

Evelyn Dyb  
Camilla Lied

# **Boligsosialt program i Ullensaker – en foranalyse**

**NIBR**

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

# Boligsosialt program i Ullensaker

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

**NIBR-rapport 2017:13**

**Bostedsløse i Norge 2016  
– en kartlegging**

**NIBR-rapport 2017:1**

**Bosettingsklare flyktninger og avtalt  
selvbosetting. Erfaringer fra case-  
kommuner og flyktninger**

**NIBR-rapport 2016:23**

**Boligsosialt arbeid i Rælingen  
kommune – en foranalyse**

**NIBR-rapport 2016:5**

**Avtalt selvbosetting blant flyktninger**

**NIBR-rapport 2015:10**

**Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo  
– En evaluering**

**NIBR-rapport 2015:7**

**Bustadsosialt velferdsprogram i  
Førde - foranalyse**

Publikasjonene  
kan skrives ut fra  
<http://www.oslomet.no/nibr>

Evelyn Dyb  
Camilla Lied

# **Boligsosialt program i Ullensaker**

**- en foranalyse**

NIBR-rapport 2018:15

Tittel: Boligsosialt program i Ullensaker – en foranalyse

Forfatter: Evelyn Dyb og Camilla Lied

NIBR-rapport: 2018:15

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-273-8 (Trykket)  
978-82-8309-272-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3718

Prosjektnavn: Analyse av utfordringen innen det boligsosiale feltet i Ullensaker

Oppdragsgiver: Ullensaker kommune

Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: NIBR OsloMet fikk i oppdrag å gjennomføre en analyse av utfordringer innen det boligsosiale feltet i Ullensaker kommune. Analysen inngår i Ullensaker kommunes deltakelse i Husbankens kommuneprogram.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2018

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

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè  
Org. nr. NO 997058925 MVA  
© NIBR 2019

---

# Forord

Ullensaker kommune besluttet høsten 2016 å delta i Husbankens kommuneprogram. Programmet er Husbankens iverksetting av Bolig for velferd, nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). Som del av Ullensakers deltakelse i kommuneprogrammet har NIBR OsloMet gjennomført en analyse av de boligsosiale utfordringene i kommunen. Målet med analysen er, i samarbeid med Ullensaker kommune, å legge et grunnlag for mer målrettede prioriteringer og innsats på det boligsosiale feltet.

Datagrunnlaget for rapporten er statistikk, dokumentstudier og intervjuer med personer i ulike posisjoner i Ullensaker kommune. NIBR vil takke de ansatte i kommunen som har stilt opp i intervjuer og bidratt til at ulike erfaringer og perspektiver har blitt en del av foranalysen og rapporten. Vi vil rette en særlig takk til vår kontaktperson i kommunen, Helge Bjørnestad, som har bidratt med å lete fram dokumenter og informasjon vi har etterspurt og organisert intervjuene med ansatte i kommunen.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Camilla Lied og Evelyn Dyb. Sistnevnte har også skrevet rapporten. Sammendraget er oversatt til engelsk av Chris Saunders. Vi har hatt et godt og kontinuerlig samarbeid med Ullensaker kommune gjennom hele prosjektet. Vi understreker at innholdet i rapporten – analysene og anbefalingene – helt og fullt står for NIBRs regning.

Oslo, desember 2018

Erik Henningsen  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt .....	5
Sammendrag.....	6
Summary .....	9
1 Innledning.....	13
1.1 Boligsosialt arbeid .....	14
1.2 Husbankens kommuneprogram .....	16
1.3 Boligsosialt program i Ullensaker .....	18
1.4 Gjennomføring av foranalysen .....	19
1.4.1 Metoder .....	20
1.5 Strukturen i rapporten .....	21
2 Befolkning og boforhold.....	22
2.1 Befolkning.....	23
2.2 Boligmarkedet.....	27
2.3 Boligsosiale virkemidler.....	30
2.4 Sosiale indikatorer .....	35
2.5 Oppsummering .....	36
3 Boligsosialt arbeidet – en oversikt.....	39
3.1 Politisk organisering.....	39
3.2 Planer og boligsosiale koblinger.....	41
3.3 Det boligsosiale feltet .....	43
3.3.1 Bostedsløse i Ullensaker.....	45
3.3.2 Boligsosial organisering i Ullensaker .....	46
3.3.3 Eksterne samarbeidspartnere .....	49
3.4 Oppsummering .....	53
4 utfordringer og muligheter.....	55
4.1 Bolig og botilbud.....	55
4.1.1 Boligtrapp.....	57
4.1.2 Alternativ til boligtrapp .....	59

---

4.1.3	NIMBY-effekten.....	62
4.2	Tjenester og kompetanse .....	62
4.2.1	Etablerte boligsosiale tjenester.....	63
4.2.2	Styrke det sosiale .....	64
4.2.3	Oppfølging i bolig.....	65
4.2.4	Samarbeid og felles vurderinger.....	67
4.3	Boligøkonomiske virkemidler .....	67
4.3.1	Husbankens boligøkonomiske virkemidler.....	68
4.3.2	Kommunens virkemidler .....	69
4.4	Oppsummering .....	71
5	Refleksjoner og anbefalinger.....	72
5.1	En trenivåanalyse .....	74
5.1.1	Rammebetingelser på makronivå.....	75
5.1.2	Mesonivå – forutsetninger i kommunen .....	76
5.1.3	Mikronivå – målgrupper for boligsosialt arbeid .....	78
5.2	Anbefalinger.....	78
	Litteratur .....	80



## Tabelloversikt

Tabell 2.1:.. <i>Befolkningen i Ullensaker kommune og hele landet 2018 og framskrivning av befolkningen til 2038, aldersgrupper i prosent befolkningen.</i> .....	25
Tabell 2.2: . <i>Andel innvandrere etter region og alle innvandrere i prosent av befolkningen i fem kommuner, 2017.</i> .....	26
Tabell 2.3:.. <i>Utdanningsnivå i befolkningen i fem kommuner, 2017. Prosent.</i> .....	27
Tabell 2.4: . <i>Kommunalt eide og disponerte boliger og nye søkere med avslag på søknad om kommunal bolig per 1000 innbyggere (landet er utenom Oslo) 2017</i> .....	31
Tabell 2.5: . <i>Mottakere av sosialhjelp i seks måneder og over og mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 2017 og uføretrygdede i prosent 2016 i fem kommuner.</i> .....	36

# Figuroversikt

Figur 2.1: ... <i>Framskrivning av folkemengden i Ullensaker kommune 2018 til 2038. Antall personer, tre aldersgrupper.</i> .....	24
Figur 2.2: .. <i>Sammensetning av boligmassen i fem kommuner, prosentvis fordeling, 2018.</i> .....	28
Figur 2.3: .. <i>Kvadratmeterpris for eneboliger og blokkeleilighet, bruktboliger, i seks kommuner første kvartal 2018</i> .....	29
Figur 2.4: .. <i>Brutto investeringer i boligformål per 1000 innbyggere i fem kommuner, 2015, 2016 og 2017</i> .....	33
Figur 2.5: .. <i>Antall boliger tildelt startlån per 1000 innbyggere per år i fem kommuner og landet utenom Oslo, 2015, 2016 og 2017</i> .....	34
Figur 3.1: ... <i>Politisk organisasjonskart for Ullensaker kommune.</i> .....	40
Figur 3.2: ... <i>Administrativt organisasjonskart for Ullensaker kommune</i> ..	47
Figur 4.1: ... <i>Boligtrapp. Fra Boligsosialt strategidokument 2014 – 2019, Ullensaker kommune</i> .....	57
Figur 5.1: ... <i>Modell for rammebetingelser og handlingsrom for boligsosialt arbeid i Ullensaker kommune</i> .....	74

# Sammendrag

Evelyn Dyb og Camilla Lied

## **Boligsosialt program i Ullensaker – en foranalyse**

NIBR-rapport 2018:15

Ullensaker kommune inngikk i 2017 avtale med Husbanken om deltakelse i Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020. Programmet er en operasjonalisering av Regjeringens Bolig for velferd, nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2016). Et grunnleggende element i programmer er langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommunene i programmet. Deltakelse forplikter også kommunene til å få gjennomført en ekstern analyse av de boligsosiale utfordringene i kommunene, som for Ullensaker er beskrevet i denne rapporten.

Ullensaker er en kommune i sterk vekst, beliggende i aksene mellom Oslo og landets hovedflyplass på Gardermoen, og er vertskommune for flyplassen. Folketallet hadde overskredet 38.000 ved utgangen av 2018 og sprengte prognosene for befolkningsvekst. Den viktigste drivkraften i befolkningsveksten er et stort tilbud av arbeidsplasser i servicenæringer knyttet til flyplassen. I kombinasjon med at befolkningen er relativt ung med mange i etableringsfasen, kan et stort innslag av lavlønnede servicejobber innebære noe økt sårbarhet på boligmarkedet for enkelte grupper. Boligsosiale og sosiale problemer generelt framtrer ikke som større i Ullensaker enn i omkringliggende kommuner, slik de er beskrevet gjennom statistikk (kapittel 2). Faktorer som fortsatt vekst i folketallet og nylig utvidelse av hovedflyplassen med økt aktivitet, både direkte og i form av synergieffekter, er faktorer som påvirker boligmarkedet i kommunen, som igjen er den viktigste strukturelle forutsetning på lokalt nivå for den boligsosiale politikken.

I planene sine identifiserer kommunen følgende utfordringer, som både direkte og indirekte berører det boligsosiale arbeidet: Store sosioøkonomiske forskjeller mellom grupper og en ganske stor andel lavtlønna, som sliter eller kan få problemer på boligmarkedet. Ullensaker har de siste par årene (2017 og 2018) gjort flere endringer for å styrke det boligsosiale arbeidet. Et *boligkontor* med en tydelig sosialfaglig innretning på boligarbeidet ble opprettet i januar 2017 og fikk ansvar for boligøkonomiske virkemidler samt kontraktsforhold i kommunale boliger og oppfølging av de kommunale boligene. *Boligtildelingsmøtene*, som foretar prioritering mellom ulike grupper av søkere til kommunal bolig er styrket. Ansvar for gruppa med de største boligutfordringene og mange med sammensatte behov for tjenester er i hovedsak lagt til Avdeling rus og avhengighet, boligkontoret og NAV. To boligframskaffere, en i fast stilling og en på prosjektmidler, bistår vanskeligstilte på boligmarkedet med å finne leiebolig på det private markedet. Miljøvaktmesterstilling knyttet til de kommunale boligene kom på plass i 2018.

Tjenestene til mennesker med utviklingshemming og mennesker med psykisk lidelser er bygget opp over lang tid med relevant kompetanse. Kommunen var tidlig ute med å skaffe seg kompetanse på økonomisk rådgiving i sosialtjenesten. Ullensaker har inngått avtale med Selvaag Bygg om kommunal tilvisningsrett til 37 boliger i et av Selvaags boligprosjekter. Dette prosjektet er allerede fullført.

Ullensaker kommune satte seg som boligsosialt mål å etablere en boligtrapp med en bred vifte av ulike boformer med oppfølging og tjenester eller andre former for hjelp. Boligtrappene kom på plass i løpet av 2018. Det kan være grunn til å vurdere å satse på boformer og -tiltak, som for eksempel Housing First og «småhus», innrettet på de meste vanskeligstilte. Intervjuene med ansatte i Ullensaker kommune reflekterer at nettopp denne gruppa med komplekse utfordringer og behov for sammensatte tjenester ikke har et tilfredsstillende tilbud. Et botilbud til denne gruppa har vært utsatt flere ganger, primært på grunn av protester fra naboer. Datamaterialet innhentet fra kommunen gir grunn til å konkludere med at etablering av et slikt tilbud bør ha topp prioritet og være på plass innen utløp av programperioden (2020). Arbeidet med utvikling av tjenestene framstår som en viktig del av det videre arbeidet.

Kommunen ligger om lag på nivå med sammenlignbare kommuner og godt under landsgjennomsnittet (utenom Oslo) i bruk av startlån. Ved å kombinere startlån med tilskudd og bostøtte kan flere økonomisk vanskeligstilte bli boligeiere, viser en undersøkelse. Ullensaker synes å være en av kommunene som kan gå under anbefalingen om mer fleksibel bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler, blant annet ved å vurdere flere målgrupper for kjøp av bolig.

Næringsstrukturen i kommunen, med en forholdsvis stor andel lavlønnsarbeidsplasser, kan øke risikoen for problemer på boligmarkedet blant noen grupper innbyggere, som ikke har tilleggsproblemer og heller ikke har behov for tjenester i boligen. Økt bruk av tilvisningsavtaler i nye utbyggingsprosjekter og mer fleksibel og aktiv bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler kan treffe mange i denne gruppa.

Med utgangspunkt i Ullensaker kommunes mål for deltakelse i Husbankens kommuneprogram, problemstillingene for den boligsosiale foranalysen, samt funn og konklusjoner i foranalysen, peker følgende anbefalinger seg ut:

- Boligbehov for ulike grupper integreres bedre i overordnet planverk.
- En mer konkret vurdering av behovet for tilpassede boliger, eventuelt mer målrettede tiltak i tillegg til dagens boligtrapp.
- Utvide samarbeidet med kommersielle utbyggere – vurdere betingelsene for og økonomien i prosjektene nøye.
- Innovasjon i tjenesteyting gjennom styrket internt og eksternt samarbeid, etablere prosjekter om nødvendig for å skape tid og rom for samarbeid.
- Kunnskapsdeling – delta i Husbankens samlinger eventuelt andre fora, gjensidige studiebesøk med andre kommuner.
- Utvidet og mer fleksibel bruk av startlån og etableringstilskudd, blant annet kartlegge eierpotensialet blant vanskeligstilte.

---

# Summary

Evelyn Dyb and Camilla Lied

## **Social housing programme in Ullensaker – a feasibility study**

NIBR Report 2018:15

In 2017, Ullensaker Municipality entered into an agreement with the Norwegian State Housing Bank to take part in the Housing Bank's programme for municipalities: "Housing for Welfare 2016–2020". The programme is an operationalisation of the Government's action plan "Housing for Welfare – A National Strategy for Housing and Support Services (2014–2016)". A basic element of the programme is the long-term and binding partnership between the Housing Bank and the municipalities as mentioned in the programme. Participation also obliges local authorities to perform an external analysis of the housing challenges in the municipality, which, in the case of Ullensaker, are described in this report.

Ullensaker is a rapidly expanding municipality situated along the main axis between Oslo and the country's main airport at Gardermoen; it is moreover the airport's host municipality. Shattering the population growth estimates, the population had exceeded 38,000 by the end of 2018. The most important population growth impetus comes from the large supply of jobs in service industries related to the airport. In combination with the fact that the population is relatively young with many at the family start-up phase, a large segment of low-paid service jobs may increase vulnerability in the housing market for some groups. Social housing and social problems do not appear in general to be greater in Ullensaker than in neighbouring municipalities, judging from the statistics (Chapter 2). Factors such as continued population growth and the recent expansion of the main airport with the concomitant increase in activity, both direct and in the form of synergy effects, have an impact on the housing market in

the municipality too, which in turn is the most important structural prerequisite at the local level for the implementation of social housing policy.

In their plans, the municipality identifies the following challenges with a direct and indirect effect on policy implementation: large socio-economic differences between groups and a fairly large proportion of low-wage workers who are struggling to get by or may have problems in the housing market. Over the last couple of years (2017 and 2018), Ullensaker has introduced several changes to strengthen the implementation of social housing policy. A *housing office* with a clear social slant in housing provision was established in January 2017 and given responsibility for financial mechanisms and incentives as well as contractual terms in municipal houses and supervision of the municipal housing stock. The *housing allocation meetings* (boligtildelingsmøtene), which prioritise between different groups of housing applicants, have been strengthened. The Department of Drug and Addiction, the Housing Office and NAV (Norwegian Labour and Welfare Organisation) have been given responsibility for the group with the greatest housing needs and for the many with complex service needs. Housing acquisition is the responsibility of two officials, one in a permanent position and the other a position paid for by project funds. They help disadvantaged people in the housing market find rental accommodation on the private market. A job for a neighbourhood steward for the social housing sector was established in 2018.

Services for people with intellectual disabilities and mental health problems have been developed and expanded over a long period of time with the relevant expertise. The municipality was one of the first to take on a dedicated financial expert in the social welfare sector. Ullensaker has entered into an agreement with Selvaag Bygg on allocation rights to 37 homes in one of Selvaag's housing projects. This project is completed.

Ullensaker municipality set itself the goal to establish a housing ladder (boligtrapp) with a wide selection of different types of housing with supervision services or other forms of assistance. The housing ladders were put in place in 2018. There may be reason to consider whether investing in different forms of housing and procedures, such as Housing First and "small houses",

targeting the most disadvantaged households, might not be a sensible idea. In our interviews, officials in Ullensaker municipality pinpoint the lack of satisfactory services for this particular group with complex challenges. The provision of housing appropriate for this group has been postponed several times, primarily in the wake of neighbours' protests. Data obtained from the municipality suggest that the supply of housing to this group should receive top priority and be ready before the programme comes to an end (2020). Steps to develop the services appear to be an important element of these further efforts.

In its use of start-up loans, the municipality is at about the same level with comparable municipalities, and well below the national average (excluding Oslo). By combining start-up loans with grants and housing support, it's within the reach of several economically disadvantaged households to become homeowners, according to a survey. Ullensaker seems to be one of the municipalities that can go behind the recommendations to find a more flexible use of the Housing Bank's financial assistance programmes by, among other things, expanding the number of homeownership target groups.

The wider economic structure of the municipality, with a relatively large proportion of low-paid jobs, can increase the risk of problems in the housing market for some groups without additional problems and without needs for domiciliary services. Increased use of allocation agreements (tilvisningsavtaler) in new development projects and more flexible and active use of the Housing Bank's financial assistance programmes fit many in this group.

Based on the municipality's desire to participate in the Housing Bank's municipal programme, the research questions for the feasibility analysis, as well as findings and conclusions from the analysis itself, we offer the following recommendations:

- Seek to achieve a seamless integration of the housing needs of different groups in general planning provisions.
- Undertake a more concrete assessment of the need for specially adapted homes, possibly more targeted measures in addition to the housing ladders.



- Expand partnerships with commercial developers – carefully evaluate project requirements and project economics.
- Let innovation inform service delivery by enhancing internal and external partnerships, establishing projects if necessary to ensure partnerships have the time and space to function.
- Sharing of knowledge and information – take part in the Housing Bank’s meetings and other forums, organise reciprocal study visits with other municipalities.
- Extend and increase flexible use of start-up loans and homeownership grants, among other things, identifying ways in which members of disadvantaged groups can become homeowners.

# 1 Innledning

Det overordnede målet for den nasjonale boligpolitikken er at alle skal bo godt og trygt. Dette hovedmålet, eller visjonen, er framsatt i flere offentlige utredninger og meldinger og støttes av regjeringer utgått fra ulike politiske partier. Den siste stortingsmeldingen om boligpolitikken konkretiserer det overordnede målet slik: i) boliger for alle i gode bomiljø, ii) trygg etablering i eid eller leid bolig, iii) boforhold som fremmer velferd og deltakelse (Meld. St. nr. 17 [2012-2013]). Meldingen framholdet videre at boforholdet omfatter alle sider ved det å bo, både utforming av boligen, lokalisering, bomiljø, boligøkonomi og oppfølging og tjenester når det er behov. Meldingen ble lagt fram av en regjering sammensatt av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (Stoltenberg II, den rødgrønne regjeringen). Den borgerlige regjeringen ledet av Høyre har videreført og videreutviklet den boligsosiale politikken slik den ble presentert i stortingsmeldingen.

Sosial boligpolitikk har vært et begrep med vekslende innhold gjennom hele forrige århundre. Mens sosial boligpolitikk omfattet å sikre gode boliger til «folk flest» (Annaniassen 2006; Reiersen og Thue 1996), innebærer den sosiale vendingen målretting mot spesifikke grupper. I Norge eier rundt 80 prosent av husholdningen boligene sine. Mange av dem som ikke eier, som tilhører de 20 til 25 prosentene leietakere eller som har andre boformer, har eller vil gjennom livsløpet eie sin egen bolig (f.eks. studenter, personer i overgangsfaser som leier for en periode, eldre som har gått fra eierbolig til leid omsorgsbolig eller sykehjemsplass). Det vil si at det gjennom livsløpet er langt flere enn 80 prosent av oss som vil eie boligen vi bor i. Den høye eierandelen er resultat av en valgt politikk her i landet. Etter andre verdenskrig var det et uttalt mål at flest mulig skulle eie sin egen bolig. Målet hadde stor politisk oppslutning, og offentlige subsidier støttet opp om og bidro til å realisere målet (Annaniassen 2006). Å

fremme eierlinjen var et sentralt mål i den sosiale boligpolitikken gjennom siste halvdel av forrige århundre.

Begrepene boligsosialt arbeid oppsto først i dette århundre fra rundt år 2000 som en del av den såkalte sosiale vendingen i boligpolitikken. De aller fleste her i landet klarer å etablere seg i eiermarkedet uten hjelp fra det offentlige. Noen grupper har av ulike årsaker behov for hjelp til skaffe seg en bolig og noen trenger hjelp til å beholde boligen og mestre hverdagen i egen bolig. Disse utgjør den heterogene gruppen *vanskeligstilte på boligmarkedet*. Det finnes ingen entydig og avgrenset definisjon av vanskeligstilt på boligmarkedet. Avhengig av hvilke kriterier og indikatorer som legges til grunn for operasjonalisering av vanskeligstilt på boligmarkedet varierer omfanget fra 17.500 til 259.000 personer på landsbasis (Monkerud, Astrup, Nordvik 2018). Om lag 4.000 personer er til enhver tid bostedsløse (Dyb og Lid 2017). En fellesnevner for hele gruppen er lav inntekt, som medfører at de har problemer med å etablere seg i og opprettholde et stabilt boforhold. Mange har tilleggsproblemer, som lite nettverk, manglende kunnskap om boligmarkedet og/eller helseproblemer som begrenser deltakelse i arbeidslivet. En liten gruppe har store og sammensatte problemer, ofte innen rus og psykisk helse. Noen har et liv med fengselsopphold eller andre former for institusjonsopphold, som kan innebære utfordringer med å håndtere en selvstendig tilværelse utenfor institusjonene. Vanskeligstilte på boligmarkedet generelt er målgruppe for det boligsosiale arbeidet. Mye av arbeidet er innrettet mot de mest vanskeligstilte gruppene, som trenger hjelp ut over bistand til å etablere seg i egen bolig.

## 1.1 Boligsosialt arbeid

Det boligsosiale feltet er altså utviklet etter år 2000 og regnes som ganske nytt. Oppbyggingen av den moderne velferdsstaten er blant annet kjennetegnet av profesjonsutvikling. Velferdsprofesjonene, som sosionom, vernepleier, barnevernspedagog, men også andre profesjoner oppsto og er utviklet rundt grupper med spesifikke behov og/eller for å håndtere særskilt sosiale problemer. Etter hvert er «sosiale aspekter» eller «velferdsaspektet» ved andre profesjoner og yrker, som politi og fengselsbetjent, blitt mer framtrædende. Dette er gjerne formulert som deltakelse i

forebygging av kriminalitet eller rehabilitering, som er blitt en viktig del av utdanningen av fengselsbetjenter. Det boligsosiale feltet har ikke hatt noen profesjonsgrupper, som har definert feltet, brukergruppene og metoder for å møte brukenes behov (Dyb, Solheim, Ytrehus 2004). I løpet av de siste 10 til 15 årene har det blitt mer tydelig hva feltet handler om og hvilke målgrupper og behov feltet skal ivareta. Utdanningsmoduler i boligsosialt arbeid er etablert ved rekke høyskoler og universitet. Utdanningene har bidratt til å definere og forme feltet. Det er imidlertid ingen enhetlige fagplaner for disse utdanningene, og studentene representerer et bredt spekter av profesjoner, yrker og kompetanse «i bunnen».

Fagfeltet boligsosialt arbeid er i stor grad utviklet gjennom nasjonale satsinger rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet og gjennom praksis i kommunene. Gjennom flere prosjekter og strategier har nasjonale myndigheter definert mål og pekt ut målgrupper for satsingene og benyttet ulike insentiver for å bidra til implementering i kommunene. Disse satsingene har bidratt til å utvikle feltet. Boligsosialt arbeidet er likevel ikke et definert felt på linje med for eksempel helsetjenester, sosialtjenesten og eldreomsorg i kommunene (Ulfrstad 2011; Kvinge og Medby 2011; Ytrehus 2002).

Et kjennetegn ved det boligsosiale arbeidet er at svært mange i målgruppene også er klienter og brukere i andre velferdsområder. Det er i økende grad erkjent at mange brukere, som i perioder «sorterer» under kriminalomsorgen, barnevernet, psykisk helse osv., er klienter, pasienter og brukere av andre velferdstjenester. Samarbeidet og samstyring mellom sektorer for å møte brukernes behov på en helhetlig måte vektlegges derfor i økende grad innen alle sektorer. Behov for samstyring og koordinering er tydelig nedfelt i den nasjonale strategien *Bolig for velferd 2014-2020*. Strategien er støttet av fem departementer<sup>1</sup>. Det i seg selv reflekterer bredden og kompleksiteten i den boligsosiale politikken. Følgende sitat fra Regjeringens nettside oppsummer aktørenes ansvar og roller:

---

<sup>1</sup> Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal sikre gode rammebetingelser. Frivillige og ideelle organisasjoner er viktige samarbeidspartnere. Brukere, pårørende og interesseorganisasjoner skal involveres.<sup>2</sup>

Strategien *Bolig for velferd* (s. 16) understreker at det først og fremst er et personlig ansvar å skaffe seg et sted å bo. Videre heter det at personer og husstander som ikke selv er i stand til å skaffe seg en bolig og bli boende, skal få den hjelpen de trenger. Hjelpen skal i størst mulig grad sette folk i stand til å mestre egne liv. Ingen skal måtte gjøre seg fortjent eller kvalifisert til å få hjelp. Alle må bo, og med riktig hjelp kan alle bo.

## 1.2 Husbankens kommuneprogram

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er fagdepartementet for boligpolitikken. Husbanken har, som KMDs «direktorat», vært den viktigste nasjonale pådriveren for å definere og utvikle det boligsosiale feltet. Husbanken har ledet og koordinert flere nasjonale satsinger. De første satsingene var innrettet mot å forebygge og redusere bostedsløshet. *Boligsosialt utviklingsprogram 2009-2014* hadde både en bredere innretning mot målgrupper og samtidig en mer spisset satsing, gjennom en utvelgelse av kommunene med de største boligsosiale utfordringene, sammenlignet med foregående nasjonale prosjekter og strategier, som *På vei til egen bolig 2005-2007* (se også Dyb, Helgesen, Johannessen 2008). Boligsosialt utviklingsprogram var basert på et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og den enkelte kommune. Evaluering av programmet oppsummerer at kommunene gjennom programsamarbeidet hadde fått bedre kompetanse og arbeidet mer helhetlig og organisert med boligsosiale problemer (Grønningsæter m.fl. 2014).

---

<sup>2</sup> [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosialt\\_arbeid/ansvar-og-oppgaver-i-det-boligsosiale-ar/id749704/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosialt_arbeid/ansvar-og-oppgaver-i-det-boligsosiale-ar/id749704/)

Kommuneprogrammet er videreført fram til 2020. Programmet er en operasjonalisering av strategien Bolig for velferd. Mål og innsatsområder er en videreutvikling av det foregående programmet (2009-2015). Langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommunen er videreført som et grunnleggende element. Programmet er delt inn i et storbyprogram og et by- og tettsted-program. Storbyprogrammet er et tilbud til de fem største byene i landet<sup>3</sup>. By- og tettsted-programmet er et tilbud til mellomstore kommuner med store og sammensatte boligsosiale utfordringer. Ullensaker kommune er del av den sistnevnte gruppen. Dette delprogrammet omtales nærmere i neste del av kapittelet, konkretisert til de elementene Ullensaker legger vekt på.

Husbanken legger, med henvisning til strategien *Bolig for velferd*, seks kriterier til grunn for deltakelse i programmet. I søknad om deltakelse må kommunen redegjøre for hvordan kriteriene kan ivaretas i kommunene:

Forankring og eierskap: Det må foreligge et politisk vedtak og en administrativ beslutning om at kommunen vil delta i Kommuneprogrammet.

Brukermedvirkning: Programkommunene må forplikte seg til å nyttiggjøre brukernes erfaringer ved politikktutforming og i gjennomføring av programmet.

Overordnet strategi: Programkommunene må presentere hvordan det boligsosiale feltet er forankret i kommunens overordnede planverk.

Økonomiske ressurser: Programkommunene må være villige til å bidra med en årlig økonomisk egenandel i programsamarbeidet.

Kompetanse: Programkommunene må forplikte seg til å dele kunnskap internt i kommunen og eksternt med andre kommuner i programmet.

Organisering og samordning: Deltakerkommunene forplikter seg til å sikre at organiseringen av programarbeidet forankres i styringslinjen og stimulerer til samarbeid på tvers av sektorer i kommunen.

---

<sup>3</sup> August 2018: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen.

### 1.3 Boligsosialt program i Ullensaker

Kommunestyret i Ullensaker besluttet i oktober 2016 at kommunen skulle delta i Husbankens kommuneprogram, by og tettstedprogrammet. Inngåelse av avtale mellom kommunen og Husbanken er signert 1. mars 2017. Som en del av grunnlaget for deltakelse og arbeidet i programmet skal Ullensaker bestille en boligsosial foranalyse utført av en ekstern aktør. Foranalysen er gjennomført av NIBR og presenteres i denne rapporten. I utlysning av oppdraget for å utarbeide foranalyse heter det:

Gjennom deltakelse i Kommuneprogrammet skal Ullensaker kommune legge til rette for at de gruppene av befolkningen som vurderes som vanskeligstilte på boligmarkedet, skal kunne *skaffe seg eller beholde* tilfredsstillende boliger i gode og varierte bomiljøer. Begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet er definert slik: «personer som i mangel av økonomiske ressurser, med fysiske eller sosialmedisinske problemer ikke har mulighet til å skaffe eller bli boende *i en god bolig i et godt bomiljø*».

Programmet har satt opp tre hovedmål med til sammen 15 delmål. Ullensaker kommune vurderer særlig 7 av de 15 målsettingene i Bolig for velferd som kritiske for gjennomføring av det boligsosiale arbeidet i Ullensaker kommune. Disse er:

Hovedmål 1: Alle skal ha et trygt sted å bo

- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig.
- Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunen.
- Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig.

Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

- Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon

Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører.
- Kommunen tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

Gjennom avtalen forplikter Ullensaker kommune seg til å forankre programarbeidet i relevante enheter i kommunen og koordinere det boligsosiale arbeidet med tilgrensende arbeid. Partene skal etablere en programledelse med ansvarlige personer på leder- og operativt nivå. Både kommunen og Husbanken skal involvere eksterne samarbeidspartnere og søke samarbeid med relevante kunnskapsmiljø. Videre omfatter avtalen effektiv bruk av Husbankens virkemidler. Kommunen har på sin side forpliktet seg til å bidra med egne midler for å iverksett programmet. Kunnskapsutvikling, læringsprosesser og innovasjon skal være prioriterte aktiviteter i programmet. Husbankens skal legge til rette for læringsarenaer, og kommunen er forpliktet til å dele sin kunnskap og sine erfaringer med andre programkommuner.

## 1.4 Gjennomføring av foranalysen

Foranalysen skal se på forutsetningene, inkludert fortrinn og barrierer for å nå de syv målene som er skissert over og for å oppfylle forpliktelsene i avtalen med Husbanken. Ullensaker kommune ber om en gjennomgang av kommunens planverk og peker spesifikt på *Boligsosialt strategidokument 2016-2019* for Ullensaker kommune, samt programavtalen med Husbanken (referert over) og saksutskrift fra vedtak i kommunestyret om deltakelse i programmet. Foranalysen skal vurdere styrker, svakheter og mangler ved dokumentene. Nasjonale føringer gjennom stortingsmeldinger og annet skal også trekkes med som vurderingsgrunnlag.

Foranalysen skal gjennomgå og analyse kommunes praksis, og utarbeide en samlet oversikt over *behov* for boligsosiale tiltak (boliger/oppfølging) i Ullensaker i dag og i et tiårsperspektiv. Videre ligger det i oppdraget å utarbeide en samlet oversikt over *virkemidler* på det boligsosiale feltet i Ullensaker, slik det framstår i



dag. Det gjelder så vel Husbankens virkemidler som eksisterende bolig- og oppfølgingstilbud.

Foranalysen skal vurdere følgende elementer i det boligsosiale arbeidet i kommunen: kompetanse, organisering, samarbeidsrelasjoner, virkemiddelbruk og resultater, samt sammenheng mellom planer og praksis. I tillegg til kommunale tjenester (Tildelingsenheten og tilhørende Boligkontor), skal tjenester og tilbud fra andrelinjetjenesten, NAV, private tilbydere og eventuelt andre aktuelle aktører tas med.

På bakgrunn av resultatene fra analysene, skal foranalysen gi en beskrivelse av Ullensaker kommunes forbedringsområder og hovedutfordringer innenfor det boligsosiale feltet. Endelig skal foranalysen munne ut i anbefalinger om aktuelle satsingsområder og tiltak i kommunens videre boligsosiale arbeid.

#### 1.4.1 Metoder

Foranalysen er gjennomført med en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitative metoder omfatter dokumentstudier og intervjuer. Kvantitative analyser er basert på offentlig tilgjengelig statistikk.

De kvantitative analysene er gjennomført med data fra Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikkbank. En del av dataene er fra KOSTRA (KommuneStat-rapportering) og er velkjente for kommunen. Ullensaker kommune presenterer også mye statistikk om kommunen i sitt planverk. Dataene som er benyttet her er valgt for å gi en indikasjon på handlingsrommet for det boligsosiale arbeidet og er primært å regne som bakgrunn for selve analysen. Det er imidlertid viktig å ha kjennskap til noen av de ytre karakteristika, som ikke er direkte knyttet til det boligsosiale feltet, men som på ulike nivåer har betydning for handlingsrommet for den boligsosiale arbeidet.

I oppdragsbeskrivelsen nevner Ullensaker kommune noen spesifikke nasjonale og lokale planer som ønskes analysert. Vi har valgt å gå noe bredere ut for å undersøke om og eventuelt hvordan det boligsosiale fagfeltet er integrert i andre deler av planverket i kommunen. Kommunens planer på andre områder kan også bidra til å belyse rammevilkårene for boligsosialt arbeidet, forutsetningen

for samarbeid over fagområder i kommunen og kan si noe om styrken i forankringen av det boligsosiale arbeidet.

Semistrukturerte intervjuer er gjennomført med 12 ansatte i kommunen. Ti av disse er ledere på strategisk nivå og to er ansatte på operativt nivå.

Intervjuer på strategisk nivå:

Kommunaldirektør Helse og sosial

Enhetsleder Bolig med bistand

Enhetsleder NAV

Enhetsleder Tildelingsenheten

Avdelingsleder Flyktningtjenesten

Avdelingsleder Psykisk helse

Avdelingsleder Rus

Avdelingsleder Boligkontoret

Avdelingsleder Arbeid og kvalifisering

Intervjuer på operativt nivå:

Boligkonsulent

Rådgiver Kommunal eiendom

Kontaktperson i kommunen har underveis bidratt med informasjon og fakta for å utfylle bildet der det har vært hull eller uklarheter i informasjonen innhentet gjennom datainnsamlingen.

## 1.5 Strukturen i rapporten

Rapporten er delt inn i tre kapitler i tillegg til dette (kap 1) og en kort oppsummering i halen på hovedkapitlene. Kapittel 2 presenterer relevant statistikk for Ullensaker kommune og sammenholder tallene med et utvalg referansekommuner. Kapittel 3 analyserer og beskriver de boligsosiale utfordringene i kommunen, slik de er definert i dokumenter og av personene vi har intervjuet. Kapittel 4 beskriver forbedringspotensial og presenterer alternativer til hvordan Ullensaker kan styrke sitt boligsosiale arbeid.

## 2 Befolkning og boforhold

En boligsosial foranalyse må ta hensyn til handlingsrommet kommunen har for å utforme og iverksette den boligsosiale politikken. Handlingsrommet bestemmes av en rekke faktorer internt i kommunen og strukturelle trekk kommunale myndigheter i mindre eller liten grad rår over. Det siste kan dreie seg om næringsstruktur og sammensetningen av arbeidsstyrken, demografisk utvikling, strukturen i boligmarkedet og prisnivået på boliger og kommunens plassering i et større geografisk område. Dette kapitlet beskriver utvalgte strukturelle trekk ved kommunen gjennom tilgjengelig statistikk. Mye av denne statistikken er presentert i Kommuneplan for Ullensaker 2015-2030, statistikkdel<sup>4</sup>. Kildene som er anvendt i dette kapitlet er de samme, i hovedsak Statistisk sentralbyrå SSB, og overlapper delvis med kommunens egne presentasjoner. Kapitlet konsentreres om strukturer presentert i tall, som har betydningen for handlingsrommet i den boligsosiale politikken. Enkelte steder er tallene utdypet med sitater fra intervjuer med ansatte i kommunen.

Ullensaker er vertskommune for landets hovedflyplass Gardermoen. Den lange planleggingsperioden og debatten rundt plassering av ny hovedflyplass dreide seg dypest sett om å utpeke et framtidig vekstområde. Ullensaker har de siste tiårene vært, og er, en av de hurtigst voksende kommune i landet. Befolkningen har økt med rundt 1000 innbyggere per år, og kommunen har i dag passert 38.000 innbyggere. Nærmere halvparten bor i kommunesenteret Jessheim. Åpning av Gardermoen i 1998 var også begynnelsen på en transformasjon fra en jordbrukskommune til en kommune som i stor grad lever av tjenesteyting.

---

<sup>4</sup> <https://www.ullensaker.kommune.no/globalassets/plan/statistikkgrunnlag-datert-130815.pdf>

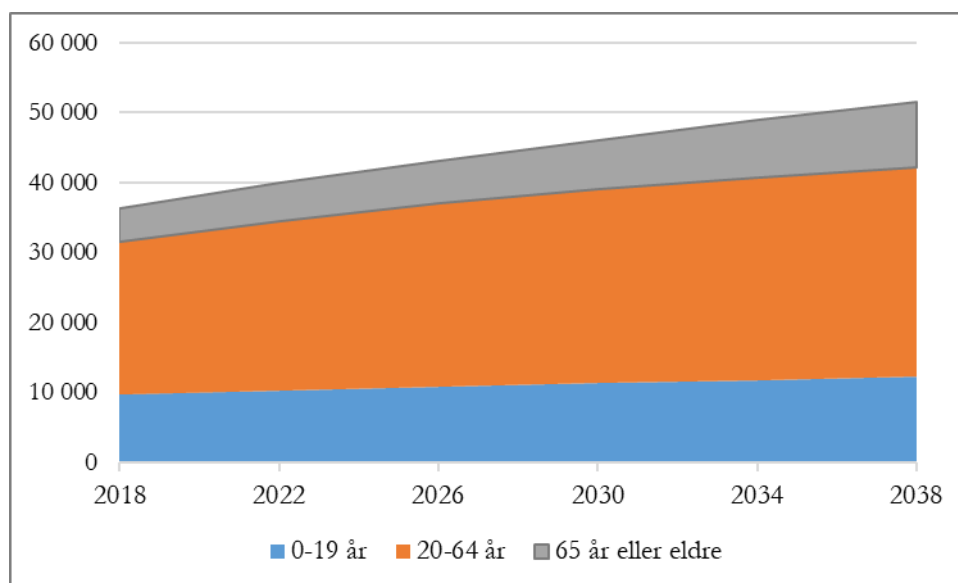
Ullensaker er del av det geografiske området Øvre Romerike nordøst i Akershus med et samlet innbyggertall på nærmere 100.000. I tillegg til Ullensaker omfatter området kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Nes. Kommunene er til dels svært ulike med hensyn til geografisk utstrekning, folketall samt opplevd og forventet vekst. Hurdal er en tynt befolket kommune med nedgang i folketallet, mens Eidsvoll og Nannestad tar del i veksten generert av aktivitet knyttet til hovedflyplassen. Store deler av Akershus utgjør sammen med Oslo ett arbeids- og boligmarked med over en million innbyggere og med et sterkt press i boligmarkedet.

På noen områder kan det være relevant og nyttig å sammenligne Ullensaker med andre kommuner. Som nevnt over, er kommunene som utgjør Øvre Romerike svært forskjellige med hensyn til størrelse, vekst versus tilbakegang og næringsgrunnlag. Valget av de fire kommunene Lørenskog, Skedsmo, Nittedal og Eidsvoll i denne foranalysen er basert på at de har geografisk nærhet til Ullensaker og har over 20.000 innbyggere. Samtlige kommuner er vekstkommuner, men vokser i ulikt tempo og presset i boligmarkedet er også noe ulikt.

## 2.1 Befolkning

I følge SSB sine beregninger vil befolkningen i Ullensaker fortsette å vokse de neste to tiårene. I følge regional plan og kommuneplanen skal 75 prosent av veksten legges til Jessheim gjennom boligbygging og byutvikling og om lag 15 prosent skal lokaliseres til Kløfta. Mye av veksten vil også i framtiden komme fra tilflytting, men også Ullensaker vil få en eldrebølge selv om den er noe mer dempet enn i mange andre kommuner. Forventet befolkningsvekst fordelt på tre aldersgrupper er framstilt i figur 2.1. Den viser framskriving for tre ulike grupper: Barn og unge under 20 år, den voksne befolkningen mellom 20 og 64 år og for eldre fra 65 og over. De tre gruppernes andel av befolkningen er illustrert med henholdsvis blått, rødt og grått. Hovedbildet viser at veksten vil fortsette. Figuren viser videre at forholdet mellom de tre gruppene vil endres. Den eldste gruppa forventes å øke mer enn de andre og vil dermed utgjøre en betydelig større andel av befolkningen i 2038 enn i dag.

Figur 2.1: *Framskriving av folkemengden i Ullensaker kommune 2018 til 2038. Antall personer, tre aldersgrupper. Kilde: Statistisk sentralbyrå*



Framskriving av folkemengden er basert på forventet middels befolkningsvekst<sup>5</sup>. Framskrivningen tar hensyn til kriteriene fruktbarhet (antall fødte), levealder, innenlandsk flytting og innvandring. I følge framskrivningen skulle antall innbyggere vært 36.379 ved utgangen av 2018. Ullensaker har imidlertid passert denne prognosen. Ved utgangen av i 2018 hadde folketallet økt til 38.000 innbyggere etter en formidabel vekst på 1.702 personer dette året. To tiår senere i 2038 antas antall innbyggere å ha kommet opp i 51.559 personer<sup>6</sup>. Om prognosene slår til, vil Ullensaker å få en netto tilvekst på 13.600 personer, som tilsvarer en økning på 35 prosent, det vil si en tilvekst opp mot dagens befolkning i kommunesenteret Jessheim. Med tre firedeler av utviklingen lokalisert til kommunesenteret, vil Jessheim vokse til en middels stor by i norsk målestokk.

<sup>5</sup>SSB har laget framskrivinger basert på forventet lav, middels og høy vekst i folkemengden. <https://www.ssb.no/statbank/table/11168/?rxid=88990eb2-f1e5-4306-9a53-6cac708e625c>

<sup>6</sup> Sjøl om veksten har vært langt større de to siste årene enn prognosen tilsier, er det usikkert hvor stor befolkningsveksten blir fram mot 2038.

Tabell 2.1: *Befolkningen i Ullensaker kommune og hele landet 2018 og framskriving av befolkningen til 2038, aldersgrupper i prosent befolkningen. Kilde: Statistisk sentralbyrå*

Alder, grupper	Ullensaker 2018	Landet 2018	Ullensaker 2038	Landet 2038
0-19 år	27	24	24	21
20-64 år	60	59	58	55
65 og over	13	17	18	23
Alle	100	100	100	99
N:	36.379 <sup>7</sup>	5.295.619	51.559	5.998.806

Tabell 2.1 tydeliggjør hvordan sammensetningen av befolkningen antas å skifte i løpet av den neste 20 årene. Tabellen viser at Ullensaker har en yngre befolkningen enn landet som helhet. Dette mønsteret forventes opprettholdt i 2038. Men også Ullensaker vil få en relativ nedgang i andel barn og unge under 20 år og en økning i andelen eldre, mens andelen voksne (20 til 64 år) vil være relativt stabil. Den forventede eldrebølgen vil etter disse prognosene være svakere i Ullensaker enn i landet som helhet. Det er imidlertid heftet en betydelig usikkerhet ved framskrivingene. Kommunen har et visst handlingsrom for å påvirke den demografiske utviklingen. Man får for eksempel mer bolig for pengene i Ullensaker enn de fleste områdene i Oslo, og kommunen kan framstå som mer attraktiv for barnefamilier og generelt husstander i yrkesaktiv alder sammenlignet med hovedstaden.

Innvandring kan innebære både vekstpotensial og utfordringer. Arbeidsinnvandring er både en indikasjon på vekst og kan være et bidrag til veksten, ved at innvandrerne sikrer tilstrekkelig arbeidskraft i en region. Personer som kommer som flyktninger har andre behov og kommunen er forpliktet til å sørge for bosetting, integreringstiltak og andre tjenester.

<sup>7</sup> Siste oppdaterte tall fra SSB er fra utgangen av februar 2018, dvs. at de ikke fanger opp veksten for hele 2018. Fordelingen mellom aldersgrupper er om lag den samme i begynnelsen og utgangen av 2018.

Tabell 2.2: *Andel innvandrere etter region og alle innvandrere i prosent av befolkningen i fem kommuner, 2017. Kilde: SSB*

Innvandrere	Ullensaker	Lørenskog	Skedsmo	Nittedal	Eidsvoll
Europa unntatt Tyrkia	10,7	8,9	7,9	7,1	7,7
Afrika	1,3	1,8	1,7	0,9	1,1
Asia med Tyrkia	6,6	9,6	9,7	4,6	3,6
Andre	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6
Alle	19,3	20,7	19,9	13,3	13,1

Tabell 2.2 viser andel innvandrere i prosent av befolkningen ved utgangen av 2017 i Ullensaker, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal og Eidsvoll. Som innvandrere regnes personer som selv har innvandret til Norge og norskfødte med innvandrerforeldre. Ullensaker har en noe høyere andel innvandrere fra Europa enn de andre kommunene. Denne gruppen innvandrere er i stor grad arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Det totale antall innvandrere ligger på rundt 20 prosent for Ullensaker, Lørenskog og Skedsmo. Andelen er over gjennomsnittet for hele landet, som var 17 prosent ved inngangen til 2018. Nittedal og Eidsvoll ligger under landsgjennomsnittet med 13 prosent innvandrere. Alle kommunene i tabell 2.2 har likevel en langt mindre innvandrereandel enn Oslo, der en av tre innbyggere er innvandrere etter gjeldende definisjon. SSB har foretatt beregninger av forventet utvikling i innvandrerbefolkningen. Utviklingen på nasjonalt og kommunalt nivå er imidlertid avhengig av framtidig lokalt og regionalt arbeidsmarked, for innvandring fra EØS-området motivert av arbeidssøking, og nasjonal asyl- og migrasjonspolitik for andre grupper innvandrere.

Ullensaker har et stort antall arbeidsplasser primært i servicenæringene, som ikke krever utdanning. En ansatt i kommunen viser til ROS-analysen for kommunen, der det blant annet vektlegges at disse jobbene tiltrekker seg unge uten tilknytning til kommunen og uten nettverk: «Unge barnefamilier uten familienettverk har hele tiden vært en bit, som vi har sett at er en risikofaktor».

Tabell 2.3: *Utdanningsnivå i befolkningen i fem kommuner, 2017.*  
*Prosent. Kilde: Statistisk sentralbyrå*

Utdan.	Ullensaker	Lørenskog	Skedsmo	Nittedal	Eidsvoll
Grunn- skole	30	27	28	25	33
Vg skole	43	39	40	39	43
U og h kort	21	25	23	25	19
U og h lang	7	9	9	11	6
Alle	101	100	100	100	101

Videregående utdanning (vg skole) inkluderer også personer med fagskole, som utgjør en liten gruppe (under 3 prosent i alle kommunen). Universitets- og høyskoleutdanning (U og h) kort er bachelornivå og tilsvarende, mens lang er over denne graden. Som illustrert i tabell 2.3 er det en noe høyere andel av befolkningen med grunnskole og videregående skole, og litt lavere andel med universitets- og høyskoleutdanning i Ullensaker sammenlignet med tre av nabokommunene (Lørenskog, Skedsmo og Nittedal). Eidsvoll har noe større andel med grunnskole og litt lavere andel med universitetsutdanning enn Ullensaker. Selv om en betydelig del av veksten i arbeidsplasser har kommet i servicenæringene, er det ikke grunnlag for å konkludere med at utdanningsnivået er utpreget lavt i Ullensaker.

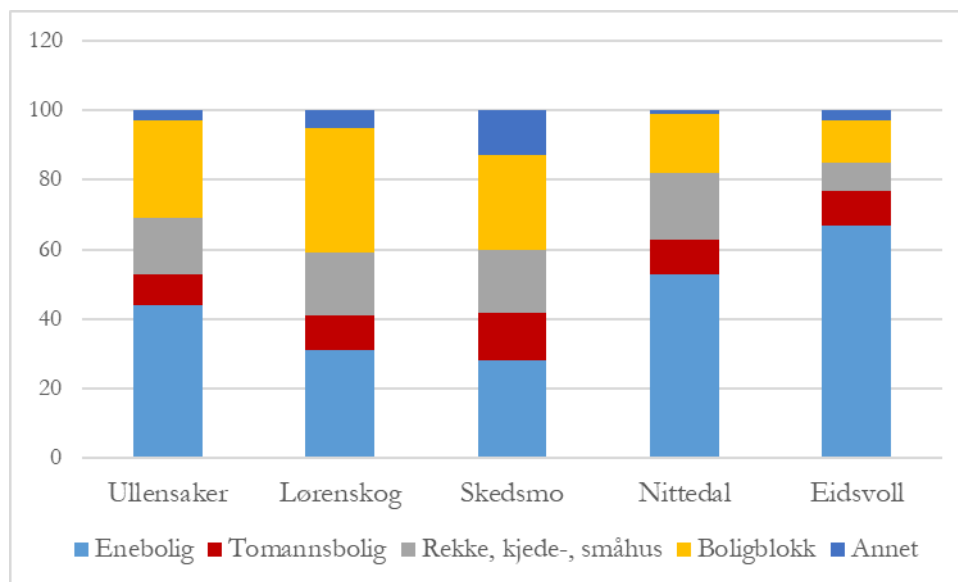
## 2.2 Boligmarkedet

Boligmarkedet og mer generelt boforhold er enkeltfaktoren med størst betydning for utvikling og iverksetting av boligsosial politikk. Boligmarkedet omfatter mange elementer, som sammensetning av og alder på boligmassen, tempo i boligbyggingen relatert til befolkningsvekst og prisnivået på omsetting av brukte boliger og nybygg. I dette kapittelet benyttes noen enkle mål på strukturen i boligmarkedet i Ullensaker og de fire kommune valgt for sammenligning. Fordelingen av eneboliger, småhusbebyggelse og blokkleiligheter viser hvordan befolkningen bor og hva slags bolig det er mulig å få kjøpt for husstander som vurderer å etablere seg i et område. Sammensetningen av



boligmassen indikerer også hvilke typer husholdninger en kommunen kan være attraktiv for ved valg av bolig og etablering. Figur 2.2 viser fordelingen av ulike typer boliger i fem kommuner.

Figur 2.2: *Sammensetning av boligmassen i fem kommuner, prosentvis fordeling, 2018. Kilde: SSB*



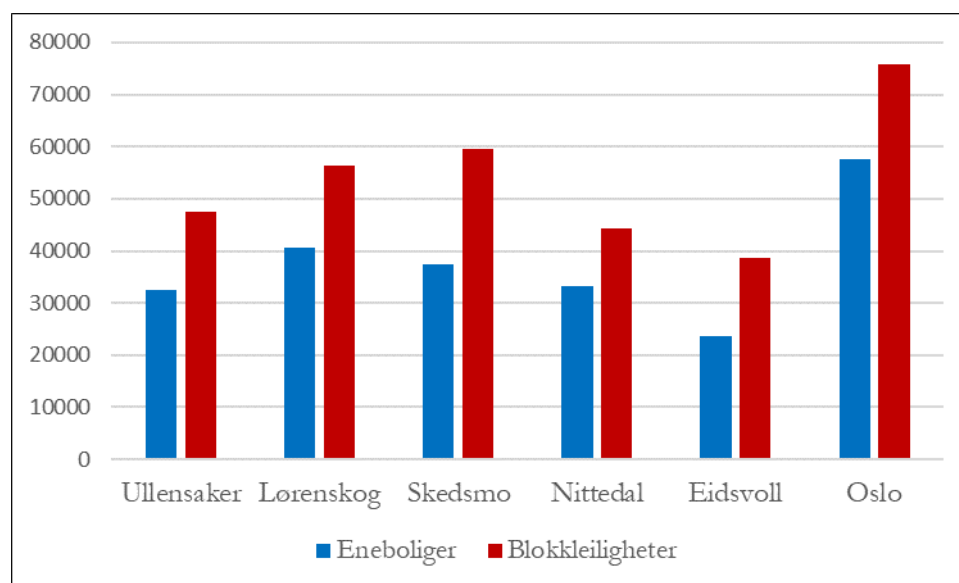
Boligmassen i Ullensaker fordeler seg som følger: 6.841 eneboliger (44 prosent), 1.356 tomannsboliger (9 prosent), 2.448 rekkehus, boliger i kjede og andre småhus (16 prosent), 4.311 leiligheter i boligblokk (28 prosent) og 452 i kategorien «annet» (3 prosent), som blant annet omfatter kollektivboliger og bygninger anvendt til flere formål. De dominerende boligtypen er eneboliger med et mer begrenset innslag av rekkehus og andre småhus. Innslaget av blokkleiligheter er heller ikke ubetydelig. Begrunnet i den sterke befolkningsveksten satser Ullensaker på fortetting i form av blokkbebyggelse rundt transportknutepunkter, særlig i kommunesenteret Jessheim.

Forholdet mellom eneboliger og blokkbebyggelse sier noe om grad av fortetting og urbanisering i et område. Sammenlignet med de fire andre kommunene i figur 2.2, plasserer Ullensaker seg i en mellomposisjon. Lørenskog og Skedsmo har mindre andel eneboliger, men den resterende boligmassen fordeler seg på ulike former for småhus og rekkehus i Skedsmo og høyere grad av

leiligheter i blokk i Lørenskog. I Nittedal og i enda større grad i Eidsvoll er eneboliger den dominerende boligtypen. Grad av fortetting i form av økt blokkbebyggelse følger bare delvis nærhet versus distanse til Oslo. Nittedal, nabokommune til Oslo, har en struktur som ligner mest på Eidsvoll, som er mest perifer om man tar Oslo som sentrum. Nittedal ligger heller ikke i aksen mellom hovedflyplassen og hovedstaden og får ikke samme synergien eller presset fra veksten knyttet til Gardermoen.

Boligetablering er en avveining mellom en rekke forhold. Reisevei og reisetid til arbeid er én variabel. Tilgang til offentlige og/eller private tjenester og ulike kulturtilbud er en annen. Barnefamilier legger vanligvis vekt på skoletilbud og oppvekstmiljø. Disse og andre elementer veies opp mot pris, hva husstanden faktisk kan betale og hvor mye og hva slags type bolig man får for pengene, ønsker knyttet til boligen og omgivelsene og samtidig ha midler til å dekke andre behov og prioriteringer.

Figur 2.3: *Kvadratmeterpris for eneboliger og blokkleilighet, bruktboliger, i seks kommuner første kvartal 2018. Kroner*



I tillegg til de fem kommunene som er brukt i andre framstillinger, er Oslo tatt med i sammenligningen av boligpriser. Figur 2.3 viser prisene på omsetning av brukte eneboliger og blokkleiligheter per kvadratmeter (første kvartal i 2018). Ullensaker og flere av de

andre kommunene i Akershus er alternativer til etablering i Oslo. Gjennomsnittlig boligpris i Oslo dekker over store variasjoner mellom bydeler. Dersom man forutsetter at etablering i kommuner i Akershus nord og øst primært er alternativer for husstander i Oslo øst og sør, blir sammenligning mellom disse kommunene og gjennomsnitt for Oslo i beste fall upresist. Boligetablering i nabokommunene til Oslo må imidlertid regnes som attraktivt for eksempel for husstander som kunne tenke seg å bo i Oslo nord, som ligger på prisnivå med Oslo vest. Det finnes også variasjoner innad i Ullensaker og de andre kommunene, som ikke blir fanget opp av gjennomsnittet. Gjennomsnittlige priser gir en god nok indikasjon for formålet her, som ikke er å drøfte boligprisene i seg selv, men å skissere noen av de overordnede betingelsen for boligsosialt arbeid på lokalt nivå. Prisnivået i boligmarkedet er et svært viktig element i dette.

Figur 2.3 viser prisen på brukte boliger. Første kvartal i 2018 lå gjennomsnittlig kvadratmeterpris på en enebolig i Ullensaker på 32.552 kroner. Kvadratmeterprisen på blokkleiligheter var 47.490 kroner. Tilsvarende for Oslo var henholdsvis 57.725 og 75.781 kroner. Figuren viser videre at både eneboliger og leiligheter ligger lavere i pris i Ullensaker enn i Lørenskog og Skedsmo. Ullensaker ligger nærmere Nittedal, mens prisnivået i Eidsvoll fremdeles er relativt lavt og omlag halvparten av boligprisene i Oslo. Struktur og pris i boligmarkedet har stor betydning for kommunens mulighet til å bosette vanskeligstilte. Neste delkapittel ser spesifikt på enkelte faktorer vedrørende boliger til vanskeligstilte.

## 2.3 Boligsosiale virkemidler

Boligsosiale virkemidler omfatter et bredt sett av tiltak, som også omtales gjennom de andre kapitlene i rapporten. Her gjennomgås noen mål for kommunale boliger og bruk av økonomiske boligvirkemidler. Informanter blant ansatte i kommunen framholder at prisnivået på boliger er så pass høyt at det byr på problemer å bosette vanskeligstilte i deler av det private markedet. Videre er det en utfordring innenfor kommunens innkjøpsbudsjett å anskaffe kommunale boliger, når man tar hensyn til faktorer som å motvirke opphopning av boliger til vanskeligstilte i enkelte områder, legge til rette for tilgjengelighet til service og transport

for husstander uten bil og samtidig legge vekt på at kommunen skal få mest mulig bolig for pengene.

Antall boliger kommunen disponerer til vanskeligstilte må sees i forhold til innbyggertallet. Tabell 2.4 viser andel kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Gjennom ulike ordninger disponerer kommunene boliger som den ikke eier selv. Neste rad i tabellen, under antall boliger, viser andelen i prosent som kommunene eier selv av det totale antallet disponerte boliger. Den siste raden viser hvor stor prosentandel nye søkere til kommunal bolig som har fått avslag på søknaden.

Tabell 2.4: *Kommunalt eide og disponerte boliger og nye søkere med avslag på søknad om kommunal bolig per 1000 innbyggere (landet er utenom Oslo) 2017. Kilde: SSB, KOSTRA*

	Ullensaker	Lørenskog	Skedsmo	Nittedal	Eidsvoll	Landet
Kommunalt disp. boliger pr 1000 innb.	13	13	15	14	14	21
Av disse, kommunalt eide (prosent)	100	95	86	71	99	52
Nye søkere med avslag (prosent)	41	48	35	41	65	29

Ullensaker ligger i nederste delen av skalaen over kommunalt disponerte boliger. Ullensaker (og Lørenskog) har 13 boliger per 1000 innbyggere, som er betydelig lavere enn gjennomsnitt for landet utenom Oslo (21 per 1000). Skedsmo ligger høyest av de fem kommunene i tabellen. De fem kommunene eier stort sett disse boligene selv, i motsetning til gjennomsnittet for landet, der vel halvparten er kommunalt eid av det totale antall disponerte boliger. Tabell 2.3 uttrykker imidlertid store forskjeller mellom de fem kommunene. Ullensaker eier samtlige boliger, mens Nittedal eier 71 prosent av boliger kommunen disponerer over.

Andelen kommunen eier av boligene den disponere kan være et uttrykk for i hvor stor grad kommunen benytter det private leiemarkedet til å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet. Her må det tas høyde for at kommunen kan bosette husstander i det private markedet uten at den disponerer boligen. Boliger som er til disposisjon gir likevel kommunen et større handlingsrom. Her kan kommunen tildele boligen ut fra kriterier den selv har satt. Alternativ bruk av det private markedet er å bistå husstander til å finne seg en bolig. Bruk av det private markedet systematiseres nå i mange kommuner ved å ansatte personer med markeds- eller annen relevant kompetanse – boligframskaffer – for å hjelpe vanskeligstilte husstander med å finne bolig i det private leiemarkedet. Når Ullensaker eier samtlige boliger, kan det være et signal om at det finnes et utnyttet potensial i det private markedet for etablering av vanskeligstilte i kommunal regi. Det må tilføyes at Ullensaker har inngått tilvisningsavtale med utbyggeren Selvaag bolig om 37 boliger. Tilvisningsavtale innebærer at utbygger kan få grunnlån gjennom Husbanken<sup>8</sup> til prosjektet, med bedre betingelser enn vanlige banklån, mot at kommunen får tilvisningsrett til en viss andel av boligene. De første boligene omfattet av avalen med Selvaag ble tatt i bruk i juli/august 2018<sup>9</sup>.

Andel nye søkere til kommunal bolig, som har fått avslag på søknaden, kan gi en indikasjon på forholdet mellom etterspørsel etter og tilgang til kommunal bolig. Med unntak av Lørenskog, der noe over en tredel fikk avslag i 2017, har kommunene i utvalget en generelt høy avslagsprosent. Ullensaker ligger i en midtposisjon blant de fire andre, med en avslagsprosent på 41. Det må tas med at avslagsprosenten varierer en del fra det ene året til det andre for de fleste av kommunene i tabellen. I Ullensaker har den likevel ligget på rundt 40 prosent de tre siste årene (2015-2017).

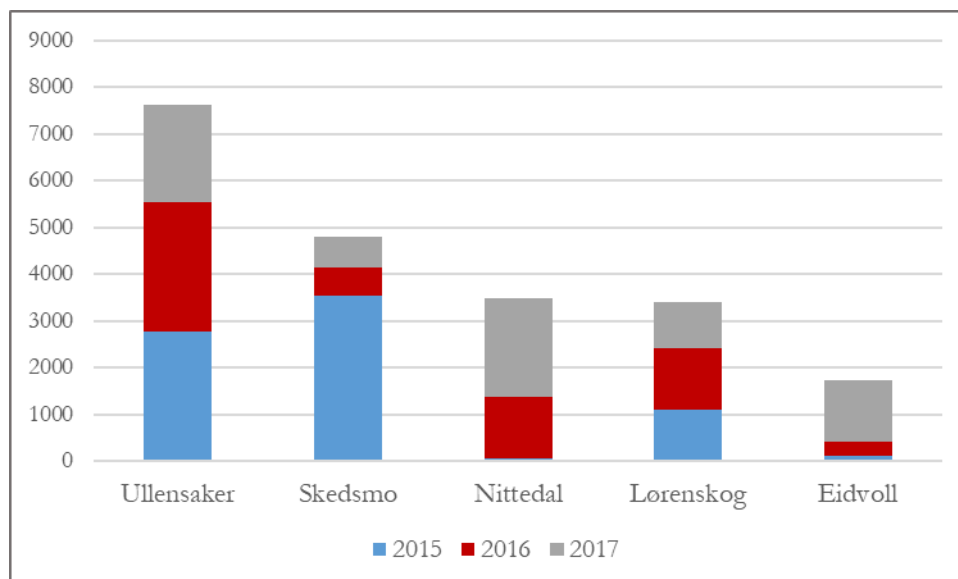
Ullensaker kommune har investert langt mer i boligformål enn de omkringliggende kommunene som anvendes til sammenligning. Tallene bak figur 2.4 er hentet fra KOSTRA under statistikkområdet kommunale boliger. En kommune kan ha høye investeringer det ene året og lite det foregående eller neste året. For å gi et mer utfyllende bilde er de tre siste årene benyttet her.

---

<sup>8</sup> <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b14.pdf>

<sup>9</sup> Intervjuer med ansatte i Ullensaker kommune ble gjennomført i februar/mars 2018. Da hadde tilvisning til disse boligene startet.

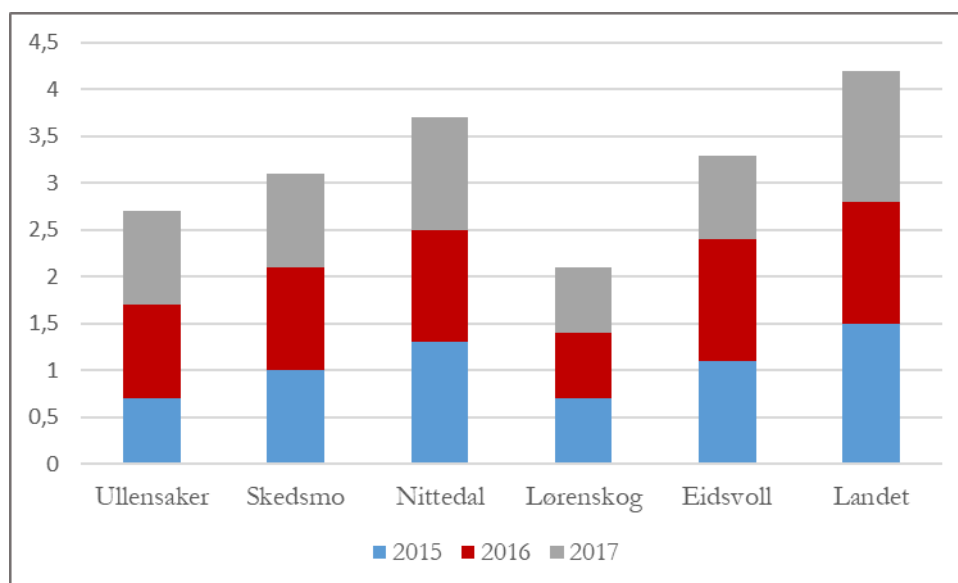
Figur 2.4: *Brutto investeringer i boligformål per 1000 innbyggere i fem kommuner, 2015, 2016 og 2017. Kilde: SSB/KOSTRA*



Figuren viser at Ullensaker ligger på topp de fleste årene. Unntaket er 2015, der Skedsmo ligger høyest. I løpet av de tre årene vist i figur 2.4 har Ullensaker investert 7.637 kroner brutto per innbygger i boligformål. Kommunen som ligger lavest, Eidsvoll, har i samme periode investert 1.744 kroner. Informanter ansatt i Ullensaker kommune framholder likevel at kommunen «sliter med budsjettet til vedlikehold av de kommunale boligene».

I tillegg til kommunens egne boligsosiale ressurser, kan kommunene bruke Husbanken boligøkonomiske ordninger. Disse ordningen omfatter grunnlån, startlån, boligtilskudd og bostøtte. Startlånet, som kan suppleres med boligtilskudd, skal hjelpe vanskeligstilte som har inntekter til å kunne betjene lån, men som samtidig ikke har tilstrekkelig inntekt og/eller egenkapital til å få lån på ordinære vilkår, inn på Eiermarkedet. Mens bostøtten er regelstyrt og gir lite rom for vurderinger ved tildeling, har kommunene et stort spenn for å utøve skjønn ved tildeling av startlån. Figur 2.5 viser bruk av startlån i de fem kommunene og landet utenom Oslo i årene fra 2015 til 2017.

Figur 2.5: *Antall boliger tildelt startlån per 1000 innbyggere per år i fem kommuner og landet utenom Oslo, 2015, 2016 og 2017.*  
 Kilde: SSB/KOSTRA



Ullensaker ligger lavt i bruk av startlån målt etter antall boliger som har fått tildelt lån per 1000 innbyggere. De faktiske tallene er 0,7 i 2015 og 1 bolig per 1000 innbyggere både i 2016 og i 2017.

Lørenskog har et lavere antall tildelinger, ellers er antallet høyere i de andre kommunene. Gjennomsnittet for landet utenom Oslo er høyere enn alle de fem kommunen i figuren. Tallene for landet er henholdsvis 1,5, 1,3 og 1,4 per 1000 innbyggere i de tre årene.

Antall boliger som får tildelt lån reflekterer i noen grad boligprisene. Bruk av startlån er et samspill mellom rammen den enkelte kommune får tildelt av staten, i hvilken utstrekning kommunen vil ta i bruk dette boligsosiale virkemiddelet og det lokale boligmarkedet. Bruken av startlånet variere generelt mellom kommunene, noe som indikerer at kommunene landet rundt i ulik grad utnytter den muligheten startlånet gir til å hjelpe flere inn i eiermarkedet.

En undersøkelse av startlånpraksis i norske kommuner viser at det er stort eierpotensial blant økonomisk vanskeligstilte. Ifølge undersøkelsen har 53 prosent av kommunale leietakere og 37 prosent av andre leietakere kapasitet til å kjøpe egen bolig (Astrup m.fl. 2014). Husbankens individrettede ordninger, startlån, tilskudd

og bostøtte kan brukes i kombinasjon for etablering i Eiermarkedet. Undersøkelsen konkluderer med at norske kommuner har et klart forbedringspotensial i mer målrettet bruk av startlån mot økonomisk vanskeligstilte. Tallene fra undersøkelsen er for hele landet, og mulighetene for den enkelte kommune til å «ta ut» eierpotensialet blant vanskeligstilte innbyggere er til dels avhengig av sammensetning av boligmassen, om det finnes et rimelig utvalg av egnede boliger, og prisnivået lokalt. Mange med behov for hjelp til å komme inn i Eiermarkedet, som i et land med nesten 80 prosent eierboliger er den stabile formen for boligetablering, er husstander bestående av én eventuelt to personer. Ett eksempel er unge funksjonshemmede med uføretrygd. Svært mange norske kommuner, inkludert Ullensaker, har mangel på små og mindre leiligheter, som igjen presser opp prisnivået i dette segmentet. Selv små leiligheter kan bli for dyre for små husstander i målgruppa. En informant ansatt i kommunen poengterer imidlertid at Ullensaker kunne brukt Husbankens boligøkonomiske ordninger mer aktiv og utvidet målgruppen til for eksempel personer med psykiske lidelser og/eller andre utfordringer. Mange av disse har uføretrygd, som gir en forutsigbar inntekt.

## 2.4 Sosiale indikatorer

Endelig vil kapittelet presentere noen indikatorer på sosiale forhold. Ett av de mest anvendte målene for sosiale utfordringer er tallet på langtidsmottaker av sosialhjelp. Langtidsmottakere regnes som personer og husstander som har sosialhjelp i seks måneder eller lengre. Videre er mottakere av kvalifiseringsstønad og andel uføretrygdede tatt med i tabell 2.5.



Tabell 2.5: *Mottakere av sosialhjelp i seks måneder og over og mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 2017 og uføretrygdede i prosent 2016 i fem kommuner. Kilde: SSB*

	Ullensaker	Lørenskog	Skedsmo	Nittedal	Eidsvoll
Langtidsmottakere av sosialhjelp per 1000	9,4	9,1	7,4	6,7	10,6
Kvalifiseringsstønad per 1000	1,5	1,8	1,6	2,3	1,5
Uføretrygdede, prosent av befolkningen	7,7	7,0	7,7	6,8	10,4

Tallene viser langtidsmottakere av sosialhjelp per 1000 innbyggere. Ullensaker ligger forholdsvis høyt sammenlignet med de andre kommunene i andel langtidsmottakere av sosialhjelp. Eidsvoll har relativt sett noen flere, mens Skedsmo og Nittedal ligger betydelig under Ullensaker og Lørenskog. Andel per 1000 innbyggere som mottar kvalifiseringsstønad er framstilt i raden under.

Kvalifiseringsstønad er en «aktiv» ytelse. Den skal gis til personer med arbeidsrettet tiltak eller som har opplæringstiltak under oppfølging og veiledning. Stønaden kan gis for ett år med mulighet for forlengelse. Ullensaker ligger lavt i bruk av denne ytelsen sammen med Eidsvoll; 1,5 mottakere per 1000 innbyggere.

Siste rad i tabell 2.5 viser prosentandel i befolkningen med uføretrygd (siste tilgjengelige årstall fra SSB er 2016). Heller ikke her skiller Ullensaker seg spesifikt ut fra de andre kommunene. Nittedal og Eidsvoll har henholdsvis lavere og høyere andel uføretrygdede enn de tre andre kommunene. De tre målene som er gjengitt her, er relativt grovkornede indikatorer på sosiale forhold og sosiale problemer. De illustrerer imidlertid at Ullensaker har utfordringer om lag på nivå med sammenlignbare kommuner innenfor samme region.

## 2.5 Oppsummering

Ullensaker er en kommune i sterk vekst med forventet økning i folketall de neste to tiårene. Kommunen har en ung befolkning;

nesten ni av ti er under pensjonsalder. Dette forholdet antas å endre seg. Andelen eldre forventes å øke med fem prosentpoeng i løpet av de neste 20 årene. Planlegging for en forventet eldrebølge vil ha betydning for innsatsen på det boligsosiale feltet. Eldreomsorgen regnes vanligvis ikke innenfor det boligsosiale arbeidet, men begge områdene «konkurrerer» om ressurser fra de samme budsjettene.

Siden åpning av hovedflyplass på Gardermoen er Ullensaker transformert fra en landbrukskommune supplert med militære arbeidsplasser til en servicekommune. Mange av jobbene i servicenæringene er ukvalifiserte og til dels lavlønnede. Utdanningsnivået blant innbyggerne i Ullensaker er ikke vesentlig lavere enn i omkringliggende kommuner. Kommunen har hatt en høy arbeidsinnvandring fra EØS-området samt innenlands tilflytting. Arbeidsinnvandrere regnes generelt som en ressurs, og mange flytter hjem eller søker andre arbeidsmarkeder, dersom jobbmulighetene blir mindre der de er. Lavlønnsjobber og/eller lite nettverk blant en del av tilflytterne er imidlertid identifisert som en utfordring for kommunen.

Struktur og pris i boligmarkedet er den viktigste enkeltfaktoren med direkte betydning for den boligsosiale politikken. Til tross for befolkningsvekst og økende urbanisering er Ullensaker en kommune dominert av eneboliger, rekkehus og annen småhusbebyggelse. Leiligheter i blokk omfatter 28 prosent av boligene og prisnivået på leiligheter er forholdvis høyt. Vanskeligstilte på boligmarkedet, enten det er kommunen som skal anskaffe egne boliger til bruk for gruppa eller det er husstandene selv som skal inn på markedet, vender seg mot nettopp dette segmentet i boligmarkedet. Kommunen planlegger økt fortetting med blokkbebyggelse i tettstedene. I ett av prosjektene har kommunen inngått tilvisningsavtale om 30 boliger.

Kommunen ligger om lag på nivå med sammenlignbare kommuner og godt under landsgjennomsnittet (utenom Oslo) i bruk av startlån. Ullensaker har over flere år ligget høyt sammenlignet med andre kommuner i området på investeringer til boligformål.

På noen utvalgte sosiale indikatorer ligger Ullensaker på et gjennomsnitt for kommunene som er brukt for sammenligning. Disse kommunene er også i større eller mindre grad

presskommuner i området rundt Oslo. Andel langtidsmottakere av sosialhjelp variere imidlertid mellom kommunene på tvers av nærhet til Oslo og beliggenhet langs linjen mellom Oslo og Gardermoen. Ullensaker ligger forholdsvis lavt på andel personer på kvalifiseringsstønad og plasserer seg på et snitt i andel uføretrygdede, også her relatert til kommuner i nærområdet.

Boligsosiale og sosiale problemer generelt i Ullensaker framtrer ikke som større enn i omkringliggende kommuner, slik de er beskrevet gjennom statistikk i dette kapitlet. Faktorer som fortsatt vekst i folketall og nylig utvidelse av hovedflyplassen, med økt aktivitet både direkte og i form av synergieffekter, er faktorer som påvirker boligmarkedet i kommunen, som igjen er den viktigste strukturelle forutsetning på lokalt nivå for den boligsosiale politikken.

## 3 Boligsosialt arbeidet – en oversikt

Kapittelet gir en oversikt over det boligsosiale arbeidet i Ullensaker kommune. Etter en kort omtale av kommunens politiske organisering og en generell introduksjon til boligsosialt arbeid, går kapittelet gjennom hvordan Ullensaker definerer boligsosialt arbeid gjennom planer og intervjuer med ansatte i kommunen. Kapittelet presenterer de sentrale aktørene i det boligsosiale arbeidet og samarbeidspartnere utenfor kommunen. Kapittelet inneholder en del vurderinger, men er i hovedsak en kartlegging av elementer som inngår i det boligsosiale feltet i kommunen.

### 3.1 Politisk organisering

Kommunestyret i Ullensaker har 45 representanter, inkludert ordfører og vara-ordfører. Kommunen er organisert etter en tre-nivå-modell. Kommunestyret delegerer myndighet til rådmannen, som er øverste administrative leder og ansvarlig overfor kommunestyret for hele kommunes virksomhet. Rådmannen kan delegerer myndighet videre til ledernivået under; til kommunaldirektørene og/eller ledere for stabs- og støtteenhetene. Ullensaker har tre kommunaldirektører med ansvar for følgende tre områder; i) skole og barnehage, ii) plan, kultur og teknisk og iii) helse og sosialomsorg. Kommunestyret vedtar budsjett og godkjenner virksomhetsplan og målkravene for enhetene. Innenfor denne rammen er den enkelte enhet gitt stor selvstendighet i den daglige driften.

Kommunestyret har opprettet fire hovedutvalg: i) helsevern og sosial omsorg, ii) teknisk, idrett og kultur, iii) skole og barnehage og iv) overordnet planlegging (formannskapet). Kommunen har et

kontrollutvalg, eldreråd, kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og et administrasjonsutvalg, samt rådgivende komiteer på områdene grunnskole, næring, plan og samferdsel. Politisk organisasjonskart er skissert i figur 3.1.

Figur 3.1: *Politisk organisasjonskart for Ullensaker kommune. Kilde: Ullensaker kommunes nettside*



Som omtalt i de tidligere kapitlene er Ullensaker en av de hurtigst voksende kommunene i landet. Flyplassen på Gardermoen er en hjørnesteinvirkning i kommunen. Flyplassen og virksomheter generert av den, som hotell og transport, tilbyr i stor grad ukvalifiserte servicejobber med et forholdsvis lavt lønnsnivå. Lave inntekter kombinert med press i boligmarkedet medfører økt risiko for økonomiske problemer blant grupper av innbyggere. Det innebærer økt press på kommunale tjenester, som etterspørsel etter kommunal bolig, (supplerende) sosialhjelp og finansiell rådgivning. Helse- og sosialsektoren var det høyest prioriterte området på kommunebudsjettet i 2017. Forebyggende arbeid blant barn og unge var et annet prioritert område, som også fikk ekstra midler.

Kommunen har et uttalt behov for en smidig organisering og evne til omorganisering og innovasjon i tjenestene for å møte

utfordringene både i dag og i framtiden (Ullensaker kommune 2017). Informanter som er intervjuet i denne foranalysen framholder at ledende politikere har en tradisjon med åpenhet og nær kontakt med innbyggerne og at den politiske ledelsen oppfattes som tilgjengelig for kommunens innbyggere. Enkelte informanter poengterer at politikerne er engasjerte og kompetente. Andre gir uttrykk for at de savner kompetanse om det boligsosiale feltet hos politikerne. Det er rimelig å anta at de ulike oppfatningene gjenspeiler at det kan være forskjell på i hvilken grad ulike aktører eller brukergrupper har fått gjennomslag på politiske nivå i kommunen.

### 3.2 Planer og boligsosiale koblinger

I hvilken grad leder og andre ansatte på respektive områder opplever at de får politisk gjennomslag for «sitt felt», kan være en målestokk på hvorvidt feltet, i dette tilfellet det boligsosiale, er forankret på politisk nivå. Et annet mål er å se på om feltet er nedfelt i sentrale planer, i tillegg til at det har «sin egen» plan. Selv om delplaner, som Boligsosialt strategidokument, er vedtatt i kommunestyret, er det ikke alltid et kollektivt eierskap til planen. Gjennomgangen under identifiserer omtale av det boligsosiale feltet i vid betydning i det overordnede planverket for Ullensaker kommune.

*Overordnet kommuneplan for Ullensaker 2015-2030* framholder at veksten i boligbyggingen i all hovedsak skal legges til kommunesenteret Jessheim. Også veksten i arbeidsintensive arbeidsplasser skal knyttes til Jessheim og kollektivtraseen mellom Jessheim og Gardermoen. I plandokumentet framholdes at kommuneplanen her er i tråd med regionale og statlige føringer. I disse planene er Jessheim utpekt som et av vekstområdene på Øvre Romerike. Om boligsosiale formål heter det blant annet i planen at kommunen har behov for arealer der det kan etableres boliger med bistand til blant andre rusavhengige. Plandokumentet tar ikke opp hvorvidt strategien for utbygging har boligsosiale dimensjoner. Flere informanter uttrykker bekymring for enda sterkere press i boligmarkedet og økt avstand mellom lønninger og boligpriser. Det er allerede med dagens prisnivå et problem å finne boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

*Kommuneplanen samfunnsdel 2015-2030* framholder at det må sikres en mangfoldig og sammenhengende grunnstruktur i tettstedene, ved at det opparbeides attraktive byrom og parker. Boligbyggingen skal ivareta fremtidige behov og etterspørsel fra ulike grupper i befolkningen. Kommunen skal utvikle gode tiltak for å forebygge psykiske vansker, rus og fattigdom hos barn og unge, samt legge til rette for at det utvikles gode bolig- og dagtilbud for eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og omfattende helse- og omsorgsbehov

*Kommuneplanens strategidel* er et redskap for politisk styring og prioritering av oppgaver både innen arealbruk og utvikling av tjenester (Planprogram sak 64/17). Strategidelen slår fast at veldig mye er bra i Ullensaker, og innbyggerne gir gode tilbakemeldinger på kommunens tjenester gjennom innbyggerundersøkelsen. Det påpekes imidlertid at utfordringsbildet er sammensatt, og at det er grunn til å tro at Ullensaker har til dels store sosioøkonomiske forskjeller mellom ulike grupper innbyggere og ulike tettsteder. Fortsatt stor befolkningsvekst, flere eldre i befolkningen og flere som har problemer med å håndtere eget liv uten bistand fra det offentlige krever innovasjon i den offentlige tjenesteytingen. For å møte framtiden på en bærekraftig måte må det legges til rette for at flere har mulighet for å greie seg uten bistand fra det offentlige. Stikkord her er velferdsteknologi, som kan støtte opp under at flere kan bo hjemme, selv om de har behov for hjelp, og en helsefremmede samfunns- og arealplanlegging.

En gjennomgående tematikk i planverket, som både direkte og indirekte berører det boligsosiale feltet, er en plan for å etablere flere høykvalifiserte arbeidsplasser i kommunen. Ullensaker ønsker å tiltrekke seg en større andel innbyggere med et høyere inntektsnivå og få en mer sammensatt befolkning. Denne typen arbeidsplasser er planlagt som en del av utviklingen langs traseen Jessheim – Gardermoen og Gardermoen næringspark. Samtidig gjenspeiler planverket at det likevel vil være stort behov for kommunale tjenester innen helse- og sosialsektoren. Tilflyttingen, som står for befolkningsveksten, representerer et spekter av befolkningen generelt. Vanskeligstilte på boligmarkedet vil ikke nødvendigvis øke som andel av befolkningen, men også denne gruppen kan bli større i antall. Ullensaker kan derfor få noen flere boligsosiale utfordringer sammenlignet med kommuner med mindre tilflytting og lavere befolkningsvekst.

### 3.3 Det boligsosiale feltet

Å ha et trygt og godt sted å bo er i offentlig politikk definert som et viktig velferdsgode, men det er ingen rettighet man kan kreve å få av staten eller kommunen på linje med utdanning og helsetjenester. Hjelp til etablering i bolig er definert som et medvirkningsansvar. Helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven<sup>10</sup>, pålegger kommunene å bistå med å skaffe bolig til personer som trenger hjelp til dette. Fravær av lovfestet rett til bolig preger boligsosialt arbeid som fagfelt. Fra det sosiale boligarbeidet begynte å ta form rundt 2000, har kommunene hatt stor rom for skjønnsvurderinger i organisering av og omfang på tjenester, inkludert bolig og botilbud, på dette området (Dyb, Solheim, Ytrehus 2004). Det var heller ingen profesjoner eller spesifikke yrkesgrupper som «eide» feltet og kunne gå inn og definere standarder og metoder for arbeidet. Dette åpner for bruk av lekmannsskjønn eller enn faglig basert skjønn i mange sammenhenger på det boligsosiale området (Ytrehus 2002).

I løpet av de to tiårene det boligsosiale feltet har vokst fram, har det blitt mer tydelig hva feltet handler om og hvilke målgrupper og behov det boligsosiale arbeidet skal ivareta. Målgruppene er fremdeles vidt definert, og som omtalt i kapittel 1 varierer anslaget over antall vanskeligstilte på boligmarkedet mellom 17.500 og 259.000 personer (Monkerud m.fl. 2018). Den nasjonale strategien *Bolig for velferd 2016-2020* definerer boligsosialt arbeid blant annet med utgangspunkt i målgruppene for arbeidet:

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner (Bolig for velferd 2016-2020: 30):

- er uten egen bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø

Kort oppsummert kan en si at boligsosialt arbeid skal ivareta boligbehovene til personer og husholdninger som trenger hjelp til

---

<sup>10</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m., lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)



å etablere seg og opprettholde en stabil bolig. I Boligsosial strategi for Ullensaker kommune er følgende definisjon av boligsosialt arbeid benyttet:

Begrepet «boligsosialt arbeid» defineres som det arbeidet kommunen gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Formålet er å forebygge bostedsløshet. Boligsosialt arbeid omfatter alt fra å framskaffe boliger til å øke den enkeltes forutsetning for å mestre et boforhold. (Boligsosialt strategidokument 2015-2019: 4)

Intervjupersonene i Ullensaker beskriver sin forståelse av boligsosialt arbeid i hovedsak i tråd med sitatet over. Følgende sitat er eksempel på definisjon som de fleste informantene vil kunne kjenne igjen som sitt eget: «Sikre alle verdig og anstendig bolig, gjøre folk i stand til å etablere seg og beholde boligen. Bruke flere tiltak for å nå målet. Bolig er ikke nok.» Én informant poengterer at metoder fra sosialt arbeid, som dreier seg om å myndiggjøre og mobilisere personens egne ressurser bør anvendes mer i det boligsosiale arbeidet, og legger til at «sosialfaglig metode kommer mer inn nå».

Det påpekes i enkelte intervjuer at definisjonen av målgruppa og hvem som skal prioriteres til kommunal bolig er ganske vid. Ullensaker kommune har for eksempel ikke hatt tydelige kriterier for prioritering mellom søkere til kommunal bolig. Gruppa omfatter personer og husstander som på grunn av svak økonomi har problemer på det åpne markedet. Det kan dreie seg om personer som er i arbeid, men med lav inntekt i forhold til boligprisene, men som ikke har behov for oppfølging. Det er eldre som må flytte på grunn av helseproblemer. En tredje hovedgruppe er personer med betydelige eller svært store sosiale og helseutfordringer, og i marginene av denne siste gruppa; personer med store og langvarige rusproblemer. Flyktninger kommer i en mellomposisjon. Kommunen har ansvar for å sikre bolig til flyktningene som er tildelt Ullensaker som etableringskommune gjennom IMDi. Flyktninger er ikke prioritert til kommunal bolig. Ansvarlig for introduksjonsprogrammet gir uttrykk for at kommunal bolig hadde vært en fordel for mange flyktninger. De ville fått større trygghet og ro til å konsentrere seg om introduksjonsprogrammet og orientere seg i omgivelsene om de

hadde fått en treårskontrakt i en kommunal bolig. Andre informanter framholder at kommunal bolig kan representere en fattigdomsfelle, og mener at etablering på det private leiemarkedet kan styrke integreringen av flyktninger.

I praksis avgrenses det boligsosiale feltet til grupper som ikke ivaretas av andre sektorer. Eldre med hjelpe- eller omsorgsbehov og personer med utviklingshemming er generelt ikke målgrupper for det boligsosiale arbeidet. I noen kommuner vil personer med psykiske lidelser defineres som målgruppe for det boligsosiale arbeidet, i andre kommuner er det definert under omsorgssektoren (Kvinge og Medby 2011). Personer med utviklingshemming er i Ullensaker på utsiden av det boligsosiale feltet. I følge enhetsleder for bolig med oppfølging, ønsket de å bli inkludert i den boligsosiale strategien. Det blir imidlertid utarbeidet et eget plandokument for dette feltet; *Bolig med oppfølging*. Alle de nevnte gruppene er i målgruppa for de boligsosiale ordningene som bostøtte, etableringslån, tilskudd til etablering og kommunal bolig.

### 3.3.1 Bostedsløse i Ullensaker

Bostedsløse er en spesifikk undergruppe av vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostedsløse personer i Norge er kartlagt i alt seks ganger i løpet av en periode på 20 år. Kartleggingene, som er en kvantitativ undersøkelse, har frambrakt et behov for å tydelig avgrense og operasjonalisere bostedsløshet. Definisjonen lyder i kortversjon som følger:

Som bostedsløs regnes personer uten egen eid eller leid bolig og som er i en av følgende situasjoner: 1) Uten overnatting kommende natt, 2) oppholder seg i midlertidig botilbud, 3) oppholder seg i institusjon og skal utskrives innen to måneder, 4) oppholder seg i fengsel og skal løslates innen to måneder, 5) bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger. Personer i framleid bolig eller som bor permanent hos nær familie eller pårørende regnes ikke som bostedsløse.

Ullensaker kommune har kun deltatt i kartleggingen av bostedsløse i den siste kartleggingen i 2016<sup>11</sup>. Dataene er samlet inn i uke 48 og

---

<sup>11</sup> Fram til 2012 ble det gjennomført kartlegginger i alle kommuner med 40.000 innbyggere og over og et utvalg av kommuner med færre enn 40.000. Ullensaker

kartleggingen gir et tverrsnitt av bostedsløshet i dette tidsvinduet. Ullensaker rapporterte inn 18 bostedsløse i denne uka (Dyb og Lid 2017). En analyse av dataene gjennomført spesifikt for denne foranalysen viser at bostedsløse i Ullensaker ligger svært nær profilen til hele populasjonen av bostedsløse på landsbasis. På grunn av det lave antallet personer presenteres resultatene i grove kategorier: Fire av fem er menn, majoriteten er over 35 år, de aller fleste har lite utdanning. Vel halvparten oppholder seg i midlertidig botilbud (hospits, pensjonat o.l.). For mange er oppholdssted ikke registrert. To av tre har en lang historie med bostedsløshet. De aller fleste er avhengig av rusmidler. En av fem har en psykisk lidelse. Noen få personer er i legemiddelassistert rusbehandling (LAR). (Ikke tidligere publiserte tall). Gruppen samsvarer i stor grad med en gruppe som er omtalt i kommunens planer og av flere informanter, og betegnes som en gruppe kommunene ikke har klart å finne et tilfredsstillende tilbud til.

### 3.3.2 Boligsosial organisering i Ullensaker

Den boligsosiale politikken hører inn under hovedutvalgene for helsevern og sosial omsorg og under teknisk, idrett og kultur (jfr. politisk kart, fig. 3.1). Prinsippene for kommunens nåværende boligsosiale strategi bygger på vedtak fra 2013 i henholdsvis hovedutvalg for helsevern og sosial og hovedutvalg for overordnet planlegging (formannskapet). Vedtaket slår fast at det skal utarbeides strategidokumenter innen områder der kommunen har store utfordringer med økte behov og etterspørsel. Av i alt syv strategidokumenter, som ble vedtatt utarbeidet, dreier to seg direkte om det boligsosiale arbeidet. Det ene er *Boligsosial strategi* og det andre er *Bolig med bistand*<sup>12</sup>. Boligsosial strategi er det viktigste politiske og operative enkeltdokumentet i det boligsosiale arbeidet og for deltakelse i Husbankens kommuneprogram.

Boligsosialt arbeid er et bredt felt, som berører flere områder både sentralt og lokalt. En vesentlig del av programarbeidet handler om å styrke samarbeidet mellom enheter og avdelinger i kommunen. Det er derfor nyttig å lage en oversikt over aktørene som har en rolle i det boligsosiale arbeidet. Oversikten under omfatter de

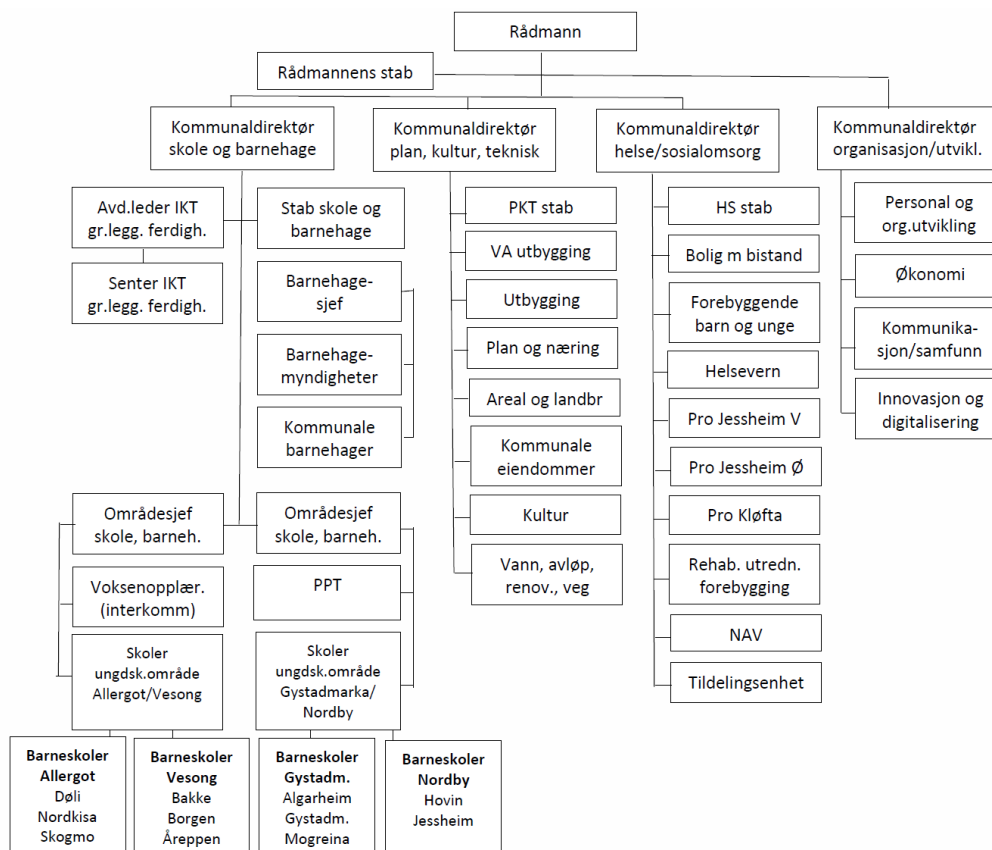
---

har ikke vært med i utvalget. I 2016 ble kartleggingen gjennomført i alle landets kommuner.

<sup>12</sup> Kilde: Boligsosialt strategidokument 2015-2019

sentrale aktørene identifisert av kommunen selv i samarbeid med NIBR. Beskrivelsen er relatert til den administrative organiseringen i kommunen, som er skissert i figur 3.2.

Figur 3.2: *Administrativt organisasjonskart for Ullensaker kommune*



**Kommunaldirektør for helse og sosial** er en av fire kommunaldirektører, og den som har de fleste enhetene med ansvar inn i det boligsosiale feltet under seg. Disse omfatter Bolig med bistand, Boligkontoret (ikke i organisasjonskartet), Helsevern, NAV og Tildelingsenheten.

**Bolig med bistand** yter tjenester til personer med nedsatt funksjonsnivå og/eller utviklingshemming etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Tjenestene omfatter et bredt spekter av tjenester i bolig, fra heldøgns pleie og omsorg til dagaktiviteter. Enheten hadde totalt 93 brukere i 2017.

Boligkontoret ble opprettet i januar 2017, som et ledd i å styrke det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret forvalter og saksbehandler boligøkonomiske virkemidler – bostøtte, startlån og tilskudd, søknader om kommunal bolig inkludert omsorgsbolig og leiekontrakter for de kommunale boligene.

Helsevern yter tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Enheten har to avdelinger, som møter mange av de mest vanskeligstilte brukerne og er svært viktige i det boligsosiale arbeidet:

Avdeling psykisk helsevern ble opprettet i forbindelse med implementering av Opptrappingsplanen for psykiatri. Avdelingen har ansvar for personer i omsorgsbolig og yter tjenester til brukere i ordinær kommunal bolig.

Avdeling rus og avhengighet har 110 brukere med vedtak om oppfølging. Avdelingen har ansvar for innsøking til rusbehandling. Avdelingen driver et lavterskeltilbud for mennesker med store rusbelastninger, med tilbud om varmt måltid, enkelt helsesjekk, mulighet for dusj og vask av tøy.

Miljøarbeidertjenesten gir oppfølging i bolig til personer med psykiske lidelser og rusproblematikk.

NAV – sosialtjenesten yter tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Følgende tre avdelinger i NAV har funksjoner i det boligsosiale arbeidet:

Avdeling helse og sosial har ansvar for midlertidig botilbud, ungdomsteamet og sosiale tjenester.

Avdeling mottak har merkantile tjenester, bla sosialhjelp og økonomisk forvaltning (klienter) samt økonomisk rådgivning.

Avdeling flyktningtjenesten har ansvar for bosetting og integrering av flyktinger og følger opp introduksjonsprogrammet.

Tildelingsenheten behandler søknader om tildeling av helse-, pleie- og omsorgstjenester i kommunen, inkludert omsorgsbolig og kommunal bolig for vanskeligstilte, etter lov om kommunale helse-

og omsorgstjenester. Enheten ble opprettet i 2017 og har fagansvar for boligsosialt arbeid i kommunen.

Boligtildelingsmøtet tildeler kommunale boliger og foretar prioriteringer mellom søkere. Gruppen er sammensatt av seks medlemmer som representerer følgende enheter: boligkontoret ved leder og to saksbehandlere, NAV ved avdelingsleder og boligframskaffer og en ansatt i avdeling rus og avhengighet.

#### **Kommunaldirektør for plan, kultur og teknisk.**

Kommunale eiendommer (Komei) har ansvar for innkjøp og salg av kommunale boliger samt forvaltning av den kommunale boligmassen. Komei håndterer også tilvisningsavtaler med private utbyggere (til nå inngått med Selvaag Bygg). Avtalen omfatter kommunal tilvisningsrett til 37 boliger.

Samarbeid og samstyring mellom de ulike enhetene og avdelingene går gjennom formelle fora og delvis gjennom bilaterale kontakter. Boligtildelingsmøtet er imidlertid et viktig samarbeidsorgan i det boligsosiale arbeidet. Én av informantene trekker fram tildelingsenheten, boligkontoret, Komei og NAV som den viktigste konstellasjonen på feltet. Personer med store sammensatte problemer og rusavhengighet trekkes fram i flere sammenhenger, både i planene og av informantene, som en gruppe kommunen ikke har et godt tilbud til. Andre trekker fram at avdeling for rus og avhengighet er en sentral aktør.

### 3.3.3 Eksterne samarbeidspartnere

Strategien *Bolig for velferd 2016-2020* og Husbankens kommune-program vektlegger samarbeid utenfor kommunen. Potensielle samarbeidspartnere kan omfatte statlige virksomheter, sivilsamfunnet, andre private aktører og andre kommuner. Her vektlegges samarbeidspartnere informantene i Ullensaker kommune har identifisert i intervjuene supplert med en kort gjennomgang av gjensidige forpliktelser til samarbeid.

#### **Statlig nivå:**

Husbanken er en sentral samarbeidspartner på flere områder. Deltakelse i Husbankens kommuneprogram er et grunnlag for utstrakt samarbeid og gjensidige forpliktelser i programperioden

(tre år). Samarbeidet dreier seg videre om bruk av de boligøkonomiske virkemidlene og generell veiledning i boligsosiale spørsmål.

Helseforetakene og her spesifikt Akershus universitetssykehus (Ahus) er en viktig samarbeidspartner for kommunen. Plikt til å samarbeid mellom helseforetak og kommuner er nedfelt i lov om spesialisthelsetjenester m.m. og helse- og omsorgstjenesteloven. Samhandlingsreformen (St. meld nr.47 [2008-2009]), som innebar en overføring av ansvar for pasienten fra helseforetakene til kommunene, medførte forpliktelse til å inngå formelle samarbeidsavtaler. Plikt til samarbeid er nedfelt i de to nevnte lovene. Samarbeidet omfatter plikt til å utarbeide individuell plan (IP) for pasienter med behov for tjenester etter begge lovene. Her har kommunen ansvaret og helseforetaket skal medvirke i kommunens arbeid med planen. Videre skal helseforetaket oppnevne koordinator for pasientgruppa med behov for sammensatte tjenester. Helseforetakene har en plikt å veilede den kommunale helse- og omsorgstjenesten og gi råd og opplysninger som er påkrevet for at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal kunne løse sine oppgaver.

I det boligsosiale arbeidet er Ahus en viktig samarbeidspartner for Avdeling psykisk helsevern og Avdeling rus og avhengighet i Ullensaker kommune. Divisjon psykisk helsevern ved Ahus tilbyr behandling for psykiske lidelser og rus- og avhengighetslidelser. Sykehuset har en akuttpsykiatrisk avdeling. Behandling av pasienter med psykiske og ruslidelser foregår imidlertid i stor grad utenfor sykehus enten poliklinisk eller ved ambulant team i pasientens bolig. Samarbeidet mellom kommunale tjenester og sykehuset er en forutsetning for pasientens videre behandlingsforløp. Ahus har fire distriktpsykiatriske sentre (DPS), som tilbyr poliklinisk behandling. Det ene, Øvre Romerike DPS er lokalisert på Jessheim og nevnes som en viktig samarbeidspartner for Avdeling psykisk helsevern i Ullensaker kommune. Avdeling Rus og avhengighet (ARA) tilbyr tverrfaglig spesialisert rusbehandling. ARA en sentral samarbeidspartner for Avdeling rus og avhengighet i kommunen. En av oppgavene for avdelingen er å motivere og henvise til behandling, samt å følge opp og koordinere behandlingen utenfor sykehus. Det kan nevnes at sosialtjenesten kan henvise til rusbehandling i spesialisthelsetjenesten og kan være aktuell i samarbeidet mellom Ahus og kommunen.

Samarbeidet mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten på de nevnte områdene beskrives som bra. Enkelte utfordringer trekkes likevel fram. Den ene dreier seg om stor utskiftning av fagfolk på DPS. Selv om Jessheim ligger en knapp halvtimes reise fra Oslo, taper DPS konkurransen om fagfolk som psykologer. Det medfører en relativ høy turnover, som kan gå ut over kontinuiteten i oppfølging av pasienter. En annen problemstilling er knyttet til brukere med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse) og tilhørighet i spesialisthelsetjenesten. Det er en utfordring å få en tydelig forankring i rusbehandling eller i psykisk helsevern, framholder en informant. ROP-lidelse er blant annet karakterisert ved at pasienten faller mellom to stoler (Helsetilsynet 2000).

Enhetsleder for bolig med bistand, som yter tjenester til personer med utviklingshemming, poengterer nettopp plikten spesialisthelsetjenesten har til å veilede i kommunene. Behovet for veiledning kan blant annet dreie seg om bruk av tvang overfor brukere med voldelig atferd. Informanten mener enheten har god tilgang til å spesialisthelsetjenesten og kanskje bedre tilgang enn andre brukergrupper.

Politiet nevnes av et par informanter som en viktig og god samarbeidspartner særlig innen rusfeltet. Prosjekt utekontakt og politi er et samarbeid mellom politiet og kommunen om forebyggende arbeid overfor aldersgruppa 15 til 23 år. Prosjektet overlapper noe med oppgavene til SLT, samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Avdeling rus og avhengighet deltar både i prosjektet utekontakt og politi og sitter i koordineringsgruppa for SLT. Ullensaker kommune fikk ansatte SLT-koordinator i 2014.

Kriminalomsorgen: Ullensaker er vertskommune for Ullersmo, et av landets største fengsler, og yter sosiale og helsetjenester i fengselet. Disse tjenestene finansieres utenom kommunens ordinære budsjetter og berører ikke det boligsosiale arbeidet. Samarbeidet med kriminalomsorgen dreier seg om kommunens egne innbyggere som løslates fra fengsel. Samarbeidet beskrives som godt, men tidspunktet for løslatelse kan i en del tilfeller være uforutsigbart. Majoriteten av innsatte løslates før de har sonet hele dommen. Løslatelsen er blant annet avhengig av hvordan fengselet vurderer den innsattes atferd under soning.



**Privat kommersiell:**

Kommunen har inngått avtale med tilvisningsrett med Selvaag Bygg om 37 boliger i et boligprosjekt, og som nå er fullført (januar 2019). Tilvisningsrett eller tilvisningsavtale inngås mellom en kommersiell utbygger og en kommune. Avtalen gir kommune rett til å disponere et visst antall boliger begrenset til 40 prosent av boligene i prosjektet, og kan tilvise hvem som skal leie boligene. Utbyggeren kan få grunnlån, som er en gunstig finansiering sammenlignet med ordinært banklån, til hele prosjektet gjennom Husbanken<sup>13</sup>. Leiekontrakten inngås mellom utleier og leietakere. Kommuner er ikke part i leiekontrakten.

**Sivilsamfunn:**

I forbindelse med at Ullensaker har besluttet å endre beregning av husleien på kommunale boliger (se kap. 4), har kommunen inngått en avtale med Leieboerforeningen. Avtalen omfatter juridiske tjenester i forbindelse med overgangen i systemet for kommunale utleieboliger.

Frivillighetssentralen organiserer frivillig innsats på en lang rekke områder, fra praktisk hjelp til besøkstjeneste. En av informantene trekker fram at frivillighetssentralen i Ullensaker fyller litt av rommer der det mangler en del aktivitetstilbud til flere grupper; personer som komme fra rusbehandling som ikke er i arbeid og andre utsatte grupper som ikke er i arbeid og heller ikke har et tilbud.

De fleste kommunalt eide leiligheter er spredt i borettslag og sameier. Kommunen jobber aktivt for å opprette og beholde et godt forhold til naboene både i borettslag og sameier der kommunen har leiligheter og til nabolaget generelt. Denne samarbeidspartneren kunne gjerne vært listet under kommersielle aktører. Det er imidlertid en sammensatt gruppe, som omfatter naboer i oppgangen eller beboere i naboblokka og borettslag og sameier mer formelt, representert gjennom sine styrever. Relasjon til omgivelsen håndteres blant annet ved grundige vurderingen av hvilke beboere som kan passe inn i et bomiljø ved tildeling av kommunal bolig. Ansettelse av miljøvaktmester, som kan ha en

---

<sup>13</sup> For mer om regelverk, formål osv for grunnlån, se Husbankens nettsider: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b14.pdf>

kombinert ordinær vaktmesterstilling og samtidig ha en enkel form for oppfølging ved å få innblikk i eventuelle problemer, er et annet tiltak.

Pårørende som ressurs trekkes fram i arbeidet med personer med utviklingshemming. Pårørende eller brukere trekkes ikke fram på de andre områdene knyttet opp til boligsosialt arbeid.

Brukermedvirkning er imidlertid en av forutsetningene for deltakelse i Husbankens kommuneprogram, og er en faktor som generelt trekkes fram på en rekke områder innen sosial- og helsesektoren.

Saker knyttet til Oslo lufthavn må nevnes spesifikt. Ullensaker får saker knyttet til personer og husstander som «dander» på Gardermoen. Det dreier seg om personer/familier som ikke er registrert i en kommune, som er norske statsborgere og/eller har lov til å oppholde seg i landet. Eksempler som nevnes er eldre norske statsborgere med sviktende kognitive evner, som har bodd lenge i utlandet, rusproblematikk blant hjemvendte med lange utenlandsopphold samt utlendinger fra spesielle land som krever særskilte helsetiltak. Det er ikke så mange saker per år, men det kan være ressurskrevende saker og de kommer uten forvarsel. I noen av sakene kan flere samarbeidspartnere være inne i bildet, som Ahus, kommuneoverlegen og politiet.

### 3.4 Oppsummering

Overordnede planer for Ullensaker kommune har ingen direkte omtale av boligsosiale problemstillinger ut over å slå fast at kommunen har behov for arealer der det kan bygges boliger med bistand til blant andre rusavhengige. utfordringene for kommunen, som omtales i planene, berører det boligsosiale feltet. Det dreier seg om store sosioøkonomiske forskjeller mellom grupper og en ganske stor andel lavlønnede, som sliter eller kan få problemer i et presset boligmarkedet. Den sterke tilflyttingen representerer et tverrsnitt av befolkningen med ressurser og problemer. Befolkningsveksten forventes å medføre en relativt større vekst i andelen vanskeligstilte på boligmarkedet enn i en kommune med en mindre tempo i befolkningsveksten.

Definisjonen av vanskeligstilte på boligmarkedet er generelt vid. Kun én undergruppe av vanskeligstilte er omforent definert og operasjonalisert for statistisk formål. Det dreier seg om bostedsløse, der siste undersøkelse viser at Ullensaker hadde 18 bostedsløse på et gitt tidspunkt i 2016. Profilen på bostedsløse i kommunen tilsvarer en gruppe kommunen sliter med å finne egnede boliger til. Ullensaker har ellers en vid definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet og hvem som skal prioriteres for tildeling av kommunal bolig.

En omorganisering og noen enkle grep har styrket det sosiale i det boligsosiale arbeidet i Ullensaker. Boligkontoret som ble opprettet i 2017 ligger direkte under kommunaldirektør for helse og sosial. Boligøkonomiske virkemidler samt kontraktsforhold og oppfølging av kommunale boliger ble lagt til det nyopprettede boligkontoret. Videre er boligtildelingsmøtene, som foretar prioritering mellom søker til kommunal bolig, styrket. Enkelte avdelinger og enheter, det gjelder særlig Avdeling psykisk helsevern og Bolig med oppfølging, har sine definerte brukergrupper og er veletablerte i den kommunale strukturen. Ansvar for gruppa med de største utfordringene er i all hovedsak lagt til Avdeling rus og avhengighet, boligkontoret og NAV. Alle brukergruppene er i målgruppene for både statlige og kommunale virkemidler, og «konkurrerer» om de samme ressursene. Her kommer også Flyktningtjenesten inn.

Samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og eksterne aktører omfatter først og fremst helseforetak (Ahus), politi og Husbanken. Tilvisningsavtale med Selvaag bygg har brakt utbygger inn på samarbeidsarenaen. I kommunen nevnes primært borettslag og sameier og frivillighetssentralen som samarbeidspartnere. Husbankens kommuneprogram legger sterke føringer for samarbeid med eksterne aktører, både kommersielle og sivilsamfunnet. Brukermedvirkning omtales spesifikt som en del av programmet. Ullensaker har et potensial for å styrke samarbeidet med disse aktørene.

## 4 Utfordringer og muligheter

Dette kapitlet tar for seg utfordringene i det boligsosiale arbeidet, hva informantene mener fungerer samt forbedringspotensial. Kapitlet går kort gjennom prinsippene som definerer skillet mellom bolig og institusjon, og beveger seg over til å beskrive kommunens boligbehov slik de er illustrert i boligtrappen i den boligsosiale strategien og av informantene. Beskrivelsen følges av en drøfting der alternativer trekkes inn. Neste hoveddel av kapitlet går gjennom tjenester og kompetanse; hva som er på plass og hvilke behov Ullensaker har for å utvikle tjenestetilbudet. Siste hoveddel av kapitlet går gjennom bruk av boligøkonomiske virkemidler.

### 4.1 Bolig og botilbud

Bolig og botilbud handler om boligressurser kommunen disponerer til målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Boligressurser kan generelt deles i to hovedkategorier. Den ene kategorien er boenheter som gir beboeren full disposisjonsrett over boligen enten gjennom eierskap eller gjennom leiekontrakt. Den andre kategorien er institusjon.

Disposisjonsretten til boligen har i boligeierlandet Norge kommet til å definere grensen mellom bolig, institusjon og andre boformer. Norge har et forholdsvis lite og til dels uprofesjonelt leiemarked, og alle leieavtalene på det private markedet er ikke nødvendigvis i tråd med husleieloven. Dette endrer imidlertid ikke prinsippet; nemlig at en leiekontrakt skal gi leietaker råderett over boligen. I praksis er grensene ikke fullt så enkle verken å observere eller å overholde. Nye former for boliger oppsto med nedbygging av institusjonene og utflytting av brukerne til kommuner og nærmiljø mot slutten av 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet. Av-

institusjonaliseringen rullet over den vestlige verden. Her i landet startet den med reformen for å nedlegge de store sentralinstitusjonene for personer med utviklingshemming. Så fulgte omsorgsboliger for eldre og boliger til personer med psykiske lidelser. Mye av dette ble finansiert gjennom lån og tilskudd fra Husbanken. Husbankens ordninger var øremerket spesifikke grupper, og vi har fått benevnelser som PU-boliger og omsorgsboliger (vanligvis betegnelse for boliger for eldre). Øremerkingen eller tildeling av «potter» for ulike grupper er erstattet med generelle ordninger, men også med disse følger det føringer, for eksempel om hvilke grupper som skal prioriteres.

Boligene for de nevnte gruppene var og er ofte bemannet. I mange tilfeller kan det være vanskelig å observere forskjellen mellom en institusjon og samlokaliserte boliger for grupper med store hjelpebehov. Utydelige grenser mellom bolig og institusjon har vært og er særlig merkbart i etablering av omsorgsboliger for eldre, som ligger i tilknytning til sykehjemmet. Her kan utforming av boligene og tjenesteytnerens holdninger utgjøre en stor forskjell på om boligen er og oppleves som et privat hjem eller som et rom i en institusjon (Bjerke og Kvamme 2002). Også antall boenheter samlet på ett sted kan ha betydning for om boligen får institusjonspreg eller blir bolig og et hjem (Kittelsaa og Tøssebro 2011).

Juridisk går det et vesentlig skille mellom bolig og institusjon<sup>14</sup>. Flere av informantene i Ullensaker kommune framholder nettopp at retten en leietaker har til å stenge døren og selv bestemme hvem man vil slippe innenfor dørstokken kan være et problem. En del av leietakerne særlig i kommunale boliger, men også vanskeligstilte på det private markedet, som er vurdert å ha behov for tjenester, ønsker ikke å ta imot. Det dreier seg primært om en gruppe personer med et tungt og langvarig rusmisbruk. Profilen på gruppa samsvarer godt med gruppa bostedsløse i Ullensaker (kap. 3.3.1). Flyktninger med lite kjennskap til norske boligtyper og regler i borettslag og sameier og i nabolagene generelt (skrevne og uskrevne) nevnes også. Svaret på utfordringen har Ullensaker lagt i å etablere en boligtrapp med ulike boformer på hvert av trinnene: «Vi bør ha en boligtrapp som skisserer ulike typer bolig og ulike typer virkemidler», understreker en informant.

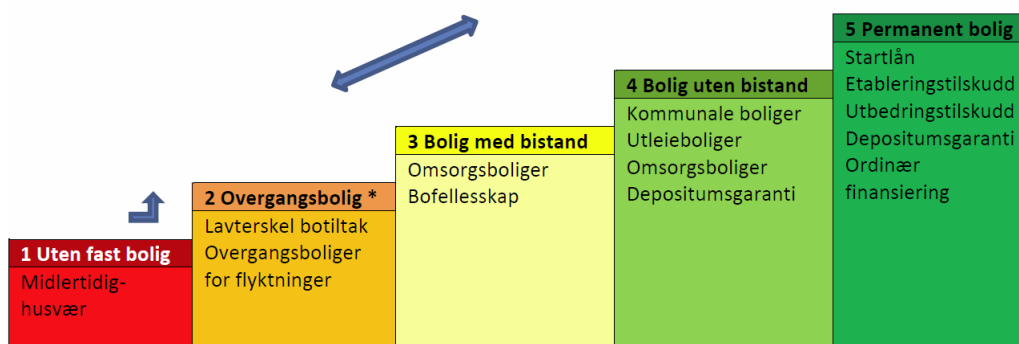
---

<sup>14</sup> Lov om husleieavtaler (husleieloven) og helse- og omsorgstjenesteloven

### 4.1.1 Boligtrapp

Figur 4.1 illustrerer boligtrappen slik den er beskrevet i Boligsosialt strategidokument 2015-2019 (figuren er kopier fra dokumentet). Trappen har fem trinn. Det nederste trinnet illustrerer bostedsløshet. Så følger overgangsbolig konkretisert til lavterskel botiltak og overgangsbolig for flyktninger (trinn 2). Trinn tre er bolig med bistand, som kan være omsorgsbolig eller bofellesskap. Trinnet over, trinn 4, er bolig uten bistand; kommunal bolig, utleiebolig, omsorgsplass og/eller depositumsgaranti. Toppen av trappen, det femte trinnet, er permanent bolig knyttet opp mot følgende virkemidler: startlån, etableringstilskudd, utbedringstilskudd, depositumsgaranti og ordinær finansiering. Pilen over trappen illustrerer at brukeren eller beboeren kan bevege seg i begge retninger, opp og ned i trappen.

Figur 4.1: *Boligtrapp. Fra Boligsosialt strategidokument 2014 – 2019, Ullensaker kommune<sup>15</sup>*



Legges dikotomien bolig versus institusjon til grunn framstår de to øverste trinnene etter beskrivelsen og virkemidlene som vanlige boliger. Bolig med bistand (trinn 3) kan være definert som institusjonsplasser og det kan være boliger med for eksempel tidsbegrenset leiekontrakt eller varig bolig for personer med behov

<sup>15</sup> Trappen er hentet fra Boligsosialt strategidokument 2015-2019, vedtatt av Ullensaker kommunestyre 2015. Etter at figuren ble utformet er «omsorgsbolig» byttet ut med «omsorgsplass».

for (lang)varige tjenester<sup>16</sup>. De to nederste trinnene utgjør en form for midlertidig botilbud. Denne typen botilbud er regulert av sosialtjenesteloven og forskrift til loven<sup>17</sup>. Paragraf 27 i forskriften fastsetter omfang av bruken og kvaliteten på tilbudet. Om standard på tilbudet heter det blant annet at tjenestemottakeren skal sikres en selvstendig tilværelse med mulighet til å opprettholde relasjoner og sosialt nettverk, delta i alminnelige daglige aktiviteter. Videre står det at bruk av midlertidig botilbud skal begrenses i omfang og lengde, og opphold som varer mer enn 3 måneder bør kun unntaksvis forekomme.

Det er et utbredt ønske blant informantene om å få på plass boligtrappen. Det er imidlertid ingen entydig forståelse blant informantene av hva boligtrappen er eller hvordan den skal fungere. Skal brukerne etableres på et gitt trinn og kanskje oppholde seg der over lang tid, eller er det meningen at brukerne begynner på et av de nederste trinnene og arbeider seg oppover? En av informantene formulerer seg slik:

Ullensaker kommune mangler en boligtrapp. En stor andel brukere går fra midlertidig botilbud til kommunal bolig og faller gjennom. Mange vil ha mer eller mindre permanente utfordringer.

De fleste informantene gir uttrykk for at en del brukere har behov for overganger, tilvenning og opplæring før de kan etablere seg i bolig. Trappen skal fungere som en gradvis tilnærming til selvstendig bolig. En informant framholder at stegene blir for store for flere av brukergruppene og fortsetter:

Vi trenger omsorgsbolig og bolig med bistand, midlertidig bolig. NAV har akuttbolig, vi har lite halvveis til dem som trenger litt trening. Jeg vet at det er mye teorier om at man skal rett i bolig, men vi har ikke hatt tjenester her å koble på. Permisjonsboliger

---

<sup>16</sup> Husbankens definisjon av omsorgsbolig, vilkår for støtt: Omsorgsbolig og sykehjemsplasser skal bebos av personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Omfanget av tjenester kan variere.

[https://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/veileder\\_2012/formaal-hva/#formaal](https://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/veileder_2012/formaal-hva/#formaal)

<sup>17</sup> [www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav;cmsnavno\\_SESSIONID=gBsMxDxFSygj88fazDo4A6aj#midlertidig-botilbud](http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav;cmsnavno_SESSIONID=gBsMxDxFSygj88fazDo4A6aj#midlertidig-botilbud)

for brukere i langtidsbehandling har vi ikke, og heller ikke nok rusboliger.

Halvveishus er ett av tilbudene noen informanter etterlyser. Halvveishus defineres gjerne som et forsterket botilbud med oppfølging og benyttes som ettervern etter behandling for rusavhengighet og fengselsopphold. Ullensaker savner et slikt tilbud både for personer som er i permisjon under behandling og for de som er ferdig med behandlingen.

Behovet for en boligtrapp som skissert over er i hovedsak begrunnet med utfordringer hos personer med store rusproblemer: «Vi har utfordringer med rus og psykiatri. Vi har mange med rusproblemer. ... Vi trenger en boligtrapp.» Utfordringen er hos de aller tyngste, som utgjør en tung blandingsgruppe med rusavhengighet og dels psykiske lidelser, sier en av informantene.

#### 4.1.2 Alternativ til boligtrapp

En gjennomgang av intervjuene med ansatte i Ullensaker kommune reflekter ulike tilnærminger til boligtrappen. Noen tenker seg at trappen skal representere et differensiert tilbud for å dekke ulike behov. I denne tankegangen er bevegelse mellom trinnene underordnet. Andre ser for seg at trappen brukes som en modell for boligkarriere for vanskeligstilte. Om man innplasserer hele spekteret av vanskeligstilte vil de færreste starte nederst, og ikke alle vil nå toppen. En av informantene nevner at det finnes ideer om at brukere skal plasseres rett i bolig, men at det er vanskelig å se for seg hvordan det skal kunne fungere med tjenestetilbudet Ullensaker kommune har i dag.

Det finnes en del forskningsbaserte innvendinger mot boligtrapp i betydning at brukerne skal gjør «boligkarriere» ved å gå trinnene i trappen. Mye av innvendingen kommer fra Sverige, som har hatt en trappetrinnstilnærming som nasjonal hovedstrategi over mange år. Svenske forskere fant at de fleste beveger seg på de midterste trinnene i trappa eventuelt rykker tilbake til start. Ganske få når opp på det øverste trinnet og blir etablert med ordinær leiekontrakt (i Sverige) eller blir boligeier (mer relevant i Norge). En viktig forklaring er at trinnene blir regulert ved å redusere støtte og tjenester etter hvert som personene rykker opp. Ideen bak trappene er nemlig at man skal lære å bo og ha framgang for å



kunne rykke opp. Mange klarer seg ikke uten støtte eller med å få støtten redusert. De lykkes ikke med å oppfylle kriteriene for å befinne seg på de aktuelle trinnene og rykker ned (Sahlin 2007). For mange dreier dette seg om hjelp til å håndtere et større problemkompleks, der kompetanse om å bo utgjør én del.

Ideologisk er den svenske trappetrinnsmodellen beheftet med en del moralisme. Opprykk i trappen benyttes blant annet som belønning for «god oppførsel». Men det er ikke nødvendig å ta med det moralske aspektet for å legge en boligtrapp til grunn for et differensiert botilbud. Spørsmålet er heller om dette er en effektiv tilnærming. Norge har hatt en såkalt boligledet tilnærming til å forebygge og redusere bostedsløshet og er, ved siden av Finland, det eneste landet i Europa der tallet på bostedsløshet har stagnert eller gått ned det siste tiåret (Dyb og Lid 2017). Finland har også hatt en form for boligledet strategi mot bostedsløshet. Ideen i en boligledet politikk er at man skal finne det botilbudet som passer den enkelte bruker og dimensjonere støtte og tjenester etter brukerens behov. Noen kan trenge tjenester i perioder. Andre vil ha behov for støtte og oppfølging livet ut. Modellen benyttes overfor mange grupper, som personer med utviklingshemming, eldre med pleiebehov og psykisk syke. De som faller utenfor denne modellen eller tilnærmingen er stort sett personer med rusmisbruk og særlig ROP-pasienter (personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse). Mange kommuner sliter med å finne et varig tilbud til denne gruppa.

Flere kommuner har over noen år testet ut alternativer for den tyngste gruppa av rusavhengige og ROP-pasienter. Oslo har er begrenset tilbudet som går under betegnelsen Flexbo. Trondheim har et tilsvarende tilbud under navnet småhus. Ideen er enkle små boliger, begrenset i antall, som ligger noe «avsides» og er skjermet fra naboer. Behovet for skjerming fra omgivelsene er like mye av hensyn til beboerne som naboene. Ideen er imidlertid at beboerne skal få leve sine liv med minst innblanding, samtidig som de får hjelp. Det stilles ikke krav om rusfrihet. Omfanget av tjenester varierer.

Noe av den samme ideen ligger til grunn for Housing First. Her er det imidlertid vektlagt at brukerne skal ha ordinære boliger. Housing First er et konsept utviklet i New York av psykiateren Sam Tsemberis (Tsemberis, Gulcur, Nakae 2004). Målgruppa var i

utgangspunktet hjemløse personer med psykiske lidelser, men den er utvidet til andre grupper med store og sammensatte problemer. Housing First er basert på følgende prinsipper:

- Spredte boliger integrert i vanlige borettslag og sameier
- Skille mellom bolig og tjenester
- Deltakerstyrte valg
- Plikt til å følge opp deltakeren så lenge det er behov
- Fokus på bedringsprosessen og skadereduksjon

Prinsippene er gjengitt fra *Metodehandbok Housing First* utgitt av Helse Vest, Husbanken, Sandnes kommune og Bergen kommune under veiledning av Sam Tsemberis. Målgruppa er bostedsløse med store rusproblemer og/eller psykiske lidelser eventuelt andre med sammensatte behov for tjenester. Metodehandboka (s. 17) beskriver målgruppa som de «mest sårbare, som har vore bustadlause lenge, som har ei vanskeleg fortid, som av ulike grunnar ikkje har nytt godt av tradisjonelle ordningar, og som minst truleg kan greie å finne bustad på eiga hand». Beboerne følges opp av et tverrfaglig sammensatt ambulant team. Teamene bør ha en person fra spesialisthelsetjenesten og en erfaringskonsulent i tillegg til kommunalt ansatte som fyller de ulike funksjonene.

Dette er kun to eksempler på tilnærminger til bolig og tjenester til den gruppa mange informanter i Ullensaker beskriver som den mest utfordrende å finne et tilbud til. Det kan for øvrig bringes inn at *Metodehandbok Housing First* nevner eksempler på bruk av teknologi som oppfølgingen via skype. Dette er utbrøvd i Canada, der det er etablert svært mange Housing First-prosjekter. Flere informanter i Ullensaker understreker behovet for å ta i bruk ny teknologi i tjenesteytingen til innbyggerne, for å effektivisere en økende etterspørsel etter kommunale tjenester. Utvikling av velferdsteknologi har kanskje først og fremst hatt eldre personer med hjelpebehov og personer med funksjonshemming som målgrupper. Forsøkene med informasjonsteknologi i oppfølgingen i hjemmet av rusavhengige, så vel som andre grupper, er i pionerfasen.

### 4.1.3 NIMBY-effekten

NIMBY – not in my back yard – betegner protester fra naboer når det er snakk om at vanskeligstilte og/eller stigmatiserte grupper skal etableres i området. De fleste av oss mener at rusavhengige og psykisk syke skal ha et sted bo, men vi syns ikke de passer inn i vårt eget nabolag. En av informantene framholder at kommunen har en «prosess om etablering av rusboliger. Så kommer innsigelser. Dette har vært tema siden 2011». Naboer er nesten alltid en sterkere pressgruppe enn rusavhengige, og de vil ofte vinne fram når det er uenighet. Flyktninger er en annen gruppe som også kan bli møtt av NIMBY-effekten. En informant sier det er noe skepsis mot flyktninger i nabolaget eventuelt skepsis mot å leie ut til flyktninger. Informanten mener det både handler om fordommer, og om at noen har dårlige erfaringer.

Kommunen har hatt steder der vi trengte å rydde opp og spre boligene våre, sier en av informantene. Enkelte adresser har fått dårlig rykte, men kommunen har lagt ned mye innsats i å bryte opp i noe av det. Dette er gjort ved å variere beboersammensetningen i området. Det nevnes et eksempel på et bomiljø der det har vært en del bråk, og det ble besluttet at ingen rusmisbrukere skulle tildeles bolig der: «Der har det roa seg mye.» Innkjøp av kommunalt eide boliger er basert på at man skal spre kommunale boliger ved innkjøp og sørge for ikke å belaste enkeltområder.

Noen av informantene mener kommunen har fått et ufortjent dårlig rykte i enkelte boområder. Uheldige episoder, bråk og uro tilskrives raskt leietakerne i kommunale boliger, også når det ikke er grunnlag for det. Men informanter som arbeider med de kommunale boligene understreker at det er viktig å ha en god dialog med borettslag og sameier, og at kommunen må få på plass rutiner for kontakt og dialog.

## 4.2 Tjenester og kompetanse

Et grunnleggende element i den nasjonale strategien *Bolig for velferd 2014- 2020* og Husbankens kommuneprogram er at «alle kan bo». En del personer og grupper trenger tjenester for å kunne opprettholde et boforhold og leve et verdig liv i egen bolig. *Boligsosialt strategidokument 2015-2019* for Ullensaker kommune

følger opp denne definisjonen (s. 4): «Begrepet 'boligsosialt arbeid' defineres som det arbeidet kommunen gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon».

Dette delkapittelet undersøker tjenestetilbudet og kompetanse, hvilke tjenester i Ullensaker kommune som dekker det boligsosiale behovet direkte og tjenester som er i berøring med det boligsosiale. Kapittel 3 (3.3.2 og 3.3.3) gir en oversikt over relevante enheter som er eller kan involveres i det boligsosiale arbeidet.

Beskrivelsene og drøftingene her er basert på informasjon fra intervjuene med ansatte i kommunen; hva de beskriver som godt fungerende, framganger innenfor feltet – «på rett vei» - og mangler i kompetanse, funksjoner eller andre ressurser for å kunne gjøre en tilfredsstillende jobb.

#### 4.2.1 Etablerte boligsosiale tjenester

Tjenester for personer med behov for hjelp til å skaffe bolig og oppfølging i bolig er godt etablert i Avdeling psykisk helsevern, Avdeling rus og avhengighet, Bolig med oppfølging, NAV og Kommunale eiendommer (Komei). Psykisk helsevern og Bolig med oppfølging har rimelig avgrensede arbeidsfelt og brukergrupper. Generelt, også i Ullensaker kommune, blir restgruppa av vanskeligstilte på boligmarkedet et ansvar for rustjenesten og sosialtjenesten i NAV.

Ullensaker NAV har tre ansatte som har økonomisk rådgivning i sin portefølje, og som håndterer hele spekteret av økonomiske problemer blant klientene. Boliggjeld og husleierestanser utgjør en betydelig andel av sakene. NAV har etablert et godt samarbeid med kemneren om husleierestanser i kommunale boliger. Kontakten med kemneren ble overført til boligkontoret sammen med forvaltningskonsulentene (ansvar for bla kontrakter og husleier). Systematisk arbeid med husleierestanser i kommunale boliger har gitt resultater og gitt en betydelig reduksjon i husleierestanser.

Kommunen har to boligframskaffere, en i fast stilling og en ansatt på prosjektmidler. Boligframskafferne bistår vanskeligstilte på boligmarkedet med å finne leiebolig på det private markedet. Boligframskaffer er en funksjon som har kommet i mange kommuner som et ledd i utviklingen av det boligsosiale feltet.

Funksjonen er en styrking og profesjonalisering av sosialtjenestens ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Miljøarbeidertjenesten har oppfølging i bolig av personer med psykiske lidelser og rusavhengighet. Primært er dette en tjeneste rettet mot personer med psykiske lidelser. Informanter utenfor de respektive enhetene gir uttrykk for at de har begrenset eller lite kjennskap til denne tjenesten. Mange vanskeligstilte på boligmarkedet benytter også andre kommunale tjenester, som økonomisk sosialhjelp og andre tjenester fra NAV og helsetjenester. Omtalen her og de neste delene av kapitlet er avgrenset til tjenester som er definert innenfor det boligsosiale feltet.

#### 4.2.2 Styrke det sosiale

Etablering av et boligkontor anses av mange informanter som en milepæl i det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret ble opprettet i desember 2017 og ligger direkte under kommunalråd for helse og sosial. Etablering av boligkontoret er en av målsettingene i Boligsosialt strategidokument, som er gjennomført. Boligkontoret har sju ansatte. Kontoret forvalter og saksbehandler boligøkonomiske virkemidler, søknad om kommunal bolig og håndterer leiekontrakter for de kommunale boligene. Boligkontoret har også kontakt med bomiljøene og håndterer blant annet naboklager og konflikter i boområdene, når de oppstår.

Leder for tildelingsenheten framholder at «vi prøver å utvikle kompetanse på tyngre vanskelige saker uten klare svar. Det er kompetansen kommunen har ønska seg mer av. Derfor er boligkontoret lagt til helse- og omsorgssektoren.» En annen informant på strategisk nivå understreker at kommunen trenger å forbedre det sosiale i det boligsosiale. Inntil boligkontoret ble opprettet, var oppfølging av kommunale boliger delt mellom Kommunal eiendom (Komei), under Plan, kultur og teknisk, og NAV. NAV har hatt de boligøkonomiske virkemidlene, som ble flyttet over til boligkontoret. Komei har nå forvaltningen, inkludert kjøp, salg og vedlikehold, av de kommunale boligene. Kontrakter og kontakt med leietakerne ligger i boligkontoret. Kommunen har etablert et fungerende system for å følge opp boligdelen og bomiljøet i det boligsosiale:

Hver gang det blir en ledig bolig reiser jeg ut; ser på beliggenhet og størrelse i forhold til hvem som kan bo der. Hvordan er kjøkken, bad. Når vi får en søknad om kommunal bolig går vi ofte på hjemmebesøk for å se hvordan de bor og hører på hva de selv mener er dårlig.

Miljøvaktmesterstilling er også en funksjon nedfelt i den boligsosiale strategien, som kom på plass i løpet av 2018. Stillingen skal yte vaktmestertjenester i de kommunale boligene og samtidig ha en sosial funksjon. Vaktmesterne kan fange opp «de som er på marginalen i forhold til å klare seg ..... Mange kan ikke bo» (sitat fra intervju). Ved hyppig tilstedeværelse har miljøvaktmesteren mulighet til å fange opp problemer på et tidlig nok tidspunkt. I noen av intervjuene ligger det forhåpninger om at miljøvaktmesteren kan dekke noe av behovet for oppfølging i boliger. Andre slår fast at miljøvaktmester ikke er oppfølging i bolig, og at tjenester og støtte må settes inn for å hjelpe beboere som har problemer i boforholdet.

#### 4.2.3 Oppfølging i bolig

Hullet i tjenestetilbudet i det boligsosiale arbeidet i Ullensaker synes å være oppfølging i bolig. Etterlysninger etter booppfølging kobles blant annet til behovet for et differensiert botilbud. En informant sier at hovedutfordringen er at kommunen mangler et differensiert botilbud og fortsetter: «Vi må klare å fordele brukerne med store utfordringer over større områder og få kobla på tilstrekkelig med tjenester.» En annen informant understreker at «tjenesteutvikling er et viktig punkt. Vi må jobbe på en annen måte – starte med hvordan vi planlegger boliger og bomiljøene». Det er særlig den tyngste gruppa som i dag ikke får dekket sine behov:

Vi ser at vi har flere eldre rusmisbrukere uten egen bolig siste ti, femten år. De trenger en lengre periode, få prøve seg på forskjellige ting; lage mat, rengjøre. Vi må koble på mer systematisk oppfølging. Ullensaker kommune har verken særlig oppfølging i kommunal bolig eller halvveishus.

Å få på plass et differensiert botilbud har vært en utfordring over flere år. Blant annet har selve plasseringen av boligene og

naboprotester vært et hinder. Ved å koble utvikling av tjenester opp til å få på plass et differensiert botilbud, kan arbeidet med å (videre)utvikle booppfølging bli satt på vent. Nettopp den nevnte gruppa er målgruppe for Housing First. Denne tilnærmingen er basert på at brukeren skal ha en ordinær bolig. Rett bolig til rett person er en regel som også gjelder her. Å jobbe med tilpasninger av person og bolig/bomiljø i boligtildelingen synes å være en kompetanse kommunen til dels har og videreutvikler i den boligsosiale satsingen. Bosetting av personer med langvarig rusmisbruk og store sammensatte hjelpebehov er selvsagt en dristig manøver. Det krever at tjenestene kommer på plass. Det kan nevnes at det ikke er alle bosatte i Housing First-prosjektene som lykkes med å bli boende.

Housing First og «småhus» er tilbud til de mest vanskeligstilte. Det finnes andre tilnærminger for tjenestetilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Blant annet er tjenester utviklet på grunnlag av sosialfaglige metoder (f.eks. oppgaveorientert mestringstilnærming, OOMI) beskrevet i en rapport fra Diakonhjemmets høgskole (Eriksen 2011). Faghefte om boligsosialt arbeid utgitt av Oslo kommune (2005) tar for seg hele bredden av tiltak som kan medvirke til varige og gode boforhold for flere grupper av vanskeligstilte. Samarbeidsavtaler med brukere, som Ullensaker planlegger å innføre etter modell fra Sandnes er et av elementene i Housing First. Samarbeidsavtaler må imidlertid ikke knyttes til spesifikke modeller, men kan inngås mellom kommunen og tjenestemottakeren og legges til grunn for oppfølging.

De fleste intervjuene framhever nødvendigheten av å få på plass booppfølging for den tyngste gruppa. Behov for oppfølging eller opplæring i å bo nevnes også i forbindelse med etablering av flyktninger. Her dreier det seg blant annet om manglende kunnskap om å behandle selve bygningene og om omgangsformer i borettslag og sameier. Utgangspunktet for problemene for denne gruppa er et ganske annet enn for langvarige bostedsløse rusavhengige. Konsekvensene kan imidlertid bli ganske like; uforholdsmessig mye slitasje på boligene og et dårlig klima mellom leietaker, utleier og kommunen.

#### 4.2.4 Samarbeid og felles vurderinger

Intervjuene med ansatte reflekterer at de fleste mener at Ullensaker har kompetanse i det boligsosiale arbeidet og kompetanse det boligsosiale feltet kan dra veksler på. Flere etterlyser imidlertid mer tverrsektorielt og helhetlig samarbeid. Det handler blant annet om felles eller omforente vurderinger av brukernes problemer og behov:

Vi har kartlegging i forkant av vedtak, men de er basert på ulike kriterier. Én kan vurderer en bruker til å ha dårlig boevne, andre vurderer ut fra andre kriterier, for eksempel diagnose, en annen har fokus på økonomi.

Det gis uttrykk for behov for å dele kompetanse internt i kommunen og få til mer likebehandling i saksbehandling ved tildeling av kommunal bolig og andre boligvirkemidler. En informant etterlyser mer tverrfaglig samarbeid, som går ut over tverrsektorielt samarbeid. I et tverrfaglig samarbeid kan ulike profesjoner og yrkesgrupper bruke sin kompetanse til å få fram nye og bedre løsninger. Informanten framholder videre at man kunne tenke mer prosjekt: «Løfte seg ut av daglig driften. Vi kunne henta mer gevinst ut av det.» Å styrke samarbeidet innad i kommunen på tvers av sektorer og med aktører utenfor kommunen er en av forpliktelsene Ullensaker kommune har påtatt seg med deltakelse i Husbankens utviklingsprogram.

### 4.3 Boligøkonomiske virkemidler

Boligøkonomiske virkemidler omfatter Husbankens låne- og tilskuddsordninger og kommunens egne økonomiske virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet. Her gjennomgås hvordan Ullensaker kommune ifølge sitt boligsosiale strategidokument benytter ulike virkemidler, hvordan informantene oppfatter at de anvendes og hvordan de eventuelt kan anvendes på en mer effektiv måte.



### 4.3.1 Husbankens boligøkonomiske virkemidler

Disse omfatter startlån, etableringstilskudd, bostøtte, utbedringstilskudd og grunnlån.

Startlån gir vanskeligstilte husholdninger som ikke har god nok økonomi til å få finansiering i det ordinære lånemarkedet mulighet til å kjøpe bolig. Startlånet tildeles gjennom kommunen, og kommunen står som garantist for lånet. Ullensaker ligger forholdsvis lavt i bruk av startlån sammenlignet landet for øvrig og med flere av nabokommunene (figur 2.5). I 2017 tildelte Ullensaker kommune ett lån per 1000 innbyggere, mens gjennomsnittet for landet utenom Oslo var 1,4 lån per 1000 innbyggere. Kommunen har mange innbyggere i lavlønnsyrker, blant disse er husstander som har problemer med å få boliglån i det vanlige markedet. Ullensaker har også hatt søkere til startlån fra andre kommuner, blant annet fra Oslo, der boligprisene er høyere enn i Ullensaker. I 2017 innførte kommunen en regel om at man må ha minst to års botid i kommunen for å kunne søke.

Samtidig foregår det en oppmyking i bruk av startlån for søkere som oppfyller kriteriet om botid. «Ullensaker har vært litt restriktive lenge, nå er de mer positive fra politisk side», sier en informant. I Ullensaker har startlånet i stor utstrekning vært brukt til toppfinansiering av boliger for vanskeligstilte, som ikke har eller kan framskaffe den nødvendige egenkapitalen for å få boliglån i vanlige banker. Det er nå mer gehør for å fullfinansiere boliger. Husbanken har vært en pådriver for å myke opp praksisen. Blant annet argumenter Husbanken for å benytte 50 års nedbetalingstid. Ett argument for å følge Husbankens råd, som trekkes fram, er at det bør være mest mulig likebehandling av søkere mellom kommunene.

Etableringstilskudd gis til enkeltpersoner og husstander med varig lav inntekt og som ikke er i stand til å betjene fullt lån til egnet bolig. Ordningen er behovsprøvd og bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få tilskudd. Tilskuddet brukes vanligvis i kombinasjon med startlån som toppfinansiering. Søknad om tilskudd behandles av kommunen sammen med søknad om startlån. Selv om tilskuddet er strengt behovsprøvd, kan vurderingene variere mellom kommunene.

Utbedringstilskudd kan gis til tilpasning av eksisterende bolig eller kjøp av ny tilpasset bolig. Målgruppa er personer/husstander med nedsatt funksjonsevne.

Bostøtte: Statlig bostøtte er en regelstyrt ordning. Kommunene har ingen innvirkning på bruken av ordningen ut over å bistå personer/husstander til å søke om bostøtte ved behov.

Grunnlån kan gis både til enkeltpersoner, borettslag, kommuner, selskaper og andre aktører og til flere formål. I denne sammenhengen er det mest relevant å trekke fram grunnlån benyttet til utleieboliger med kommunal tilvisningsrett, som i Ullensaker omfatter en avtale med Selvaag Bygg om tilvisningsrett til 37 leiligheter (se også omtale andre steder i rapporten). Grunnlånet kan også anvendes i kombinasjon med tilskudd til utleieboliger.

#### 4.3.2 Kommunens virkemidler

Hva som kan defineres av boligøkonomiske virkemidler og hva som er mer generelle virkemidler i kommunens boligsosiale tiltak kan diskuteres. Her er lagt til et grunn et forholdsvis bredt spekter av virkemidler.

Kommunale utleieboliger: Det mest omfattende av kommunes økonomiske virkemidler er porteføljen av kommunale utleieboliger. Investeringsbudsjettet for kommunale boliger de siste årene er på rundt 75 millioner kroner og skal etter planen økes til 100 millioner kroner i 2019 (investeringsbudsjett sammenlignes med nabokommuner, figur 2.4). Komei har på vegne av kommunen kjøpt mellom 25 og 30 boliger per år de siste årene og solgt ut noen boliger. Porteføljen omfatter 463 kommunalt eide boliger inkludert boliger øremerket til eldre, personer med psykiske lidelser og personer med utviklingshemming. 178 av boligene er omsorgsboliger (status per februar 2018). Innkjøp av boliger sammen med andre tiltak (boligframskaffere og innsats for økt rullering i kommunal bolig) har redusert ventelisten for å få kommunal bolig fra rundt 80 til mellom 20 og 25 søkere.

10 prosentregelen gir blant andre kommuner mulighet til å kjøpe inntil 10 prosent av boenhetene i borettslag og sameier. Regelen ble innført som et verktøy for å motvirke konsentrasjon av

kommunale boliger<sup>18</sup>. Ullensaker kommune benyttet regelen i innkjøp av boliger. Kommunen selger seg ned i borettslag, der det er eller har vært konsentrasjon av kommunale leiligheter, og kjøper boliger i sameier og andre typer selveierboliger.

Sosialgaranti gis av sosialtjenesten og dekker depositum for leiebolig i det private markedet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange utleiere er skeptiske til å ta imot sosialgaranti, poengterer et par av informantene. En av informantene framholder at «garantien dekker husleierestanser, ikke eller sjelden skader på boligen». Det er oppfatningen man finner blant en del utleiere. Det kan være en tema hvorvidt det dreier seg om ordinær slitasje på boligen eller om det påført uforholdsmessig store skader eller ødeleggelser. En informant vektlegger at det kan gjøres mer for å få aksept for at sosialgaranti er et virkemiddel også for utleier.

Kommunal bostøtte ble vedtatt i 2018. Ullensaker har til nå og inntil vedtaket iverksettes subsidiert husleien i de kommunale boligene. Hvordan kommunal bostøtte skal iverksettes er under utredning (høst 2018). Innføring av kommunal bostøtte er ett av de planlagt boligsosiale tiltakene.

Tilvisningsavtale med Selvaag Bygg er omtalt andre steder. Tilvisningsavtaler er nytt i Ullensaker og må regnes å inngå i en utprøvningsfase (kombinasjon av statlig og kommunalt virkemiddel).

Fra leie til eie eller eie-før-leie er et virkemiddel Ullensaker kommune har brukt i begrenset utstrekning. Det finnes flere modeller. Husstanden kan for eksempel overta den kommunal eide boligen den allerede bor i, eller kommunen kan kjøpe en bolig tilpasset husstandens langsiktige behov med mål om at leietakeren skal overta boligen. Kjøpesummen kan for eksempel fastsettes til verdien av boligen i året for inngåelse av leiekontrakt<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Lov om burettslag, lov om eierseksjoner. Kommuner, andre offentlige aktører samt selskaper og stiftelser som har til formål å skaffe boliger kan kjøpe inntil 10 prosent av andelene/seksjonene, og minst en, i borettslag og sameier med fem enheter eller flere.

<sup>19</sup> Husbanken: Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7g1.pdf>

## 4.4 Oppsummering

Ullensaker kommune har en rekke elementer på plass i det boligsosiale arbeidet; et boligkontor med styrket sosialfaglig innretning på boligarbeidet, en utvidet boligtildelingsgruppe, boligframskaffere og miljøvaktmester. Kommunen har gode tjenester i bolig til noen grupper. Tjenestene til mennesker med utviklingshemming og mennesker med psykisk lidelser er bygget opp over lang tid med relevant kompetanse. Kommunen var tidlig ute med å skaffe seg kompetanse på økonomisk rådgiving i sosialtjenesten.

Ullensaker satte seg som mål å etablere en boligtrapp med en bred vifte av ulike boformer med oppfølging og tjenester eller andre former for hjelp (f.eks. kjøp av bolig med startlån på toppen av trappen). Boligtrappene kom på plass i løpet av 2018. Det er ingen enhetlig oppfatning blant involverte aktører i kommunen om hvorvidt trappen illustrerer en (ideell) boligkarriere eller om den illustrer et spekter av tilbud for målgrupper med ulike behov, der den enkelte bruker innpasses på et gitt trinn. Intervjuene med ansatte i Ullensaker kommune reflekterer at behovet for tiltak først og fremst dreier seg om å få på plass oppfølging og tjenester i bolig til de gruppene som i dag ikke har et tilfredsstillende tilbud. Det kan være grunn til å vurdere om også andre boformer og –tiltak, enn de som er skissert i trappen, bør inn (f.eks. Housing First, «småhus»). Å få en mer omforent vurdering av brukernes behov og arbeide med utvikling av tjenestene framstår som en viktig del av det videre arbeidet.

Kommunen ligger om lag på nivå med sammenlignbare kommuner og godt under landsgjennomsnittet (utenom Oslo) i bruk av startlån. Ved å kombinere startlån med tilskudd og bostøtte kan flere økonomisk vanskeligstilte bli boligeiere viser en undersøkelse. Ullensaker synes å være en av kommunene som kan gå under anbefalingen om mer fleksibel bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler, blant annet ved å vurdere flere målgrupper for kjøp av bolig.

Mye tyder på at Ullensaker kommune kan bruke både tilvisningsavtaler i nye utbyggingsprosjekter og andre boligøkonomiske virkemidler mer aktivt.

## 5 Refleksjoner og anbefalinger

Gjennom deltakelse i Husbankens kommuneprogram har Ullensaker kommune som målsetting å legge til rette for at vanskeligstilte på boligmarkedet, skal kunne skaffe seg eller beholde tilfredsstillende boliger i gode og varierte bomiljøer. Deltakelse i programmet er konkretisert i sju delmål:

- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig.
- Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunen.
- Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig.
- Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon
- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører.
- Kommunen tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

Ullensaker kommune har videre forpliktet seg til seg til å forankre programarbeidet i relevante enheter i kommunen og koordinere det boligsosiale arbeidet med tilgrensende arbeid. Videre omfatter avtalen effektiv bruk av Husbankens virkemidler. Gjennom programsamarbeidet har både kommunen og Husbanken forpliktet seg til å involvere eksterne samarbeidspartnere og søke samarbeid med relevante kunnskapsmiljø. Kunnskapsutvikling,

læringsprosesser og innovasjon skal være prioriterte aktiviteter i programmet. Husbankens skal legge til rette for læringsarenaer, og kommunen er forpliktet til å dele sin kunnskap og sine erfaringer med andre programkommuner.

Som ledd i deltakelse i programmet, har Ullensaker kommune gitt NIBR i oppdrag å utarbeide en foranalyse, som ser på forutsetninger, inkludert fortrinn og barrierer for å nå de syv målene som er skissert over og for å oppfylle forpliktelsene i avtalen med Husbanken. Analysen foreligger i denne rapporten. I forbindelse med avsluttende og refleksjoner i dette kapittelet, er det på sin plass med en kort oppsummering av de ulike elementene i oppdraget:

- gjennomgang av kommunens planverk med vekt på *Boligsosialt strategidokument 2016-2019*, programavtalen med Husbanken (referert over) og saksutskrift fra vedtak i kommunestyret om deltakelse i programmet.
- gjennomgå og analysere kommunens praksis, og herunder utarbeide en samlet oversikt over *behov* for boligsosiale tiltak i dag og i et tiårsperspektiv.
- utarbeide en samlet oversikt over *virkemidler* på det boligsosiale feltet i Ullensaker slik det framstår i dag.
- vurdere kompetanse, organisering, samarbeidsrelasjoner, virkemiddelbruk og resultater, samt sammenheng mellom planer og praksis.
- beskrivelse av Ullensaker kommunes forbedringsområder og hovedutfordringer innenfor det boligsosiale feltet samt anbefalinger om satsingsområder og tiltak i det boligsosiale arbeid.

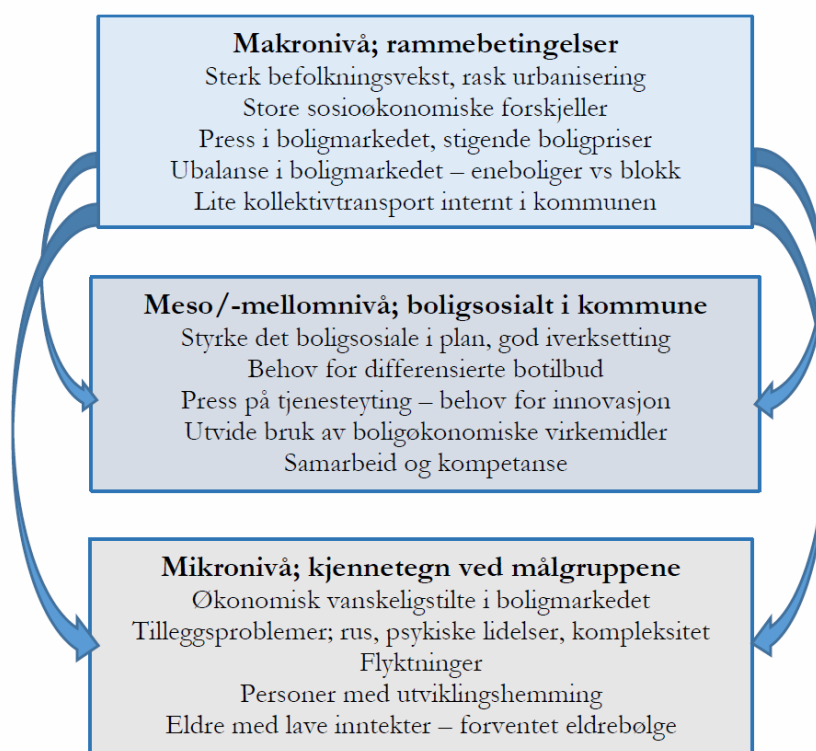
I boligsosiale foranalyser er det vesentlig å undersøke kommunens eksterne rammer og mulighetsrommet for det boligsosiale arbeidet. Kommunene som deltar i Husbankens kommuneprogram er tatt opp i programmet nettopp fordi de har store boligsosiale utfordringer. Utfordringene i kommunen og rammebetingelsene varierer mellom regioner og mellom kommuner innenfor samme region. Kapittel 2 i denne rapporten analyserer noen av rammene gjennom statistikk. Kapittel 3 beskriver hvordan det boligsosiale

området er behandlet i planverket og det boligsosiale landskapet i Ullensaker med aktører og samarbeidspartnere. Det påfølgende kapittel 4 analyserer utfordringer og muligheter på det boligsosiale området i Ullensaker.

## 5.1 En trenivåanalyse

Heller enn å repetere eller oppsummere de foregående kapitlene, vil dette kapittelet reflektere litt bredere og munne ut i noen anbefalinger for å styrke det boligsosiale arbeidet. Mulighetene i det boligsosiale arbeidet er betinget av ytre rammer, kommunens egne ressurser og prioriteringer og kjennetegn ved gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet. De tre elementene er skissert i figur 5.1.

Figur 5.1: *Modell for rammebetingelser og handlingsrom for boligsosialt arbeid i Ullensaker kommune*



### 5.1.1 Rammebetingelser på makronivå

Ullensaker har i løpet av noen få tiår vokst med rekordfart, og er transformert fra en jordbrukskommune nordøst i Akershus, til en sentralt beliggende kommune preget av urbanisering og servicearbeidsplasser knyttet opp mot Norges hovedflyplass på Gardermoen. Framskrivning av folketallet indikerer en betydelig vekst også de neste tiårene. Nasjonale og regionale planer legger opp til videre utvikling av området rundt Gardermoen mot Jessheim. Planen legger opp til en styrking av virksomheter som tilbyr lavlønnede servicearbeidsplasser, som hotell- og kongressvirksomhet, og samtidig å tiltrekke seg virksomheter med høykvalifiserte arbeidsplasser. Det siste kan bidra til en generell økning av utdanningsnivået og inntektsnivået blant innbyggerne. En generell styring av økonomisk og sosial kapital i befolkningen vil være et gode for kommunen. Styrket kjøpekraft i deler av befolkningen kan imidlertid øke de sosioøkonomiske forskjellene blant innbyggerne og skape ytterlige press i boligmarkedet.

Det hefter noen usikkerhetsmomenter ved framskrivningen. Hvorvidt klimaendringene faktisk vil redusere flytrafikkene er en usikkerhetsfaktor. Utbygging av en tredje rullebane på Gardermoen, som foreløpig er under planlegging men ikke endelig besluttet, kan bety økt trafikk og ikke minst, virksomhet knyttet til selve utbyggingen. Denne typen vurderingen skaper en viss usikkerhet på litt lengre sikt. For de neste ti årene, som denne foranalysen skal ta høyde for, vil presset i boligmarkedet sannsynligvis bli enda sterkere. Vekst både i lavlønn- og høyt kvalifiserte arbeidsplasser kan øke risikoen for at det tallmessig (om ikke relativt) blir flere økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Større tilvekst av høyt kvalifiserte arbeidsplasser vil øke mangfoldet blant befolkningen. Samtidig kan kjøpekraften på boligmarkedet styrkes relativt mer i noen grupper og bidra til ytterlige stigning i boligprisene.

Til tross for urbanisering i og rundt kommunesenteret Jessheim, har sammensetningen av boligmassen et forholdsvis ruralt preg med halvparten eneboliger og småhus og kun 28 prosent av boligmassen lokalisert i blokkbebyggelse. Kommunen har svakt utbygd kollektivtransportnett internt. Vanskeligstilte på boligmarkedet er ofte avhengige av kollektivtransport. Flertallet har verken behov for eller ønske om store boliger (mange er



enslige). De fleste unntakene er barnefamilier med flyktningstatus. Knutepunktutbygging rundt Jessheim er i ferd med å endre balansen i boligmassen. Prisnivåer på nye boliger kan imidlertid ekskludere noen lavlønnsgrupper og medføre flere vanskeligstilte på boligmarkedet.

### 5.1.2 Mesonivå – forutsetninger i kommunen

Det boligsosiale feltet er ikke spesielt framtreddende i kommunens generell planverk. Elementer som å styrke folkehelsearbeidet og satse på forebygging av problemer blant barn og unge er tiltak som berører det boligsosiale. Bedre forankring av det boligsosiale i det overordnede planverket kan være viktig for å gi feltet, som fremdeles er under utforming, god forankring i et bredere spekter av kommunale tjenester.

Kommunens boligsosiale strategidokument er konkret både i beskrivelse av problemer og tiltak. Flere av tiltakene er allerede iverksatt. Blant iverksatte tiltak er alternativ organisering, som er gjennomført ved å opprette boligkontor og styrke tildelingsgruppa for kommunale boliger, øke investeringer og porteføljen av kommunale boliger samt andre tiltak for å redusere ventelistene til kommunal bolig.

Ullensaker har begynt å tenke rundt å utvide bruken av Husbankens boligøkonomiske virkemidler. Flere informanter gir uttrykk for at startlån kan benyttes i større utstrekning og noe mer dristig enn til nå. Denne tenkningen finner støtte i en undersøkelse som konkluderer med at eierpotensialet blant vanskeligstilte husstander er større enn det som realiseres (Aarland 2012). Bruk av tilvisningsavtale prøves ut i samarbeid med Selvaag Bygg. Et element i framtidige tilvisningsavtaler er en nøye vurdering av forholdet mellom prisnivå på leilighetene og inntektsnivået blant potensielle leietakere.

I intervjuer med ansatte i Ullensaker kommune framkommer det at kommunen kan være mer proaktiv i utbyggingsprosjekt og samarbeid med private aktører. Tilvisningsavtaler er kun ett av virkemidlene. Private utbyggere skal selvsagt ha fortjeneste i sine prosjekter. Men det kan være rom for at kommunen får dekket litt av behovet for boliger til vanskeligstilte grupper. Det kan dreie seg om boliger til fysisk og psykisk funksjonshemmede (psykiske

lidelser, utviklingshemming), eldre som i hovedsak kan klare seg selv dersom boligen er tilpasset og personer med store sammensatte problemer (rus, langvarig bostedsløshet). Ullensaker kommune kan dra nytte av å se boligbehovene for ulike grupper samlet, selv om noen av disse gruppene allerede er under en etablert omsorg (psykisk helsevern, bolig med oppfølging).

Et svakt ledd i kommunes boligsosiale arbeid er oppfølging i bolig til personer med rusavhengighet og personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse/ROP-lidelse. Arbeidet med å utvikle tjenester syns å ligge nede i påvente av at tilpassede botilbud skal komme på plass, som i stor grad forklares med NIMBY-effekten – not in my back yard. Naboene har vunnet i kampen mot etablering av boliger til gruppen. Boligtrappen, men en rekke ulike tilbud, er lagt inn i den boligsosiale strategien og ble etablert i 2018. I kapittel 4 av rapporten argumenteres det for å tenke alternativt, blant annet å vurdere hvordan tjenester kan innrettes slik at personer, eller noen i denne gruppa, med store og komplekse problemer kan bo i ordinære boliger og så vurdere behovene for «restgruppa» som må ha et tilpasset botilbud. Gjennom etablering i ordinære boliger etter modell av Housing First kan man både redusere problemer overfor naboene og dempe stigmatisering av personene i gruppa. Noen vil sannsynligvis ha behov for mer tilpasset bolig og tettere oppfølging enn Housing First kan tilby.

Samarbeidet intern i kommunen kan styrkes for blant annet å utvikle tjenestene gjennom å utveksle kunnskap med de oppfølgingstjenestene i bolig som allerede finnes i kommunen. Plikten spesialisthelsetjenesten har til å veilede i kommunen framholdes kun av leder for Oppfølging i bolig. Det er kanskje flere enheter og avdelinger som mottar veiledning fra spesialisthelsetjenesten uten at det nevnes i intervjuene. Deltakelse i Husbankens kommuneprogram er imidlertid en anledning for å styrke samarbeidet, for eksempel med sikte på å etablere oppfølging for de aller mest vanskeligstilte.

Kommuneprogrammet legger stor vekt på samarbeid med brukere og pårørende. Brukermedvirkning er et sentralt element i nasjonale føringer innen helse- og sosialsektoren (Meld.St. 30 [2011-2012]; Meld.St. 20 [2012-2013]). Brukermedvirkning kan for eksempel styrkes gjennom bruker- og pårørendeorganisasjoner lokalt, om de

finnes, eller på nasjonalt nivå. En annen form for brukermedvirkning er å involvere tidligere brukere i tjenestene, som i Housing First, og/eller i planlegging av tiltak.

### 5.1.3 Mikronivå – målgrupper for boligsosialt arbeid

Målgruppene for det boligsosiale arbeidet framkommer i de øvrige avsnittene i dette kapittelet. Kort oppsummert omfatter målgruppene personer og husstander som kommer til kort i boligmarkedet på grunn av lav inntekt. Denne gruppa av økonomiske vanskeligstilte er relativt stor i Ullensaker. Noen undergrupper, som personer med psykiske lidelser og med utviklingshemming, har allerede fått dekket sitt bolig- og omsorgsbehov. Avdelingene som jobber med disse gruppene ser udekkede behov også her, men disse brukerne er under en definert tjeneste i kommunen. Ullensaker har en ung befolkning. Eldrebølgen er mindre enn i mange kommuner, men andelen eldre vil øke mer enn andre grupper i befolkningen de neste tiårene.

Boligressurser og virkemidler er imidlertid et knapt gode, som alle gruppene konkurrerer om. På denne arenaen befinner også flyktninger og eldre, med behov for tjenester og/eller hjelp til skaffe seg en bolig, seg.

## 5.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i Ullensaker kommunes mål med deltakelse i Husbankens kommuneprogram, problemstillingene for den boligsosiale foranalysen, samt funn og konklusjoner i foranalysen, peker følgende anbefalinger seg ut:

*Boligbehov for ulike grupper integreres bedre i overordnet planverk.* Fortsatt sterk befolkningsvekst og økt press i boligmarkedet kan utvide gapet mellom inntekt og boligpriser for grupper av kommunens innbyggere. Det dreier seg om eldre med behov for eller ønske om boliger med omsorg/tjenester, husstander som primært er økonomisk vanskeligstilte og grupper med behov for oppfølging og eventuelt tilpasset botilbud.

*En mer konkret vurdering av behovet for tilpassede boliger, eventuelt mer målrettede tiltak i tillegg til dagens boligtrapp, som for eksempel Housing First*

og «småbus». Et godt botilbud til personer med store og sammensatte behov har vært under planlegging lenge og er blitt satt på vent blant annet på grunn av naboprotester. Å få på plass et eller flere slike tilbud bør derfor ha høy prioritet i resten av programperioden. Alternative tilnærminger kan være en vei for å realisere tiltaket.

*Utvide samarbeidet med kommersielle utbyggere – vurdere betingelsene for og økonomien i prosjektene nøye.* Tilvisningsavtaler som den kommunen har inngått med Selvaag Bygg er en form for samarbeid både Ullensaker og andre kommuner har erfaring med og som oppmuntres av Husbanken. Press i boligmarkedet med stigende priser kan medføre at en del økonomisk vanskeligstilte prises ut (også) av dette segmentet i boligmarkedet.

*Innovasjon i tjenesteyting gjennom styrket internt og eksternt samarbeid, etablere prosjekter om nødvendig for å skape tid og rom for samarbeid.* Noen tjenesteområder i kommunen har lang erfaring med å yte tjenester i bolig. Styrket samarbeid mellom fagområder og sektorer kan gi gjensidige gevinster i utvikling og effektivisering av tjenestene både generelt og i bruk av velferdsteknologi på flere tjenesteområder.

*Kunnskapsdeling – delta i Husbankens samlinger eventuelt andre fora, gjensidige studiebesøk med andre kommuner.* Disse plattformene for utveksling av kunnskap og kompetanse er viktige for å utvikle det boligosiale feltet både i den enkelte kommune og generelt. Deltakelse er en forpliktelse Ullensaker kommune har påtatt seg med deltakelse i kommuneprogrammet, som kan gi betydelig læringsgevinst.

*Utvidet og mer fleksibel bruk av startlån og etableringstilskudd, blant annet kartlegge eierpotensialet blant vanskeligstilte.* Statistikk over bruk av startlån viser at Ullensaker benytter startlån i noe mindre grad enn enkelte nabokommuner og ligger lavere enn landsgjennomsnittet (uten Oslo). Det er grunn til å anta at eierpotensialet blant vanskeligstilte husstander er større enn statistikken for bruk av startlån gjenspeiler.

## Litteratur

- Annaniassen, E. (2006) Norge – socialdemokratiske egarlandet. I Bengtsson (red), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., Aarland, K. (2014) *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen*. NIBR-rapport 2014:18
- Bjerke, P. og Kvamme, E. (2002) *Pleierne. Oppgaver, yrker og kompetanse i pleie- og omsorgssektoren*. For Sosial- og helsedepartementet. Oslo: De Facto
- Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014 – 2020*. Departementene  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/bob/nasjonal\\_strategi\\_boligsosialt\\_arbeid.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/bob/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf) (august 2018)
- Boligsosialt strategidokument 2015-2019*. Ullensaker kommune.
- Dyb, E., Solheim, L. J., Ytrehus, S. (2004) *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag
- Dyb, E., Helgesen, M. K., Johannessen, K. (2008) *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å bekjempe og forebygge bostedsløshet*.
- Dyb, E. og Lid, S. (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13
- Eriksen, R. E. (2011) *Sosialt arbeid med personer som trenger booppfølging*. Diakonhjemmets høyskolen, Rapport nr. 2011/8

- Grønningsæter, A. B., Becken, L-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. og Strand, A. H. (2014) *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Oslo: Fafo.
- Helsetilsynet (2000) *Personer med samtidig alvorlig psykiske lidelse og omfattende rusmisbruk* Utredningsserie 10-2000. Oslo: Statens helsetilsyn
- Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016-2020.*  
Programbeskrivelse.  
<https://nedlasting.husbanken.no/Filer/3e4.pdf> (august 2018)
- Kittelsaa, A. og Tøssebro, J. (2011) *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming*. Rapport 2011. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Housing First Metodehandebok*. Helse Vest og Husbanken
- Kommuneplan for Ullensaker 2015-2030*. Ullensaker kommune
- Kvinge, T. og Medby, P. (2011) *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*. NIBR-rapport 2011:13
- Meld. St. 30 (2011-2012) *Se meg! En helbetlig rusmiddelpolitikk. Alkohol – narkotika - doping*
- Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*
- Meld. St. 17 (2012-2013) *Bygge-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., Nordvik, V. (2018) *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming*. Oslo: Institutt for by- og regionforskning
- Oslo kommune (2005) *Fagbifte om boligsosialt arbeid. Booppfølging og bomiljøarbeid*.  
<http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/2756/hev-boligsosialt.pdf> (august 2018)

- Reiersen, E, og Thue, E. (1996) *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946-1996*. Ad Notam Gyldendal/Den Norske Stats Husbank
- Sahlin, I. (2007) The staircase of transition. Survival through failure. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. doi.org/10.1080/13511610500096400
- St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen Rett behandling – på rett sted – til rett tid*
- Tsemberis, S., L. Gulcur, M. Nakae (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis. *American Journal of Public Health*, Vol 94, No. 4
- Ulfrstad, L-M. (2011) *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Ytrehus, S. (2002) Det boligsosiale feltet – ansvar og kompetanse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol. 5(23): 122-132
- Aarland, K. (2012) *Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå – fokus på etablering: en studie av eierskapspotensial over tid basert på bostøtteregisteret*. NOVA-rapport