

# Boligsosiale utfordringer og løsninger

En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i  
Lørenskog kommune

*ÅSMUND LANGSETH & HANS CHRISTIAN SANDLIE*

**NOTAT**

**NR 8/10**

# Boligsosiale utfordringer og løsninger

En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i  
Lørenskog kommune

ÅSMUND LANGSETH  
HANS CHRISTIAN SANDLIE

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Notat 8/2010

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2010  
NOVA – Norwegian Social Research  
ISBN 978-82-7894-367-0  
ISSN 1890-6435

Desktop: Hussein Monfared  
Trykk: Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

I dette notatet presenterer vi resultatene fra et oppdragsprosjekt NOVA har utført for Lørenskog kommune. Prosjektet er den «foranalysen» som Lørenskog kommune ble forutsatt å gjennomføre i forbindelse med at kommunen ble tatt opp på Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram (BoSo). Boligsosialt utviklingsprogram er et tilbud fra Husbanken Region øst til kommuner med store boligsosiale utfordringer. BoSo ble etablert ved årsskiftet 2008/2009. Ved årsskiftet 2009/2010 var Lørenskog én av fire kommuner som var tatt opp i BoSo, de tre andre var Lillehammer, Hamar og Bærum. Flere kommuner vil bli trukket inn i programmet etter hvert. Fra Husbankens side er det lagt opp til et tett samarbeid mellom disse kommunene.

Dette prosjektet har bydd på mange utfordringer av faglig og metodisk art og måtte gjennomføres innen knappe tidsrammer. Prosjektet skulle kartlegge de viktigste utfordringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen i dag, og gjøre kommunen dyktigere til å løse disse. Foranalysen skulle bidra til å definere prioriterte mål og satsingsområder på det boligsosiale området og gi innspill til å etablere en boligsosial handlingsplan som et sentralt verktøy i kommunens boligpolitikk. Prosjektet ble lagt opp som kombinasjon av en dokumentstudie og kvalitative intervjuer av et utvalg av nøkkelpersoner i kommunens boligforvaltning, eksterne samarbeidspartnere og brukere av kommunens boligsosiale tjenester. Alle som ble forespurt om å la seg intervjue stilte velvillig opp. Uten deres velvilje ville prosjektet ikke kunne ha blitt gjennomført. Alle som bidro som informanter takkes herved for innsatsen.

Prosjektet var også avhengig av at vi raskt fikk oversikt over og tilgang til relevante dokumenter vedrørende kommunens boligsosiale virksomhet. Her bidro kommunens styringsgruppe for BoSo-prosjektet på en rask og effektiv måte. De takkes herved for sin bistand.

Ved NOVA har forsker Lars Gulbrandsen vært kvalitetssikrer for prosjektet. Han har lest utkastet til rapport og kommet med nyttige innspill og kommentarer.

Til slutt vil jeg takke Lørenskog kommunen for et utfordrende oppdrag. En særlig takk for godt samarbeid vil jeg rette til prosjektleder Wenche Sandlie, Lørenskog kommune, som har vært kontaktperson for prosjektet.

NOVA, september 2010

Åsmund Langsether  
(prosjektleder)

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>1 Innledning</b> .....	13
1.1 Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) .....	13
1.2 Lørenskogs forventninger til – og føringer for – forstudien .....	14
1.3 NOVA's opplegg for løsning av oppdraget .....	16
1.4 Forskningsdesign og metode .....	22
1.5 Studiens teoretiske grunnlag .....	26
<b>2 Boligsosialt arbeid i Lørenskog – kort historikk</b> .....	38
2.1 Befolkningsutviklingen .....	38
2.2 Utviklingen på boligmarkedet .....	38
2.3 Nye oppgaver og virkemidler i den kommunale boligpolitikken .....	40
2.4 Fragmentert organisering .....	41
2.5 Behov for samarbeid og koordinering .....	42
2.6 Uformell koordinering .....	43
2.7 Formell samordning gjennom avtaler, planlegging og saksbehandlingsrutiner .....	44
2.8 Planleggingserfaringer .....	45
<b>3 Kartlegging av dagens boligsosiale situasjon</b> .....	48
3.1 Sentrale bobetingelser .....	48
3.2 Behov og målgrupper .....	49
3.3 Kartlegging av boligsosiale behov .....	50
3.4 Nærmere om målgruppen Rus og psykiske lidelser .....	52
3.5 Boutgifter og husleieberegning .....	54
<b>4 Organiseringen av den boligsosiale virksomheten</b> .....	57
4.1 Virksomhetens organisering i dag .....	57
4.2 Fragmentert organisasjon .....	58
4.3 Organer og rutiner for koordinert virkemiddelbruk .....	59
4.4 Boligstrategisk arbeid – også fragmentert organisert .....	59
4.5 Boligstrategisk arbeid – dårlig forankret .....	60
4.6 Roller og ansvars plassering .....	62
<b>5 utfordringer, forbedringsbehov og forbedringsmuligheter i den boligsosiale virksomheten</b> .....	63
5.1 Generelt om utfordringer og forbedringsmuligheter .....	63
5.2 Utfordringer og forbedringsmuligheter på operativt nivå .....	64
5.3 Utfordringer og forbedringsmuligheter på strategisk nivå .....	76
5.3.1 Sentrale utfordringer vedrørende organisering .....	78
5.4 Utfordringer og forbedringspotensiale for den boligsosiale planleggingen .....	90
5.5 Utfordringer og forbedringspotensiale i samarbeidet med eksterne aktører .....	92
5.6 Oppsummering – viktigste forbedring .....	93
<b>6 Anbefalinger om konkrete satsingsområder og tiltak</b> .....	95
6.1 Kriterier for utvelgelse av satsingsområder .....	95
6.2 Anbefalte satsingsområder .....	95
<b>Referanser</b> .....	101



# Sammendrag

Som deltaker i Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram (BoSo), er Lørenskog kommune pålagt å gjennomføre en forstudie med fokus på boligsosiale utfordringer i egen kommune. Forstudien skal gi kommunene et bedre grunnlag for å definere prioriterte mål og peke ut satsingsområder. Satsingsområdene skal videre danne et utgangspunkt for hoved- og delmål i en boligsosial handlingsplan.

Denne forstudien dekker følgende fire tema: 1) Kartlegging av den boligsosiale nåsituasjonen i kommunen, 2) En analyse av dagens system med hovedvekten på å belyse virksomhetens organisering, hvordan ansvaret er fordelt på ulike roller, hvilke måter man arbeider på, samarbeidet med ikke-kommunale aktører og kommunens bruk av tilgjengelige boligsosiale virkemidler, 3) På grunnlag av kartleggingen og analysene, identifiseres og beskrives kommunens utviklings- og forbedringspotensial i det boligsosiale arbeidet, 4) Avslutningsvis presenteres noen konkrete satsingsområder og tiltak i kommunens videre boligsosiale innsats.

Datagrunnlaget for forstudien er kvalitative intervjuer med 14 personer, supplert med tilgjengelig statistikk og relevante kommunale dokumenter. Vi intervjuet ti personer fra den kommunale forvaltningen, én politiker, én person fra samarbeidende offentlig etat (friomsorgen) og to brukerrepresentanter.

## Dagens situasjon

Lørenskog har hatt en befolkningsutvikling som i hovedtrekk er lik utviklingen i andre kommuner av samme størrelse og beliggenhet. Kommunen er preget av å være nabokommune til Oslo. Dette betyr blant annet at befolkningsveksten i stor grad er basert på arbeidsplasser i Oslo. Boligmarkedet i Lørenskog har i første rekke vært et alternativ for folk som på et middels inntektsnivå har ønsket å bo i enebolig eller rekkehus. Videre kan den store befolkningsveksten de siste årene knyttes til innvandrere med fremmedkulturell bakgrunn. Innvandrere utgjør i dag 19 prosent av befolkningen, noe som gjør Lørenskog til landets tredje største kommune med hensyn til innvandrerandel.



Boligmarkedet i Lørenskog er preget av småhusbebyggelse. Omkring 80 prosent av boligmassen er eierboliger, mens de øvrige boligene er leieboliger. Majoriteten av leieboligene er tilgjengelige via det private leiemarkedet, noe som gjør det utfordrende for kommunen å skaffe egnede boliger til vanskeligstilte. Svært vanskeligstilte grupper, som for eksempel rusmisbrukere og tidligere innsatte, er erfaringsmessig de mest krevende å skaffe bolig i det private markedet. Lørenskog yter ikke lån til depositum, men stiller garanti til folk som trenger hjelp til å dekke depositum. Denne garantien er ikke tilstrekkelig for mange private utleiere. Videre kan det se ut til at kommunen gir dårligere garanti til private utleiere enn de garantiene kommunen krever ved utleie av egne boliger.

I likhet med de fleste andre norske kommuner er den boligsosiale virksomheten i Lørenskog fragmentert organisert. Organiseringen skaper problemer for samordnet bruk av de boligsosiale virkemidlene og utvikling av tiltak overfor personer med sammensatte hjelpebehov. Det er ikke etablert formelle tverretatlige organer for samordning av de boligsosiale virkemidlene som kommunen disponerer, verken på det operative eller det strategiske plan. Som en løsning på samordningsbehovet, har det oppstått et uformelt koordineringssystem. Denne uformelle samordningen har sine klare begrensninger; den kan avbrytes når en av partene ikke lenger ønsker samarbeid og den er ikke skriftlig. Involveringen av mange kommunale tjenester for å dekke folks boligsosiale behov, og i tillegg mangel av skriftlighet, gjør at det kan oppstå «gråsoner» med uklare ansvarsområder mellom ulike tjenester, samt at det kan være vanskelig å videreføre erfaringer man har gjort til andre. Sistnevnte gjør læring og kompetanseutveksling særlig utfordrende.

Vi kan skille mellom tre typer behov på det boligsosiale området; behovet for en (spesielt tilrettelagt) bolig, behov for økonomisk støtte og behov for oppfølging for å etablere og opprettholde en stabil boligsituasjon. I mange tilfeller vil vanskeligstilte på boligmarkedet ha sammensatte behov, og slik sett kunne kategoriseres under alle disse tre behovstypene. Det er bred enighet blant de intervjuede om at kommunen i dag disponerer for få boliger, og at det er en «mismatch» mellom boligtilbud og behov med hensyn til både størrelse og spesiell tilrettelegging. Behovet for økonomisk støtte til boligformål er det vanskelig å estimere. Det ser likevel ut til at

kommunen har et udekket behov med hensyn til depositum ved kontraktinngåelser på det private leiemarkedet. Videre har kommunen hatt et underforbruk av den statlige bostøtten. I 2008 mottok 1,6 prosent av Lørenskogs innbyggere bostøtte (270 kroner per innb.), mens tilsvarende tall for landsgjennomsnittet var 2,9 prosent (513 kroner per innb.). Etter omleggingen av bostøttesystemet sommeren 2009 har imidlertid kommunen økt forbruket av bostøtte, slik at bruken i større grad ligner landet for øvrig. Når det gjelder behovet for oppfølgingstjenester, er det ikke gjort konkrete forsøk på å anslå behovet for slike tjenester i kommunen. Det er imidlertid bred enighet blant de intervjuede om at det er stor underdekning og at behovet for slike tjenester er sterkt økende, ikke minst blant rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser.

## Utviklings- og forbedringspotensial

I en analyse der formålet er å påvise utfordringer og forbedringsmuligheter, er det viktig å skille mellom behovet for forbedring og mulighetene til forbedring. Bare der det kan påvises en mulighet for forbedring kan vi snakke om et forbedringspotensial. I rapporten skilles det mellom forbedringspotensial for de operative og de strategiske forvaltningsoppgavene, samt forbedringspotensial med hensyn til planlegging og styringsverktøy.

### *Utfordringer og forbedringsmuligheter på operativt nivå*

- Mangelfull dekning av behovet for tilrettelagte boliger for ulike brukergrupper
- Mangelfull bo-oppfølging for folk med rusmisbruk og psykiske lidelser
- Mangel på formelle rutiner og tydelig plassering av ansvar for koordinering av tjenestetilbudet
- Manglende kunnskap om tiltak og virkemidler for ulike brukergrupper
- De vanskeligste utfordringer på det operative plan er betinget av den fragmenterte organiseringen. Forbedringspotensialet ligger derfor også i en mindre fragmentert organisering

### *Utfordringer og forbedringsmuligheter på strategisk nivå*

- Utilstrekkelige metoder for behovsestimering og resultatmåling
- Mangelfull koordinering av arbeidet med strategiske oppgaver
- Mangelfull integrering mellom strategisk og operativt nivå
- Manglende opptatthet på ledelseplan av betydningen av hvordan den boligsosiale virksomheten er organisert
- Et manglende organ med bred kompetanse om boligsosiale spørsmål med ansvar for utvikling av en helhetlig strategi på dette området
- Uintenderte konsekvenser av ønsket om høy gjennomstrømning i den kommunale boligmassen

### *Utfordringer og forbedringsmuligheter i den boligsosiale planleggingen.*

- Lørenskog er på etterskudd i arbeidet med å utvikle en boligsosial handlingsplan
- Arbeidet med en boligsosial handlingsplan må forankres i et «tungt» boligsosialt organ med ansvar for kommunens langsiktige boligsosiale strategi
- Nyttig planlegging må operere med prioriterte mål, ha identifiserbare tiltak og rutiner for rapportering og evaluering av resultatene
- Iverksetting og oppfølging av vedtatte planer må vies stor oppmerksomhet

## **Anbefalte satsingsområder**

På grunnlag av arbeidet med denne forstudien anbefaler vi Lørenskog kommune å satse på følgende fire områder: Utviklingen av en Boligsosial handlingsplan, organiseringen av det boligsosiale arbeidet, etablering av rutiner for en aktiv kompetanseoppbygging og gjennomføring av strakstiltak for bedring av boligtilbudet. Disse satsingsområdene er anbefalt fordi de dekker et bredt spekter av de utfordringene Lørenskog står overfor, og ut fra en vurdering av at innsats på disse områdene bør gi kommunen positive effekter både på kort og lang sikt.

### *Boligsosial handlingsplan*

Den boligsosiale handlingsplanen bør være det sentrale instrumentet for å utarbeide, vedta og realisere en helhetlig strategi for den boligsosiale innsatsen i kommunen. Arbeidet med en slik handlingsplan er en god og viktig anledning til å foreta en samlet vurdering av hele den boligsosiale virksomheten i kommunen, samt definere den rollen planen bør ha i den fremtidige innsatsen. Arbeidsgruppen som skal lage handlingsplanen, bør involvere de aktørene som skal sette planens mål ut i livet. Ved å etablere et bredt eierskap til handlingsplanen øker sannsynligheten for at planen blir virksom i den fremtidige boligsosiale innsatsen.

### *Organisering av det boligsosiale arbeidet*

Den boligsosiale virksomheten har en svært fragmentert organisering i Lørenskog kommune. Dette skaper problemer med hensyn til hvilke muligheter kommunen har til å utvikle og realisere en samordnet og helhetlig boligpolitikk. Løsningen kan være å finne nye måter å konsentrere forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene. Alternativt kan man finne nye former for samordning og samarbeid som motvirker de negative konsekvensene av en fragmentert organisering. Omorganisering av den boligsosiale virksomheten vil i dag også berøre NAV. Vi vil derfor anbefale at kommunen avklarer sin politikk på dette området og tar kontakt med NAV.

### *Aktiv kompetansebygging*

Både i det daglige boligsosiale arbeidet og i søken etter forbedringsmuligheter, vil ulike former for kompetanse spille en nøkkelrolle. Kompetanse kan bygges gjennom formell læring (f.eks. utdanning, kurs og seminarer) og en bevisst ansettelsespolitikk der en etterspør kunnskap organisasjonen mangler, samt gjennom læring av egne og andre kommuners erfaringer. Å skape betingelser for en aktiv kompetansebygging gjennom en kontinuerlig læring er derfor en av de viktigste utfordringene for de som har det strategiske lederansvaret på de boligsosiale områdene i kommunen.

### *Strakstiltak for bedring av boligtilbudet*

Det er stor enighet i Lørenskog om at kommunen har et alt for lite tilbud av egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en tilstand som har vart en tid. Vi anbefaler derfor at det raskt settes i verk tiltak for å bedre boligtilbudet, særlig tilbudet til unge med rusproblemer og psykiske lidelser. Av hensyn til tiden det tar å bygge nye boliger, er behovet for nybygging det første som bør avklares.

# 1 Innledning

## 1.1 Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo)

Boligsosialt utviklingsprogram er et tilbud fra Husbanken Region øst til kommuner med store boligsosiale utfordringer. BoSo ble etablert ved årsskiftet 2008/2009. Lørenskog kommune var ved årsskiftet 2009/2010 en av fire kommuner som hadde søkt om deltakelse i BoSo – og var blitt tatt opp; de andre tre var Hamar, Lillehammer og Bærum. Husbankens mål med BoSo er å gjøre kommunene dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer og gjennomføre en helhetlig og lokalt forankret boligsosial politikk. I tillegg til å løse boligsosiale utfordringer i egen kommune skal de kommunene som deltar i BoSo dele sine erfaringer og den kunnskap de har ervervet seg med de andre kommunene og Husbanken. Alle kommunene som tas opp på BoSo blir pålagt å gjennomføre en «foranalyse» med fokus på egen kommunes boligsosiale utfordringer. Resultatene av disse analysene skal gi kommunene et bedre grunnlag for å definere prioriterte mål og å peke ut satsingsområder. Disse målene og satsingsområdene skal videre danne grunnlag for hoved- og delmål i en handlingsplan som skal etableres som et sentralt verktøy i kommunenes boligpolitikk.

Mer konkret er Husbankens ønsker at denne satsingen skal bidra til:

- Kompetanseheving i boligsosialt arbeid i kommunene
- Metodeutvikling innen boligsosialt arbeid
- Bedre utnyttelse av Husbankens økonomiske virkemidler
- Økt tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet; også til de mest sårbare gruppene
- Bedre intern samordning av kommunenes boligsosiale arbeid
- Bedre samarbeid mellom stat og kommune
- Økt sektorovergripende læring i kommuner, mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåene
- Bedre analyseverktøy og beslutningsgrunnlag for kommunene

Som vi ser, favner disse ønskemålene et bredt spekter av momenter av betydning for omfanget og kvaliteten av det boligsosiale arbeidet i kommunene: Momenter av instrumentell karakter (effektivisering av virkemiddelbruken, bedre analyseverktøy, metodeutvikling i boligsosialt arbeid); momenter av organisasjonsmessig/relasjonell karakter (bedre samarbeid og samordning internt i kommunene og mellom stat og kommuner); kompetanseheving og bedre rutiner for læring både innen kommuner, mellom kommuner og mellom ulike forvaltningsnivåer; og endelig et større – og vel også et kvalitativt bedre – boligsosialt tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet.

## 1.2 Lørenskog forventninger til – og føringer for – forstudien

Lørenskog kommunes målsetting med å delta i dette programmet er uttrykt på flere måter – og i flere sammenhenger. I kommunens søknad til Husbanken om deltakelse i BoSo, er følgende fire punkter framhevet:

1. Få bedre oversikt over den boligsosiale status i kommunen med særlig fokus på situasjonen for innbyggere med psykiske lidelser og rusavhengighet.
2. Sikre bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet og styrke samhandling mellom instanser i og utenfor kommunens virksomhet.
3. Øke kompetansen i det kommunale hjelpeapparatet og hos sentrale samarbeidspartnere.
4. Utvikle tilgjengelige virkemidler i det boligsosiale arbeidet

I et tillegg til søknaden har kommunen formulert målsettingen med å delta i BoSo slik:

Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune skal bedre den boligsosiale status for personer med psykiske lidelser og/eller rusmiddelavhengighet, gjennom økt kompetanse, bedret samhandling og større tilgang til relevante virkemidler.

Disse formuleringene viser at Lørenskog og Husbanken stort sett har sammenfallende forestillinger med hensyn til målene med kommunenes deltakelse i BoSo. På ett viktig punkt går Lørenskog lengre enn Husbanken, i

det den peker ut personer med psykiske lidelser og/eller rusmiddelavhengighet som de sentrale målgruppene for programmet. Denne prioriteringen er basert på to sentrale vurderinger; 1) disse gruppene har spesielt store og sammensatte utfordringer når det gjelder å skaffe seg og beholde en egnet bolig, 2) det er særlig i forhold til disse to gruppene at de kommunale tjenestene har størst behov for videreutvikling, både i forhold til innhold og omfang. Dette gjelder ikke minst de tjenestene som mest effektivt kan ytes ved oppfølging og bistand i egen bolig.

I kravspesifikasjonen til den forstudien/foranalysen som ønskes gjennomført, formulerer Lørenskog kommune følgende – mer konkrete – krav: 1) Den skal sette fokus på kommunens boligsosiale utfordringer; 2) Resultatene av analysen skal bidra til at Lørenskog kommune kan definere prioriterte mål og satsingsområder på det boligsosiale området; 3) Disse målene og satsingsområdene skal videre danne grunnlag for hovedmål og delmål i en handlingsplan som skal etableres som et sentralt verktøy i kommunens boligpolitikk – i første omgang for programperioden. Analysene skal ta utgangspunkt i status for dagens boligforvaltning og det boligsosiale arbeidet som drives i kommunen.

Forstudien skal bygges opp slik at den dekker følgende tema: Kartlegging av dagens boligsosiale situasjon med hovedvekt på *de vanskeligstilte* på boligmarkedet (hvem de er, deres nåværende bosituasjon og deres krav til bolig og behov for oppfølging), *brukerne av de nåværende boliger* (hvem disse er og om de har et botilbud som er i samsvar med kommunens politikk) og *dagens bo-oppfølging* (hva slags oppfølging som foregår og etter hvilke kriterier den tildeles).

1. Analyse av den boligsosiale nåsituasjonen i kommunen. Her skal det legges vekt på faktorer av avgjørende betydning for å realisere målsettingen for kommunens deltakelse i BoSo. Analysene skal belyse roller og ansvar i dagens system, virksomhetens organisering, hvilke måter man arbeider på, samarbeidet med ikke-kommunale aktører og kommunens bruk av tilgjengelige boligøkonomiske virkemidler.
2. På grunnlag av de foretatte kartlegginger og analyser ønskes det gjort en beskrivelse (eller drøfting) av hvilket utviklings- og forbedringspotensiale som kommunen har for sitt boligsosiale arbeid.
3. Avslutningsvis ønskes det at forstudien gir anbefalinger om konkrete satsingsområder og tiltak i kommunens videre boligsosiale arbeid.



## 1.3 NOVA's opplegg for løsning av oppdraget

Tema og problemstillinger for denne studien er i all hovedsak gitt ved de krav, ønsker og føringer som er formulert i de foregående punktene. På noen punkter er det behov for tolkninger og presiseringer. Alle de tema og problemstillinger som er nevnt kan ikke behandles like grundig; noen har måttet tones ned på grunn av prosjektets korte tidsramme, andre fordi de vanskelig kan belyses med det forskningsdesign vi har valgt. På den andre siden har vi valgt å gi enkelte temaer en noe grundigere behandling enn oppdragsgiver i utgangspunktet kanskje har tenkt seg. I det følgende skal vi kort redegjøre for de tolkninger, presiseringer og prioriteringer vi har foretatt.

Forstudien skal konsentreres om tre hovedoppgaver; 1) *Identifisere og avdekke utfordringer* på det boligsosiale området, 2) *Drøfte og beskrive hvilket potensiale for utvikling og forbedring* som eksisterer innen det boligsosiale arbeidet i kommunen, 3) Gi kommunen begrunnede *anbefalinger om satsingsområder og tiltak* i det framtidige boligsosiale arbeidet. Først noen merknader om begrepene «boligsosial utfordring», «utviklings- og forbedringspotensiale» og «satsingsområder og tiltak».

### 1.3.1 Boligsosiale utfordringer

#### *Definisjon av utfordringer*

Med en utfordring forstår vi vel i dagligtalen et problem som det er vanskelig å finne ut av, og som det derfor vil være komplisert å løse. Et komplisert problem behøver ikke nødvendigvis ha en komplisert løsning. Det kompliserte ved en utfordring gjør at det normalt vil være stor usikkerhet og strid om hva som skal til for å løse den. Å løse en utfordring forutsetter gjerne en ekstra, målrettet innsats. De alvorligste utfordringene er de som per i dag ikke har gode løsninger. Vi vil stå overfor en enklere utfordring dersom problemet bare består i at gode løsninger ikke er kjent. Det som gjør det vanskelig å finne gode løsninger kan noen ganger være at en løsning har negative bivirkninger, eller at løsningen på ett problem skaper hindringer for løsningen av et annet. I slike situasjoner vil vi stå overfor vanskelige prioriteringskonflikter eller dilemmaer som vi må leve med. Det som kan gjøre det komplisert å finne løsninger på en utfordring, er at den først lar seg løse når andre utfordringer er løst. Alternativt kan det bety at å finne løsningen på én

utfordring åpner for løsning på mange andre. Utfordringen vil da være å vite i hvilken rekkefølge man skal arbeide med problemene.

Utfordringer kan tematisk være av svært forskjellig karakter. På det boligsosiale området vil vi først og fremst snakke om utfordringer med referanse til produksjonen av goder og tjenester for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Utfordringer kan her referere til mange forhold: Manglende/for dårlig planlegging av virksomheten, for dårlig fagkompetanse på bestemte områder, for lite ressurser, for dårlig organisering og koordinering av ulike virkemidler, for dårlig utviklede virkemidler til å oppnå bestemte mål, for dårlige metoder til å estimere ulike typer behov, beregne resultatene/effektene av en bestemt politikk og hvilken behovsdekking den fører til.

En ting er å finne løsninger på en utfordring, et annet spørsmål er hvorvidt løsningene lar seg realisere. At en utfordring har løsninger som «teknisk sett» både er enkle, gode og kjente, betyr ikke at de uten videre lar seg gjennomføre. Sterke interessegrupper kan av ulike grunner (økonomiske, sosiale, politiske, ideologiske) forhindre at bestemte måter å løse en utfordring på, blir valgt. Vår sosialpolitiske historie viser mange eksempler på det; spesielle typer hjelp har f.eks. vært forbeholdt «verdige trengende». De vanskeligste utfordringene kan i en slik situasjon bestå i å overvinne fordommer og få oppslutning om nye tiltak og løsninger. I dag er dette kanskje særlig aktuelt når det gjelder å finne boligløsninger og å utvikle booppfølgingstjenester for rusmisbrukere, tidligere kriminelle og folk med avvikende adferd.

### *Hvordan identifisere utfordringer*

Å identifisere og beskrive utfordringer i en organisasjons virksomhet kan rent prinsipielt synes enkelt. I praksis kan det imidlertid fort vise seg å være ganske komplisert. Når blir et vanlig problem en utfordring? Har utfordringer spesielle kjennetegn som gjør dem lettere å gjenkjenne? Hva er indikasjonene på at en organisasjon strir med alvorlige utfordringer? Hvordan finner vi ut hvor alvorlig en utfordring er? Når vil det være meningsfullt å snakke om at en utfordring er større enn en annen? Her skal vi ikke gå nærmere inn på disse problemene; bare berøre et par av dem. Utfordringer har både en absolutt og en relativ side. For organisasjoner (bedrifter) som produserer for – og konkurrerer på – et marked, vil overskuddet (i praksis er

det vel heller underskuddet) være en automatisk virkende indikator på om man strir med alvorlige utfordringer i sin virksomhet. Overskuddets/underskuddets størrelse kan brukes som en indikator på utfordringens størrelse. For kommuner – som ikke produserer for et marked – er det ikke så enkelt. Her har man imidlertid andre måter å belyse problematikken på; selvinspeksjon, jamføring av virksomheten i egen kommune med faglige og profesjonelle standarder, sammenligning av egen virksomhet med samme type virksomhet i en gruppe av relativt like kommuner, eller konkurranseutsetting – dersom det dreier seg om en gode- og tjenesteproduksjon som kan leveres av private aktører. Viser selvinspeksjon at man gjennomgående har problemer med å nå de mål man har satt for virksomheten, og/eller å realisere en forbedring av effektiviteten fra år til annet, er det en indikasjon på at man står overfor utfordringer. I den daglige virksomheten vil det være vanskelig for de som arbeider i en organisasjon å få et bilde av hvilke utfordringer de står overfor (hvor effektivt de produserer eller hvor lett de når oppstilte mål) bare ved å studere egen organisasjon, og uten å skjele til hvordan andre løser tilsvarende oppgaver. Dersom sammenligninger med andre kommuner viser store forskjeller i effektivitet, er det en indikasjon på at noen har store utfordringer med hensyn til effektiviteten. Det kan imidlertid være vanskelig å skille lav effektivitet fra høy kvalitet. Dersom effektiviteten er den samme i alle kommuner, kan det bety to ting; enten at ingen har utfordringer eller at alle har de samme utfordringene. Da kan det imidlertid stilles spørsmål med om det er rimelig å betegne det man står overfor som utfordringer. Jamføring av virksomheten i egen kommune med faglige og profesjonelle standarder kan bare brukes på områder hvor slike finnes, og har mening. Forvaltningslovens krav til saksbehandlingen ved tildeling av goder og tjenester som gjøres ved enkeltvedtak, er ett eksempel på en slik standard. På det boligsosiale området gjelder denne lovens krav til «god forvaltningsskikk» ved tildeling både av bolig, startlån, tilskudd og booppfølgingstjenester. Tildelingen av enkelte booppfølgingstjenester til spesielle målgrupper skal etter loven om pasientrettigheter gjennomføres ved bruk av individuell plan. Formålet med slike standarder er ikke å sikre en effektiv tjenesteproduksjon, men å legge føringer på tildelingsmyndigheten for å sikre viktige rettigheter for klienter og søkere. Forvaltningsloven

knesetter myndighetenes opplysningsplikt, at søkere har krav på skriftlig svar, at vedtak skal være begrunnet og at søkeren – i tilfelle avslag – skal opplyses om sin klageadgang og hvem klagen skal rettes til. Hvordan forvaltningslovens bestemmelser praktiseres i kommunene ved tildeling av kommunale boliger, er behandlet i Langsether og Skårberg (2007). Å påvise og beskrive utfordringer i form av dårlig effektivitet i egen tjenesteyting ved konkurranseutsetting og lignende metoder, synes også enkelt ved første øyekast. I praksis vil man også her ha tolkningsproblemer; det vil for eksempel være vanskelig å skille lav effektivitet fra høy kvalitet.

### *Prioritering*

Når det gjelder kommunenes boligsosiale virksomhet, vil i praksis tilgangen til relevante data også sette begrensninger for hvilke sammenligninger det er mulig å gjennomføre på dette området. Et annet problem her er at kommunene, både på det boligsosiale og andre områder, har liten tradisjon for å sammenligne seg med hverandre. En annen måte å se dette på er at det er lite tradisjon for å lære av andres erfaringer. Det er imidlertid vår vurdering at det i dag foreligger data på dette området – både i KOSTRA og andre offentlige registre, og fra ulike undersøkelser, som muliggjør en langt mer omfattende sammenligning av kommunene enn det som foregår i dag. BoSo's målsetting om å stimulere til større samarbeid mellom kommunene, og å etablere bedre rutiner for læring og utveksling av erfaringer, er derfor svært viktig.

I denne studien skal vi søke å identifisere og avdekke de viktigste utfordringer Lørenskog kommune står overfor i det boligsosiale arbeidet. Området hvor det skal søkes etter utfordringer er bredt beskrevet i oppdragsdokumentene. Det er en rimelig tolkning at alle de tema og områder som enten Lørenskog eller Husbanken ønsker at forstudien skal fokusere på, er arenaer hvor oppdragsgiver ønsker gjennomført søk etter utfordringer. Oppdragsgiver tar et skritt videre i å identifisere hva de ser på som potensielle utfordringer ved å snakke om fenomener som man forventer ny og/eller bedre kunnskaper om, eller problemer som man trenger hjelp til å løse. Det er innlysende at vi bare har mulighet til å identifisere og beskrive et begrenset antall aktuelle utfordringer. Vi har valgt å prioritere områder og fenomener som oppdragsgiver selv ønsker at søkelyset skal rettes mot, jf. avsnittene 1.1

og 1.2 ovenfor. Vi har imidlertid også valgt å sette søkelyset på en del forhold som vi ut fra erfaringer fra tidligere forskning vet ofte representerer vanskelige problemer og utfordringer for kommunene i deres boligsosiale arbeid.

Oppdragsgiver har i dette tilfellet gått langt i å antyde hvor de viktigste utfordringer på det boligsosiale området er å finne, og hva de består i. Hvilke metoder disse vurderinger bygger på – går ikke like klart fram. Når bygger de på interne analyser av Lørenskog kommune og når bygger de på andre metoder?

De utfordringer vi identifiserer, beskriver og løfter fram i denne studien, er basert på våre vurderinger av hvilke utfordringer som har en strategisk funksjon, og som det derfor er viktig å få gjort noe med i Lørenskogs boligvirksomhet i dag. I disse vurderingene ligger det også en viss grad av sammenligning med situasjonen i andre kommuner.

### 1.3.2 Forbedringspotensiale

Vi vil skille mellom forbedringsbehov, forbedringsmuligheter og forbedringspotensiale. En organisasjon som står overfor store utfordringer, f.eks. i form av en lite effektiv tjenesteproduksjon, vil åpenbart ha et behov for forbedring. Begrepet forbedringspotensiale vil referere til de løsningsalternativer som foreligger. En utfordring kan ha en eller flere løsninger, f.eks. i form av alternative måter å framskaffe et gode eller en tjeneste på, eller å oppnå et mål på. Kun de alternative løsninger som i en eller annen forstand gir et bedre resultat enn resultatet ved utgangssituasjonens måte å arbeide på, vil være av interesse. I økonomisk forstand snakker man om en forbedring (og større effektivitet) dersom det er mulig å oppnå større resultat med samme innsats, samme resultat med mindre innsats eller et produkt av høyere kvalitet med samme innsats. I et konkret tilfelle kan forbedringsbehovet være stort, mens forbedringspotensialet av ulike grunner samtidig kan være begrenset.

Forbedringspotensialet for et løsningsalternativ vil indikeres av gevinsten som kan realiseres ved å bruke dette alternativet sammenlignet med alternativet som brukes i utgangspunktet. Settes det i gang tiltak på et nytt område vil produksjonen i utgangssituasjonen være null, og gevinsten utgjøres av den forbedring som tiltaket fører til. På lengre sikt vil det gjerne

være slik at innsats for å finne løsninger på de vanskeligste utfordringene kaster mest av seg dersom den lykkes.

Å identifisere og beskrive de utfordringer Lørenskog står overfor på det boligsosiale området, er viktig for å forstå hvilke utfordringer man totalt sett står overfor på dette området. En slik beskrivelse alene er imidlertid av begrenset interesse. I et samfunnsmessig perspektiv må slike beskrivelser følges opp med innsats for å identifisere, beskrive og evaluere de løsninger som foreligger på ulike utfordringer. Dersom gode løsninger ikke foreligger, består utfordringen i å bidra til å finne slike løsninger. Sett fra et slikt perspektiv virker det mest meningsfullt å drøfte utfordringer og forbedringspotensialer i sammenheng. Det skal vi også gjøre i denne studien. Vi kan naturligvis bare i begrenset grad gå i dybden i å beskrive aktuelle utfordringer og konkrete løsningsalternativer innen dette prosjektets rammer.

### 1.3.3 Anbefaling av satsingsområder

Oppdragsgiver ønsker at forstudien skal gi anbefalinger om valg av satsingsområder og tiltak i det videre boligsosiale arbeidet. Hva som skal forstås med et satsingsområde er det neppe noen entydig oppfatning om. I vår sammenheng vil vi med et satsingsområde forstå et område av den boligsosiale virksomheten hvor det er avdekket store utfordringer, og hvor det er behov for en ekstraordinær, og gjerne samordnet, satsing for å finne og iverksette gode løsninger. En slik satsing kan f.eks. bestå i implementering av nye virkemidler, nye måter å organisere virksomheten på, etablering av nye rutiner for saksbehandling o.l. Begrepet satsingsområde vil også kunne brukes om et knippe virkemidler/tiltak som settes inn for å heve standarden på tilbudet som ytes til ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

Årsaken til at en slik satsing har blitt aktuelt kan være at nye utfordringer har oppstått, eller at kommunen av ulike grunner er kommet på etterskudd med hensyn til å utvikle og implementere løsninger på problemer man har stått overfor i lengre tid. Behovet for ekstraordinære satsinger er gjerne et resultat av at kompliserte problemer har fått ligge uløste – og derfor kanskje også har blitt vanskeligere å løse. En slik opphopning av uløste problemer og utfordringer vil kunne få spesielt alvorlige følger dersom det dreier seg om problemer og utfordringer av strategisk karakter. Neglisjering

av arbeidet med å finne gode løsninger på strategiske utfordringer vil også kunne blokkere for løsning av utfordringer på andre områder. Når utfordringer av strategisk karakter løses – skapes betingelser for løsning også av disse utfordringene.

## 1.4 Forskningsdesign og metode

Problemstillingene i dette prosjektet er av svært forskjellig karakter, og krever data av svært ulik art for å kunne belyses på en holdbar måte. Kartlegging og analyser av bestemte behov og hvor godt de er dekket, resultater av ulike virkemidler og tiltak – og andre karakteristika ved befolkningen, krever ideelt sett data på individnivå hentet fra registre eller samlet inn ved spørreundersøkelser av relevante målgrupper. Rammene for dette prosjektet, først og fremst tidsrammen, gjorde det ikke mulig å gjennomføre egne kvantitative undersøkelser (kartlegginger), verken av behov, innsatsen av bestemte virkemidler, resultatene av virkemiddelbruken, eller andre boligsosiale faktorer.

Det betyr at det heller ikke har vært mulig å gjennomføre egne kartlegginger for de to målgruppene oppdragsgiver spesielt ber om; de vanskeligstilte på boligmarkedet generelt og dagens brukere av de kommunale boligene. I den grad det har foreligget undersøkelser av bestemte målgrupper med relevans for denne studien – utført av kommunen, har det vært mulig for oss å bruke dem, basert på vår egen bedømmelse av hvor gode og relevante de er i dagens situasjon.

Relevante data for denne studien – det gjelder både kartleggingene og de analysepregede oppgavene – måtte samles inn ved dokumentstudier og kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i den kommunale administrasjonen. Dokumentstudiene gav oss tilgang både til kartlegginger og tidligere gjennomførte analyser i regi av kommunen. Problemstillinger knyttet til omfang og art av bo-oppfølgingstjenester og kommunens organisering av den boligsosiale virksomheten (organisasjonsstrukturen, organer og rutiner for samarbeid, roller og ansvars plassering), hvilke planer man har utarbeidet på det boligsosiale området og hvilke rutiner som eksisterer for å utarbeide og iverksette eventuelle planer, kunne i dette tilfellet baseres på data som allerede forelå i planer og utredninger – eller lot seg samle inn ved intervjuing av nøkkelpersoner i kommunens administrasjon.

I forhold til oppdragsgivers opprinnelige ønsker er den største svakheten ved det forskningsdesign/ den datainnsamlingsmetoden vi har brukt at det ikke gir oppdaterte estimater på den boligsosiale situasjonen (f.eks. behov og behovsdekking) for konkrete målgrupper, og heller ikke gjør det mulig å teste hypoteser om årsak–virkningsforhold basert på data fra egen kvantitativ undersøkelse. Dette skyldes ikke bare at tidsrammene for prosjektet ikke gjorde slike undersøkelser mulig. Ofte vil de resultater og virkninger som ønskes oppnådd av bestemte tiltak/virkemidler være svært vanskelig – for ikke å si umulig – både å registrere og å måle. Det gjelder f.eks. resultatet av ulike bo-oppfølgingstjenester. Mangelen av årsak–virkningsanalyser basert på kvantitative data kan i noen grad kompenseres ved å spørre fagfolk og brukere om deres oppfatninger om bestemte årsaksforhold. Slike oppfatninger må alltid brukes kritisk, og ikke baseres på opplysninger fra bare en enkelt person.

#### 1.4.1 Dokumentstudier

Dokumentstudiene ble konsentrert om relevante kommunale budsjett dokumenter, årsrapporter, vedtak, planer og utredninger. De viktigste foreliggende dokumentene med relevans for det boligsosiale arbeidet i Lørenskog kommune som vi har sett på, er:

- Retningslinjer og Handlingsplan for kommunens boligpolitikk (1998)
- Revidert boligmelding – Retningslinjer og Handlingsplan for kommunens boligpolitikk (1998)
- Brukerundersøkelse – omsorgsboliger for eldre (1998)
- Brukerundersøkelse – Ungdomsboliger (1998)
- Handlingsplan for kommunale boligtiltak – Samlet plan med oversikt over behov og forslag til organisering og utvikling av kommunale boligtilbud for vanskeligstilte (2001)
- Revisjonsrapport – Utleieboliger (2005)
- Pleie- og omsorgsplan for perioden 2004–2014 (2005)
- Plan for psykisk helse og rus 2009–2012 (2009)
- Sak ER 020/09 til behandling i Helse- og sosialutvalget 18.10.09: Utbygging av sykehjem og omsorgsboliger – forslag til strategier for å dekke fremtidige behov



I tillegg til disse dokumentene har vi sett på kommunens budsjetter, økonomiplaner og årsrapporter for utvalgte år. Disse dokumentene og planene er vurdert slik de fremstår i seg selv som uttrykk for de mål og den praksis kommunen har hatt på det boligsosiale området. Det er også naturlig å legge disse dokumentene til grunn ved en jamføring av kommunens boligsosiale virksomhet i tidsperioden 1995–2010 med nasjonale føringer og lovreguleringer på dette fagfeltet, slik de har kommet til uttrykk i f.eks. stortingsmeldinger, rundskriv fra departementene og i nasjonale satsinger.

I tillegg til disse dokumentene har vi hatt stor nytte av det «Boligsosiale faktaark» for Lørenskog kommune som Husbanken har utarbeidet i forbindelse med at Lørenskog kommune er tatt opp i BoSo. Her er de viktigste boligsosiale data som bygger på opplysninger fra KOSTRA presentert.

#### 1.4.2 Kvalitative intervjuer

Informantene i de kvalitative intervjuene – 14 i alt – består hovedsakelig av personer ansatt i den kommunale forvaltningen. Vi har lagt til grunn for utvelgelsen av informantene fra den kommunale forvaltningen at de utvalgte personene til sammen skulle representere alle resultatenheter/etater som er tillagt et mer eller mindre omfattende ansvar for forvaltningen av de boligsosiale virkemidler som Lørenskog kommune anvender overfor sine innbyggere. Det betyr at organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen har vært sentralt for hvor mange som ble intervjuet. I anbudspapirene opplyses det at den kommunale administrasjonen er delt inn i ni resultatenheter, hvorav de fleste er pålagt arbeidsoppgaver med relevans for den boligpolitiske situasjonen i kommunen. Utvelgelsen av informanter ble foretatt i samråd med prosjektleder for BoSo-prosjektet i Lørenskog. Ved utvelgelsen av de konkrete informantene fra de aktuelle resultatenheterne, ble hovedvekten lagt på å finne fram til personer med best mulig kjennskap til enhetenes/etatens oppgaver og ansvar på det boligsosiale området. Det betydde at av potensielle informanter innen en resultatenhet ble personer med lengst tilknytning til enheten, og den bredeste erfaring fra arbeid med boligsosiale oppgaver, foretrukket. For den boligsosiale virksomheten samlet sett var det viktig å få med informanter som dekket de mest sentrale rollene/stillingene for denne virksomheten. Et visst hensyn ble det også tatt

til at informantene fra den kommunale administrasjonen både dekket stillinger som har et operativt ansvar (saksbehandling, tildeling og forvaltning) for de ulike boligsosiale virkemidlene (f.eks. kommunale boliger, bostøtte, boligtilskudd, startlån og bo-oppfølgingstjenester) og stillinger med strategisk ansvar og oppgaver (ansvar for planlegging og organisering, for å estimere behov og formulere mål, prioritere og framskaffe virkemidler og evaluere virksomheten). Det ble dessuten også lagt vekt på å få med informanter fra eksterne, samarbeidende offentlige etater og fra brukerne.

Tilsammen intervjuet vi 14 personer: Ni fra den kommunale forvaltningen (fordelt på sju enhets- og tjenesteledere og to saksbehandlere – inklusive én teamleder og én saksbehandler nettopp overført til NAV), én person fra rådmannsnivå (økonomisjef), én politiker, én person fra samarbeidende offentlig etat (Akershus friomsorgskontor) og to brukerrepresentanter fra Mental helse (hvorav én pårørende).

Å velge så få informanter til en studie av en så kompleks organisasjon som en kommune, er å balansere på kanten av det forsvarlige. Når vi i dette tilfelle finner det forsvarlig, er det basert på følgende forhold: Vår studie har fokus på strukturelle trekk ved kommunens forvaltning; dens organisasjon, arbeidsrutiner og relasjoner mellom bestemte deler av forvaltningen. Vi har valgt en informant fra hver av de forvaltningsenhetene som arbeider med boligsosial oppgave. Og endelig – ved de spørsmål vi stiller – får vi en ganske omfattende mulighet til å kontrollere og avklare de opplysningene som blir gitt. Dersom fokus for vår studie hadde vært å finne ut hvordan beslutninger dannes, hvordan interne konflikter innen og mellom resultatene oppstår og løses, forholdet mellom bestiller og utfører osv., hadde det ikke vært forsvarlig å basere seg på så få informanter. Alternativet ville da ha vært å intervju alle som arbeider med boligsosiale spørsmål i Lørenskog kommune. I vårt tilfelle ville dette ikke vært mulig innen de gitte tidsrammer

Intervjuene ble gjennomført i perioden 26. mai–26. juni, de fleste som personlige intervju med informantene på deres kontor eller på møterom stilt til disposisjon av Lørenskog kommune. To ble gjennomført som telefonintervju. I alle tilfeller ble det tatt fortløpende notater, men i tillegg ble intervjuene tatt opp på en «voice recorder». Disse opptakene ble brukt som

støtte ved utskrivningen av intervjuene, og vil destrueres når denne rapporten er levert til oppdragsgiver.

Alle intervjuene ble gjennomført etter en intervjuguide bestående av en felles grunnstamme av spørsmål/momenter, men ut over det i stor grad tilpasset for å få fram de opplysninger om den boligsosiale virksomheten som de enkelte informanter måtte antas å være «de største eksperter» på. Informantene ble i stor grad gitt anledning til å «styre» intervjuet. Til tross for en formelt sett stram intervjuguide, ble intervjuene i realiteten svært åpne samtaler.

NOVA har tidligere foretatt en studie av organiseringen av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner, jf. Langsether m.fl. (2008). Den inkluderte også Lørenskog. Den kjennskapen vi fra tidligere hadde til Lørenskogs måte å organisere den boligsosiale virksomheten på, har også vært til stor hjelp i dette prosjektet.

## 1.5 Studiens teoretiske grunnlag

### 1.5.1 Sentrale begreper

Denne studien består både av en kartlegging og analyser av sentrale sammenhenger innen den boligsosiale virksomheten i Lørenskog kommune. En kartlegging er aldri forutsetnings- eller teoriløs. Vi har i tidligere studier, blant annet Langsether m.fl. (2008), arbeidet med å utvikle et begrepsapparat som er egnet til å beskrive og analysere organiseringen av den boligsosiale virksomheten i norske kommuner. Et begrepsapparat som skal brukes for analytiske formål må – i tillegg til å kunne beskrive variable, egenskaper og karakteristika som er sentrale for den boligsosiale virksomhetens organisering og praksis i kommunene – også ha en teoretisk forankring. Det vil si at det må kunne gi uttrykk for de mer eller mindre stabile relasjoner som eksisterer mellom sentrale variable på dette området.

Den boligsosiale virksomheten i Lørenskog kommune som skal beskrives og analyseres i dette prosjektet, er resultatet av et samspill mellom mange fenomener i et moderne samfunn; fenomener av både økonomisk, organisasjonsmessig, politisk og verdimesig (ideologisk) art, som utspiller seg både på makronivå i samfunnet og innen det boligpolitiske saksfeltet i denne

kommunen. På det generelle plan er vi vitner til utviklingen av en stadig mer omfattende og differensiert offentlig gode- og tjenesteproduksjon for å dekke stadig mer differensierte og sammensatte behov i befolkningen. Denne gode- og tjenesteproduksjonen foregår ved en stadig større spesialisering og økende arbeidsdeling muliggjort av den teknologiske utviklingen. Folks behov – både generelt og på boligområdet – kan dekkes på alternative måter, av flere tjenester – som kan produseres på flere måter. I kommunene, som har ansvaret for det meste av den offentlige gode- og tjenesteproduksjonen, fører denne utviklingen til en stadig debatt om hvordan denne produksjonen skal organiseres. Skal man høste fordelene av økende arbeidsdeling og spesialisering og bygge opp en kommunal forvaltning splittet opp på et stort antall tjeneste-enheter som hver leverer sin begrensede del til den totale behovsdekkingen? Eller skal man organisere produksjonen ut fra et prinsipp om at de ulike enheter/etater skal levere et sammensatt produkt som er satt sammen slik at det best mulig dekker ulike grupperes komplekse behov? Det siste tilfellet bygger på prinsippet om særomsorg, det første bygger på prinsippet om universelle omsorgsløsninger. Begge disse måtene å organisere virksomheten på krever koordinering; i det første tilfellet en koordinering mellom selvstendige, spesialiserte produksjonsenheter, i det siste tilfellet en intern koordinering.

På det boligpolitiske området har det siden tidlig på 1990-tallet skjedd vesentlige endringer med hensyn til det offentliges ansvar. Det offentlige har gjennom flere reformer fått sitt ansvar på dette område redusert til å gjelde folk som blir karakterisert som vanskeligstilte på boligmarkedene. Samtidig har de vanskeligstiltes boligbehov – det som nå ofte blir kalt boligsosiale behov – stadig blitt mer komplekse. Deres behov har både en materiell komponent (behovet for bolig), en økonomisk komponent (f.eks. bostøtte), en tjenestekomponent og en lærings- og mestringskomponent (øke bevisen). Prinsippet om universelle omsorgsløsninger står sterk i Norge. Lørenskog har f.eks. vedtatt at de ikke skal etableres en særomsorg for folk med rusproblemer og psykiske lidelser. I grenseflatene mellom tjenestene vil det lett oppstå gråsoner preget av uklarhet om hvor grensene mellom dem skal gå, og hvem som har ansvaret for tjenesteytingen til bestemte grupper, jf. Østergren og Dahl Reisæter (2005). Dess flere separate tjenester den totale

virksomheten er inndelt i, desto flere gråsoner vil det være, og desto større muligheter vil det være for at det vil oppstå strid og uklarhet om hvem som har ansvaret for hva. Her kan vi nevne at det er store forskjeller mellom norske kommuner mht. hvordan tjenesteytingen er organisert. Hovik og Stigen (2008) fant at antallet selvstendige tjeneste-enheter med rapporteringsplikt direkte til administrasjonssjefsnivået, varierte fra én til 227 i kommunene i 2008. Det gjennomsnittlige antallet enheter var 14. Lørenskog med sine 8/9 enheter representerer her en moderat løsning.

Sett fra de boligsosiale virkemidlers (eller behovs) vinkel, kan vi karakterisere organiseringen av virkemiddelbruken (alternativt behovsdekningen) som mer eller mindre fragmentert (alternativt konsentrert) alt etter hvor mange tjeneste-enheter som er involvert i virksomheten.

De grunnleggende kategorier som den boligsosiale virksomheten i kommunene kan beskrives ved, er først og fremst de eksisterende boligsosiale behovene og det boligsosiale virkemiddelapparatet kommunene disponerer for å dekke disse behovene. Å sette disse virkemidlene ut i livet krever at bestemte forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter blir løst. Hvilke tjeneste som utfører hvilke oppgave legges til grunn for klassifiseringen av organisasjonsstrukturen som henholdsvis mer eller mindre konsentrert eller fragmentert.

Våre erfaringer med å bruke dette begrepsapparatet gir oss så langt grunn til å mene at det er et fruktbart verktøy for å identifisere, kartlegge og forstå de vanligste måter å drive og å organisere denne virksomheten på – kanskje særlig i mellomstore og større kommuner. Dette begrepsapparatet er også fundamentet for denne studien. Noen av de mest sentrale begrepene er drøftet og utdypet nærmere i Langsether m.fl. op.cit. Det foreligger ingen samlet framstilling av dette begrepsapparatet. Vi har derfor her valgt å foreta en noe mer omfattende framstilling av de mest sentrale begrepene enn det som strengt tatt ville ha vært nødvendig for dette prosjektet. I neste omgang anvender vi disse begrepene ved identifisering og beskrivelse av sentrale og karakteristiske aspekter ved den boligpolitiske virksomheten i Lørenskog kommune; hvordan virksomheten er organisert og måten man arbeider på.

## 1.5.2 Virkemidler, forvaltningsoppgaver og organisasjonsstruktur

### *Boligsosiale virkemidler*

Generelt sett inkluderer boligpolitikken alt fra overordnede målsettinger og lovreguleringer, via mer eller mindre avgrensede policyer, til et bredt virkemiddelapparat – disponert av kommunene. Virkemidlene kan deles inn i individrettede (f.eks. startlån og bostøtte) og systemrettede (for eksempel statlige lån til kommunene til bygging av boliger til utleie). I denne studien er vi mest opptatt av de individrettede virkemidlene som disponeres av kommunene. Disse kan inndeles i tre kategorier; de boligøkonomiske virkemidler, kommunale utleieboliger og bo-oppfølgingstjenester. De boligøkonomiske virkemidlene består av statlig finansierte startlån og tilskudd til kjøp eller utbedring av egen bolig og den statlige bostøtten. Her kan vi også plassere den kommunale bostøtte og den del av sosialhjelpen som går til boligformål, dekking av husleierestanser og lignende.

### *Forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter*

På kommunalt nivå krever realiseringen av aktuelle virkemidlene løsning av ulike forvaltningsoppgaver – hvorav noen er like for de fleste virkemidler, mens andre er spesifikke for hvert enkelt virkemiddel. Forvaltningsoppgavene er dels av operativ karakter – dvs. at de dreier seg om å sette aktuelle virkemidler ut i livet (som for eksempel tildeling av bolig eller lån, gjennomføring av en tjeneste, utleie, formuesforvaltning, rapportering og lignende) og dels av strategisk karakter (for eksempel planlegging, målformulering, framskaffing av virkemidlene og nødvendige ressurser og kompetanse for å sette dem ut i livet, etablering av en organisasjon for iverksetting, lage rutiner for koordinering og saksbehandling, etablering av rutiner for rapportering av resultater og evaluering av resultater og organisasjon).

Vi kan merke oss at når det tas utgangspunkt i forvaltningsoppgaver, vil fragmenteringen, slik vi måler den her, bli større enn om vi tar utgangspunkt i virkemidlene. Årsaken til det er at iverksettingen av de fleste virkemidlene medfører flere forvaltningsoppgaver som både prinsipielt og i praksis kan være plassert i ulike tjeneste-enheter. Gjennomføringen av et skille mellom tildeler- og utfører-/forvalterfunksjonene for virkemidlet kommunal utleie-

bolig, og plassering av disse funksjonene i ulike tjeneste-enheter, er et eksempel på dette. Denne funksjonsdelingen er gjennomført i de fleste kommuner. Argumentet for dette skillet er de rollekonflikter som lett kan oppstå dersom det samme organ skal ha ansvaret for både å skaffe folk bolig og å kaste ut folk av den samme boligen dersom det skulle bli aktuelt. På den andre siden skaper også denne løsningen et nytt koordineringsproblem.

#### *Virkemiddelforvaltningen; operativt og strategisk nivå*

De fleste norske kommuner er i dag organisert etter to-nivå-prinsippet. Det impliserer en organisasjonsstruktur karakterisert av et operativt (utførende) nivå delt inn i et antall tjeneste-enheter som rapporterer til et strategisk nivå (rådmanns-/sjefsnivå). Her er arbeidet med de operative og strategiske forvaltningsoppgaver som er nødvendige for å realisere et virkemiddel, skilt fra hverandre. På det operative nivået er den kommunale forvaltningen delt inn i et varierende antall tjeneste-enheter med rapporteringsplikt til det strategiske nivået, jf. Hovik og Stigen (2008). Det følger av dette at tjeneste-enheterne i de enkelte kommunene vil omfatte et svært ulikt antall «basis-tjenester» og vil omfatte forvaltningen av svært forskjellige virkemidler. I norske kommuner finner vi ingen eksempler på at alle forvaltningsoppgavene som boligvirkemidlene samlet krever, er plassert i en og samme tjeneste-enhet. I praksis vil vi heller ikke alltid finne at strategiske og operative forvaltningsoppgaver knyttet til bestemte virkemidler er skilt fra hverandre organisatorisk – heller ikke når kommunen er organisert etter tonivå-prinsippet; jf. Langsether m.fl. (2008). I små kommuner har vi funnet eksempler på at operative oppgaver blir behandlet på rådmannsnivå – ja, i noen tilfeller også på politisk nivå. I praksis er det heller ikke uvanlig at strategiske oppgaver knyttet til bestemte virkemidler, delegeres ned til forvaltningsorganer på det operative nivået.

#### *Organisasjonsstrukturen; konsentrert eller fragmentert*

Disse egenskapene ved de boligsosiale virkemidlene på den ene siden og den kommunale forvaltningsstrukturen på den andre, gir spillerom for at forvaltningen av de ulike boligsosiale virkemidler – og de strategiske og operative oppgavene knyttet til å framskaffe og å sette dem ut i livet – kan bli

organisert svært ulikt. Boligforvaltningen kan bli lagt til ett, eller et fåtall, organer/tjeneste-enheter – for eksempel et boligkontor. Da snakker vi om en konsentrert organisering. Eller den kan være spredt på mange tjeneste-enheter – da snakker vi om en fragmentert organisering. Dersom forvaltningen av enkelte virkemidler er splittet etter tildeler–utførerdimensjonen betyr det en ytterligere fragmentering av den samlede forvaltningen.

#### *Samordning av virkemiddelbruken på operativt plan*

Det eksisterer ulike typer avhengigheter mellom dagens boligsosiale virkemidler. Noen har tildelingsregler som utelukker andre (man kan ikke både leie kommunal bolig og motta startlån). For andre kan situasjonen være at hvor mye man mottar av ett virkemiddel er bestemmende for hvor mye man kan få av et annet (evt. Bostøtte er av betydning for om – og hvor mye – man kan få i startlån). For kommunal bolig og bo-oppfølgingstjenester må vi generelt kunne anta at det vil være en gjensidig avhengighet; effekten av å bli tildelt ett av dem avhenger av hvor mye man blir tildelt av det andre. Alle disse avhengighetene tilsier at tildeling og bruk av de aktuelle virkemidlene bør sees i sammenheng. Dersom kommunen av ulike grunner har (valgt) en svært fragmentert forvaltning av sine boligsosiale virkemidler, vil krav om å se ting i sammenheng (å ha en helhetlig politikk) samtidig være et krav om å finne fram til organer og rutiner som ivaretar behovene for samordning/koordinering på det operative plan – både i tildelings- og gjennomføringsfasen.

### 1.5.3 Helhetlig og overordnet boligsosial strategi – funksjoner, oppgaver og forutsetninger

#### *Funksjon og oppgaver*

De strategiske forvaltningsoppgavene dreier seg om betingelsene for – og målene med – virksomheten på det operative planet. Disse oppgavene er av to typer; den første typen er knyttet til de enkelte virkemidler. Her dreier det seg om å bestemme folks boligsosiale behov på kortere eller lengre sikt, å utvikle og framskaffe effektive virkemidler, å formulere adekvate mål for det man søker å oppnå, og å etablere rutiner for å rapportere og evaluere det man har oppnådd. Den andre typen strategiske oppgaver dreier seg om



organiseringen av den boligsosiale virksomheten, fastsetting av kriterier for tildeling av ulike virkemidler, saksbehandlingsregler og de holdninger man møter aktuelle og potensielle brukere med. Å utvikle en helhetlig og overordnet boligstrategi har en annen karakter, og et annet formål, enn å samordne bruken av de enkelte boligsosiale virkemidlene. Her dreier det seg om å utvikle en helhetlig boligpolitikk – en samordning på et «høyere nivå» – som ser politikkenes mål og virkemidler, organisasjon og arbeidsrutiner og aktørenes holdninger, i sammenheng. En boligsosial handlingsplan kan prinsipielt ses på som et strategidokument som omfatter hele den boligsosiale virksomheten i en kommune.

Det er en grunnleggende antakelse at den operative, løpende boligsosiale virksomheten vil bli bedre (mer effektiv og målrettet) dersom den er en del av en helhetlig strategi. Dette var også en sentral tanke i Husbankens initiativ på 1990-tallet for å stimulere kommunene til å utarbeide boligsosiale handlingsplaner.

En helhetlig og overordnet strategi kan lages på mange måter. En helhetlig strategi er ikke nødvendigvis en god strategi; og en god strategi behøver ikke nødvendigvis å bli gjennomført med et godt resultat. Hvorvidt det skjer vil avhenge av mange forhold. En vellykket boligsosial strategi vil generelt avhenge av kompetansen i organisasjonen, strategiens forankring på det politiske planet, av måten boligpolitiske beslutningsprosesser og boligforvaltningen er organisert og koordinert på, og av tilgjengeligheten til adekvat statistikk – eller til metoder for å estimere omfang og kvalitet av sentrale faktorer – som behov og behovsdekking.

#### *Boligsosialt strategiorgan – lokalisering i organisasjonsstrukturen*

Skal en boligpolitisk strategi få autoritet og bli styrende for den løpende boligpolitikken, bør den sannsynligvis være utviklet og forankret i ett organ med stor autoritet og legitimitet i den kommunale boligpolitikken. Dette organet bør fortrinnsvis være lokalisert til det strategiske nivået i organisasjonen. Denne forankringen er kanskje av størst betydning når den strategien det er tale om inngår som en styrende del i en Boligsosial handlingsplan.

### *Politisk og organisasjonsmessig forankring*

En vedtatt boligsosial strategi og dens tiltak – eller en Boligsosial handlingsplan – blir ikke gjennomført av seg selv. Skal vedtatte planer og tiltak realiseres krever det på den ene siden at de er støttet av, og godt forankret på, det politiske planet i kommunene. Realisering av planer og vedtak på det boligsosiale området forutsetter at de følges opp med nødvendige midler; penger og ressurser. Dette krever igjen at planene og vedtakene får gjennomslag på det politiske nivået og i kommunenes økonomi- og boligplaner, og på kommunebudsjettene. Dette reiser prinsipielt sett to viktige spørsmål til ledelsen for det boligsosiale arbeidet i kommunene: Hvor sterkt er det boligsosiale arbeidet forankret på det politiske planet i kommunene? Hvordan og hvor sterkt bør ledelsen engasjere seg overfor det politiske nivået for å sikre støtte til sin sektors politikk?

Sannsynligheten for en vellykket realisering av en vedtatt politikk vil på den andre siden ofte avhenge av hvor solid den er forankret i egen organisasjon; både på det strategiske og det operative planet. Bergem m.fl. (2010) understreker betydningen av at planer – og arbeidet med planer – er godt forankret hos alle aktører som blir berørt av planen på en eller annen måte. Forankring lykkes best ved deltakelse i planprosessen. I slike typer av sosialpolitisk virksomhet som det her dreier seg om, er det kanskje avgjørende for resultatet at den politikken som settes ut i livet er forankret hos utøverne som står i første linje, og må realisere vedtak og planer i konkret tjenesteyting til brukerne. En god forankring i egen organisasjon lar seg best etablere ved at de som har som sin primære oppgave å sette vedtak og planer ut i livet, inkluderes i arbeidet med å utarbeide dem.

### *Forankring hos brukerne – brukervedvirkning*

Møreforskning (2010) peker også på betydningen av at offentlig tjenesteyting – og måten den foregår på – er forankret hos brukerne. Her argumenteres det for dette ut fra både et instrumentelt ståsted – politikken blir bedre og mer effektiv ved en slik forankring, og fra et demokratisk ståsted: Brukervedvirkning bør praktiseres uansett, fordi det har verdi i seg selv.

### *Entydig ansvarsfordeling*

Fragmentert organisering av den boligsosiale virksomheten på så vel det strategiske som det operative planet, disponer for manglende samordning. Om det etableres organer og rutiner for samordning, løser heller ikke det umiddelbart det problemet som fragmenteringen skaper. Det må gjøres utvetydig klart både hvem som har ansvaret for at samordningsproblematikken settes på dagsordenen og at vedtatte samordningstiltak blir satt i verk.

#### 1.5.4 Kommunal boligsosial virksomhet – modell for organisasjonsstruktur og praksis

Kjernen i den boligsosiale virksomheten i kommunene består av de virkemidler og tiltak som produseres og fordeles til befolkningen – dels etter skjønn og dels etter faste kriterier, som dels er lokalt og dels er sentralt bestemt. De *boligsosiale virkemidlene* kommunene disponerer, de *forvaltningsoppgaver* produksjonen og fordelingen av disse virkemidlene fører med seg, hvilke *organer* (etater, tjeneste-enheter) kommunene har etablert for å løse disse oppgavene, og hvordan arbeidet med å løse disse oppgavene er organisert (*hvem gjør hva*), definerer *hovedmønstret i organisasjonsstrukturen* på dette området, og utgjør en naturlig kjerne i en modell for den kommunale boligsosiale virksomheten.

En mer fullstendig modell av den boligpolitiske organisasjonen må differensiere *forvaltningsoppgavene* etter deres karakter av å være *operative eller strategiske*, og tilsvarende må de kommunale *forvaltningsorganer* differensieres etter hvorvidt de hovedsakelig har ansvaret for/arbeider med *strategiske eller operative oppgaver*. Videre må modellen generelt omfatte fordelingen av ansvar og beslutningsrett mellom ulike organer, organer og rutiner for planlegging, og organer for rapportering, samordning og samarbeid mellom kommunale organer.

I tillegg til disse egenskapene ved den boligsosiale organisasjonen, vil også andre faktorer ha betydning for resultatene av den boligsosiale virksomheten. Det vil gjelde måten å arbeide på, krav til saksbehandling, kompetanse og ferdigheter, samarbeidsrelasjoner med eksterne aktører (både offentlige og private), holdninger og andre føringer for det boligsosiale arbeidet.

I Skjema 1 gjør vi et forsøk på å oppsummere de viktigste elementene som må omfattes av en beskrivelse av den boligsosiale virksomheten i en kommune. Vi ser at en slik beskrivelse raskt vil omfatte et stort antall aspekter, faktorer, egenskaper, relasjoner og føringer, og denne beskrivelsen er ennå ikke fullstendig. Vi har ikke laget denne beskrivelsen primært for analytiske formål, men for å lokalisere områder hvor vi kan forvente å finne utfordringer. Den vil i neste omgang brukes til å plote inn de utfordringer vi finner i den empiriske studien. Det vil gi et visuelt bilde av «utfordringsmønsteret» i kommunen.

### **Skjema 1: Modell for beskrivelse av boligsosial virksomhet i kommunene**

- Boligsosiale virkemidler
  - Individrettede virkemidler
  - Systemrettede virkemidler
- Boligsosial organisasjonsstruktur
  - Boligsosiale forvaltningsoppgaver (strategiske og operative)
  - Boligsosiale forvaltningsorganer (strategisk og operativ karakter)
  - Hvem gjør hva; konsentrerte og fragmenterte løsninger
  - Organer og rutiner for samordning
- Operative oppgaver; tildeling og iverksetting av virkemidler
- Strategi og styringsoppgaver;
  - Estimering av behov
  - Målformulering
  - Fastsetting av ressursrammer for bruk av virkemidler
  - Vedta kriterier for tildeling av ulike virkemidler
  - Lage rapporteringssystem
  - Resultatevaluering
  - Utvikle, implementere og evaluere styringssystemet
- Styringssystem- og rutiner
  - Ansvars- og beslutningsdelegering
  - Rapporteringsrutiner
- Boligsosial planlegging, oppgaver
- Rutiner for boligsosial planlegging
  - Rutiner for å lage BsHp og andre planer
  - Rutiner for iverksetting av planer

- Rutiner for rullering og bruk av planer
- Forankring av politikk og planer
- Rutiner for læring og kompetanseøking
- Administrasjonens måter å arbeide på
  - Reaktiv vs proaktiv arbeidsform
  - Rutiner for saksbehandling og informasjon
  - Rutiner for brukermedvirkning
  - Rutiner for ekstern virksomhet og informasjon
  - Rutiner for konfliktløsning
- Relasjoner til eksterne aktører; offentlige og frivillige
- Kompetanse og ferdigheter; fagkompetanse, styringskompetanse
- Policy og holdninger; holdninger til endring, andre føringer for virksomheten

Ved å bruke det begrepsapparatet som er skissert i Skjema 1, introduserer vi en referanseramme for studiet av den boligsosiale virksomheten i Lørenskog som gjør det mulig å jamføre situasjonen i Lørenskog med erfaringene fra de andre kommunene. Våre tidligere studier viser at det eksisterer store forskjeller mellom kommunene i måten de organiserer den boligsosiale virksomheten på, og at de ulike modellene vi kan identifisere for hvordan virksomheten er organisert, har et svært ulikt potensiale for å løse de boligsosiale utfordringene de står overfor. I noen tilfeller – f.eks. der organiseringen er svært fragmentert – er det nettopp denne organiseringen som skaper problemer, i dette tilfellet problemer med å utvikle og iverksette en helhetlig politikk overfor folk som er vanskeligstilt på boligmarkedene. Tidligere analyser antyder imidlertid også at det er flere måter å organisere dette arbeidet på som gir rimelig tilfredsstillende løsninger på de oppgaver og utfordringer kommunene står overfor på dette området.

Ut fra den kunnskap vi i dag har om sammenhenger på dette feltet, vil vi som et utgangspunkt for denne studien av Lørenskog vente å finne at sentrale karaktertrekk ved den boligsosiale praksis og organisering som disponerer for problemer og utfordringer i disse «referansekommunene», vil gi opphav til lignende problemer og utfordringer i Lørenskog.

Vi skal merke oss at norske kommuner – i tråd med tradisjonene i det kommunale selvstyret – i stor grad selv kan bestemme arten, omfanget og kvaliteten av de boligsosiale virkemidler og tiltak de stiller til disposisjon for sine innbyggere, og måten den boligsosiale virksomheten organiseres på. Bare den statlige bostøtten – som er statlig regelstyrt og finansiert – bryter med dette mønsteret.

## 2 Boligsosialt arbeid i Lørenskog – kort historikk

### 2.1 Befolkningsutviklingen

Som introduksjon til en kartlegging og studie av den boligpolitiske situasjonen i Lørenskog i dag skal vi kaste et kort tilbakeblikk på utviklingen på dette området i de seneste tiåra. Så langt vi har opplysninger, tyder de på at Lørenskog har hatt en utvikling på dette området som i hovedtrekkene er lik utviklingen i andre kommuner av samme størrelse og beliggenhet. Lørenskog har vært preget av å være nabokommune til Oslo. I løpet av de siste tiåra betyr det en sterk vekst i befolkningen basert på arbeidsplasser i Oslo. Lørenskog har i første rekke vært et alternativ for folk som på et middels inntektsnivå har vært interessert i å bo i småhusbebyggelse – villaer eller rekkehus. Folketallet har vokst sterkt de siste åra – særlig gjelder det innvandrere. De utgjør i dag ca. 19 prosent av befolkningen. Det plasserer Lørenskog på tredje plass blant landets kommuner mht. å ha den største innvandrerandel. I 1946 hadde Lørenskog en folkemengde på ca. 7000 personer, i 1990 var den vokst til vel 26000. I dag er folketallet vel 32000, jf. Husbankens Boligsosialt Faktaark for Lørenskog kommune (2009). (Heretter kalt Faktaark).

### 2.2 Utviklingen på boligmarkedet

Denne utviklingen gjenspeiler seg også på boligmarkedet; i 1946 var det vel 2000 boliger i Lørenskog – i dag ligger antallet på ca. 13000. Selveierandelen har lenge ligget på ca. 50 prosent. Andelen boliger eid gjennom borettslag, økte spesielt mye på 1970- og 1980-tallet – og utgjorde ca. 39 prosent av boligmassen i 1990. I 1946 var det 1250 leieboliger i Lørenskog. Det utgjorde den gang 56,6 prosent av samtlige boliger. Siden har antallet variert noe. Ved folketellinga i 1990 bodde 852 hushold i leid bolig (knappt ni prosent av alle hushold). Ved siste folketelling i 2001 bodde 2573 hushold i leid bolig. Det utgjorde ca. 20 prosent av samtlige boliger – en andel noe i

underkant av landsgjennomsnittet. Veksten i leieforhold på 1990-tallet virker å være noe for høy. Dessverre finnes det ikke data om hvordan utviklingen var i perioden 2000–2010. Her skal vi merke oss at kommunen i 2001 disponerte vel 350 boliger for utleie (2,8 prosent av total boligmasse). 1320 av husholdene som bodde i leid bolig, leide av en privat person, 450 leide av et boligselskap, 210 bodde i tjenestebolig og ca. 240 bodde på andre vilkår. Vi vil anta at mange av de 900 som oppgir at de leier av et boligselskap, bor i tjenestebolig eller på andre vilkår, består av helsepersonell som bor i leid husvære tilknyttet Akershus Sentralsykehus. Det betyr at antall boliger på det private leiemarkedet i 2001 som i prinsippet var tilgjengelige for leie til alle, knapt var større enn 1500 – dvs. ca. 12 prosent av den totale boligmassen. I det siste 10-året har vi noen tilfeller av at private gårdeiere som driver boligutleie i næring, har etablert seg i Lørenskog. Foreløpig utgjør dette relativt få boliger.

Fra våre informanter som arbeider med tildeling av boliger ble det opplyst at de har kontakt med en del private utleiere med sikte på å formidle boliger fra dette markedet til folk som henvender seg til kommunen for å få hjelp til å skaffe seg en egnet bolig. Deres erfaringer er at dette er svært vanskelig, og bekrefter funnene i Langsether (2005) om at dess mer vanskeligstilt en boligsøker er, desto vanskeligere er det å skaffe vedkommende bolig på det private leiemarkedet. De grupper det er aller vanskeligst å skaffe bolig til på dette markedet, er misbrukere av rusmidler og folk som er bostedsløse etter fengselsopphold. At Lørenskog ikke yter lån, men kun stiller garanti til folk som trenger hjelp til å dekke depositum ved etablering av et nytt leieforhold, gjør det ikke enklere å skaffe folk bolig på det private leiemarkedet. At kommunen dessuten gir dårligere garanti til utleiere på det private leiemarkedet enn de garantiforpliktelser kommunen krever ved utleie av egne boliger, gjør det heller ikke enklere å skaffe vanskeligstilte bolig på det private leiemarkedet.

Fram til midten av 1990-tallet var kommunenes hovedoppgaver i boligpolitikken knyttet til boligproduksjonen; ivaretagelse av bygningslovens reguleringsbestemmelser, erverv og tilrettelegging av byggeklare tomter, og bistand til Husbank og byggherre i spørsmål vedr. finansiering. Arbeidet med disse oppgavene ble plassert i dertil egnede etater for planlegging, eiendoms-



forvaltning og arbeid med tekniske oppgaver. Etter hvert ble det også etablert boligkontor knyttet til teknisk sektor for å ta seg av disse oppgavene. Parallelt med denne virksomheten ble det i de fleste kommuner etablert trygdeboliger for «ubemidlede eldre» som ikke hadde egen bolig, enten i kommunal regi eller drevet av frivillige organisasjoner. Spesialboliger tilknyttet ulike særomsorger vokste også fram i løpet av 1980-tallet. Fra slutten av 1990-tallet og fram til 2004/2005 ble det, med statlig støtte fra Husbanken, bygd ca. 30000 såkalte omsorgsboliger på landsbasis – de fleste i kommunal regi. Per 2008 disponerte Lørenskog kommune knapt 70 omsorgsboliger.

De boligpolitiske reformene som ble iverksatt fra midten av 1990-tallet og senere, flyttet fokuset for den kommunale boligpolitikken fra nybygging og fysisk planlegging til det sosialpolitiske området og sosialpolitisk planlegging. De primære oppgavene for kommunene ble nå å gi hjelp og støtte til folk som av ulike grunner ble definert som vanskeligstilt på boligmarkedet. Noen blir vanskeligstilt på grunn av funksjonsbegrensninger eller spesielle omsorgsbehov som gjør at de trenger spesialtilpassede boliger. For andre kan det være sosiale og økonomiske problemer som gjør at de trenger både økonomisk og annen støtte for å skaffe seg – og beholde – en egnet bolig.

## 2.3 Nye oppgaver og virkemidler i den kommunale boligpolitikken

Under denne omleggingen av boligpolitikken i sosialpolitisk retning ble det også utviklet et større og mer differensiert virkemiddelapparat som primært besto av kommunale leieboliger og økonomiske virkemidler (statlig bostøtte, og startlån og tilskudd – som en stimulans til å etablere seg i egen bolig). Disse selektive behovs- og inntektsprøvde boligøkonomiske virkemidlene kom som en erstatning for den universelle rentesubsidieringen av boligbyggingen som ble forlatt på 1990-tallet. Den siste kategorien virkemidler som ble utviklet og introdusert for kommunene, er de såkalte boligsosiale oppfølgingstjenester. De er eksplisitt rettet mot folk som har store problemer med å bo i egen bolig, hovedsakelig på grunn av psykiske problemer og rusmisbruk.

## 2.4 Fragmentert organisering

I Lørenskog – som i mange andre kommuner – antar vi at man tok disse virkemidlene i bruk og plasserte forvaltningen av dem i de etater og tjenester hvor det syntes mest rasjonelt vurdert ut fra virkemidlenes egenart. Dette førte til en svært fragmentert organisering. De kommunale utleieboligene ble – ved klausulering eller på annen måte – øremerket for bestemte grupper. Det oppsto en form for kategoriboliger, med egne tildelingsorganer for hver kategori. For trygde- og omsorgsboliger ble tildelingsmyndigheten plassert i Pleie- og omsorgstjenesten. For boliger skaffet til veie for enkelte grupper rusmisbrukere, ble denne myndigheten lagt til Rustjenesten, mens Flyktningekontoret ble gitt retten til å tildele boliger til flyktninger.

Når det gjelder de boligøkonomiske virkemidlene – startlånet og boligtilskuddet – ble tildelingen lagt til Rådmannsetaten og saksbehandlingen til Boligkontoret. Boligkontoret fikk også ansvaret for saksbehandlingen av den statlige bostøtten. Denne samlokaliseringen av saksbehandlingen av de boligøkonomiske virkemidlene og forvaltningen av de kommunale leieboligene ved Boligkontoret skapte gode muligheter for en helhetlig og samordnet behandling og tildeling av disse virkemidlene. Disse mulighetene er også etter hvert blitt utnyttet.

Etter hvert som betydningen av boligsosiale oppfølgingstjenester ble anerkjent, ble slike tjenester utviklet, tildelt og realisert av flere kommunale aktører i Lørenskog, både av sosialkontoret og ulike særomsorger. Flere av våre informanter rapporterer om problemer med å trekke ansvarsgrensene mellom tjenestene på dette området og å utvikle helhetlige tilbud til aktuelle brukergrupper.

Når det gjelder tildelingen av de ordinære utleieboligene, skiller Lørenskog seg ut ved at man her beholdt et system hvor tildelingen var plassert i et politisk oppnevnt organ – Boligutvalget – helt fram til 2001. I Rådmannens innstilling til behandling av Sak 85/01 i kommunestyret ble det foreslått at «Delegasjon av tildelingsmyndighet for alle kommunens utleieboliger foreslås lagt til rådmannen.» ( Omsorgsboliger skulle fortsatt tildeles av Pleie- og omsorgstjenesten). Rådmannen ble presisert til i praksis å utgjøres av en administrativ gruppe bestående av representanter fra boligkontoret, pleie- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Dette ble tydeligvis

ikke vedtatt, og fra da av ble tildelingsretten for disse boligene lagt til Sosialtjenesten/ Sosialkontoret – fra februar 2010 til NAV. Den politiske tildelingen var ganske skjønnspreget. Omfattende og gjennomarbeidede tildelingskriterier ble først vedtatt i 2001. Dagens tildelingsregler er vedtatt av kommunestyret 10.12.08.

Utleie av boliger medfører en rekke andre forvaltningsoppgaver for en kommune enn selve tildelingen; inngå leiekontrakt, kreve inn husleie og evt. leierestanser, kaste ut folk (om det skulle bli aktuelt), foreta vedlikehold, framskaffe (og leie inn for fremleie) boliger og ivareta øvrige oppgaver som følger forvaltningen av et formuesobjekt som boliger. Disse oppgavene vil være de samme uavhengig av hvilken kategori boliger det dreier seg om, og hvem som står for tildelingen. I Lørenskog ble ivaretagelsen av disse oppgavene opprinnelig fordelt mellom særromsorgene – som hadde tildelingsretten – og et Boligkontor som i første omgang var plassert i Sentraladministrasjonen. I 2002 ble disse forvaltningsoppgavene samlet i Boligkontoret, som ble plassert i Bygge- og eiendomstjenesten.

## 2.5 Behov for samarbeid og koordinering

At denne fragmenterte organiseringen av det boligsosiale hjelpeapparatet skapte problemer for utvikling av tiltak overfor personer som hadde et sammensatt hjelpebehov, ble erkjent på et tidlig stadium av de som ledet arbeidet med Handlingsplan for kommunale boligtiltak i Lørenskog i siste halvpart av 1990-tallet. I Rådmannens innstilling til sak 110/01 i kommunestyret, sakser vi følgende: «Rådmannen vil samtidig iverksette tiltak for utvikling av et bedre og mer systematisk samarbeid mellom boligkontoret/ bygg- og vedlikeholdstjenesten og pleie- og omsorgstjenesten/ sosialtjenesten for å sikre hensiktsmessig samordning mellom disse enhetene og nødvendig oppfølging av beboere i kommunens utleieboliger som trenger bistand for å fungere i en bosituasjon». Innstillingen ble vedtatt, men ble så vidt vi kan se ikke fulgt opp på dette punktet. Fram til dags dato er det ikke blitt etablert formelle tverretatlige organer for samordning av de boligsosiale virkemidler som kommunen disponerer, hverken på det operative eller det strategiske plan.

## 2.6 Uformell koordinering

I kommuner hvor arbeidet med operative forvaltningsoppgaver over lengre tid er organisert på en lignende fragmentert måte som i Lørenskog, er det nærliggende å tenke seg at det – blant saksbehandlere og tjenesteprodusenter som forvaltet nærliggende biter av den totale boligpolitikken – oppstår et umiddelbart behov for samordning av virkemiddelbruken. I den grad dette behovet ikke blir imøtekommet av sentraliserte løsninger og/eller formelle koordineringsorganer (f.eks. tverretatlige tildelingsutvalg), er det nærliggende å tenke seg at det etableres uformelle løsninger. Slike løsninger kan f.eks. ha form av uformelle former for informasjon, konsultasjon og rapportering mellom kolleger i ulike forvaltningsenheter.

I Lørenskog var det også dette som skjedde; det oppstod et uformelt koordineringssystem for å løse dette samordningsbehovet, delvis basert på kjennskap og personlig kjemi. Denne uformelle koordineringsmodellen (*konsultasjonsmodellen kan vi kalle den*) finner vi mellom saksbehandlere for flere tjenester. Størst rolle spiller konsulteringen mellom Boligkontoret og de tjenester som tildeler boliger. Det bidrar utvilsomt til en bedre allokering av boliger til aktuelle søkere. Boligforvalter for eksempel, hadde (og har) en fast kontaktperson på sosialkontoret som hun/han regelmessig – eller ved behov – kunne drøfte konkrete tildelingsaker med. Folk som har arbeidet innen dette systemet, rapporterer alle om godt samarbeid og gode erfaringer med dette systemet.

I den grad denne fragmenterte organiseringen også får negative konsekvenser for arbeidet med strategiske oppgaver – og dette ikke fører til initiativ fra sentralt hold for å etablere formelle organer for samordning – vil det også i dette tilfelle kunne oppstå uformelle organer og rutiner for å løse problemene som fragmenteringen bringer med seg. Slike uformelle løsninger av strategiske oppgaver vil ofte bestå i at enkelte (nøkkel-) personer uformelt blir pålagt (eller påtar seg/tiltar seg) slike koordineringsroller. Slike løsninger kan oppstå med utgangspunkt i personer med stor oversikt over kommunens boligsosiale virksomhet – og denne virksomhetens brukere. Denne oversikten kan f.eks. være et resultat av langvarig arbeid med slike spørsmål i kommunen.

Vi finner også spor av den andre koordineringsmodellen i Lørenskog – *nøkkelperson-modellen* – kan vi kalle den. Den har utgangspunkt i kommunens mangeårige økonomisjef og den rollen han spilte i utarbeidingen av Handlingsplanen for kommunens boligpolitikk i perioden 1996 til 2001, og den rollen han spiller i saksbehandlingen av startlånene og boligtilskuddet i dag – hvor han deltar i saksbehandlingen. I det første tilfelle dreier det seg om en rolle av strategisk karakter; i det andre tilfellet om en rolle av mer operativ karakter.

Denne uformelle samordningen har sin begrensning; den er uformell, den kan avbrytes når en av partene ikke ønsker det lenger, den er ikke skriftlig – det er derfor vanskelig å videreføre erfaringer man har gjort til andre – læring blir derfor vanskelig.

## 2.7 Formell samordning gjennom avtaler, planlegging og saksbehandlingsrutiner

Lørenskog viser også eksempler på ulike typer av formell samordning av virkemiddelbruken. Denne samordningen har antatt ulike former. Vi finner den i form av tosidige avtaler mellom tjenester; det gjelder f.eks. avtalen mellom Flyktingetjenesten og NAV om at ansvaret for flyktingers sosiale situasjon overføres fra Flyktingetjenesten til NAV etter fem år.

Samordning av virkemiddelbruken kan også forsøkes oppnådd ved at ulike tjenester samordner sin planlegging. Det kan skje på ulike måter; mer eller mindre koordinert. Til forskjell fra en samordning av virkemiddelbruken overfor den enkelte søker/bruker, som vi kan kalle en operativ samordning, vil vi her snakke om en strategisk samordning. Den går ut på at man blir enige om mål og rammer for virksomheten, prioriteringer, hvem som skal ha ansvaret for ulike målgrupper og tjenester, rutiner og prosedyrer for samarbeidet. Lørenskog har også en viss erfaring med slike former for samordnet planlegging, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.8.

Samordning kan også oppnås ved at det vedtas rutiner for saksbehandling ved tildeling av bestemte goder/tjenester som impliserer at bestemte etater/tjenester skal konsulteres før beslutning om tildeling treffes, eller at et positivt tildelingsvedtak skal følges opp av en bestemt handlemåte – fra søker eller en annen tjeneste. I Lørenskogs gjeldende regler for tildeling av

kommunal utleiebolig, pkt 7, sies det at «Søkere som blir tildelt kommunal utleiebolig har plikt til å søke Husbanken om bostøtte.» Dette ordnes i praksis av boligforvalter i møtet med ny leietaker.

## 2.8 Planleggingserfaringer

### 2.8.1 Boligpolitisk handlingsplan

Vi antar at Lørenskog er lik de fleste kommuner av sin type og størrelse når det gjelder å lage planer for virksomheten. En del planer er lovpålagt, overfor andre står kommunene friere med hensyn til om de vil ta dette verktøyet i bruk. Boligsosiale handlingsplaner er en type plan som kommunene selv bestemmer om de vil bruke. For tiden er Lørenskog uten en Boligsosial handlingsplan (BsHp). Fra midten av 1990-tallet og fram til 2001 ble det imidlertid arbeidet med en Handlingsplan for kommunens boligpolitikk. Et utkast til retningslinjer for planarbeidet ble behandlet i kommunestyret i 1998 (sak 74/98). Forslag til endelig plan ble lagt fram og behandlet i kommunestyret i 2001 (sak 110/01). Disse plandokumentene er innholdsmessig meget spennende. Mye av det innledende arbeidet med denne planen ble både inspirert og utført av Økonomisjefen i kommunen. Planen av 2001 la opp til mange konkrete boligprosjekter – og fikk på det viset stor betydning for utviklingen på boligområdet i perioden etter år 2000.

Arbeidet med denne planen ble imidlertid ikke fulgt opp – ja, i deler av boligadministrasjonen hadde man begynt å glemme at det var laget en slik plan. Nå er ikke Lørenskog den eneste kommunen som har laget en boligsosial handlingsplan – for siden å legge den i en skuff. Det har skjedd i mange kommuner, jf. Rambøll (2008). Siden det også har skjedd i Lørenskog vil vi imidlertid knytte noen merknader til det, selv om det nå er flere år siden det skjedde – her kan det være noe å lære av betydning for det arbeidet som skal gjøres i dag. Da spørsmålet om å lage en Handlingsplan for boligpolitikken ble satt på dagsordenen, var det vel hovedsakelig fordi behovet for planlegging på boligområdet var blitt åpenbart. At Økonomisjefen ble spurt om å ta ansvaret for dette arbeidet virker noe overraskende. Han var imidlertid vel kvalifisert for jobben, og var allerede kjent for sitt bidrag til å hjelpe gjeldsofre – «Lørenskogmodellen» og han var tydeligvis også selv interessert i å gjøre en innsats på dette området. Han tok jobben og

sto på fram til år 2000. I sluttfasen ble arbeidet ledet av et utvalg hvor sosialsjefen var leder. Etter at planen ble vedtatt i 2001 sto ingen klare til å fortsette arbeidet.

Det er uklart hvilke forestillinger man den gang hadde om behovet for boligplanlegging i framtida, innen hvilke organisatoriske rammer planleggingen burde drives, hvilke ressurser den burde få, og hvem som burde lede dette arbeidet. Muligens så man på det arbeidet man hadde gjort som noe man bare behøvde å gjøre med lengre mellomrom. Det er innlysende at ansvaret for boligplanleggingen ikke kunne plasseres hos Økonomisjefen over tid – uansett hvilken form og hvilket omfang det fikk. Denne stillingen ligger både «over» og «på siden av» den boligsosiale virksomheten. Å plassere ansvaret for boligplanleggingen hos Økonomisjefen vil lett skape forestillinger om forfordeling til fordel for de som er nærmest makten. I dag vet vi også at en boligsosial handlingsplan må – for å bli drevet fram og siden bli brukt – forankres i et «tungt» organ som har boligstrategiske spørsmål og oppgaver som sin hovedbeskjeftigelse. Noe slikt organ fantes ikke i Lørenskog den gang, og det finnes heller ikke i dag. Det sier også noe om utfordringen til det arbeidet som er satt i gang nå.

## 2.8.2 Sektorplaner

I tillegg til dette planarbeidet har Lørenskog erfaring med utarbeiding og bruk av sektorplaner på to viktige felter hva angår de boligsosiale utfordringer kommunen står overfor; Plan for psykisk helse og rus 2009–2012 og Pleie- og omsorgsplan for perioden 2004–2014. Pleie- og omsorgstjenesten, Helse- tjenesten, Sosialtjenesten og Rustjenesten har stått sentralt i arbeidet med disse planene. Pleie- og omsorgsplanen er laget av PO-tjenesten. Rusplanen er laget på en ny måte; Helsetjenesten har stått ansvarlig for utarbeidelsen, men alle relevante tjeneste-enheter har deltatt og levert bidrag. Dette kan vi si er et forsøk på å foreta en strategisk samordning av de enkelte tjenestenes politikk og tiltak overfor en gruppe, i dette tilfelle personer med psykiske problemer og rusproblemer.

Disse planene, som på hvert sitt vis – så langt vi kan bedømme – faglig sett er utmerkede planer, viser også at det er store utfordringer forbundet med å utvikle og samordne tiltak fra flere tjenester. Konkret viser det seg

blant annet ved at det har vært vanskelig for PO-tjenesten og Rus-tjenesten å komme til enighet om hvem som skal ha ansvaret for bo-oppfølgingen overfor rusavhengige.

En ting er å bli enige om innholdet i en plan – hvilke mål man skal arbeide mot, hvilke tiltak som skal anvendes og hvem som skal ha ansvaret for hvilke tiltak. Noe annet er det å sette en slik plan ut i livet. Hvor skal ansvaret plasseres for at planen blir satt ut i livet? Skal hver tjeneste ha ansvaret for «sine» tiltak eller skal en av tjenestene ha et overordnet ansvar for gjennomføringen? Dette reiser et nytt viktig spørsmål. Hvilken karakter har slike delplaner før de er integrert i den overordnede kommuneplanen og de årlige budsjetter? Når det gjelder Plan for psykisk helse og rus, har Helse-tjenesten hatt et overordnet ansvar for utarbeidingen av denne planen. Det er uklart for oss hvilket ansvar Helsetjenesten har for at denne planen blir satt i verk. Helsetjenesten kan – med støtte i planen – overvåke hva som skjer, men har neppe mandat til å beordre en annen tjeneste – som ikke gjør jobben sin – til å følge opp sin del av planen. Her merker vi oss også at det henvises til at kommunen har vedtatt at det ikke skal bygges opp en ny særomsorg for den gruppen det her er snakk om.



## 3 Kartlegging av dagens boligsosiale situasjon

I dette avsnittet skal vi kort gi en oversikt over noen faktorer og forhold som er sentrale i beskrivelsen av boligsituasjon for Lørenskogs befolkning og de utfordringer Lørenskog kommune står overfor på det boligsosiale området. Oversikten vil ha fokus på utvalgte målgrupper, hvilke behov disse gruppene har som gjør dem til vanskeligstilte på boligmarkedene, hvilke virkemidler kommunen stiller opp med overfor de vanskeligstilte og hvilken behovsdekking denne virkemiddelbruken fører til for de ulike gruppene. Oversikten er basert på foreliggende statistikk om målgrupper som er sentrale i dette prosjektet, og på vurderinger som er gjort av kommunens fagetater. Et sentralt spørsmål her dreier seg om behovssituasjonen og behovsutviklingen; hvilke behov er i dag de viktigste, de største? Og for hvilke kan vi vente den største veksten i tiden framover?

Vi har merket oss at oppdragsgiver gjerne ville hatt nye, oppdaterte data om ulike typer boligbehov og hvor godt de er dekket. Som tidligere nevnt gir rammene for denne studien ikke rom for slike kartlegginger.

Bokostnadene er et sentralt aspekt ved folks bosituasjon. For de som bor i leid bolig er husleia de betaler – og bostøtten de får – de viktigste elementene i bokostnadene. Kommunene har alltid stått fritt ved beregning av husleia i de kommunale utleieboligene. I løpet av det siste tiåret har det fra sentralt hold blitt gitt klare signaler om at kommunene bør beregne markedsleie ved utleie av sine boliger. Vi skal se nærmere på hvordan Lørenskog har håndtert problematikken rundt husleieberegning, subsidiering og bostøtte i avsnitt 3.5.

### 3.1 Sentrale bobetingelser

Som en generell karakteristikk kan følgende sies om den boligsosiale situasjonen i Lørenskog: Kommunen disponerer relativt få utleieboliger – 14 per 1000 innbyggere mot et landsgjennomsnitt på ca. 22/23 boliger per

1000 innbyggere; av disse er relativt få omsorgsboliger – knapt 15 prosent i 2008.

- Det er få tilrettelagte boliger i den kommunale boligmassen.
- Det eksisterer et privat leiemarked, men det representerer i praksis et beskjedent alternativ for bosetting av vanskeligstilte.
- Lørenskog kommune gir stort sett bare garanti – og ikke lån – til depositum ved etablering av leieforhold på boligmarkedet. Det gis dårligere garanti ved etablering av leieforhold på det private leiemarkedet enn de garantiforpliktelser kommunen krever ved utleie av sine egne boliger
- Kommunen har i en periode hatt en relativt beskjeden bruk av startlån og boligtilskudd. I årene 2005–2008 ble det gitt henholdsvis 17, 14, 25 og 37 startlån, jf. Faktaark. Dette har bidratt til lite mislighold av startlån. Den beskjedne bruken av startlån må imidlertid også ses i sammenheng med relativt høye boligpriser.
- I 2008 ble det samlet utbetalt 8,6 mill kroner i statlig bostøtte til Lørenskogs innbyggere. Dette er imidlertid et «lite» forbruk sammenlignet med forbruket på landsnivå. Samme år mottok 1,6 prosent av innbyggerne i Lørenskog bostøtte – her var landsgjennomsnittet 2,9 prosent. I Lørenskog ble det utbetalt 270 kroner i bostøtten per innbygger, for landet som helhet var beløpet 513 kroner. Ca. 80 prosent av de som får bostøtte er leietakere – kun ca. 3 prosent er selveiere.
- Bostøtten utgjorde i 2008 ca. 30 prosent av de samlede utbetalinger til sosialhjelp. De siste årene er utbetalingene til sosialhjelp redusert, både som et resultat av færre mottakere og redusert utbetaling per mottaker.

## 3.2 Behov og målgrupper

Vi kan grovt sett snakke om tre typer behov på det boligsosiale området, som – når de ikke er dekket – gir opphav til betegnelsen vanskeligstilte på boligmarkedene for de som har disse behovene. Det primære behovet på dette området er *behovet for (en spesielt tilrettelagt) bolig*. Videre kan vi snakke om et *økonomisk støttebehov* som må dekkes dersom vedkommende skal makte å bo i en bolig som samfunnet finner rimelig. Til slutt kan vi snakke om et nødvendig *behov for oppfølging* som enkelte vil være avhengig av å få dekket dersom de skal makte å skaffe seg og å holde på en bolig. Disse behovene er

av materiell, økonomisk og relasjonell/ adferdsmessig art. De dypere og utløsende årsakene til at disse behovene oppstår er et komplisert spørsmål. I noen tilfeller dreier det seg om nedsatt funksjonsevne relatert til alder og helse (fysisk og psykisk), i andre tilfeller om folks tilknytning til arbeidsmarkedet, og i atter andre om følger av rusmisbruk og avvikende adferd. I mange tilfeller dreier det seg om et komplisert samspill mellom disse grunnene. I den sosialpolitiske praksis, med sitt behov for forenkling og differensiering av de vanskeligstilte etter behovets karakter, har det oppstått målgrupper definert på grunnlag av en blanding av årsaker, symptomer og behov. Tilhørigheten til en målgruppe har ofte blitt brukt til å regulere tilgangen til goder og tjenester. Klausuleringsbestemmelsene i husleielovens § 11 gav f.eks. kommunene mulighet til å øremerke deler av boligmassen til fordel for spesielle målgrupper, jf. Langsether og Skårberg (2007). I intervjuene ble det opplyst at Lørenskog, i alle fall inntil nå, har praktisert en klart uttrykt båndlegging av de kommunale boligene. «Det er veldig klart definert hvilke grupper som skal bo i de bestemte boligene». Vi fikk inntrykk av at dette nå er under endring.

### 3.3 Kartlegging av boligsosiale behov

Behovssituasjonen i Lørenskog kan, ut fra foreliggende data, oppsummeres slik:

#### 3.3.1 Boligbehov i ulike målgrupper

En samlet oversikt over boligbehovet i ulike målgrupper er gitt i Handlingsplan for kommunale boligtiltak av 2001. Anslagene i denne planen er basert på ulike metoder; standardberegninger, bruk av normer og faglige vurderinger. Forut for dette planarbeidet engasjerte kommunen Norsk Gallup for å belyse boligbehovet for gruppene Ungdom og Eldre. Disse behovsanslagene er jevnført med den aktuelle behovsdekkingen. Sammen med vurderinger av den framtidige behovsutviklingen er disse dataene brukt til å lage anslag på byggebehovet i årene fra 2005 og framover. Senere er det ikke laget lignende totaloversikter. I tilknytning til Pleie- og omsorgsplanen for 2004–2014 er det laget detaljerte anslag på pleie- og omsorgsbehovet for flere grupper, inklusive anslag på personer som trenger oppfølgingstjenester i

boligen. I Plan for psykisk helse og rus for 2009–2012 er det referert til anslag på behov for boliger til denne gruppen. Disse anslagene er også basert på vurderinger av fagfolk – i dette tilfelle Rustjenesten.

Når det gjelder kommunale utleieboliger samlet har antallet endret seg lite de senere årene, det ligger på ca. 420–440 i årene fra 2004 til 2008. Det utgjør 13 slike boliger per 1000 innbyggere, sammenlignet med et landsgjennomsnitt på 22/23. Denne utviklingen kan jevnføres med den anslåtte årlige veksten i behovet på mellom 30 og 50 boliger i årene etter 2005. «Alle» er enige om at kommunen i dag disponerer alt for få boliger, og at det er en mismatch mellom boligtilbudet og behovet, både når det gjelder størrelse og spesiell tilrettelegging. Vi kan likevel konstatere at det per 2008 bare sto 54 hushold på venteliste for bolig i Lørenskog. Det kan bety at slike ventelister ikke er gode indikatorer på udekket boligbehov.

I tilknytning til det planarbeidet som er utført er det gjort vurderinger av hvordan både boligbehovet og behovet for andre boligrelaterte goder og tjenester vil utvikle seg i den nærmeste framtid, og hvor behovsdekkingen er – eller i nærmeste framtid vil bli – bekymringsfull dersom det ikke gjøres en ekstraordinær innsats. Her ser det ut til å være samstemmige vurderinger; det er gruppene unge med psykiske problemer og lidelser som forventes å få den sterkeste veksten i nærmeste framtid. Gruppen med dobbeldiagnosen rus og psykiatri er også voksende.

### 3.3.2 Omfanget av bostedsløshet

Her foreligger det ingen offisielle data for Lørenskog (Lørenskog var ikke omfattet av NIBR's undersøkelse om bostedsløshet). Anslag basert på landsgjennomsnitt antyder at ca. 30–35 personer er bostedsløse i Lørenskog. Dette anslaget kan jamføres med opplysningen om at Lørenskog betalte for mellom 20 og 30 opphold i midlertidig bolig/hospits i årene fra 2005 til 2008., jf. Faktaark.

### 3.3.3 Behovet for bo-oppfølging

Ser vi bort fra hjemmetjenester er det ikke gjort konkrete forsøk på å anslå behovene for ulike typer bo-oppfølging. Det er imidlertid stor enighet om at

det allerede i dag er stor underdekning på dette området og at behovet for slike tjenester er sterkt økende.

### 3.3.4 Behovet for økonomisk støtte

Verken for Lørenskog eller andre kommuner foreligger det uavhengige estimater på behovet for økonomisk støtte til å kunne bo. Det ligger i sakens natur at det heller ikke er enkelt å lage slike estimater; de vil være betinget av den bostandard som legges til grunn, behovet for tilrettelegging av boligen, familiesituasjonen og andre forhold som legges til grunn ved beregning av bostøtten, og dekning av boutgifter fra den kommunale sosialhjelpen.

Det nærmeste vi her kommer i å lage estimater på dette behovet for økonomisk støtte til å bo, er å basere estimatene på antallet som er tilstått ulike former for slik støtte. Her er det først og fremst bostøtten som er aktuell; startlånene er alt for mye basert på skjønn til å kunne brukes til dette formålet. Men statistikken over tilstått bostøtte er heller ikke brukbar til å si noe om behovet for denne typen støtte. Den viser bare hvor mange som har *søkt og fått* slik støtte. Fra Kostra-data vet vi at bostøtte varierer sterkt mellom kommunene – og også innen kommuner over tid. Forklaringen på denne variasjonen er i hovedsak ulik søkepraksis kommunene imellom.

Lørenskog er en beskjedne bruker av bostøtte. I 2008 mottok 1,6 prosent av innbyggerne bostøtte, på landsbasis var andelen 2,9 prosent. Bostøtten per innbygger var 269 kr per år i Lørenskog og 513 kr på landsbasis, jf. Faktaark. Det er to ulike tolkninger av dette; enten er behovet for bostøtte mindre i Lørenskog enn i landet som helhet, eller så søker folk ikke bostøtte. Legger vi til grunn at Boligkontoret praktiserer sine rutiner om at det automatisk søkes bostøtte for nye leieforhold, må det bety at det er eiere og leiere i det private markedet som «går glipp av» bostøtte.

## 3.4 Nærmere om målgruppen Rus og psykiske lidelser

Rusmisbrukere med psykiske lidelser representerer store utfordringer for hjelpeapparatet på mange områder. Vi kan skille mellom to typer utfordringer: 1) Utfordringer knyttet til de lidelser, behandlingsopplegg og hjelpebehov denne gruppen representerer, 2) Utfordringer knyttet til utbredelsen av negative holdninger og fordommer mot denne gruppen, både i

befolkningen generelt og i hjelpeapparatet. Når utfordringer på disse områdene får spille sammen, kan det lett føre til at det kan bli vanskelig å gjennomføre selv enkle hjelpetiltak med positivt resultat.

I Lørenskog er det her ikke snakk om en spesielt stor gruppe. Det er likevel en svært heterogen gruppe, sammensatt av personer med svært ulike lidelser og behov, og personer som er på ulike stadier i relasjon til ulike behandlingsopplegg. Det alene krever ulike boligløsninger – fra et enkelt hus for seg selv, en leilighet i det ordinære boligmarkedet, et bokollektiv med ambulerende team til mer institusjonspregede løsninger.

Dette er en «tung» og vanskelig målgruppe som volder det boligsosiale hjelpeapparatet store bekymringer, og hvor hjelpeapparatet ennå tydeligvis har mye å lære før både det selv og klientene kan si seg fornøyd med tilbudet. Intervjuene vi gjennomførte utdyper dette. De som arbeider med denne gruppen beskriver situasjonen med termer som «mange tunge rusmisbrukere som vi ikke har tilbud til», «Rusmisbrukerne er underforbrukere av kommunale tjenester». Det er derfor gode grunner for at Lørenskog i sin søknad om deltagelse i BoSo nevner et forbedret tilbud til nettopp denne gruppen som et av de viktigste målene med denne deltagelsen. Når det gjelder Lørenskogs utfordringer vis á vis denne gruppen har Rustjenesten utviklet flere tilbud som ser ut til å virke etter sin hensikt. Disse tilbudene er imidlertid for små. Det er også gode grunner til Rådmannens kommentarer til Boligtiltaket for bostedsløse rusmiddelavhengige med lav bokompetanse, som er en del av virksomheten i Rustjenesten. I årsrapporten for 2008 sies det at «Behovet for flere og egnede boliger er stort». Dette er imidlertid noe som har vært kjent lenge. Fra Rustjenesten gis det uttrykk for at «boligbehovet er meldt i flere år», men det har ikke blitt fulgt opp. I dag er man usikker på om man har blitt hørt.

Sett på bakgrunn av at det her ikke dreier seg om noe stort antall personer, er det vanskelig å forstå at det ikke har vært mulig å finne rom på budsjettet til å løse dette problemet på en bedre måte. Riktignok er døgnbemanningsløsninger kostbare, men å skaffe boliger til 15–20 bostedsløse kan neppe være en uoverkommelig oppgave, særlig dersom resonnetet om at boliger for ordinær utleie ikke er et tapsprosjekt, er gyldig fremdeles. Det er nærliggende å spørre om ikke det beste her har blitt det godes fiende?

En rusmisbruker bør vel kunne tilstås en anstendig bolig uten at det skal inngå i et opplegg for å gjøre vedkommende både rusfri og frisk?

Ved gjennomlesning av Plan for psykisk helse og rus ble vi slått av den store vekten som var lagt på holdningsskapende arbeid og utvikling av forståelse og toleranse overfor denne gruppen. Under våre intervjuer ble det fra flere av informantene, uten at vi hadde oppfordret til det, gitt uttrykk for at det i deler av hjelpeapparatet også i dag eksisterer uakseptable holdninger overfor denne gruppen. Hvilke holdninger dette førte til hos de som det kommunale hjelpeapparatet er til for å hjelpe, ble av en av informantene formidlet gjennom følgende utsagn «Brukerne tar heller et «brekk» enn å gå på sosialkontoret». Det er innlysende at det vil være vanskelig å nå fram med hjelp og behandling i en slik kontekst.

Det er en nærliggende tanke at underliggende holdninger og oppfatninger om hvem som er verdige og uverdige trengende – og hva som kan/bør tilstås dem – også bidrar med noe av forklaringen på at det tar så lang tid å løse boligproblemene for denne gruppen. Våre data kan verken bekrefte eller avkrefte dette spørsmålet. Det var overraskende for oss at dette problemet kom opp med den styrke det gjorde under intervjuingen. Derfor velger vi å nevne det selv om vi ikke har data som kan gi svar på de spørsmål som kan reises i denne forbindelsen. Dersom vi hadde vært forberedt på dette, ville vi ha planlagt intervjuingen bedre med sikte på å belyse denne problematikken.

### 3.5 Boutgifter og husleieberegning

Medbye og Langsether (2007) fant i sin studie av den kommunale utleiesektoren, to markerte trekk med hensyn til hvordan kommunene fastsetter husleia i kommunale utleieboliger: 1) Det er store forskjeller mellom kommunene på dette området, 2) Nesten ingen kommuner fastsetter leia for alle kategorier utleieboliger etter de samme prinsipper. Husleieloven av 2000 åpner for at kommunene kan kreve markedsleie i nye leieforhold, og justering av leienivået til gjengs leie hvert 3. år i løpende leiekontrakter. I Rundskriv H-08/02 anbefales kommunene å beregne leia i sine utleieboliger etter prinsippet om kostnadsdekkende leie. Etter år 2000 er det en tendens til at kommunene – særlig de store – går over til å kreve markedsleie/gjengs leie i sine utleieboliger (gjennomgangsboliger) ved ordinær utleie til

vanskeligstilte. Ved utleie av omsorgsboliger blir leia som regel ennå fastsatt lavere enn markedsleie. Dette har også vært gjeldende praksis i Lørenskog. Der har kommunen også hatt en egen bostøtte for folk med lave inntekter som bor i kommunale boliger. Gjennom denne ordningen ble leienivået i kommunale boliger fram til år 2004 årlig subsidiert med betydelige beløp. Da ordningen ble avviklet i 2004 omfattet den 145 husstander.

I Lørenskog ble spørsmålet om hvordan husleia bør beregnes tatt opp under arbeidet med Handlingsplanen for den kommunale boligpolitikken i 2001. Kommunestyret vedtok i sak 039/00 at leia i kommunale boliger oppjusteres til «kostnadsriktige husleier så snart det er mulig». Formålet var å bringe «beboerne og kommunen i posisjon til å motta full bostøtte». Økonomisjefen var en pådriver for å få gjennomført denne endringen. Hans argumentasjon gikk som følger: Dersom man avvikler den kommunale bostøtten, sørger for at alle som har rett til den statlige bostøtten søker om å få slik bostøtte, praktiserer husleielovens bestemmelser om leiefastsettelse, og samtidig benytter seg av Husbankens stadig bedre låne- og tilskuddsordninger til kommunene for å bygge, kjøpe og rehabilitere kommunale boliger, ville man oppnå to ting; 1) leieboerne i de kommunale boligene ville ikke måtte betale større husleie enn før (hovedsakelig fordi den kommunale bostøtten ble erstattet med den statlige, 2) å bygge og å kjøpe boliger ville ikke behøve å koste kommunen noe. Dersom husleia ble fastsatt etter prinsippet om kostnadsdekkende leie, ville den dekke kapitalkostnadene, drifts- og vedlikeholdskostnadene korrigert for verdiendringene, jf. Medbye og Langsether (2007) for definisjon av kostnadsdekkende leie og andre måter å beregne husleia på i kommunene i dag.

Å fastsette husleia i kommunale utleieboliger etter dette prinsippet, er i teorien greit. I praksis er det alternative måter å gjøre dette på som får store konsekvenser for leienivået i konkrete boliger, og byr på store utfordringer for kommunen som utleier. De viktigste momentene her er hvilken kapitalavkastningsrate som skal anvendes, hvordan den kommunale boligmassen skal takseres, og om det skal beregnes ett leienivå for hele den kommunale boligmassen eller om den skal deles opp i enheter (bestående av enkeltboliger eller boligprosjekter) hvor det beregnes et leienivå for hver enhet. Fra Lørenskog kommunes side ble det lagt vekt på at leia ble fastsatt slik at



kommunen ikke ble prisdrivende. Videre ble det lagt til grunn at husleienivået til vanskeligstilte ble beregnet slik at det ivaretok et rimelig hensyn til stabilitet over tid. Dvs. at leia ble beregnet slik at den over tid ikke tok opp i seg de relativt store konjunkturbaserte fluktuasjoner i verdien av boligkapitalen som vi har vært vitne til i løpet av de siste 10-åra.

Denne måten å beregne leia på har tydeligvis vært kontroversiell. Kontrollutvalget i kommunen engasjerte Nedre Romerike distriktsrevisjon for å vurdere to spørsmål: 1) hvorvidt måten husleia ble beregnet på hadde hjemmel i vedtak i kommunestyret, 2) Om ledigheten i den kommunale boligmassen var forsvarlig. Revisjonen avgav sin innstilling i mars 2005. Vedrørende det siste punktet fant Revisjonen en ledighetsrate på 1,9 prosent, noe som er svært lavt, sammenlignet både med nabokommunene og landsgjennomsnittet. Når det gjelder det første spørsmålet finner Revisjonen at kommunen har fattet flere vedtak om hvordan leia skal/bør beregnes. Dels er disse vedtakene forskjellige i form og innhold, dels kan de være vanskelig å tolke. Revisjonen gikk også inn i konkrete leiefastsettelse kommunen hadde foretatt, og stilte seg tvilende til den beregningsmåten kommunen hadde benyttet.

Vi skal ikke gjøre oss til dommere om hvem som har rett på dette punktet. Fra vårt ståsted er det viktigst å få belyst hvilke konsekvenser denne omleggingen av husleieberegningen og ulike støtteordninger fikk for kommunens anskaffelse av utleieboliger. I utgangspunktet var resonnementet som ble utviklet i Handlingsplanen av 2001 at en kostnadsdekkende husleie under de aktuelle betingelser ikke skulle føre til netto kostnader for en kommune som ervervet seg boliger for utleie. Dvs. at det ville være liten risiko forbundet med å drive utleie for å dekke de vanskeligstiltes boligbehov. På denne bakgrunnen skulle man vente at kommunen raskt satte i verk tiltak – enten ved kjøp eller nybygging av boliger – for å dekke de vanskeligstiltes behov. Når vi ser på veksten i den kommunale boligmassen i det siste tiåret, har den åpenbart ikke fulgt utviklingen av behovet, jf. drøftingen i avsnitt 3.3 og 3.4. Hvorfor det ikke har skjedd, er vanskelig å forklare. Kan også det ha noe å gjøre med at denne Handlingsplanen – til tross for økonomisjefens rolle i planarbeidet fra starten av – ikke var forankret i de instanser som hadde ansvaret for plan- og utbyggingsvirksomheten og boligforvaltningen i kommunen?

# 4 Organiseringsen av den boligsosiale virksomheten

## 4.1 Virksomhetens organisering i dag

Organisasjonsplan



I større kommuner – og i kommuner organisert etter en to-nivå modell – vil operative oppgaver normalt være plassert i (tjeneste-)utførende (resultat-) enheter med rapportplikt (oppover) til rådmannsnivået – som ivaretar de strategiske oppgaver som ikke er beholdt på det politiske nivået. I mindre kommuner kan det hende at operative oppgaver blir ivaretatt på rådmannsnivået, eller at arbeidet med – om enn ikke ansvaret for – de strategiske oppgaver plasseres i det operative nivået. Det siste er også tilfelle i Lørenskog.

Lørenskog kommune er organisert etter formannskapsprinsippet. Forvaltningen av den kommunale virksomheten er delt inn i åtte tjenesteytende enheter som rapporterer til Rådmannen. Rapporteringsrutinene som Lørenskog bruker er de samme som de som brukes av de fleste kommuner. Noen av disse enhetene er oppdelt videre i avdelinger som er gitt ansvaret for tjenesteytingen av spesielle virkemidler/tiltak eller til bestemte målgrupper. Tiltak og sosiale tjenester – som ledes av en sosialsjef – er et eksempel på en slik organisasjonsstruktur. Denne tjenesten omfatter blant annet Rustjenesten som har ansvar for tildeling av boliger og bo-oppfølgning til rusmisbrukere,

Flyktningekontoret som forvalter alle boligjenester til flyktninger og Sosialkontoret, som tildeler ordinære kommunale utleieboliger, og forvalter den økonomiske sosialhjelpen som bærer en stor del av bostøttene for sine klienter. Sosialkontoret er fra februar 2010 overført til NAV.

## 4.2 Fragmentert organisasjon

Som allerede omtalt i avsnitt 2.4 fikk den boligsosiale virksomheten i Lørenskog – etter hvert som den vokste fram og fikk flere virkemidler – en fragmentert organisasjonsstruktur. Den første kimen til en boligsosial virksomhet besto i trygdeboliger og spesialboliger knyttet til og forvaltet av ulike særomsorger. Etter at Boligkontoret ble lagt til Bygge- og eiendoms-tjenesten og fikk forvaltningsoppgavene for de kommunale boligene og de boligøkonomiske virkemidlene, har dette kontoret vært det eneste organet hvor boligsaker har vært dominerende. Boligkontoret utgjorde i denne perioden ett av de to tyngdepunktene i den boligsosiale virksomheten i Lørenskog. Det andre tyngdepunktet var Sosialkontoret som hadde tildelingen av de kommunale utleieboligene. Gjennom denne rollefordelingen oppnådde man også at tildeler- og forvalterfunksjonene for disse boligene ble plassert i forskjellige enheter.

Den fragmenterte organisasjonsstrukturen som oppsto på 1990-tallet har vart helt fram til i dag. Først ved etableringen av NAV i februar 2010 ble det gjort endringer i denne organiseringen. Ved disse endringene ble saksbehandling av bostøtten og saksbehandling og innstilling til søknader om startlån og tilskudd, omplassert fra Boligkontoret til NAV. Tildelingen av de ordinære utleieboligene ble – sammen med Sosialkontoret – flyttet til NAV, men plassert i en annen avdeling enn de boligøkonomiske virkemidlene. Disse rokeringene bedømmer vi slik at tyngdepunktet for den boligsosiale virksomheten på det operative nivået nå er plassert i NAV.

En fragmentert organisasjon for boligvirksomheten vil bety at mange – men kanskje ikke alle – boligvirkemidler blir forvaltet innen organer/enheter hvor de sjelden er dominerende. Det betyr at mulighetene til å gjennomføre en helhetlig og samordnet tildeling av disse virkemidlene blir redusert. Det kan også bety at det blir tatt mindre hensyn til boligsosiale argumenter enn det ville ha blitt gjort dersom disse virkemidlene hadde vært forvaltet

sammen med de øvrige boligvirkemidlene. En fragmentert forvaltning har imidlertid ikke bare negative konsekvenser. Når trygde- og omsorgsboliger er forvaltet sammen med tjenester som ytes innen en særomsorg, gjør det det mulig å forvalte disse boligene som en integrert del av denne særomsorgen – i større grad enn om de hadde vært underlagt en fellesforvalter. Det gjør det kanskje mulig å oppnå en lokal «beste løsning».

### 4.3 Organer og rutiner for koordinert virkemiddelbruk

Samordning av virkemiddelbruken kan skje på ulike måter: Forvaltningen av flere virkemidler kan samlokaliseres i bestemte forvaltningsenheter, samordning kan oppnås ved å etablere organer for koordinering (for eksempel tverretatlige tildelingsutvalg for boliger), ved å lage rutiner for koordinering nedfelt i samarbeidsavtaler, ved å lage rutiner som impliserer en gjensidig informasjonsplikt og til sist – ulike former for uformell samordning mellom saksbehandlere og/eller beslutningstakere for ulike virkemidler. Som vist i avsnitt 2.5 og 2.6 har omtrent all samordning av virkemiddelbruken på det operative nivået en uformell karakter i Lørenskog.

### 4.4 Boligstrategisk arbeid – også fragmentert organisert

I Lørenskog er tjeneste-enhetene delegert ansvaret for den daglige løpende virksomheten. Det omfatter i praksis arbeidet med det vi her betegner som operative forvaltningsoppgaver; også ivaretagelsen av den form for samarbeid med andre enheter som er etablert rundt tildelingen og forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene. Tjeneste-enhetene har også ansvar for saksforberedelsen av strategiske oppgaver på sitt område, der det formelle ansvaret ligger hos Rådmannen eller på politisk nivå. Dette omfatter også arbeidet med sektorplaner.

Denne organiseringen av det boligsosiale arbeidet betyr at det i Lørenskog ikke eksisterer noen form for formelle samordningsorganer som er viet arbeidet med boligsosiale spørsmål, verken på det operative eller det strategiske nivået. I tidligere studier har vi sett at koordineringsorganer vil kunne vokse fram (av seg selv) på det operative planet, som resultat av en indre dynamikk, jf. Langsether m.fl. (2008). En slik dynamikk vil ikke så lett

oppstå på det strategiske nivået, bortsett kanskje fra i de største bykommunene, hvor en større og mer profesjonalisert administrasjon kan være grobunn for en slik utvikling. Det er nærliggende å tenke seg at dersom boligvirksomheten på det operative planet er fragmentert organisert og har svake rutiner for samordning, vil dette forplante seg til det strategiske nivået og føre til en tilsvarende fragmentert organisering av arbeidet med strategiske oppgaver. Det er nærliggende å tenke seg at det først og fremst er arbeidet med de helhetlige, overordnede aspektene ved den boligsosiale strategien som blir negativt berørt av dette. Organer som skal ivareta de overordnede strategiske oppgaver i boligpolitikken må *bevisst etableres* for å ivareta disse oppgavene.

Som vi drøftet i avsnitt 2.8, ble Plan for psykisk helse og rus 2009–2012 laget på en måte som hadde som formål å ivareta behovene for en strategisk samordning av de enkelte tjenestenes politikk og tiltak overfor en bestemt gruppe. Her har samordningsproblemene lenge vært åpenbare; uenighet om hvem som skal ha ansvaret for bo-oppfølgingstjenester til klienter som både har rusproblemer og psykiske lidelser har ført til at folk som opprinnelig har et rusproblem, men senere også utvikler en psykisk lidelse, ikke får tilbud om de hjemmetjenester og den bo-oppfølging som PO-tjenesten ellers yter til folk med psykiske lidelser. Helsetjenesten ble gitt ansvaret for å lage denne planen; etablere enighet om felles mål og samordne tiltakene fra alle relevante tjenester. En ting er å lage en plan, noe annet blir å sette den ut i livet. Det strategiske arbeidet som her er påbegynt har interessante perspektiver og bør følges opp og evalueres av BoSo-prosjektet.

## 4.5 Boligstrategisk arbeid – dårlig forankret

At arbeidet med både operative oppgaver og saksforberedelsen av strategiske oppgaver er samlet innen de enkelte tjeneste-enhetene, vurderer vi som viktig og positivt. Det gir mulighet til å trekke de som arbeider i 1.linje med i utarbeidelsen av tjenestenes «tjenesteprofil» og strategi. Det ser imidlertid ikke ut som om denne muligheten er blitt benyttet; i alle fall ikke ved utarbeidelsen av tjenestenes sektorplaner. Enkelte av våre informanter gir også uttrykk for at kommunens planlegging foregår uten at de som arbeider i 1. linje blir trukket inn i arbeidet i den grad det har vært mulig – og burde ha

vært gjort. Gjennom en slik medvirkning ville planene blitt bedre forankret i egen organisasjon og skapt en følelse av eierskap. Arbeidet med strategiske spørsmål og planlegging ser i all hovedsak ut til å bli vurdert som en sak for ledelsen. Det strategiske arbeidet utføres hovedsakelig av ledelsen i tjenesteenhetene. Det koordinerte plansamarbeidet som omfatter flere enheter, utføres også hovedsakelig av personer på ledelsesnivået. Dette betyr at både strategiske avklaringer for de enkelte tjenestene, og samordnede planer mellom flere tjenester, vil være lite forankret i egen organisasjon.

At det boligsosiale arbeidet i liten grad er forankret i kommuneorganisasjonen, kan ha flere negative følger. En av dem blir påpekt i Rambølls (2010) studie av boligsosiale utfordringer i Hamar. Både i de kvalitative intervjuene med de ansatte – og i kommunens egen evaluering av boligplanen for 2004–2007 – blir det gitt uttrykk for bekymring for det som blir kalt «svak måloppnåelse» på det boligsosiale området. De ansattes umiddelbare forklaring på dette er at det boligsosiale arbeidet i liten grad har vært forankret i kommuneorganisasjonen. Videre påpeker de at vedtatte tiltak ofte bare i begrenset grad blir fulgt med økonomiske midler.

Funnene i Langsether m.fl. (2008) tyder på at det ikke er uvanlig at kommunenes arbeid med strategiske oppgaver foregår uten at det blir trukket på kunnskapene og erfaringene til de som arbeider med å sette politikken ut i livet. I enkelte kommuner ble f.eks. arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen utført omtrent helt uten å involvere og å trekke på erfaringene fra de ansvarlige på det operative planet. Dette fører lett til at både planen og den operative virksomheten blir dårlig forankret i egen organisasjon, og at de som skal sette planen ut i livet føler lite eierskap til den.

Når det gjelder Lørenskog har vi ingen empiri om konsekvensene for den boligsosiale planleggingen av måten planen lages på, siden man ikke har laget slike planer i senere tid. Erfaringene fra arbeidet med Handlingsplanen av 2001, som i all hovedsak ble laget utenfor de boligsosiale organer som eksisterte den gang, og slik sett hadde en spesiell forankring – og ble en engangsforeteelse – er det vanskelig å bruke som grunnlag for en vurdering av hva forankring av planleggingsarbeidet betyr, men de avkrefter heller ikke den positive betydningen en godt forankret boligsosial planlegging normalt vil ha.

## 4.6 Roller og ansvars plassering

Fragmentert organisering som er basert på utstrakt arbeidsdeling, fører lett til gråsoner i grenseflatene mellom tjenesteutførende enheter i den kommunale forvaltningen. I slike gråsoner kan det oppstå både uklarhet og strid om hvem som har ansvaret for at bestemte tjenester blir produsert og levert til bestemte grupper. Manglende klarhet i roller og uklar ansvars plassering, kan i praksis komme til uttrykk på flere måter. På det operative planet kan tvetydig eller manglende ansvars plassering føre til uklarhet om hvem som skal koordinere ulike tiltak og sette dem ut i livet. På det strategiske planet kan det føre til uklarhet om hvem som skal utvikle den overordnede strategien, passe på at vedtatt politikk blir satt ut i livet og til slutt evaluere. Når ingen er pålagt et klart ansvar kan konsekvensen i verste fall bli at det heller ikke er noen som gjør jobben – slik det f.eks. er når det gjelder levering av oppfølgingstjenester til rusmisbrukere i Lørenskog. Sjeldnere er det vel at det oppstår strid mellom flere tjeneste-enheter om hvem som bør gjøre jobben. Begge disse reaksjonene ble påvist av Langsether m.fl. (2008).

Der problemet hovedsakelig dreier seg om uklarhet om hvem som skal gjøre jobben, vil eksistensen av formelle koordineringsorganer eller rutiner for samordning av virksomheten, som regel være nok til å forhindre at slike problemer oppstår, eller sikre at de raskt blir løst. Har problemet sin rot i en underliggende interessekonflikt eller faglig uenighet, lar det seg ikke alltid løse ved hjelp av slike organer. Uenigheten mellom PO-tjenesten og Rus-tjenesten om hvem som skal yte bo-oppfølgingstjenester til folk med rusproblemer og psykiske lidelser, tror vi har en slik karakter. I slike situasjoner blir det spørsmål både om kommunen har organer/mekanismer for konfliktløsning, og organer med autoritet og legitimitet til å skjære gjennom. Denne striden går allerede ut over brukerne/klientene. Ved en vedvarende, uavgjort strid på dette området vil, også det faglige miljøet kunne bli skadelidende. Her eksisterer det åpenbart en utfordring som det umiddelbart bør tas tak i.

# 5 utfordringer, forbedringsbehov og forbedringsmuligheter i den boligsosiale virksomheten

## 5.1 Generelt om utfordringer og forbedringsmuligheter

På basis av den teoretiske drøftingen i avsnitt 1.5 og de empiriske undersøkelserne i avsnittene 2, 3 og 4, skal vi nå se mer konkret på hvilke utfordringer som kan avdekkes på ulike felter av den boligsosiale virksomheten i Lørenskog kommune, og hva disse utfordringene består i. De utfordringene vi er interessert i kan være av svært ulik karakter, og ha ulike konsekvenser så lenge de ikke er løst. Utfordringer kan ha flere løsninger – som hver representerer forskjellige muligheter for gevinst ved å bli tatt i bruk. På forhånd kan vi snakke om at ulike løsninger kan ha svært forskjellig forbedringspotensiale. Om et antatt potensiale lar seg realisere, er et empirisk spørsmål. Ved en konkret analyse av den boligsosiale virksomheten med formål å påvise utfordringer og forbedringsmuligheter, må vi skille mellom behovet for forbedring og mulighetene for forbedring. Der det er påvist en utfordring foreligger det også et forbedringsbehov. Bare der det kan påvises en mulighet for forbedring kan vi snakke om et potensiale.

I dagligtalen er forbedringspotensiale gjerne knyttet til omorganiseringer som fører til større effektivitet. Slike effektivitetsfremmende omorganiseringer vil ofte bestå i å fjerne flaskehalsar. Hvordan effektivitetsgevinster tas ut, kan variere. I tjenesteytende virksomhet vil det ofte være vanskelig å identifisere og måle sluttresultatet av virksomheten. Det betyr at det også kan være vanskelig å påvise og måle effektivitetsgevinster. Man kan imidlertid tenke seg at det ofte vil være mulig å *påvise* en effektivitetsforbedring, men at det *ikke er mulig å måle* den. En slik situasjon vil man normalt stå overfor når man skal ta avgjørelse om iverksetting av oppfølgingstjenester. At man kan bekrefte en positiv effekt av et tiltak, kan i enkelte situasjoner være nok til at man kan sette det i verk.



Det første steget i denne analysen består i å påvise og beskrive viktige utfordringer og det forbedringsbehovet de representerer. Neste steg vil bestå i en drøfting av de forbedringsmuligheter som foreligger, og hvor realiserbare de er. I dette arbeidet tar vi utgangspunkt i modellen for den boligsosiale virksomheten som er presentert i Skjema 1. Utfordringene refererer til ulike aspekter og forhold som blir definert ved denne modellen: Organisasjonsstrukturen, rutiner og arbeidsmåter, kompetansen i organisasjonen, forholdet mellom det strategiske og operative nivået i organisasjonen, systemet for informasjon og resultatrapportering innen organisasjonen osv. Utfordringene kan som sagt være av svært forskjellig karakter. Et viktig moment i den forbindelse er at noen utfordringer har en mer strategisk funksjon enn andre – i den forstand at de betinger eksistensen av bestemte andre utfordringer, eller de konsekvenser bestemte andre utfordringer har. Et godt eksempel i den forbindelsen er organiseringen av virkemiddelforvaltningen på det operative nivået. Alt etter hvordan den er organisert – særlig mht. hvor fragmentert den er – vil det være bestemmende for en serie andre forhold, som f.eks. behovet for ekstraordinære fora for koordinering, forankringen av nye tiltak og forholdet mellom det strategiske og operative nivået i forvaltningen.

Vi starter drøftingene med å identifisere utfordringer og å drøfte mulige løsninger og forbedringspotensialer for den boligsosiale virksomheten som omfatter de operative forvaltningsoppgavene. Dette blir behandlet i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 behandler vi tilsvarende problemstillinger for de strategiske forvaltningsoppgavene. I avsnitt 5.4 vil vi se spesielt på hvilke erfaringer man kan bygge på i arbeidet med den boligsosiale planleggingen. I avsnitt 5.5 vil vi drøfte potensialet for å forbedre samarbeidet med eksterne aktører. I avsnitt 5.6 foretar vi en oppsummering og peker ut den viktigste forbedring som kan gjøres.

## 5.2 Utfordringer og forbedringsmuligheter på operativt nivå

Forvaltningsoppgavene på det operative nivået omfatter tildeling og forvaltning av kommunale utleieboliger, tildeling av bostøtte, startlån og boligtilskudd, tildeling og produksjon av bo-oppfølgingstjenester, tildeling av

korttidsbolig (hospits), bevilgning av sosialhjelpsmidler til boligformål og innvilgning av lån til depositum/garantistillelse ved leie av bolig.

Måten disse oppgavene blir løst på, hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert, hvilke resultater og hvilken behovsdekning bruken av de ulike virkemidlene fører til for brukerne (politikkens måloppnåelse), er sentrale fenomener som må undersøkes ved en vurdering av hvor alvorlig utfordringene på det operative nivået er. På bakgrunn av kartleggingen og analysene så langt peker følgende fenomener seg ut for en nærmere vurdering av hvilke utfordringer de representerer, hvilke løsningsalternativer som foreligger for disse utfordringene og hvilke forbedringsmuligheter som foreligger i disse alternativene:

- Utfordringer grunnet fragmentert organisasjon
  - For lite helhetlig virkemiddelbruk
  - Utilstrekkelig koordinering av virkemiddelbruken
- Mangelfull dekning av boligbehov for ulike grupper
- Mangelfull dekning av behovet for bo-oppfølging for rusmisbrukere og folk med psykiske lidelser
- Utfordringer knyttet til måten å gjøre ting på
  - Segregering – integrering
  - Brukermedvirkning
  - Rutiner for saksbehandling
  - Proaktiv vis á vis reaktiv arbeidsform

### 5.2.1 *Utfordringer grunnet fragmentert organisering av virkemiddelbruken*

Manglende helhet i det boligsosiale tilbudet

Den fragmenterte organiseringen av virkemiddelbruken har først og fremst konsekvenser for muligheten til å levere helhetlige tilbud til klienter og brukere. I neste omgang vil arten og omfanget av fragmenteringen stille ulike krav til de organer og rutiner som må til for å overkomme de problemer fragmenteringen skaper. I forskningslitteraturen, jf. Medbye og Langsether (2007) og Langsether m.fl. (2008), og i Riksrevisjonens rapport om Husbanken er det vel dokumentert at den boligsosiale virksomheten i

kommunene er svært fragmentert organisert, og at dette vanskeliggjør utvikling av helhetlige boligsosiale tilbud til klienter og potensielle brukere.

#### *Utilstrekkelig koordinering av virkemiddelbruken*

I Lørenskog er arbeidet med de boligsosiale forvaltningsoppgavene organisert svært fragmentert. Det er heller ikke etablert *formelle* organer eller rutiner for å motvirke de negative konsekvenser av den fragmenterte organiseringen. Dette kan ha alvorlige følger på flere områder, både for klienter og potensielle brukere, og for forvaltningen. For klienter og brukere kan det bety at;

- folk ikke får de goder/ytelser de har *krav på* (f.eks. bostøtte)
- de ikke får et helhetlig – og dermed ikke det beste – tilbud ut fra de behov de har, eller et
- tilbud som er skreddersydd til å møte deres konkrete problemer
- de ikke får de tjenester de har *behov for* (underdekning)

Vi har inntrykk av at den fragmenterte organiseringen i Lørenskog først og fremst medfører problemer for folk som har behov for både bolig og oppfølgingstjenester, men ikke blir tildelt bolig av PO-tjenesten i utgangspunktet. Som vi har vist i avsnitt 2.6, har det i Lørenskog vokst fram uformelle rutiner som ivaretar mye av behovet for samordnet tildeling og bruk av kommunale leieboliger og boligøkonomiske virkemidler.

For forvaltningen kan fragmenteringen bety;

- at den ikke får mulighet til å bruke den kompetanse den samlet rår over til å utvikle og tilby helhetlige tiltakspakker tilpasset folks behov. Dette antar vi i mange situasjoner må oppleves faglig utilfredsstillende.
- at fragmenteringen sprer boligforvaltningens personale på en rekke tjeneste-enheter, hvor de blir sittende som små minoriteter, uten fagkompetanse og kolleger i nærheten. Vi vil tro at en slik organisering ikke er gunstig for mulighetene til å bygge opp en god boligsosial fagkompetanse i kommunen. Man kan videre stille seg spørsmålet om ikke dette også i seg selv kan føre til en faglig sett dårligere boligpolitikk overfor de vanskeligstilte enn det som hadde vært mulig ved en mindre fragmentert organisasjon.

Vårt inntrykk er at man på de fleste nivåer og felter i den kommunale boligadministrasjonen i Lørenskog i dag, er oppmerksom på hvilke problemer som følger av denne fragmenterte organiseringen. På bakgrunn av den bevissthet som eksisterte om disse problemene blant de som arbeidet med Handlingsplanen for boligpolitikken for vel ti år siden, kan det virke overraskende at det ikke før nå er tatt initiativ for å gjennomføre en helhetlig vurdering av den boligsosiale virksomheten i kommunen, inklusive måten den er organisert på. Hovedårsaken til at dette ikke har skjedd vil vi tro er at det ikke eksisterer et organ med et delegert hovedansvar for å arbeide med strategiske forvaltningsoppgaver i Lørenskog. Rådmannen og det politiske nivået har det formelle ansvaret på dette området, men har etter 2002 ikke aktivisert seg på dette feltet.

### *5.2.2 Mangelfull dekning av behovet for boliger for ulike grupper*

«Alle» i Lørenskog er enige om at det boligsosiale arbeidet burde hatt større ressurser; det gjelder både ulike typer boliger og oppfølgingstjenester til folk med psykiske lidelser og misbruk av rusmidler.

Både i relevante kommunale planer og i intervjuene med nøkkelpersoner i den kommunale tjenesteytingen, kan det dokumenteres at det er et stort behov for egnede boliger til bestemte grupper. I Kommunens Årsrapport for 2008 omtales mangelen på boliger flere steder. I kapittel 6, avsnittet om Boligkontoret, formuleres det slik: «Kommunen har særdeles lite boligtilbud til mennesker med rus- og psykiske problemer». I kapittel 9, avsnittet om Rustjenesten sies det, under omtalen av et boligtiltak for bostedsløse rusmiddelavhengige med lav bokompetanse, at «Behovet for flere og egnede boliger er stort». Dette tiltaket disponerte tolv leiligheter i 2008.

Nå er det ikke bare behovet for ulike typer boliger som blir slått fast i disse planene og i årsrapportene, det gjøres også vedtak om prioritering av boliger til bestemte grupper. Når Årsrapporten snakker om stort behov for egnede boliger – om boliger som inngår i et prioritert tiltak – er det vanskelig å tolke dette som annet enn en understrekning av at man her har et operativt mål som går ut på å dekke dette boligbehovet. I første omgang skulle man tro at det vil være enkelt å realisere en slik målsetting. Det som må gjøres er å bygge noen – og egentlig ikke særlig mange – spesialtilpassede boliger. Det bygges også en del slike boliger, men ikke nok til å dekke behovet, som er

økende. Ser vi tilbake til boligplanleggingen som foregikk i perioden 1997–2001, ser vi at underdekningen av ulike typer boliger også var stor den gang. Og til tross for planer og vedtak, fant man ved neste korsvei at problemet fremdeles var uløst.

Det er ingen tvil om at Lørenskog har betydelige og vedvarende utfordringer når det gjelder å dekke boligbehovet til flere grupper vanskeligstilte. Lørenskog utmerker seg også med en relativt høy bruk av hospitser og andre former for korttidsløsninger på folks boligbehov. Det ser heller ikke ut som det er verken manglende erkjennelse av problemet eller mangel på vedtak og planer som er årsak til at det ikke blir løst. Allerede i Handlingsplanen fra 2001 klages det over at planer og vedtak har det vært nok av. Underforstått – nå må det handles.

Boligtilbudet er utilstrekkelig på to måter: 1) Tilbudet matcher ikke et behov som endres over tid – avhengig av familiestørrelse, behov for spesielt tilpassete boliger og kanskje spesielle krav til lokalisering (en lokalisering som ikke bidrar til segregering). Akkurat nå er det for få små boliger; det gjelder særlig boliger egnet for unge med psykiske lidelser og flyktninger, som nå i større grad enn før er enslige. 2) Tilbudet er totalt sett for lavt, og har vært det i lengre tid. På lengre sikt ser det derfor ut til at det kreves en markert økning i det kommunale boligtilbudet.

Hva kan så årsakene være til denne vedvarende underdekningen av enkelte gruppers boligbehov? Vi kan tenke oss flere grunner til dette. I den grad det her dreier seg om urealiserte planer og vedtak, har vi å gjøre med dårlig måloppnåelse. Dette kan skyldes at man har gjort vedtak om å bygge (eller kjøpe) flere boliger enn man har ressurser til, eller at de vedtak som er gjort på dette området har vært dårlig forankret på det politiske planet.

Til en viss grad kan det kanskje her også dreie seg om at man nøler med å bestemme seg for konkrete løsninger fordi man er usikker på om man kjenner behovene godt nok. Når det gjelder rusmisbrukere kan det være vanskelig å finne akseptable boligløsninger som verken ødelegger de miljøer rusmisbrukeren skal integreres i – eller fører til uakseptabel segregering – gettoer. Dreier det seg om større boligprosjekter kan man være redd for å dra i gang prosjekter som vil møte motstand i nabolaget, slik det skjedde ved etableringen av Vallerud-senteret. Motstand mot å etablere boliger for de

mest vanskeligstilte kan også ha en økonomisk begrunnelse. Man vil ikke knytte folk (særlig ungdom), som vil bli en permanent utgiftspost, for sterkt til kommunen. Bygging av bemannede boliger for folk med stort behov for bo-oppfølging, vil bidra til det. Det bør heller bygges for gode skattbetalere. Dette temaet ble berørt under enkelte av intervjuene, men ingen av våre informanter mente at slike holdninger er særlig utbredt, verken i den kommunale administrasjonen, eller på det politiske plan.

For oss ser dette ut til å dreie seg om en prioriteringskonflikt hvor mange kryssende hensyn er involvert. På den ene siden er det ikke tvil om at det her dreier seg om legitime boligbehov som kommunen etter lov om sosiale tjenester er forpliktet til å dekke. På den andre siden er det her et antall mer eller mindre artikulerte hensyn som taler for å utsette saken. Selv om man kjenner behovene godt nok, og det finnes enkle boligløsninger på dette feltet (f.eks. boliger av flexbo-typen), løsninger som for de fleste potensielle brukerne bare kan representere en bedre bosituasjon enn den de har i dag, greier man ikke å skjære gjennom og løse problemet. Det er vel kjent at folk i slike situasjoner vegrer seg mot å fatte vedtak. Det er også lett å tenke seg at vedtak fattet av folk i kryss–press-situasjoner ikke blir lagt øverst i bunken av vedtak som skal gjennomføres.

Manglende dekning av boligbehovet for folk med rusproblemer og psykiske lidelser, framtrer daglig som et problem på det operative plan for Rustjenesten, som enten må arrangere midlertidige løsninger eller overlate løsningene til klientene selv. Å fatte beslutning om kjøp eller bygging av boliger, og iverksette denne beslutningen – er en oppgave av strategisk karakter. Kanskje henger den manglende evnen til å skjære gjennom – og få anskaffet de nødvendige boliger på dette området – også sammen med at Lørenskog ikke har en «tung» boligsosial organisasjon som har som primær oppgave å ivareta de strategiske forvaltningsoppgaver på boligområdet. Der-som dette er riktig vil løsningen av denne utfordringen også avhenge av hvordan organisasjonsproblemet blir løst.

Her kan det skytes inn at Lørenskog kommune har gode erfaringer fra de samarbeidsavtaler de har opprettet både med boligbyggelag og private utbyggere om å kjøpe og/eller disponere boliger i nye prosjekter. Her har man funnet en form som gir gjensidige fordeler; kommunen får tilgang til

nye boliger og utbyggerne får den garanti for et minste salg som de behøver for å kunne starte byggingen. Så langt vi kan vurdere det ser det ut til at kommunen er flink til å foreta ombygginger innen den kommunale eiendomsmassen, noe som har gitt flere utleieboliger. Totalt sett står det imidlertid igjen at man i dag har en klar utfordring i å skaffe kommunen flere egnede boliger for utleie.

### 5.2.3 Mangelfull bo-oppfølging for folk som har psykiske lidelser og misbruker rusmidler

Den boligsosiale tjenesteytingen til denne gruppen, som er karakterisert av multiple behov, og for noens vedkommende også en avvikende (og utfordrende) adferd, står etter vår vurdering overfor følgende utfordringer:

1. Et udekket behov for bolig
2. Mangelfull bo-oppfølging
3. For liten velferdseffekt av de boliger som blir tildelt
4. Uakseptable holdninger i deler av hjelpeapparatet

Utfordringene knyttet til manglende dekning av denne gruppens boligbehov, er drøftet ovenfor. Denne gruppen møter et spesielt problem når det gjelder tilgangen til bo-oppfølgingstjenester. PO-tjenesten og Rus-tjenesten, som er de aktuelle leverandører av bo-oppfølging til denne gruppen, har ikke avklart seg imellom hvem som skal ha ansvaret for denne bo-oppfølgingen. Resultatet blir ofte at denne gruppen får et fragmentert tilbud, eller ikke noe tilbud i det hele tatt. Kommunestyret i Lørenskog har vedtatt at det ikke skal bygges opp særomsorgsløsninger for rusmisbrukere, men at man også skal basere tilbudet til denne gruppen på eksisterende universelle omsorgsløsninger. For en gruppe med multiple omsorgs- og behandlingsbehov impliserer et slikt vedtak at helhetlige omsorgsløsninger må baseres på bidrag fra flere tjenester. Hvordan den nødvendige samordningen som dette forutsetter skal organiseres, har blitt en stor utfordring for de involverte tjenester i Lørenskog. I Rus-planen for 2009–2014 er det lagt opp til at Helsetjenesten – som var ansvarlig for å lage planen – også skal ha ansvaret for at den blir fulgt opp og gjennomført. Foreløpig har man ikke funnet en tilfredsstillende løsning på

dette problemet, og for noen av de potensielle brukerne har konsekvensene blitt en alvorlig underdekning av behovet for bo-oppfølging.

Boligsosiale oppfølgingstjenester til folk i deres egen bolig ble for alvor introdusert i den første femårsperiode etter år 2000. De evalueringer som ble gjort viste at effekten av å tildele bolig til en person som både har psykiske lidelser og misbruker rusmidler, vil øke markert ved å gi vedkommende adekvat bo-oppfølging, jf. Ytrehus m.fl. (2007). Den totale forbedringen i bosituasjonen er et resultat både av det partielle bidraget fra det nye virkemidlet (bo-oppfølgingen), og at det nye virkemidlet øker effekten av det eksisterende virkemidlet (her boligen). Ved å ikke gi folk som er i en slik situasjon adekvat bo-oppfølging, oppstår det et velferdstap som kunne ha vært unngått.

Dersom offentlig ansatte ikke følger generelle etiske standarder for virksomheten; for eksempel diskriminerer folk på et eller annet grunnlag eller eksponerer uakseptable holdninger i møtet med brukere, søkere og klienter, representerer det åpenbart en utfordring. Alvorligst i vår sammenheng er diskriminerende holdninger mot bestemte grupper dersom de utøves av folk som arbeider i 1.linje i den kommunale forvaltningen. Den diskriminering som evt. måtte foregå i dagens Norge, er sjelden åpen. Skjer den, har den gjerne en subtil karakter, og markerer seg for eksempel i form av at klienter som tilhører bestemte grupper behandles nedlatende ved at deres saker treneres o.l. Slike former for diskriminering kan bli virkningsfulle dersom de opptrer i samspill med tilsvarende holdninger i befolkningen; f.eks. for å forhindre at spesielle boprosjekter for rusmisbrukere blir plassert i deres nabolag.

Hvor alvorlig dette problemet er innen den kommunale boligforvaltningen i Norge, er det lite kunnskap om – det samme gjelder Lørenskog. Som allerede omtalt i avsnitt 3.4 ble forekomsten av fordomsfulle holdninger og eventuell diskriminering av rusmisbrukere, tatt opp av flere av informantene i de intervjuer vi gjennomførte. Dette skjedde ikke på vårt initiativ. Vi har merket oss at dette problemkomplekset også er tatt opp i Rus-planen, hvor det både rent generelt og konkret argumenteres for en holdningsendring på dette området. I denne planens forord argumenterer ordføreren for en åpen, ikke-fordomsfull og solidarisk måte å møte de som sliter med psykiske



problemer og rusmisbruk på. Uten at vi har egne data som muliggjør en uavhengig vurdering av dette problemkomplekset, vil vi anbefale kommunen å se på det som en alvorlig utfordring og behandle det deretter.

#### 5.2.4 Utfordringer knyttet til måten å gjøre ting på

Utfordringer og forbedringer kan også ligge i måten å gjøre ting på. Måten å gjøre ting på vil være bestemt av både arbeidsrutiner, kompetanse, holdninger og de hensyn det blir lagt vekt på ved utarbeidelse og gjennomføring av konkrete tilbud til folk som har komplekse behov. Kompetanse kan i denne sammenheng bety kunnskap om måter å gjøre ting på som er mer effektive enn måten det gjøres på i dag – uten at det nødvendigvis introduseres nye virkemidler. Forbedringer kan ligge i måter å organisere virksomheten på som gjør at de virkemidler man har til disposisjon kan gi et bedre resultat enn dagens løsning – eller de kan bestå i løsninger som ikke har de samme negative virkninger (direkte og indirekte) som dagens løsning har. Omfanget og arten av segregering som kan følge av bestemte boligløsninger for vanskeligstilte på boligmarkedet, er et eksempel på det.

##### *Segregering – integrering*

Problematikken som introduseres ved begrepsparet segregering–integrering, hører til noe av det vanskeligste man har å stri med på det boligsosiale politikkområdet i enkelte norske kommuner. Potensielt er dette problemer som først og fremst rammer grupper som av ulike grunner er vanskeligstilte på boligmarkedene. Den offisielle politikken i Norge er at alle grupper, enten det gjelder egenskaper de har (etnisitet, hudfarge eller tro), eller deres (avvikende) adferd, skal integreres i det øvrige samfunnet. På boligområdet vil det si at det skal forhindres at det oppstår segregerte boligområder for nettopp de som er vanskeligstilte på dagens boligmarked. Det gjelder i dag hovedsakelig personer som misbruker rusmidler, har en kriminell fortid og i tillegg har psykiske lidelser. Det kan også gjelde flyktninger og folk med innvandrerbakgrunn. Myndighetene har generelt små muligheter til å påvirke folks valg av bosted. Det mest effektive virkemidlet på dette området er de kommunale leieboligene, som først og fremst er forbeholdt de vanskeligstilte. Her kan myndighetene hindre segregering gjennom konkrete tiltak for å spre

den kommunale boligmassen, og ved å ta hensyn til de negative effekter segregerte boligområder kan ha, ved tildelingen av disse boligene.

En slik anti-segregeringspolitikk har mange odds mot seg, og det er mange momenter som må klaffe for at den skal bli vellykket. Det er ganske vanlig at personer tilhørende den samme gruppe søker å finne bosted i samme område, og slik bidrar til segregering – og at det skapes gettoer. Forsøk på å skaffe bolig til personer med avvikende adferd i den ordinære boligmassen, vil ofte møte motstand i den «ordinære» befolkningen. Sett fra kommunenes egen side, vil konsentrerte boligløsninger også være billigst dersom beboerne trenger mye bo-oppfølging og kanskje også boliger med bemanning.

Når det gjelder Lørenskog, som vi har sett har problemer med å dekke boligbehovet til folk med rusproblemer og psykiske lidelser, er man i hjelpeapparatet svært oppmerksomme på segregeringsproblematikken når det gjelder de som skaffes bolig. En av våre informanter mente at dette var et problemkompleks man hadde lyktes i å takle på en rimelig bra måte; først og fremst ved at man hadde unngått å lage gettoer for bestemte grupper. At det var lokal motstand mot Vallerud-senteret er en annen sak; her dreier det seg om en boligløsning som har et institusjonslignende preg – og der kan en konsentrert boligløsning ikke unngås.

Sett på bakgrunn av at Lørenskog årlig tar imot 20–25 flyktninger, og at ca. 20 prosent av de som bor i kommunen i dag har innvandrerbakgrunn er det oppsiktsvekkende at det under vårt arbeid med dette prosjektet ikke ble rapportert noen tilfeller av pågående, bekymringsfulle segregeringsprosesser på etnisk grunnlag. Dette kan være et galt inntrykk. Er det riktig kan det ha mange årsaker. I alle tilfelle er det en interessant observasjon som gjerne skulle ha vært undersøkt videre.

### *Brukermedvirkning*

Utfordringer som har med måten å gjøre ting på kan også bestå i avvik fra lovbestemte saksbehandlingsrutiner og i måten man behandler klienter/brukere på. Brukermedvirkning praktiseres på to forskjellige plan; 1) Et individuelt plan. Her dreier det seg om en eller annen form for brukermedvirkning i eget behandlingsopplegg; for eksempel at man bruker

individuell plan eller ansvarsgruppe i bo-oppfølgingsarbeidet overfor brukere som har krav på det, jf. pasientrettighetsloven – eller der det må kunne antas å være en god løsning for brukeren. Et annet spørsmål er om bo-oppfølgings-tjenestene tildeles etter bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven? Her må det sies at dette er noe Lørenskog kommune, som mange andre, forsøker å implementere. Det er en stor utfordring å legge slike prinsipper til grunn ved tildeling av tjenester som i prinsippet kan endres hver dag for å møte svært skiftende behov. Men ja, det praktiseres, jf. Rusplanen. 2) Et kollektivt plan. Her dreier det seg om en medvirkning basert på ulike brukergruppers interesseorganisasjoner. Fokus for denne medvirkningen er ivaretagelse av pasient- og brukergruppers interesser. Slike organisasjoner har ofte også en faglig tyngde som gjør det naturlig å trekke dem med i utredningsarbeid, bruke dem som høringsinstanser, bruke dem som partsrepresentanter i utvalg og råd – og som sakkyndige. Her har vi inntrykk av at Lørenskog har en lang tradisjon i å bruke «halvoffentlige» råd og utvalg i arbeidet med utredninger og sektorplaner. Styringsgruppen som ledet arbeidet med PO-planen for perioden 2004–2014 besto f.eks. av to brukerrepresentanter; en fra Eldrerådet og en fra Rådet for funksjonshemmede. I arbeidet med Rus-planen for 2009–2012 deltok det ingen brukerrepresentant, hvilket var en konsekvens av måten arbeidet med denne planen var organisert på. Det er ellers et problem – også for en så stor kommune som Lørenskog, at nyere, små brukergrupper ikke har en organisasjon som kan representere dem vis á vis kommunen.

### *God forvaltningsskikk ved tildeling av boliger?*

Spørsmålet om det praktiseres en forvaltningsskikk i tråd med forvaltningslovens bestemmelser, er aktuelt når det dreier seg om tildeling av ytelser/goder, og når tildelingen skjer ved enkeltvedtak. Dersom man i den daglige virksomheten ikke følger lovhjemlede regler for saksbehandling, interne arbeidsrutiner eller driver en slett informasjon til publikum og brukere om deres rettigheter og kommunens tilbud, har man opplagt utfordringer i sitt boligsosiale arbeid, og forhåpentlig også et realiserbart forbedringspotensiale. Tidligere studier (Langsether og Medbye 2007) har vist at bare ca. halvparten av kommunene følger forvaltningslovens

bestemmelser om saksbehandling ved behandling av søknader om leie av kommunal bolig.

Lørenskog synes i hovedsak å ha en akseptabel saksbehandling når det gjelder tildeling av boliger, som er av størst betydning i denne forbindelse. Det fattes vedtak om alle søknader, praktiseres skriftlighet, gis begrunnelser for vedtak, opplyses om ankeadgang ved avslag og hvem som er ankeinstans. Selve boligtildelingen i Lørenskog foregår ved at tildelingsorganet gir tilsagn om at søker vil få leie en bolig. Dette vedtaket oversendes til Boligkontoret som overtar arbeidet med å finne en egnet bolig og opprette leiekontrakt. Hvilken bolig som skal tildeles er altså ikke bestemt i tilsagnsvedtaket; på tilsagnstidspunktet behøver det ikke å være noen egnet bolig ledig. Det føres ventelister over søkere som er gitt tilsagn. Når en bolig blir ledig skjer tildelingen etter ansiennitet, men ved utøvelse av et visst skjønn – en enslig vil ikke bli tildelt en fireroms bolig. Dette skjønn utøves av Boligkontoret som derfor i praksis har en hånd med i laget ved tildeling av boliger. Dette tildelingssystemet er ganske likt det som praktiseres i Oslo, hvor Bydelene gir tilsagn og Oslo Boligbedrift står for den konkrete tildelingen av bolig. At Boligforvalteren er gitt en slik innflytelse på tildelingen, fører sannsynligvis til at boligtildelingen blir mer treffsikker enn den ville ha blitt uten denne medvirkningen. Her kan vi skyte inn at i mange kommuner som har lagt boligtildelingen til tverretatlige tildelingsutvalg, er det boligforvaltende organ gitt plass i dette utvalget.

Ved knapphet på kommunale boliger kan dette systemet føre til ventelister hvor folk kan bli stående i noen tid. I 2008 sto 54 husstander på en slik venteliste for bolig; betraktelig færre enn i Hamar og Lillehammer – antall boliger tatt i betraktning. Ved en samlet vurdering av dette tildelingssystemet, må det også tas hensyn til at denne fleksibiliteten i tildelingen av konkret bolig medfører en tilsvarende usikkerhet blant de som står på venteliste om hva en plass der betyr.

### *Proaktiv vs reaktiv arbeidsform*

Dette er et svært viktig tema som primært angår forholdet mellom den politiske ledelsen og administrasjonen. I prinsippet er det den politiske ledelsen som bestemmer hvilken handlingsrom administrasjonen skal ha.

Dette kommer til uttrykk på flere måter. Den politiske ledelsen kan velge ulike linjer når det gjelder delegering av beslutningsrett, og når det gjelder egen deltagelse i saksbehandlingen på ulike felter. Videre kan den gi administrasjonen ulikt spillerom langs dimensjonen proaktiv–reaktiv. Reaktivitet betyr her at administrasjonen primært forventes å utrede de saker den blir pålagt av den politiske ledelsen. Proaktivitet betyr at administrasjonen også gis spillerom til på eget initiativ å fange opp endringer i viktige betingelser for den kommunale gode- og tjenesteproduksjonen, og til å fange opp nye – og økende – problemer i samfunnet. En slik praksis vil bidra til at både forvaltningen og den politiske ledelsen vil være i forkant av begivenhetene og gi et bedre grunnlag å fatte beslutninger på.

Det kan være stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvilken praksis de følger på dette området. Dette har rimeligvis også noe å gjøre med hvilken styringsmodell de praktiserer. Lørenskog anvender formannskapsmodellen, som muligens forutsetter større involvering fra politikernes side i saksbehandlingen enn en to-nivåmodell. Vi husker at Boligutvalget i Lørenskog til fram på 1990-tallet hadde hånd om tildelingen av leieboliger. Den politiske ledelsen deltar også nå i utarbeidelsen av sektorplaner; det var f.eks. tilfelle med nåværende PO-plan. Lørenskog har på den annen side hatt samme rådmann sittende i 18 år. Dette har nok også satt sitt preg på forholdet mellom politikerne og administrasjonen. Hvor Lørenskog skal plasseres langs en proaktiv–reaktiv dimensjon, er vanskelig å si. Vår erfaring fra andre undersøkelser er at en proaktiv administrasjon på det boligsosiale området er en stor styrke for virksomheten på dette området. Det betyr naturligvis ikke en administrasjon som overkjører den politiske ledelsen, men en administrasjon som ved sin aktivitet gir den politiske ledelsen et bedre beslutningsgrunnlag og i beste fall også mulighet til å føre en bedre politikk.

### 5.3 utfordringer og forbedringsmuligheter på strategisk nivå

Kommunene står grovt sett overfor følgende strategiske forvaltningsoppgaver på det boligsosiale området; estimering av behov, målformulering, framskaffing av virkemidler, vedtakelse av kriterier for tildeling av virkemidler, fastsetting av husleie i kommunale boliger, organisering av virksomheten,

etablering av rutiner for registrering og rapportering av resultater, løpende/rutinemessig evaluering av den boligsosiale virksomheten. Dreier det seg om kommuner som også lager boligsosial handlingsplan, kommer følgende oppgaver i tillegg; utarbeiding, iverksetting og rulling av boligsosiale handlingsplaner, koordinering av relevante planer på boligområdet og å fremme boligplaner i budsjettprosessen.

Som vi tidligere flere ganger har vært inne på, er det i Lørenskog ikke etablert separate, formelle organer verken for å ta seg av behovet for samordning av de boligsosiale virkemidlene eller for å utvikle og iverksette en helhetlig boligsosial strategi. Av de strategiske forvaltningsoppgavene nevnt ovenfor, er det i Lørenskog flere som ikke blir utført, eller bare arbeidet med i svært liten grad (det gjelder oppgavene knyttet til den boligsosiale planleggingen, organisering og evaluering av den boligsosiale virksomheten, og arbeidet med måling og rapportering av resultatene av virksomheten). Når det gjelder de oppgaver det arbeides med, er dette arbeidet plassert i ulike organer, og på ulike nivåer i forvaltningsstrukturen – avhengig av hvor beslutningsretten og ansvaret for iverksettingen av de aktuelle virkemidlene er plassert. Framskaffing av kommunale boliger forberedes av Bygg- og eiendomstjenesten, mens beslutningsretten ligger på politisk nivå (kommunestyre, formannskap). Søknader til Husbanken om rammene for innvilgelse av startlån, saksforberedes av NAV (samme person som behandler søknadene til kommunen om startlån) og godkjennes av Rådmannen/Sentraladministrasjonen. Søknader om startlån fra publikum innvilges av Rådmannen.

Helt til inn på 1990-tallet spilte Boligutvalget en sentral og samordnende rolle i Lørenskogs boligpolitikk. Boligutvalget hadde både retten til å tildele kommunale boliger, og til å fastsatte husleiene. Utvalget hadde også stor innflytelse på utviklingen av den kommunale boligsektoren. I forhold til mulighetene for samordning av viktige boligpolitiske beslutninger, hadde dette utvalget en nøkkelposisjon. Vi ser her et eksempel på at et politisk organ kunne ha både en operativ og en strategisk funksjon, og samtidig spille en sentral rolle for samordningen av kommunens boligpolitikk. Da Boligutvalget ble nedbygd ble de oppgaver det hadde hatt, plassert ved flere forskjellige tjeneste-enheter: Boligtildelingen ble plassert ved Tiltak og sosiale

tjenester og ved PO-tjenesten. Forvaltningen av kommunens leieboliger ble plassert ved Boligkontoret, mens fastsettelsen av husleia ble plassert hos Rådmannen/Sentraladministrasjonen.

### 5.3.1 Sentrale utfordringer vedrørende organisering

På grunnlag av den kartleggingen og de drøftinger vi har foretatt hittil, er vår konklusjon at de viktigste utfordringene av strategisk karakter på det boligsosiale området i dag, angår følgende forhold:

#### *1. Mangelfull koordinering av arbeidet med strategiske oppgaver*

Vi har tidligere sagt at det mangler organer på strategisk nivå med ansvar for å koordinere arbeidet med de boligsosiale virkemidlene, og framfor alt et organ som utvikler, iverksetter og følger opp en overordnet og helhetlig boligpolitikk. Formodentlig henger dette sammen med at man heller ikke har kommet i gang med utviklingen av en boligsosial handlingsplan. Der ville arbeidet med slike strategiske spørsmål ha hatt en sentral plass.

De strategiske oppgaver på det boligsosiale området som det i dag blir lagt ned mest arbeid på, er de oppgaver som har umiddelbare budsjettmessige konsekvenser, og derfor krever vedtak av kommunestyre eller formannskap. Dette dreier seg først og fremst om økonomiske rammer for anskaffelse/bygging av kommunale boliger, startlån og bo-oppfølgingstjenester. I dagens system saksforberedes disse oppgavene av Sentraladministrasjonen i samarbeid med saksbehandlere ved Boligkontoret og NAV. Poenget er imidlertid at den koordinering som foregår her, finner sted mellom nivåer. Måten det arbeides med strategiske spørsmål på i dag kan eksemplifiseres ved behandlingen av «Utbygging av sykehjem og omsorgsboliger – forslag til strategier for å dekke fremtidig behov». Dette forslaget er utarbeidet av PO-tjenesten, og har – før det blir endelig vedtatt i kommunestyret – vært forelagt både Eldrerådet og Helse- og sosialutvalget til uttalelse, og er behandlet i Sentraladministrasjonen før det med innstilling fra Rådmannen behandles i Kommunestyret. Denne behandlingen sikrer at utbyggingen av omsorgsboliger og sykehjemsplasser blir sett i sammenheng, og at denne delplanen blir samordnet med PO-planen 2004–2014. I så måte er denne behandlingsmåten eksemplarisk. Vi skal imidlertid merke oss at denne utbyggingen av

omsorgsboliger foregår uten et formelt samarbeid med de tjeneste-enhetene som har ansvaret for tildelingen og forvaltningen av kommunens ordinære utleieboliger; Boligkontoret, Sosialkontoret og Rustjenesten. Tar vi hensyn til at PO-tjenesten også forvalter hjemmetjenestene for beboerne i omsorgsboligene, er det lite å utsette på måten det samarbeides på her, sett fra en strategisk synsvinkel. Alle boligrelaterte behov for folk som kvalifiserer til tjenester fra PO-tjenesten, dekkes også av PO-tjenesten.

Strategier for framtidig behovsdekning av ordinære utleieboliger, startlån og bo-oppfølgingstjenester, kan ikke utvikles hver for seg. Her er poenget nettopp at disse strategiene må samordnes. Vi kan se for oss to alternative måter dette kan gjøres på; 1) Samling av forvaltningen av de viktigste boligsosiale virkemidlene i en organisatorisk enhet (et boligkontor) som blir gitt ansvaret for både planlegging, utvikling og iverksetting av den boligsosiale politikken; dvs. både et strategisk og et operativt ansvar. 2) Etablere et samarbeid mellom de nåværende tjeneste-enheter som har boligsosiale forvaltningsoppgaver, for å utarbeide en omforent boligsosial strategi, utvikle en helhetlig og koordinert tjenesteyting til ulike brukergrupper, lage en boligsosial handlingsplan og løse andre strategiske forvaltningsoppgaver. Dette kan skje etter modell av det samarbeidet som ble etablert for å utarbeide Rus-planen 2009–2012. Det samarbeidet som ble etablert i den forbindelse hadde som sitt primære mål å utarbeide denne planen. Det man trenger her er et organ av permanent karakter som omfatter alle tjeneste-enheter med ansvar for boligsosiale oppgaver. Det er lett å tenke seg at et slikt organ, for å kunne gjøre jobben sin, måtte få så vide fullmakter at det raskt ville komme i konflikt med de eksisterende tjeneste-enhetene. Dette er derfor en løsning vi ikke vil anbefale.

Vi skal ikke overdrive betydningen av hvordan den boligsosiale virksomheten er organisert i kommunene. I den situasjon Lørenskog befinner seg i nå, vil vi anbefale at det blir lagt stor vekt på å utrede hvordan denne virksomheten bør organiseres, og at dette sees i sammenheng med utvikling av en boligsosial handlingsplan – slik BoSo-samarbeidet også inviterer til.



## *2. Mangelfull integrering mellom strategisk og operativt nivå.*

I punkt 1 så vi at det på operativt nivå ikke eksisterte organer (eller rutiner) som har ansvar for samordning og oppsummering av de erfaringer og synspunkter som høstes av de som arbeider med iverksetting av de boligsosiale virkemidlene, og er plassert på operativt nivå i ulike tjeneste-enheter. På det strategiske nivået ser det ut til at det viktigste organet når det gjelder boligpolitiske spørsmål, er Rådmannen/Sentraladministrasjonen/ Økonomisjefen. Denne posisjonen har de, dels som saksforbereder for kommunestyre og formannskap når det gjelder økonomi- og budsjettsaker, og dels ved den beslutningsrett de har fått delegert fra det politiske nivået i enkelte saker. Dette organet er imidlertid ikke et formelt organ som har ansvar for å oppsummere erfaringene fra den boligsosiale virksomheten, og å sørge for at disse erfaringene blir tatt hensyn til i arbeidet med å utvikle en stadig bedre boligsosial politikk. Dette preger også relasjonen mellom operativt og strategisk nivå når det gjelder boligsosiale spørsmål. I denne strukturen blir de erfaringer og vurderinger av både operative og strategiske spørsmål, som gjøres av folk som arbeider med iverksetting av dagens boligsosiale politikk, formidlet til det strategiske nivået på en fragmentert måte fra hver enkelt av de tjeneste-enhetene som har ansvaret for iverksettingen av de ulike boligsosiale virkemidlene.

Hvilke erfaringer som blir formidlet fra operativt til strategisk nivå gjennom denne strukturen, antar vi kan bli av mer tilfeldig karakter enn dersom det her hadde vært en strammere organisering med samordnet rapportering til et strategisk nivå som også hadde et tydelig mandat når det gjelder ansvaret for utviklingen av en boligsosial strategi.

## *3. Utfordringer som angår organisering og rutiner for rapportering og informasjon*

I denne utredningen har spørsmål om organiseringen av den boligsosiale virksomheten stått i fokus. Vi har først og fremst drøftet de problemer som følger av en fragmentert organisering. I neste omgang har vi drøftet hvilke muligheter for å løse disse problemene man kan tenke seg. De viktigste problemer som følger av en fragmentert organisering, dreier seg om mulighetene for å samordne bruken av de boligsosiale virkemidlene innen rammene av en helhetlig politikk. Uansett hvilke modeller for samordning

man her legger til grunn, vil en vellykket politikk kreve at det eksisterer kanaler og rutiner for utveksling av informasjon mellom de tjeneste-enheter som setter politikken ut i livet og mellom det operative og det strategiske nivået. Desto mer ambisiøse mål man setter seg vedrørende resultatene av den politikken man driver, desto viktigere er det at de resultatmålene man «styrer» mot er vel gjennomtenkte og utsier noe sentralt om folks boforhold. I neste omgang er det viktig at det er utviklet instrumenter for å registrere/måle de resultater man har gitt prioritet. Og endelig, dersom man skal kunne realisere en resultatbasert målstyring, må det bygges opp kanaler og rutiner for rapportering av de registrerte resultatene.

Å dømme ut fra de dokumenter om den boligpolitiske virksomheten i Lørenskog som har vært tilgjengelige for oss, har det tidligere vært lagt liten vekt på hvordan man burde organisere den boligpolitiske virksomheten. Sentrale spørsmål, som f.eks. de negative følger av en fragmentert organisasjonsstruktur, hvilke løsninger som bør velges for å koordinere virkemiddelbruken og hvilke informasjons- og rapporteringsrutiner man bør ha, er lite berørt i disse dokumentene. Her skal det sies at Lørenskog i så måte ikke er et særtilfelle. Vår erfaring fra studier av andre kommuner er at man har vært mer opptatt av hvilke – og særlig hvor mye av de enkelte – virkemidler man skulle bruke, og hvem som skulle få hvor mye av de enkelte virkemidler, enn av organisasjonsspørsmål, jf. Langsether m.fl. (2008).

De fleste kommuner bruker standardiserte systemer for rapportering, det gjør også Lørenskog. I disse systemene spiller den økonomiske avviksrapporing en viktig rolle. Her rapporteres det hvor det er oppstått henholdsvis mer-forbruk og mindre-forbruk – og årsakene til dette. Skal vi dømme etter hva som rapporteres i kommunens Årsrapporter kan det virke som tjeneste-enhetene i Lørenskog er mer opptatt av hvordan den kommunale forvaltningen foregår på mikroplanet enn på makroplanet; at forvaltningen foregår i tråd med lover og regler, at man praktiserer gode arbeidsrutiner, er lydhøre overfor klager og kritikk og er opptatt av å gjøre bedriften stadig mer effektiv. Rustjenesten har nylig vært gjennom en omorganisering hvor hovedsaken var å få på plass rutiner som sikrer brukernes rettssikkerhet. Slik vi forstår det har de enkelte tjeneste-enhetene relativt stor frihet til å bestemme hvilke problemer de vil arbeide med (noen

gjennomfører periodiske brukerundersøkelser, andre deltar i «Kvalitetskommuneprogrammet» med fokus på forholdet til brukerne og har etablert «Kvalitetsutvalg» som behandler avvik i tjenesteytingen). Rapporteringen om dette forbedringsarbeidet utgjør en viktig del av rapporteringen fra tjenesteenhetene til Rådmannen.

#### *4. Holdninger til strategisk arbeid*

Den fragmenterte organiseringen av den boligsosiale virksomheten har muligens større konsekvenser på det strategiske nivået enn på det operative. På det operative nivået er behovet for samarbeid konkret og lett å se; de former for samarbeid som er nødvendige er ofte også svært enkle. Det strategiske samarbeidet er mer komplisert, dersom det skal ha noe betydning. Her dreier det seg om samarbeidet mellom de enkelte tjenestene rent generelt, hvordan enhetslederne vurderer betydningen av å utvikle og å forholde seg til en felles strategi, og mulighetene til å utvikle en slik strategi. Den fragmenterte organiseringen åpner her for sologang – og at man sier seg fornøyd med det. Som en av våre informanter uttrykker det; «I dag skjer ikke ting samordnet, men på eget initiativ» Det er vårt inntrykk fra samtalene med våre informanter, som de fleste sitter i lederposisjoner, at de er positive til å bidra til å utvikle felles strategier der det er behov for det. Slik den boligsosiale virksomheten hittil har vært organisert, er det ingen av enhetene (og deres ledere) som har hatt et spesielt ansvar for å utvikle en felles strategi på det boligsosiale området. I Lørenskogs søknad om deltakelse i BoSo er det lagt mer vekt på de operative enn på de strategiske oppgaver og utfordringer. I den situasjonen Lørenskog er i i dag, og med den bistand som kan hentes fra BoSo, er det vår vurdering at det bør legges stor vekt på det boligstrategiske arbeidet; å identifisere de strategiske oppgaver man her står overfor, arbeide med kriterier for prioritering av disse oppgaven og legge stor vekt på organiseringen av de strategiske oppgavene.

#### **5.3.2 Utfordringer vedrørende mål, målbarhet og målkonflikter**

Offentlig gode- og tjenesteyting har som utgangspunkt å dekke ulike typer behov. Tildeling av offentlige goder og tjenester forutsetter ideelt sett at man med rimelig sikkerhet kan fastslå behovet for ulike goder og tjenester, måle

godenes/tjenestenes omfang og kvalitet, registrere og måle resultatene av den gjennomførte politikken og måle behovsdekkingen. Dette er krav som det virker selvsagt å stille, men som i praksis sjelden lar seg oppfylle. Det skyldes to forhold; 1) Både behovene og resultatene er ofte vanskelig – i noen tilfeller også umulig – å måle eksakt; 2) Det eksisterer heller ikke alltid adekvate metoder for registrering og innsamling av data, verken om behov eller resultater. Hva de boligsosiale virkemidlene angår gjelder dette særlig booppfølgingstjenestene. Dette skaper store utfordringer for den offentlige gode- og tjenesteytingen, særlig innen de etater og tjenester hvor man har ambisjoner om å praktisere resultatbasert målstyring. Men utfordringene gjelder allment; alle vil ha interesse av å vite hvilke resultater som er oppnådd ved en politikk som er gjennomført over en viss tid. Vanskelighetene med å formulere adekvate operasjonelle mål for resultatene av den boligsosiale politikken, kan gjøre det fristende å gripe til lettvinte løsninger i form av pseudo-mål og incentiver som snarere fører til at man fjerner seg enn nærmer seg de ønskede mål.

I det følgende skal vi se på noen viktige utfordringer som henger sammen med mål og måleproblemer på det boligsosiale feltet, hvilke mulige løsninger de kan ha, og hvilke fallgruber man må se opp for. Dette er ikke utfordringer som er spesielle for Lørenskog, men er noe som angår de fleste kommuner – og som de sliter med konsekvensene av. Her dreier det seg om utfordringer av generell karakter, som angår all offentlig virksomhet. Da er det lett for kommunene å argumentere for at dette er noe staten bør løse. Derfor er det heller ikke uventet om vi finner at de fleste kommuner er lite engasjert i å løse disse problemene. For Lørenskogs vedkommende har vi heller ikke funnet noe stort engasjement på dette feltet. Det ventet vi heller ikke å finne. Vi velger likevel å omtale dette problemkomplekset fordi det er av generell karakter, fordi det kan skape store problemer for å føre en rasjonell boligpolitikk, og fordi vi i tilfellet Lørenskog ser et eksempel på hvilke problemer som kan oppstå dersom man ikke viser stor aktsomhet ved formuleringen av konkrete mål for den boligsosiale virksomheten, og tar hensyn til at de samme mål ikke alltid kan gjelde alle grupper.

### *1. Mål for behov og resultater*

Målene for den boligsosiale virksomheten er ofte formulert svært generelt, og de konkrete resultater det er mulig å identifisere og se på som mulige målvariable, kan ha en tvetydig karakter. Adekvate mål for resultatene av boligpolitiske tiltak som er gitt til en gruppe hushold over en periode, må fange opp direkte endringer i deres boforhold. Disse endringene i boforholdene må omfatte slike ting som størrelse og antall rom per person, relevante mål på kvalitet og utemiljø. De bør videre fange opp evt. følgeeffekter for husholdmedlemmenes helse, arbeidsevne ol., og evt. virkninger for andre enn husholdenes medlemmer (indirekte virkninger i økonomisk terminologi), jf. Hansen (1996). For offentlig tjenesteyting hvor det er vanskelig å identifisere og å måle resultatene av de tiltak som ytes, blir faktorinnsats ofte brukt som indikator på resultat; endringer i antall leger eller sykesenger per innbygger (som er mål på endringer i innsatsfaktorer) blir f.eks. brukt som mål på resultatet av denne innsatsen. Dette er et tvetydig mål som det er umulig å måle effektivitet med. Flere leger kan bety både bedre og dårligere helse.

Bo-oppfølgingstjenestene er sannsynligvis de boligsosiale virkemidler det er vanskeligst å identifisere og å beskrive resultatene av på en måte som gir et fullstendig og adekvat – og samtidig et målbart – uttrykk for resultatene av disse tjenestene. Stilt overfor virkemidler som dette, hvor det er omtrent umulig å finne adekvate mål for resultatet av virkemidlet, finnes det et par nødløsninger: Med utgangspunkt i en standardisert bo-oppfølgings-tjeneste, kan det forsvares å bruke innsatsen som et mål på resultatet. Fem årsverk av en slik tjeneste er bedre enn tre, alt annet gitt. Men her vil det bare være meningsfullt å snakke om målbarhet på forholdstallnivå; det gir mening å si at resultatet av fem årsverk er større enn resultatet av tre årsverk – men ikke hvor mye større. Men her kommer vi heller ikke unna at måltallet har en tvetydig karakter; det ville være best om det ikke var behov for slike tjenester. Brukt ukritisk kan et slikt mål gi grunnlag for gale prioriteringer på det boligsosiale området; det man bruker penger på blir oppfattet som viktig.

For et virkemiddel som bostøtte vil situasjonen være annerledes. Bostøtte har som mål å redusere bokostnadene for mottakerne. Resultatet av en bostøtte på kr 2500 har en umiddelbar virkning på et husholds inntekt

som det er rimelig å tolke som et resultat (med tillegg av en eventuell helseeffekt for noen av mottakerhusholdenes medlemmer). Hvordan husholdene velger å ta ut denne inntektseffekten vil variere. Man kan velge å bo i samme bolig, og få kr 2500 mer til annet forbruk, eller å bruke hele beløpet på en bedre bolig.

En annen metode, som brukes av mange kommuner for å utsi noe om tjenester som har lite målbare resultater, er å forplikte seg overfor innbyggerne gjennom service-erklæringer. Slike erklæringer har vanligvis fokus på rutiner for saksbehandlingen – f.eks. i form av forpliktelser om å holde tidsfrister ved behandling av søknader om bolig og/eller forpliktelser om reduksjon av ventelister. Lørenskog praktiserer i dag ikke slike service-erklæringer. Flere av tjeneste-enhetene legger mye vekt på å øke/sikre resultat-kvaliteten ved å øke kvaliteten på tjenesteytingen. Det kan f.eks. skje ved å øke de ansattes kompetanse, innføre bedre arbeidsrutiner, ta i bruk individuell plan i behandlingen av klienter, ta i bruk moderne datautstyr og investere i ny teknologi og nye bygninger, jf. Årsrapport 2008.

## *2. Indirekte/Utilsiktede virkninger*

Mange tiltak – men kanskje først og fremst tiltakspakker – har indirekte og ofte utilsiktede virkninger når de settes ut i livet; virkninger som kan være både positive og negative. Negative virkninger kan representere alvorlige problemer dersom de ikke blir oppdaget og tatt hånd om i tide. Den umiddelbart beste løsningen på dette problemet er å erstatte tiltak med negative bivirkninger med tiltak uten slike virkninger. Utfordringen vil her ofte være at slike tiltak ikke foreligger. På det boligsosiale området kan situasjonen for rusmisbrukere (med psykiske problemer) illustrere dette problemkomplekset. Løses deres boligproblem ved sentraliserte løsninger, følger segregeringsproblemer og utfordringer med å beherske deres rusproblem med på kjøpet. Skaffes de bolig i det ordinære boligmarkedet, vil det ofte skje til protester fra naboer som er engstelige for at deres bomiljø skal bli forringet. Dette problemet har man også hatt en viss føling med i Lørenskog i forbindelse med Vallerud-senteret. Vi har imidlertid inntrykk av at dette problemet er under kontroll i dag. En av våre informanter mener bestemt at man i Lørenskog har unngått å lage gettoer for de vanskeligst stilte.

Man kan ikke gjøre noe med indirekte virkninger før man har blitt klar over at de eksisterer. Ved måling av resultatene av tjenester og tiltak er det derfor viktig å tenke gjennom potensielle utilsiktede virkninger og forsøke å konstruere målvariable som kan fange dem opp.

### *3. Utilstrekkelige metoder for behovestimering og resultatmåling; hva er tilstrekkelig handlingsgrunnlag?*

Dårlige metoder til å fastslå behov kan føre til at enkelte typer behov ikke (eller bare ufullstendig) blir avdekket, eller at enkelte gruppers behov ikke kommer fram. Det kan føre til at de behovsdata som legges til grunn ved politiske prioriteringer gir et feil inntrykk av behovsstrukturen. Dette kan gi feil prioritering av tiltak mellom grupper. Dersom det i tillegg er vanskelig å beskrive og måle resultatene av ulike tiltak, kan målingene gi et skjevt eller ufullstendig bilde av det man egentlig oppnår – og vil oppnå – med virksomheten. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å bedømme hva slags behovsdekning virksomheten har ført til. Slike problemer vil vi primært støte på ved vurderingen av behovet for – og resultatene av – bo-oppfølgingstjenester for folk med rusproblemer og psykiske lidelser. Når det gjelder denne gruppen, er imidlertid Lørenskog kommune et eksempel på at slike hensyn ikke må trekkes for langt – og føre til at utilstrekkelige målemetoder for bestemmelse av behov og resultater av tiltak, resulterer i handlingslammelse i en situasjon med lav behovsdekning av bestemte tjenester.

En kommune av Lørenskogs størrelse (ca. 32500 innbyggere) er ikke større enn at saksbehandlerne på sosialkontoret/NAV og i Rusomsorgen, har en rimelig god oversikt over hvor mange som har behov for en eller annen form for bo-oppfølging – om enn ikke eksakt hva slags type tjenester som dekker behovet best. Man vet nok om hvilke behov enkelte klienter har, og hvilke typer tjenester de har behov for, til at man kan handle. Bekymringer for om de tiltak man setter ut i livet er basert på nøyaktige nok behovsestimater og tiltak skreddersydd for den enkelte, vil være mer relevant når basisbehovene er rimelig dekket.

#### *4. Målkonflikter*

Målkonflikter forekommer jevnlig i politisk styrt virksomhet hvor prioritering mellom både mål, målgrupper og tiltak er gjenstand for kompromisser. Dersom målkonflikter fører til handlingslammelse, vil de kunne bety alvorlige utfordringer. Målkonflikter vil noen ganger være uttrykk for ekte dilemmaer – man kan ikke få både i pose og sekk. Slike dilemmaer må respekteres, og man må finne en måte å leve med dem på som ikke er destruktiv. Målkonflikter som har karakter av inkonsistenser i målstrukturen vil som regel være løsbare; utfordringen består først og fremst i å finne løsningene. På det boligsosiale området ligger det en kime til målkonflikt mellom målet om å skaffe vanskeligstilte en varig boligløsning og målet/kravet om større gjennomstrømning i den kommunale boligmassen. Vi har erfaring for at man i den kommunale boligpolitikken ikke ser noen målkonflikt her. Dette skal vi se nærmere på i neste punkt.

#### *5. Gjennomstrømning i det kommunale leiemarkedet*

I dag er det et mål i den kommunale boligpolitikken at det skal være en rask gjennomstrømning i de ordinære kommunale utleieboligene. Dette gjelder også i Lørenskog, jf. Årsrapport 2008, avsnitt 6. Boligkontoret. Tanken her er at disse boligene skal være til midlertidig hjelp og at leietaker ved hjelp av andre tiltak (startlån, tilskudd) skal hjelpes til en bolig i de ordinære boligmarkedene. Dette kan være greit nok når denne målsettingen praktiseres i et kommunalt leiemarked hvor det er gjennomført et klart skille mellom boliger som er øremerket for de som har langvarige/permanente hjelpebehov, og boliger øremerket for de som kun har hjelpebehov av midlertidig karakter. Denne differensieringen ble hjemlet i § 11 i den nye husleieloven av 1999, jf. Langsether og Skårberg (2007). Dersom denne målsettingen også praktiseres i et leiemarked som ikke er differensiert på denne måten, overfor godt voksne uføretrygdete leietakere – hvor det neppe er realistisk å regne med en vesentlig bedring av verken betalingsevnen eller funksjonsevnen – og sammen med ettårs leiekontrakter, da er det ikke fullt så greit – selv ikke med en leiekontrakt som gir rett til forlengelse.

Under vårt arbeid med denne studien fikk vi informasjon om tilfeller hvor folk hadde opplevd den tvilsomme og uønskede boligkarriere å ha blitt



sendt rundt til seks nok så like kommunale leieboliger i Lørenskog i løpet av en tiårs periode. Man kan spørre seg om dette kan være sant, eller hvordan det kunne skje. Og siden en slik hendelse virker så innlysende urasjonell – er det nærliggende å spørre om det finnes insentiver i den nåværende boligpolitikken som stimulerer kommunene til å handle med et slikt resultat til følge. Da er det nærliggende å se på målstrukturen; om det skulle være noe der som stimulerer til en slik praksis. Eller alternativt; hvorfor målstrukturen ikke har insentiver som forhindrer en slik praksis – f.eks. ved at de kostnadene dette påfører en leieboer kommer til fratrukk.

Vi nevner dette fordi det belyser et mer generelt problem. Den kommunale boligpolitikken i dag er rettet mot å bedre boligsituasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedene. De ultimate mål for en slik politikk må rimeligvis utsi noe om boforholdene og bobetingelsene for de personer/hushold som er målgruppe for politikken. For vanskeligstilte som leier bolig av kommunen, annonserer politikken at en bedring av bosituasjonen kan oppnås på to måter; primært ved at de som kan det skal hjelpes ut av dette markedssegmentet, og sekundært ved at bosituasjonen skal forbedres for de som bor – og som må fortsette å bo – i dette segmentet. Det er innlysende at de vanskeligstilte leieboerne i dette tilfelle vil bestå av to grupper som ikke kan måles med samme mål. Dersom man ser bort fra dette, og i tillegg opererer med forenklete og avledede mål for virksomheten, kan det gi både et forenklet, fordreid og tvetydig bilde av virkeligheten, og et bilde som kan skjule målkonflikter. Andelen leietakere som har flyttet ut fra det kommunale leiesegmentet, og gjennomstrømmingen av leietakere i dette segmentet, er eksempler på slike forenklete og tvetydige mål. Brukt alene – og for hele segmentet – vil de gi et fortegnat bilde av bosituasjonen. Hva verre er, er at de, dersom de får status som viktige mål – og dessuten er enkle å beregne – kan få en incentivrolle med negative konsekvenser for de som disse målene ikke er adekvate for. Slike mål må derfor brukes kritisk.

### 5.3.3 utfordringer vedrørende kompetanse

De endringer som har skjedd i den kommunale boligpolitikken i løpet av de siste årtier, har medført tilsvarende endringer i kravene til kompetanse. Etter hvert som fokus er flyttet fra boligproduksjon til løsning av oppgaver og

utfordringer av sosialpolitisk karakter, har kravene til kompetanse endret seg tilsvarende. Kravene til kompetanse er endret av to grunner; gamle oppgaver må løses på nye måter og nye oppgaver er kommet til. Lørenskog er en kommune som i løpet av relativt kort tid har opplevd at tildeling av kommunale boliger er blitt flyttet fra et politisk oppnevnt og sammensatt organ – Boligutvalget – til flere sosialfaglig baserte organer, sosialkontoret, PO-tjenesten og Rustjenesten. Introduksjonen av de boligøkonomiske virkemidlene – spesielt startlånet – krever en bankfaglig kompetanse. Det siste virkemidlet – ulike typer bo-oppfølgingstjenester – er svar på et raskt voksende behov i grupper av befolkningen for hjelp til å klare dagliglivets gjøremål; først og fremst de gjøremål som er sentrale for å klare seg i egen bolig. Dette er gjøremål som ikke lar seg dekke av de tradisjonelle hjemmetjenester. Behovene på dette området utmerker seg spesielt ved sin heterogene karakter, hvilket på sin side krever en mangesidig kompetanse i de tjeneste-enheter som får ansvaret for behovsdekkingen på dette området.

Det er vårt inntrykk at ledelsen i de tjeneste-enheter som leverer disse tjenestene – og kommunens ledelse – er klar over betydningen av en stab med høy, allsidig og oppdatert kompetanse for å løse de forvaltningsoppgaver det her dreier seg om. Det er vår vurdering, både på grunnlag av denne forstudien av Lørenskog og fra våre studier av andre kommuner, at det tjenestetilbudet som må utvikles på dette området i framtida vil forutsette et stadig mer omfattende samarbeid mellom de enkelte tjenesteyterne for å bli vellykket. Tjenestetilbudet må også få en mer forebyggende karakter. Dette vil stille nye krav til kompetansen, ikke minst et krav om kompetanse til samarbeid.

Kompetanse kan erverves både gjennom ansettelse og gjennom erfaringer og videreutdanning på jobben. Her er det viktig at ledelsen sørger for tilrettelegging av arbeidsforhold og etablerer rutiner som sikrer at det skjer en kollektiv oppsummering og læring av de erfaringer som gjøres i egen organisasjon. Like viktig er det at det etableres relasjoner til de boligsosiale organer i andre kommuner med formål å utveksle – og lære av hverandres – erfaringer.

## 5.4 Utfordringer og forbedringspotensiale for den boligsosiale planleggingen

Siden Lørenskog ikke har en boligsosial handlingsplan i dag, kan dette temaet besvares enkelt. Utfordringen består her i å utvikle en boligsosial handlingsplan som både tar med seg de beste erfaringer fra det planarbeidet som kommunen selv har stått for og erfaringer fra den boligsosiale planleggingen i andre kommuner. Her vil vi entydig foreslå at man tar kontakt med Boligkontoret/boligsjefen i Tromsø for å sette seg inn i og lære av de erfaringer man der har med å utarbeide, iverksette og følge opp sin nåværende Boligsosiale handlingsplan. Det blir mer utførlig begrunnet i avsnitt 6.

### 5.4.1 Status for boligsosial planlegging

Det viktigste elementet i en boligsosial handlingsplan i en kommune er å formulere operasjonelle mål for politikken, definere de virkemidler og forvaltningsoppgaver kommunen har disposisjonsrett over, og utvikle en strategisk plan for prioritering og samordning av virkemiddelbruken innen de rammer som er gitt. Det er viktig at arbeidet med en slik plan bygger på erfaringer som er gjort i egen organisasjon. Det bidrar også til å forankre planen og å gi den legitimitet i egen organisasjon.

Det er lett å forestille seg at arbeidet med strategiske spørsmål kan komme i annen rekke og at nytten av planlegging ikke erkjennes umiddelbart. Det gjelder i de fleste organisasjoner – også innen kommunal forvaltning. Oppmerksomheten om boligpolitiske spørsmål blir lett rettet mot det operative planet og utfordringene der – også av de som arbeider med boligsosiale spørsmål. Å arbeide med strategiske spørsmål forutsetter et visst overskudd, som kanskje ikke er til stede i organisasjonen. Dette gjelder enda mer for arbeid med boligsosiale handlingsplaner. Og i tillegg er det kanskje slik at nytten av planleggingen er usikker og kanskje først vil vise seg langt fram i tid. Den løpende, daglige boligpolitiske praksis i kommunene, fører ikke automatisk til at det utvikles forståelse for behovet for en helhetlig boligpolitisk strategi. Og om det erkjennes et behov for en slik strategi, er det ikke selvsagt hvem som skal pålegges å utvikle den, og hvilken rolle den skal spille. Og dessuten vil ikke all strategisk planlegging bli vellykket, enten fordi

den – av ulike grunner – ikke blir gjennomført fullt ut (f.eks. ikke blir tildelt nødvendige midler), eller fordi den ikke er god nok.

I dagens Lørenskog er det to sektorplaner av relevans for bosituasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet; Pleie- og omsorgsplanen (for perioden 2004–2014) og Plan for psykisk helse og rus (for perioden 2009–2012). Den siste planen er den første i sitt slag i Lørenskog og følger opp den statlige satsingen på dette området i perioden 1998–2008. Fra 1998 har man hatt separate handlingsplaner på dette området, en Handlingsplan for personer med psykiske lidelser og en rusmiddelplan. Disse planene er laget på to prinsipielt helt forskjellige måter.

Handlingsplanen for psykiske lidelser og rus tar utgangspunkt i at målgruppen her har behov for tiltak fra ulike tjenester. Den er derfor også laget i fellesskap av de tjenesteytende enheter som forvalter de virkemidler kommunen disponerer for å forebygge og behandle disse lidelsene. Arbeidet med denne planen ble ledet av Helsetjenesten. Den nåværende Pleie- og omsorgsplanen er laget av administrasjonen i PO-tjenesten under ledelse av en styringsgruppe sammensatt av representanter fra det politisk nivå, brukerrepresentanter, representanter for de ansatte og for administrasjonen. Planen er laget med bistand fra en ekstern konsulent som kommunen har brukt ved flere anledninger; noe som skulle bety at dette er en konsulent som kjenner kommunen godt.

Noen planer opplever å bli vedtatt og gjennomført; andre opplever ikke å komme ut av utkaststadiet. Noen blir vedtatt og innlemmet i det kommunale planhierarkiet, men opplever likevel å bli lagt bort og glemt; hvilket ble skjebnen til Lørenskogs Handlingsplan for kommunal boligpolitikk av 2001. De fleste planer som vedtas, vedtas med forbehold om budsjettmessig dekning. Dette er også noe alle er klar over. «Planer i seg selv er ikke mye verdt uten økonomisk oppfølging,» som det uttrykkes av en av våre informanter. Dette kan også oppleves frustrerende for tjenesteledere som opplever at de må kjempe for å vinne støtte for «sine» planer blant politikerne. Planer spør etter sterke ledere som kan kjempe dem gjennom. Det oppleves en økt posisjonering i kommunen i kampen om knappe ressurser.

Vi registrerte tendenser til både usikkerhet og frustrasjon i forbindelse med planarbeidet i kommunen, også fra folk som selv hadde vært involvert i

dette arbeidet. Flere av våre informanter gav uttrykk for frustrasjon over gjennom en årrekke å ha meldt behov som aldri har fått gjennomslag i budsjettssammenheng. Det ble ellers påpekt at flere vedtatte planer ikke var kjent i kommunen, verken blant innbyggerne eller blant ansatte utenfor egen tjeneste-enhet.

#### 5.4.2 Realistisk planlegging

Usikkerheten om hvilken skjebne en plan vil få, vil rimeligvis innvirke på planarbeidet. Skal man lage en plan som signaliserer de behov man står overfor, og hva som må gjøres for å dekke dem – og stå i fare for å produsere en ønskeliste – eller lage en mer «realistisk» plan som i ettertid vil kunne skilte med en større planoppfyllelse. Lørenskogs nåværende Pleie- og omsorgsplan inneholder en oversikt over status med hensyn til gjennomføring av tidligere vedtatte tiltak. Den viser at mange tiltak som var vedtatt i forrige planperiode ikke hadde blitt gjennomført. Hva dette skyldes, drøftes ikke videre, det bare konstateres at man kanskje ikke hadde vært «nøkterne» nok, og at man i en viss grad hadde planlagt i tråd med tidens «ideologi». Den nåværende planen er etter vår vurdering et svært grundig dokument. Dersom den forrige var like grundig, kan den lave planoppfyllelsen skyldes at denne planen først og fremst har hatt som formål å dokumentere eksisterende behov, snarere enn å begrenses til det som er ansett å være realistisk. Dette behøver ikke å være noe stort problem. Noe mer problematisk vil det være dersom de ulike tjenester lager sine planer ut fra forskjellige holdninger mht. nøkternhet. Dette er naturligvis ikke bare et problem i Lørenskog. I den grad det er et allment problem, har det også en allmenn løsning. Men det er viktig at arbeidet med den handlingsplanen som nå skal utarbeides forankres godt i hele kommuneorganisasjonen; både i organer på politisk nivå og i administrasjonen.

### 5.5 utfordringer og forbedringspotensiale i samarbeidet med eksterne aktører

Den kommunale forvaltnings samarbeid med eksterne aktører kan foregå på mange måter og ha ulike begrunnelser, alt etter hvilken kommunal forvaltning det dreier seg om, og hvem disse aktørene er. De kan være offentlige

aktører i 2.linjetjenestene, privatdrevne tjenesteytende institusjoner eller brukerorganisasjoner. Samarbeidet kan enten ha en ad-hoc karakter knyttet til dekning av akutte behov, eller inngå som en stabil del av den kommunale forvaltningens arbeidsrutiner.

Når det gjelder boligsosiale spørsmål, er deltakerne i dette samarbeidet på Lørenskog kommunes side først og fremst Boligkontoret og Sosialkontoret/Sosialtjenesten. Aktuelle samarbeidspartnere er Akershus friomsorgskontor, IMDI, Mental helse, relevante helsetjenester, Landsforeningen mot stoffmisbruk, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Lørenskog BBL, andre utbyggere og Husbanken. Samarbeidet som her er aktuelt kan bestå av deltakelse i høringer, deltakelse i planleggingsprosesser, kontakt og informasjonsutveksling, deltakelse i ansvarsgrupper, anskaffelse av bolig og bo-oppfølging.

Vårt inntrykk er at det er en gjennomgående positiv holdning til dette samarbeidet fra aktuelle instanser på kommunens side, og tilsvarende fra aktuelle eksterne aktører. Vi sitter imidlertid også med et inntrykk av at dette samarbeidet ikke har vært høyt prioritert fra kommunens side. Betegnende er det da også at det i kommunens søknad om deltakelse i BoSo betones at dette er et viktig område som det nå skal satses på, hvoretter det nevnes flere aktuelle samarbeidspartnere som man vil ta initiativ overfor.

## 5.6 Oppsummering – viktigste forbedring

### **Boligkontor eller egne organer/rutiner for koordinering?**

Drøftingene ovenfor viser at organiseringen av virksomheten har avgjørende betydning, både for hvilke utfordringer en kommune møter på det boligsosiale området, og for hvilke mulige løsninger som finnes på disse utfordringene. Vi ser at den fragmenterte organiseringen direkte og indirekte gir opphav til ulike typer utfordringer både på det operative og strategiske planet. Dette er et konkret eksempel på det vi drøftet ovenfor, i avsnitt 1.3, at en utfordring kan betinge flere andre, og slik kan ha en strategisk rolle. Når vi skal vurdere hvilket behov for forbedring denne fragmenteringen forårsaker – og hvilket forbedringspotensiale som ligger i å organisere virksomheten på en annen måte (f.eks. å samle forvaltningen av de fleste borelevante virkemidlene i et boligkontor) – må dette baseres på et

regnestykke hvor det tas hensyn til alle utfordringer og forbedringer som er betinget av disse løsningsalternativene.

I mangel av formelle samarbeidsløsninger for å løse de koordineringsproblemer den fragmenterte boligsosiale organiseringen skaper i Lørenskog, har det vokst fram uformelle løsninger, jf. drøftingen i avsnitt 2.6. De av våre informanter som har deltatt i og/eller tatt initiativ til slike løsninger, rapporterer at de er fornøyd med måten de fungerer på. Vi har ingen grunn til å tvile på deres vurderinger av dette. En slik vurdering tar imidlertid ikke høyde for hva som kunne ha vært oppnådd med andre løsninger. I denne vurderingen av hva som kan oppnås, er vårt standpunkt at organiseringen har større konsekvenser for det strategiske enn for det operative arbeidet. De operative oppgavene blir utført rimelig tilfredsstillende også ved dagens uformelle løsning. Det er vanskelig å tenke seg at de strategiske forvaltningsoppgavene skal kunne bli utført tilfredsstillende innen rammene av uformelle koordineringsløsninger. Det strategiske arbeidet må forankres i et organ som har ansvaret for de «tunge» virkemidlene i boligpolitikken, som har oversikt over all virksomhet på området, som er stabilt over tid, og som har stor kompetanse og legitimitet.

De organisasjonsalternativene som her vil være aktuelle er først og fremst en samlokalisering av forvaltningen av flere virkemidler i et «Utvidet boligkontor» og en «Boligkonsulent med tverretatlige tildelingsorganer». Koordinering ved hjelp av formelle rutiner er også en alternativ løsning, men den vil mangle flere av de egenskapene vi har pekt på her. Etter vår vurdering er det et «Utvidet boligkontor», som gis rom til å spille en «proaktiv» rolle, som vil være den beste løsningen på de begrensninger og problemer som har sin rot i den fragmenterte organisasjonsstrukturen på dette området. Dette er den organisasjonsløsningen som gir de beste forutsetninger for å løse de samordningsproblemene som er skapt av den fragmenterte organisasjonen. Dette er også den løsningen som fra et kompetanseståsted er best. Den gir de beste betingelser for å ta i bruk den kompetanse som finnes på boligsektoren. Og den gir de beste muligheter for å skape et bososialt fagmiljø som vil holde på sine fagfolk. I et større miljø vil det også være større fleksibilitet med hensyn til å kunne gi folk permisjoner for å ta videreutdanning, hvilket over tid vil bidra til høyere kompetanse i organisasjonen.

# 6 anbefalinger om konkrete satsingsområder og tiltak

## 6.1 Kriterier for utvelgelse av satsingsområder

I dette prosjektet tenker vi oss et satsingsområde innen den boligsosiale virksomheten som et område hvor det – av en eller annen grunn – er behov for en ekstraordinær innsats i en eller annen form for å løse viktige problemer og utfordringer, jf. avsnitt 2.6. En anbefaling av konkrete satsingsområder må bygge på en prioritering av foreliggende potensielle satsingsområder. Følgende kriterier bør legges til grunn for en slik prioritering:

- Innsatsen på satsingsområdet må være orientert mot løsning av konkrete problemer og utfordringer i Lørenskog, jf. Lørenskog kommunes forventninger til forstudie som er drøftet i avsnitt 1.2
- Innsatsen bør prioritere løsning av problemer og utfordringer av strategisk karakter
- Innsatsen bør konsentreres til tiltak som kan forventes å gi høy avkastning, blant annet gjennom eksistensen av flere – og positive – indirekte virkninger
- Antall satsingsområder bør begrenses til et antall det er mulig å arbeide med samtidig
- De anbefalte satsingsområder bør velges slik at de tematisk beriker hverandre og samtidig utgjør en naturlig utdypning av arbeidet som skal gjøres i regi av BoSo

## 6.2 Anbefalte satsingsområder

Mange tema og områder kunne anbefales ut fra disse kriteriene. Vi vil begrense oss til fire. De tre første er av strategisk art og angår den boligsosiale planleggingen, organiseringen av den boligsosiale virksomheten og oppbyggingen av kompetanse på det boligsosiale området. Det siste temaet vi kommer med en anbefaling om, dreier seg om tiltak for en rask økning av boligtilbudet.



### 6.2.1 Boligsosial handlingsplan

En kartleggingsundersøkelse gjennomført av Rambøll Management (2008) tyder på at det er en viss sammenheng mellom det å ha boligsosiale handlingsplaner og det å ha høy aktivitet på det boligsosiale feltet. Etablering av planverktøy kan dermed se ut til å ha en positiv effekt på kommunenes boligsosiale aktivitet. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvor stor vekt de legger på det strategiske arbeidet og hvordan det strategiske og operative arbeidet er koordinert (Magnussen 2006; Langsether m.fl. 2008). I mange kommuner er koordineringen på dette området dårlig. Det betyr at den boligsosiale planleggingen ofte er dårlig forankret, og lite basert på erfaringene, i det operative miljøet. Når målene ikke er implementert hos de operative organer og disse organene ikke rapporterer sine resultater, blir målstyring gjerne illusorisk. Blant de kommunene som klarer å koordinere organiseringen av det boligsosiale arbeidet på en god og effektiv måte, opplever man at dette gjerne bidrar til en mer effektiv utnyttelse av de økonomiske virkemidlene. Videre vil organisering av det boligsosiale arbeidet ha betydning for hvor godt ulike virkemidler utnyttes og samordnes (Sandlie og Nordvik 2008).

Med den spesielle forhistorie Lørenskog har med hensyn til utarbeidelsen av «Handlingsplan for kommunale boligtiltak» allerede i 2001, og det initiativet som nå er tatt overfor BoSo, peker arbeidet med en Boligsosial Handlingsplan seg ut som et sentralt satsingsområde. Nå sier kravene for deltakelse i BoSo at de deltakende kommuner skal arbeide med en slik handlingsplan. I oppdragsdokumentene gir Lørenskog kommune også uttrykk for at de særlig trenger hjelp til å definere og utvikle prioriterte mål for både den daglige virksomheten og for den boligsosiale planleggingen som skal bli et sentralt verktøy i det framtidige boligsosiale arbeidet i kommunen.

Arbeidet med en slik handlingsplan er den viktigste anledning til å foreta en samlet evaluering av hele den boligsosiale virksomheten i en kommune, og den rolle denne handlingsplanen bør ha. Den boligsosiale handlingsplanen kan – og bør – være det sentrale instrumentet for å utarbeide, vedta og realisere en helhetlig strategi for denne virksomheten.

For at vår anbefaling – dersom den følges – skal bli noe annet enn det som ellers vil bli gjort innen rammen av BoSo, vil vi anbefale at

prosjektledelsen i Lørenskog gjennomfører et studium av Tromsø's Bolig-sosiale handlingsplan, og tar kontakt med Boligkontoret i Tromsø med sikte på et hospiteringsopphold av minst en ukes varighet for å få innblikk i arbeidet med dette temaet; hvordan planen lages, settes i verk og brukes. Dette vil være av nytte selv om gjeldende plan gjelder fram til 2014. Tromsø's handlingsplan er en av de mest gjennomarbeidede vi kjenner. Den skiller seg fra tilsvarende planer i de fleste andre kommuner ikke bare med hensyn til sitt innhold, men også med hensyn til måten den lages, iverksettes og brukes på. Dette planarbeidet i Tromsø er dessuten et godt eksempel på hvilken rolle organisasjonsmessige forhold kan spille for et vellykket planarbeid.

### 6.2.2 Organiseringen av det boligsosiale arbeidet

Det andre området innen den boligpolitiske sektor vi vil anbefale Lørenskog kommune å satse ekstra på nå, særlig på bakgrunn av at Lørenskog er tatt opp i BoSo-samarbeidet, gjelder organiseringen av det boligsosiale arbeidet. To forhold er av særlig betydning i denne forbindelsen. Den boligsosiale virksomheten er svært fragmentert organisert i Lørenskog. Dette har flere viktige, negative konsekvenser; en er problemene dette skaper for mulighetene til å utvikle og realisere en samordnet og helhetlig boligpolitikk overfor potensielle brukere. Løsningen består i ulike måter å konsentrere forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene på, eller å finne former for samordning og/eller samarbeid som opphever de negative følgene av fragmenteringen. Omfattende fragmentering skaper også problemer for arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. Vi har tidligere påpekt at slike handlingsplaner, for at de skal bli effektive og få autoritet, må forankres i et boligsosialt organ på det strategiske planet som har hånd om de viktigste boligsosiale virkemidlene. Ved en omfattende fragmentering vil det ikke eksistere slike organer. Her vil det bare være løsninger som består i *samløkalisering* av de mest sentrale virkemidler, som vil duge. Kun *samordning* mellom ulike organer vil neppe være tilstrekkelig.

Et av de vanskeligste spørsmål som reiser seg er hvilket organ som skal være vert for – eller kjerne i – denne satsingen. Det nye organet – la oss kalle det «Strategiorganet» bør omfatte forvaltningen både av de boligøkonomiske

virkemidlene og utleien av de kommunale utleieboligene. Ved nærmere ettertanke vet vi at alle disse virkemidlene i dag er overført til NAV. Her vil det derfor bare bli snakk om to løsningsalternativer; 1. Det bygges opp en tung boligforvaltning utenfor NAV basert på dagens Boligkontor, og at de økonomiske virkemidlene som ble overført til NAV fra Boligkontoret føres tilbake. Boligtildelingen som lå hos sosialkontoret legges til et Tildelingsutvalg hvor både Boligkontoret og Sosialkontoret er representert. Dette Nye Boligkontoret gis kompetanse og ansvar for arbeidet med viktige strategiske forvaltningsoppgaver, først og fremst for arbeidet med Boligosial handlingsplan, i tillegg til de operative forvaltningsoppgavene som her er nevnt. 2. Et boligkontor med tilsvarende oppgaver plasseres innen NAV-strukturen. I Lørenskogs tilfelle, hvor de fleste boligosiale virkemidlene nylig er plassert i NAV, kan dette synes å være en nærliggende løsning.

Det kan argumenteres for og mot begge disse alternativene, ut fra både et prinsipielt og et praktisk-politisk grunnlag. I den forbindelsen kan det nevnes at Ekspertgruppa som ble oppnevnt av Arbeidsdepartementet for å vurdere oppgave- og ansvarsdelingen i NAV – og som avgav sin sluttrapport 24. juni 2010 – anbefaler at forvaltningen av både kommunale boliger og Husbankens boligøkonomiske virkemidler holdes utenfor NAV, og flyttes ut dersom de allerede er plassert innenfor. Deres anbefaling angår primært NAV, og hvilken oppgaveportefølje som vil være best for NAV. Når det gjelder kommunale boliger og de boligøkonomiske virkemidlene er deres argument at disse oppgavene «har liten kobling opp mot brukeroppfølgingen i NAV-kontoret» (s. 27 i Ekspertgruppas sluttrapport).

### 6.2.3 Aktiv kompetansebygging

Samlokalisering av de fleste boligosiale virkemidler har også andre positive konsekvenser. Det vil skape større fagmiljøer og gi bedre muligheter for en aktiv og mer målrettet kompetansebygging blant annet gjennom ansettelsespolitikken. Det kan skje ved at det gis bedre betingelser for å utvikle og å holde på nødvendig kompetanse, og bedre muligheter til videreutdanning på jobben.

I arbeidet for å finne og å gjennomføre forbedringer, spiller ulike former for kompetanse en nøkkelrolle. Kompetanse bygges gjennom formell læring

og læring av egne og andres erfaringer. Å skape betingelser for kompetansebygging gjennom kontinuerlig læring for alle, er derfor kanskje en av de viktigste utfordringer for de som har det strategiske lederansvaret på det boligsosiale området i kommunene.

#### 6.2.4 Strakstiltak for bedring av boligtilbudet

På bakgrunn av den store enigheten det er i Lørenskog om at kommunens tilbud av egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er for lite, anbefaler vi at det raskt iverksettes tiltak for å øke dette tilbudet. Det gjelder særlig tilbudet til unge med rusproblemer og psykiske lidelser. Her foreslår vi satt i verk følgende tiltak:

- Konkrete framstøt overfor det private leiemarkedet for å øke den samlede tilgangen på utleieboliger i kommunen. I den forbindelse bør kommunen ta sin politikk vedr. garanti/depositum opp til revisjon.
- En rask oppsummering av behovet for boliger til «tunge» rusmisbrukere/bostedsløse, og en vurdering av hvor stor del av dette behovet som må dekkes ved nybygging. I den grad det ikke allerede er gjort, utredes aktuelle muligheter for å bygge boliger av flexbo-typen.
- Behovet for akuttboliger utredes – for å redusere behovet for å plassere folk på hospits.
- Gjennomgang av rutinene for fornyelse av leiekontrakter i de kommunale utleieboligene, for å unngå unødvendige bytter av bolig for leietakere med et langvarig/permanent hjelpebehov.



# Referanser

- Bergem, R. M. Hannche-Dalseth og S. Moen Ouff (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) – Forankring av arbeidet med handlingsplan*. Møreforsk.
- Hansen, Th. (1996): *Om å måle effekter av boligtiltak*. Byggforsknotat 13, 1996. Norges byggforskningsinstitutt.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-Rapport 2008:20. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Husbanken (2009): *Boligsosialt faktaark – Lørenskog kommune*.
- Langsether, Å. (2005): *Bolig med kommunes bistand: En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA-rapport 17/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Å. og A. Skårberg (2007): *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. NOVA-Rapport 5/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-Rapport 18/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Magnussen, T. (2006): *Frå plan til handling. En studie av prosesser og kommunalt boligsosialt arbeid*. NF-Rapport 1/06. Nordlandsforskning.
- Medbye, P. og Å. Langsether (2007): *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse*. NOVA-Rapport 12/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- NOS (2003): *Folke- og bolig telling 2001*. Lørenskog, Statistisk ssentralbyrå.
- Rambøll Management (2008): *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Rambøll Management, Oslo.
- Sandlie, H. C. og V. Nordvik (2009): *Utenfor de boligsosiale ordningene*. NOVA-Notat 1/09. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Skog Hansen, I. L., H. Gautun, Å. Langsether og H. C. Sandlie (2007): *Ikke bare bare å bo – sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafø-rapport 2007: 38.
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. FAFO-rapport 2007: 7.

Ytrehus, S., I. L. Skog Hansen, Å. Langsether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2008): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. FAFO-Rapport 2007: 23.

Ytrehus, S., H. C. Sandlie og I. L. Skog Hansen (2008): *På rett vei – evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008: 06.

Østergren K. og G. S. Dahl Reisæter (2005): Koordinering i psykiatriet – et grenseflate problem? *Tidsskrift for den norske legeförening*, 20, 2005

#### **Lovverk og Rundskriv:**

Lov om husleieavtaler (husleieloven) av 1999

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 1967

Rundskriv U-8/2002. Om kommunale husleigeforhold. Kommunal- og regionaldepartementet

|Rundskriv U-10/2002. Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet