB. I noen av intervjuene ble det skrevet referater, som informantene fikk anledning til å kommentere.

### Dialogkonferanse 21. mai

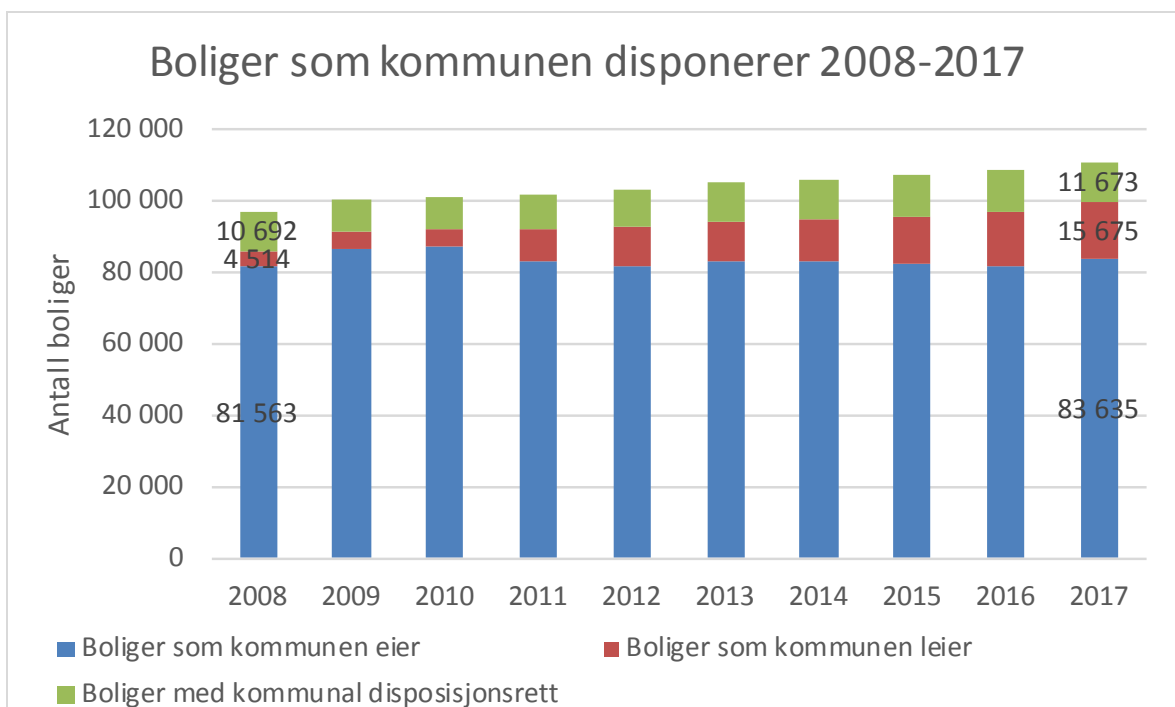
Det ble arrangert en dialogkonferanse med informanter fra intervjuene og andre representanter fra aktørene. Det var i alt 12 deltakere på konferansen. Formålet med konferansen var dels å verifisere og utdype beskrivelsen og status av dagens utfordringer og dels å drøfte strategier og tiltak som kan bidra til å løse utfordringene. Konferansen ble gjennomført etter alle intervjuene var gjennomført. På konferansen ble det lagt frem foreløpige funn fra intervjuene.

## 2.3 Boliger som kommunen disponerer – dagens statistikk

I dette avsnittet legger vi frem statistikk som viser utviklingen det siste tiåret for boliger som kommunen disponerer. Vi ser på fordelingen av boliger etter eieform, utnyttelsesgraden for boligene og hvor mange av boligene som blir brukt til pleie- og omsorgsmål. Til slutt ser vi på en sammenlikning foretatt av SSB om informasjon fra boligen basert på to kilder.

### Boliger etter eieform

I 2017 disponerte kommunene i alt rundt 110 000 boliger (jf. figuren under). Siden 2008 har det vært en vekst på rundt 14 000 boliger. Den gjennomsnittlige årlige veksten har vært på rundt 1,5 % (1 500 boliger).



Figur 2.1 Boliger som kommunen disponerer 2008–2017 etter eieform

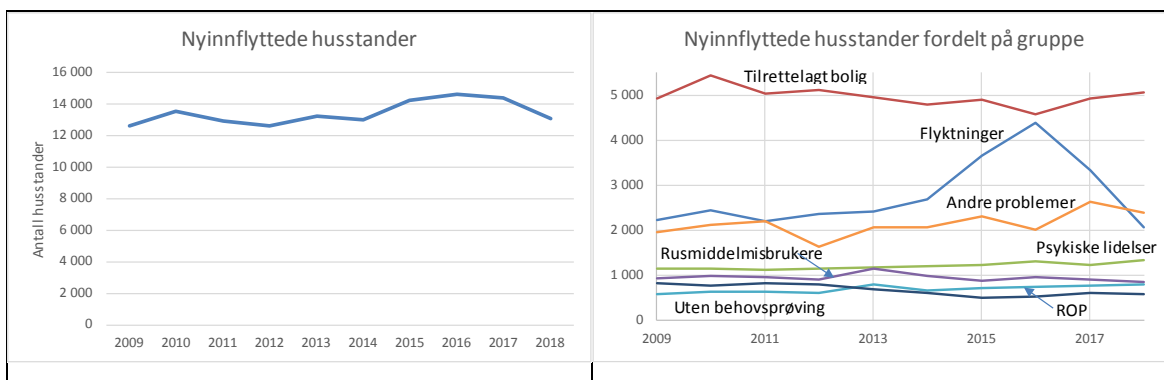
I 2017 eide kommunene rundt tre av fire boliger selv. Den resterende firedelen består av boliger som kommunene leier eller hvor kommunen har disposisjonsrett. Mesteparten av veksten i antall boliger siden 2008 har skjedd gjennom at kommunene leier flere boliger. Det har vært en langt mer beskjeden vekst både for boliger som kommunen selv eier og for boliger hvor kommunen har disposisjonsrett.

En hypotese er at flere leide boliger har sammenheng med at det har blitt behov for flere boliger til flyktninger og det er vanlig at kommunene leier boliger til denne målgruppen.

En annen hypotese er at det kan ha blitt mer vanlig å organisere tilbudet i boligstiftelser, som i statistikken blir registrert som leide boliger. Man kan heller ikke se bort fra at statistikken til en viss grad kan ha blitt påvirket av ulik praksis for rapportering mellom kommunene.

### Nyinnflyttede husstander fordelt på målgruppe

Utviklingen i antall nyinnflyttede husstander det siste tiåret basert på dagens inndeling i målgrupper er vist i figurene under. Antall nyinnflyttede har vært relativt stabilt over tid (jf. figuren under). Nyinnflyttede utgjør om lag 12-14 prosent av boligene som kommunene disponerer. Denne andelen innebærer at gjennomsnittlig botid er rundt 8 år.

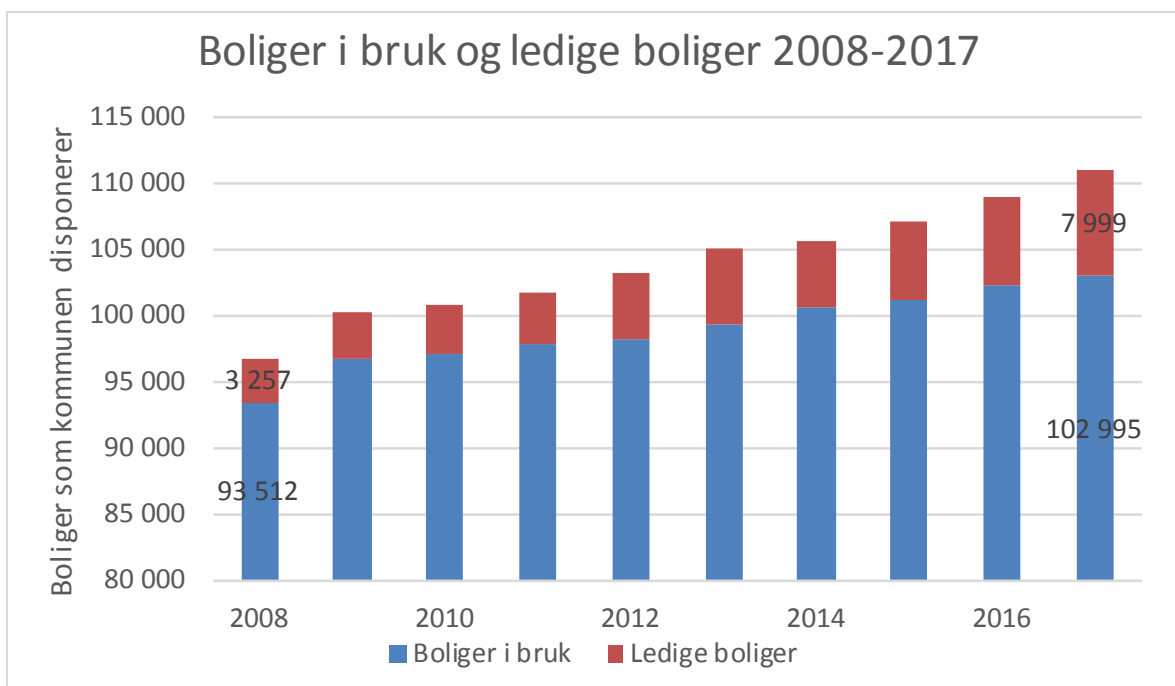


Figur 2.2 Nyinnflyttede husstander i alt og fordelt på målgruppe 2009-2018. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innflyttede i tilrettelagte boliger utgjør om lag 40 %. Denne kategorien omfatter leietakere som av ulike grunner har behov for bolig med bemanning eller som på andre måter er tilpasset leietakerens behov. Gruppene rusmiddelmisbrukere, psykiske lidelser og ROP er tre små grupper med noe uklare grenser, som samlet sett utgjør 20 % av innflyttede husstander. De siste ti årene har det vært størst variasjoner i behovet for boliger til nyinnflyttede flyktninger.

### Utnyttelsesgrad

Det er ikke alle boligene som kommunen eier som faktisk er i bruk. I 2017 var det rundt 8 000 boliger som ikke var i bruk (jf. figuren under). Siden 2008 har det blitt nesten 5 000 flere boliger som ikke er bruk. Den gjennomsnittlige veksten i utleide boliger har vært på rundt 1,1 %.



Figur 2.3 Boliger som kommunen disponerer 2001–2017. Fordeling på utleide og ledige boliger 2008–2017

I perioden har antall ledige boliger blitt mer enn doblet, mens antall boliger i bruk bare har økt med rundt 10 prosent. Det kan være flere mulige forklaringer på at andelen ledige boliger har økt. Informantene fra flere av kommunene opplyste at man hadde gått bort fra tidsubegrensede leiekontrakter til en praksis med avgrenset avtaleperiode. Vanlig kontraktsperiode synes gjennomgående å være 3 år, som en hovedregel. Den endrede praksisen kan ha ført til at flere leieforhold blir avvirket. Videre kan økt gjennomstrømning i boligene ha ført til at flere boliger står ubenyttet i forbindelse med skifte av leietaker.

### Ulik dekning av boliger i kommunene

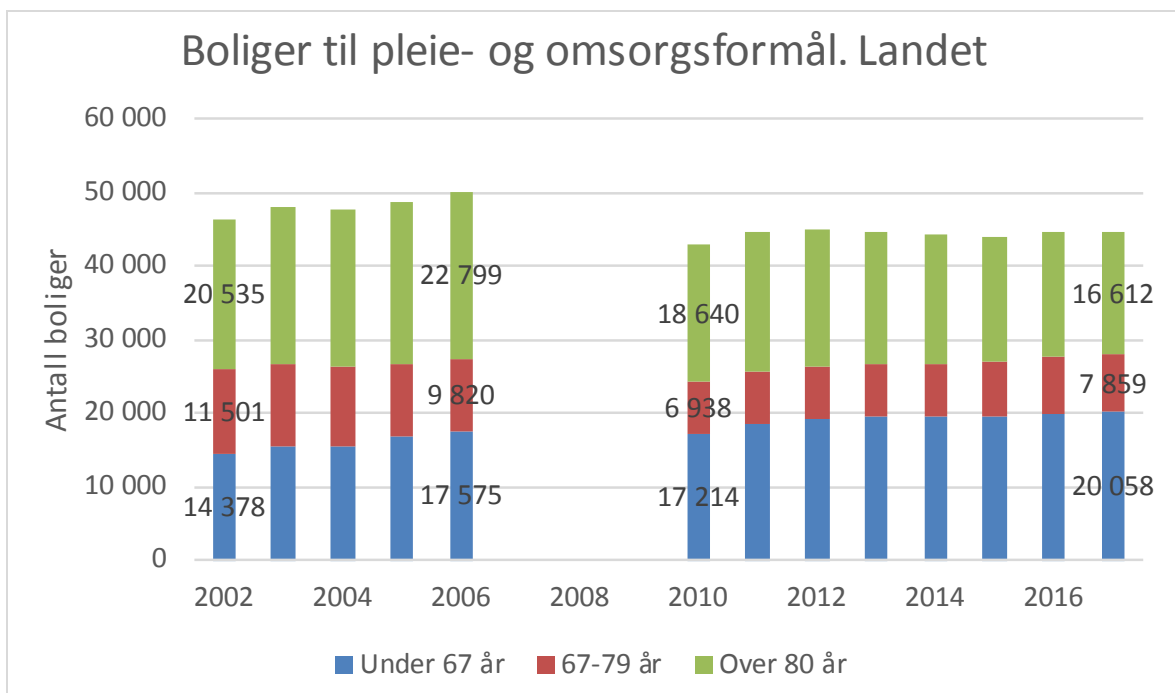
I landet som helhet disponerer kommunene 21 boliger pr. 1000 innbygger (KOSTRA 2018). Dekningsgraden av kommunale boliger varierer imidlertid betydelig mellom kommunene, fra i underkant av 10 til mer enn 50 pr. innbygger. Den generelle trenden er at dekningsgraden er høyere i mindre kommuner enn det man finner i de største kommunene. Gjennomsnittlig dekningsgrad i de små kommunene i KOSTRA-gruppe 6<sup>1</sup> er 35 boliger pr. 1000 innbyggere, mens i de nest mest folkerike kommunene i KOSTRA-gruppe 13 er tilsvarende antall 19. Blant fylkene ligger Akershus lavest med 14 kommunalt disponerte boliger pr. innbygger, mens Finnmark har en dekningsgrad på 33.

Hvor stor andel av boligene i kommunen som er kommunalt disponerte varierer i stor grad mellom kommunene. Dekningsgraden påvirkes av en rekke forhold. Tilgangen på boliger i det ordinære boligmarkedet som er egnet til personer i de utsatte gruppene påvirker etterspørselen etter kommunale boliger.

<sup>1</sup> KOSTRA-gruppe 6: Små kommuner med høye bundne kostnader pr. innbygger, høye frie disponible inntekter. KOSTRA-gruppe 13: Store kommuner utenom de fire største byene

## Boliger til pleie- og omsorgsformål fordelt etter aldersgruppe

I perioden fra 2002 til 2006 ble rundt 4 000 flere boliger brukt til pleie- og omsorgsformål (jf. figuren under). I statistikkbanken til SSB er det ikke publisert data for årene fra 2007 til 2009. I 2010 har det blitt registrert rundt 7 000 færre boliger til pleie- og omsorgsformål. Vi vet ikke om reduksjonen har vært reell eller om reduksjonen henger sammen med at statistikken er lagt om. Fra 2010 til 2017 har det samlede antall boliger brukt til pleie- og omsorgsformål vært på omtrent samme nivå.

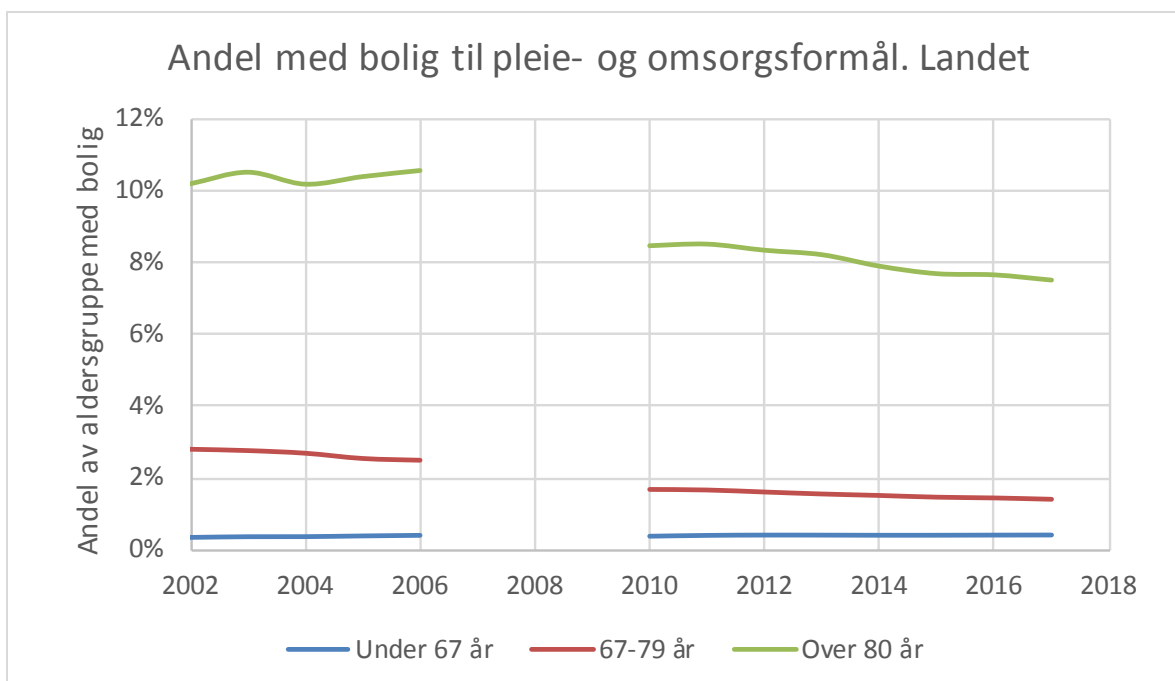


Figur 2.4 Boliger fordelt etter pleie- og omsorgsformål fordelt på tre aldersgrupper 2002–2017 (data mangler for 2007–2009)

Statistikken for perioden 2002 til 2006 er basert på rapportering i et skjema, mens statistikken etter 2010 er basert på individopplysningene i IPLOS-registeret, som er et register som drives av Helsedirektoratet. IPLOS inneholder informasjon om alle som har søkt eller mottatt kommunale helse- og omsorgstjenester og skal være et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk mellom kommunene og statlige myndigheter. IPLOS ble obligatorisk i kommunene fra 1. mars 2006.

Statistikken for den siste perioden blir vurdert som mest pålitelig. Rapporteringen i den første perioden ligger trolig for høyt.

Gjennom perioden har det blitt flere brukere under 67 år og færre brukere over 67 år (jf. figuren over). Andelen eldre over 80 år med en bolig til pleie- og omsorgsformål har blitt redusert fra 10,2 % i 2002 til 7,5 % i 2017. Tilsvarende reduksjon for gruppen mellom 67 og 79 år har vært fra 2,8 til 1,4 %. I løpet av 15 år har det vært en betydelig større del av de eldre som har funnet andre alternativer enn en kommunal bolig.

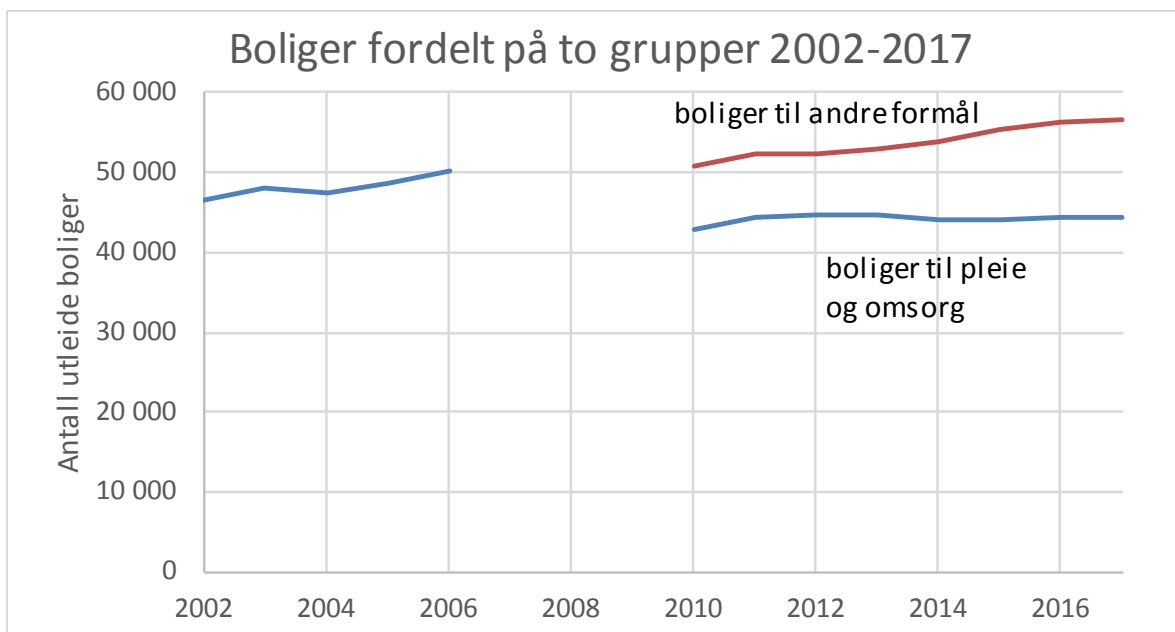


Figur 2.5 Dekningsgrad for tre aldersgrupper for boliger til pleie- og omsorgsformål 2002-2017 (data mangler for 2007–2009)

Ellers er IPLOS basert på antall personer med helse- og omsorgstjenester. Statistikken basert på IPLOS gir derfor ikke informasjon om ledige boliger.

### Boliger fordelt på to grupper

Vi har beregnet boliger til andre formål som differansen mellom samlede antall utleide boliger og boliger brukt til helse- og omsorgsformål. På denne måten finner vi at i 2017 blir 43,9 % av boligene brukt til pleie- og omsorgsformål. I perioden fra 2010 til 2016 har antall boliger brukt til andre formål økt med rundt 12 %. I samme periode har antall boliger brukt til pleie og omsorg vært på omtrent samme nivå.



Figur 2.6 Boliger fordelt på to grupper 2002–2017

## Kartlegging foretatt av SSB

Holmøy (2018)<sup>2</sup> har kartlagt bruken av kommunale boliger ved hjelp av en spørreundersøkelse. I undersøkelsen er en omsorgsbolig definert som «en bolig som er tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg». Det betyr altså at undersøkelsen ikke tar med boliger til helse- og omsorgsformål som ikke tilfredsstillende disse kravene. Boliger til vanskeligstilte er definert som boliger som verken er omsorgsboliger eller tjenesteboliger.

Resultatet var at 42 % av de kommunale boligene er omsorgsboliger, 56 % er boliger til vanskeligstilte og 2 % er boliger tildelt uten behovsprøving. SSB finner ulik praksis for registrering som omsorgsboliger eller boliger til vanskeligstilte. Undersøkelsen har avdekket at det er ulik praksis i kommunene når det gjelder hvorvidt boliger til personer med psykiske lidelser, trygdeboliger for eldre og boliger til personer med rusproblemer regnes som omsorgsboliger eller boliger til vanskeligstilte. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor det tilbys helsetjenester i boligen. Det betyr altså at boliger til vanskeligstilte også omfatter boliger disponert til helseformål.

Andelen omsorgsboliger er lavere og andelen boliger til vanskeligstilte høyere jo mer sentrale kommunene er. De mest sentrale kommunene benytter 72 % av de kommunalt disponerte boligene til vanskeligstilte, mens tilsvarende tall for de minst sentrale kommunene er 39 %. De seks største byene i Norge benytter en høyere prosentandel av boligene til vanskeligstilte enn de fleste andre kommuner.

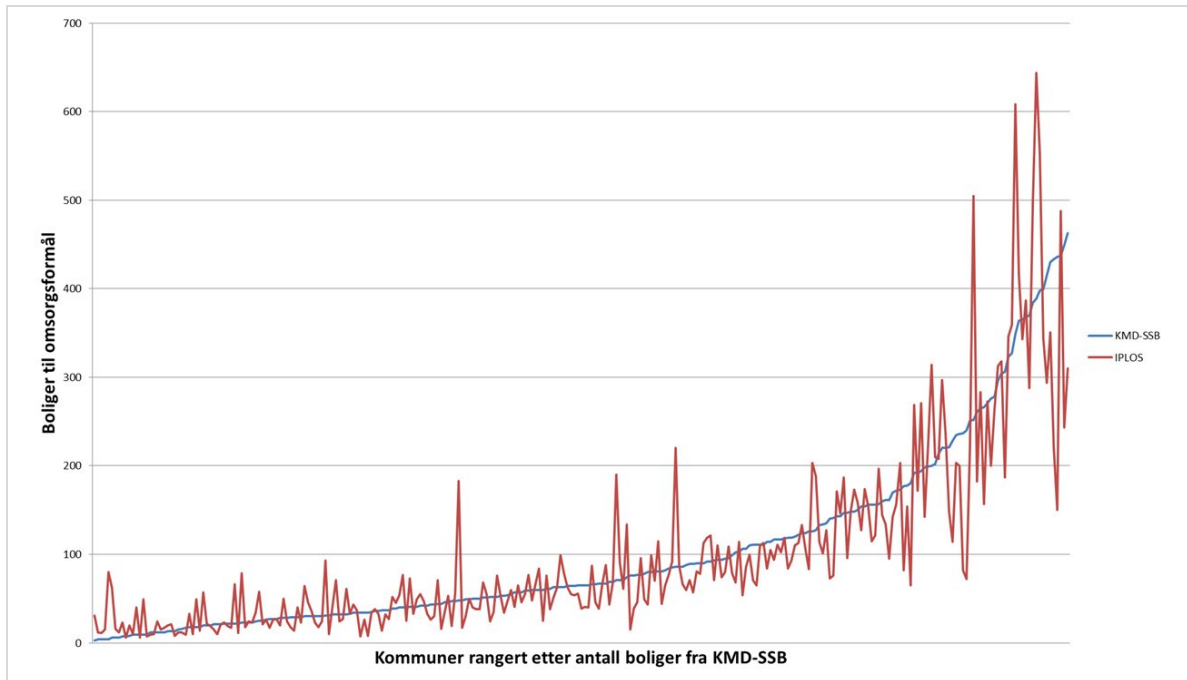
Noen kommuner har definert også boliger til personer med psykiske lidelser hvor det ble utført tjenester i boligen som omsorgsboliger, selv om disse boligene ikke hadde fått investeringstilskudd. Det kom også frem at kriteriene for å få investeringstilskudd ikke alltid passer med det kommunene ønsker eller kan få til, slik at det i noen tilfeller etableres omsorgsboliger uten slikt tilskudd fra Husbanken.

Resultatene fra kartleggingen er sammenliknet med boliger til pleie- og omsorgsformål fra rapporteringen basert på IPLOS vist i figur 2.3. For landet som helhet er det rimelig godt samsvar mellom de to kildene. For enkeltkommuner er det imidlertid store avvik, slik det er vist i figuren under.

Mulige forklaringer på avviket mellom de to kildene kan være ulike definisjoner av hva som skal telles og svakheter i dataene som følge av metodene for innsamling som er brukt. Vi vil ikke spekulere ytterligere om hvordan disse forholdene kan forklare avvikene. Så langt vil vi konkludere med at det er viktig med presise avgrensninger av de ulike kategorier og å bruke en metode for innsamling som bidrar til data med kvalitet.

---

<sup>2</sup> Aina Holmøy (2018): «*Bruk av kommunale boliger*». Rapporter 2018/15 fra SSB



Figur 2.7 Antall boliger til pleie- og omsorgsformål basert på IPLOS (rød kurve) og antall omsorgsboliger rapportert i spørreundersøkelse (blå kurve). Lagt frem av Dag Abrahamsen på seminar hos Agenda Kaupang 21. mai 2019.



# 3 Bruk av målgrupper av nasjonale aktører

## 3.1 Bruk av målgrupper i statlig planlegging

### Helsedirektoratet

I rapporteringen til IPLOS- registeret har det vært et skille mellom boliger som blir tildelt etter helse- og omsorgsformål og boliger til vanskeligstilte. Tidligere ble det stilt spørsmål om hva som skal rapporteres til IPLOS-registeret og hva som ikke skal rapporteres.

Fram til nå har rapporteringen skilt mellom omsorgsboliger (bygget etter tilskudd fra Husbanken) og andre boliger til helse- og omsorgsformål. Disse to boligtypene slås fra neste rapportering sammen til én kategori, blant annet fordi det har vært vanskelig for kommunene å skille de to boligtypene og samtidig for å forenkle rapporteringen

Erfaring til Helsedirektoratet og undersøkelser fra SSB viser at det i noen tilfeller ikke er et helt klart skille mellom boliger tildelt til helse- og omsorgsformål og boliger tildelt til vanskeligstilte. For eksempel kan det være boliger tildelt til vanskeligstilte som etter hvert får helseproblemer. Det har også blitt mer vanlig å tilby boliger som kan brukes av flere målgrupper. En person kan tilhøre flere målgrupper på samme tid (demens – utviklingshemmet – rusproblematikk og psykiske utfordringer). Det er også ulikt hvordan kommunene til enhver tid benytter boligene de har tilgjengelig, og også hvordan de har organisert tildelingen /saksbehandlingen av boligtildeling (f.eks. på et boligkontor eller tildelingskontor)

Omsorgsdata (IPLOS-opplysninger) ble for første gang sendt til KPR (Helsedirektoratet) i 2019. I forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) heter det:

*§ 6-1. IPLOS-registeret: Pseudonyme IPLOS-opplysninger fra 2006 til 2017 kan bevares i ubegrenset tid, med mindre annet følger av denne forskriften eller helseregisterloven § 25. De pseudonyme opplysningene kan brukes i samsvar med forskrift 17. februar 2006 nr. 204 om pseudonymt register for individbasert helse- og omsorgsstatikk (IPLOS-forskriften).*

*IPLOS-opplysninger fra 2006 til 2017 kan sammenstilles med opplysninger i Kommunalt pasient- og brukerregister for utarbeidelse av statistikk, jf. IPLOS-forskriften § 5-3.*

Det pseudonyme IPLOS-registeret inneholder data fra 2006-2017; fra og med 2018 vil data fra omsorgstjenestene (IPLOS) sendes og oppbevares i KPR. KPR skal utvikles gradvis, så langt er det bare publisert data fra KUHR<sup>3</sup>: KUHR (Kontroll og utbetaling av helserefusjoner) er et system som håndterer refusjonskrav fra behandlere og helseinstitusjoner til staten (HELFO). Omsorgsdata fra 2018 ble publisert i juni 2018<sup>4</sup>.

Et eksempel med behov for data knyttet til målgrupper er ulike pakkeforløp som er etablert og som er under utvikling (kreft, hjerneslag mv.). Opplysningene kan være nyttig også koplet opp mot hvilken kompetanse kommunene trenger for å yte tjenester til ulike brukergrupper (f.eks. kreft, demens m.m.)

<sup>3</sup> <https://statistikk.helsedirektoratet.no/bi/Dashboard/3c591a8e-6ee0-4273-8194-41d81da8917f?e=false&vo=viewonly>

<sup>4</sup> Mer informasjon om utviklingen av KPR-data finnes her: <https://helsedirektoratet.no/kommunalt-pasient-og-brukerregister>

Diagnoseopplysninger rapportert til registeret blir gradvis bedre. Helsedirektoratet har publisert rapporter som omhandler dette<sup>5</sup>. For å vise koplingsmulighetene ble det i lanseringsseminaret til KPR gjort en kopling mellom Norsk pasientregister (NPR) og KPR (KUHR data) med fokus på demens<sup>6</sup>.

Kommunene får støtte til å etablere dagaktivitetstilbud for personer med demens. Forutsetningen er blant annet at demensdiagnose er registrert i IPLOS.

## **IMDi**

Det er viktig med nok tilgang på boliger i kommuner som skal bosette flyktninger. Over tid har det skjedd store årlige endringer i hvor mange flyktninger som kommer til landet og som trenger bolig i kommunene. For tiden er det få flyktninger som kommer til landet. Dersom antallet igjen skulle øke, kan det være interessant å vite om i hvilken grad tilgangen på boliger begrenser antall flyktninger kommunene kan ta imot.

Kommunene har det primære ansvaret for å finne en bolig. Det er derfor i første omgang viktig at kommunene har gode data for en god planlegging av botilbudet. For IMDi kan data om botilbudet være nyttig som et grunnlag for dialog med kommunene om bosetting.

Kommunene bruker Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for å registrere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og norskopplæring for asylsøkere. Kommunene skal også registrere opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i NIR. IMDi benytter dataene registrert i NIR til bl.a. å følge deltakelsen og utviklingen i de ulike ordningene.

I NIR blir adressen til flyktingene registrert, men ikke opplysninger om bolig. Ytterligere data om flyktingene blir registrert i utlendingsdatabasen. En kobling mellom NIR og utlendingsdatabasen vil altså gi et bredere grunnlag for statistikk. Disse registrene kan eventuelt også bli brukt som grunnlag for statistikk for flyktninger som bor i boliger som kommunen disponerer.

## **Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)**

Retten til bolig fra det offentlige er ikke lovregulert. Den eneste lovgitte forpliktelsen som kommunen har på dette området er retten til midlertidig botilbud (Sosialtjenestelovens § 27).

Direktoratet bruker KOSTRA-tallene for å følge utviklingen på makronivå. Om lag 4 000 personer fikk vedtak om midlertidig botilbud i 2017.

Tilgangen til en trygg og egnet bolig er avgjørende for tilknytningen til arbeidslivet, og en viktig rammebetingelse for NAV sin arbeidsrettede oppfølging.

NAV har ansvaret for hjelpemidler og tilpasninger i boligen, og kan bidra til å gjøre det mulig for personen å kunne fortsette å bo i egen bolig, selv om funksjonsevnen blir redusert.

I den sosialfaglige virksomheten bruker kommunene fagsystemer fra fire ulike leverandører: Acos, Tieto, Visma og Bouvet (Oslos fagsystem). Rapportering til KOSTRA og direktoratet skjer gjennom overføring av filer med individdata.

---

<sup>5</sup> <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/diagnosestatistikk-for-kommunale-helse-og-omsorgstjenester-data-fra-iplos-registeret>

<sup>6</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=t\\_jnVXj-MdE](https://www.youtube.com/watch?v=t_jnVXj-MdE)

## Husbanken – erfaringene med bruk av behovsmelding

Det er rundt 70 kommuner med programavtaler med Husbanken som har blitt spurt om å svare på behovsmeldingen for 2019. Her blir kommunene spurt om behovet for boliger og institusjonsplasser de nærmeste fire årene og hvordan disse plassene er finansiert. Meldingen skal bygge på vedtatt budsjett for disse årene. Husbanken spør også om hvordan kommunene prioriterer ulike sider av arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet. Over tid har det blitt færre spørsmål med fri tekst. Behovsmeldingen har vært digitalisert siden 2017.

1. februar var fristen for å svare på meldingen for 2019. Så langt er det bare én kommune som ikke har svart. Det er jevnt over store kommuner som har programavtaler med Husbanken. Behovsmeldingen gir derfor en god oversikt over volumet av planlagte boliger for målgruppen.

Arbeidet med behovsmeldingene startet for noen år siden. Formålet var å få en oversikt over planer, utfordringer og aktiviteter, som skulle fungere som et grunnlag for dialog med de aktuelle kommunene, og gi bedre styring av innsatsen. Erfaringen er at meldingen har fungert som et grunnlag for dialog, mens det har vært større utfordringer med å bruke meldingene som grunnlag for oppsummering på aggregert nivå for landet som helhet.

I dialogen med kommunene har Husbanken fått innsikt i vurderinger som ligger bak anslagene. Noen kommuner har gode analyser som ligger til grunn for anslagene, mens dette er mer løst fundert i andre kommuner. I oppsummeringen på tvers av kommuner er det vanskeligere å fange opp kvaliteten av analysene som ligger bak.

Behov er i seg selv et krevende begrep som åpner for tolkninger. Noen tolker begrepet vidt mens andre tolker det mer smalt. Behovet vil blant annet være avhengig av utviklingen på det private markedet, hva som faktisk finnes av kommunale boliger, om kommunen satser mye eller lite på sykehjem mv. Det er derfor krevende å svare på spørsmålene i skjemaet.

Et eksempel på hvordan behovet blir påvirket er bygging av studentboliger i Lillehammer. Byggingen av disse boligene har frigjort utleieboliger som studentene bodde i tidligere. Det har blitt lettere for utsatte grupper å leie boliger og redusert behov for boliger som kommunen disponerer.

Det er egne spørsmål om planene for utleieboliger. Her har det blitt meldt om planer for flere boliger enn det faktisk har blitt søkt om. En grunn kan være at det har vært en viss innstramming i beløpene det kan søkes om. En annen grunn kan være at det har vært en betydelig reduksjon i antall flyktninger, som har gjort at det har blitt behov for færre boliger til denne gruppen enn tidligere planlagt. En tredje grunn kan være behov for innstramming i den kommunale økonomien som gjør at kommunen ikke foretar de nødvendige investeringene.

En del kommuner har fått bedre styr på boligforvaltningen, som gjør at boligene nå står tomme kortere tid enn før. Videre kan det være vanskelig for kommunene å forutsi utviklingen i det private leiemarkedet, som også bidrar til å gjøre planleggingen vanskeligere.

Statistikken viser at kommunene i større grad enn før leier boliger. Noe av veksten kan henge sammen med økt bruk av kommunale stiftelser, som også blir regnet som leide boliger. Noen kommuner samarbeider mer med private enn før.

Behovsmeldingen gir ikke informasjon om behovet for oppgraderinger av bygningsmassen. Enkelte kommuner bruker verktøy som gir god oversikt av situasjonen i egen kommune. Det finnes imidlertid ikke statistikk på overordnet nivå.

Gruppen med psykiske lidelser og rusproblemer kan falle mellom to stoler som følge av boligforvaltningen som er todelt i kommunene. Den todelte forvaltningen kan føre til at det ikke blir foretatt en helhetlig vurdering av behovet til disse gruppene. I KOSTRA er det registrert at rundt 10 % av boligene blir brukt av hver av disse brukergruppene. Det er vanskelig å si hvor pålitelig dette anslaget er.

Så langt ser det ut til at det er et behov for 700–800 utleieboliger i 2019. Det vil bli skrevet et notat som oppsummerer situasjonen.

Husbanken bruker også målgrupper på en del av de økonomiske virkemidlene som tilskudd til utleieboliger og investeringstilskuddet. Dette baserer seg på hvilke målgrupper boligene er tenkt brukt overfor. Kvaliteten har vært variabel og det har også være mange ulike og dels overlappende grupper. Mange har også havnet i kategorien annet. I forbindelse med digitalisering og nye søknadssystemer er antallet målgrupper redusert. I den nye løsning for tilskudd til utleieboliger er det nå tre grupper, hvorav en for målgruppen rus- og psykiske lidelser.

## **KS**

Store kommuner ønsker generelt enn mer detaljert kartlegging enn små kommuner. En ide som har vært vurdert er å lage et eget storby-KOSTRA.

Kravene om rapportering fra ulike statlige instanser er ikke samordnet. Kommunene bruker langt mer tid til rapportering enn det som er nødvendig.

I høringsuttalelsen til ny statistikklov ga KS tilbakemelding om et ønske om å samle all statistikk under en portal.

Husbanken har tidligere ønsket å kartlegge om boligene er universelt utformede eller ikke. KS har vært opptatt av tiden og kostnadene slike kartlegginger medfører. Kostnadene kartleggingen medfører må gi en større nytteverdi for kommunene og statlige myndigheter.

Omfanget av rapportering henger også sammen med at fagsystemene ikke gir den nødvendige støtten og at kommunene i mange sammenhenger må lage manuelle arbeidskrevende løsninger. Leverandørene har ikke vært flinke nok til å lage de nødvendige løsningene. Samtidig har KS en viss forståelse for leverandørene som får så mange krav at det kan være krevende å følge opp alle sammen.

Innen rus og psykiatri har tildelingen av bolig vært basert på prinsippet om normalisering og «housing first». Diagnose har altså ikke vært viktig for tildeling. Det er viktig at en kategorisering ikke virker stigmatiserende. Behovet for kategorisering springer ut av behovet for å kunne planlegge hvilke boliger som kommunen skal tilby og tjenestene som skal tilbys i boligene. Utfordringen er å balansere disse to hensynene.

Krav om ny rapportering må også ses i sammenheng med nytten for kommunene. Nyten må være større enn kostnadene som rapporteringen medfører.

Krav om utvidet rapportering bør ses i sammenheng med best mulig flyt mellom ulike datasystemer på kommunalt og statlig nivå. KS har synspunkter om dette som er nedfelt i digitaliseringsstrategiene som finnes tilgjengelig på nettsidene. I ulike sammenhenger har KS arbeidet nettopp for denne samordningen. Dette gjelder blant annet arbeidet med «En innbygger – én journal».

IPLOS og andre registre samles nå i KPR. Det må vurderes om informasjonen i KPR også kan nyttes til boligformål. IPLOS dekker rundt halvparten av personer med kommunal bolig. Det er neppe et godt forslag å innføre full IPLOS-kartlegging for alle med kommunal bolig.

På det boligsosiale feltet driver KS et interessepolitisk arbeid i samarbeid med Husbanken, SSB og andre aktører.

Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig er nå lagt inn i kommunerammen. Dette gir kommunene et større ansvar for boligrådgivning, som krever kompetanse og styringsinformasjon.

KS har vært inne på tanken om å slå sammen tilskuddet til utleieboliger og investeringstilskuddet. Grunnen er at mange opplever de to tilskuddene for rigide og ønsker større fleksibilitet. En slik løsning kan bli mer aktuell når trykket på boliger til eldre øker.

KS gjennomfører hvert år en undersøkelse av fremtidig behov for døgnomsorg.<sup>7</sup>

## 3.2 Oppsummering

Vi avslutter kapitlet med en oppsummering av sentrale funn av intervjuene med informantene for de nasjonale aktørene.

Tabell 3.1 Nasjonale aktørers håndtering av målgrupper. Sentrale funn

Aktør	Sentrale funn
Helsedirektoratet	Etablerer KPR med IPLOS for mottakere av helsetjenester Pakkeforløp for målgrupper
IMDi	Kommunene ansvarlige for utleieboliger til flyktninger Nyttig å følge utviklingen
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Har ansvar for midlertidig botilbud til sosialt vanskeligstilte og hjelpemidler til mottakere av helsetjenester
Husbanken	Behovsmelding om fremtidig behov for boliger i 70 kommuner med usikker kvalitet
KS	Opptatt av smidig dataflyt og nytteverdi

Det er tre statlige direktorater som har ansvar for ulike målgrupper: Helsedirektoratet for mottakere av helsetjenester, IMDi for flyktninger og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) for sosialt og økonomisk vanskeligstilte (jf. tabellen under). Våre informanter i de tre direktoratene gir uttrykk for at bedre statistikk om egne målgrupper ville vært et nyttig grunnlag for styring.

Etableringen av KPR vil kunne styrke grunnlaget for helsestatistikk. En risiko kan imidlertid være at helsestatistikken blir mindre samordnet med annen statistikk, og at det kan bli vanskeligere å etablere en helhetlig statistikk for alle målgruppene.

Husbanken er opptatt med å hente inn informasjon om målgruppene for Husbankens ulike virkemidler. I motsetning til de andre statlige instansene er Husbanken opptatt av tilbudet til alle målgrupper.

KS er opptatt av en smidig dataflyt og at dataene som samles inn skal være nyttige for kommunenes planlegging av bygg og tjenester. Det kan se ut som store kommuner har en mer systematisk planlegging enn små kommuner, og at det er et potensial for bedre planlegging.

<sup>7</sup> <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/helse-og-omsorg/eldreomsorg/omsorgsplasser.pdf>.

# 4 Kommunenenes bruk av målgrupper

## 4.1 Innledning

Først i dette kapitlet blir det beskrevet hvordan inndeling av målgrupper og innsamling av data om målgruppene blir håndtert av Trondheim kommune (avsnitt 4.2), Bodø kommune (avsnitt 4.3) og Tysvær kommune (avsnitt 4.4). Formålet er å gi en helhetlig beskrivelse av håndteringen av målgrupper i et utvalg kommuner. Alle disse kommunene har erfaring med å fordele leietakerne i alle kommunens boliger på målgrupper. Bodø kommune har utviklet en egen klassifisering av boligene, som kommunen opplever som nyttig.

Deretter foretar vi en oppsummering (avsnitt 4.5) av svar på sentrale problemstillinger på tvers av kommunene. Det siste avsnittet bygger på informasjon fra informanter i alle de 10 kommunene, og til dels erfaringer fra tidligere oppdrag.

## 4.2 Trondheim kommune

### Fagsystemet for leietakere: BOEI

Saksbehandlingen i kommunen er todelt. Først er en behandling i de to bydelene. Vedtaket om tildeling blir fattet av helse- og velferdskontorene i de to bydelene. Deretter er det en byovergripende enhet for hele byen som finner en bolig til husstander med et positivt vedtak om tildeling. Dette bidrar til å sikre en god utnyttelse av boligmassen fremfor å fordele boligene mellom de to bydelene.

BOEI (Bolig og eiendomsforvaltning) er et saksbehandlersystem for håndtering av leietakere i Trondheim kommune. Bergen og Trondheim kommune er etter hva vi vet de eneste i landet som bruker systemet. Systemet håndterer saksbehandlingen ved søknad og tildeling av boliger, og oppfølging av leietakerne etter at bolig er tildelt (økonomioppfølging med reskontro på hver leietaker og bomiljømodul).

I BOEI er det en inndeling som bygger på en anbefaling fra Husbanken fra konseptet «boligsosiale handlingsplaner»:

- ▶ Andre funksjonshemninger
- ▶ Demente
- ▶ Flyktning
- ▶ Funksjonsnedsettelse
- ▶ Psykiatri
- ▶ Rehabilitering rus (housing first)
- ▶ Rusmisbruker
- ▶ ROP
- ▶ Sosialt og økonomisk vanskeligstilt
- ▶ Ingen målgruppe passer

BOEI har finere inndeling i målgrupper enn i skjema 13. Inndelingen ble gjort før dagens rapportering (skjema 13) ble etablert. Trondheim registrerer to målgrupper pr. husstand/søker: «primærmålgruppe» og «sekundærmålgruppe».

Kategorien «flyktning» trumfer andre inndelinger i den forstand at dette registreres som primærmålgruppe. Det betyr at flyktninger blir kategorisert som flyktninger, selv om de også ruser seg og

har psykiske problemer. Når man skal finne en aktuell bolig er det imidlertid nyttig å vite noe om ulike type utfordringer.

Gruppen «sosialt og økonomisk vanskeligstilt» er en nyttig kategori for personer som ikke passer i de andre kategoriene. Den passer for eksempel for personer som ikke kommer inn på boligmarkedet, blant annet som følge av diskriminering.

I prinsippet skal det ikke tildeles boliger til personer som bare har økonomiske problemer. Disse personene skal gis boligrådgivning som blant annet omfatter informasjon om det private leie-markedet, økonomiske støtteordninger som depositum, statlig bostøtte, lån og tilskudd til kjøp av egen bolig. For å få tildelt en kommunal bolig skal man altså være både økonomisk og sosialt vanskeligstilt, i tråd med navnet på kategorien.

BOEI danner grunnlag for rapporteringen både i skjema 13 og til «Beregningsutvalget for flyktninger»<sup>8</sup>. I rapporteringen til KOSTRA slår kommunen sammen de aktuelle målgruppene.

BOEI er en database med en rekke opplysninger om den enkelte søker og leietaker. Databasen danner grunnlag for rundt 250 tabeller. Utkjøringen av statistikk til skjema 13 blir gjort med en spørring i Access. Det er altså ikke laget en ferdig tabell for denne statistikken. Det er tre ansatte i kommunen som behersker slike spørringer.

Registreringer av flyktninger i BOEI blir årlig sjekket med oversikten som kommunen har over personer som mottar integreringstilskudd. Personer som har bodd i kommunen i mer enn fem år blir luket ut. Til en viss grad blir det også fanget opp personer med integreringstilskudd som ikke er registrert som flyktning i BOEI. Denne «vaskingen» av data er nødvendig for å kunne levere pålitelig statistikk. Dette er et behov som konkret springer ut av leveranser til «Beregningsutvalget for flyktninger».

### **Erfaringer med BOEI**

En svakhet ved BOEI er at opplysningene må registreres to ganger. Saksbehandlere i helse og velferd bruker Gerica ved behandling av søknader om kommunal utleiebolig; ved ny søknad, forlengelse av leiekontrakt og bytte av bolig. Opplysningene i Gerica må legges inn på nytt i BOEI. Dette er opplysninger om målgruppe, antall husstandsmedlemmer, krav til bolig, helseforhold, tjenestebehov osv. Den doble registreringen tar tid og medfører ekstra arbeid for saksbehandlerne. I tillegg kan kvaliteten av dataene bli svekket. Trondheim har undersøkt muligheten for en maskinell overføring, men det var ikke mulig som følge av taushetsbelagte opplysninger.

I BOEI er det en liten andel av brukerne hvor brukergruppe ikke blir registrert. Kanskje burde systemet være slik at saksbehandlere var nødt til å registrere hvilken målgruppe brukerne tilhørte. Når det gjelder hovedpunkter som skal registres, bør systemet være slik at det ikke gis mulighet for å komme videre i systemet uten at spesielt viktige opplysninger er registrert.

Målgruppe blir registrert ved søknad om bolig. Systemet fanger derfor ikke opp om det skjer endringer underveis i boforholdet, for eksempel når det gjelder målgrupper eller antall medlemmer i husstanden. Kommunen har imidlertid i større grad brukt treårskontrakter. Når de tre årene er gått er det mulig å søke om forlengelse av leieforholdet. Ny registrering av boligsøker fanger opp endring av målgruppe, for eksempel at en person ikke lenger anses å tilhøre målgruppen «rehabilitering rus».

I 2018 var 58 av de 460 som nyinnflyttet til kommunal utleiebolig ikke kategorisert med målgruppe. Trondheim kommune fordeler husholdningene som ikke er kategorisert med lik prosentvis fordeling

---

<sup>8</sup> Den årlige kartleggingen fra Beregningsutvalget følger med på forholdet mellom kommunenes utgifter og tilskuddene kommunene får for å bosette og integrere flyktninger. Utvalget rapporterer til IMDi.



for leietakerne med registrert målgruppe. Dette blir nok ikke helt riktig, fordi flyktninger og personer med funksjonsnedsettelse er lettere å kategorisere enn andre grupper.

BOEI (og skjema 13) viser en oversikt over personer som har vært i kontakt med kommunen gjennom en søknad om nytildeling, forlengelse eller bytte av kommunal utleiebolig. Det kan også være personer som trenger bolig, men som ikke har søkt. kartlegging av bostedstedsløse. Evelyn Dyb fra NIBR har for eksempel i flere runder kartlagt antall bostedsløse. Siste kartlegging var fra 2016.

Husbanken spør om ulike kjennetegn ved husstanden for ulike ordninger (startlån, bostøtte mv.). Det hadde vært en fordel om man kunne finne frem til en felles standardisert informasjon om husstanden.

### **BOEI brukt som grunnlag for overordnet planlegging**

Opplysningene i BOEI er nyttige for planleggingen av utbygging/anskaffelse av kommunale boliger. Trondheim kommune tilpasser boligene til den enkelte brukergruppe. Det blir lagt økt vekt på materialvalg og utforming ved bygging av boliger for grupper med for eksempel utfordrende adferd. Disse boligene er dyrere å bygge, men vil redusere behovet for reparasjon av skader og kostnader som det medfører. Brukergruppen har betydning for lokalisering av boligene. For eksempel er det ikke ønskelig med for mange med rusproblemer i ordinære bomiljøer. Det er heller ikke ønskelig å samle for mange med rusproblemer på samme sted. Den relativt detaljerte inndelingen for disse målgruppene er derfor nyttig.

Trondheim søker Husbanken om investeringstilskuddet til bygging/kjøp av boliger til personer med rusproblemer. Det benyttes vaktelskap i tillegg til ordinære tjenester i enkelte bygg. Vaktelskap benyttes også på natt alene uten annet tjenestepersonell til stede. Tilskuddet kan også brukes til småhus, som benyttes til rusmiddelavhengige. Trondheim har et nært og godt samarbeid med regionkontoret for Husbanken i Midt-Norge.

Rådmannens fagstab følger opp og legger til rette for realisering av politiske mål og vedtak. Staben har koordinert arbeidet med å lage et høringsutkast til en boligpolitisk plan som ligger på nettsidene til kommunen. Planen vil etter hvert bli fulgt opp med et mer detaljert «program for kommunalt disponerte utleieboliger» hvor det kan være aktuelt med mer detaljert fremstilling av fremtidig boligbehov. I planleggingen av boliger skiller Trondheim mellom boliger med tjenester, boliger med ambulerende tjenester og boliger uten tjenester.

Fagstaben omfatter også personer som koordinerer botilbud og tjenester til flyktninger og andre målgrupper. Den omfatter også prosjektansvarlig for bygging av utleieboliger for alle målgrupper. Plassering innebærer at det organisatorisk er lagt godt til rette for samordning, og at det er kort vei til kommunens strategiske ledelse.

Trondheim bruker KOSTRA i budsjettet til en sammenlikning med andre kommuner. Trondheim sammenlikner seg med Bergen, som også benytter BOEI. Trondheim deltar i Husbankens storbykommuneprogram i forbindelse med boligstrategien «Bolig for velferd» og deltar i et storbynettverk sammen med Oslo, Bergen, Stavanger og Drammen.

For noen år siden var det lange ventelister for kommunale boliger. Bergen opplever også at det blir flere ledige boliger.

Kommunen samarbeider også med Sintef byggforsk. Det er gjennomført et forskningsprosjekt – «*Bokvalitet og verdighet – en evaluering av boliger for mennesker med rus- og psykiske lidelser*», en evaluering av hvordan bokvalitet og lokalisering påvirker beboerne og deres livssituasjon, som nylig er dokumentert i en rapport.



## 4.3 Bodø kommune

### Kategorisering av boliger og leietakere

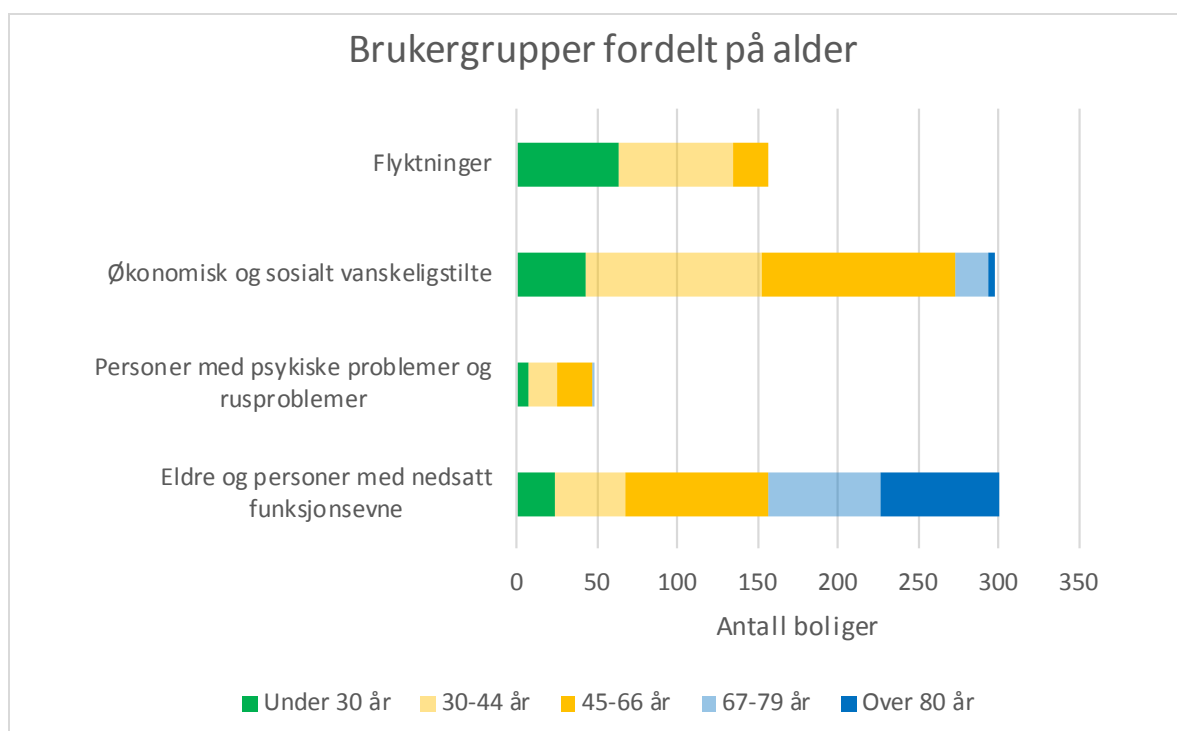
I Bodø blir boligene delt inn i seks kategorier (A til F) tilpasset målgrupper med ulike behov. Inndelingen er brukt i mange år og gir grunnlag for en god forvaltning av boligene. De ulike fagkontorene (flyktning, NAV, helse) gir en faglig vurdering av behovet for tjenester og hvilken kategori boliger den enkelte har behov for. Boligkontoret finner frem til en egnet bolig og står for oppfølging av leieforholdet.

Bodø kommune har selv laget kategoriseringen. Noen nabokommuner har blitt inspirert til å lage noe tilsvarende, men informanten kjenner ikke til at andre kommuner har brukt akkurat samme inndeling som Bodø kommune..

Bodø kommune har kategorisert beboerne i boliger som kommunen disponerer i 16 ulike kategorier. Vi har brukt disse kategoriene som grunnlag for fire brukergrupper på et mer aggregert nivå:

- ▶ Flyktninger
- ▶ Sosialt og økonomisk vanskeligstilte
- ▶ Psykisk helse og rus
- ▶ Eldre og personer med nedsatt funksjonsevne

De fire gruppene gir en inndeling som er godt egnet for analytiske formål. Ideelt sett kunne vi ønsket oss en noe finere inndeling. Spesielt den siste gruppen «eldre og personer med nedsatt funksjonsevne» skulle vi gjerne delt i to grupper. Det kunne kanskje også vært en fordel med en finere fordeling av de andre gruppene. Grunnen til at vi likevel ikke har gjort det er at vi ikke vurderer dataene av en tilstrekkelig god kvalitet til å foreta en slik oppdeling. En styrke ved den grove inndelingen som vi har brukt er at det blir færre uklare grenseflater mellom grupper, som kan gi grunnlag for feil. En annen styrke er at den grove inndelingen gjør det lettere å holde oversikt. Vi vurderer altså den grove inndelingen som godt egnet for vårt analytiske formål. Figuren under viser antall beboere i de ulike brukergruppene fordelt på alder.



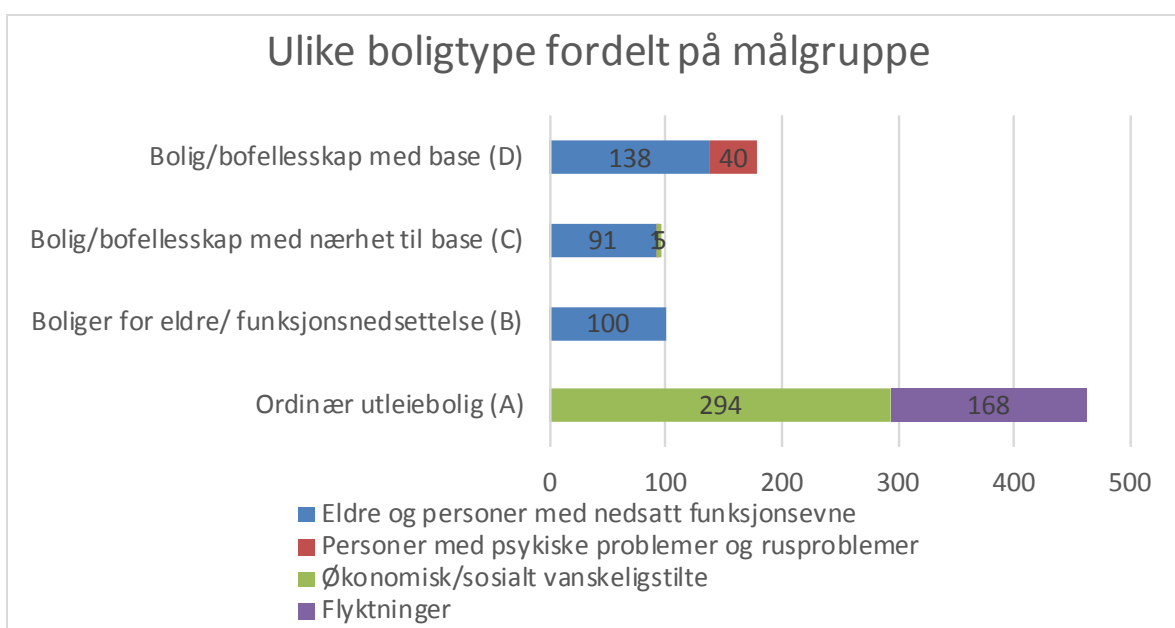
Figur 4.1 Boliger disponert av Bodø kommune fordelt på brukergruppe og alder. Status pr. april 2019

Gruppene «økonomisk og sosialt vanskeligstilte» og «eldre og personer med nedsatt funksjonsevne» er de største gruppene med rundt 300 beboere i hver gruppe (jf. figuren over). Den første gruppen har imidlertid en yngre aldersprofil enn den siste gruppen. «Flyktninger» har den yngste aldersprofilen med relativt få beboere over 45 år. «Personer med psykiske problemer og rusproblemer» er den minste gruppen med knapt 50 beboere.

### Boligtypene er tilpasset målgruppen

De ulike boligtypene er i stor grad tilpasset de ulike målgruppene. «Økonomisk og sosialt vanskeligstilte» og «flyktninger» får bare tilbud om ordinære utleieboliger. «Personer med psykiske problemer og rusproblemer» får nesten bare tilbud om boliger eller bofellesskap med base.

«Eldre og personer med nedsatt funksjonsevne» får tilbud om tre ulike typer boliger. For denne gruppen er utfordringen å finne en hensiktsmessig fordeling mellom de tre ulike kategoriene og nivået av bistand som blir gitt i de ulike boligene.



Figur 4.2 Boliger disponert av Bodø kommune fordelt etter målgruppe. Status pr. april 2019

### Fagsystem og rapportering

Bodø kommune har brukt Facilit siden 2018. Tidligere brukte kommune Esy. Det var eiendoms-kontoret, som også forvalter formålsbygg, som ønsket å bytte leverandør. Facilit har kjøpt opp Progamma, som gjør at Facilit nå håndterer alt fra søknaden til leieforholdet i samme system.

Facilit omfatter imidlertid egne rapporter med dataene i skjema 13 og til beregningsutvalget. Det er Bodø kommune selv som har laget disse rapportene.

Kommunen bruker disse kategoriene som grunnlag for rapporteringen både i skjema 13 og til Beregningsutvalget for flyktninger. Inndelingen blir også grunnlag for de såkalte behovsmeldingene til Husbanken. Bruk av disse kategoriene gjør at det ikke er nødvendig med en egen bearbeiding i regneark. Det er også mulig å ta ut statistikk i «sanntid» som er sammenliknbar med denne rapporteringen.

I loven er det ikke et krav om at det skal fattes et vedtak for tildeling av bolig. Kategoriseringen blir altså gjort på grunnlag av en tildeling hvor det ikke nødvendigvis har blitt fattet et vedtak. Derimot blir det gitt momsfrakt for personer som bor i boliger hvor det har blitt fattet vedtak. Bodø (og andre kommuner) har vært nødt å betale tilbake moms for tildelinger uten vedtak.

En utfordring kan være at det kan være flere flyktninger i samme leilighet. Leiligheten skifter da karakter til å være et bokollektiv. Det betyr at antall boliger ikke er konstant over tid, selv om man benytter den samme bygningsmassen.

Det er flere hundre rusmiddelbrukere i Bodø. Litt for mange bor i ordinære bomiljøer. Det er stort press på å komme inn i boliger med døgnomsorg. Nå blir det statlige tilskuddet gitt pr. kvadratmeter, noe som er bedre enn den forrige ordningen hvor tilskuddet tok utgangspunkt i leieprisen. Da var det nok flere kommuner som rapporterte en høyere leiepris enn det som var reelt.

### **Overordnet planlegging**

I Bodø er boliger et knapphetsgode, slik at det har vært nødvendig med ventelister. Nå har kommunen rundt 100 på venteliste. Det var rundt 180 på venteliste da det var stort behov for flyktningeboliger. Bodø kommune har prøvd å redusere ventelistene gjennom å få tak i flere boliger med tilvisningsavtaler. Noen står på venteliste i opptil halvannet år. Når en bolig er klar sjekker kommunen om vedkommende fortsatt har behov for bolig.

Bodø kommune praktiserer ikke prinsippet om gjengs husleie. Husleien i boligene ligger i gjennomsnitt rundt 20 prosent under markedspris. Bodø kommune har foretatt en utjevning med en reduksjon av boligene med høyest husleie og en økning for boligene med lavest husleie. Gjennomsnittlig husleie er på omtrent samme nivå etter utjevningen.

Bodø kommune bruker i liten grad selv statistikken i KOSTRA som er laget på grunnlag av skjema 13. Det blir heller ikke i særlig grad laget statistikk som blir brukt i interne styringsdokumenter. Statistikken har imidlertid blitt brukt i interne drøftinger av behovet for boliger av ulik størrelse.

Bodø foretok en kategorisering av leietakerne i alle boligene i en kartlegging foretatt av Agenda Kaupang (jf. omtalen over). Det gikk greit å fordele leietakerne på de ulike kategoriene i denne kartleggingen. Formålet med kartleggingen har vært å styrke grunnlaget for den langsiktige planleggingen.

## **4.4 Tysvær kommune**

### **Tildeling og målgrupper**

Tidligere var det tre ulike organer som sto for tildeling av bolig. «Gamle og skrøpelige» fikk tildelt boliger av helse og omsorg, personer med funksjonshemming fikk tildelt av helse og rehab, mens en tredje instans sto for tildelingen for flyktninger og personer med tjenester fra NAV. Den tredelte tildelingen førte til at brukere med ulike behov kunne falle mellom stoler. Kommunen har nå etablert et system med «én dør inn» hvor alle tar kontakt med tildelingskontoret. Personer som ikke trenger helsetjenester blir henvist videre til NAV og flyktningkontoret. Nå trenger altså brukerne å henvende seg ett sted. Samtidig er forvaltningen av bolig fordelt på ulike instanser.

Kommunen bruker profil for helse og omsorg. Her er det en egen boligmodul som håndterer opplysninger knyttet til oppfølging av husleieforholdet. Teknisk avdeling har et eget FDV-system som håndterer oppfølgingen av bygget. Informanten ønsker en sterkere integrasjon mellom boligmodulen og systemet til teknisk avdeling.

Tidligere ble det bygget ulike type boliger til ulike målgrupper. En slik tilnærming gjorde at Bodø kommune ikke klarte å få til en effektiv utnyttelse av boligmassen. For eksempel kunne det være ledige boliger for personer i en kategori som personer i en annen kategori kunne brukt.

Over tid har det også blitt mer vanlig at leietakerne kan tilhøre flere kategorier. For eksempel kan det være eldre skrøpelige personer som har psykiske utfordringer og som er rusmiddelbrukere. Ved tildelingen av bolig er det fornuftig å ta utgangspunkt i boligbehovet til den enkelte.

For tildeling av tjenester er det nyttig med en oversikt over målgrupper. For grupper med flere behov kan det da kanskje være fornuftig med en kategorisering med utgangspunkt i det primære behovet for tjenester.

Før ble flyktninger tildelt boliger. Nå satser kommunen på leieforhold og at det er flyktingene selv som skal leie. Grunnen er at flyktingene selv skal betale erstatning dersom det skjer noe med boligen. I noen tilfeller må kommunen likevel betale for skader som blir gjort.

### **Andre sider ved leieforholdet**

Det er behov for en tydeligere avklaring av ansvaret for oppfølging av ulike sider ved boforholdet til leietakeren. Slike forhold er ikke tilstrekkelig avklart mellom tjenestene og de som har ansvar for forvaltning av boligen.

Målet er at kommunen skal opptre som en profesjonell utleier og at ansvaret mellom tjenestene skal være klart fordelt. Husleieloven sier noe om pliktene til leieboerne. Kommunen prøver å hjelpe leieboerne slik at de klarer å følge opp disse pliktene. For flyktninger har vi en miljøvaktmester og en boveileder. Tilsvarende funksjoner har vi ikke klart å etablere like godt for andre tjenester.

Det blir gitt momsfristak for personer som bor i boliger hvor det har blitt fattet vedtak. Tysvær (og andre kommuner) har vært nødt å betale tilbake moms som ikke har vært betalt.

### **Overordnet planlegging**

Tysvær bruker selv i liten grad statistikken som SSB utarbeider på grunnlag av skjema 13.

I skjema 13 blir bare boligene tildelt siste året rapportert. For Tysvær ville det ikke vært noe problem å lage en tilsvarende rapportering for alle boligene.

Tysvær foretok en kategorisering av leietakerne i alle boligene i en kartlegging foretatt av Agenda Kaupang. Det gikk greit å fordele leietakerne på de ulike kategoriene i denne kartleggingen. Formålet med kartleggingen av målgruppene for alle leietakerne har vært å styrke grunnlaget for langsiktig planlegging.

## **4.5 Kommunal bruk av målgrupper – sentrale funn**

### **Målgrupper er av mindre betydning for tildeling av tjenester**

Tildelingen av helsetjenester blir gjort på grunnlag av en obligatorisk såkalt ADL-skår i IPLOS. Denne skåren tar utgangspunkt i behovene til den enkelte, og ikke målgruppe eller diagnose. Det betyr at tildelingen av boliger og andre tjenester blir gjort uavhengig av diagnose, årsak eller hvor personen befinner seg. Behovene til den enkelte er altså det primære. Også tildelingen av bolig etter sosiale kriterier tar utgangspunkt i behov, og ikke målgruppe.

Flere av våre informanter har pekt på at kategorisering i målgrupper kan være stigmatiserende. Det er en utfordring at inndelingen i målgrupper bør gjøres på en måte som reduserer denne effekten

Våre informanter hadde ulike synspunkter om betydningen av målgruppe for tildeling av boliger. Det var flere som pekte på at boligene i mindre grad enn før var knyttet til ulike målgrupper. Nå er det mer vanlig å bygge universelt utformede boliger som kan brukes av flere målgrupper. Også Husbankens ulike ordninger er i mindre grad enn før knyttet til spesielle målgrupper.

Samtidig har vi fått høre mange eksempler på at målgruppen er viktig for størrelse, utforming og lokalisering av boligene. Et eksempel er at barnefamilier trenger større boliger enn enslige. Et annet er at personer med rusproblemer kan trenge boliger med forsterket utforming som kan tåle hardhendt behandling. Et tredje er at det kan være en fordel å spre personer med rusproblemer, og at man skal være forsiktig med å plassere for mange i ordinære bomiljøer.

### Todelt forvaltning av kommunale boliger

Det er mange kommuner som har en todelt forvaltning av boliger til befolkningen i kommunen (jf. tabellen under). Tjenestekontoret behandler tildelingen av boliger etter helse- og omsorgstjenesteloven, mens boligkontoret behandler tildeling etter sosialtjenesteloven. Også i andre kommuner er det vanlig med et organisatorisk skille mellom boliger som blir tildelt på grunnlag av de to lovene.

Tabell 4.1 Organisering, lovgrunnlag og rapportering av boliger i en typisk kommune

Tilbud	Saksbehandling og tildeling	Grunnlag for tildeling	Rapportering til KOSTRA
<b>Omsorgsboliger og andre boliger disponert for pleie- og omsorgsformål</b>	Tjenestekontoret	Helse- og omsorgstjenesteloven	IPLOS
<b>Kommunale boliger</b>	Boligkontoret	Sosialtjenesteloven	Eget skjema (skjema 13) med alle boliger som kommunen eier

Rapporteringen av tilbudet er også delt i to. Statistikken gitt til helse- og omsorgsformål tar utgangspunkt i IPLOS, mens rapporteringen av alle boliger skjer altså gjennom skjema 13.

Det er ikke uvanlig at personer i samme målgruppe får tildelt bolig fra både tildelingskontoret og boligkontoret (se boks). De to kontorene kan ofte utvikle ulik praksis, og at kommunen ikke har en helhetlig tilnærming for tildeling til de ulike målgruppene. En annen uheldig konsekvens er en oppsplitting av små miljøer som arbeider med tildeling og forvaltning. Agenda Kaupang har anbefalt flere kommuner å slå de to kontorene sammen. Gevinsten vil kunne være en mer helhetlig håndtering av de ulike målgruppene og en mer profesjonell forvaltning av leietakerne i de kommunale boligene.

#### Boks 4.1 Et eksempel på fordeling på målgrupper

Agenda Kaupang har i et oppdrag for en kommune gjort et forsøk på å fordele beboerne i kommunale boliger på målgrupper. Fordelingen ble gjort av ansatte ved tjenestekontoret og tildelingskontoret. Klassifiseringen er gjort skjønnsmessig, og basert på den viktigste årsaken for tildeling. Den gir altså et bilde av situasjonen ved talletidspunktet. Over tid vil det kunne skje endringer i sammensetning av beboerne. Resultatet av kartleggingen er vist i tabellen under.

Enhet	I alt	PU	Eldre mv	Psykisk	Andre	Ledige
				helse	grupper	boliger
Tjenestekontor	38	2	25	2		9
Boligkontor	125	8	11	49	48	9
I alt	163	10	36	51	48	18

Tabellen over blir nærmere kommentert i det følgende:

- ▶ Kommunen disponerte i alt 163 boliger. På telletidspunktet var det 18 ledige boliger.
- ▶ Psykisk helse består av til sammen 51 brukere, og er dermed den klart største gruppen.
- ▶ Andre grupper består av flyktninger, økonomisk vanskeligstilte og andre som får tildelt bolig av boligkontoret.
- ▶ Tjenestekontoret står for tildelingen av 38 boliger, som tilsvarer knapt en firedel av boligene. Boligkontoret står for tildelingen av rundt tre ganger så mange boliger som tjenestekontoret.
- ▶ Tjenestekontoret og Boligkontoret står for tildeling av boliger til de samme målgruppene.

### **Skjema 13 er arbeidskrevende, mangelfull og til dels upålitelig**

Noen kommuner har laget systemer som gjør at statistikken produseres automatisk. I de fleste kommuner har man etablert manuelle systemer i form av regneark eller tilsvarende, for å ha et grunnlag for rapporteringen.

Kommunene gir tilbakemelding om at rapporteringen oppleves som ressurskrevende, også fordi rapporteringen involverer flere virksomheter i kommunen. Trondheim kommune har grovt anslått at arbeidet med skjema 13 tar tre dagsverk hvert år.

Kategoriseringen av målgrupper baserer seg på data fra fagsystemer og systemer for boligforvaltning og leietakerregister. Det er ikke alltid samsvar mellom registreringen i disse systemene.

Kommunen har i liten grad etablert systemer for å sikre at alle aktuelle tilfeller er rapportert eller for å forhindre dobbelrapportering. Skjema 13 har ingen avstemming mot det totale antall innflyttinger i rapporteringsperioden eller noen form for logisk kontroll.

Rapporteringen oppleves også som mangelfull da den kun omfatter tildeling for siste året, ikke for alle som til enhver tid leier en kommunal bolig.

Informanter fra noen kommuner forteller at informasjonen om målgrupper i liten grad brukes i egen planlegging. Det kan tenkes at dette fører til at kommunene blir mindre motiverte for riktig registrering av målgrupper, og at dette igjen kan gi mindre pålitelig statistikk. Samtidig er Trondheim et eksempel på en kommune som aktivt bruker resultatene fra kartleggingen som grunnlag for overordnet planlegging. Trondheim registrerer målgruppe for alle husstander som bor i kommunale boliger, ikke bare de som har flyttet inn det siste året.

### **Informasjon om målgrupper viktig for planlegging av boliger og tjenester**

Informasjon om målgrupper er imidlertid avgjørende for å kunne svare på spørsmål av strategisk karakter. Trondheim kommune er et eksempel på hvordan informasjon om målgrupper kan bli brukt på en god måte (jf. avsnitt 4.2). Agenda Kaupang henter også ofte inn informasjon om målgrupper for å kunne besvare problemstillingene i oppdrag fra kommunene. Fordelingen på målgrupper gjelder ikke bare om boliger, men også når det gjelder utgifter, årsverk og ulike type tjenester. Dette blir gjort fordi den offentlige statistikken i for liten grad beskriver tilbudet til ulike målgrupper.

Statistikken med fordeling av boliger på målgrupper kan bidra til å svare på følgende overordnede problemstillinger:

- ▶ Hvor bor eldre? Kan boliger erstatte sykehjem? Tar eldre ansvar for egen bolig?
- ▶ Hva trengs av botilbud innen psykisk helse og rus når kommunene får økt ansvar?
- ▶ Hva trengs av botilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i årene som kommer?
- ▶ Hvor mange boliger trenger kommunen til flyktninger?
- ▶ Hva trengs av botilbud til andre vanskeligstilte?

Trondheim er et eksempel på en kommune som bruker statistikken over målgruppe til å svare på spørsmålene. Svarene blir brukt til å utvikle strategier og planer for å utvikle det kommunale botilbudet og tjenester til målgruppene som bor i kommunene. Pålitelig statistikk vil også kunne danne grunnlag for den løpende styringen av tilbudet.

Hovedinntrykket er imidlertid at mange kommuner har en mangelfull planlegging og styring av botilbudet til de ulike gruppene. En av våre informanter ga uttrykk for at situasjonen er preget av at kommunene driver «*planlegging med nærlysene på*».

# 5 Inndeling i målgrupper

## 5.1 Dagens inndeling

### Inndelingen etablert i 2009

I KOSTRA er det en egen rapportering av bruk av kommunalt disponerte boliger (skjema 13). Her blir det foretatt en fordeling på brukergrupper for husstander som har flyttet inn i en kommunalt disponert bolig det siste året og for husstander som står på venteliste for en slik bolig. En husstand skal plasseres i kun én brukergruppe, dvs. telles kun én gang. Følgende inndeling blir brukt:

- ▶ *Flyktninger*: En person regnes som flyktning så lenge kommunen mottar integreringstilskudd for vedkommende. Integreringstilskuddet mottas i 5 år etter første bosetting i kommunen
- ▶ *Personer med behov for tilrettelagt bolig*: For eksempel eldre, utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede
- ▶ *Personer med psykiske lidelser*
- ▶ *Rusmisbrukere*
- ▶ *ROP*: Personer som både er rusmisbrukere og har psykiske lidelser
- ▶ *Personer med andre problemer* som kvalifiserer for å få behovsprøvd bolig

Inndelingen i målgrupper i skjema 13 var resultat av en relativt omfattende prosess for rundt 10 år siden. Prosessen er dokumentert i Nøtnes og Bredeli (2009)<sup>9</sup>.

### Praktisering av dagens inndeling

*Flyktninger*: Denne gruppen er nå avgrenset til de fem årene med integreringstilskudd. Tidligere var det også grupper for flyktninger som hadde vært bosatt mer enn i fem år.

*Personer med tilrettelagt bolig*: I skjemaet står det «For eksempel eldre, utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede». Dette er den største gruppen og omfatter typisk personer som også mottar helsetjenester.

*Personer med psykiske lidelser, rusmisbrukere og personer som både er rusmisbrukere og har psykiske lidelser*: Disse gruppene kan det ofte være vanskelig å skille og er derfor i ulike sammenhenger slått sammen. Inndelingen blir da mer robust.

For å tilhøre gruppen er det typisk av man legger frem papirer om at man har problemer. Andre kan ha tilsvarende problemer som nødvendigvis ikke er dokumentert.

Det er også et spørsmål hvor lenge man skal tilhøre grupper. Hvis man har fått behandling og klarer seg bra, skal man da fortsatt bli kategorisert som denne gruppen? Et argument som taler for er at det var problemene som ga grunnlag for tildeling av boligen.

I statistikken brukes begrepet «rusmisbruker». I andre sammenhenger brukes begreper som «personer med rusproblemer» og «rusmiddelavhengighet». Disse begrepene har ulike nyanser og fanger ikke nødvendigvis opp de samme personene.

*Personer med andre problemer som kvalifiserer for å få behovsprøvd bolig*: Dette er en rest-kategori som fanger opp personer med dårlige boforhold, langtidsledige, enslige forsørgere mv. Gruppen omfatter rundt 20–25 prosent av alle.

<sup>9</sup> Tore Nøtnæs og Else Bredeli (2009): «Resultater om kvalitative intervju om skjema 13: Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler i KOSTRA». Notater 2009/6 fra Statistisk sentralbyrå



*Tildelt boliger uten behovsprøving:* Omfatter blant annet personalboliger og andre boliger som kommunen disponerer. Tidligere var slike boliger pålagt ved lov, hvor presteboliger var et eksempel. Det er særlig mindre kommuner uten et fungerende utleiemarked som har slike boliger.

## 5.2 Alternative inndelinger brukt av Agenda Kaupang

Agenda Kaupang har foretatt en inndeling i målgrupper i en rekke prosjekter utført på oppdrag landet rundt. Inndelingen i målgrupper har vært nødvendig for å kunne svare på de ulike problemstillingene i våre oppdrag. Det har vært samlet inn egne data fra kommunene om inntekter, utgifter, årsverk, brukere, tjenester og målgrupper i kommunale boliger. Dette avsnittet beskriver noen erfaringer fra disse prosjektene.

### Inndeling av boliger innen helse og omsorg

Den offentlige statistikken gir liten informasjon om de ulike brukergruppene av pleie- og omsorgstjenester. Agenda Kaupang har gjennom mange år samlet inn statistisk informasjon om tjenestene fordelt på følgende tre brukergrupper:

- ▶ Eldre og andre med nedsatt fysisk funksjonsevne
- ▶ Personer med psykiske problemer og rusproblemer
- ▶ Psykisk utviklingshemmede

De tre gruppene har ulike behov for tjenester og botilbud. Organiseringen av tjenestene er ofte tilpasset de tre brukergruppene. De tre gruppene har en ulik alderssammensetning. De to siste gruppene har jevnt over yngre brukere enn den første gruppen. I analyser av kommunenes behov for ulike botilbud vil det være en fordel å skille mellom de tre brukergruppene.

#### Boks: Tre brukergrupper brukt av Agenda Kaupang

Agenda Kaupang har utviklet en egen database med fordeling av tilbudet på følgende grupper:

- ▶ *Personer med nedsatt funksjonsevne:* Begrepet er brukt om personer med enten fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse. Gruppen omfatter blant annet psykisk utviklingshemmede, autister, mennesker med Asperger syndrom, multip psykisk utviklingshemming/utviklingsforstyrrelse og mennesker med lignende behov for langvarige og koordinerte tjenester. Medregnes skal også brukere med ervervet funksjonshemming som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Brukerne skal være mellom 0 og 67 år. Et unntak er brukere over 67 år som bor i et bofellesskap med tilsvarende tjenester som brukere under 67 år. Brukere på sykehjem er registrert under kategorien eldre mv.
- ▶ *Personer med psykiske problemer og rusproblemer:* Denne gruppen omfatter brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester innen psykisk helse/rus. Det vil ofte være stilt en diagnose, men ikke alltid. De fleste brukere i gruppen har sammensatte problemstillinger, med det kjennetegn at psykiske problemstillinger og rus er primærutfordringen.
- ▶ *Eldre mv.:* Den siste kategorien omfatter personer som ikke faller inn under de to andre kategoriene. De fleste vil være eldre. Brukerne kan imidlertid være i alle aldre.

De tre gruppene har ulike behov for tjenester og botilbud. Organiseringen av tjenestene er ofte tilpasset de tre brukergruppene. De tre gruppene har en ulik alderssammensetning. De to første gruppene har jevnt over yngre brukere enn den første gruppen. I analyser av kommunenes behov for ulike botilbud vil det være en fordel å skille mellom de tre brukergruppene. Vi har brukt denne inndelingen til fordeling av utgifter, brukere og årsverk i ca. 40 kommuner. Vår erfaring er at inndelingen fungerer bra.

## **Inndeling i målgrupper i boliger som kommunen disponerer**

Det siste året har vi hatt oppdrag i fem kommuner hvor det er foretatt en inndeling i brukergrupper og alder for alle boligene som kommunen disponerer. Resultatet av kartleggingen er brukt som grunnlag for fremskrivninger av behovet for de ulike brukergruppene. Inndelingen i grupper er gjort i dialog med den enkelte kommune, og har blitt noe forskjellig i de fem kommunene. Fordelingen av brukerne på de ulike gruppene er gjort av ansatte med kjennskap til saksbehandlingen i den enkelte kommune. I kommunene har vi brukt en noe ulik inndeling av målgrupper. Boks 4.1 viser inndelingen av målgrupper brukt i en kommune. Vårt forslag til inndeling i målgrupper i tabell 5.1 under bygger også på erfaringer fra disse prosjektene.

### **5.3 Krav til inndeling**

Det overordnede formålet med inndeling i målgrupper må være å gi det best mulige grunnlaget for å planlegge den kommunale og statlige virksomheten på området. Det må også tas hensyn til ressursbruken knyttet til etablering og drift av systemene for datainnsamling og rapportering. Selv om det i teorien vil være mulig å innhente alle data som man ideelt sett kunne fått bruk for, vil dette kunne medføre kostnader som ikke står i forhold til nytten.

I det følgende legger vi frem noen krav til inndelingen som er ment å bidra til relevant og pålitelig statistikk om målgruppene i boligene. Det er et mål at kategoriseringen skal kunne brukes som grunnlag for ulik statistikk, og som grunnlag for forvaltning av Husbankens ulike ordninger. Videre bør inndelingen være den samme over tid, slik at man lager god statistikk over utviklingen over flere år.

#### **Felles kategorier for helse- og sosialstatistikk**

SSB publiserer statistikk over beboere fordelt på alder i boliger kommunene disponerer til pleie- og omsorgsformål. Grunnlaget er IPLOS, som er et register som drives av Helsedirektoratet. IPLOS inneholder informasjon om alle som har søkt eller mottatt kommunale helse- og omsorgstjenester og skal være et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk mellom kommunene og statlige myndigheter. IPLOS ble obligatorisk i kommunene fra 1. mars 2006.

I skjema 13 brukes kategorien «personer med behov for tilrettelagt bolig». Trolig dekker denne kategorien mange av brukerne som mottar helse- og omsorgstjenester. Det er imidlertid ikke mulig å vite i hvor stor grad det er samsvar mellom de to ulike kategoriene. Derfor er det vanskelig å se sammenhengen mellom de to statistikkene som SSB publiserer.

Den tidligere omtale spørreundersøkelsen til SSB (jf. avsnitt 2.3) ha talt antall «omsorgsboliger». Dette er et tredje begrep, som kan ha hatt betydning for resultatene.

Bruk av samme inndeling i ulike statistikker bør derfor være et mål, som vil kunne gjøre det mulig å se de ulike kildene i sammenheng.

I de tre statistikkene omtalt over er de ulike kategoriene relativt løselig definert, noe som gir rom for tolkning for kommunene som skal rapportere. Det er derfor behov for en mer presis og utvetydig definisjon om de ulike kategoriene.

## Håndtere at personer kan tilhøre flere grupper

I skjema 13 skal kommunene fordele husstander som har flyttet inn det siste året på målgruppe. Følgende rettledning blir gitt:

*«Her ønsker vi at dere skal plassere husstandene i den brukergruppen som best beskriver begrunnelsen for tildeling av en kommunalt disponert utleiebolig. En husstand skal plasseres i kun én brukergruppe, dvs. telles kun én gang. Med husstand menes de som bor i samme bolig og husstanden kan bestå av en eller flere personer.»*

I praksis kan husstandene tilhøre flere målgrupper. For eksempel kan en flyktning ha psykiske problemer og/eller rusproblemer. For informantene er det ikke lett å vite hvordan de skal finne ut hva som «best beskriver grunnlaget for tildelingen». Særlig ikke hvis man legger til grunn at det er behovene og ikke målgruppen som er viktig for tildelingen.

I Trondheim kan den enkelte bruker bli registrert med både en primær- og en sekundærmålgruppe. Et slikt system er altså noe mer fleksibelt enn skjema 13.

Vårt forslag er at skjemaet utformes uten begrensninger på antall målgrupper en person kan tilhøre. På individnivå kan man spørre om vedkommende tilhører den enkelte målgruppe eller ikke. Det er også mulig å spørre om graden av utfordringer på de ulike områdene som karakteriserer målgruppen.

En styrke ved en slik tilnærming vil dels være at det blir en mer entydig klassifisering av brukerne og dermed trolig også en statistikk av bedre kvalitet. En annen styrke er at en slik klassifisering vil gi en rikere informasjon om brukergruppene som faktisk bor i de kommunale boligene. Vi vil da kunne avdekke i hvilken grad det har vært en underrapportering av enkelte målgrupper som følge av at det er andre forhold som bedre beskriver målgruppene som disse personene tilhører.

Det vil også være tilfeller der det er behov for kunnskap om ulike forhold ved samme leietaker avhengig av hvilket behov kommunen eller andre myndigheter har for oversikt. I en sammenheng kan det være nødvendig å få tall på hvor mange flyktninger som bor i kommunale boliger, i andre tilfeller kan det være relevant med informasjon om hvor mange med psykiske helseutfordringer som leier bolig av kommunen. Hvis man er «tvunget» til å velge EN målgruppe, vil en leietaker falle ut av en av disse kartleggingene, og gi et mangelfullt datagrunnlag for planleggingen i kommunen.

## Klassifisering på grunnlag av tildeling av bolig

En annen utfordring er at IPLOS ikke fanger opp alle med psykiske problemer og rusproblemer som bor i boliger som kommunen disponerer. Grunnen kan være at personer i disse gruppene har fått tildelt bolig uten at det er fattet vedtak som krever registrering i IPLOS. Disse personene mottar kanskje lavterskeltilbud hvor det ikke er krav om vedtak. En grunnleggende svakhet ved statistikken til SSB er altså at boligene for helse- og omsorgsformål ikke omfatter alle som bor i en kommunal bolig som følge av svak fysisk eller psykisk helse.

Klassifiseringen bør bli gjort på grunnlaget for tildeling av bolig, og ikke andre tjenester som brukeren mottar.

## **Skille mellom boliger med og uten tilknyttet bemanning**

I skjema 13 blir det spurt om hvor mange av boligene som kommunen selv eier, og hvor mange boliger andre aktører eier. Andre kjennetegn ved boligen blir ikke kartlagt.

I mange kommuner er det nyttig å ha oversikt over om det er tilknyttet bemanning til boligen eller ikke. Slik informasjon er viktig for å kunne følge med på i hvilken grad kommunene tilbyr boliger med bemanning som et alternativ til sykehjem og om slike boliger blir gitt personer med rusproblemer og psykiske problemer. Disse to områdene er av viktig strategisk betydning for kommunene (og for statlige myndigheter).

Kartleggingen av boligene bør gjøres uavhengig av kartleggingen av målgruppen leietakerne tilhører. En grunn er at det over tid kan variere hvilken målgruppe leietakerne i den enkelte bolig tilhører.

## **Lik forståelse av gruppene i kommunene**

Pålitelig statistikk er avhengig av at inndeling i grupper blir mest mulig likt forstått i kommunene. Våre informanter melder om uklare grenser mellom de tre gruppene innen psykisk helse og rus, og at det i noen grad er tilfeldig hvordan den enkelte bruker blir kategorisert. I praksis vil det være ulike grader av psykiske problemer og rusproblemer, som gjør at det ikke er så enkelt å vite hvilken kategori brukerne skal plasseres i. Dette er kanskje noe av grunnen til at KOSTRA bare har registrert rusmiddelmissbrukere i 52 kommuner. Noen har fortalt at gruppene blir slått sammen når statistikken skal brukes som grunnlag for styring. Vi foreslår også at de tre gruppene blir slått sammen.

I skjema 13 er de ulike begrepene i ulik grad definert. Et spørsmål er hva som skal til for å havne i gruppen «personer med behov for tilrettelagt bolig». Alle vil vel i mer eller mindre grad ha behov for en bolig som er tilrettelagt individuelle behov. Det er behov for en mer presis avgrensning av hva slike begreper betyr i praksis.

En annen utfordring er hva som skal til for å tilhøre gruppen «personer med andre problemer som kvalifiserer for å få behovsprøvd bolig». Her er det ønskelig med en presisering av hvilken type problemer det er snakk om. En slik presisering er nødvendig dersom man skal åpne for muligheten for å tilhøre flere grupper.

## **Basere på individopplysninger fra flere kilder**

I skjema 13 blir det publisert aggregert informasjon om antall husstander i de ulike målgruppene. Etter det vi har hørt har det også vært vurdert å ta med informasjon om fordelingen på alder for målgruppene. For at utfyllingen ikke skulle bli for omfattende ble informasjon om alder ikke tatt med. En informasjon om alder kunne imidlertid gi nyttig informasjon som grunnlag for styring.

Vi foreslår at det blir vurdert å rapportere opplysningene på individnivå. Slik informasjon kan hentes fra fagsystemene og vil kreve mindre tilrettelegging i kommunene. Statistisk sentralbyrå kan da lage statistikken sentralt på grunnlag av filene som blir sendt inn. Annen statistikk blir laget på denne måten. Informasjon om alder (og andre variable) finnes i fagsystemene og kan tas ut uten ekstra arbeid fra kommunene.

En slik rapportering vil også kunne gi grunnlag for kobling av data på individnivå. Kartleggingen av bolig kan også omfatte opplysninger om adresse. Opplysningen om adresse kan være nyttig for å koble data fra ulike kilder. Mulighetene for kobling av ulike registre er nærmere drøftet i avsnitt 6.3).

## 5.4 Forslag til ny inndeling av målgrupper

Vi foreslår en ny inndeling i seks målgrupper, som i tabellen under er sammenliknet med dagens inndeling.

Tabell 5.1 Vårt forslag til inndeling av målgrupper sammenliknet med dagens inndeling

Vårt forslag til inndeling	Dagens inndeling
1. Personer med psykiske problemer og rusproblemer	1. Personer med psykiske lidelser
2. Personer med nedsatt funksjonsevne	2. Rusmisbrukere
3. Eldre mv.	3. ROP
4. Flyktninger	4. Personer med behov for tilrettelagt bolig
5. Personer med andre problemer	5. Flyktninger
6. Uten behovsprøving	6. Personer med andre problemer
	7. Uten behovsprøving

Vårt forslag til inndeling innebærer en reduksjon fra syv til seks målgrupper. Tre av målgruppene er beholdt. Videre innebærer vårt forslag at fire av dagens målgrupper blir delt opp etter en ny logikk. Den nye inndelingen blir nærmere begrunnet i det følgende.

### En målgruppe innen psykisk helse og rus

De tre tidligere målgruppene innen psykisk helse og rus blir slått sammen. Det vil da bli færre uklare grenseflater og større sannsynlighet for at kategoriseringen blir den samme i ulike kommuner. Resultatet vil trolig være mer pålitelig statistikk. Noen kommuner kan ha behov for mer detaljert informasjon om de tre målgruppene inn psykisk helse og rus. Det vil selvfølgelig være mulig med en mer detaljert kategorisering for kommuner som ønsker dette. Kravet må være at inndelingen i kommunene kan aggregeres til nivået som er felles for alle.

### Ny inndeling av «personer med behov for tilrettelagt bolig»

«Personer med behov for tilrettelagt bolig» er en stor gruppe. Det er ikke definert hva som i praksis faller inn under begrepet «tilrettelagt bolig». De tre nye gruppene er tydeligere definert og gir informasjon om viktige målgrupper. Inndelingen er den samme som Agenda Kaupang har brukt i en rekke kommuner innenfor helse og omsorg (jf. avsnitt 5.2). Vi har gode erfaringer med denne inndelingen. I disse tre første gruppene vil det være mange som mottar helsetjenester og vil være registrert i IPLOS. Gruppene omfatter også personer uten registrerte helsetjenester, som også må fanges opp.

### Tre av dagens grupper blir videreført

«Personer med andre problemer» er ikke beskrevet i dag. Det bør foretas en nærmere avgrensning av hvilken type problemer denne gruppen omfatter. Kanskje kan en nærmere gjennomgang gi grunnlag for en videre oppdeling av gruppen. Vi anbefaler imidlertid at gruppen bør ha en viss størrelse før det blir en egen kategori i statistikken.

Tidligere bostedsløse kan være en mulig ny kategori. Det samme gjelder tildeling av bolig til personer som har avsluttet soning. Vi heller imidlertid i retning av at disse gruppene er for små til at det opprettes egne kategorier.

Gruppen «uten behovsprøving» er en liten gruppe, Vi foreslår likevel å videreføre gruppen. Grunnen er at det er lite hensiktsmessig å slå denne gruppen sammen med noen av de andre gruppene. Denne gruppen kan ikke sies å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Slike boliger kan bli tildelt ut fra ønske om å rekruttere bestemte yrkesgrupper, å fylle opp ledige boliger eller andre grunner.

Personer som bor i boliger som kommunen disponerer blir ofte betegnet som sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Vi har vurdert om en slik betegnelse kan brukes til å kategorisere gruppene som bor i de kommunale boligene. Vår konklusjon er at det kan være husholdninger innen alle gruppene som er sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Betegnelsen er derfor av mer overordnet karakter og lite egnet for å karakterisere enkeltgrupper.

Det er flere av våre informanter som har fortalt at økonomiske problemer ikke er nok for å få tildelt kommunal bolig. Husholdninger som har økonomiske problemer får enten bostøtte eller sosialhjelp, slik at de kan betale de løpende utgiftene til bolig. Det finnes også gunstige låneordninger som disse husholdningene kan dra nytte av.

### Ulikt omfang av helsetjenester i de seks gruppene

I alle de seks gruppene vil det være personer som mottar helsetjenester og personer som ikke mottar helsetjenester. I tabellen har vi antydnet omfanget av helsetjenester i de seks gruppene. Det er nok mest vanlig med helsetjenester i de tre første gruppene. Men også i de tre siste gruppene vil det være noen som mottar helsetjenester.

Tabell 5.2. Grov beskrivelse av omfanget av helsetjenester i de seks gruppene.

Vårt forslag til inndeling	Omfang av helsetjenester blant husstandene i de forskjellige kategoriene
1. Personer med psykiske problemer og rusproblemer	I middels grad
2. Personer med nedsatt funksjonsevne	I stor grad
3. Eldre mv.	I stor grad
4. Flyktninger	I liten grad
5. Personer med andre problemer	I liten grad
6. Uten behovsprøving	I liten grad

Ved å bruke felles kategorier for helse- og sosialstatistikk vil en kunne finne ut andelen som mottar helsetjenester innen de ulike gruppene. Kategoriseringen tar altså utgangspunkt i målgruppene og ikke tjenestene. Gevinsten vil kunne være statistikk som gir grunnlag for utvikling av et mer helhetlig tilbud til den enkelte bruker og målgruppe.

## 5.5 Mer om kartleggingen av psykisk helse og rus

I vårt oppdrag er vi bedt om å se spesielt på hva som skal til for å styrke metoden for å hente inn data om gruppen med rusproblemer. Dette forholdet drøfter vi nærmere i det følgende.

### Nær sammenheng mellom tilbudet innen psykisk helse og rus

Spesialisthelsetjenesten har bygget ned sine institusjonstilbud de senere årene og kommunene har fått ansvar for brukere på et tidligere tidspunkt i sykdomsforløpet, med alvorlige psykiske diagnoser med og uten rusutfordringer.

Kommunen har ansvar for at innbyggere som har rusmiddelproblemer og/eller psykiske problemer og lidelser får utredning, diagnostisering, behandling og bistand. Ved behov skal kommunen henviser til spesialisthelsetjenesten. Forebygging, behandling, omsorg og rehabilitering er viktige oppgaver for den kommunale helse- og omsorgstjenesten.<sup>10</sup> Helsedirektoratet har utviklet en nasjonal veileder for dette arbeidet, «Sammen om mestring».<sup>11</sup> Der legges det særlig vekt på at psykisk helse og rus må sees i sammenheng og at brukeren er den viktigste aktøren. Vår erfaring er at det etter hvert er mange kommuner som følger denne anbefalingen. Denne utviklingen taler også for å slå de tre gruppene sammen.

### Viktig å få med husstander uten helsetjenester

Kommunene er bedt om å «plassere husstandene i den brukergruppen som best beskriver begrunnelsen for tildeling av en kommunalt disponert utleiebolig». Noen personer i målgruppen mottar kommunale helse- og omsorgstjenester mens andre gjør det ikke. Det har nok vært størst variasjoner i rapporteringen fra kommunene om personer i målgruppen som ikke mottar helsetjenester.

I den tidligere omtalte undersøkelsen til SSB (jf. avsnitt 2.3) ble kommunene stilt overfor den litt umulige oppgaven å skille mellom omsorgsboliger (til helseformål) og boliger til vanskeligstilte. Resultatet avdekket ulik praksis i kommunene for personer med rusproblemer og personer med psykiske lidelser. Svakheten med kartleggingen til SSB er at kategoriene som ble brukt ikke er gjensidig utelukkende. Mange personer innen psykisk helse og rus kan i prinsippet plasseres i begge de kategoriene brukt i undersøkelsen til SSB.

I den fremtidige kartleggingen blir det viktig å også få med personer uten helsetjenester. Det bør gis en tydelig veiledning til utfyllingen av skjemaet som sikrer at dette blir gjort.

For målgruppen vil det være en del personer som mottar lavterskeltilbud som blir gitt uten vedtak og uten registrering i IPLOS. Det er viktig å være klar over at registreringer i IPLOS bare delvis fanger opp helsetilbudet til denne gruppen.

### Statistikk for botilbud med ulik grad av bemanning

Økt kommunalt ansvar har ført til at mange kommuner nå bygger opp et botilbud med tilknyttet bemanning for denne gruppen. Mange kommuner opplever mangel på god statistikk som kan bidra til å dimensjonere behovet for boliger med bemanning hele eller deler av døgnet. Det bør være et mål at statistikken kan bidra til bedre grunnlag for utbygging av tilbudet som kommunene skal gjøre selv eller sammen med andre kommuner. Vi foreslår en kategorisering av boligene (jf. avsnitt 5.6) som kan gi grunnlag for slik statistikk.

<sup>10</sup> <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/lokalt-psykisk-helsearbeid-og-rusarbeid#-hva-er-kommunens-ansvar?>

<sup>11</sup> <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/sammen-om-mestring-veileder-i-lokalt-psykisk-helsearbeid-og-rusarbeid-for-voksne>



## Mer korrekt rapportering av antall rusmiddelbrukere?

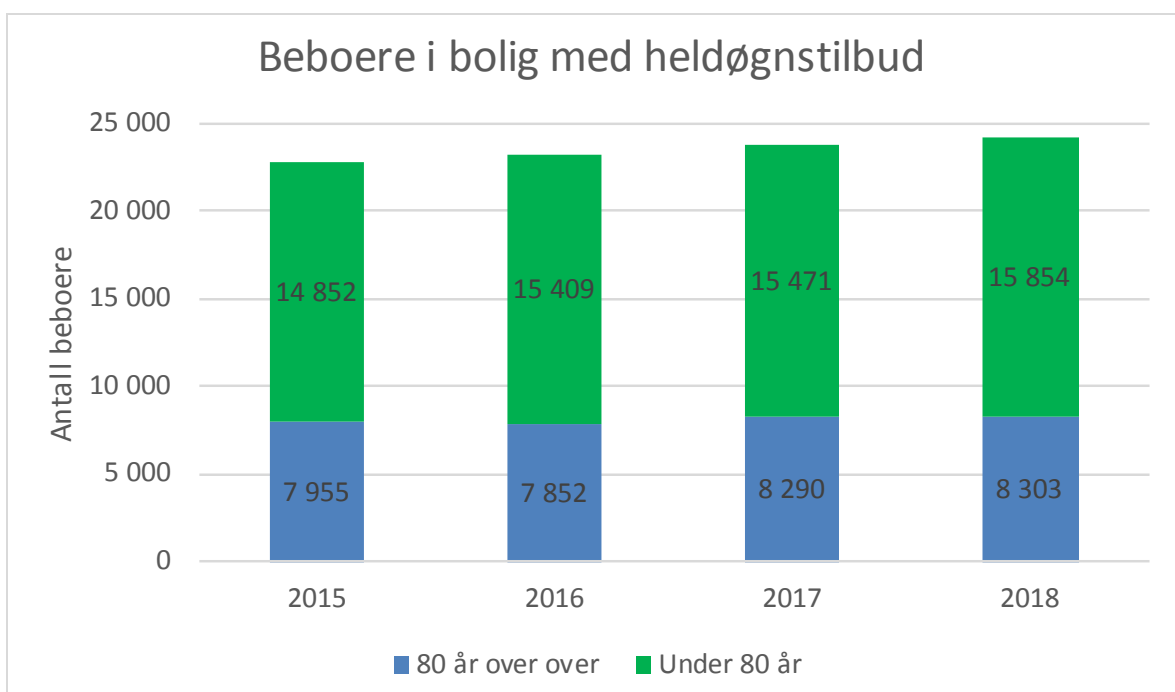
I KOSTRA er det bare registrert rusmisbrukere i 52 kommuner. En mulig forklaring til under-rapporteringen er at «rusmisbruker» kanskje er den mest stigmatiserende kategorien, og det kan være fristende å velge en annen kategori om det er mulig. I skjemaet er de ulike kategoriene i liten grad definert. Samtidig vil personer med rusproblemer også kunne ha andre utfordringer. Det kan derfor være fristende å plassere personene i en av de andre kategoriene, for eksempel «personer med andre problemer».

Et mål bør være å sikre en mer korrekt rapportering av antall rusmisbrukere. Et mulig tiltak kan være å åpne for at en person kan tilhøre flere målgrupper (jf. avsnitt 5.3). Et annet tiltak kan være å gi en tydeligere beskrivelse av målgruppene til ansatte i kommunen som skal rapportere. En utfordring kan være å definere hvor omfattende rusproblemene skal være for man tilhører målgruppen. Disse tiltakene vil kunne bidra til at flere kommuner rapporterer personer i denne kategorien og at rapporteringen blir mer korrekt.

Likevel vil det nok fortsatt av grunner nevnt over fortsatt være en risiko for underrapportering av antall rusmisbrukere. Rapporteringen vil trolig bli mest korrekt for personer med ulik grad av bemanning. For disse personene vil rusproblemet være så alvorlig at de trenger personell i nærheten hele eller deler av døgnet. Pålitelig statistikk om omfanget av slike tilbud vil være nyttig styringsinformasjon både for kommunale og statlige myndigheter.

## 5.6 Forslag til kategorisering av bolig

I 2007 disponerte kommunene 44 529 boliger til pleie- og omsorgsformål (jf. figur 2.4). Av dette er 23 761 boliger kategorisert som boliger med døgnomsorg. Fordeling av boliger med og uten døgnomsorg kan være en mulig kategorisering av boligene, som blir nærmere drøftet under.



Figur 5.1 Antall beboere med et heldøgntilbud for landet som helhet 2015-2018 fordelt på to aldersgrupper. Kilde: Statistikkbanken til SSB



I et notat fra Helse- og omsorgsdepartementet og KS fra 2017<sup>12</sup> blir det foretatt en avgrensning i hva som ligger i et heldøgns tjenestetilbud. Det er her et krav om at det skal tilbys helse- og omsorgstjenester gjennom hele døgnet alle dager i uka. Tjenestene kan omfatte aktivt tilsyn ved bruk av kommunikasjonsteknologi. Videre er det et krav om at det skal være mulig å sette inn nødvendige hjelpetiltak på kort varsel.

En styrke ved definisjonen er at den fanger opp et tilbud med kort responstid. Svakheter med definisjonen er at den fanger opp et så vidt spekter på nivået på bistanden som blir gitt, at begrepet er tilslørende og lite egnet som grunnlag for planlegging av tilbudet. Vår erfaring er at kommunene forstår begrepet ulikt. Statistikken over boliger med døgntilbud er derfor lite egnet til å sammenlikne på tvers av kommunegrenser.

Vi foretrekker inndelingen av boliger som blir brukt i Bodø kommune:

- ▶ Ordinær utleiebolig
- ▶ Tilrettelagt bolig for eldre og/eller personer med funksjonsnedsettelse
- ▶ Utleie-/omsorgsbolig/bofellesskap med nærhet til bemanning/bemannet base
- ▶ Utleie-/omsorgsbolig/bofellesskap med bemanning/bemannet base

En styrke ved denne definisjonen er at den gir et differensiert skille av boligene etter nivået på bemanning. En mulighet kan være å skille den siste kategorien i baser som er bemannet på dag og kveld og boliger som er bemannet døgnet rundt.

## 5.7 Kartlegging av målgrupper i alle kommunale boliger?

Frem til 2004 ble det foretatt en fordeling på målgrupper for alle som var leietakere i boliger som kommunene disponerte. Det ble da bestemt at fordelingen på målgrupper skulle bare omfatte tildelinger det siste året. Frem til 2009 ble det imidlertid foretatt en fordeling på målgrupper for alle beboerne i omsorgsboliger. Siden har det bare vært foretatt en fordeling for nyinnflyttede og de på venteliste.

Et argument for kartlegging bare av nyinnflyttede er at kommunene har mest pålitelig informasjon for denne gruppen. Over tid kan det skje endringer som ikke nødvendigvis blir fanget opp av kommunen. For eksempel kan personer med psykiske problemer bli kvitt disse problemene.

Resultatet er at statistikken ikke lenger gir en samlet oversikt over målgruppene i boliger kommunen disponerer. Dette er en vesentlig svakhet med statistikken. Vi foreslår derfor at det gjennomføres en endring, slik kommunene igjen kartlegger målgruppene for alle som bor i boliger som kommunen disponerer.

En mulig svakhet kan være at kartleggingen i mindre grad vil fange opp status for beboere som endrer status i perioden etter tildelingen av bolig. Statistikken vil imidlertid gi et uttrykk for målgruppen ved tildeling av bolig for alle som bor i kommunale boliger. Og dette er kanskje en vel så interessant størrelse som målgruppe ved telletidspunktet.

Det er store forskjeller i oppholdstiden i kommunale boliger mellom ulike grupper. Fordelingen mellom målgruppene vil derfor i stor grad endres hvis man går fra kun å telle ved innflytting til at statistikken omfatter hele beholdningen. Funksjonshemmede med livsvarig behov for tilrettelagte

---

<sup>12</sup> Helse- og omsorgsdepartementet og KS (2017):<sup>12</sup> «Heldøgns» - et notat om bruken av begrepet «heldøgns helse- og omsorgstjenester» i statistikk, forskning og tilskuddsforvaltning

tjenester og bolig vil naturlig nok ha lengre oppholdstid enn personer som er tildelt bolig på bakgrunn av forbigående sosiale behov.

Våre informanter i kommunene har fortalt at det har blitt mer vanlig med revurdering av leieforhold og treårskontrakter. Formålet er å fange opp personer som ikke lenger har behov for en bolig tildelt av kommunen. Hyppigere revurderinger vil føre til at det blir en mer pålitelig statistikk for alle som bor i boliger som kommunen disponerer. Forutsetning er at det blir foretatt en ny vurdering av målgruppen ved forlengelse av leieforholdet, slik det ble gjort ved nyinnflytting. Det er vanlig at kommunene behandler søknader om forlengelse av leieforholdet etter samme regelverk som for første gangs tildeling.

Trondheim kommune gjennomfører allerede en kartlegging av alle som bor i kommunale boliger. Det siste året har Agenda Kaupang foretatt en fordeling på målgrupper i åtte kommuner. Vår erfaring er at det har gått greit for ansatte med kjennskap til leietakerne å gjøre en slik fordeling. Disse erfaringene er en indikasjon på at det vil være mulig med en tilsvarende fordeling i andre kommuner.

# 6 Utarbeiding av statistikk for enkeltkommuner og landet

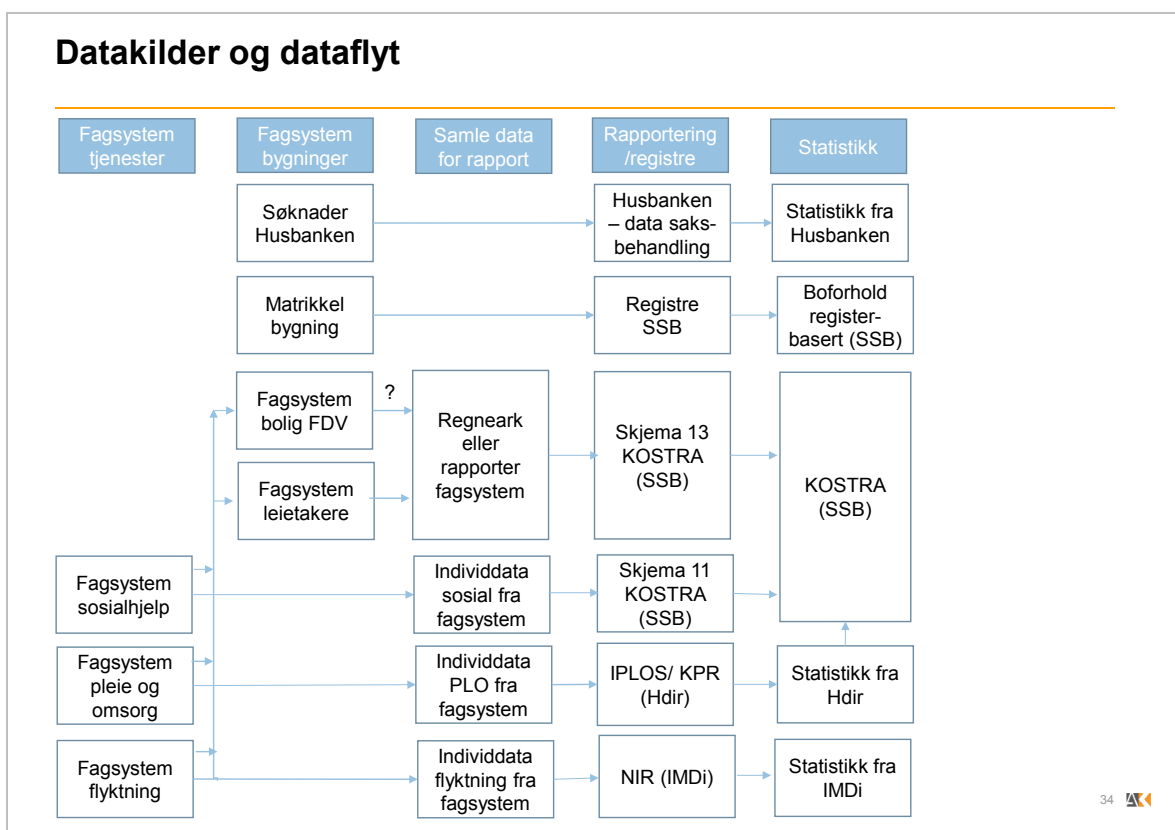
## 6.1 Innledning

Våre informanter har fortalt om at arbeidet med skjema 13 er arbeidskrevende, mangelfull og til dels upålitelig. I dette kapitlet drøfter vi muligheten for en mer hensiktsmessig innsamling av data. Utgangspunktet er en beskrivelse av dagens flyt av data mellom kommunene og statlige aktører (jf. avsnitt 6.2).

Det blir beskrevet tre mulige strategier for en forbedret innhenting av data (avsnitt 6.3). Strategiene er av foreløpig karakter. En mer grundig utredning av strategiene er derfor nødvendig. Det anbefales at det gjennomføres en konseptvalgutredning som grunnlag for valg av konsept (avsnitt 6.3).

## 6.2 Dataflyten mellom kommunene og statlige aktører

Vi har laget en oversikt over datakilder og dataflyten i kommunene og statlige aktører, som er vist i figuren under.



Figur 6.1 Oversikt over datakilder og dataflyt

De ulike delene av figuren blir nærmere kommentert i det følgende.

## Fagsystem tjenester

For personer som bor i boliger som kommunen disponerer finnes det fagsystemer innenfor tre hovedtjenesteområder:

- ▶ *Sosialhjelp*: Kommunene bruker fagsystemer fra følgende fire kommunale fagsystemer: Acos, Tieto, Visma og Bouvet (Oslos fagsystem).
- ▶ *Pleie og omsorg*: Leverandører av fagsystemer er Visma Profil, CosDoc og Gericca.
- ▶ *Flyktning*: Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. NIR omfatter også personer som er i målgruppa for norskopplæring for asylsøkere. Bolig er ikke registrert i NIR. Kommunenes egne fagsystemer danner grunnlag for NIR.

Ikke alle som er søkere eller leietakere i kommunale boliger mottar nødvendigvis noen tjenester fra kommunens fagtjenester. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å basere seg på disse kildene for å kartlegge målgruppen for de ulike tjenestene.

Utfyllingen av skjema 13 baserer seg på informasjon fra kommunens fagsystemer. Det ser ut til at det i liten grad finnes ferdige rapporter som kan danne grunnlag for rapporteringen. Våre informanter forteller at rapporteringen ofte er basert på en omstendelig manuell bearbeiding av informasjon i regneark.

## Fagsystemer for leietakere bygninger

I noen kommuner blir leietakerne i boligene som kommunen disponerer fulgt opp av enkle systemer laget i den enkelte kommune. Det er ikke uvanlig at noe av oppfølgingen skjer ved hjelp av regneark som kommunen selv har utviklet. En grunn til at kommunene bruker slike enkle systemer er at det er så få leietakere at kommunen har tenkt at det ikke er verdt å skaffe et mer avansert system.

I større kommuner er det vanlig med et eget fagsystem for leietakere (jf. omtalen av Trondheim). Til en viss grad blir opplysninger registrert dobbelt, både i fagsystemene for tjenestene og systemet for leietakere. Våre informanter har fortalt at kravene til personvern har blitt skjerpet som følge av personvernforordningen (GDPR) som trådte i kraft 20. juli 2018. Det har blitt vanskeligere å overføre opplysninger mellom kommunens ulike systemer. Dette kan synes som et paradoks når opplysningene likevel blir registrert manuelt.

I skjema 13 blir det spurt om «den brukergruppen som best beskriver begrunnelsen for tildeling av en kommunalt disponert utleiebolig». Opplysningene i fagsystemet for leietakere er derfor mer relevant enn opplysningene i fagsystemene for tjenestene som leietakerne mottar.

Det er også vanlig at kommunen har et *FDV-system (Forvaltning, Drift og Vedlikehold) for bygningene*.

Boligstatistikken bygger i hovedsak på informasjon fra SSBs statistiske versjon av Matrikkelen. Statens kartverk står for forvaltningen av Matrikkelen, mens kommunene gir de nødvendige meldingene til *bygningdelen av Matrikkelen*. Registeret kan kanskje utvikles til å lage relevant statistikk for boligene som kommunen disponerer.

Husbanken forvalter et eget tilskudd til de aktuelle boligene. *Søknader til Husbanken* kan være en aktuell kilde for informasjon. I Vista (2017)<sup>13</sup> er tilskuddet omtalt som følger:

---

<sup>13</sup> Vista (2017): «*Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*». Utarbeidet sammen med ideas2evidence på oppdrag fra KMD. Rapport 2017/20

«Tilskudd kan gis til kommuner, private utbyggere og andre private aktører. Det kan brukes til å bygge nytt, kjøpe brukt eller utbedre eksisterende boligmasse, men skal ikke brukes til ordinært vedlikehold. Tilskuddsfinansierte boliger skal bebos av vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom hele tilskuddets nedskrivningstid på 20 år. I de tilfellene private aktører mottar tilskudd, skal kommunen ha tildelingsrett gjennom hele nedskrivningstiden. Tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes.»

Informasjon fra Husbanken om behandlingen av søknader blir i dag ikke brukt som grunnlag for statistikk om de aktuelle målgruppene. Denne kilden kan kanskje bli brukt til å hente inn mer informasjon om de aktuelle byggene. Vi heller imidlertid til at det kan være mer hensiktsmessig å hente informasjon om byggene fra kommunens egne systemer. Vår antakelse er at vi da får mer oppdatert og pålitelig informasjon om den faktiske bruken av byggene.

### **Bearbeiding av data av nasjonale aktører**

Kommunens systemer danner grunnlag for rapportering til en rekke statlige myndigheter. I noen av systemene skjer det en detaljert rapportering på individnivå etter en fastlagt kravspesifikasjon. IPLOS er et eksempel på et slikt register. Skjema 11<sup>14</sup> er et annet eksempel hvor rapporteringen skjer på individnivå. Dataene til IPLOS og skjema 11 hentes fra kommunens fagsystemer.

Noe av rapporteringen skjer ikke på individnivå, men derimot på aggregert nivå. Skjema 13 i KOSTRA er eksempel på en slik rapportering. Rapporteringen krever informasjon fra flere av fagsystemene i kommunene.

*Statistikk:* Relevant statistikk blir publisert av en rekke offentlig aktører. Av disse er KOSTRA publisert av SSB den mest brukte. KOSTRA baserer seg på statistikk fra en rekke ulike kilder.

Frem til 2017 var det SSB som laget statistikken basert på IPLOS. Som en del av kvalitetssikringen har SSB foretatt oppdateringer av dataene, slik at statistikken fra SSB ikke nødvendigvis stemmer med statistikken fra kommunens egne systemer. IPLOS inngår nå som en del av Kommunalt pasientregister (KPR) som Helsedirektoratet har ansvaret for. Helsedirektoratet har ambisjoner om å utvide statistikken basert på IPLOS.

En annen utfordring er at SSB henter inn alternativ informasjon om leietakerne i boligene som kommunen disponerer. IPLOS gir også informasjon om leietakere som også mottar helsetjenester. Det er ikke gitt at informasjonen rapportert i skjema 13 om de samme leietakerne er konsistent med rapporteringen i IPLOS. Dersom rapporteringen i skjema 13 hadde skjedd på individnivå, ville man ha større mulighet til å avstemme informasjonen fra de to kildene.

IMDi publiserer statistikk basert på Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Husbanken publiserer egen statistikk basert på data samlet inn i tilknytning til forvaltning av tilskudd som Husbanken forvalter

For kommunene er det ikke så lett å ha oversikt over hvilken statistikk som blir publisert fra ulike kilder og sammenhengen mellom de ulike kildene. Det kan derfor være behov for å veilede kommunene og hvordan de kan bruke statistikken på en god måte.

---

<sup>14</sup> Skjema 11 inneholder data fra kommunene for hver mottaker av økonomisk sosialhjelp i løpet av rapporteringsåret

## Arbeidet i SSB med å utvikle statistikken

En utfordring er at ikke alle boliger tildelt etter helseformål blir registrert i IPLOS. Dette gjelder særlig boliger tildelt av organisatoriske enheter som ikke er organisert som en del av helse og omsorg, som for eksempel et boligkontor og sosialkontor. Det er kun de som får tjenester ut fra et helse- og omsorgsbehov som skal registreres i IPLOS.

SSB har brukt næringskoden i enhetsregisteret til finne ut hvilken målgruppe som får et tilbud av hjemmetjenestenes virksomheter. Næringskoden gir informasjon om tjenester og målgrupper som faktisk utøves på den enkelte adresse. Resultatene av undersøkelsen er dokumentert i Abrahamsen mfl. (2016)<sup>15</sup>. Undersøkelsen gir informasjon om organiseringen av hjemmetjenesten i baser og ambulerende virksomheter, og hvilke målgrupper de ulike virksomhetene var rettet mot. Tabellen under viser antall virksomheter i 2014 med ulike næringskoder.

Næring	Antall virksomheter
86.901 Helsetjenester i hjemmet	478
87.203 Bofellesskap for personer med utviklingshemming, med fast tilknyttet personell	1 047
87.302 Bofellesskap for eldre og personer med funksjonsnedsettelse, med fast tilknyttet personell hele døgnet	936
87.303 Bofellesskap for eldre og personer med funksjonsnedsettelse, med fast tilknyttet personell deler av døgnet	191
88.101 Praktisk bistand	651
<b>Totalt</b>	<b>3 303</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå, hjemmetjenestekartlegging 2014.

Det ser altså ut til at næringskodene er godt egnet til å skille ut bofellesskap til personer med utviklingshemming med fast tilknyttet personell. Det er imidlertid ingen næringskode for tilbud til personer med rusproblemer eller psykiske problemer. Undersøkelsen til SSB gir ikke informasjon om antall brukere eller økonomiske forhold.

SSB har erfart at det er lettere å kartlegge målgrupper for boliger med bemanning enn boligene uten bemanning. Videre er det en utfordring å fordele på målgrupper når en virksomhet gir et tilbud til flere målgrupper.

En utfordring er å bruke slike opplysninger i tilfeller hvor boliger og sykehjem er samlokalisert. En del kommuner har bygget boliger med døgnomsorg som betjenes av nærliggende sykehjem hele eller deler av døgnet, og boligene er derfor ikke registrert i Enhetsregisteret. En annen utfordring er at det kan være flere målgrupper knyttet til samme adresse.

Produksjon av statistikk fra IPLOS skal nå skje gjennom KPR. Samtidig vil IPLOS fortsatt være et viktig grunnlag for statistikken som blir publisert gjennom KOSTRA.

SSB er i ferd med å utvikle nye løsninger hvor brukerne kan laste ned data og hvor prikkingen skjer automatisk. Brukerne kan da selv finne ut hvor aggregert statistikken må lages for å unngå prikking. Informasjon om løsningen finnes på <https://microdata.no/>. SSB samarbeider med NSD om denne løsningen.

<sup>15</sup> Dag Abrahamsen, Linda Allertsen og Othilde Skjøstad (2016): «Hjemmetjenestens målgrupper og organisering»

SSB publiserer i dag registerbasert statistikk om boforhold for alle innbyggerne i en kommune. SSB har hentet dataene fra administrative og statistiske registre, som både data samlet inn av SSB og andre offentlige myndigheter. Boligstatistikken bygger i hovedsak på informasjon fra SSBs statistiske versjon av Matrikkelen. Statens kartverk står for forvaltningen av Matrikkelen, mens kommunene gir de nødvendige meldingene til bygningsdelen av Matrikkelen. For studenter som mottar borteboerstipend og er registrert bosatt hjemme hos foreldrene, er det fra og med 2014 i tillegg hentet inn alternative adresser fra NRK, Posten og Lånekassen.

Registeret til SSB innebærer altså en avansert kobling av data fra ulike kilder. Registeret kan kanskje utvikles til å lage relevant statistikk for boligene som kommunen disponerer. Våre informanter forteller at det er nødvendig å utrede nærmere hva som skal til for å gjennomføre en slik løsning.

## 6.3 Tre hovedstrategier for utvikling av statistikken

### Tre hovedstrategier for utvikling

Videre i dette avsnittet legger vi frem tre hovedstrategier for utvikling av statistikken:

- ▶ Strategi 1: Bygge videre på skjema 13
- ▶ Strategi 2: Statistikk basert på adresse- og individopplysninger
- ▶ Strategi 3: Ulik tilnærming for de ulike målgruppene

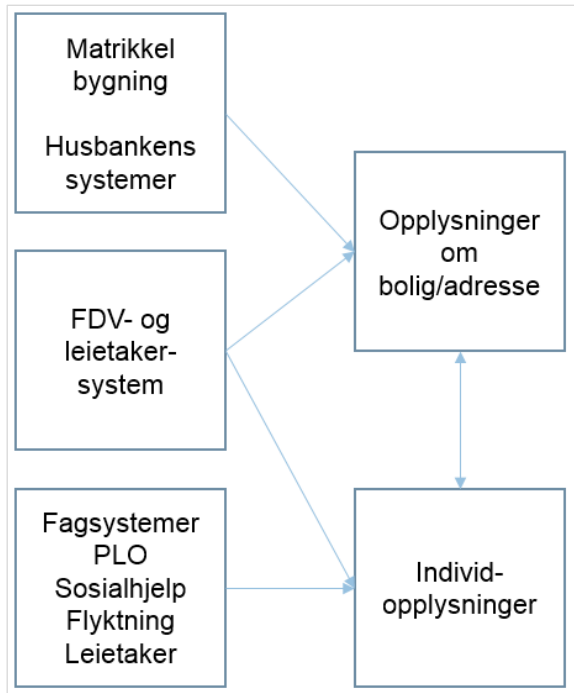
#### Strategi 1: Bygge videre på skjema 13

Mulige forbedringer av skjema 13 kan være å innføre av nye og tydeligere avgrensede målgrupper (jf. avsnitt 5.4), gjøre det mer tydelig hvordan informasjonen om målgruppene skal samles inn og åpne for at hver husstand kan tilhøre flere målgrupper. Det vil også være mulig å foreta en klassifisering av boligene (jf. avsnitt 5.6). Skjemaet kan også utvides til en kartlegging av husstander i alle boligene som kommunene disponerer. Alle disse forbedringene vil gjøre statistikken mer relevant for kommunal og statlig planlegging og styring.

Dagens manuelle innhenting av data har imidlertid noen grunnleggende svakheter. Den er arbeidskrevende og det er en risiko at det gjøres feil som svekker kvaliteten. Innhenting av data utnytter heller ikke potensialet for å lage en relevant og pålitelig statistikk basert på data som allerede finnes. En videreføring av metodene brukt i skjema 13 vil neppe gi et godt nok svar for behovene statlige og kommunale myndigheter har for bedre planlegging. Skjemaet kan heller ikke sies å være i samsvar med økte ambisjoner om digitalisering. I det følgende skisserer vi derfor to strategier for digitalisering som vil kunne bidra til mer effektiv innsamling av data og produksjon av statistikk.

#### Strategi 2: Statistikk basert på adresse- og individopplysninger

I strategi 2 blir statistikken utarbeidet etter de samme prinsippene som den registerbaserte statistikken om boforhold (jf. avsnitt 6.2). Denne statistikken bygger på en kobling av informasjon om boligene for alle innbyggerne i en kommune. Tanken er å sørge for at registrene har tilstrekkelig informasjon om boliger og individer, slik at disse registrene kan gi pålitelig statistikk om målgrupper i boliger som kommunen disponerer. Figuren under illustrerer hvordan slik informasjon kan kobles.



Figur 6.2 Statistikk basert på individ- og adresseopplysninger. Prinsippskisse

Følgende kilder kan vurderes som grunnlag for informasjon om boligene:

- ▶ Matrikkelens bygningsdel
- ▶ Informasjon i Husbankens systemer som grunnlag for vurdering av tilskudd
- ▶ Informasjon i fagsystemene for leietakere og FDV

Følgende kilder kan vurderes som grunnlag for informasjon om individene:

- ▶ Fagsystemet for pleie og omsorg
- ▶ Fagsystemet for sosialhjelp
- ▶ Fagsystemet for flyktninger
- ▶ Fagsystemet for leietakere

Det er nødvendig å ta stilling til hvilken informasjon kommunene skal rapportere fra de ulike systemene, slik at det kan lages relevant statistikk for alle landets kommuner. I prinsippet kan det hentes inn informasjon om fagsystemene i den enkelte kommune, og de statlige registrene som bygger på denne informasjonen (NAV, IMDi, Husbanken, Skattemyndighetene, Lånekassa, osv.). Denne strategien er foreløpig nokså løselig skissert. Det er nødvendig å utrede nærmere hvordan de ulike koblingene skal skje i praksis.

### Strategi 3: Ulik tilnærming for de ulike målgruppene

Den tredje strategien tar utgangspunkt i en tilpasset utvikling for de ulike målgruppene. For noen målgrupper kan det være mest aktuelt å ta utgangspunkt i ulike registre mens det for andre målgrupper kanskje er mest aktuelt med rapportering på skjema tilsvarende den vi har i dag. Den tredje strategien kan derfor sies å være en mellomvariant mellom de to andre strategiene.

Tanken er at det skal være mulig med en gradvis utvikling av statistikken, slik at ikke alt trenger å være klart før man setter i gang. For eksempel kan det kanskje være mulig med en forbedret innsamling av data for flyktninger, uten at man samtidig har klart et forbedret opplegg for de andre målgruppene.



Som tidligere nevnt er det et behov for en helhetlig statistikk for helse og sosiale tjenester. Vi foreslår at statistikken blir utviklet slik at den kan brukes til å gi svar på spørsmål av strategisk karakter for den enkelte målgruppe. Tabellen under viser eksempler på noen slike spørsmål. Fokus på disse spørsmålene kan bidra til at det utvikles relevant statistikk om målgrupper og andre forhold som kan bidra til å svare på spørsmålene

Tabell 6.1 Eksempler på spørsmål av strategisk karakter knyttet til de ulike målgruppene

Vårt forslag til inndeling	Spørsmål av strategisk karakter
1. Personer med psykiske problemer og rusproblemer	Hva trengs av botilbud innen psykisk helse og rus når kommunene får økt ansvar?
2. Personer med nedsatt funksjonsevne	Hva trengs av botilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i årene som kommer?
3. Eldre mv.	Hvor bor eldre? Kan boliger erstatte sykehjem? Tar eldre ansvar for egen bolig?
4. Flyktninger	Hvor mange boliger trenger kommunen til flyktninger?
5. Personer med andre problemer	Hva trengs av botilbud til andre vanskeligstilte?
6. Uten behovsprøving	Er det fortsatt behov for å gi et tilbud til husstander uten behovsprøving?

I de ulike målgruppen vil det være en viss andel av husholdninger som mottar helsetjenester. Statistikken bør gi svar på hvor stor denne andelen er for målgruppene i alle landets kommuner.

I det følgende legger vi frem noen foreløpige tanker om hvordan statistikken for den enkelte brukergruppe kan utvikles og problemstillinger som kan bli besvart.

#### Flyktninger:

- ▶ Opplysninger om NIR kombinert med adresse til personer med integreringstilskudd kan gi en oversikt over hvor mange det er i målgruppen i hver kommune.
- ▶ Statistikken bør kunne gi svar på hvor mange i målgruppen som bor i boliger som kommunen disponerer, og hvor mange det er hvor kommunen har funnet andre løsninger. Slike løsninger kan for eksempel være at flyktningene selv leier boliger på det private markedet.
- ▶ Kan også gi svar på i hvilken grad flyktninger som har bodd i landet lenger enn fem år trenger en kommunal bolig. Slik statistikk blir allerede laget til Beregningsutvalget.

#### Personer med nedsatt funksjonsevne:

- ▶ Bygge på arbeidet som SSB har gjort med bruk av næringskode
- ▶ Neste steg blir å finne ut hvor mange som bor i hver «virksomhet»
- ▶ Få med antall «satelittbeboere»
- ▶ Flere målgrupper på samme adresse – kommunene kan fordele plasser på målgruppe?
- ▶ Tilnærmingen over er et alternativ til å fordele målgruppe på individnivå – kan gjøre det lettere med personvern, samtidig som det blir tilstrekkelig presist. Kan likevel hente opplysninger på individnivå om personer som bor på de ulike adressene

Eldre mv.:

- ▶ Samme tilnærming som funksjonshemmede
- ▶ Alder som en viktig alternativ variabel. Vil kunne gi svar på hvor de eldre bor og hvor mange som får helsetjenester. Vi vet allerede hvor mange eldre som får helsetjenester
- ▶ Ses i sammenheng med hvor mange i målgruppen som er på sykehjem

Psykisk helse og rus:

- ▶ Ikke tilstrekkelig å få med antall personer med helsetjenester
- ▶ Vi må få med grunnlaget for å tildele bolig. Boligen kan være tildelt både av «boligkontoret» og tjenestene. Fra hvilket system skal opplysningene hentes?
- ▶ Bruke IPLOS til å kartlegge hvor mange i gruppen som mottar helsetjenester med vedtak. Men hvordan få tak i personer på lavterskeltilbud eller uten helsetjenester?

Personer med andre problemer:

- ▶ Tydeliggjøre hvilke grupper det dreier seg om
- ▶ Ekskludere personer med helsetjenester

### **Bruk av data fra Husbanken**

Husbanken har oversikt over boligene som er bygget med støtte fra Husbanken. Kanskje kan denne kilden bli brukt som grunnlag for statistikk. Imidlertid vil man trolig få mest pålitelig informasjon ved å bygge på data fra kommunene. En mulighet kan være å bruke data fra Husbanken som et supplement eller til å kvalitetssikre data fra kommunen.

Husbanken har utviklet BOKART som et eget system for kartlegging av boforhold for vanskeligstilte. Tidligere har Husbanken støttet kommunene for å ta systemet i bruk. Dette er et nærmere 15 år gammelt system som Husbanken ikke støtter videre og som få kommuner bruker. En videre utvikling av dette systemet er ikke aktuelt. Derimot kan det kanskje være mulig at det å bygge videre på Gobo som Oslo har utviklet med støtte av Husbanken. Foreløpig er det ingen andre kommuner enn Oslo som bruker Gobo.

### **Klassifisering på grunnlag av tildeling av bolig**

I skjema 13 blir kommunene bedt om å plassere «brukerne i den brukergruppen som best beskriver begrunnelsen for en kommunalt disponert utleiebolig» (jf. avsnitt 5.3). Betydningen av målgruppe kommer blant annet frem i forskrift om tildeling av kommunal bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet i Hamar kommune, Hedmark:

*«Forskriften gjelder boliger som Hamar kommune disponerer for utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet. Målgruppa for forskriften er personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Målgruppa omfatter personer som trenger hjelp til å skaffe seg bolig på grunn av dårlig økonomi, nedsatt funksjonsevne, helsemessige eller sosiale problemer, manglende kunnskaper om det norske boligmarkedet eller liknende forhold.»<sup>16</sup>*

Denne forskriften viser at tilhørigheten til målgrupper er av betydning for tildeling av bolig. Samtidig er kommunal bolig ingen lovgitt rettighet. Kommunen er pålagt å ha boliger til omsorgsformål, men ingen innbygger kan påberope seg retten til en slik bolig. Kommunen er ikke pålagt å ha et system for saksbehandling eller tildeling av boliger.

---

<sup>16</sup> Lastet ned fra Lovdata 25. mai 2019

Kommunene har svært ulike ordninger fra helt manuelle systemer basert på «papir i perm» til mer profesjonelle og tilpassede datasystemer. Krav om utvidet statistikk vil øke behovet for et mer hensiktsmessig system for saksbehandling og rapportering. Det vil være mulig for små kommuner å gå sammen om å etablere slike systemer. Gevinstene vil kunne være mer effektiv saksbehandling og bedre styring av tjenestene.

## 6.4 Personvern hensyn

### Krav om håndtering av personopplysninger

Kravene til personvern har blitt skjerpet som følge av personvernforordningen (GDPR) som trådte i kraft 20. juli 2018. Hovedprinsippet for bestemmelsene i GDPR er at personopplysninger ikke skal spres til andre enn de tjenester og ansatte som har tjenstlig behov for opplysningen. Dette behovet vil være ulikt mellom de ulike funksjonene i arbeidet med å saksbehandle, tildele og forvalte de kommunale boligene. Boligkontoret og tjenestekontoret, som skal ta stilling til om en søker faktisk fyller vilkårene og skal prioriteres ved tildeling av boliger, har behov for en rekke opplysninger av til dels svært sensitiv karakter.

Eiendomsavdelingen, boligforetaket eller annen enhet som ivaretar kommunens rolle som utleier, har nødvendigvis ikke behov for de samme personopplysningene og skal derfor ikke ha tilgang til disse. Det kan derfor kunne være et brudd på personvernbestemmelsene at en bolig- eller eiendomsavdeling har generell tilgang til datasystemene til fag tjenestene, eller deltar i tildelingsmøter eller andre fora der personopplysninger utveksles.

Samtidig vil hvem som har tjenstlig behov for hvilke opplysninger være gjenstand for en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det kan for eksempel være nødvendig at virksomheter som skal ha den videre kontakten med leietaker har kunnskap om forhold som kan ha betydning for de ansattes sikkerhet, hensynet til naboer, behovet for ekstraordinært tilsyn med boligen, osv.

Alle informanter i våre intervjuer har fortalt om at kommunene har rutiner for innhenting av samtykke fra boligsøker. Dette innebærer at søker gir tillatelse til at det kan innhentes og deles informasjon som er nødvendig for å behandle søknaden og tildele en egnet bolig. Et slikt samtykke fritar imidlertid ikke den enkelte virksomhet fra å vurdere om innhenting av og videreformidling av personopplysninger er i tråd med bestemmelsene i lovverket. Et slikt samtykke er knyttet til den enkelte sak og i søkers interesse. Samtykke er ikke tilstrekkelig til å kunne utveksle persondata for rapporteringsformål.

Grunnlaget for klassifisering vil skje på grunnlaget for tildeling av bolig. I praksis kan tildelingen av bolig ha skjedd som følge av saksbehandlingen i de ulike fagsystemene. Derfor kan det være relevant også å basere seg på informasjon som finnes i fagsystemene. Som tidligere nevnt har man i Trondheim ikke funnet en hensiktsmessig måte å utveksle informasjon mellom fagsystemene og systemet for håndtering av leietakere (BOEI). Resultatet har vært at en del opplysninger blir registrert flere ganger. Det bør utredes videre om det finnes løsninger som gjør at man kan unngå dobbeltarbeid.

## Rapportering og statistikk

Som tidligere nevnt skjer det i dag en rapportering av individopplysninger fra kommunene til statlige myndigheter for flyktninger, brukere av pleie- og omsorgstjenester og mottakere av sosialhjelp. Strategi 2 og 3 innebærer en mer omfattende rapportering av individdata. Denne rapporteringen må tilpasses eksisterende rutiner og regler som er laget for ivaretagelse av personvernet.

Rapporteringen i skjema 13 skjer på et mer aggregert nivå. Men også denne rapporteringen kan omfatte data med så få individer at dataene ikke kan publiseres. I slike tilfeller «prikker» Statistisk sentralbyrå den aktuelle cellen i den offentlige statistikken.

Til en viss grad kan prikkingen redusere nytten av statistikken, spesielt i små kommuner. Som tidligere nevnt har SSB nå utviklet et system hvor prikkingen skjer automatisk. Dette vil trolig være nyttig for kommunene. Kommunene kan da velge et nivå for aggregeringen som gjør at dataene vil kunne publiseres.

Kommunene vil uansett kunne ta ut data til interne formål basert på sine egne fagsystemer. Det vil være mulig å sette krav om at fagsystemene skal lage relevante rapporter. Slike rapporter vil kunne gi kommunene statistikk uten «prikker». Rapportene vil også kunne gjøre det mulig å få en oppdatert status til enhver tid («sanntidig»), som kan ses i sammenheng med den publiserte statistikken fra SSB.

## 6.5 Hvordan komme videre?

### Bedre statistikk vil kunne gi betydelige gevinster

Gjennomgangen tidligere i rapporten har vist at både statlige og kommunale myndigheter trenger mer informasjon om målgrupper for å kunne svare på spørsmål av strategisk karakter. Investeringer i slik statistikk vil trolig kunne gi betydelige gevinster i form av bedre forvaltning av fellesskapets ressurser. Vi har også vist at innsamlingen av statistikken er tungvint. Trolig vil det være mulig å høste gevinster i form av bedre metoder for innsamling av informasjon.

### Styrking av hele grunnlaget for planlegging av boliger til helse- og sosialformål

For å få nødvendig prioritering av arbeidet med registrering, innsamlingen og rapportering, bør gevinsten også være nyttig for den som skal utføre arbeidet. Vi har tidligere vært inne på at hele feltet er preget av «planlegging med nærlysene på». Et mål kan være at utvikling av statistikken skal bidra til en mer opplyst planlegging, som kan være til nytte på både strategisk og operativt nivå i kommunene.

Det betyr at styrket informasjon om målgruppene må ses i sammenheng med en helhetlig utvikling av statistikkgrunnlaget. Så langt ser vi for oss at statistikken bør omfatte informasjon om følgende forhold om husholdningene i boliger som kommunen disponerer:

- ▶ Husholdningene fordelt etter målgruppe (jf. avsnitt 5.4) og antall personer i hele husstanden
- ▶ Husholdninger på venteliste og med avslag
- ▶ Boligene fordelt etter type bolig (jf. avsnitt 5.5), eieform (eid, tildelt, fremleiet) og størrelse

Det er viktig å se bruken av utleieboliger i sammenheng med andre deler av kommunens boligsosiale virksomhet. Mange kommuner løser innbyggernes boligsosiale behov gjennom å tilby råd og veiledning fremfor en kommunal bolig. Andre har gode ordninger for samarbeid med private utleiery, og bruker startlansordningen aktivt. Et rapporteringsregime bør også dokumentere denne delen av kommunenes virksomhet. Dette vil gi et langt bedre grunnlag for å planlegge en helhetlig boligsosial politikk, og få oversikt over hvordan ulike satsinger påvirker behovet for kommunalt disponerte boliger til ulike formål og målgrupper.

Innsamlingen gjennom skjema 13 gir ikke tilstrekkelig informasjon om disse forholdene. Det er selvfølgelig mulig med en økt rapportering gjennom skjema 13. Omfanget av skjemaet kan imidlertid sies å være stort nok fra før. Økte krav til rapportering kan heller ses på som et argument for å hente inn informasjonen på andre måter.

### **Målbilde og konseptvalgutredning**

Nytten av ulike data og kunnskap må sees opp mot hvilken ressursinnsats som innsamling og rapportering innebærer. De tre alternativene bør utredes nærmere for å finne ut hvilket alternativ som har den største nytten sammenliknet med kostnadene gjennomføring av strategien innebærer.

Opplegget som nå blir brukt ved innføring av «Én innbygger – én journal» kan være en mulig mal for en slik utredning. Direktoratet for e-helse (2018)<sup>17</sup> beskriver en utredning i tre faser:

- ▶ Etablering av målbildet
- ▶ Konseptvalgutredning
- ▶ Valg og gjennomføring av konsept

Her har målbildet vært «en felles, nasjonal løsning for dokumentasjon av helsehjelp og pasientadministrasjon». Det er foretatt en vurdering av ulike konsepter som kan bidra til å realisere målbildet. Et av konseptene er valgt på grunnlag av samfunnsøkonomisk analyse av tre alternative konsepter. Videre er det foretatt en vurdering av risiko, forhold knyttet til informasjonssikkerhet og personvern, juridiske vurderinger og mål- og kravoppløsning. Det anbefalte konseptet har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet og er mest robust mot endringer i forutsetninger, for eksempel lavere gevinstrealisering. De ikke-prissatte virkningene endrer ikke rangeringen mellom konseptene, og trekker alle i retning av økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Nå settes det inn betydelige ressurser i gjennomføringen av konseptet.

Vi anbefaler at noe tilsvarende blir gjort for nytten og kostnadene for styrking av grunnlaget for planlegging av boliger til helse- og sosialformål.

### **Konseptvalgutredning sammen med de andre aktørene**

Det må etableres en hensiktsmessig organisering av arbeidet med en konseptvalgutredning og det bør utarbeides et mandat for hvilke problemstillinger utredningen skal besvare. Vi legger her frem noen foreløpige tanker om organisering og problemstillinger.

*Involvering av interessentene:* Arbeidet bør organiseres slik at de ulike interessentene får innflytelse, noe som vil kunne bidra til et helhetlig resultat som ivaretar behovene til de ulike interessentene. En slik organisering vil også kunne bidra til god utnyttelse av de ulike datakildene og at flere kan bidra til finansieringen av arbeidet. En mulighet kan være å nedsette en arbeidsgruppe med de ulike interessentene, hvor involvering av brukerorganisasjonene også kan være aktuelt.

*Kostnader og finansiering:* Hvor ambisiøst skal arbeidet med en konseptvalgutredning legges opp? Hvor mye vil den koste? Hvilke(n) instans(er) skal finansiere arbeidet? Kan det være fornuftig med et spleiselag mellom de ulike aktørene?

*Kartlegging av gevinster:* Den største gevinsten vil trolig være bedre forvaltning og utvikling av kommunens bygningsmasse. Selv en beskjeden prosentvis forbedring vil kunne gi betydelige økonomiske gevinster. En annen mulig gevinst er en reduksjon i tiden som blir brukt på rapportering.

---

<sup>17</sup> Direktoratet for e-helse (2018): «Én innbygger – én journal. Konseptvalgutredning. Nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste»

*Datakilder for de ulike målgruppene:* Hvilken datakilde gir mest pålitelig informasjon? Hvilken informasjon er lettest tilgjengelig? Hva trengs av ny informasjon fra kommunene? Kan informasjonen hentes fra dagens kanaler eller er det nødvendig å endre lov eller forskrift?

*Bruk av registerbasert statistikk:* Er den registerbaserte statistikken for boforhold en aktuell kilde? Hva skal til for å bruke denne statistikken? I hvilken grad gir kilden lett tilgjengelig og pålitelig informasjon? Hvilke koblinger mellom ulike registre er ønskelig og mulig?

*Ansvar for statistikken:* Statistisk sentralbyrå er antakelig mest aktuell som produsent av statistikken. Det må avklares om det finnes andre alternativer. Videre må det tas stilling til en hensiktsmessig organisering av dataflyten mellom de ulike leverandørene av grunnlagsdata.

*Stigmatisering og personvern:* Kan det utvikles særskilte tiltak for å sikre at kategorisering av målgrupper brukes til planlegging og ikke til å stigmatisere brukerne?

Skjema 13 omfatter innsamling av mer informasjon enn om målgrupper. En konseptvalgutredning bør omfatte også innsamling av annen informasjon, som vi ikke har omtalt i denne rapporten.

## 6.6 Konklusjoner

### **Innføring av nye og tydeligere avgrensede målgrupper**

Det bør åpnes for at en husstand kan tilhøre flere målgrupper. Felles klassifisering av personer med helsetjenester og husstater med sosiale utfordringer. Det bør foretas en kartlegging av alle husstater. Grunnlaget for tildeling av bolig grunnlag bør danne grunnlag for klassifiseringen. Det er viktig å få med personer uten helsetjenester.

### **Slutt med manuell innhenting**

Maskinell innhenting av data i ulike registre vil redusere omfanget av arbeid og gi mer pålitelige og relevante data. Det bør gjennomføres en konseptvalgutredning med de andre aktørene for å avklare hvordan dette kan gjøres på en best mulig måte.

### **Statistikken som grunnlag for strategi**

Utviklingen av statistikken bør i større grad være rettet mot å svare på strategiske spørsmål for kommunale og nasjonale aktører. Svarene kan bli brukt til å utvikle strategier og planer for å utvikle det kommunale botilbudet og tjenester til målgruppene som bor i kommunene. Resultatet vil kunne gi en bedre forvaltning av betydelige verdier og at kommunene i mindre grad driver «planlegging med nærlydene på».

### **Personer med rusproblemer og psykiske problemer.**

IPLOS kan gi en oversikt over husstater med vedtak om helsetjenester. Det er viktig også å få med personer på lavterskeltilbud og uten helsetjenester. Det vil fortsatt være en risiko for underrapportering av denne målgruppen.



## AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.