

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# **Boligrådgivning i kommunene**

## **- kartlegging, vurdering og anbefalinger**

Arne Holm og Lars Chr. Monkerud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Arne Holm  
Lars Chr. Monkerud

# **Boligrådgivning i kommunene**

## **– kartlegging, vurdering og anbefalinger**

NIBR Rapport 2021:1

**Andre lignende publikasjoner:**

- |  |   |
|--|---|
| <b>NIBR-rapport 2020:2.</b>  | <b>Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand</b>                            |
| <b>NIBR-rapport 2020:7</b>   | <b>Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen</b>       |
| <b>NIBR-rapport 2019:3</b>   | <b>Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen</b> |
| <b>Samarbeidsrapport:<br/>Oslo Economics/NIBR/OsloMet<br/>(2020)</b> | <b>Evaluering av Barna først: Husbankens Oslo virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie</b>                   |

Tittel: Boligrådgivning i kommunene  
– kartlegging, vurdering og anbefalinger

Forfatter: Arne Holm og Lars Chr. Monkerud

NIBR-rapport: 2021:1

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-332-2 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201935

Prosjektnavn: Boligrådgivning i kommunene

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Studien har et tredelt fokus. For det første gjennomføres en kartlegging av hvordan boligrådgivning forstås og organiseres i kommunene. Derneft gjøres, med utgangspunkt i utvalgte casekommune, en studie av ulike organisasjonsmodeller innenfor boligrådgivningsarbeidet. Her vektlegges både muligheter og utfordringer. Studien avsluttes med anbefalinger på hvordan kommunene og andre relevante aktører bør arbeide med boligrådgivning.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2021

Antall sider: 82

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)  
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2021

# Forord

Denne rapporten retter oppmerksomheten mot boligrådgivningen i kommunene og kartlegger og drøfter ulike formelle og uformelle strategier i dette arbeidet

Rapporten er utarbeidet på oppdrag av Husbanken med Øyvind Ustad som kontaktperson.

I prosjektet har vi både utført en survey, samt gjennomført en rekke intervjuer med både ansatte i et utvalg kommuner på området bolig, samt brukere av kommunenes rådgivningstjenester. Mange har stilt opp til gjentatte intervjuer og samtaler.

Vi takker alle som har tatt seg tid til å svare på vårt spørreskjema og alle våre informanter for å ha satt av tid til å besvare våre mange spørsmål.

Prosjektleder har vært Arne Holm, som har utført den kvalitative delen av prosjektet og skrevet kapittel 1-2, 4-7. Lars Christian Monkerud har hatt ansvaret for den kvantitative delen, og har skrevet kapittel 3. Evelyn Dyb har vært faglig diskusjonspartner. Forsknings sjef Berit Nordahl har vært kvalitetssikrer for prosjektet og lest og kommentert hele rapporten. Alle ansatte på By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet.

Oslo, februar 2021

Erik Henningsen  
Forsknings sjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt .....	4
Sammendrag .....	5
Boligrådgivning i kommunene .....	5
Summary .....	9
Housing counseling in Norwegian municipalities .....	9
1 Bakgrunn og problemstilling.....	12
1.1 Boligrådgivning som del av boligpolitikken .....	12
1.2 Problemstillinger i studien .....	12
1.3 Hva er boligrådgivning? .....	12
1.4 To hovedgrupper boligrådgivning .....	15
1.5 Boligrådgivning i kommunene som prosess .....	16
1.6 Ikke lovfestede tjenester .....	16
1.7 Erfaringer med boligrådgivning fra tidligere studier .....	17
1.8 Gangen i rapporten .....	18
2 Metode .....	19
2.1 Survey til kommunene.....	19
2.2 Dybdeintervjuer i 8 kommuner .....	20
2.3 Brukerstudier .....	21
3 Boligrådgivning i kommunene – en oversikt .....	23
3.1 Innledende om respondentene i kommunen .....	23
3.2 Oppfatninger om kommunenes ansvar for boligrådgivning og tiltak for å avdekke behov.....	23
3.3 Kommunenes organisering av boligrådgivningen.....	25
3.4 Sammenhenger mellom kommunestørrelse, fremstøt for tverrfaglig/tverretattlig organisering av boligrådgivningstjenesten og nytten av slik organisering. ....	29
3.5 Den praktiske innretningen i kommunenes boligrådgivning .....	33
3.6 Oppsummering, tall om innretningen i kommunenes boligrådgivning.....	36
4 Boligrådgivningens ulike faser og organisatoriske implikasjoner .....	37
4.1 Boligrådgivning i ulike faser av et bosettings-/boligtilpasningsforløp .....	37
4.2 Organisering i ulike faser av den boligsosiale rådgivningsprosessen.....	38
4.3 Organisering i ulike faser av den boligtekniske rådgivningsprosessen.....	41
4.4 Prosessens mål - vellykket rådgivning.....	46
5 Helhetlig boligorganisatorisk modell – gir muligheter for samarbeid i rådgivningssituasjoner.....	47
5.1 Boligkontoret som kjernen i boligrådgivningen .....	48
5.2 Boligkontoret lagt inn under teknisk sektor .....	49
5.3 Sammensatte modeller for boligrådgivning .....	51
5.4 Modeller for boligrådgivning – oppsummert om organisering, utfordringer og suksesskriterier .....	53
5.4.2 Gode samarbeidsrelasjoner viktigere enn formell organisering .....	55
5.4.3 Nærmere om boligrådgivning som utløsende faktor for at eierlinjen.....	56
5.4.4 Rådgivningens vilkår .....	56

6	Et brukerperspektiv på boligrådgivning.....	59
6.1	Brukernes opplevelse av kommunenes boligrådgivning .....	59
6.2	Brukerorganisasjoners forventninger til kommunal boligrådgivning, innenfor området universell utforming .....	64
7	Anbefalinger .....	66
7.1	Boligrådgivning som prosess .....	66
7.2	Opprettelse av boligrådgivningstjenester.....	67
7.3	Hvordan organisere boligrådgivningen overfor ulike grupper – muligheter og utfordringer. ....	67
7.4	Hvordan sikre helhetlige og gode bosetningsforløp gjennom god boligrådgivning.....	69
7.5	Gode samarbeidsrelasjoner er fundamentet for god boligrådgivning .....	70
7.6	Syv læringspunkter fra prosjektet .....	70
	Litteratur .....	72
	Vedlegg .....	74

## Tabelloversikt

Tabell 1.1: Klassifisering av boligrådgivning i kommunene, fordelt på boligsosial, fysisk boligitilpasning og planfaglig boligrådgivning.....	15
Tabell 2.1: Kommunestørrelse og sentralitet i utvalget og blant alle norske kommuner.....	19
Tabell 2.2: Casekommuner fordelt på antall innbyggere, region og fylke .....	20
Tabell 2.3: Antall informanter fordelt på kommune og yrke .....	21
Tabell 2.4: Brukerintervjuer, hvor informantene er fordelt på (kommune), kjønn, alder, problemstilling og familiesituasjon .....	22
Tabell 3.1: Respondentene som svarer på vegne av kommunen etter avdelingstilknytning .....	23
Tabell 3.2: Respondentene som svarer på vegne av kommunen etter lengde på erfaringen. ....	23
Tabell 3.3: Kommunenes organisasjonsvalg. ....	30
Tabell 3.4: Opplevde fordeler ved egen organisasjonsform. Andeler med ulike opplevde fordeler ved egen organisering av samordning. Etter kommunenes løsninger for samordning. ....	31
Tabell 4.1: Faser i et bosettings- og/eller boligitilpasningsforløp.....	38

## Figuroversikt

Figur 2.1: Andel kommuner fra ulike fylker i utvalget og blant alle norske kommuner .....	20
Figur 3.1: Samarbeidsrelasjonene mellom sektorene på boligrådgivningsområdet. Kommuner uten samorganisering av boligrådgivningstjenesten.....	26
Figur 3.2: Lokalisering av hovedansvaret for boligrådgivning. Etter kommunestørrelse.....	27
Figur 3.3: Kommunenes begrunnelse for lokalisering av hovedansvaret for boligrådgivning. Etter kommunestørrelse.....	28
Figur 3.4: Kommunenes etablering av felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivning. Etter kommunestørrelse. ....	28
Figur 3.5: Effekten av samordning som betinget av kommunestørrelse. ....	32
Figur 3.6: Kommunenes aktive oppsøking av ulike personer med behov for boligrådgivning. ....	34
Figur 3.7: Hvordan foregår den konkrete boligrådgivningen i kommunen? .....	34
Figur 3.8: Dekker boligrådgivningstjenesten viktigste behov for kompetanse? .....	35
Figur 5.1: Faktorer som øker sannsynligheten for etablering av formelt/uformelt tverrfaglig boligrådgivning, etter inspirasjon av Lundin (2007) .....	47
Figur 5.2: Eksempel på helhetlig boligorganisering, hvor boligkontoret utgjør kjernen i boligrådgivningen .....	49
Figur 5.3: Boligkontor underlagt teknisk sektor, med samarbeidsrelasjoner utad mot andre tjenestesteder.....	50
Figur 5.4: Boligrådgivning som et ansvar under NAV.....	51
Figur 5.5: Aktivt boligkontor med bredt kontaktnettverk.....	52
Figur 5.6: Boligrådgivningsteam i kombinasjon med et forvaltningskontor .....	53



# Sammendrag

## Boligrådgivning i kommunene

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet har gjennomført en undersøkelse om boligrådgivning i kommunene. Rapportens problemstillinger og inndeling er tredelte:

1: Kartlegge hvordan boligrådgivning forstås og organiseres i kommunene.

2: Analyse av god praksis innenfor området boligrådgivning, med casestudier fra kommuner som arbeider systematisk med temaet, herunder identifisere hensiktsmessig organisering og suksesskriterier for gode boligrådgivningstjenester.

3: Anbefale hvordan kommuner, Husbanken og andre relevante aktører bør videreføre arbeidet med boligrådgivning.

Studien bygger på kvantitative og kvalitative undersøkelser. For å besvare problemstillingene knyttet til del 1 har vi gjennomført en landsdekkende survey til alle landets kommuner. For å belyse god praksis har vi sett på ulike modeller for boligrådgivning gjennom intervjuer med 27 saksbehandlere og ledere i 8 kommuner. I tillegg har vi intervjuet mottakere av veiledning og mottakerorganisasjoner.

### Hva er boligrådgivning?

Rådgivning er en virksomhet som er ment å sette den som søker råd, *bedre i stand til å hjelpe seg selv*. Rådgivning vil slik være en form for hjelp til selvhjelp. Rådgiverens oppgave er å bidra til å aktivisere den enkeltes egne ressurser og styrke mestringsfølelsen. En vellykket boligrådgivningsprosess skal føre frem til en bosituasjon som fungerer bedre for beboeren.

### To ulike boligrådgivningsprosesser og faser innenfor boligrådgivning

Studien definerer to boligrådgivningsprosesser

- 1) *Den boligsosiale*, herunder de økonomiske virkemidlene knyttet til startlån og tilskudd.
- 2) *Den boligtekniske*, herunder rådgivning i forbindelse med bygging, ombygging og rehabilitering av boliger.

Prosessene er delt inn i fem faser. Fase-inndelingen er brukt for å avdekke kritiske punkter i rådgivningsprosess for ulike sårbare grupper og illustrerer hvor viktig boligrådgivning er for å legge til rette for helhetlige bosettingsprosesser.

#### Fase 1. Kontaktfasen

For at en rådgivningsprosess skal komme i gang er en avhengig av at de som jobber med boligrådgivning i kommunene blir klar over behovet for råd. Dette kan skje ved at personene med behov for råd selv tar kontakt, at øvrig hjelpeapparat med kjennskap til behovet for boligrådgivning formidler kontakt eller at kommunens rådgivningstjeneste selv tar kontakt med utsatte grupper. Ofte er dette personer som ikke kjenner til mulighetene for å søke råd om bolig og derfor ikke selv tar initiativ til kontakt.

#### Fase 2. Kartleggingsfasen

I kartleggingsfasen avklares mulighetsrommet for den rådsøkende. Studien viser at tverretattlig samarbeid er svært viktig i denne fasen og at et godt videre forløp krever flerfaglig innsats.

### Fase 3. Søknadsfasen

Når behovene er identifisert skal mulighetsrommet defineres, og konsekvenser av de ulike handlingsvalgene synliggjøres for rådsøker. Det er rådsøkeren selv som eventuelt søker om tiltak og gjør aktive valg. Rådgivning har i denne fasen derfor også et element av å styrke mestringsfølelsen hos rådsøker i møte med de handlingsvalg vedkommende stilles overfor.

### Fase 4. Vedtaks- og tiltaksfasen

Etter at et eventuelt vedtak er fattet skal tiltaket implementeres. Studien viser at iverksettingsfasen også krever betydelig veiledning og oppfølging, enten det dreier seg om eksempelvis kjøp av bolig, tildeling av (kommunal) bolig eller tilrettelegging og ombygging i rådsøkers eksisterende bolig. Hvilke etater som har hovedansvaret bestemmes ut fra tiltakets karakter.

### Fase 5. Vedlikeholdsfasen

For å vedlikeholde et boforhold er det i mange tilfeller behov for råd knyttet til ulike mer praktiske sider ved det å bo. Dette kan knyttes opp mot oppvarming, husordensregler, stort og smått i boforholdet. Også oppfølging overfor rådsøkere som har mottatt startlån eller annen økonomisk bistand for kjøp av bolig, kan være viktig for å skape stabile, langvarige boforhold.

## **Organisering**

I et organisasjonsperspektiv er det boligkontoret eller tilsvarende som er kjernen i de boligosiale rådgivningsprosessene, mens de mer tekniske rådgivningsprosessene i større grad tar utgangspunkt i et tverrfaglig samarbeid der byggteknisk- og ergoterapeutisk kompetanse står sentralt. I surveyen kommer det frem at kun et mindre antall kommuner er formelt samorganisert innenfor boligrådgivningen. Det vanlige er sektorvis rådgivning, men med utbredt tverrsektorielt samarbeid.

## **Nærmere om samarbeid og styrker og svakheter ved ulik organiseringen**

Studien viser styrker og svakheter ved ulik organisering av rådgivningsarbeidet innenfor de ulike fasene og for ulike grupper.

De boligosiale rådgivningsprosessene:

- Her samordnes låne- og tilskuddsordningene i stor grad med vurderinger om tildeling av kommunale boliger i regi av boligkontorene. Studien viser at samorganisering av kommunenes forvaltning av låne- og tilskuddsordninger og kontoret med ansvar for tildelingen av kommunale utleieboliger gir kommunene kunnskap om personer og husholdninger med potensiale for eid bolig, også blant hushold som ikke selv hadde vurdert denne muligheten. Når hushold søker om å få leie kommunal bolig, eventuelt om å fornye kontrakten, kan kommunene benytte anledningen til å vurdere husholdets eiepotensiale og ta dette opp med husholdet. Samordningen har dermed stor potensiell betydning i kartleggings- og søkefasen.
- Studien peker på et uforløst potensiale når det kommer til å fange opp utfordringer knyttet til overgang fra institusjon til egen bolig.

De boligtekniske rådgivningsprosessene:

- Ved denne type veiledning er ansvaret for rådgivningsprosessene mer fragmentert og fordelt på ulike aktører, samtidig som det i stor grad er etablert et utstrakt tverrsektorielt, ofte uformelt samarbeid.
- I tilfeller der tilpasninger av bolig kan utløse lånebehov, trekkes boligkontoret eller tilsvarende inn i samarbeidet.

- En fordel med uformell tverrsektoriell organisering er at den er fleksibel og tilpasningsdyktig i forhold til ulike behov hos rådsøkere.
- En annen fordel er knyttet til kombinasjonen av ergoterapeutisk og teknisk kunnskap. Teknisk kunnskap er sentralt når det kommer til å vurdere om de anbefalte ergoterapeutiske løsningene er teknisk mulig. Nærhet til teknisk kunnskap bidrar til forsvarlig implementering av rådene fra ergoterapeutene.
- Uansett organisering er det en utfordring knyttet til å fange opp personer hvor funksjonsnivået svekkes gradvis. Dette kan særlig være aktuelt for eldre som ellers ikke er koblet opp mot det kommunale hjelpeapparatet.

Boligrådgivningen av mer teknisk karakter retter seg ofte mot sammensatte behov:

- Eldre rådgis først og fremst reaktivt, etter at de eldre selv tar kontakt eller hjelpeapparatet har formidlet behov. Kollektive henvendelser til eldre om forebyggende tiltak har gitt liten oppslutning. Selve rådgivningen skjer tverrsektorielt, særlig basert på en kombinasjon av ergoterapeutisk og teknisk kompetanse. Hjelpemiddelsentralen under Nav er ofte koblet på.
- Personer som har behov for tilpasning av bolig på kort varsel, etter ulykke eller brå sykdom, rådgis i et tverrfaglig samarbeid mellom helse- og omsorgstjenester, samt ergoterapitjenesten og teknisk sektor.
- Familier med et funksjonshemmet barn følges også tett opp i et tverrfaglig samarbeid mellom helse- og omsorgstjenester, ergoterapitjenesten og teknisk sektor.

### **Læringspunkter for gode og helhetlige boligrådgivningsforløp**

Studien viser at det kan være nyttig for kommunene å tenke på boligrådgivningen som en prosess. Prosessinnordningen er et analytisk redskap som bidrar til å fange opp kritiske punkter i ulike deler av boligrådgivningen samt sikre oppfølging gjennom hele bosettingsforløpet.

- (1) Rådgivningsprosessene er så tverrfaglige at kommunene må etablere samarbeidsarenaer på tvers av sektorer. Studien viser at mer formaliserte samhandlingsarenaer kan være særlig nyttig i de mellomstore kommunene. Små og mer «oversiktlige» kommuner har i mindre grad nytte av slik formalisering, og de store kommunene har trolig mer kompetanse og kapasitet slik at de ikke vil nyttiggjøre seg formalisering av samarbeidet.
- (2) Særlig mindre kommuner har behov for å øke kompetansen innenfor boligrådgivning. Surveyen viser at blant de minste kommunene oppgir under 40 prosent at de opplever behovet for kompetanse på dette feltet som dekket. Som kontrast til dette opplever de aller største kommunene at kompetansen i boligrådgivningstjenesten er god.
- (3) Kommunene har en utfordring knyttet til å fange opp en del personer og grupper der de tror det eksisterer udekkede boligbehov. Dette kan være eldre, lavinntektsgrupper som leier i det private boligmarkedet, personer med rus og/eller psykiatriske lidelser eller andre.
- (4) Boligrådgivningen må arbeide på måter som sikrer at rådsøkeren opplever en mestring og kontroll over egen situasjon. Dette bør være en premiss gjennom hele rådgivningsprosessen. Den rådsøkendes valg i søknadsfasen må være vedkommendes egne, selvstendige valg.
- (5) En viktig oppgave for de kommunale boligrådgiverne er å tydeliggjøre reelle handlingsvalg for rådsøker. Dette innebærer å synliggjøre hvilket ansvar og hvilke konsekvenser ulike handlingsvalg medfører har for rådsøker.

- (6) Rådgivning er viktig for mange også etter at et vedtak er fattet. Dette handler om at tiltak skal iverksettes og bosituasjonen vedlikeholdes. For å oppnå en helhetlig rådgivningsprosess og med det bosettingsforløp, er det viktig at kommunene tar høyde for at de må strekke rådgivningen så langt ut i tid som det er behov for. Å vedlikeholde et boforhold krever bred praktisk kompetanse, fra håndtering av egen økonomi til sosial samhandling med naboer og nabolag. Boligrådgivning i vedlikeholdsfasen må bidra til egenmestring og hjelp til selvhjelp slik at husholdet opplever å ha størst mulig kontroll over egen bosituasjon.

# Summary

## Housing counseling in Norwegian municipalities

The Urban and Regional Research Institute NIBR at OsloMet has conducted a study on housing counseling in Norwegian municipalities. The report's issues are threefold:

1. Mapping the understanding and organization of housing counseling in Norwegian municipalities.
2. Analyze good practice in the area of housing counseling, with casestudies from municipalities that work systematically with the topic, including identifying appropriate organization and success criteria for good housing counseling services.
3. Recommend how municipalities, Husbanken and other relevant actors could continue housing counseling.

This study has both a quantitative and qualitative design. To answer the issues related to part 1, we have conducted a nationwide survey. To shed light on good practice, we have looked at different models for housing counseling through interviews with 27 caseworkers and managers in 8 municipalities. In addition, we interviewed in total 10 recipients of guidance.

### **Two different housing counseling processes and consisting phases**

The study defines two housing counseling processes.

- (1) The social housing counseling process, including advice related to the financial instruments such as start-up loans and grants.
- (2) The housing technical counseling process, including advice in connection with construction, conversion and rehabilitation of homes.

The processes are divided into five phases. The phase division is used to uncover critical points in the counseling process for various vulnerable groups and illustrates how important housing counseling is to facilitate holistic settlement processes.

#### **Phase 1. The contact phase**

In order to start the counseling process at all, those who work with housing counseling in the municipalities need to become aware of the need for advice. This defines some vulnerable groups, such as people without the knowledge of the possibility of getting housing related advice from the municipality.

#### **Phase 2. The mapping phase**

In the mapping phase, the opportunity space for the council seeker is clarified. The study shows that interagency collaboration is highly important in this phase.

#### **Phase 3. The application phase**

Once the needs have been identified, the scope for opportunity must be defined, and the consequences of the various choices must be made visible to the council seeker. It is the council seeker who may apply for measures and perform active choices. In this phase, counseling therefore has an element of strengthening the counselor's feeling of mastery facing the these choices.

#### **Phase 4. The decision and action phase**

After a possible decision has been made, the measure must be implemented. The study shows that the implementation phase also requires significant guidance, whether it concerns, for example, the purchase of housing, the allocation of municipal housing or the facilitation and conversion of the council applicant's existing housing. Which agencies have the main responsibility is determined by the nature of the measure.

#### **Phase 5. The maintenance phase**

In order to maintain a living relation, in many cases there is a need for advice related to various more practical aspects of living. This can be linked to heating, house rules, large and small in the housing relationship. Guidance of council applicants who have received a start-up loan or other financial assistance for the purchase of a home can also be important in creating stable, long-term living conditions.

#### **Organization**

From an organizational perspective, the housing office is the core of the social housing counseling processes, while the more technical counseling processes are to a greater extent based on an interdisciplinary collaboration where building technical and occupational therapy competence is central. The survey shows that only a small number of the municipalities are formally co-organized within housing counseling. The usual is sectoral advice, but with widespread cross-sectoral cooperation.

#### **More about cooperation and strengths and weaknesses of different organizations**

This study marks some of the strengths and weaknesses of different ways of organizing the counseling work within the different phases.

#### **The social housing counseling processes:**

- The loan and subsidy schemes are largely coordinated with assessments of the allocation of municipal housing under the auspices of the housing offices. The study shows that co-organization of the municipalities' administration of loan and subsidy schemes and the office responsible for allocating municipal rental housing provides the municipalities with knowledge about persons and households with potential for owned housing, even among households that had not considered this possibility. When a household applies to rent municipal housing or to renew the contract, the municipalities can use the opportunity to assess the household's ownership potential.
- The study points to an untapped potential when it comes to coordination and exchange of information for persons released from prison or discharged from institution.

#### **The housing technical advisory processes:**

- With this type of guidance, the responsibility for the advisory processes is more fragmented and distributed among various actors. We find that an extensive cross-sectorial, often informal cooperation has, been established.
- In cases where adaptations of housing can trigger borrowing needs, the housing office is involved in the collaboration.
- An advantage of informal cross-sectorial organization is that it is flexible and adaptable in relation to different needs of counseling.
- Another advantage is related to the combination of occupational therapy and technical knowledge. Technical knowledge is central when it comes to assessing whether the

recommended occupational therapy solutions are technically possible. Proximity to technical knowledge contributes to the sound implementation of advice from occupational therapists.

- Regardless of organizational structure, it is a challenge related to capturing people where their functional level gradually weakens. This may be particularly relevant for the elderly who are not otherwise connected to the municipal assistance apparatus.

### **Learning points for good and comprehensive housing counseling**

The study shows that it can be useful for municipalities to think of housing counseling as a process. The process division is an analytical tool that helps to capture critical points in various parts of the housing counseling as well as ensure that the need for advice is met throughout the settlement process.

- (1) The advisory processes are so interdisciplinary that the municipalities must establish cooperation arenas across sectors. The study shows that more formalized interaction arenas can be particularly useful in medium-sized municipalities. Small municipalities benefit less from such formalization and the large municipalities probably have more competence and capacity so that they will not make use of the formalization of cooperation.
- (2) Especially smaller municipalities need to increase their competence in housing counseling. The survey shows that among the smallest municipalities, less than 40 per cent state that they experience the need for competence in this field as covered. In contrast to this, the largest municipalities experience that the competence in the housing counseling service is good.
- (3) The municipalities have a challenge related to capturing a number of people and groups where they believe there are unmet housing needs. These can be elderly, low-income groups who rent in the private housing market, people with intoxication and/or psychiatric disorders or others.
- (4) The housing counseling service must work in ways that ensure that the one who seeks advice experiences mastery and control over his or her own situation. This should be a premise throughout the counseling process. The council applicant's choice in the application phase must be the person's own, independent choice.
- (5) An important task for the municipal housing advisers is to clarify real options for action for the council applicant. This means highlighting the responsibility and consequences of different action choices for the council seeker.
- (6) Counseling is important for many to maintain the housing relationship. In order to achieve a comprehensive counseling process and with it the settlement process, it is important that the municipalities take into account that they must extend the counseling as far out in time as is needed. Maintaining a living relationship requires broad practical competence, from managing one's own finances to social interaction with neighbors and neighborhoods. Housing counseling in the maintenance phase must contribute to self-mastery and help for self-help so that the household experiences having the greatest possible control over its own living situation.

# 1 Bakgrunn og problemstilling

## 1.1 Boligrådgivning som del av boligpolitikken

I denne rapporten vil vi se nærmere på hvordan kommunene følger opp boligbehov som blir formidlet til dem fra ulike grupper som trenger boligrelatert råd og veiledning. Formålet med analysen å beskrive noen hovedtrekk ved hvordan kommunene organiserer boligrådgivning og styrker og svakheter ved ulik organisering. Rapporten viser også hvilke samarbeidsmodeller som synes mest hensiktsmessig for ulike grupper og situasjoner.

I dette innledningskapitlet vil vi først skissere hovedproblemstillingene i studien før vi kort ser nærmere på begrepet *boligrådgivning* og hvordan vi kan legge hjelp til selvhjelp inn i begrepet. Vi definerer boligrådgivningen ut fra to prosesser, den boligsosiale og den boligtekniske og ser nærmere på målgrupper, hovedansvar og mulige iverksatte tiltak innenfor hver av disse prosessene. Avslutningsvis i dette kapitlet ser vi på hvilke legale forventninger kommunene må forholde seg til på dette området samt noen relevante observasjoner rundt kommunal boligrådgivning som har fremkommet i andre nyere studier.

## 1.2 Problemstillinger i studien

Målet med prosjektet er ifølge Husbankens utlysning å vurdere boligrådgivning som virkemiddel og kunne gi kommunene gode råd om hvordan boligrådgivningen bør organiseres, samt innsikt i hva slags oppgaver rådgivningen omfatter og hvilken kompetanse som kreves. Oppdraget har et tredelt perspektiv:

- (1) Kartlegge hvordan boligrådgivning forstås og organiseres i kommunene
- (2) Analyse av god praksis innenfor området boligrådgivning, med casestudier fra kommuner som arbeider systematisk med temaet. Herunder identifisere utfordringer knyttet til hensiktsmessig organisering og suksesskriterier i kommuner som har lyktes i å etablere gode boligrådgivningstjenester, slik de selv opplever det.
- (3) Komme med anbefalinger knyttet til hvordan kommuner, Husbanken og andre relevante aktører bør arbeide med boligrådgivning.

Det metodiske grunnlaget for analyse av disse problemstillingene vil bli klargjort i metodekapitlet. Her vil også problemstillingene bli utdypet. Et grunnleggende spørsmål i denne analysen er imidlertid hva vi skal forstå med boligrådgivning? Dette er tema for neste avsnitt.

## 1.3 Hva er boligrådgivning?

### 1.3.1 Rådgivning – sammensatt og komplekst

*Rådgivning* kan i utgangspunktet oppfattes å dekke mange former for bistand, konsultasjoner og råd. I likhet med beslektede begrep som konsultasjon og veiledning, er rådgivning hevdet å være en virksomhet som setter den som søker hjelp, *bedre i stand til å hjelpe seg selv* (Johannesen m.fl. 2010:19). Rådgivning kan slik ses som *hjelp til selvhjelp* (Lassen 2014:18).

*Rådgivning handler om å hjelpe mennesker som søker hjelp til å hjelpe seg selv ved å oppdage og bruke egne ressurser. (...) Dette innebærer å utvikle den enkeltes muligheter og ressurser til tross for begrensningene som eksisterer.*



I et slikt perspektiv blir rådgiverens oppgave å bidra til å aktivisere den enkeltes egne ressurser og evner slik at de som søker råd opplever å bli styrket gjennom rådgivningen. Rådgivning er ment å bidra til styrke mestringfølelsen og bidra til kompetanseheving hos den som søker råd, slik at vedkommende får optimalisert sine levekår og sin livskvalitet (Jamfør Lassen 2014:18).

Rådgivning er et av flere virkemidler som har til hensikt å informere eller bevisstgjøre bestemte målgrupper innenfor et gitt saksfelt om hvordan ulike situasjoner kan håndteres. Rådgivning kan også ses på som en prosess, hvor rådgiveren følger rådsøkeren fra en nå-situasjon som ikke fungerer optimalt, til en forbedret ny-situasjon (Egan 2010, Lassen 2014). I denne prosessen vil det være sentralt å opplyse om og skissere hvilke handlingsmuligheter som foreligger på veien mot en forbedring av nå-situasjonen.

Rådgivningen kan derfor være av kortere eller lengre varighet hvor den som søker råd kan ha ønske om, eller behov for, at rådgivningen strekker seg over et visst tidsrom. Dette innebærer at rådgivning i noen tilfeller kan være krevende å skille fra *oppfølging*. Dette gjelder eksempelvis når personer med rusavhengighet har behov for vedvarende oppfølging av ulike sider ved det å bo. Dette kan også gjelde i møte med personer som søker økonomiske råd i forbindelse med boligkjøp, hvor behovet for råd i mange tilfeller ikke stopper etter at det er informert om startlansordningen. Hvor langt kommunene velger å følge de ulike rådgivningsprosessen og gi råd i ulike faser av denne, er et spørsmål vi vil se nærmere på i den kvalitative delen av denne analysen.

En *vellykket* boligrådgivningsprosess kan med dette forstås som en prosess som fører til en bosituasjon som fungerer bedre enn i utgangspunktet. For personer som søker råd i forbindelse med endret funksjonsnivå, vil vi eksempelvis definere det som en vellykket rådgivningsprosess, om den rådsøkende lykkes i å få sin bolig mer tilpasset sine funksjonelle behov. I en slik prosess kan rådgiveren vel så mye få rollen som tilrettelegger for en vellykket prosess, som leder av prosessen (Lassen 2014:18). Dette setter visse krav til rådgiveren, som kunnskap, evnen til å kommunisere og ikke minst ha en konstruktiv holdning til det prosjektet en skal rådgi (Lassen 2014:18).

### **1.3.2 Rådgiverens virkemidler**

Det viktigste virkemidlet en rådgiver kan benytte er seg selv, sin egen kunnskap, sine holdninger og evner til å kommunisere. Samtidig er hver rådsøkende unik, med sammensatte behov, preferanser og situasjon. Dette fordrer ofte et tett samarbeid mellom ulike aktører for å kunne gi den rådsøkende tilstrekkelige og dekkende råd. Ofte vil problemstillingene det skal gis råd rundt kreve tverrfaglig samarbeid. For eksempel kan spørsmål knyttet til tilpasning av bolig fordrer både ergoterapeutisk kunnskap, byggeteknisk kompetanse og samt kunnskap om låne- og tilskuddsordninger.

### **1.3.3 Veiledningens form**

Veiledningen kan både være skriftlig, i form av veiledere eller retningslinjer, og muntlig. Den muntlige rådgivningen kan være til hjelp for en mottaker ved løsning av gitte oppgaver (NOU 2018:14). Det ligger i begrepet *rådgivning* at denne ikke er juridisk bindende for den som blir rådgitt. At man mottar rådgivning er vanligvis heller ikke et krav for å få gitte virkemidler, som eksempelvis startlån.

I utgangspunktet vil rådgivning rette seg mot enkeltpersoner, samtidig som den også kan finne sted kollektivt, mot en gruppe av mennesker, eksempel i undervisningssammenheng/kurs eller tilsvarende. Slik kan rådgivningens målgruppe og form defineres som et kontinuum (Johannessen mfl. 2010:19).

### 1.3.4 Makt og avmakt i et rådgivningsforhold

I et konsept om *veiledning*, eller *guidance* i engelskspråklig litteratur, ligger et element av autoritet, av ekspertise. Dette indikerer samtidig en ubalanse i maktrelasjonen mellom rådsøker og rådgiver. Det norske begrepet *rådgivning* skiller seg fra det man i engelskspråklig litteratur ofte betegner som *supervision*. I *supervision* vil det ligge en forventning om at den rådsøkende følger de rådene som blir gitt.

Enten det er en situasjon med veiledning eller mer autorativt orientert rådgivning, definerer situasjonen også en maktrelasjon, hvor rådgiverens autoritet er knyttet til kunnskap, erfaring, posisjon og i noen tilfeller også beslutningsmakt. Det siste vil for eksempel kunne gjelde ved økonomisk rådgivning utført av de som sitter med beslutningsmyndighet knyttet til økonomiske virkemidler som startlån og tilskudd. I møte mellom rådgiver og rådsøker kan denne asymmetriske maktrelasjonen springe ut av minst tre forhold:

- 1) Rådgiveren har synlig makt, som for eksempel mulighet til å innvilge lån, tillatelser eller annet innenfor boligpolitikken.
- 2) Rådgiveren har profesjonell makt, hvor rådgiveren har makt i egenskap av sin utdanning eller profesjon, og med det besitter annen kunnskap enn rådsøkeren. Mange profesjonsutøvere innenfor velferdsforvaltningen henter nettopp sin autoritet fra sin profesjonelle rolle.
- 3) Rådgiveren har strukturell makt. Denne forståelsen av makt er mer diffus enn de to ovenfornevnte og handler mer om makt over bevisstgjøringsprosesser. Dette kan komme til uttrykk på ulike måter, men handler blant annet om at ansatte på et boligkontor, med beslutningsmyndighet, har en symbolsk makt i egenskap av sin posisjon. Slik glir dette litt over i spørsmålet om profesjonell makt.

Et uttrykk for makt i et rådgivningsforhold, som går på tvers av de formene vi til nå har nevnt, ligger i det vi kan kalle *definisjonsmakt*. Dette handler blant annet om makten til å definere eller legge premissene for hva andre ser som normalt eller standarden for en *god* bolig. Dette gjelder for eksempel renter på lån, som kan være fremmed i noen kulturer. Dette kan gi boligrådgivere på låneordninger en definisjonsmakt når det kommer til hva som er «vanlige» standarder.

I denne studien fokuserer vi først og fremst på den muntlige, individuelle rådgivningen. Tidvis vil vi imidlertid også se på kollektiv muntlig rådgivning. Skriftlig boligveiledning kommer vi i liten grad inn på.

Begrepet boligrådgivning favner vidt, både i form og innhold. Dette speiler boligens betydning for mange av de aktiviteter som danner rammene rundt våre liv. Boligen kan ha betydning for vår helse (Helgesen m.fl. 2014) samtidig som boligen står sentralt i såkalte sosiale utstøtingsmodeller (Halvorsen et al, 2019). Her ses bolig og arbeidsdeltakelse i sammenheng og hvor utestengelse fra arbeidsmarkedet øker sannsynligheten for utestengelse av boligmarkedet. For barnefamilier kan dette antas å begrense barns tilgang til sosiale arenaer og aktiviteter som deres jevnaldrende benytter. Dette gir en kobling mellom bolig og barnefattigdom. I denne sammenhengen utgjør også bostabilitet en sentral premisse, hvor høye flytterater har vært knyttet opp mot svakere læringsevne blant barn, i tillegg til sosial og emosjonell tilpasningsevne på lengre sikt (Ziol-Guest & McKenna, 2013; Adam, 2004). Disse studiene konkluderer med at det for barn er en fordel å bo i eid bolig fordi det vanligvis gir større stabilitet.

For å nå boligsosiale mål kan det hevdes at det ikke er tilstrekkelig å tilpasse de boligpolitiske virkemidlene til de ulike situasjonene de er ment å ivareta. Man må også sikre at enkeltpersoner kjenner til virkemidlene og de muligheter som ligger i disse, og tar valg som fortrinnsvis ivaretar deres eget beste på en god måte. Det er her boligrådgivningen kommer inn som en sentral premisse for realisering av overordnede boligpolitiske målsettinger.

## 1.4 To hovedgrupper boligrådgivning

Boligrådgivningen kan deles inn på mange måter. I denne studien skal vi operere med en todeling:

- (1) *Den boligsosiale rådgivningen*, herunder de økonomiske virkemidlene knyttet til startlån og tilskudd
- (2) *Den boligtekniske rådgivningen*, herunder rådgivning i forbindelse med bygging, ombygging og rehabilitering av boliger.

Det er ingen klare grenser mellom disse to hovedområdene. Målgruppen er boligbrukeren som har behov for bistand for å tilpasse/erhverve en bolig til sitt økonomiske, fysiske, kognitive eller sosiale funksjonsnivå. Noe av variasjonen og mangfoldet i kommunenes rådgivningstjeneste er illustrert i tabell 1.1. Figuren tar utgangspunkt i todelingen av rådgivningsansvaret: Boligsosialt og boligteknisk og nevner eksempler på hovedmålgrupper, ansvarlige i kommunene, samarbeidspartnere i andrelinjen og mulige konsekvenser av rådgivningen.

*Tabell 1.1: Klassifisering av boligrådgivning i kommunene, fordelt på boligsosial, fysisk boligtilpasning og planfaglig boligrådgivning. Tabellen er ikke ment uttømmende, men som en illustrasjon på mangfoldet i rådgivningsbehov og-situasjoner. En person kan også ha ulike behov for råd, og med det kunne plasseres i ulike kategorier.*

Rådgivningens hovedområde	Hovedmålgruppe	Hovedansvar i kommunene	Samarbeidspartner i andrelinjen	Mulige tiltak som kan komme som resultat av rådgivningen
Boligsosial	(1) Økonomisk vanskeligstilte (2) Personer med sosiale problemer – rus og psykiske problemer (3) Innvandrere og flyktninger	(1) Helse og sosial (2) Flyktningekonsulent (3) Nav	(1) Sykehus (2) Behandlingsentre for rus/psykiatri (3) Kriminalomsorgen	(1) Lån og tilskudd, eksempel startlån, etableringstilskudd, mv. (2) Tilpasset bolig
Fysisk boligtilpasning	(1) Personer som ønsker å bygge, ombygge eller rehabiliterer en bolig. (2) Eldre (3) Personer med reduserte kognitive evner, demens etc.	(1) Helse og sosial, herunder oppfølgingsenhet av eldre, som hjemmetjeneste eller helsehus. (2) Nav (3) Plan og byggesak	(1) Nav-Hjelpemiddelsentralen	(1) Ergonomisk tilpasning av bolig. (2) Tilskudd til bygging/større ombygging for personer med funksjonsnedsettelse (3) Byggesak, ved bygging, ombygging av bolig

Kommunene har stor frihet når det kommer til sitt arbeid med boligrådgivning. Som diskutert senere er boligrådgivning ingen lovpålagt oppgave, selv om boligrådgivningen er naturlig å se i sammenheng med øvrige sosialfaglige oppgaver. Det er opp til kommunene selv hvorvidt de skal yte denne tjenesten, i hvilket omfang og hvordan den skal organiseres. Samtidig har kommunene ansvaret for å tilrettelegge boligmiljøet rundt den enkelte bruker og bistå i tilpasning av bolig til personers funksjonsnivå, enten vi snakker om variasjoner i fysiske, kognitive, sosiale eller økonomiske forutsetninger for å skaffe seg en egnet bolig. Her kan staten tidvis gå ut med sterke og klare oppfordringer om en tilpasset boligrådgivning. Dette ser vi eksempelvis ved formidling av hjelpemidler for personer med spesielle behov for fysiske tilpasninger, hvor kommunene blir sterkt oppfordret i St.meld.nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*, til å styrke sin rådgivning overfor innbyggerne. Det heter blant annet:

*Det er behov for å styrke den faglige veiledningen for brukere. Regjeringen ønsker å stimulere og veilede kommunene til å opprette tverrfaglige og*

*tverretattlig samarbeid om boligrådgivningsgrupper. Det kan tenkes ulike modeller for slike boligrådgivning.*

*(St.meld.nr 23 (2003/2004):5.5.2).*

Et sentralt stikkord er tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Rådgivningsbehovet er i stor grad sektoroverskridende, sektorbasert boligrådgivning kan bli utilstrekkelig. Dette kom også frem i et forprosjekt som ble etablert i etterkant av St.meld.nr.23 (2003-2004), hvor forslag til ulike modeller for organisering av boligrådgivning skulle utarbeides i regi av Husbanken, regionkontoret Bergen. Formålet med modellene var blant annet å fremme større kunnskap og mer helhetstenking rundt de ulike ordningene fra Husbanken, folketrygden og andre finansieringsinstanser og med dette som grunnlag, prøve ut ulike modeller for boligrådgivning.

## 1.5 Boligrådgivning i kommunene som prosess

Boligrådgivning i kommunene kan forstås som en prosess hvor rådgivningen kan komme inn på ulike stadier av en bosettingsprosess. Dette innebærer at boligrådgivningen kan være relevant helt fra behovene for en bolig begynner å materialisere seg, via økonomisk rådgivning, hjelp til å finne bolig, tilpasse boligen og til ferdigstilt bolig. I mange tilfeller vil rådgivningen også bidra til å realitetsorientere boligsøkere om hva søker egentlig har behov for. I andre tilfeller handler rådgivningen om å opplyse om hvilke muligheter som foreligger gitt den enkeltes behov, økonomi og det lokale boligmarkedet. Prosessen bygger på mange skjønnsmessige avveininger med hensyn til den enkeltes personlige økonomi, muligheter for finansiering og ikke minst behov for tilpasning av boligen.

Det er grunnleggende viktig at *behovet for råd* i utgangspunktet fanges opp slik at rådgivningsprosessen kan settes i gang. Dette er et kritisk punkt for eksempel når det kommer til eldres behov for boligtilpasning. I den grad den eldre ikke selv tar kontakt, er man helt avhengig av at hjelpeapparatet på annen måte blir oppmerksom på at det foreligger et misforhold mellom den enkeltes funksjonsnivå og boligen, for at tilpasninger i det hele tatt kan bli vurdert.

## 1.6 Ikke lovfestede tjenester

Boligrådgivning er ikke direkte lovfestet. Det er imidlertid nyttig å se boligrådgivningen i sammenheng med særlig to bestemmelser. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. §3.7 gir kommunene pålegg om å:

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

*(Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-7.)*

Inn under begrepet *medvirke* er det naturlig å tolke at dette også handler om å gi råd, selv om ingen har direkte krav på rådgivning. Det heter også at kommunene skal ta hensyn til behov for særlig tilpasning ut fra alder, funksjonshemming eller andre årsaker. Dette gjør bestemmelsen er egnet også som grunnlag for ergoterapeutiske tilpasninger av boliger for personer med endret funksjonsnivå, permanent eller midlertidig. I Sosialtjenesteloven §17 er veiledning og råd direkte nevnt. Her heter det:

*Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.*

Et boligproblem også vil kunne være en sentral del av et «sosialt problem». Dette kommer også til uttrykk i veilederen til bestemmelsen, under overskriften «Identifisering av hjelpebehov» at:

#### *Boligfremskaffelse*

*Opplysning, råd og veiledningstjenesten kan være aktuelt hvor brukeren trenger hjelp med å finne leiligheter som er til leie, avtale, gå på visning, komme i dialog med utleier, eller med å søke eller komme i kontakt med andre kommunale eller statlige låne- og støtteordninger eller instanser.*

*(Veileder til sosialtjenesteloven §17. Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?:10)*

Dette innebærer en plikt ikke bare til å gi råd med å finne bolig og etablere dialog med utleier, men også formidle kontakt til andre kommunale eller statlige instanser som formidler lån og støtteordninger. Det er naturlig at dette vil være de som formidler startlån og boligtilskudd. I veilederen står det dessuten at:

*Kommunen og Nav-kontoret har et særlig ansvar for å hjelpe de som ikke får hjelp fra andre offentlige instanser, og å opprette kontakt mellom brukeren og det øvrige hjelpeapparatet der det er behov for det.*

*(Veileder til sosialtjenesteloven §17. Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?:s. 10)*

Veilederen viser også til de som har behov for å etablere seg i landet, hvilket innebærer at veiledningsplikten omfatter også flyktninger. Hvordan veiledningsarbeidet skal organiseres, er imidlertid overlatt til kommunene.

## 1.7 Erfaringer med boligrådgivning fra tidligere studier

Boligrådgivning har i begrenset grad vært hovedfokus i tidligere boligrelaterte studier. Det mangler imidlertid ikke på studier som har pekt på viktigheten av boligrådgivning for å bistå personer over i en bedre boligsituasjon. Søholt m.fl, (2020) peker på viktigheten av kommunal rådgivning for å sikre en god bosettingsprosess for flyktninger når introduksjonsprogrammet nærmer seg en avslutning. Det samme kommer til uttrykk i en fersk studie for Husbanken, av bosetting av barnefamilier i eide boliger muliggjort gjennom startlånsordningen (Holm m.fl 2020). Her vises det til at rådgivning fra kommunene er en sentral premisse for at de aktuelle barnefamiliene i det hele tatt blir klar over muligheten for å komme over i en eid bolig. Studien, som også baserer seg på intervjuer med barnefamiliene selv, viser med all mulig tydelighet at de aller færreste av de barnefamiliene som kom over i eid bolig ved hjelp av startlån var klar over muligheten før kommunene gjennomførte oppsøkende rådgivning.

Noe av det viser Dyb og Holm (2015) i en studie av bosetting av personer med rusvansker. En rekke intervjuer med personer som har vært igjennom et behandlingsopplegg for sitt rusproblem, og som hadde behov for bolig med avstand fra tidligere rusmiljø, viser at kommunal deltakelse med råd og veiledning er helt sentralt for en vellykket overgang fra institusjon til bolig. Samtidig viser studien at bosettingsforløp som omfatter overganger mellom ulike forvaltningsnivåers ansvarsområder kan være en utfordring. Fruktbarheten av rådgivningen betinges med andre ord ikke bare av den rådgivning som skjer vis a vis brukeren. Også kommunikasjonen horisontalt og vertikalt i forvaltningsapparatet vil kunne ha stor betydning for den rådgivningen som finner sted. Dette blir særlig viktig for sårbare personer, eksempelvis med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri. Dette kom også frem i en annen studie fra 2015, som så på overgangen fra institusjon og fengsel til bolig (Holm mfl. 2015). Også for andre grupper som eldre (Sørvoll mfl. 2018),

barnefamilier (Elvegård og Svendsen 2017) og unge uføre (Astrup mfl. 2019) fremstår boligrådgivning som sentralt for å få til gode bosettingsprosesser.

I en eksempelsamling for organisering av rådgivning på området boligtilpasning i kommunene, utgitt av Husbanken, vises det til hvordan et utvalg kommuner har organisert arbeidet med tilpasning. Her fremkommer det at kommunene ikke nødvendigvis må etablere en egen rådgivningstjeneste, dersom de har gode samarbeidsrelasjoner mellom ulike yrkesgrupper som jobber med boligrådgivning. Dette handler også om kommunikasjon, og at de som skal gi råd kan innhente informasjon fra Nav hjelpemiddelsentralen, saksbehandlere i kommunen på lån og andre relevante aktører. For eldre kan dette eksempelvis være råd fra ergo/fysiotjenesten og saksbehandler på lån og tilskudd. Nettopp tverrfaglig samarbeid holdes frem i eksempelsamlingen som en viktig suksessfaktor for vellykket boligrådgivning, samt god kartlegging av den enkeltes forutsetninger, som boligbehov, økonomi og funksjonsdyktighet kognitivt og motorisk. Forankring av boligrådgivningen sentralt i kommunen, faste møter og definerte roller fremholdes også som en suksessfaktor. Forankring hos rådmann kan gi et tydelig mandat for arbeidet, noe som kan være viktig ved samarbeid på tvers av ulike kommunale avdelinger. Dette sikrer også at ressurser settes av til formålet, slik det fremkommer for Askøy kommune i eksempelsamlingen fra Husbanken.

Ansvar for å veilede boligbrukere er i mange kommuner spredt på ulike aktører uten at disse er koblet opp mot hverandre. Eksempelvis vil rådgivning på området bolig og plan organisatorisk ikke være naturlig koblet på flyktningeseksjonen eller helse- og omsorgsavdelingen, som også driver rådgivning knyttet til bolig i kommunene. Det samme har vi innenfor hjelpemiddelsentralene, og deres ergoterapeuter og fysioterapeuter, som det er helt sentralt at samarbeider med teknisk avdeling, blant annet i forbindelse med universell utforming av boligene. Allerede Manneråkutvalget påpekte i NOU 2001:22, *Fra bruker til borger*, at det oppsplittede ansvaret for finansiering av tilgjengelighetstiltak mellom Rikstrygdeverket og Husbanken var uheldig og det ble vurdert en rekke tiltak for å bedre samordningen mellom Husbanken og Rikstrygdeverkets hjelpemiddelsentraler. Konsekvensen av disse organisasjonsmodellene, og manglende samhandlingen, kan bli en tilfeldig og lite helhetlig kommunal rådgivningstjeneste.

## 1.8 Gangen i rapporten

Neste kapittel beskriver studiens metodiske grep. Vi har både gjennomført en survey til alle landets kommuner og en intervjuundersøkelse til et mindre utvalg kommuner. I kapittel 3, som viser resultatene fra surveyen, ser vi på utbredelsen av ulike organisasjonsmodeller og hvordan dette henger sammen med kommunestørrelse. I kapittel 4 drøfter vi boligrådgivningen i et prosessperspektiv og definerer ulike faser denne løper igjennom. Her ser vi også på noen organisatoriske implikasjoner av de muligheter og utfordringer som fremkommer i de ulike fasene. Dernest vil vi i kapittel 5 se nærmere på hvordan kommunene faktisk organiserer sitt rådgivende arbeid innenfor boligfeltet. I kapittel 6 spør vi hvordan boligrådgivningen ser ut fra de rådsøkendes perspektiv. Opplever de rådene som nyttige, gitt den situasjonen de befinner seg i? Opplever de at deres mestringsnivå øker og at rådgivningen gir dem en slags hjelp til selvhjelp? Avslutningskapitlet samler resultatene fra surveyen og intervjuene i form av et knippe anbefalinger.

## 2 Metode

Studien benytter seg av både kvantitative og kvalitative metoder. I dette kapitlet vil vi først se nærmere på de kvalitative metodene vi har benyttet, hvor fundamentet er en survey til alle landets kommuner. Derneft vil vi gjøre rede for den kvalitative studien, som baserer seg på intervjuer av kommunalt ansatte og brukere i 8 casekommuner.

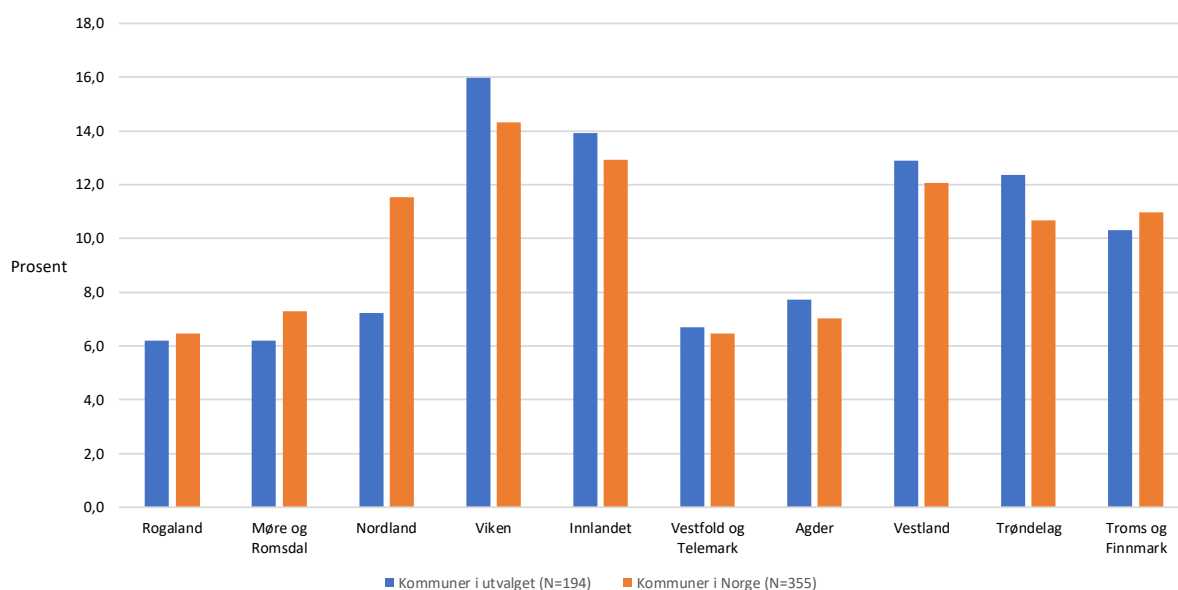
### 2.1 Survey til kommunene

I den kvantitative delen av studien er formålet å fremskaffe bred kunnskap om boligrådgivning i kommunene. Det er gjennomført en nettbasert survey til alle landets kommuner. (Spørreskjemaet følger som vedlegg). Undersøkelsen ble sendt ut medio september 2020 til postmottaket i kommunen med beskjed om videresending til personen med ansvar for boligrådgivningen. Etter tre purringer hadde 194 av 356 kommuner (54 prosent) besvart undersøkelsen pr. 25.10.2020. Undersøkelsen synes noenlunde representativ. Tabell 2.1 viser at utvalget som svarer ikke er vesensforskjellig fra universet av norske kommuner: Snittverdier samt ekstremverdier og standardavvik for sentralitet (SSB 2020) og kommunestørrelse er noenlunde det samme i utvalget og i universet av alle kommuner. Figur 2.1 viser andelen kommuner i utvalget fordelt på fylker. Denne viser at utvalget i stor grad har en jevn fylkesvis fordeling.

Tabell 2.1: Kommunestørrelse og sentralitet i utvalget og blant alle norske kommuner.

	Min.	Gjn.sn.	Maks.	Std.avv.
<b>Alle kommuner (N=356)</b>				
Kommunestørrelse	198	15077.5	693494	44325.4
Sentralitet (SSB 2020)	295	643.3	1000	143.2
<b>Utvalget (N=194)</b>				
Kommunestørrelse	198	20799.0	693494	58005.7
Sentralitet (SSB 2020)	295	682.1	1000	141.4

Figur 2.1: Andel kommuner fra ulike fylker i utvalget og blant alle norske kommuner



## 2.2 Dybdeintervjuer i 8 kommuner

### Utvalget av kommuner

For å utdype nærmere hvordan boligrådgivningen er organisert og gjennomført har vi gjennomført intervjuer med saksbehandlere i 8 kommuner. Kommunene er valgt ut med utgangspunkt i to strategier. Dels ble et utvalg av Husbankens regionkontorer kontaktet og forespurt om interessante kommuner for prosjektet. Alle forslagene skulle begrunnes. Dette resulterte i mange spennende forslag som vi brukte ved det endelige valget av kommuner. I tillegg gikk vi gjennom svar fra surveyen for å sikre at utvalget omfattet kommuner med ulike modeller for å organisere boligrådgivningstjenesten. De 8 kommunenes folketall og region er vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2: Casekommuner fordelt på antall innbyggere, region og fylke

Kommunenavn i rapport	Antall innbyggere 2020, satt inn i 5 000s intervall	Region/fylke
Mellomstor bykommune øst	30 000 - 35 000	Øst/Viken
Mindre bykommune sør	10 000 - 15 000	Sør/Vestfold Telemark
Mellomstor bykommune sør	35 000 - 40 000	Sør/Vestfold Telemark
Mindre spredtbygd innland	0 - 5 000	Øst/Innlandet
Mellomstor bykommune midt	20 000 - 25 000	Midt/Trøndelag
Mindre bykommune midt	10 000 - 15 000	Midt/Trøndelag
Mellomstor spredtbygd vest	15 000 - 20 000	Vest/Vestland
Stor bykommune nord	75 000 - 80 000	Nord/Tromsø Finnmark

Utvalget består av tre mellomstore bykommuner, en mindre bykommune og en stor bykommune. I tillegg har vi valgt ut tre kommuner i ulik størrelse med mer spredt bebyggelse, men med et definert kommunesentrum.

### Valg av informanter

I disse 8 kommunene har vi utført i alt 27 intervjuer med etatsledelsen og førstelinjen. Fordelingen av intervjuer mellom etatsledere og førstelinjetjenesten varierer med organisasjonsstruktur og antall ansatte i kommunene. Etatsledelsen har i særlig grad gitt oss et innblikk i den overordnede organiseringen av ulike rådgivningstjenester på boligfeltet i kommunen og erfaringer knyttet til ulike



sider ved arbeidet. I tillegg har vi intervjuet personer som jobber med rådgivning i førstelinjen, som er de som møter brukerne. Her har vi intervjuet et bredt spekter av ansatte, blant annet fra Nav, boligoppfølgere innenfor rus og psykiatri, gjeldsrådgivere, ergoterapeuter og andre. Dette fremkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 2.3: Antall informanter fordelt på kommune og yrke

Stillingsbeskrivelse/eventuelt profesjon	Antall
Leder boligkontor eller tilsvarende	6
Leder boligkontor, teknisk sektor	1
Leder boligkontor, Nav	1
Ansatte boligkontor eller tilsvarende, med saksbehandlende ansvar for blant annet startlån, tilskudd, bostøtte	3
Nav, gjeldsrådgiver, økonomisk rådgiver	5
Teknisk sektor/tildelingskontor, inkludert kommunal bolig	3
Ergoterapeut innenfor kommunal ergoterapeuttjeneste, fristilt fra boligkontoret eller tilsvarende	4
Flyktningkonsulent eller tilsvarende	2
Boligbyggelag, med ansvar for kommunalt disponerte boliger	1
Leder, psykisk helse og rusomsorg	1
Intervjuer i alt	27

Flere av informantene, særlig lederne av boligkontorene eller tilsvarende, ble intervjuet minst to ganger. Først en innledende samtale på telefon, så et Teams/Zoom/Skypeintervju, hvor en eller to andre informanter også deltok. I tillegg ble flere av informantene kontaktet i etterkant av primærintervjuet for om mulig å fremskaffe en bruker som kunne være villig til å delta, se nedenfor.

## 2.3 Brukerstudier

Brukerperspektivet er sentralt i spørsmålet om boligrådgivning. Vi har derfor også ønsket å lytte til brukernes erfaringer. Samtlige kommunale informanter ble forespurt om de hadde noen brukere de kunne kontakte og som kunne være villige til å prate med oss om sine erfaringer med kommunenes boligrådgivning. Dette skulle vise seg krevende å få til. De fleste meldte tilbake at de skulle forsøke å fremskaffe en eller flere informanter til oss, men etter flere purringer kom det allikevel begrenset med konkrete tilbakemeldinger. Gitt at prosjektperioden strakk seg over relativt kort tid, ble det etter hvert vanskelig å purre mer på saksbehandlerne i førstelinjen om dette. Alle vi fikk kontaktinformasjon til var imidlertid svært villige til å dele sine erfaringer.

I sum resulterte dette i 10 brukerintervjuer. Av disse var fire i en familiesituasjon, mens 6 var enslige. Informantene fordelte seg som gjengitt i tabell 2.3, hvor også kjønn på informanten, alder, problemstilling og familiesituasjon er inkludert.

Tabell 2.4: Brukerintervjuer, hvor informantene er fordelt på (kommune), kjønn, alder, problemstilling og familiesituasjon

Kommune	Kjønn	Alder	Problemstilling
Informanter med boligsosiale problemstillinger			
Mellomstor bykommune sør	Kvinne	50 – årene	Søkte startlån
Mindre bykommune sør	Kvinne	50 – årene	Søkte kommunal bolig, startlån
Mellomstor bykommune øst	Kvinne	30 årene. Familie på fire, to barn, Mann 20 årene, kvinne 30 årene	Søkte Startlån, fikk masser av praktisk hjelp ved kjøpet
Informanter med boligsosiale problemstillinger, med flyktningbakgrunn			
Mindre bykommune sør	Mann	Familie på fire, to barn.	Startlån og tilskudd
Mindre bykommune sør	Mann	Familie på fire, to barn. Informanten er 31 år.	Startlån og tilskudd
Mindre bykommune sør	Mann	Familie på fire, to barn. Informanten er 36 år.	Startlån og tilskudd
Informanter med boligtekniske problemstillinger			
Mellomstor bykommune midt	Mann	50 – årene	Par med multihandicappet datter
Mellomstor bykommune midt	Mann	50 – årene	Hjerneslag, tilpasset bolig
Mellomstor bykommune midt	Kvinne	50 – årene	Vond rygg, vil flytte badet opp fra kjeller, søkt tilskudd og startlån.
Mellomstor bykommune sør	Mann	30 – årene	Tilpasset bolig, handicappet mann

Totalt fordelte bruker-informantene seg med seks som søke startlån og fire som i utgangspunktet hadde behov for tilrettelegging av boligen, men hvor økonomiske virkemidler ble koblet på. Av de seks som søkte startlån var tre flyktningfamilier. Det er imidlertid viktig at av de seks som søkte startlån, var det kun en som søkte startlån i utgangspunktet. De fem andre var ukjente med ordningen eller trodde ikke de var relevante for ordningen. Nærmere om dette i kapittel 6.

### Brukerorganisasjoner

For å fange opp forventninger og erfaringer fra ulike brukerorganisasjonene ble det gjort to intervjuer, et med Norges Handicapforbund og et med en fylkesavdeling av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Det første ble gjennomført pr telefon, mens fylkesavdelingen av FF ønsket å besvare spørsmål skriftlig.

### 3 Boligrådgivning i kommunene – en oversikt

Dette kapitlet viser resultatene av spørreundersøkelsen. Her presenteres hvem som svarer (3.1), kommunenes motivasjon for å avdekke behov for boligrådgivning (3.2), kommunes organisering (3.3) hva som typisk ses som kommunens ansvar, det vil si *hva* de kommunale informantene typisk legger i begrepet «boligrådgivning». Visere ser vi etter mønster mellom kommunestørrelse og organisering av boligrådgivningstjeneste (3.4). De siste avsnittene går nærmere inn på tall om den praktiske innretningen i rådgivningsarbeidet (3.5 og 3.6).

#### 3.1 Innledende om respondentene i kommunen

Det er først og fremst boligkontoret som svarer på vegne av kommunene, og som med det defineres som å være «den som har ansvaret for bolig tjenestene/boligrådgivningen». Hele 36 prosent av respondentene oppgir å jobbe ved boligkontoret.

Tabell 3.1: Respondentene som svarer på vegne av kommunen etter avdelingstilknytning

Avdelingstilknytning blant respondentene i surveyen, som kommunen definerer har ansvaret for bolig tjenestene/boligrådgivningen	Andel av respondentene
Boligkontoret	36 %
Helse- og sosialsektoren	19%
Tildelingskontoret for bolig	18%
Annet sted	18 %

19 prosent av respondentene oppgir å jobbe i helse- og sosialsektoren, men 18 prosent oppgir å jobbe ved tildelingskontoret for bolig. 32 prosent oppgir å jobbe et «annet spesifisert sted» (se spm. 1 i spørreskjemaet i vedlegget).<sup>1</sup> Respondentene har gjennomgående lang erfaring på feltet. Dette ser vi i neste tabell som viser fordelingen av respondentene etter erfaring. 70 prosent av respondentene tre års erfaring eller mer, herav har en av tre mer enn 10 års erfaring.

Tabell 3.2: Respondentene som svarer på vegne av kommunen etter lengde på erfaringen.

Erfaring blant respondentene	Andel av respondentene
Mer enn 10 års erfaring	32 %
&-7 års erfaring	20%
3-5 år erfaring	28%
0-2 års erfaring	20 %

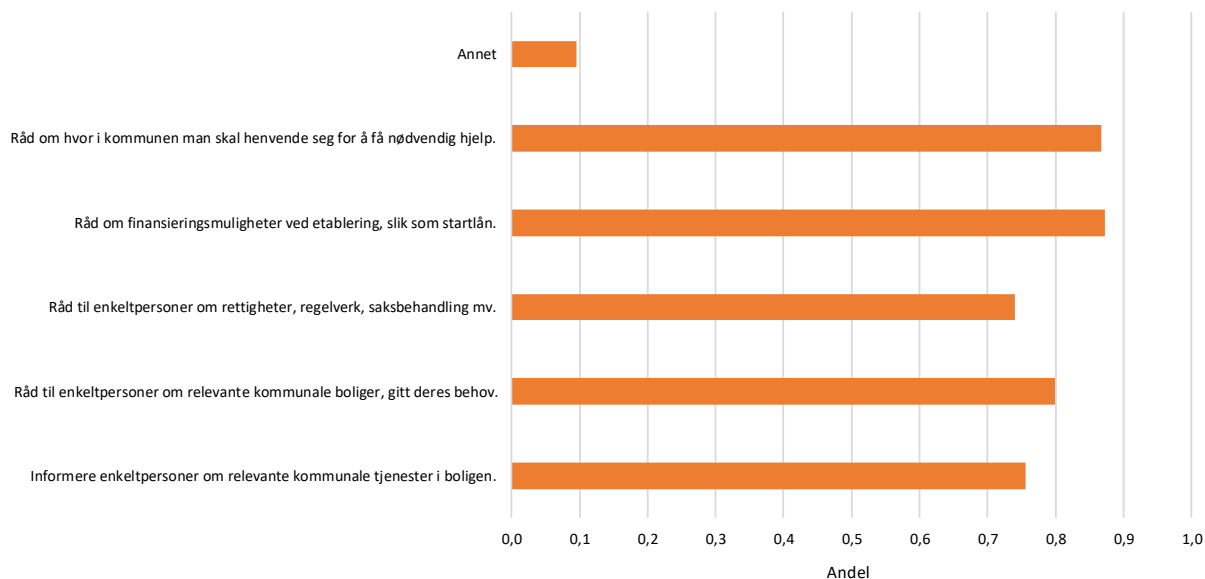
#### 3.2 Oppfatninger om kommunenes ansvar for boligrådgivning og tiltak for å avdekke behov

De aller fleste, 86 prosent, oppgir at «kommunen i høy eller noen grad» har et ansvar for å «avdekke behov boligrådgivning» (kun ni prosent oppgir at kommunen ikke har et slikt ansvar; se spørsmål 4). Når det gjelder hva kommunene legger i dette ansvaret, det vil si hva man nærmere mener ligger i *ansvarsområdet* «boligrådgivning» svarer de aller fleste at de ser et bredt spekter av

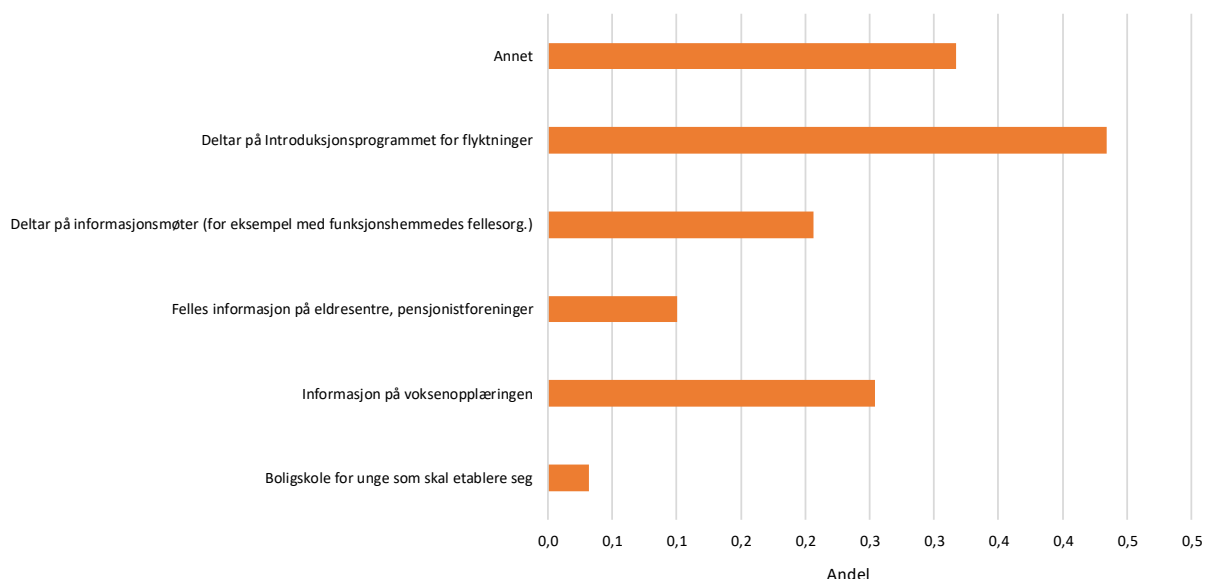
<sup>1</sup> I dette spørsmålet oppgir flere at de har jobbtilknytning til flere sektorer/tjenesteområder. Blant dem som oppgir «annet sted» nevner mange tilknytning til NAV (16 respondenter), mens andre også nevner andre områder innenfor flere sosiale tjenester. Det er også utbredt at stillingen til den som svarer er underlagt NAV (se spørsmål 3 i spørreskjemaet).

behov som skal dekkes. Det er imidlertid særlig rådgivning knyttet til finansieringsmuligheter ved etablering, slik som startlån, eller råd om hvor i kommunen man skal henvende seg for å få nødvendig hjelp, som hyppigst trekkes frem, av i alt 87 prosent av respondentene. Som vist i figur 1 nevnes alle aspektene som undersøkelsen spør etter av de fleste kommuner (flere enn 75 prosent av kommunene). Dette omfatter blant annet å informere enkeltpersoner om relevante kommunale tjenester i boligen, gi råd om kommunale boliger og om rettigheter, regelverk og saksbehandlingsregler knyttet til byggesak, boligfinansiering og universell tilpasning av boliger. Kun to prosent av kommunene oppgir at de «ikke har et ansvar» i det hele tatt.<sup>2</sup> (Figur 3.1a) Kommunene synes å ha en bred forståelse av sitt eget ansvar for boligrådgivning (Figur 3.1b).

Figur 3.1a: Kommunenes ansvar for ulike aspekter ved boligrådgivning. (Spørsmål 5, N=189)



Figur 3.1b: Kommunenes bruk av kollektiv boligrådgivningsarenaer. (Spørsmål 6, N=189)



<sup>2</sup> 50 prosent av kommunene oppgir at de har alle typer ansvar bortsett fra den siste typen («henvisningsansvaret») som listes opp i spørsmålet, mens ytterligere fire prosent oppgir å ha alle typer ansvar.

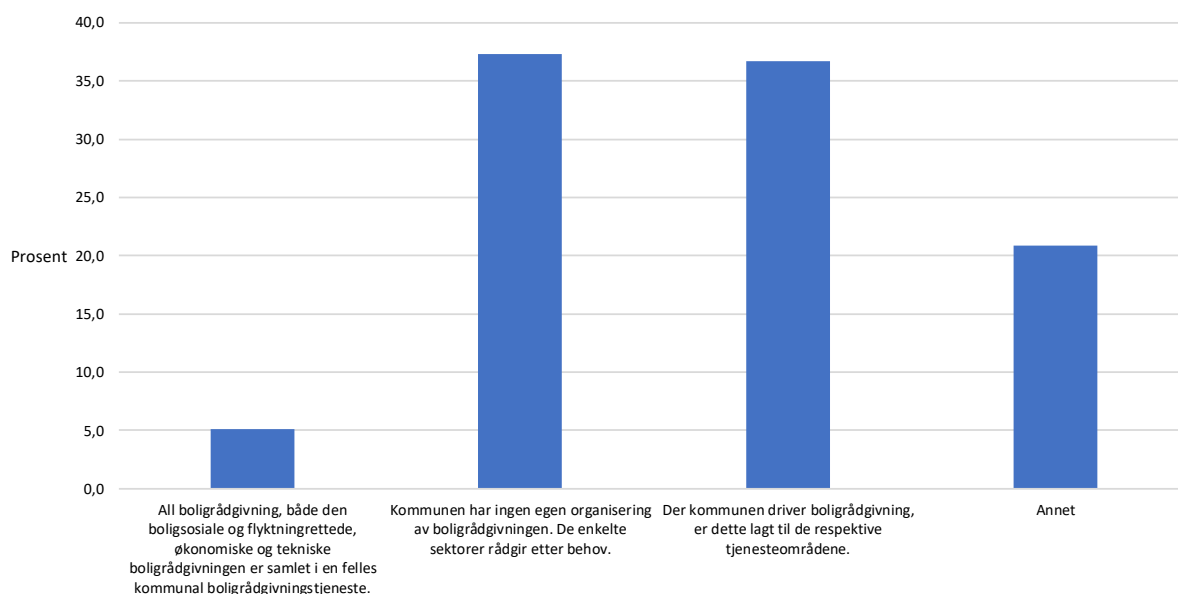
Figur 3.1b viser at kommunene i noen grad har bygget opp former for kollektiv boligveiledning, for blant annet flyktninger og eldre. Dette skjer ved deltakelse på introduksjonsprogrammet, veiledning på voksenopplæringen og ved å delta på informasjonsmøter på eldresentre, pensjonistforeninger, informasjonsmøter i regi av funksjonshemmedes fellesorganisasjon og liknende, 40 prosent av kommunene deltar på introduksjonsprogrammet for flyktninger, 21 prosent deltar med veiledning på informasjonsmøter for funksjonshemmede, 25 prosent informerer på voksenopplæringen. 32 prosent av kommunene oppgir å ha bygget opp andre former for kollektiv boligveiledning. 70 prosent av kommunene deltar i minst én av de nevnte arenaene, mens 37 prosent deltar i minst to.

Kommunene gir med andre ord uttrykk for at de har et praktisk siktemål med boligveiledningen gjennom å gi informasjon på relevante arenaer, *utover* den individuelle rådgivningen. Dette vil kunne bidra til å heve kvaliteten i rådgivningen overfor den enkelte. Før vi går nærmere inn på nettopp den individuelle boligrådgivningen og kommunens oppfatninger om egen kompetanse, skal vi se litt nærmere på organiseringen av boligrådgivningstjenesten.

### 3.3 Kommunenes organisering av boligrådgivningen

En formell samorganisering av all boligrådgivning i *en felles tjeneste* er svært *uvanlig* blant norske kommuner. Kun ni av kommunene oppgir at man har en slik samlet tjeneste (spørsmål 7; se figur 3.2).<sup>3</sup> En mer utbredt «samordningsform» er at det etableres «felles møteplasser». Dette utdypes nedenfor. Det vanlige er at boligrådgivningen gjøres «sektorvis» på ulike måter – dvs. at det «rådgis sektorvis etter behov», at rådgivningen er lagt til de «respektive tjenesteområder» (oppgis av 37 av kommunene i begge tilfeller) eller at det rådgis på «annet» (ikke-samordnet) vis (20 prosent).

Figur 3.2: Kommunenes formelle organisering av boligrådgivningstjenesten. (Spørsmål 7, N=177).

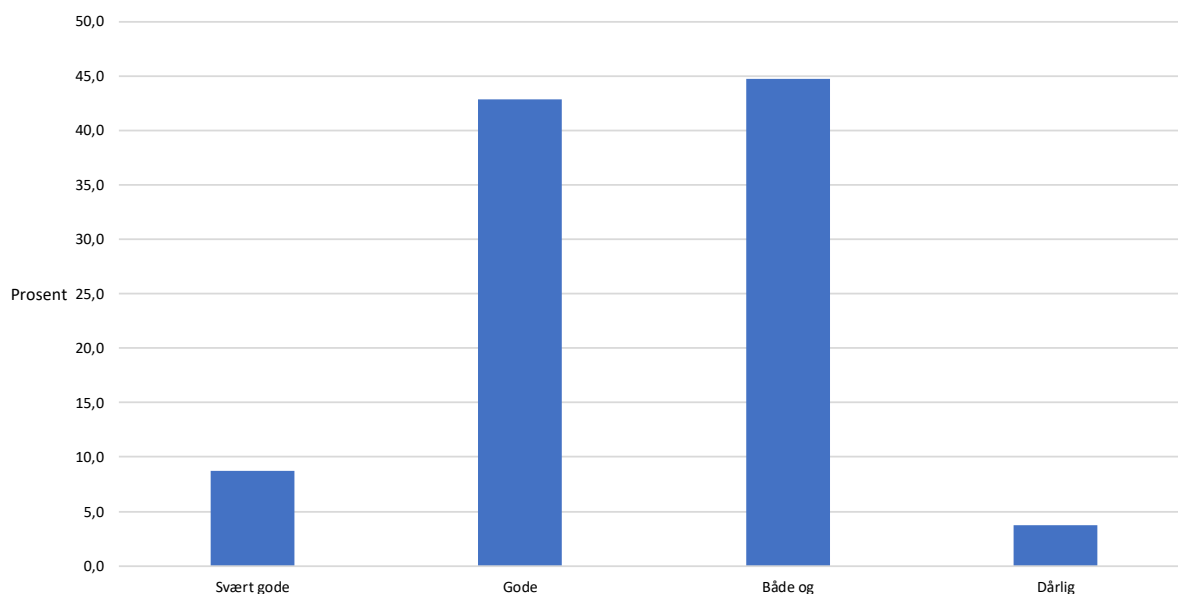


Som nevnt i innledningen innebærer rådgivningens karakter behov for kontakt og samarbeid mellom ulike sektorer og tjenesteområder. Spørsmålet er hvorvidt man makter å få til et slikt samarbeidsklima i praksis. I et oppfølgingsspørsmål til kommunene *uten* formell samorganisering, kommunen spurt om samarbeidsrelasjonene sektorene imellom. Som figur 3.3 viser kan det synes som at de fleste kommuner (52 prosent) finner at samarbeidsrelasjonene sektorene imellom er

<sup>3</sup> Oppfølgingsspørsmålet (spørsmål 7.1) om kontakt med felles tjeneste for disse ni kommunene analyseres ikke videre her: Det skarve antallet kan ikke gi noen pålitelig informasjon om eventuelle trender (dette gjelder også andre deler av undersøkelsen der tallmaterialet er for tynt).

«svært gode» eller «gode», mens kun et lite mindretall (fire prosent) ser på relasjonene som «dårlige». At også 45 av kommunene svarer at relasjonene er «både og» trenger ikke bety annet enn at det også, av og til, kan oppstå faglige uenigheter sektorene imellom. Hovedtendensen kan altså ses som at kommunenes interne relasjoner på boligrådgivningsfeltet ikke er til stort hinder for samarbeid om boligveiledning.

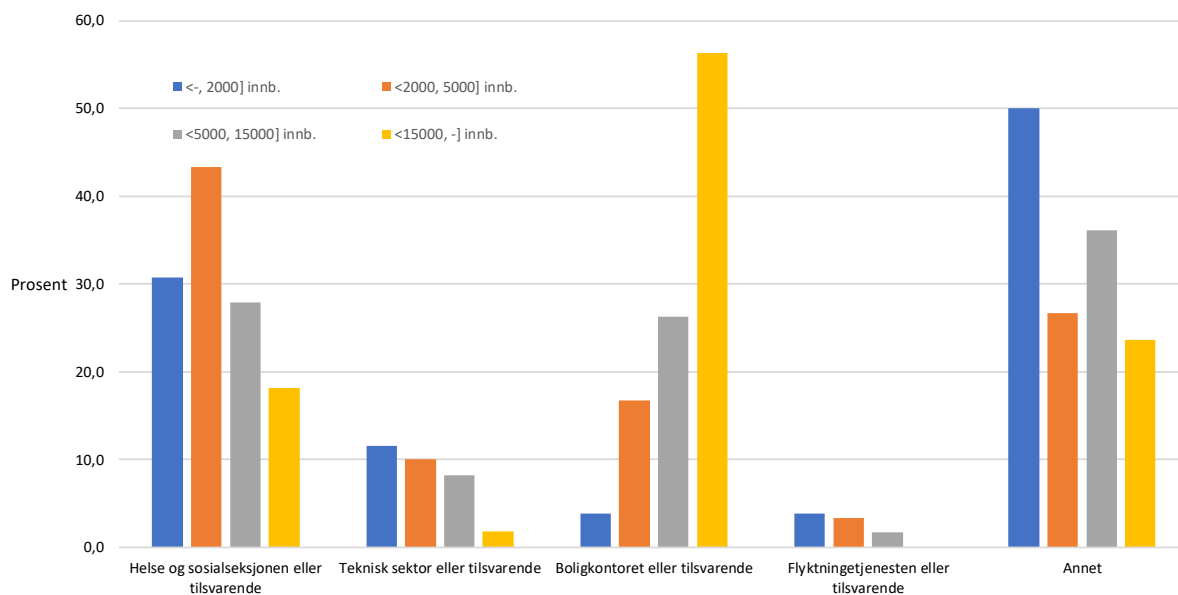
Figur 3.1: Samarbeidsrelasjonene mellom sektorene på boligrådgivningsområdet. Kommuner uten samorganisering av boligrådgivningstjenesten. (Spørsmål 7.1, N=161)



Selv om boligrådgivningen som eget felt ikke typisk får en (helt) egen *organisasjonsramme*, er det selvsagt at enkelte enheter bærer et større ansvar enn andre i utøvelsen og samordningen av tjenesten. I undersøkelsen (spørsmål 8) spørres det etter hvor hovedansvaret for boligrådgivningen ligger. For et slikt spørsmål vil det være naturlig at å anta at kommunestørrelse vil virke inn på organisasjonsvalg: For eksempel forventer vi en større spesialisering og differensiering i større kommuner, samt at hver enkelt enhet der får større «tyngde», både faglig og personellmessig sett, enn hva som typisk er tilfelle i mindre kommuner. Figur 3.4 viser kommuner som har svart hvor hovedansvaret for boligrådgivningen ligger gruppert i størrelseskategorier (henholdsvis kommuner med 2000 eller færre innbyggere, kommuner med 2001 til 5000 innbyggere, kommuner med 5001 til 15000 innbyggere og kommuner med flere enn 15000 innbyggere).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Dette deler kommunene i Norge inn i fire noenlunde like tallrike kategorier.

Figur 3.2: Lokalisering av hovedansvaret for boligrådgivning. Etter kommunestørrelse. (Spørsmål 8, N=172)



En ser tydelig en tendens til at de minste kommunene helst legger et hovedansvar for boligrådgivningen til helse- og sosialseksjonen (31 prosent) eller til andre uspesifiserte enheter (50 prosent)<sup>5</sup> og at svært få kommuner i denne gruppen legger hovedansvaret hos et boligkontor eller lignende (fire prosent). Dette mønsteret snur ettersom kommunestørrelsen øker, og for de største kommunene (med over 15000 innbyggere) legger hele 57 prosent hovedansvaret til et boligkontor eller tilsvarende, mens kun 18 prosent legger ansvaret i helse- og sosialseksjonen eller liknende. Dette er en tydelig indikasjon på at antagelsene som ble luftet ovenfor kan ha noe for seg – store kommuneorganisasjoner spesialisere seg slik at boligfeltet har et tilhørende boligkontor, der en legger hovedansvaret for alt som har med bolig å gjøre.

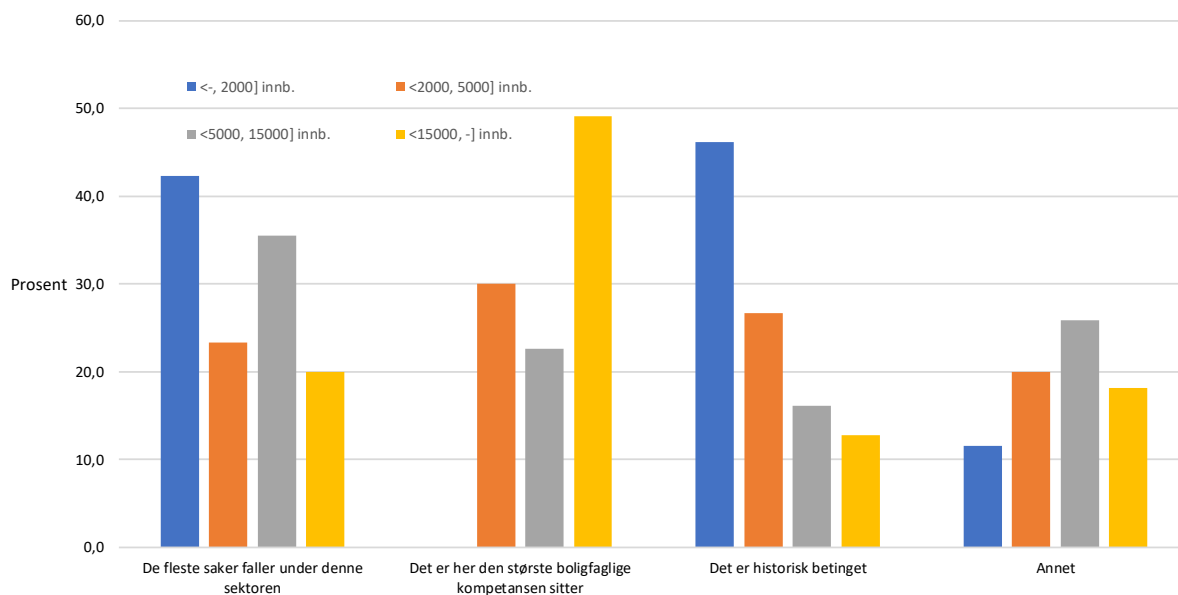
Det ble også spurt om begrunnelse for den valgte organisering og mønsteret er slående, (se figur 3.5). De minste kommunene svarer typisk at hovedansvaret legges der «de fleste saker» faller eller at plasseringen er «historisk betinget» (henholdsvis 42 og 46 prosent av disse kommunene).

En påstand er at et økt antall saker bør lede til at den boligfaglige kompetanse også øker. Blant de aller minste kommunene er det imidlertid ingen som svarer at hovedansvaret legges der den «største boligfaglige kompetansen sitter». En årsak kan være at de aller minste kommunene ikke har nok saker til at en slik effekt gjør seg gjeldende. Blant de aller største kommunene finner en det motsatte mønsteret. Her svarer hele 49 prosent at hovedansvaret legges der kompetansen sitter, mens kun 20 prosent oppgir at plasseringen av hovedansvaret er historisk betinget. Dette understreker igjen omgivelsenes, her: kommunestørrelsens, betydning for organisasjonsvalg: En ser i mønsteret en støtte til antagelse om at de større kommunene har et større antall saker, som igjen leder til opprettelsen av et eget felt (et «boligkontor» el.), der kompetansen i sin tur bygges opp gjennom sakserfaring.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Under kategorien «annet» nevnes svært mange forskjellige løsninger. Flere nevner at hovedansvaret ligger under NAV, men mange peker også på «rådmannens stab» el., eller oppgir at «ingen har hovedansvaret».

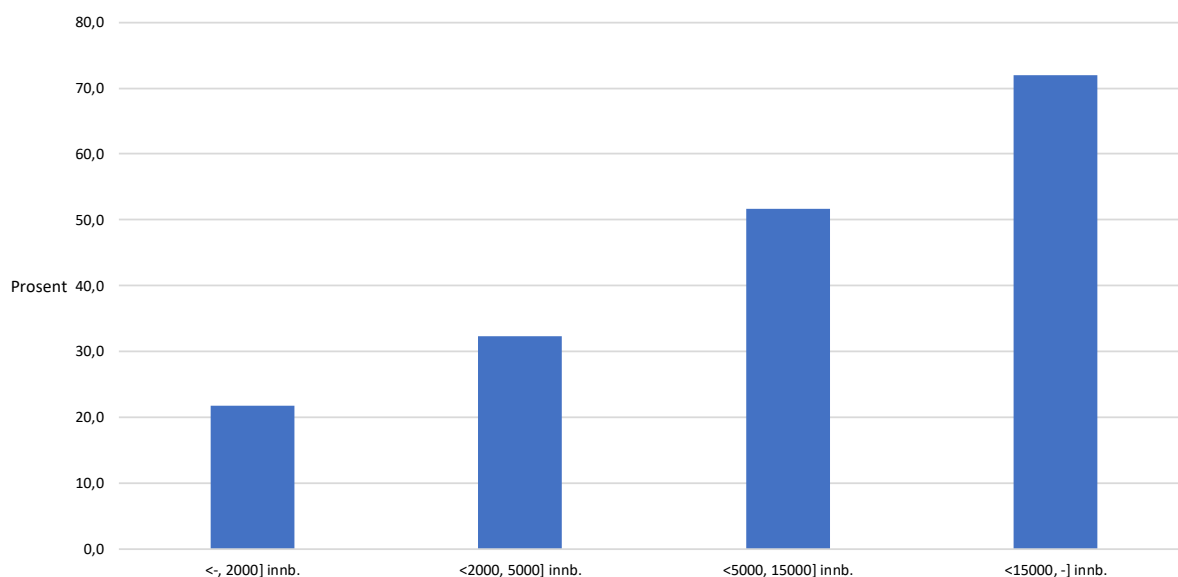
<sup>6</sup> Merk at «boligkontor» neppe er en nyvinning og derfor også har en «historie» (men sistnevnte vil sjelden nevnes som grunnen til et fenomens eksistens dersom man har andre gode grunner for hånden).

Figur 3.3: Kommunenes begrunnelse for lokalisering av hovedansvaret for boligrådgivning. Etter kommunistørrelse. (Spørsmål 9, N=173)



I spørreundersøkelsen ble det også spurt etter «løser» former for samarbeid og samordning om boligrådgivning i form av felles møteplasser for medarbeidere som jobber med dette (spørsmål 10). Også på dette punktet ser en at større kommuner har en større tilbøyelighet til å organisere seg mer formelt. Dette kommer til uttrykk som spesialiserte enheter med tilhørende koordinerende enheter. Figuren nedenfor viser tydelig at tilbøyeligheten til å etablere felles møteplass for dem som arbeider med boligrådgivning øker markant med kommunistørrelse. Mens kun 22 prosent av de minste kommunene oppgir å ha slike felles møteplasser, oppgir hele 72 prosent av de aller største kommunene å ha etablert slike.

Figur 3.4: Kommunenes etablering av felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivning. Etter kommunistørrelse. (Spørsmål 10, N=162).



En skal merke seg at dette ikke betyr at større kommuner har større behov for denne typen koordinering gjennom felles møteplasser. En hypotese er at den lave andelen blant småkommuner



som har felles møteplasser nok skyldes et mindre behov for formell organisering. I små organisasjoner vil det ofte være slik at «alle kjenner alle» uansett og nytten av formell organisering, sett som koordinering, vil være begrenset. I tillegg kan det tenkes at potensialet for formell organisering ikke er særlig stort i de aller minste kommunene, siden saksmengden ikke gir, eller har gitt, grobunn for (uutnyttet) kompetanse som kan heves gjennom koordinering. Dette betyr også at behovet for formell organisering øker ettersom organisasjonsstørrelsen øker. På den annen side kan svært store kommuner også oppleve å ha mindre nytte av formelle organisasjonsgrep for å hente ut «koordineringseffekter». For det første kan det tenkes at en større saksmengde og en resulterende økt kompetanse i de ulike enhetene som arbeider med boligrådgivning er *tilstrekkelig* – i den forstand at organisasjonsstrukturen er «falt på plass», med den fullendte kompetansen plassert der den «skal være», slik at ytterligere behov for koordinering kan oppleves å ha begrenset nytte (merk igjen at dette ikke er til hinder for at man i større organisasjoner også har kompetanse om *omorganisering*, jf. figur 3.7, som kan benyttes for hente ut svært små koordineringsgevinster). For det andre kan det være en *organisasjonssosiologisk* forklaring på at nytten av koordineringstiltak isolert sett avtar med organisasjonsstørrelse: Ettersom enhetene i større organisasjoner er «store og tunge», med tilhørende «større» identiteter, kan det også være slik at koordineringsforsøk rett og slett møter på sterk motstand.

### 3.4 Sammenhenger mellom kommunestørrelse, fremstøt for tverrfaglig/tverretatlig organisering av boligrådgivningstjenesten og nytten av slik organisering.

Samlet sett gir det ovenstående grunnlag for å fremsette en hypotese om at nytten av organisering, det vi si nytten av koordinering gjennom samorganisering eller opprettelse av felles tverrfaglige møteplasser, *øker* med organisasjonsstørrelse. En tilleggshypotese er at en slik effekt bare gjelder *inntil* en viss organisasjonsstørrelse, dvs. inntil effektene av «kompetanseuthenting» når et tak og organisasjonssosiologisk «treghet og motstand» blir for store (slik som diskutert ovenfor). Samlet sett leder altså disse hypotesene sammen til en antagelse om at nytten av organisering først *øker* med økende kommunestørrelse (dvs. organisasjonsstørrelse) for deretter å *avta* med økende kommunestørrelse. Nedenfor tester vi en slik antagelse ved å benytte oss av spørsmålet i undersøkelsen som omhandler ulike fordeler som oppleves ved den organisasjonsformen som den enkelte kommunen har valgt (spørsmål 17; nærmere beskrevet nedenfor).

Aller først kan det være på sin plass å si litt om hvordan organisasjonsvalg operasjonaliseres i denne analysen. I tabellen nedenfor vises den bivariate fordelingen av kommuner langs de to forholdene som omhandler organisasjonsvalg vi har nevnt ovenfor. Som en kan se er det vanlig ikke å ha etablert noen mer eller mindre løse samordningsopplegg (79 kommuner har hverken «samorganisert boligrådgivningstjenesten» eller opprettet «felles møteplasser») og det er også vanlig at man kun har opprettet «felles møteplass (74 kommuner).<sup>7</sup> I det følgende er det disse to gruppene vis sammenligner.

---

<sup>7</sup> De to andre gruppene med henholdsvis to og seks medlemmer tas ut av analysen: Dels er de for små for at det kan gjennomføres meningsfulle statistiske analyser med dem, dels må de ses som uvanlige eksempler på organisasjonsvalg.

Tabell 3.3: Kommunenes organisasjonsvalg. N. (Spørsmål 7 og 10, N=161)

	Kommunen har felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivn. (spm. 10)	Kommunen har <i>ikke</i> felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivn. (spm. 10)
Kommunen har samlet all boligrådgivningstjeneste (spm. 7)	6	2
Kommunen har <i>ikke</i> samlet all boligrådgivningstjeneste (spm. 7)	74	79

Dernest kan det være nyttig å se på den typisk opplevde nytten (fordelen) av «eget organisasjonsvalg» (spørsmål 17) innenfor disse to gruppene. I figur 3.7 ser en at gruppen som *har* gjort samordningsfremstøt, det vil si har gjort «egne» organisasjonsvalg, opplyser om fordeler ved sin organisasjonsform i langt større grad enn hva som er tilfelle i gruppen kommuner uten slik fremstøt. Tydeligst kommer dette frem i spørsmålet om fordelene som gjelder lettelse av kommunikasjonen med «de øvrige tjenestene» (28 prosentpoengs forskjell), men for alle nevnte fordeler gjelder at forskjellen er betydelig (alltid større enn 20 prosentpoeng).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En kan også gjennomføre tilsvarende analyser som her for spørsmålet om opplevde *ulempes* ved egen organisering (spørsmål 18). I slike ser en for det første mindre variasjon mellom kommuner og ingen klar tendens til forskjeller som følge av organisasjonsvalg.

Tabell 3.4: Opplevde fordeler ved egen organisasjonsform. Andeler med ulike opplevde fordeler ved egen organisering av samordning. Etter kommunenes løsninger for samordning. (Spørsmål 7, 10 og 17, N=151)

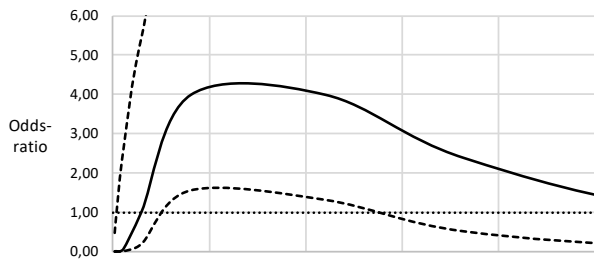
	Kommunen har hverken samlet all boligrådgivningtjeneste (spm. 7) eller felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivn. (spm. 10)	Kommunen har <i>ikke</i> samlet all boligrådgivningtjeneste (spm. 7) men har felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivn. (spm. 10)
Det blir lettere å koordinere rådgivningen	0,18	0,41
Det gir mer helhetlige råd knyttet til bolig	0,22	0,45
Det gir mer helhetlige råd knyttet til tjenester	0,14	0,27
Det gir mer effektiv bruk av kompetansen	0,18	0,35
Det blir lettere å knytte rett kompetanse til den enkelte sak	0,28	0,41
Det blir lettere å kommunisere med de øvrige tjenestene som er relevante for rådgivningen	0,22	0,51

Tallene levner liten tvil om nytten av en felles møteplass for de kommunene som ikke har samlet all rådgivningstjeneste i ett kontor. Dette er ikke overraskende – de opplistede fordelene er selvsagt motivasjonen for ulike samordningstiltak. Mer interessant er om slike forskjeller mellom kommuner er betinget av organisasjonsstørrelse (kommunestørrelse). For å teste de(n) hypotesen som ble fremsatt – altså at opplevd nytte (eller fordel) ved organisering/samordning først *øker* og så *avtar* med størrelse – gjennomfører vi logistiske regresjoner for hvert delspørsmål under spørsmål 17 (oppgitte fordeler) som *avhengig* av organisasjonsmodell (samordningstiltak vs. ikke samordningstiltak) der denne effekten er betinget av et fleksibelt uttrykk for «virksom» kommunestørrelse. Resultatene fra disse regresjonene vises i figur 3.7.<sup>9</sup>

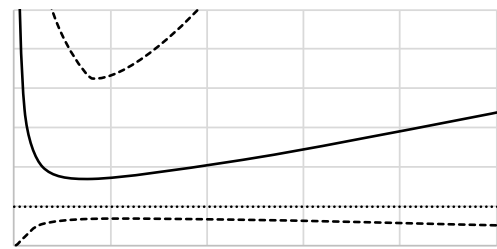
<sup>9</sup> I praksis legger vi til grunn at effekten av organisering er avhengig av et annengradsuttrykk de kommunestørrelse inngår. Se vedlegget for fullstendig spesifisering. Det viser seg at bruk av logget kommunestørrelse gir en noe bedre tilpasning enn bruken av «råkommunestørrelsen».

Figur 3.5: Effekten av samordning som betinget av kommunistørrelse. (Se vedlegg for fullstendige resultater)

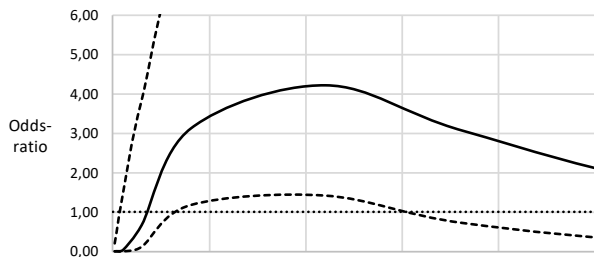
Det blir lettere å koordinere rådgivningen



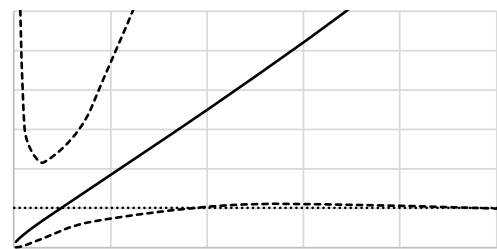
Det gir mer effektiv bruk av kompetansen



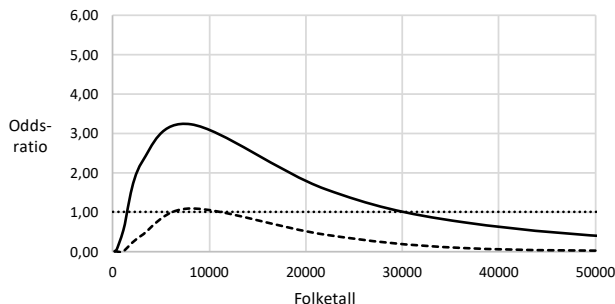
Det gir mer helhetlige råd knyttet til bolig



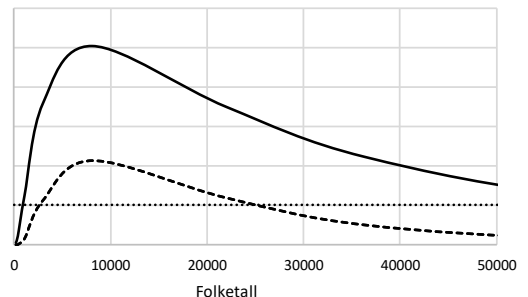
Det blir lettere å knytte rett kompetanse til den enkelte sak



Det gir mer helhetlige råd knyttet til tjenester



Det blir lettere å kommunisere med de øvrige tjenestene...



Forskjellene mellom kommuner med og uten samordningsløsninger angis i figuren som *odds-ratioer* (som er det vanlig effektmål i denne typen analyser), dvs. hvor mye sannsynligheten for å nevne en fordel delt på sannsynligheten for ikke å nevne den *øker eller avtar* når man går fra ikke-samordning til samordning. Som ses av den heltrukne linjen i figuren er det tydelige størrelseseffekter: For eksempel er det slik at effekten av samordning for nytten av at det blir «lettere å koordinere» faktisk er *negativ* for svært små kommuner (mindre enn 1000 innbyggere): Heltrukne linje ligger her under 1, som angir at oddsen for å nevne en fordel er *lik* for de to organisasjonsmodellene og nedre konfidensgrense (95%) ligger også under 1 (tendensen er altså statistisk signifikant). Ettersom størrelsen øker ser en at nytten av samordning øker markant for det samme delspørsmålet: Ved en kommunistørrelse på rundt 5000 er tendensen signifikant slik at kommuner med samordning trekker frem en fordel ved sin organisering i langt større grad enn kommuner uten slik organisering (nedre konfidensgrense trekker seg da over verdien 1). Ettersom kommunistørrelsen øker nås et «tak» på en slik effekt der samorganiserte kommuner forventes å ha drøye fire ganger høyere odds (gitt ved heltrukne linje) for å trekke frem nevnte fordel enn hva som er tilfelle med ikke-samorganiserte kommuner. Det er også tydelig at en slik effekt avtar ved ytterligere økninger i kommunistørrelse: Forventet effekt avtar med kommunistørrelse (heltrukne linje) og ved en kommunistørrelse på oppunder 30000 innbygger er effekten ikke lenger statistisk

signifikant.<sup>10</sup> Det samme mønsteret kan se for effekter av organisering for andre aspekter av opplevd nytte, særlig for spørsmålet om «fordelen av lettere kommunikasjon med øvrige tjenester», men ikke for spørsmålet om «å knytte rett kompetanse» og «effektiv bruk av kompetanse» (der det kan synes som at det, om noe, er slik at effekten av samordning her øker monotont og moderat med kommunestørrelse, men ikke signifikant).

Alt i alt er hovedinntrykket fra analysen ovenfor at effekter av samordningstiltak ikke entydig kan hentes ut av alle typer kommuner. Snarere er det slik at det er de *mellomstore* kommunene som kan ha mest nytte av slike tiltak – noe som er i tråd med kjente antagelser i organisasjonsteori. Dette har betydning for hvilke tiltak en kan anbefale overfor kommunene: Mellomstore kommuner kan godt ha nytte av mer samordning, dersom de ikke allerede har dette på plass. Men analysen åpner også for at andre typer tiltak – slike som opplæring for å heve kompetansen i (kanskje særlig) mindre kommuner eller tiltak for å avhjelpe mulige «konflikter» i (kanskje særlig) store kommuner – kan være på sin plass. Mekanismene bak mønstre som kan foranledige slike anbefalinger har vi selvsagt ikke mulighet til å identifisere presist (her mangler vi data, og videre forskning må se nærmere på dette). Den enkle anbefalingen er altså at særlig mellomstore kommuner (med innbyggertall fra 5000 til 30000) kan ha god nytte av flere samordningstiltak, noe det også synes å være et visst potensial for (jf. spørsmål 10 og figur 3.7).

Avslutningsvis skal det nevnes at det blant kommunene som har etablert felles møteplasser er vanligst at disse har karakter av formelle tverrsektorielle møter (72 prosent), mens færre svarer at slik organiseres på «annet» vis (24 prosent), og nesten ingen (fire prosent) av kommunene oppgir at møtene er «forankret på toppen (rådmann)» med tilhørende møter der (spørsmål 10.1). Blant temaene som tas opp i den felles møteplassen nevnes som oftest «enkeltsaker» (75 prosent) og «andre uspesifiserte» temaer (41 prosent), mens henholdsvis 30 og 26 prosent tar opp spørsmål angående økonomiske ressurser og kompetanse (spørsmål 10.2). med andre ord er det enkeltsaker (saksbehandlingen) som står i fokus i typiske flersektormøter på kollegialt nivå.<sup>11</sup>

## 3.5 Den praktiske innretningen i kommunenes boligrådgivning

I figur 3.8 vises at kommunene typisk tar kontakt med de fleste grupper «av og til» (som er midtkategorien i spørsmålet når det ses som en skala fra en til tre). Flyktinger er den gruppen flest oppgir å ta kontakt med, sett på denne måten, mens personer med rus/psykiske utfordringer følger hakket etter. Inntrykket er at det ikke er noen dramatiske forskjeller mellom ulike utsatte grupper når det gjelder hvorvidt kommunen er villig til eller faktisk tar kontakt.<sup>12</sup>

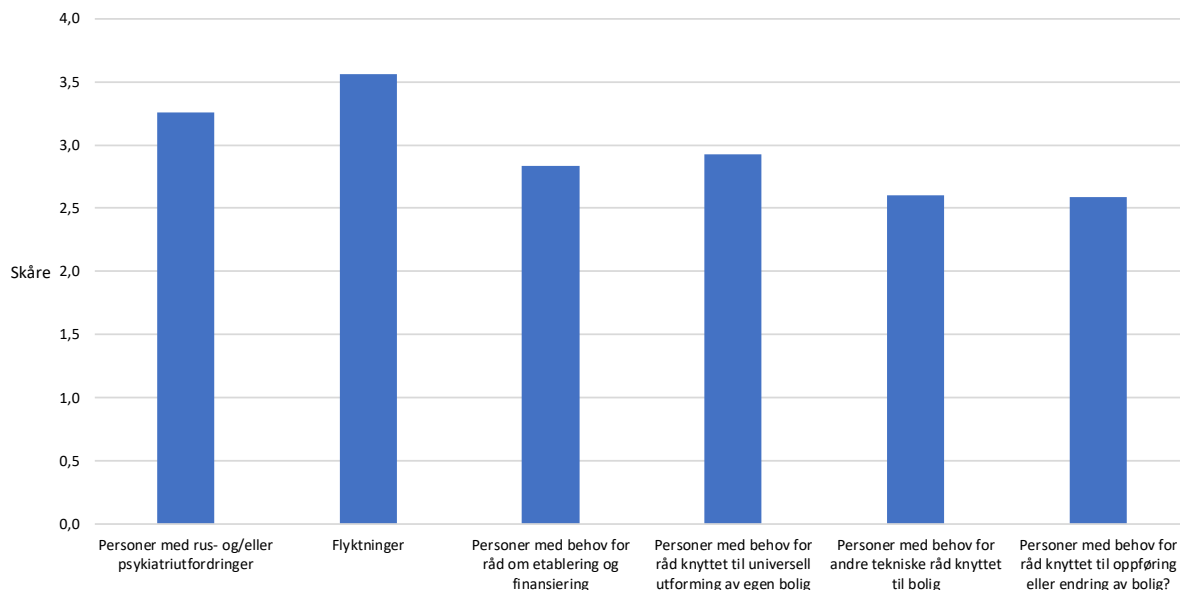
---

<sup>10</sup> Ingen av de estimerte effektene blir signifikant negative ved høye (observerte) kommunestørrelser.

<sup>11</sup> Videre analyser av disse spørsmålene langs andre kommunekjennetegn (for eksempel kommunestørrelse) foretas ikke her. Se note 4.

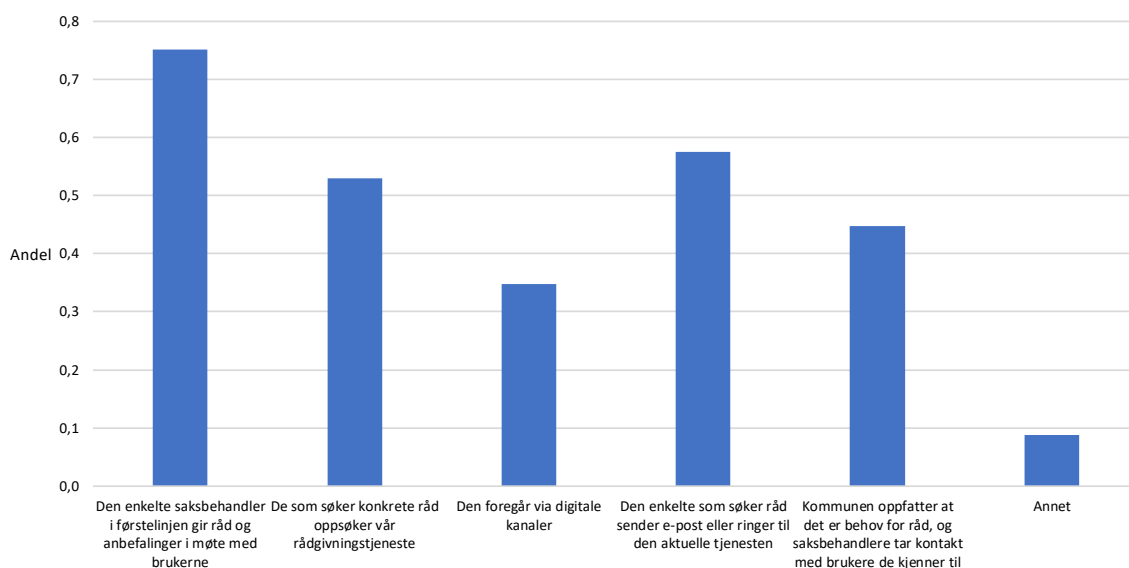
<sup>12</sup> Gruppene er selvsagt ikke gjensidige utelukkende: «Flyktinger», en veldefinert og derfor lett gjenkjennelig gruppe, karakteriseres selvsagt av at de har behov for etablering og tekniske råd. Tilleggsanalyser viser at heller ikke kontaktmønsteret som belyses her varierer svært mye mellom kommuner av ulike type.

Figur 3.6: Kommunenes aktive oppsøking av ulike personer med behov for boligrådgivning. Gjennomsnittlig skåre fra tar 1 = «aldri» kontakt til tar 5 = «svært ofte» kontakt. (Spørsmål 11, N=109 - 140)



Figur 3.7 viser at det er vanlig i «den konkrete boligrådgivningen» at den «enkelte saksbehandler i førstelinjen gir råd» (oppgitt av 75 prosent av kommunene). Dette må tolkes opp mot en motsatt tendens til at «råd» gis generelt (kollektivt) *uten* at en konkret saksbehandler er inne i bildet. Noen kommuner oppgir også at rådgivningen foregår digitalt (35 prosent). Med andre ord ser det ut til at det er gjennom personlig kontakt at den vanlige rådgivningen foregår. En ser også en tendens til at det kun er noe vanligere at brukere tar kontakt med «den aktuelle tjenesten» eller «rådgivningstjenesten» (50-60 prosent) enn at kommunen tar initiativet gjennom å ta «kontakt med brukere de kjenner til» (45 prosent). I tillegg analyser viser det seg også at de større kommunene har en klarere tendens til å «ta initiativet» på denne måten – noe over halvparten av kommunene med over 5000 innbyggere tar slik kontakt, mot 19 og 36 prosent i henholdsvis de minste (mindre enn 2000 innbyggere) og de nest-minste kommunene (2000-5000 innbyggere).

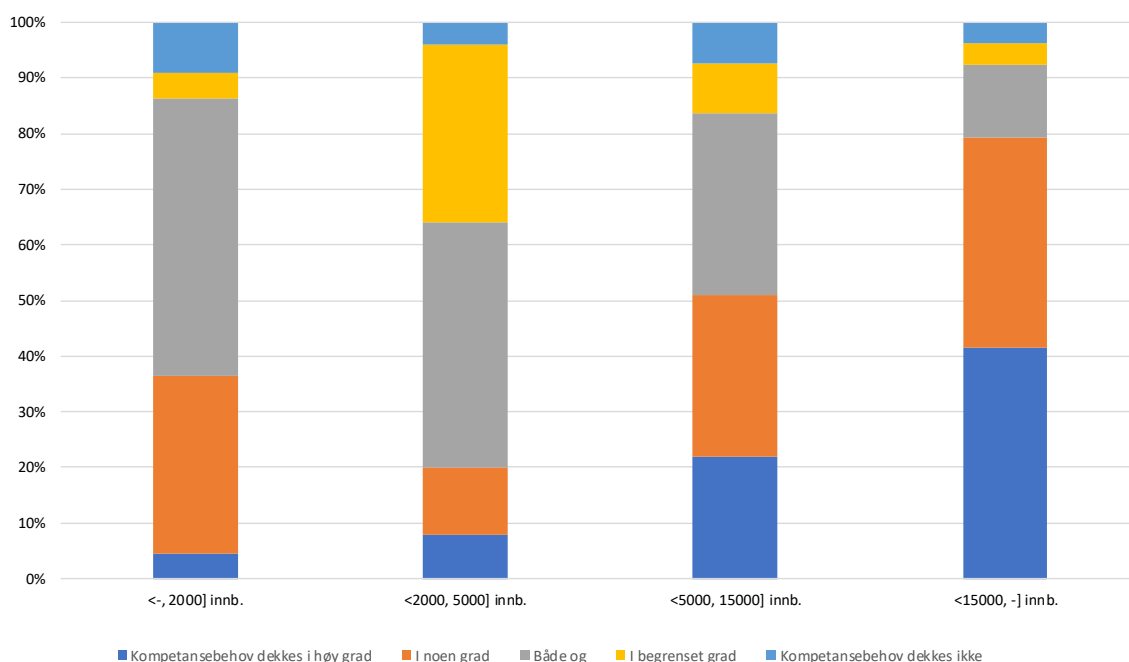
Figur 3.7: Hvordan foregår den konkrete boligrådgivningen i kommunen? (Spørsmål 12, N=181)



Henvendelsene omhandler først og fremst boligfremskaffelse (54 prosent av kommunene oppgir dette), mens færre dreier seg om tjenester i boligene (24 prosent) (spørsmål 13 og 14).<sup>13</sup>

Sett under ett opplever noe over halvparten av kommunene at den boligfaglige rådgivningstjenesten dekker de viktigste behovene for kompetanse: 53 prosent svarer at dette dekkes i høy eller noen grad (spørsmål 16). Her ser en imidlertid store variasjoner etter kommunestørrelse. I figur 3.10 ser en at om lag 80 prosent av de aller største kommunene (mer enn 15000 innbyggere) opplever at kompetansen dekkes i høy eller noen grad, mens dette kun gjelder for drøye 35 prosent av de aller minste kommunene og 20 prosent av de nest-minste kommunene.<sup>14</sup>

Figur 3.8: Dekker boligrådgivningstjenesten viktigste behov for kompetanse? (Spørsmål 16, N=155)



Til slutt i undersøkelsen (spørsmål 19) ble kommunene spurt om boligrådgivningen dekker behovene for *råd overfor ulike grupper*. I motsetning til spørsmålet om *kompetansebehov* ser en her en svært liten variasjon: Kommunene rapporterer typisk at slike behov dekkes «i noen grad», med skårer rundt 4 på en 1 til 5 skala (der 5 betyr «i stor grad» og 1 betyr at behovet ikke dekkes). Flyktninger er den gruppen hvis behov for råd dekkes best (skåreverdi 4.1) og personer som skal oppføre/endre bolig er gruppen hvis behov dekkes minst (skåreverdi 3,5). I tillegg ser en ingen klare forskjeller mellom kommunegrupper: Alle skårer i alle kommunestørrelsesgrupper er større eller lik 3,5. Trolig skyldes denne forskjellen at konkrete råd er noe som «skal ytes», mens de typene ressurser som settes inn, herunder kompetansen, godt kan variere fra den ene kommunen til den andre. For eksempel er det trolig slik at man i mindre kommuner, i mangel på kompetanse hos den enkelte, må sette inn flere årsverk for å dekke det samme behovet. I tillegg, dersom det legges skranker på ressursbruken, vil mindre kommuner måtte bruke en større andel av ressursene på «grunnkompetanse» til forskjell fra løpende rådgivning (som varierer med behovsmengden).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ellers ser en ikke noen klare variasjoner i dette mønsteret etter kommunestørrelse mv.

<sup>14</sup> Oppfølgingsspørsmålet, spørsmål 16.1, stilt til dem som ikke opplever at kompetansen dekkes analyseres ikke videre: Kun 25 kommuner svarer slik, og blant dem så nevnes alle alternativene (se spørreskjema) minst en gang.

<sup>15</sup> Vi kan kun i noen grad undersøke slike forhold ved hjelp av spørsmålet (spørsmål 15) om antallet årsverk som legges inn i boligrådgivningstjenesten. For det første skiller det ikke mellom løpende rådgivning og andre aktiviteter i spørsmålet. For det

Vi kan i liten grad undersøke her (eller måle presist) behovet det er snakk om, eller fastslå at det er slike mekanismer som forklarer mønsteret her.

## 3.6 Oppsummering, tall om innretningen i kommunenes boligrådgivning

I denne gjennomgangen har vi sett at kommunene i noen grad har et praktisk siktemål utover den individuelle rådgivningen: Mange kommunene legger vekt på informasjonsutveksling (gjennom ulike fellesarenaer), gjennom å ta opp boligrelaterte temaer i arenaer der flyktninger (40 prosent av kommunene) og funksjonshemmede (21 prosent) deltar.

Formell samorganisering av all boligrådgivning i en felles tjeneste er svært uvanlig blant norske kommuner. Kun ni av kommunene (fem prosent) oppgir at man har en slik samlet tjeneste og samarbeidsrelasjonene mellom ulike deler av kommunen som arbeider med boligrådgivning oppfattes som nokså tilfredsstillende.

Mange kommuner, og særlig de største, oppretter felles møteplasser, på tvers av sektorer, for dem som arbeider med boligrådgivning. I analyser av fordeler av slike samordningstiltak ser en at særlig små, og «oversiktlige», kommuner ikke synes å ha nytte av slike tiltak. På den annen side ser man også at særlig store kommuner enten ikke har behov for eller kan nyttiggjøre seg slik tiltak. Analysen viser imidlertid at det for mange mellomstore kommuner vil være hensiktsmessig å innføre ulike samordningstiltak. I disse kommunene er det også betydelig *potensial* for forbedring av boligrådgivningstjenesten. Virkninger av slike tiltak kan komme i form av mer helhetlige råd og bedre koordinering mellom sektorer.

De aller største kommunene opplever at kompetansen i boligrådgivningstjenesten er god. For de mindre kommunene er det motsatt: Blant de minste kommunene oppgir under 40 prosent at behovet for kompetanse er dekket. Dette kan skyldes forhold som følger av organisasjonsstørrelse (kommunestørrelse). Her er det altså et stort potensial for å heve kompetansen, kanskje gjennom samarbeid med andre kommuner.

---

andre er spørsmålet for grovt, med kun tre avgrensninger (intervallkategorier) som kan benyttes til å måle ressursinnsatsen. For det tredje er det altså ikke gitt hvordan et (bruker)behov for rådgivning skal måles. Dersom man sammenholder befolkningssnitt i de nevnte kategorier med kategoriernes midtverdier ser man imidlertid det sedvanlige mønsteret: Mindre kommuner bruker større ressurser (årsverk) per behovsenhet (befolkningsstørrelse, sett som et enkelt behovsmål).



## 4 Boligrådgivningens ulike faser og organisatoriske implikasjoner

Boligrådgivning kan defineres som en prosess fra et forstadium før selve rådgivningen trer i kraft og ut i en vedlikeholdsfase. Det vil variere i hvilken grad kommunene har rutiner og organisasjonsmodeller for alle faser i et slikt rådgivningsforløp. I dette kapitlet konstrueres en modell for faser i boligrådgivningen som omfatter behovsdefinering, kartlegging, tiltak og organisering av rådgivningstjeneste, for de to hovedprosessene innenfor boligrådgivning vi definerte i kapittel 1, den boligsosiale og den boligtekniske, knyttet til ombygging og tilpassing av boliger.

De 27 intervjuene med ansatte i de 8 casekommunene viser kommunenes erfaringer med ulike rutiner og organisasjonsmodeller i hver fase. Fasene i de boligbaserte rådgivningsprosessene presenteres i 4.1, mens fasene i de to rådgivningsforløpene presenteres o henholdsvis avsnittene 4.2 og 4.3. Presentasjonene har et organisatorisk tyngdepunkt.

### 4.1 Boligrådgivning i ulike faser av et bosettings-/boligtilpasningsforløp

Fokus på mestring står sentralt i defineringen av rådgivning som en prosess (Carkhuff 2000 og Egan 2010). Dette medfører at den rådsøkende ressursen identifiseres og brukes konstruktivt i rådgivningsprosessen slik at vedkommende oppnår økende grad av kontroll over egen situasjon. Perspektivene adopterer mye av Antonovskys begrep om salutogenese, der fokuset er på faktorer som bidrar å opprettholde god helse og gi opplevelse av mestring (Antonovsky 1987). Formålet med boligrådgivning prosessen er selvstendigjøring og økt mestring.

I den første fasen, prefasen, slik Carkhuff definerer det (Carkhuff 2000), settes rådgivningsprosessen i gang. I modellen nedenfor har vi kalt dette «*kontaktfasen*». Her tar eksempelvis den rådsøkende kontakt med boligkontoret med et spørsmål eller et sykehus gir melding til kommunen vedrørende en slagpasient som har behov for tilpasninger i hjemmet. Her begynner også den rådsøkende selv å engasjere seg i hva som bør bli resultatet av prosessen.

Kontaktfasen er den første av fem i en boligrådgivningsprosess. Fase to vil være kartleggingsfasen, hvor behovet undersøkes, likeledes fakta for øvrig, samt rådsøkerens egne preferanser knyttet til ulike løsninger.

Tredje fase er søknadsfasen, hvor rådsøkeren gis råd om ulike handlingsvalg og hvordan en kan søke. I denne fasen er det viktig at rådsøkeren selv får et eieforhold til problemet og de ulike handlingsalternativene vedkommende er forelagt. Handlingsalternativene må identifiseres innenfor en realistisk ramme. Sentralt i fase tre er med andre ord å avklare hva rådsøkeren ønsker og hvilke handlingsvalg som er realistiske. I en søknadsfase om startlån vil dette eksempelvis handle om å tydeliggjøre hvilken ramme som er realistisk å søke om, gitt rådsøkerens betjeningsevne, eller om lån i det hele tatt er realistisk.

I fase fire fattes vedtaket og tiltaket realiseres. Her starter strategien med å iverksette tiltaket. Lånevilkår utformes, tilbakebetalingsplaner legges, eller i tilfelle med tilpasninger av hjemmet, så begynner den konkrete planleggingen og utformingen av ombygningen.

Vi har også føyd til en femte fase i vår modell for boligrådgivning, en vedlikeholdsfase. Mange vil stå overfor nye problemstillinger når problem 1 har funnet sin løsning. For eksempel ved bosetting av flykninger vil mange oppleve at problem 1 er å få en stabil og egnet bolig. Når man så har flyttet inn i boligen, står en overfor et knippe nye problemstillinger knytte til, eksempelvis, hvordan fungerer strømmen, hvordan ventilere boligen, husordensregler m.m. Dette vil også falle inn under

den kommunale rådgivningsprosessen knyttet til bolig. De ulike fasene, med oppgavene som inngår og sentrale aktører vises i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Faser i et bosettings- og/eller boligtilpasningsforløp

Fase	Sentrale oppgaver	Boligsosial boligrådgivning Aktører og tiltak	Teknisk boligrådgivning Aktører og tiltak
(1) Kontaktfasen	Opprette kontakt mellom den som har behov for veiledning og veileder I noen tilfeller er dette også en viktig fase å gi råd	-Den med behov -Hjelpeapparatet Andre	-Den med behov tar kontakt -Hjelpeapparatet -Sykehus/ behandlende Andre
(2) Kartleggingsfasen	Behovene for tiltak kartlegges, samt endringspotensialet i boligene	Gjeldsrådgivere NAV Saksbehandlere Andre	Ergoterapeuter Fysioterapeuter Teknisk sektor Tverrfaglige team Andre
(3) Søknadsfase	Kartleggingen konkluderes. Handlingsmulighetene defineres og realitetsvurderes. Råd/anbefalinger gis til rådsøker. Søknad om tiltak	Den som har behov for tiltak er søknadshaver. Boligkontoret Nav Andre	Den som har behov for tiltak er søknadshaver. Boligkontoret Nav Helse og sosial Teknisk sektor Andre
(4) Vedtaks-/tiltaksfase	Vedtaket fattes. Vedtaket skal konkretiseres og implementeres.	Boligkontoret Nav Andre Fatter vedtak om startlån, tilskudd, kommunal bolig, annet.	Boligkontoret Helse – og sosialkontor Teknisk sektor veileder om muligheter og kommer med anbefalinger. Dette kan følges av vedtak om tilskudd og bistand.
(5) Vedlikeholdsfasen	Den nye bosituasjonen skal vedlikeholdes.	Noen grupper er selvhjulpne i den nye situasjonen, andre har behov for oppfølgende rådgivning og bistand	Noen grupper er selvhjulpne i den nye situasjonen, andre har behov for oppfølgende rådgivning og bistand

Fra kommunenes side vil vi anta at det er utviklet ulike rutiner og organisasjonsmodeller innenfor de ulike fasene. Hvor formelt organisert rådgivningen er, styrker og svakheter ved organiseringen, samt hvor hensiktsmessig den er for ulike grupper, er problemstillinger vi vil forfølge i dette kapitlet. I den videre drøftingen skiller det mellom organisering og rutiner knyttet til den boligsosiale rådgivningen og den boligtekniske rådgivningen.

## 4.2 Organisering i ulike faser av den boligsosiale rådgivningsprosessen

En rådgivningsprosess vil ha to hovedaktører, rådsøker og rådgiver. Hver av disse partene kan imidlertid knytte til seg støtteaktører som kan bidra til å belyse saken bedre. Noen spørsmål er så vidt komplekse at det må et bredere kompetansenettverk til for å belyse forholdet. Neste avsnitt går systematisk gjennom de ulike fasene av den boligsosiale rådgivningsprosessen med vekt på samspillet mellom rådsøker og rådgiver samt de rutiner og organisatoriske strukturer som rådgivningen skjer innenfor.

## **Fase (1) Kontaktfasen**

I hovedsak vil det være den rådsøkende selv som oppsøker kommunen for å be om råd. Dette forutsetter imidlertid både kunnskap om at *det er mulig å søke råd, hvilke tiltak det er mulig å etterspørre, hva som kvalifiserer for tiltak, oversikt over hvordan en selv kvalifiserer seg* og ikke minst *hvor* i kommunen råd er tilgjengelig. Mange vil være ukjent med en eller flere av disse forholdene. Dette innebærer at de må bli gjort kjent med dette, av noen. Det er her det kommunale hjelpeapparatet i mange tilfeller kommer inn. Tiltak som vil være særlig aktuelle i en boligsosial rådgivningsprosess er økonomiske virkemidler, kommunal bolig og råd knyttet til bosetting generelt. Et flertall av de 8 casekommunene er aktive med å oppsøke personer og informere om de økonomiske virkemidlene og mulighetene som ligger i disse for å komme over i en mer egnet bosituasjon. En utbredt strategi er å invitere til en samtale rundt mulighetene for å søke startlån eksempelvis når personer søker om kommunal bolig eller om å fornye kontrakt ved leie av kommunal bolig. Det er ansvarlig for startlånsordningen som innkaller.

En kommune gir også uttrykk for at de ved uregelmessigheter i leieinnbetaling til kommunale boliger, kan oppsøke leietaker for å se om det er behov for rådgivning. Denne rutinen for å oppfordre til kontakt er imidlertid av mer uformell karakter og basert på frivillighet.

For flyktninger er ansvaret for bosetting organisert inn under flyktningkontoret /flyktningetjenesten i kommunene. Dette kontoret har derfor ansvar å informere flyktninger om de boligøkonomiske virkemidlene og mulighetene for leie av kommunale boliger, eventuelt privat leie, og eie. Dette gis som en del av introduksjonskurset, kurset er mange flyktnings viktigste kanal for informasjon om kommunale virkemidler. Som vi så i forrige kapittel var flyktninger den gruppen flest oppgir å ta kontakt med, dernest kommer personer med rus og/eller psykiske utfordringer, jamfør figur 3.6 i kapittel 3.

Ungdom som har vært under omsorg av barnevernet, i fosterhjem eller institusjon, og som ved fylte 18 år ønsker en overgang til egen bolig, vil også ha et behov for informasjon om hvor de kan søke råd om boligmuligheter. Også her ligger ansvaret hos den særomsorg som følger opp ungdommene. Boligveiledning blir dermed en del av ettervernet under barnevernet. Ettervernet løper pt frem til fylte 23 år.

Også for personer med rus og/eller psykiske lidelser ligger mye av ansvaret for å formidle kontaktinformasjon til særomsorgen. Dette kan omfatte bokollektiver, rusinstitusjoner eller psykiatriske sykehus under andrelinjetjenesten og i noen tilfeller fengsler eller andre som har tilbud til denne gruppen. Et fåtall av kommunene gir imidlertid uttrykk for at de har systematisert samarbeid med institusjoner og fengsler når det kommer til å informere om muligheter rundt boligvirkemidler og bosetting ved utskrivning eller ved løslatelse. Det kan derfor være krevende å fange opp denne gruppens behov for boligrådgivning.

## **Fase (2) Kartleggingsfasen**

For å lykkes i å gi saklige og kunnskapsbaserte råd, gir våre informanter klart uttrykk for at det er viktig med en kartlegging av den enkeltes situasjon og forutsetninger for ulike alternativer. Der kommunene vurderer Startlån for lavinntektsgrupper er det viktig å avklare forhold knyttet til eksisterende gjeld og vedkommendes muligheter i arbeidslivet. I tillegg kommer egenskaper ved boligmarkedet og de faktiske mulighetene for å få kjøpt en egnet bolig, gitt husstandens økonomi. Kunnskap om dette gir kommunene en god indikasjon på mulighetsrommet for den rådsøkende. Kommunene viser særlig til Nav, som ofte har en gjeldsrådgiver, i tillegg til god oversikt over arbeidslivet og enkeltpersoners mulighet for å komme i inntektsgivende arbeid. Utover dette kan kontakt med private eiendomsmeglere være viktige informanter om det lokale boligmarkedet.

Flyktninger kartlegges i stor grad i introduksjonsprogrammet. Siden de har kort botid i Norge, har flyktninger i liten grad kredittgjeld.

For personer med rus og/eller psykiatri vil relevante kontakter innenfor helsetjenesten samt rus og/eller psykiatritjenesten kunne gi informasjon om behov og ulike boløsninger som kunne være egnet. Det er imidlertid ingen i våre casekommuner som oppgir disse aktørene som formelle samarbeidspartnere i rådgivningsprosessene.

Jo mer komplekst problemet er, jo mer sentralt står kompetanse og kapasitet til å belyse det. Dette kan i mange tilfeller nødvendiggjøre et tverrsektorielt samarbeid for å belyse saker tilstrekkelig til å kunne fatte et vedtak.

I forbindelse med kartleggingsfasen vil vi fremheve noen organisatoriske dimensjoner: Intervjuene viser for det første at jo tettere de boligøkonomiske virkemidlene er samlokalisert med ansvarlige for tildeling av de kommunale boligene, jo lettere synes det og være å drive rådgivning rundt de økonomiske virkemidlene overfor leietakere i kommunale boliger. Videre ser vi at kommunene har rutiner knyttet til å fange opp personer med behov for økonomisk boligrådgivning og tildeling av kommunale boliger. For flykninger, voksen ungdom på vei ut fra barnevernet samt personer med rus og /eller psykiatriske lidelser ligger mye av veiledningen under den aktuelle særomsorgen og informasjonen om behov og tiltak oppfattes å være mer sporadisk.

### **Fase (3) Søknadsfasen**

I søknadsfasen vil de råd som gis være resultat av den kartleggingen som har funnet sted i fase to, slik at kartleggingsfasen er svært viktig i forhold til å sikre en vellykket boligrådgivning.

På dette stadium bør rådsøker ha fått et eiforhold til problemstillingene i rådgivningen, inkludert sitt eget ansvar og egen rolle. Søknadsfasen baserer seg på mest mulig realistiske og gjennomførbare handlingsvalg og rådsøker må være innforstått med hvilke konsekvenser og hvilket ansvar ulike alternativer innebærer. I søknadsfasen har casekommunene valgt ulike organisasjonsmodeller. Dette påvirker hvilken kompetanse og hvilke perspektiver det legges vekt på når handlingsalternativene skisseres. Tre alternativer utkrystalliserer seg:

- Boligkontoret eller tilsvarende er en del av helse- og sosialsektoren
- Boligkontoret eller tilsvarende ligger under teknisk sektor
- Forvaltning av boligpolitiske virkemidler er samorganisert med Nav.

Organisatorisk tilknytning har slik våre informanter gir uttrykk for en betydning for hvilken kompetanse som særlig kobles på i rådgivningen og dermed hvor tyngdepunktet i rådgivningen ligger. På den annen side legger ulike tverrfaglige samarbeidsrelasjoner, formelle og uformelle, et godt grunnlag for en bredt faglig fundert boligrådgivning.

### **Fase 4. Vedtaks- og tiltaksfasen**

I selve vedtaksfasen er besluttede myndighet relativt suveren. Straks et vedtak er fattet skal det imidlertid iverksettes og boligrådgivningen går over i en tiltaksfase. Eksempelvis, når vedtak om startlån er gjort kan boligjakten begynne. Situasjonen kan medføre stor usikkerhet for personer som ikke tidligere har vært boligeiere. I denne fasen yter boligkontorene eller tilsvarende rådgivning ved behov og dette strekker seg ofte langt utover normal arbeidstid. Som vist i neste kapittel opplever mange av brukerne at de med letthet kan ta kontakt med enkeltpersoner på boligkontoret i en boligletingsprosess, og stille spørsmål om ulike forhold knyttet til boligen, også på kveldstid. I noen tilfeller stiller kommunen opp på visningene, de leser prospekter og strekker seg generelt svært langt i forhold til å rådgi i selve boligkjøpsfasen. Dette oppgis å være viktig for at boligkjøper skal føle en trygghet for at kjøpet er innenfor de økonomiske rammene de har tilgjengelig. Noen rådgivere stiller også opp med praktisk bistand i forbindelse med flytting. Dette er basert på uformelle strukturer og entusiastiske enkeltansatte som strekker seg langt for å oppnå gode løsninger for brukerne.

Flyktingkontorene og ansatte innenfor helsevernet for rus og /eller psykiatri bistår også med råd i selve bosettingsprosessen. Dette kan være i alt fra praktiske spørsmål knyttet til lys og varme i

boligene, til hvordan håndtere sosiale relasjoner i nærmiljøet. I noen kommuner er dette lagt til egne stillinger som miljøterapeuter eller veiledere, men kan også ha en mer uformell organisering.

Kommunale botiltak for barn og unge som har vært under barnevernet følges ofte tett opp på de enkelte botiltakene. Ansatte ved botiltakene gir råd om alt fra dagligdagse ting som innkjøp og renhold, til å følge opp skolegang og eventuelt arbeid.

### **Fase (5) Vedlikeholdsfasen**

Fase (4) har en glidende overgang til det vi her kaller rådgivning knyttet til vedlikeholdsfasen. Dette handler om å gi råd som bidrar til at det etablerte boforholdet kan vedvare. Igjen er vi i grensesnittet mellom formell og uformell organisering. Noen av informantene i de 8 casekommunene hadde egne boveilederstillinger som fulgte opp enkeltpersoner, kom på hjemmebesøk der dette var etterspurt eller var tilgjengelig på telefon. Minst to av våre casekommuner hadde egne miljøvaktmestre som kom hjem til den enkelte og hjalp til med alt fra vann, strøm, oppvarming og annet. I andre tilfeller bisto gjeldsrådgiveren på Nav med tilbud om rådgivning dersom noen kom i betalingsvansker. Dette gjaldt for øvrig også sakshandlere på boligkontorene i situasjoner med betalingsvansker, det kunne være en jobb som ikke ble noe av, uforutsette utgifter eller annet. Dette omfattet også veiledning om reforhandlingsmuligheter for lån gjennom lengre avdragstid på lånet, forlenget avdragsfrihet eller annet.

Et virkemiddel som flere oppga å ha god erfaring med, er hva de kaller en «*Trygghetsplan*». Denne blir utarbeidet ved innflytting i kommunal bolig og handler om type og omfang av veiledning og oppfølging i boligen. Den er frivillig for beboeren, og selve rådgivningsarbeidet gjøres av miljøvaktmestre som besitter teknisk kunnskap på ulike felt og som kombinerer hjemmebesøket med å sjekke rør, strømanlegg etc. Lederen av boligkontoret i en av casekommunene gir uttrykk for at en miljøvaktmester er en meget god vei til å etablere tillitsbaserte relasjoner med beboere. Dette i kontrast til ordninger der beboerne blir innkalt til en samtale på et kontor, eller det kommer en sosialarbeider på besøk for å spørre «hvordan det går».

En annen casekommune hadde et eget *oppfølgingsteam* som både hjelper til i boligen, i tillegg til å hjelpe den enkelte over i arbeid og bistå over i egen eid bolig. Ytterligere oppfølging skjer i tett samarbeid både med Nav, barnevernet og ergoterapeuter.

Oppsummert viser intervjuene at rådgivning i vedlikeholdsfasen kan være svært viktig for at husholdninger skal kunne beholde boligen over tid. Dette kan dels skje gjennom opprettelse av egne stillinger som miljøvaktmestre eller boveiledere, eller mer uformelt ved at enkeltpersoner eksempelvis på boligkontoret er tilgjengelige for spørsmål også etter at vedtak i saken er fattet og sakene formelt sett er avsluttet fra boligkontorets side.

## **4.3 Organisering i ulike faser av den boligtekniske rådgivningsprosessen**

Den boligtekniske rådgivningsprosessen knytter seg til nybygging og ombygging av eksisterende boliger. I noen tilfeller kan også rådgivningen resultere i salg og kjøp av ny bolig. Rådgivningsbehovet kan springe ut av endret funksjonsnivå som følge av sykdom, ulykke eller aldring. Vi vil i dette avsnittet følge samme faseinddelte disposisjon som i avsnittet ovenfor, selv om fasene i større grad glir over i hverandre i de boligtekniske rådgivningsprosessene.

## **Fase (1) Kontaktfasen**

Kontaktfasen på området boligtilpasning har i hovedsak to startpunkt. Det ene er *forebyggende* hvor man eksempelvis har samtaler med personer som begynner å nærme seg de eldre årsklasser om tilpasningstiltak i hjemmet. Det andre er *reaktivt*, med samtaler i ettertid av at behov for tilpasning har oppstått. Blant våre kommuner er det en klar vekt på reaktiv rådgivning, hvor ofte hjelpeapparatet, som sykehus, behandlings- og opptreningsentre eller hjemmetjenestene oppfordrer den med behov for tilpasning av sin bolig til å ta kontakt med kommunen for å få råd.

To av casekommunene har imidlertid en forebyggende strategi for tilpasning av bolig i form av en årlig kollektiv rådgivning om bolig og universell utforming. I den ene kommunen gjelder dette alle ved fylte 77 år. Kommunen sender ut invitasjon til rådgivning og eventuelt hjemmebesøk. En erfaring blant våre informanter er imidlertid at mange eldre er spreke og få tenker grundig over sine behov for tilpassede boløsninger før behovet er der. Kommunene opplyser at forebyggende tiltak som dette derfor har hatt liten oppslutning.

Eldre med behov for rådgivning rundt tilpasning av egen bolig vil i mange tilfeller være vanskelig å fange opp. Det avhenger helt av at den eldre selv tar kontakt, eller at det øvrige hjelpeapparatet eller familiemedlemmer tar kontakt. Rutiner for å fange opp denne gruppens behov for tilpasning av egen bolig kan være utfordrende å etablere.

Ergoterapi målrettet mot barnefamilier med handicappede barn jobber ofte mer langsiktig enn voksenergoterapi. I tilfelle med medfødte behov, har kommunene, i samarbeid med foreldrene, litt bedre tid på seg til å tilpasse boligen.

## **Fase (2) Kartleggingsfasen**

Vår undersøkelse tyder på at kartlegging av behov for tiltak samt de tekniske forutsetningene for å ominnrede boliger er mer håndterlig i de tilfellene boligrådgivningen ligger under teknisk sektor. Der er den tekniske kompetansen mye tettere på selve beslutningene og en slipper å krysse sektorgrensene.

Sentralt i kartleggingsfasen står den fagkunnskap ergoterapeutene representerer, samtidig som behov for vesentlig endringer må kalibreres mot det fysisk/teknisk mulig. Nær samtlige av våre casekommuner påpeker at en representant fra byggesak oppleves å ha en sentral rolle når det kommer til å påpeke potensialet for endringer av aktuelle boliger. Teknisk kompetanse er også viktig når det kommer til å gi prisoverslag over ulike alternativer som kommer opp som en del av rådgivningen. Som vår informant ved et kommunalt servicekontor uttrykker det:

*Uten tilgang til teknisk kompetanse som del av veiledningen har ikke ergoterapitjenesten noe å henvise til som autoritet for sine råd.*

*(Saksbehandler på boliglån ved kommunens servicekontor og koordinator for den tverrfaglige boligrådgivningen - Mindre bykommune midt)*

Informanten gir uttrykk for at teknisk kunnskap tett knyttet opp mot boligrådgivningen i boligtilpasningssaker gir rådgivningen autoritet og rådene blir kvalitetssikret. Hjelpemiddelsentralen er også med på hjemmebesøkene, da det er de som har ansvar for mobile virkemidler.

Alle rådgivningsprosessene knyttet til søknader om fysiske tilpasninger i hjemmet begynner med et kartleggende hjemmebesøk, etter at den første kontakten er etablert. Hjemmebesøk er det viktigste virkemidlet ergo- og / eller fysioterapitjenesten har for å kartlegge behovet og kunne rådgi. Flere av de ergoterapeutene vi har intervjuet viser til at det ikke er tilstrekkelig å se på boligens utforming, de må også se i praksis hvordan brukeren for eksempel beveger seg i boligen, opp trapper, på badet, inn og ut av sengen med videre. Ergoterapeutisk rådgivning er praktisk orientert, med hjemmebesøk som den viktigste metodikken, og våre informanter blant ergoterapeutene viser til at de bruker en stor del av sin arbeidstid på observasjon og rådgivning i hjemmet.

På hjemmebesøket oppgir informantene at det er viktig å ha god tid, at en blir kjent med søkeren og vedkommendes behov. Rådgivningen bygger i stor grad på at den potensielle søkeren viser rundt i boligen og gjør de tingene vedkommende normalt gjør i ulike hverdagslige gjøremål, så kan ergoterapeuten observere og gjøre sine vurderinger og gi råd basert på funksjonalitet.

*Det handler om å bli litt kjent. Jeg spør alltid, kan du vise meg litt rundt i huset, vise meg hvordan du går over dørterskler. Dette er viktig. Ikke bare snakke om det, men også se hvordan brukere faktisk gjør det. På den måten gjøres jobben kompetent.*

*(Ergoterapeut om hjemmebesøket – mellomstor bykommune sør)*

Som en videreføring av det å bli kjent med brukernes behov, for slik å rådgi på en kompetent måte, er kontinuitet også en viktig side ved rådgivningen. Kartlegging krever mye tid. Som et første trekk er det viktig å se på kompenserende løsninger, som å flytte møbler, fjerne tepper. Informanter medgir imidlertid at det å endre møblering i private hjem er krevende. Ofte må ergoterapeutene ringe barna for å få dem til å overtale sine foreldre. Flere gir uttrykk for at det ikke er lett å endre verken inventar og rutiner inne i private hjem, det er oftere lettere å komme med hjelpemidler. Mange brukere foretrekker dette. Hjelpemidler er gratis, levert på døren, og blir ofte godt mottatt. En av våre informanter blant ergoterapeutene er imidlertid av den oppfatning at de ikke gjør jobben sin om de bare gir hjelpemidler til den enkelte. De vil også forsøke å få til gode tilpasninger i boligen, slik at den enkelte får trent seg opp til å mestre gjøremål. Informanten sier at det å gi råd handler om å være pragmatiker. Selv om den enkelte vil ha rullator, kan det være at det i et rehabiliterende perspektiv vil være bedre med stokk, slik at vedkommende går litt mer. Rådgivningen må ta hensyn til at 2 av 3 brukere er over 70 år og at vaner og rutiner da kan være krevende å endre.

*Organisatorisk implikasjon: Institusjonalisert samarbeid mellom boligkontor og teknisk sektor letter kartleggingsfasen betydelig i kartleggingen av behov for tilpasning av boligen og potensialet for endring av boliger. Dette gjør den tekniske kompetansen mer tilgjengelig.*

### **Fase (3) Søknadsfasen**

Ergoterapikompetanse er svært sentralt også i søknadsfasen av rådgivningen. Ergoterapeutkompetansen ligger i de fleste kommunene utenfor boligkontorene. Ergoterapeuter vil i mange kommuner være organisatorisk tilknyttet helse- og omsorgsetaten og jobber tett på hjemmetjenestene og oppfølgingstjenestene for eldre og funksjonshemmede. I noen komplekse saker etableres en *ansvarsgruppe*, med relevante tjenesteområder representert, herunder ergoterapeuter. Målgruppen er alle som har behov for spesielle tilpasninger av boligen, enten det er snakk om et brått fall i funksjonsnivå som følge av sykdom, som slag eller ulykke, eller det er snakk om gradvis redusert funksjonsnivå som hos mange eldre.

Generelt skiller våre informanter mellom minst fire former for rådgivning knyttet til søknader om fysisk tilpasning i boligene:

- (1) Rådgivning knyttet til tilgjengelighet, som fordrer en ombygging av selve boligen. Dette kan være mindre ombygginger, som fjerning av dørstokker, justering av terskler for å komme inn i boligen eller tilsvarende. Målgruppene her er personer med enten akutte endringer i funksjonsnivå, som for eksempel at noen blir avhengig av rullestol, eller personer med gradvise svekkelser av funksjonsnivå.
- (2) Rådgivning knyttet til hjelpemidler i kommunene. Dette er mindre omgripende tiltak som gjør det mulig å bevege seg rundt i egen bolig uten for store vansker. Til forskjell fra ombyggingstiltakene baserer disse tiltakene seg i større grad på frivillighet fra beboerens side. For eldre med funksjonsnedsettelse vil dette kunne være helt avgjørende når det kommer til å bli boende i selvstendig bolig lengst mulig.

- (3) Rådgivning knyttet til «Tilskot i staden for heis og/eller rampe», et tilskudd fra Nav hjelpemiddelsentralen. Dette blir en variasjon av punkt (1) ovenfor. Tilskuddet tilsvarer kostnaden knyttet til installering av hjelpemidlet og gjelder ramper, løfteplattform og trappeheis inne i boligen.
- (4) Rådgivning der dette både omfatter ergo- og/eller fysioterapeutisk kunnskap, samt rådgivning knyttet til husbankens låneordninger, utover det som faller inn under Trappetilskuddet. Dette spinner eksempelvis ut av at tilpasningen av boligen vil medføre utgifter som brukeren ikke har mulighet til å dekke selv. Det kan da bli aktuelt å søke om lån- eller tilskudd fra Husbanken, via kommunen. Dette vil kreve at flere trekkes inn i rådgivningen.

I prinsippet blir alle forespørsler om rådgivning rundt fysisk tilpasning av boliger fulgt opp, men noe ventetid vil kunne påregnes. En av casekommunene opererer med en intern venteliste på alle henvendelser, hvor den enkelte ergoterapeut går inn og velger sak. Saker på ventelisten må løses innenfor gitte frister, men sakene gis ulik prioritet.<sup>16</sup>

Prioritet 1: Primære funksjoner i boligen må tilfredsstilles. Beboeren må kunne komme seg i dusjen, inn og ut av sengen og tilsvarende.

Prioritet 2: Sekundære funksjoner i boligen må tilfredsstilles. Dette handler om å fungere i boligen mer funksjonelt.

Prioritet 3: Mer sosiale funksjoner som boligen skal tilfredsstille. Dette handler om å kunne gå tur og tilsvarende. Dette vurderes å ikke ha slik hast som det rent faktiske funksjonsnivået i boligen.

Alt etter på hvilket prioritetsnivå den enkeltes behov ligger, vil råd og hjelpemidler tilpasses dette.

#### **Fase (4) Vedtaks- og tiltaksfasen**

Selve tiltaksfasen i de boligtekniske rådgivningsprosessene er, som den forutgående kartleggings- og søknadsprosessen, i stor grad basert på tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Implementering av ulike handlingsalternativer reiser også i denne sammenhengen ulike problemstillinger. Vi skal her kort se på noen av det som særlig fremheves av våre casekommuner.

##### Samarbeid med hjelpemiddelsentralen

Kommunene vi har intervjuet melder om et godt samarbeid med Hjelpemiddelsentralen hos Nav. Utfordringene er knyttet til at søknadsarbeidet kan være krevende. Flere ergoterapeuter oppgir at de vel så mye av sin tid på å gi råd om hvordan søke om hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen som å bistå inn i selve søknadsprosessen.

Mens kommunene selv i stor grad disponerer korttidshjelpemidler til hjemmet, må kommunene sende skriftlig søknad til hjelpemiddelsentralen ved lån derfra. Søknadene må begrunnes og noen av ergoterapeutene gir uttrykk for det dette er en tidkrevende prosess. Intervjuene viser at de kommunale ergoterapeutene ofte vurderer behovet for hjelpemidler annerledes enn hjelpemiddelsentralen når de vurderer kravet om hjelpemidler. Mens de førstnevnte ligger tettere på brukerens ønsker basert på ergoterapeutisk kompetanse, besitter hjelpemiddelsentralen også juridisk kompetanse og gjør en vurdering av søknaden opp mot lovverket. Også hjelpemiddelsentralene tilbyr imidlertid hjemmebesøk og foretar veiledning.

---

<sup>16</sup> Dette bygger på et begrep innenfor helse og omsorg som knytter seg til enkeltmenneskenes daglige egenrettede omsorgsaktiviteter, det såkalte Activities of daily living (ADL). Begrepet brukes til å måle enkeltpersoners evne til å klare grunnleggende funksjoner. Dette knytter seg særlig til personer som har vært igjennom en operasjon eller andre brutt i eget funksjonsnivå, midlertidig eller permanent. Slik måles evner til å gå, stå, kle på seg, gre håret, personlig hygiene og andre grunnleggende hverdagsfunksjoner.



### Komplekse prosesser ved innstallering av hjelpemidler

Sammenhengen mellom råd gitt av ergoterapeuter, brukerbehov og muligheten for en tilpasning av boligen kan også møte andre utfordringer enn de som knytter seg til tolkninger av behov opp mot juridiske rettigheter, blant annet dersom tredjeparter bringes inn i prosessen. Et eksempel på dette er ved innstallering av dørautomatikk, det vil si at man trykker på en knapp for å åpne en dør. Strengt krav til brannsikkerhet, jamfør Plan- og bygningsloven, kan komme inn med egne krav til løsninger. I noen tilfeller vil dessuten de private leverandørene av døren være med på befaringen. Disse sender regning for deltakelse i rådgivningsprosesser, hvilket kan være krevende innenfor stramme budsjettammer. I noen tilfeller vil imidlertid hjelpemiddelsentralen sette som krav at leverandør, eksempelvis av en dør, stiller med teknisk dokumentasjon i en slik prosess. I sum innebærer dette at rådgivningsprosessene vil involvere mange aktører, med ulike agendaer.

### Tilskudd istedenfor heis og/eller rampe

Tilskuddet er ment å bidra til at alle funksjoner kan etableres på ett plan og/eller at inngangspartiet til boligen endres for å gi lett adgang. Trappeheis anses i enkelte tilfeller for en dårlig løsning. Derfor gir Nav tilskudd tilsvarende kostnaden til trappeheis til annen ombygging som vil kunne bidra til at alle sentrale funksjoner kan samles på et plan. Tilskuddsordningen gjelder personer som oppfyller kriteriene for å få heis eller rampe og utbetalingen av tilskuddet forutsetter at trappeheis ikke blir installert. Brukeren får med andre ord et tilskudd fra Nav på størrelse med det en trappeheis ville ha kostet, forutsatt at dette går til en egnet ombygging av boligen.

Kommunenes ergoterapeuter rådgir også i disse situasjonene. I noen tilfeller må pårørende kobles inn for å finne frem til en løsning. Av de som tilbys tilskuddet takker 50 til 60 prosent nei til ombygging. Ofte vil både bruker selv eller deres pårørende bare ha en trappeheis. Grunnene til dette kan variere, men mange vegrer seg mot å bygge om boligen sin, både fordi det trekker kostnadene opp og fordi de ikke har overskudd til å sette i gang en ombyggingsprosess. Teknisk tegner må engasjeres og prosessen frem mot endelig resultat kan være lang. Da hjelper det lite at kommunen er med og gir råd underveis. Noen brukere mister også det fokuset ergoterapeutene har, og en av våre informanter viser til «bonytt-varianten». Dette betegner brukere som i stedet for å fokusere på funksjonelle løsninger, legger vekt på egne preferanser for farger og design.

Velger man å få tilskuddet må en levere regningene og dokumentere utgiftene til ombyggingen. Mange ønsker tilskuddet rett inn på konto, men det er uaktuelt, ifølge våre informanter. Løsningen som velges må være hensiktsmessig for brukeren og godkjennes av de kommunale ergoterapeutene.

For de mange som er skeptiske til ombygging er det lettere å velge en trappeheis, som man jo allikevel får gratis om man tilfredsstiller kravene. Fra ergoterapeutenes side må en imidlertid ofte velge å gå inn på mer *pragmatiske løsninger*, som en av våre informanter uttrykker det. I dette la hun at det ofte blir kompromisser, som ikke er optimale for brukeren. Det forventes også at bruker av boligen fremviser et godt skjønn. Vår informant viser til en bruker som flytter fra en tilrettelagt bolig til en bolig med bruksrom i husets annen etasje, til tross for at han hadde en bevegelseshemming. Her kunne kommunen ikke gå inn å anbefale brukstilpasning av boligen og vedkommende fikk avslag på søknad om tilskudd istedenfor heis og/eller rampe. Eksemplet viser et dilemma i rådgivningen: funksjonell strategi slik ergoterapeutene ser det og brukerens oppfatning av egne behov henger ikke alltid sammen.

*Folk kan være funksjonshemmede lenge, men erkjennelsen av det er ikke til stedet. Dette er veldig gjennomgående i dag. Da blir ikke løsningene optimale i forhold til hva som vil være sannsynlig funksjonsutvikling for vedkommende.*

*(Kommunal ergoterapeut – mellomstor bykommune sør)*

Om den enkelte bruker ikke ser seg selv som funksjonshemmet, og ikke klarer å ha et realistisk bilde av egen sannsynlig funksjonelle utvikling, kan altså løsningen bli dysfunksjonell på sikt, og dyrt både for bruker og kommunen. De kommunale ergoterapeutene vurderer og gir råd, ut fra slik de vurderer situasjonen, men har ingen myndighet til å tvinge igjennom løsninger.

#### Når ombygging av boligen utløser et finansieringsbehov

Ombygging av en bolig kan utløse et finansieringsbehov hos bruker. I slike situasjoner henviser ergoterapeuttjenesten til ansvarlige for lån- og tilskuddsordninger i kommunen, uten å gå inn i vurderinger av hvorvidt en er kvalifisert. Ergoterapeutene legger kun ved en argumentasjon som går på sykdom, helse og tilpasningsbehov. Informanter i den kommunale ergoterapeuttjenesten gir imidlertid uttrykk for at mange brukere er skeptiske til låneopptak til ombygging av bolig og nevner eksplisitt at brukernes forventning knyttet til tilskudd kan være en utfordring.

*Folk tror kommunen sitter på en stor pengesekk og at veien til den går via meg. Men min rolle er å beskrive behovene og ta forventningene ned.*

*(Barneergoterapeut – mellomstor bykommune sør)*

Dette kan være konfliktskapende i tilpasningsprosesser som utløser større finansieringsbehov. Rådgivning om støtteordningene er derfor et viktig arbeid, slik våre informanter opplever det.

#### **Fase (5) Vedlikeholdsfasen**

Rådgivning knyttet til vedlikeholdsfasen vil ha en glidende overgang til et helt sett av tilgrensende tjenesteområder, som i sum handler om å opprettholde et godt funksjonsnivå i egen bolig. Tilpasning av egen bolig til endret funksjonsnivå har til formål å gjøre det mulig for den enkelte å bli boende i sitt eget hjem, også med redusert funksjonsnivå. Prosessen stopper imidlertid ikke ved ombyggingen, men handler i stor grad om råd og bistand over et livsløp. I denne sammenhengen vil særlig hjemmetjenesten være en viktig aktør. De besøker enkeltpersoner på jevnlig basis og vil ha en vedvarende rådgivningsfunksjon innenfor området hverdagsrehabilitering. Her settes brukers mestring i fokus, med opptrening av fysiske funksjoner som er ment å øke brukernes mestringsfølelse. Dette kan for eksempel handle om rådgivning for å forebygge fall hjemme blant eldre. Hverdagsrehabilitering baserer seg på et tverrfaglig samarbeid rundt brukeren, mellom både ergoterapeuter, fysioterapeuter, sykepleiere med rehabiliteringskompetanse og ikke minst hjemmetjenesten.

## 4.4 Prosessens mål - vellykket rådgivning

Måloppnåelse innenfor kommunale boligrådgivningsprosesser har mange dimensjoner, selv om det overordnede målet er en boligsituasjon som er «bedre» enn før-situasjonen. Dette har vi illustrert ved å definere rådgivning som en prosess. Bare det å komme så langt som å ta kontakt og melde fra om sin situasjon og sitt behov, i fase 1, vil være et viktig delmål. Noen ganger fører ikke prosessen frem til en ønsket endring i bosituasjonen. Da kan det være nødvendig å gå hele eller deler av prosessen om igjen på et senere tidspunkt. Hvordan prosessen forløper, hvilke aktører som deltar og ikke minst hvor lang tid en slik prosessen vil ta, vil avhenge blant annet av problemets kompleksitet og hvordan kommunene har organisert selve prosessen. Dette siste er tema for neste kapittel.

## 5 Helhetlig boligorganisatorisk modell – gir muligheter for samarbeid i rådgivningssituasjoner

Som vist i kapittel 4 synes boligrådgivningen i stor grad å være avhengig av sektorovergrepene samarbeid. Dette er særlig tydelig innenfor den boligtekniske rådgivningsprosessen, men også innenfor boligsosial rådgivning. For å sikre en mest mulig helhetlig rådgivningsprosess har flere av våre casekommuner derfor etablert formelle tverrsektorielle rådgivningsmodeller.

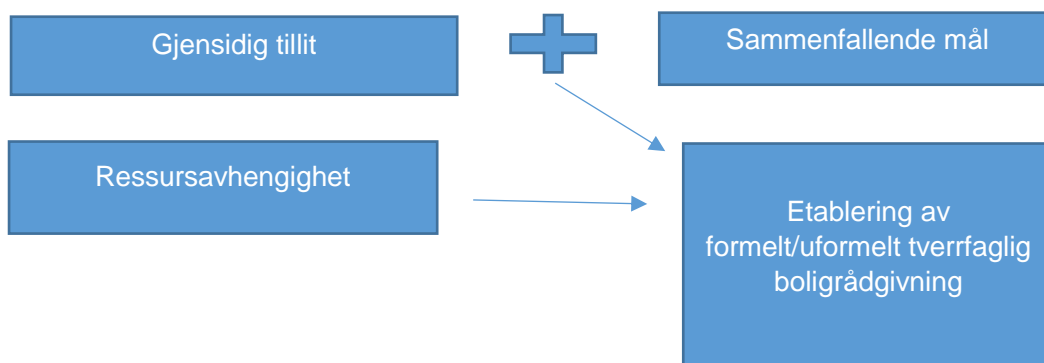
Ser vi nærmere på premissene for det tverretatlige samarbeidet innenfor boligrådgivningen i de ulike fasene av rådgivningsprosessene i kapittel 4, finner vi for det første at det foreligger betydelig ressursavhengighet mellom aktørene i rådgivningsprosessen. Flere saksbehandlere på eksempelvis startlån og tilskudd gir uttrykk for at de er helt avhengig av et samarbeid med Nav når de skal gi råd i søknadsarbeidet. Dette er aktuelt både for å få kartlagt gjeldssituasjonen og for å få oversikt over potensialet for yrkesdeltakelse for lånsøker dersom vedkommende er uten fast arbeid. Samtidig synes en stabil bosituasjon å være en sentral forutsetning fra Navs side for at de skal kunne jobbe med yrkesdeltakelse. Dette innebærer at *ressursavhengighet aktørene imellom* fremstår som en sentral premisse for å etablere et formalisert tverrfaglige boligrådgivningsarbeid.

I tillegg synes samarbeidet sektorene imellom å være basert på et sammenfall både med hensyn til *målgrupper* og når det kommer til målsettinger for rådgivningen. Møtene mellom aktører i de boligsosiale og de boligtekniske rådgivningsprosessene synes i stor grad å være styrt av målet om å *sette den enkelte bedre i stand til å hjelpe seg selv*, ved blant annet å *motivere, øke mestringsfølelsen og ikke minst aktivisere egne ressurser*. De ulike aktørene arbeider for å optimalisere den enkeltes levekår og livskvalitet, gitt de økonomiske, sosiale, fysiske og psykiske forutsetningene.

Lundin (2007) drøfter hvordan samarbeid kan forbedre implementering av politiske vedtak. Han peker imidlertid på at overlappende mål ikke er en tilstrekkelig betingelse for etablering av tverretatlig samarbeid. I tillegg kreves et samspill med gjensidig tillitt. Samtidig finner Lundin at ressursavhengigheten som forutsetning for tverrsektorielt samarbeid derimot ikke ser ut til å betinges av gjensidig tillitt for å *øke sannsynligheten for samarbeid* (Lundin 2017).

Inspirert av Lundin og O'Tooles teorier om interorganisatorisk samarbeid kan vi fremstille dette i en modell, som illustrerer premissene for tverrsektorielt samarbeid innenfor den kommunale boligrådgivningen. Modellen viser at et samspill mellom sammenfallende mål og gjensidig tillitt har en selvstendig effekt på sannsynligheten for å etablere formelt/uformelt tverrfaglig samarbeid innenfor boligrådgivningen. Samtidig vil ressursavhengighet de samarbeidede sektorer imellom kunne ha en selvstendig og uavhengig effekt på sannsynligheten for å samarbeid, jamfør figur 5.1.

Figur 5.1: Faktorer som øker sannsynligheten for etablering av formelt/uformelt tverrfaglig boligrådgivning, etter inspirasjon av Lundin (2007)



I dette kapitlet vil vi vise hvordan dette samspillet formalisere seg i ulike tverrsektorielle modeller for boligrådgivning i casekommunene. Modellene er verken ment å være representativt for norske kommuner generelt eller generaliserbart til et nærmere spesifisert univers av kommuner. Gjennomgangen er kun en illustrasjon på hvilke modeller for boligrådgivning kommunale aktører i ulike boligrelaterte fagmiljøer *faktisk velger*, med utgangspunkt i en erkjennelse av sammenfallende målsetninger og i noen grad sammenfallende målgrupper, en viss gjensidig tillitt og betydelig ressursavhengighet.

## 5.1 Boligkontoret som kjernen i boligrådgivningen

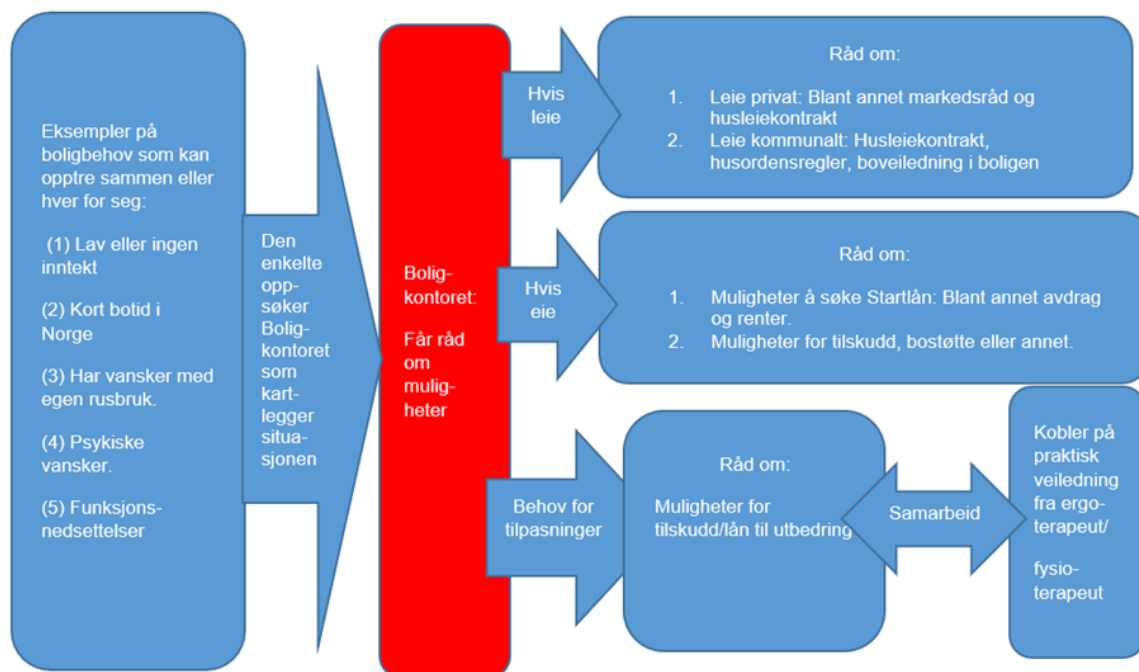
Den boligsosiale rådgivningsprosessen har gjennomgående utgangspunkt i boligkontoret eller tilsvarende. Bruker vi organisasjonsmodellen i den største casekommunen, *Storbykommune nord*, som illustrasjon, finner vi der at boligkontoret har tre hovedansvarsområder knyttet til boligrådgivning:

- Utleie av kommunale boliger, med blant annet husleiekontrakter, problemstillinger knyttet til inn- og utflytting av kommunale boliger.
- Miljø- og boarbeid, med rådgivning i bosituasjonen, befaring, problemstillinger knyttet til skader og klager.
- Bank og bostøtte, med ansvar for å veilede Startlån og bostøtte på vegne av Husbanken.

Samorganiseringen av ulike funksjoner på kommunens boligkontor gir rådgiverne større kontroll over ulike handlingsvalg, avhengig av blant annet hvilke ressurser den enkelte disponerer i utgangspunktet og hvordan dette er tilpasset mulighetene på boligmarkedet. Dette innebærer eksempelvis at i tilfeller der en søker til kommunal bolig viser seg å ha inntekt tilstrekkelig til å få startlån, kan vedkommende med letthet kanaliseres fra de med ansvar for utleie av kommunal bolig til de med ansvar for startlån. Målet er å få personer med boligbehov inn i en mest mulig fordelaktig bosituasjon der ansvarshaverne knyttet til ulike boligpolitiske virkemidler samhandler for å få dette til.

Dette er illustrert i følgende figur.

Figur 5.2: Eksempel på helhetlig boligorganisering, hvor boligkontoret utgjør kjernen i boligrådgivningen,



Jo flere boligrelaterte funksjoner som er samorganisert, jo lettere er det ifølge boligsjefen i den aktuelle casekommunen å rådgi i komplekse bosettingsforløp og med det sikre en «best mulig» bosetting. Der boligkontoret ikke har tilstrekkelig kompetanse har en etablert tverrsektorielle samarbeidsrelasjoner. I figuren ser vi at dette særlig gjelder for ergoterapeutisk veiledning.

Denne casekommunen har i tillegg ansatt egne rådgivere til å følge opp enkeltproblemstillinger knyttet til *vedlikeholdsfasen*, i bosettings/boligitilpasningsforløpet, slik dette ble definert i kapittel 4, med miljøvaktmestere og boveiledere som gir råd av praktisk karakter, som eksempelvis:

- (1) Hvordan bruke boligen: luft, ventilasjon, strøm ved videre.
- (2) Råd om bomiljø: avfallshåndtering, tilpasning til naboer, hvordan bruke fellesområder, fellesvaskeri med videre.
- (3) Råd om praktisk økonomiske forhold rundt kontrakt, husleie og annet.
- (4) Miljøvaktmesterordning, knyttet til tekniske innretninger, som rør, vann, strøm og annet.

Casekommunen har meget gode erfaringer med egne veiledere i vedlikeholdsfasen i et bosettings/boligitilpasningsforløp. Dette gjelder særlig miljøvaktmesterordningen.

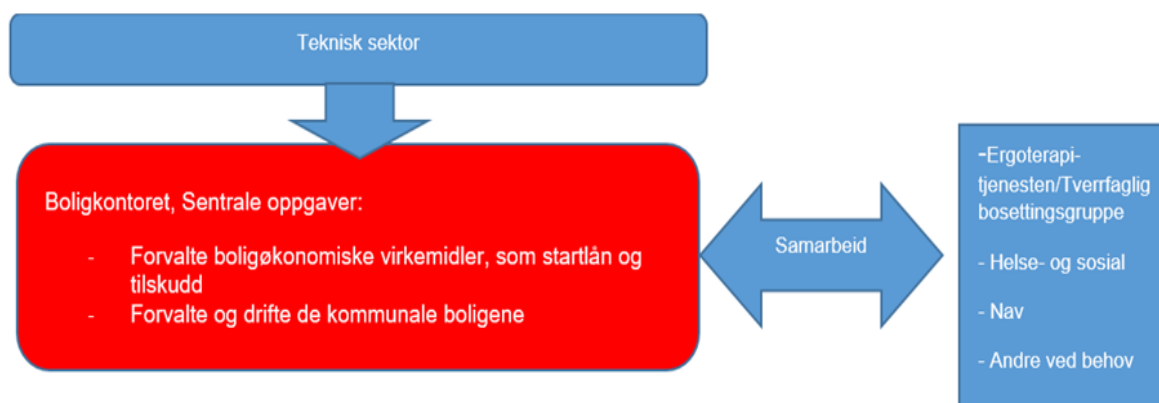
## 5.2 Boligkontoret lagt inn under teknisk sektor

Et alternativ til boligkontormodellen vist ovenfor finner vi i casekommunene *Mellomstor bykommune sør* og *Mellomstor spredtbygd kommune*, hvor rådgivningen knyttet til de boligøkonomiske virkemidlene samorganisert med tildeling og drift av kommunale boliger og lagt inn under teknisk sektor. Informantene her er ledere ved de to boligkontorene og en saksbehandler. Alle gir uttrykk for at de i tillegg har et sterkt tverrfaglig samarbeid, blant annet med ansvarlige for tjenesteoppfølgingen i boligene og med ergoterapitjenesten.

Fordelen med denne modellen ligger i den tette samorganiseringen av boligdrift og økonomisk rådgivning. Dette letter rådgivningen overfor de mest vanskeligstilte, det vil si søkere til kommunale boliger og de som bor i de kommunale boligene. Ved utløp av leiekontraktene får rådgiverne mulighet til å ha en rådgivende samtale om økonomi før eventuell ny leiekontrakt. En av disse kommunene har en klar «*fra leie til eie*» strategi og forsøker å vurdere enkeltpersoners økonomi med sikte på kjøp av egen eid bolig der de ser at den enkelte har økonomi til det. Samorganiseringen av de økonomiske virkemidlene med drift og tildeling til de kommunale boligene gjør dette lettere og kommunen har lyktes i å utnytte eierpotensiale bedre, slik de selv opplever det, nettopp fordi de er tett på beboerne i de kommunale boligene.

Flyktninger er også en del av boligkontorets ansvar i en av de to casekommunene der dette ligger under teknisk etat. Lederen av boligkontoret gir uttrykk for at flyktningene er mer motivert til å eie egen bolig enn leie. Boligkontoret driver derfor tett rådgivning for denne gruppen både på introduksjonskurset, i publikumsmottak og i form av en egen boligskole, der også de praktiske sidene ved det å bo gjennomgås. Kommunen har også jobbet bevisst med å få tolker med kompetanse innenfor en teknisk sjargong slik at en også skal kunne gi råd om tekniske innretninger i boligen.

Figur 5.3: Boligkontor underlagt teknisk sektor, med samarbeidsrelasjoner utad mot andre tjenestesteder



Boligkontoret har også ansvar for å veilede personer med rus og/eller psykiske vansker. Dette er en kompleks gruppe å veilede, ifølge informantene. Her er lederen ved det aktuelle boligkontoret av den oppfatning at tillitt er helt sentralt for å nå frem med rådgivningen:

*Man må begynne med å bygge en relasjon*

*(Leder boligkontoret i casekommune - Mellomstor spredtbygd kommune vest)*

Det å være tett på forvaltningen av boligene gjør det lettere å gi råd om aktuelle boløsninger. Søkere til kommunal bolig har ulike behov og livsførsel og våre informanter legger vekt på viktigheten av å gi råd slik at boligen og boområdet passer den enkelte best mulig. Dette handler også om å ivareta hensynene til bomiljøene. Personer med en uttalt rusbruk bør eksempelvis ikke bo i et boligområde med mange barnefamilier. Våre informanter ser det med andre ord slik at man ikke behøver å organiseres inn under NAV for å bringe de boligsosiale perspektivene inn i rådgivningen. Som en av informantene ved boligkontoret sier:

*Det at vi er så tett på forvaltningen av kommunens boliger gjør at vi lettere kan finne frem til gode løsninger. Vi bringer den boligsosiale forståelsen inn i en teknisk verden.*

*(Leder for boligkontoret i casekommune - Mellomstor bykommune sør)*

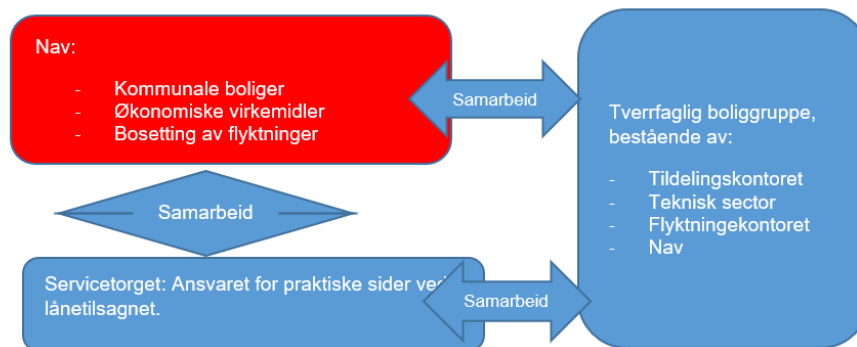
## 5.3 Sammensatte modeller for boligrådgivning

Felles for de to organisasjonsmodellene for boligrådgivning vi til nå er presentert, er at boligkontoret har vært det sentrale koordinerende organet. Det er der henvendelsene har kommet og det er de som har aktivisert et tverretattlig nettverk rundt boligrådgivningen når henvendelser har gått utover den kompetansen boligkontoret forvalter. Dette avsnittet viser tre eksempler på mer sammensatte modeller der det ikke er et boligkontor med en slik kjernefunksjon. Vi starter med å se kort på ansvarsfordeling der det boligsosiale rådgivningsansvaret er lagt til Nav, men hvor en tverrfaglig boliggruppe supplerer denne modellen, blant annet ved å ha ansvaret for den boligtekniske rådgivningen. Deretter vises en modell der boligkontoret har alt ansvar innenfor den boligsosiale rådgivningen, mens byggeteknisk rådgivning ligger til teknisk avdeling. Til slutt trekkes frem en modell hvor kommunen har et eget forvaltningskontor som mottar alle henvendelser om rådgivning, og som så formidler disse videre.

### 5.3.1 Boligrådgivning som et ansvar inn under Nav

I surveyen fremkom det at i et mindre antall kommuner behandles søknader om kommunal bolig, startlån og tilskudd av Nav. Det er også Nav som da har ansvaret for rådgivning på dette området. Blant våre casekommuner finner vi denne arbeidsdelingen i casekommunen - *mindre spredtbygd innland*. Kommunen har imidlertid i tillegg en tverrfaglig boliggruppe der blant annet tildelingskontoret, teknisk sektor, flyktningkontoret og Nav er representert. Dette sikrer et horisontalt samarbeid i saker med mer uklar organisatorisk tilknytning. Nav har ansvaret for å tildele kommunale boliger samtidig som de har ansvaret for rådgivning knyttet til de økonomiske virkemidlene. Nav har også ansvaret for bosetting av flyktninger. Her suppleres de råd Nav gir med en egen boveileder.

Figur 5.4: Boligrådgivning som et ansvar under NAV



Også i denne modellen er de boligsosiale virkemidlene samlokalisert i en egen enhet, i dette tilfellet i Nav, og den boligtekniske rådgivningen er organisert for seg, i teknisk sektor med et tildelingskontor som samhandler med Nav via en tverrfaglig boliggruppe.

I tilfellet med rådgivning rundt søknader om kommunale boliger samt startlån og tilskudd til boligkjøp, ser de ansvarlige i Nav det som en klar fordel at ansvaret ligger hos dem. Ifølge lederen på Nav muliggjør dette at man kan se både utfordringene og mulighetene i et bredere sosialt perspektiv. Utgangspunktet er en forståelse av at mer enn bare bolig må på plass for eksempelvis å bringe lavinntektsfamilier over i en eid bosituasjon. Det handler blant annet, ifølge lederen i Nav, både om å komme i arbeid og om å rydde i annen gjeldsproblematikk.

Dette siste er sentralt for å sikre at de enkelte blir kredittverdige, fordi mange startlånssøkere kan ha stor kredittgjeld. Dette ønsker nær sagt alle våre casekommuner å rydde i før de gir tilsagn om startlån, samtidig som denne casekommunen, ifølge lederen på Nav, ser større muligheter for å komme i havn med dette når Nav har ansvaret for veiledning både om boligøkonomiske virkemidler, kommunale boliger og gjeldsrådgivning.

Når Nav veileder om økonomiske låne- og støtteordningene, inviteres den som skal veiledes til en samtale om hvordan lån og bolig kan tilpasses den samlede livssituasjon, herunder jobbmuligheter og gjeldsproblematikk. Slik bringer den økonomiske boligrådgivning også frem det sosialfaglige.

Dette er grunnlaget for at lederen for Nav i denne kommunen også gjerne ville hatt ansvaret for å søke Husbanken om samlet ramme for virkemidlene. Dette ville gitt Nav et større spillerom i veiledningen ifølge vår informant samt økt tilgang til relevant informasjon fra Husbanken.

### 5.3.2 Aktivt boligkontor med bredt kontaktnettverk

I en annen av casekommunene – *mindre bykommune sør*, er *boligkontoret* selve kjernen i den boligsosiale rådgivningen. Her kommer forespørsler om startlån og tilskudd. Kommunen har også et *tverrfaglig boligteam* som ledes av boligkontoret og som består av en representant fra Nav, ansvarlig for rus- og psykiatri og flyktningkonsulenten. Under Nav kommer blant annet en gjeldsrådgiver inn, som gir uttrykk for at hun nær sagt utelukkende driver med rådgivning knyttet til boligrelaterte situasjoner. I tillegg kommer kontakter og samarbeid med private aktører som meglere og utleiere, samt frivillige organisasjoner, som Folkehjelpen, som bistår som visningsvenn og annet. Slik har kommunen bygget opp et *bredt tverrfaglig team rundt den boligsosiale rådgivningen*. Våre informanter på boligkontoret fremhever at tverrfaglighet og gode samarbeidsrelasjoner er viktigst på det boligsosiale området, samtidig som man må være tett på brukerne og bygge tillitsforhold til dem. Dette gjelder særlig i situasjoner hvor en skal gi råd knyttet til overgangen fra leie til eie for personer med lave inntekter. Dette representerer en meget sårbar situasjon for mange.

Figur 5.5: Aktivt boligkontor med bredt kontaktnettverk



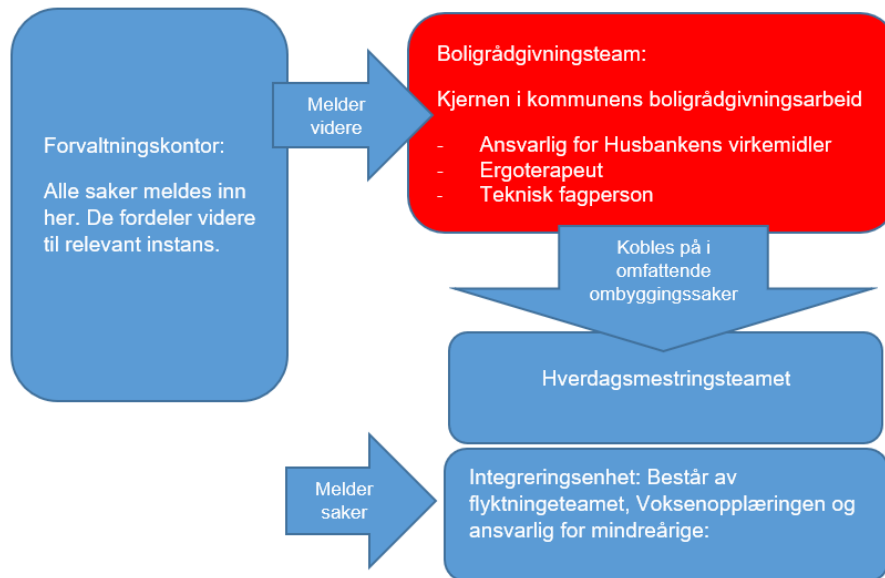
Boligkontoret gir også råd til flyktninger, men har også organisert fellesinformasjon blant annet knyttet til en egen boligscole som særlig rettes mot flyktninger på introduksjonsprogrammet. Dette er et ukes opplegg hvor det gis informasjon om ulike sider ved det å bo, både praktisk og økonomisk. Rådgivning knyttet til boligtilpasning er lagt til teknisk sektor, som også har et samarbeid med ergoterapitjenesten knyttet til ombygging og eventuelle vedtak om lån og tilskudd.



### 5.3.3 Boligrådgivningsteam i kombinasjon med et forvaltningskontor

I to av modellene ovenfor har den boligsosiale og den boligtekniske rådgivningen vært adskilt. I en av casekommunene våre, – *mellomstor bykommune midt*, møter vi imidlertid en modell der dette er lagt til et eget *boligrådgivningsteam*. Teamet danner kjernen i kommunens boligrådgivningsarbeid.

Figur 5.6: Boligrådgivningsteam i kombinasjon med et forvaltningskontor



I teamet inngår en person som er ansvarlig for Husbankens virkemidler, en ergoterapeut og en teknisk fagperson. Der det er snakk om omfattende ombyggingssaker med bakgrunn i endret funksjonsnivå, kobles kommunens *hverdagsmestringsteam* inn, i tillegg til boligrådgivningsteamet. Teamet møter brukerne og gir råd om nødvendige tiltak og eventuelle tilskudd og lån til å finansiere tiltakene. Alle saker meldes inn til kommunens *forvaltningskontor*. Der fordeles så sakene ut til de instanser som antas å ha kompetanse på området. Boligrådgivningsteamet jobber i mindre grad med rådgivning av ROP og flyktninger. Dette faller mer inn under Navs ansvarsområde. Hverdagsmestringsteamet kan imidlertid komme inn i enkelttilfeller. For å gi flyktninger råd i boligspørsmål har kommunen i tillegg en *egen integreringsenhet*, som består av *flyktningeteamet*, *voksenopplæringen* og *ansvarlig for enslige mindreårige*. Kommunen har også et eget integreringssenter. Inn under disse instansene ligger det ifølge vår informant, mye veiledning.

## 5.4 Modeller for boligrådgiving – oppsummert om organisering, utfordringer og suksesskriterier

Som vist er kommunal boligrådgiving et sammensatt felt både hva gjelder funksjon, målgrupper og organisering. I dette avsnittet diskuteres hovedlinjene i beskrivelsene ovenfor. Kort oppsummert ser vi at

- (1) Det trekkes et organisatorisk skille mellom den boligsosiale rådgivningen og den boligtekniske rådgivningen. Den boligsosiale rådgivningen har utgangspunkt i kommunenes boligkontor, mens den boligtekniske rådgivningen i større grad ligger i teknisk etat, med sterke koblinger til kommunal ergoterapitjeneste. Den boligsosiale og den boligtekniske boligrådgivningen samhandler via ulike tverrfaglige samarbeidsenheter.

- (2) Boligkontorenes ansvar og kompetanse er i særlig grad knyttet opp mot Husbankens virkemidler og de kommunale boligene, og i liten grad på det bygningstekniske området.
- (3) I nær samtlige casekommuner har boligkontorene etablert et samarbeid med andre tjenesteområder, som fanger opp og supplerer de rådgivningsfeltene boligkontorene ikke favner. Dette gjelder i særlig grad:
- Bosetting og oppfølging av flyktninger/flyktningetjenesten/introduksjonskurset
  - Bosetting og oppfølging av personer med rus- og/eller psykiatriske vansker
  - Ergoterapitjenesten
  - Nav, dersom Nav ikke har ansvaret for forvaltningen av de boligpolitiske virkemidler, med tilgang til blant annet en gjeldsrådgiver og øvrige sosiale tjenester
  - Barnevernet, i ett tilfelle
  - Byggesak/teknisk sektor

Samarbeidet har dels preg av å etableres fra sak til sak, dels er det etablert tverrfaglige team eller tilsvarende som har jevnlige møter. De aller fleste av våre informanter opplever at disse samarbeidsrelasjonene fungerer godt, selv om det av og til kan være en viss faglig uenighet. Dette støtter opp under funnene i surveyen i kapittel 3.

- (4) Der det er behov for teknisk kompetanse enten det er knyttet til boligsosiale eller ergoterapeutiske problemstillinger baserer casekommunene seg i stor grad på tverrfaglige samarbeid.
- (5) Under de ulike tjenesteområdene utenfor boligkontoret er det i utvalgte kommuner etablert egne stillinger som i hovedsak har boligrådgivning som sin hovedoppgaver. Dette gjelder eksempelvis boveiledere eller tilsvarende under flyktningetjenesten. Disse jobber særlig med rådgivning i det vi i kapittel 4 kalte vedlikeholdsfasen, det vil si i den fasen der et etablert boforhold skal sikres å vedvare.
- (6) De aller fleste av våre informanter er enige om at de er avhengige av tverrfaglig samarbeid for å realisere god boligfaglig rådgivning. Problemstillingene som kommer opp i rådgivningssituasjonene er ofte så komplekse at de ikke lar seg behandle sektordelt.
- (7) At det er etablert et tverrfaglig samarbeid fremstår som viktigere enn hvordan samarbeidet er organisert.

På tross av at de fleste casekommunene opererer med et organisatoriske skiller mellom den boligsosiale og den boligtekniske rådgivningen, karakteriserer våre informanter modellene i stor grad som *helhetlige*. Dette kan indikere at casekommunene opplever at boligrådgivning særlig handler om det boligsosiale og at *helhetlig boligrådgivning for flere av våre kommunale informanter* først og fremst handler om en samorganisering av økonomiske virkemidler og fordeling av kommunale boliger. Dette støttes også av kommunenes reaksjon når vi tok kontakt. Da ble vi først koblet til boligsosiale aktører og først etter forespørsel fikk vi informanter innenfor det boligtekniske, herunder ergoterapeuter.

#### **5.4.1 Utfordringer og suksess knyttet til boligrådgivningens organisering, for ulike grupper**

Utfordringer og suksess knyttet til boligrådgivningen kan knyttes opp mot flere av fasene i boligrådgivningsprosessen.

I fase I, hvor kontakt etableres, er det en utfordring å fange opp boligbehov blant de grupper som har liten eller usystematisk kontakt med andre kommunale tjenester. Dette vil særlig gjelde for lavinntektsgrupper som bor til leie privat, eldre med tiltakende funksjonsnedsettelse, personer med

rus og/eller psykiatriske lidelser. At det etableres en kontakt med boligkontoret eller andre deler av de boligrelaterte tjenestene, er naturligvis en forutsetning for at en prosess i det hele tatt settes i gang.

I forhold til personer som eksempelvis er økonomisk og/eller sosialt vanskeligstilt og bor i kommunale boliger viser intervjuene at det er en fordel å samorganisere ansvaret for boligøkonomiske virkemidler og forvaltningen av de kommunale boligene. Dette gir mulighet til å vurdere om leietakere i de kommunale boligene har mulighet for å få startlån til kjøp av bolig og innebærer at lavinntektsgrupper som søker om kommunal bolig kan få råd om statlige låneordningene slik at de på kort eller noe lengre sikt kan kvalifisere seg for disse. Dette vil kunne lette mulighetene for å legge langsiktige og helhetlige forløp. I dette ligger også et potensiale for å frigjøre kommunale boliger.

Samordning av ansvaret er også nyttig i forbindelse med bosetting av flyktninger. Personer med kort botid i Norge vil vanligvis være mindre kjent med hvilke muligheter som foreligger på boligfronten, samtidig som mange har ambisjoner om å kvalifisere seg for arbeidslivet fortrest mulig.

Boligkontorene samarbeider i begrenset grad med andrelinjen og andrelinjetjenesten inngår ikke i de ordinære tverrfaglige nettverkene for boligrådgivning. Et mer utviklet samarbeid i den retning kunne bedret boligrådgivning til personer med rusvansker etter en rusbehandling. Bosetting tar tid og kommunene gir uttrykk for at de har behov for tid til å sikre en god og mest mulig stabil bosetting.

Fase 2, kartleggingsfasen, kan forløpe noe ulikt innenfor den boligsosiale rådgivningen avhengig av om boligkontoret eller tilsvarende ligger under helse- og sosial/Nav eller teknisk avdeling. I de casekommunene hvor boligkontoret ligger under teknisk sektor gir saksbehandlerne uttrykk for at den umiddelbare nærheten til teknisk kompetanse er en stor fordel.

En alternativ hovedmodell er å legge hovedansvaret for boligrådgivningen til Nav. Dette er løsningen i den minste av våre casekommuner. Ser vi dette i sammenheng med funnene i surveyen, finner vi at plassering av hovedansvaret for boligrådgivningen under helse- og sosialseksjonen er mest utbredt i de små kommunene. Plasseringen av ansvaret i Nav innebærer at oppgavene kommer tettere på Navs øvrige sosialpolitiske oppgaveportefølje. Slik sett kan denne organiseringen være en fordel for lavinntektsgrupper som allerede har et etablert forhold til Nav på andre områder, for eksempel i forbindelse med arbeidsledighet og trygd. Eksistensen av tverrsektorielt samarbeid synes å være den viktigste organisatoriske ressursen i denne fasen, og særlig for de mellomstore kommunene.

#### **5.4.2 Gode samarbeidsrelasjoner viktigere enn formell organisering**

Enten hovedansvaret for boligrådgivning ligger på et boligkontor eller i Nav er, det etablert utstrakte samarbeidsrelasjoner i tilknytning til rådgivningen, med ulik grad av formalisering. Tilgangen på god og sammensatt kunnskap er en viktig del av fundamentet i den kommunale boligrådgivningen. Dette samarbeidet er også sentralt innenfor det vi for boligkontorenes vedkommende, kan kalle deres kjerneoppgaver, som eksempelvis å saksbehandle lånesøknader. Her vil et godt samarbeid med gjeldsrådgiver på Nav stå helt sentralt i å kredittvurdere lånesøker. Informantene gir uttrykk for at de tverrfaglige samarbeidsmodellene fungerer etter intensjonene. God kommunikasjon og tilgang til relevant kompetanse synes som de to bærende elementer i kommunenes boligrådgivningsarbeid.

Som vist, er det tette tverrfaglige/tverretatlige relasjoner i de fleste rådgivningssituasjonene, enten det gjelder personer som får råd i forbindelse med startlån og tilskudd eller det er spørsmål om rådgivning rundt fysisk tilpasning av en bolig. Kommunikasjon og samarbeid ser imidlertid ikke ut til å være avhengig av at man er formelt samorganisert. Gode samarbeidsrelasjoner er viktigere enn formell tverrfaglig organisering. Dette innebærer at det er tilgangen på tverrfaglig kompetanse i kommunene som er som det sentrale og ikke hvordan disse er organisert i forhold til hverandre.

Det sentrale med det tette, tverrfaglige samarbeidet i en rådgivningsprosess er å bygge et solid kunnskapsgrunnlag for å gi råd.

Gode samarbeidsrutiner mellom førstlinjeaktører og et godt grunnarbeid når beslutninger fattes synes viktigere enn strategisk forankring av veiledningsarbeidet sentralt i kommunen. Når det er sagt, gir de fleste av våre informanter uttrykk for at de har støtte i den politiske ledelsen når de prioriterer boligrådgivning. Dette er særlig viktig der rådgivningen og en aktiv «fra leie til eie» linje forutsetter økning i startlånstilsagnene. Utover dette synes boligrådgivningsarbeidet i begrenset grad å komme eksplisitt til uttrykk i kommunale handlingsplaner.

#### **5.4.3 Nærmere om boligrådgivning som utløsende faktor for at eierlinjen**

Uavhengig av hvordan boligrådgivningen er organisert, kommer det frem at det å få råd om boligfinansiering, og da spesielt mulighetene for å få startlån eventuelt i kombinasjon med tilskudd, i mange tilfeller er avgjørende for å aktivisere eierlinjen og få lavinntektsfamilier over i egen eid bolig. Kommunene kommer i kontakt med lavinntektsfamilier enten ved at de søker startlån, ber om råd, ønsker å fornye en leiekontrakt på kommunal bolig eller på annen måte, eksempelvis gjennom introduksjonsprogrammet for flyktninger. Boligkontoret eller tilsvarende vurderer om de økonomiske betingelsene ligger til rette for kjøp og gir i så fall gi råd og veiledning om hvordan husstanden kan komme inn på eiemarkedet ved hjelp av startlån. Informantene forteller at motivasjonen for å veilede om mulighetene for eieretablering forsterkes om boligkontoret ser at leie-situasjonen er krevende, om det er barn i husstanden, om flyttehyppigheten er høy eller andre klare levekårsutfordringer knyttet til det å fortsette å leie bolig.

Informantene forteller at mange tilfeller er fra boligkontorets rådgivning kombinert med oppfølging fra gjeldsrådgiver på Nav, avgjørende for at husstander i det hele tatt blir klar over muligheten for å få boliglån. Dette støttes av annen forskning, blant annet en studie av strategien «barna først» som handler om å bringe barnefamilier med midlertidige inntekter over fra leide til eide boliger. Der svarer 11 av 12 barnefamilier at de ikke visste om muligheten for å få lån, og at de aldri hadde kommet over i eid bolig hadde det ikke vært for boligrådgivningen de fikk i kommunen (Holm og Bråten m.fl. 2020). enkelte, for å kunne gi råd om hvordan ta dette videre til en lånesøknad, enten i form av startlån eller i privat bank. De forteller også at mange vegrer seg imidlertid for å ta kontakt med private banker. Det kan skyldes liten kunnskap om rentenivå, om låneformer, nedbetalingsordninger og andre sider ved det å være låntaker. Samlet forteller dette at veiledning og økonomiske virkemidler er en forutsetning for å implementere «fra leie til eie-strategisærlig for husholdninger med lave inntekter som har vært i leiemarkedet i lang tid.

#### **5.4.4 Rådgivningens vilkår**

Boligrådgivningens *vilkår* er forskjellig avhengig av om en person bor i midlertidig leid bolig eller mer langvarig leid eller selveid bolig. Ifølge en av boligsjefene i en større casekommune, er det mer krevende å nå frem med råd og veiledning jo lenger en person har vært i en «dårlig» bosituasjon. Hva som kvalifiserer som en «dårlig» bosituasjon vil variere avhengig av beboerens forventninger, behov og annet, men den aktuelle boligsjefen sikter her til særlig midlertidige boliger og om utsatte boområder. Årsaken er at mange mister troen på å komme over i en bedre bosituasjon og at dette skader den gjensidige tillitten man er avhengig av får å nå frem med boligrådgivningen. Som informanten sier:

*Vi klarer ikke skape en gjensidig tillitt om vi ikke klarer å skaffe folk en okey bolig.*

*(Boligsjef i – stor bykommune nord)*

Samme informant holder frem betydningen av å møte personer med åpenhet, for å nå frem med rådgivning overfor de aller mest vanskeligstilte. Dette handler mye om selve stemningen i møtet

rådgiver og rådsøkende. Det må være en trygghet rundt relasjonen, som får den rådsøkende til å føle seg trygg, slik at de som skal gi råd kan danne seg et best mulig bilde av situasjonen, behovene og forventningene.

*Det å føle at en blir møtt, det er så viktig.*

*(Boligsjef i – stor bykommune nord)*

Dette støttes av informanter som jobber med booppfølging. De viser til at veiledning i selve boligen er særlig viktig for personer som har begrensede erfaringer med å bo i egen bolig eller har begrensede norskkunnskaper. En informant fra Nav fremhever også at det er lettere å drive boveiledning i de kommunale boligene enn i private. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med boveiledning for personer med flyktningbakgrunn. Som en informant i NAV gir uttrykk for:

*I de tilfellene flyktningene bor privat, må kommunen i tillegg til forholde seg til en privat utleier. Private utleiere vil være mer opptatt av sine krav overfor kommunen, og søke erstatning, enn å veilede de som bor der.*

*(Nav-informant, der Nav har ansvaret for å tildele kommunal bolig – mindre spredtbygd kommune innland)*

#### **5.4.5 Markedsføring av veiledertjenester**

Kommunenes markedsføring av sine rådgivningstjenester og muligheter for å få særlig gunstige lånebetingelser varierer i stor grad. Mens en av våre casekommuner går åpent ut og informerer innbyggerne om mulighetene som foreligger, gir en annen av casekommunene et annet bilde:

*Dette (mulighetene til å få startlån på gunstige betingelser) er ikke noe vi går aktivt ut og annonserer. Da må vi vite at vi har tilstrekkelig med saksbehandlere til å jobbe i den retningen.*

*(Boligsjef i – stor bykommune nord)*

Andre kommuner går svært aktivt ut og oppsøker potensielle låntakere, for slik aktivt å implementere en «fra leie til eie» strategi.

#### **5.4.6 Oppsummert: tverrfaglige rådgivningstjenester = veien til suksess**

Få av våre casekommuner har egne organisatoriske enheter som kun har rådgivning som ansvarsområde, alle har ulike varianter av tverretatlige samarbeidsrelasjoner mellom aktører som jobber med boligrådgivning.

To forhold ser særlig ut til å være sentralt ved de tverrfaglige samarbeidsmodellene.

For det første at de forholder seg til bosetting som prosess. Det innebærer at noen holder i en bosettingssak helt fra den boligsøkende kommer i kontakt med eksempelvis boligkontoret, og får råd om eventuelt startlån, får startlån, kjøper bolig, flytter inn og overholder forpliktelsene med å bo. Behovene for råd og veiledning vil naturlig nok variere på veien, men det er viktig at saker følges opp når behovet for råd endrer seg. For eksempel er det viktig for grupper med et tilleggspørsmål utover lav inntekt, som får startlån og kjøper bolig, også får veiledning i selve boforholdet. Behovene her kan naturlig nok variere, men det er viktig at boligen vedlikeholdes, at regninger betales, med videre. Hvis ikke kan utfallet bli fravikelser med det resultat at den boligsøkende er enda dårligere stilt og enda mer frustrert over egen situasjon.

For det andre ser vi at jo flere av de boligrelaterte funksjonene som er samorganisert, eller som inngår i tverrfaglige samarbeidsmodeller, jo lettere er det å gi råd som favner helheten i bosettingsprosessen. Dette fordi virkemiddelbruken ofte henger sammen. Eksempelvis vil det ved

råd rundt tilpasning av bolig til endret funksjonsnivå, være viktig både at det kobles til teknisk kompetanse på veiledningen, i tillegg til ergoterapeutisk kompetanse og kompetanse rundt Husbankens tilskudds- og låneordninger. Kun ved å koble sammen alle relevante fagfelt kan rådgivningssituasjon gi tilnærmet helhetlig og kompetent veiledning.

Det er da også viktig å understreke at de aller fleste rådgivningssituasjonene er tverretatlige, og våre funn tilsier at både tilknytning til teknisk sektor og Nav fungerer godt. Mens man under teknisk sektor særlig framhever fordelene med å få tilgang til teknisk kompetanse, opplever informanter som er organisert inn under Nav at den sosialfaglige bakgrunnen er viktig for å forstå boligbehov i en større sammenheng.

## 6 Et brukerperspektiv på boligrådgivning

Hvordan ser boligrådgivningen ut fra de rådsøkendes, brukernes, perspektiv? Dette er et viktig utgangspunkt for å vurdere god praksis innenfor området boligrådgivning, både knyttet til tilgjengelighet, relevans og maktrelasjonen mellom de som søker råd og de som gir råd. Dette handler også om hvordan de i kommunen med ansvar for boligrådgivning kommuniserer utad og hvordan potensielle brukere opplever at rådgivning kommuniseres til dem. Spørsmålet er om brukerne opplever at rådgivningen er tilgjengelig og tilstrekkelig til å dekke behovet for råd. Dette kapitlet innleder med å vise brukernes vurderinger. Deretter presenteres synspunkter fra to brukerorganisasjoner. Begge organisasjonene ivaretar interessene til personer med nedsatt fysisk funksjonsnivå.

### 6.1 Brukernes opplevelse av kommunenes boligrådgivning

Hvordan opplever brukerne selv kommunenes rådgivningstjeneste og de råd de får? For å få en bedre forståelse av dette har vi intervjuet brukere fra tre hovedgrupper:

- (1) Personer med funksjonsnedsettelse, med behov for råd om tilpasning i boligen.
- (2) Personer med lave inntekter, med behov for råd om lån og tilskudd til å få kjøpt en bolig.
- (3) Familier med flyktningbakgrunn, med behov for råd om hvordan komme over i en mer stabil bosituasjon enn den de finner i et ustabil og begrenset leiemarked.

#### 6.1.1 Boligrådgivning til personer med funksjonsnedsettelse

Blant våre informanter er det fire, fra to forskjellige kommuner, som har fått boligrådgivning med bakgrunn i funksjonsnedsettelse og behov for en tilpasset bolig. For tre av disse har behovet fremkommet som resultat av plutselig sykdom (hjerneslag og ryggskade) og ulykke (lam fra nakken og ned). I tillegg kommer en familie med et multihandicappet barn. Informanten med hjerneslag (Mann 59 år) hadde behov for lettere tilkomst til soverom i boligens andre etasje, mens en annen informant hadde behov for å flytte badet opp fra kjelleren (Kvinne 54 år). De to andre informantene hadde mer omfattende funksjonsnedsettelser og hadde behov for en tilpasset bolig langs mange dimensjoner. For alle fire var det behov for en kombinasjon av råd om både fysisk tilpasning og tilskudd/lån for å finansiere ombyggingen.

Tre av de fire informantene tok ikke selv kontakt for å be om råd, men kontakt ble formidlet gjennom helseinstitusjon/hjelpeapparatet/sykehus. I tilfellet med familien med et multihandicappet barn ble kommunens barneergoterapeut koblet på helt fra hjemkomsten med det nyfødte barnet, hvorpå familien fikk råd tilpasset endringer i barnets behov etter som hun ble eldre.

Alle informantene som erfarte en brå endring i sitt funksjonsnivå, opplevde at ergoterapeuter kom på hjemmebesøk så fort de ble klar over saksforholdet. For to var dette allerede ved hjemsendelse fra sykehus. Hjemmebesøkene ble i alle tilfellene foretatt av ergoterapeuter. De vurderte i hvilken grad boligen var tilpasset de behov beboeren hadde. Funksjonsnivået var så redusert for tre av våre fire informanter, at det ikke var tilstrekkelig med hjelpemidler fra Hjelpemiddel-sentralen. I ett av tilfellene måtte det bygges en trapp inne i boligen, i et annet måtte badet flyttes opp fra kjelleren, mens i det tredje tilfellet måtte vedkommende inn i en helt ny bolig tilpasset et liv med sterk funksjonsnedsettelse.

For alle var situasjonen med å søke råd ny og utløst av den ulykken/det sykdomstilfellet som rammet dem. De opplevde alle kommunen som svært imøtekomende. I alle fire tilfellene var de ergoterapeutiske rådene sammenfallende med råd knyttet til søknad om tilskudd og lån. I ett tilfelle

ble det satt inn en trapp som i sin helhet ble dekket av Husbanken og kommunen. Dette var riktignok imot ergoterapeuten forslag, som gikk for alle funksjoner i første etasje, men i samsvar med brukers egne preferanser.

I tilfelle to, der bruker måtte finne en ny bolig, opplevde vedkommende at kommunens boligteam engasjerte seg veldig for å finne en egnet bolig så fort som mulig. Etter kort tid fikk han en telefon fra kommunen med tips om en bolig som lå i første etasje og var egnet for rullestol.

*Ergoterapeuten kom med på visning for å se om boligen var egnet. Det var liksom automatisk at hun kom med, hun hadde greie på alt, at badet var stort nok og hva som kunne gjøres om det var behov for endringer.*

*(Mann 36 år, rullestolbruker som kjøpte sin første bolig etter ulykken som gjorde han lam.)*

Alle informantene som fikk sin livssituasjon til dels dramatisk endret etter skade eller sykdom er svært godt fornøyd med den rådgivning de har fått fra sine respektive kommuner.

*Jeg har vært veldig heldig. Jeg har fått 100 prosent hjelp hele tiden.*

*(Kvinne i 50-årene med ryggskade som må flytte badet en etasje for å samle alt på en flate)*

For alle tre var oppfølging fra kommunen helt nytt og de var til dels overveldet over hvor tilgjengelig og hjelpsom kommunen var.

*Dette var helt upløyd mark for meg, og jeg mottar alle rådene med en stor takk. NN (ergoterapeutkontakten i den aktuelle kommunen) har vært veldig tilgjengelig hele tiden, også utenfor arbeidstiden. Hun har fått meg til å føle meg trygg.*

*(Kvinne i 50-årene med ryggskade som må flytte badet en etasje for å samle alt på en flate)*

En av informantene, en ung mann med en lammelse fra halsen sier:

*Over årene har jeg opparbeidet meg mange gode kontakter i kommunen. Men allikevel får jeg god informasjon hele tiden om hvem jeg anbefales å prate med. Jeg er positivt overrasket over hvor lett dette har gått.*

*(Mann 36 år, rullestolbruker som kjøper sin første bolig etter ulykken som gjorde han lam.)*

Den fjerde informanten med sak knyttet til fysisk tilpasning av boligen har et stort og livslangt prosjekt knyttet til å gi et multihandicappet barn livskvalitet gjennom en tilpasset bolig. Her er behovet for tilpasning nesten på nivå med institusjon, men da innenfor rammene av et hjem. Her var også kontakten med kommunen etablert i utgangspunktet, men etter hvert som barnet ble eldre, økte behovene for tilpasning. I dette tilfellet har foreldrene vært drivere for utbygging/ombyggingen av egen bolig og hatt ideene til ulike muligheter selv. Kommunen har imidlertid ifølge familiefaren, hele tiden spilt på lag. Søknader om tilskudd har gått til kommunen, og midler har blitt gitt til gjennomføring av prosjektet. Foreldrene til det handicappede barnet forteller at kommunen har stilt med både økonomisk og teknisk rådgivning.

*Vi føler at vi er blitt hørt og hjulpet gjennom hele prosjektet med å tilpasse boligen den situasjonen vi har kommet i.*

*(Far til et multihandicappet barn som selv driver ombyggingen av egen bolig frem)*



Der denne familien føler at de har møtt på motstand er når det kommer til kommunikasjon og rådgivning rundt de hjelpemidler som administreres av hjelpemiddelsentralen under Nav. Ikke bare oppfatter informanten de juridiske vurderingene som gjøres av hjelpemiddelsentralen under Nav, blant annet knyttet til automatisk dørlukking, som lite fleksible. Informanten er også kritisk til det han oppfatter som mangel på kommunikasjon innad i Nav. Han etterlyser en bedre forståelse og kommunikasjon for eksempel rundt sammenhengen mellom hørselssvikt og motoriske vansker. Familien er imidlertid meget godt fornøyd med den kommunale rådgivningen. Dette oppfattes som oversiktlig med hensyn til hvem en skal kontakte og rådene oppfattes som relevante.

*Vi føler vi har fått de rådene og den hjelpen vi trengte.*

*(Far til et multihandicappet barn som selv driver ombyggingen av egen bolig frem)*

### **6.1.2 Rådgivning som hjelp til selvhjelp for personer med funksjonsnedsettelse**

I brukerintervjuene med personer med behov for fysisk tilpasning av boligen handler rådgivningen i stor grad om å finne frem til gode boligløsninger som gjør at den enkelte kan bli boende hjemme lengst mulig. Sentralt i rådgivningen blir å informere og å bevisstgjøre om mulige fysiske grep for å tilpasse bosituasjonen til den endring i funksjonsnivå som har skjedd eller er under utvikling. Særlig for eldre vil endringene i funksjonsnivå kunne være en prosess, der en tilpasning av boligen også har preg av forebygging. Boligrådgivning rettet mot eldre vil kunne ha lengre varighet, kanskje strekke seg over flere år og med stadige justeringer og nye virkemidler. Et godt samarbeid mellom hjemmetjenesten, ergoterapitjenesten og teknisk sektor er en forutsetning for at en skal lykkes med å tilpasses boligene blant eldre til et stadig endret funksjonsnivå.

Som vist ovenfor er det imidlertid ikke bare blant eldre rådgivningen vil ha preg av prosess, med stadig skiftende behov som krever tilpasninger. Også for unge funksjonshemmede/barn vil det etter hvert som barna vokser, være behov for rådgivning rundt stadig nye tilpasninger av boligen. Vellykket boligrådgivning på området fysisk tilpasning av bolig særlig for eldre, men også for barn og unge eller andre der funksjonsnivået vil være under endring, defineres som en prosess. I denne prosessen er tett samarbeid mellom brukeren, hjemmetjenesten, ergoterapitjenesten, Nav, hjelpemiddelsentralen og kommunens boligkontor viktig.

Som vist i kapittel 4 er kommunikasjon en viktig forutsetning for å lykkes med å sikre funksjonsnivåstyrte fysiske tilpasninger av boliger, og dermed å oppnå en vellykket boligrådgivningsprosess. For å få gjort tilpasninger av boligen må en være enige både om hvilke behov som eksisterer og hvordan disse kan imøtekommes. Dette leder til spørsmålet om autoritet og makt i rådgivningsprosessen. Som vi så i avsnittet ovenfor hadde tre av fire brukere klare oppfatninger av hvilke fysiske tilpasninger de ønsket i sin bolig og dette var i stor grad førende på den rådgivningsprosessen som fulgte. Også den eldre slaggrammet mannen hadde motforestillinger mot de råd og forslag som ble fremmet for ham. Dette samsvarer med det vi så i avsnitt 4.3 ovenfor, hvor prosessene knyttet til tilpasning av boligen til endret funksjonsnivå kunne være komplekse. Selv mindre ommøbleringer kan by på motstand fra brukerne som ønsket å innrede og bruke sin bolig slik de «alltid» hadde gjort. Selv etter et slagtilfelle ønsket mannen fortsatt å ha sitt soveværelse i andre etasje, hvilket kun hadde trappeadkomst, selv om han ville kunne få bistand til å finne en tilpasset løsning i første etasje. Den viktige lærdommen som kan trekkes ut av dette er at boligrådgivernes autoritet ikke er avgjørende for utfallet av rådgivningsprosessen i tilfeller med fysisk tilpasning av boligen. Her har brukerne selv i stor grad av egne preferanser, hvilket i en del tilfeller umuliggjør den løsning boligrådgiverne ser som den optimale. Dermed sitter boligbrukerne selv i stor grad med definisjonsmakten når det gjelder hva som er en god (ny) boligsituasjon for dem.

Når det kommer til de mindre tilpasningene, og spesielt for mobile og kostnadsfrie hjelpetiltak i hjemmet, formidlet av hjelpemiddelsentralen, synes i større grad ergoterapeuter og fysioterapeuter

å ha definisjonsmakten. Brukerne har vanligvis langt mindre motforestillinger for installeringer av denne typen tiltak, skal vi tro våre informanter.

### **6.1.3 Økonomisk boligrådgivning til personer med lave inntekter, herunder flyktningfamilier på søken etter en stabil bosituasjon**

I alt seks informanter fra tre forskjellige kommuner fikk rådgivning om boligøkonomiske virkemidler, fire av de som ledd i kommunens «*fra leie til leie*» strategi. Felles for alle seks er at kommunene har vært den aktive part i rådgivningsforholdet. En av de seks tok selv kontakt med kommunen i form av en søknad om startlån, mens en annen tok kontakt for å sette seg på liste for å få kommunal bolig. De resterende fire var alle i kontakt med andre sider av kommunens hjelpeapparat og ble slik koblet på boligkontoret. Tre av disse var flyktningfamilier.

Med et mulig unntak var ingen av de andre fem låntakerne klar over hvilke muligheter de hadde for å få startlån. Kommunene informerte aktivt om startlansordningen. Informantenes økonomi ble nøye vurdert før en konkluderte med at lånetilsagn kunne gis. Både vurderingen og konklusjonen kom som en stor overraskelse på de boligsøkende, som enten ikke hadde forestilt seg muligheten av å bli huseiere eller at det kunne gå så fort. Som en kvinne i slutten av 50-årene forteller, da hun etter år som leietaker ønsket å forsøke å få leie en ny kommunal bolig:

*Da jeg ringte for å sette meg på liste for å leie kommunal bolig, fikk jeg beskjed om at det var lang ventetid på de kommunale boligene. Men jeg kunne få en liste over private utleiende eller en vurdering av min økonomi for å se om det var mulig å søke Startlån..... Jeg visste ingenting om Startlån... Jeg sendte dokumentene over til dem (til boligkoordinatorene i kommunen).... Når jeg fikk søknaden innvilget ble jeg helt sjokkert. Er dette mulig» sa jeg....*

*(Startlansøker i 50 årene som ønsket kommunal bolig etter år som leietaker i mange ulike leieforhold)*

I alle seks tilfellene har kommunene fulgt opp lånesøkerne tett med råd både i forkant av at lånesøknaden ble sendt inn og i etterkant av at lånet ble innvilget og frem mot endelig kjøp av bolig, samt i etterkant av kjøpet, der det er behov. Dette har representert en stor trygghet for låntakerne.

*Jeg kan stille så mange spørsmål jeg vil, på sms eller mail, og jeg får svar. Ingen spørsmål er for dumme. Det har aldri vært noe problem å få hjelp når du trenger det, der og da.*

*(Småbarnsmor i 30-årene, fått startlån sammen med ektefelle)*

For låntakerne vi intervjuet representerte overgangen til eiermarkedet et stort løft, både sosialt, psykisk og med hensyn til boligstandard. Samtidig gikk bostyngene ned pr måned. Alle de seks vi intervjuet og som alle hadde fått innvilget startlån, var meget godt fornøyd med den rådgivning de hadde fått. Som en informant uttrykker det:

*Jeg har aldri eid noe i hele mitt liv... og det føles så trygt... lurer jeg på noen kan jeg bare ringe NN (Ansatt på boligkontoret eller tilsvarende i kommunen). Jeg hadde aldri trodde dette var noe jeg kunne fått.*

*(Kvinne 59 år)*

Samme informant forteller videre om prosessen rundt selve kjøpet og om hvor sentral boligrådgivningen har vært for hennes trygghets- og mestringsfølelse:

*Boligkontoret sa hvilken økonomisk ramme jeg hadde å forholde meg til og hva jeg skulle gjøre. Etter den første samtalen med NN på boligkontoret følte jeg*

*meg veldig trygg med en gang. Du føler deg som et menneske, at du er velkommen.... Jeg er så glad for dette..... og jeg som nesten ikke turte å ta telefonen en gang.....Boligkontoret hjalp meg med så mye.*

*(Kvinne 59 år)*

En annen informant forteller:

*Etter at vi hadde fått innvilget startlån tok NN (ansatt på det kommunale boligkontoret eller tilsvarende) kontakt. Han hjalp oss med alt, var med oss på visninger i begynnelsen, jeg sendte link til han hver gang vi hadde vært på en visning, og han gikk gjennom alt mulig ved boligen og ga oss klare råd. .... Det var veldig kjekt. Vi hadde så liten erfaring og vet ikke så mye om dette.*

*(Småbarnsmor i 30-årene, fått startlån sammen med ektefelle)*

Hovedinntrykket etter å ha hørt historiene til de seks informantene som fikk økonomisk rådgivning, herunder hjelp til både å søke startlån og ved kjøp av bolig, er at samtlige har fått tett oppfølging og rådgivning fra enkeltpersoner på boligkontorene. Flyktningfamiliene ble aktivt oppsøkt av boligkontoret med informasjon om mulighetene for å få startlån. Alle de tre flyktningfamiliene hadde leid bolig en stund og opplevde det som ustabil og i stor grad på utleiers premisser. De følte uro knyttet til hvor lenge de kunne fortsette å leie. Alle familiene hadde mindreårige barn og det var et sterkt ønske å etablere seg mer fast, særlig for barnas skyld. For alle tre kom de som en stor overraskelse at det var mulig å få startlån til kjøp av bolig. Alle var i ulike former for midlertidig arbeid og/eller under utdanning. Alle var svært glade for de råd og den oppfølgingen de fikk, eller som en småbarnsfar sier det:

*Vi er veldig, veldig fornøyd. Vi snakket med kommunen og de informerte om dette. Alt gikk så fort også. Dette betyr alt for oss. Det er så viktig, nå vet vi hvor vi skal bo lenge, at vi hører til her.*

*(Småbarnsfar med to barn. Familien har flyktningbakgrunn)*

Alle har i hovedsak hatt en bestemt saksbehandler å forholde seg til, som har vært tilgjengelig langt utover normal arbeidstid. Dette har gitt våre informanter stor trygghet i kjøpsprosessen.

En viktig effekt av rådgivningsprosessen for de tre flyktningfamiliene, i tillegg til at de flyttet over i egne eide boliger som var større og bedre enn de boligene de leide, var den opplevelsen av mestring dette tydeligvis gav dem. Alle ga uttrykk for en lykkefølelse knyttet til det å ha sitt eget, kunne invitere venner og familie hjem, la barna ha besøk. Dette ga både økt selvtillit, følelse av selvstendighet og ikke minst, en opplevelse av å være mer akseptert i nabolaget.

Oppfølgingen i form av rådgivning har delvis fortsatt også etter at boligen er kjøpt og boligsituasjonen har stabilisert seg, i det vi ovenfor kalte vedlikeholdsfasen, jmf. kapittel 4. Dette har gitt låntakerne en stor ro og trygghet. Samtlige sier at uten rådgivning hadde de aldri kommet seg videre over i eid bolig.

#### **6.1.4 Asymmetriske maktrelasjoner innenfor den boligsosiale rådgivningen**

Den boligsosiale boligrådgivningen synes i langt større grad enn den boligtekniske rådgivningen, å være preget av asymmetriske maktrelasjoner mellom rådsøker og rådgiver. Dette gjelder særlig for rådsøkere med flyktningbakgrunn og særlig for personer med flyktningbakgrunn. Rådgiveren besitter en kombinasjon av synlig makt, i det rådgiveren ofte er den samme som har et avgjørende ord med i laget når vedtak skal fattes. Samtidig har rådgiver både profesjonell makt og strukturell makt over den de gir råd til. I motsetning til tilfellet med teknisk boligrådgivning, er det imidlertid ingen av våre informanter som har mottatt råd på det boligsosiale området som har hatt store

motforestillinger mot de rådene de får. Snarere tvert om fremstår alle mottakerne av rådgivningen her som svært fornøyde.

Den asymmetriske maktsituasjonen utspiller seg allerede i det første møtet mellom rådsøker og rådgiver. Rådsøker tar kontakt med kommunen for å se på mulighetene for å få en kommunal bolig eller bistand til å finne privat leiebolig. I dette første møtet blir de presentert for kjøp av bolig som et alternativ, og med bistand fra boligkontorets lånerådgivere går man igjennom den enkeltes økonomi og ser på handlingsmulighetene. Slik bidrar rådgiverne til å aktivisere den enkeltes egne økonomiske ressurser for at en stabil eid bosituasjon kan realiseres. Boligrådgivningen har til hensikt å informere om mulighetene og bidra til å bevisstgjøre rådsøkeren om hvordan situasjonen kan løses ved å skissere de ulike handlingsmulighetene som foreligger og komme med en (klar) anbefaling. Den økonomiske boligrådgivningen fungerer i praksis som en slags hjelp til selvhjelp. Selv om den enkelte får et lån på svært gode betingelser, er det ved egeninnsats på arbeidsmarkedet og gjennom å styre egen økonomi rådgivningsprosessens gevinster realiseres. Det hele handler om at å bevisstgjøre den som søker råd over sin egen kapabilitet.

Boligsosial rådgivning overfor ulike grupper som ikke er kjent med de boligkommunale virkemidlene illustrerer bredden av forventninger som retter seg mot en god boligrådgiver. Ikke bare skal han/hun tilrettelegge for en god rådgivningsprosess. Vedkommende skal også ha bred kompetanse om virkemidlene, være i stand til å organisere en god kartlegging av den rådsøkerens situasjon og ikke minst ha evnen til å kommunisere og bygge opp under en konstruktiv og tillitsbasert samhandlingsprosess.

#### **6.1.5 Premisser for et vellykket rådgivningsresultat**

I sum fremstår samtlige av de ti brukere av kommunenes rådgivningstjenester vi har intervjuet som svært godt fornøyd. Dette gjelder både de som hadde behov for råd rundt fysisk tilrettelegging av boligen og de seks som med bakgrunn i en krevende leiesituasjon kom over i eid bolig. Særlig lavinntektsfamiliene og da i særdeleshet flyktningsfamiliene, som tok opp startlån for å kjøpe bolig har mange spørsmål og et behov for rådgivning til langt utover normal arbeidstid. Mange sider ved kjøp av bolig finner også sted på ettermiddag og kveld i tillegg til helger, som visninger og budrunder. Her strekker mange av ansatte på boligkontorene seg langt, noe som absolutt verdsettes meget høyt av de brukerne vi har intervjuet. På grunnlag av dette ser vi to suksesskriterier for gode rådgivningsresultater:

- Et suksesskriterium er at boligsøker har hatt en kontaktperson å forholde seg til, og at denne ene har vært meget tilgjengelig og gitt råd om store og små ting gjennom hele prosessen.
- Et annet suksesskriterium synes knyttet til rådgiverens evne til å kommunisere handlingsalternativer på en oversiktlig måte. Dette gir den rådsøkende en opplevelse av egenkontroll og mestring, noe som er en sentral premisse for at boligrådgivningen skal fremstå som hjelp til selvhjelp.

## **6.2 Brukerorganisasjoners forventninger til kommunal boligrådgivning, innenfor området universell utforming**

Råd og veiledning innenfor området universell utforming handler først og fremst om hvordan tilpasse en gitt bolig til en endring i beboerens fysiske funksjonsnivå. Behovet for råd kan inntreffe plutselig, som følge av lammelser etter en ulykke eller slag, eller skje gradvis over tid. Dette gir ulike betingelser for rådgivningen, særlig knyttet til mulighetene for å forberede en tilpasning,

eventuelt flytting. Ved en plutselig endring i funksjonsnivå er det dessuten ønskelig å få på plass en ny løsning raskt.

I utgangspunktet ønsker brukerorganisasjonene som ivaretar interessene til personer med funksjonsnedsettelse at alle nye boliger utformes i henhold til standarder for universell utforming. Mye av deres fokus er derfor på krav i statens tekniske standarder, særlig den nye Tek 17, versus Tek 10. Organisasjonene innenfor området fysiske funksjonsnedsettelse ønsker imidlertid også å bistå funksjonshemmede med å få en god og tilgjengelig bolig. Vår informant i en av de større interesseorganisasjonene på feltet ønsker at alle faggrupper skal være representert i den kommunale boligrådgivningen, også ergoterapeuter og fysioterapeuter.

### **Bevissthet om roller**

Informanten er særlig opptatt av bevissthet rundt rådgivernes rolle og det faktum at det er de som bor i boligen som er byggherre og tar den endelige beslutningen. Rådgiverens rolle blir å gi råd og komme med forslag til løsninger. Som vi så ovenfor kan dette medføre noen dilemmaer for kommunenes hjelpeapparater, der brukerne av ulike grunner ikke ønsker å implementere tiltak kommunens rådgivningstjeneste anbefaler.

Våre kommunale informanter er imidlertid klare på at de i utgangspunktet aldri insisterer på en løsning, men anbefaler.

### **Tilskudd og lån**

Tilskudd og lån ved tilpasning av boligen er svært viktig ifølge vår informant i organisasjonen på området funksjonsnedsettelse. Dette letter mulighetene for å få til en løsning slik at den enkelte kan fortsette å bo i sitt hjem. Kostnadene kan både påløpe i forbindelse med (1) kartlegging av behovet, (2) prosjektering/tegning og (3) ombygging. I tillegg kommer eventuelle hjelpemidler.

### **Viktig med en fast kontaktperson i kommunen og god koordinering i løpet av prosjektet**

Fra prosjektering til ferdig resultat er det ifølge vår informant viktig med en fast og stabil kontaktperson. Mye kan skje underveis i et slikt prosjekt og da er det viktig for brukerne å ha en person fra kommunen som kan være et bindeledd mellom alle kontaktene underveis og som kan fungere som et kontaktpunkt. En ombygging av boligen er ofte både kostbart og tidkrevende. Koordinering er da viktig, ifølge vår informant, for å sikre god fremdrift.

### **Kompetanse**

Brugerorganisasjonene for personer med fysisk funksjonsnedsettelse er klar på at boligrådgivningen i kommunene må bygge på relevant og god kompetanse. Dette omfatter både ergoterapeutisk og teknisk kompetanse og sosial kompetanse som ivaretar den enkelte bruker under ombyggingsprosjektet.

## 7 anbefalinger

Med bakgrunn i denne studien, hvordan organiserer kommunene boligrådgivningen overfor ulike grupper og hva er styrker og svakheter ved dette? Dernest, hvilke samarbeidsmodeller synes mest hensiktsmessige, for hvem? Hvordan bidrar rådgivningen til gode bosettingsforløp og hvordan kommunisere kommunene rådgivningen ut til potensielle brukere? Kapitlet besvarer disse spørsmålene med grunnlag i analysen i de foregående kapitlene.

### 7.1 Boligrådgivning som prosess

Vi har her definert boligrådgivning som en prosess som løper gjennom ulike faser og vi har skilt mellom boligsosiale og boligtekniske rådgivningsprosesser. Dette bidrar til å avdekke noen av de kritiske punktene og sårbare gruppene i rådgivningsprosessene. Samtidig forteller det noe om hvordan rådgivningstjenester kommer i gang og fører frem til en bedre bosituasjon for de rådsøkende.

#### Fase 1. Kontaktfasen

Det kritiske i alle rådgivningsprosesser er å sette prosessen i gang. Utgangspunktet er at personer som befinner seg i krevende bosituasjoner kommer i kontakt med den instansen i kommunene som kan gi råd som kan lede til en forbedret bosituasjon. De rådgivningstjenestene som gis er ikke resultat av en formalisert og vedtaksbasert prosess, men kommer i stand som svar på henvendelser om utilfredsstillende eller mindre optimale bosituasjoner som ønskes forbedret.

Dette forutsetter at de med behov for rådgivning enten kjenner mulighetene for å søke råd og tar initiativ til dette eller at det tas kontakt via hjelpeapparatet. Dette innebærer en utfordring med å fange opp behov for boligrådgivning blant personer eller hushold som ikke kjenner til mulighetene for å få råd rundt boligbehov eller som ikke har kontakt med hjelpeapparatet. Gjennomgangen har dessuten vist at råd tidvis kan ta en annen retning enn hva husholdet opprinnelig tenkte, husholdet vet ofte ikke selv hva som er mulighetsrommet for dem.

#### Fase 2. Kartleggingsfasen

I kartleggingsfasen avklares handlingsrommet for den rådsøkende. I denne fasen er tverretattlig samarbeid svært viktig. Dette gjelder både i den boligsosiale og den boligtekniske rådgivningsprosessen. Særlig det tette samarbeidet med Nav synes viktig i denne fasen i den boligsosiale rådgivningsprosessen, blant annet for å avklare eventuelle andre gjeldsforpliktelser for søkere av startlån. Også innenfor den boligtekniske rådgivningsprosessen etableres et tverrfaglig samarbeid i kartleggingsfasen, hvor spesielt koblingen mellom teknisk og ergoterapeutisk kompetanse er viktig.

#### Fase 3. Søknadsfasen

I søknadsfasen er rådsøkeren i fokus. Når prosessen er kommet så langt at det skal sendes en søknad er det viktig at rådsøkeren opplever å ha kontroll og dermed en mestringsfølelse i møte med alternativene som vedkommende stilles overfor. Handlingsvalgene må være avklarte og boligrådgiverne bør stille den rådsøkende overfor klare alternativer, hvor ansvaret og forpliktelsene som følger de ulike handlingsvalgene er klargjort. Dette innebærer for eksempel at det i et søknadsarbeid knyttet til startlån, bør foreligge informasjon om hva lånet innebærer av forpliktelser, hva blir utgiftene pr måned, i hvor mange år, hvor mye som kan gis i lån og hvilken type bolig det vil være realistisk at vedkommende får kjøpt gitt denne rammen, herunder i hvilken del av kommunen. Først da kan vi anta at den enkelte rådsøkende opplever å ha tilstrekkelig kontroll over situasjonen til at vedkommende er klar for å sende en søknad.

#### Fase 4. Vedtaks- og tiltaksfasen

I denne fasen er det den besluttende myndighet som fatter vedtak og har ansvaret for å iverksette tiltaket i samarbeid med rådsøker. En startlåsmottaker skal ut å kjøpe seg bolig, eldre skal få installert bad i første etasje for å slippe å gå opp trapper mm. Mange i denne fasen vil ha behov for tett rådgivende oppfølging for at vedtaket skal realiseres på en god måte. Dette kan blant annet gjelde mange av de gruppene vi i kontaktfasen overfor har karakterisert som sårbare. Eksempelvis har flykninger med liten kjennskap til det norske boligmarkedet behov for råd knyttet til visninger og budrunder, eieformer og fellesgjeld. De samme utfordringene møter man når man skal jobbe for å finne bolig for personer som har liten erfaring med eiermarkedet. Det kan også være personer som over lengre tid har hatt lav inntekt eller personer som har oppholdt seg i institusjon eller liknende.

Vi finner at mange av våre casekommuner strekker seg meget langt for å bistå med råd i denne fasen, både knyttet til å finne bolig og følge opp personer som trenger teknisk bistand for en ombygningsfase. Rådgivningen her er likevel ofte både personavhengig og i liten grad formalisert.

### **Fase 5. Vedlikeholdsfasen**

Selv etter at boligtiltak er realisert kan det være behov for rådgivning. Dette handler om råd knyttet til å vedlikeholde et nylig etablert boforhold. Flykningfamilier trenger eksempelvis råd knyttet til hvordan varme opp boligen eller hvordan forstå husordensregler. Den eldre som har fått etterinstallert hjelpemidler i sin bolig har behov for råd knyttet til bruken av dem. Mange av casekommunene har ansatt egne rådgivere for å fylle disse rollene. Det kan være boveiledere, miljøvaktmestre eller tilsvarende. For personer med nedsatt fysisk funksjonsnivå kan vedlikeholdsfasen ivaretas av hjemmetjenesten, ergoterapeuter eller tilsvarende.

## **7.2 Opprettelse av boligrådgivningstjenester**

De kommunale boligrådgivningstjenestene synes først og fremst å være etablert reaktivt og gjennom bottom-up prosesser. For de aller fleste som jobber med rådgivning er dette en av mange oppgaver de utfører. Rådgivningen blir slik mer en del av den løpende virksomheten i kommunene enn en formelt vedtatt tjeneste, uten at dette gjør den mindre viktig.

Gjennomgangen viser at der behovet medfører tverrfaglig samarbeid, for å gi kvalitetsbasert rådgivning, har kommunene ulike typer samarbeidsorgan med ulik grad av formalisering. Det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet er særlig aktuelt i tilknytning til boligteknisk rådgivning og der boligsosiale og boligtekniske spørsmål må kobles.

Slik den boligfaglige rådgivningen er organisert i kommunene med et boligkontor eller tilsvarende som kjerne og ulike tverrfaglige nettverk spunnet rundt dette, synes det lite hensiktsmessig å etablere en egen tverrfaglig rådgivningsfunksjon i tillegg. Både den boligsosiale og den boligtekniske rådgivning vil søke informasjon og samarbeid med allerede eksisterende ressurser/aktører innenfor relevante fagfeltet, slik at en ny tverrfaglig rådgivningstjeneste vil kunne føre til unødvendig ressursbruk. Dernest synes tett kobling til praksisfeltet å være verdifull kompetanse i disse komplekse rådgivningsprosessene. Da synes det mer hensiktsmessig å se på en ytterligere styrking av den eksisterende kommunale organisasjonsstrukturen innenfor det mangefasetterte fagfeltet «bolig».

## **7.3 Hvordan organisere boligrådgivningen overfor ulike grupper – muligheter og utfordringer.**

Vi trekker et skille mellom organiseringen av de boligsosiale og de boligtekniske rådgivningsprosessene. I de modellene kommunene har valgt ligger det både muligheter og utfordringer:

De boligsosiale rådgivningsprosessene:

- De boligsosiale rådgivningsprosessene har i stor grad sitt utgangspunkt i et boligkontor eller tilsvarende. Her skjer rådgivningen særlig rundt de ulike låne- og tilskuddsordningene og ved tildeling av kommunale boliger.
- I kartleggingsfasen er boligkontorene i stor grad avhengig av Nav blant annet for å foreta en gjeldsvurdering av rådsøker i forbindelse med lån.
- Et viktig fortrinn ved å samorganisere låne- og tilskuddsordninger med tildeling av kommunale boliger er at boligkontoret får kunnskap om personer og husholdninger som søker om eller leier kommunal bolig. Slik kan kommunen nå frem til grupper som potensielt kan gå over i eiermarkedet dersom de kvalifiserer for startlån.
- En utfordring knytter seg til å fange opp boligbehovene til hushold som ikke tar kontakt, men som har behov for rådgivning for å komme over i en bedre bosituasjon. Dette kan eksempelvis være lavinntektshusholdninger som leier privat samt personer med rus og/eller rusproblemer.

Boligsosialt rådgivningsansvar overfor enkeltgrupper:

- Boligrådgivning overfor lavinntektsgrupper finner i hovedsak sted i regi av boligkontorene eller tilsvarende når det kommer til lån og tilskudd. Boligkontorene har også ofte ansvaret for tildeling av kommunale boliger, mens teknisk sektor forvalter driften av disse.
- I boligsaker blir flyktninger rådgitt av flyktningkontoret eller flyktningkonsulenten som følger opp den første bosettingen i kommunene. Så lenge flyktningene er på introduksjonskurset, ligger ansvaret der. I etterkant av introduksjonskurset følges de opp av flyktningkontoret og etter hvert boligkontoret dersom det er spørsmål om lån og eller tilskudd.
- Ansvaret for å rådgi personer med rus og/eller psykiatri i boligspørsmål ligger enten innenfor særomsorgen eller hos boligkontoret, dersom det gjelder tildeling av bolig eller lån og tilskudd. Det er imidlertid en utfordring å fange opp boligbehov blant personer med rus og/eller psykiatriutfordringer fordi boligansvarlige i kommunene i liten grad samarbeider med andrelinjetjenesten om denne gruppens boligbehov.

De boligtekniske rådgivningsprosessene:

- Ansvaret for de boligtekniske rådgivningsprosessene er i noe større grad enn de boligsosiale rådgivningsprosessene fragmentert og fordelt på ulike aktører, men disse samarbeider gjennom ulike tverrsektorielle samarbeidsarenaer. Samarbeidene omfatter særlig teknisk sektor og ergoterapeutisk kompetanse.
- I tilfeller der tilpasninger av bolig kan utløse lånebehov er også boligkontoret eller tilsvarende en viktig samarbeidspartner.
- En fordel med uformelt tverrsektorielt samarbeid er at det gir høy grad av organisatorisk fleksibilitet og tilpasningsdyktighet i forhold til ulike behov hos rådsøkere.
- En annen fordel ligger i kombinasjonen av ergoterapeutisk og teknisk kunnskap. Teknisk kunnskap er sentralt for å vurdere om de løsninger som ergoterapeutisk blir anbefalt, faktisk er teknisk mulig. Nærhet til teknisk kunnskap blir slik en kvalitetssikrer for de råd ergoterapeuter gir.
- En utfordring med denne modellen er knyttet til det å fange opp personer hvor funksjonsnivået svekkes gradvis, uten at hjelpeapparatet er inne i bildet og kan melde behov for rådgivning videre. Dette er særlig aktuelt for eldre.



Boligteknisk rådgivningsansvar overfor enkeltgrupper:

- Eldre rådgis først og fremst reaktivt, etter at de eldre selv tar kontakt eller hjelpeapparatet formidler behov videre. Kollektive henvendelser til eldre om forebyggende tiltak har hatt liten oppslutning. Selve rådgivningen skjer tverrsektorielt, og basert på en kombinasjon av ergoterapeutisk og teknisk kompetanse, ofte i samarbeid med Nav hjelpemiddelsentralen.
- Personer som har behov for tilpasning av bolig på kort varsel, etter ulykke eller brå sykdom, rådgis i et tverrfaglig samarbeid mellom helse- og omsorgstjenester, samt ergoterapitjenesten og teknisk sektor.
- Familier med funksjonshemmede barn følges også tett opp i et tverrfaglig samarbeid mellom helse- og omsorgstjenester, ergoterapitjenesten, teknisk sektor og eventuelle andre aktører.

## 7.4 Hvordan sikre helhetlige og gode bosetningsforløp gjennom god boligrådgivning

Gjennomgangen har vist at følgende seks forhold er sentrale for å sikre helhetlige og gode bosetningsforløp gjennom god boligrådgivning:

- Å fange opp personer i dysfunksjonelle eller lite egnede bosituasjoner slik at deres behov og deres muligheter for en bedre bolig kan bli kartlagt. Særlig eldre, lavinntektsgrupper som leier i det private leiemarkedet og personer med rus og/eller psykiatriske vansker er vanskelig å fange opp innenfor de eksisterende rutiner for boligrådgivning i kommunene.
- Man må bevisst jobbe for at rådsøkeren skal oppleve en økende grad av mestring og kontroll over egen situasjon, slik at vedkommende tar egne valg i løpet av rådgivningsprosessen. Dette er særlig viktig i søknadsfasen.
- Når man er kommet til søknadsfasen bør boligrådgiver tydeliggjøre reelle handlingsvalg for rådsøker. Dette innebærer også å tydeliggjøre rådsøkers ansvar og forpliktelser ved ulike handlingsvalg. Særlig viktig er tydeliggjøring av låneforpliktelser og egenandeler samt egeninnsats ved ombygging.
- Vedtaksfasen bør der det er behov, kombineres med tett oppfølging i forbindelse med realisering av tiltaket. Er lån innvilget til en person som aldri har vært på eiermarkedet før kan det være behov for at boligkontoret eller tilsvarende bistår med å lese prosjekter og vurdere de tekniske kvalitetene ved potensielt aktuelle boliger. Rådsøker bør realitetsorienteres om hvilke rammer som er tilgjengelig for kjøp, hvordan budrunder foregår og andre praktiske sider ved det å kjøpe bolig.
- Tilsvarende råd og tilstedeværelse er viktig når vedtak om tilpasningstiltak i boliger for eldre og funksjonshemmede skal realiseres.
- Gode bosituasjoner må vedlikeholdes. Her er det i mange tilfeller viktig med oppfølging og råd. Å bosette en flyktningfamilie i en eid bolig, ved hjelp av startlån og tilskudd er ingen garanti for at familien lykkes i å beholde boligen. Å vedlikeholde et boforhold krever kompetanse om mange praktiske sider ved det å bo og i denne «vedlikeholdsfasen» kan det være behov for råd om ulike forhold knyttet til det å bo, som oppvarming, borettingsregler, bruk av strøm og vann, og mange andre praktiske forhold. Igjen må rådgivningen ta sikte på å bidra til egenmestring og hjelp til selvhjelp, for å bidra til at den enkelte får kontroll over egen bosituasjon.

## 7.5 Gode samarbeidsrelasjoner er fundamentet for god boligrådgivning

Alle casekommunene hadde et bredt tverrfaglig team som sammen med kommunenes boligkontor utgjør kjernen i den kommunale boligrådgivningen. Kombinert med gode samarbeidsrelasjoner er dette kommunenes grep for at grupper med behov får den rådgivningen de har behov for. Informantene synes å være enige om at tverrfaglige nettverk er en forutsetning for å kunne rådgi boligsøkere, og at det ikke er avgjørende om samarbeidet er formelt eller uformelt. De grunnleggende premissene for samarbeidet synes å være en kombinasjon av:

- Det er overlappende og komplementære målsettinger de samarbeidende aktørene imellom, kombinert med gjensidig tillitt.
- Det er gjensidig ressursavhengighet mellom samarbeide aktørene.

Samarbeidet er særlig bygget opp rundt avklaring og kartleggingsfasen (Fase 2) og ved realisering av tiltaket etter at det er vedtatt (Fase 4).

## 7.6 Syv læringspunkter fra prosjektet

Syv sentrale læringspunkter rettet mot kommunenes arbeid med boligrådgivning står som spesielt sentrale fra dette prosjektet.

- (1) Det er nyttig for kommunene å tenke på boligrådgivningen som en prosess. Dette gir et nyttig analytisk redskap for å fange opp kritiske punkter i boligrådgivningen, samt at man gjennom boligrådgivningen sikrer helhetlige og gode bosettingsforløp.
- (2) Rådgivningsprosessene er tverrfaglige slik at kommunene må etablere samarbeidsarenaer på tvers av sektorer. Undersøkelsen viser at dette er særlig nyttig i de mellomstore kommunene. Små og mer «oversiktlige» kommuner synes ikke å ha nytte av slike tiltak, samtidig som de store kommunene enten ikke har behov for eller kan nyttiggjøre seg slike tiltak i samme grad.
- (3) Særlig mindre kommuner må jobbe for å øke kompetansen innenfor boligrådgivning. Surveyen viser at blant de minste kommunene oppgir under 40 prosent at de opplever behovet for kompetanse på dette feltet som dekket. Samtidig opplever de aller største kommunene at kompetansen i boligrådgivningstjenesten er god.
- (4) Kommunene har en utfordring knyttet til å fange opp en del personer og grupper der det er en forventning om at det eksisterer et boligbehov. Dette kan være lavinntektsgrupper som leier i det private boligmarkedet, personer med rus og/eller psykiatriske vansker, eldre uten kontakt med hjelpeapparatet/ikke mottakere av hjemmetjenester, eller andre.
- (5) Gjennom boligrådgivningen må kommunene jobbe for at rådsøkeren opplever økende grad av mestring og kontroll over egen situasjon i løpet av rådgivningsprosessen, slik at vedkommende blant annet opplever at de valg som fattes i søknadsfasen er vedkommendes egne, selvstendige valg.
- (6) I den grad det i rådgivningsprosessen skal fattes vedtak er det viktig at boligrådgiver tydeliggjøre de reelle handlingsvalgene for rådsøker. Dette innebærer å synliggjøre hvilket ansvar og hvilke konsekvenser ulike handlingsvalg har for rådsøker. Hvilke forpliktelser følger for eksempel det å ta opp et startlån.
- (7) Rådgivning er viktig for mange også etter at et vedtak er fattet. Tiltak skal iverksettes og bosituasjonen vedlikeholdes. Et startlån skal for eksempel realiseres i en faktisk bolig

hvor husholdningen skal bo i kanskje år fremover. For å sikre at man i størst mulig grad bidrar til en helhetlig rådgivningsprosess er det viktig å strekke rådgivningen så langt ut i tid som det er behov for. Dette er viktig for å arbeide frem stabile og langsiktige bosituasjoner. Å bosette en flyktningsfamilie i en eid bolig, ved hjelp av startlån og tilskudd er ingen garanti for at familien lykkes i å beholde boligen. Å vedlikeholde et boforhold krever kompetanse om mange praktiske sider ved det å bo. Boligrådgivningen må også i denne vedlikeholdsfasen bidra til egenmestring og hjelp til selvhjelp, for slik å gi den enkelte en opplevelse av kontroll over egen bosituasjon.

# Litteratur

- Adam, E. K., 2004. Beyond Quality: Parental and Residential Stability and Children`s Adjustment. *Current Directions in Psychological Science*. Volum 13, Number 5.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2001) Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. NOU 2001:22
- Antonovsky, A. (1987) Helsens mysterium. Den salutogene modellen. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Astrup, K. L.C.Monkerud, K. Aarland (2019) Kommunenes startslånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen. Oslo, OsloMet, NIBR-rapport 2019:3.
- Carkhuff, R. (2000) The art of helping in the 21 st. century. Amherst, Massachusetts. Human Resource Development Press.
- Dyb, E. og A. Holm (2015) Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer. NIBR-rapport 2015:5.
- Egan, G (2010) The skilled helper. A problem-management and opportunity development approach to helping. Belmont, California. Brooks/Cole Publishing Comapany and Cengage Learning.
- Elvegård, K. og S. Svendsen (2017) Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger. NTNU Samfunnsforskning
- Halvorsen, K, S. Stjernø og E. Øvrebye (2019) Innføring i helse- og sosialpolitikk. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G.S, M.K. Helgesen og S.I.Vabo (2011) Politikk og demokrati. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Helgesen, M.K, A. Holm, L.C Monkerud og L Schmidt (2014) Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-Rapport 2014:16
- Holm, A, M.K. Helgesen og S. Lid (2015) Bolig etter fengsel og institusjon – samhandling mellom forvaltningsnivåer. NIBR-rapport 2015:8.
- Holm, A., A Bråten, M.O. Nygård, H.I. Løyland, L. Asphaug og M.K. Asphjell (2020) Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie. Samarbeidsrapport: Oslo Economics/Nibr/OsloMet
- Johannessen, E., E. Kokkersvold og L. Vedeler (2010) Rådgivning. Tradisjoner, teoretiske perspektiver og praksis. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018) IKT – sikkerhet i alle ledd. Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet. NOU 2018:14
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Om boligpolitikken. St.Meld.nr. 23 (2003/2004)
- Lassen, L.M. (2014) Rådgivning. Kunsten å hjelpe og sikre vekstfremmende prosesser. Oslo. Universitetsforlaget
- Lundin, Martin (2007): When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?». Policy studies journal, 2007-11, Vol.35 (4), p.629-652.

O'Toole, L.J. (2012): «*Interorganizational Relations and Policy Implementation*». I B. G Peters & Pierre, J. (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 292-304). London: SAGE Publications Ltd.

Sosial- og helsedepartementet (2001) Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer. NOU 2001:22.

Søholt, S, K. Astrup, A. Holm og J. Skrede (2020) Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand. Oslo: OsloMet, NIBR-rapport 2020:2.

Sørvoll, J, V. Nordvik, K. Aarland og H.C. Sandlie (2018) Bolig i det aldrende samfunnet. Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre. Oslo: NOVA-rapport nr. 12/18.

Ziol-Guest, K. M. & McKenna, C. C., 2013. Early Childhood Housing Instability and School Readiness. *Child Development*. Volum 85, Issue 1.

## Vedlegg

**Tabell A.1. Ulike fordeler, (a)-(f), som følge av felles tverrfaglig møteplass (resultater brukt i figur 3.8). Blant kommuner uten egen boligrådgivningstjeneste. Logistiske regresjoner (med robuste standardfeil). N=143.**

(a) Det blir lettere å koordinere rådgivningen (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <i>F</i> )	1,14 ***	0,96 **	0,91 **	-60,2 **
Befolkningsstørrelse (log) ( <i>B</i> )		0,20	3,17	-1,24
<i>B</i> <sup>2</sup>			-0,16	0,08
<i>F</i> · <i>B</i>				13,0 **
<i>F</i> · <i>B</i> <sup>2</sup>				-0,68 **
<i>Pseudo-R</i> <sup>2</sup>	0,05	0,60	0,07	0,11
<i>AIC</i>	168,0	168,7	168,4	165,8

(b) Det gir mer helhetlige råd knyttet til bolig (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <i>F</i> )	1,05 ***	0,79 *	0,77 **	-58,1 **
Befolkningsstørrelse (log) ( <i>B</i> )		0,30	1,80	-1,75
<i>B</i> <sup>2</sup>			-0,08	0,11
<i>F</i> · <i>B</i>				12,2 **
<i>F</i> · <i>B</i> <sup>2</sup>				-0,63 **
<i>Pseudo-R</i> <sup>2</sup>	0,05	0,06	0,07	0,12
<i>AIC</i>	178,0	176,8	178,1	173,4

(c) Det gir mer helhetlige råd knyttet til tjenester (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <i>F</i> )	0,82 *	0,85 *	0,76	-40,8
Befolkningsstørrelse (log) ( <i>B</i> )		-0,04	5,73 *	1,49
<i>B</i> <sup>2</sup>			-0,32 *	-0,07
<i>F</i> · <i>B</i>				9,51
<i>F</i> · <i>B</i> <sup>2</sup>				-0,54
<i>Pseudo-R</i> <sup>2</sup>	0,03	0,03	0,06	0,07
<i>AIC</i>	144,5	146,5	143,8	146,0

\* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01

**Tabell A.1 forts.**

(d) Det gir mer effektiv bruk av kompetansen (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <b>F</b> )	0,90 **	0,73 *	0,71 *	16,0
Befolkningsstørrelse (log) ( <b>B</b> )		0,19	1,10	3,47
<b>B<sup>2</sup></b>			-0,05	-0,19
<b>F·B</b>				-3,46
<b>F·B<sup>2</sup></b>				0,19
<i>Pseudo-R<sup>2</sup></i>	0,03	0,04	0,04	0,05
<i>AIC</i>	164,1	164,9	166,6	170,1

(e) Det blir lettere å knytte rett kompetanse til den enkelte sak (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <b>F</b> )	0,59	0,49	0,50	-2,37
Befolkningsstørrelse (log) ( <b>B</b> )		0,09	-0,21	2,33
<b>B<sup>2</sup></b>			0,02	-0,15
<b>F·B</b>				-0,23
<b>F·B<sup>2</sup></b>				0,06
<i>Pseudo-R<sup>2</sup></i>	0,01	0,02	0,02	0,04
<i>AIC</i>	185,1	186,8	188,7	188,8

(f) Det blir lettere å komm. med de øvrige tj. som er relevante for rådgivn. (=1)

	I	II	III	IV
Har felles tverrf. møteplass (=1) ( <b>F</b> )	1,28 ***	1,30 ***	1,27 ***	-27,1 *
Befolkningsstørrelse (log) ( <b>B</b> )		-0,02	1,27	-1,83
<b>B<sup>2</sup></b>			-0,07	0,11
<b>F·B</b>				6,39 *
<b>F·B<sup>2</sup></b>				-0,36 *
<i>Pseudo-R<sup>2</sup></i>	0,07	0,07	0,07	0,09
<i>AIC</i>	178,7	180,7	182,0	183,2

\* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01

## Spørreskjema

### Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

Om deg selv og din oppfatning av kommunens ansvar og kompetanse

#### 1 - Hvor i kommunen jobber du? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Boligkontoret
- Tildelingskontoret for tjenester
- Tildelingskontor for bolig
- Teknisk avdeling
- Planavdelingen
- Helse og sosial
- Tjenestetildelingskontor for eldre
- Hjelpemiddelsentralen
- Annet, vennligst spesifiser:

#### 2 - Hvor lang erfaring har du med rådgivning knyttet til bolig?

- Under ett år
- 1-2 år
- 3-5 år
- 6-10 år
- Mer enn 10 år

#### 3 - Hvilken etat er din stilling/arbeidsenhet underlagt?

Neste -->

Lagre



## Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

### 4 - Vil du si at kommunen har et ansvar for å avdekke behov for boligrådgivning?

- Ja, i høy grad
- Ja, i noen grad
- Både og
- Nei
- Vet ikke

### 5 - Hva slags ansvar mener du at kommunen har for boligrådgivning? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Ikke noe ansvar for å gi råd knyttet til boliger eller bosettingssituasjoner.
- Informere enkeltpersoner om relevante kommunale tjenester i boligen.
- Råd til enkeltpersoner om relevante kommunale boliger, gitt deres behov.
- Råd til enkeltpersoner om rettigheter, regelverk og saksbehandlingsregler knyttet til byggesak, boligfinansiering og universell tilpasning av boliger.
- Råd om finansieringsmuligheter ved etablering, slik som startlån.
- Råd om hvor i kommunen man skal henvende seg for å få nødvendig hjelp.
- Annet, vennligst spesifiser:

### 6 - Hvilke former for kollektiv boligveiledning har kommunen eventuelt bygget opp? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Boligskole for unge som skal etablere seg
- Informasjon på voksenopplæringen
- Felles informasjon på eldresentre, pensjonistforeninger
- Deltar på informasjonsmøter i regi av private organisasjoner som funksjonshemmedes fellesorganisasjon og liknende
- Deltar på Introduksjonsprogrammet for flyktninger
- Annet, vennligst spesifiser:

## Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

Organisering av boligrådgivningen i din kommune

### 7 - Hvordan er kommunens boligrådgivning organisert? (kryss av for det som passer best)

- All boligrådgivning, både den boligsosiale og flyktningrettede, økonomiske og tekniske boligrådgivningen er samlet i en felles kommunal boligrådgivningstjeneste.
- Kommunen har ingen egen organisering av boligrådgivningen. De enkelte sektorer rådgir etter behov.
- Der kommunen driver boligrådgivning, er dette lagt til de respektive tjenesteområdene.
- Annet, vennligst spesifiser:

Til kommuner *med* felles boligrådgivningstjeneste (spm. 7):

### Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

#### 7.1 - Hvem tar kontakt med den felles etablerte rådgivningstjenesten for å få boligrådgivning?

	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Personen selv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen kommunal enhet henviser til rådgivning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nav	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige organisasjoner, for eksempel Kirkens bymisjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre, vennligst spesifiser:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>						

Til kommuner *uten* felles boligrådgivningstjeneste (spm. 7):

### Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

#### 7.1 - Hvordan er samarbeidsrelasjonene i rådgivningssituasjoner internt mellom de ulike sektorene i kommunen?

- Svært gode
- Gode
- Både og
- Dårlig
- Vet ikke

#### 8 - Hvor er hovedansvaret for boligrådgivningen i kommunen plassert organisatorisk?

- Helse og sosialseksjonen eller tilsvarende
- Teknisk sektor eller tilsvarende
- Boligkontoret eller tilsvarende
- Flyktningsetjenesten eller tilsvarende
- Annet, vennligst spesifiser:

#### 9 - Hva er etter din mening begrunnelsen for den organisatoriske plasseringen du nevnte i forrige spørsmål? (kryss av for det som passer best)

- De fleste saker faller under denne sektoren.
- Det er her den største boligfaglige kompetansen sitter
- Det er historisk betinget
- Annet, vennligst spesifiser:

### Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

#### 10 - I den grad ansvaret for boligrådgivning deles på ulike sektorer, er det etablert en felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivning?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Til kommuner *med* felles møteplass (spm. 10):

### Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

#### 10.1 - Hvordan er felles møteplass for dem som jobber med boligrådgivning organisert?

- Boligrådgivningsarbeidet er forankret på toppen (hos rådmannen) så vi møtes til felles møter der.
- Vi har formelle tverrsektorielle møter.
- Annet, vennligst spesifiser:

#### 10.2 - Hvilke temaer tas opp på denne felles møteplassen? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Vi diskuterer enkeltsaker der vi er i tvil om hva vi skal gi av råd.
- Vi diskuterer fordeling av økonomiske ressurser
- Vi diskuterer fordeling av kompetanse
- Annet, vennligst spesifiser:

<-- Forrige

Neste -->

Lagre

## Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

### 11 - Oppsøker kommunen aktivt ulike personer man antar har behov for boligrådgivning?

	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Personer med rus- og/eller psykiatriutfordringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med behov for råd om etablering og finansiering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med behov for råd knyttet til universell utforming av egen bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med behov for andre tekniske råd knyttet til bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med behov for råd knyttet til oppføring eller endring av bolig?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet, vennligst spesifiser:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>						

### 12 - Hvordan foregår den konkrete boligrådgivningen? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Den enkelte saksbehandler i førstelinjen gir råd og anbefalinger i møte med brukerne
- De som søker konkrete råd oppsøker vår rådgivningstjeneste.
- Den foregår via digitale kanaler.
- Den enkelte som søker råd sender e-post eller ringer til den aktuelle tjenesten
- Kommunen oppfatter at det er behov for råd, og saksbehandlere tar kontakt med brukere de kjenner til
- Annet, vennligst spesifiser:

### 13 - Hvor stor prosentandel av henvendelsene handler om boligfremskaffelse? (skriv inn et tall mellom 0 og 100)mmmmmmmmmmmmmmmmmm

### 14 - Hvor stor prosentandel av henvendelsene handler om tjenester i boligene? (skriv inn et tall mellom 0 og 100)

## Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

15 - Omtrent hvor mange årsverk omfatter kommunens boligrådgivningstjeneste?

- Opptil 1 årsverk
- 1-2
- 3-4
- 5 eller mer

16 - Dekker den boligfaglige rådgivningstjenesten etter din mening de viktigste behovene for kompetanse som kreves?

- Ja i høy grad
- Ja i noen grad
- Både og
- Nei i begrenset grad
- Nei
- Vet ikke

<-- Forrige   Neste -->   Lagre

Til kommuner *uten* dekkede viktige behov («nei»-svar i spm. 16):

## Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene

16.1 - Hvilke typer fagkompetanse kunne det vært behov for å supplere boligrådgivningstjenesten med? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Ergoterapi
- Fysioterapi
- Økonomisk kompetanse
- Byggteknisk kompetanse (snekkere, elektrikere mv.),
- Planfaglig kompetanse
- Sosionomkompetanse
- Sosialfaglig kompetanse
- Psykologi
- Barnevernspedagogisk kompetanse eller tilsvarende
- Annet, vennligst spesifiser:

**17 - Hva er etter din oppfatning fordelene med den organisasjonsmodellen din kommune har valgt for boligrådgivning? (kryss av for alle aktuelle alternativer)**

- Det blir lettere å koordinere rådgivningen
- Det gir mer helhetlige råd knyttet til bolig
- Det gir mer helhetlige råd knyttet til tjenester.
- Det gir mer effektiv bruk av kompetansen.
- Det blir lettere å knytte rett kompetanse til den enkelte sak
- Det blir lettere å kommunisere med de øvrige tjenestene som er relevante for rådgivningen
- Annet, vennligst spesifiser:

**18 - Hva er etter din oppfatning ulempene med den modellen din kommune har valgt for boligrådgivning? (kryss av for alle aktuelle alternativer)**

- Det blir vanskeligere å få den aktuelle kommunale enheten til å følge opp den enkelte som spør om råd
- Det blir krevende å kommunisere med den ansvarlige kommunale seksjonen/enheten
- Det blir for ressurskrevende
- Det blir vanskeligere å enes internt om ansvar
- Det blir vanskeligere å enes internt om råd
- Annet, vennligst spesifiser:

<-- Forrige   Neste -->   Lagre

**Undersøkelse om boligrådgivning i kommunene**

**19 - Alt i alt, vil du si at boligrådgivningen i din kommune dekker behovene for råd overfor ulike grupper?**

	I stor grad	I noen grad	Både og	I liten grad	Nei	Vet ikke
Personer med sosiale vansker/ rus- og /eller psykiatriutfordringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer som skal etablere seg (råd om finansieringsordninger mv.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med behov for universell utforming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer som skal oppføre/endre privat bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<-- Forrige   Send svar   Lagre