



# Analyse av rapportering i Husbankens kommuneprogram (2016–2020) og anbefalinger for Husbankens videre samarbeid med kommunene

---

15. SEPTEMBER 2020

HUSBANKEN

**OPPDRAGSGIVER:** Husbanken

**RAPPORT NR:** R1021154

**RAPPORTENS TITTEL:** Analyse av rapportering i Husbankens kommuneprogram (2016–2020) og anbefalinger for Husbankens videre samarbeid med kommunene

**ANSVARLIG KONSULENT:** Per Schanche

**KVALITETSSIKRET AV:** Marit Brochmann

**FOTOGRAFI I RAPPORT:** Shutterstock.com

**DATO:** 15.09.2020

# Forord

Husbanken har et flerårig samarbeid med kommunene for å nå målene i den nasjonale strategien «Bolig for velferd» og for å styrke kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Vårt oppdrag har vært å strukturere og analysere de kvantitative og kvalitative dataene som utgjør rapporteringen fra programkommunene. Vi har på grunnlag av analysen av dataene vurdert måloppnåelsen i kommuneprogrammet, og gitt våre anbefalinger til Husbanken om forbedringer i det videre samarbeidet med kommunene.

Arbeidet har vært utført av Hans Gunnar Glomseth i Sosialfaglig kompetansetjeneste (SOFAK) og Marit Brochmann og Per Schanche i Agenda Kaupang, med sistnevnte som ansvarlig konsulent. Vårt arbeid har vært fulgt av en gruppe i Husbanken med Liv Kristensen, Merete Sandnes Råen, Hermund Urstad og Øyvind Ustad. Vi takker for oppdraget og god dialog underveis.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn og sammendrag .....</b>	<b>6</b>
1.1	<i>Bakgrunn .....</i>	6
1.2	<i>Sammendrag .....</i>	6
<b>2</b>	<b>Om kommuneprogrammet og metodisk tilnærming .....</b>	<b>9</b>
2.1	<i>Analysemodell .....</i>	10
2.2	<i>Metode for kvantitative analyser .....</i>	11
2.3	<i>Metode for kvalitative analyser .....</i>	14
2.4	<i>Dialogkonferanse .....</i>	16
2.5	<i>Resultater fra evalueringen til Oslo Economics/OsloMet .....</i>	16
<b>3</b>	<b>Resultater av analyse av kvantitative og kvalitative data .....</b>	<b>18</b>
3.1	<i>Innledning .....</i>	18
3.2	<i>Vanskeligstilte i en overgangsfase .....</i>	18
3.3	<i>Midlertidig botilbud .....</i>	20
3.4	<i>Bosetting av flyktninger .....</i>	23
3.5	<i>Kommunalt disponerte boliger .....</i>	24
3.6	<i>Kvaliteten av utleieboliger og bomiljøet .....</i>	29
3.7	<i>Veiledning om det private leiemarkedet .....</i>	32
3.8	<i>Hjelp til kjøp av bolig .....</i>	34
3.9	<i>Trygg bosituasjon i eide boliger .....</i>	37
3.10	<i>Internkontrollsystem .....</i>	38
3.11	<i>Tilstrekkelig med tjenester .....</i>	40
3.12	<i>Kunnskapsbasert boligsosialt arbeid og samarbeid på tvers .....</i>	40
3.13	<i>Kvalitativ rapportering .....</i>	41
3.14	<i>Brukerdialog .....</i>	41
3.15	<i>Innovasjon og utvikling .....</i>	43
3.16	<i>Boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen .....</i>	44
3.17	<i>Oppsummering av rapportering for de 15 målene .....</i>	46
<b>4</b>	<b>Kommunalt disponerte boliger .....</b>	<b>48</b>
4.1	<i>Innledning .....</i>	48
4.2	<i>Fordeling av boliger på fem grupper i kommune A .....</i>	48
4.3	<i>Mer om tilbudet til eldre .....</i>	50
4.4	<i>Konklusjoner .....</i>	54
<b>5</b>	<b>Vurdering av måloppnåelse .....</b>	<b>55</b>
5.1	<i>Innledning .....</i>	55
5.2	<i>Oppsummering av kvalitativ rapportering .....</i>	55

5.3	<i>Utvikling og kvalitet for fem grupper resultatindikatorer</i> .....	57
5.4	<i>Utfordringene og måloppnåelse for små og store kommuner</i> .....	63
<b>6</b>	<b>Anbefalinger for Husbankens samarbeid med kommunene</b> .....	<b>66</b>
6.1	<i>Innledning</i> .....	66
6.2	<i>Anbefalinger for å styrke innsatsen fra Husbanken</i> .....	67
6.3	<i>Anbefalinger for å styrke kommunens boligsosiale arbeid</i> .....	74
6.4	<i>Anbefalinger for å sikre vanskeligstilte oppmerksomhet</i> .....	78
6.5	<i>Hovedkonklusjoner</i> .....	80

# 1 Bakgrunn og sammendrag

## 1.1 Bakgrunn

Husbanken har samarbeidet med kommunene for å nå målene i den nasjonale strategien «Bolig for velferd» og styrke kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Den nasjonale strategien «Bolig for velferd»<sup>1</sup> ble lansert av fem departementer for perioden fra 2014 til 2020. Strategiens hovedmål for det boligsosiale arbeidet er at

1. alle skal ha et godt sted å bo
2. alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet
3. den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Husbankens kommuneprogram er utviklet for å løse hovedoppgaven i samfunnsoppdrag til Husbanken. I dette programmet blir kommunene tilbudt deltagelse på tre nivåer: Storbyprogram, By- og tettstedsprogram samt et grunntilbud til alle øvrige kommuner.

Målet for vårt oppdrag har vært å strukturere og analysere de kvantitative og kvalitative dataene som er rapportert fra programkommunene. På bakgrunn av analysen er vi også bedt om å vurdere måloppnåelsen i kommuneprogrammet, og gi våre anbefalinger til Husbanken om forbedringer i det videre samarbeidet med kommunene.

Hvert år i programperioden rapporterer kommunene som har programavtale med Husbanken. Rapporteringen gjelder en rekke parametere av kvalitativ og kvantitativ art for perioden fra 2016 til 2019. Vår oppgave har vært å analysere materialet fra 70 kommuner som ikke tidligere har vært analysert. Siktemålet har vært å få økt innsikt i kommunenes innsats for å oppnå resultater og måloppnåelse på det boligsosiale området. Det har også vært et ønske å belyse utfordringer og behov i tiden som kommer.

## 1.2 Sammendrag

I hoveddelen av rapporten dokumenterer vi vår oppsummering av 21 kvantitative og 25 kvalitative resultatindikatorer knyttet til 15 mål (kapittel 3). Vi ser nærmere på forvaltningen av kommunalt disponerte boliger i to kommuner (kapittel 4). Disse kapitlene danner grunnlag for vår vurdering av måloppnåelse (kapittel 5) og anbefalinger for Husbankens videre samarbeid med kommunene (kapittel 6). Her kommer det et sammendrag av innholdet i de to siste kapitlene.

### **Færre husstander i midlertidig botilbud/uten bolig**

Det har vært en betydelig reduksjon i antall husstander i midlertidig botilbud og for sosialhjelpsmottakere uten bolig. Reduksjonen ser ut til å være et resultat av et langsiktig arbeid som startet før «Bolig for velferd». Ambisjonene er enda høyere enn det som foreløpig er nådd, nemlig at det ikke skal bo noen i midlertidige botilbud.

Indikatorerne som er brukt er knyttet til en uønsket tilstand nært knyttet til målet for programmet.

---

<sup>1</sup> *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*

## **Lav vekst for kommunalt disponerte boliger – med uklar virkning for vanskeligstilte**

Programmet hadde ambisjoner om 10 prosent flere boliger, men veksten i boliger har vært på én prosent i perioden. Det er svakheter med dagens statistikk, særlig som følge av at den bare i begrenset grad gir informasjon om de ulike målgruppene i de kommunale boligene.

Vår hypotese er at behovet for kommunale utleieboliger har blitt redusert for tre grupper og økt for to grupper. Vi har liten grunn til å anta at manglende måloppnåelse har ført til at det har blitt verre for vanskeligstilte på boligmarkedet.

## **Manglende analyse av betydningen av Husbankens virkemidler**

Det har vært en betydelig reduksjon i tilskuddene til utleieboliger og omsorgsboliger. For disse tilskuddene er det ikke fastlagt et langsiktig ambisjonsnivå, og det mangler analyse av betydningen av reduksjonen for vanskeligstilte.

Det har vært et mål at flere husstander skal få startlån til kjøp av bolig, og at minst halvparten av starttilskuddet og etableringstilskuddet skal gå til barnefamilier. Disse målene er nådd. Kommunene opplever en god effekt av virkemidlene, men det mangler analyse også for de individrettede tilskuddene.

## **Boligsosialt arbeid – god måloppnåelse, men liten innsikt i hva som blir gjort**

Nesten alle kommunene svarer positivt på at de følger opp fem utvalgte områder av boligsosialt arbeid. Rapporteringen i «Bolig for velferd» har ført til god måloppnåelse og styrking av det boligsosiale området. Det foreligger imidlertid ingen systematisk oversikt over hva som faktisk blir gjort på de ulike områdene.

## **Ni anbefalinger på tre områder**

«Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet» vil avsluttes i 2020. Fra 2021 vil Husbanken legge opp til et mer kontinuerlig arbeid rettet mot kommunene. Arbeidet vil ikke lenger være organisert i et program, slik det har vært til nå. Vi har ni anbefalinger for Husbankens videre samarbeid med kommunene. Anbefalingene er knyttet til en effektkjede med tre ledd: Statens innsats (1) gjennom «Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet» er rettet mot det boligsosiale arbeidet i kommunene (2), som igjen har effekter for vanskeligstilte på boligmarkedet (3).

## **Anbefalinger for å styrke Husbankens innsats**

Rapporteringen i «Bolig for velferd» har positive sider som kan videreføres. Innsatsen til Husbanken kan styrkes ved en mer helhetlig rapportering og dialog med kommunene, hvor det blir lagt større vekt på at rapporteringen skal være nyttig også for kommunene. En gevinst vil være en mer presis analyse av sammenhengen mellom utviklingen for ulike resultatindikatorer og situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. En annen gevinst vil være at rapporteringen vil kunne være et mer presist verktøy for styring både for statlige og kommunale myndigheter.

Vi anbefaler følgende:

1. Styrk dialogen mellom Husbanken og kommunene
2. Styrk analysen av effekten av Husbankens virkemidler og fastlegg ambisjonsnivå for ønsket utvikling
3. Sørg for et opplegg tilpasset behovet til kommuner av ulik størrelse
4. Samordne boligplanleggingen for vanskeligstilte av sosiale og helsemessige grunner

### **Anbefalinger for å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene**

I «Bolig for velferd» har det vært en rapportering om sentrale forhold i det boligsosiale arbeidet, som ser ut til å ha bidratt til å styrke dette arbeidet. Vi anbefaler at Husbanken sammen med kommunene tydeliggjør hva som kjennetegner et godt boligsosialt arbeid med etablering av beste praksis som en mulig løsning.

Leietakerne i kommunale boliger består av brukergrupper med ulike behov og utviklingstrekk. Både på kommunalt og statlig nivå er det nødvendig med strategier som skiller mellom de ulike gruppene, og fakta som kan gi grunnlag for slike strategier.

Vi anbefaler følgende:

5. Mer systematisk oppfølging av innholdet i det boligsosiale arbeidet og etablering av beste praksis (?)
6. Styrk statistikken og analysen av ulike målgrupper i kommunale boliger

### **Anbefalinger for å sikre vanskeligstilte oppmerksomhet**

De fleste av resultatindikatorene som har vært benyttet i rapporteringen i kommuneprogrammet er knyttet til statens innsats og kommunens boligsosiale arbeid. Det er behov for flere indikatorer som gir informasjon om vanskeligstilte på boligmarkedet.

Vi anbefaler følgende:

7. Fortsett og styrk det gode arbeidet for husstander i midlertidige botilbud/uten bolig
8. Velg personer med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer som målgruppe
9. Flere resultatindikatorer for effekten av statens og kommunenes innsats



## 2 Om kommuneprogrammet og metodisk tilnærming

### Definisjon av begreper

I «Bolig for velferd»<sup>2</sup> heter det at «*boligososialt arbeid* handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet». Videre heter det at «*vanskeligstilte på boligmarkedet* er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd». Disse avgrensningene er i tråd med bruken av begrepene i fagmiljøene. Vi har brukt de samme begrepene i vår evaluering.

### Mål og styringsparametere

En arbeidsgruppe med representanter for ulike statlige direktorater fikk i 2015 i oppgave å utvikle indikatorer og resultatmål som støtter opp om strategiens mål og innsatsområder. Følgende seks direktorater var representert: Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Helsedirektoratet (Hdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken.

Arbeidet ble slutført i 2016 og dokumentert i rapporten «*Bedre styringsinformasjon*»<sup>3</sup>. Her blir det lagt frem 15 målsettinger knyttet til de tre hovedmålene for strategien (jf. avsnitt 1.1). For hver av de 15 målsettingene ble det utviklet styringsparametere og resultatmål. I 2017 ble det foretatt en kvalitetssikring og videreutvikling av styringsinformasjonen fra programmet, som er dokumentert i Oslo Economics (2017)<sup>4</sup>. Det er laget et verktøy for å vurdere i hvilken grad den rapporterte utviklingen bidrar til at målene blir nådd.

Utviklingen av styringsinformasjon i «Bolig for velferd» har altså skjedd parallelt med aktiviteten i programmet. Arbeidsgruppen nevnt over har hvert år utarbeidet resultatrapporter. Rapporteringen for 2018 omfatter 58 styringsparametere. Parameterne bygger på KOSTRA og andre datakilder. En premiss er at de kvantitative parameterne skal bygge på eksisterende statistikk.

### Rapporteringen fra kommuneprogrammet

Rapporteringen fra de 70 kommunene tar utgangspunkt i utvalg av styringsparameterne på nasjonalt nivå. I 2018 var det valgt ut 14 av de 58 kvantitative parameterne som var en del av rapporteringen fra disse kommunene. I skjemaet som kommunen skulle svare på var dataene for de aktuelle parameterne fylt ut på forhånd. Antall felles parametere var redusert fra 18 i 2016 til 14 i 2018. I 2016 og 2017 måtte kommunene selv fylle ut disse parameterne.

I skjemaet for 2018 ble kommunene bedt om å rapportere egne kvantitative data for en variabel, og det var seks spørsmål hvor kommunene skulle krysse av i kategorier som var bestemt på forhånd.

I 2018 var det 24 spørsmål med muligheter for åpne svar fra kommunene uten kategorier bestemt på forhånd. I 2016 var det 65 spørsmål med muligheter for åpne svar. Omfanget av rapporteringen har altså blitt kraftig redusert. Siktemålet har vært å redusere arbeidsbelastningen med rapporteringen for kommunene, og rette rapporteringen mot spørsmålene som ble opplevd som mest relevante.

---

<sup>2</sup> *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligososialt arbeid (2014–2020)*

<sup>3</sup> «*Bedre styringsinformasjon. Nasjonal strategi Bolig for velferd Sluttrapport*». Utgitt av: Husbanken på vegne av nasjonalt prosjekt for bedre styringsinformasjon

<sup>4</sup> Oslo Economics (2017): «*Bolig for velferd 2014–2020*» *Kvalitetssikring og videreutvikling av styringsinformasjon*

I 2018 besto rapporteringen av 21 kvantitative og 24 kvalitative resultatindikatorer. Tabellen under viser hvordan de 45 indikatorene er fordelt på de 15 målene og tre hovedmålene i satsingen. 11 av 14 mål har både kvantitative og kvalitative resultatindikatorer. Ellers er hele 12 av 45 resultatindikatorer knyttet til målet om å utvikle et variert tilbud av egnede boliger i kommunene. I kapittel 3 har vi foretatt en gjennomgang av utviklingen for disse 45 resultatindikatorene.

Tabell 2.1 Antall kvantitative og kvalitative resultatindikatorer 2018 fordelt på tre hovedmål og 15 mål

Tre hovedmål og 15 mål	Resultatindikatorer	
	Kvantitative	Kvalitative
<b>1. Alle skal ha et godt sted å bo</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
1. Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig	1	1
2. Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder. 3. Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud	3	3
4. Rask bosetting av flyktingene i kommunene	0	0
5. Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene	6	6
6. Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø	1	2
7. Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet	1	1
8. Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig	3	2
9. Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon	1	2
<b>2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
10. Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen	1	1
11. Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon	0	1
<b>3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
12. Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivået	0	1
13. Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne	3	2
14. Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører	0	1
15. Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.	1	1
<b>Totalsum</b>	<b>21</b>	<b>24</b>

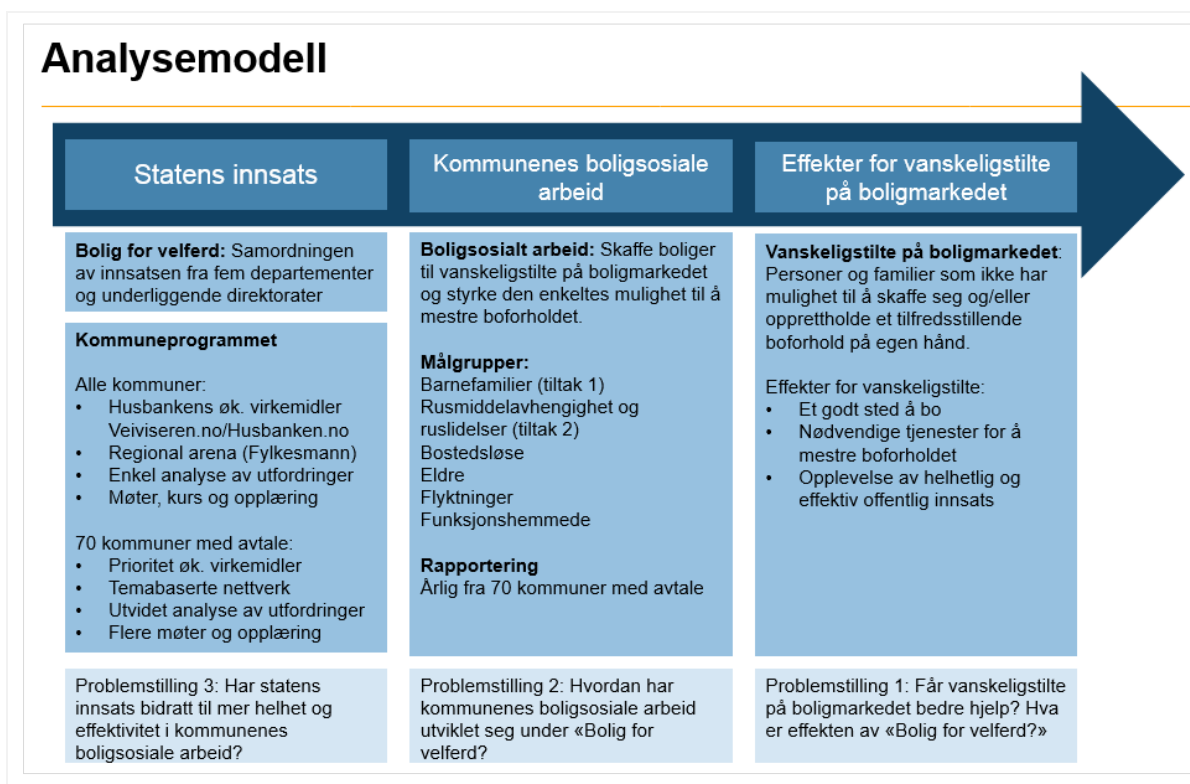
## 2.1 Analysemodell

I møte med komplekse utfordringer velger staten mellom ulike virkemidler. Bolig for velferd er et program for perioden 2014 til 2020, rettet mot kommuner som gir tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. En resultatkjede illustrerer dette forholdet på en god måte. Resultatkjeden<sup>5</sup> viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet.

Analysemodellen illustrerer de viktigste elementene i resultatkjeden for de to evalueringene som skal gjennomføres. Statens innsats (boksen til venstre) gjennom «Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet» er rettet mot det boligsosiale arbeidet i kommunene (boksen sentralt), som igjen har effekter for vanskeligstilte på boligmarkedet (boksen til høyre).

<sup>5</sup> Senter for statlig økonomistyring (2010): «Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten»

Modellen viser også at de tre problemstillingene som skal besvares i evalueringen av «Bolig for velferd», er knyttet til de tre kolonnene. Evalueringen av «Kommuneprogrammet» omfatter en gjennomgang og analyse av rapporteringen fra de 70 kommunene med programavtale. Denne rapporteringen er koblet til alle de tre kolonnene i resultatkjeden.



Figur 2.1 Analysemodell som grunnlag for evaluering av «Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet»

Videre i avsnitt 2.2 og 2.3 gir vi noen kommentarer til analysemodellen, med betydning for vår evaluering. Vår evalueringsdesign tar utgangspunkt både i analysemodellen og OECDs evalueringskriterier. I kapittel 3 gjør vi rede for vår metodiske tilnærming og datakildene vi vil bruke. Her gir vi også en detaljert beskrivelse av de ulike aktivitetene som er planlagt gjennomført.

## 2.2 Metode for kvantitative analyser

### Datagrunnlaget

I 2018 besto den kvantitative rapporteringen av 21 variabler, fordelt på følgende kilder: KOSTRA (7), husbankstatistikk (7) og en egen rapportering fra kommunene. I skjemaet som kommunene fylte ut var dataene fra de to første kildene fylt ut på forhånd. I 2016 og 2017 fylte kommunene selv ut alle data. Antall variabler har blitt redusert fra 33 i 2016 til 21 i 2018.

Vi har fått et regneark fra Husbanken med resultatet av rapporteringen fra de 70 kommunene for 2016, 2017 og 2018. Dessuten har vi fått en fil med resultatindikatorerne som er knyttet til bruken av virkemidler fra Husbanken. Disse opplysningene har vi fått fra alle landets kommuner. Vi har sammenliknet utviklingen for kommunene som er med i programmet med kommunene som ikke er med.

De syv aktuelle variablene fra KOSTRA er lastet ned fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (SSB) for alle landets kommuner. Vi har lastet ned tidsserier som også omfatter noen år før programmet ble satt i gang. På den måten vil vi også kunne analysere om i hvilken grad starten av programmet førte til et trendbrudd fra tidligere utvikling.

Utgangspunktet har vært at resultatindikatorerne skulle bygge på eksisterende statistikk. Begrunnelsen er trolig et forsøk på å begrense omfanget av rapportering. Konsekvensen er at det ikke er vurdert å etablere nye indikatorer som kan gi mer presis informasjon om innsatsen til staten og kommunene og resultatet for vanskeligstilte på boligmarkedet.

### **Sammenlikning med KOSTRA-gruppe**

De 70 kommunene med kvantitativ rapportering deltar i storbyprogrammet og by- og tettstedsprogrammet.

Vi har ønsket å sammenlikne de 70 kommunene i kommuneprogrammet med kommuner med tilsvarende kjennetegn som kommuner som ikke er med i programmet. Den opprinnelige planen var å ta utgangspunkt i hvilken KOSTRA-gruppe den enkelte kommune tilhører. På den måten vil hver av de 70 kommunene bli sammenliknet med kommuner med de samme kjennetegnene.

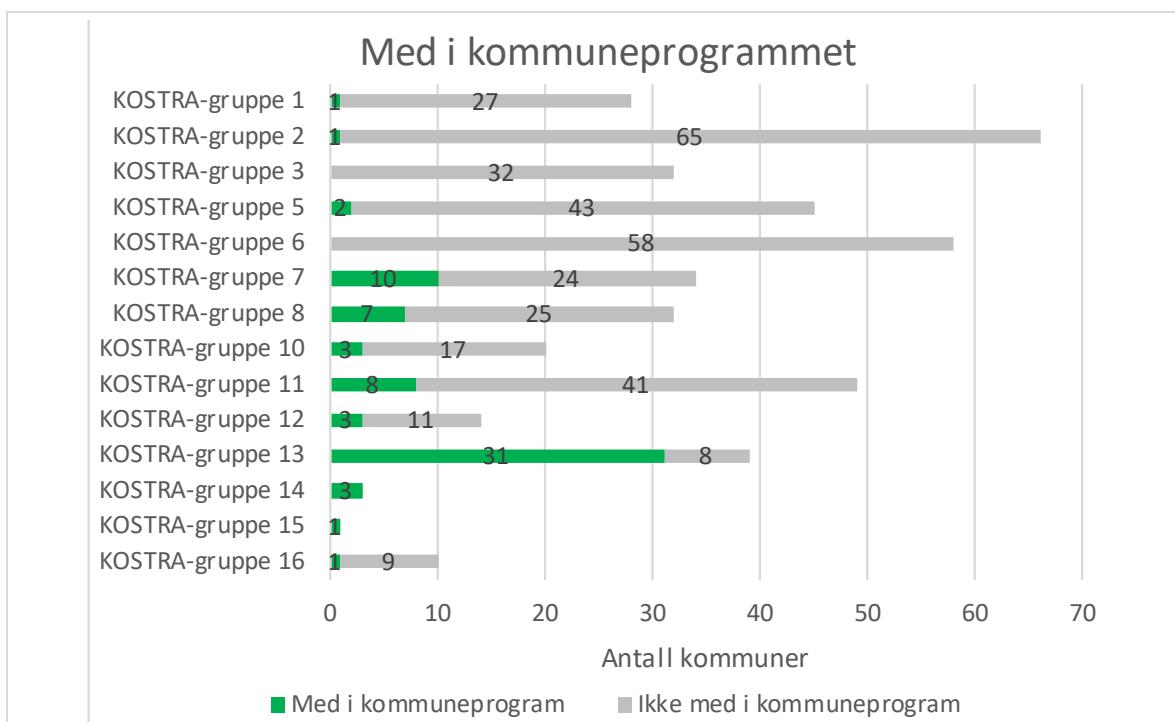
Inndelingen i KOSTRA-grupper er foretatt av SSB, ut fra antall innbyggere og nivået for inntekter og kostnader. Den omfatter følgende 16 grupper:

1. Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
2. Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
3. Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
4. Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
5. Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
6. Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
7. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
8. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
9. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
10. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
11. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
12. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
13. Store kommuner utenom de fire største byene
14. Bergen, Trondheim og Stavanger
15. Oslo kommune
16. De kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger. Skatteinntektene inkluderer kommunal inntekts- og formuesskatt, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og naturressursskatt.

I KOSTRA er kommunene fordelt på tre grupper etter antall innbyggere:

- ▶ Store kommuner: Mer enn 20 000 innbyggere
- ▶ Mellomstore kommuner: 5 000 innbyggere
- ▶ Små kommuner: 0–4 999 innbyggere

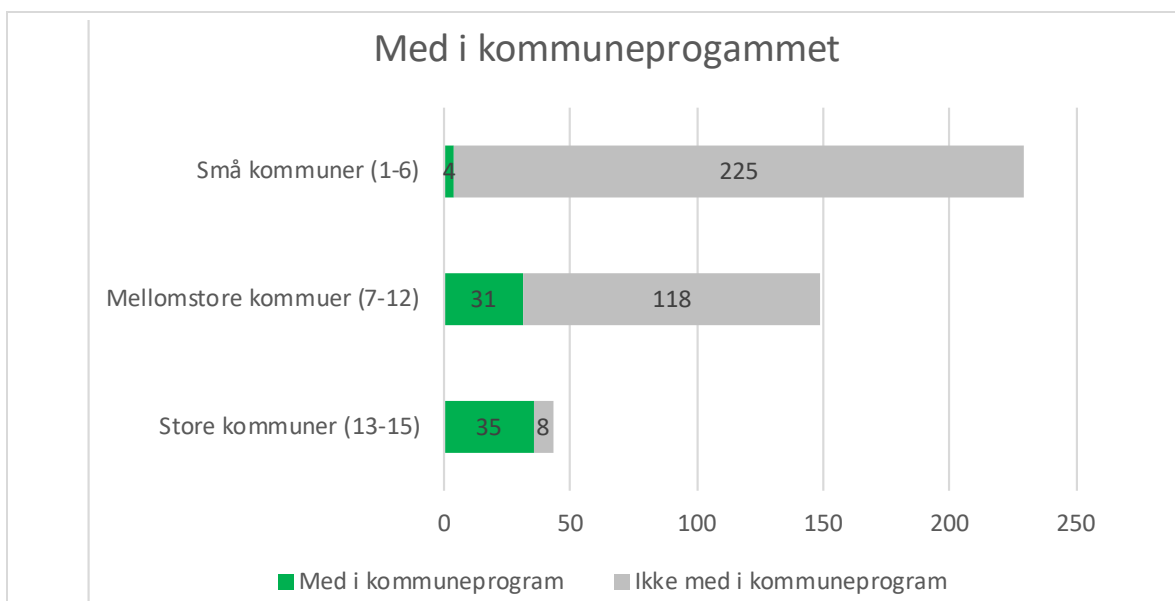
Kommunene i kommuneprogrammet er i stor grad rekruttert fra de største kommunene som finnes i gruppe 13 til 16 (jf. figuren under). Her er det 34 kommuner som er med og bare 8 som ikke er med. Det er få små kommuner i gruppe 1 til 4 som er med i programmet. Ellers er det flere små enn store kommuner. Samtidig bor majoriteten av befolkningen i de store kommunene.



Figur 2.2 Antall kommuner med i kommuneprogrammet fordelt på KOSTRA-grupper

Konsentrasjonen av kommunene til enkelte KOSTRA-grupper gjorde at vi ga opp den opprinnelige planen om en detaljert sammenlikning for alle de 16 KOSTRA-gruppene. Grunnen var at det er så få kommuner i programmet som er med i enkelte av gruppene at en slik sammenlikning knapt nok gir mening for mange av gruppene.

Vi bestemte oss derfor for et enklere opplegg, nemlig bare å bruke inndelingen etter antall innbyggere som grunnlag for sammenlikningen. Kommunene i programmet utgjør 2 prosent av små kommuner, 21 prosent av mellomstore kommuner, og 81 prosent av store kommuner. Det er bare 4 små kommuner som har vært med i programmet. Det er så få kommuner som har vært med at det er vanskelig å si om disse kommunene er representative for andre små kommuner.



Figur 2.3 Antall kommuner med i kommuneprogrammet fordelt på kommuner av ulik størrelse

## 2.3 Metode for kvalitative analyser

### Kvalitativ oppsummering for 15 hovedmål

I kapittel 3 oppsummerer vi de kvalitative spørsmålene i rapporteringen for 2018. Oppsummeringen er knyttet til de 15 hovedmålene i kommuneprogrammet og «Bolig for velferd».

Spørsmålene som er valgt er av en generell overordnet karakter. Styrken ved slike spørsmål er at informantene kan gi innspill uten at det er gitt føringer om hvilke forhold som de opplever som viktigst. Samtidig er det viktig å være klar over at svarene ikke nødvendigvis gir en fullstendig oversikt over verken aktivitet eller vurdering av resultatene i de kommunene som rapporterer.

Vi har oppsummert de 24 spørsmålene av kvalitativ karakter i rapporteringen. I gjennomsnitt er det altså i underkant av to spørsmål for hver av de 15 målene i programmet.

Som et grunnlag for oppsummeringen har vi foretatt en kategorisering av alle de 24 svarene. I oppsummeringen er kategoriseringen brukt som grunnlag for en formulering som «mange har vært opptatt av ...», som et uttrykk for hovedtendenser i dette materialet. Vi har imidlertid også ønsket å beskrive svar vi vurderer som interessante, selv om svaret gjelder bare et fåtall av kommunene. Tanken er at alternative aktiviteter og tilnærminger kan være til inspirasjon for andre kommuner i den videre utviklingen av det boligsosiale arbeidet.

### To hovedtyper spørsmål

I rapporteringen for 2018 skal kommunene svare på to hovedtyper av spørsmål, den ene varianten omhandler aktiviteter, tiltak og organisering innenfor et område, mens den andre typen omhandler vurderinger av resultater og innsats på et område. Det bes ikke om rapportering av begge variantene innenfor alle målene. For barnefamilier med lav inntekt er spørsmålene stilt som følger:

- ▶ Gi eksempler på aktiviteter, tiltak og organisering som beskriver kommunens arbeid på dette området (arbeidet med at flere barnefamilier med lav inntekt får hjelp til kjøp av bolig) i 2018.
- ▶ Gi en vurdering av resultater og innsats i arbeidet med at flere barnefamilier med lav inntekt får hjelp til kjøp av bolig.

En samlet oversikt over spørsmålene som er brukt er vist i tabellen på neste side. For 17 av spørsmålene er kommunene bedt om å gi eksempler for «aktiviteter, tiltak og organisering» på de ulike områdene. På seks av spørsmålene skal kommunene gi en vurdering av «innsats og resultater».

Svarene fra kommunene har ikke et like tydelig skille mellom beskrivelser og vurderinger som spørsmålene i skjemaet for rapportering. Vi har derfor valgt å se svarene på de to spørsmålene i sammenheng.

Tabell 2.2 Oversikt over spørsmålene av kvalitativ karakter

Spørsmål	Områder	Antall
Gi eksempler på aktiviteter, tiltak og organisering som beskriver kommunens arbeid på dette området	Barnefamilier med lav inntekt, bolighensyn i arealplanleggingen, boligsosialt arbeid kunnskapsbasert og samarbeid på tvers, brukerorientering, gjennomstrømming i kommunalt disponerte boliger, klageorientering/klagenemd, kommunalt disponerte boliger, midlertidig botilbud, bosetting av flyktninger, vanskeligstilte i en overgangsfase, refinansiering av eid bolig, samarbeid mellom ulike aktører, systemer og samarbeid utkastelse, tilgjengelighet kommunalt disponerte boliger, tjenester for å få en trygg bosituasjon og veilede privat leiemarked	17
Gi en vurdering av utviklingen av Husbankens virkemidler	Bruken av Husbankens økonomiske virkemidler for å framskaffe flere kommunalt disponerte utleieboliger	1
Gi en vurdering av resultater og innsats i arbeidet med ...	Barnefamilier med lav inntekt, kommunalt disponerte boliger, midlertidig botilbud, refinansiering av eid bolig og tilgjengelighet kommunale boliger, gjennomstrømming kommunale boliger	6
I alt		24

### Kvaliteten på kvalitative data

Vår gjennomgang viser at kommunene ofte forteller om aktiviteter og tiltak, selv for de områdene hvor de er spurt om resultater og innsats. Resultatene av kommunenes arbeid og innsats er altså i liten grad omtalt.

Vår oppsummering reflekterer måten spørsmålene er stilt, og hvordan kommunene har svart. Styrken ved materialet er at det gir bred innsikt i hvordan kommunene har arbeidet med de ulike målsettingene. Svakheten er at vi får lite innsikt i sammenhengen mellom innsats og resultater.

Flere av tiltakene kommunene har satt i gang har betydning for mange av de forhold som de blir bedt om å beskrive. Det kan i flere tilfeller fremstå som litt tilfeldig hvilket spørsmål som tiltaket rapporteres på, og hvor mange ganger den som har fylt ut skjemaet finner det relevant å nevne samme tiltak.

## 2.4 Dialogkonferanse

På slutten av vårt arbeid ble det arrangert en nettbasert dialogkonferanse. Formålet med konferansen var dels å verifisere og utdype våre analyser, og dels å drøfte den fremtidige rollen til Husbanken når programmet er ferdig.

Representanter for kommunene var den primære målgruppen. Det var med 23 kommunale deltakere fordelt på 19 kommuner. 4 av disse kom fra kommuner som ikke hadde deltatt i kommuneprogrammet.

På konferansen deltok også 12 deltakere fra Husbanken, Agenda Kaupang og noen andre aktører. Disse deltakerne hadde roller som gruppeledere, referenter og observatører.

## 2.5 Resultater fra evalueringen til Oslo Economics/OsloMet

Parallelt med vårt oppdrag har Oslo Economics og OsloMet ved NIBR også fått et oppdrag med å evaluere ulike sider ved «Bolig for velferd». To av tre problemstillinger i denne evalueringen er besvart i Oslo Economics (2020)<sup>6</sup>. Det er planlagt at den andre delrapporten fra evalueringen skal være ferdig senere høsten 2020. Her følger en kort oppsummering av resultater og anbefalinger fra rapporten, som også er relevant for vårt oppdrag.

### Situasjonen for vanskeligstilte har blitt bedre (problemstilling 1)

*Barnefamilier* får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig enn før. Samtidig har det i liten grad vært en bedring i bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger. Kommunene har klart å styrke koordineringen av oppfølging av *personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser*. Flertall i denne gruppen bor i tilfredsstillende bomiljø. Andelen husstander i i en permanent og tilfredsstillende bolig har vært på omtrent samme nivå gjennom perioden. Statistikken viser en økning i antall *unge vanskeligstilte i midlertidige botilbud*, men svakheter i tallgrunnlaget gjør det usikkert om utviklingen er reell.

### Kommunens boligsosiale arbeid har blitt styrket (problemstilling 2)

Resultatene fra en spørreundersøkelse tyder på en positiv utvikling i mange kommuners arbeid med boligsosiale utfordringer. I perioden har forankring på ledelsesnivå blitt styrket, kompetansen har økt og det har blitt bedre samarbeid mellom ulike enheter om boliger og oppfølgingstjenester. Det er et stort potensial for forbedring for områdene brukervedvirkning, innovasjon og utvikling og organiseringen av kommunenes boligsosiale arbeid.

Store kommuner opplever at de i større grad enn små kommuner har lyktes med å bedre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Omfanget av boligsosiale utfordringer og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er større blant disse kommunene, og det boligsosiale arbeidet oppleves som mer relevant.

Parallelt med «Bolig for velferd» er det gjennomført en rekke andre nasjonale satsinger som til dels retter seg mot de samme målgruppene og som til dels har de samme målsetningene. Det er derfor krevende å isolere effektene av de ulike satsingene fra hverandre. Trolig har de ulike satsingene i sum bidratt til å styrke kommunenes oppfølging og tjenestetilbud til de ulike målgruppene.

---

<sup>6</sup> Oslo Economics (2020): «Evaluering av Nasjonal strategi Bolig for velferd. Delrapport 1 av 2»



## **Fortsett prioriteringen av store kommuner, styrk innsatsen i små kommuner**

Rapporten skisserer noen foreløpige anbefalinger basert på arbeidet som er gjort så langt.

Det er de store kommunene som møter majoriteten av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor viktig å fortsatt prioritere de store kommunene i videre politikkutforming.

Det er behov for å styrke det boligsosiale arbeidet i de mindre kommunene i tiden fremover, særlig når det gjelder kompetansen og forankringen av det boligsosiale feltet. Grunntilbudet i Husbankens kommuneprogram omfatter tilgang til flere lavterskeltilbud, veiledning på Veiviseren.no og husbanken.no, deltakelse på årlige regionale læringsarenaer og nasjonale konferanser, digitale kurs og annen opplæring. Inntrykket fra de mindre kommunene er likevel at mer kan gjøres fra statens side for å tilpasse tilbudet om støtte på det boligsosiale området til de mindre kommunenes behov. Disse kommunene har i begrenset grad kapasitet og ressurser til å delta i satsinger og programmer som krever stor grad av egeninnsats og ressursbruk.

# 3 Resultater av analyse av kvantitative og kvalitative data

## 3.1 Innledning

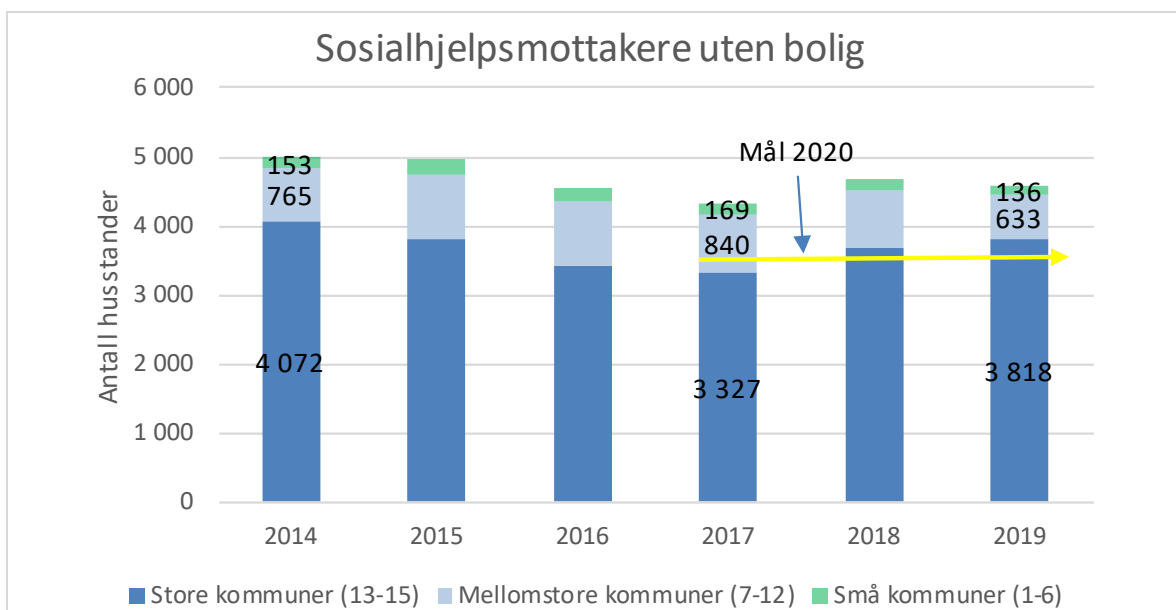
I dette kapitlet gir vi en oppsummering av rapporteringen av både kvantitative og kvalitative data. Oppsummeringen er knyttet til de 15 målene i «Bolig for velferd». Skjemaet for rapporteringen fra kommunene er også knyttet til disse 15 målene. Vår oppsummering reflekterer altså rapporteringen fra kommunene.

## 3.2 Vanskeligstilte i en overgangsfase

Mål 1: Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig

### 3.2.1 Kvantitativ rapportering

Kommuneprogrammet har hatt et mål om at antall sosialhjelpsmottakere uten bolig skal reduseres med 30 prosent fra 2014 til 2020. Den faktiske reduksjonen har vært på 8 prosent (jf. figuren under). Reduksjonen skjedde mellom 2014 og 2017. Deretter har det vært en svak økning.



Figur 3.1 Antall sosialhjelpsmottakere uten bolig fordelt på kommuner med ulik størrelse. Ikke data fra før 2014. Kilde: KOSTRA

Fra Husbanken har vi fått høre at kommunene ikke nødvendigvis rapporterer likt for denne indikatoren. Det betyr at det samlede antall sosialhjelpsmottakere uten bolig trolig ikke er helt riktig. Likevel kan figuren gi et godt bilde av utviklingen, gitt at feilkildene er de samme over tid. Tilsvarende forhold kan også gjøre seg gjeldende for andre av indikatorene hentet fra rapporteringen til KOSTRA.

## 3.2.2 Kvalitativ rapportering

### Rutiner for oppfølging av enkeltbrukere

Mange av kommunene har pekt på at det er NAV som har ansvar for det midlertidige botilbudet. Samtidig har NAV en viktig rolle med å hjelpe vanskeligstilte med å finne en bolig på det private markedet som kan eies eller leies, og med søknader om bruken av de ulike virkemidlene til Husbanken. I andre kommuner kan ansvaret være lagt til et boligkontor eller tilsvarende. Informantene har blant annet beskrevet slike rutiner på følgende områder: Veiledning om Husbankens ordninger og om tilbudet av kommunale boliger, arbeid med husleierestanser for å opprettholde boforhold.

### Organisering av tverrfaglig samarbeid

Mange kommuner har pekt på betydningen av å organisere et godt tverrfaglig samarbeid på tvers av organisatoriske enheter i kommunen og med enheter utenfor kommunen. Internt i kommuner gjelder samarbeidet aktører som NAV, boligkontoret, økonomi- og eiendomsforvaltningen og enhetene som tilbyr tjenester til vanskeligstilte. Samarbeidet er ivaretatt gjennom organer som «boligteam» og «tildelingsutvalg» som arbeider på tvers av organisatoriske enheter.

Det er også eksempler på at det er gjort organisatoriske endringer som skal sikre et bedre samarbeid. For eksempel er NAV og bolig tjenesten i noen kommuner lagt til samme organisatoriske enhet. Andre kommuner har valgt å samle tildelingen av boliger til sosial- og helseforhold innenfor samme organisatoriske enhet.

Kommunene har fortalt om rutiner for samarbeid med eksterne aktører som også kan være nedfelt i egne avtaler. Et eksempel er en kommune som har en samarbeidsavtale med en ekstern aktør som følger opp personer som er ferdig med soning i fengsel. Flere har pekt på betydning av gode rutiner etter endt soning.

Flere kommuner bruker «Housing First» som modell for varig bosetting av bostedsløse med rusmiddelavhengighet og/eller psykiske helseproblemer.

### Overordnet styring og planlegging

Bare tre kommuner har pekt på overordnet styring og planlegging som et viktig virkemiddel. En av kommunene har fortalt at midlertidige botilbud er et sentralt tema i den boligsosiale handlingsplanen. En annen kommune har hatt et prosjekt om boligstandard og gjennomstrømming, hvor målet var å undersøke forhold som påvirker leieforhold, boligstandard og gjennomstrømming i kommunalt disponerte boliger.

### Vurdering av sammenheng og innsats

Mange kommuner prioriterer høyt å unngå at husstander havner i midlertidige botilbud. Særlig viktig er det å unngå at husstander med barn og unge havner i midlertidige løsninger (jf. mål 2 og 3). Det blir brukt ulike virkemidler for å nå målet. Noen bruker virkemidlene til Husbanken til å hjelpe utsatte husstander å skaffe permanent bolig. Andre gir råd og veiledning om mulighetene på det private markedet. Flere informanter har pekt på at kommunen har skaffet noen flere «nødboliger» som blir brukt når det trengs.

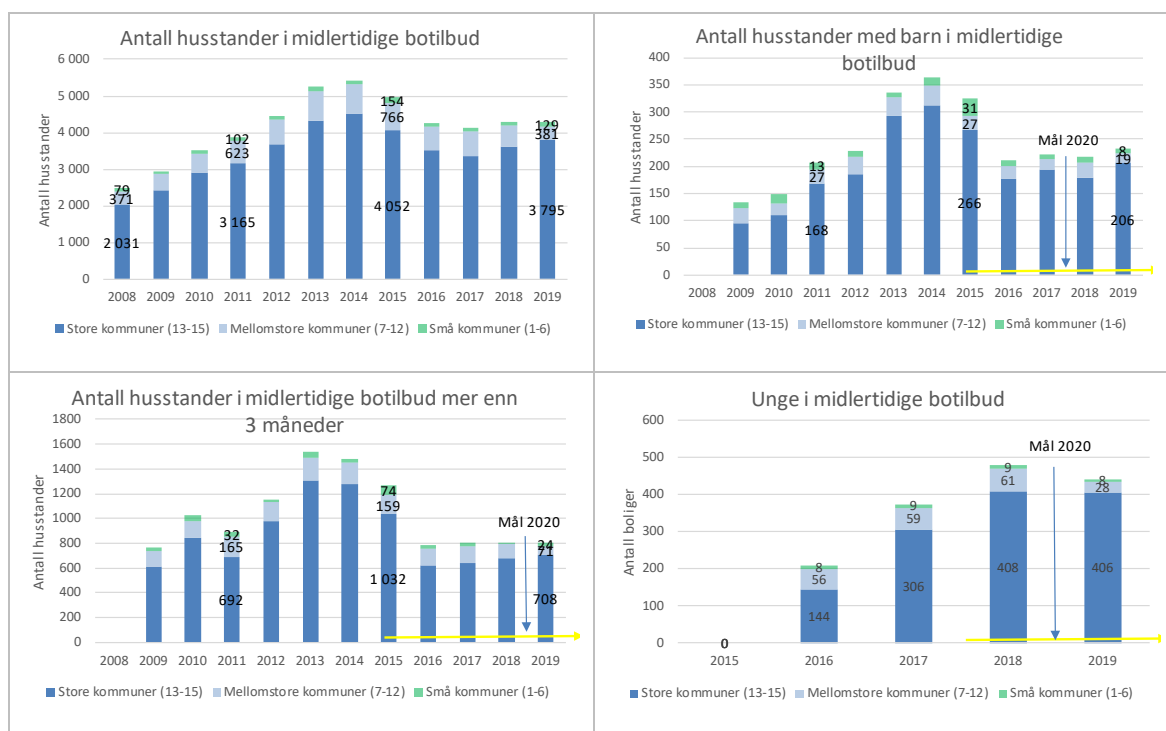
### 3.3 Midlertidig botilbud

Mål 2: Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder

Mål 3: Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud

#### 3.3.1 Kvantitativ rapportering

Det er knyttet tre kvantitative resultatindikatorer til de målene som handler om midlertidige botilbud. Utviklingen for disse er vist i figuren(e) under. Vi har også tatt med en fjerde indikator, nemlig samlede antall husstander i midlertidig botilbud.



Figur 3.2 Husstander i midlertidige botilbud 2008–2017 fordelt etter kommunestørrelse og andre kjennetegn. Kilde: KOSTRA

Antall husstander i midlertidig botilbud ble omtrent doblet i perioden 2008 til 2014 (jf. figur 3.2). I samme periode ble det nesten tre ganger så mange barn i midlertidige botilbud. For begge variablene ble trenden brutt, og det skjedde en markert reduksjon fra 2014 til 2016. Trendbruddet kom altså samtidig som «Bolig for velferd» startet opp. Fra 2016 til 2019 har nivået for begge variablene vært omtrent uendret.

Programmet har som mål at «ingen skal bo i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder» (mål 2). Det er også et mål om at «ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud» (mål 3). For barnefamilier er målet enda mer ambisiøst, nemlig at ingen barnefamilier skal bo i midlertidige botilbud i det hele tatt. I resultatrapporten for 2018<sup>7</sup> heter det at «det er vanskelig å vurdere ut ifra styringsinformasjonen som foreligger om resultatmålet er for ambisiøst i denne perioden.». Vi kan uansett slå fast at programmet har fastsatt høye mål, og at utviklingen i

<sup>7</sup> Tverrsektoriell arbeidsgruppe (2019): «Resultatrapport 2018 Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014–2020»

kommunene frem til 2019 ikke tyder på at målene blir nådd. Likevel kan det kanskje være slik at de ambisiøse målene har bidratt til de gode resultatene i den første delen av perioden.

I 2019 hadde de 70 kommunene i programmet 89 prosent av landets husholdninger i midlertidige botilbud. Tilsvarende andel for barn og unge i midlertidige botilbud var på henholdsvis 93 og 92 prosent. De høye andelene henger sammen med at det er få husholdninger i midlertidige botilbud i små og mellomstore kommuner.

2016 var første år med rapporteringen av unge mellom 18 og 24 år i midlertidig botilbud. Vi vet ikke om økningen fra 2016 til 2018 er reell eller er et resultat av at kommunene gradvis har begynt å rapportere om denne gruppen. Antall unge i midlertidige botilbud ble noe redusert fra 2018 til 2019. I 2019 var det bare rundt 10 prosent av det samlede antall husstander i midlertidige botilbud som også omfattet unge.

Dyb (2019)<sup>8</sup> har undersøkt mulige forklaringer på reduksjonen i antall bostedsløse. Hun fant i liten grad statistisk signifikante sammenhenger. Casestudier i Fredrikstad, Bodø, Bergen og Stavanger viste at reduksjonen er et resultat av målrettet bruk av den kommunale boligmassen til bostadløse og de mest vanskeligstilte husstandene. I tillegg har de fire kommunene fått resultater gjennom utvidet bruk av det private leiemarkedet og bevisst satsing på at flere vanskeligstilte skal eie egen bolig. Resultatene til Dyb fra de fire casekommunene blir bekreftet og nyansert i den kvalitative rapporteringen fra de 70 kommunene i programmet (se neste avsnitt). En av hovedkonklusjonene til Dyb er at den positive utviklingen er et resultat av et langsiktig arbeid fra begynnelsen av 2000-tallet med ulike statlige satsinger.

### 3.3.2 Kvalitativ rapportering

Retten til å være sikret tak over hodet er hjemlet i Sosialtjenestelovens §27. Kommunene benytter seg typisk av hospits, hotell, campinghytter og tilsvarende for å ivareta sine forpliktelser. Det er en uttalt målsetting for det boligsosiale arbeidet at så få som mulig skal måtte henvises til midlertidige botilbud. I de tilfeller der et midlertidig botilbud er eneste alternativ, skal oppholdet være så kortvarig som mulig.

Det er ansett å være særlig uheldig for barn og unge (definert til å være personer mellom 18 og 25 år) å måtte oppholde seg i midlertidige botilbud. Spesielt i de tilfeller der oppholdet går over noe tid. Forholdene ved flere av botilbudene er ikke alltid egnet eller tilrettelagt for barnefamilier. Det vi ofte være krevende å delta i skolegang, arbeidsliv eller andre viktige samfunnsaktiviteter uten en fast bolig.

#### **Kommunens rapportering**

Kommunene har rapportert på Mål 2 og Mål 3 i sammenheng, og flere av de behov og tiltak som beskrives er relevante for begge målsettinger.

Svarene fra kommunene omfatter både barnefamilier, unge og andre husholdninger i midlertidig botilbud. Det skilles ikke alltid på det som formelt sett er et midlertidig botilbud med hjemmel i sosialtjenestelovens §27 og midlertidige gjennomgangsboliger.

#### **Tilgangen på alternative boliger**

Flere kommuner trekker frem behovet for å ha et tilstrekkelig antall boliger tilpasset målgruppen som en viktig faktor i å begrense bruken av midlertidige botilbud. Enkelte kommuner opplyser at de har etablert samarbeid med private og eksterne aktører for å tilby boliger og/eller følge opp beboerne etter at de er etablert i boligen.

---

<sup>8</sup> Evelyn Dyb (2019): «Færre bostedsløse – hva er forklaringen?» NIBR

### **Rutiner og retningslinjer**

Flere kommuner har innført rutiner og retningslinjer som sikrer at personer som oppholder seg i midlertidige botilbud søker om kommunal bolig, og at søknadene om bolig blir prioritert ved tildeling av bolig.

### **Veiledning og bo-oppfølging**

Flere kommuner tilbyr ulike former for veiledning og oppfølging. Tilbudene kan omfatte veiledning og praktisk bistand for hjelpe personer i midlertidig botilbud med å skaffe seg en ordinær varig bolig. Enkelte kommuner opplyser at de har en egen funksjon som boligfremskaffer. Funksjonen som boligfremskaffer innebærer å knytte kontakt mellom utsatte på boligmarkedet og private utleiery. Flere kommuner har også erfart at god oppfølging i bolig forebygger utkastelser og behov for bruk av midlertidig botilbud.

### **Tverrfaglig samarbeid:**

En betydelig andel av de som har lange opphold i midlertidige botilbud, har problemer med psykisk uhelse og/eller rusavhengighet. Om lag halvparten av kommunene beskriver ulike former for tverrfaglig samhandling og koordinering som skal bidra til å forebygge og begrense bruken av midlertidige botilbud.

Flere kommuner oppgir ulike former for samhandling på tvers av virksomheter og fagområde som et viktig element i arbeidet med å sikre barnefamilier stabile og gode boforhold.

### **Behovet for bruk av midlertidige botilbud for familier og unge**

En betydelig andel av kommunene oppgir å ikke ha hatt behov for å bruke midlertidige botilbud til barnefamilier eller unge, noe som sammenfaller med det som fremkommer av de kvantitative dataene. Noen kommuner beskriver enkelttilfeller der helt spesielle forhold, som brann eller andre kriser i familier, måtte håndteres gjennom et midlertidig botilbud. Slike tilfeller beskrives som vanskelig å unngå eller forebygge.

### **Sikre tilgang på alternative boliger**

Flere kommuner beskriver ulike ordninger for å sikre flere egnede boliger til barnefamilier. Enkelte kommuner har anskaffet spesifikke boliger som er egnet/øremerket denne gruppen boligsøkere.

### **Prioritering av barnefamilier**

Om lag halvparten av kommunene opplyser at de har et særlig fokus på barnefamilier og at de strekker seg langt for å unngå bruk av midlertidige botilbud i slike tilfeller. Barnefamilier er i mange tilfeller prioritert ved tildeling av kommunale bolig, og flere kommuner har etablert rutiner som sikrer at barnefamilier i midlertidige botilbud får bistand til å finne en egnet bolig i det private markedet.

### **Bruk av Husbankens virkemidler**

Enkelte kommuner oppgir også at de bruker startlån og etableringstilskudd på en aktiv måte for å bidra til at barnefamiliene kan kjøpe en egnet bolig. Flere kommuner oppgir at barnefamilier er en prioritert målgruppe når søknader om startlån og tilskudd skal behandles.

## 3.4 Bosetting av flyktninger

Mål 4: Rask bosetting av flyktninger i kommunene

### 3.4.1 Kvantitativ rapportering

Dette målet har ingen kvantitative resultatindikatorer, verken i 2016, 2017 eller 2018. Over tid har det vært store endringer i antall flyktninger som skal bosettes. Vi omtaler kort noen sentrale utviklingstrekk.

Antall flyktninger som kommunene har bosatt økte fra 2012 til 2016 fra 5 700 til 15 900 personer<sup>9</sup>. Så ble antallet drastisk redusert til under 5 000 personer i 2018, og dette nivået ser ut til å bli videreført i 2019 og 2020. Trolig vil antallet kommuner som bosetter flyktninger i 2020 bli under halvparten av antallet i 2016.

Samtidig har sammensetningen av flyktningsgruppen endret seg fra i stor grad å bestå av enkeltpersoner som bosettes via mottak til direktebosatte overføringsflyktninger som kommer samlet som familie. Det er altså behov for langt færre, men større boliger. For den andelen av flyktingene som bosettes via mottak har ventetiden blitt redusert.

Behovet for boliger til flyktninger har altså blitt vesentlig redusert siden 2016, noe som bidrar til å forklare at kommunene leier ut færre boliger i 2019 enn i 2016 (jf. avsnitt 3.5). Mange kommuner har hatt fremleie som strategi for å skaffe boliger til flyktninger.

### 3.4.2 Kvalitativ rapportering

#### Behovet for boliger til bosetting

I 2018 oppgir de aller fleste kommunene at de har det nødvendige antallet boliger til bosetting av flyktninger. Enkelte kommuner har redusert antall tilgjengelige boliger til denne gruppen for å tilpasse kapasiteten til den store reduksjonen i bosettingen. Noen kommuner oppgir imidlertid at de har utfordringer med å skaffe boliger til større familier.

#### Planlegging av bosettingsaktiviteten

Flere kommuner opplyser at de sikrer rask bosetting i egnede boliger ved å ha tett kontakt med IMDI, i forkant av tildeling av flyktninger og gjennomføring av bosettingene. På den måten får kommunene mulighet til å påvirke hvilke flyktninger som bosettes og tid til å fremskaffe en bolig som er tilpasset det behovet som den enkelte flykting og familie har.

#### Samarbeid og organisering

Bosetting av flyktninger berører flere virksomheter på tvers av sektorene i kommunene. Dette gjelder også arbeidet med å sikre et nødvendig antall egnede boliger for formålet. De fleste kommunene beskriver ulike ordninger, fora og organisatoriske løsninger for å sikre rask og god bosetting av flyktingene. Flere kommuner har etablert rutiner for innmelding av behov fra de enheter som har ansvar for bosettingen til de virksomhetene som har ansvaret for å skaffe egnede boliger. Samarbeidsordningene omfatter også prosedyrer i forbindelse med kontraktsinngåelse og overtakelse av boliger.

<sup>9</sup> Kilde: IMDI.no

### Boliger hovedsakelig i det private markedet

Om lag halvparten av kommunene opplyser at de bosetter flyktningene i boliger i det private markedet. Dette omfatter både fremleieordninger og direkte leieforhold mellom eier og flyktingen som leietaker. Enkelte kommuner har en funksjon som boligfremskaffer som også bidrar til å etablere kontakt mellom flyktinger og private utleiere.

De fleste kommunene benytter kommunalt disponerte boliger til bosetting av flyktinger. I noen kommuner er det egne kommunale boliger til flyktinger, men det er vanligere at kommunale boliger brukes til flere målgrupper. Gjennom egne rutiner og prioriteringsbestemmelser sikres flyktingtjenestene tilstrekkelig antall egnede boliger til å gjennomføre bosettingene.

### Veiledning og oppfølging

Flere kommuner beskriver ulike veilednings- og oppfølgingstiltak overfor flyktingene når de er bosatt. Formålet med disse tilbudene er å styrke flyktingenes bokompetanse, men også å bidra til at flyktingen/familien kan finne en annen og varig bolig. På den måten ønsker kommunene å frigjøre boliger til bosetting av nye flyktinger eller for andre med behov bistand til å skaffe en egnet bolig.

## 3.5 Kommunalt disponerte boliger

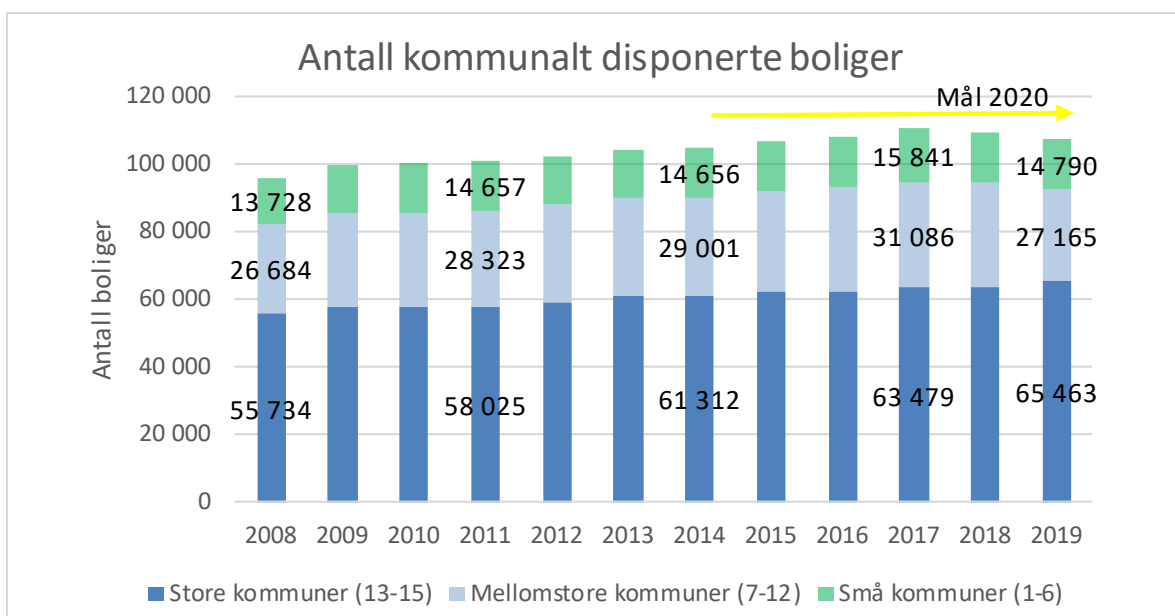
Mål 5: Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene

### 3.5.1 Kvantitativ rapportering

De seks kvantitative indikatorene i programmet omfatter antall boliger (2 indikatorer), gjennomstrømmingen i boligene (1 indikator) og bruken av Husbankens virkemidler (3 indikatorer).

#### Antall kommunalt disponerte boliger

I 2019 disponerte kommunene i alt rundt 108 000 boliger (jf. figuren under). Siden 2008 har det vært en vekst på rundt 11 000 boliger. I perioden fra 2008 til 2017 økte antallet med rundt 13 000 boliger, mens det 2017 til 2019 har vært en reduksjon på rundt 2 000 boliger.



Figur 3.3 Antall kommunalt disponerte boliger 2008-2017 fordelt på ulike kommunegrupper. Kilde: KOSTRA



I programmet har det vært et mål om en økning på 10 prosent i antall kommunalt disponerte boliger fra 2014 til 2020. Informanter i Husbanken forteller at ambisjonene om økning var preget av situasjonen i 2014 da målet ble lagt. På den tiden var det flere enn 5 000 som satt i mottak og trengte bolig. Økt bostedsløshet var også en utfordring. Kommunale boliger har blitt sett på som et knapphetsgode, og det ble anslått at en økning på 10 prosent ville gi nok boliger. Underveis i programmet har det vært diskutert om målet skulle vært redusert, men det har ikke blitt gjort.

Den faktiske økningen fra 2014 til 2019 har vært på 2 prosent. Flere ledige boliger gjør at det har vært en reduksjon på 1 prosent på antall boliger som er leid ut. Programmet har altså hatt ambisjoner om flere kommunalt disponerte boliger, mens antallet i bruk har blitt redusert.

Utviklingen har imidlertid vært forskjellig i kommuner med ulik størrelse. I store kommuner har det vært en økning på 7 prosent, og i mellomstore kommuner har det vært en reduksjon på 6 prosent. I små kommuner har det vært en vekst fra 2008 til 2017 på 5 prosent og de to siste årene en reduksjon på 3 prosent.

I 2019 var andelen boliger som kommunene eide selv 77 prosent, 13 prosent ble leid på det private markedet og 10 prosent var private boliger med kommunal disposisjonsrett. Siden 2008 har nesten all vekst skjedd for boliger som kommunen leier av private. Antall boliger som kommunen selv eier er på omtrent samme nivå i 2019 som i begynnelsen av perioden.

Antall ledige boliger har økt fra 3 257 boliger i 2008 til 8 905 i 2019. Mulige forklaringer på flere ledige boliger kan være at behovet for kommunale boliger har blitt redusert. Det er også mulig at boligenes tekniske og funksjonelle standard ikke er i samsvar med hva kommunene faktisk trenger. Vi har hatt oppdrag for flere kommuner som har hatt gamle slitte boliger i utkanten av kommunen, men som har behov for sentrumsnære moderne boliger i sentrum av kommuner. Mange kommuner har også behov for boliger med egne bemanningsbaser som er egnet for å gi tjenester hele eller deler av døgnet.

### Antall boliger til personer med ruslidelser

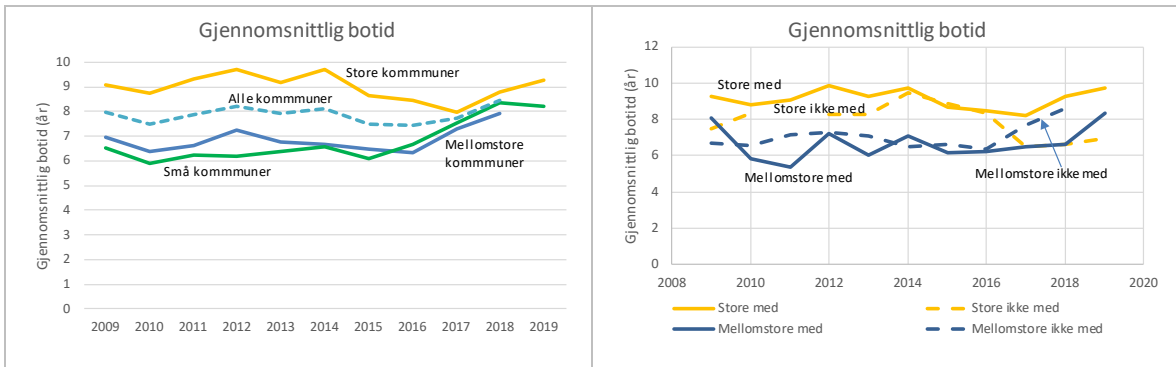
Programmet har som mål at det innen 2020 skal skaffes 500 nye kommunalt disponerte boliger for målgruppen med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. I 2017 har de 70 kommunene i kommuneprogrammet rapportert om nye boliger til denne målgruppen. For disse kommunene er det skaffet drøyt 500 boliger til denne gruppen. Målet er med andre ord nådd bare for disse kommunene.

Tabell 3.1 Antall nye boliger til personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. Kilde: Rapportering i kommuneprogrammet

	2017	2018
Små kommune	0	2
Mellomstore kommun	150	77
Store kommuner	175	113
I alt	325	192

### Gjennomstrømning

I programmet er det et mål at gjennomstrømning i kommunalt disponerte boliger for landet skal økes med 10 prosent innen 2020 sammenliknet med 2014. I programmet er gjennomstrømningen målt ved å dividere antall nyinnflyttede i kommunale boliger på totalt antall boliger som kommunen disponerer. Vi har beregnet en størrelse vi har kalt «gjennomsnittlig botid». Størrelsen bygger på de samme dataene som i programmet, bare at vi har byttet om på teller og nevner. Resultatet av våre beregninger er vist i figurene på neste side.



Figur 3.4 Anslått gjennomsnittlig botid 2008–2019 fordelt på kommuner av ulike størrelse og om kommunene er med i programmet eller ikke. Kilde: KOSTRA og egne beregninger

Den beregnede størrelsen gjennomsnittlig botid har vært omtrent 8 år i hele perioden fra 2008 til 2019 (jf. figuren over). De siste årene har den gjennomsnittlige botiden økt i alle de tre kommunegruppene. Utviklingen har med andre ord gått i motsatt retning av målet i kommuneprogrammet.

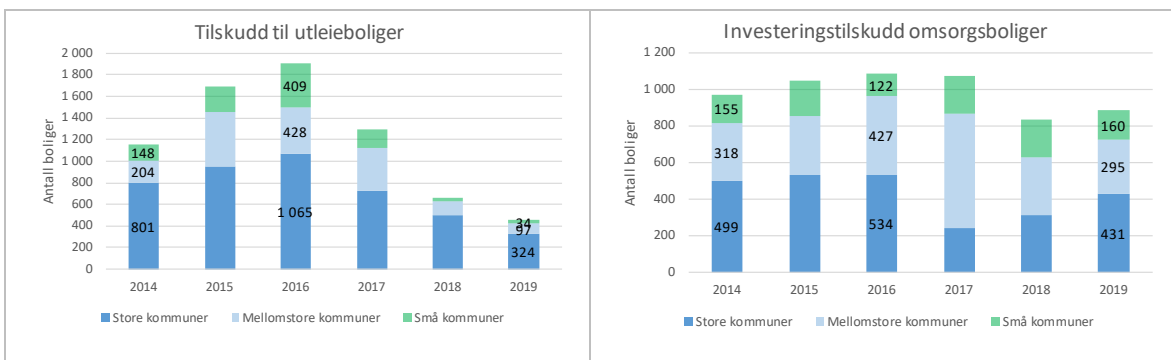
De åtte store kommunene som ikke er med i programmet har hatt en mer positiv utvikling enn de 35 store kommunene som er med i programmet. Vi vet ikke hva som kan være forklaringen.

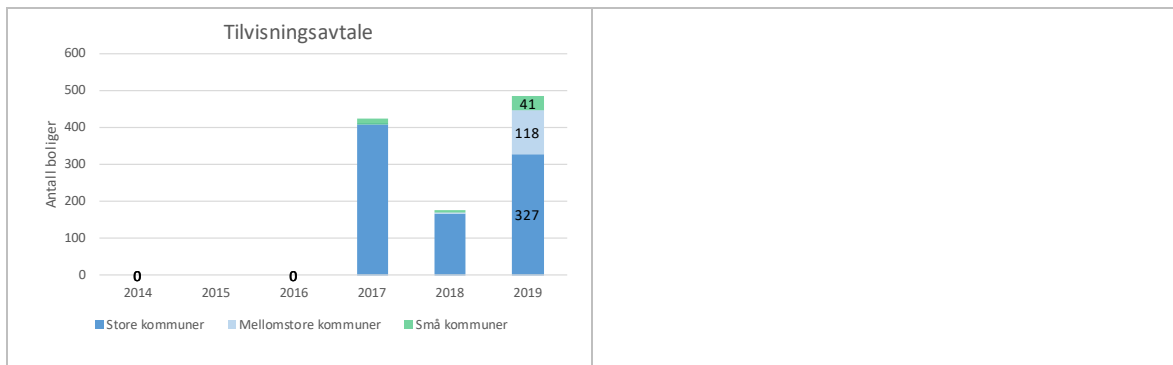
Gjennomstrømmingen i de kommunale boligene har vært et tema i dialogen mellom regionskontorene til Husbanken og kommunene. Det er ikke foretatt en oppsummering av resultater av denne dialogen. Vi vet derfor ikke hvorfor botiden har økt.

### Husbankens virkemidler

Utviklingen for tre av resultatindikatorerne som er knyttet til Husbankens virkemidler er vist i figuren under. For resultatindikatorerne omtalt så langt er det fastlagt mål om ønsket nivå i 2020, som er siste år i programperioden til Kommuneprogrammet. For indikatorerne knyttet til Husbankens virkemidler er det ikke fastlagt tilsvarende mål for 2020. Her blir målene hvert år knyttet til føringene i tildelingsbrevet fra departementet til Husbanken.

For den enkelte kommune gir kanskje ikke resultatindikatorerne i figuren under noen særlig mening. Grunnen er at virkemidlene til Husbanken er knyttet til investeringer i utleieboliger og det er slett ikke hvert år kommunene foretar slike investeringer. Kommunene vil bare motta disse tilskuddene i de årene det bygges utleieboliger eller omsorgsboliger.





Figur 3.5 Bruk av tre av Husbankens virkemidler 2014–2019 fordelt på kommuner av ulik størrelse. Kilde: Data fra Husbanken

For tilskuddet til utleieboliger og investeringstilskuddet har det ikke vært fastlagt noen langsiktige mål. I tildelingsbrevene til Husbanken fra KMD og HOD omtales rammene for tilskuddene bestemt i statsbudsjettet. For Husbanken er det et mål å følge opp føringene i de to tildelingsbrevene.

**Tilskudd til utleieboliger:** Det har vært en betydelig reduksjon av antall boliger med tilskudd fra rundt 1 900 i 2016 til drøyt 400 i 2019. En forklaring omtalt i resultatrapporten for 2018<sup>10</sup> er at det var mange kommuner som brukte tilskuddet til å bosette flyktninger i 2015 og 2016, og at det nå er få flyktninger som trenger bosetting. Videre blir det pekt på at kommunene i økt grad har satset på å dekke behovet ved å leie boliger i det private markedet. Reduksjonen kan også ha sammenheng med at det nå er flere eldre som tar ansvar for egen bolig (jf. tidligere omtale).

**Investeringstilskudd omsorgsboliger:** Tilskuddet økte fra 2014 til 2017. Det ble redusert fra 2017 til 2018 og har deretter økt noe i 2018. Også tilskuddet til sykehjemsplasser har blitt redusert etter 2017. Reduksjonen i tilskuddene de siste årene kommer etter en betydelig økning i tilskuddene i perioden fra 2010 til 2017<sup>11</sup>.

Husbanken forteller at reduksjonen i 2018 og 2019 har sammenheng med reduserte rammer til Husbanken. Det er også mulig at kommunes behov for tilskuddet kan ha blitt redusert. Vi kjenner ikke til om det foreligger analyser av årsaken til endringene.

**Tilvisningsavtale:** Siden 2013 har det også vært mulig å inngå tilvisningsavtaler med private utbyggere, som kan finansiere utbyggingen med grunnlån. Til gjengjeld kan kommunen «tilvise» inntil 40 prosent av boligene som avtalen omfatter. Avtalene blir anbefalt brukt «når beboerne er økonomisk vanskeligstilt, men ikke trenger spesielle oppfølgingstjenester fra kommunen».

Det har vært en betydelig vekst i bruken av disse avtalene. Fortsatt omfatter avtalene færre boliger enn de to tilskuddsordningene.

## 3.5.2 Kvalitativ rapportering

### Behovet for boliger

Den gjennomgående tilbakemeldingen er at antallet tilgjengelige boliger er tilfredsstillende. Flere kommuner oppgir at det er større gjennomstrømming i de kommunale boligene. Enkelte kommuner opplyser at de har tilpasset seg en redusert etterspørsel ved å utvikle fremleiekontrakter. Et mindre antall kommuner rapporterer om en viss overkapasitet i boligmassen og utfordringer med tomgangsleie. Hovedårsaken er at boligenes utforming, beliggenhet og andre egenskaper ikke samsvarer med boligøkernes behov.

<sup>10</sup> Tverrsektoriell arbeidsgruppe (2019): «Resultatrapport 2018 Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014–2020»

<sup>11</sup> Kilde: Årsrapport Husbanken 2018

Utfordringene som kommunene rapporterer dreier seg i stor grad om boligmassens egnethet, standard og behovet for tjenester knyttet til boligen. Kommunene opplyser at mange kommunale boliger ikke er tilgjengelige for personer med nedsatt bevegelighet og at utrustning og utforming av boligen ikke er tilpasset de behov og utfordringer som enkelte leietakere har. Noen kommuner viser til at sammensettingen av de som etterspør og leier kommunal bolig har endret seg, blant annet når det gjelder flyktninger hvor det har vært en endring fra i hovedsak å være enslige personer til at det nå er flere barnefamilier.

### **Utvikling av den kommunale boligmassen**

En stor andel av kommunene er i gang med å kartlegge den kommunale boligmassen. Flere kommuner har identifisert et behov for å skifte ut deler av boligmassen og erstatte uegnede boliger med enheter som i større grad samsvarer med behovet til de innbyggerne som kommunen har et særlig ansvar for å sikre bolig for. Enkelte kommuner har satt prosessen med å skifte ut uegnede boliger i sammenheng med ulike «leie til eie»-satsinger. Ved å tilby leietakerne i kommunale boliger bistand til å kjøpe den boligen de leier, vil det frigjøres midler til anskaffelse av en mer egnet bolig.

### **Tverrfaglig samarbeid og koordinering**

Utvikling, forvaltning og drift av de kommunale boligene berører både boligene og tjenestene som blir gitt i boligene. Det er mange ulike hensyn og interesser som skal ivaretas og balanseres. Flere kommuner beskriver ordninger og fora for planlegging og samhandling på tvers av faggrupper og sektorer. Samhandlingen foregår både på strategisk og operativt nivå, med planlegging og utarbeidelse av felles strategier, og omkring enkeltbrukere og konkrete utfordringer i den daglige virksomheten.

### **Boliger for leietakere med særskilte behov for tilrettelegging**

Mange vanskeligstilte på boligmarkedet har også behov for andre tjenester fra kommunen og spesialisthelsetjenesten. Dette gjelder i særlig grad personer med psykiske problemer og/eller rusavhengighet. En stor andel av kommunene beskriver utfordringene som denne gruppen brukere medfører når det gjelder å skaffe boliger i det private markedet. Kommunene oppgir at de har behov for flere egnede boliger.

Flere kommuner planlegger, eller har etablert, småhus og andre boliger som er lokalisert, utstyrt og utformet slik at de er tilpasset de utfordringer som leietakernes problematikk medfører. Enkelte kommuner vektlegger viktigheten av at også disse innbyggerne blir bosatt i ordinære bomiljø.

Enkelte kommuner rapporterer at de anvender «Housing first» tilnærming i sitt arbeid med brukere i disse gruppene.

### **Boliger med tilknyttet bemanning**

Kommunene tilbyr boliger med bemanning til eldre, utviklingshemmede, personer med psykiske problemer og utfordringer med rusmisbruk og innbyggere som av andre årsaker trenger tett og omfattende oppfølging.

Rapporteringen fra kommunene viser at det særlig er økt behov for slikt botilbud til personer som både sliter med psykisk uhelse og rusproblematikk, ofte betegnet som ROP-brukere.

### **Gjennomstrømming i de kommunale boligene**

Som tidligere vist har gjennomstrømmingen i de kommunale utleieboligene blitt redusert. Det er også kommuner som ikke er fornøyd med sirkulasjonen i de kommunale boligene. Flere kommuner kommenterte også at gjennomstrømming ikke nødvendigvis var noen målsetting i alle boligene. For leietakere med et varig behov for et tilrettelagt botilbud, for eksempel i en bemannet omsorgsbolig, er økt gjennomstrømming ikke et ønskelig mål. Enkelte kommuner opplyste også at særlig barnefamilier i større grad fikk lengre leiekontrakter for å sikre barna stabile oppvekstvilkår.

Relativt mange kommuner rapporterer likevel om god eller økende gjennomstrømming i boligene. Noen kommuner har altså en utvikling som går på tvers av den generelle trenden.

Flere av kommunene har pekt på at etterspørsel og oppholdstid i boligene er påvirket av redusert bosetting av flyktninger og endret etterspørsel i det private markedet som følge av at virksomheter eller utdanningsinstitusjoner legges ned eller av andre årsaker har redusert behov for å innkvartere arbeidstakere eller studenter. Flere kommuner opplyste også at de nå i større grad tilbød tidsavgrensede kontrakter, og at dette naturlig nok hadde ført til raskere omløpstid i boligene.

### **Kjøp av bolig som alternativ til kommunal utleiebolig**

En stor andel av kommunene beskriver at det blir foretatt en vurdering av alternative løsninger når det søkes om en kommunal bolig. Blant de alternativene som vurderes er om boligsøkeren kan være aktuell for å kjøpe en bolig.

Flere kommuner opplyser at boligkontoret, eller tilsvarende, samarbeider med de kommunale fagtjenestene for å identifisere og eventuelt bistå husstander som kan være aktuelle for kjøp av bolig.

### **Oppfølging av leietakerne**

En stor andel av kommunene beskrev ulike rutiner for oppfølging og veiledning av leietakerne i de kommunale boligene. Flere kommuner har innført en rutine som innebærer obligatorisk veiledning i forbindelse med at leiekontrakter utløper. Som en del av vurderingen av søknad om videre leie vurderes muligheten for om leietakeren kan kjøpe en bolig. Dette kunne både dreie seg om kjøp av den leide boligen, eller bistand til å kjøpe en annen bolig i det ordinære boligmarkedet.

Flere av kommunene tilbyr praktisk bistand og oppfølging i prosessen med å finne og kjøpe en egnet bolig.

### **Bruk av Husbankens virkemidler**

Nærmere halvparten av kommunene trakk fram Husbankens boligsosiale virkemidler som et avgjørende verktøy i arbeidet med å sikre vanskeligstilte muligheten til å eie sin egen bolig. I den sammenheng ble særlig Startlån trukket frem som avgjørende. Flere kommuner beskriver mer systematiske og målrettede satsinger av typen «Fra leie til eie». Enkelte kommuner har øremerket deler av startlånsmidlene til dette formålet.

Enkelte kommuner opplyser at de prioriterer barnefamilier i bruken av startlån.

Flere kommuner benytter eller har planer om å benytte etableringstilskudd i arbeidet med å skifte ut uegnede boliger med boliger med tilpasset behovet til leietakerne.

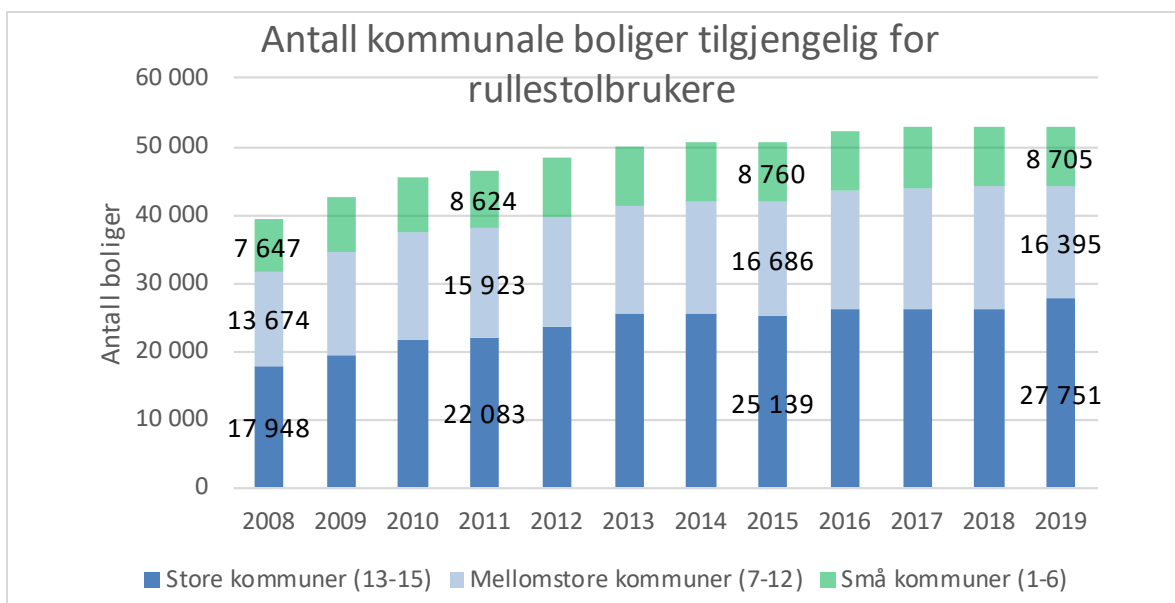
## **3.6 Kvaliteten av utleieboliger og bomiljøet**

Mål 6: Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø

### **3.6.1 Kvantitativ rapportering**

#### **Kommunale boliger tilgjengelig for rullestolbrukere**

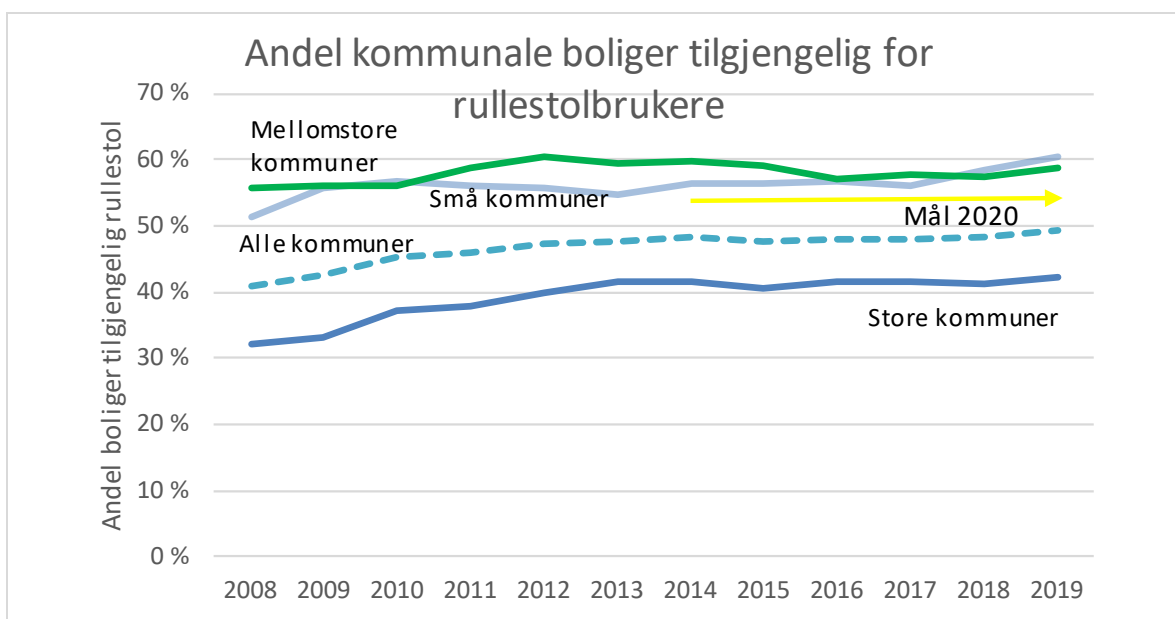
Antall boliger tilgjengelig for rullestolbrukere har økt fra rundt 39 500 i 2008 til rundt 53 000 i 2019 (jf. figuren på neste side). Veksten var sterkest den første delen av perioden. De siste årene har veksten flatet ut og siden 2017 har det vært en liten reduksjon.



Figur 3.6 Antall kommunale boliger tilgjengelig for rullestolbrukere 2008-2019 fordelt på kommuner av ulike størrelse. Kilde: KOSTRA

Antall boliger som er tilgjengelige for rullestol har økt i hele perioden for store kommuner (jf. figuren over). For mellomstore og små kommuner har antall slike boliger blitt redusert. En informant i Husbanken mener at reduksjon for mellomstore og små kommuner ikke er særlig sannsynlig, fordi nye boliger ofte bygges tilgjengelig for rullestol. Han mener at reduksjonen ikke er reell og henger sammen med svakheter i rapporteringen fra kommunene.

I programmet er det et mål om at 55 prosent av alle kommunalt disponerte boliger skal være tilgjengelige for rullestolbrukere innen 2020. Mellomstore kommuner hadde nådd målet allerede i 2008 og små kommuner nådde målet året etter (jf. figuren under). Noe av forklaringen til at det ikke har blitt flere boliger i disse kategoriene kan være at målet var nådd allerede da programperioden startet.



Figur 3.7 Andel kommunale boliger tilgjengelig for rullestolbrukere 2008-2019

### 3.6.2 Kvalitativ rapportering

Hovedvekten av den kvalitative rapporteringen på kommunens arbeid for å sikre god tilgjengelighet i kommunale boliger refererer til tiltak som er iverksatt og beskrivelser av arbeid som gjøres, noe mindre vekt legges på organisatoriske faktorer og vurderinger av resultat. Gjennomgående rapporterer kommunene om at vektlegging av tilgjengelighet i kommunale boliger er et område som prioriteres.

#### Tilpasninger av eksisterende boligmasse

Mange av kommunene rapporterer at det jobbes med ulike former for tilpasning av eksisterende boligmasse. Omfanget av dette arbeidet varierer mellom kommunene. Det vises til alt fra at det ved rehabilitering og ombygging av alle kommunale boliger legges krav om universell utforming til grunn til at det gjøres individuelle vurderinger og tilpasninger til beboernes behov. Det vises både til konkrete gjennomførte, pågående og planlagte ombyggings- og rehabiliteringsprosjekter, samt mer generelle rutiner eller krav kommunen har etablert om at når det gjennomføres rehabilitering eller ombygging skal krav om universell utforming eller krav om tilpasning til rullestolbrukere ivaretas. I beskrivelser av individuelle tilpasninger formidles det et inntrykk av at disse behovene vurderes av tverrfaglig sammensatte grupper i kommunen, som både kan vurdere brukeres behov og også veilede brukerne.

Flere av kommunene rapporterer om at det skjer en gradvis utskifting og oppgradering av de kommunale boligene med bedre tilgjengelighet, og at dette er et pågående og langsiktig arbeid. I den forbindelse er det også noen som viser til at dette er mål som er fastsatt i boligsosial handlingsplan eller tilsvarende planer eller strategier.

#### (Planlegging av) nybygg/kjøp av boliger

Mange av kommunene forteller at nye kommunale boliger bygges i samsvar med krav om universell utforming, og at tilgjengelighet og universell utforming vektlegges i planfasen i nye byggeprosjekter. Det samme gjelder også ved kjøp av nye boliger. Kommunenes rapportering beskriver både konkrete prosjekter som er iverksatt hvor slike krav ivaretas, og mer generelt om kommunale retningslinjer for å sikre ivaretagelse, og krav som stilles til utbyggere mv.

#### Andre tiltak, organisatoriske forhold og mål

Noen kommuner har ulike strategier og planer som har målsettinger om tilgjengelighet som det jobbes mot. Tilsvarende viser også enkelte kommuner i vurderingen av eget arbeid til målet om at 55 prosent av boligmassen skal være tilgjengelig for rullestolbrukere innen 2020, og hvordan kommunen ligger an i forhold til det målet.

I tillegg til planer og strategier fremhever også noen kommuner at de har etablert ulike former for tverrfaglig samarbeid og tverrfaglige grupper som både jobber med vurdering av boliger i planleggingsfasen, i rehabiliteringsfasen, og for individuell tilpasning av boliger til enkeltbrukere. Kommunene rapporterer også om at de gjerne veileder disse brukerne skal bo i boligene. Noen kommuner har også gjennomført kartlegginger av behovet for tilrettelegging av den kommunale boligmassen. Enkelte kommuner fremhever også i tillegg at miljøvaktmester er et tiltak som bidrar til bedre tilgjengeligheten i kommunale boliger. Det vises til at miljøvaktmestrene har dialog med beboere, avdekker behov og oppdager og retter feil og mangler.

Noen svært få av kommunene i utvalget rapporterer at de ikke har iverksatt noen tiltak for å bedre tilgjengeligheten i kommunale boliger.

Når kommunene skal vurdere eget arbeid og resultater på området gjøres dette veldig ulikt. De fleste beskriver fortsatt tiltak og aktiviteter som gjennomføres, og vurderer i mindre grad mål-oppnåelse og resultater. Som nevnt over er det noen få som henviser til nasjonale måltall og status sett opp mot det. Blant de som gjør det, er det kun én kommune som er eksplisitte på at måltallet på 55 prosent er nådd. Det er imidlertid flere som mener kommunen har god måloppnåelse på området, uten å henvise til et konkret måltall, og som også påpeker at de kommunale behovene for tilgjengelighet er dekket. Blant de kommunene som vurderer egne resultater på området, er det imidlertid et flertall som mener at kommunen fortsatt har en vei å gå for å nå mål om god nok tilgjengelighet. Enkelte viser til at budsjettkutt har gjort arbeidet mer utfordrende, og noen viser også til at det har vært lite utvikling på området de siste årene.

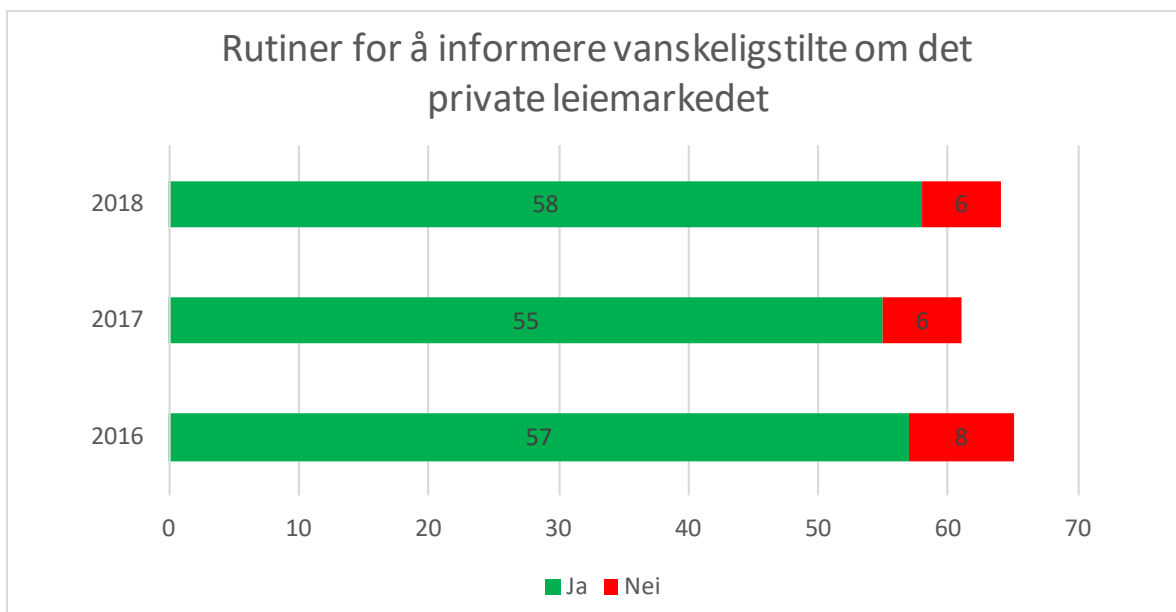
### 3.7 Veiledning om det private leiemarkedet

Mål 7. Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet

#### 3.7.1 Kvantitativ rapportering

Kommunene blir i den årlige rapporteringen spurt om det er «etablert rutiner for å veilede vanskeligstilte som er i kontakt med det kommunale tjenesteapparatet om det private leiemarkedet?». Det er ikke definert nærmere hva som skal til for å svare ja på dette spørsmålet. Vi vet altså ikke hvor strenge krav kommunene stiller til seg selv for å svare positivt.

I programmet er det mål om at andelen som oppgir at kommunen har etablert rutiner for veiledning om det private leiemarkedet, skal innen 2020 være 85 prosent. Andelen som har rapportert at de har slike rutiner har økt fra 88 prosent i 2016 til 91 prosent i 2018 (jf. figuren under). Målet har altså vært nådd i hele perioden.



Figur 3.8 Antall kommuner med rutiner for å informere vanskeligstilte om det private boligmarkedet 2016-2018. Kilde: Rapportering fra kommunene til Husbanken



## 3.7.2 Kvalitativ rapportering

### Kommunenes rapportering

Kommunene beskriver ulike forhold som påvirker muligheten for vanskeligstilte på boligmarkedet. Enkelte kommuner opplyser at det er svært få profesjonelle aktører på markedet og at de tilgjengelige boligene hovedsakelig er mindre enheter i utleieres egen bolig.

Flere kommuner har erfart at enkelte boligsøkere er vanskelig å formidle til en bolig i det private markedet. Dette gjelder særlig personer med rusproblematikk og/eller psykisk sykdom som påvirker atferd og boevne.

Mangel på større boliger i det private markedet gjør også at barnefamilier har spesielt store vansker med å skaffe seg en stabil og egnet bolig.

Blant de utfordringer som trekkes fram av kommunene er kravet om å skulle stille med depositum og at mange utleierye er skeptiske til en kommunal garanti fra NAV, og velger derfor oftere boligsøkere som har egne midler.

### Veiledning og praktisk bistand

Et stort flertall av kommunene beskriver ulike former for råd- og veiledningstilbud som skal bidra til at vanskeligstilte kan få en bolig i det private markedet.

Flere kommuner opplyser også at de tilbyr bistand med å orientere seg i boligmarkedet, for eksempel ved å gå igjennom annonser på Finn.no. Enkelte kommuner bistår også boligsøkerne i forbindelse med visninger, overtakelser, kontraktsinngåelse og andre oppgaver i forbindelse med boligsøk og etablering av leieforhold.

I mange kommuner gir NAV-kontoret veiledning om hvordan å skaffe seg en bolig. Enkelte kommuner har valgt å formalisere dette tilbudet gjennom at det fattes vedtak om veiledning etter sosialtjenestelovens §17.

### Samarbeid og informasjonsdeling

Flere av de boligsøkerne med de største behovene for bistand på boligmarkedet har kontakt med flere kommunale tjenester, som NAV, psykisk helse og rustjenesten. De ulike tjenestene har forskjellig ansvar, kompetanse og tilgang på økonomiske virkemidler, som må samordnes for å kunne tilby en helhetlig tjeneste. Flere kommuner opplyser at de har etablert flere ulike rutiner og fora for samhandling og informasjonsutveksling, både på individnivå og når det gjelder status og utfordringer i boligmarkedet og andre forhold på mer overordnet nivå.

Enkelte kommuner opplyser at de har etablert et register over ledige boliger i det private markedet. Dette registeret er tilgjengelig for flere fag tjenester i kommunen, til bruk i arbeidet med å skaffe boliger til de brukerne de har ansvar for å yte tjenester til.

### Kontakt med private utleierye

Flere kommuner samarbeider med private utleierye. Dette gjelder både for å bistå enkeltpersoner/-familier med å skaffe en egnet bolig, men også mer strukturert samarbeid med profesjonelle utleierye-aktører. I mange tilfeller er det utleierye som tar kontakt med kommunen for å tilby bolig. Enkelte kommuner har erfart at en aktiv rolle i prosessen mellom boligsøker og utleierye kan bidra til å redusere utleieryes usikkerhet samtidig som boligsøker blir tryggere på at rettighetene som leietaker blir ivaretatt.

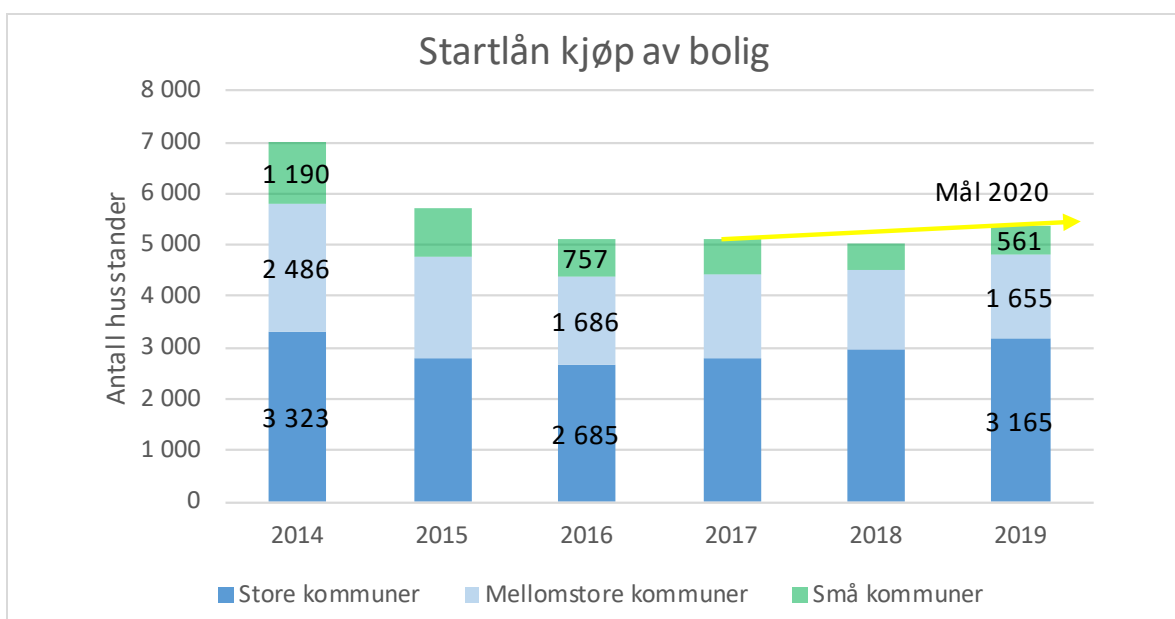
## 3.8 Hjelp til kjøp av bolig

Mål 8: Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig

### 3.8.1 Kvantitativ rapportering

#### Startlån

Programmet har hatt et mål om at det skal bli flere husstander i 2020 som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån enn i 2017. Antall slike husstander ble betydelig redusert fra 2014 til 2016 (jf. figuren under). Nivå var omtrent uendret fra 2016 til 2018, og fra 2018 til 2019 har det skjedd en vekst. Nivået i 2019 er rundt 6 prosent høyere i 2019 enn i 2017. For denne indikatoren har det altså skjedd et trendbrudd og utviklingen går i ønsket retning.

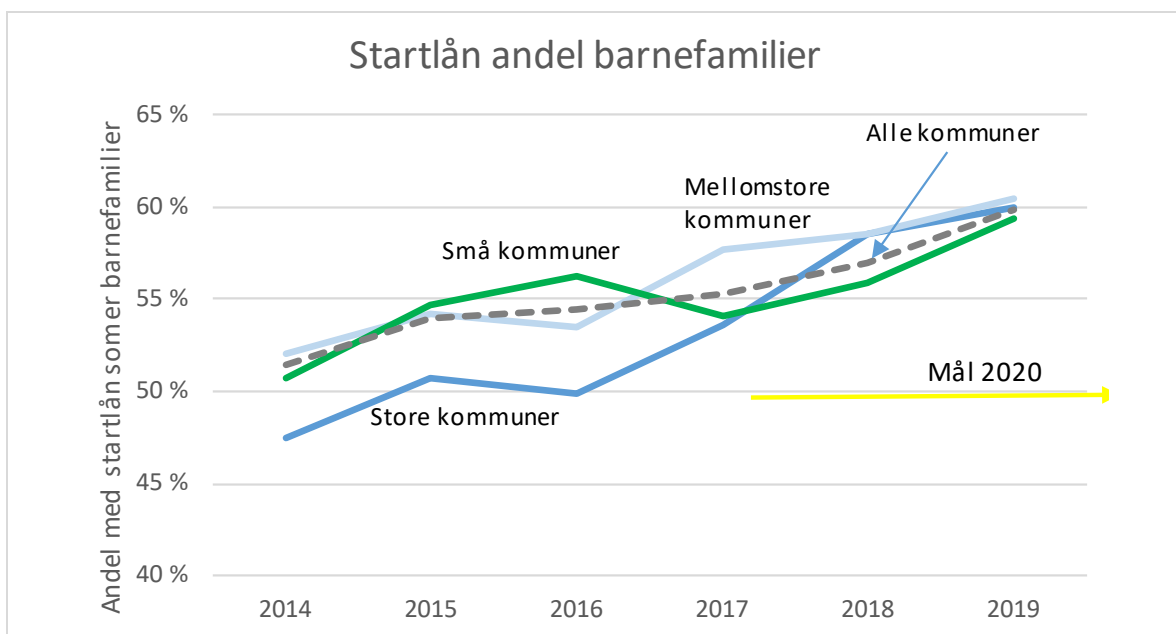


Figur 3.9 Antall husstander med startlån til kjøp av bolig 2014–2019 fordelt på kommuner av ulik størrelse. Kilde: Husbanken

Økt bruk av startlån er i tråd med målet fastlagt i «Bolig for velferd» (jf. figuren over).

#### Andel med startlån som er barnefamilier

For hvert år i strategiperioden er det et mål om at minst 50 prosent av alle startlån skal gå til barnefamilier. Helt siden 2014 har barnefamilier blitt tildelt en stadig større andel av startlånet (jf. figuren på neste side). Samlet hadde små og mellomstore kommuner nådd målet om 50 prosent allerede i 2014. Store kommuner nådde målet ett år senere.



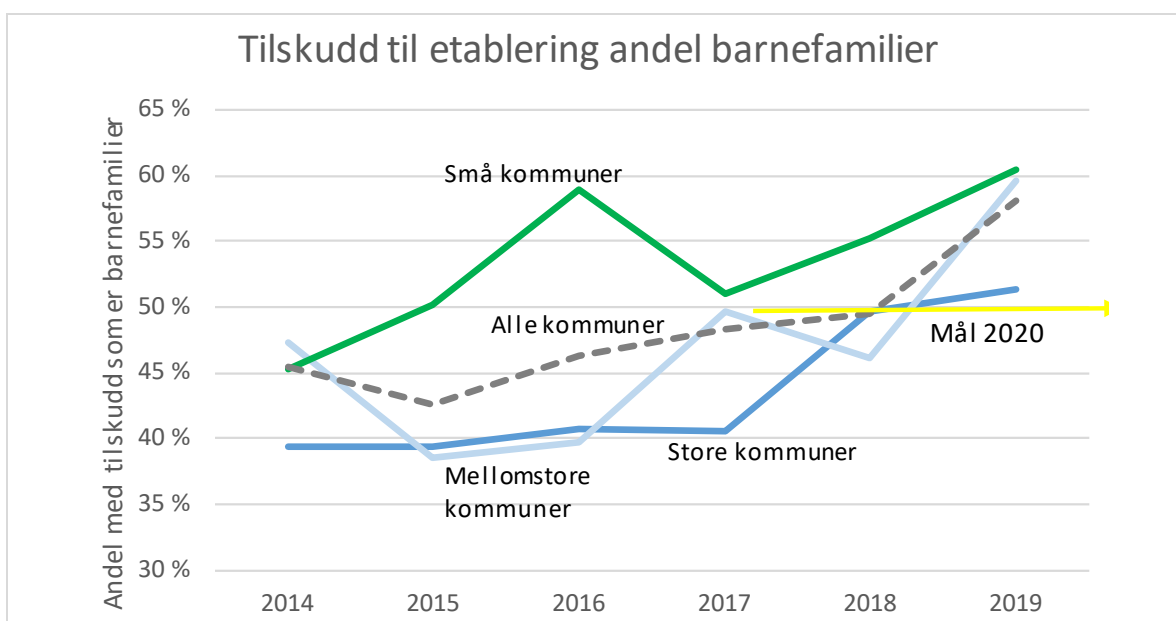
Figur 3.10 Andel med startlån som er barnefamilier 2014–2019 fordelt på kommuner av ulik størrelse. Kilde: Husbanken

Barnefamilier har vært en prioritert gruppe i «Bolig for velferd» og for Husbanken.

### Tilskudd til etablering

Det har også vært et mål om at minst 50 prosent av rammen til tilskudd til etablering skal gå til barnefamilier. Også for dette tilskuddet har andelen av tilskuddet til barnefamilier økt (jf. figuren under).

I starten av perioden lå nivået for alle de tre kommunegruppene under målsettingen. I 2019 er målet nådd for alle de tre gruppene.



Figur 3.11 Andel med tilskudd til etablering som er barnefamilier 2014–2019 fordelt på kommuner av ulik størrelse. Kilde: Husbanken

### 3.8.2 Kvalitativ rapportering

Kommunene rapporterer på en rekke aktiviteter, tiltak og organisering knyttet til arbeidet med at flere barnefamilier med lav inntekt skal få hjelp til kjøp av bolig. Det er relativt høy grad av samstemthet mellom kommunene om hvilke tiltak som benyttes i dette arbeidet.

Mange fremhever bruk av startlån og tilskudd til etablering som viktige virkemidler, og at de prioriterer barnefamilier i utdeling av dette. De fleste peker på bruken av disse virkemidlene i rapporteringen, men flere trekker også frem program og prosjekter som gjennomføres, som for eksempel «fra leie til eie».

Både i forbindelse med program og prosjekt, i tildeling av startlån og etableringstilskudd vises det til at kommunen tilbyr veiledning og bistand i søknadsprosesser. Enkelte påpeker at det at de har digitalisert søknadsprosessene har gjort det enklere for barnefamilier å søke. Noen kommuner har kommunale retningslinjer hvor det fremgår at barnefamilier skal prioriteres ved tildeling av startlån og tilskudd. Flere kommuner trekker også frem at de er villige til å ta større økonomisk risiko for å bistå barnefamilier med å skaffe seg en bolig, som en del av prioriteringen av denne gruppen. Det er flere kommuner som rapporterer at «alle søkere som oppfyller kriterier for startlån får tilsagn om startlån og ev. tilskudd til etablering». Flere viser også til at de benytter ytterligere økonomiske virkemidler for å hjelpe barnefamiliene, som lang nedbetalingstid på lånene.

Det er også flere kommuner som oppgir at de tilbyr bredere veiledning av målgruppen utover kun i søknadsprosessen. Eksempler på denne type veiledning kan være økonomisk rådgivning av mer generell art eller også boveiledning mer generelt.

Noen kommuner har etablert boligkontor, og jobber med målgruppen gjennom disse kontorene.

Flere kommuner fremhever også samarbeid mellom ulike aktører. De som jobber med boligforvaltning kommunalt, tildeling av startlån og tilskudd og NAV samarbeider for eksempel med kommunale tjenester rettet mot personer med psykisk helse- og rusutfordringer.

Når det gjelder vurdering av resultater på området, er det ulikt om det vurderes eller opplistes tiltak og aktivitet. Vurderinger som rapporteres inkluderer blant annet «blant de beste i landet på søknader om bostøtte på nett», og i noen tilfeller tallfestes antall startlån eller en oppgir at alle som oppfyller kriterier får lån og tilskudd. Flertallet rapporterer at de prioriterer barnefamilier ved tildeling av startlån, eventuelt i kombinasjon med etableringstilskudd. Noen tallfester andelen av startlånene som går til barnefamilier, og angir eventuelt også dette opp mot egne målsettinger, andre er mer generelle i formuleringene. Noen peker på positiv utvikling, i form av at andelen har økt, noen få påpeker at andelen har blitt redusert, men det siste gjelder et mindretall. Det er også noen som i den forbindelse understreker at det er få i målgruppen i kommunen slik at etterspørselen etter kommunale tiltak på området er lav.

Det vises gjennomgående til at det er en positiv utvikling på området, og at det jobbes målrettet og kontinuerlig uten at det nødvendigvis spesifiseres ytterligere hva det innebærer.

## 3.9 Trygg bosituasjon i eide boliger

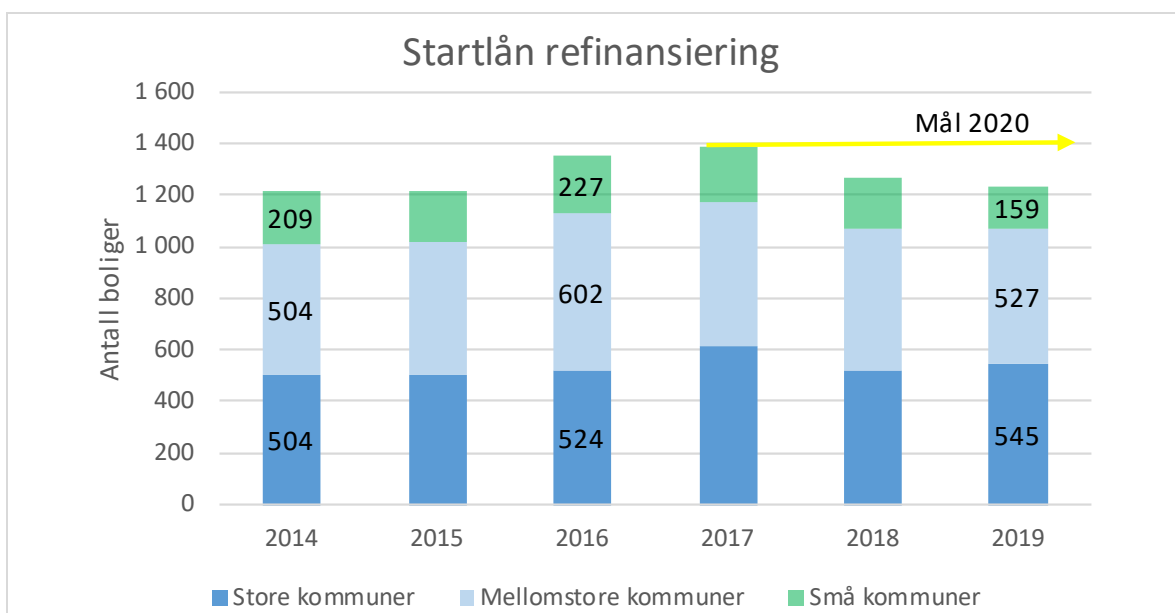
Mål 9: Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon

### 3.9.1 Kvantitativ rapportering

#### Startlån til refinansiering av eid bolig

I programmet er det et mål om at antall startlån gitt til refinansiering av eid bolig skal opprettholdes på tilsvarende nivå som i 2017. Fra 2017 til 2019 har nivået blitt redusert med 11 prosent. Målet er altså ikke nådd.

Behovet for refinansiering er ofte et resultat av en uheldig hendelse eller uønsket atferd, samlivsbrudd og andre situasjoner med tap av forsørger og inntektsevne. Startlån brukes også i tilfeller med høy forbruksgjeld, ofte oppstått på grunn av manglende økonomistyring. Startlån kan også sees på som en finansierungsordning som trår inn når det ordinære bankvesenet ikke kan tilby en tilfredsstillende løsning på husstandens behov for refinansiering. Redusert behov for startlån kan jo skyldes at flere mestrer sin egen økonomi og at bankene i større grad bistår i slike situasjoner. I så fall kan det sies at det er positivt at bruken av startlån blir redusert.



Figur 3.12 Antall boliger med startlån til refinansiering av bolig 2014-2019 fordelt på kommuner av ulik størrelse

### 3.9.2 Kvalitativ rapportering

#### Bruk av startlån til refinansiering

Mangelfull betjening av boliglån og annen gjeld kan føre til at boligen blir tvangssolgt og eieren tvunget til å flytte. I slike tilfeller kan startlån være et relevant virkemiddel for refinansiering slik at husholdningen beholder sin bolig.

Forvaltningen av startlånsordningen er kommunenes ansvar og risiko, innenfor retningslinjene fastsatt av Husbanken. Praktiseringen innebærer en balansegang mellom å gjøre startlån til et tilgjengelig virkemiddel for de mest vanskeligstilte, samtidig som at tildeling av lån skal være forsvarlig. Det er uheldig både for låntaker og for kommunen dersom husholdningen får gjeld den ikke kan betjene.

## Behov og omfang

Det er ingen entydig trend når det gjelder kommunenes opplevelse av behovet for å bruke startlån til refinansiering. Noen kommuner melder om økt behov, mens andre har opplevd en nedgang i etterspørselen. Flere kommuner opplyser at det særlig er forbruksgjelden som ha økt, utover det låntaker har vært i stand til å betjene.

Enkelte kommuner rapporterer om en nedgang i antallet som søker og innvilges startlån til refinansiering. Enkelte kommuner forklarer nedgangen med reduksjon i behov for refinansiering på grunn av bedre økonomi i husholdningene og at arbeidsledigheten i kommunen var redusert. I noen kommuner er det gjort tiltak for å avgrense eller presisere praksis for bruk av startlån til dette formålet. Det er blant annet innført grenser for hvor mange ganger man kan søke om refinansiering, økte krav til egenkapital eller senkede inntektsgrenser. Noen kommuner har ingen eller svært få aktuelle saker i rapporteringsperioden og har ingen spesielle rutiner for denne typer saker.

Flere kommuner omtaler startlånssakene med refinansiering av eid bolig som kompliserte og krevende. Mange husholdninger som søker om startlån til refinansiering, har svært stor gjeld. Enkelte kommuner opplever at gjeldsproblemene i noen tilfeller er for store for at det er forsvarlig å gå inn med startlån. Sikkerheten og betalingsevnen blir for usikker til at risikoen for mislighold blir akseptabel.

## Identifisering av aktuelle tilfeller

I en betydelig andel av kommunene er det etablert ulike rutiner og fora for å identifisere husstander som står i fare for å miste boligen sin, og hvor det kan være aktuelt å gå inn med refinansiering med startlånsmidler.

## Barnefamilier

Inntrykket fra rapporteringen er at det oppleves som særlig viktig å sikre barnefamilier en trygg bolig. Flere kommuner gir uttrykk for at barnefamilier er en prioritert målgruppe for startlånsmidlene.

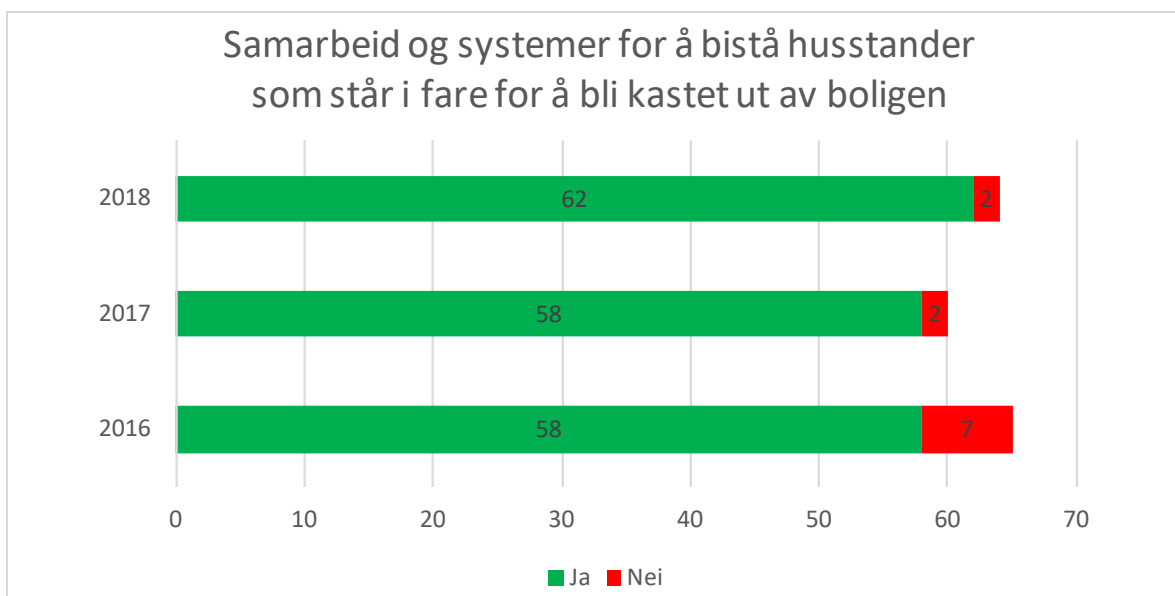
## 3.10 Internkontrollsystem

Mål 10: Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen

### 3.10.1 Kvantitativ rapportering

Kommunene er spurt om de har «[...] etablert samarbeid og systemer for å bistå husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen». Heller ikke for dette spørsmålet er det definert nærmere hva som skal til for å svare ja på spørsmålet. Også for dette spørsmålet vil det være en risiko for at informantene tolker spørsmålet forskjellig.

I programmet er det et mål om at 85 prosent har etablert samarbeid og systemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen i 2020. Andelen med positivt svar har økt fra 89 prosent i 2016 til 97 prosent i 2018 (jf. figuren under). Målet har altså vært nådd i hele perioden.



Figur 3.13 Antall kommuner med samarbeid og systemer for å bistå husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen 2016–2018. Kilde: Rapportering fra kommunene til Husbanken

### 3.10.2 Kvalitativ rapportering

Kommunens rapportering fokuserer nesten utelukkende på mislighold som følge av manglende betaling av husleie eller at lån ikke blir tilbakebetalt. Tilbakemeldingen fra kommunene viser at de har tatt utfordringen på alvor og at det er etablert flere ulike ordninger, fora og tiltak for å forebygge utkastelser.

#### Interne rutiner for restanseoppfølging

Utleievirksomheten i kommunen involverer flere aktører, både i og utenfor den kommunale organisasjonen. Utfakturerings og oppfølging av husleiebetaling ligger som oftest på andre virksomheter enn de som har ansvaret for å tildele boligene og å yte tjenester til leietakerne. Innkreving av husleier og avdrag på startlån er i flere kommuner satt ut til private. De aller fleste kommunene beskriver ulike ordninger, rutiner og fora for håndtering av restanser og misligholde startlån. Det er svært vanlig at det er etablert faste møter for å følge opp utestående husleiebetaling. NAV-kontoret er som regel en viktig aktør i disse møtene, både som resultat av at tjenesten har ansvaret for sosialhjelpsordninger, men også fordi NAV-kontoret har ansvaret for råd og veiledning. NAV-kontoret vil også ha ansvaret for å sikre et forsvarlig botilbud i etterkant av en eventuell utkastelse og vil derfor være en viktig instans for å vurdere hva som vil være konsekvensen både for leietaker og kommunen om fravikelsen gjennomføres.

#### Samarbeid med namsmannen

Det er namsmannen som har myndighet til å gjennomføre utkastelse fra bolig. Husleielovens §9-11 krever at det skal sendes varsel til sosialtjenesten i kommunen når det sendes varsel om fravikelse, i de tilfeller det er grunn til det. Det er ikke bare leietakere i kommunale boliger eller husstander med startlån som står i fare for å bli kastet ut av sin bolig. Husstander som leier bolig privat eller har finansiert sin bolig i ordinær bank omfattes ikke av de interne restansemøtene. Flere kommuner beskriver ulike samarbeidsordninger med namsmannen utover å motta varsel om fravikelser. I enkelte kommuner går varselet fra namsmannen til flere mottakere i kommunen, for å sikre den videre oppfølgingen av husstanden. Samarbeidsordningene med namsmannen bidrar til at også husstander som ikke er kjent for kommunen fra før, kan få bistand til å beholde sin bolig, eller skaffe en annen bolig.

## Veiledning og oppfølging

Flere kommuner beskriver ulike ordninger for å viderefremme og utveksle informasjon om husstander som har, eller kan ha, behov for veiledning og/eller oppfølging. Der mangelfull betaling av husleie eller andre mislighold av leieforholdet kan synes å skyldes rusproblematikk eller psykisk uhelse, varsles relevant fag tjeneste i kommunene. Enkelte kommuner har også rutine for å varsle barneverntjenesten i de tilfeller det er barnefamilier som står i fare for å miste sin bolig.

Noen kommuner opplyser at de tilbyr veiledning, oppfølging og praktisk bistand til husstander som har behov for hjelp til å mestre egen økonomi og boforhold. NAV-kontoret kan, blant annet med hjemmel i sosialtjenestelovens §17, tilby systematisk råd og veiledning. NAV kan også bistå med disponering av husstandens trygdeytelser og på den måten sikre at boligutgiftene blir betalt.

## 3.11 Tilstrekkelig med tjenester

Mål 11: Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon

Det er ingen kvantitative resultatindikatorer knyttet til dette målet.

### 3.11.1 Kvalitativ rapportering

Det rapporteres på ulike aktiviteter og måter å organisere dette arbeidet på, men mange trekker frem at dette er et arbeid som skjer tverrfaglig i kommunen, mellom flere ulike tjenester. Særlig fremheves samarbeidet mellom ulike helse- og omsorgstjenester og tildelingskontor eller boligkontor, for dem som har det. Flere vektlegger viktigheten av at de som bor i de kommunale boligene får bistanden de trenger fra rett tjeneste. Og at de er avhengige av godt tverrfaglig samarbeid internt i kommunen for å kunne gi best mulig tilpassede tjenester til brukerne. Det er ulikt hvem/hvilken tjeneste som koordinerer det tverrfaglige arbeidet og om det beskrives koordinering av arbeidet. Tildelingskontor eller boligkontor er ofte viktige for koordineringen.

Det er flere kommuner som benytter ulike former for oppsøkende team i dette arbeidet, og teamene kan ha ulike navn og ulikt fokus. Noen har spesifikke team som veileder mv. knyttet til bosituasjon, mens andre viser til at dette arbeidet også ivaretas av ambulerende eller oppsøkende team for eksempel knyttet til psykisk helse og rus. Generelt er det flere som fremhever at biveiledning mv. er naturlige elementer i oppfølgingen som tilbys til dem med utfordringer innenfor psykisk helse og/eller rus.

Flere kommuner rapporterer at de har biveiledere, boligsosiale team eller miljøvaktmestere, og flere kommuner viser til at de tilbyr tjenester knyttet til å ivareta trygge og gode bosituasjoner gjennom for eksempel FACT-team eller arbeid med «Housing First».

Fra Husbanken har vi fått høre at tjenestene ikke er en del av Husbankens ansvar og har i liten grad vært prioritert.

## 3.12 Kunnskapsbasert boligsosialt arbeid og samarbeid på tvers

Mål 12: Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivået

Det er ingen kvantitative resultatindikatorer knyttet til dette målet.



### 3.13 Kvalitativ rapportering

Kommunene har rapportert eksempler på aktiviteter, tiltak og organisering som beskriver hvordan de har jobbet for at det boligsosiale arbeidet skal være kunnskapsbasert og tverrfaglig, slik det fremgår i målet.

Mange av kommunene viser i denne rapporteringen til at de overordnede hensynene og føringene for arbeidet, inkludert hvordan det jobbes tverrfaglig, fremgår av planverk. Boligsosiale handlingsplaner og ulike varianter av strategier og handlingsprogram fremheves i denne sammenheng. Noen viser også til at det boligsosiale arbeidet inngår som del av kommuneplanens samfunnsdel.

Utover forankring i planverk er det flere som også fremhever at de har etablert eller planlegger å etablere boligkontor, eller at kommunen har dedikert ressurser som jobber med oppfølging av boligsosiale planer og tiltak. Flere fremhever at det er tydelig avklarte roller og ansvar på området på tvers av ulike tjenester, at de har etablert rutiner for tverrfaglig arbeid på området, og flere fremhever at det boligsosiale arbeidet er godt forankret og prioritert i kommunens toppledelse. Flere kommuner har etablert tverrfaglige boligsosiale team og bo-oppfølging og veiledning som ivaretas av flere tjenester.

Noen kommuner beskriver også at de benytter ulike former for hjelpemidler i arbeidet (som vei-viseren.no) og at de deltar på eksterne arrangement og konferanser for å bedre kompetansen på området. Flere fremhever samarbeid med Husbanken som viktig på dette området generelt, og noen deltar også i, eller gjennomfører, FoU-arbeid på området. Noen viser også til at de har gjennomført kartlegginger av behovene i kommunen på området, og andre har gjennomført ulike former for kvalitetsgjennomganger og evalueringer av tjenester og tiltak for å bedre tilbudet.

Flere kommuner viser til at de har ansatt miljøvaktmester, og at det både bidrar til bedre daglig drift og noe oppfølging og veiledning av beboere. Generelt fremhever flere at det boligsosiale arbeidet i kommunen er tverrfaglig og at dette arbeidet koples sammen med andre satsinger i kommunen.

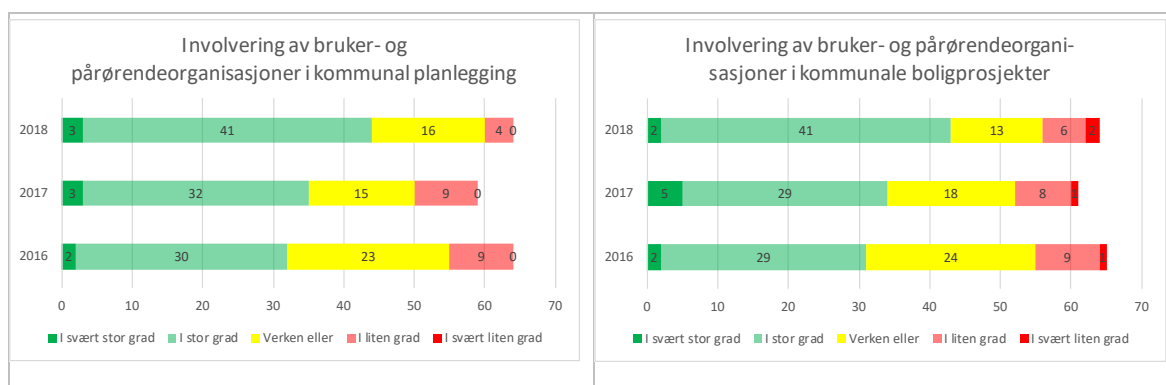
### 3.14 Brukerdialog

Mål 13: Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne

#### 3.14.1 Kvantitativ rapportering

##### Brukerinvolvering

Som en del av rapporteringen er det stilt to spørsmål om i hvilken grad kommunen involverer bruker- og pårørendeorganisasjoner. Det ene spørsmålet handler om kommunal planlegging og det andre om gjennomføring av kommunale boligprosjekter. Svarene har blitt gitt på en femdelte skala.



Figur 3.14 Involvering av bruker- og pårørendeorganisasjoner 2016-2018. Kilde: Rapportering fra kommunene til Husbanken

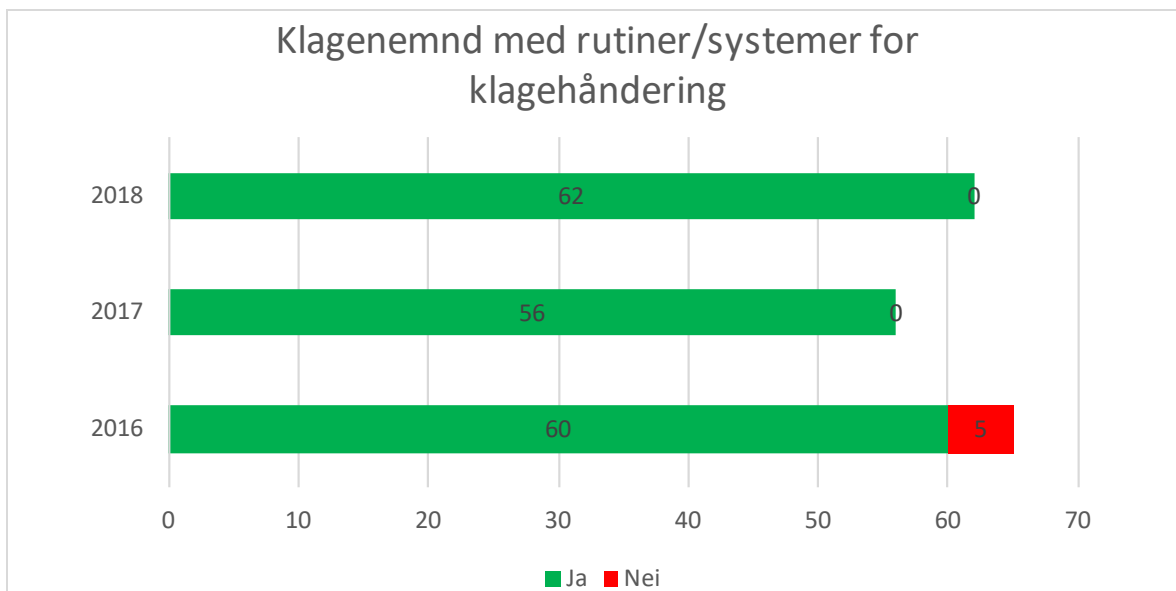
Resultatene viser at omfanget av involvering er på omtrent samme nivå for kommunal planlegging og kommunale boligprosjekter (jf. figuren over). På begge områder har det vært klare forbedringer fra 2016 til 2018, vist i figuren ved at antallet grønne svar øker. Samtidig er det fortsatt en del kommuner som har svar som er vist med gult og rødt. Det ser altså ut til å være rom for ytterligere forbedringer.

Det er ikke etablert noen mål for skåren for denne resultatindikatoren.

### Klagenemnd

Har kommunen rutiner/systemer for klagehåndtering, i form av klagenemnd som ivaretar brukers rettigheter for boligsosiale ordninger? Heller ikke for dette spørsmålet er det beskrevet nærmere hva som skal til for å svare positivt. Vi vil imidlertid tro at alle kommuner som svarer positivt faktisk har etablert en klagenemnd. Her ser det ikke ut til å være noe rom for tolkning. Informantene er ikke spurt om i hvilken grad klagenemnden fungerer slik den er tenkt.

I programmet er det et mål om alle kommuner skal innen 2020 ha klagenemnd. I 2016 rapporterte fem kommuner negativt på spørsmålet. Alle kommuner har svart positivt i 2017 og 2018.



Figur 3.15 Antall kommuner med klagenemnd med rutiner/systemer for klagehåndtering 2016–2018. Kilde: Rapportering fra kommunene til Husbanken

### 3.14.2 Kvalitativ rapportering

Mange kommuner har etablert ulike rutiner for involvering av brukere i planprosesser, utbyggingsprosjekter og i konkrete prosjekter rettet mot målgruppen. Generelt rapporterer flertallet av kommunene at de er opptatt av brukerinvolvering, og de aller fleste kommunene har noen form for ordning for å ivareta slik involvering, om enn i ulikt omfang. Rapporteringen på dette varierer fra relativt konkrete beskrivelser av nedsatte fora, møtearenaer og rutiner mv. for involvering, og av hvilke grupper, til mer generelle formuleringer om at brukerinvolvering alltid er noe kommunen er opptatt av og vektlegger uten at det presiseres noe ytterligere hvordan dette gjøres.

Det varierer mellom kommunene når det gjelder om involveringen av brukere i hovedsak ser ut til å dekkes gjennom brukerorganisasjoner og/eller pårørendeorganisasjoner, eller om det er de direkte berørte brukerne i det enkelte tilfellet som involveres, og da enten gjennom brukerne selv eller

deres pårørende. Det ser ut til at relativt mange kommuner kombinerer dialog og medvirkning på systemnivå med individuell medvirkning.

Flere kommuner oppgir også at de har brukerråd innenfor relevante områder som involveres i utviklingsarbeid. Også andre kommunale råd, særlig eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, trekkes frem av flere.

Når det gjelder hvilke brukergrupper som trekkes frem, henvises det oftest til involvering av personer med nedsatt funksjonsevne, personer med utfordringer knyttet til psykisk helse og/eller rus, og i noen mindre grad til flyktninger.

Formen på dialogen og medvirkningen varierer også. Det blir i flere kommuner gjennomført ulike former for folkemøter, dialogmøter og informasjonsmøter, særlig knyttet til større utviklings- og planprosesser, mens det i mindre utviklingsprosjekter vises i større grad til individuelle dialogmøter, eller dialogmøter med representanter for mindre, direkte berørte grupper.

Noen kommuner rapporterer også at de har gjennomført brukerundersøkelser, behovskartlegginger eller andre former for undersøkelser blant målgruppen.

### **Klagehåndtering og bruk av klagenemnd**

De aller fleste viser til at kommunen har en kommunal klagenemnd, eventuelt kombinert med at kommunen har rutiner for klagebehandling. I enkelte tilfeller fremheves det også at kommunen veileder søkere i hvordan de kan klage på vedtak ved behov. Noen rapporterer noe mer utfyllende om saksgang og sammensetningen av klagenemndene, eller eventuelle andre klageorgan i kommunen.

Det rapporteres i ulik grad på sammensetningen til klagenemndene (eller ev. andre klageorgan det vises til i kommunen). Flere oppgir at formannskapet i kommunen er klagenemnd, andre skriver kun at det er politisk sammensatt uten å konkretisere det.

Flere rapporterer også med mer generelle formuleringer når det gjelder klagehåndtering, som at klager på enkeltvedtak behandles i samsvar med forvaltningsloven uten å presisere ytterligere.

Noen viser til at de har etablert, eller er i ferd med å etablere, boligkontor som ivaretar eller skal ivareta rettssikkerheten på området, uten at det blir ytterligere presisert.

Noen kommuner trekker også frem at de har svært få klager, og at de blir ivaretatt og håndtert i samsvar med lov.

## **3.15 Innovasjon og utvikling**

Mål 14: Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører

Det er ingen kvantitative resultatindikatorer knyttet til dette målet.

### **3.15.1 Kvalitative variabler**

Spørsmålsformuleringen i dette spørsmålet, som handler om kommunenes innovasjons- og utviklingsarbeid, har en generell karakter som også gjenspeiles i svarene i rapporteringen. Kommunene spesifiserer i liten grad hva de legger i innovasjon og utvikling på området. Mange av kommunene rapporterer med generelle formuleringer at innovasjons- og utviklingsaktiviteter er noe de jobber med i og gjennom ulike planprosesser. Flere viser til at det er rutiner for hvordan en skal

samarbeide med og involvere ulike aktører, for eksempel i arbeid med boligsosiale planer eller relevante strategiprosesser.

Flere kommuner trekker også frem at de deltar i nasjonale satsinger der samarbeid med ulike aktører blir sentralt, og noen fremhever at de har opprettet tverrfaglige team som skal sikre at utviklingsarbeid skjer gjennom godt samarbeid mellom relevante aktører. Det vises for eksempel til FACT-team, som inkluderer samarbeid mellom ulike kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Det samme gjelder arbeid innenfor Housing first-metodikken som også flere kommuner viser at de jobber etter. Det vises også til at det samarbeides mellom ulike kommunale tjenester som helse og omsorg og teknisk når det gjelder utvikling av boliger og boligtilbud i kommunen.

Det er også flere kommuner som trekker frem at de jobber med utvikling og innovasjon gjennom ulike prosjekter. I tillegg til arbeid gjennom nevnte Housing first og FACT-team, og generelt tverrfaglig samarbeid i kommunen, blir det også rapportert om spesifikke utviklingsprosjekter og -initiativ som kommunene har etablert på området, og blant annet fremhever også noen at de jobber tverrfaglig med å ta i bruk velferdsteknologi i arbeidet.

Andre kommuner fremhever at de samarbeider med private aktører og sosiale entreprenører i utviklings- og innovasjonsarbeid. Særlig er det flere som trekker frem samarbeid med private utbyggere.

Noen kommuner rapporterer også at de deltar eller har deltatt i forskningsprosjekter med relevant tematikk. Deltakelse i ulike programmer og prosjekter i regi av Husbanken (som storbyprogrammet og kommuneprogrammet) fremheves også som eksempler på tiltak som fremmer utvikling og innovasjon i samarbeid med andre aktører. Ikke minst blir det pekt på at deltakelse i både forskning og programmer bidrar til læring, i noen tilfeller gjør at kommunene får råd og veiledning, og ikke minst bidrar til at det bygges nettverk mellom kommuner. Samarbeid og nettverk med andre kommuner blir generelt trukket frem av flere av kommunene.

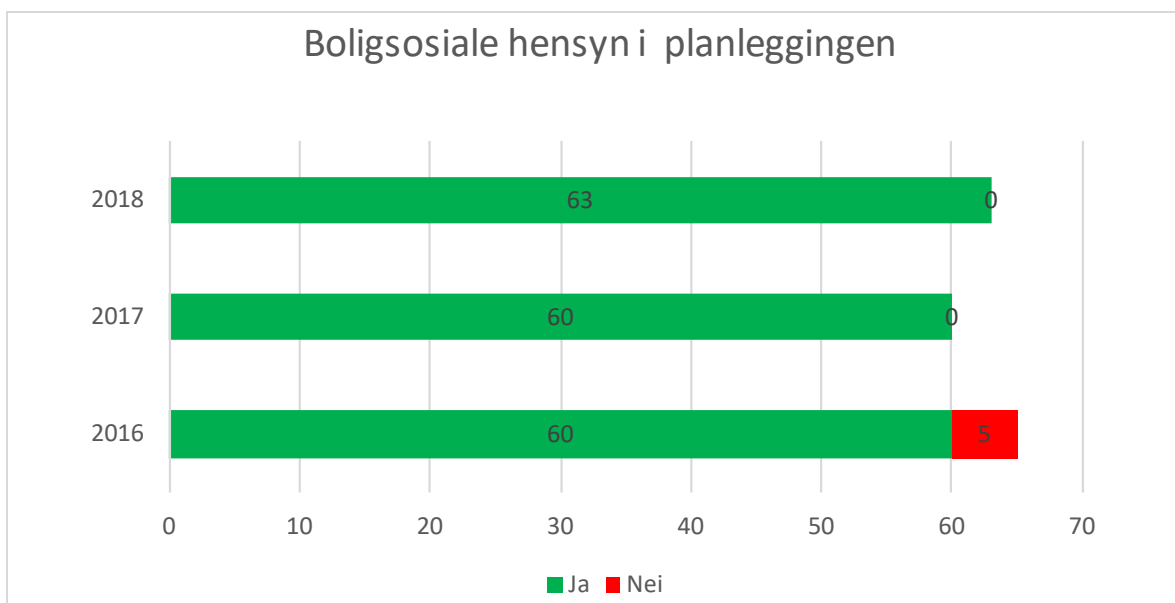
## 3.16 Boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen

Mål 15: Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet

### 3.16.1 Kvantitative rapportering

Informantene er spurt om kommunen tar «boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn i planleggingen». Heller ikke for dette spørsmålet er det gitt noen nærmere forklaring av hva spørsmålet innebærer. Spørsmålet er av så overordnet karakter at det er rom for mange tolkninger. En annen svakhet er at spørsmålet er rettet både mot boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn. Informantene har ingen mulighet til å svare forskjellig for de to hensynene. Samtidig har informantene hatt mulighet til å utdype hva de mener i den kvalitative delen av rapporteringen.

I programmet er det et mål om at alle kommuner innen skal 2020 ta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Alle kommunene har i 2017 og 2018 svart at kommunen tar slike hensyn (jf. figuren under). Svarene indikerer altså at målet er nådd. Disse nokså grunnleggende svakhetene ved måten spørsmålet er stilt begrenser verdien av resultatene av denne rapporteringen.



Figur 3.16 Antall kommuner som tar boligsosiale hensyn i planleggingen 2016–2018. Kilde: Rapportering fra kommunene til Husbanken

### 3.16.2 Kvalitativ rapportering

De aller fleste kommunene rapporterer at de jobber med å ivareta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen gjennom gjeldende planverk i kommunen, uten at de presiserer ytterligere hvordan det jobbes med dette. Det vises både til kommuneplanen, og til mer spesifikke tema-planer, handlingsprogram eller liknende som omhandler det boligsosiale.

Noen kommuner fremhever også at de har boligpolitiske strategier eller program som skal hensyntas i planlegging og planprosesser. Flere trekker også frem at de både gjennom disse strategiene og/eller på andre måter har retningslinjer eller praksis for å legge tydelige føringer i avtaler med utbyggere og i reguleringsprosesser knyttet til å sikre både at det bygges flere boliger, og at boligene har ønsket kvalitet. Dette inkluderer også i noen tilfeller at kommunene har bolig tjenesten med i oppstartsmøter med utbyggere der det er relevant. Noen kommuner beskriver også at de har etablert strategier eller planer for en gradvis utskifting eller oppgradering av den kommunale boligmassen.

Flere kommuner viser videre til at de har systemer for ivaretagelse av boligsosiale hensyn i utbyggingsprosjekter, blant annet gjennom at det settes av tomter til kommunale boliger i nye utbygginger, og nye byggefelt. Flere kommuner fremhever også at politikerne er sentrale i dette arbeidet, og at det er politisk vilje til for eksempel å kjøpe kommunale boliger i det ordinære markedet.

Noen kommuner har også gjennomført ulike behovskartlegginger blant aktuelle målgrupper for det boligsosiale arbeidet, for å få frem hvilke behov det oppleves som særlig viktig at kommunen ivaretar, og legger disse til grunn for videre planlegging. Det er i liten grad gitt informasjon om hva slags kartlegginger som har blitt gjennomført.

Noen kommuner fremhever at de har ulike former for tverrfaglige forum eller team eller liknende som jobber på tvers av de kommunale fagområdene for å ivareta boligsosiale behov både i planlegging og i utforming og drift av boligene. Det er også noen som påpeker spesielt at de har personer som arbeider med arealplanlegging med i sine boligteam (disse teamene kan ha ulike navn).

### 3.17 Oppsummering av rapportering for de 15 målene

I dette kapittel har vi gått gjennom rapporteringen av 45 resultatindikatorer som er knyttet til de 15 målene. Tabellen under viser med stikkord hovedkonklusjonene for vår gjennomgang.

Tabell 3.2 Oppsummering av kvantitativ og kvalitativ rapportering for de 15 målene

Mål	Kvantitativ resultatindikatorer	Kvalitative resultatindikatorer
1. Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig	Mål om 30 prosent færre sosialhjelpsmottakere uten bolig. Svak økning siden 2017	Tverrfaglig samarbeid med NAV som hovedansvarlig. Få pekt på overordnet styring og planlegging
2. Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder 3. Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud	Økningen for antall i midlertidige botilbud snudd til nedgang. Målet om ingen i midlertidig botilbud ikke nådd	Målrettet bruk av kommunal boligmasse til bostedsløse og vanskeligstilte
4. Rask bosetting av flyktningene i kommunene	Ingen kvantitative mål	Færre flyktninger gjør oppgaven lettere. Hovedsakelig bruk av boliger i det private markedet
5. Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene	Utvikling i motsatt retning av mål om flere kommunale boliger og økt gjennomstrømning.  Ingen langsiktige mål for Husbankens virkemidler	Bruken av boligene avhengig av samarbeid med tjenestene som skal gis leietakerne  Noen har behov for mer egnede boliger
6. Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø	Flere boliger tilgjengelig for rullestolbrukere i store kommuner. Ingen økning i små og mellomstore kommuner. Feil rapportering?	Kravene om universell utforming sikres i nye bygg og ved rehabilitering av gamle bygg. Liten annen informasjon om kvalitet og bomiljø
7. Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet	I 2019 hadde 91 prosent rutiner for veiledning, som er over målet på 85 prosent	Samarbeid med flere kommunale tjenester og med private utleiende
8. Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig	Følgende mål er nådd: Flere med startlån og økt andel barnefamilier med startlån og tilskudd	Veiledning og bistand til barnefamilier og vanskeligstilte
9. Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon	Mål om like mange med startlån til refinansiering som i 2017 ikke nådd. Nivået 11 pst. ned i 2019	Startlån tilbys innenfor en gjeld som husholdene kan bære. Noen mener det er bra med færre med startlån
10. Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen	I 2019 hadde 97 prosent samarbeid og rutiner, som er over målet på 85 prosent	Rutiner for samarbeid med NAV-kontoret som viktigste aktør og samarbeid med Namsmannen
11. Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon	Ingen kvantitative mål	Samarbeid med helse og omsorg og psykisk helse og rus særlig viktig. Ulikt hvilken tjeneste som har ansvar for koordinering

12. Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivået	Ingen kvantitative mål	Forankring i kommunens planverk og samarbeid med Husbanken. Lite informasjon om hva som blir gjort i praksis
13. Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne	Gradvis bedre skår for spørsmål om brukerinvolvering	Blir ivaretatt på individ- og systemnivå. Klagenemnd
14. Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører	Ingen kvantitative mål	Blir ivaretatt i planprosesser, deltakelse i nasjonale satsinger og forskningsprosjekter
15. Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet	I 2019 rapporterte alle om at det tas boligsosiale hensyn i planleggingen, som er i samsvar med målet	Blir ivaretatt i kommunens planverk og behovskartlegginger, men lite informasjon om hvordan. Gir føringer for avtaler med utbyggere og i reguleringssaker

# 4 Kommunalt disponerte boliger

## 4.1 Innledning

I dette kapitlet foretar vi en mer grundig gjennomgang av en av resultatindikatorene, nemlig utviklingen for kommunalt disponerte boliger. Formålet er å få økt innsikt i sammenhengen mellom utviklingen for denne indikatoren og det overordnede målet som indikatoren er knyttet til. Vårt håp er at noe av innsikten skal være av generell karakter, for rammene for prosjektet har ikke gitt grunnlag for en like grundig gjennomgang av alle indikatorene.

Målet om et variert tilbud av boliger (mål 5) er knyttet til det overordnede målet om at alle skal ha et godt sted å bo. Antall disponerte boliger er valgt som en av resultatindikatorene. Det er en ambisjon om at det skal være 10 prosent flere boliger i 2014 enn i 2020. Som tidligere vist har det vært en reduksjon i antall boliger fra 2017 og 2019, og det kan se ut til at det blir vanskelig å nå målet i programmet.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan målet ser ut fra en kommunes side, noe vi har gjort ved å hente inn informasjon fra to kommuner. Vi har ønsket å belyse i hvilken grad kommunene opplever at flere kommunale boliger er nødvendig for å nå det overordnede målet om alle skal ha et godt sted å bo.

På den måten ser vi altså om det er en god kobling mellom ambisjonsnivået for den enkelte resultatindikator og det overordnede målet. For kvaliteten i rapporteringen hviler jo på at de valgte indikatorene gir en god indikasjon av overordnet måloppnåelse.

En svakhet ved vår tilnærming er at den bygger på informasjon fra et begrenset antall kommuner og at den derfor ikke nødvendigvis gjelder for alle kommuner. Vi drøfter derfor avslutningsvis relevansen for alle kommuner.

## 4.2 Fordeling av boliger på fem grupper i kommune A

Grunnlaget for vår kartlegging er en detaljert kartlegging av ulike kjennetegn for alle boligene som kommune A<sup>12</sup> disponerer: Kartleggingen omfatter ulike kjennetegn ved boligene og brukergruppene i de ulike boligene. Det er også registrert hvilke boliger som er bebodd og hvilke boliger som for tiden er ledige. Kartleggingen er foretatt i juni 2019.

I analysen har vi brukt følgende fem brukergrupper:

1. Eldre mv.
2. Personer med nedsatt funksjonsevne
3. Psykiske problemer og rusproblemer
4. Flyktninger
5. Andre problemer

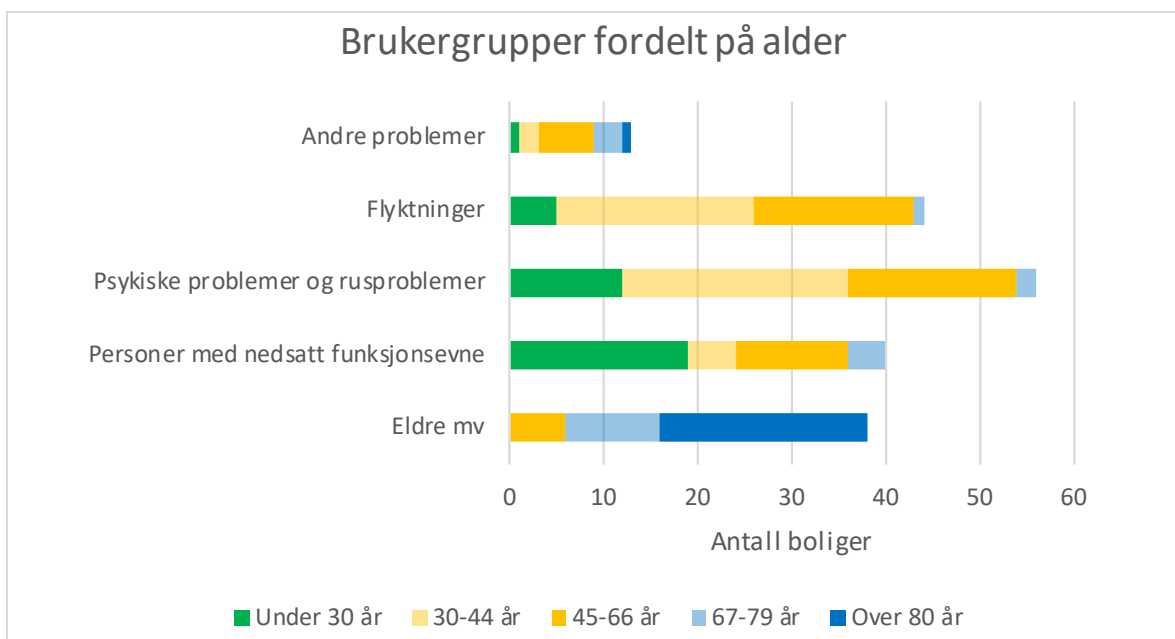
Inndelingen er den samme som anbefalt i Agenda Kaupang (2019)<sup>13</sup>. Oppgaven i dette prosjektet for Husbanken var å foreslå en ny inndeling som kan brukes i den nasjonale statistikken på området. Figuren under viser antall beboere i de ulike brukergruppene fordelt på alder.

---

<sup>12</sup> Kommune A har rundt 20 000 innbyggere

<sup>13</sup> Agenda Kaupang (2019): «*Bedre registrering av målgrupper i kommunalt disponerte boliger*»





Figur 4.1 Boliger disponert av kommune A fordelt på brukergruppe og alder. Status per juni 2019

«Personer med psykiske problemer og rusproblemer» er den største gruppen med rundt 55 beboere. Aldersprofilen er relativt ung med over halvparten av brukerne under 67 år. Bare et lite fåtall av brukerne er over 67 år.

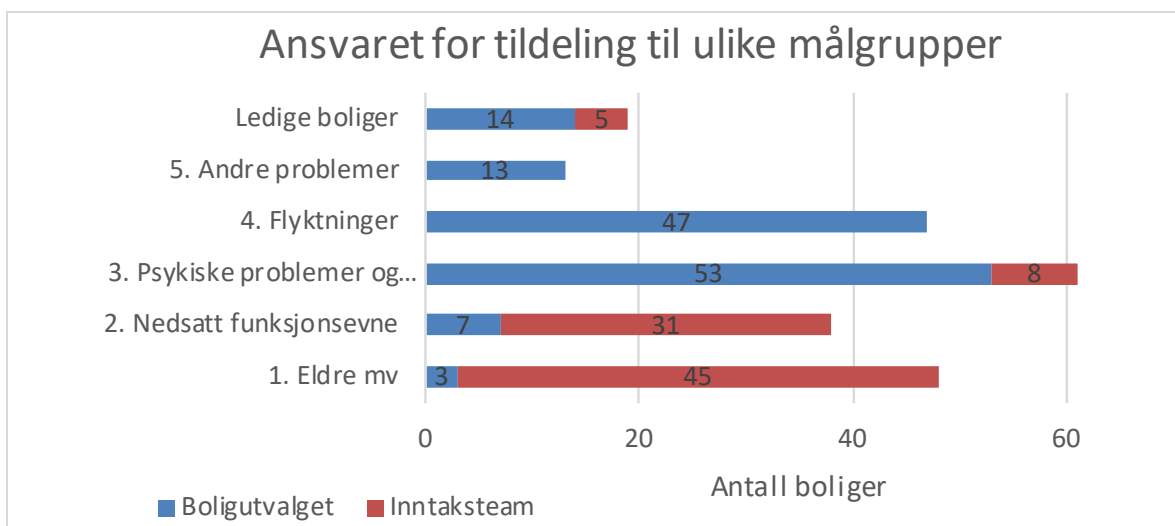
Gruppen «personer med nedsatt funksjonsevne» har den yngste aldersprofilen med nesten halvparten beboere under 30 år. I denne gruppen er det imidlertid også noen som har passert 67 år.

I gruppen «eldre mv.» er ikke overraskende hovedtyngden av brukere over 67 år. Det er imidlertid også noen brukere under 67 år som har tilsvarende behov som eldre.

Kommune A har relativt få beboere med «andre problemer», noe som trolig er et resultat av at brukerne har fått hjelp til å eie eller leie. Økonomiske problemer er ikke tilstrekkelig grunnlag til å få tildelt bolig.

Gruppen med «andre problemer» er den minste gruppen med rundt 15 beboere. Beboerne har et stort spenn i alder. Disse brukerne har ulike sosiale og økonomiske problemer. Brukerne kan også motta andre tjenester fra NAV og kanskje også helse- og omsorgstjenester.

Fordelingen av ansvaret for tildeling av boliger til de ulike gruppene er vist i figuren på neste side.



Figur 4.2 Ansvar for tildeling av målgrupper fordelt på målgrupper

Inntaksteamet og Boligteamet har delt ansvar for tildeling av bolig til tre av de fem gruppene: Psykiske problemer og rusproblemer, personer med nedsatt funksjonsevne, og eldre mv.

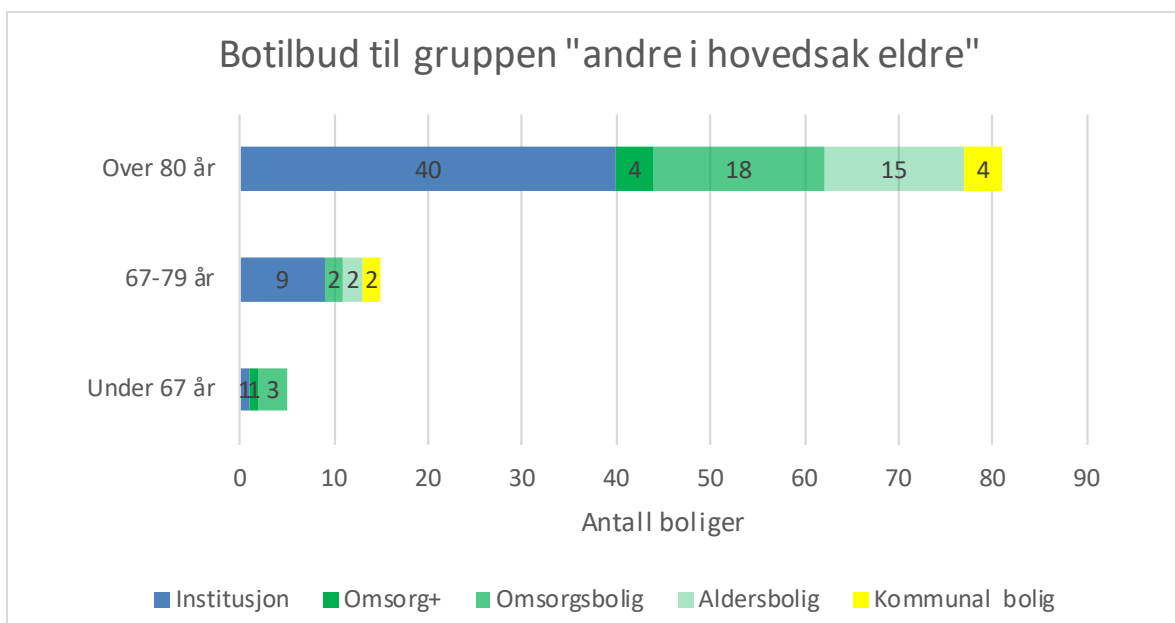
### 4.3 Mer om tilbudet til eldre

#### Kartlegging av kommunale boliger i kommune B

Kommune B<sup>14</sup> har en todelt forvaltning av boliger til befolkningen i kommunen. Tjenestekontoret behandler tildelingen av boliger etter helse- og omsorgstjenesteloven, mens boligkontoret behandler tildeling etter sosialtjenesteloven. Det er foretatt en kartlegging av tilbudet på institusjon og boliger som kommunen disponerer. Kommunen leier noen boliger som blir videre leid ut til flyktninger. Disse boligene er under avvikling og ikke med i kartleggingen.

Leietakerne i de kommunale byggene er fordelt på brukergrupper. Botilbudet til gruppen «andre i hovedsak eldre» er vist i figuren under. Denne gruppen omfatter eldre og andre med funksjonsvansker som ikke faller inn under de andre gruppene. Figuren omfatter også et tilbud om kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet over 67 år.

<sup>14</sup> Kommune B har knapt 5 000 innbyggere

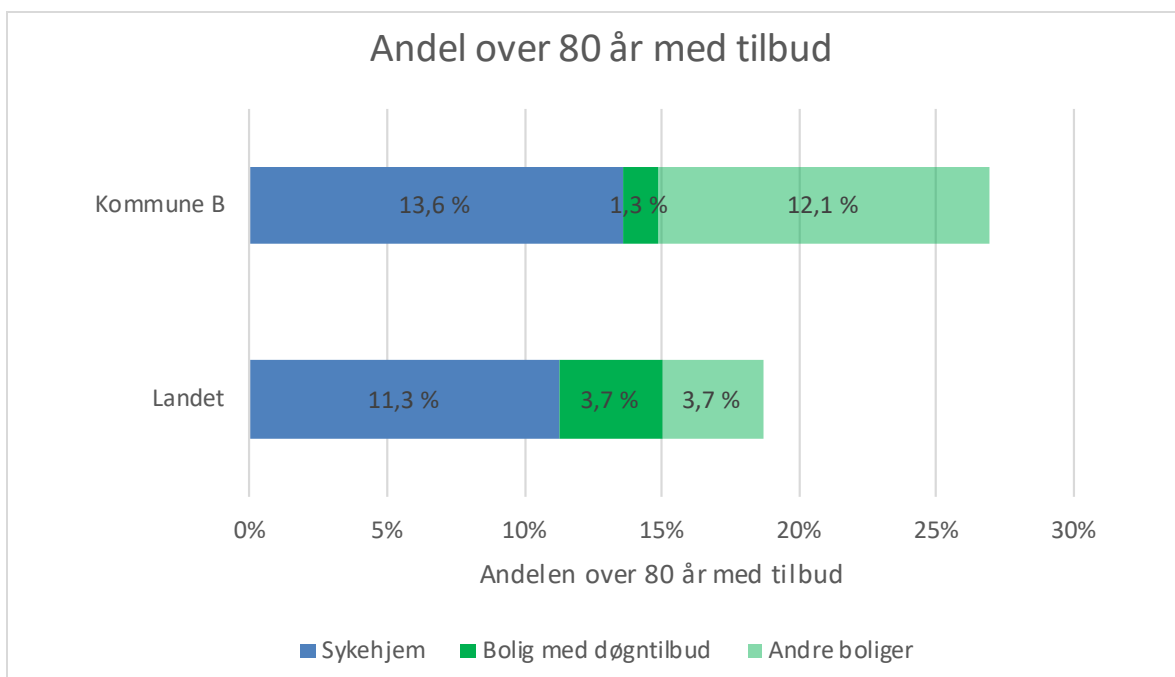


Figur 4.3 Botilbud til gruppen «andre i hovedsak eldre» mai 2020. Kilde: Kommune B

I kommune B er botilbudet til eldre over 80 år omtrent likt fordelt mellom institusjon og boliger (jf. figuren under). Kommunen har fire forskjellige botilbud til eldre. I omsorg+ blir det gitt bistand som kan regnes som et døgntilbud med kort responstid. I andre enden av skalaen finner vi kommunale boliger hvor leietakerne vanligvis ikke får pleie- og omsorgstjenester.

Vi har sammenliknet andelen over 80 år som bor i ulike helsebygg i kommune B med tilsvarende andeler for landet som helhet (jf. figuren under). Den samlede andelen med et døgntilbud er på samme nivå i kommune B som for landet som helhet. I kommune B blir en mindre del av døgntilbudet gitt i boliger.

For landet som helhet var det i 2019 3,7 prosent eldre over 80 år med et tilbud i andre boliger (jf. figuren på neste side). Tilsvarende andel var på 5,1 prosent i 2007. Utviklingen går altså i retning av at eldre i mindre grad leier en bolig av kommunen. I kommune B er det 12,1 prosent i andre botilbud, noe som altså er vesentlig høyere enn det som er vanlig ellers i landet.



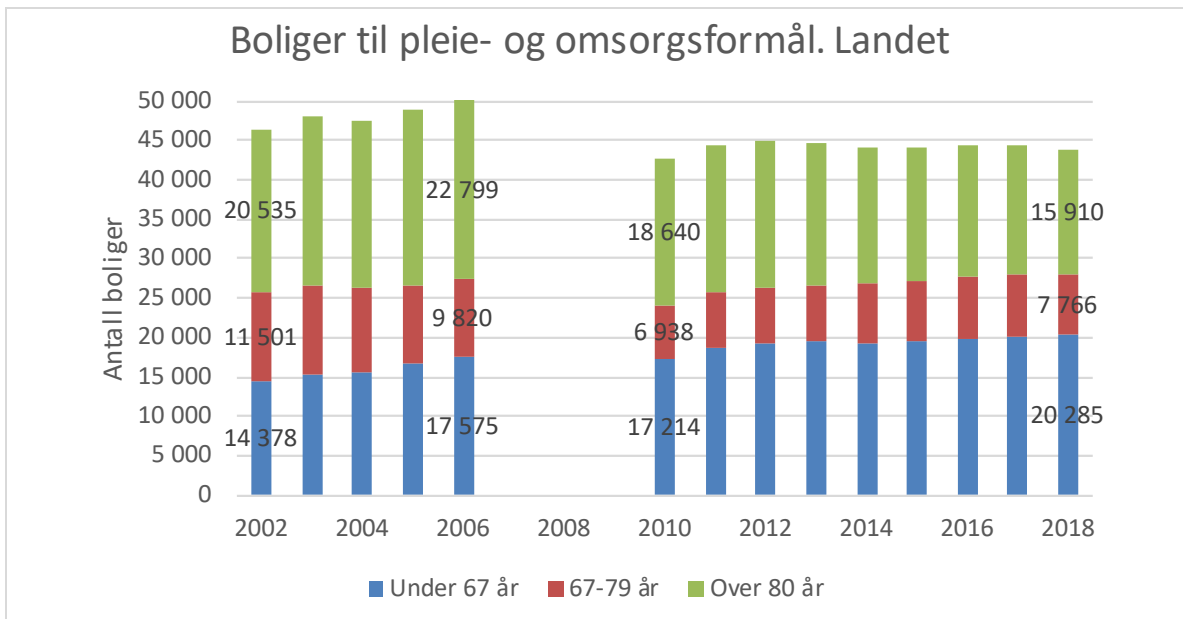
Figur 4.4 Andelen med ulike tilbud i kommune B i 2020 og landet i 2019. Kilde: Kommune B og KOSTRA

### Hva skjer for landet som helhet?

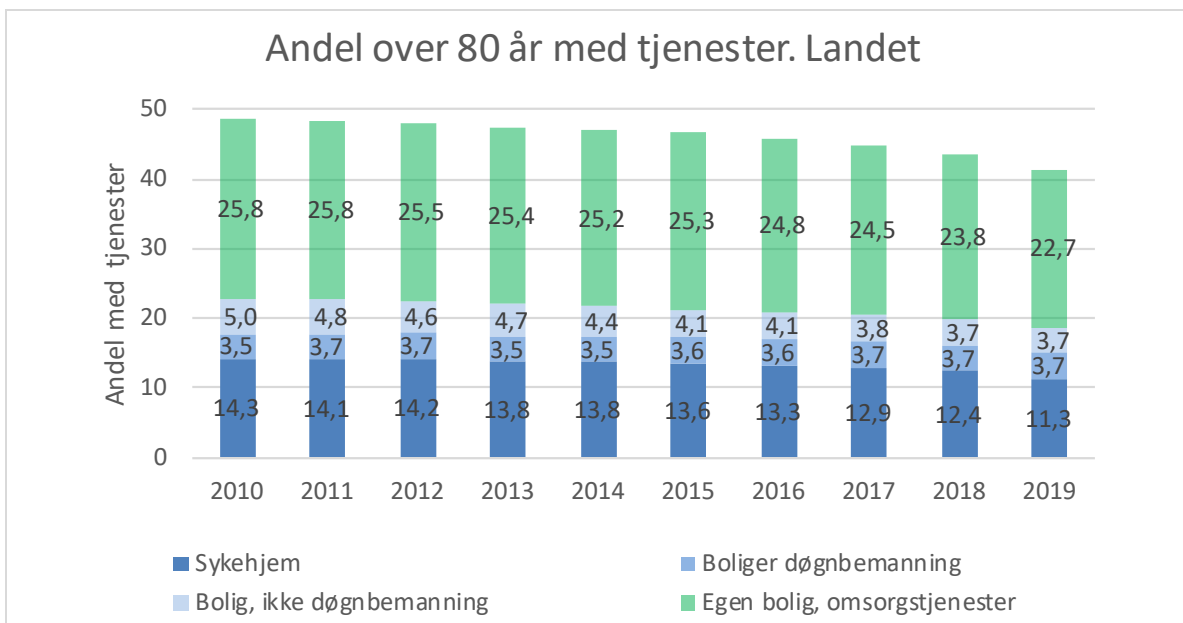
Agenda Kaupang (2019)<sup>15</sup> viser at antall kommunale boliger til pleie- og omsorgsformål har blitt redusert siden 2002. Det har vært en betydelig økning av personer under 67 år som bor i en slik bolig, men en enda kraftigere reduksjon av personer over 80 år som bor i kommunale boliger. Tendensen går altså i retning av at det er flere eldre som tar ansvar for egen bolig. I det følgende legger vi frem statistikk som begrunner denne konklusjonen.

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.

<sup>15</sup> Agenda Kaupang (2019): «Bedre registrering av målgrupper i kommunalt disponerte boliger»



Figur 4.5 Boliger fordelt etter pleie- og omsorgsformål fordelt på tre aldersgrupper 2002–2018 (data mangler for 2007–2009)



Figur 4.6 Andelen over 80 år i landet som helhet med kommunale omsorgstjenester på sykehjem 2010–2019 og i ulike botilbud

For landet som helhet har det siden 2010 skjedd en gradvis reduksjon i eldre over 80 år med tilbud i bolig uten døgnbemanning (jf. figuren under). Andelen eldre i boliger med døgnbemanning har derimot vært på omtrent samme nivå gjennom hele perioden. Dekningen på sykehjem har gradvis blitt redusert gjennom perioden.

Den samlede andelen eldre over 80 år i en kommunal utleiebolig eller på sykehjem har blitt redusert fra 22,8 prosent i 2010 til 18,7 prosent i 2019. Det er altså flere eldre som tar ansvar for egen bolig. Utviklingen har altså gått i motsatt retning av målet i «Bolig for velferd» om flere boliger som kommunen disponerer. I avsnitt 6.3.2 foretar vi en vurdering av sannsynlige utviklingstrekk for flere av målgruppene i de kommunale utleieboligene.

## 4.4 Konklusjoner

I dette kapitlet har vi vist resultatene av en kartlegging av hvordan kommunale utleieboliger er fordelt på målgrupper i to utvalgte kommuner. Kartleggingene er gjort fordi det ikke finnes nasjonal statistikk om ulike målgruppers bruk av boligene. Vi har erfaringer fra mange kommuner om at slike kartlegginger kan gi grunnlag for langt mere presise strategier og planlegging enn det som hadde vært mulig uten et slikt faktagrunnlag.

# 5 Vurdering av måloppnåelse

## 5.1 Innledning

Vår vurdering av måloppnåelsen i dette kapitlet bygger på analyser på tvers av de 15 målene og 45 resultatindikatorerne som rapporteringen består i. En oppsummering av den kvalitative rapporteringen følger i avsnitt 5.2. Ulike sider ved den kvantitative rapporteringen blir drøftet i avsnitt 5.3 og 5.4.

## 5.2 Oppsummering av kvalitativ rapportering

### 25 åpne kvalitative spørsmål i 2018

Kommunene har 2018 rapportert kvalitativt på til sammen 25 variabler. Variablene er knyttet til alle de 15 målene for programmet. For et utvalg av målene er det bedt om å rapportere kvalitativt på to eller flere variabler, gjerne med en variabel som omhandler beskrivelser av aktiviteter, tiltak og organisering innenfor målområdet, og en variabel som vurderer måloppnåelse og resultater på området. For andre mål er det kun etterspurt aktiviteter, tiltak og organisering. Samtidig er det også slik at noen av variablene henger tett sammen med de kvantitative rapporteringene, og fremstår som utdypninger av de rapporterte tallene.

Både mål og variabler søker å avdekke ulike aspekter ved innsatsen som gjøres i kommuneprogrammet. Det er også tydelig at kommunene rapporterer om ulikheter i både innsatser, tiltak og prioriteringer som gjøres i kommuneprogrammet. Samtidig er det noen tendenser som er mer gjennomgående på tvers av både kommuner og variabler.

De kvalitative spørsmålene er helt åpne og overlater til den enkelte informant å definere hva som er relevant å ta med. Det at en aktivitet ikke er nevnt i rapporteringen behøver ikke å bety at den aktuelle kommunen faktisk ikke har denne aktiviteten. Det kan heller ikke sees bort fra at rollen og den organisatoriske tilknytningen til den som foretar rapporteringen på vegne av kommunen kan påvirke hvilke forhold som blir beskrevet og hvordan resultater blir vurdert.

### Aktiviteter og tiltak mer omtalt enn innsats og resultater

Når det gjelder selve rapporteringen og formatet på den, er det spørsmål knyttet til aktiviteter, tiltak og organisering, og særlig aktiviteter og tiltak, som er det kommunene først og fremst rapporterer på. *Vurderinger* av innsats og resultater blir mindre tydelig. Spørsmålene som etterspør vurderinger av innsatsen innenfor et område blir derfor i mange tilfeller svært likt det kommunene rapporterer på spørsmålene om aktiviteter og tiltak innenfor det samme målområdet. Det er viktig å understreke at det er unntak på dette området, og enkeltkommuner vurderer resultater og måloppnåelse også kvalitativt.

### Samme tiltak kan være rettet mot flere mål

Generelt er det også slik at kommunene i mange tilfeller tilsynelatende har noen aktiviteter som de selv definerer innenfor, eller knytter til, innsatsen i kommuneprogrammet, og det blir disse aktivitetene og tiltakene det rapporteres på når det etterspørres aktiviteter og tiltak litt uavhengig av hvilke mål rapporteringen knyttes til. For eksempel rapporterer de fleste kommuner at de har etablert ett eller flere samarbeidsfora av ulik art med deltakere fra flere enheter og tjenester i kommunen. Ett og samme forum kan både fungere som tildelingsmøte, håndtere husleierestanser og være høringsinstans i plansaker.

### **Mange prioriterer barnefamilier**

Prioriteringen av barnefamilier fremstår som tydelig gjennom rapporteringene. Stabile boforhold oppleves som særlig viktig for barnefamilier og mange kommuner har erkjent at dette best oppnås gjennom å eie sin egen bolig. Flere kommuner opplyser derfor at de er villige til å ta noe større økonomiske risikoer for eksempel når det gjelder å gi startlån til barnefamilier. Det ser også ut til å være utbredt at kommunene tilbyr barnefamilier ulike former for økonomiske råd og veiledning. Enkelte kommuner opplyser også at kommunens fagtjenester rettet mot barn er involvert i oppfølgingen av familiene.

### **Tilpasning av kommunal boligmasse viktigere enn flere boliger**

Rapporteringen viser at kommunenes aktivitet i mindre grad har som målsetting å øke antallet disponible boliger. De aktiviteter og prioriteringer som kommunene beskriver handler i større grad om å utvikle en boligmasse med boliger som er tilpasset behovet til de innbyggerne som kommunen må ta et særlig ansvar for. En stor del av de utbyggingsprosjektene og -planene som kommunene rapporterer om retter seg mot personer og husstander som av ulike årsaker trenger en spesielt tilpasset bolig og gjerne også med tilgang på oppfølgingstjenester i tilknytning til boligen.

### **Husbankens virkemidler viktig for å kunne nå målene**

Et annet gjennomgående trekk ved rapporteringen fra en stor andel av kommunene er betydningen av Husbankens boligsosiale virkemidler. Startlån, grunnfinansiering og de ulike tilskuddsordningene blir nevnt som viktige faktorer i kommunens boligsosiale arbeid. Virkemidlene er ofte knyttet til flere variabler i rapporteringen, og fremstår derfor som sentrale for at kommunene skal kunne nå målsettingene i programmet.

Betydningen av Husbankens forvaltning av virkemidlene ble videre i tillegg trukket frem på dialogkonferansen. Det ble pekt på at dialogen med Husbanken var viktig, og at Husbanken blant annet bidro med relevant faglig veiledning, og med å fasilitere relevante faglige nettverk. Håpet var at Husbanken fortsatt ville ha en slik rolle etter at «Bolig for velferd» var avsluttet.

### **Boligsosialt arbeid som integrert del av kommunens planverk**

En annen tendens materialet viser, er at på et mer overordnet nivå, når det refereres til organisering og planlegging mv., knytter et flertall av kommunene det boligsosiale arbeidet tett til kommunens mer overordnede og helhetlige planlegging. Mange kommuner viser for eksempel til at de har utarbeidet ulike varianter av boligsosiale planer og strategier (disse planene kan ha en rekke ulike navn) som inngår som en del av det kommunale planhierarkiet, og/eller de har boligsosiale hensyn ivare tatt i kommuneplanen.

### **Nært samarbeid med kommunale tjenester**

I tillegg til at mange kommuner knytter boligsosialt arbeid til en mer helhetlig kommunal planlegging, viser også rapporteringen at det boligsosiale arbeidet i kommunene i stor grad fremstår som sett i sammenheng med andre kommunale tjenester, og særlig arbeid innenfor tjenester rettet mot personer med utfordringer knyttet til psykisk helse og rus, og funksjonsnedsettelse. Kommunale tjenester rettet mot flyktninger og eldre trekkes også frem av noen kommuner, men i mindre grad enn tjenestene rettet mot de førstnevnte gruppene. Flere kommuner viser også til samarbeid med eksterne aktører, både når det gjelder utbygging og planlegging av boliger, men også når det gjelder tjenesteutførelsen, og da er det særlig nettverk med andre kommuner, statlige aktører, som Husbanken, og private utbyggere som fremheves.



## 5.3 Utvikling og kvalitet for fem grupper resultatindikatorer

Vi har fordelt de 15 resultatindikatorerne på fem grupper:

- ▶ Husstander i midlertidige botilbud/uten boliger (5 indikatorer)
- ▶ Kommunalt disponerte boliger (3 indikatorer)
- ▶ Husbankens tilskudd rettet mot boliger (3 indikatorer)
- ▶ Husbankens tilskudd rettet mot individer (4 indikatorer)
- ▶ Boligsosialt arbeid og planlegging (5 indikatorer)

I det følgende drøfter vi hver av de fem gruppene for seg. Vi ser på den faktiske utviklingen fra 2015-2019 for landet som helhet, og sammenlikner denne med ambisjonsnivået omtalt i rapporten fra 2019 fra den tverrsektorielle arbeidsgruppen<sup>16</sup>. Vi har brukt fargene grønt, gult og rødt i tabellene for å illustrere om målene er nådd. Grønt viser at målet er nådd, rødt at utviklingen er et stykke unna målene og gult er i en mellomstilling. Tall uten farger er et uttrykk for usikre data og områder hvor det ikke er fastlagt et langsiktig ambisjonsnivå. Fargene er skjønnsmessig valgt. I avsnitt 4.3 og 4.4 har vi vist eksempler på mer detaljert analyse av utviklingen for to kommuner med ulike kjennetegn.

Vi vurderer kvaliteten for den enkelte indikator. Indikatorene skal enten belyse situasjonen for vanskeligstilte eller innsatsen til staten eller kommunene for å bedre situasjonen for vanskeligstilte. For at en indikator skal kunne ha tilfredsstillende kvalitet, må den belyse disse forholdene tilstrekkelig godt og treffende. Videre bør det være mulig å si noe om hvordan indikatorene for statens og kommunenes innsats påvirker situasjonen for vanskeligstilte. Det beste er om det finnes forskning som dokumenterer effekten av den offentlige innsatsen.

Dette avhenger blant annet av at det finnes pålitelig statistikk. Gjennomgangen viser at det er knyttet usikkerhet til statistikken på noen områder.

### Husstander i midlertidige botilbud/uten boliger (5 indikatorer)

#### ***Utvikling 2015–2019***

Antall husstander i midlertidige botilbud: Det har vært en betydelig reduksjon for tre av de fire indikatorene på dette området. Likevel er resultatene fortsatt et godt stykke unna det ambisiøse målet om at ingen skal bo i midlertidige botilbud. Vi har brukt fargekoden gult for å vise at utviklingen tross alt har beveget seg i riktig retning på tre av indikatorene. Statistikken viser samtidig en betydelig økning av unge i midlertidige botilbud. Økningen er trolig et resultat av at denne statistikken er under utbygging.

Sosialhjelpsmottakere uten bolig: Det har vært en reduksjon av antall personer i denne kategorien, men ikke like mye som ambisjonsnivået i programmet. Vi har brukt gult for å illustrere at utviklingen går i riktig retning.

---

<sup>16</sup> Tverrsektoriell arbeidsgruppe (2019): «Resultatrapport 2018. Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014–2020»

Tabell 5.1 Ambisjonsnivå og endring fra 2015 til 2019 for husstander i midlertidige boliger/uten botilbud. Kilde: KOSTRA

Husstander i midlertidige botilbud/uten boliger	Ambisjonsnivå	2015-2019
Husstander i midlertidige botilbud	Ingen i midlertidige botilbud	-13 %
Husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 mnd	Ingen i midlertidige botilbud	-37 %
Husstander med barn i midlertidige botilbud	Ingen i midlertidige botilbud	-28 %
Husstander med unge i midlertidige botilbud	Ingen i midlertidige botilbud	113 %
Sosialhjelpsmottakere som er uten bolig	Reduksjon med 30 prosent fra 2014	-8 %

### **Kvaliteten på indikatorene**

Vanskeligstilte på boligmarkedet blir i programmet definert som personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Et overordnet mål i programmet er å skaffe vanskeligstilte en egnet bolig.

Alle de fem indikatorene gir informasjon om husstander og sosialhjelpsmottakere som ikke har et tilfredsstillende botilbud. Indikatorene gir altså informasjon om en uønsket tilstand nært knyttet til målet for programmet, og kan derfor sies å være godt egnet.

En svakhet er at rapporteringen for unge husstander i midlertidige botilbud har vært under utvikling, slik at statistikken foreløpig ikke er helt pålitelig. Vi antar at rapporteringen fra kommunene blir fulgt opp og forventer at kvaliteten blir bedre. Det er nødvendig for at bruken av denne indikatoren skal gi mening.

### **Kommunalt disponerte boliger (3 indikatorer)**

#### **Utvikling 2015–2019**

Antall boliger: Programmet hadde ambisjoner om 10 prosent flere boliger, men veksten i boliger har vært på 1 prosent i perioden. Som nevnt tidligere var ambisjonsnivået preget av mangel på kommunale boliger, særlig for flyktninger. Behovet for boliger til flyktninger har blitt betydelig redusert. Vi mener det ville vært naturlig å justere ambisjonsnivået som følge av endrede rammebetingelser. I så fall ville også måloppnåelsen vært bedre.

Antall ledige boliger har økt fra 3 257 boliger i 2008 til 8 905 i 2019. Flere ledige boliger tyder på at behovet for kommunale boliger har blitt redusert.

Botid i kommunale boliger: Det har vært et mål å øke gjennomstrømmingen og redusere botiden i kommunale boliger. Intensjonen med kommunale utleieboliger er at de skal være en midlertidig løsning, og at det er bedre at leietakerne på sikt får hjelp til å eie eller leie en bolig på det ordinære markedet.

Utviklingen har altså gått motsatt vei enn ønsket. Noe av forklaringen er at noen av boligene kan være ment som et tilbud som skal vare livet ut. For eksempel kan personer med nedsatt funksjonsevne få en kommunal bolig for resten av livet når de flytter ut av hjemmet til foreldrene. Både for brukerne og kommunen er det nok mest vanlig å tenke at tilbudet skal vare livet ut.

For andre grupper kan det være mer relevant å se på de kommunale boligene som en midlertidig løsning før husstandene flytter til en eid eller leid bolig. For disse gruppene er økt gjennomstrømming en relevant resultatindikator. Vår erfaring er at det ikke er like stor bevissthet i alle kommuner om at midlertidige boliger skal være en midlertidig løsning. Gjennomstrømming som resultatindikator kan bidra til å øke denne bevisstheten, selv om det foreløpig ikke ser ut til å ha skjedd.

Indikatoren ville dermed sannsynligvis vært mer hensiktsmessig om den hadde vært rettet mot gjennomstrømmingen for ulike målgrupper. Det finnes imidlertid ikke nasjonal statistikk for hvordan de rundt 100 000 boligene som kommunene disponerer er fordelt på ulike målgrupper. Slik statistikk finnes bare for Trondheim og enkelte andre kommuner som har laget dette med grunnlag i egne fagsystemer.

Tilgjengelighet for rullestolbrukere: I løpet av perioden har tilgjengelighet for rullestolbrukere økt, slik at målet nesten er nådd i 2019.

Tabell 5.2 Ambisjonsnivå og endring fra 2015 til 2019 for ulike kjennetegn ved kommunalt disponerte boliger. Kilde: KOSTRA

Kommunalt disponerte boliger	Ambisjonsnivå	2015-2019
Totalt antall kommunalt disponerte boliger	10 prosent flere boliger enn 2017	1 %
Gjennomsnittlig botid i kommunale boliger	Reduksjon med 10 prosent fra 2014	16 %
Kommunale boliger tilgjengelige for rullestolbrukere	Minst 50 prosent av boligene	49 %

### **Kvaliteten på indikatorene**

Det er lagt til grunn at vanskeligstilte på boligmarkedet trenger flere utleieboliger, og at botiden skal reduseres ved at leietakerne får hjelp til å leie eller eie på det private markedet. Både antall kommunalt disponerte boliger og botiden er relevante indikatorer for kommunens boligsosiale arbeid.

For at indikatorene skal fungere tilfredsstillende, er det nødvendig med pålitelig statistikk som kan belyse utviklingen. Slik statistikk kan bidra til å fastsette et fornuftig ambisjonsnivå og til å følge opp at utviklingen blir som ønsket. Det er svakheter med dagens statistikk, særlig som følge av at den bare i begrenset grad gir informasjon om de ulike målgruppene i de kommunale boligene. Vår konklusjon er at indikatorene bare har begrenset nytte. Konklusjonen er utdypet i neste kapittel, hvor vi viser hvordan en kommune selv har utviklet relevant statistikk. Det er nødvendig å styrke den nasjonale statistikken for at indikatorene skal gi mening både for enkeltkommuner og statlige myndigheter.

Unntaket er indikatoren om tilgjengeligheten for rullestolbrukere. Indikatoren gir relevant informasjon om kvaliteten av tilbudet for denne brukergruppen. En svakhet er at det ikke finnes indikatorer om kvaliteten av boligene for andre brukergrupper.

## **Husbankens tilskudd rettet mot boliger (3 indikatorer)**

### **Utvikling 2015--2019**

Tilskudd til utleieboliger/investeringstilskudd omsorgsboliger: I perioden har det vært en reduksjon i bruken av disse tilskuddene. I resultatrapporten fra 2018<sup>17</sup> er det vist til antall boliger som har fått tilsagn om tilskudd i tildelingsbrevet fra KMD. Det er altså ikke fastlagt et mer langsiktig ambisjonsnivå for disse indikatorene.

Tilvisningsavtale: Bruken av avtalene har økt betydelig mer enn ambisjonsnivået. Bruken av avtalene innebærer at private utbyggere får et større ansvar for byggingen av boliger til vanskeligstilte. Fortsatt utgjør den private utbyggingen en liten del av det samlede tilbudet.

<sup>17</sup> Tverrsektoriell arbeidsgruppe (2019): «Resultatrapport 2018 Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014–2020»

Tabell 5.3 Ambisjonsnivå og endring fra 2015 til 2019 for bruk av Husbankens virkemidler rettet mot boliger.  
Kilde: Husbanken

Husbankens tilskudd rettet mot boliger	Ambisjonsnivå	2015-2019
Tilskudd til utleieboliger	Realisere tildelingsbrevet fra KMD	-43 %
Investeringsstilskudd omsorgsboliger	Realisere tildelingsbrevet fra KMD	-16 %
Tilvisningsavtale	Minst 120 boliger med avtale	486

### **Kvaliteten på indikatorene**

For de to tilskuddordningene er det ikke fastlagt noe mål om langsiktig utvikling. Fra informanter i Husbanken har vi fått høre at kommunene i stor grad har fått innvilget søknadene om de to tilskuddene, gitt at kriteriene for tilskudd er oppfylt. Redusert etterspørsel fra kommunene ser altså ut til å være den viktigste forklaringen til reduksjonen i antall boliger med tilskudd.

Det er ikke så lett å skjønne på hvilken måte det er tenkt at de to tilskuddene skal bidra til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kanskje er det tenkt at tilskuddene skal bidra til at det blir flere disponerte kommunale boliger (jf. omtalen over). I så fall ville et langsiktig mål bidratt til å synliggjøre sammenhengen mellom de ulike resultatindikatorne. Også her er det en utfordring at statistikken ikke gir nok informasjon om de ulike målgruppene.

Menon (2019)<sup>18</sup> har evaluert investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem. Evalueringen konkluderer med at tilskuddet ikke har gitt en varig økning i antall omsorgsplasser. I gjennomsnitt har det vært en netto økning på én plass i omsorgsbolig med heldøgnsomsorg per seks plasser med tilskudd. Dette tyder på at investeringstilskuddet i stor grad har blitt benyttet til å erstatte eksisterende sykehjemsplasser.

En annen konklusjon er at investeringstilskuddet trolig har økt kvaliteten for beboerne. Grunner til forbedringer er både dialogen med Husbanken, og at tilgang til ekstern finansiering har påvirket utformingen.

Konklusjonene i evalueringen til Menon stemmer godt med våre erfaringer fra en rekke oppdrag. For tiden er det mange kommuner som er opptatt av å boliggiøre tilbudet til eldre, etter inspirasjon fra en tilsvarende utvikling i Sverige og Danmark. Begrepet boliggiøring innebærer at man i større grad satser på å gi et tilbud i bolig heller på institusjon. Mange kommuner har en strategi hvor noen av langtidsplassene på sykehjem blir erstattet med boliger med døgnomsorg. Det er også mange som utvikler det hjemmebaserte tilbudet, slik at eldre skal klare seg hjemme lengst mulig. Utviklingen som Menon har registrert henger godt sammen med disse strategiene.

Det ser altså ut til at tilskuddet blir brukt til å boliggiøre tilbudet til eldre. Vi kan ikke se at en slik bruk er omtalt i dokumentene fra programmet. Vårt forslag er at en slik bruk blir uttrykt mer eksplisitt i Husbankens dialog med kommunene.

Menon finner også at kommuner med lavest utnyttelse av tilskuddet ser ut til å ha størst behov. Tilskuddet blir i stor grad brukt av kommuner som fra før har en god dekning. Dette er også i samsvar med våre erfaringer fra ulike oppdrag. Vi har i flere oppdrag blitt bedt om å hjelpe kommuner som har kommet relativt langt i planleggingen av omsorgsboliger og sykehjem, men som ser at utbyggingen vil føre til ubalanse i kommunen. Utgiftene øker både som et resultat av renter og avdrag som investeringene innebærer, og ikke minst bemanningen som de nye plassene trenger. Våre analyser har vist at kommunene i mange tilfeller ikke trenger å bygge mer. Utfordringen for kommunene er at de verken har hatt kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre de nødvendige analysene.

<sup>18</sup> Menon (2019): «Evaluering av investeringstilskudd omsorgsboliger og sykehjem»

Konklusjonen er altså at programmet mangler en analyse for hvordan tilskuddene kan bedre situasjonen til vanskeligstilte. Vi savner også føringer som kan bidra å sikre at tilskuddene går til kommuner med størst behov.

## Husbankens tilskudd rettet mot individer (4 indikatorer)

### Utvikling 2015–2019

Startlån: Startlån til kjøp av boliger har økt, mens startlån til refinansiering har gått ned. En større del av startlånene og etableringstilskuddet går til barnefamilier. Programmets ambisjoner er nådd for tre av de fire indikatorene.

Tabell 5.4 Ambisjonsnivå og endring fra 2015 til 2019 for bruk av Husbankens virkemidler rettet mot individer. Kilde: Husbanken

Husbankens tilskudd rettet mot individer	Ambisjonsnivå	2015-2019
Startlån kjøp av bolig	Flere husstander enn 2017	6 %
Startlån - refinansiering	Videreføring av nivået for 2017	-11 %
Startlån - andel barnefamilier	Minst 50 prosent til barnefamilier	60 %
Etableringstilskudd - andel barnefamilier	Minst 50 prosent til barnefamilier	58 %

### Kvaliteten på indikatorene

Det er lagt til grunn at disse individrettede tilskuddene bidrar til å bedre situasjonen for vanskeligstilte grupper, og at det har vært behov for å styrke prioriteringen av barnefamilier. Vi har ingen grunn til å tvile på at bruken av tilskuddene vil bidra til å nå disse målsettingene. I den kvantitative rapporteringen har vi heller ikke registrert innspill som gir grunn til tvil.

På den annen side kjenner vi heller ikke til forskning som gir innsikt hvordan disse tilskuddene påvirker situasjonen til vanskeligstilte. Slik forskning ville kunne være nyttig for fastlegging av ambisjonsnivå og oppfølgingen av den faktiske utviklingen.

## Boligsosialt arbeid og planlegging (5 indikatorer)

### Utvikling 2015–2019

Rapporten for 2019 er preget av høy grad av måloppnåelse. Nesten alle kommunene svarer at de har systemer for bistand ved utkastelse, at det finnes en klagenemnd med rutiner for klagehåndtering og at det blir tatt boligsosiale hensyn i planleggingen. Utviklingen har vært positiv.

Resultatene er også jevnt over gode for hvordan kommunene opplever at de lykkes med involveringen av brukere/pårørende. Også her har utviklingen vært positiv.

Tabell 5.5 Ambisjonsnivå 2020 og status 2018 for boligsosialt arbeid og planlegging. Kilde: Kommunenes rapportering til Husbanken

Boligsosialt arbeid og planlegging	Ambisjonsnivå 2020	2018
Systemer for bistand ved utkastelse fra bolig	85 prosent etablert system	97 %
Klagenemnd med rutiner for klagehåndtering	100 prosent med rutiner	100 %
Boligsosiale hensyn i planleggingen	100 prosent tar slike hensyn	100 %
Involvering av brukere/pårørende i planlegging	Ikke fastlagt	
Involvering av brukere/pårørende i boligprosjekter	Ikke fastlagt	

### **Kvaliteten på indikatorene**

Etter vår vurdering er det fornuftige indikatorer som kan bidra til at kommunene retter oppmerksomheten mot forhold som er viktige for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Svakheter for disse indikatorene er at det er uklart hva som skal til for å svare ja på spørsmålene i rapporteringen. For eksempel blir kommunene spurt om de tar boligsosiale hensyn til planleggingen. For dette og de andre tilsvarende spørsmålene må hver enkelt informant selv ta stilling til hva som skal til for å svare ja.

Resultatene gir ingen informasjon om hva kommunene faktisk gjør. Den kvalitative rapporteringen gir innsikt i hva som faktisk blir gjort. Denne rapporteringen har dannet grunnlag for dialogen mellom regionskontorene til Husbanken og kommunene. Vi har fått høre fra informanter i Husbanken at rapporteringen har fungert bra som grunnlag for denne dialogen.

Det har imidlertid ikke vært foretatt noen oppsummering av den kvalitative rapporteringen før nå. Derfor foreligger det ikke en samlet oversikt om hva kommunene gjør på de ulike områdene.

### **Oppsummering og tiltak**

Vi har oppsummert noen av hovedkonklusjonene fra vår gjennomgang i tabellen under. Konklusjonene danner grunnlag for fire anbefalinger vist i den siste kolonnen i tabellen. Dette er fire av ti anbefalinger som blir nærmere beskrevet i kapittel 6.

Tabell 5.6 Oppsummering av status for de fem indikatortypene med forslag til anbefalinger

Indikatorstype	Konklusjoner gjennomgang	Våre anbefalinger (kapittel 6)
Husstander i midlertidig botilbud/uten bolig	Positiv utvikling God indikator	Fortsett og styrk det gode arbeidet for husstander i midlertidige botilbud/uten bolig (anbefaling 7)
Kommunalt disponerte boliger	Mangler pålitelig statistikk og analyse for målgruppene	Styrk statistikken og analysen av målgrupper i kommunale boliger (anbefaling 6)
Husbankens virkemidler rettet mot boliger	Mangler analyse av betydningen av tiltakene for vanskeligstilte Ikke fastlagt ambisjonsnivå	Styrk analysen av effekten av Husbankens virkemidlene og fastlegg ambisjonsnivå for ønsket utvikling (anbefaling 2)
Husbankens virkemidler rettet mot individer	Opplevelse av god effekt av virkemidlene, men mangler analyse?	
Boligsosialt arbeid og planlegging	Kommunene følger opp utvalgte relevante tema, men ingen systematisk oversikt over hva som faktisk blir gjort	Mer systematisk oppfølging av innholdet i det boligsosiale arbeidet og etablering av «beste praksis»? (anbefaling 5)

## 5.4 Utfordringene og måloppnåelse for små og store kommuner

### Måloppnåelse for små og store kommuner

For resultatindikatorerne som bygger på KOSTRA og Husbankens virkemidler finnes det statistikk for alle landets kommuner. Vi har sammenliknet resultatene for de 70 kommunene som er med i kommuneprogrammet med kommunene som ikke er med. Dette har vi gjort for store, mellomstore og små kommuner. Spørsmålet vi har ønsket svar på er om kommunene i programmet har bedre resultater enn kommunene som ikke er med.

Tabellen under må tolkes med stor grad av forsiktighet. Grunnen er at det er få kommuner som danner grunnlag for enkelte av gruppene. Det er svært få store kommuner som ikke er med i «Bolig for velferd» og svært få små kommuner som er med. Dessuten kan det være kjennetegn ved de ulike gruppene som påvirker resultatet, men som vi ikke har fanget opp. Datagrunnlaget er derfor for tynt til å trekke noen konklusjoner om måloppnåelse for ulike grupper. Dataene illustrerer likevel at det er store forskjeller i måloppnåelse mellom ulike kommuner.

Tabell 5.7 Resultatindikatorer, målsettinger og resultater for 2019 fordelt etter kommuner med ulik størrelse (antall innbyggere) og om kommunene er med i kommuneprogrammet

Resultatindikatorer	I alt	Store med	Store ikke med	Mellom-store med	Mellom-store ikke med	Små med	Små ikke med
<i>Resultatindikatorer KOSTRA</i>							
Husstander i midlertidige botilbud	-13 %	-7 %	4 %	-21 %	-69 %	-67 %	-14 %
Husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	-37 %	-30 %	-51 %	-27 %	-78 %		-68 %
Husstander med barn i midlertidige botilbud	-28 %	-21 %	-67 %	0 %	-53 %		-73 %
Husstander med unge i midlertidige botilbud	113 %	187 %	86 %	6 %	-73 %		0 %
Sosialhjelpsmottakere som er uten bolig	-8 %	-1 %	19 %	-23 %	-41 %	-100 %	-31 %
Totalt antall kommunalt disponerte boliger	1 %	1 %	51 %	-7 %	-9 %	-13 %	0 %
Gjennomstrømming kommunale boliger	16 %	12 %	-21 %	35 %			34 %
Kommunale boliger tilgjengelige for rullestolbrukere	49 %	40 %	60 %	57 %	62 %	64 %	59 %
<i>Resultatindikatorer Husbankens virkemidler</i>							
Startlån kjøp av bolig	6 %	11 %	32 %	-4 %	4 %	-38 %	-16 %
Startlån - refinansiering	-11 %	-16 %	25 %	-15 %	0 %	-50 %	-25 %
Tilskudd til utleieboliger	-43 %	-71 %	-34 %	-82 %	-80 %	-80 %	-86 %
Investeringsstilskudd omsorgsboliger	-16 %	-40 %		15 %	-12 %		-15 %
Tilvisningsavtale	486	314	13	52	66	0	41
Startlån - andel barnefamilier	60 %	60 %	62 %	62 %	60 %	54 %	60 %
Etableringsstilskudd - andel barnefamilier	58 %	49 %	61 %	65 %	59 %	50 %	61 %

Store kommuner og mellomstore kommuner som er med har samlet noe svakere resultater enn kommunene i samme gruppe som ikke er med (jf. tabellen over). Det er bare 4 små kommuner med i programmet, slik at det er for få kommuner til å kunne sammenlikne

Oslo Economics (2020)<sup>19</sup> peker på at det parallelt med «Bolig for velferd» er gjennomført en rekke andre nasjonale satsinger som til dels retter seg mot de samme målgruppene, og som til dels har de samme målsetningene. Konklusjonen i deres evaluering er at det er derfor krevende å isolere effektene av de ulike satsingene fra hverandre. Av samme grunn er det vanskelig å forklare årsakene til ulike resultater for kommuner med ulike kjennetegn vist i tabellen over.

<sup>19</sup> Oslo Economics (2020). «Evaluering av Nasjonal strategi Bolig for velferd. Delrapport 1»

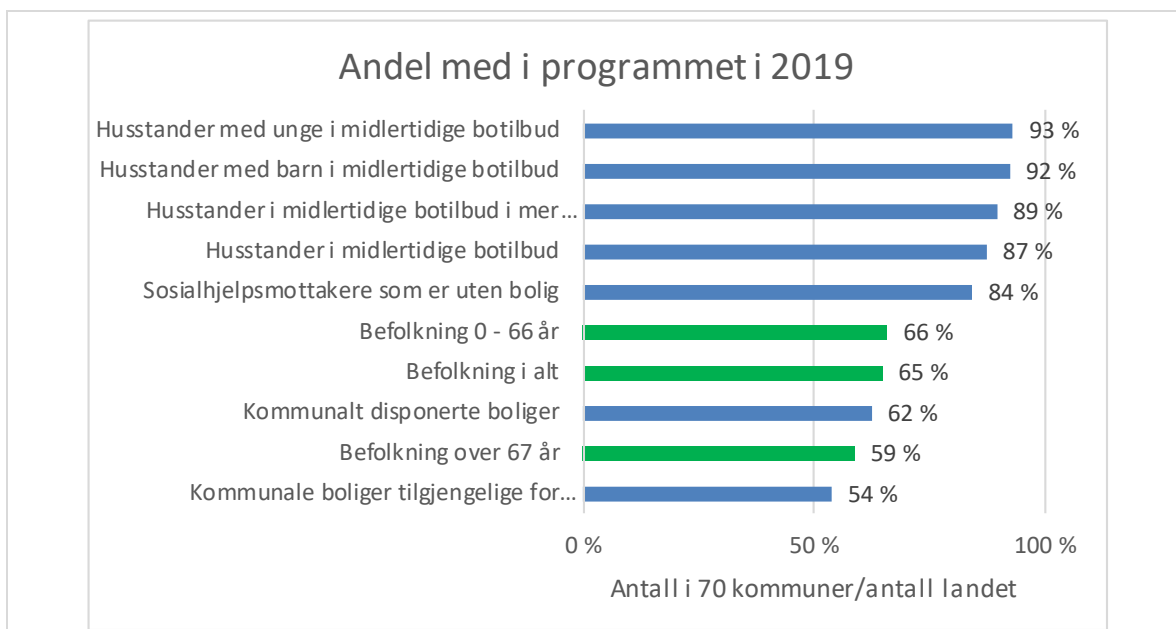
## Resultatindikatorenes andel av landet

Vi har sett på hvor stor del av landets aktivitet som skjer i de 70 programkommunene. Dette har vi gjort for resultatindikatorerne fra KOSTRA og for bruken av virkemidlene til Husbanken. Formålet er å få et inntrykk av i hvilken grad det er valgt utfordringer som er spesielle for kommunene i programmet eller om utfordringene er like vanlige i alle kommuner.

I 2019 bodde 66 prosent av landets befolkning i de 70 programkommunene (jf. figuren under). Så selv om de 70 kommunene bare utgjør rundt en sjettedel av landets kommuner er det bare en tredjedel av landets befolkning som ikke bor i disse kommunene. Befolkningen i programkommunene er noe yngre enn i landets øvrige kommuner, noe som kommer til uttrykk ved at programkommunene «bare» har 59 prosent av befolkningen over 80 år.

Programkommunene har en høy andel husstander i midlertidige botilbud og for sosialhjelpsmottakere uten bolig. Utfordringene som disse indikatorene representerer, er altså langt mer vanlig i programkommunene enn i resten av landet.

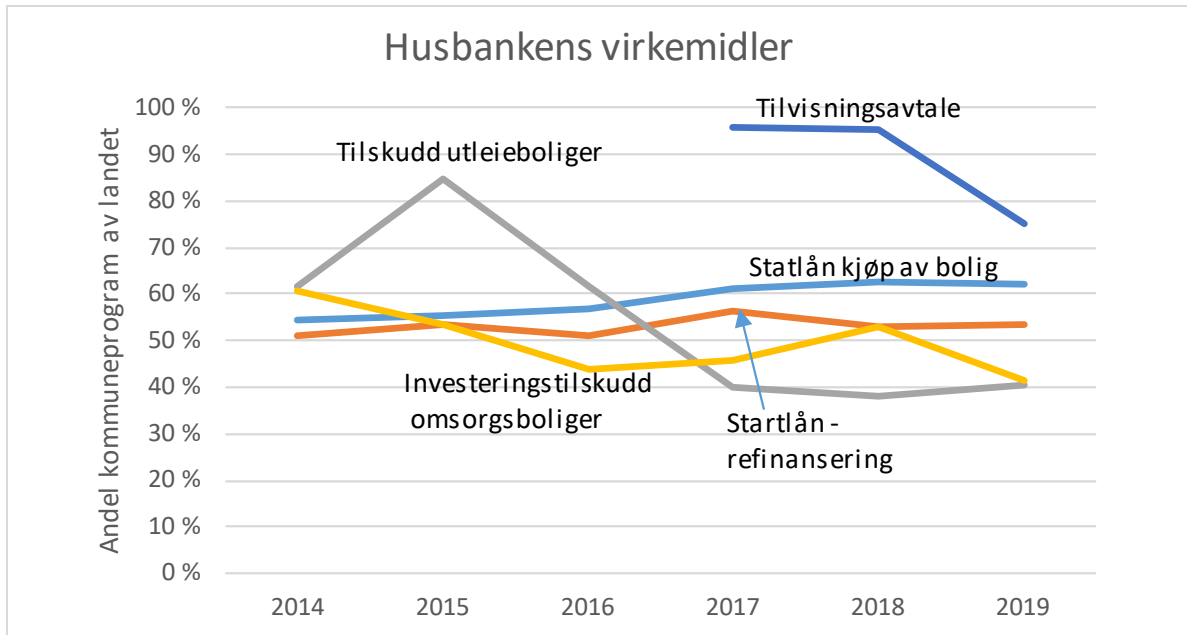
Andelen kommunalt disponerte boliger i programkommunene tilsvarer omtrent andelen av folketallet. Slike boliger er altså omtrent like vanlige i kommunene som er med som i kommunene som ikke er med.



Figur 5.1 Resultatindikatorer fra KOSTRA 2019. Andelen fra de 70 programkommunene av landet.

Husbankens virkemidler har de siste årene jevnt over blitt mer brukt av kommunene som ikke er med i programmet sammenliknet med kommunene som er med (jf. figuren under). For investeringstilskuddet til omsorgsboliger kan forklaringen være at kommunene som ikke er med har en eldre befolkning.





Figur 5.2 Andelen av landet brukt av de 70 kommunene i kommuneprogrammet av Husbankens virkemidler 2014–2019

# 6 Anbefalinger for Husbankens samarbeid med kommunene

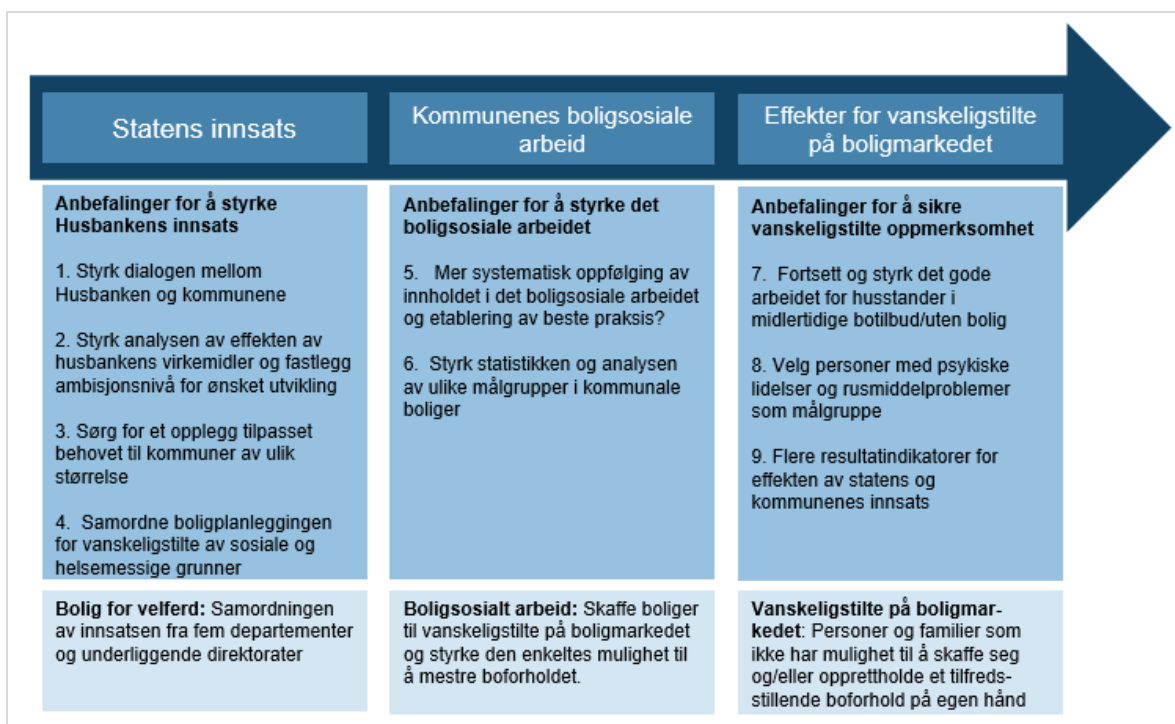
## 6.1 Innledning

Målet for vårt oppdrag har vært å strukturere og analysere de kvantitative og kvalitative dataene som er rapportert fra programkommunene i kommuneprogrammet. På bakgrunn av analysen er vi også bedt om å vurdere måloppnåelsen i kommuneprogrammet, og gi våre anbefalinger til Husbanken om forbedringer i det videre samarbeidet med kommunene.

I de første fem kapitlene av rapporten har vi dokumentert vår analyse av dataene som er rapportert, og vår vurdering av måloppnåelsen i programmet. I dette kapitlet legger vi frem våre anbefalinger for Husbankens videre samarbeid med kommunene. Våre anbefalinger bygger på analysen av rapporteringen fra programmet. Vi minner om at Oslo Economics/OsloMet samtidig med oss har hatt et oppdrag med evaluering av de ulike aktivitetene i «Bolig for velferd».

«Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet» vil avsluttes i 2020. Fra 2021 vil Husbanken legge opp til et mer kontinuerlig arbeid rettet mot kommunene. Arbeidet vil ikke lenger være organisert i et program, slik det har vært til nå.

Vårt oppdrag har vært å gå gjennom og analysere rapporteringen fra rundt 70 kommuner i kommuneprogrammet. Vi har brukt erfaringene fra denne rapporteringen til våre anbefalinger til rollen Husbanken skal ha overfor landets 356 kommuner.



Figur 6.1 Effektkjede med anbefalinger

Vi har knyttet våre ni anbefalinger til effektkjeden vist i figuren over. Modellen viser hvordan statens innsats (boksen til venstre) gjennom «Bolig for velferd» og «Kommuneprogrammet» er rettet mot det boligsosiale arbeidet i kommunene (boksen sentralt), som igjen har effekter for vanskeligstilte på boligmarkedet (boksen til høyre).

«Bolig for velferd» har vært en samordning av innsatsen til fem departementer og underliggende direktorater. Vi støtter ambisjonene om å samordne den statlige innsatsen. Rapporteringen fra kommunene viser at også kommunene opplever samordningen som viktig. Den videre drøftingen i dette kapitlet er imidlertid i tråd med vårt oppdrag avgrenset til å gi anbefalinger om Husbankens samarbeid med kommunene.

Flere av våre anbefalinger er av politisk karakter, og avhengig av klarering på politisk nivå i departementene som er berørt. Gjennomføringen er altså ikke avhengig av bare Husbanken. Husbanken må selvfølgelig tilpasse aktiviteten til føringer gitt av departementene. Kanskje kan dialogen og avklaringen med departementet føre til en noe større langsiktighet i den statlige politikken, som vil kunne være nyttig for Husbanken og kommunene som er berørt.

Det aller viktigste er at innsatsen til staten og kommunene faktisk fører til forbedringer for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstilte er definert som personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Vi gir til sammen ni anbefalinger som har som mål å:

- ▶ styrke innsatsen fra Husbanken
- ▶ styrke kommunenes boligpolitiske arbeid
- ▶ sikre vanskeligstilte oppmerksomhet

Anbefalingene blir nærmere kommentert i det følgende.

## **6.2 Anbefalinger for å styrke innsatsen fra Husbanken**

### **6.2.1 Styrk dialogen mellom Husbanken og kommunene (anbefaling 1)**

#### **Dagens praksis**

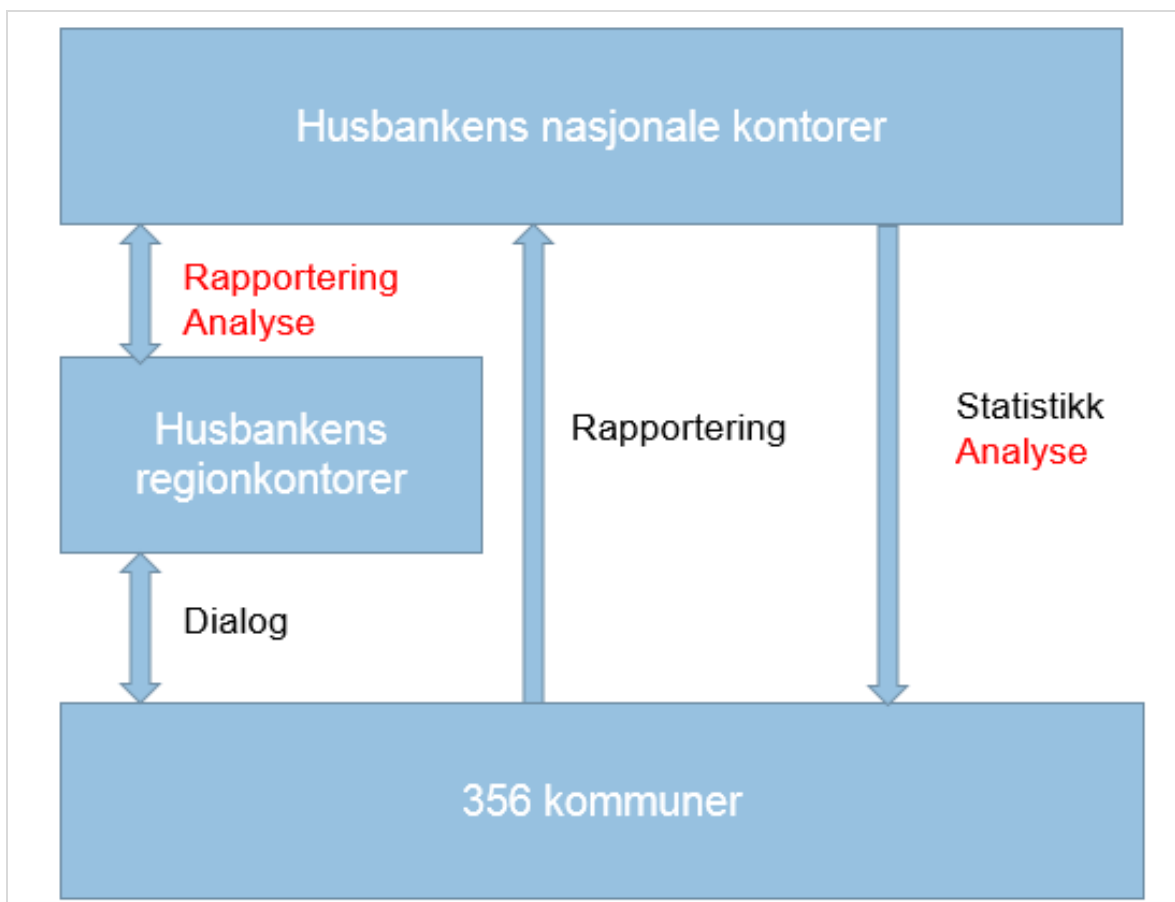
Husbanken er organisert med seks regionskontorer, som har ansvar for å gjennomføre aktiviteten som involverer kommunene i «Bolig for velferd». Det er Husbankens nasjonale kontorer som har hatt ansvar for etablering av resultatindikatorene, og for å samle informasjon fra kommunene og statistikk fra KOSTRA og Husbanken. Husbanken sentralt deltar også i en tverrsektoriell arbeidsgruppe med representanter fra andre berørte direktorater. Denne gruppa har hvert år laget en resultatrapport for «Bolig for velferd», som har vært basert på de ulike resultatindikatorene for programmet.

Rapporteringen fra gruppa har vært på nasjonalt nivå. Husbanken opplyser at de har erfart at ikke alle kommunene opplever indikatorene og ambisjonsnivåene som like relevante. Det har vært åpnet for at kommunene kan lage egne resultatmål, men det har i liten grad vært gjort.

Informanter fra noen regionskontorer har fortalt oss at de har opplevd at kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data i rapporteringen i Kommuneprogrammet har vært nyttig. De opplevde den som spesielt nyttig i begynnelsen av perioden, da de hadde mindre inngående kjennskap til kommunene, og kunne bruke rapporteringen som et grunnlag for dialogen med kommunene.

Kommuner vi har snakket med fremhever også at dialogen som har fulgt med utgangspunkt i rapporteringene har vært nyttig. Flere fremhever betydningen av at Husbanken kommer inn i dialog, og gir råd som er basert på at de har kjennskap til kommunen og kommunens kontekst, og de opplever at rapporteringen har bidratt til dette.

I perioden har det ikke vært en oppsummering av de kvalitative indikatorene før vi fikk denne oppgaven som en del av vårt oppdrag. Vår oppsummering av kvalitative og kvantitative variabler utgjør kapittel 3 av denne rapporten.



Figur 6.2 Skisse av dialogen mellom Husbanken sentralt, regionkontorene og kommunene (sort=dagens praksis, rødt=forslag til forbedringer)

### Forslag til forbedringer

Vi foreslår at det hvert år sentralt blir foretatt en tilsvarende analyse som det vi har gjort, og at resultatene av analysen blir brukt som et grunnlag for dialog med kommunene. Formålet med dialogen vil dels være å verifisere og nyansere analysen på nasjonalt nivå, og dels gi kommunene større analytisk innsikt i det boligsosiale arbeidet.

Det må etableres en hensiktsmessig arena for denne dialogen. For oss ser det ut til at de regionale samlingene i regi av Fylkesmannen kan være en egnet arena. Her vil det være mulig å legge til rette for drøftinger av analysen på tvers av kommunene. Analysene vil også kunne brukes i dialogen mellom Husbanken og den enkelte kommune.

Vi foreslår også at regionkontorene oppsummerer og analyserer dialogen med kommunene. En slik oppsummeringen kan være et nyttig grunnlag for en revisjon og utdyping av den nasjonale analysen. Innspill fra kommunene vil kunne være et nyttig korrektiv og en impuls til gradvis forbedring av den nasjonale analysen.

På dialogkonferansen var det flere som mente det var for mange mål og resultatindikatorer. Videre ble det foreslått at valg av mål og indikatorer burde bygge på en dialog med kommunene om hvilke indikatorer kommunene selv kunne ha nytte av. Indikatorer som kommunene selv bruker i styringen vil bidra til å øke nytten.

På konferansen ble det foreslått å skifte indikatorer oftere. Det ble sagt at det har vært nyttig med egne indikatorer for barnefamilier, men at kommunene lykkes så godt med denne gruppen at det ikke lenger er nødvendig med en egen indikator for gruppen.

### **Fører ønsket utvikling for en resultatindikator til forbedringer for vanskeligstilte?**

En test på om en resultatindikator er egnet er om ønsket utvikling for indikatoren faktisk fører til en forbedring for vanskeligstilte på boligmarkedet. I vår gjennomgang av materialet fra programmet finner vi at denne sammenhengen i liten grad er drøftet.

Vi foreslår at de nasjonale analysene utvides med eksplisitte analyser av på hvilken måte utviklingen for de ulike indikatorene påvirker situasjonen for vanskeligstilte. Slike analyser vil være til god hjelp i fortolkningen av resultatene. Analysene vil også kunne gi svar på om i hvilken grad indikatorene er egnet.

Samtidig bør man uansett godta at indikatorene gir en indikasjon om måloppnåelse og at en fortolkning derfor er nødvendig.

## **6.2.2 Styrk analysen av effekten av Husbankens virkemidler og fastlegg ambisjonsnivå for ønsket utvikling (anbefaling 2)**

Vi har tidligere omtalt utviklingen for Husbankens virkemidler rettet mot boliger (3 indikatorer) og individer (4 virkemidler). Effektkjeden vist i figur 6.1 er også en god illustrasjon på hvordan Husbankens virkemidler er tenkt å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene, som igjen skal bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bruken av Husbankens virkemidler fordrer at det er en god analyse av på hvilken måte virkemidlene påvirker situasjonen for vanskeligstilte på markedet. Det har vært en betydelig reduksjon i tilskuddene til utleieboliger og omsorgsboliger. Vi kan ikke se at det er gjort forsøk på å analysere på hvilken måte reduksjonen i bruk av tilskudd har påvirket situasjonen for vanskeligstilte. Uten en slik analyse gir ikke indikatorene informasjon om de overordnede målene, slik de er ment å gjøre.

Vi mener det er relevant å bruke tilskuddene som indikatorer. For å lykkes med dette er det nødvendig å styrke statistikken om målgrupper i kommunale boliger (anbefaling 6). Dialogen mellom Husbanken og kommunene kan også brukes som grunnlag for denne analysen (anbefaling 1).

Det kan være store forskjeller mellom kommunene om det er behov for flere eller færre kommunale boliger. Mange kommuner som vi bistår i andre sammenhenger har hatt som ambisjon at flere skal eie eller leie egen bolig fremfor å leie bolig av kommunen. I disse kommunene har vi hatt nytte av å hente inn data fra kommunene som viser omfanget av kommunale utleieboliger for ulike alders- og målgrupper. Slike data har vært et nødvendige faktagrunnlag for å fastlegge ambisjonsnivå for fremtidig utvikling. Også på nasjonalt nivå bør det legges større vekt på statistikk om bosituasjonen for ulike grupper på boligmarkedet (anbefaling 9).

Det er store variasjoner i den tekniske og funksjonelle standarden for kommunale utleieboliger. En del av boligene er gamle, de kan ha en funksjonell utforming eller plassering som ikke egner seg for målgruppen, eller de kan være lite egnet til å etablere bemanningsbaser som den aktuelle gruppen trenger. Noen kommuner velger å rive slike boliger og heller bygge nye boliger.

Analysen bør ha som mål at den fanger opp kommuner som både ønsker å redusere og å øke antallet kommunale boliger. Og for å få en tilstrekkelig god analyse er det altså nødvendig at flere av våre andre anbefalinger blir fulgt opp.

Vårt forslag er å styrke analysen av effekten av Husbankens virkemidler, og å fastlegge ambisjonsnivået for ønsket utvikling. I «Bolig for velferd» har det vært et mål at det skal bli flere husstander enn i 2017 som får startlån til kjøp av bolig. Det har ikke vært etablert tilsvarende mål for langsiktig utvikling når det gjelder tilskuddet til utleieboliger eller investeringstilskuddet til omsorgsboliger. Vi mener at det burde vært etablert langsiktige mål også for tilskuddsordningene.

Samtidig er det viktig å være klar over at rammen på tilskuddene blir hvert år bestemt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Husbanken må selvfølgelig tilpasse seg rammen bestemt av Stortinget og føringene i tildelingsbrevet fra departementet. For staten vil det være en viktig forskjell mellom lån og tilskudd. Lånet skal betales tilbake, men det skal ikke tilskuddet.

Fastlegging av et ambisjonsnivå må skje i dialog med de to berørte departementene. Det må avklares om det er rom for å etablere et langsiktig mål og en egnet form for et slikt mål. Målet om å styrke budsjettene til psykisk helse er et eksempel på at det finnes tilsvarende mål på andre områder. Gevinsten ved å fastlegge et ambisjonsnivå vil kunne være mer langsiktighet i arbeidet. En forutsetning er en tydeligere analyse av effekten av tilskuddene for utsatte på boligmarkedet. Det vil trolig ta noe tid før en slik analyse er på plass, slik at det neppe er realistisk å etablere et ambisjonsnivå på kort sikt. Det er også nødvendig at departementene er enige i at det er fornuftig å etablere et ambisjonsnivå.

### **Husbanken må av og til hjelpe med å trække på bremsen**

I hovedsak er offentlig sektors tjenesteproduksjon innrettet slik at den virksomheten som beslutter omfanget av en aktivitet, også har budsjettansvaret. Dette prinsippet ligger til grunn for rammefinansieringen av kommunesektoren som ble innført på 1980-tallet. Husbankens investerings-tilskudd og tilskudd til utleieboliger er et unntak fra dette prinsippet. Tilskuddene gjør at investeringene fremstår for kommunene som rimeligere enn de egentlig er.

Produktivitetskommissjonen<sup>20</sup> peker på at tilskuddene er en sterk stimulans til utbygging, som «kan gå bekostning av utbygging av hjemmebaserte tjenester og nye teknologiske løsninger som trolig kan gi både en bedre og rimeligere eldreomsorg for noen brukere.» Videre blir det vist til Sverige og Danmark som har avvirket sine institusjoner i eldreomsorgen fra omkring 1990.

Våre erfaringer er at en del kommuner foretar investeringer i bygg som kunne vært unngått med en sterkere satsing på hjemmebaserte løsninger. Ofte kan slike investeringer være resultat av at kommunen verken har kompetanse eller kapasitet til å utrede alternative utviklingsforløp. En medvirkende årsak har også vært at kommunene opplever at det er en risiko for investeringstilskuddet blir lagt om slik at kommunen mister hele eller deler av tilskuddet.

Husbanken kan bidra til å bevisstgjøre kommunene rundt nødvendigheten av gjennomføre slike investeringer.

Regjeringen la frem «Kommuneproposisjonen 2021» 12. mai 2020. Her foreslår Helse- og omsorgsdepartementet at det innføres et plankrav for investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser. Formålet med plankravet er å stimulere til bedre og mer helhetlige behovsvurderinger fra kommunene knyttet til de mest kostnadskrevene tilbudene, og dermed kunne få økt oppmerksomhet omkring tilbud på et lavere trinn i omsorgstrappen og gjennom økt innsats på forebygging,

---

<sup>20</sup> NOU 2016: 3: «Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi»

aldersvennlig samfunn mv. Som et minimum skal planene inneholde betraktninger omkring kommunens helhetlige bo- og omsorgstilbud, standard på omsorgsbygg, demografisk utvikling og hvilke investerings- og driftskostnader ulike strategier vil utløse.

Et slikt plankrav vil etter vårt syn bidra til å kunne rette opp svakhetene med investeringstilskuddet. Vi anbefaler å innføre et tilsvarende plankrav for tilskuddet til kommunale utleieboliger. Det blir interessant å se hvordan plankravene blir fulgt opp i Statsbudsjettet for 2021 som legges frem til høsten.

### 6.2.3 Sørg for et opplegg tilpasset behovet for kommuner av ulik størrelse (anbefaling 3)

Kommunene som har deltatt i Kommuneprogrammet har fått mer oppfølging fra Husbanken enn kommunene som ikke har vært med. Samtidig har Husbanken hatt tilbud om samlinger og andre tilbud for alle kommuner, uavhengig av Kommuneprogrammet. Et eksempel på dette er «barna først»-satsingen hvor alle kommuner har fått tilbud om å bli med i nettverk.

Informanter i Husbanken opplever at kommunene i programmet har opparbeidet seg økt kompetanse på det boligsosiale området. Vi har fått høre at styrket kompetanse både er et resultat av innsatsen til Husbanken, og at kommunene lærer av hverandre. Kommunene har for eksempel hatt nytte av å utveksle erfaringer knyttet til organisering og forankring av det boligsosiale arbeidet.

Utfordringen for Husbanken fremover vil være å legge til rette for en oppfølging som er relevant for alle landets 356 kommuner, ikke bare de 70 programkommunene. I tabellen under har vi oppsummert noen utvalgte kjennetegn for programkommunene og landets øvrige kommuner. Oppsummeringen er basert både på forhold omtalt tidligere i rapporten og vår erfaring fra vår bistand til kommuner landet rundt.

Tabell 6.1 Oppsummering av noen utvalgte kjennetegn for 70 programkommuner og landets øvrige kommuner

Kjennetegn	70 programkommuner	Andre kommuner
Vanskeligstilte som følge av sosiale problemer	Høy andel av landet	Lav andel av landet
Vanskeligstilte som følge av helseproblemer	Lav andel av landet	Høy andel av landet
	Betydelig vekst til 2040	Betydelig vekst til 2040
Kompetanse om boligsosialt arbeid	Spesialisert og styrket gjennom «Bolig for velferd»	Svak
Kapasitet til utviklingsarbeid	God	Dårlig

Litt forenklet er situasjonen for de 286 kommunene som ikke er programkommuner preget av relativt få vanskeligstilte som følge av sosiale problemer, og relativt mange som følge av helseproblemer (jf. figur 5.1). Kompetansen om boligsosialt arbeid og kapasiteten til å drive utviklingsarbeid er generelt svakere enn i større kommuner (jf. avsnitt 2.5). Innenfor alle disse kommunene er det selvfølgelig store variasjoner. Noen av kommunene har solid kompetanse om boligsosialt arbeid og god kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Poenget med forenklinger er å beskrive noen hovedtrekk, som kan danne grunnlag for Husbankens videre arbeid.

I «Bolig for velferd» har de 70 programkommunene gjort egne avtaler med Husbanken. Programkommunene har fått tilbud om å bli med i temabaserte nettverk, utvidet analyse av utfordringer og

flere møter og opplæring. Det har også vært meningen at disse kommunene skulle prioriteres i bruken av Husbankens virkemidler.

Landets øvrige kommuner har fått noe av det samme tilbudet fra Husbanken, men da i noe mindre omfang enn programkommunene. Det er bare programkommunene som har hatt et krav om rapportering. Våre anbefalinger bygger på data fra denne rapporteringen.

Utfordringen for Husbanken blir nå å gi et tilbud til landets øvrige kommuner som nyter godt av de positive effektene av en slik rapportering. Mot slutten av vårt arbeid ble det arrangert en dialogkonferanse for et utvalg kommuner hvor vi la frem foreløpige funn. Inntrykket var at de aller fleste mente at rapporteringen hadde vært nyttig, selv om den også hadde vært arbeidskrevende.

Det kan også være at noe av tilbudet til programkommunene kan være relevant for kommunene. Vi vet imidlertid ikke så mye om hva som skiller tilbudet til programkommunene fra tilbudet som gis til andre kommuner. Derfor kan vi ikke være mer konkrete på dette området.

Poenget blir uansett å gi et tilbud som er tilpasset behovet i den enkelte kommune.

Vi foreslår å vie vanskeligstilte som følge av helseproblemer større oppmerksomhet. Denne gruppen utgjør en større del av de vanskeligstilte i landets øvrige kommuner enn i programkommunene. For alle landets kommuner er det en stor utfordring å takle veksten i antall eldre som følge av at de store etterkrigskullene blir stadig eldre. Eldre er allerede valgt som en egen målgruppe. Det bør utvikles egne mål og resultatindikatorer også for denne gruppen.

Husbanken vil kunne få en viktig rolle i styrkingen av kompetansen om det boligsosiale arbeidet også i de 286 kommunene utenfor programmet. Disse kommunene vil også kunne trenge støtte til utviklingsarbeid. Det vil være nødvendig å konkretisere hvordan det skal gjøres i praksis. Lykkes Husbanken med å utvikle et vellykket opplegg vil de kunne spille en viktig rolle i arbeidet med å forbedre situasjonen for vanskeligstilte også i disse kommunene.

#### 6.2.4 Samordne boligplanleggingen for vanskeligstilte av sosiale og helsemessige grunner (anbefaling 4)

Statlig og kommunal organisering av tilbudet til vanskeligstilte av hhv. sosiale og helsemessige grunner er segregert. Tabellen under oppsummerer sentrale kjennetegn ved forvaltningen for de to gruppene.

Tabell 6.2 Kjennetegn ved statlig og kommunal organisering av tilbud til vanskeligstilte av sosiale og helsemessige grunner

Kjennetegn	Vanskeligstilte som følge av sosiale problemer	Vanskeligstilte som følge av helseproblemer
Lovverk	Sosialtjenesteloven	Helse- og omsorgstjenesteloven
Statlig organisering	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Helse- og omsorgsdepartementet
Tilskudd	Tilskudd til utleieboliger	Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem
Tildeling av utleieboliger	Boligkontor	Tildelingskontor
Statistikk for kommunale boliger	Skjemabasert, ikke samordnet med den registerbaserte	Registerbasert, ikke samordnet med den skjemabaserte
Begrep	Boligsosialt arbeid	Boligsosialt arbeid (?)



Vår erfaring er at segregeringen fører til at samordningen av ulike tilbud ikke blir god nok, og en får en lite rasjonell administrering av tilbudet. I det følgende legger vi frem noen forslag til endringer som er begrunnet med dagens segregerte praksis

### **Felles eller separate tilskudd til utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem?**

To tilskuddsordninger med ulike regler begrenser fleksibel og rasjonell bruk av boligene. Tilskuddet til omsorgsboliger er høyere enn tilskuddet til utleieboliger, selv om de til en viss grad er rettet mot samme målgruppe. Slike innspill har kommet både gjennom rapporteringen i kommuneprogrammet og på dialogkonferansen.

De peker i retning av at det kan være fornuftig å slå de to tilskuddsordningen sammen til en ny ordning med felles kriterier for tildeling som bygger på de gode sidene ved dagens ordninger. En slik ordning vil kunne bidra til at også kommunene får en helhetlig forvaltning av utleieboliger til ulike målgrupper. En annen positiv effekt er at det vil bli mindre forvirring som følge av manglende konsistens mellom dagens to ordninger. Et skritt i samme retning kan det være å koordinere saksbehandlingen av de to tilskuddene.

Vi foreslår å vurdere om tilskuddene skal slås sammen eller fortsette som separate ordninger. Da vil man kunne vurdere hvordan de to ordningene fungerer på grunnlag av andre kilder enn rapporteringen i kommuneprogrammet.

### **Slå sammen instans i kommunene som tildeler boliger**

Mange kommuner har flere instanser som tildeler kommunale utleieboliger. Resultatet kan være ulik praksis for likeartede brukere som møter de ulike instansene. Oppdeling av et fagmiljø kan også føre til at en mister muligheter til å utnytte stordriftsfordeler og profesjonalisering som et større fagmiljø innebærer.

### **Sørg for bedre integrasjon av statistikken for ulike kommunale utleieboliger**

Statistikken til Statistisk sentralbyrå er preget av at noen av dataene er registerbasert og noen er basert på skjemaer fylt ut av kommunen. Det er unødvendig vanskelig å få oversikt over helheten i de kommunale utleieboligene, som gjør at den nasjonale statistikken kanskje ikke blir brukt nok av kommunene som grunnlag for planlegging.

### **Finn på et mer dekkende begrep enn «boligsosialt arbeid»**

Begrepet boligsosialt arbeid er opplagt rettet mot vanskeligstilte som følge av sosiale problemer. I «Bolig for velferd» er det lagt til grunn at det er 150 00 vanskeligstilte på boligmarkedet<sup>21</sup>. Etter det vi kan skjønne er anslaget basert på vanskeligstilte som følge av sosiale problemer.

I mange kommuner brukes begrepet også for arbeid med å skaffe bolig til eldre med fallende funksjoner. En slik bruk av begrepet kan bidra til å tilsløre at arbeidet ikke bare er rettet mot personer med sosiale problemer. Vi mener dette er uheldig og at det bør finnes et begrep som i større grad er i samsvar med realitetene.

Et viktig mål med arbeidet er å sørge for at vanskeligstilte selv kan eie eller leie en bolig. Lykkes man med dette er ikke personen eller husstanden lenger vanskeligstilt. Derfor er det viktig at det er nok egnede boliger for vanskeligstilte som følge av både fallende funksjoner og sosiale funksjoner. Mange kommuner har for eksempel erfart at sentrumsnære lettstelte leiligheter kan bidra til å redusere behovet for kommunale utleieboliger. For kommunene vil det også være viktig å se på

---

<sup>21</sup> Oslo Economics (2020): «*Evaluering av Nasjonal strategi Bolig for velferd. Delrapport 1 av 2*»

hvilke muligheter andre vanskeligstilte grupper har på det ordinære markedet. Begrepet «bolig-sosialt arbeid» vil være for snevert for en mer helhetlig tilnærming som mange kommuner ønsker.

På dialogkonferansen var det flere som uttrykte støtte til en slik mer helhetlig tilnærming. «Helhetlig boligarbeid» og «helhetlig boligpolitikk» var begreper som ble brukt for en mer helhetlig tilnærming. Vårt forslag er altså at «boligsosialt arbeid» erstattes med et begrep som kan inspirere kommunene til mer helhetlige strategier.

## **6.3 Anbefalinger for å styrke kommunens boligsosiale arbeid**

### **6.3.1 Mer systematisk oppfølging av innholdet i det boligsosiale arbeidet og etablering av beste praksis (?) (anbefaling 5)**

Resultatindikatorene brukt i «Bolig for velferd» er vist i boksen under. Vår konklusjon i avsnitt 5.3 er at dette er relevante indikatorer som trolig har ført til at kommunene i programmet har rettet oppmerksomheten mot viktige forhold. Så langt har bruken av indikatorene imidlertid gitt lite systematisk kunnskap om hva som faktisk blir gjort i kommunene.

Vi foreslår en mer systematisk oppfølging av innholdet i det boligsosiale arbeidet, og at man kanskje også etablerer en beste praksis. Begrunnelsen for forslaget er at det da vil være mulig med mer tydelige føringer om hva som kjennetegner et vellykket boligsosialt arbeid. Slike føringer vil kunne være spesielt nyttige for å tilpasse et opplegg for små kommuner (anbefaling 3), som jevnt over har svakere kompetanse og kapasitet enn store kommuner. Mindre kommuner vil ikke i samme grad som store kommuner kunne spesialisere det boligsosiale arbeidet. Lavere aktivitet reduserer også erfaringene man får fra virksomheten i egen kommune. Tilgang til arenaer for erfaringsutveksling og direkte bistand fra Husbanken vil derfor være særlig viktig for de små kommunene. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at det er store variasjoner i behovet for bistand, også blant små kommuner. Det er selvfølgelig også små kommuner som har en solid boligsosial kompetanse.

På dialogkonferansen ble det sagt at danskene har tradisjoner for sterkere statlig styring ved innføring av god praksis. Det ble gitt uttrykk for at staten også har kunnet gi tydeligere føringer i det boligsosiale arbeidet. Vi vet ikke hvilke sider av den statlige styringen informantene sikter til. Men det kan være verdt å undersøke nærmere om danskene har en praksis vi kan lære av.

Det vil være nødvendig å utrede nærmere hva vår litt løselige anbefaling skal bety i praksis. Foreløpig ser vi for oss at oppfølgingen av innholdet skal bidra til å svare på følgende problemstillinger:

- ▶ Hva er viktigst for at kommunene skal lykkes?
- ▶ Er det andre temaer enn de fem teamene vist i boksen som burde vært fulgt opp?
- ▶ Mange kommuner legger vekt på tverrfaglig arbeid for å kunne gi et helhetlig tilbud til den enkelte leietaker. Hva skal til for å lykkes?
- ▶ Mange har rapportert om særlige utfordringer med å gi et godt tilbud til personer med psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Hva skal til for å sikre et godt tilbud til denne gruppen?
- ▶ Hvilken støtte trenger kommunene fra Husbanken?

Boks: Resultatindikator brukt i Bolig for velferd

I rapporteringen er kommunene bedt om å svare ja eller nei om følgende sider av det boligsosiale arbeidet er på plass:

- Rutiner for å informere vanskeligstilte om det private leiemarkedet
- Samarbeid og systemer for å bistå leietakere som står i fare for å bli kastet ut
- Klagenemnd med rutiner/systemer for klagehåndtering
- Tar kommunen boligsosiale hensyn i planleggingen?
- Involvering av bruker- og pårørendeorganisasjoner i kommunal planlegging og kommunale boligprosjekter

Disse fem forholdene er altså pekt ut som særlig betydningsfulle. Vårt forslag er altså å arbeide med å tydeliggjøre hva som i praksis blir gjort på de fem områdene og vurdere om det også er andre forhold som burde vært fulgt opp.

### 6.3.2 Styrk statistikken og analysen av ulike målgrupper i kommunale boliger (anbefaling 6)

#### Kommunale boliger er «plan B»

Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og å styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Vanskeligstilte på boligmarkedet er enten uten bolig, står i fare for å miste boligen sin eller bor i en uegnet bolig eller et uegnet bomiljø. Felles for innretningen av det boligsosiale arbeidet rettet mot de seks målgruppene er at kommunene ofte primært ønsker å legge til rette for at vanskeligstilte selv kan leie eller eie egen bolig. Tilbud om kommunal bolig kan sies å være en «plan B» dersom «plan A» ikke lar seg gjennomføre. Et redusert behov for kommunale boliger kan altså være et resultat av at kommunene har lyktes med den primære strategien.

Samtidig kan behovet for boliger øke eller bli redusert som følge av utviklingen av ulike forhold i samfunnet som kommunene ikke rår over. De siste årene har renten vært lav, husholdningenes boligkapital har økt og innvandringen har blitt redusert. Dette er eksempler på eksterne forhold som har redusert behovet for kommunale boliger.

Vår hypotese er at utviklingen de siste årene har redusert behovet for kommunale boliger, både som følge av kommunens eget arbeid, målrettet bruk av Husbankens virkemidler og som følge av eksterne forhold. Spørsmålet blir derfor om målet burde vært en reduksjon i boliger som kommunene disponerer.

Resultatindikatoren for gjennomstrømming er et uttrykk for at kommunale boliger primært er av midlertidig karakter. Det bør foretas beregninger av hvor mye målet om økt gjennomstrømming har å si for det samlede antall boliger, som blir formidlet som en del av rapporteringen. På den måten kan det bli en indre konsistens mellom de to resultatindikatorene.

#### Fakta om den enkelte brukergruppe er nødvendig

I «Bolig for velferd» har det vært mål for det samlede antall boliger som kommunen disponerer. Både for kommunale og statlige myndigheter kan det være fornuftig med mål om utviklingen for antallet kommunalt disponerte boliger. Slike mål kan være nyttig for planleggingen av nye boliger, og for å signalisere ønsket utvikling.

Det er svært ulike utviklingstrekk for de ulike brukergruppene. Begrunnede mål om det samlede antall kommunale boliger krever gode analyser av utviklingen for brukergruppene. Mangel på statistikk om brukergruppene er en betydelig styringsutfordring både for kommunene og statlige

myndigheter. Vi har hatt kontakt med mange kommuner som sliter med å ha begrunnet formening om fremtidig behov for kommunale boliger.

Behovet for kommunalt disponerte boliger kan øke i noen kommuner og bli redusert i andre kommuner. Det kan altså være gode grunner for den enkelte kommune å ha andre mål enn for landet som helhet. Ideelt burde det vært egne resultatmål for den enkelte kommune. Slike kommunevise mål er trolig avhengig av at det blir utarbeidet bedre statistikk som kan sammenliknes på tvers av kommuner.

Vi har for eksempel god erfaring med å sammenlikne andelen personer over 80 år i ulike kommunale botilbud i ulike kommuner. Denne andelen ligger høyt i mange distriktskommuner. Det er ikke uvanlig at kommunene ønsker at flere eldre skal ta ansvar for egen bolig, og at kommunene gjennomfører ulike tiltak som skal gjøre en slik utvikling mulig.

Programmet har også hatt som mål at det innen 2020 skal skaffes 500 nye kommunalt disponerte boliger for målgruppen med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. Målet henger sammen med den statlige opptrappingsplanen for rusfeltet. Dette er en resultatindikator som er i samsvar med at det er et behov for flere boliger til målgruppen. En svakhet ved indikatoren er at den ikke tar hensyn til det primære målet om at husstandene skal klare seg selv.

### **Fleksible boliger som egner seg for flere målgrupper**

Mer informasjon om den enkelte brukergruppe vil være viktig for å kunne dimensjonere tilbudet av tjenester i boligene. For de ulike brukergruppene vil i stor grad ha behov for ulike kommunale tjenester. Ansatte som yter tjenester, vil også kunne ha en rolle i å hjelpe leietakerne til selv å eie eller leie en bolig.

Videre vil informasjon om brukergruppene være nødvendig for å kunne dimensjonere det samlede behovet for boliger.

Samtidig kan det være fornuftig å prøve å få til en mest mulig fleksibel bruk av boligene. Vi erfarer at mange kommuner satser på å bygge universelt utformede boliger som kan brukes av alle de aktuelle målgruppene. En slik fleksibel bruk vil kunne bidra til å redusere det samlede behovet for kommunale boliger.

Noen kommuner erfarer at tilskuddene fra Husbanken begrenser slik fleksibel bruk. Dersom boligen har fått tilskudd til én målgruppe, kan det være vanskelig å disponere de til en annen målgruppe. Vi foreslår å slå sammen tilskuddet til utleieboliger og investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem til et felles tilskudd (jf. anbefaling 4).

### **Hypoteser om utviklingen i behovet for ulike målgrupper**

Vi vil gjøre et forsøk på å svare på om behovet for boliger som kommunen disponerer har økt eller blitt redusert. Dette gjør vi ved å foreta egne vurderinger av de ulike målgruppene som er leietakere i de kommunale boligene. Omtalen av kartleggingen i kommune A og B i kapittel 4 er ment å illustrere sentrale poeng i vår drøfting. Vår drøfting tar også utgangspunkt i erfaringer fra vår bistand til kommuner landet rundt.

Som nevnt tidligere har vi i Agenda Kaupang (2019)<sup>22</sup> lagt frem et forslag til inndeling i målgrupper i boliger som kommunen disponerer. Vi har utarbeidet hypoteser for hver av målgruppene om det er sannsynlig at behovet for boliger øker eller blir redusert. Hypotesene er utarbeidet med utgangspunkt i hva vi opplever er sentrale strategier i kommunene for hver av målgruppene. Strategiene og hypotesene er vist i tabellen på neste side.

---

<sup>22</sup> Agenda Kaupang (2019): «*Bedre registrering av målgrupper i kommunalt disponerte boliger*»

Tabell 6.3 Kommunale strategier og hypoteser om utvikling for de ulike brukergrupper av kommunalt disponerte boliger

Målgruppe	Kommunale strategier	Økt eller redusert behov for kommunale boliger?
1. Personer med psykiske problemer og rusproblemer	Bistand til å eie eller leie bolig Kommunale boliger uten og med bemanning	Klar økning i behovet for boliger
2. Personer med nedsatt funksjonsevne	Bistand til å bygge boliger i privat regi Kommunale boliger	Langsiktig gradvis økt behov
3. Eldre mv.	Økt satsing på at eldre selv skal ta ansvar for egen bolig Kommunale boliger	Langsiktig gradvis redusert behov
4. Flyktninger	Økt satsing på det private boligmarkedet	Betydelig redusert behov siden 2016
5. Personer med andre problemer	Bistand til å eie eller leie bolig	Redusert behov
6. Uten behovsprøving	Tilbud om bolig for å rekruttere utvalgte yrkesgrupper	Liten gruppe, uklar utvikling

Strategiene og hypotesene for de seks brukergruppene blir nærmere kommentert i det følgende:

***Personer med psykiske problemer og rusproblemer:*** I mange kommuner er det opplevelse av at omfanget av psykiske lidelser øker. Reneflot (2018)<sup>23</sup> finner ingen holdepunkter for at utbredelsen av psykiske lidelser øker i den voksne befolkningen. Derimot finner forskerne en bekymringsfull økning i andelen unge jenter som rapporterer et høyt nivå av psykiske plager og som oppsøker helsetjenesten for sine plager.

Samhandlingsreformen har gitt kommunene et større ansvar for denne målgruppen. Mange kommuner opplever det som utfordrende å finne nok boliger til gruppen, særlig gjelder dette boliger med bemanning hele eller deler av døgnet. Kommunene har en ulik praksis for om det blir gitt et eget botilbud for gruppen eller om tilbudet blir integrert med andre boliger til andre målgrupper.

Vår hypotese er at det de siste årene har vært en betydelig økning i behovet for tilpassede boliger, med og uten tilknyttet bemanning til denne gruppen. Det er mulig økningen også vil fortsette i årene som kommer.

***Personer med nedsatt funksjonsevne:*** De siste årene har det blitt flere under 67 år som mottar pleie- og omsorgstjenester, og også flere som bor i boliger som kommunen disponerer. En forklaring kan være at det har blitt flere med nedsatt funksjonsevne. En annen forklaring kan være at familiene i mindre grad er i stand til/villig til å ivareta sine egne. Det er også vårt inntrykk fra vår bistand til en rekke kommuner. Andre forklaringer kan være økt levealder for utviklingshemmede og større overlevelse blant barn med alvorlige medfødte skader/funksjonshemminger. Vi er ikke kjent med at det finnes en samlet dokumentasjon av utviklingen for denne gruppen.

Vår hypotese er at det er en langsiktig tendens til en gradvis økning i behovet for boliger til denne gruppen.

<sup>23</sup> Reneflot A, Aarø LE, Aase H, Reichborn-Kjennerud T, Tambs K, Øverland S (2018): «*Psykisk helse i Norge*»

Eldre mv.: Vi har tidligere vist at det har blitt færre over 80 år med en kommunal bolig, og det har blitt flere over 80 år som enten eier eller leier på det private markedet. Vår hypotese er at det har vært en langsiktig trend som samlet har bidratt til en vesentlig reduksjon i behovet for boliger til denne gruppen.

Når de store etterkrigskullene blir 80 år fra midten av 2020-tallet vil det bli en markert økning i antall personer over 80 år. Flere eldre fører til økt behov for kommunale boliger. Samtidig er det grunn til å tro at andelen eldre som trenger en kommunal bolig vil fortsette å falle.

Flyktninger: Som tidligere omtalt har det siden 2016 vært en vesentlig reduksjon i antall flyktninger som kommunene skal bosette. Rapporteringen fra kommunene tyder på at det økte behovet for kommunale boliger til bosetting i årene 2014-2016 i stor grad ble dekket ved at kommunene leier boliger på det private markedet, som så blir leid ut videre. Slike boliger utgjør en del av de kommunalt disponerte boliger.

Vår hypotese er at det de to siste årene har vært en betydelig reduksjon i behovet for boliger til denne gruppen. Det synes nokså sikkert at det har vært en slik reduksjon. Problemet er at det ikke finnes statistikk som viser hvor stor reduksjonen faktisk har vært.

I de fleste kommunene vil det primære målet være at også flyktningene skal klare å leie eller eie en bolig på det ordinære markedet. Det finnes heller ikke statistikk som viser i hvilken grad kommunene ha lyktes med dette målet for alle som kom i perioden fra 2014 til 2016. Fortsatt er det nok en del husstander i denne gruppen som bor i kommunalt disponerte boliger.

Personer med andre problemer: I flere av kommunene vi har kartlagt fordeling på brukergrupper i boligene som kommunene disponerer. Vi har flere ganger fått høre at gruppen er liten fordi kommunene har lyktes med å hjelpe personer i gruppen til å finne boliger på det private markedet. En annen forklaring kan selvfølgelig være at det finnes relativt få personer i denne gruppen i kommunene vi har bistått med kartlegginger.

Vår hypotese er at gruppen har blitt redusert.

Uten behovsprøving: Denne gruppen omfatter blant annet personalboliger og andre boliger som kommunen disponerer. Tidligere var slike boliger pålagt ved lov, hvor presteboliger var et eksempel.

Dette er en liten gruppe. Vi har ingen klar oppfatning om utviklingen for denne gruppen.

Samlet effekt: Våre hypoteser er altså at behovet blir redusert for tre grupper og øker for to grupper. Samlet er vår hypotese av behovet har blitt redusert. Den kraftige reduksjonen i tilskudd til utleieboliger (jf. figur 3.5) og en jevn økning i antall ledige boliger styrker denne hypotesen.

## **6.4 Anbefalinger for å sikre vanskeligstilte oppmerksomhet**

### **6.4.1 Fortsett og styrk det gode arbeidet for husstander i midlertidige botilbud/uten bolig (anbefaling 7)**

I perioden programmet har vart, har det vært en betydelig reduksjon i antall husstander i midlertidige botilbud og for sosialhjelpsmottakere uten bolig. Indikatorene som er brukt er knyttet til en uønsket tilstand nært knyttet til målet for programmet. Ambisjonene er enda høyere enn det som foreløpig er nådd, nemlig at det ikke skal bo noen i midlertidige botilbud.

Vi støtter de høye ambisjonene, selv om man kanskje ikke når målet helt. Så vår anbefaling er å bygge på det gode arbeidet som er dokumentert av forskere. Resultatindikatorene vil også i årene

fremover være godt egnet som grunnlag til å følge opp effekten av innsatsen fra staten og kommunene.

Mer enn ni av ti husstander i midlertidige botilbud befinner seg i de 70 programkommunene. Om man lykkes i disse kommunene, er utfordringene langt på vei løst. Det betyr at det ikke er nødvendig å prioritere denne gruppen i Husbankens innsats rettet mot landets øvrige kommuner (jf. anbefaling 3).

### **6.4.2 Velg personer med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer som målgruppe (anbefaling 8)**

Prioriterte målgrupper i «Bolig for velferd» har vært barnefamilier, unge uføre, bostedsløse og eldre. Eldre har blitt etablert som en målgruppe fra og med 2019, mens de andre tre gruppene har vært med i hele perioden.

Barnefamilier er den eneste av de fire gruppene som er omfattet av mål og resultatindikatorer. Oppfølgingen av de valgte målgruppene følger derfor i liten grad direkte ut av rapporteringen fra programmet. Det har vært flere indikatorer (jf. figur 3.2) for husstander i midlertidige botilbud, som er et annet begrep enn bostedsløse. Alle i midlertidige botilbud blir regnet som bostedsløse. Noen bostedsløse har ikke en gang et midlertidig botilbud. I praksis vil derfor husstander i midlertidige botilbud være en velegnet indikator.

Samtidig er vi åpne for at valg av målgrupper kan ha hatt større betydning enn målene og resultatindikatorerne tyder på. Valget kan ha påvirket dialogen mellom regionskontorene og kommunene og det boligsosiale arbeidet i den enkelte kommune. Det vil kanskje bli avdekket av evalueringen til Oslo Economics. Uansett kan det være fornuftig å prioritere enkelte grupper i arbeidet som er særlig vanskeligstilt på boligmarkedet.

I den nasjonale rapporteringen viser omtrent en uendret andel tjenestemottakere med rus- og/eller rus- og psykiske problemer med permanent og tilfredsstillende bosituasjon. Kilden for rapporteringen er Brukerplan. BrukerPlan<sup>24</sup> er et verktøy for kommuner som ønsker å kartlegge omfang og karakteren av rusmiddelmissbruk i kommunen. Siden 2012 har 313 norske kommuner gjennomført kartlegginger av den kjente rusproblematikken i Norge. Fra og med 2015 omfatter kartleggingene i tillegg personer med kjent psykisk helseproblem, uten rusproblemer. Denne indikatoren har så langt ikke vært brukt på kommunenivå for de 70 programkommunene.

Vår anbefaling er å velge personer med psykiske lidelser og rusproblemer som målgruppe. Begrunnelsen er som følger:

- ▶ Voksende og stor gruppe i kommunale utleieboliger
- ▶ Mange kommuner sliter med å finne gode løsninger, særlig når det gjelder behovet for boliger med bemanning hele eller deler av døgnet
- ▶ Faller i særlig grad mellom to stoler (sosiale tjenester og helsetjenester)

Vi mener det kan være hensiktsmessig å etablere et eget mål og/eller en resultatindikator også for denne målgruppen. En slik indikator bør ta utgangspunkt i situasjonen i kommunene. Da er antakelig ikke den nasjonale indikatoren relevant. I kommunene er det mange i denne gruppen som mottar lavterskeltilbud uten vedtak. Derfor finnes det ikke en helhetlig oversikt over antall

---

<sup>24</sup> Kilde: <https://helse-stavanger.no/fag-og-forskning/kompetansetjenester/regionalt-kompetansesenter-for-rusmiddelforskning-i-helse-vest-korfor/fag-og-tjenesteutvikling/brukerplan>

personer i målgruppen. Et bedre alternativ kan være å ta utgangspunkt i antall leietakere i kommunale boliger i denne gruppen.

Denne gruppen vil kunne ha problemer med å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende botilbud på egen hånd, og er altså definert som vanskeligstilt. Årsaken til at gruppen er vanskeligstilt vil ofte kunne være av helsemessig karakter. Dette illustrerer at tjenestene som blir gitt i boligen er av stor betydning for å løse utfordringene for vanskeligstilte, og viser også behovet for samordning av tjenester og boligplanlegging for personer som er vanskeligstilte av både sosiale og helsemessige årsaker (anbefaling 4).

Noen av husstandene i denne gruppen vil befinne seg i midlertidige botilbud. Målgruppen vil derfor nyte godt av vår anbefaling om å fortsette å styrke det gode arbeidet for husstander i midlertidige botilbud/uten bolig (anbefaling 7).

På dialogkonferansen var det mange som støttet forslaget om å velge personer med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer som målgruppe.

### **6.4.3 Flere resultatindikatorer for effekten av statens og kommunenes innsats (anbefaling 9)**

Resultatindikatorerne for midlertidig botilbud gir direkte informasjon om vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er gode indikatorer som vi anbefaler å bruke videre (anbefaling 7).

De fleste av indikatorene er imidlertid knyttet til statens innsats og kommunens boligsosiale arbeid. Utfordringene for disse indikatorene er at det krever en analyse for å fastlegge sammenhengen mellom utviklingen for indikatoren og effekten for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi har så langt foreslått å styrke analysen av effekten av Husbankens virkemidler (anbefaling 2) og få mer systematisk innsikt i det boligsosiale arbeidet i kommunene (anbefaling 5).

Vi anbefaler også i større grad å velge flere indikatorer som gir informasjon om vanskeligstilte på boligmarkedet. Fordelen med slike indikatorer er at de gir mer direkte informasjon om effekten av innsatsen til staten og kommunene.

Disse indikatorene kan ta utgangspunkt i statistikk om boliger og bosituasjonen for vanskeligstilte grupper. Indikatorene kan til en viss grad bygge på eksisterende statistikk. Det finnes for eksempel statistikk på kommunalt nivå for hvor eldre over 80 år bor. Vi har gode erfaringer med å bruke data for andelen over 80 år i kommunale botilbud som et godt grunnlag for å utvikle en boligpolitikk for eldre på kommunalt nivå

Så langt har resultatindikatorerne tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. Vi anbefaler å styrke statistikken om målgrupper i kommunale boliger (anbefaling 6). En slik styrking vil gjøre det lettere å velge resultatindikatorer for bosituasjonen for vanskeligstilte. Det bør være å utvikle statistikk for vanskeligstilte på andre områder. På den måten vil man altså kunne få en mer presis formening om effekten for vanskeligstilte på boligmarkedet av statens og kommunenes innsats.

## **6.5 Hovedkonklusjoner**

Våre ni anbefalinger har som mål å

- ▶ styrke innsatsen fra Husbanken
- ▶ styrke kommunenes boligpolitiske arbeid
- ▶ sikre vanskeligstilte oppmerksomhet

Våre hovedkonklusjoner på de tre områdene er som følger:



### **Husbankens innsats: Mer helhetlig rapportering og dialog med kommunene**

Rapporteringen i «Bolit for velferd» har positive sider som kan videreføres. Innsatsen til Husbanken kan styrkes ved en mer helhetlig rapportering og dialog med kommunene, hvor det blir lagt større vekt på at rapporteringen skal være nyttig også for kommunene. En gevinst vil sannsynligvis være en mer presis analyse av sammenhengen mellom utviklingen for ulike resultatindikatorer og situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. En annen gevinst vil kunne være at rapporteringen blir et mer presist verktøy for styring både for statlige og kommunale myndigheter.

### **Tettere på det boligsosiale arbeidet med mulig etablering av beste praksis**

I «Bolit for velferd» har det vært en rapportering om sentrale forhold i det boligsosiale arbeidet i kommunene, som ser ut til å ha bidratt til å styrke dette arbeidet. Vi anbefaler at Husbanken sammen med kommunene tydeliggjør hva som kjennetegner et godt boligsosialt arbeid med etablering av beste praksis som en mulig løsning.

Leietakerne i kommunale boliger består av brukergrupper med ulike behov og utviklingstrekk. Både på kommunalt og statlig nivå er det nødvendig med strategier som skiller mellom de ulike gruppene, og fakta som kan gi grunnlag for slike strategier.

### **Mer informasjon om vanskeligstilte på boligmarkedet**

De fleste av resultatindikatorerne som har vært benyttet i rapporteringen i kommuneprogrammet er knyttet til statens innsats og kommunens boligsosiale arbeid. Vi mener det er behov for flere indikatorer som gir informasjon om vanskeligstilte på boligmarkedet.