

# Sarpsborg kommune

## En boligsosial forstudie

VIGGO NORDVIK

**NOTAT**  
**NR 4/12**

# Sarpsborg kommune:

## En boligsosial forstudie

Viggo Nordvik

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 4/2012

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) 2012  
NOVA – Norwegian Social Research  
ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-430-1  
ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-431-8  
ISSN 1890-6435

Illustrasjon: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2012  
Desktop: Torhild Sager  
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

NOVA har i samarbeid med Sarpsborg kommune gjennomført en forstudie for et boligpolitisk utviklingsprogram i kommunen. Dette arbeidet dokumenteres i dette notatet. Notatet er fullt av kommentarer, kunnskaper og innsikter som kommer fra deltakerne på dialogmøter i Sarpsborg. Videre har forsker I Kirsten Danielsen ved NOVA gitt innspill og kommentarer til notatet. Alle disse takkes for det.

Gjennom hele prosjektgjennomføringen har vi forholdt oss til Sarpsborg kommunes prosjektgrupper som ledes av Tore Hansen og som i tillegg består av Jan Audun Berntsen, Marit Pedersen, Torfinn Tvette og Sissel Gjerlaugsen. Jeg vil gjerne takke dem alle for diskusjoner, entusiasme og innspill i prosessen.

Viggo Nordvik  
forskningsleder



# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	7
1 Innledning og metodisk tilnærming.....	11
2 Et boligsosialt utviklingsprogram .....	13
3 Bolig- og byutviklingspolitikk i Sarpsborg .....	15
3.1 Den allmenne boligpolitikken.....	15
3.2 Byutviklingspolitikken .....	22
4 Boligsosial politikk og boligsosialt arbeid .....	26
4.1 utfordringer og status .....	26
4.2 Organisering .....	35
4.3 Kompetanse.....	42
4.4 Brukerperspektiver og –erfaringer .....	45
5 Retninger i videre arbeid: Noen forslag.....	49
Litteratur .....	53



# Sammendrag

Dette notatet rapporterer NOVAs forstudie for Sarpsborg kommunes deltakelse i et Boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbanken. Sarpsborgs engasjement i programmet skiller seg en del fra andre deltakere gjennom at man også har et fokus på samspillet mellom det boligsosiale feltet og den generelle boligpolitikk og planlegging. Som en del av forstudien foreslo kommunens prosjektgruppe at vi la opp til fem møter med et bredt utvalg interessenter fra det boligpolitiske feltet, både kommunens egne folk og representanter andre aktører. Gjennom diskusjonene har vi fått fram en stor mengde relevant informasjon og vurderinger. Vi mener også at formen bidro til engasjement og forankring av det boligsosiale utviklingsarbeidet i Sarpsborg.

En generell boligpolitikk som har som målsetning å stimulere til boligbygging i sin allmennhet eller til bygging av boliger med spesielle ønskede kvaliteter må spille med markedet og bygge på en forståelse av hvordan boligmarkedet fungerer. Skal man bidra politisk til en økt boligbygging, er det viktig at en jobber for å fjerne skranker for tilgang på tomter. En trenger en aktiv reguleringspolitikk og nær(ere) dialog med utbyggerinteresser. Vi viser også at det generelle boligprisnivået i Sarpsborg har steget med 79 prosent gjennom de ti siste årene – dette er noe mindre enn landsgjennomsnittet og noe mer enn i nabokommunen Fredrikstad. Om boligdekningen skal opprettholdes og holde tritt med den forventede befolkningsveksten, trengs det en boligbygging som er høyere enn det man har hatt de siste årene.

I Sarpsborg kommune har man en del utfordringer knyttet til spørsmål om byutvikling. Spesielt er det utfordringer knyttet til utviklingen av Østre bydel. Her har en et potensielt attraktivt og sentrumsnært område som viser trekk av en nedtursspiral. Denne typen problemer har en hatt i flere andre norske og europeiske store og mellomstore byer. Vi argumenterer for at kommunen kanskje bør gå inn og initiere og koordinere en transformasjonsprosess. Både når det gjelder feltutbygginger og rehabilitering av områder er



det av avgjørende betydning at planer og initiativer samordnes med transportplanleggingen.

Sarpsborg har et godt trøkk og mye kompetanse i sitt boligsosiale arbeid. For eksempel ser vi at både boligkontakter og flyktningekonsulent jobber aktivt og til dels kreativt for å finne løsninger. Mye av oppgavene i det boligsosiale arbeidet utføres eller koordineres i regi av Team bolig. Dette fungerer bra, men det kunne hende at en enda sterkere koordinering hadde vært hensiktsmessig. Spesielt gjelder dette på den vanskelig bo-oppfølgings- og tjenestesiden.

Antall kommunalt disponerte boliger (per 1000 innbyggere) i Sarpsborg ligger om lag på samme nivå som landsgjennomsnittet med 19 kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere. Et særdrag er at en betydelig andel av de kommunalt disponerte utleieboligene ikke er eid av kommunen selv. Det er vårt inntrykk at det kanskje ikke er veldig viktig for kommunen å få flere kommunale boliger. Det synes imidlertid å være et klart behov for en mer effektiv utnyttelse av boligene, særlig når det gjelder å få en høyere turnover og å få flere boliger som er velegnet for store barnefamilier. Det har også framkommet et klart ønske om en utviding av prosjektet rusfrie boliger. Sarpsborg har utfordringer i drift og vedlikehold av sine kommunale boliger. Noen av boligene er preget av unødvendig høy slitasje – grensende til vanskjøtsel fra leietakernes side.

I våre diskusjoner med brukerrepresentanter ble det framholdt at kommunen møter brukerne med verdighet og respekt. Dette er selvfølgelig bra, men de mer detaljerte kommentarene viser oss at det kanskje er mulig å bli enda bedre på dette. Noen finner det vanskelig å vite hvor man skal henvende seg når ulike problemer oppstår, og at kommunen ikke alltid greier å møte brukerne med sine individuelle behov. Noen uttrykte også at kommunen ikke alltid er flinke nok til å stille krav, for eksempel i forhold til rusmisbrukere som opplever deler av oppfølgingen som uønsket kontroll.

Gjennom vår forstudie, dvs. både gjennom den innsikten vi har fått fra diskusjoner på møtene i kommunen og gjennom arbeidet med dette notatet, har vi trukket fram fem felter vi anbefaler kommunen å gå videre med.

- Videreutvikle en startlånstrategi
- Vurdere prinsippene for kommunale husleier
- Sentralisering av det boligsosiale arbeidet for å få bedre prioriteringer og mer effektiv sammenheng mellom ulike virkemidler.
- Østre Bydel: Problem eller ressurs
- Bidra til at Sarpsborg blir en attraktiv kommune å bo i også for folk med relativt gode inntekter.

Våre anbefalinger går på at man går inn i disse problemområdene og vurderer sin politikk på dem. Vi gir noen antydninger om mulige retninger arbeidet kan ta. Beslutningene og valgene må (selvfølgelig) tas i kommunens organer. I tillegg til å peke på disse feltene anbefaler vi at kommunen allerede nå reflekterer over hvordan det fokuset og drivet vi observerer i både boligpolitikk og det boligsosiale feltet kan videreføres også ut over programperioden.



# 1 Innledning og metodisk tilnærming

NOVA har deltatt i en prosess hvor Sarpsborg kommune videreutvikler sin boligpolitikk, dette arbeidet beskriver vi i kapittel 2. Kommunen har fokus på både hvordan en gjennom en allment rettet boligpolitikk kan bedre levekår og hverdagen for alle sine innbyggere og på den boligsosiale innsatsen som skal bringe noe mer verdighet inn i livene til folk som har problemer av ulike slag.

Bidraget fra NOVA i dette arbeidet har vært tredelt. Først gjennomførte vi en del innledende intervjuer. Deretter deltok vi i fem møter rundt ulike boligpolitiske temaer: Vi innledet om temaene og deretter hadde vi åpne gruppediskusjoner som ble strukturert rundt spørsmål vi formulerte i tilknytning til innledningene. Den siste bolken i arbeidet vårt er utarbeidingen av dette notatet. Til sammen utgjør disse aktivitetene vår boligpolitiske foranalyse.

Opplegget rundt de fem tematiske møtene ble utformet av prosjektets styringsgruppe som består av ansatte i Sarpsborg kommune (se forordet). Før hvert møte utarbeidet NOVA et problemnotat som ble sendt til deltakerne et par dager før møtet. Etter en tematiske innledning fordelte deltakerne seg på grupper, eller 'Kafébord', hvor et sett spørsmål ble diskutert. Etter en viss tid ble så gruppene oppløst og man samlet seg i nye konstellasjoner med nye spørsmål, rundt Kafébordene. Poenget med diskusjonene var at deltakerne skulle hive fram sine vurderinger, kunnskaper og reaksjoner i en relativt uredigert form – en slags idèmyldring. Videre var det også viktig at man ikke bare skulle innta offisielle standpunkter som man på en måte må 'stå til ansvar for'. Kommentarer og vurderinger ble så fortløpende notert rundt bordene, og disse notatene brukes som et datatilfang i vårt arbeid. **Denne Kafébord-måten å trekke ut kunnskaper og vurderinger fra boligpolitikkenes aktører og interessenter uten å identifisere kan man si er vår metodiske hovedtilnærming.**

På hvert av møtene deltok mellom 12 og 30 personer. Noen deltok på ett møte mens andre deltok på flere møter. Deltakerne kom fra ulike deler av

den kommunale organisasjonen – både fra den sentrale administrasjonen, folk som jobber med strategier og planlegging, og fra den operative siden av de kommunale tjenestene. Det var også mange deltakere fra private interessenter og aktører på boligmarkedet (bank, utbyggere, eiendomsmeglere etc.), ikke-kommunale interessenter i det boligsosiale feltet og politikere. At så mange takket ja til invitasjonene (også ikke-kommunale aktører), opplever vi som en indikasjon på at deltakere hadde et ønske om å bidra i prosessen og at den fungerte bra.

I dette notatet presenterer vi ingen navnelister over deltakere. Dette er ingen svakhet, men litt av hensikten med Kafébordmøtene. Vi var ute etter ideer, vurderinger og tanker – ikke posisjoner. Ut fra deltakelse i diskusjonene og stikkordnotater fra Kafébordene, har vi fått mye informasjon som dels fungerer som en kunnskapskilde for foranalysen vår og dels som innspill til de vurderingene vi har gjort.

I resten av teksten er det mange utsagn hentet fra våre diskusjoner. I teksten er de markert enten med bruk av *kursiv* eller i form av lister med kulepunkter. Igjen, ingen av sitatene er koblet til identiteten til dem som kom med utsagnene (bortsett fra et enkelt tilfelle der identiteten framkommer direkte av sitatet). Det er poenget med den tilnærmingen vi har brukt.

Notatet inneholder beskrivelser av utfordringer kommuner i sin allmennhet står overfor innen sin boligpolitiske praksis, med et spesielt fokus på Sarpsborg. Videre beskriver vi dagens situasjon i Sarpsborg – både på det boligsosiale feltet og når det gjelder boligpriser og -bygging. Vi gir i liten grad konkrete forslag til løsninger på hvordan kommunen bør jobbe. Notatet er ment å være et grunnlag for Sarpsborgs egne refleksjoner om hvordan de kan utvikle sin boligpolitiske og boligsosiale praksis. Likevel kommer vi i avslutningen inn med noen anbefalinger om retninger og felt som vi mener bør gjøres til gjenstand for en slik refleksjon.

## 2 Et boligsosialt utviklingsprogram

Sarpsborg kommune har tatt en beslutning om å jobbe med utformingen av sin boligpolitikk: ... *man vil vurdere å påta seg flere oppgaver og roller enn det som er lovpålagt*<sup>1</sup>. Dette fortolker vi først og fremst som at man har en plan om å gå gjennom de grep en har tatt i både den generelle boligpolitikken og i det boligsosiale feltet, og at man kanskje også vil vurdere å oppgradere både ambisjonsnivået sitt og ressursbruken. Likevel, allerede i dagens situasjon kan man si at kommunens innsats går et godt stykke lengre enn det lovbestemte minimum.

Ut fra et formalt juridisk ståsted kan en si at norske kommuner ikke har mange ufravikelig oppgaver innen boligpolitikken. Kommunenes plikter begrenser seg til å sørge for midlertidig husvære for dem står uten tak over hodet for natta. Videre ligger det i lov om Sosiale tjenester i NAV et ansvar for å bistå dem som ikke helt greier å skape verdige liv og materielle kår selv. En slik bistand vil kunne bestå i tildeling av tjenester, materielle goder, direkte pengeoverføringer (dvs.: sosialhjelp) og det kan bestå i råd og veiledning. En slik formaljuridisk beskrivelse vil ikke fange den politiske dimensjonen ved kommunenes arbeid særlig godt. Kommunene har jo et selvstendig ansvar og en interesse for å bidra til livskvalitet og verdighet for sine innbyggere.

Den viktigste årsaken til at Sarpsborg vurderer å øke sin boligpolitiske og boligsosiale innsats ligger i at dette feltet vurderes som politisk viktig. Når det gjelder den boligsosiale biten kan en godt argumentere for at det dreier seg om å flytte et fordelingspolitisk fokus mot dem som har de aller vanskeligste kårene (Sørvoll, 2011). I tillegg til de egne politiske prioriteringene kan det også være at signaler (og de pengemessige incitamentene) fra nasjonale politiske myndighetene om betydningen av bolig(sosial) innsats, har hatt en viss betydning for kommunes boligpolitiske veivalg.

I denne sammenhengen er det også verdt å minne om at noe av argumentasjonen for en offensiv boligsosial politikk kan finnes i det faktum at

---

<sup>1</sup> Sitat fra utlysningen av foranalyse.

man gjennom å bruke virkemidler fra den boligsosiale politikken også kan legge til rette for en mer effektiv politikk på andre politikkfelt, eksempelvis i omsorgspolitikken. Mer effektiv kan her bety tjenester av bedre kvalitet og det kan bety mer kostnadseffektiv drift.

Bolig og tilgang til gode trygge boforhold er en viktig del av velferd og levekår for hver enkelt. En aktiv boligpolitikk vil derfor kunne være et bidrag til utjevning og bedring av levekårene. For en nærmere drøfting, se Castles (1998) og Bengtson (2001). Quigley (1999) argumenterer også for at støtte til bolig har større legitimitet enn mange andre former for fordelingspolitiske tiltak. Som Ulfrstad (2007) skriver: ikke bare er bolig et grunnleggende behov og velferdsgode, det er også en forutsetning for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse.

Som en del av sin satsing har Sarpsborg kommune søkt om (og fått innvilget) deltakelse i Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram. Den foranalysen som rapporteres her inngår som en del av det opplegget Husbanken forutsetter. Utviklingsprogrammet gir kommunen tilgang på en del ressurser til drift. Videre kan systematisk planarbeid også gi lettere tilgang til andre midler fra Husbanken. Sist, men ikke minst, gir deltakelse i utviklingsprogrammet adgang til arenaer som legger til rette for læring og erfaringsutveksling også med andre kommuner. Dette siste kommer vi noe tilbake til.

Sarpsborg kommune legger vekt på å se både den mer tradisjonelle boligpolitikken og den boligsosiale politikken i sammenheng. Sarpsborg kommune ønsker å utarbeide en helhetlig boligpolitikk som et ledd i arbeidet med å utjevne sosiale forskjeller, bedre levekårene og gjøre Sarpsborg til et attraktivt sted å bo.<sup>2</sup> Den tradisjonelle boligpolitikken er det som vi i andre sammenhenger har kalt for boligbyggingspolitikken, Nordvik (2006). Et spørsmål her er hvorvidt, og i tilfelle hvordan, en kan skape et boligsosialt mulighetsrom gjennom å føre en aktiv boligbyggingspolitikk.

Som en avslutning på dette kapitlet er det verdt å merke seg en av kommentarene fra de diskusjonsmøtene som ble arrangert som en del av denne foranalysen: *Nå er det trøkk og fokus på bolig og den boligsosiale politikken. Utfordringen for kommunen er å holde dette trøkket også når programperioden går over.*

---

<sup>2</sup> Også dette sitatet er hentet fra utlysningen av denne foranalysen.

## 3 Bolig- og byutviklingspolitikk i Sarpsborg

Den generelle boligpolitikken og byutviklingspolitikken griper på mange måter inn i hverandre. For framstillingens del deler vi likevel kapittelet i to og behandler disse hver for seg.

### 3.1 Den allmenne boligpolitikken

Den allmenne boligpolitikken (eller den generelle boligpolitikken) er et begrep som omfatter mye – og som brukes på ganske ulike måter. I dette notatet skal vi ikke gå inn i verken noen drøftinger av alternative definisjoner eller noen dokumentasjon av hvordan begrepet brukes/har blitt brukt av ulike aktører. Når vi snakker om den allmenne boligpolitikken vil vi se på tiltak for å bedre boforholdene for folk generelt sett. Spesielt vil vi fokusere på det man kan kalle for boligbyggingspolitikken. Videre vil vi her naturlig nok legge mest vekt på de tiltakene som norske kommuner i sin allmennhet og Sarpsborg kommune spesielt, kan gjøre noe med.

#### **Teoretisk bakgrunn:**

Først begynner vi med en enkel beskrivelse av hvordan et boligmarked fungerer når både kjøp og salg av bolig og beslutningen om å igangsette nybyggingsprosjekter er frivillige valg som tas av private aktører (hushold og private bedrifter). Kort sagt, hvordan et boligmarked som det norske fungerer. Som en forenkling begynner vi med en antakelse om at størrelsen på boligmassen er gitt og at det ikke er noen mobilitetskostnader. Videre antar vi i resonnementene at alle boliger er like. Selvfølgelig er noen av disse antakelsene direkte feil, men de er hensiktsmessige da de gjør resonnementene tydeligere og mer gjennomsiktede. Til slutt drøfter vi hvordan konklusjoner påvirkes om vi erstatter de uriktige antakelsene med mer korrekte premisser. Den markedsbeskrivelsen vi gir, ligger til grunn for svært mye av den forskningen som finnes om boligmarkedenes funksjonsmåte. Framstillingen bygger på Poterba (1984) og Rødseth (1987).



Hvert (potensielle) hushold har en betalingsvilje for en bolig. Denne bestemmes av inntektene, hvordan husholdet prioriterer mellom bolig og annen form for konsum og av forventningene til framtiden. Vi tenker oss så at vi rangerer alle potensielle hushold i fallende rekkefølge etter deres betalingsvilje, dette blir en form for etterspørselsfunksjon. Antall boliger i markedet er lik  $Z$ . De  $Z$  husholdene med de høyeste betalingsviljene får bolig, og markedsprisen blir lik betalingsviljen til dette  $Z$ 'te husholdet  $P(Z)$ . Vi kaller denne situasjonen for en kortsiktig likevekt på markedet, se for eksempel Nordvik (2006).

Anta så at det finnes noen utbyggere og at de observerer markedsprisen  $P(Z)$ . De vurderer da hvorvidt de kan bygge nye boliger og by dem fram på markedet til en pris som er lavere enn  $P(Z)$  og likevel tjene penger på det. Så lenge nyanskaffelseskostnaden, dvs. summen av bygge- og tomtekostnader, er lavere enn markedsprisen, vil det bli bygd nye boliger. Om markedsverdien er lavere enn nyanskaffelseskostnaden vil ingen utbyggere velge å bygge boliger, da dette jo ville ha påført dem et tap. En langsiktig likevekt er en situasjon hvor ingen har incitament til å bygge mer og hvor boligene er fordelt slik at alle dem som har en betalingsvillighet som overstiger nyanskaffelseskostnaden er inne i markedet. Vi merker oss at mens den kortsiktige likevekten bestemte markedsprisen blir størrelsen på boligmassen bestemt i den langsiktige likevekten.

Den teoretiske modellen vi beskrev overfor fanger ikke opp alle typer av skranker i et boligmarked som det norske. Gjennom store deler av etterkrigstiden var det restriksjoner i lånemarkedet. En del folk opplevde at selv om de hadde både betalingsvilje og evne til å betjene lån, så var det vanskelig å få lån. Dette ble (et stykke på vei) avhjulpet gjennom at man kunne få oppføringslån i Husbanken. Gjennom mange år har denne låneskranken i mindre grad vært en skranke i boligmarkedet. Egenkapitalkravene som er innført av Finanstilsynet har nok igjen stengt ute folk med både betalingsvilje og betjeningsevne. Videre er utbyggere avhengige av at det finnes et tilbud av (tilstrekkelig attraktive) tomter når det er en potensiell lønnsomhet i bygging av nye boliger. Manglende regulering, klargjøring av tomter og infrastruktur kan også være ekstraskranker i forhold til det teoretiske resonnementet som er gitt i avsnittene foran.

Anta så at man i dette markedet ønsker å stimulere til vekst i antall boliger. Hvordan kan man få til det? Vi bruker det teoretiske apparatet til å vurdere noen alternativer:

- i) Øke betalingsviljen, for eksempel gjennom bostøtte eller på annen måte. Dette vil føre til at flere får en betalingsvilje som overstiger nyanskaffelseskostnaden og boligmassen i den langsiktige likevekten blir større. Merk at dette øker boligbygging på kort sikt og boligmasse på lengre sikt.
- ii) Støtte til nybygging i form av reduserte tomtepriser eller tilknytningsavgifter. Dette gjør på kort sikt at flere får en betalingsvillighet som overstiger nyanskaffelseskostnaden. Dette fører til bygging og økt boligmasse. Dette igjen gjør at prisene i etterfølgende perioder presses ned, og at framtidig boligbygging blir mindre lønnsom. Hvis man reduserer kostnadene i nybygging i en avgrenset periode vil man påvirke boligbyggingens lokalisering i tid – ikke den samlede bygging og boligmasse. For at reduksjonen skal ha en varig effekt på boligmassen må kostnadsreduksjonene være varige.
- iii) Fjerne skranker i tomtemarkedene. Dette vil øke boligmassen gjennom at den potensielt lønnsomme boligbyggingen realiseres.

Er så disse teoretiske modellresonnementene relevante som verktøy for en forståelse av den virkelige verdens boligmarkeder – f.eks. i Sarpsborg. Folk har for eksempel en tilbøyelighet til å bli boende i sine boliger selv om de har en betalingsvillighet som gjør at de ikke ville ha flyttet inn i boligen. Dette på grunn av transaksjons-, monetære og emosjonelle flyttekostnader. Trekker vi dette inn i den teoretiske beskrivelsen endres ikke konklusjonene substansielt, men resonnementene blir noe mer uoversiktlige.

De teoretiske resonnementene har videre bygd på at alle boliger er like. Tar vi hensyn til at boliger jo er ulike både med hensyn på størrelse og andre kvaliteter, så vil vi få et sett av markeder som fungerer på den måten vi har beskrevet overfor. Strukturene i både de kortsiktige og de langsiktige likevektene vil likevel bli de samme. Kort sagt, de forenklingene vi har gjort endrer ikke konklusjonene i analysene. Vi opplever dem som relevante for forståelsen av den virkelige verdens boligmarkeder.

Et hovedpoeng i denne teoretiske gjennomgangen er å demonstrere at både nybygging, boforhold og boligmasse vil følge de fundamentale faktorene bak tilbud og etterspørsel i markedet, og at det politiske mulighetsrommet er begrenset. Det finnes empirisk forskning fra Norge, Danmark og USA som støtter denne konklusjonen. En politikk for å påvirke boligbygging, boforhold og boligmasse må derfor forankres i en forståelse av markedenes virkemåte.

Om vi går noen år tilbake i tid finner vi en slående illustrasjon av hvordan samspillet mellom aktørene i boligmarkedet kan gi andre utfall enn de man venter ut fra de politiske tiltakene. Midt på nittitallet satte Oslo kommune seg som mål å skaffe 25.000 flere leieboliger. Virkemidlene for å nå dette var dels knyttet til arealbruk og dels til kommunal bygging. Gjennom disse tiltakene fikk man ikke mange nye boliger. Overraskelsen var da stor når resultatene fra Folke- og bolig tellingen for 2001 kom. Det viste seg at man hadde fått 40.000 flere leide boliger i Oslo. Nesten ingen av dem var nybygde – boligeiere hadde respondert på etterspørselspress gjennom ny utleie i den eksisterende boligmassen, se Nordvik m.fl. (2003).

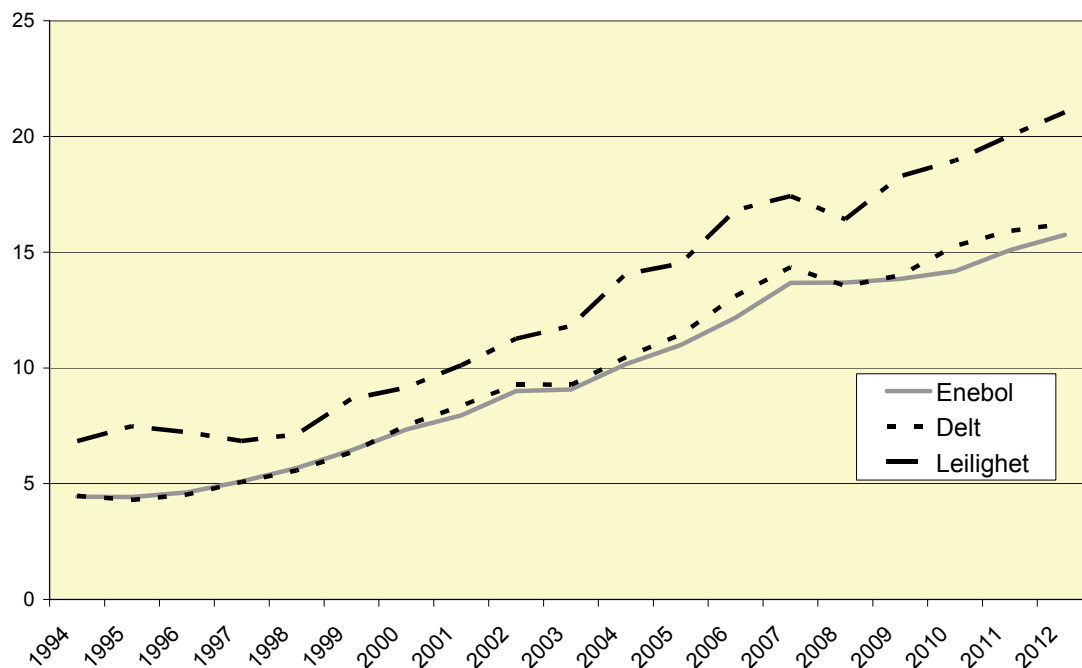
### **Empiri og muligheter:**

Vi fortsetter så dette kapitlet med å gi noen beskrivelser av ulike aspekter ved boligmarkedet i Sarpsborg kommune. Vi starter denne gjennomgangen med å betrakte både nivåer og utviklingstrekk i boligprisene i Sarpsborg. Disse blir kortfattet sammenholdt med lignende opplysninger for Norge som helhet og med nabokommunen Fredrikstad. Prisopplysningene henter vi fra Norges eiendomsmeglerforenings hjemmeside.<sup>3</sup> Det kunne også vært av interesse å ha fått dokumentert hvilke nivåer husleiene i leiemarkedet i Sarpsborg ligger på og hvordan de har utviklet seg over tid. Det finnes imidlertid ingen gode kilder til en slik beskrivelse.

---

<sup>3</sup> [http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk/historiske\\_priser/index.html](http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk/historiske_priser/index.html).

**Figur 3.1 – Nominelle priser per kvadratmeter, Sarpsborg**



Figuren viser oss at i Sarpsborg er kvadratmeterprisen høyest i leiligheter (i blokk), deretter følger delte boliger og eneboliger. Dette er et mønster man finner i tilnærmet alle lokale boligmarkeder. Prisstigningen på bolig har vært kraftig i Sarpsborg gjennom den perioden vi betrakter. Mønsteret ligner mye på det man finner i de nasjonale tidsseriene for boligprisutviklingen, men noen forskjeller finner man. I Norge steg boligprisene med 319 prosent fra 1994 til 2012, gjennom de siste ti årene var prisstigningen på bolig 95 prosent. I Sarpsborg var de tilsvarende tallene 248 og 79 prosent.

Begrenser vi oss til å betrakte de siste ti årene ser vi videre at prisstigningen på leiligheter i Sarpsborg har vært noe sterkere enn på både eneboliger og delte boliger. Boligene i blokk steg med 87 prosent, mens de andre boligene steg med 74 prosent. Ut fra dette kan man stille spørsmålstegn ved analysene av at det er eneboliger man trenger mest i Sarpsborg:

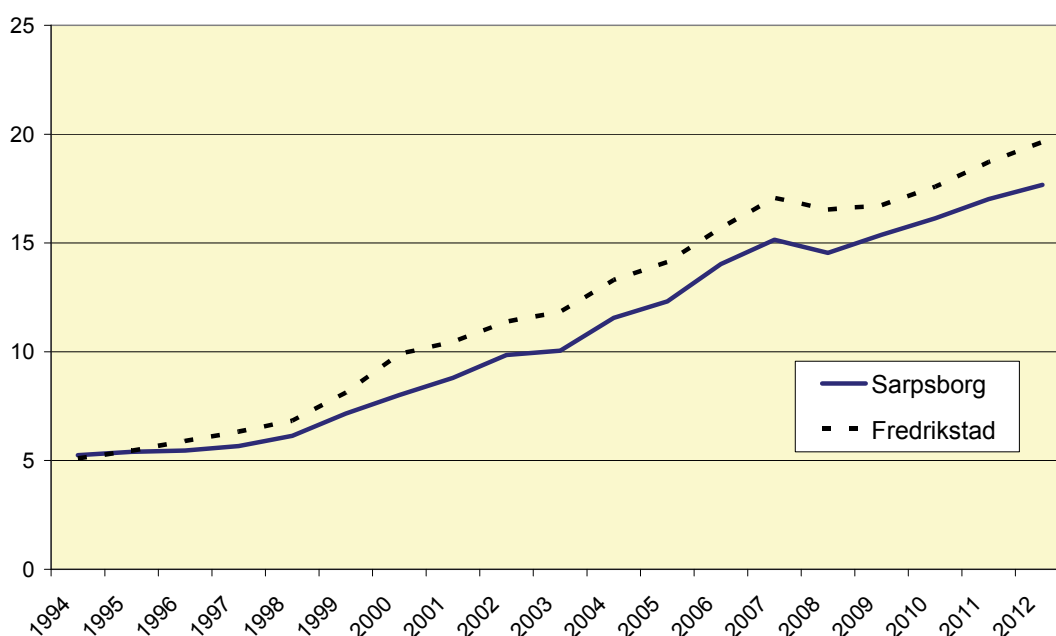
- Det er bygd mye leiligheter de siste 5–10 årene. Barnefamiliene vil heller ha hus/enebolig/rekkehus.

Noen av informantene er da også inne på dette:

- Mangler leiligheter med god standard og attraktiv beliggenhet.
- Det går mer og mer mot leiligheter med høy standard, da det er dette som selger.

Om man sammenligner med Fredrikstad ser man at prisene er på et høyere nivå i Fredrikstad enn det de er i Sarpsborg.

**Figur 3.2 – Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser, Sarpsborg og Fredrikstad**



Prisnivået i Sarpsborg ligger på om lag 90 prosent av det prisene i Fredrikstad gjør. Forskjellen har ligget på dette nivået de siste fire–fem årene. For 10–15 år siden var forskjellen enda større. Vi merker oss imidlertid at det første året vi har statistikk for – 1994, var prisene i Sarpsborg tre prosent høyere enn det de var i Fredrikstad.

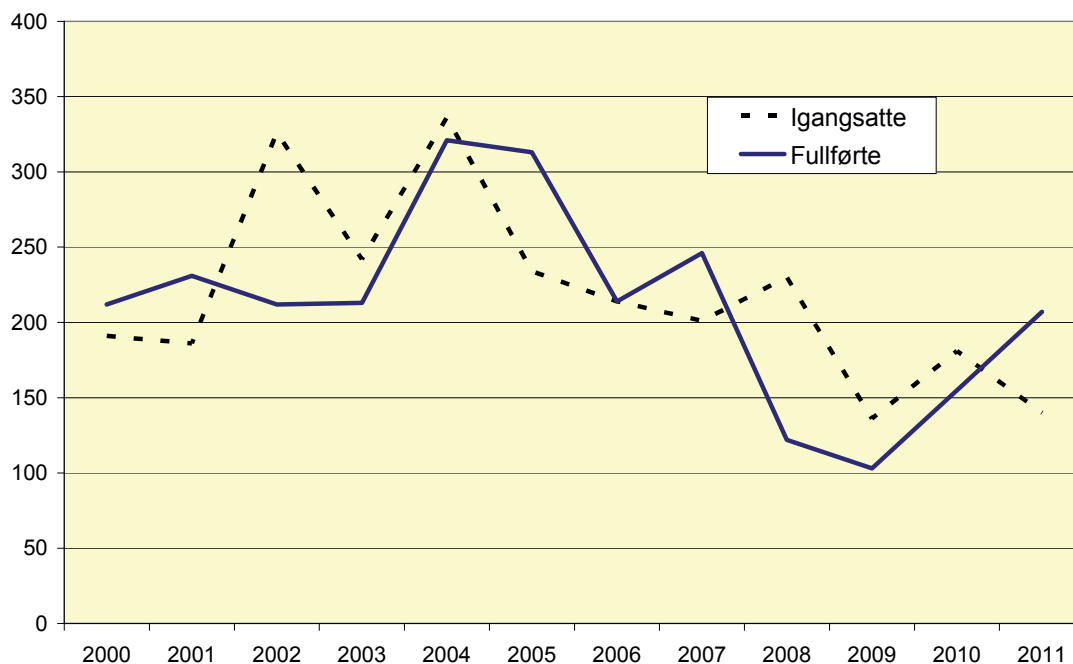
Tar vi utgangspunkt i SSBs middelalternativ for framskrivingen av folketallet i norske kommuner<sup>4</sup>, finner vi at gjennom de ti årene fram til 2022 forventes antall personer over 20 år i Sarpsborg å vokse fra 40.213 til

4

<http://statbank.ssb.no/statistikbanken/temp/2012429194851485892780Framskr2011T2.xls>

45.530. Videre, antar vi at antall voksne i et hushold er 1,7 så trenger man 3.125 flere boliger gjennom denne 10-årsperioden. Det er selvfølgelig ganske stor usikkerhet i framskrivninger som dette. De gir likevel et anslag på størrelsesordenen, på den måten er det med og skalerer planleggingen.

**Figur 3.3 – Nybygging i Sarpsborg 2000–2011**



Kilde: SSB, Statistikkbanken

Gjennom årene 2000–2011 har både igangsettingen og fullføringen av boliger ligget på et gjennomsnitt på litt i overkant av 200 boliger i Sarpsborg. Som vi ser av figuren har det årlige nybyggingsnivået de siste årene ligget under 200. Variasjonen i nybyggingen over tid er også en indikasjon på at nybyggingsmarkedet evner å møte variasjoner i etterspørselspresset. Men, det er altså behov for større boligbygging enn det man har hatt de siste årene – gitt at befolkningsprognosene slår til. Kanskje kan fokuset i programarbeidet bidra til en slik økning sammen med den nye arealplanen som er under utarbeidelse.

Dette bildet rimer godt med alle de kommentarene vi fikk i diskusjonene om boligpolitikk i Sarpsborg. Mange av dem understreket sterkt behovet for å legge til rette for (primært regulere) for boligbygging slik at utbyggere har noe å *jobbe med* når etterspørselen er der. Flere av disse blir trukket fram i neste delkapittel om byutviklingspolitikken.

## 3.2 Byutviklingspolitikken

Byutviklingspolitikken handler om hvordan man ønsker at helheten av beslutningene til alle individuelle beslutningstakere/eiere skal samvirke slik at vi får en fysisk utforming som tar hensyn til interessene til andre enn de enkelte eierne også. *Folk/boligsøkere er meget opptatt av nærmiljø, skole og andre bokvaliteter.* I en viss forstand handler byutviklingspolitikk om at man ikke gir tomteeiere en uinnskrenket frihet til å bestemme hva som bygges hvor og hvordan tomtearealene i en kommune utnyttes. Gjennom arealplanleggingen har dette alltid vært en av de viktigste kommunale oppgavene.

Viktige virkemidler i en byutvikling er direkte eierskap og forvaltningen av det, direkte reguleringer og krav (hjemlet i Plan- og bygningsloven) og det er tilrettelegging og lokalisering av infrastruktur. I tillegg til disse direkte og tradisjonelle styringsformene kan byutviklingspolitikken også utøves ved bruk av ulike former for Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS). Man finner eksempel på slike samarbeidsformer i Byfornyelsesselskaper. En annen form for OPS er utbyggingsavtaler hvor utbyggeren får tillatelse til å bygge mot at de tar ansvar for å bygge ut ulike former for infrastruktur (eksempler kan være lekeplasser og sykkelstier). Rekkefølge-bestemmelser kan også utformes slik at de virker som en utbyggingsavtale.

Vi vil peke på tre ulike saksfelter hvor Sarpsborg nå er i en fase hvor det må vurderes hvordan man skal utøve sin byutviklingspolitikk.

- Østre bydel har en god beliggenhet og samtidig et stort innslag av boliger med ganske lav kvalitet. Det er en begrunnet frykt for at man befinner seg i en nedtursspiral. Spørsmålet er hva kommunen kan og vil gjøre med det.
- Den demografiske utviklingen peker hen mot at kommunen har behov for 3.120 nye boliger over de neste 10 årene. Mye av denne økningen i boligmassen vil komme i form av utbygging av nye felt. Hvordan skal disse utformes og hvordan skal en oppnå det en ønsker?
- Det skal bygges et nytt sykehus med svært mange nye arbeidsplasser. Hvordan kan kommunen sørge for at de nye ansattes boligetter-spørsmål rettes mot Sarpsborg og ikke nabokommunene? Hvordan kan det nye sykehuset utnyttes for å ta byutviklingsmessig ønskede grep?

Det er klart at dette ikke er tre separate felt. De valgene som gjøres på et av feltene legger premisene for hva som kan oppnås på andre felter.

Flere informanter (både kommunalt ansatte og andre) reiste spørsmålsstillinger av typen *Man må gjøre noe med Østre bydel!* Noen presenterer også egne forslag til løsninger: *Riv Østre bydel og bygg nytt (Hilsen SOBBL)*. Det er også riktig å si at utsagn som dette kom opp i løpet av svært ulike diskusjoner. At relativt sentrale byområder hvor majoriteten av boligene er bygd mange år tilbake i tid kommer inn i en negativ nedtursspiral som følger sin egen dynamikk, er på ingen måter et fenomen som er noe særtrekk for Sarpsborg og Østre bydel. Dette er noe man har opplevd i de fleste Europeiske storbyer – Oslo inkludert, og som man også finner i flere andre mellomstore norske byer.

Vi skal her ikke gå inn på de komplekse økonomiske og demografiske mekanismene som har skapt problemene. I stedet skal vi belyse noen mekanismer som bidrar til at de ikke løses i et marked med mange små eiere i det nedslitte området. Det dreier seg om sentrale byområder som er potensielt attraktive på grunn av den korte reisetiden som den sentrale beliggenheten gir. La oss anta at en samlet rehabilitering av området hadde vært både samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsom. Hvorfor skjer det likevel ingen ting? Et mulig (og sannsynlig) svar ligger i begrepet eksterne effekter:

Om en eier/investor ruster opp sin eiendom vil markedsverdien av den stige. På grunn av at den løfter området, så vil også verdien av omliggende eiendommer stige. Det kan godt hende at summen av verdiøkningen på den rehabiliterte eiendommen og de omkringliggende eiendommene overstiger rehabiliteringskostnadene, men at kostnadene er høyere enn gevinsten for den ene eieren. Vi står dermed overfor en lønnsom investering som ingen har incitament til å gjennomføre. Slike resonnementer kan videre være relevante for hver enkelt av et stort antall eiendommer i et slikt område som det vi omtaler her. Man kan tenke seg tre måter en slik floke kan løses opp.



- i) Man kan tenke seg at de som nyter godt av naboenes investeringer går sammen og gir et frivillig bidrag slik at den samlet sett lønnsomme rehabiliteringen blir gjennomført. Det finnes knapt noe empirisk eksempel på at slik avtaler om sidebetalinger er blitt inngått og implementert. En årsak er nok at når mange må bidra for å få til slike systemer av sidebetalinger vil hver enkelt ha incentiv til å 'vente ut' situasjonen slik at andre tar regninga.
- ii) Om en stor investor bruker muskler og kjøper opp hele område vil alle gevinster ved rehabilitering tilfalle henne. Et problem med en slik løsning kan ligge i at noen opprinnelige eiere kan være uvillige eller prøve å trekke en høy pris ut av å være den ene som ikke går inn i en slik avtale. Da kan det hende at det trengs noe støtte til restrukturering av eiendomsforholdene. Forutfor den store boligutbyggingen i den såkalte Ensjøbyen i Oslo gikk det en ganske lang periode med forsøk på restruktureringer av eiendomsforholdene. *Dersom kommunen vil noe, må den i noen tilfeller ta grep som faktisk også innebærer oppkjøp av eiendommer.*
- iii) Få til en forpliktende koordinering mellom deltakende aktører slik at det legges opp til et (forpliktende) rehabiliteringsprogram der de fleste deltar. Kommunens bidrag kan ligge i å legge til rette for slik koordinering gjennom å lage et slags selskap, utarbeide områdeplaner og kanskje også oppruste egne eiendommer og områdenes infrastruktur. Mange Byfornyelsesselskaper og kommunenes engasjement i dem kan forstås som en slik koordineringsmekanisme. *Førstemann får de største kostnadene – ønsker felles innsats for å rydde områder.*

Det er mulig at en kombinasjon av ii) og iii) kan være den mest hensiktsmessige politikken. Dette kan være en måte å organisere tiltak for opprustning av Østre bydel i Sarpsborg kommune. Som en av informantene sa det: *Andre [enn kommunen] klarer ikke å regulere bruktmarkedet i Østre bydel.*

Kanskje er ikke bare behov for OPS-konstruksjoner hvor kommunen inngår, det kan også være hensiktsmessig å bringe ulike offentlige aktører sammen i former for partnerskap: *Statlige stimuleringspakker kan gi estetiske løft (eks. Lillehammer).*

Kommunens rolle som koordinerer og som den som tar det første skrittet kan også være viktig i nye feltutbygginger.

Når det gjelder å få til gode områder av den art man ønsker, er det viktig å huske at politikken beslutter rammene for utbyggingen. Det er ikke alltid det samme som å vedta hele utformingen. Private aktører (både utbyggere og boligkjøpere) tilpasser seg til offentlig krav. Gir kravene for mange skranker på utforminger og valg kan det hende at prosjekter skrinlegges. Dette taler for at reguleringer bør gjennomføres i dialog også med ikke-kommunale aktører med interesser i sakene.

- Kommunen må invitere – være mer på – utbyggerne.
- Dialogen med grunneiere og interessenter viktig. 90 prosent av reguleringsplanene utarbeides i dag av private.

Et konkret eksempel fra diskusjonene våre kan være med å belyse behovet for dialog. *Skal området Greåker løftes, må man antakelig bygge seg nedover og ikke starte der nede.* Det er ikke opplagt hva som er den beste løsningen, men det bør være arenaer hvor kommune og private interessenter kan samsnakkes om sine ønsker og vurderinger.

Eksempelvis er nok den omfattende høringen kommunen har lagt opp til i forbindelse med behandlingen av sin arealplan derfor nødvendig for å få planen til å bli et godt verktøy for byutvikling. Til sist her: for å oppnå det en ønsker med boligplanleggingen er nok transportplanlegging enda viktigere enn den snevre boligplanleggingen er. Dette illustreres av uttalelsene:

- Nærheten til E6 vil [derfor] bety mye for mange
- Områdene øst for Glomma kan gjøres mer attraktive ved en bedret tilgang til E6

Det er grunn til å minne om at reguleringsplaner og retten til å uttale seg og å levere naboklager er ordninger som skal sikre både fellesskapets interesser og at én eier ikke gjennomfører tiltak som påfører nærliggende eiendommer og aktiviteter for store ulemper. I et arbeid for å fjerne skranker for nybyggingen er det viktig å påse at byutviklingshensynene ikke i for stor grad blir skadelidende. Å finne det rette balansepunktet her, er en politisk vurdering som ikke er lett å gjøre.

## 4 Boligsosial politikk og boligsosialt arbeid

### 4.1 utfordringer og status

I Sarpsborg kommune snakker man om Sarpsborg som én-prosent samfunnet. Om lag én prosent av landets befolkning bor i Sarpsborg (noe overrepresentasjon i forhold til dette på folk over 60 år), om lag én prosent av innvandrere med ikke-Europeisk bakgrunn bor i Sarpsborg.

Tellingene fra NIBR (Dyb og Johannesen, 2009) viser også at antall bostedsløse i Sarpsborg ligger noe i underkant av én prosent av antall talte bostedsløse i Norge. Litt røft sagt regner man i disse tellingene en person som bostedsløs om han/hun mangler egen eid eller leid bolig. Sarpsborg kommune rapporterer at selv om man har bostedsløshet har man tilnærmet ingen som mangler tak over hodet. Bostedsløshet er således noe annet enn å mangle tak over hodet (på engelsk har man en distinksjon mellom rooflessness og homelessness), for en nærmere diskusjon av den aktuelle definisjonen av bostedsløshet og alternativer til den, se Dyb og Johannesen (2009) og Ulfrstad (1997). I denne foranalysen har vi valgt å fokusere på tiltak og organiseringen av dem. Dette betyr at vi ikke behandler politikk rettet mot bostedsløshet som en egen kategori i vår gjennomgang.

At Sarpsborg på mange måter kan karakteriseres som én-prosent samfunnet betyr selvfølgelig ikke at Sarpsborg på alle måter er et 'Norge i miniatyr'. Kommunen har sine spesielle trekk og utfordringer – blant annet på det boligpolitiske feltet. Vi finner for eksempel at Sarpsborg ligger relativt høyt på utbetalt bostøtte. I 2010 lå Sarpsborg faktisk på 6. plass på listen over gjennomsnittlig bostøtte per innbygger<sup>5</sup>. Årsaken til dette ligger nok i en kombinasjon av befolkningssammensetning og et aktivt og godt informasjonsarbeid. En kan for øvrig merke seg at over Sarpsborg finner man på denne listen blant annet Oslo (på en ganske suverene førsteplass) og nabokommuner som Fredrikstad og Moss. Halden ligger som nummer fjorten.

Denne relativt løse innledningen antyder likevel at de utfordringene Sarpsborg står overfor nok er ganske lik et slags landsgjennomsnitt.

---

<sup>5</sup> Se Husbankens statistikkbank: <http://husbanken.no/statistikk/>.

Den boligsosiale politikken og det boligsosiale arbeidet er ikke et velavgrenset felt som utføres i isolasjon. *Tjenestene nærmer seg miljøarbeid, omsorg, behandling. Hva er boligsosialt og hva er annet.* Det kan imidlertid argumenteres for at mye av sosial- og omsorgspolitikken kan organiseres i et gjensidig avhengighetsforhold til den boligsosiale politikken.

### Kommunale boliger:

Norske kommuner disponerer i gjennomsnitt 21 utleieboliger per 1000 innbyggere, av disse igjen er 81 prosent eid av kommunene. Sarpsborg kommune, med 19 kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere, skiller seg ikke særlig fra dette gjennomsnittsbildet. Med 25 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere har kommunen en dekning som ligger 20 prosent over gjennomsnittet; samtidig observerer vi at Sarpsborg skiller seg fra mange andre kommuner i den forstand at de eier bare 57 prosent av de boligene de disponerer. Vi har ikke opplysninger om disse innleide boligene eies av noen få større eiere eller om det stort sett dreier seg om utleiere som eier en eller få boliger. Vi vet heller ikke om det typisk dreier seg om lange eller korte leiekontrakter.

Tallene i avsnittet over er hentet fra Kostra. I tabell 4.1 viser vi noen nøkkeltall for kommunale boliger i Sarpsborg, landet og en del kommuner det kan være naturlig å sammenligne seg med.

**Tabell 4.1 – Kommunale boliger, noen nøkkeltall (2011)**

	Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	Andel kommunalt eide (av de kommunalt disponerte)	Andel av kommunalt disponerte som er tilgjengelig for rullestol.
Sarpsborg	19	57	60
Halden	20	63	83
Moss	23	80	37
Fredrikstad	17	76	0
Vefsn	30	92	56
Norge	21	81	46

Kilde: Kostra

Andel av de kommunalt disponerte boligene som eies av kommunen er altså noe lavere i Sarpsborg. Den lavere andelen kommunalt eide boliger gir på den ene siden noe mer fleksibilitet ved variasjoner i behovet (både totalt sett,

og i behovets sammensetning), på den annen side blir kommunen mer sårbar for eventuelle variasjoner i presset i det private leiemarkedet.

Samlet sett utgjør kommunale aktører en betydelig deltaker på etterspørselssiden på det private leiemarkedet i Sarpsborg. Denne rollen har man både som innleiery og gjennom arbeidet med bistand til folk som søker en leiebolig i det private markedet. En kan tenke seg at kommunen benytter sin makt som stor etterspørre til å presse husleiene nedover. Noen sitater fra informantene viser at dette ikke er en ny og ukjent tanke.

- Kommunen er den største leietakeren i Sarpsborg. Må bruke anledningen til å stille krav.
- Ikke akseptere hva som helst.

Kommunenes potensielle makt som stor etterspørre kan svekkes av at mange av dem som leier ut boliger har et alternativt svar på en tøff forhandlingslinje fra kommunens side. De kan rett og slett velge å slutte som utleiery og heller selge boligenheten til folk som ønsker å bruke den som sin egen bolig, se Sandlie (2010) for en empirisk beskrivelse av dette på et nasjonalt nivå. Dette, sammen med sterk privat etterspørsel, er nok en av grunnene til følgende hjertesukk: *Vi er ofte i en tvangssituasjon*. En tvangssituasjon kan jo være helt ødeleggende for forhandlingsposisjonen.

Tilgjengeligheten for folk i rullestol<sup>6</sup> i Sarpsborgs kommunale boliger er noe bedre enn landsgjennomsnittet. Sett i forhold til at det tidligere er påvist at bare om lag 10 prosent av alle norske boliger i 2007 var universelt utformet (se for eksempel Aarland, 2010), ligger andelen tilgjengelige boliger i den kommunale boligmassen relativt høyt. Også opplysningene om rullestoltilgjengelighet er hentet fra Kostra. Vi rapporterer dem her, men vil legge til at vi er tilbøyelige til å legge begrenset vekt på dem, da vi er veldig usikre på hvor pålitelige akkurat disse opplysningene er. Hensikten med å ta dem med er mest som en påminnelse om at generelle boligpolitiske betraktninger om

---

<sup>6</sup> Merk at når man karakteriserer boliger som tilgjengelig for rullestolbrukere eller ikke, så handler dette ikke bare om forholdene for folk som bruker rullestol. Rullestoltilgjengelighet bør forstås også som en indikator for om boligen er hensiktsmessig også for andre med (mer eller mindre) alvorlige bevegelseshemninger. Merk imidlertid at kriteriene for rullestoltilgjengelighet ikke er helt sammenfallende med kriteriene for universell utforming.

tilgjengelighet også bør ses i sammenheng med de mer spesifikt boligsosiale hensynene.

I de vurderingene som har kommet fram i gruppediskusjonene våre, er det spesielt på et punkt ganske motstridende kommentarer. De som jobber med boligtildeling i Sarpsborg opplever relativt ofte at det dukker opp søknader fra folk en veldig gjerne skulle ha tilbudt bolig til. Samtidig er det flere som uttrykker en viss skepsis til at kommunen i enda større grad enn i dag skal være engasjert i boligdrift.

- Kommunen bør ikke i stor grad være gårdeier/boligeier.
- Har ikke nok personer til å følge opp 1.000 boliger.
- Bør aldri få nok boliger.

Det mest presserende som rapporteres er imidlertid at det boligsosiale arbeidets bakkebyråkrater opplever at man ikke har de rette boligene i sin kommunale masse. Av og til fører mangel på hensiktsmessige boliger til at noen blir plassert i feil boliger. Har man først plassert noen i en bolig har det lett for å bli slik at de blir boende der. Hovedbildet er imidlertid at man mangler litt større boliger som passer til familier med flere barn

- Trenger en bedre differensiering til ulike typer beboere.
- Lite målrettet plassering. Mye tilfeldig. Vi har lett for å la dem bli i boligen de først har fått tildelt.
- Trenger boliger med bemanning.
- Mangler boliger til barnerike familier.

Til sist to andre poenger knyttet til sammensetningen av massen av kommunale boliger. Kommunen har etablert et prosjekt med såkalte Rusfrie boliger. Dette er boliger for tunge rusmisbrukere som ønsker å etablere seg i en rusfri tilværelse. I disse boligene praktiseres en tilnærmet null-toleranse for rus. Til nå synes tilbudet å fungere veldig bra og det er et sterkt ønske blant dem som jobber med det om å utvide prosjektet. Om man gjennom tilbudet bidrar til etablering av et liv uten rus, er gevinstene svært store – både i form av økt verdighet og livskvalitet for den enkelte og hans/hennes nærmeste og i form av besparelser på kommunale budsjetter. I våre gruppediskusjoner ble det også reist spørsmål om hvorvidt Sarpsborg bør utvikle noen former for

Ungbo-løsninger. Dette kan være en måte å følge opp kommunens visjon om: *Sarpsborg – kommunen hvor barn og unge lykkes.*

### **Husleier, slitasje og vedlikehold:**

Det kan synes som om Sarpsborg kommune har fastsatt husleiene i sine boliger ut fra en slags kombinasjon av et prinsipp om gjengs leie og rimelighetsbetraktninger. Man besluttet i tiden rundt 2004 å innføre gjengs leie i de kommunale boligene sine. De analyser og datainnsamlinger som kreves for å regulere til gjengs leie er ressurskrevende, og i 2011 ble det besluttet å justere disse historiske gjengs leie-nivåene ved hjelp av konsumprisindeksen. En slik kombinasjon av prinsipielle betraktninger og praktisk-pragmatiske overveielser kan man nok finne i mange andre norske kommuner også.

Nivået på husleiene i de kommunale boligene har utviklet seg slik at de i dag ligger noe under det som må betales i det åpne markedet for lignende boliger. De kommunale boligene blir i stor grad tildelt de svakeste (både økonomisk og på andre måter) i samfunnet. Dette er i seg selv et godt argument for å holde husleiene i dem på et relativt lavt nivå. Det relativt sett, lave husleienivået i de kommunale boligene gir imidlertid opphav til en del vansker.

De noe lavere husleiene i kommunale boliger gjør det mindre attraktivt å flytte over fra kommunale boliger til en privat leiebolig eller å kjøpe en bolig. Dette er et problem i forhold til å kunne tildele boliger til nye personer og familier som har behov for en kommunal bolig. Kort sagt: husleienivåene kan nok motvirke de målsetningene man har om turn-over i massen av kommunalt disponerte utleieboliger. Vi sakser noen illustrerende utsagn fra Kafébord-diskusjonene:

- Antakelig synes de at det er OK å leie, husleien er billig.
- Bor for lenge i kommunale leiligheter. Må få sirkulasjon – over til privat leiemarked eller kjøpe selv.
- Hvem vil flytte fra en kommunal bolig til 6.000 kroner når en privat koster 8.000 kroner. Hvilket prisnivå skal kommunen legge seg på?

I en mye sitert artikkel introduserer Henderson og Ioannides (1983) begrepet den fundamentale leie-eksternaliteten. Deres resonnement er at boligeiere har et incitament til å ta vare på boligen for å beskytte verdien av sin investering,

mens leietakere ikke har et slikt incitament. Leietakere påfører derfor boligene større slitasje enn eiere. Videre sier Henderson og Ioannides at leietakere er forskjellige med hensyn til hvor mye ekstra slitasje de påfører boligene. Når gode og dårlige leietakere ikke kan identifiseres perfekt, må alle leietakere betale for gjennomsnittsslitasjen gjennom husleien. Dette får gode leietakere til å trekke seg ut ved å kjøpe egen bolig, og gjennomsnittsslitasjen øker og husleier må igjen økes for å dekke dette – og nye gode leietakere trekker seg ut. Dette er en slags ond sirkel som fører til en ineffektivitet i leiesektoren.

Det er ikke usannsynlig at slike mekanismer er enda sterkere i den kommunale leiesektoren hvor det kanskje ikke er noen link mellom slitasje og husleier. Samtaler i Sarpsborg kommune avkrefter på ingen måte en slik hypotese. Også dette kan belyses med noen sitater fra vår lyttepost ved Kafébordene:

- Beboerne 'gir blaffen i' om boligene ødelegges da de ikke blir straffet for det. Derfor bor de i en kommunal bolig.
- Om man eier sin egen bolig tar man bedre vare på den.
- [Bør] ha nok folk til å gjøre riktige vurderinger, følge opp ansvar for ødeleggelse. Adm/pol ledelse kjenner ikke forholdene i kommunale boliger. Ledelsen vet mye og er engasjert.

I kapittel 5 kommer vi tilbake med en mer policy-orientert drøfting av både forholdet mellom husleienivåer og turn-over, og av problemene knyttet til omfang og finansiering av nødvendig vedlikehold som følger av høy slitasje og direkte ødeleggelse i de kommunale boligene.

### **Startlån:**

Startlån er en ordning hvor kommunen låner inn midler fra Husbanken for så å låne dem videre ut til sine målgrupper. Hver enkelt kommune har relativt stor grad av frihet til å velge sin egen måte å utforme sine kriterier for hvem som får startlån og hva de kan gå til. Renten som låntakerne betaler på startlånene vil ofte være gunstige. Hvor gunstige renten på startlånene er,



varierer noe over tid<sup>7</sup>. Det viktigste aspektet ved startlånordningen er imidlertid at det skal gi marginale grupper på boligmarkedet tilgang på lån de ellers ikke ville ha fått. Disse lånene kan enten gis som en fullfinansiering eller som toppfinansiering i kombinasjon med grunnlån i Husbanken (typisk ved kjøp av ny bolig eller bolig i borettslag) eller et privat banklån. Man kan imidlertid sette spørsmålstegn ved hvor marginale flertallet av de som får startlån er, Econ Pöyry (2009).

Om vi tar utgangspunkt i Kostra er Sarpsborg en av de kommunene som lar en størst andel av sine innbyggere få tilgang på boligfinansiering gjennom startlånordningen. Sarpsborg yter et startlån til 3,2 per 1.000 innbyggere per år (2011). Nivået på 3,2 har man oppnådd gjennom en ganske sterk vekst i både 2009 og 2010. Dette er så mye som 45 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Denne typen sammenligninger skal man være forsiktige med. Noen kommuner fullfinansierer, mens andre lar startlånene gå inn 'på toppen' i finansieringspakker hvor private banker kanskje har det størst lånet<sup>8</sup>. Ikke desto mindre, det høye tallet i Sarpsborg viser en vilje til å la lånet nå mange. Et helt annet spørsmål er om man når de rette og om en når mange nok.

Vi merker oss videre at Sarpsborg kommune har neglisjerbare tap på sine utlånte startlånemidler. Dette er selvfølgelig bra for kommuneøkonomien. Likevel – startlånet skal ideelt sett gå til folk som er marginale i forhold til eier-etablering. Man kan derfor stille spørsmålstegn ved om kommunen legger for mye vekt på sikkerhet og at man er for lite ambisiøs i tildelingen av startlån. En mer boligsosialt offensiv bruk av startlånet, f.eks. i forhold til en del kommunale leietakere, hadde nok gitt noe mer tap. Når det er sagt, er det viktig å ta hensyn til de store ulempene som et misligholdt startlån kan påføre låntakerne.

Noe paradoksalt er det at det har vært et økende press i retning av at startlån skal brukes for å nøytralisere effekten av egenkapitalkravet som er

---

<sup>7</sup> En boligpolitisk gunstig egenskap ved startlånene er at de ofte gir svake hushold tilgang til lån til like gode vilkår som det de 'beste' låntakerne i private banker får.

<sup>8</sup> Fra våre informanter har vi imidlertid fått informasjon om at Sarpsborg kommunes praksis har vært å bruke startlån til fullfinansiering, men at man de senere år har begynt å bruke delfinansiering sammen med private banker i større grad.

innført av Finanstilsynet. Vi opplever dette som paradoksalt da både Finanstilsynets retningslinjer og Startlånet er statlige virkemidler. Dette presset har dels kommet i form av økt etterspørsel fra nye grupper som har god økonomi, men som har problemer med å dekke egenkapitalkravet på 15 prosent. Dels har det også kommet fra private banker. Det er et behov for at kommunen tar en policy-beslutning på hvem som er målgruppe for startlånene i Sarpsborg kommune.

I NOUen *Rom for alle*, ligger det et forslag om at kommunene bør stimuleres og oppmuntres til å lage sine egne varianter av en leie-til-eie-strategi. Dels er forslaget begrunnet i (antatte) fordeler med eie av bolig, og dels som et virkemiddel for å få opp turn-overen i den kommunale boligmassen. Sarpsborg har en mulighet for leie-til-eie overganger ved at (noen) kommunale leietakere kan få kjøpe den kommunale boligen de bor i. I praksis har det blitt svært lite brukt – i alle fall foreløpig. Akkurat de samme kommentarene kan en få fra svært mange norske kommuner.

På nasjonalt nivå utgjør de nye startlånene en markedsandel på 5–10 prosent av alle omsetninger av boliger i Norge. I enkelte segmenter (typisk: relativt små og relativt billige boliger) er nok markedsandelene klart høyere. Det er derfor rimelig å tro at en så omfattende bruk av startlån som den som praktiseres i Sarpsborg, vil presse prisene i noen segmenter oppover. Dette er resonnement og spekulasjoner vi har stor tillit til, men faktisk finnes det ingen publiserte empiriske studier av størrelsen på slike mulige prisoverveltningmekanismer i Norge.

Om det er slik at startlånet presser prisene oppover i enkelte segmenter av markedet kan en tenke seg at dette er prisen en må betale for å få noen marginale grupper inn i eid bolig. En kan også snu dette resonnementet på hodet og si at prispress på slike boliger er et hensiktsmessig signal om behov for slike boliger. I gruppediskusjonene våre rundt kafébordene ble det sagt at betalingsviljen for små leiligheter ikke dekker byggekostnadene. Et press oppover på prisene på de boligene som typisk etterspørres av folk med startlån kan derfor bidra til at det på sikt bygges flere slike boliger.

Økt eie, også for svake og marginale grupper, har en del opplagte fordeler for både den enkelte boligsøker, områdeutviklingen og potensielt sett også for kommunen. *Om man eier sin egen bolig tar man også bedre vare på*

den. Videre: *Mulighet for egen bolig på sikt kan være en gulrot, kan gi motivasjon til å lære seg å bo.* Det bør selvfølgelig understrekes at det finnes en del risikofaktorer. I denne sammenhengen vil vi peke på to av dem. Boligpriser kan naturligvis gå opp og ned uavhengig av hva den enkelte foretar seg, jo svakere økonomi jo større er risikoen for at man blir nødt til å selge på et ugunstig tidspunkt. For det andre at det er en risiko at enkelte beboere faktisk vil ta dårlig vare på sin bolig, og på den måten påføre seg selv store tap – å eksponere nettopp de svakeste husholdene for dette vil være dårlig boligsosialt arbeid. Det finnes altså en bekymring for at det å styrke eierlinja vil kunne påføre risiko nettopp på de husholdene som har den svakeste evnen til å bære slik risiko.

På grunn av de overnevnte risikoene er det viktig at en offensiv startlånepolitikk utøves med en forsiktig hånd. Dette ble da også understreket i NOU (2011). En slik offensiv politikk bør ikke bryte med frarådingsplikten, og både kommune og stat bør utvikle sikkerhetsnett for marginale startlånbrukere. Det er ikke opplagt at den statlige bostøtteordningen er tilstrekkelig sikkerhetsnett for denne gruppen.

Det kan hende at et slikt sikkerhetsnett for noen bør inneholde bistand til å holde orden på egen privatøkonomi og hjelp til å ta vare på boligen. Mulige utforminger av denne hjelpen kan være tvungen eller frivillig forvaltning og/eller en slags bolig/økonomisk støttekontakt. Som informantene sier: *Med mer forvaltning fra NAV kunne flere bistås med bolig, og: Økonomiske støttekontakter kan være en aktuell ordning.*

### **Den generelle boligpolitikken og det boligsosiale mulighetsrommet:**

Anta at man gjennom generelle boligpolitiske tiltak greier å øke størrelsen på boligmassen i en kommune. Det følger trivielt at det da er lettere å finne løsninger på deler av den boligsosiale politikken utfordringer. En større boligmasse har rom for flere, og det presser både husleier og boligpriser nedover. Flere vil da greie seg selv hjelp av sine egne ressurser. Kostnaden ved å hjelpe folk inn i boligmarkedet vil også bli lavere når priser og husleier forblir på et lavere nivå. En kan si at ved en vellykket innsats i den generelle boligpolitikken kan man avlaste det boligsosiale arbeidet, vellykket betyr her

at man greier å presse opp boligtilbudet (jf. diskusjonen i kapittel 3.1 foran for en kritisk drøfting av betingelsene for en vellykket boligbyggingspolitikk).

Det er likevel viktig å merke seg at deler av den boligsosiale politikken fokus og målgrupper ikke blir særlig påvirket av boligbyggingspolitikken. Man kan ikke bygge seg ut av problemet med bostedsløshet. Vellykkede løsninger på disse problemer forutsetter et bredt og variert sammensatt batteri av ulike boligsosiale virkemidler, først og fremst ulike former for oppfølging og tjenester. Som en av våre informanter uttrykte det: *Noe av det styggaste du kan gjøre mot et menneske er å gi han en bolig med en kontrakt som han ikke er i stand til å ivareta, og forlate han alene der.* Det samme gjelder de som er inne i et opplegg i forhold til det boligsosiale hjelpeapparatet, f.eks. som følge av kombinasjoner av rus og psyk(iatr)iske problemer.

En vellykket aktiv boligbyggingspolitikk vil altså kunne lette arbeidet med de minste utfordringene i den boligsosiale politikken og arbeidet. Når det gjelder gruppene med de største problemene kan man si at om man letter situasjonen for de med de letteste boligsosiale utfordringene, så kan kommunen konsentrere sitt boligsosiale arbeid om dem som har de aller største problemene. Den direkte linken mellom de generelle boforholdene og boligmassen og mulighetene til å bistå de mest vanskeligstilte er imidlertid ganske svak.

I fortolkningene av sammenhengen mellom den generelle boligpolitikken og det boligsosiale mulighetsrommet, er det viktig å merke seg at de betingelsene som vi omtalte i kapittel 3 som må være oppfylte for at man skal kunne påvirke størrelsen på boligmassen, spesielt på lengre sikt, er ganske strenge.

## 4.2 Organisering

I flere analyser av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner har organiseringen blitt beskrevet som fragmentert (se f.eks. Langsether og Sandlie (2010), Myrvold et. al (2002), Sandlie et. al (2010) og Ytrehus et. al (2007)). Denne fragmenterte strukturen kan dels ha historiske forklaringer, dels er den et resultat av det boligsosiale arbeidets komplekse natur. Både tildelinger og drift av boliger og andre aspekter ved det boligsosiale arbeidet, griper inn i andre kommunale ansvarsområder, og organiseringsmodellene som velges må balansere hensynet til de ulike områder og oppgaver opp mot

hverandre. En fragmentert organisering skaper en del utfordringer, men det er ikke gitt at alle aspekter ved det boligsosiale arbeidet vil fungere bedre i en mindre fragmentert organisering.

På mange måter kan vi si at vi finner elementer av en fragmentert organisering også i Sarpsborg. Det handler om Enhet Bolig og Omsorg i Kommuneområdet Helse og Omsorg som har et slags hovedansvar i det boligsosiale arbeidet og den oppfølgingen som ligger til andre enheter så som psykiatri, rus, hjemmebasert omsorg, boveiledning, barnevern etc. Det handler også om grensdragningen mellom NAV (med sitt lovfestede ansvar for midlertidig bolig og for økonomisk rådgivning) og Kommuneområde Helse og Omsorg. I denne sammenhengen kan man også peke på grensesnittet opp mot Teamene Prosjekt og Eierskapsforvaltning under Enhet Eiendom.

Det fragmenterte handler først og fremst om kompleksiteten i selve de boligsosiale oppgavene. Arbeid med eksempelvis rus og psykiatri krever spesiell kompetanse og fokus, det samme gjelder for somatisk omsorg. Svært ulike oppgaver må løses, og for at en (hver) av dem skal løses effektivt må de samvirke med de andre formene for tjenester som rettes mot en bestemt bruker. Vi ser ikke for oss noen organisatoriske grep som vil løse alle disse utfordringene knyttet til samordningen. Samtidig er det en utfordring for Sarpsborg (og alle andre kommuner) å kontinuerlig jobbe for at de organisatoriske rammene for det boligsosiale arbeidet bidrar positivt til den nødvendige samordningen.

### Sarpsborgs organisasjonsmodell – en enkel oversikt

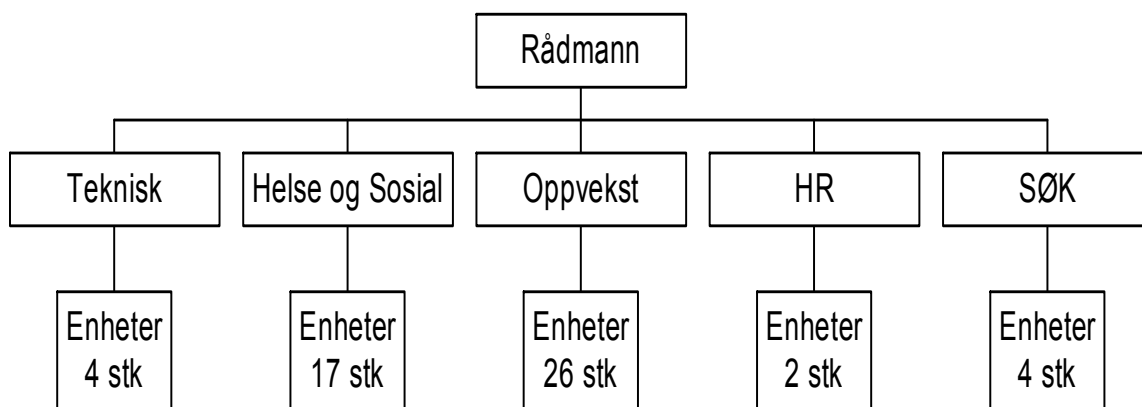
Organiseringen av den kommunale virksomheten i Sarpsborg har gjennomgått flere endringer i løpet av de siste åra. Det gjelder både organisasjonsstruktur, saksbehandlingsrutiner og måten man fatter beslutninger på. For eksempel innførte man – og avviklet – en bestiller–utfører modell etter at den hadde fungert i 7–8 år. En vurdering som har kommet fra folk i organisasjonen er at bestiller–utfører-modellen ikke fungerte særlig bra for Sarpsborg. Det at man har hatt den har imidlertid skapt en bevissthet om arbeids- og ansvarsdeling som er nyttig. I dag har man en organisasjonsform som kan karakteriseres som en linjeorganisasjon med rammestyring. Andre endringer har hatt mer sektorspesifikk karakter og begrunnelser. Det har ført

til en del endringer i teaminndelingen innen Enhet bolig og omsorg og i fordelingen av oppgaver og tiltak mellom disse teamene.

Den nåværende organisasjonsstrukturen ble i hovedsak etablert i 2010. Da var NAV allerede etablert fra og med oktober 2008. NAV kan vi se på som en endring som ble påført kommunene utenfra. I Sarpsborgs tilfelle valgte man den såkalte minimumsløsningen, men med noen avvik i form av at NAV fikk en rolle i tildelingen av kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Enheten Bolig og omsorg ble etablert i januar 2010, som en del av kommuneområdet Helse- og sosial. Etter å ha hatt status som seksjon etter fristillingen fra området Teknisk, ble Boligkontoret samme år etablert som et team innen denne Enhet Bolig og omsorg. Fra da av har den kommunale virksomheten i Sarpsborg i all hovedsak vært organisert som det framgår av Organisasjonskartet i figur 4.1.

Fra 2012 ble ansvaret for tildeling av kommunale leieboliger samlet i Team Bolig. Dette har gitt en mer transparent og tydelig organisasjon. Det er litt tidlig å trekke klare konklusjoner om konsekvensene av dette. Det kan imidlertid se ut som om endringen gjør det lettere å gjøre helhetlige prioriteringer. Samtidig kan det også se ut som om det har skjedd en viss 'sanering' av ventelister slik at de i noe større grad inneholder reelle boligsøkere. Både NAV og andre tjenestesteder har fremdeles en viktig rolle som formidler av behov og også som henviser til Team Bolig.

**Figur 4.1 Organisasjonskart for Sarpsborg kommune**



En del oppgaver som tradisjonelt sett ligger i tekniske enheter i kommunene, er i Sarpsborg lagt til team Bolig. Spesielt gjelder dette for innkjøp av boliger, men også for innleie av boliger for videre utleie. Team bolig (i enhet Bolig og Omsorg) har nylig også fått et ansvar i forhold til vedlikehold. Forholdet mellom 'omsorg' for kommunale leietakere og 'omsorg for' de kommunale boligene er et forhold med motsetninger og noen ganger også konflikter, se f.eks. Langesether og Gulbrandsen (2011). I mange kommuner utspiller disse konfliktene seg mellom ulike kommunale enheter. Den arbeidsdelingen som er beskrevet her er relativt ny, og det gjenstår å se om de motstridende interessene håndteres bedre innen team Bolig enn mellom ulike enheter.

På mange måter har Team Bolig en slags edderkopp-rolle i det boligsosiale arbeidet i Sarpsborg. Deres ansvar er bredt og omfattende. Team Bolig har f.eks. ansvar for oppfølging i bolig i følge en oversikt utarbeidet av kommunen.<sup>9</sup> Dette er selvfølgelig en sannhet med visse modifikasjoner. Omfanget av behov for ulike former for oppfølging og oppfølgingsbehovenes art varierer i svært stor grad. Ulike former for særomsorg og den spesielle kompetanse i andre enheter spiller en viktig rolle for å kunne gi en helhetlig og tilpasset oppfølging, som er nødvendig for å sikre et verdig boforhold. I forhold til (enkelte grupper av) beboere spiller derfor Team Bolig en viktig og vanskelig rolle ikke bare som leverandør, men også som samordner av ulike former for oppfølging.

For å nå målene i forhold til de mest vanskeligstilte i målgruppen for det boligsosiale arbeidet, er det avgjørende at det tilbys et tilpasset sett av oppfølgingstjenester. Arbeidet i de teamene som har ansvar for ulike bo-oppfølgingstjenester er primært av en operativ karakter. Tjenesteyterne som jo har en mer nær kontakt med brukerne enn det ledelse og administrasjon har, har en myndighet til å tilpasse tjenestene som ytes til brukernes behov. I noen tilfeller kan dette nærmest bli en form for skreddersøm.

Det er en målsetning i det boligsosiale arbeidet at så mange som mulig ordner sine boforhold selv, eventuelt med noe bistand fra kommunen. NAV har et ansvar for å gi slik bistand til å finne seg en bolig, også kommunens

---

<sup>9</sup> *Roller og ansvar i Sarpsborg kommune*, presentasjon på seminar om Boligsosiale utfordringer i Bystyresalen Sarpsborg.

flyktningekonsulent har en oppgave i å bistå til leie av boliger som en del av bosetningsarbeidet. I prinsippet kan en derfor tenke seg at når folk i Team Bolig er ute for å leie inn boliger for 'sine' målgrupper, så treffer de kolleger fra andre deler av kommunen som konkurrenter. Kanskje er dette uunn­gåelig når en oppmuntrer folk til å være så selvhjulpne som mulig – kanskje kan det unngås: Dette er noe som kommunen bør ha en gjennomtenkt holdning til.

Både forvaltning og tildeling av startlån er en del av arbeidsoppgavene til Team Bolig. Ut fra boligsosiale hensyn kan det være riktig å gi startlån også til hushold som har en forhistorie med manglende evne til langsiktig økonomisk planlegging. Dette krever en form for oppfølging. I følge Lov om Sosiale tjenester i NAV er ansvar for økonomisk rådgiving en del av NAVs arbeidsfelt. Ansvaret for vurderinger av (og kanskje også ofte forhandlinger om) og administrasjon og praktisk gjennomføring av tvungen og frivillig forvaltning, ligger også hos NAV. Denne delingen av ansvar og oppgaver på disse to ulike instansene er en del av det fragmenterte bildet, og kan være utfordrende.

NAV's rolle i forhold til beslutninger om tildeling av sosialhjelp for å dekke renter og avdrag på startlån i begrensede perioder med betalingsproblemer kan skape interessemotsetninger mellom NAV og Team Bolig. Spørsmålet er om en greier å utvikle én helhetlig kommunal strategi og praksis i grenseflatene mellom de 'gamle sosialkontorsakene' som jo nå ligger i NAV og den utøvelsen av det boligsosiale arbeidet som ligger hos Team Bolig.

Et spesielt, og meget interessant, trekk i Sarpsborgs boligsosiale organisering, er de såkalte boligkontaktene. Ideen om boligkontaktene stammer fra den boligsosiale handlingsplanen 2002–2006. Stillingene ble opprettet med statlige prosjektmidler, og siden videreført av kommunen. På en måte kan en si at boligkontaktene fungerer som det boligsosiale arbeidets liberoer. Oppgavene som er lagt til disse stillingene varierer fra å bistå folk til å skaffe en bedre bolig, fange opp signaler når noe holder på å gå galt (for eksempel i forhold til rus og psykiatri) og til å være en rådgiver og lytter for beboere som har vansker.

Vi har foran nevnt at Team Bolig har en rolle hvor de holder og trekker i mange tråder, men at både ulike former for oppfølgingstjenester og NAV



har en rolle i det å identifisere og rapportere behov for sine brukere. Sandlie m.fl. (2011) peker på at sterk grad av fragmentering mellom deloppgaver i det boligsosiale arbeidet kan skape en form for separatisme hvor samordningen blir lidende.

Til sist kan det nevnes at Enhet/område Plan og Samfunnsutvikling, som ligger under Kommuneområde Samfunn og Økonomi, har ansvaret for den strategiske delen av det boligsosiale utviklingsprogrammet. En slik plassering har både styrker og svakheter.

- i) Plassering i Plan og Samfunnsutvikling gjør det lettere å se det boligsosiale arbeidet i sammenheng med totaliteten av kommunens planer og med annet planarbeid. Ikke minst vil kunnskap om og forankring av det boligsosiale utviklingsprogrammet her også øke mulighetene for at det tas hensyn til programmet i revisjoner av både kommuneplan og økonomiplaner i kommunen.
- ii) Utfordringene i det boligsosiale arbeidet er store og mangeartede. Team Bolig, boligkontaktene og andre som jobber nært på vanskeligstilte boligsøkere får verdifull kunnskap om utfordringer og problemer – slik de framstår i nettopp Sarpsborg kommune. Plasseringen i Plan og Samfunnsutvikling kan skape avstand fra kunnskapen som er bygd opp gjennom den daglige driften av det boligsosiale arbeidet.

Utfordringen for Sarpsborg blir altså å ta vare på de fordelene som nærheten til annet planarbeid gir, samtidig som man må jobbe for å utnytte kunnskap og kompetanse hos dem som jobber konkret innen det boligsosiale feltet.

Forholdet mellom forankringen i planprosesser og Rådmannens strategiske ansvar og nærheten til den kunnskapen som finnes og trekkes ut av det praktiske boligsosiale arbeidet, er ikke bare noe som omhandler det boligsosiale utviklingsprogrammet. Også i forhold til de løpende strategiske beslutningene i den boligsosiale politikken er det viktig at disse to nivåene balanseres godt. To eksempler, eller hypotetiske situasjoner, kan illustrere hva vi har i tankene her:

*A: Flere boliger eller mer intensiv oppfølging i de boligene en har til disposisjon.*

Sarpsborg, som andre kommuner, kan argumentere for at en trenger både flere boliger og at man trenger tettere oppfølging av noen. For å vurdere hvilket behov som er mest påtrengende må man ha kunnskap av den typen som det løpende operative boligsosiale arbeidet gir. Samtidig må man ha den kunnskapen for å kunne kalibrere den boligsosiale innsatsen opp mot andre oppgaver. Sektorentusiastenes engasjement er viktig i det daglige arbeidet, men kan overlatt til seg selv gi skjeve prioriteringer.

*B: Strengere praktisering av tidsbegrensning i botiden i kommunale boliger*

Gjennom en slik praksis får en mulighet til å tildele flere boliger, mens en samtidig presser noen til å gå ut å finne sine egne løsninger. For å vurdere en slik endring trenger man konkret kunnskap om situasjonen for begge disse to gruppene. Hvordan går det faktisk med dem som avvises når de søker kommunal bolig? I hvilken grad greier eksisterende leietakere å ordne sitt boforhold på det private markedet, og hvordan påvirkes deres liv av dette. Ikke minst hvordan bør en slik policy-endring modifieres i forhold til enkelte (personer i) målgruppene.

Begge disse to eksemplene er strategisk-politiske beslutninger som krever avveining av behov og løsninger for ulike grupper – både innenfor og utenfor det boligsosiale feltet. For å gjøre slike prioriteringer på en god og informert måte må man utnytte den kunnskapen som finnes hos dem som jobber nært målgruppene for tiltakene. Dette er viktig i forhold til større endringer i politikken, men også i forhold til de løpende vurderinger og justeringer som (må) gjøres underveis.

### **Noen vurderinger:**

Både gjennom våre kafè-bord samlinger og gjennom intervjuene i første fase av foranalysen, har vi fått fram vurderinger av den organisatoriske strukturen i Sarpsborg kommune fra involverte aktører. Disse har naturlig nok påvirket våre beskrivelser av organisasjonen overfor og de anbefalingene til videre arbeid som vi presenterer i Notatets kapittel 5. Her refererer vi noen av dem:

- Kommunen bør ikke i stor grad være gårdeier/boligeier.
- Nye felt bør ikke skjermes for sosiale problemer.
- Større kapasitet på boveilder/oppfølging. Dette ikke minst da (noen av) beboerne ikke har kunnskap om å bo (i Norge).
- Vi skylder på hverandre i de ulike tjenestene. Vi må snakke sammen i 'fredstid' Vi greier ikke å samordne oss fordi brukerne har ulik tillit til de ulike tjenestene. Vi sitter geografisk langt fra hverandre. Stor skyveproblematikk. Vi bør ha en koordinator som kan bevege seg i de ulike fagmiljøene og som har et samordningsansvar. Samhandle gjennom Individuell plan.

Poenget med denne selektive opplistingen er å få fram synspunkter, vi drøfter og analyserer ikke hver enkelt av dem. Som sagt, de utgjør mer av et bakteppe for våre vurderinger og analyser.

For egen del vil vi legge til at det er interessant å observere den endringen som er gjort i rutinene for tildeling av kommunale boliger. Et problem/utydelighet ble identifisert og man fant en løsning på det uten noen større organisatoriske omveltninger. Videre synes det som om dette er en endring som har blitt gjennomført uten spesielt markerte konflikter mellom de involverte aktørene. Dette vitner om en verdifull fleksibilitet og evne til å trekke lærdom av erfaringer i organisasjonen.

### 4.3 Kompetanse

Vi har gjentatt flere ganger at boligsosialt arbeid er en kompleks og sammensatt aktivitet. For at en kommune skal kunne gjøre en god jobb innenfor det boligsosiale feltet trenger man svært mange ulike former for kompetanse – både formal og real kompetanse. Eksempelvis dreier det seg om: Generell kompetanse i sosialt arbeid, rusomsorg, hjemmehjelp, økonomisk rådgiving, eiendomsforvaltning, somatisk og psykiatrisk sykepleie, jus og administrasjon og mye annet. Videre må man ha en generell samhandlingskompetanse (og også vilje til og interesse for samhandling), en slik kompetanse må finnes både innen selve organisasjonen og også hos de enkelte medarbeiderne.

Behovene for økt kompetanse i det boligsosiale arbeidet ble framhevet i Boligutvalgets sluttrapport (NOU 2011:15). Et viktig argument for dette var

at det økte ambisjonsnivået krever mer varierte og individuelt tilpassede pakker av tiltak overfor det boligsosiale arbeidets målgrupper. Det boligsosiale arbeidet stilles gjennom dette overfor større og mer utfordrende problemer. Boligutvalget oppfordret sentrale myndigheter til å videreutvikle de sosialfaglige utdanningene slik at de setter fagfolk bedre i stand til å jobbe i forhold til den komplekse og heterogene boligsosiale virkeligheten.

Kommunene står midt oppe i sine daglige utfordringer som må løses. De kan ikke vente på at tradisjonelle utdanningsløp endres, at nye utdanninger kommer til og at kandidater gjennomfører dem. Det betyr at kommunene selv må utvikle planer og strategier for å utvikle (og utnytte) formalkompetanse – eller realkompetanse som kan avhjelpe en mangel på formalkompetanse. På sett og vis kan en si at denne situasjonen ligner svært kommunenes utfordringer under utbyggingen av barnehagesektoren fra tidlig 80-tall fram til i dag.

Kompetanse i det boligsosiale arbeidet består i tre ulike dimensjoner: Først og fremst den utdannelse og real kompetanse hver enkelt av medarbeiderne innehar. For det andre at man greier å finne den rette balansen mellom ulike former for kompetanse i hele organisasjonen. For det tredje at kommunen som organisasjon greier å utnytte den individuelle kompetansen på en hensiktsmessig måte – at man greier å plassere rett person/kompetanse på rett sted. Således henger kompetanse nært sammen med organisering.

Nyansettelser er situasjoner som gir muligheter til å utfylle og øke kompetansen i kommunens tjenesteapparat i sin helhet. Dette innebærer at en bør tenke på nyansettelser ikke bare som at en enkelt-funksjon (eller en bestemt stillingshjemmel) skal fylles, men også vurdere hvordan man kan utfylle og komplettere kompetansen i tjenesteapparatet som helhet. Dette kan igjen innebære omfordeling av arbeidsoppgaver.

Utviklingen av kompetansen til dem som allerede er ansatt er også en viktig del av kompetanseutviklingen. Innen det boligsosiale feltet finnes det ulike muligheter til kompetanseutvikling på individnivå. Det kan være formelle etter-/videreutdanningsløp og det kan være kurs i regi av Husbanken eller andre. Videre er det viktig å tenke på møteplasser for erfaringsutveksling som arenaer for kompetanseutvikling. Igjen har Husbanken et ansvar for å skape arenaer for erfaringsutveksling på tvers av kommuner. Husbanken

arrangerer samlinger som både skal informere om virkemidlene som Husbanken tilbyr til kommunene og være en arena for erfaringsutveksling på tvers av kommunegrensene. Disse arrangementene åpner dermed også for diskusjoner om utfordringer i det allmenne boligsosiale arbeidet i kommunene. For å støtte opp under de ansattes erfaringsutveksling og læring mellom folk fra ulike deler av det kommunale apparatet, bør kommunen også selv lage slike arenaer.

Ut fra våre observasjoner (og diskusjoner) av det boligsosiale arbeidet i Sarpsborg vil vi konkludere med at kompetanse og engasjement er godt. Kommunen har et sett av medarbeidere med et variert sett av formell utdanning. Man har heller ingen opplagte og synlige kompetansehull som skaper skranker for måloppnåelsen i sitt boligsosiale arbeid. Eksempelvis har man formell kompetanse i både sosialt arbeid og økonomi blant dem som jobber med startlån, og man har også kontakt med (noen av) byens banker. I diskusjonene har da heller ikke mangel på kompetanse blitt trukket fram som en svakhet ved det boligsosiale arbeidet i Sarpsborg.

Kanskje kan man si at Sarpsborg mangler en kompetanseplan/-strategi. Det vil si en systematisk analyse av behovene i tilknytning til rekruttering og for faglig utvikling hos medarbeiderne. Og en plan for hvordan de prioriterte elementene i planen skal kunne oppnås. Om vår observasjon av Sarpsborg kommune som en organisasjon med en god kompetanseprofil som er godt tilpasset de oppgavene en står overfor, kan en jo innvende at det ikke trengs en særskilt plan for kompetanseutvikling. For å opprettholde og videreutvikle kvaliteten på tjenestene tror vi likevel at et (enda) mer systematisk arbeid på kompetanseutviklingsfeltet er nødvendig.

- Man bør tenke fleksibel arbeidstid for å kunne få resultater. Kommunalt ansatte kan ikke bare jobbe dagtid.
- Sarpsborg kommune er smidig og har evne til å se muligheter i forhold til de virkemidlene de disponerer.
- Vi må tenke mer økonomi i løsningene.

Inntrykket er at det skjer mye godt arbeid og at entusiasmen for det å bidra til å løse de boligsosiale oppgavene absolutt er tilstede. Vi mener likevel at det er viktig å jobbe videre med utvikling av kompetanse hos både den enkelte

medarbeideren og i hele organisasjonen. Det er altså mye som er bra, men det oppleves ikke som at man er i mål med arbeidet. *Usikkert om vi gjør ting riktig, for eksempel samarbeid. Har gjort det samme i mange år (og alle andre steder) og det virker ikke. Mangler dokumentasjon på det som virker. Dette er vi alle enige om, men gjør ikke endring.*

#### 4.4 Brukerperspektiver og -erfaringer

Primært handler boligsosialt arbeid om å bistå folk som ikke helt får til å få et godt boforhold ved hjelp av egne ressurser. Målet er å avhjelpe eller redusere (omfanget av) samfunnsmessig uverdige boforhold. De boligsosiale tiltakene kan være særdeles mangeartede.

Det er helt grunnleggende i den boligsosiale politikken og i det boligsosiale arbeidet at det bygger på et brukerperspektiv. Tiltak settes inn av hensyn til brukerne. Her drøfter vi hvordan dette kan oppleves av brukerne og om de tiltak som settes inn evner å gjøre dette i et samarbeid eller i en samforståelse med brukerne. Disse drøftingene utdypes av kommentarer vi fikk fra gruppediskusjonene. Det er imidlertid verdt å merke seg at de som deltok i diskusjonene i stor grad var representanter for brukerne heller enn brukere. Representantene kom dels fra kommunen og dels fra interesseorganisasjoner. Dette kan gi et noe annet bilde enn vi hadde fått fram direkte fra brukere. Spesielt er det noe usikkert i hvilken grad vi med denne tilnærmingen fanger vurderingene fra dem som i størst grad er vanskeligstilte, f.eks. som følge av rus, psykiatriske lidelser eller annen form for alvorlige helseplager.

##### **Behov og behovenes legitimitet defineres av 'andre':**

Den hjelp og støtte man får fra 'det boligsosiale' apparatet forutsetter en eller annen form for skjønnsmessig vurdering utøvd av dem som tildeler virkemidlene. For brukerne kan dette skape et ubehag ved at man kan bli nødt til å forhandle og argumentere for at man ikke helt greier seg selv. Dette kan gi en form for 'tapt kontroll' over eget liv og selve denne prosessen kan gi en følelse av tap av verdighet. Disse negative aspektene er en del av det boligsosiale feltet som man faktisk ikke kan komme helt unna. Det er derfor viktig at de som arbeider med fordeling av boligsosiale goder – som for

eksempel kommunale utleieboliger, er klar over dette og forsøker å legge opp til respektfulle og gode arbeidsmåter og måter å møte folk på.

Det er en utfordring å utforme sin praksis i det boligsosiale arbeidet på en slik måte at en ikke lærer målgruppene å bruke egen 'hjelpeløshet' som et forhandlingskort i tildelingen av hjelp. For å si det brutalt: det boligsosiale arbeidet bør ikke bidra til tillært hjelpeløshet. Man bør heller søke å utforme det på en slik måte at man understøtter evnen og muligheten til å ta (tilbake) kontrollen over eget liv og boforhold. For de aller fleste av brukerne er nok dette også en målsetning de selv deler. Kort sagt: den sosiale boligpolitikken målsetning er å bidra til verdighet i boforholdene, den bør derfor ikke praktiseres på en sann måte at den sliter på brukernes verdighet.

Brukere skal ikke gis incitament til å forhandle ut fra hjelpeløshet. På samme tid har de en kunnskap om og innsikt i sine egne behov som må tillegges vekt i utformingen av tilbud – både når det gjelder tjenester og tildeling av boliger. Dette er et av dilemmaene i utformingen av den boligsosiale politikken. Samtidig er det en utfordring i det daglige arbeidet til det boligsosiale arbeidets bakkebyråkrater. Det viktige spørsmålet her er hvordan en skal høre brukernes beskrivelser av sine behov.

Problemer knyttet til det å vurdere behovene og å høre brukernes opplevelser av dette er ikke noe som gjøres en gang og så er man ferdig med det. Situasjonene endres og behovene endres. Opplever brukere det som at kommunens boligsosiale apparat er lydhøre for deres egne vurderinger av endringene i behovene? For den delen av brukerne som har rusproblemer spiller boligkontaktene en helt sentral rolle i vurderinger av endringer i behovene. Vi vet ikke i hvilken grad dette oppleves som kontroll og i hvilken grad det oppleves som en støtte som gir trygghet.

- Brukerne møtes med verdighet, men det tas ikke tilstrekkelig hensyn til at det er store forskjeller mellom brukergrupper og også mellom individuelle brukere.
- Noen brukere (spesielt fra rusfeltet) opplever tjenester og oppfølging som kontroll og overgrep.

En spesiell utfordring er jo knyttet til hvordan reduserte behov kommuniseres og hvordan det påvirker tilbudet: Er det noen konflikter knyttet til at

kommunen mener at behovet for støtte har blitt redusert, mens brukerne ikke deler denne oppfatningen?

Det boligsosiale apparatet kan sies å være et permanent apparat for å håndtere mange ulike former for akutte situasjoner. Det kreves en kontinuerlig skjønnsutøvelse hvor det ofte ikke er opplagt hvem som skal hjelpes og hvilke tiltak som skal settes inn. Dette betyr at det i kommunen også bør skje en kontinuerlig refleksjon og analyse av arbeidet som gjøres. En slik lærings- og refleksjonsprosess må selvfølgelig ta utgangspunkt i vurderinger av om man lykkes i å gi gode tilbud til sine målgrupper. Kanskje bør det legges opp til systemer for systematisk innhentninger av vurderinger også direkte fra målgruppene for den boligsosiale politikken.

- Burde kommunen ha mer eksplisitte høringskanaler, f.eks. et brukerforum.
- Hvordan kommuniserer kommunen med foreldre til unge voksne psykisk utviklingshemmede som ønsker å bidra til å skape tilbud til sine barn.

Man har et ganske bevisst forhold til asymmetrien mellom de som jobber i kommunen og de vanskeligstilte boligsøkerene. Man har et fokus på at innbyggere som har behov for støtte behandles slik at de møtes med verdighet. Dette ser da også ut til å lykkes til en viss grad. To utsagn peker imidlertid mot at selv om det er en del kommentarer som antyder fornøydhet med måten kommunen jobber på, så er det en del ting å utsette på de tilbudene som gis.

- Burde være mulig å bytte trygdebolig når behovet endrer seg.
- Tjenestene er så fragmentert, Vet ikke hvor man skal henvende seg.

På ulike måter har vi gjennom dette notatet flere steder argumentert for at boligsosialt arbeid er en svært kompleks og mangartede aktivitet. Mange ulike deler av en kommunal organisasjon håndterer ulike deler av det boligsosiale arbeidet. Mangartetheten gir samordnings- og kommunikasjonsutfordringer for kommunens ansatte. Sitatet over viser at også brukerne kan ha problemer med å orientere seg og manøvrere i dette komplekse organisatoriske landskapet. Uansett om representanter for kommunen skulle si at reglene er



klare og at organisasjonen er tydelig, må man ha respekt for at enkelte opplever at det er vanskelig å finne ut hvor man skal henvende seg. Hva kan gjøres med det?

Lydhørhet handler jo ikke om at man hører brukerne og til en hver tid gjør akkurat de har et ønske om. Valg av utformingen av tilbud må dels gjøres ved en prioritering av ulike behov opp mot hverandre. Dels kan det være noen situasjoner hvor det riktige er å gå på tvers av de ønsker som uttrykkes av brukerne, f.eks. kan dette være tilfelle innen noen rehabiliteringsprogrammer.

- Rusmisbrukere tiltrekker seg ofte andre rusmisbrukere. Det gjør bosetting vanskelig mange steder.
- Det stilles for lite krav. Her trengs det å jobbes med kompetanse, mål og endring.

Det siste av disse utsagnene kan utdypes av en kommentar fra den muntlige diskusjonen av brukerperspektiver: Det er et uttrykk for mangel på respekt for en bruker når man ikke stiller de samme kravene til han/henne som man stiller til andre.

Vår oppsummering er at det finnes en bevissthet i det boligsosiale arbeidet i Sarpsborg om at man i sitt arbeid møter folk i svært vanskelige livssituasjoner. Videre ser vi at det i den bevisstheten finnes en respekt for både de som er i disse vanskelige situasjonene og for selve situasjonene. Dette er en viktig del av det boligsosiale arbeidet. Likevel, dette er ikke nok: slike holdninger og bevissthet må hele tiden gjenskapes og reflekteres over. Informantene gir på direkte spørsmål uttrykk for at brukere møtes med respekt og verdighet. De kommentarene vi har vist over viser at det likevel finnes potensial for å jobbe mer med dette.

## 5 Retninger i videre arbeid: Noen forslag

Sarpsborg kommune har startet opp et boligsosialt utviklingsprogram. Dette vil (kunne) innebære at kommunen legger seg på et høyere ambisjonsnivå og ressursbruk enn det lovpålagte minimum. Nedenfor følger noen forslag til innfallsvinkler i et slikt arbeid. Forslagene har mer preg av å peke på områder og problemer en kan jobbe med i et slikt program enn av konkrete løsninger.

### Videreutvikle en startlånestrategi

Skal startlånet være en enda mer målrettet boligsosial ordning eller skal det være et virkemiddel som primært framskynder eieretablering for 'ordinære' førstegangsetablerere?

Sarpsborg kommune har et høyt forbruk av startlån og (tilnærmet) ingen tap på slike utlån. Samtidig oppleves det som problemer i det boligsosiale arbeidet at turn-overen i de kommunale boligene er for lav og at det private leiemarkedet er dels dyrt og dels at det tilbys uhensiktsmessige boliger av lav kvalitet. Videre peker en del kommunale informanter på at eie av bolig kan skape mer verdighet blant det boligsosiale arbeidets målgrupper og stimulere de til å ta mer kontroll over sitt liv. Det er da naturlig å vurdere om man skal bruke startlånordningen tøffere for å bistå svake hushold fram til eieretablering.

En mer offensiv startlånestrategi bør ikke påføre svake grupper en urimelig stor risiko. Velger man en mer offensiv strategi bør det utvikles et sikkerhetsnett og økonomisk rådgivning og støtte. Et sikkerhetsnett kan bety beredskap for avdragsfrie perioder og det kan bety en villighet til å yte sosialhjelp til betjening av boutgifter. Økonomisk rådgivning kan bestå i en form for boligforvaltning-støttekontakter. Alt dette krever en aktiv oppfølging fra kommunen. Videre må kommunen være forberedt på at tapene kan bli noe større (enn null) med en slik mer offensiv strategi. På den annen side kan gevinstene være store, ved at press på kommunale boliger kan reduseres og at noen får bedre kontroll på sine liv.

## **Vurdere prinsippene for kommunale husleier**

Bør man heve husleiene i kommunale boliger – eller endre strukturen i dem?

I diskusjoner om kommunale boliger i Sarpsborg kommune er det to forhold som raskt kommer opp: for lav turn-over og stort vedlikeholdsbehov på grunn av uvøren bruk av boligene. Lignende bekymringer og vurderinger finne man i de fleste (kanskje alle) norske kommuner. Spørsmålet er om dette er uunngåelige strukturelle problemer eller om de kan reduseres. Høyere husleier gir bedre incitamenter til videreflytting. De økonomiske midlene som trekkes inn på den måten kan så settes av til bedret vedlikehold. Fordelene med en strategi som dette må veies opp mot ubehaget ved å sette opp husleiene for de økonomisk svakeste.

Et alternativ kunne være å innføre en form for depositum i kommunale boliger. Man kunne øke husleiene med 500–2000 kroner og la økningen gå inn på en depositumkonto. Ved utflytting betales eventuelt ekstraordinært oppgraderingsbehov fra denne kontoen og restbeløpet utbetales til leietakeren. Fordelen med en slik ordning er tredelt. Den voksende saldoen vil fungere som et incitament til videreflytting, det gir leietakeren et incitament til å beskytte sitt depositum ved å ta vare på boligen og det kan lette overgang til eid bolig. Lignende ordninger er med hell utprøvd av flyktningkonsulenten i Sarpsborg. Ulemper med en slik ordning er jo at det krever en del administrasjon og at det stimulerer til konflikter mellom kommune og leietaker ved utflytting.

## **Sentralisering av det boligsosiale arbeidet, for å få bedre prioriteringer og mer effektiv sammenheng mellom ulike virkemidler**

En sentralisering av ansvar og myndighet til Enhet Bolig og Omsorg behøver ikke bety omorganisering, men kan bety sterkere myndighet til koordinering.

Viktige deler av det boligsosiale arbeidet er plassert i Enhet Bolig og Omsorg/Team Bolig, NAV, Enhet Eiendom. Forholdet mellom tildeling av bolig og bistand til å finne bolig på det private leiemarkedet kan oppleves som litt utydelig, og kommunen kan noen ganger konkurrere med seg selv på det private leiemarkedet.

Det er viktig at kommunens organisatoriske evne til å se tjenestetilbud og boligtilbud i sammenheng bedres, blant annet ved at omfang og sammensetning av tjenestetilbudet over tid tilpasses til variasjoner i behov. Boligkontakter og flyktningekonsulent spiller en viktig rolle i forhold til å finne praktiske løsninger for 'sine' folk. Kan disse rollene videreutvikles i forhold til å få enda bedre sammenheng mellom de ulike elementene i det boligsosiale arbeidet (boligtildeling og bo-oppfølgingstjenester)?

Forholdet mellom Enhet Bolig og Omsorg og NAV når det gjelder 'tjenester' som tvungen og frivillig forvaltning og økonomisk rådgivning bør tydeliggjøres. Innholdet i disse tjenestene bør kanskje også videreutvikles.

### **Østre Bydel: Problem eller ressurs**

Vi foreslår at Sarpsborg kommune vurderer å danne en form for Byfornyelsesselskap for oppgradering av Østre Bydel. Dette kan være en form for OPS-konstruksjon (Offentlig Privat Samarbeid).

Flere aktører (både innenfor og utenfor kommunens rekke) peker på at det er problemer med Østre Bydel både når det gjelder bomiljø, boligkvalitet og områdekvaliteter, samtidig som dette er en potensiell attraktiv beliggenhet. *Man må gjøre noe med Østre Bydel!* Erfaring tilsier at punktvis fornyelsesprosjekter i et problematisk område kan ha liten lønnsomhet, mens et koordinert områdeløft kan generere stor verdier, i både en privat- og i en samfunnsøkonomisk forstand. Dette potensialet kan bli liggende uforløst om ingen starter en oppgraderingsprosess – eller om det ikke lages en arena for koordinering av innsats.

**Bidra til at Sarpsborg blir en attraktiv kommune å bo i også for folk med relativt gode inntekter. Sette av (eller skaffe) og regulere attraktive tomter med kort reisevei til sykehuset og til jernbane. Lage allianser med private utbyggere. Infrastruktur som er attraktiv for barn.**

Det er en utfordring for Sarpsborg kommune å tiltrekke seg velutdannet beboere. Dette handler om stabilitet, om gode og varierte bomiljøer og det handler om skatteinntekter. Boligpolitikken kan (nok) ikke løse denne oppgaven, valg av bosted er komplekst og sammensatt – man kan ikke styre

befolkningssammensetning gjennom boligbygging. En kan imidlertid fjerne en del skranker og øke valgmuligheter.

Det nye sykehuset er selvfølgelig en mulighet. Sjansen for at folk som skal jobbe på sykehuset skal velge Sarpsborg, er jo større jo bedre boliger som finnes/kan bygges og jo bedre kvaliteter område har. Det er en tendens til at høyt utdannede har høyt utdannede partnere. Tilrettelegging av boliger for den gruppen vi snakker om her bør skje på en måte som letter pendlingsmuligheter for partnere. Kort sagt, boligplanlegging må for å få kraft også samordnes med transportplanlegging.

### **Forankring, fokus og kontinuitet**

Nå når Sarpsborg kommune har startet opp et boligsosialt utviklingsprogram er det fokus og trøkk på både den allmenne boligpolitikken og på den boligsosiale politikken. Begge disse politikkområdene har behov for langsiktighet og forutsigbare rammebetingelser for aktørene. NOVA anbefaler at man gjennom hele program- og utviklingsarbeidet har dette i tankene og allerede nå tenker gjennom hvordan utviklingsarbeidet kan videreføres slik at en viderefører de tiltak og det fokuset man har også utover programperioden.

# Litteratur

- Bengtson, Bo (2001), Housing as a Social right: Implications for Welfare State Theory, *Scandinavian Political Studies*. 24 (4): 255–75
- Castles, FG (1998), The really big trade-off: Home-ownership and the welfare state in the New World and the Old, *Acta Politica* 33: 5–19
- Dyb E, og K. Johannesen (2009), *Bostedsløse i Norge 2008 – En kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17
- Econ Pöyry (2009), *God praksis med startlån*, Econ-rapport 2009-106
- Henderson, J. V og Ioannides, Y M. (1983), 'A Model of Housing Tenure Choice', *American Economic Review*, 73, 98-113
- Langsether, Å. og H. C. Sandlie (2010): *Boligsosiale utfordringer og løsninger, En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. NOVA-Notat 8/10. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Myrvold, T., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk. Fragmentert og reaktiv*, NIBR. Rapport 2002:5
- Nordvik, V. m.fl (2003), *Bo i storby – Boforhold og boligmarked i norske storbyer*, Prosjektrapport 349, Norges byggforskningsinstitutt 2003
- Nordvik, Viggo (2006), 'Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing', *Journal of Housing Economics*, 15 (4), 279–292
- Nordvik, V (2006), Virkemidler i den boligsosiale politikken, *Plan*, 2008 (4), 28–32
- NOU 15 (2011), Rom for Alle.
- Poterba, J.M. (1984), 'Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing. An Asset Market Approach' *Quarterly Journal of Economics*, 99: 729–752
- Quigley J.M. (1999), 'Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America', *Housing, Theory and Society*, 16. 201–203
- Rødseth, A (1987), Bustadsmarknaden – utviklingstrekk og verkemåte. *Sosialøkonomen*\_nr. 11 1987
- Sandlie, HC red (2010) *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA rapport 2/10. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Sandlie, H. C., Å. Langsether, J. Sørvoll, A. Skårberg & T. Hansen (2010): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA Rapport 5/11 1/09. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sørvoll, J. (2011), *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*, NOVA Rapport 16/11. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:7
- Ulfrstad, L-M. (1997), *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Oslo: Norges byggforskninginstitutt.
- Ulfrstad, L-M. (2007), 'Boligpolitikken og velferdsstaten'. I Brodtkorp og Rugkåsa (red) *Under tak og mellom vegger*.
- Aarland K (2010), Boligstandard og tilgjengelighet, I HC Sandlie red (2010) *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA rapport 2/10. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.