

Arne Holm
Hild Marte Bjørnsen

Boligsosialt arbeid i Fjell kommune

En evaluering



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsosialt arbeid i Fjell kommune

Andre publikasjoner fra NIBR:

| | |
|----------------------|---|
| NIBR-rapport 2012:15 | Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune |
| NIBR-rapport 2012:14 | Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune |
| NIBR-rapport 2012:2 | En verdig bosituasjon innen psykisk helsearbeid |
| NIBR-rapport 2011:22 | Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen |

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Arne Holm
Hild Marte Bjørnsen

Boligsosialt arbeid i Fjell kommune

NIBR-rapport 2012:12

Tittel: **Boligsosialt arbeid i Fjell kommune**
En evaluering

Forfatter: Arne Holm og Hild Marte Bjørnsen

NIBR-rapport: 2012:12

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-951-8

Prosjektnummer: O 3041

Prosjektnavn: Boligsosialt arbeid i Fjell kommune

Oppdragsgiver: Fjell kommune

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Rapporten gir en evaluering av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Fokus er dels på hvordan arbeidet er organisert, men også på virkemiddelbruk. Evalueringen gir dels en beskrivelse, men også en drøftelse av utfordringer og mulige løsninger. I tillegg gjøres det fremskrivninger av fremtidig boligbehov i Fjell kommune samt muligheter og utfordringer i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2012

Antall sider: 170

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2012

Forord

Med dette foreligger evaluering av den boligsosiale organiseringen, virkemidler og boligbehov i fremtiden i Fjell kommune.

Evalueringen er i hovedsak gjort av Arne Holm. Befolkningsfremskrivningene og analysene av boligbehov er gjort av Hild Marte Bjørnsen i samarbeid med Steinar Johansen. Per Medby har klargjort noen av registerdataene for analyse, blant annet hentet fra Kostra.

Rapporten er skrevet av Arne Holm, med unntak av kapittel 6 og delvis avsnitt 7.1.2, som er skrevet av Hild Marte Bjørnsen.

Kontaktperson i Fjell kommune har vært Hanna F. Gjesdal. Vi takker alle våre informanter og samarbeidspartnere i Fjell kommune for et godt samarbeid.

Oslo, oktober 2012

Trine Myrvold

Forskningssjef

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Tabelloversikt..... | 5 |
| Figuroversikt | 8 |
| Sammendrag..... | 9 |
| Summary | 20 |
| 1 Innledning og bakgrunn | 32 |
| 1.1 Problemstillinger i denne rapporten..... | 33 |
| 1.2 Bolig og levekår | 34 |
| 1.3 Rapportens disposisjon | 39 |
| 2 Utvikling av Fjell kommune – noen utfordringer..... | 41 |
| 2.1 Boligmarked – en kort oversikt..... | 41 |
| 2.2 Flyttebevegelser til og fra kommunen..... | 44 |
| 2.3 Befolkningssammensetning..... | 45 |
| 2.4 Avsluttende kommentarer | 52 |
| 3 Nasjonale mål og kommunalt planarbeid innenfor det boligosiale området..... | 55 |
| 3.1 Statlige reformer som utfordringer i det boligosiale arbeidet | 55 |
| 3.2 Boligosiale målsettinger | 57 |
| 3.3 Kommunalt planarbeid innenfor det boligosiale feltet | 60 |
| 4 Organiseringen av det boligosiale feltet i Fjell kommune..... | 62 |
| 4.1 Oversikt over hovedstrukturen i det boligosiale arbeidet i Fjell kommune | 63 |
| 4.2 Organisering av det boligosiale arbeidet under fagområde helse: Psykiatrisk team og bolig for personer med psykiske vansker..... | 65 |
| 4.3 Organisering av det boligosiale arbeidet under fagområde sosial: Barnevern og støttetiltak for | |

| | | |
|-------|--|-----|
| | funksjonshemmede, herunder institusjoner og hjelpetiltak | 67 |
| 4.4 | Organisering av det boligsosiale arbeidet under fagområde omsorg: Omsorgsboliger, sykehjems- plasser og hjemmetjenester..... | 70 |
| 4.5 | Rådmannens tjenesteteam | 73 |
| 4.6 | Organiseringen av arbeidet knyttet til rus- avhengighet og boligbehov, NAV | 74 |
| 4.7 | Ansaret for bosetting av flyktninger..... | 77 |
| 4.8 | Enheter utenfor linjeorganisasjonen knyttet til det boligsosiale arbeidet..... | 78 |
| 4.8.1 | Bustadnemnda | 78 |
| 4.8.2 | Fjell Bustadstifting | 79 |
| 4.9 | Organisatoriske utfordringer i Fjell kommune, en drøftelse..... | 84 |
| 4.10 | Boligsosialt ansvar uten organisatorisk forankring.... | 95 |
| 5 | Boligsosiale virkemidler..... | 99 |
| 5.1 | Kommunale boliger..... | 99 |
| 5.2 | Fjell bustadstifting som boligpolitisk virkemiddel ... | 101 |
| 5.3 | Tilskudds- og støtteordninger..... | 102 |
| 5.4 | Virkemiddeltilgang og bruk – oppsummerende betraktninger..... | 111 |
| 6 | Beregning av fremtidig boligbehov i Fjell kommune..... | 113 |
| 6.1 | Grunnlag for beregningene | 113 |
| 6.1.1 | SSBs befolkningsfremskrivninger 2011-2040..... | 113 |
| 6.1.2 | Forutsetninger for regionale beregninger..... | 116 |
| 6.1.3 | Valg av fremskrivingsalternativer for beregning av boligbehov i Fjell kommune..... | 116 |
| 6.1.4 | Planleggings- og analysesystemet PANDA..... | 117 |
| 6.2 | Befolkningsutviklingen i Fjell kommune 2011-2040..... | 119 |
| 6.3 | Beregnet boligbehov..... | 121 |
| 6.4 | Boligbehov og behovsfremskrivninger blant ulike sårbare grupper..... | 128 |
| 6.4.1 | Eldre innbyggere og demens | 131 |
| 6.4.2 | Brukere av Psykiatrisk team og Nav Fjell..... | 132 |
| 6.4.3 | Stønadmottakere i kommunen | 134 |
| 6.5 | Oppsummerende kommentarer..... | 136 |
| 7 | Muligheter og utfordringer i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen..... | 138 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.1 | Samhandlingsreformen og betingelsene for det boligsosiale arbeidet..... | 140 |
| 7.1.1 | Samhandling med spesialisthelsetjenesten – en generell drøfting..... | 140 |
| 7.1.2 | Potensialet for regionalt samarbeid, uttrykt ved fremtidig aldersfordeling..... | 144 |
| 7.2 | Potensialet i forebygging for det boligsosiale arbeidet..... | 150 |
| 7.3 | Organisatoriske tiltak for å lette forutsetningene for å implementere Samhandlingsreformens intensjoner..... | 151 |
| 8 | Organisering og virkemidler som ressurser i det boligsosiale arbeidet. Oppsummerende konklusjoner..... | 154 |
| 8.1 | Behov for helhetstenkning som når alle brukerne ... | 154 |
| 8.2 | Nærmere om virkemidler for å bedre den boligsosiale innsatsen; Bustadnemnda og Fjell Bustadstifting..... | 156 |
| 8.3 | Behov for samordning de ulike fagetatene imellom..... | 157 |
| 8.4 | Oversikt over behov..... | 159 |
| 8.5 | Tilgjengelige virkemidler..... | 160 |
| 8.6 | Kommunal boliganskaffelse..... | 162 |
| 8.7 | Noen handlingsalternativer..... | 162 |
| | Litteratur..... | 166 |
| | Vedlegg 1 Tabeller..... | 168 |

Tabelloversikt

| | | |
|------------|---|----|
| Tabell 2.1 | Boligmassen fordelt på boligtyper i Fjell kommune angitt som antall og som prosentandel, samt prosentandelen i Hordaland fylke og i landet som helhet i 2011. Beboede og ubebodde boliger. | 42 |
| Tabell 2.2 | Boligmassen i Fjell kommune, Hordaland fylke og hele landet, fordelt på disposisjonsform, eie-leie, i 2001. Totaltall for antall boliger og prosentvis fordeling på ulike disposisjonsformer, Beboede boliger. | 43 |
| Tabell 2.3 | Boligpriser i Fjell kommune, Hordaland fylke og i hele landet i 2002 og 2011, samt prosentvis vekst i perioden. Tallene er kvadratmeterpris for eneboliger. | 44 |
| Tabell 2.4 | Befolkningsutvikling i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. Antall innbyggere for årene 1982, 1992, 2002 og 2012, samt andelsvis vekst i prosent i ulike perioder. | 45 |
| Tabell 2.5 | Alders- og kjønnsfordelt befolkningssammensetning i kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, i prosent av total befolkning i kommunene. | 46 |
| Tabell 2.6 | Flytting i kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, fordelt på alder. Inn- og utflytting i prosent av antall innbyggere i hver aldersgruppe. Nettoflytting i antall innbyggere. | 48 |
| Tabell 2.7 | Fordeling av husholdningstyper i 2011 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. Tabellen angir totalt antall husholdninger og prosentandeler i ulike kategorier husholdninger. | 50 |
| Tabell 2.8 | Median husholdsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper 2010 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. | 51 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabell 2.9 | Utdanningsnivå 2010 for personer 16 år eller eldre, i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet i prosent..... | 52 |
| Tabell 5.1 | Antall kommunalt disponerte boliger i Fjell kommune i perioden 2007-2011..... | 100 |
| Tabell 6.1 | Oversikt over forutsetningene for statistisk sentralsbyrås befolkningsfremskriving 2011-2060. ... | 115 |
| Tabell 6.2 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. MMMM-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 124 |
| Tabell 6.3 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. MMMM-alternativet. 2011-2040..... | 124 |
| Tabell 6.4 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. HLMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 125 |
| Tabell 6.5 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. HLMH-alternativet. 2011-2040..... | 125 |
| Tabell 6.6 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. HHMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 126 |
| Tabell 6.7 | Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. HHMH-alternativet. 2011-2040..... | 126 |
| Tabell 6.8 | Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. MMMM-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 127 |
| Tabell 6.9 | Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. HLMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 127 |
| Tabell 6.10 | Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. HHMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger..... | 128 |
| Tabell 6.11 | Fremskriving av kommunalt boligbehov for de tre befolkningsfremskrivingene ved konstant andel kommunale boliger..... | 129 |
| Tabell 6.12 | Eldre innbyggere som andel av total befolkning i Fjell kommune og fremskrevet boligbehov. HHMH-alternativet..... | 131 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabell 6.13 | Fremskriving av demensforekomst i Fjell kommune basert på lokale demenssannsynligeter. HHMH-alternativert. | 132 |
| Tabell 6.14 | Fremskriving av antall søkere hos Fjell Bustadstifting. Statistikk fra 2011 fremskrevet på grunnlag av HHMH-alternativet for befolkningsutviklingen. | 133 |
| Tabell 6.15 | Trygdemottakere som andel av total befolkning i Fjell kommune..... | 135 |
| Tabell 7.1 | Relative aldersfordelte befolkningsandeler i de fire kommunene Sund, Fjell, Askøy og Øygarden. Regionens gjennomsnittlige aldersfordeling er satt lik 100. | 146 |

Figuroversikt

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figur 1.1 | Maslows behovspyramide..... | 36 |
| Figur 6.1 | Befolkningsutviklingen 2011-2040 i Fjell kommune i for tre av statistisk sentralbyrås befolknings- prognoser. | 120 |
| Figur 6.2 | Fødselsoverskudd og netto innflytting i Fjell kommune for tre av statistisk sentralbyrås fremskrivingsalternativer. 2011-2040. | 121 |
| Figur 6.3 | Beregnet boligbehov for de tre befolkningsfremskrivingene. | 122 |
| Figur 7.1 | Befolkningsutvikling i totaltall i tiden 2011 til 2039 i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden for aldergruppen 63 til 79 år. | 148 |
| Figur 7.2 | Befolkningsutvikling i totaltall i tiden 2011 til 2039 i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden for aldergruppen 80 år eller eldre. | 148 |

Sammendrag

Arne Holm og Hild Marte Bjørnsen

Boligsosialt arbeid i Fjell kommune

En evaluering

NIBR-rapport: 2012:12

Denne evalueringen skal være et grunnlagsdokument for de strategiske valg som skal gjøres i Fjell kommune i utarbeidelsen av Kommunedelplan for bustadutvikling 2013-2020, knyttet til delen for boligsosiale behov og utfordringer. Denne planen er ment å gi kommunen mål, strategier og tiltak knyttet til to hovedtemaer:

- Utvikling av Fjell kommune som en attraktiv bostedskommune
- Boligsosiale behov og utfordringer

Av spesielle boligsosiale behov skal planen også ivareta følgende to undertemaer:

- Boliger for vanskeligstilte og grupper med særskilte behov
- Boligsosial organisering og virkemiddelbruk

I denne evalueringen av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune ser vi på de ulike aktørenes ansvar og rolle. Aktører som fagavdelingene for omsorg, helse og sosiale samt NAV og Fjell bustadstifting forvalter ulike sider ved det boligsosiale arbeidet.

Denne evalueringen skal:

Være et grunnlagsdokument for de strategiske valg som skal gjøres i kommunen i utarbeidelsen av boligplanen, knyttet til delen for boligsosiale behov og utfordringer.

Med dette som utgangspunkt, drøfter vi:

- Organiseringen av det boligsosiale feltet i Fjell kommune i dag, hvilke aktører som er involvert og hvilke oppgaver, ansvar og virkemidler de rår over.
- Hvordan kommunen nyttiggjør seg de tilgjengelige virkemidlene i det boligsosiale arbeidet, herunder boligmassen, økonomiske tilskudd, avlastning og boligsosiale oppfølgingstjenester.

Evalueringen vil også:

- Gi en anbefaling om boligbehov i fremtiden samt hvordan Fjell kommune kan utnytte ressursene knyttet til organisering og virkemidler for å gi brukerne et best mulig tilbud.
- Gi en overordnet analyse av muligheter og utfordringer som ligger i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen for det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Boligpolitiske utfordringer i Fjell kommune

Fjell kommune har en langt høyere andel eneboliger enn gjennomsnittet for både Hordaland fylke og landet som helhet. Mens andelen eneboliger er på 78 prosent i Fjell kommune, ligger denne på 49 prosent i Hordaland fylke og 52 prosent i landet som helhet. På den andre siden er kun 2.3 prosent av boligene i Fjell kommune blokkbolig, mens andelen er 26 prosent i Hordaland og 22 prosent i landet som helhet. Denne boligstrukturen speiles også i eierstrukturen, hvor eierandelene er høyere i Fjell kommune enn både i Hordaland fylke og landet som helhet, samtidig som leieandelene og ikke minst borettsandelen ligger lavere.

På den andre siden er Fjell kommune en kommune med stor tilflytting og stor vekst i befolkningen. Fra 1982 til 2012 ble befolkningen mer enn fordoblet, og folketallet ligger i dag på over 22 000 innbyggere. Befolkningen er ung, med et tyngdepunkt mellom 30 til 62 år. Andelene over 80 år er lave.

Fjell kommune har færre aleneboende enn gjennomsnittet både i Hordaland fylke og i landet som helhet, samtidig som andelen par med barn er høyere. Dette gir et inntrykk av at boligstrukturen et stykke på vei speiler befolkningssammensetningen slik den er i dag.

I evalueringen fremskriver vi imidlertid befolkningen både med hensyn til alderssammensetning og med hensyn til grupper med vansker på boligmarkedet. Dette viser at befolkningen frem mot år 2040 vil endre seg gradvis, og både få en økende andel eldre samtidig som også antallet med spesielle vansker på boligmarkedet vil øke. Dette vil være personer med psykiske vansker, personer med rusproblematikk, unge med vansker i etableringsfasen, i noen tilfeller flyktninger med flere.

Dette vil gi et behov for et mer nyansert boligmarked, med flere mindre boenheter samt flere leieboliger. Utviklingen i boligmarkedet drøftes i kapittel 2, mens befolkningen fremskrives i kapittel 6.

Organisasjonsstruktur og organisatoriske utfordringer i det boligsosiale arbeidet

Et hovedtema i evalueringen er knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Organiseringen bygger på høy grad av spesialisering, med boligsosiale oppgaver fordelt på fagavdelingene for helse, sosial og omsorg. I tillegg kommer det store ansvaret som er lagt til enheter utenfor linjeorganisasjonen som NAV Fjell, Bustadnemnda og Fjell bustadstifting. NAV Fjell har blant annet ansvaret for personer med rusvansker og fordeling av økonomiske virkemidler som startlån og bostøtte, mens Bustadnemnda skal fordele kommunalt disponerte boliger etter søknad.

Innenfor rammene av denne organisasjonsstrukturen innenfor det boligsosiale arbeidet har vi avdekket noen hovedutfordringer for Fjell kommune.

Organisatorisk spesialisering øker behovet for samordning

En hovedutfordring i en slik organisasjonsmodell er å sikre at alle relevante brukere fanges opp. Dette fordrer gode rutiner knyttet til samordning. Lykkes en ikke med dette, kan det boligsosiale arbeidet lett få et noe fragmentert preg. Dette synes i noen grad å være situasjonen i Fjell kommune. Samtidig som det er etablert gode rutiner for å fange opp noen brukere, er andre organisert lengre fra relevante virkemidler. Dette vanskeliggjør nødvendig samordning mellom særlig boligbehov, boliganskaffelse og boligfordeling, samtidig som roller og ansvar blir uavklart.

Et viktig spørsmål i dette er hvorvidt dagens organisasjonsstruktur fungerer inkluderende eller ekskluderende på brukerne Fjell kommune har ansvaret for? Når det kommer til fordeling av boliger, er et hovedinntrykk at organisasjonsmodellen ikke evner å fange opp alle brukerne på en like god måte. Dette er særlig knyttet til hvordan de ulike organisasjonsenheter definerer sitt mandat og sine brukere.

Det er et hovedinntrykk i evalueringen at de ulike organisasjonsenheter er så flinke til å definere hvem som er relevante brukere for sin enhet, at dette reduserer evnen til å fange opp bredden av behov i befolkningen. Dette gjelder særlig når det kommer til fordeling av boliger, men også tjenester. Dette gir en opphopning av brukere andre steder i organisasjonen, som vil kunne ha mindre mulighet til å definere sitt ansvarsområde snevert. ADL-teamet er en slik faggruppe som får flere og flere av de som ikke defineres som relevante for andre. Kommunens ADL teamet, som står for ”Activity Daily Learning”, er en oppsøkende tjeneste blant hjemmeboende som har vansker i forhold til dagliglivets vansker. Utgangspunktet for teamet er å lage et system rundt hverdagsmestring, som kan gjøre brukerne mest mulig selvstendige. Dette handler blant annet å kartlegge personers funksjonsnivå og følge disse opp på tett basis.

Stor søkning til for få boliger

Det er først og fremst tilgang til egnede boliger som er hovedutfordring i Fjell kommune. Dette gjelder enten det er boliger disponert av kommunen, Fjell bustadstifting eller boliger på det private markedet. Særlig etater utenfor linjeorganisasjonen som NAV Fjell samt barnevernet og ansvarlige for personer med utviklingshemming har udekkede boligbehov blant sine brukere. Samtidig opplever de at det er vanskelig å komme i posisjon til de boligene kommunen eller Fjell bustadstifting disponerer.

Selv om rusproblematikk for eksempel ikke er et kvalifiserende kriterium for boligene som disponeres av Psykiatrisk team, er fordeling av boliger uansett et område med stort skjønn hva angår definisjoner, kriterier, diagnoser og behov. Dette handler også om å legge til rette for en velfungerende bosituasjon for alle, basert blant annet på trygghet og beskyttelse. Argumentene for å skille ut noen omsorgsboliger for de med klare psykiske vansker tar nettopp utgangspunkt i at en må tilrettelegge for en slik trygghet.

Knappheten på boliger innebærer at de som sender søknader om bolig til Bustadnemnda og Fjell bustadstifting i liten grad resulterer i bolig. Avslag begrunnes i tilfeller med omsorgsboliger først og fremst at søkerne ikke oppfyller kriteriene for å få bolig. Gitt at det private boligmarkedet også er stramt, gir dette en vanskelig situasjon i mange tilfeller. Dette setter en etat som NAV Fjell ofte i et nesten uløselig dilemma. De er pålagt å hjelpe, men har ingen tilgang til et helt sentralt virkemiddel i dette arbeidet, boliger. I tilfeller der den enkelte får oppfølging for eksempel for sitt rusproblem, vil dette redusere effektene av behandlings- eller rehabiliteringsoppfølgingen, der dette er aktuelt.

Liten tilgjengelighet til eksisterende boliger grunnet begrenset sirkulasjon i de kommunalt disponerte omsorgsboliger og boliger fordelt av Fjell bustadstifting

Den begrensede sirkulasjonen i de kommunalt disponerte omsorgsboligene og i utleieporteføljen hos Fjell bustadstifting, reduserer tilgjengeligheten av de boliger en har. Dette betyr at det ofte ikke er boliger til fordeling, selv om kriteriene for bolig skulle være oppfylt. For omsorgsboliger til eldre er behovet imidlertid pt relativt godt dekket.

Synliggjøring av behovet er viktig for å dokumentere boligbehovet

Oversikt over behovene og en samordning mellom de som sitter med oversikt over brukerbehovene og de som jobber med boliganskaffelse er helt sentralt for at en skal kunne arbeide strategisk mot en boligmasse som er tilpasset boligbehovene i kommunen. I dag er det noe ulik praksis på dette feltet i kommunen.

Boligbehov uten noen adresse

Personer som faller utenfor de boligene som er definert for visse grupper, har ingen steder å henvende seg, og er henvist til prioriteringer i Fjell bustadstifting og det åpne boligmarkedet. Begge steder er det stor etterspørsel etter bolig. Samtidig er det slik at jo strengere og klarere kriterier for hvem som er relevant for kommunens boligportefølje, jo flere vil potensielt falle utenfor. Det vil være en utfordring for organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune å fange opp alle boligbehovene kommunen har et ansvar for samt og adressere dette ansvaret.

En mulig motstrategi kan være å utvide ansvarsområdene til de eksisterende fagansvarlige i kommunen. Dette ville ha gitt en tydeligere ansvars plassering, men hvorvidt dette hadde gitt et bedre tilbud til brukerne er uklart. Det kunne også resultere i hardere prioriteringer innad i de ulike fagavdelingene, i den grad de ulike fagseksjonene ikke klarte å øke sin kapasitet gjennom effektivisering og samordning.

Viktig å definere ansvarsdelingen mellom fagavdelingene for sosial, omsorg og helse

Generelt må en kommune alltid være åpen for å trekke opp linjene for ansvars plassering fortløpende, i tråd med endringer i behovet og befolkningssammensetningen. Så er det også innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. En av de ansvarsfordelinger det kan være aktuelt å se litt nærmere på går mellom fagområdene sosial, omsorg og helse. Slik situasjonen er i dag ligger for eksempel ansvaret for unge med psykisk utviklingshemming, det vil si under 18 år, til sosialsjefen, mens ansvaret for boligen, som blir aktuelt etter hvert som voksenlivet tar til, ligger under omsorgssjefen.

Dette kan være utfordrende i visse situasjoner. Omsorgstiltak må planlegges ikke bare når det kommer til bolig, men også hva angår tjenester. Å legge dette i to ulike deler av organisasjonen fordrer meget god kommunikasjon og samordning av brukere og behov. Men gitt at dette handler om sårbare mennesker, kan det være mange forhold som vanskelig lar seg kommunisere. For disse kan det være en ulempe at ansvaret flyttes organisatorisk ved fylte 18 år. Dette handler også om at problemsituasjonen, i alle dens nyanser, må fanges opp av et nytt fagområde etter at den unge går over i en voksenfase. Dette kan bidra til å hemme kontinuiteten i oppfølgingen. Riktignok kan behov endres over tid, men uansett kan viktige fokus glippe i denne overgangsfasen, hvor ikke bare ansvar flyttes.

Bustadnemndas funksjonsmåte

Bustadnemnda er Fjell kommunes verktøy i fordeling av bolig til personer blant annet med uklare behov og uklare problemsituasjoner. Evalueringen avdekker imidlertid at Bustadnemnda slik vi ser det, sliter med mange interne utfordringer. Dette er blant annet knyttet til enighet rundt sentrale forhold som kriterier for

godkjenning eller tildeling av bolig. Dette er noe det jobbes med. Nemndas medlemmer ser ut til å ha ulike vurderinger av blant annet hvilke behov som bør kvalifisere for bolig og hvilke søknader som kvalifiserer for behandling i nemnda. Dette synes splittende på nemndas arbeid, men speiler i noen grad fagstrukturen i kommunen. For at en slik nemnd skal kunne fungere etter sine intensjoner, vil det være en forutsetning at medlemmene har et felles verdigrunnlag som utgangspunkt for sin virksomhet.

Diskusjoner i nemnda kan synes å ha mer fokus på hvor i organisasjonen en søknad hører hjemme, enn hvilket ansvar kommunen har og hva en kan gjøre for å imøtekomme søkere og brukerne på en best mulig måte.

I stedet for å ha en helhetlig tilnærming til sakene, med utgangspunkt i kommunenes overordnede boligsosiale ansvar, er det vårt inntrykk at aktørene blir sittende som forsvarere av sine fagområder og skyve fra seg tilfeller en opplever faller utenfor. Bli en ikke enig, er sakene ment å gå oppover i organisasjonen. Det ville da vært naturlig at utfordrende tvilstilfeller til syvende og sist finner sin løsning på sjefsnivå i fagetatene, om de vanskelig finner sin løsning på lavere nivå i organisasjonen. Dette ser i begrenset grad ut til å finne sted.

Utgangspunktet er at selv om den enkelte representant fra de ulike fagavdelingene ikke opplever å ha et ansvar for sammensatte saker, så har kommunen som sådan et ansvar. Dette gir nemnda et overordnet ansvar for å sørge for at alle saker får en realitetsorientert behandling og at ansvar plasseres. Om nemndas medlemmer ikke selv klarer å identifisere realistiske handlingsmuligheter, må de bestrebe seg på å komme med konstruktive forslag til hvordan en sak kan løses.

Fjell bustadstifting som problemløser

Boligstiftelsen opererer innenfor gitte ressursmessige rammer som setter begrensninger på deres handlingsmuligheter. I relasjon til kommunen gjelder ikke dette bare tilgang til bolig, også tjenestesituasjonen er en del av denne problemstillingen. Om kommunen ikke har mulighet til å følge opp en hjelpetrengende person med tjenester, er det også lite attraktivt, kanskje umulig, for stiftelsen å tildele bolig. Dette kommer klart til uttrykk der det er rus inne i

bildet. Boligstiftelsen finner det vanskelig å tildele en bolig til personer med rusvansker om ikke samtidig NAV Fjell eller pleie, omsorg eller helse i kommunen forplikter seg til å følge opp.

Boligosiale virkemidler

Fjell kommune disponerer færre kommunalt disponerte boliger enn gjennomsnittet for landet som helhet. Kommunen disponerer i overkant av 300 boliger, hvorav en stor del er utleieboliger som fordeles gjennom Fjell bustadstifting. Behovene for bolig innen områder som psykiatri, rusomsorg, personer med vansker som Asperger, lettere psykisk utviklingshemming, synes å være større enn tilgangen på kommunalt tilgjengelige boliger. Kommunen synes derfor å ha begrensede muligheter til å benytte egne disponerte boliger som et aktivt boligosialt virkemiddel. Til dette er både antallet kommunalt disponerte boliger for få, og gjennomstrømmingen for lav. Dette forverres av at tilgangen på rimelige boliger på det private markedet, enten dette er i eie eller leiemarkedet, også er begrenset.

Kommunens muligheter til å bruke bostøtte og startlån som aktive virkemidler i sitt boligosiale arbeid begrenses blant annet av den begrensede tilgangen på rimelige boliger. Mens bostøtte er strengt kriteriebasert, har kommunen muligheter for å benytte startlån for å få flere over fra en leie til en eiesituasjon. Dette forutsetter imidlertid en tilgang på rimelige eieboliger, som innebærer at startlånet kan realiseres. Et stramt boligmarked med høye priser legger med andre ord begrensninger på rekkevidden av startlån som boligosialt virkemiddel.

Fremtidig boligbehov i Fjell kommune

I denne evalueringen har vi også gjort befolkningsfremskrivninger frem mot år 2040. Et særlig viktig funn i denne analysen er den store veksten i andelen eldre. Ved å benytte høyalternativet for SSBs befolkningsprognoser finner vi en befolkningsvekst på 70 prosent frem til år 2040. Dette innebærer en nettotilvekst på mer enn 15 000 innbyggere. Denne befolkningsøkningen skyldes delvis positivt fødseloverskudd gjennom hele perioden (drøyt 200 per år) og delvis positiv nettoinnflytting (mer enn 300 per år). Andelen innbyggere eldre enn 70 år øker fra seks prosent i 2011 til 15 prosent i 2040.

I rapporten ser vi også at denne befolkningsveksten vil generere et boligbyggebehov på drøyt 6600 enheter. Hovedvekten av boligmassen i Fjell utgjøres av eneboliger og det forventes at det meste av etterspørselen vil rettes mot eneboliger også i årene fremover. Beregningene viser imidlertid en fordobling av antall aleneboere frem mot 2040, noe som kan virke inn på etterspørselen etter mindre leiligheter. Økningen blant de eldste innbyggerne kan virke i samme retning.

Ved å gjøre en ren lineær fremskriving av antall kommunalt disponible boliger, finner vi at det vil være et behov på 570 boliger i 2040. Med hensyn til utviklingen i eldrebefolkningen, ser vi at en ren fremskriving av behovet for omsorgsboliger utgjøre hele 83 prosent av denne boligmassen og en fremskriving av demenssyke basert på dagens forekomstrater utgjør et institusjonsbehov på mellom 460 og 530 plasser. Dermed kan det se ut som at en lineær fremskriving av dagens nivå på kommunale boliger knapt nok vil dekke etterspørselen for omsorgsboliger fra de eldste aldersgruppene. Denne fremskrivningen bygger også på uendret omsorgsteknologi. Endringer i denne eller andre støttetiltak kan medføre at demente i større grad kan bli boende i sine egne hjem lengre. Dette vil påvirke behovet for institusjonsplasser blant denne gruppen. Det er vanskeligere å anslå utviklingen i etterspørselen fra andre grupper brukere. Med dagens nivå på ventelister hos Fjell bustadstifting ser det imidlertid ut til å være behov for om lag 200 ekstra boliger innen 2040 og det tilsvarer en vekst på sju boliger per år. Dette vil i hovedsak være utleieboliger, og kommer således i tillegg til behovet for omsorgsboliger til eldre.

Muligheter og utfordringer i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen

I Samhandlingsreformen rettes fokus på blant annet regionalt samarbeid og forebygging. Dette vil også være sentralt innenfor ulike deler av det boligsosiale arbeidet.

Regionalt vil det være særlig naturlig for Fjell kommune å se mot Sund, Øygarden og Askøy som aktuelle nabokommuner. Kort geografisk avstand kan lette mulighetene både for å samarbeide om boligsosiale tiltak, samtidig som det for den enkelte innbygger vil være færre kostnader knyttet til det å flytte mellom kommunene. Dette gjør det interessant å se befolkningsutviklingen i de fire

kommunene i sammenheng. Ulik befolkningsutvikling kan åpne for at grupper kan flytte mellom kommunene.

Alle de fire kommunene vil imidlertid oppleve en sterk befolkningsvekst i aldersgruppen 80 år og eldre fremover. Dette vil sannsynligvis vanskeliggjøre mulighetene for at det blir ledig kapasitet i noen av nabokommunene til Fjell på området eldretjenester, inkludert omsorgsboliger for eldre. Selv om veksten i eldre, relativt sett, blir mindre i Askøy, Sund og Øygarden kommuner, sammenliknet med Fjell kommune, vil det faktum at veksten er så sterk i hele tall, sannsynliggjøre at det uansett i liten grad bli overskudd av disponible boliger for eldre, som så kunne leies ut til Fjell kommune.

Så langt har imidlertid Samhandlingsreformen hatt et fokus blant annet på kommunenes ansvar for utskrivningsklare pasienter. Gode og stabile boliger med oppfølging fra kommunen kan bidra til å forebygge sykehusinnleggelser eller hindre at utskrivningsklare pasienter blir liggende på sykehus. Siden Samhandlingsreformen innebærer at kommunen må betale en del av sykehusutgiftene, kan denne type forebyggende arbeid bidra til å redusere kommunenes utgifter. Innleggelser på grunn av psykiske lidelser er imidlertid foreløpig ikke en del av finansieringsopplegget i Samhandlingsreformen. Erfaringer tilsier imidlertid at psykisk syke og rusmisbrukere ofte også har somatiske sykdommer, som igjen kan forebygges ved hjelp av trygge og gode boforhold.

Noen handlingsalternativer

Fjell kommune er i sterk vekst. En vekst som vil fortsette fremover, samtidig som det skjer en endring i befolknings sammensetningen med flere eldre. Hvordan kan kommunen bruke organisasjons- og virkemiddelstrukturen til å gi å brukerne et best mulig tilbud?

- **Organisatorisk** er det en utfordring å nå alle med boligsosiale behov i kommunen. Dette gjør det viktig å myke opp de eksisterende faggrensene innenfor organiseringen av det boligsosiale arbeidet.
- **Kommunal virkemiddelbruk** er viktig i forhold til å nå alle relevante brukere og dekke deres behov. Vi har pekt på at særlig en økning i antallet boliger vil kunne bedret boligsosial profil i kommunen.

- **Boligbehov, boliganskaffelse og boligfordeling** bør ses i sammenheng. Ved å samordne oversikt over boligbehovet og anskaffelse av bolig, kan en bedre sikre at kommunens egen boligmasse i størst mulig grad fanger opp de boligbehovene kommunen står overfor. En mulig strategi er å samle disse oppgavene i et eget boligkontor. Slik ville en kunne se boligbehovet i sammenheng med både anskaffelse og fordeling av bolig. Dette ville også tydeliggjort for kommunen hvilke prioriteringer en måtte gjøre.

Å organisere flere av de boligsosiale ansvarsområdene til samme fagavdeling kan være et alternativ. Dette vil også innebære en samling av prioriteringene innenfor en og samme avdeling. Gitt at kommunen har en velfungerende tjenestefordeling og –oppfølging, som holder et høyt faglig nivå, vil det være uhenksmessig å rokke for mye på denne. Det vil da trolig være mer hensiktsmessig å skille ut ansvaret for boligfordeling og organisere dette under et av fagområdene. En slik fagavdeling ville også kunne ha en mye tydeligere profil utad om det ble organisert som en egen enhet, for eksempel i form av et eget boligkontor.

En annen strategi kunne være å beholde dagens struktur i hovedtrekk, men i større grad arbeide frem gode samhandlingsløsninger. Dette ville fordre en tydeligere gjennomgang av ansvarsområder og roller.

En bedring i boligtilgangen og tydeligere ansvarlinjer i kommunen kan derfor være en viktig brikke i den positive utviklingen av Fjell kommune som en god og fremgangsrik bosettingskommune.

Summary

Arne Holm and Hild Marte Bjørnsen

Provision of social housing in the municipality of Fjell

An evaluation

NIBR Report: 2012:12

This evaluation is intended as a brief for forthcoming strategic choices which the municipality of Fjell will be taking in drawing up the Sub-Municipal Housing Development Plan 2013–2020 (Kommunedelplan for bustadutvikling 2013-2020), especially the sections on social housing needs and challenges. The plan will enumerate for the municipality the objectives, strategies and measures related to two main themes.

- Development of Fjell as an attractive residential municipality
- Social housing needs and challenges

Of particular needs in the field of social housing, the plan also addresses the following two sub-themes.

- Housing for disadvantaged persons and groups with special needs
- How social housing is organised and mechanisms implemented

In this evaluation of the work in Fjell to provide social housing, we look at the various parties' responsibilities and roles. The provision of social housing is the responsibility of the respective departments of health, care and welfare, the Norwegian Labour and Welfare Organisation (NAV) and Fjell Housing Foundation.

This evaluation shall provide a brief to inform the strategic choices facing the municipality in its drafting of the Housing Plan, particularly the sections devoted to social housing needs and challenges.

Against this background, we discuss:

- The organisation of social housing provision in Fjell today, the stakeholders involved and the tasks, responsibilities and tools they have at their disposition
- How the municipality utilises the available mechanisms in its work to provide social housing, including the housing stock, economic subsidies, respite care and services connected with social housing

The evaluation will also:

- Provide a recommendation on future housing needs and suggest how Fjell can exploit the resources within the organisation and incentives to ensure the best possible response to clients' needs
- Provide an overall analysis of the opportunities and challenges arising from regional cooperation and the Coordination Reform as far as they affect social housing provision in the municipality

Housing policy challenges in the municipality of Fjell

Fjell has a far higher proportion of detached homes than the average municipality, and indeed the county of Hordaland and the country as a whole. While 78 per cent of homes in Fjell are detached, the county percentage is 49, while the national percentage is 52. On the other hand, only 2.3 per cent of homes in Fjell are in blocks, that figure rising to 26 per cent in Bergen and 22 per cent nationally. This residential structure is reflected moreover in the ownership structure, where the proportion of owner-occupiers is higher in Fjell than in the county and the country as a whole; the percentage of rental units and especially cooperative housing units is lower, too.

On the other hand, Fjell is a municipality with high influx of new inhabitants and a rapidly growing population. Indeed, from 1982

to 2012, the population more than doubled, and is currently over 22,000. The population is young, with the balance between 30 to 62 years. The proportion over 80 is low.

Fjell has fewer people living alone than the county and national average, while the proportion of couples with children is higher. The residential structure appears in that sense to largely reflect the population structure as it is today.

In the evaluation we project future population growth with regard to age composition and groups experiencing difficulties in the housing market. This projection shows that the population will change gradually towards the year 2040, with a relative rise in the elderly population and of people with special difficulties in the housing market, that is, people with mental health problems, substance abusers, young people struggling to set up home, in some cases, refugees and others.

This development will require a more balanced housing market, with several smaller dwelling units and more rental homes. Developments in the housing market are discussed in Chapter 2, while the population prognosis is covered in Chapter 6.

Organisational structure and organisational challenges in social housing provision

A main theme of the evaluation is related to the organisation of social housing provision in Fjell. The organisational structure is based on a high degree of specialisation, with social housing tasks distributed across departments for health, social welfare and care. In addition, bodies outside the line organisation carry a significant responsibility. We are thinking of bodies like NAV Fjell, the Housing Board and Fjell Housing Foundation. NAV Fjell is also responsible for people with substance abuse problems and for dispersing housing-related financial assistance, such as the start-up loan and housing allowance, while the Housing Tribunal allocates municipally owned/managed housing on application.

Within the framework of this organisational structure, we have identified certain key challenges the municipality of Fjell should take note of.

Organisational specialisation increases the need for coordination

A major challenge with organisational models like the one in Fjell is to ensure the inclusion of all appropriate clients. This requires having coordination procedures which work. If this part of the organisation fails, the work to provide social housing can easily give the impression of incoherence. This seems to some extent to be the situation in Fjell. While there are good procedures in place for identifying some social housing clients, other clients are dealt with at some distance organisationally speaking from where the relevant provisions are administered. This hampers the necessary coordination of special housing needs, housing acquisition and allocation, while roles and responsibilities remain unclear.

An important question in this respect is whether the way the current organisational structure works promotes the inclusion or exclusion of the clients for whom the Fjell authorities have a responsibility. When it comes to the allocation of housing, the organisational model does not seem to be able to identify all clients with equal success. This is particularly down to how the various organisational units define their mandate and their clients.

One of the strongest impressions arising from this evaluation is that the different organisational units are so good at defining their own particular clients, it makes identifying the whole gamut of needs in the population harder. This is especially true in the allocation of housing, but applies to service delivery as well. The result is an accumulation of clients in various units in the organisation, units with less opportunity to define their responsibilities more strictly. The active daily learning (ADL) team is one of the expert groups which seems to be landed with more and more of the people who get classified as someone else's responsibility. The municipality's ADL team is an outreach service for people living at home in need of help to cope with everyday problems. The team's responsibility is to set up systems for coping at home, helping clients become as independent as possible. This involves identifying people's level of disability and monitoring them closely over time.

Many applications – too few housing units

It is first and foremost access to suitable housing that is the main challenge in Fjell. This applies whether it is housing allocated by the municipality, Fjell Housing Foundation or dwellings on the private market. In particular, agencies outside the line organisation such as NAV Fjell and the child welfare unit and those with responsibility for disabled clients have clients with unmet housing needs. At the same time, they find it hard to position themselves so as to gain access to housing managed by the authorities or Fjell Housing Foundation.

Although substance abuse, for example, is not a qualifying criterion for housing available to by the psychiatric team, allocating housing is all the same subject to considerable latitude with regard to establishing and interpreting definitions, criteria, diagnoses and needs. It is also about enabling a practical housing solution for everyone, based among other things on needs of safety, security and protection. The reason for reserving some care home units for people with undisputable mental health problems is precisely in acknowledgement of the obligation to ensure inhabitants' safety and security.

The shortage of housing means that applications for accommodation submitted to the Housing Tribunal and Fjell Housing Foundation generally fail. The reason given for failing applications for care homes is failure to meet the application criteria. Given that the private housing market is also stretched, a rejected application often creates a difficult situation, landing an agency like NAV Fjell with what is often an almost insoluble dilemma. The organisation is required to help but lacks the means of doing so, i.e. its lacks the housing to allocate. In cases where an individual is being treated for substance abuse, it will undermine the outcome of the treatment or post-rehabilitation work, where applicable.

Little access to existing homes due to the limited turnover in the municipally managed care homes and dwellings allocated by Fjell Housing Foundation

The limited turnover of residents of municipally managed care homes and of rented accommodation managed by Fjell Housing Foundation slows access to the units that are available. In other

words, there aren't any units to allocate even though the applicant meets the criteria. For care home places for the elderly, demand and supply are largely even.

Highlighting the need is important when it comes to substantiating the need for housing

Two crucial aspects of a strategy to supply housing suited to the needs of the municipality are that officials in charge of procuring housing know what is needed and have procedures for working together in a coordinated manner. Today, the various departments and agencies involved in social housing in the municipality tend to follow rather different procedures.

Housing needs without an addressee

People who are not eligible to housing reserved for certain groups have nowhere to turn but the Fjell Housing Foundation with its policy priorities, or the private housing market. In both cases, the demand for housing is enormous. At the same time, the stricter and clearer the criteria on eligibility for housing in the municipality's portfolio, the greater the number of ineligible people. It will be a challenge, given the current organisation of social housing in Fjell, to detect all the different housing needs which fall under the municipality's remit while also addressing this responsibility.

One way of overcoming the problem could be to widen the powers of the various municipal specialists. Although this would have made it clearer who is responsible for what, whether it would also have resulted in better services to clients, is an open question. Indeed, the various departments could have faced even harder priorities, to the extent that they had failed to increase capacity through streamlining and better coordination routines.

Important to differentiate between the responsibilities of the respective departments of social welfare, care and health

Generally, a municipality should always be ready to redefine and re-visit powers and responsibilities in response to changes in demand and demographic balance. The organisation of social housing in Fjell is no exception. One of the mandates it may be appropriate to inspect more closely is that of the officials in charge of social welfare, care and health services. As things stand today,

young disabled people, i.e. people under 18, are the responsibility of head of the social welfare department, while responsibility for housing them, as they enter adulthood, belongs to the head of the care services.

This can be challenging in certain situations. Care needs planning not only when it comes to housing, but also with regard to other services. Giving the responsibility for this to two different parts of the organisation requires excellent procedures of communication and coordination of clients and needs. But inasmuch as these clients are a particularly vulnerable group, communicating certain information may occasionally stall. This could put these people at a disadvantage if responsibility for them is handed over to another unit or department on their eighteenth birthday. The new department has to identify and contextualise the now officially adult person's problems in detail, something that is likely to undermine the continuity of care. Naturally, needs can change, but it is easy to lose sight of important details during this transitional phase, where responsibly is not the only thing being moved.

The function of the Housing Tribunal

Housing Tribunal is Fjell's housing allocation service for persons whose needs and problems are diffuse and difficult to pin down. This evaluation found, however, that the Housing Tribunal seems to be struggling, as we see it, with numerous internal challenges. These challenges arise from a lack of consensus on key matters such as housing eligibility criteria. The problem is currently being dealt with. Tribunal members seem to have different opinions of what needs should qualify for housing and which applications should qualify for consideration by the Tribunal. These disputes seem to undo the consistency of the Tribunal's work, but reflect also to some extent how expertise is organised in the municipality. If a Tribunal like this is to work in accordance with intentions, it is essential that its members embrace a common set of values for their work.

Discussion in the Tribunal seem to focus more on where an application belongs in the organisation, than on the responsibilities of the municipality and what can be done to accommodate applicants and clients in the best possible way.

Instead of pursuing a holistic approach to the cases, based on the municipality's overarching responsibility for social housing, it is our impression that officials seek to defend their specialities and deflect cases which in their opinion belong somewhere else. If consensus can't be achieved, unresolved cases are supposed to be submitted to a higher authority in the organisation for adjudication. That being the case, it would be natural to refer disputed or unclear cases to the heads of the specialist services, if lower levels in the organisation can't resolve the situation. This does not seem to be happening to any appreciable extent in Fjell.

The essential thing here is that even if the individual representatives of the various departments do not feel they have a responsibility for complex cases, then the municipality does. The Tribunal, in other words, is ultimately responsible that every case is dealt with substantively and that the officials and units responsible for doing so are identified. If the Tribunal's members are unable to identify a realistic way forward, they must endeavour to come up with constructive suggestions on how the case can be resolved.

The Fjell Housing Foundation as a problem solver

The Housing Foundation operates under certain constraints that limit its options. In relation to the municipality, these constraints are not only to do with access to housing; the situation of the services is also an aspect of the problem. If the municipality is unable to provide the services required by a needy person, it is also difficult, perhaps even impossible, for the Foundation to allocate housing. This is particularly evident whenever substance abuse is involved. The Foundation finds it difficult to assign a home to people with abuse problems unless NAV Fjell or the care, health or nursing services in the municipality commit to doing their part.

Social housing mechanisms

Fjell municipality has access to fewer municipally managed/owned housing units than the average for the country as a whole. The municipality has in excess of 300 units, of which a large part is rental housing allocated by Fjell Housing Foundation. The need for housing in areas such as psychiatry, substance abuse, persons with disabilities like Asperger's syndrome, moderate cases of cognitive disability, seems to outpace the supply of available municipal housing. The municipality therefore appears to have

limited scope to use its own housing in a pro-active way to advance its social housing policy aims. There are too few municipally managed units, and turnover is too slow. The problems are aggravated by the slow supply of affordable housing on the private market, whether owner-occupied or rented.

The municipality's ability to use housing and home loans as active mechanism in its social housing services is limited partly by the sluggish supply of affordable housing. While housing support is given on a strictly criteria-based assessment, the municipality has opportunities to use the start-up loan to help people to become owner-occupiers rather than tenants. This requires, however, a supply of affordable homes, without which the start-up loan cannot be awarded. A tight housing market with high prices limits in other words the application of the start-up loan as a policy tool.

Future housing needs in Fjell

In this evaluation, we also projected population growth up to the year 2040. A particularly important finding of this analysis is the steep rise in the proportion of elderly. Making use of the high alternative in Statistics Norway's population prognoses, we found a population growth of 70 per cent to 2040. This represents a net increase of more than 15,000 inhabitants. The increment is partly due to a positive birth rate throughout the period (approximately 200 per year) and partly to a positive net influx (more than 300 per year) of new residents. The proportion of residents aged 70 and older will advance from 6 per cent in 2011 to 15 per cent in 2040.

This population growth, we found, will generate a need of more than 6,600 homes. The majority of the housing stock in Fjell consists of villas/detached houses and most of the demand for housing is expected to be this type of housing in the years ahead as well. The calculations show a doubling of the number of single households up to 2040, which may affect the demand for smaller apartments. The growth in the population of the oldest residents will likely have the same effect.

By performing a purely linear extrapolation of the number of available municipal housing units, we postulate a demand for 570 homes in 2040. With regard to the expanding older population, a pure projection of the need for care homes for this age group results in as much as 83 per cent of this housing stock, and an

extrapolation of dementia patients based on current incidence rates, produces a need for 460–530 beds in institutions. Given this information, a linear extrapolation of current levels of municipal housing will barely be enough to meet the oldest age groups' need of care home places. This projection is also based on the assumption that care technology remains at the present level. Technological advances or different approaches to care mean that more dementia patients can live longer in their own homes, which of course will affect the need for institutional places for this group. It is difficult to estimate how far the needs of other groups of clients will change. Given the current time spent on waiting lists of the Fjell Housing Foundation, there will likely be a need for 200 additional homes by 2040, corresponding to seven additional homes every year. These will primarily be rental properties, and come therefore in addition to the need for care homes for the elderly.

Opportunities and challenges in regional cooperation and the Coordination Reform

The Coordination Reform highlights regional cooperation and prevention, among other things. Both are of key importance to various aspects of the municipality's provision of social housing.

In a regional perspective it would be useful for the authorities in Fjell to look in the direction of Sund, Øygarden and Askøy as useful neighbouring municipalities. Short distances should encourage local authorities to work together on social housing initiatives, while the individual inhabitant will be able to move from one municipality to another at less expense. It will therefore be interesting to observe population growth in the four municipalities in context. Different demographics could allow groups to move between municipalities.

All four municipalities, however, will be facing a steep rise in the 80+ age-group. This is likely to complicate the possibility of finding spare capacity in some of Fjell's neighbouring municipalities in the area of care services for seniors, including care homes. Although growth in the older age-groups is slower, relatively speaking, in Askøy, Sund and Øygarden, than in Fjell, the fact that growth is so strong in whole numbers reduces the likelihood of a significant surplus of available homes for the elderly, which could in the event be leased to Fjell.

So far, however, the Coordination Reform has focused on municipal responsibilities for patients ready for discharge. Decent, more or less permanent accommodation, monitored by local services, could lower hospital admissions or prevent discharge patients from taking up beds in hospital unnecessarily. Since the Coordination Reform requires municipalities to pay some of the hospital costs, this type of action will also lower municipal spending. Admission due to mental disorders is not yet included in the financing arrangements of the the Coordination Reform. Experience shows, however, that the mentally ill and substance abusers are often subject to somatic conditions, which could be prevented if safe and decent housing were available.

Different options

Fjell is a rapidly growing municipality. This growth will continue going forward, while at the same time the composition of the population will change with a greater proportion of seniors. How can the authorities use these organisational and incentive structures to give clients the best possible services and options?

- **Organisationally** it is difficult to reach everyone with a need for social housing in the municipality. This makes it important to soften the existing divisions between the different specialist groups in the organisation involved in the provision of social housing
- **Local government policy instruments** are useful for reaching all eligible people and meeting their needs. We have noted in particular that by increasing the number of housing units, it should be possible to improve performance in the area of social housing in the community.
- **Housing needs, housing provision and housing allocation** need to be seen in context. By matching housing acquisition and supply to housing needs, the authorities will be in a better position to ensure that the municipal housing stock is aligned as well as possible to the municipality's housing needs. One strategy in this connection is to gather all the different tasks together under a dedicated housing office. The authorities would then be able to see housing needs in the context of both housing acquisition and

allocation. It would highlight the priorities the municipality have had to make.

So there is an option to bring the various strands of the social housing effort together in a single dedicated department. It would mean concentrating priorities in one and the same department. Given that the municipality has an efficient and highly professional service delivery and monitoring capacity, making too many changes would be unproductive. It would make more sense to place responsibility for allocating housing with one of the technical departments. This department would also have a much clearer public image if it were organised as a separate unit, for example in the form of a dedicated housing office.

Another strategy is to retain the current structure in general, but do more to develop ways of pooling efforts in a coordinated manner. This would require a clearer definition of responsibilities and roles.

An improvement in housing supply and a clearer demarcation of responsibilities in the municipality could represent important steps in the development of Fjell as a first-class and prosperous municipality for its inhabitants.

1 Innledning og bakgrunn

Fjell kommune står overfor en rekke utfordringer innenfor det boligsosiale arbeidet blant annet som følge av stor befolkningsvekst og ensidig boligstruktur i kommunen. På denne bakgrunnen ønsker Fjell kommune å oppdatere sitt planverktøy innenfor det boligsosiale området for bedre å speile den demografiske utviklingen av kommunen.

Å eie/leie/ha tilgang til bolig blir i større og større grad sett på som en slags rettighet. Dette på tross av at bolig i liten grad er noen lovfestet rettighet. I NOU 2011:15, Rom for alle, heter det:

Til tross for at det kommunale ansvaret i liten grad er forankret i lov, synes det å være enighet om at kommunene allerede har et ansvar for å skaffe boliger til de vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det. Ansvaret er gitt i stortingsmeldinger og statsbudsjett, og delvis gjennom lovverk. Dagens regelverk er imidlertid komplisert og vanskelig å få oversikt over. Det er uklare grenser for hva kommunene er pålagt å gjøre eller ikke gjøre, og eventuelt hvordan oppgavene skal organiseres. (NOU 2011:15, avsnitt:2.4.3.

Noen oppgaver er imidlertid tydeliggjort i særlovgivningen og i reformer som HVPU reformen og Opptrappingsplanen for psykisk helse. Personer som ikke kan ta ansvar for seg selv og sin bosituasjon blir med dette et kommunalt ansvar. Dette kan være personer med så vidt omfattende psykiske vansker, vansker i forhold til rus eller annet, at de ikke kan etablere og vedlikeholde et selvstendig boforhold. For å ivareta denne oppgaven kan kommunene etablere ulike boløsninger. Hvilke som vil være de mest egnede vil variere avhengig av den enkeltes behovssituasjon og annet.

Vi kan skille mellom ulike former for botilbud kommunene generelt etablerer for utsatte grupper. Disse boligtypene varierer avhengig av hvorvidt det er:

- Etablert tjenestebase på stedet, enten den er døgnbasert eller dagbasert.
- Grad av selvstendighet, fra leiligheter i den ordinære boligmassen til ulike former for bofellesskap.
- Hvorvidt tilbudet er permanent/langvarig eller kortvarig. I Fjell benyttes for eksempel omsorgsboliger med heldøgns bemanning som permanente boliger, mens sykehjem og ulike avlastningsboliger eller rehabiliteringstilbud vil ha mer midlertidig karakter

1.1 Problemstillinger i denne rapporten

Evalueringen er ment å være et grunnlagsdokument for de strategiske valg som skal gjøres i Fjell kommune i utarbeidelsen av boligplanen, knyttet til delen for boligsosiale behov og utfordringer. Denne planen er ment å gi kommunen mål, strategier og tiltak knyttet til to hovedtemaer:

- Utvikling av Fjell kommune som en attraktiv bostedskommune
- Boligsosiale behov og utfordringer

Av spesielle boligsosiale behov skal planen også ivareta følgende to undertemaer:

- Boliger for vanskeligstilte og grupper med særskilte behov
- Boligsosial organisering og virkemiddelbruk

Som vi vil se i denne evalueringen er det boligsosiale arbeidet fordelt på flere aktører, både knyttet til omsorg, helse og sosiale, NAV og Fjell bustadstifting. De ulike aktørene forvalter ulike sider ved det boligsosiale arbeidet, og som vi skal se i evalueringen kan det være et potensiale for større grad av samordning.

Evalueringen skal:

1. Være et grunnlagsdokument for de strategiske valg som skal gjøres i kommunen i utarbeidelsen av boligplanen, knyttet til delen for boligsosiale behov og utfordringer.
2. Drøfte organiseringen av det boligsosiale feltet i Fjell kommune i dag, hvilke aktører som er involvert og hvilke oppgaver, ansvar og virkemidler de rår over.
3. Drøfte hvordan kommunen nyttiggjør seg de tilgjengelige virkemidlene i det boligsosiale arbeidet, herunder boligmassen, økonomiske tilskudd, avlastning og boligsosiale oppfølgingstjenester.
4. Gi en anbefaling om boligbehov i fremtiden samt hvordan Fjell kommune kan utnytte ressursene knyttet til organisering og virkemidler for å gi brukerne et best mulig tilbud.
5. Gi en overordnet analyse av muligheter og utfordringer som ligger i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen for det boligsosiale arbeidet i kommunen.

1.2 Bolig og levekår

Som vi vil komme tilbake til i kapittel 3 er det et overordnet nasjonalt mål at alle skal disponere en god bolig i et godt bomiljø.

En god og egnet bolig er en helt sentral betingelse for menneskers levekår. Egnethet i denne sammenhengen er imidlertid ikke bare betinget av boligens indre og ytre fasiliteter. Til forestillingen om en egnet bolig, ligger også at boligen skal være tilpasset den enkeltes forutsetninger og livssituasjon. For en del personer med spesielle utfordringer i forhold til somatisk eller psykisk helse, rusmiddelmisbruk eller annet, innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig med en fysisk bolig, det må også knyttes visse tjenester til bosituasjonen som gjør det mulig å bli boende i en selvstendig bolig.

Boligen er ikke bare et sted for hvile og beskyttelse, men også en arena for deltakelse, sosiale aktiviteter og integrasjon. Hjemmet er en arena for livsutfoldelse og sosialisering, en ramme rundt hele tilværelsen.

Livskvalitet og det beslektede begrepet om levekår, betinges imidlertid av mange forhold og kan defineres etter både objektive og normative standarder (Hagen, Djuve og Vogt 1994, Aase og

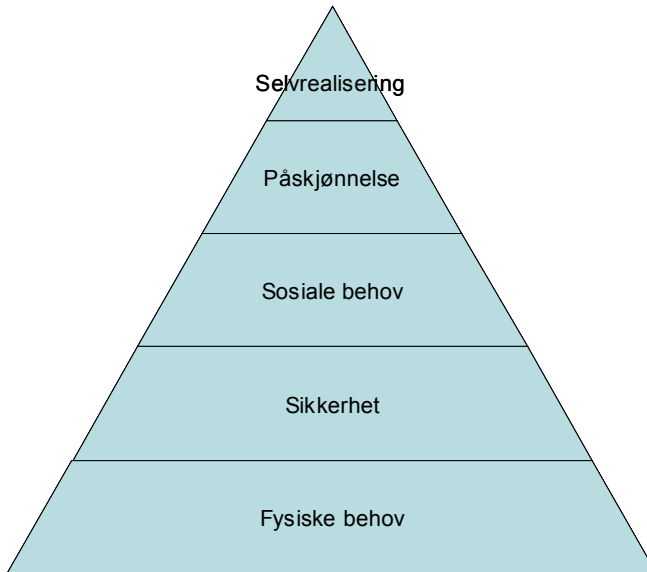
Dale 1978), men kan også romme subjektive opplevelser av egen bosituasjon. I det daglige betinges livskvalitet av boforhold, helse, arbeid, økonomiske ressurser, tilgang til sosiale nettverk, med mer. Dette er betingelser som er viktige utgangspunkt for å gi våre liv mening og innhold.

Livskvalitet og levekår kan drøftes i forhold til fire ulike dimensjoner, hvorav særlig den første og de to siste er viktige i relasjon til bolig og bosituasjonen (Aase og Dale 1978):

- *Behovsdimensjonen*; Her er oppfatningen at levekår må vurderes ut i fra i hvilken grad grunnleggende behov er tilfredstilt.
- *Ressursdimensjonen*; Fokus her er på de mer kvantifiserbare ressursene som kan kjennetegne en befolkning, som for eksempel utdanning, inntekt, etc.
- *Opplevelsesdimensjonen*; Her er fokuset satt på den enkeltes vurdering eller opplevelse av egen situasjon.
- *Handlingsdimensjonen*; Dette perspektivet legger vekt på at god livskvalitet er noe den enkelte er med på å skape ut fra egenaktivitet og samhandling med andre. Også selvhjelpenhet vil her være viktig. Gode levekår og god livskvalitet blir slik mer et spørsmål om prosess, vurdert av den enkelte, enn et resultat.

Denne tilnærmingen til levekår kan være et utgangspunkt for å se verdien av en god og egnet bosituasjon for alle.

Som en illustrasjon på menneskelige behov og som ramme for diskusjonen av verdien av livskvalitet og integrering kan vi ta utgangspunkt i den såkalte ”Maslows behovspyramide”. Denne tilnærmingen mener vi vil være egnet til å få frem sentrale sider ved boligens funksjon.

Figur 1.1 *Maslows behovspyramide.*

Kilde: (Maslow 1954/1987:56-61).

De to nederste nivåene definerer de mer fysiske sidene ved boligen og bomiljøet. Det dreier seg både om tilgjengelighet og brukbarhet, som skal sikre at boligen dekker de grunnleggende bruksfunksjonene: et sted å sove, et sted å spise, lage mat osv. Boligen og bomiljøet skal i tillegg tilfredsstillere våre fysiske behov for å kunne bevege oss fritt inne, så vel som ute, behov for hvile og ro, og gi oss sikkerhet, stabilitet og trygghet. Boligen vil også være en ramme for våre sosiale behov. Det vil være en arena for sosiale aktiviteter, et sted å ta i mot gjester og et utgangspunkt for deltakelse på sosiale arenaer både i nærmiljøet og i storsamfunnet. Dette handler også om behovene for å delta i et fellesskap samt utvikle og vedlikeholde vennskap og sosial kontakt, om følelse av tilhørighet og aksept i de nære omgivelser, det være seg blant familie, venner, naboer eller kollegaer. Boligen har også betydning for opplevelsen av aktelse fra andre, selvrespekt, selvtillit, status og verdighet. Å bo på en verdig måte, kunne være selvhjulpent, gir også selvtillit og en opplevelse av god livskvalitet og sosial integrering. En god bosituasjon gjør deltakelse på sosiale arenaer lettere.

Til syvende og sist handler dette også, på det øverste nivået i pyramiden, om å få dekket behovene for å virkeliggjøre sine mål. Det handler om å realisere og videreutvikle egne evner og interesser, delta i fritidsaktiviteter etc. og slik søke etter opplevelser som beriker livet.

Å imøtekomme den enkeltes behov for ikke bare en fysisk bolig, men en egnet og tilpasset bolig kan være krevende. Helt avhengig av hvilke behov den enkelte besitter i utgangspunktet, for tilpasninger, oppfølging og bistand, vil ikke bare den enkeltes private ressurser, men også tjenestestrukturen i kommunen, være et mål på hvilken bokvalitet den enkelte vil kunne oppnå.

Boligmarkedet i kommunen vil også være sentralt her. Et velfungerende eie- og kanskje særlig leiemarked som imøtekommer behovene også til personer med svak betalingsevne, kan være en forutsetning for å bosette særlig personer som er vanskeligstilte økonomisk eller på annen måte. Et fleksibelt og tilgjengelig leiemarked handler om å gi mennesker med lav betalingsevne en mulighet for et verdig liv. Dette gjelder ikke bare i forhold til jobbskifter og omskolering av utdanning etc., men også om mulighetene til å ta kontroll over eget liv. Dette er særlig viktig for personer som i en kortere eller lengre fase av livet, befinner seg i en utsatt situasjon i forhold til for eksempel rus, psykiatri eller annet, og hvor kjøp av egen bolig ikke er en verken ønsket eller realistisk strategi.

En annen gruppe som det også er viktig å fokusere på her er de mange med kort botid i Norge, og som ikke har hatt mulighet til å bygge seg opp en boligkapital stor nok til å komme inn på eiermarkedet. For mange av disse er leiemarkedet eneste løsning. Parallelt med eiermarkedet og de virkemidler som er rettet inn mot dette, er det derfor helt sentralt for store gruppers livskvalitet og muligheter, at det også er et velfungerende leiemarked som treffer de med lavere betalingsevne.

Et velfungerende leiemarked kan også være en forutsetning for å nå frem med en mer utviklet *fra leie til eie strategi*. Det er rimelig å anta at mange av de som i en kortere eller lengre periode vil ha behov for bistand fra kommunen for å stabilisere en ellers kanskje urolig livssituasjon, på sikt vil kunne komme i en situasjon hvor kjøp av egen bolig kan være et alternativ. Dette kan også være aktuelt for personer bosatt i boliger for eksempel eid av den

kommunale boligstiftelsen. Det er ikke nødvendigvis slik at veien fra leie til eie bare skal skje i ett steg. Det er rimelig å anta at for noen husholdninger som har hatt kommunal bolig, vil det å utvikle egen mestring i et selvstendig leieforhold være et viktig steg på veien mot en eiersituasjon. Skal en hjelpe for eksempel barnefamilier ut av en bolig eid av kommunen eller Fjell bustadstifting, kan et velfungerende privat leiemarked være en helt sentral forutsetning. Slik vil et velfungerende leiemarked både gi økt gjennomstrømming i de kommunale boligene, samt kunne bidra til økt frihet og bedre levekår for den enkelte.

I Fjell kommune har en imidlertid et historisk betinget, begrenset privat leiemarked, med mye småskalautleie. Dette er ikke unikt for Fjell kommune. Etter den andre verdenskrig ble leiesektoren marginalisert. Dette bygde på politisk vilje, der eierlinjen var mer i tråd med de politiske målsettingene. De tradisjonelle utleiegårdene ble avvirket i stor skala med virkemidler som kommunal forkjøpsrett, seksjonering og husleiereguleringer. I dag har skattefritak for småskalautleie og bygging av blant annet et stort antall sokkelboliger bidratt ytterligere til en økning i småskala utleieenheter. Resultatet har mange steder vært et relativt lite utleiemarked, med mange små aktører.

Et slikt boligmarked kan ha flere ulemper, særlig sett ut fra utsatte grupper på boligmarkedet:

- Et fragmentert, småskalapreget utleiemarked, kan resultere i begrenset forutsigbarhet og i noen grad vilkårlighet knyttet til leietid for den enkelte leietaker. Vanskeligstilte eller sårbare personer, med for eksempel vansker i forhold til rus og/eller psykiatri, eller som har hatt lengre opphold bak seg i fengsel eller i institusjon, kan her være i en særlig utsatt situasjon.
- Det kan åpne for større grad av diskriminering og forskjellsbehandling basert for eksempel på rusproblematikk, psykiatri, etnisitet, seksuell legning med videre. Jamfør for eksempel Søholt og Astrup 2009, som så på etnisk diskriminering i leiemarkedet. Diskrimineringen og forskjellsbehandling kan blant annet ha utgangspunkt i at mange leieenheter befinner seg tett på utleiers bolig og at utleier slik i større grad *velger* ut den leietakeren en selv vil ha.

- Mange småskalautleiere har også ofte mer begrenset kunnskap om rettigheter og plikter i utleiemarkedet.

På denne bakgrunn gir noen kommuner uttrykk for at det i større grad bør legges til rette for et mer differensiert boligmarked, hvor særlig et mer profesjonelt utleiemarked kan være viktig (se blant annet Medby, Holm og Astrup 2012). Dette vil særlig være til fordel for personer som befinner seg i en mer utsatt situasjon på utleiemarkedet. Slik kan en bidra til mer forutsigbare utleiesituasjoner, med større grad av inkludering og mer oversiktighet. Dette kan også bidra til å avhjelpe behovene for kommunale utleieboliger og skape mer dynamikk i boligmarkedet. At dette også er erkjent av styrende myndigheter kommer til uttrykk i tilskuddsordninger som har bidratt til at også kooperasjoner som boligbyggelagene har funnet en plass i utleiemarkedet, dels i samarbeid med kommunene. I NOU 2011:15, Rom for alle, vises det også til et behov private utleieaktører med sosial profil, (se også Medby, Holm og Astrup 2012).

1.3 Rapportens disposisjon

I denne rapporten vil et hovedtema være organiseringen av det boligsosiale feltet i Fjell kommune. Vi innleder neste kapittel med å se på noen kjennetegn ved kommunens demografi, som et generelt bakteppe. Deretter ser vi kort på det kommunale planarbeidet på feltet i kapittel 3, først og fremst knyttet til ”Helse-, sosial- og omsorgsplanen med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16” og de målene som settes opp der for dette arbeidet.

Vi redegjør for kommunens organisasjonsstruktur innenfor det boligsosiale feltet i kapittel 4. Disposisjonsmessig følger kapitlet hovedstrukturen i kommunens organisasjonsmodell, med en faginndeling under områdene helse, sosial og omsorg. Deretter drøftes NAV Fjell, Bustadnemnda og Fjell Bustadstifting som alle er enheter på siden av denne hovedmodellen. Styrker og svakheter ved dagens struktur, samt tilrådninger om organisatoriske grep tas med i drøftingen i kapittel 4.

I kapittel 5 ser vi noen av de boligpolitiske virkemidlene til Fjell kommune samt kommunens bruk av disse. Vi ser først og fremst på tilgang til kommunalt disponerte boliger, samt de statlige

virkemidlene startlån, bostøtte og boligtilskudd. Øvrige virkemidler knyttet til tjenester og oppfølging vil mer være en del av drøftelsene i kapittel 4.

Det fremtidige boligbehovet beregnes og drøftes i kapittel 6. Ved hjelp av PANDA modellen ser vi på ulike mulige utviklingsforløp.

Noen aspekter ved Samhandlingsreformens betydning for det boligsosiale arbeidet drøftes i kapittel 7. Her ser vi særlig på samarbeid, samhandling, forebygging samt noen korte refleksjoner knyttet til organisasjonsstruktur. Vi ser ikke på det arbeidet som har funnet sted så langt i forhold til å implementere Samhandlingsreformens intensjoner på det mer somatiske området.

I kapittel 8 gjør vi opp status og reflekterer rundt kommunens handlingsmuligheter innenfor det boligsosiale arbeidet fremover.

2 Utvikling av Fjell kommune – noen utfordringer

I de siste par tiårene har Fjell kommune gjennomgått en økende urbanisering, med økende heterogenitet sosialt, kulturelt, økonomisk og på annen måte. Dette gjør seg særlig gjeldende i de mest sentrale delene av kommunen. Dette innebærer ikke bare at samfunnet blir mer sammensatt, men også at eksisterende tradisjoner for sosial kontroll og stabilitet ikke står like sterkt i segmenter av befolkningen. Ustabile bosetningsmønstre kan bidra til andre motsetningsforhold enn en vil ha i mer stabile boområder, og grupper kan i sterkere grad oppleve seg ekskludert. Dette gjelder også i forhold til å erverve en anstendig bosituasjon.

I dette kapitlet vil vi først se nærmere på kjennetegn ved boligmarkedet i Fjell kommune. Deretter vil vi se på noen hovedtrekk ved befolkningen og drøfte kort hvilke umiddelbare utfordringer vi ser i sammenhengen mellom boligmarked og befolkningsprofil.

2.1 Boligmarked – en kort oversikt

Boligmarkedet i Fjell kommune er i høy grad eneboligbasert. Nesten 80 prosent av boligene i kommunen er eneboliger, mot om lag 52 prosent i landet som helhet. Eneboligandelen i Hordaland er litt under 49 prosent. Dette går frem av SSBs boligstatistikk fra 2011. Andre boligtyper, som tomannsboliger, rekkehus og andre småhus, samt leiligheter, er mindre utbredt i Fjell enn gjennomsnittlig for hele landet. Bare 2.3 prosent av boligmassen i Fjell kommune er knyttet til boligblokk. Dette ser vi av tabell 2.1, som viser hvordan boligmassen i Fjell fordeler seg på de ulike boligtypene som fermskommer i SSBs boligstatistikk. Statistikken

omfatter både bebodde og ubebodde boliger og tallene er fra 2011.¹

Tabell 2.1 *Boligmassen fordelt på boligtyper i Fjell kommune angitt som antall og som prosentandel, samt prosentandelen i Hordaland fylke og i landet som helhet i 2011. Bebodde og ubebodde boliger.*

| | Antall boliger/Fjell | Prosentandel Fjell | Prosentandel Hordaland | Prosentandel hele landet |
|------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|
| Enebolig | 6447 | 78,34 % | 48,80 % | 52,22 % |
| Tomannsbolig | 608 | 7,39 % | 7,66 % | 9,13 % |
| Rekkehus, kjedehus og andre småhus | 775 | 9,42 % | 13,57 % | 11,58 % |
| Boligblokk | 191 | 2,32 % | 26,77 % | 22,60 % |
| Bygning for bofellesskap | 37 | 0,45 % | 1,23 % | 1,84 % |
| Andre bygningstyper | 171 | 2,08 % | 1,98 % | 2,63 % |
| I alt | 8229 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Kilde: SSB Boligstatistikk 2011

Tabellen viser klart den ensidige boligmassen i Fjell kommune. Dette gir færre tilgjengelige boliger for personer med behov for mindre boareal.²

Det har imidlertid skjedd en betydelig byggeaktivitet i kommunen de siste årene. Der byggeår er oppgitt, er hele 24,6 prosent av boligmassen i Fjell bygd i 2001 eller seinere. Dette utgjør en byggeaktivitet på 2,46 prosent årlig, noe som er langt høyere enn normal byggeaktivitet i landet som helhet. Stadig bygges det også mye, blant annet på Straume.

Tabell 2.2. viser boligmassen i Fjell kommune fordelt på disposisjonsform, eie-leie, etter Folke- og bolig tellingen 2001.³

¹ Etter folke- og bolig tellingen i 2001 har det ikke vært undersøkt om det bor folk i boligene.

² Merk at i noen tilfeller vil eneboligene ha en sokkelbolig eller hybel med egen inngang. Dette kan i statistikken fremkomme som 2 boliger, en stor og en liten.

³ Senere data for eieform finnes ikke på disposisjonsform /eie-leie. Tall er samlet inn i forbindelse med Folke- og bolig tellingen fra 2011, men disse tallene er ikke publisert ennå. Viser ellers til hjemmesiden for Folke- og bolig tellingen ved SSB.NO/Innrapping/Folke- og bolig tellingen.

Denne viser at Fjell kommune, på dette tidspunkt, hadde en noe lavere leieandel enn landsgjennomsnittet, 20,2 prosent vs. 23,2 prosent. Blant leietakerne er det 65,8 prosent som leier av andre privatpersoner. Siden eneboliger dominerer boligmassen, er det rimelig å anta at mange av utleieboligene er sokkelboliger. Vi ser videre at bare 0,6 prosent av boligene i Fjell eies av borettslag eller boligaksjeselskap. Dette er langt lavere enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Hordaland.

Tabell 2.2 *Boligmassen i Fjell kommune, Hordaland fylke og hele landet, fordelt på disposisjonsform, eie-leie, i 2001. Totaltall for antall boliger og prosentvis fordeling på ulike disposisjonsformer, Beboede boliger.*

| | Fjell | Hordaland | Hele landet |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Antall boliger | 6676 | 183971 | 1961548 |
| <i>Eies i alt</i> | 79,8 % | 75,9 % | 76,7 % |
| Av dette: Selveier inkl. sameie | 79,2 % | 58,6 % | 62,5 % |
| Av dette: Borettslag/boligaksjeselskap | 0,6 % | 17,3 % | 14,1 % |
| <i>Leies i alt</i> | 20,2 % | 24,1 % | 23,3 % |
| Av dette: Leid av privatperson | 13,3 % | 13,6 % | 13,0 % |
| Av dette: Leid av boligselskap | 1,1 % | 2,9 % | 2,5 % |
| Av dette: Leid av kommunen | 2,6 % | 3,6 % | 3,8 % |
| Av dette: Leid som tjenestebolig | 0,4 % | 0,7 % | 1,0 % |
| Av dette: Leid på andre vilkår | 2,9 % | 3,3 % | 3,1 % |

Kilde: SSB Folke- og bolig telling 2001

Gitt at eneboliger i hovedsak er selveier, gjenfinner vi tydelig det mønsteret vi fant i tabell 2.1, nemlig at hoveddelen av boligmassen er eneboliger. I 2001 var selveierandelen på knappe 80 prosent. Med unntak av en svært lav andel borettslagsboliger, er den resterende femtedelen utleie i 2001. 2.6 prosent av boligmassen var kommunal utleie i 2001, noe som er i underkant av gjennomsnittet av norske kommuner, som lå på 3.8 i 2001.

Den generelle økningen i prisnivået på eneboliger har også kommet til Fjell kommune, se tabell 5.3. Denne tabellen viser kvadratmeterprisen i Fjell kommune i 2002 og 2011, samt veksten i perioden. 2002 er oppgitt som startår. Av tabellen ser vi at boligprisene har økt mer i Fjell kommune enn i gjennomsnittet for landet som helhet, men at veksten ligger under Hordaland fylke som helhet. Prisene i Fjell kommune ligger også noe under

kvadratmeterprisen i gjennomsnitt for Hordaland, men noe høyere enn i landet som helhet. I forhold til tallene for 2002 er forholdet endret mellom Fjell kommune og landet som helhet, i og med at prisene i Fjell kommune i 2002 da lå lavere enn landet som helhet. Dette kan tyde på at Fjell kommunes attraktivitet har økt i perioden og at dette er noe av grunnen til at prisnivået har økt relativt sett, sammenliknet med landet som helhet.

Tabell 2.3 *Boligpriser i Fjell kommune, Hordaland fylke og i hele landet i 2002 og 2011, samt prosentvis vekst i perioden. Tallene er kvadratmeterpris for eneboliger.*

| | 2002 | 2011 | Prosentvis vekst i perioden |
|-------------|--------|--------|-----------------------------|
| Fjell | 10 968 | 19 818 | 80,69 % |
| Hordaland | 11 466 | 21 480 | 87,34 % |
| Hele landet | 11 268 | 19 028 | 68,87 % |

Kilde: SSB Boligstatistikk.

I tidsrommet 2002 til 2011 økte kvadratmeterprisen for eneboliger i Fjell med om lag 81 prosent, samtidig som økningen var på om lag 69 prosent på landsbasis.

Det er ellers verdt å merke seg at dette handler om prisutvikling på eneboliger. I et sosialt perspektiv ville prisutvikling innenfor leiemarkedet vært vel så interessant. Dette finnes det dessverre ikke statistikk over på kommunenivå.

2.2 Flyttebevegelser til og fra kommunen

Fjell kommune har hatt en stor vekst i folketallet de siste tiårene, med blant annet høy tilflytting. Samtidig går det også en stor flyttestrøm ut av kommunen. Blant de som flytter til kommunen er en høy andel barnefamilier. Dette innebærer at Fjell kommune i dag har en svært ung befolkning. Boligsosialt gir dette kommunen helt egne utfordringer når det gjelder å legge til rette for gode og stabile bomiljøer samt fremskaffe tilstrekkelige med gode og velegnede familieboliger.

Den høye tilflyttingen og fraflyttingen resulterer i at Fjell kommune skiller seg fra andre kommuner ved sin høye andel

innflyttere. I Helse-, sosial- og omsorgsplanen 2008-2011/2016, heter det at om lag 15 000 personer har bodd i kommunen i mindre enn 25 år, men 6 000 har bodd i kommunen mindre enn 5 år (side 8).

2.3 Befolknings sammensetning

Folketall

Folketallet i Fjell kommune har steget betydelig de siste tiårene, fra 10 755 innbyggere i 1982 til 22 720 innbyggere i 2012. Veksten har i hele perioden ligget høyere enn både Hordaland fylke som helhet og gjennomsnittet for landet. Dette ser vi av tabell 2.4 nedenfor som viser befolkningsutviklingen i både Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet for utvalgte år siden 1982. Kilde er befolkningsstatistikken til SSB.

Tabell 2.4 *Befolkningsutvikling i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. Antall innbyggere for årene 1982, 1992, 2002 og 2012, samt andelsvis vekst i prosent i ulike perioder.*

| | Fjell | Hordaland | Hele landet |
|-----------------------|----------|-----------|-------------|
| 1982 | 10 755 | 392 752 | 4 107 063 |
| 1992 | 15 227 | 414 058 | 4 273 634 |
| 2002 | 18 927 | 438 253 | 4 524 066 |
| 2012 | 22 720 | 490 570 | 4 985 870 |
| Andelsvis vekst 02-12 | 20,04 % | 11,94 % | 10,21 % |
| Andelsvis vekst 92-12 | 49,21 % | 18,48 % | 16,67 % |
| Andelsvis vekst 82-12 | 111,25 % | 24,91 % | 21,40 % |

Kilde: SSB Befolkningsstatistikk.

Vi ser at mens Fjell kommune hadde en befolkningsvekst på 20 prosent fra 2002 til 2012, var den tilsvarende veksten på 11 prosent i Hordaland fylke og 10 prosent i landet som helhet.

Dette skyldes at Fjell kommune har hatt en positiv netto tilflytting hvert år siden 1966 samt at kommunen har hatt et positivt fødselsoverskudd helt fra kommunegrensene fikk sin nåværende form i 1964.

Alderssammensetning

Når det gjelder alderssammensetningen kan det være interessant å sammenlikne med de tre nabokommunene Askøy, Sund og Øygarden. Disse nabokommunene vil kunne være et alternativt boligmarked for personer i Fjell kommune. Sammen med Fjell kommune, utgjør disse fire kommunene en naturlig region vest for Bergen.

Som vi ser av tabell 2.5, ser vi at det er en høy andel barn og unge i Fjell kommune. Her er andelene relativt like i de fire kommunene. Om lag 30 prosent av befolkningen er i alderen 0 til 19 år. Samtidig er 2 av 5 i alderen 30 til 62 år. Dette gir en ung befolkning.

Tabell 2.5 *Alders- og kjønnsfordelt befolkningssammensetning i kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, i prosent av total befolkning i kommunene.*⁴

| Aldersfordelt befolkning i prosent av total | 2011 | | | |
|---|-------------|--------------|--------------|-------------|
| | Sund | Fjell | Askøy | Øygarden |
| Menn | | | | |
| 0-19 år | 15 % | 16 % | 16 % | 14 % |
| 20-29 år | 7 % | 6 % | 6 % | 6 % |
| 30-62 år | 23 % | 23 % | 23 % | 22 % |
| 63-79 år | 6 % | 5 % | 6 % | 6 % |
| 80 år og eldre | 1 % | 1 % | 1 % | 2 % |
| Sum menn | 3222 | 11176 | 12934 | 2181 |
| Kvinner | | | | |
| 0-19 år | 14 % | 16 % | 15 % | 14 % |
| 20-29 år | 7 % | 6 % | 6 % | 6 % |
| 30-62 år | 21 % | 22 % | 22 % | 21 % |
| 63-79 år | 6 % | 5 % | 6 % | 6 % |
| 80 år og eldre | 2 % | 2 % | 2 % | 3 % |
| Sum kvinner | 3043 | 11044 | 12668 | 2119 |
| Total befolkning | 6265 | 22220 | 25602 | 4300 |

⁴ Tabell i absolutte tall i appendiks 1, tabell A1.

Det er ellers interessant at aldersprofilen er så jevn i de fire kommunene. For eksempel ser vi at andelen eldre, 67 til 79 år og 80 år og eldre er veldig lik i de fire kommunene. At dette vil endre seg over en tyveårsperiode vil vi se i kapittel 7.

Flyttestrømmer

Ser vi på flytting fordelt på alder i kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, ser vi at det i Fjell kommune er en klar tendens til at det er de unge som flytter ut og de unge som flytter inn. Dette fremgår av tabell 2.6. Det er imidlertid en liten forskyvning i alder på de som flytter inn, sammenliknet med de som flytter ut, i det det er flere i aldersgruppen 30 til 62 år som flytter inn enn som flytter ut. De som flytter ut er med andre ord gjennomgående noe yngre enn de som flytter inn, om vi ser på Fjell kommune.

Tabell 2.6 *Flytting i kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, fordelt på alder. Inn- og utflytting i prosent av antall innbyggere i hver aldersgruppe. Nettoflytting i antall innbyggere.*⁵

| Aldersfordelt flytting | 2011 | | | |
|------------------------|------------|-------------|-------------|------------|
| | Sund | Fjell | Askøy | Øygarden |
| Utflytting | | | | |
| 0-19 år | 5,8 % | 4,4 % | 3,0 % | 5,6 % |
| 20-29 år | 13,3 % | 16,8 % | 12,4 % | 14,5 % |
| 30-62 år | 3,9 % | 3,8 % | 3,3 % | 3,7 % |
| 63-79 år | 1,1 % | 1,5 % | 0,6 % | 0,8 % |
| 80 og eldre | 0,0 % | 0,6 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Sum antall | 330 | 1149 | 996 | 215 |
| Innflytting | | | | |
| 0-19 år | 8,2 % | 5,2 % | 4,5 % | 5,0 % |
| 20-29 år | 15,2 % | 17,7 % | 14,3 % | 14,5 % |
| 30-62 år | 6,2 % | 5,0 % | 5,0 % | 5,2 % |
| 63-79 år | 1,0 % | 1,2 % | 1,0 % | 1,3 % |
| 80 og eldre | 2,9 % | 1,0 % | 0,1 % | 0,0 % |
| Sum antall | 456 | 1339 | 1370 | 238 |
| Nettoflytting | | | | |
| 0-19 år | 42 | 53 | 113 | -8 |
| 20-29 år | 16 | 23 | 55 | 0 |
| 30-62 år | 63 | 118 | 193 | 28 |
| 63-79 år | -1 | -6 | 12 | 3 |
| 80 og eldre | 6 | 2 | 1 | |

Denne trenden gjelder også for de andre kommunene, Sund, Askøy og Øygarden. For alle de fire kommunene er det en netto tilflytting i 2011. Sett i relasjon til befolkningen, se tabell 2.2, er det Fjell kommune som har den høyeste tilflyttingen, samtidig som også Sund kommune har høy tilflytting, relativt til innbyggertallet.

Den høye andelen eneboliger i Fjell kommune bidrar til å gjøre kommunen attraktiv for barnefamilier, og slik kanskje være en av

⁵ Tabellen i absolutte tall er gjengitt i appendiks 1, tabell A2.

de sterkeste drivkreftene bak tilflyttingen av nettopp denne gruppen. Dette kombinert selvsagt med den nære beliggenheten til Bergen kommune og det store arbeidsmarkedet som er knyttet til dette.

Husholdningstyper

Andelen aleneboende i Fjell kommune langt er lavere i 2011 enn gjennomsnittet for både Hordaland fylke og landet som helhet. Dette ser vi av tabell 2.7 nedenfor som viser fordelingen av husholdningstyper basert på Folke- og bolig tellingen 2011. Mens 26⁶ prosent av husholdningene i Fjell kommune er alenehusholdninger, gjelder dette for 39 prosent i både Hordaland fylke og landet som helhet. Gitt at enpersonshusholdninger vanligvis etterspør mindre boenheter enn flerpersonshusholdninger, kan vi anta at dette gir en noe mer moderat etterspørsel etter mindre boenheter i Fjell kommune enn i landet som helhet. Derimot har Fjell kommune i 2011 en høyere andel par med både barn opp til 5 år og par med barn mellom 6 og 17 år enn landet som helhet. For par med barn opp til 5 år har Fjell kommune en andel på nær 14 prosent, mens andelen i landet som helhet ligger på 11 prosent. For par med barn 6 til 17 år ligger Fjell kommune på 17 prosent, mens snittet for landet ligger på 11 prosent.

⁶ Denne andelen lå på 23 prosent i 2001, noe som viser at andelen aleneboende har økt i Fjell kommune de siste 10 årene. Dette er på linje med en nasjonal utvikling. For landet som helhet var andelen aleneboende i 2001 på 37 prosent. Kilde: Folke- og bolig tellingen fra 2001.

Tabell 2.7 *Fordeling av husholdningstyper i 2011 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. Tabellen angir totalt antall husholdninger og prosentandeler i ulike kategorier husholdninger.*

| | Fjell | Hordaland | Hele landet |
|--|--------|-----------|-------------|
| Antall husholdninger | 8328 | 212 082 | 2 201 788 |
| Prosentandeler ulike kategorier husholdninger | | | |
| Aleneboende | 26.5 % | 39.1 % | 39.7 % |
| Par uten hjemmeboende barn | 20.8 % | 21.0 % | 21.2 % |
| Par med små barn (yngste barn 0-5 år) | 13.9 % | 11.1 % | 10.3 % |
| Par med store barn (yngste barn 6-17 år) | 17.3 % | 11.5 % | 11.2 % |
| Mor/far med små barn (yngste barn 0-5 år) | 1.8 % | 1.4 % | 1.5 % |
| Mor/far med store barn (yngste barn 6-17 år) | 5,3 % | 3.9 % | 4.1 % |
| Enfamiliehusholdning med voksne barn (yngste barn 18 år og over) | 9.1 % | 8.4 % | 8.4 % |
| Flerfamiliehusholdning uten barn 0 til 17 år | 2.8 % | 2.3 % | 2.3 % |
| Flerfamiliehusholdning med små barn (yngste barn 0-5 år) | 1.2 % | 1.0 % | 0.8 % |
| Flerfamiliehusholdninger med store barn (yngste barn er 6-17 år) | 1.3 % | 0.6 % | 0.6 % |
| Sum | 100 | 100 | 100 |

Kilde: SSB Folke- og boligting.

Denne familiestrukturen forsterker inntrykket av en boligetter-spørsel i Fjell kommune som i særlig grad retter seg mot familieboliger.

Når det gjelder par uten hjemmeboende barn ligger Fjell kommune andelsvis på høyde med Hordaland fylke og landet som helhet. Dette vil i hovedsak være middelaldrende til eldre par. Dette forsterker inntrykket av Fjell kommune som særlig attraktiv for barnefamilier.

Husholdningsinntekt

Ser vi på median⁷ husholdningsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper i 2010, ser vi at husholdningene i Fjell kommune ligger over både medianinntekten for Hordaland fylke og for landet som helhet i de fleste husholdningskategoriene som er med i tabell 2.8. Kilde er inntektsstatistikken til SSB. Det eneste unntaket er aleneboende, hvor snittet for Hordaland fylke ligger så vidt høyere enn Fjell kommune. Snittet for alle husholdningene ligger imidlertid på 528 000,- mens snittet for landet som helhet ligger på 411 000,- i 2010. Tabell 2.8. viser median husholdningsinntekt for ulike husholdningstyper i 2010 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet.

Tabell 2.8 *Median husholdningsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper 2010 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet.*

| | Alle husholdninger | Aleneboende | Par uten barn | Par med barn 0-17 år | Enslig mor/far med barn 0-17 år |
|-----------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|---------------------------------|
| Fjell | 528 000 | 232 000 | 533 000 | 696 000 | 355 000 |
| Hordaland fylke | 427 000 | 234 000 | 511 000 | 675 000 | 354 000 |
| Hele landet | 411 000 | 232 000 | 501 000 | 663 000 | 348 000 |

Kilde: SSB Inntektsstatistikk.

For både par med barn i alderen 0 til 17 år og for par uten barn ligger medianinntekten høyere i Fjell kommune enn gjennomsnittet i Hordaland fylke og landet som helhet. For par med barn 0 til 17 år var medianinntekten i 2010 for eksempel på 696 000,- i Fjell kommune mot 663 000,- i landet som helhet. For enslige med barn 0 til 17 år og aleneboende er det mindre forskjeller mellom Fjell kommune og gjennomsnittet for Hordaland fylke og landet som helhet.

⁷ Medianen angir den verdien som deler et tallmateriale i to, det vil her si den inntekten som ligger midt i inntektsfordelingen. Dette er den inntekten hvor halvparten har lavere og halvparten har høyere inntekt. Medianinntekten er forskjellig fra gjennomsnittsinntekten. Vanligvis ligger gjennomsnittsinntekten høyere fordi høye inntekter trekker opp gjennomsnittet (såkalt høyreskjev fordeling).

Dette gir et inntrykk av at parbaserte husholdninger i Fjell kommune har sterkere kjøpekraft på boligmarkedet, enn det som er gjennomsnittet i Hordaland fylke og landet som helhet.

Utdanningsnivå

Ser vi på utdanningsnivået i Fjell kommune, sammenliknet med gjennomsnittet for Hordaland fylke og landet som helhet, finner vi at høy inntekt ikke går sammen med høyere utdanningsnivå i kommunen. Andelen med utdanning på universitets- eller høyskolenivå er lavere i Fjell kommune enn gjennomsnittelig er både i Hordaland fylke og landet som helhet. Derimot er prosentandelen som har avsluttet skolen etter grunnskolen eller etter videregående skole nivå er høyere i Fjell kommune enn gjennomsnittet i både Hordaland fylke og landet som helhet. Forskjellene er som vi ser av tabell 2.9 ikke store, men de er konsekvente.

Tabell 2.9 viser utdanningsnivået i 2010 i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet. Kilde er utdanningsstatistikken til SSB.

Tabell 2.9 *Utdanningsnivå 2010 for personer 16 år eller eldre, i Fjell kommune, Hordaland fylke og landet som helhet i prosent.*

| | Fjell | Hordaland | Hele landet |
|------------------------------------|--------|-----------|-------------|
| Grunnskolenivå | 31,9 % | 27,5 % | 29,4 % |
| Videregående skole-nivå | 45,8 % | 43,7 % | 42,7 % |
| Universitets- og høyskolenivå kort | 18,2 % | 21,7 % | 21,1 % |
| Universitets- og høyskolenivå lang | 4,1 % | 7,1 % | 6,7 % |
| Alle nivåer | 100 | 100 | 100 |

Kilde: SSB Utdanningsstatistikk.

2.4 Avsluttende kommentarer

Fjell kommune kombinerer med dette et boligmarked med høy eneboligandel og høye eierandeler, sammenliknet med både Hordaland fylke og landet som helhet. Samtidig er andelen par, både med og uten barn i alderen 0 til 17 år, høyere enn gjennomsnittet for både Hordaland fylke og landet som helhet. Dette gir et større behov for familieboliger, som for eksempel eneboliger. Slikt sett har Fjell kommune et boligmarked som i

hovedtrekk fanger opp boligbehovet til denne delen av befolkningen.

Samtidig har Fjell kommune en stigende andel aleneboende og som vi vil komme til å se i kapittel 6, en stigende andel eldre. Dette vil øke etterspørselen etter mindre boliger, for eksempel leiligheter i blokk. Dette har Fjell kommune andelsvis færre av enn både gjennomsnittet for Hordaland fylke og landet som helhet. Det er særlig for denne delen av befolkningen det er et misforhold mellom boligtilbud og boligetterspørsel. I tillegg kommer også boligbehovet blant ulike grupper vanskeligstilte grupper, som personer med psykiske vansker, rus etc. Dette vil vi se nærmere på i kapittel 4.

Ser vi på boligpriser og inntekstnivå, har det vært en klar vekst i boligprisene i kommunen. Samtidig er inntekstnivået høyere i Fjell kommune, sammenliknet både med landet som helhet og Hordaland. Dette øker også betalingsevnen på boligmarked.

Men til tross for en gunstig befolkningsutvikling med vekst i de arbeidsdyktige aldersklasser, har Fjell kommune også store utfordringer på det boligsosiale feltet. Dette er særlig knyttet til et økende antall personer med rusvansker, personer med psykiske vansker og ikke minst et økende antall personer med vansker som Asperger, lettere psykisk utviklingshemming, med videre. Mange har også mer uklare vansker som grenser inn mot mange sosialfaglige felt av kommunen.

I tillegg til disse gruppene er det boligsosiale behov også innenfor felt som barnevern. Mange unge voksne har behov for å bli fulgt også i de første årene av sitt voksenliv, blant annet på vei inn i bolig. Fjell kommune har dessuten påtatt seg et ansvar for å bosette et gitt antall flyktninger. Dette er også personer som må følges et stykke på vei, i sin integreringsprosess.

Det blir særlig tilpasningen mellom disse behovene og egenskaper ved både boligtilbudet og virkemiddelapparatet som blir viktig å forfølge i denne evalueringen.

Dette er viktige utfordringer i det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. På kort sikt handler dette om å skape gode løsninger for brukerne her og nå, skaffe egnede boliger og tjenester for å stabilisere i en ellers kanskje urolig hverdag. På lang sikt handler

det boligsosiale arbeidet også om å forebygge en forverring av situasjonen. Dette innebærer også å arbeide frem gode løsninger for at den enkelte i størst mulig grad skal kunne bli så selvhjulpen som det lar seg gjøre.

3 Nasjonale mål og kommunalt planarbeid innenfor det boligsosiale området

Sosial boligpolitikk har vært et område under nasjonal utvikling de siste tiårene. En rekke reformer har satt fokus på utsatte gruppers bosituasjon. Disse reformene speiler i stor grad de nasjonale boligsosiale målsettingene. I dette kapitlet skal vi kort se på de nasjonale målene, for å sette de kommunale planene og målene til Fjell kommune i perspektiv.

Spørsmålene er hvilke planer og ambisjoner Fjell kommune selv har innenfor det boligsosiale arbeidet? Hvilke målsettinger er de sentrale og hvilke planer har kommunens politiske ledelse for å nå de? Dette kommer blant annet til uttrykk i det kommunale planarbeidet.

Utgangsmateriale er særlig Helse-, sosial- og omsorgsplan, med boligsosialt handlingsprogram 2008-2011/16, vedtatt 31.01.2008, plan for psykisk helse 2006-2009 og tiltaksplan mot rus 2002-2005. Begge de to siste planene er imidlertid utgåtte.

3.1 Statlige reformer som utfordringer i det boligsosiale arbeidet

Innenfor det boligsosiale fagfeltet har kommunene de siste tiårene vært gjenstand for en rekke reformer, som i hovedtrekk har medført overføring av statlige oppgaver. Opptrappingsplanen for psykiske helse, som løp fra 1998 til 2008, var den siste store reformen, før Samhandlingsreformen trådte i kraft tidligere i år. Vi har også hatt HVPU reformen med avvikling av institusjoner og bosetting av psykisk utviklingshemmede i hjemkommunene. Med

Opptrappingsplanen for psykisk helse ble ansvaret for å bosette og følge opp personer med psykiske vansker langt til kommunene, mens de psykiatriske institusjonene ble bygget ned.

Nå møter kommunen forventningene fra den nylig iverksatte Samhandlingsreformen, hvor særlig utskrivningsklare pasienter skal tilbakeføres til hjemkommunene.

Disse reformene setter nye rammer for den kommunale bolig- og tjenesteproduksjonen. Kjernen i denne utviklingen er at det kommunale ansvaret for personer i en utsatt situasjon øker, samtidig som statlige organer bygges ned. I den grad dette ikke er fulgt opp med tilsvarende økning i de økonomiske rammene, setter dette kommunene i en vanskelig situasjon.

Organisatorisk kan dette også sette kommunene på store utfordringer. Når viktige lover som Lov om helse- og omsorgstjenester og Lov om psykisk helse definerer noe som et kommunalt ansvar, uten å forutsette noe om organisatorisk ansvar, blir det opp til kommunene selv å plassere dette.

Gitt at det ikke følger økonomiske midler med disse brukerne, vil en utvidelse av organisasjonens ansvarsområde, stramme til de interne prioriteringene. Resultatet kan bli at lovpålagt ansvar, ikke forankres organisatorisk. Dette kan resultere i at legale behov blant brukerne ikke fanges opp på en forsvarlig måte i kommunene. Dette er et generelt problem blant kommunene, men som vi skal se, har dette også relevans for å forstå organisatoriske utfordringer i Fjell kommune.

Parallelt med dette er også pasient- og brukerrettighetene styrket, gjennom en utvidelse av profesjonslovene. Brukerperspektivet er i dag i langt større grad nedfelt i lovverket, noe som kan øke brukernes bevissthet rundt tjenestetilpasning. Resultatet kan bli en mer differensiert etterspørsel etter kommunale tjenester, noe som vil være en utfordring, ikke bare for Fjell kommune, men for alle kommuner.

Dette setter både bolig-, men ikke minst tjenesteproduksjonen på store utfordringer når det gjelder å bringe inn tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å møte disse økte kravene. Samhandling, effektivitet og dialog med brukerne er sentrale grep i en

videreutvikling av tjenestene. Jo mer komplekse behov den enkelte bruker har, jo større krav stiller det til effektiv tjenesteproduksjon.

3.2 Boligsosiale målsettinger

Innenfor det boligsosiale området møter kommunene dels nasjonale målsettinger, som de er ment å innrette sin virksomhet etter, dels setter de opp egne mål basert på egne utfordringer.

Nasjonale boligsosiale målsettinger

Bolig har helt siden den store boligreisningen etter den andre verdenskrigen, hatt en sentral plass i den norske velferdsmodellen. Dette slås også fast i den siste boligmeldingen ”Rom for alle” der det heter at bolig må *sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer* (NOU 2011:15, side 15). Det heter videre, samme sted, at *å ha et sted å bo er en forutsetning for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse*.

Det overordnede målet i norsk boligpolitikk, slik det kommer til uttrykk i boligmeldingen; *Et rom for alle*, (NOU 2011:15, side 23) er *at alle skal bo godt og trygt*. Videre heter det at det at en premiss i boligpolitikken er at alle skal ha *mulighet for et varig og funksjonelt botilbud, uavhengig av oppførsel og muligheter til å mestre et selvstendig liv*.⁸

Meldingen knytter ikke dette bare opp mot selve boligen, men også til tjenestesituasjonen. Dette er svært relevant for kommunene i deres boligsosiale arbeid. Således understrekes det at *å bo handler om å ha tilstrekkelige tjenester som ivaretar den enkeltes behov og en egnet bolig, ikke om boevne. Det må derfor fortsatt ligge til grunn for politikkeutformingen at alle kan bo*.⁹

Disse svært generelle boligsosiale målsettingene går sammen med nasjonale forventninger innenfor helse-, sosial- og omsorgs-politikken. Brukerne skal sikres helhetlige og rettferdige tjenester på tvers av både kommunegrensene og etatsgrensene. Samhandling og samordning blir sentrale stikkord. Dette var nettopp et viktig fokus i den allerede noen år gamle NAV reformen og tas opp igjen i den såkalte Samhandlingsreformen, som ble innført tidligere i år.

⁸ NOU 2011:15, side 23, med referanse til St.meld.nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken.

⁹ NOU 2011:15, side 23.

Helhet og samhandling dukker allerede opp i Nasjonal helseplan 2007 til 2010, hvor regjeringen velger ut seks bærebjelker for helse-, sosial- og omsorgstjenestene. Det er særlig tjenestekvalitet som her står i fokus. Særlig fremheves egenskaper ved tjenestene som samordning og helhet, effektivitet og virkningsfullhet, brukermedvirkning og tilgjengelighet. For å møte disse utfordringene legger regjeringen vekt på både kapasitets- og kompetanseutvikling, men også på samhandling.

Disse generelle retningslinjene er supplert med ulike nasjonale handlingsplaner innenfor prioriterte områder av statens virksomhet. Kommunenes boligsosiale arbeid er særlig relevant inn i Handlingsplanen mot fattigdom,¹⁰ hvor et av satsingsområdene er nettopp å styrke levekårene blant vanskeligstilte.

Kommunale boligsosiale målsettinger i Fjell

I Helse-, sosial- og omsorgsplan med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16 for Fjell kommune heter det at kommunens økonomiplan med handlingsprogram over tid har utviklet seg til å bli et sentralt styrings- og arbeidsdokument (side 7). Med referanse til formulering fra kommunestyre fra januar 2004, har en formulert mål for kommuneorganisasjonen. Her heter det blant annet:

Styring - Fjell kommune skal vere ein rasjonell og effektiv organisasjon, med klare ansvarstilhøve, tydelig oppgåvebehandling og korte kommandolinjer.

Engasjement – Fjell kommune skal vere ein engasjerande og motiverande organisasjon å arbeide i, både for politikarar og tilsette.

Tillit – Fjell kommune skal vere ein organisasjon som er basert på tillit både internt og i høve innbyggjarar, brukarar og andre.

Service – Fjell kommune skal vere ein organisasjon som har ord på seg for å yta god service.

(Kilde: Fjell kommune: Helse-, sosial- og omsorgsplan med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16: side 7).

¹⁰ Arbeids- og integreringsdepartementet: Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp.nr. 1 (2006-2007) Statsbudsjettet 2007.

Særlig punktet om styring er relevant i forhold til denne evalueringen, hvor en av standardene nettopp blir hvor rasjonell og effektiv organisasjonen er, med hensyn til ansvar og oppgavebehandling innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune.

Disse organisasjonsmålene må imidlertid kombineres med de mål kommunen har for sitt arbeid innenfor tjenesteområdene for helse, sosial og omsorg. Dette blir særlig viktig i relasjon til utsatte grupper på boligmarkedet. I Handlingsprogrammet 2007 – 2010 er det pekt på tre overordnede mål for tjenesteproduksjonen innenfor disse områdene. Disse siteres i Fjell kommune: Helse-, sosial- og omsorgsplan med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16, side 7:

Helse – Fjell kommune skal ha gode helsetenester når du treng det.

Sosial – Fjell kommune skal videreutvikle brukarorienterte sosialtenester som gjev medverknad og ansvarskjensle.

Omsorg – Fjell kommune skal i dialog med brukarane gje gode omsorgstenester tilpassa den einskilde sitt behov.

Selv om disse målene riktignok er meget generelt formulert, gir de uttrykk for at kommunen ønsker at tjenestene skal holde en høy standard, i dialog og samarbeid med brukerne.

I Helse-, sosial- og omsorgsplanen 2008-2011/2016 heter det under delmål for boligsosialt arbeid at:

- Fjellsokningane skal bu i ein god bustad i eit godt bumiljø.
- [kommunen skal] busetje fleire førstegongsetablerarar, unge og familiar i bustad til overkommelege prisar.
- [kommunen skal] byggja bustadar for særskilt svake grupper.
(Kilde: Fjell kommune: Helse-, sosial- og omsorgsplanen 2008-2011/2016: side 26)

Kommunen ser for seg flere strategier i arbeidet med å nå disse målene.

- Som en av flere strategier heter i planen at kommunen vil benytte seg av Fjell Bustadstifting som den fremste boligsosiale utbygger i kommunen.
- En vil også benytte retningslinjene i arealdelen til kommuneplanen 2006-2017 for en sterkere boligsosial utvikling av boligfelt.
- Kommunen ønsker også å stimulere til bygging av flere borettslag og utvikle samarbeid med private utbyggere.
- En fjerde strategi er å sikre tilstrekkelig med husvære til en rimelig pris.

Gitt at disse målsettingene har en noe generell karakter, har en gjort eksplisitte presiseringer hvor det blant annet heter at kommunen vil etablere 50 utleieboliger. I tillegg presiseres det et antall boliger en vil skaffe til veie for blant annet personer med psykiske vansker, psykisk utviklingshemming, fysisk utviklingshemming og rusvansker.

3.3 Kommunalt planarbeid innenfor det boligsosiale feltet

Foruten den overordnede Helse-, sosial- og omsorgsplan med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16 som setter opp en rekke strategier for å møte utfordringene innenfor disse fagområdene i årene fremover, har Fjell kommune også andre planer med relevans for det boligsosiale arbeidet.

Helse- og sosialplan 1998 – 2003 / Handlingsplan for eldreomsorg, og Rullering av Helse- og sosialplanen sin del for Pleie og omsorgstjenestene

Dette var kommunens overordnede planer for tjenesteutvikling innenfor helse-, sosial- og omsorgssektoren. Sentralt i disse planene var målet om å legge til rette for tjenester slik at folk klarte seg mest mulig selv.

Tiltaksplan mot rus 2002 – 2005

Denne planen er tiltaksrettet og har et fokus på kommunens rolle og oppgaver innenfor rusomsorgen. Som synliggjøring av disse oppgavene og rusfeltet som sådan var denne planen svært viktig.

Plan Psykisk Helse 2006-2009

Opptrappingsplanen for psykisk helse la opp til at personer med psykiske vansker i størst mulig grad skulle boettes og følges opp med tjenester i sin hjemkommune. Dette stiller det kommunale tjenesteapparatet på store utfordringer og formålsrettet organisering blir sentralt. Planen retter oppmerksomheten mot både samarbeid, ansvar, kapasitet og kvalitet.

Øvrige planer

Det boligsosiale arbeidet påvirkes også av planarbeidet innenfor også andre områder. Dette gjelder blant annet arealdelen til kommuneplanen, som vil være av betydning for regulering av arealer til ulike boligformål.

Hvordan har så Fjell kommune organisert seg for å møte disse utfordringene og ivareta sine boligsosiale målsettinger? Dernest, hvordan ser denne organisasjonsstrukturen ut til å fange opp de utfordringer og behov den er ment å møte? Dette er sentrale tema i neste kapittel.

4 Organiseringen av det boligsosiale feltet i Fjell kommune

I dette kapitlet vil vi se på organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Dette vil også omfatte selve beslutningsprosessen, fra behov fanges opp, til beslutninger fattes. Vi vil se på prosessens ulike aktører, møteplasser, oppgaver, ansvar og virkemidler helt fra det første møtet med brukerne, hvor behov fanges opp, til endelig vedtak fattes. Etter en første oversikt over organisasjonsstrukturen, vil vi drøfte organisasjonens funksjonsmåte når det gjelder å møte de boligsosiale utfordringer Fjell kommune står overfor. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 8, der vi summerer opp.

Fjell kommune har en høy grad av spesialisering og en bred kontaktstruktur mot sine brukere. Møtet mellom brukere og tjenesteapparatet er i stor grad organisert etter tjenesteområde, som igjen er organisert under ulike fagområder. Dette innebærer både at kommunen møter boligbehov innenfor mange deler av sin organisasjon, samtidig som vedtak om bolig fattes i ulike fagavdelinger. Dette stiller store krav til samordning og koordinering både når det gjelder å gi brukerne et godt tilbud som imøtekommer deres behov, men også når det kommer til å møte brukerne og fange opp behovene på en god måte.

Vi vil her først se på den overordnede fagbaserte organisasjonsstrukturen i Fjell kommune. Deretter vil vi se på hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert innenfor hver av de ulike fagavdelingene. Et sentralt punkt her vil også være hvilke møteplasser som er etablert mellom de ulike fagstrukturene på det boligsosiale området og hvordan disse møteplassene fungerer når

det gjelder å fordele boliger med hensyn til de behov kommunen står overfor.

Deretter vil vi gi en evaluering av mulighetene for å fange opp og imøtekomme de boligsosiale behovene innenfor den nåværende organisasjonsstrukturen. Kommunens evne til å møte boligbehov er både et spørsmål om hvilket handlingsrom kommunen har gjennom sine virkemidler, men også hvilke handlingsmuligheter organisasjonsstrukturen gir. Fanger organisasjonsstrukturen opp alle legitime boligsosiale behov? Og i fortsettelsen av det, har de etater som fanger opp de boligsosiale behovene også tilgang til adekvate virkemidler? I den grad behovene fanges opp langt fra der virkemidlene er organisert, kan dette resultere i at den enkelte kommer "sist" i boligsosiale fordelingsprosesser, selv om behovene er "større" enn de behovene som er organisert nærmere fordelingen av virkemidlene? Hva kan en eventuelt gjøre for å bringe mer samsvar mellom organisasjonsstruktur og boligbehov? Dette vil være sentrale temaer i drøftingen i andre halvdel av kapitlet.

4.1 Oversikt over hovedstrukturen i det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune

Fjell kommune omorganiserte seg i 2004 fra en tidligere etatsstruktur til en fagstruktur, med helse, omsorg, sosial, barnehage og skole organisert som egne fagavdelinger. Hensikten var å dekke alle fagområdene samt å gi en bedre oversikt over helheten i kommunens virksomhet. Kommunen skulle utvikles både faglig og med hensyn til tjenestestruktur.

Kommunens boligsosiale arbeid er organisert under flere av fagområdene. Under helsesjefen hører boliger for personer med psykiske vansker. Hjemmetjenester, samt omsorgsboliger for eldre og mennesker med utviklingshemming og sykehjem er organisert under omsorgssjefen. Barnevernet samt støttetiltak for funksjonshemmede, herunder institusjoner og hjelpetiltak, hører under sosialsjefen. I tillegg kommer ansvaret for rusmisbrukere, herunder bolig for disse, som er organisert under NAV Fjell. NAV Fjell har også ansvaret for å bosette flyktninger og å forvalte Husbankens låne- og tilskuddsordninger, som bostøtte, Startlån og boligtilskudd.

Som et virkemiddel for å fremskaffe og drifte boliger etablerte kommunen også en egen stiftelse, Fjell bustadstifting. Denne vil bli drøftet spesielt nedenfor.

I tillegg har Fjell kommune en Bustadnemnd. Denne ble opprettet for at en skulle søke løsninger på tvers av etatene blant annet i boligspørsmål for personer med sammensatte diagnoser og boligbehov som ikke tydelig faller inn under de definerte fagområdene helse, omsorg eller sosial. I Bustadnemnda sitter personer både fra omsorgssjefen, helsesjefen, sosialsjefen og NAV Fjell. Representant fra Fjell bustadstifting skal være med på deler av møtene.

Dette innebærer at Fjell kommune møter de boligsosiale behovene i ulike deler av sin organisasjon, og ansvaret for å møte disse behovene med tiltak, det være seg bolig og/eller tjenester er fordelt på ulike aktører og arenaer. En slik grad av horisontal spesialisering stiller store krav til samarbeid og koordinering. Samtidig blir begreps- og rolleavklaringer helt sentralt for at organisasjonen skal kunne imøtekomme befolkningens behov på en effektiv og brukervennlig måte. I dette er det også viktig å etablere forutsigbarhet og tydelige ansvarsforhold overfor brukerne, slik at det blir klart hvilke deler av organisasjonen som har ansvaret i hvilke situasjoner.

I det som følger vil vi evaluere og drøfte i hvilken grad og på hvilken måte, dette følges opp i Fjell kommune.

I et brukerperspektiv kan en horisontalt spesialisert organisasjonsstruktur innebære visse utfordringer. Særlig viktig her vil være at:

- Det organisatoriske ansvaret kan utydeliggjøres, i den grad ansvarskriteriene og rolleavklaringene er uklare.
- For brukere med mer diffuse behov, kan det være vanskelig for hjelpeapparatet å fange opp behovet, med det resultat at situasjonen kan forverres ytterligere.
- Det stilles store krav til samordning og koordinering.

Før vi går videre på utfordringene i organisasjonsstrukturen, vil vi se nærmere på de ulike organisasjonsenhetene innenfor det boligsosiale arbeidet. Vi vil la drøftingen følge fagstrukturen.

4.2 Organisering av det boligsosiale arbeidet under fagområde helse: Psykiatrisk team og bolig for personer med psykiske vansker

Fagområdet for helse er i Fjell kommune tillagt det boligsosiale arbeidet for personer med psykiske vansker. Kommunens boligsosiale ansvar for denne gruppen har utgangspunkt i Opptrappingsplanen for psykisk helse som løp fra 1998 til 2008. Et formål med Opptrappingsplanen var at flest mulig med psykiske lidelser skulle bo i hjemkommunen sin og leve fullverdige liv der i egen bolig. Etter hvert som institusjonene ble nedbygd, skulle den enkelte bosettes i sine respektive hjemkommuner, med egnet bolig og tilpassede tjenester. Planen la det finansielle grunnlaget for iverksettelsen av en rekke boligrelaterede tiltak for personer med psykiske vansker.

Fjell kommune valgte i dette arbeidet å bygge varige boliger, med nødvendig bistand, som stammen i tilbudet til personer med psykiske vansker. Fjell gjennomførte bosettingsarbeidet i tre steg. Første steget var byggingen av syv boliger pluss tjenesteleilighet på Strømsfjellet. Andre steget var byggingen av syv nye boliger i Blombakkene, også disse med tjenesteleilighet. Disse boligene var ment å bosette personer med de tyngste psykiske vanskene. Som et tredje steg etablerte kommunen ADL-teamet, som skulle følge opp de med lettere psykiske vansker og som hadde behov for oppfølging i hverdagens gjøremål. De som ikke ble fulgt opp innenfor disse tre stegene, skulle være et ansvar for Psykiatrisk team.

Med en slik arbeidsdeling får personer med tunge psykiske vansker bistand ett sted, i sin bolig, mens personer med lettere vansker kan få bistand fra flere ulike tjenestesteder.

Fjell kommune vedtok allerede i 1998 en psykiatriplan for perioden 1997 til 2001 for å tilby et bedre tilbud til flere. Etter hvert har det vært en intensjon i kommunen å se det boligsosiale arbeidet for personer med psykiske vansker i relasjon til det arbeidet kommunen gjør for å bedre bosituasjonen for andre grupper. Således prioriterer plan for psykisk helse for perioden 2006 til 2009 samordning med andre plandokumenter, blant annet boligsosial handlingsplan og plan for helsetjenester for flyktninger og asylsøkere.

Med dagens organisasjonsmodell er det først og fremst personer med psykiske vansker samt diagnoser som Asperger, lettere psykisk utviklingshemming og liknende som følges opp boligsosialt under fagområdet helse. Dette kan være personer med rene diagnoser, eller personer med mer uklare diagnoser. Samlet har en i overkant av 200 brukere av psykiatrisk tilbud i kommunen. De aller fleste av disse bor i egne hjem. Hadde ikke disse vært fulgt opp av tiltak, kunne det fort utløst et behov for tilpassede boliger.

Boliger for personer med psykiske vansker

Psykiatrisk team disponerer og tildeler 14 omsorgsboliger pluss fire andre boliger i et annet anlegg. I tilknytning til begge disse boligene er det etablert et fellesanlegg. Fagavdelingen for helse har her full tildelingsrett. Midler fra Opptrappingsplanen var en forutsetning for byggingen av disse i alt 18 boligene samt bygge opp betjening. Samtlige av disse boligene er øremerket til personer med alvorlige psykiske vansker.

Psykiatrisk team

Psykiatrisk team betjener blant annet hjemmeboende personer med hjemmetjenester. Disse brukerne har fra alvorlige til moderate psykiske lidelser, og betjenes ved ambulante tjenester. Dette handler både om tilrettelegging, helsehjelp, koordinering og tilrettelegging. Psykiatrisk team har ansvaret for å tildele omsorgsboliger som er organisert under fagområdet helse.

Psykiatrisk dagsenter og andre tilbud for personer med psykiske vansker som bor i boligene

Under fagavdelingen for helse har en også organisert et dagsenter, som er et tilbud til alle som bor i boligene og for brukerne av ADL teamet. Her er det organisert faste grupper tre dager i uken, samt to åpne dager. Her snakkes det minst mulig psykisk helse, men desto mer om andre sider ved livet. Dagsenteret organiserer også en ferietur en gang i året.

Dagsenteret er et populært tiltak for relasjonsbygging. Det organiseres også utegrupper som blant annet rydder friluftsområdene.

ADL-teamet

ADL teamet er en oppsøkende tjeneste blant hjemmeboende som har vansker i forhold til dagliglivets vansker. ADL står for ”Activity Daily Learning”, og utgangspunktet er å lage et system rundt hverdagsmestring, som kan gjøre brukerne mest mulig selvstendige. Dette handler blant annet å lage skjema for faktisk mestring og gå inn i livet til enkeltpersoner og så kartlegge deres funksjonsnivå. Dette følges så opp på tett basis.

Mange brukere av ADL-teamet befinner seg innenfor det vi i dag ofte betegner som Asperger- og autismespekter. Tjenesten disponerer 2.5 stillinger og betjener rundt 14 brukere. Behovet for bistand er imidlertid langt større enn de som i dag har bistand fra ordningen.

Mens ADL-teamet i utgangspunktet var ment som et tilbud til personer med lettere psykiske vansker, er ansvarsområdet utvidet de siste årene. ADL-teamet følger i dag opp personer med langt tyngre vansker enn temaet i utgangspunktet var ment for.

Felles møtearena under fagområdet for helse

Under fagområdet for helse har fagsjefen ukentlig møte med lederne i sin fagavdeling. Dette gjelder i alle fagavdelingene. Her møter også kommunepsykologen. Her drøftes også boligspørsmål. Dette vil kunne være en viktig arena for å samordne det boligsosiale arbeidet under fagområdet for helse.

4.3 Organisering av det boligsosiale arbeidet under fagområde sosial: Barnevern og støttetiltak for funksjonshemmede, herunder institusjoner og hjelpetiltak

Innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune er det særlig områdene barnevern og støttetiltakene for funksjonshemmede som ligger under sosialsjefen. Bolig for personer med psykisk utviklingshemming ligger under omsorgssjefen. Sosialsjefens fagetat disponerer ingen boliger til tildeling.

Kommunene har i utgangspunktet ansvaret for barn og unge i barnevernet. Dette omfatter omsorgsansvar for barn og ungdom,

herunder også ungdom på vei inn i voksenalderen. Det kommunale barnevernet kan følge opp en person til vedkommende er 23 år, men etter fylte 18 år er dette frivillig. Barnevernsinstitusjoner og ansvaret for statlige fosterhjem ligger derimot under den statlige Bufetat. Dette avvikles gjerne for ungdom som fyller 18/20 år. De unge må derfor inn i egne boliger med oppfølging fra det kommunale barnevernet, om det er behov for oppfølging utover dette.

Mange av brukerne av barnevernets tjenester har sammensatte behov. Det kan være kompliserte familieforhold, sosiale vansker, psykisk stress på ulike måter, lettere psykisk utviklingshemming. Felles er at dette er unge som har noe de strir med og som krever støtte eller handling utenfra. Noen av disse har også behov for strukturer rundt sine liv etter fylte 18 år. Det kan handle om ansvarlige voksenpersoner til å følge opp, penger eller bolig. Barnevernet ønsker å følge disse opp og tilby en ramme rundt tilværelsen. Men for å lykkes med det, er det ofte behov for en bolig, og det har ikke barnevernet tilgang til.

I dette arbeidet må barnevernet søke etter en bolig på det åpne private markedet, men det er, i følge vår informant i barnevernet, ikke så lett å få disse unge inn i en bolig på det private markedet. Barnevernet søker imidlertid først i Fjell bustadstifting for å undersøke om det er noen muligheter der.

Barnevernet søker også mot omsorgsavdelingen, for omsorgsboliger og mot helseavdelingen, for psykiatriboliger, for å se om disse avdelingene har noe de kan hjelpe med.

I noen tilfeller klarer barnevernet å finne frem til gode løsninger sammen med omsorg. Fagavdelingen for omsorg oppleves mange ganger å strekke seg langt, og anerkjenne at de har et ansvar, samtidig som de heller ikke har tilstrekkelig med boliger. I sum opplever barnevernet å være ”avhengig av den hjelpen andre kan tilby”, som en informant sier det, når det kommer til å finne løsninger for unge voksne på vei mot et selvstendig liv. Utfordringene kommer når Bufetat trekker seg ut, og det blir kommunens ansvar å følge opp videre. ”Da kommer vi i en skvis”, som en av informantene sier det. Så lenge sosialsjefen ikke disponerer boliger, er det ingen boliger til fordeling der barnevernet organisatorisk hører hjemme i kommunen.

Å forplikte seg overfor unge voksne på vei ut av barnevernets omsorg, etter fylte 18 år, og hjelpe de inn i en bolig, er kostnads-krevende på kort sikt, men kan ha store fordeler på litt lengre sikt. Om ikke behovene tas tak i, så kan situasjonen forverre seg og stille kommunen overfor større utfordringer på et senere tidspunkt.

Boligbehovene etter at omsorgen til barnevernet opphører vil imidlertid variere mellom brukerne. Noen har behov for en selvstendig bolig, der de kan få hjelp til å strukturere hverdagen, andre har behov for en tettere oppfølging. Særlig for den siste gruppen er tilgang til bolig viktig.

Ulike boligsosiale avlastningstiltak for barn og unge

Under fagområdet for sosial hører også ulike boligsosiale avlastningstiltak for barn og unge. Disse tiltakene vil både ha en funksjon som avlastning for den enkelte barn og unge, men også for deres daglige omsorgspersoner. Mange foreldre med store omsorgsoppgaver overfor barn eller unge vil kunne ha behov for avlastning av kortere eller lengre varighet.

Avlastningstiltakene omfatter:

- *Botilbudet på Straumsfjellet*, som retter seg mot personer med diagnostiserte fysiske eller psykiske funksjonshemminger, som Downs, lammelser, multihandicapede, etc, alvorlig rammet autister med videre eller barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Tilbudet har 7 sengeplasser. Per i dag er det 24 barn/unge brukere som får tilbud om avlastning der. Noen av brukerne har overnattingsplass, andre er brukere kun på ettermiddag. Tildelingen av antall døgn blir gjort hvert halvår. Strømsfjellet har også en treningsleilighet, der en kan kartlegge funksjonsnivået for så og gjøre en vurdering av mestring i egen bolig.
- *Botilbudet på Gullfjellbasen*, som retter seg mot personer med atferdsvansker av ulik karakter og ulike årsaker. Det kan være ADHD, lettere autister, med videre, eller barn og unge med vansker i forhold til rus, omsorgssvikt eller annet. Tilbudet har 4 sengeplasser. Per i dag er det 12 barn/unge brukere som får tilbud om rullerende avlastning der. Tildelingen av antall døgn blir gjort hvert halvår. Døgnbasert tjeneste.

I tillegg tilbyr kommunen individuell oppfølging i private hjem, som da fungerer som avlastningshjem. Dette vil være barn og unge som av ulike grunner ikke får plass i de overnevnte tilbudene. Kommunen har et gitt antall personer som åpner sine hjem for barn og unge med spesielle vansker for slik å gi avlastnings- og oppfølgingstilbud av kortere varighet. Kommunen har også ulike ordninger med støttekontakter, etc for å aktivisere barn og unge.

Felles møtearena under fagområdet for sosial

Også under fagområde for sosial har fagsjefen ukentlig møte med lederne i sin fagavdeling. Boligspørsmål er her ofte oppe til diskusjon.

4.4 Organisering av det boligsosiale arbeidet under fagområde omsorg: Omsorgsboliger, sykehjemsplasser og hjemmetjenester

Fagavdelingen for omsorg har to hovedansvarsområder under kommunens boligsosiale arbeid: Omsorgsboliger, sykehjemsplasser og hjemmetjenester.

Omsorgsboliger

For eldre disponerer omsorgssjefen anslagsvis 56 døgnbemannede boliger, samt to tilbud med henholdsvis rundt 45 og 28 plasser, i alt rundt 73 plasser, som ikke er døgnbemannet. Alle er omsorgsboliger. Disse fordeles på eldre. Fjell kommune har også omsorgsboliger i borettslag. Her kjøper brukeren omsorgsboligen selv. I tillegg kommer botilbudet for personer med psykisk utviklingshemming. Omsorgsavdelingen disponerer rundt 16 døgnbemannede plasser. Disse er alle i bofellesskap. I tillegg kommer rundt 23 boliger for mennesker med utviklingshemming uten heldøgnsbemanning. Alle boligene eies formelt av Fjell bustadstifting, men disponeres av fagsjefen for omsorg. Beboerne betaler imidlertid husleie på vanlig måte, med mindre det er fellesareal. Da er det en kostnad for kommunen.

Omsorgsboliger med heldøgnsbemanning er i stor grad bemannet og organisert på samme måte som en sykehjemsplass i Fjell kommune. Fjell sykehjem blir i stor grad benyttet til korttidsopphold, rehabilitering med videre. Alle omsorgsboliger med og

uten heldøgnsbemanning er tilrettelagt for å bidra til egen mestring og økt familieomsorg, blant annet med egen kjøkkenkrok og annet. Dette kan være viktige tiltak i et lengre perspektiv.

Når det kommer til omsorgsboliger uten heldøgnsbemanning for eldre, anses disse stort sett å være tilpasset behovene. Det er ingen lang venteliste. Verre er det når det kommer til boligbehovet blant mennesker med utviklingshemming. Her er behovet større enn antall boliger tilgjengelig. Dette betyr at det er ventelister på boliger. Boligbehovet kommer også fra personer med dobbelt-diagnoser, lettere psykisk utviklingshemming og andre vansker.

Boligene fordeles ved at det kommer en søknad fra brukerne selv, som så vurderes av hjemmetjenesten. For eldre gjør hjemmetjenesten vedtakene, for personer med psykisk utviklingshemming går sakene til Bustadnemnda.

Ved alle søknader om bolig gjøres det hjemmebesøk. Bustadnemnda er med der søknaden blir behandlet i nemnda. Søkeren får da svar på om han/hun er godkjent for tildeling av bolig. Men hva som skjer videre avhenger av om det er en bolig ledig. Ofte er det verken ledig omsorgsplass eller kriseplass, men hjemmebesøket og godkjenningen kan bidra til å skape forventninger hos søkerne som kommunen ikke har mulighet til å innfri på kort sikt. Ifølge vår informant, finner en imidlertid ofte en løsning for personer med psykisk utviklingshemming, selv om det ikke nødvendigvis er den optimale. Personer med Asperger og likende kommer ikke inn under de tilbudene personer med psykisk utviklingshemming får.

I fordelingene forsøker kommunen å ha en strategi med utgangspunkt i hjelpebehov, for å få til mest mulig effektive tjenester. Grunnet knapphet på boliger, har kommunen klare kriterier for godkjenning for omsorgsbolig. Gitt veksten i andelen eldre som er beregnet for Fjell kommune i årene fremover, se kapittel 6, vil kommunen stå overfor store kapasitetsmessige utfordringer når det kommer til omsorgsboliger for eldre. Dette kan forandre strukturelle endringer i organiseringen av boligmassen, med økende grad av samlokalisering for å hente ut effektiviseringsgevinster for eksempel knyttet til hjemmetjenester.

Ulike tekniske hjelpeapparater som for eksempel trykghetsalarm, kan bidra til at eldre kan bo lenger hjemme i sin egen bolig. Det samme gjelder en videre utvikling av hjemmetjenestene.

I noen tilfeller leier Fjell kommune sykehjemsplass i andre kommuner, dette er imidlertid ikke for personer med utviklingshemming. Når antallet leide plasser i nabokommunene er kommet opp i et visst antall, vil kommunen initiere egne botiltak. Dette fordi noen botiltak vil måtte ha et visst beboergrunnlag for at det skal være lønnsomt for kommunen å bygge selv. I noen tilfeller vil det derfor være mer effektivt å leie inn plasser fra andre kommuner.

Når kommunen leier sykehjemsplasser for enkeltpersoner i nabokommuner vil det eksistere et budsjett for vedkommende i Fjell kommune. Dette budsjettet kan kanaliseres inn i et potensielt nytt boligtilbud på et senere tidspunkt for Fjell kommune. Slik vil kostnadene til drift allerede ligge inne i budsjettene til kommunen.

Kommunen forsøker å ha oversikt over behovet for boliger blant eldre og psykisk utviklingshemmede over litt sikt. Dette er imidlertid ikke så lett. En ting er de som er hjemmeboende og som kommunen vet om. Noe annerledes stiller det seg for de som er tilflyttende til kommunen eller på annen måte ikke har vært under kommunens oversikt tidligere. Denne gruppen er vanskelig å forutsi og dermed forberede seg på.

Hjemmetjenester

Hjemmetjenestene omfatter i hovedsak hjemmesykepleie og hjemmehjelp. I fordeling av hjemmetjenestene setter omsorgsavdelingen hjelpebehovene i fokus, og etablerer tjenester ut fra det. Fagavdelingen for omsorg forsøker ikke å la diagnoser være utslagsgivende. Det er behovene som er avgjørende.

Hjemmetjenestene retter seg i stor grad mot eldre brukere. Målet er at eldre skal kunne bo lengst mulig i hjemmet. Dette avhjelper også potensielt behovet for omsorgsboliger. I den grad dette trekkes langt, vil det gi et stort press på pleie- og omsorgstjenestene, men gitt at boliger er et knapphetsgode vil dette i mange tilfeller være den beste løsningen for den enkelte. Det er også et utbredt ønske blant mange eldre å bli boende hjemme lengst mulig.

Det har vært en stor økning i søkningen til hjemmetjenester. Dette har sin bakgrunn i en økning i behovet blant annet innenfor demensproblematikk. Nye boliger bør derfor legges til rette for demens. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Felles møtearena under fagområdet for omsorg

Fagsjefen for omsorg har også ukentlige møter med lederne i sine underavdelinger. Også her vil dette kunne være en arena for boligsosiale diskusjoner.

4.5 Rådmannens tjenestetteam

De ulike fagsjefene har et felles møtested i det såkalte rådmannens tjenestetteam. Det er en felles møteplass for de tre øverste lederne for fagseksjonene for helse, omsorg og sosial samt rådmannen. I tillegg møter skolesjefen og barnehagesjefen. Her drøftes også boligspørsmål.

Møtene finner sted en gang i uken. Her skal de blant annet drøfte og finne løsninger på spørsmål knyttet til drift og oppfølging, som ikke så lett finner sin løsning under det enkelte fagområdet. Dette vil kunne være problemstillinger som ligger i grenselandet mellom de ulike fagavdelingenes myndighetsområde. Hensikten er at saker som ikke finner sin løsning innenfor de ulike fagavdelingene, skal kunne løstes opp og finne sin løsning her. Dette kan være saker som utfordrer etablert praksis eller rutiner for problemløsning i kommunens ulike fagavdelinger, og som fordrer at kommunen finner frem til nye løsninger for enkeltpersoner. Når det kommer til bolig kan dette for eksempel være personer som i tillegg til bolig, har behov for omfattende oppfølgingstjenester. Kommunen må for eksempel finne en løsning for bostedsløse med rusproblemer, noe som i gitte tilfeller kan være utfordrende når det kommer til nettopp oppfølging. I slike tilfeller vil det kunne bidra lite til problemløsning å vise til at kommunen ikke har tjenestene som etterspørres og som det er behov for, gitt at det nettopp er de tilvante rutinene for problemløsning som utfordres. Det vil bare resultere i at saken forblir uløst, og det blir de underliggende avdelinger som må finne løsninger. Dette innebærer med andre ord at det er viktig i dette tjenestetteamet, som det øverste administrative leddet, å definere gode praksiser for det boligsosiale arbeidet.

En hovedutfordring i det boligsosiale arbeidet, både i Fjell kommune og i andre kommuner, er å definere og plassere organisatorisk ansvar for alle enkeltgrupper. Dette har sin bakgrunn i mange forhold, men gitt at kommunene får ansvar for stadig flere grupper, og behovene blir mer og mer nyansert, vil det i en del tilfeller være krevende å definere kommunens rolle og ansvar. Om ansvaret imidlertid ikke plasseres og defineres, kan resultatet bli at tilsynelatende utfordrende saker sendes tilbake til den underliggende administrasjonen, for at saken skal kunne finne sin løsning der. Ofte er det nettopp herfra saken kommer.

Det er viktig at saker en i liten grad enes om på lavere nivåer i organisasjonen, kan kanaliseres oppover i systemet. I en organisasjon med stor grad av horisontal spesialisering, som Fjell kommune, vil det kunne være gråsoner i ansvars plassering, samtidig som noen saker er spesielt utfordrende. Da er det et behov for samarbeid og samordning på tvers av organisasjonen for at alle potensielle brukere skal kunne fanges opp. Dette innebærer et behov for samordning og avklaring på toppen i organisasjonen.

Dette handler organisasjonsteoretisk om at linjene i organisasjonen må møtes i et felles punkt på toppen. Et slikt møtepunkt kan rådmannens tjenestetteam være. Der bør tviltilfeller og vanskelige saker finne sin løsning på en normsettende måte for den øvrige delen av organisasjonen.

4.6 Organiseringen av arbeidet knyttet til rusavhengighet og boligbehov, NAV

NAV Fjell har inngått en samarbeidsavtale med Fjell kommune med det formål å blant annet tilby tjenester som skal oppleves som enklere og mer tilpasset behovene til brukerne.¹¹ NAV Fjell samordner Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Siktemålet er å få flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp.

Kort om organiseringen av NAV Fjell

NAV Fjell har en felles leder som har det faglige og administrative ansvaret for både de statlige og de kommunale oppgavene. Dette

¹¹ Fjell kommune 2012, Samarbeidsavtale mellom Fjell kommune og NAV Fjell, punkt 2.

går frem av samarbeidsavtalen mellom Fjell kommune og NAV Fjell.¹² Lederen skal være ansatt i NAV Hordaland. Fjell kommune deltar i det forberedende arbeidet frem til formell innstilling eller ansettelse.

Lederen for NAV Fjell rapporterer både til rådmannen i Fjell kommune og NAV Hordaland, ved fylkesdirektøren. Dette gir to styringslinjer for NAV Fjell, en via rådmannen i Fjell kommune og en via fylkesdirektøren i NAV Hordaland. For å samordne de mer overordnede styringssignalene blir det derfor avholdt minst ett møte mellom rådmannen i Fjell kommune og Fylkesdirektøren i NAV Hordaland i året.

Det er en felles administrativ og faglig ledelse for den statlige og den kommunale delen av kontoret.

Hensikten er at NAV Fjell skal oppleves som en helhet utad, der stat og kommune tar felles ansvar i forhold til brukernes behov. NAV Fjell skal sørge for den nødvendige grad av samordning og koordinering mellom kommunen og arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV Fjell kan slik inngå forpliktende samarbeidsavtaler med kommunale tjenester og statlige spesialenheter som er sentrale for å nå målene i NAV reformen. Dette vil blant annet omfatte helsesjefen, Fjell bustadstifting og Husbanken.

Boligsosiale oppgaver under NAV Fjell

NAV Fjell treffer beslutninger i saker etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 17.12.2009 i tilfeller der dette blant annet omfatter:

- Midlertidig bolig
- Økonomisk stønad etter Lov om sosiale tjenester.
- Tiltak overfor rusmisbrukere.

Dette gjør NAV Fjell svært viktig i det arbeidet som gjøres for å skaffe vanskeligstilte i Fjell kommune bolig. Dette gjelder ikke bare de aller mest vanskeligstilte, men også for personer som kommer inn under Husbankens ordninger med bostøtte og startlån.

¹² Fjell kommune 2012, Samarbeidsavtale mellom Fjell kommune og NAV Fjell, punkt 3.

Rusproblematikken i Fjell kommune ble satt på dagsorden med tiltaksplan mot rus som ble lagt frem i 2002, med et perspektiv frem til 2005. Her kom det frem at både kommunale etater og aktører utenfor kommunen var aktive innenfor det rusforebyggende arbeidet i Fjell kommune. Utfordringen var å bygge videre på dette og få til gode tverrfaglige løsninger, i samordning med andre tjenesteområder. I planen het det at det legges vekt på samarbeid mellom kommunale virksomheter og at det er i samarbeid med andre, en skal sikre helheten i det rusforebyggende arbeidet. Bolig vil være svært viktig her.

Å følge med på rusmiddelbruken i en kommunes befolkning er viktig for å skaffe seg oversikt over helsesituasjonen og de sosiale behovene. For de som er hardest rammet av rusmisbruk kan det komme til en situasjon hvor den enkelte ikke er i stand til, på en forsvarlig måte, å ivareta sitt eget beste. Dette kan fremskynde et behov for bistand fra kommunen eller andre. Bolig kan her være en av flere viktige faktorer. En forsvarlig bosituasjon kan også fungere som en forutsetning for at det lar seg gjøre å arbeide rehabiliterende og forebyggende fra kommunens side.

I svært mange tilfeller er det NAV som førstelinjetjeneste, som har den daglige kontakten med personer med et rusavhengighetsproblem, og som slik er de første til å fange opp og erfare konsekvensene av de boligbehov denne gruppen har.

Det vil imidlertid være flere tjenestesteder innen både første- og andrelinjetjenesten, som sosialtjenesten, helsetjenesten, barnevernstjenesten, PPT (pedagogisk psykologisk tjeneste), familievernkontor, BUP (barne- og ungdomspsykiatrien), skolen, lege, helsesøster, politiet, kirken og eventuelt andre, som i tillegg til NAV Fjell vil ha kontakt med rusmisbrukere med et boligbehov. Men gitt at NAV Fjell her har et hovedansvar, vil disse aktørene i de fleste tilfellene, henvise til NAV.

Rusavhengige som brukergruppe

NAV Fjell har to heltidsstillinger til å drive bo-oppfølging av rusmisbrukere. I tillegg kommer en ny stilling som vil bli øremerket dette formålet.

NAV Fjell har også et eget rusteam, med syv medlemmer.¹³ Som en del av rusteamet inngår tre stillinger som skal drive booppfølging. Disse stillingene er opprettet med midler fra Helsedirektoratet. Stillingene er faste stillinger, noe som vil kunne bidra til at stillingene videreføres.

Rusteamet er den operative enheten vis a vis den enkelte rusmisbruker og informanter i NAV Fjell antar at rusteamet følger opp i overkant av 70 brukere. NAV Fjell har nylig gjort en systematisk registrering av rusmisbrukere som var i kontakt med dem og som sto uten bolig. Her ble det gjort en differensiering i tre grupper. De som trengte bolig med bemanning, de som trengte bolig med oppfølging og de som kun trengte hjelp til å skaffe bolig. Registreringen teller i 2012 anslagsvis 32 personer uten bolig. Av disse er 5 i en så alvorlig situasjon at de ikke kan bo i Bustadstiftelsens boliger. Dette er personer som både har et rusproblem, samtidig som de er psykisk syke. 3 av disse personene bor på hospits i Bergen. 5 andre av de som er registrert har alvorlige psykiske lidelser som borderline, bopolare lidelser, psykososer og ADHD, men der rus er en vesentlig del av problematikken. Heller ikke her klarer NAV Fjell å skaffe egnede boløsninger. Dette er personer med så stort oppfølgingsbehov at de må ha tjenester rundt seg. Sitt eget nettverk har disse personene i noen grad slitt ut.

På tettstedet Fjell, har Fjell Bustadstifting bosatt mange rusmiddelavhengige. Det er særlig her det er viktig med booppfølging. NAV Fjell har imidlertid ingen boliger til fordeling. Ved boligbehov er de derfor nødt til å forsøke å finne bolig på det private markedet.

4.7 Ansvar for bosetting av flyktninger

NAV Fjell har også ansvaret for bosettingsarbeidet av flyktninger i Fjell kommune. Fjell kommune har politisk vedtak på å bosette 20 flyktninger i året, om en ser bort fra familiejenforening.

Når NAV Fjell får beskjed om at en person er på vei, som skal bosettes i kommunen, har de 3 måneder på seg for å få til en

¹³ Med en nyopprettet stilling utvides rusteamet til 8 personer.

bosetting. De sender da først en forespørsel til Fjell Bustadstifting. I den grad dette ikke lykkes, må de ut på det private markedet.

NAV Fjell opplever det som en stor utfordring å finne bolig for bosetting av flyktninger, og det er vanskelig å innfri 3 måneders fristen Imdi setter. Bosettinger fra mottak er imidlertid varslede og planlagte bosettinger. Enda mer utfordrende er det i de tilfellene det kommer overføringsflyktninger. Disse kommer på svært kort varsel og det kan være krevende å finne egnet bolig. Det samme gjelder familieforeninger, hvor for eksempel ektefelle og barn gjenforenes med allerede bosatte enslige flyktninger. Også her vil kommunen ha meget kort tid til å bistå med bolig, noe som vanskeliggjør en egnet første bosetting.

NAV Fjell har også ansvaret for å forvalte Husbankens låne- og tilskuddsordninger, som bostøtte, Startlån og boligtilskudd. Dette drøftes i kapittel 5.

4.8 Enheter utenfor linjeorganisasjonen knyttet til det boligsosiale arbeidet

4.8.1 Bustadnemnda

Mandatet og oppgaver

Det er Bustadnemnda som til en hver tid fører og oppdaterer oversikten over boligbehovene. Bustadnemnda ble opprettet i 2010 med bakgrunn i at Fjell kommune søkte løsninger på tvers av avdelingene, særlig når det gjaldt boligspørsmål for yngre personer med sammensatte diagnoser og utfordringer. Bustadnemnda er satt sammen av personer fra omsorgssjefen, helsesjefen, NAV Fjell og sosialsjefen, og møtes en gang hver fjerde uke. En representant fra Fjell bustadstifting skal være med på deler av møtene.

Bustadnemnda er ment å ha oversikt over boliger som Fjell kommune disponerer til ulike helse og sosiale formål. Dette går frem av nemndas skrevne mandat. Dette skal skje i tett dialog med Fjell bustadstifting. Nemnda skal også til en hver tid være oppdatert på fremtidige behov for både bolig og oppfølging i kommunen. Dette skal skje på tvers av avdelingene.

Det heter videre i nemndas mandat at nemnda skal utarbeide og vedta kriterier for godkjenning av boliger. Nemnda skal behandle alle søknader om bolig som gjelder personer med særlige behov. Det står i mandatet at dette skal skje ut fra behov og ikke ut fra diagnose.

Bustadnemnda har rapporteringsplikt oppover i systemet og skal rapportere til tjenestetteamet hvert halvår.

Før Bustadnemnda ble opprettet, ble saker mer sendt på tvers i den kommunale organisasjonen, uten at noen tok et helhetlig ansvar. Dette var ment utbedret ved Bustadnemnda.

4.8.2 Fjell Bustadstifting

Vedtekter og boligmasse

Fjell bustadstifting er en selvstendig stiftelse, dannet av Fjell kommune, med fem ansatte og et styre med fem medlemmer. Kommunen har i dag et mindretall av styremedlemmene.

Stiftelsen ble etablert i 1990 av kommunen, hvor Fjell bustadstifting eier boligene samt drifter og vedlikeholder disse. Dette omfatter 317 boliger pr 2011¹⁴ og 320 boliger i 2012, fordelt på utleienheter og omsorgsboliger. Helse-, sosial- og omsorgsplanen med boligsosialt handlingsprogram 2008-2011/16 definerer Fjell bustadstifting som kommunens fremste boligsosiale utbygger og er ment å dekke behovet for kommunale boliger.

Fjell Bustadstifting har ikke tildelingsrett til omsorgsboligene, kun utleieboligene. Omsorgsboligene utgjør 140 av de totalt 317 boligene i stiftelsens portefølje i 2011, av disse er 9 boliger benyttet som fellesareal. Størstedelen av boligene, i alt om lag 177 i 2011, utgjør boligstiftelsens utleiedel. Stiftelsen eier også 5 barnehager i 2010.

Stiftelsen henter sine inntekter kun fra leie og de direkte virkemidlene til Husbanken.

Tildeling av bolig

Fjell bustadstifting skal skaffe boliger etter behov i Fjell kommune. Dette går frem av retningslinjer til paragraf 3 i vedtektene for Fjell

¹⁴ Årsrapport 2011, Fjell Bustadstifting

Bustadstifting, godkjent i styremøte 21. mars 2006. Det heter i forskriftene at i vurderingen av hvorvidt det foreligger et behov, skal boligstiftelsen vektlegge følgende:

- Behov som er definert i boligsosial handlingsplan for Fjell kommune eller andre planer som omhandler det samme og som er i samsvar med vedtatt fremdrift i samme planer
- Behov som følger av den plikt Fjell kommune har etter sosialtjenesteloven til å skaffe boliger til vanskeligstilte.
- Behov som følger av den plikt Fjell kommune har etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven til å skaffe omsorgsboliger

(Kilde: Retningslinjer til paragraf 3 i vedtektene til Fjell Bustadstifting, godkjent i styremøte 21. mars 2006, sak 0306.)

Til finansiering heter det samme sted at boliger og servicesentre blir finansiert ved låne- og tilskuddsordninger fra Husbanken som tildeles i henhold til de til enhver tid gjeldende retningslinjer. Etter de nye reglene for tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, skal kommunen ha tildelingsrett til omsorgsboliger i 30 år og til utleieboliger i 20 år. De nye reglene innebærer at Fjell kommune skal ha tildelingsrett til utleieboligene for at Fjell Bustadstifting kan motta tilskudd fra Husbanken. Se ellers kapittel 5 om virkemidler.

Fordelingen av utleieenheter skal basere seg på en faglig vurdering av de sosiale behov hos den enkelte søker. I stiftelsens nettpresentasjon nevnes for eksempel om du er bostedsløs, sosialt vanskeligstilt og ikke har klart å skaffe bolig på egen hånd. I retningslinjene åpnes det imidlertid for at også andre kan leie bolig, om det foreligger særlig grunner for dette.

Fjell bustadstifting tenker ikke lønnsomhet når de velger ut leietakere, men stiller vanlige krav til depositum og garantier.

Fjell bustadstifting fatter imidlertid ikke tildelingsvedtak som enkeltvedtak etter faste kriterier. Det er derfor ikke mulig å klage på de vedtak som gjøres om fordeling av bolig.

I den boligsosiale handlingsplanen til Fjell kommune er Fjell bustadstifting gitt en sentral rolle for å gjennomføre og etablere boligprosjekter til ulike grupper med behov for bolig.

Søknader og behov

Søkningen til stiftelsens boliger fra vanskeligstilte på boligmarkedet er høy. Det fremgår av årsrapporten for stiftelsen for 2010. Det heter samme sted at:

Utfordringane i tida som kjem blir å få til gode og rimelege husvære der husleiga blir å leva med i høve til dei målgrupper som stiftinga har.

(Kilde: Årsrapport 2010 Fjell Bustadstifting)

Ved utgangen av 2010 hadde stiftelsen 92 søkere til sine boliger. Av disse var 33 mellom 18 og 33 år, 32 var mellom 31 og 45 år, 15 var mellom 46 og 60 år og 12 var eldre enn 60 år. Dette gir et tyngdepunkt i søkermassen på de yngre aldergruppene.

Hovedoppgaven til boligstiftelsen er å skaffe utleieboliger til de som har de største behovene. Det vil si de som har store vansker med å skaffe seg bolig på egen hånd. Dette kan både handle om nettverk, men også om økonomi og ulike situasjoner der mulighetene eller forutsetningene for å bo selvstendig er begrensede.

Mange av de som blir tildelt bolig av boligstiftelsen er innmeldt fra fagavdelingen for helse. Selv om Boligstiftelsen gjør sine egne vurderinger og prioriteringer, drøfter de ofte en søknad med fagavdelingen for helse om de ser at et navn også står på listen til helseavdelingen. Slik opplever fagavdelingen for helse at boligstiftelsen ofte følger deres prioriteringer.

Arbeidsdeling med kommunen

Fjell Bustadstifting ser til at husleien blir betalt og at leiekontrakten blir fulgt opp. I tillegg har stiftelsen ansvar for god forvaltning av boligene og anleggene. Dette innebærer et ansvar for trygge bomiljøer. Det er imidlertid kommunens oppgave å drive med booppfølging av den enkelte. Dette vil blant annet være et ansvar for pleie- og omsorgsavdelingen, som har ansvaret for hjemmetjenestene i kommunen. Fra stiftelsens side ser de at behovet for booppfølging er økende.

I årsrapporteringen for 2010 kommer det frem at samhandlingen med Fjell kommune er god. Den boligsosiale handlingsplanen er stiftelsens styringsredskap når nye boliger skal etableres.

Fjell bustadstifting opplever sjelden å bli spesielt invitert til møter i bustadnemnda, utover sin regulære representasjon på deler av nemndas møter. Stiftelsen har først og fremst kontakt med kommunen via den enkelte beboer. Dette kan være knyttet til psykiatri eller barnevern. Om det er flere like søkere på en bolig, kan en imidlertid noen ganger ta kontakt med den relevante fagavdelingen i kommunen.

Nærmere om boligene og søkerne

Stiftelsen har som det kommer frem ovenfor, to typer boliger.

- Omsorgsboliger. Stiftelsen melder til kommunen om det er en ledig bolig, og kommunen tildeler. For at det skal bygges flere slike boliger må det foreligge et kommunalt vedtak. De fleste omsorgsboligene er tilpasset eldre, men også psykiatri-boligene klassifiseres som omsorgsboliger. Leiekontraktene på omsorgsboliger er ikke tidsavgrenset.
- Utleieboliger. Her er det brukerne selv som søker, ofte via hjelpeapparatet i kommunen, men alle står fritt til å søke. Fjell bustadstifting står for tildelingen. Her tilbyr de en tidsbegrenset leie, på mellom ett til tre år. Fjell bustadstifting følger husleielovens krav om en minstetid på 3 år. Det er kun unntaksvis at det gis kortere leietid og da 6 måneder eventuelt 1 år. Dette er i henhold til Husleielovens §11.1.

Ved utleie vurderer boligstiftelsen flere forhold. De ser blant annet på hvem boligen er egnet for og hvem som har ventet lenge på bolig. Barnefamilier blir prioritert. De har ingen kriterier for tildeling, men gjør selvstendige vurderinger av hvem som egner seg til å bo i den ledige boligen. For eksempel ønsker ikke stiftelsen å bosette for mange rusmisbrukere sammen.

Stiftelsen opplever et stort behov for boliger, både for små boliger, til for eksempel enslige, og store boliger til barnefamilier. Det er også stor mangel på boliger med oppfølging. Mange beboere bør eller tør ikke bo alene. Dette er ofte i sammenheng med psykiske vansker. For disse gruppene kunne boliger med base representere en løsning. Dette ville også kunne fungere forebyggende i forbindelse med bosetting av personer med rusvansker. Fjell bustadstifting har positive erfaringer med at tjenestebase eller tilstedeværelse av personell i tilknytning til boligene vil virke

disiplinerende på beboere med rusvansker. Dette handler ikke minst om å være tilstede også etter klokken 1600.

Stiftelsen står overfor mange ulike søkergrupper til sine utleieboliger. Det kan være både personer med rusvansker, men også hustander der barn er inkludert, flyktningfamilier eller enslige mødre, for eksempel etter samlivsbrudd, eller personer som sliter økonomisk. Det stramme leiemarkedet i kommunen øker presset på stiftelsen.

Utleieboligene er fordelt på rundt 20 ulike eiendommer. Den største leietakergruppen er økonomiske vanskeligstilte. Dernest kommer beboere med vansker i forhold til rus, psykiatri eller omsorgsbaserte behov generelt. En viss andel av boligene er også leid ut til flyktninger.

Fjell bustadstifting opererer ikke med venteliste, men et antall på 124 søknader pr 1.1. 2012.

Stiftelsen holder en gunstig leie i forhold til markedsleien. Dette kan forklare noe av den store søkningen til boligene. Stiftelsen har også inntrykk av at mange opplever det som ”trygt” å leie hos dem. Det gir en mer selvstendig bolig, enn for eksempel å leie et rom eller en sokkelbolig i en privatbolig, og mange opplever i større grad en trygghet mot vilkårlig behandling fra utleiers side i en bolig eid av stiftelsen.

Mange av de som bor i stiftelsens utleieboliger oppgis å ha betalingsanmerkninger. Dette kan i seg selv svekke den enkeltes muligheter til å skaffe seg en bolig på det private markedet. De færreste av leietakerne er i fast jobb. De fleste er trygdet på en eller annen måte. De største utfordringene er knyttet til kombinasjonen rus og psykiatri. Dette kan være krevende leietakere, ikke minst når det gjelder å opprettholde et stabilt og rolig bomiljø.

Det er begrenset sirkulasjon i utleieboligene. Flyktningfamilier er blant de gruppene som raskest flytter videre. De kommer seg i arbeid og har et ønske om å komme seg inn på eiermarkedet. Personer med ulike sosiale vansker blir i større grad boende.

4.9 Organisatoriske utfordringer i Fjell kommune, en drøftelse

I dette avsnittet vil vi kommentere de strukturelle hovedlinjene i den boligsosiale organiseringen i Fjell kommune og se på noen hovedutfordringer innenfor denne.

Horisontal spesialisering øker behovet for samordning

Det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune er som vi har sett i høy grad basert på en horisontal spesialisering¹⁵. Det boligsosiale ansvaret er fordelt på tre fagavdelinger, samt instanser dels utenfor og dels på tvers av denne linjeorganisasjonen. For å sikre at alle relevante brukere fanges opp i en slik organisasjonsmodell, må en ha gode rutiner knyttet til den horisontale samordningen. Lykkes en ikke med dette, kan det boligsosiale arbeidet lett få et noe fragmentert preg. Dette synes i noen grad å være situasjonen i Fjell kommune. Mens det er etablert gode rutiner for å fange opp noen brukere, er andre organisert lengre fra relevante virkemidler. Dette vanskeliggjør nødvendig samordning mellom særlig boligbehov, boliganskaffelse og boligfordeling, samtidig som roller og ansvar blir uavklart.

Det viktigste spørsmålet blir derfor hvorvidt dagens organisasjonsstruktur fungerer inkluderende eller ekskluderende på brukerne kommunen har et ansvar for? Dette handler i stor grad om hvordan de ulike organisasjonsenhetene definerer sitt mandat og sine brukere.

En klar melding fra flere informanter i ulike posisjoner i kommunen er at de ulike organisasjonsenhetene er flinke til å definere hvem som er relevante brukere for sin enhet og at dette reduserer evnen til å fange opp bredden av behov i befolkningen. Dette gjelder særlig når det kommer til fordeling av boliger, men også tjenester.

At noen faginstanser er gode til å definere sin rolle og sine brukere, kan gi en opphopning av brukere i andre faginstanser, uten de samme mulighetene til å definere sine brukergrupper klart. Dette vil i særlig grad gjelde fagavdelingen for sosiale saker, som forvalter

¹⁵ Med horisontal spesialisering menes her en organisasjonsmodell der ulike sektorer på samme forvaltningsnivå er organisert i egne enheter.

kommunens ansvar etter Lov om helse og sosialtjenester og lov om psykisk helse. Her legges generelt ansvar til kommunene, uten at det defineres hvem som har ansvaret eller hvordan det skal ivaretas.

Få boliger og stor søkning

En hovedutfordring i Fjell kommune er knyttet til tilgjengelighet til boliger, enten det er boliger disponert av kommunen, Fjell bustadstifting eller boliger på det private markedet. Både NAV Fjell, barnevernet og ansvarlige for personer med utviklingshemming har udekkede boligbehov blant sine brukere, enten i form av omsorgsboliger eller mer ordinære utleieboliger. Samtidig opplever de at det er vanskelig å komme i posisjon til de boligene kommunen eller Fjell bustadstifting disponerer. Særlig avstedkommer øremerkingen av boligene fordelt av Psykiatrisk team frustrasjon hos andre i organisasjonen, innenfor det boligsosiale arbeidet, gitt at psykiske helseproblemer ofte kommer inn som dimensjon i mange av de problemsituasjonene en forholder seg til innenfor det boligsosiale arbeidet. Argumentene som benyttes for å åpne disse boligene for grensetilfeller der problemer knyttet til psykisk helse opptrer sammen med andre lidelser, går mye på at det er vanskelig å kriteriefeste psykiske vansker opp i mot for eksempel rusavhengighet.

Innenfor fagavdelingen for helse går argumentasjonen i stor grad på at en er nødt til å ha et botilbud for personer med alvorlige psykiske lidelser og at disse boligene er ment å imøtekomme dette behovet. En er her redd for at boligene blir en ”smeltedigel” med mange ulike brukere og at dette i sum gir et dårligere tilbud for brukerne. Dette har også sammenheng med at mange personer med rusvansker kan være utfordrende å innpasse i bosituasjoner med beboere som ikke ruser seg. Således går et argument på at en må ha kriterier for å ha et eget tilbud til personer med psykiske vansker.

Men her er en inne i et uklart landskap hva angår definisjoner, kriterier, diagnoser og behov. Mange situasjoner har elementer av psykiatri uten at det bør eller kan defineres som psykiatri. Dette handler også om å ha et tilbud som gir trygghet i situasjonen for de som bor der, og mange med psykiske vansker er sårbare. Argumentene for å skille ut noen omsorgsboliger for de med klare

psykiske vansker tar utgangspunkt i at en må tilrettelegge for en slik trygghet.

Fra NAVs side opplever en at for å komme i posisjon til boligene som disponeres av Psykiatrisk team må en oppfylle kriteriene for psykisk sykdom. Ved å utelate rusproblematikk som del av kriteriesystemet, ser en det slik at Psykiatrisk team har definert seg bort fra rus som kvalifiserende for sine boliger. Også når det gjelder utleieboliger fra Fjell bustadstifting opplever NAV Fjell at deres behov for boliger er større enn tilgangen.

NAV Fjell erfarer i mange tilfeller at søknadene kommer i retur når de sender søknader om bolig til kommunen for en person med rusavhengighet. Begrunnelsen er ofte at søkerne ikke oppfyller kriteriene for å få bolig. Det er i tillegg vanskelig å finne bolig til personer med rusvansker på det private markedet i Fjell kommune. Gitt at eneboliger dominerer boligmarkedet i Fjell kommune, vil mange av utleieenheterne være i tilknytning til disse. Utleier og leietaker kommer tett på hverandre og mange utleiere blir mer selektive med hvem de ønsker som leietakere. Noen personer har NAV riktignok lykkes med å bosette på det private markedet. Boligmarkedet er i følge våre kilder i NAV både stramt og dyrt.

NAV Fjell står derfor ofte i et nesten uløselig dilemma. De er pålagt å hjelpe, men har ingen tilgang til et helt sentralt virkemiddel i dette arbeidet, boliger. Registreringsarbeidet til NAV Fjell av boligbehovet blant personer med rusproblemer setter imidlertid NAV mer i posisjon til å argumentere for boligbehovet blant sine brukere. Ved å dokumentere og stille krav, ønsker NAV Fjell å løfte frem enkeltgruppers boligbehov.

Bostedsløshet blant rusmisbrukere innebærer at selve behandlings- eller rehabiliteringssituasjonene der dette er aktuelt, blir svært sårbar. Det er krevende å gi god oppfølging blant personer uten bolig. Slik våre informanter hos NAV Fjell opplever det, kunne de i større grad nådd frem til sine brukere, om de i større grad hadde hatt tilgang til bolig.

Noen brukergrupper hos NAV Fjell er mer sårbare enn andre. NAV Fjell har for eksempel om lag 25 LAR-brukere.¹⁶ Mange av disse har NAV Fjell vansker med å følge tett opp. Det er flere årsaker til dette, men en grunn er at noen brukere er uten egnet bolig. Tjenesten er også organisatorisk utfordrende, i det dette er en medisinsk behandling, som kanskje rettmessig hører mer inn under fagavdelingen for helse. Behandlingen foreskrives av avdeling for rusmedisin ved Haukeland sykehus og medisinen fås utlevert på apotek. Dette er et godt eksempel på en gruppe, hvis behov og tjenesteoppfølging ligger i grenselandet mellom ulike profesjoner, både rusfaglig og medisinsk. Hvorvidt ansvaret skal ligge under fagavdelingen for helse, for å ha bedre oversikt over det medisinske, blir en avveiningssak.

Både blant de som jobber med bolig blant flyktninger i NAV Fjell og i barnevernet ser en at boligbehovet er større enn tilbudet av boliger. Dette skyldes mangel på tilgjengelige boliger, men for barnevernets del også at det ikke er tilstrekkelig tilgjengelige oppfølgingstjenester. Løsningen blir ofte at en må ut på det åpne markedet og leie en sokkelbolig eller likende.

Barnevernet gir klart uttrykk for at flere unge har behov for boliger og oppfølging i den første tiden som ung voksen, etter fylte 18 år, mot fylte 23 år, men at dette i begrenset grad er definert i organisasjonen. I denne fasen kunne Fjell bustadstifting vært til stor hjelp, slik barnevernet selv opplever det. Men de har heller ikke tilstrekkelig med boliger tilgjengelig.

Dette er imidlertid en del av en større utfordring i kommunen knyttet til tilstrekkelig avlastnings- og botiltak for barn og unge, både med psykiske og fysiske funksjonshemminger samt barn og unge med adferdsvansker. Mange av de som i dag er brukere ved for eksempel Straumfjellet og Gullfjellbasen, som er de to avlastningstilbudene som tilbys under fagområdet for sosial, er boligsøkende uten å nå igjennom i det kommunale systemet. Fagavdelingen for sosial opplever at søknader om bolig andre steder i det kommunale systemet blir avvist blant annet med den begrunnelsen at behovet for støttetjenester er for stort. Så lenge det heller ikke praktiseres ventelister i særlig grad, skjer det en

¹⁶ LAR står for "Legemiddel Assistert Rehabilitering. Beslutningen om at en bruker skal over på denne formen for rehabilitering tas av avdeling for rusmedisin ved Haukeland sykehus.

usynliggjøring av disse behovene. For noen av disse brukerne kunne omsorgsboliger være formålstjenelig, men som vi har sett i denne evalueringen forbeholdes kommunens omsorgsboliger i hovedsak personer med alvorlig psykisk sykdom eller eldre. Denne gruppen brukere når slik ikke frem i forhold til disse.

Mange barn og unge med ulike vansker av psykisk/fysisk karakter eller adferdsvansker, og som i dag er i ulike avlastningstiltak i kommunen, har behov for bolig. Noen vil også ha behov for bolig med ulik grad av oppfølging. På veien frem er det imidlertid et stort behov for å kartlegge de unges behov i en selvstendig bosituasjon og for å drive ulike former for det vi kan kalle ”botrening”, det vil blant annet innebære opplæring og utvikling av mestringsevne i en selvstendig bosituasjon. En slik kartlegging er ment å avdekke den enkeltes behov for støttetjenester. Fjell kommune har imidlertid pr i dag ikke boliger tilgjengelig for bokartlegging og botrening. Det er heller ikke tatt administrativt stilling til hvorvidt dette er en tjeneste kommunen skal ha. I et forebyggende perspektiv er dette imidlertid viktige oppgaver for å fange opp unge som sliter og gi de en støtte på veien inn i voksenlivet. På sikt kan dette med andre ord være meget viktige investeringstiltak innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune.

Begrenset sirkulasjon i kommunalt disponerte omsorgsboliger og boliger fordelt av Fjell bustadstifting

Sirkulasjonen har vist seg å være relativt begrenset både i de kommunalt disponerte omsorgsboligene og i utleieporteføljen hos Fjell bustadstifting. Dette betyr at det ofte ikke er boliger til fordeling, selv om kriteriene for å få tildelt bolig skulle være oppfylt. For omsorgsboliger til eldre er behovet imidlertid pt relativt godt dekket.

Viktig å synliggjøre behovet for bolig

Ulike informanter argumenterer både for og mot hvorvidt potensielle brukere skal søke på omsorgsbolig via kommunen, gitt at mulighetene for å oppnå slik bolig er begrenset. Argumentet mot å søke går blant annet på at søknadene om omsorgsbolig blir avslått uansett, enten fordi det er utenfor kriteriene eller fordi det ikke er noen ledig bolig. Argumentet for at det bør sendes søknad er at uansett om søknadene avslås, er det viktig å synliggjøre

behovet. Ellers er det ikke mulig for kommunen å vite omfanget av behovet. Slik sett hadde det også vært gunstig om det ble opprettet ventelister for boligene i kommunen. I dag praktiseres dette i varierende grad.

Oversikt over behovene og en samordning mellom de som sitter med oversikt over brukerbehovene og de som jobber med boliganskaffelse er helt sentralt for at en skal kunne arbeide strategisk mot en boligmasse som er tilpasset boligbehovene i kommunen.

Boligbehov uten noen adresse

En utfordring i fordeling og tildeling av omsorgsboliger, er at mange av de som defineres å falle utenfor kriteriene for tildeling, ikke har et definert sted i kommunen å henvende seg. Her er vi igjen inne på et grunnleggende problem i det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. De er henvist til prioriteringer i Fjell bustadstifting og det åpne boligmarkedet, men begge steder er etterspørsel etter bolig større enn tilbudet.

Ved å definere klare kriterier for hvem som er relevante brukere for knappe boligressurser blir gråsonene mellom ansvarsområdene ofte tydelige. Organisasjonen har med andre ord en grunnleggende utfordring når det kommer til å fange opp alle behovene kommunen har et ansvar for samt adressere dette ansvaret.

Mulige strategier i dette kan være å definere om ansvarsområdene til de eksisterende fagansvarlige i kommunen, i betydningen av en utvidelse av eksisterende ansvarsområder. Dette ville ha gitt en tydeligere ansvars plassering, men hvorvidt dette hadde gitt et bedre tilbud til brukerne er uklart. Det kunne også resultere i hardere prioriteringer innad i de ulike fagavdelingene, i den grad de ulike fagseksjonene ikke klarte å øke sin kapasitet gjennom effektivisering og samordning.

Effektiviseringspotensialet innenfor tjeneste i bolig

Samordningsutfordringer gjelder ikke bare tilgang på boliger, men også tjenester i bolig. Her kan det være visse utfordringer knyttet til organiseringen av omsorgstjenestene. Vi skal ikke behandle dette, det ser vi som utenfor evalueringen. Samtidig er det verdt å peke på at den horisontale spesialiseringen innenfor tjenesteapparatet også her stiller krav til samarbeid og samordning.

For eksempel er det slik at Psykiatrisk team har ansvaret for tjenesteoppfølging av personer med psykiske vansker, samtidig som også fagavdelingen for omsorg også gir hjemmetjenester til personer med psykiske lidelser, i tillegg til at omsorg også gir hjemmetjenester til eldre og personer med utviklingshemming. En alternativ modell kunne være å samle alle brukerne med et høyt tjenestebehov i en spesialisert avdeling, for eksempel under fagområdet for helse.

Hvorvidt det er en god modell å samle både omsorg for eldre og deler av omsorgen for personer med psykiske vansker i en fagenhet, er et avveinings spørsmål. Det kan gi effektivitetsgevinster i den grad tjenestenes karakter er tilnærmet like, for eksempel i form av vanlige hjemmetjenester, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. I den grad de psykisk syke har behov for spesialomsorg stiller saken seg noe annerledes. Da må eventuelt omsorgsavdelingen bygge opp denne kompetansen selv eller en kan velge å opprettholde en løsning der dette er organisert i en egen enhet for psykisk helsearbeid. En mellomløsning ville være å åpne for overføring til fagavdelingen for omsorg etter en individuell behovs- og tjenestevurdering. Slik situasjonen er i dag er det en opplevelse i Psykiatrisk team at det er vanskelig å få brukerne over i de ordinære omsorgstjenestene.

Det er også ulike syn under fagavdelingen for helse når det kommer til hvorvidt det er kapasitet innenfor tjenestene til å betjene flere brukere, bare en får flere boliger. Noen informanter hevder at en ikke har kapasitet innenfor tjenestevirksomheten til å møte flere behov enn en allerede betjener. Dette gjelder også innenfor ADL-teamet, selv om et bedre samarbeid med andre aktører kanskje kunne bidra til å øke kapasiteten. Samtidig er behovet stort, og nye behov oppdages stadig. Som en sentral informant uttrykker det:

Vi avdekker stadig nye behov og da må vi prioritere strengt hvem og hvilke behov vi skal ta tak i.

Grensegangen mellom sosial, omsorg og helse

Også mellom fagområdene sosial, omsorg og helse foreligger det en tett arbeidsdeling. Dette handler ofte om diskusjoner om boliger til personer med dobbeltdiagnoser, som for eksempel personer med lett utviklingshemming og psykiske lidelser.

Ansvar for unge med psykisk utviklingshemming, det vil si under 18 år, ligger til sosialsjefen, mens ansvaret for boligen, som blir aktuelt etter hvert som voksenlivet tar til, ligger under omsorgssjefen. Tilsvarende arbeidsdeling gjelder for personer under barnevernet, i institusjoner, barnehjem eller annet. Her ligger ansvaret under sosialsjefen opp til fylte 18 år, deretter blir ansvaret tillagt omsorgssjefen.

Dette kan by på utfordringer i gitte situasjoner. Omsorgstiltak må planlegges ikke bare når det kommer til bolig, men også hva angår tjenester. Å legge dette i to ulike deler av organisasjonen fordrer god kommunikasjon og institusjonell samordning om brukere og behov. Men gitt at det handler om sårbare mennesker, kan det være mange forhold som vanskelig lar seg kommunisere. For disse kan det være en ulempe at ansvaret flyttes organisatorisk ved fylte 18 år.

Dette handler også om at problemsituasjonen, i alle dens nyanser, må fanges opp av et nytt fagområde etter at den unge går over i en voksenalder. Dette kan bidra til å hemme kontinuiteten i oppfølgingen. Riktignok kan behov endres over tid, men uansett kan viktige fokus glippe i denne overgangsfasen, hvor ikke bare ansvar flyttes. Det skjer også et skifte i personell ressurser. Dette skiftet kan oppleves vanskelig blant sårbare brukere.

Bustadnemndas funksjonsmåte

Søknader om bolig med uklar adressat i kommunen går som vi har sett, til Bustadnemnda. Men i hvilken grad har denne kapasitet til å møte de utfordringene i fordeling av bolig som vi har pekt på her?

Et hovedproblem med Bustadnemnda slik vi ser det, er at medlemmene så langt ikke har blitt enige internt om kriterier for godkjenning eller tildeling av bolig. Dette er noe det jobbes med. Mangelen på faste kriterier vanskeliggjør dessuten klagemulighetene på vedtak.

Ser vi kort på selve tildelingsprosessene i nemnda, så starter de med at en søker sender en søknad om bolig til kommunen. Denne søknaden blir videresendt til den av fagenhetene som oppfattes som mest relevant. Disse bringer da søknaden med til møtene i Bustadnemnda. Der blir søknadene drøftet og en finner frem til hvem som eventuelt skal innhente ytterligere opplysninger før en eventuelt fatter vedtak i saken. En utfordring er at nemndas

medlemmer i denne prosessen kan synes å ha en noe ulik forståelse av spørsmål som hvilke behov som bør kvalifisere for bolig og hvilke søknader som kvalifiserer for behandling i nemnda. Dette kan være noe splittende på nemndas arbeid, men speiler i noen grad fagstrukturen i kommunen. For at en slik nemnd skal kunne fungere etter sine intensjoner, vil det være en forutsetning at medlemmene har et felles verdigrunnlag som utgangspunkt for sin virksomhet. Dette verdigrunnlaget må bygge på en omforent holdning til:

- Hva er nemndas rolle?
- Hvem kvalifiserer for å søke bolig/hva slags saker skal nemnda arbeide med?
- Hvordan skal behov defineres? Hva er et boligbehov? Hvilke behov ligger innenfor kommunens ansvarsområde?
- Hvilke boliger har en tilgjengelig i kommunen? Hvordan går en frem når en søker bolig?
- Hvilken rolle skal diagnose ha? Er det diagnose som skal være utslagsgivende for å få et behov definert som legitimt?
- Hva er kriteriene for at noen skal få et vedtak?

Disse spørsmålene går på helhetsforståelsen av nemndas rolle og det er vanskelig å gjøre prioriteringer av boligbehov i bustadnemnda uten å ha et avklart beslutningsfundament.

Med utgangspunkt i informantintervjuene, får man et inntrykk av at diskusjonene i nemnda har mer fokus på hvor i organisasjonen en søknad hører hjemme, enn hvilket ansvar kommunen har og hva en kan gjøre for å imøtekomme søkere og brukerne på en best mulig måte. Dette kan lett føre til en diskusjon om hvor en søknad ikke hører hjemme, snarere enn å finne frem til konstruktive nye løsninger. Gitt at det å plassere et ansvar organisatorisk også innebærer at vedkommende fagavdeling må finne en løsning innenfor sine allerede fastlagte budsjetterammer, ligger det en betydelig motivasjon i det å jobbe for at en ikke blir sittende med et slikt ansvar. I stedet for å ha en helhetlig tilnærming til sakene, med utgangspunkt i kommunenes overordnede boligsosiale ansvar, blir aktørene sittende som forsvarere av sine fagområder og skyve fra seg tilfeller en opplever faller utenfor. Som en informant sier det; ”Ingen vil ta på seg noen en ikke trenger”.

Poenget er at selv om den enkelte representant fra de ulike fagavdelingene ikke opplever å ha et ansvar for sammensatte saker, så har kommunen som sådan et ansvar. Dette gir nemnda et overordnet ansvar for å sørge for at alle saker får en realitetsorientert behandling og at ansvar plasseres. Om nemndas medlemmer ikke selv klarer å identifisere realistiske handlingsmuligheter, må de bestrebe seg på å komme med konstruktive forslag til hvordan en sak kan løses.

I mange tilfeller opplever en dessuten at det er mangel på tjenester til å følge opp den enkelte i boligen. I den grad nemnda ikke finner boliger, diskuterer en i noen tilfeller mulighetene for å tilby kompensierende tjenester. Informanter gir uttrykk for at det blant annet er behov for større kapasitet i ADL-teamet. Dette ville ha kunnet gi oppfølging til flere personer, noe som igjen ville avlastet behovet for omsorgsboliger.

Forventninger til Bustadnemndas arbeid

Nemnda møter forventninger fra en rekke aktører i sine omgivelser, det være seg både ovenfra, fra fagledernivå og politisk nivå, fra andre kommunale etater, NAV Fjell og ikke minst fra brukerne. Begrensningene i ressurser samt begrensninger i nemndas beslutningsdyktighet, innebærer at det i noen tilfeller er vanskelig å innfri alle forventningene.

Utsagn fra saksbehandlernivå i kommunen går da også i retning av det som oppleves som uenigheter i Bustadnemnda. Dette har særlig sitt utgangspunkt i manglende kriteriene for boligfordeling. Når behov presenteres for Bustadnemnda som går på tvers av de ansvarsområdene nemndas medlemmer representerer, synes ikke fordelingsrutinene i Bustadnemnda å fungere optimalt.

Et annet viktig spørsmål er også hvilke forventninger brukerne har til søknadsbehandlingen i Bustadnemnda spesielt og til kommunens sosiale boligpolitikk generelt. Søkere vil både være brukerne selv, foreldre, sykehus, Barne- og ungdomspsykiatrien eller andre. Alle vil de ha mer eller mindre berettigede forventninger til hva de kan oppnå gjennom nemnda. Fra nemndas side uttrykker medlemmer at de opplever at brukerne både har klare forventninger til nemndas behandling, samtidig som de opplever at nemnda har vanskeligheter med å innfri. Dette handler

i hovedsak om at nemnda mangler tilgang til boliger for fordeling, men også at det er begrenset tjenestekapasitet.

Som vi har nevnt ovenfor kan brukernes forventninger til bolig forsterkes av fagpersoner i førstelinjen. Således hevder en informant i Bustadnemnda at forventninger søkere kan ha, forsterkes av blant annet fastlegene. Det kan oppleves som problematisk. Når dette er sagt, finner nemnda også gode løsninger for en del personer.

De begrensede handlingsmulighetene for nemndas virke, kan fremskynde at nemnda etter hvert må se på alternative løsninger. Som en informant sier det:

Vi må ha noen alternativer til at folk skal flytte for seg selv.

Det kan være nyttig å se på tiltak som foreldreveiledning i kombinasjon med miljøarbeidere, for slik å arbeide forebyggende med hensyn til hjelpebehov den enkelte er i ferd med å utvikle. Her lufter noen informanter også ideer om hvilke muligheter som måtte ligge utenfor det kommunale hjelpeapparatet.

I den grad nemnda ikke lykkes å innfri forventningene fra omgivelsene, kan dette gi nemnda et troverdighetsproblem utad. Dette er et selvstendig argument for at nemnda både bør søke å tydeliggjøre sin rolle og sitt mandat, samt at det bør defineres tydeligere kriterier og retningslinjer for hvilke saker nemnda skal jobbe med og hvordan disse sakene skal behandles. I dette er ansvarslinjer viktig å synliggjøre.

Forventninger til Fjell bustadstifting

På linje med de forventninger som rettes mot Bustadnemnda, rettes også en rekke forventninger mot Fjell Bustadstifting. Disse kommer både fra brukerne, som søkere av bolig, eller aktører i tjenesteapparatet som søker på vegne av brukere. Også Fjell bustadstifting opererer innenfor gitte ressursmessige rammer som setter begrensninger på deres handlingsmuligheter. I relasjon til kommunen gjelder ikke dette bare tilgang til bolig, også tjenestesituasjonen er en del av denne problemstillingen. Om kommunen ikke har mulighet til å følge opp en hjelpetrequende person med tjenester, er det også lite attraktivt, kanskje umulig, for stiftelsen å tildele bolig. Dette kommer klart til uttrykk der det er

rus inne i bildet. At det er vanskelig for Fjell bustadstifting å tildele en bolig til personer med rusvansker om ikke samtidig NAV Fjell eller fagavdelingene for pleie, omsorg eller helse i kommunen forplikter seg til å følge opp.

Fraværet av klare fordelingsprinsipper ved tildeling av bolig er en utfordring for brukerne. Dette innebærer at prioriteringene blir uklare utad. For brukerne skaper dette uforutsigbarhet og usikkerhet. Mange brukere vil ha forventninger om at det eksisterer et slags listesystem, der personer som har ventet lenge på bolig, skulle rykke fremover i en slags kø. Fjell bustadstifting praktiserer imidlertid ikke slike lister. Dette er heller ikke nødvendigvis så viktig i dette tilfellet. Slike lister vil også kunne være vanskelig å sette opp. Kanskje er det også vanskelig å definere kriterier for tildeling, utover de retningslinjer de følger i dag, hvor vanskeligstilte boligsøkere blir prioritert. Søkerne til bolig lar seg ikke bare rangere etter for eksempel tidspunkt for når de har søkt bolig. Stiftelsen må foreta sine prioriteringer løpende og behovssituasjoner kan dukke opp som krever handling, uavhengig av eventuell ventetid.

4.10 Boligsosialt ansvar uten organisatorisk forankring

Vi ser med dette at de representanter for de ulike delene av kommunens fagorganisasjon fungerer med dette i stor grad som talpersoner for sine brukergrupper. Dette tar de enkelte representantene fra fagavdelingene i stor grad med seg inn i arbeidet i Bustadnemnda. Dette kan bidra til å gi fastlåste posisjoner i utvalgte tilfeller. Dette kan være tilfeller der diagnose og vanske er vanskelig å definere, men der det allikevel foreligger et behov som ligger under kommunens ansvarsområde.

Gitt at ulike fagavdelinger har ansvar for ulike kategorier boligbehov, samtidig som det vil være den enkelte fagavdeling som har budsjettansvar for det tilbudet som gis, vil alle ha et klart økonomisk incitament til ikke å inkludere en ny boligtrengende inn under sitt ansvarsområde. Slik kan den kommunale ansvarsfordelingen vanskeliggjøre at behov i noen tilfeller blir fanget opp. Dette kan gå på bekostning av helheten i det boligsosiale ansvaret

kommunen har og de prioriteringene som er viktig å gjøre for å ivareta dette.

De tendenser vi her ser i Fjell kommune er langt fra enestående blant norske kommuner. Tendensene til at det boligsosiale ansvaret for enkelttilfeller kan være uklart definert i organisasjonen, kan leses som et uttrykk for en mer generell trend i kommunene. Statlige institusjoner bygges ned innenfor det boligsosiale området og flere oppgaver legges til kommunene, uten at det samtidig fra statens side legges føringer på organiseringen. Dette kan resultere i at ansvaret i liten grad defineres organisatorisk i kommunene. Ofte er ikke rammene tydelig definert på hva som egentlig er kommunenes ansvar eller hvilke rettigheter brukerne har. Dette representerer en stor utfordring for mange kommuner.

Generelt kan en anta at dette vil ramme fagavdelingene i kommunene noe ulikt. Dette ser vi også konturene av i Fjell kommune. Fagavdelinger for helse og omsorg har ofte større muligheter til å definere kriterier for hvem som er relevante brukere av de boliger og de tjenester de fordeler. Dette kan være aldersbestemte kriterier, eller kriterier knyttet til psykisk sykdom, funksjonshemming, med videre. Poenget er at etter at disse kriteriene er satt opp og definert, vil kommunene, etter kanskje særlig Lov om helse- og omsorgstjenester og Lov om psykisk helse sitte igjen med ansvaret for personer som ikke lar seg definere på denne måten. Men like fullt er de kommunens ansvar å følge opp. Mange av disse henvender seg da til fagavdelingen for sosiale saker, som blir gjort ansvarlig i en del tilfeller uten at det er klart definert hvilket ansvar de har.

Dette opplever vi også gjør seg gjeldende i Fjell kommune. Statlige institusjoner legges ned, Bufetat definerer seg bort fra for eksempel psykiatri. Spørsmålet som reiser seg er: Hvem skal da ta ansvaret der det foreligger et behov, men der dette ikke er definert inn i de organisatoriske rammene til fagavdelingene for helse- og omsorgsavdelingene? Her er det lett og vise til fagavdelingen for sosiale saker. Slik vil mange personer, som faller inn under kommunens ansvarsområde, for eksempel etter Lov om helse- og omsorgstjenester og Lov om psykisk helse, havne hos fagavdelingen for sosiale saker, uten at det egentlig er klart definert hvilket ansvar de har, eller om de besitter de rette virkemidlene for

å avhjelpe situasjonen. Sosialsjefen må bruke de virkemidlene som vedkommende avdeling har tilgjengelig, men det resultat kommunen kanskje tilbyr bistand fra miljøterapeuter, når det er psykiatrisk oppfølging som fanger behovet best opp. Når Bufetat for eksempel definerer noe som utenfor sitt ansvar, samtidig som behovet for oppfølging er reelt, hvem skal da ta ansvar? Fagavdelingen for sosiale saker blir ofte et slags ”sikkerhetsnett”, der personer henvender seg eller blir henvist, som andre definerer seg bort fra. Dette er en generell problemstilling for kommunene, men gjenfinnes også i Fjell kommune.

Utfordringene henger også sammen med at roller ikke er klart definert. Hvilken rolle har kommunene i forhold til ulike behovssituasjoner, hvilket ansvar har en og hva kan en velge seg bort fra? Hvilken ansvarsfordeling er definert i forhold til tilgrensende etater? NAV for eksempel. Hvilken rolle har de i det boligsosiale arbeidet?

En side ved denne utviklingen er også at det parallelt med at institusjonstilbud bygges ned på statlig hold, tar tid å bygge opp et tilbud i kommunene som fanger opp behovet. Dette innebærer at kommunene på flere felt sitter med mange oppgaver de ikke er tilstrekkelig forberedt på, verken organisatorisk eller økonomisk. Samtidig møter kommunene forventninger fra boligsøkende, pårørende, andrelinjetjenesten og andre, som forventer at kommunen i mange situasjoner kommer opp med handlingsalternativer. Dette representerer store utfordringer, ikke bare for Fjell kommune, men for kommunene generelt.

Der Fjell kommune kanskje har en tilleggsutfordring er når det kommer til den store andelen innflyttere i kommunen, noe som kan svekke tilgangen til et etablert nettverk for den enkelte, sosialt eller familiemessig. Dette gjelder både for unge og eldre. Dette kan øke forventningene som rettes mot kommunen, uten at det har eksistert noen diskusjon verken sentralt på statlig hold eller i kommunene på hvor grensene går for det kommunale ansvaret og hvordan ansvaret skal håndteres.

Dette innebærer at mange av de utfordringene som eksisterer i Fjell kommune med organisatorisk plassering av ansvar og rolledefinering ikke nødvendigvis er utfordringer som er unike for Fjell kommune. Dette vil være også være en konsekvens av at statlige reformer i ansvars- og rollefordelingen stat – kommune

imellom, ikke i tilstrekkelig grad er organisatorisk definert, hvilket gir uklare signaler for kommunene å forholde seg til, samtidig som ressursituasjonen for kommunene vedvarer å være under stort press.

5 Boligsosiale virkemidler

I dette kapitlet vil vi se på de boligsosiale virkemidlene som er tilgjengelige for Fjell kommune. Generelt har Fjell, som andre kommuner, tilgang til ulike boligsosiale virkemidler, både i form av boliger og ulike økonomiske tilskudds- og støtteordninger. I dette kapitlet vil vi se nærmere på disse virkemidlene og hvordan kommunene nyttiggjør seg disse. Vi vil ha et hovedfokus på de kommunale boliger og kommunens bruk av startlån og bostøtte.

5.1 Kommunale boliger

Kommunalt disponerte boliger er et viktig boligsosialt virkemiddel i norske kommuner. Dette er boliger kommunene selv i utgangspunktet fordeler og hvor de selv kan bestemme tildelingskriteriene. Antall kommunalt disponerte boliger er imidlertid ofte lavere enn behovet i de fleste kommuner. Så også i Fjell kommune. Dette kom frem i kapittel 4 hvor vi drøftet organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune, herunder Fjell Bustadstifting.

Etter etableringen av Fjell Bustadstifting i 1990 har det skjedd en betydelig vekst i antallet kommunalt disponerte boliger i Fjell kommune. Særlig etter årtusenskiftet har veksten vært stor.

Tallene i tabell 5.1. er hentet fra Kostra. I tabellen viser vi kun endringene fra 2007 til 2011.¹⁷

¹⁷ I noen av årene etter år 2000 er Kostratallene for Fjell kommune noe ufullstendige. Blant annet er kommunen registrert med 1 kommunalt disponert bolig i både 2005 og 2006.

Tabell 5.1 *Antall kommunalt disponerte boliger¹⁸ i Fjell kommune i perioden 2007-2011.¹⁹*

| År | Antall boliger |
|------|----------------|
| 2007 | 337 |
| 2008 | 337 |
| 2009 | 293 |
| 2010 | 303 |
| 2011 | 318 |

Kilde: Kostra.

Fra Kostraregistreringene ser vi at antallet kommunalt disponerte boliger har variert noe mellom 2007 og 2011. Kommunalt disponerte boliger i denne sammenhengen omfatter både boliger kommunen disponerer selv eller som disponeres av dem kommunen bemyndiger, for eksempel i form av en stiftelse.

Som vi så i kapittel 4.8.2 om Fjell Bustadstifting, forvalter stiftinga 317 boliger i 2011.²⁰ Dette fordeler seg med 177 utleieboliger og 140 omsorgsboliger. Fjell Bustadstifting fordeler utleieboligene, mens omsorgsavdelingen i kommunen disponerer omsorgsboligene som i hovedsak beboes av eldre. I tillegg kommer som vi har sett et antall omsorgsboliger disponert av Psykiatrisk team. Fjell kommune eier dessuten i underkant av 50 boliger direkte.

Sammenlikner vi antallet kommunalt disponerte boliger i Fjell kommune med landsgjennomsnittet, ligger Fjell markert lavere når det gjelder kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Kommunalt disponerte boliger i denne sammenhengen inkluderer utleie- og omsorgsboliger, men ikke sykehjemsplasser. Mens Fjell kommune i 2011 hadde 14 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere, var landsgjennomsnittet på 21.

At det er boliger tilgjengelig gjennom Fjell bustadstifting vil i mange situasjoner kunne representere en buffer mot et stramt

¹⁸ Inkludert utleie- og omsorgsboliger, men ikke sykehjemsplasser.

¹⁹ Kilde for disse tallene er KOSTRA. De kan medføre en viss unøyaktighet. Ikke minst kan dette ha sammenheng med varierende praksis i hvorvidt kommunens egne boliger, som ikke disponeres av Fjell bustadstifting, er med i tellingene eller ikke. Uten at dette er endelig bekreftet, kan en forklaring på nedgangen fra 2008 til 2009 være at disse boligene gikk ut av registreringene i 2009.

²⁰ Kilde: Fjell Bustadstifting, Årsrapport 2011.

privat marked. Dette gjelder særlig i de tilfellene det er sårbare grupper som skal bosettes. Dette kan være personer med kort botid i Norge eller personer med ulike rus og/eller psykiatriske vansker. Mange av disse gruppene kan ha vansker med å komme inn på det private leieboligmarkedet. Da vil det være viktig som boligsosialt virkemiddel at kommunene forvalter egne boliger de kan tildele.

Behovet for egne boliger forsterkes jo strammere boligmarkedet er i kommunen. Fjell kommune er her i en utsatt situasjon, i og med at boligmarkedet i så stor grad både er preget av et stort antall større boliger, i hovedsak eneboliger, samt at leiemarkedet er begrenset. Dette vil forsterke behovet for boliger i kommunal eie til fordeling på utsatte grupper.

Boliger til kommunal disposisjon er ikke ensbetydende med at det til en hver tid er kommunalt disponerte boliger tilgjengelig for fordeling. Til det er gjennomstrømningen for lav.

Det synes med dette å være et stort behov for å fortsette å øke antallet boliger til kommunal disposisjon. Særlig synes dette viktig av hensyn til spesielt vanskeligstilte innenfor rus, psykiatri og for personer med vansker knyttet til Asperger, lettere psykisk utviklingshemming med videre.

Her er det også verdt å nevne at andelen eldre vil øke i årene fremover i Fjell kommune. Dette vil øke behovet også for omsorgsboliger for eldre.

Slik situasjonen er i dag synes dermed de kommunalt disponerte boligene i mer begrenset grad å være tilgjengelige som aktive boligsosiale virkemidler. Til det er volumet for begrenset og sirkulasjonen for lav.

5.2 Fjell bustadstifting som boligpolitisk virkemiddel

Fjell Bustadstifting ble opprettet som et virkemiddel for å fremskaffe boliger for Fjell kommune. Denne oppgaven har stiftinga ivaretatt på en god måte. Fra å ha hatt et svært lavt antall kommunale boliger på tiden ved opprettelsen av stiftelsen, sitter kommunen i dag med en god portefølje med boliger og botilbud.

Gitt at behovene for bolig stadig er store, er det et viktig boligsosialt spørsmål i hvilken grad stiftelsesformen er den beste for å fremskaffe det ønskede antallet boliger for kommunen.

Et forhold som har aktualisert dette er endringer i regelverket knyttet til fordeling av Husbankens tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger, samtidig som regelverket for stiftelser også er justert. Dette vil ikke bli diskutert her, da dette vil trenge en juridisk utredning. Her vil vi bare understreke at det er viktig at ikke kommunen organiserer seg slik at de ikke kvalifiserer for Husbankens tilskudd.

Et stikkord her er kommunal kontroll. I prinsippet er en stiftelse et eget rettssubjekt og selveiende. Styret er stiftelsens øverste organ. Med endringer i stiftelsesloven, mistet kommunen sitt flertall i styret. Denne har gradvis redusert kommunens innflytelse i Fjell bustadstifting. Selv om kommunen er representert i styret, kan de ikke utøve eierstyring over en stiftelse, Men gitt at kommunen tidligere hadde flertall i styret, hadde kommunen tidligere i realiteten en klarere innflytelse over stiftelsens virksomhet.

Når kommunen ikke lenger har flertall i styret i Fjell bustadstifting, blir et interessant spørsmål: Hvem eier Fjell bustadstifting da? Hvem eier når styringsredskapene blir redusert og kanskje faller bort? Heri ligger noe av problemet når det gjelder statlige tilskudd til en stiftelse. Staten har i regelverket for tilskuddsordningen strammet inn overfor andre eieformer for boligene og vektlegger i større grad kommunalt eierskap.

Her er det viktig å avklare juridisk hvilke handlingsmuligheter kommunen har. Det overordnede er at kommunen vil ha mye å vinne på å fortsette å øke antallet boliger til egen disposisjon for vanskeligstilte grupper. På fagfelt etter fagfelt innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune synes bolig å være en forutsetning for en verdig og god oppfølging av utsatte grupper. Egen boliganskaffelse vil være et trygt og viktig virkemiddel her.

5.3 Tilskudds- og støtteordninger

Kommunene administrerer tre statlige låne- og tilskuddsordninger for personer med behov for bistand enten for å komme seg inn på boligmarkedet eller for vanskeligstilte med lav betalingssevne på

leiemarkedet. Alle ordningene er behovsprøvde og administrert av NAV Fjell. Dette handler om startlån, bostøtte og boligtilskudd. I dette avsnittet vil vi først se kort på hvorvidt disse tre ordningene kan sies å fange opp de reelle behovene i kommunen og hvilket potensiale som eventuelt ligger i disse ordningene når det gjelder å avhjelpe flere økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet.

Startlån

Startlån er et finansieringstilbud til de som ikke får boliglån på det vanlige kredittmarkedet. Lånet retter seg mot:

- Unge i etableringsfasen
- Barnefamilier
- Enslige
- Personer med nedsatt funksjonsevne
- Flyktninger
- Personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- Andre økonomisk vanskeligstilte.

(Kilde: Husbanken, Startlån fra kommunen:3)

Behovsprøvingen skjer med utgangspunkt i søkerens inntekt. For de med lav inntekt kan Startlån også kombineres med bostøtte eller boligtilskudd. En forutsetning for å få lån er at man har problemer med å få lån på det private kredittmarkedet. Låntaker må være kredittverdig og ha betjeningsevne. Dette betyr at låntaker må kunne betale renter og avdrag på lånet, samtidig som de har nødvendige midler til livsopphold.

Det stilles også krav til boligen. Den må holde en viss standard og være egnet som bolig. Samtidig må boligen være rimelig innenfor det alminnelige boligmarkedet. Den som får Startlån må bosette seg i den kommunen vedkommende får lån fra.

Den enkelte kan få lån både til kjøp av bolig, som topp- eller fullfinansiering, til å bli boende i boligen, og da til refinansiering av dyre lån eller utbedring eller til å bygge bolig, da som toppfinansiering. Det er den enkelte kommune som bestemmer hvor stort lån som gis. Kommunene søker hvert år Husbanken om en ramme, som de tildeler lån ut i fra. Rammen det søkes om fastsettes vanligvis av kommunestyret på bakgrunn av erfaringer

fra året før, både når det gjelder søkemengde og lånestørrelse. Som boligsosialt virkemiddel for å få flere over i eid bolig, har Startlån sin begrensning. Gitt at kommunen må foreta en kredittvurdering av den enkelte lånsøker på den ene siden og boligprisene er så vidt høye på den andre, synes det ikke realistisk å øke lånevolumenet i særlig grad på kort sikt, selv om kommunen skulle være innstilt på å ta en større risiko ved disse utlånene.

Lånesøker kan både søke på bakgrunn av en konkret bolig, men også få et finansieringsbevis. Dette vil da være en bekreftelse på at du får lån og hvor stor kjøpesummen kan være.

Dette siste er interessant, for i tilfeller hvor prisnivået i en kommune er svært høyt, kan det fort oppstå en situasjon hvor den enkelte låntaker med finansieringsbevis knyttet til Startlånsordningen, ikke finner en bolig i den prisklassen det er gitt lånetilsagn til. Vedkommende vil da ikke kunne ta ut lånet, selv om vedkommende har fått et lånetilsagn.

I 2011 ble 30 boliger godkjent finansiert med startlån i Fjell kommune, i henhold til data fra Kostra, mens tallet var 26 i 2010.

I gjennomsnitt lå startlån viderefordelt av kommunen på om lag 591 000 kroner i 2010, og 605 000 kroner i 2011.

Totalt var beløpet til startlån viderefordelt av kommunen på vel 15 mill. i 2010 og på vel 18 mill i 2011. Samlet ramme fra kommunens side lå på 20 mill. Dette betød at kommunen verken i 2010 eller 2011 fordelte hele rammen. Kommunen har operert med en ramme på 20 mill til startlån de siste årene, men for i år fikk kommunen ingen ny ramme, da en hadde så mye gjenstående midler fra tidligere år.

Grunnen til at rammen ikke ble brukt opp i fjor er at låntakerne ikke finner rimelige boliger, som kan kvalifisere for ordningen. I følge våre informanter er det få boliger i Fjell kommune til salgs under 3 millioner, og da blir det vanskeligere å finne en nøktern og rimelig bolig som kan kvalifisere for startlån. Da vil heller ikke lånetilsagn bli hentet ut i form av realiserte lån.

I 2011 ble 2.2 boliger pr 1000 innbygger godkjent av kommunene for finansiering ved startlån i landet under ett. I Fjell kommune var denne andelen 1.3 i 2011, i følge tall registrert i Kostra. Beløpet per innbygger til startlån viderefordelt av kommunen lå også lavere i

Fjell kommune enn i landet som helhet i 2011, med henholdsvis 1245,- per innbygger i snitt i landet som helhet og 799,- pr innbygger i Fjell kommune i 2011. Dette tyder på at startlansordningen benyttes i mindre grad i Fjell kommune enn gjennomsnittelig i landets kommuner, samt at beløpet som gis er lavere.

Allikevel opplyser våre informanter på NAV Fjell, som administrerer startlansordningen at det er en stor søknadsmengde, og en klar årlig økning i antall søknader. Søkerne tilhører alle aldersgrupper, en del er unge, men også en del middelaldrende personer som for eksempel kommer i en skilsmissexituasjon og ønsker å beholde huset. Våre informanter hevder at det også er en del arbeidsinnvandrere som søker startlån og bostøtte. Kravet er her imidlertid at de ikke skal eie noe i sitt tidligere hjemland for å få startlån.

Videre er det også en del søkere utenfor kommunen. I og med at det er krav om at du må kjøpe bolig i den kommunen du har startlån, vil dette da være personer som planlegger å flytte til Fjell kommune, men som har svak betjeningsevne. Dette kan være personer som håper å finne en rimeligere bolig i Fjell kommune enn de finner for eksempel i nabokommunene. Med et sterkt stigende prisnivå i Fjell kommune, blir imidlertid mange tilsagn om startlån aldri realisert.

Denne interessen for å flytte til Fjell kommune, og kanskje en urealistisk forventning om prisnivået, kan være en grunn til at søknadsmengden til startlånene har økt. Dette kan også ha sammenheng med at egenkapitalkravet i de private bankene har økt. En kanskje viktigere årsak er at med det høye prisnivået på boliger i kommunen, vil mange ikke ha mulighet for alminnelige lån i de private bankene. De vil da søke å finne andre finansieringsordninger, og henvender seg til kommunen. Den store søkningen kan i følge våre informanter ha sammenheng med at startlån har vært mye fremme i media. Der har det vært fortalt mange historier om folk som har fått bolig ved hjelp av startlån.

Startlansordningen praktiseres med en viss grad av skjønn, selv om våre informanter hos NAV Fjell opplyser at de følger retningslinjene fra Husbanken. Skjønnen er blant annet knyttet til opplevelsen av hva som er en nøktern bolig. Her kan det være variasjoner kommunene imellom.

Lånene som gis er ment å være til økonomisk vanskeligstilte, det være seg eneforsørgere, flyktninger, fysisk vanskeligstilte, førstegangsetablerende med flere. Men gitt at du må ha finansiell betjeningsevne for å få lån og gitt at boligprisene er høye i Fjell kommune, er det mange som må avvises på grunn av manglende betjeningsevne. Fast arbeid eller faste trygdeytelser regnes som sikre inntekter, men ikke NAV-ytelser. De er for usikre til at en kan regne betjeningsevne ut fra dem. Noen sliter også med mye gjeld. Skal en gi startlån i slike tilfeller, må en først vurdere hva som er hensiktsmessig. Våre informanter er imidlertid åpne for å gi lån også ut fra utsiktene til fremtidige inntekter.

Alle skal ha forsøkt å få lån i private banker først. De private bankene er imidlertid ofte forsiktige. Kommunen har imidlertid alltid andreprioritet. Har lånsøker egenkapital, gir de 20 til 25 prosent av kjøpesummen. For personer med kort oppholdstid i Norge, ser en på arbeids- og oppholdstillatelse.

Gode informasjonsrutiner er en viktig indikator på om ordningen når ut til alle potensielle lånemottakere. Våre informanter hos NAV Fjell opplever ordningen som allment kjent. Det er også god kontakt mellom NAV Fjell og relevante instanser i kommunen. Både Psykiatrisk team og ADL temaet tar kontakt og undersøker for sine brukere. I andre tilfeller er det personer som har hatt kommunal bolig som kommer og undersøker om ordningen, men mange av dem har for lav betjeningsevne til å få lån.

Kommunen innvilger med dette flere startlån enn det realiserer ved konkrete kjøp, selv om bruken er lavere i Fjell kommune enn i gjennomsnittet av norske kommuner. Dette kan ha sammenheng med at mange har vansker med å finne en bolig som lar seg realisere innenfor rammene. Dette kan innebære at som et virkemiddel for å få flere over fra leie til eie er potensialet i ordningen allerede et stykke på vei hentet ut. Selv om kommunestyret vedtar å øke sin søkerramme til Husbanken, er det lite trolig at dette vil øke gjennomstrømning i leiemarkedet.

Det synes imidlertid som et dårlig alternativ å fire på kravene til betjeningsevne eller sikkerhet. Kommunen har også en frarådningsplikt knyttet til innfrielse av startlån, og det ville være dristig å lempe på kravene her. Det kunne i værste fall lede husholdninger ut i et økonomisk uføre.

Boligtilskudd

Husbankens boligtilskudd administreres også av kommunene, i Fjell kommune ved NAV Fjell. Dette er for de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, og kan gis som tilskudd til kjøp, bygging, refinansiering eller tilpasning av boligen. Tilskuddet kan også brukes i kombinasjon med startlån og bostøtte og slik være en del av en toppfinansiering.

I retningslinjene fra Husbanken heter det at det med vanskeligstilte i denne sammenhengen blant annet menes bostedsløse, rusmiddel-avhengige, flyktninger og personer med nedsatt funksjonsevne. I tildelingen skal det legges vekt på at husstandens situasjon er av varig karakter. Tilskuddet kan normalt bare gis en gang og rammene settes av Husbanken.

Det heter i reglene for ordningen fra Husbanken at det ved tilskudd til tilpasning skal legges vekt på at noen i husstanden har behov for spesialtilpasning for at boligen skal være funksjonell.

I 2010 ble 13 boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd med tilpasning i henhold til Kostratall, og 14 boliger i 2011. Gjennomsnittsbetrag i 2010 lå på 15000,- og 87 500,- i 2011. Totalt fordelte Fjell kommune i 2010 195 000,- totalt til boligtilskudd til tilpasning, mens kommunen fordelte 1 226 000,- i 2011. De store variasjonene har sammenheng med at det kun er spesielle tilfeller som får tilskudd til tilpasning. Prosjektene som får tilskudd er dessuten av svært varierende omfang. Et år kan det være store tilskudd til bygging av en tilpasset bolig for en familie med et bevegelseshemmet barn, neste år kan det være at det kun gis mindre tilskudd til praktiske tilpasninger.

I 2011 ble det nasjonalt gitt i gjennomsnitt boligtilskudd for tilpasning til 0.3 boliger pr 1000 innbygger. Samme år var tallet 0.6 pr 1000 innbygger i Fjell kommune. Betragsmessig lå også Fjell kommune høyere, med 54 kroner pr innbygger i boligtilskudd til tilpasning formidlet av kommunen, mot 19 kroner pr innbygger for landet som helhet.

I tillegg ble en bolig godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering i 2010 og tre boliger i 2011. Dette var på 32 000,-. I 2011 var det gjennomsnittlige beløpet på 299 700,-. Samlet ble 899 100,- fordelt i boligtilskudd til etablering i 2011.

Ser vi på bruken av tilskudd til etablering i Fjell kommune sammenliknet med landet som helhet finner vi med hjelp av Kostratall at mens det var 0.4 boliger pr 1000 innbygger i 2011 i landet som helhet som ble godkjent av kommunene for boligtilskudd for etablering, var dette bare tilfelle for 0.1 bolig pr 1000 innbygger i Fjell kommune. Beløpsmessig lå Fjell kommune lavere pr innbygger i boligtilskudd til etablering viderefordelt av kommunen, sammenliknet med gjennomsnittet i landet som helhet, med 40 kroner versus 77 kroner i landet som helhet i 2011.

Fjell kommune kan i liten grad øke volumet i sine tilskuddsordningene i den hensikt å avhjelpe situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gitt at ordningene eksplisitt retter seg mot de aller mest vanskeligstilte, vil kommunen opprettholde sin strenge prioritering av tilskuddsbruken. Grunnen til at Fjell kommune i mindre grad gir slike tilskudd til etablering enn tilfellet er for landet i gjennomsnitt, kan være at det er et lavere antall husstander i ordningens målgrupper i Fjell enn gjennomsnittlig for landets kommuner. Alternativt kan det ha sammenheng med at vanskene med å etablere et boligtilbud eksempelvis for rusmisbrukere, begrenser bruksmulighetene til ordningen.

Her er imidlertid muligheter for å sy sammen en hel pakke av virkemidler. Lykkes det kommunen å skaffe til veie et gitt antall boliger for personer med rusvansker, kan tilskudd til etablering, gis for eksempel i kombinasjon med startlån og bostøtte.

Bostøtte

Bostøtte er i motsetning til boligtilskuddet en månedlig ytelse. Denne kan være både statlig og kommunal. Fjell kommune har imidlertid ingen kommunal bostøtteordning og forvalter således bare den statlige ordningen, på vegne av Husbanken.

Bostøtten er rettet mot husstander med lav inntekt som har vanskeligheter med å betjene sine bostøttegifter. Alle som har fylt 18 år kan søke, men studenter uten barn og personer som avtjener verneplikt eller siviltjeneste er normalt sett ikke kvalifisert.

Bostøtte gis vanligvis til personer i selvstendige boliger, men unntaksvis også til beboere i kommunalt disponerte boliger. Dette kan være bofelleskap for demente, rusmisbrukere, psykiatriboliger og boliger for enslige flyktninger med videre. Bostøtte gis ikke til personer i midlertidige boliger som hospits, pensjonater eller

hoteller. Dette fremgår av Husbankens veileder for bostøtteordningen fra 2010.

Dagens bostøtteordning skiller ikke mellom ulike inntektskilder. Det er bevisst lagt vekt på at mottaker ikke skal miste retten til bostøtte ved overgang til lønnet arbeid. Det er allikevel viktig å opprettholde informasjonsplikten. Slik vil en gi et insentiv til å gå ut i lønnet arbeid der dette er mulig.

Bostøtten regnes ut på bakgrunn av forholdet mellom boutgifter og inntekter. Det settes imidlertid et øvre tak på de faktiske boutgiftene som legges til grunn for beregningen. Boutgiftstaket innebærer at uansett hvor høye boutgiftene er, så får man kun lagt til grunn det øvre taket ved beregning av bostøtte.

I henhold til nøkkeltall fra Kostra mottok 424 husstander i Fjell kommune statlig bostøtte i 2011 og 413 i 2010. De samlede månedlige beløpene utbetalt i bostøtte fra Husbanken i Fjell kommune var i 2010 på 842 000 og på 862 000,- i 2011. Dette gir et snitt på 2038,- i måneden i 2010 og 2033,- i 2011.

Antall statlige bostøttetildelinger i Fjell kommune er lavere sammenliknet med landet som helhet. Mens tallet var 25 husstander pr 1000 innbygger for landet som helhet i 2011, var tallet dette året 19 husstander pr 1000 innbygger i Fjell kommune. Siden bostøtten er en funksjon av inntekt og boutgifter kan dette indikere at det er færre med lav nok inntekt i forhold til boutgifter i Fjell kommune, enn gjennomsnittlig i landet som helhet. En alternativ forklaring kan være at boutgiftene er lavere i Fjell. Denne forklaringen svekkes imidlertid av den sterke veksten i boutgifter i Fjell.

NAV Fjell tar i mot og behandler søknadene om bostøtte. Våre informanter der opplever en stor søkning, rundt 30 til 40 søknader pr måned. Mange av søkerne er imidlertid ikke kvalifiserte.

Blant de som får bostøtte er det både flyktninger, personer på ulike former for trygd og stønad. Det er få med alminnelig arbeidsinntekt.

Det er hovedsakelig personer som er leietakere som søker bostøtte, men også noen eiere som sliter med renter og avdrag.

I gjennomsnitt gis det mellom 2500 til 3000 i månedlig bostøtte i Fjell kommune. Dette beregnes etter husstandens samlede inntekt.

I Fjell opererer en pt med en maksimumsgrense på inntekt på 189 000,- for en person, hvilket betyr at ingen med inntekter over dette beløpet får bostøtte. Grensen vil øke for større hushold og er også høyere der det er forhøyede bostøttetak. Det er viktig å ta med at mottakeren av bostøtte har en informasjonsplikt overfor kommunen om inntekt eller annet endrer seg. Vedtak gjøres for lengre perioder av gangen, og beløpene betales ut månedlig inntil mottaker sier i fra om at relevante størrelser er endret. Overholdes ikke informasjonsplikten fra mottakers side, vil det fremmes krav om tilbakebetaling av for mye mottatt støttebeløp.

Blant søkerne finner vi mange unge, mange er uten inntekt og en del er også mottakere av sosialstøtte. Mange av disse har flyttet hjemmefra eller kan av ulike grunner ikke bo sammen med sine foreldre. Også mange eldre er blant søkerne. Dette er hovedsakelig eldre som leier sin bolig. Således er mange av minstepensjonistene på kommunens egne bosentra mottakere av bostøtte.

Et viktig spørsmål er om potensialet for bostøtte er hentet ut, det vil si at alle som er berettiget til ordningen, benytter seg av den? Jo flere vanskeligstilte som kvalifiserer for bostøtteordningen, jo mindre kan en anta at presset blir på kommunens øvrige støtteordninger for de samme brukerne.

En viktig indikator på om ordningen når ut til alle potensielle bostøttemottakere er omfanget og karakteren på den informasjon som gis om ordningen. Her opplever våre informanter hos NAV Fjell at det er god informasjon om ordningen. Den annonseres, det settes opp plakater og både sosialkontor og andre relevante instanser informerer om ordningen.

Det er dessuten god kontakt mellom NAV Fjell og relevante instanser i kommunen. Dette gjelder for eksempel overfor Psykiatrisk team, hvor NAV Fjell opplever å ha god kontakt. Dette er viktig, da mange brukere av omsorgsboliger innenfor psykiatrien kan være kvalifisert for bostøtte. Gitt at både administrering av bostøtteordningen og ansvaret for rusomsorgen er lagt inn under NAV Fjell er det også god kontakt mellom ansvarhaverne av disse to områdene. På denne måten opplever en i NAV Fjell at en på en god måte fanger opp potensielle mottakere av bostøtte blant rusmisbrukerne.

Mange som leier av Fjell Bustadstifting mottar også bostøtte, og kontakt mellom NAV Fjell, som forvaltere av bostøtteordningen og Fjell Bustadstifting er viktig, for å få flest mulig av de som er kvalifisert for bostøtte, inn under ordningen.

Hvilke handlingsmuligheter har så Fjell kommune for å arbeide boligsosialt, med statlige bostøtteordningen som virkemiddel? Et hovedinntrykk er at ordningen er svært regelstyrt, gitt at den er et produkt av inntekt og boutgiften. Kombinert med andre virkemidler, som for eksempel boligtilskuddet eller startlånet kan kommunen imidlertid lage finansieringspakker som kan være håndterlig selv for personer med lavere inntekter. For at slike løsninger skal være realistiske må det imidlertid være egnede boliger tilgjengelig.

5.4 Virkemiddeltilgang og bruk – oppsummerende betraktninger

Antallet kommunalt disponerte boliger er lavere i Fjell kommune enn det som er gjennomsnittet for landet som helhet. Kommunen disponerer i overkant av 300 boliger, hvorav en stor del er utleieboliger som fordeles gjennom Fjell bustadstifting. I møte med de store behovene for bolig til utsatte grupper innenfor psykiatri, rusomsorg, personer med vansker som Asperger, lettere psykisk utviklingshemming etc., synes det å være et større behov for kommunalt tilgjengelige boliger enn det som er tilfelle i dag. Kommunen synes derfor å ha begrensede muligheter til å benytte egne disponerte boliger som et aktivt boligsosialt virkemiddel. Til dette er både antallet kommunalt disponerte boliger for få, og gjennomstrømmingen for lav.

Tilgangen på rimelige boliger på det private markedet, enten dette er i eie eller leiemarkedet, synes også begrenset. Boligmarkedet er stramt. Dette leses vi også ut av at kommunen tildeler eller gir tilsagn på mer i startlån enn det som tas ut i realiserte boliger. Dette har sammenheng med at de som får lånetilsagn, ikke lykkes i å finne rimelige nok boliger til at lånet kan realiseres.

En lavere andel boligtilskudd gis enn det som er tilfelle for landet som helhet. Gitt at dette er en ordning som først og fremst har til hensikt å bidra til å bosette de vanskeligst stilte, som bostedsløse, rusmisbrukere med videre, skulle det være et potensiale for å

realisere mer tilskudd til etablering i kombinasjon med startlån eller kanskje helst bostøtte. Om dette potensialet er hentet ut, er vanskelig å gi noe entydig svar på. Det er mangel på boliger som er egnet for å bosette de vanskeligst stilte og de muligheter som foreligger for å lage gode kombinerte løsninger knyttet til etableringstilskudd og bostøtte hentes ikke ut i sin fulle bredde.

6 Beregning av fremtidig boligbehov i Fjell kommune

6.1 Grunnlag for beregningene

6.1.1 SSBs befolkningsfremskrivinger 2011-2040

Statistisk sentralbyrå publiserte sine siste befolkningsfremskrivinger i juni 2011. Disse beregningene viser hvordan befolkningen, fordelt på kjønn og alder vil endres under ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og flytting inn og ut av landet. De nasjonale beregningene er ført frem til 2100 og er basert i en ny nasjonal befolkningsmodell (BEFINN) hvor innvandrere og deres barn fremskrives samtidig med den øvrige befolkningen. Den nye modellen representerer et brudd med tidligere befolkningsfremskrivinger (foretatt i modellen BEFREG) hovedsaklig ved at i) befolkningen er delt inn etter innvandrer kjennetegn, ii) utvandrings- og fødselsrater for innvandrere avhenger av hvor lenge de har bodd i Norge, iii) ingen regional inndeling i den nasjonale modellen, og iv) overgang fra netto- til brutto-innvandring (Brunborg og Texmon, 2011).

Befolkningsfremskrivingene beskriver utviklingen i befolkningen i henholdsvis høy (H), middels (M) og lav (L) forventet utvikling i fruktbarhet, dødelighet²¹ og innvandring²². Forutsetninger om kvinners fruktbarhet er spesifisert på flere nivåer som følge av omleggingen av befolkningsmodellen, men er ellers lite endret fra tidligere fremskrivinger. Forutsetninger for dødelighet er noe nedjustert i forhold til 2010-fremskrivingen, men forventet levealder antas fortsatt å øke for både kvinner og menn i alle beregn-

²¹ Dødelighet (forventet levealder) fremskrives også for et konstantalternativ.

²² Innvandring (flytting) fremskrives også i et 0-alternativ.

ingsalternativer. Innvandring (migrasjon) er anslått ved bruk av en modell som forklarer endringer i innvandring hovedsaklig ut ifra relativ inntekt i Norge sammenliknet med inntekt i andre land og arbeidsløshet i Norge sammenliknet med andre land. Det vil naturlig nok være stor usikkerhet knyttet til beregningene siden de i tillegg til historiske data er basert på prediksjoner av fremtidig relativ inntekt og arbeidsledighet i Norge og OECD. Forutsetningene legger til grunn en økning i innvandring frem til 2014 i høy- og middelalternativene. Samtidig vil økende innvandring bidra til høyere utvandring sidene innvandrere har høyere utvandrings-tilbøyelighet enn den øvrige befolkningen. Hovedtrekkene i de nasjonale beregningene er gitt i tabell 6.1 og er nærmere redegjort for i Brunborg og Texmoen (2011).

Tabell 6.1 *Oversikt over forutsetningene for statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivning 2011-2060.*

| | Registrert | Alternativer | | | | |
|---|---|--------------|-------|-------|------|---|
| | | L | M | H | K | 0 |
| Fruktbarhet. Samlet fruktbarhetstall (barn per kvinne) | | | | | | |
| 2010 | 1,95 | | | | | |
| 2015 | | 1,85 | 1,97 | 2,12 | | |
| 2060 | | 1,71 | 1,93 | 2,08 | | |
| Forventet levealder for nyfødte (år): Menn | | | | | | |
| 2010 | 78,9 | | | | | |
| 2060 | | 81,9 | 86 | 88,9 | 78,9 | |
| Forventet levealder for nyfødte (år): Kvinner | | | | | | |
| 2010 | 83,2 | | | | | |
| 2060 | | 84,4 | 89,1 | 92,2 | 83,2 | |
| Innvandringer per år | | | | | | |
| 2010 | 73 852 | | | | | |
| 2011 | | 64071 | 72689 | 81307 | | |
| 2060 | | 19961 | 40251 | 87048 | | 0 |
| Nettoinnvandring per år | | | | | | |
| 2010 | 42 346 | | | | | |
| 2015 | | 32077 | 42837 | 52907 | | |
| 2060 | | 1387 | 8495 | 26940 | | |
| Innenlands flytting | | | | | | |
| 2011-2040 | Flyttemønster som i 2006-2010 ⁱⁱ . | | | | | 0 |

i) L=lav, M=middels, H=høy, K=konstant og 0=ingen nettoinnvandring/flytting over lande-og kommunegrenser.

ii) Det er antatt svak demping av mobiliteten 2011-2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6.1.2 Forutsetninger for regionale beregninger

De regionale befolkningsfremskrivingene beregnes på tilsvarende måte som tidligere og fordeler befolkningen kun etter region, alder og kjønn - altså ikke etter innvandrerkategori, landbakgrunn og bosted. Endringen i folke­mengden beregnes først for det regionale nivået (fylket) og brytes siden ned på kommunenivå. Nedbryt­ings­metoden sikrer konsistens mellom beregningene på alle tre nivåer slik at resultatene på kommunenivå kan summeres opp til fylkesnivå og videre til nasjonalt nivå. Resultatene på kommune- og fylkesnivå avhenger særlig av innenlands migrasjon. Det gjeldende innenlandske flyttemønsteret antas å fortsette i fremskrivings­perioden og det er *ikke* laget alternative beregninger for nivået på innenlandsk flytting. Flytteforutsetningene er basert på mobiliteten i femårsperioden 2006-2010 da omfanget av innenlandske flyttinger var både høyt og sentraliserende. Videre beregnes det indikatorer for regional fruktbarhet, regional dødelighet, regional forskjell i utvandring og regional fordeling av flytting fra utlandet som er konsistente med de ulike forutsetningene om fruktbarhet, dødelighet og innvandring på nasjonalt nivå.

Den siste regionale befolkningsfremskrivingen gir vekst i flere kommuner enn tidligere fremskrivinger og kun ¼ av kommunene antas å få nedgang i befolkningen de første fem årene i mellomalternativet. På fylkesnivå er alle fylker beregnet å få vekst i folketallet, også lavalternativet (med unntak av de siste årene i fremskrivingsperioden). Det er endringer i innvandringen som forklarer den positive befolkningsutviklingen på regionalt nivå samtidig som innvandringen også sterkt bidrar til sentraliseringen av befolkningen.

6.1.3 Valg av fremskrivingsalternativer for beregning av boligbehov i Fjell kommune

Vi har, basert på oppdragsgivers ønsker og forventninger om fremtidig befolkningsutvikling i Fjell kommune, valgt å legge tre av SSBs fremskrivingsalternativer til grunn for beregninger av fremtidig boligbehov. Disse er henholdsvis:

- MMMM: Middels fruktbarhet, Middels levealder, Middels mobilitet og Middels nettoinnvandring

- HHMH: Høy fruktbarhet, Høy levealder, Middels mobilitet og Høy nettoinnvandring
- HLMH: Høy fruktbarhet, Lav aldring, Middels mobilitet, Høy nettoinnvandring

Fjell kommune forventer høy befolkningsvekst og ønsker at fremtidig boligbehov beregnes på grunnlag av HHMH- og HLMH-alternativene. Vi har lagt til SSBs hovedalternativ (MMMM) som en referansebane for utviklingen, og vil samtidig minne om at også middelalternativet viser historisk høy befolkningsutvikling basert på forutsetningene som ligger til grunn for nettoinnvandring til Norge. Befolkningsutviklingen på regionalt nivå er i tillegg preget av det store omfanget innenlandske flyttinger i perioden 2006-2010. Innenlandsk mobiliteten varierer i takt med økonomiske svingninger og vil følgelig reduseres når den norske økonomien kommer inn i nye perioder med lavkonjunkturer.

6.1.4 Planleggings- og analysesystemet PANDA

Boligbehovet i Fjell kommune er beregnet ved bruk av et modellsystem som nyttes til planlegging og analyseformål på regionalt nivå. PANDA er en en-region modell som ofte nyttes på fylkesnivå (i fylkeskommunal planlegging), men også for andre typer av regioner slik som økonomiske regioner, eller bo- og arbeidsmarkedsregioner. Modellsystemet består av en landsdekkende statistikkbank med nærings-, arbeidsmarkeds-, demografi- og boligmarkedsdata, samt en modelldel som kan anvendes til å beregne blant annet befolkningsutvikling, næringsutvikling og ulike typer analyser av konsekvenser og ringvirkninger (av politikktiltak, bortfall av næringsvirksomhet osv.). Modellen er bygget opp av to moduler, en befolkningsmodul og en næringsmodul, og kan kjøres for hver av disse modulene separat eller for begge simultant. Befolknings- og næringsdelen av modellen er knyttet sammen via arbeids- og boligmarkedet. Dette gjør det mulig å gjennomføre fremskrivninger og analyser på regionnivå basert på lokal informasjon som tar hensyn til sammenhenger mellom demografisk og næringsmessig utvikling. Modellen er svært fleksibel og gir brukeren mange muligheter for å målstyre utviklingen, endre modellparametre (slik som fødselsrater, eller investeringsparametre) eller for å endre aktivitetsnivået i økonomien (legge ned hjørnestensvirksomhet, bygge kraftverk o.a.).

PANDA-modellen kan også anvendes til å beregne boligbehov for en gitt befolkningsutvikling. I det følgende presenterer vi utviklingen i boliggetterspørselen i Fjell kommune på grunnlag av de tre valgte befolkningsfremskrivningene fra Statistisk sentralbyrå. Vi har altså ikke foretatt ”egne fremskrivninger” i PANDA-modellen, men har i stedet *målstyrt* befolkningsutviklingen basert på absolutte verdier på befolkningen for hvert analyseår hentet fra SSBs fremskrivingsalternativer. Det innebærer at vi heller ikke har tatt lokale hensyn hva angår fødselsrater, dødssannsynligheter og flytting, men basert beregningene på de ratene SSB har benyttet i sine beregninger og som fremkommer i tabell 6.1. Alternativt kunne vi benyttet modellverket til å beregne boligflytting (og arbeidsflytting) internt i regionen basert på de parametre som ligger i modellen, blant annet for relativ attraktivitet, boligbyggekapasitet o.a.

Vi har valgt Bergen bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region 50 Bergen) som analyseregion for å finne passende parametre for boliggetterspørselen i Fjell kommune. BA-region Bergen består av i alt 14 kommuner med Bergen som nærings- og befolkningsmessig tyngdepunkt. Egenskaper ved hver av kommunene i regionen og interaksjoner mellom dem på bolig- og arbeidsmarkedet, gir grunnlag for å definere lokale *husholdningsstørrelser, antall personer per bolig, variasjoner i ulike typer husholdningers boliggetterspørsel, boligbyggekapasitet, boligavgang* samt en del andre størrelser som gjør oss i stand til å beregne boligbehovet i Fjell fordelt på boligtyper så vel som på husholdningstyper.

For å beregne boligbehovet ser vi først hvordan befolkningen i Fjell fordeles etter kjønn og alder. Vi benytter deretter husholdningsfrekvenser (generert for analyseregionen) som viser hvordan kvinner og menn i ulike aldersgrupper fordeles på ulike typer av husholdninger. For eksempel vil en gutt i alderen 0-4 år ha 85 prosent sannsynlighet for å tilhøre en husholdning bestående av to foreldre og barn, og 9 prosent sannsynlighet for å tilhøre en husholdning med en forelder og barn. Befolkningen (fortsatt fordelt etter alder og kjønn) i de ulike husholdningstypene har ulike etterspørsel etter bolig. Ser vi igjen på en 0-4 år gammel gutt, så vil han etterspørre om lag 26 prosent av en bolig dersom han bor i en husholdning med to foreldre og barn, og hele 41 prosent av en bolig dersom han bor i en en-forelderhusholdning. Gjeldene boligfrekvenser gir ikke nødvendigvis en boliggetterspørsel tilsvarende

eksisterende boligmasse i statistikken (fra SSB). Derfor er det lagt inn nivåfaktorer for boligbehovet i beregningene for å sikre likevekt i basisåret for beregningene. I praksis gjøres dette ved å kople bolig- og husholdningsfrekvensene mot befolkningsstatistikken og estimere et boligbehov for kommunen og regionen. Det beregnede boligbehovet fordeles så på sum boligmasse. I Fjell kommune er nivåfaktoren for boligbehovet satt lik 0,932 slik at den beregnede etterspørselen basert på husholdnings- og boligfrekvenser nedjusteres med 0,932 innenfor BA-region Bergen.

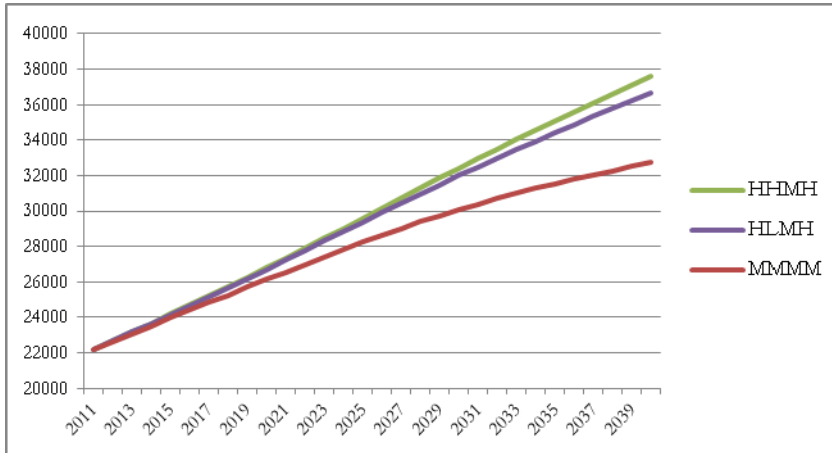
Boligtilbudet i modellen avhenger av boligbyggingen i regionen og omsetning av brukte boliger som beregnes på grunnlag av historisk internflytting og utflytting fra regionen. Modellen har innebygde kapasitetsgrenser for boligbygging basert på siste års boligbyggestatistikk i kommunen. Boligbyggekapasiteten er basert på historisk boligbygging men må også sees i forhold til kommunale arealplaner.

6.2 Befolkningsutviklingen i Fjell kommune 2011-2040

Figur 6.1. viser befolkningsutviklingen i Fjell kommune for de tre valgte fremskrivingsalternativene. Vi ser at selv middelsalternativet gir en befolkningsvekst på nær 50 prosent, mens høyalternativet (HHMH) gir en vekst på 70 prosent, eller 15400 innbyggere frem til år 2040. Denne utviklingen tilsvarer en årlig vekst på to prosent i første del av fremskrivingsperioden og en prosent de siste årene. Den forventede veksten samsvarer nært med faktisk befolkningsutvikling de siste ti årene og dette skyldes i stor grad at beregningene bygger på flytterater for 2006-2010. Fjell kommune hadde 22220 innbyggere per 1. januar 2011 og befolkningen er beregnet til å vokse til mellom 33000 og 38000 innbyggere innen 2040 for de tre beregningsalternativene.²³ Aldersfordelingen i befolkningen endres lite i fremskrivingsperioden og det er en direkte følge av at de underliggende ratene holdes konstante.

²³ Beregningene er gjort med 2011 som basisår.

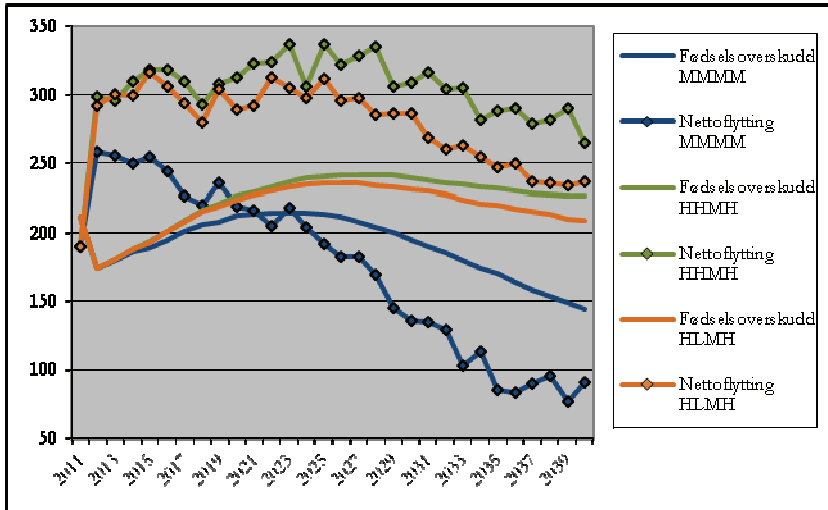
Figur 6.1 *Befolkningsutviklingen 2011-2040 i Fjell kommune i for tre av statistisk sentralbyrås befolkningsprognoser.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Alle tre fremskrivingsalternativer gir positiv naturlig tilvekst og positiv netto innflytting til kommunen i alle beregningsår. Fødselsoverskuddet faller i første beregningsår, men er økende i perioden 2013 til 2025. Det er fordi økt tilflytting i hovedsak skyldes økt immigrasjon til Norge (og regionen) og at tilflytterne derfor har antatt høyere fruktbarhet. Lavere netto innflytting i løpet av beregningsperioden, i sterkeste grad i middelalternativet, gir dermed også lavere fødselsoverskudd. Netto innflytting og fødselsoverskudd for de tre befolkningsfremskrivingene er gitt i figur 6.1.

Figur 6.2 *Fødselsoverskudd og netto innflytting i Fjell kommune for tre av statistiske sentralbyrås fremskrivingsalternativer. 2011-2040.*

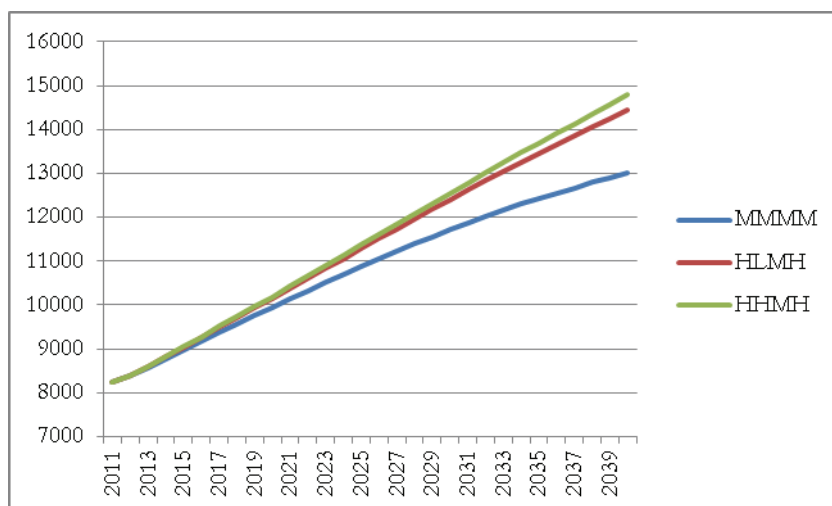


Kilde: Statistisk sentralbyrå

6.3 Beregnet boligbehov

Boligfrekvenser, husholdningsfrekvenser og enkelte andre rater som ligger til grunn for beregningene av boligbehovet ligger fast i beregningsperioden. Derfor vil også boligetterspørselen ligge tett opp mot utviklingen i befolkning. Det er likevel slik at antall personer per bolig er svakt fallende frem mot 2040. Dette resultatet samsvarer med historisk utvikling.

I 2011 var boligmassen i Fjell kommune om lag 8200 boliger. Boligbehovet vokser til om lag 14800 i høyalternativet, 14400 i høyalternativet med svak aldring, og til 13000 i middelalternativet slik det fremkommer av Figur 6.3.

Figur 6.3 *Beregnet boligbehov for de tre befolkningsfremskrivningene.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.2 til Tabell 6.7 viser hvordan boligbehovet fordeles på henholdsvis boligtyper og husholdningstyper for hvert av de tre fremskrivingsalternativene. Fordelingen er basert på de forutsetninger som ligger i modellen (og analyseregionen) om hvordan befolkningen er fordelt på ulike husholdninger og hvilken boligetterspørsel de personer i spesifiserte kategorier har. Forutsetningene for fordelingene er i hovedsak basert på statistikk på kommune (og regionnivå) samt på beregnede rater basert på denne statistikken. Boligbehovet fordelt etter husholdningstype ligger generelt noe høyere enn behovet fordelt etter boligtype. Det skyldes at forskjellen i boligstatistikken for 2011 fra Statistisk sentralbyrå opprettholdes i beregningsperioden.

Det skiller nesten 1800 boliger mellom middel- og høyalternativet for befolkningsutviklingen. SSBs høyalternativ gir et behov på i alt 14800 boliger i 2040, en økning på 6600 enheter. Det tilsvarer en vekst på 80 prosent fra dagens nivå. Boligbehovet vokser dermed raskere enn befolkningen noe som skyldes at en økende andel av befolkningen bor alene.

I Fjell kommune er det i hovedsak eneboliger som etterspørres. Om lag 80 prosent av boligmassen er eneboliger. Etterspørselen etter eneboliger og blokkleiligheter antas å stige like sterkt som den samlede boligetterpørselen. Veksten i etterspørselen etter

tomannsboliger og rekkehus er svakt lavere enn den samlede veksten i boligundersøkelsen. Det kan synes merkelig at etterspørselen etter eneboliger opprettholdes på høyt nivå samtidig som husholdningsstrukturen endres i retning av mindre husholdninger. Det skyldes at fremskrivingene gjenspeiler på de boligpreferansene innbyggerne fordelt på ulike husholdningstyper har hatt de senere årene og at mange enperson- og topersonhusholdninger bor i enebolig i kommunen. Endringer i husholdningenes boligpreferanser fanges ikke opp i beregningene. Det innebærer at dersom man antar at befolkningen vil ha andre boligpreferanser i fremtiden, f.eks. i retning av sentrumsnære leiligheter, så må fordelingen på boligtyper justeres i forhold til disse forventningene.

I den sammenheng er det nyttig å fordele veksten i boligundersøkelsen også etter husholdningstype. Ved å se på boligbehovet for ulike typer av husholdninger kan vi bedre få en indikasjon på hvor store boliger det vil være behov for.

Tabell 6.3, 6.5 og 6.7. viser at boligundersøkelsen er sterkest for par uten barn og for enslige. I høyalternativet øker boligbehovet for par uten barn med 113 prosent frem til 2040 og for enslige med 94 prosent. Dersom disse husholdningsgruppene opprettholder de samme boligpreferanser som tidligere vil den fremskrevne fordelingen på boligtyper uttrykke realistisk fremtidig boligbehov. Alternativt kan en anta at etterspørselen etter leiligheter vil øke relativt til eneboliger.

Tabell 6.8 til Tabell 6.10 viser *boligbyggebehovet* som følger av den fremskrevne befolkningens boligbehov. Boligbyggebehovet er basert på at 0,3 prosent av eksisterende boligmasse depresieres hvert år. Tabellene viser hvor mange boliger av hver type som må bygges i hver femårsperiode for å møte etterspørselen fra den voksende befolkningen. Av Tabell 6.10 ser vi at dersom befolkningen i kommunen vokser i samsvar med høyalternativet vil det være behov for at det bygges mer enn 200 boliger per år i hele fremskrivingsperioden.

Tabell 6.2 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. MMMM-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Enebolig | 6447 | 7039 | 7810 | 8544 | 9216 | 9769 | 10237 |
| Tomannsbolig | 608 | 652 | 716 | 780 | 828 | 868 | 901 |
| Rekkehus | 775 | 850 | 945 | 1025 | 1087 | 1141 | 1186 |
| Boligblokk | 191 | 213 | 243 | 256 | 273 | 287 | 300 |
| Bofellesskap | 37 | 40 | 44 | 49 | 53 | 57 | 60 |
| Annet | 171 | 188 | 211 | 236 | 263 | 291 | 320 |
| Totalt | 8229 | 8968 | 9944 | 10878 | 11718 | 12425 | 13025 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.3 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. MMMM-alternativet. 2011-2040.*

| Husholdningstype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Aleneboende | 2205 | 2445 | 2756 | 3050 | 3333 | 3592 | 3821 |
| Par uten barn | 1736 | 1982 | 2311 | 2637 | 2935 | 3187 | 3401 |
| Par med barn | 2601 | 2684 | 2831 | 2979 | 3088 | 3150 | 3193 |
| Mor/far med barn | 590 | 607 | 630 | 662 | 687 | 703 | 712 |
| Enfamiliehusholdn. med voksne barn | 760 | 848 | 937 | 1002 | 1054 | 1098 | 1136 |
| Flerfamiliehusholdn. uten barn | 232 | 257 | 287 | 311 | 334 | 354 | 370 |
| Flerfamiliehusholdn. med barn | 204 | 216 | 231 | 247 | 259 | 267 | 274 |
| Totalt | 8328 | 9075 | 10063 | 11006 | 11857 | 12572 | 13181 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.4 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. HLMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Enebolig | 6447 | 7093 | 7966 | 8856 | 9744 | 10563 | 11333 |
| Tomannsbolig | 608 | 658 | 733 | 813 | 885 | 951 | 1014 |
| Rekkehus | 775 | 858 | 969 | 1071 | 1163 | 1250 | 1333 |
| Boligblokk | 191 | 213 | 247 | 269 | 291 | 313 | 334 |
| Bofellesskap | 37 | 40 | 45 | 51 | 56 | 62 | 66 |
| Annet | 171 | 190 | 215 | 243 | 276 | 311 | 348 |
| Totalt | 8229 | 9041 | 10151 | 11288 | 12409 | 13460 | 14447 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.5 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. HLMH-alternativet. 2011-2040.*

| Husholdningstype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Aleneboende | 2205 | 2466 | 2813 | 3161 | 3517 | 3866 | 4198 |
| Par uten barn | 1736 | 1993 | 2341 | 2699 | 3043 | 3357 | 3650 |
| Par med barn | 2601 | 2710 | 2907 | 3135 | 3347 | 3529 | 3697 |
| Mor/far med barn | 590 | 612 | 646 | 694 | 743 | 786 | 823 |
| Enfamiliehusholdn. med voksne barn | 760 | 854 | 954 | 1036 | 1112 | 1188 | 1262 |
| Flerfamiliehusholdn. uten barn | 232 | 260 | 292 | 322 | 354 | 383 | 410 |
| Flerfamiliehusholdn. med barn | 204 | 218 | 238 | 259 | 278 | 297 | 312 |
| Totalt | 8328 | 9150 | 10273 | 11424 | 12558 | 13622 | 14621 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.6 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på boligtype. HHMFH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Enebolig | 6447 | 7097 | 7991 | 8915 | 9853 | 10742 | 11594 |
| Tomannsbolig | 608 | 659 | 735 | 820 | 896 | 970 | 1041 |
| Rekkehus | 775 | 860 | 973 | 1080 | 1179 | 1276 | 1370 |
| Boligblokk | 191 | 213 | 247 | 273 | 295 | 321 | 343 |
| Bofellesskap | 37 | 40 | 45 | 51 | 57 | 63 | 68 |
| Annet | 171 | 190 | 216 | 245 | 279 | 316 | 355 |
| Totalt | 8229 | 9047 | 10184 | 11367 | 12553 | 13695 | 14786 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.7 *Beregnet boligbehov i Fjell kommune fordelt på husholdningstype. HHMFH-alternativet. 2011-2040.*

| Husholdningstype | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Aleneboende | 2205 | 2469 | 2822 | 3182 | 3556 | 3928 | 4288 |
| Par uten barn | 1736 | 1994 | 2347 | 2710 | 3065 | 3395 | 3706 |
| Par med barn | 2601 | 2712 | 2920 | 3165 | 3402 | 3617 | 3820 |
| Mor/far med barn | 590 | 613 | 649 | 701 | 755 | 804 | 850 |
| Enfamiliehusholdn. med voksne barn | 760 | 854 | 957 | 1043 | 1124 | 1208 | 1292 |
| Flerfamiliehusholdn. uten barn | 232 | 260 | 294 | 325 | 358 | 389 | 421 |
| Flerfamiliehusholdn. med barn | 204 | 218 | 238 | 261 | 283 | 302 | 322 |
| Totalt | 8328 | 9156 | 10307 | 11503 | 12704 | 13860 | 14964 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.8 *Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. MMMM-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | Bolig- masse 2011 | Endring | | | | | |
|------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | 2012- 2015 | 2016- 2020 | 2021- 2025 | 2026- 2030 | 2031- 2035 | 2036- 2040 |
| Enebolig | 6447 | 611 | 792 | 758 | 697 | 580 | 498 |
| Tomannsbolig | 608 | 46 | 65 | 66 | 51 | 42 | 36 |
| Rekkehus | 775 | 77 | 98 | 83 | 65 | 57 | 49 |
| Boligblokk | 191 | 22 | 31 | 14 | 18 | 14 | 14 |
| Bofellesskap | 37 | 3 | 4 | 5 | 4 | 4 | 3 |
| Annet | 171 | 17 | 24 | 25 | 28 | 29 | 31 |
| Totalt | 8229 | 764 | 1003 | 963 | 872 | 743 | 637 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.9 *Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. HLMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | Bolig- masse 2011 | Endring | | | | | |
|------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | 2012- 2015 | 2016- 2020 | 2021- 2025 | 2026- 2030 | 2031- 2035 | 2036- 2040 |
| Enebolig | 6447 | 665 | 894 | 914 | 915 | 848 | 802 |
| Tomannsbolig | 608 | 52 | 77 | 83 | 74 | 69 | 66 |
| Rekkehus | 775 | 86 | 114 | 105 | 95 | 90 | 87 |
| Boligblokk | 191 | 22 | 35 | 22 | 23 | 23 | 23 |
| Bofellesskap | 37 | 3 | 5 | 6 | 6 | 6 | 5 |
| Annet | 171 | 19 | 26 | 28 | 33 | 36 | 38 |
| Totalt | 8229 | 836 | 1137 | 1168 | 1154 | 1089 | 1028 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

Tabell 6.10 *Boligbyggebehov i angitte tidsintervaller ved 0,3 prosent årlig boligavgang. FHMH-alternativet. 2011-2040. Antall boliger.*

| Boligtype | Bolig- masse 2011 | Endring | | | | | |
|---------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2012- 2015 | 2016- 2020 | 2021- 2025 | 2026- 2030 | 2031- 2035 | 2036- 2040 |
| Enebolig | 6447 | 669 | 915 | 949 | 965 | 919 | 884 |
| Tomannsbolig | 608 | 53 | 79 | 87 | 79 | 77 | 74 |
| Rekkehus | 775 | 87 | 115 | 110 | 102 | 101 | 97 |
| Boligblokk | 191 | 22 | 35 | 27 | 23 | 27 | 23 |
| Bofellesskap | 37 | 4 | 5 | 6 | 6 | 6 | 5 |
| Annet | 171 | 19 | 27 | 30 | 34 | 38 | 41 |
| Totalt | 8229 | 843 | 1164 | 1213 | 1221 | 1180 | 1132 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA.

6.4 Boligbehov og behovsfremskrivninger blant ulike sårbare grupper

Den fremtidige befolkningens boligbehov antas i hovedsak å ivaretas av privat boligbygging, enten ved at folk bygger egen bolig eller ved at private utbyggere og boligbyggelag bygger for salg. Kommunes oppgave er i første rekke å tilrettelegge infrastruktur og regulere tomter for boligformål.

Kommunen har imidlertid behov for å disponere en viss boligmengde beregnet for innbyggere med særskilte behov og rettigheter til kommunal bistand til bolig. Veksten i det generelle boligbehovet i kommunen vil i grove trekk gjenspeile behovet for kommunalt disponible boliger. Vi har ingen mulighet til eksakt å forutse hvordan det boligsosiale behovet vil utvikle seg 30 år frem i tid og det enkleste anslaget for behovet for kommunale boliger vil være å foreta en ren lineær fremskrivning. Antallet kommunalt disponible boliger i Fjell kommune har vært pluss/minus 300 de siste fem årene ifølge tall fra kommunedatabasen Kostra. I 2011 disponerte kommunen 318 boliger, hvorav alle var eid av Fjell bustadstifting og alle var utleid. De kommunale boligene utgjør ca fire prosent av alle boliger i kommunen. Dersom vi går ut ifra at kommunen dekket behovet for kommunale boliger i 2011 vil en lineær fremskrivning av kommunalt boligbehov fremgå ved å multiplisere denne andelen med antall boliger i de tre

fremskrivingsalternativene, jmfør Tabell 6.11. Fremskrivningen viser at behovet for kommunale boliger vil øke med om lag 250 enheter, eller 80 prosent, i høyalternativet innen 2040. Siden dagens boligmasse ikke fullt ut dekker behovet er det rimelig å anta at det reelle behovet i 2040 også vil overstige 570 enheter.

Tabell 6.11 *Fremskrivning av kommunalt boligbehov for de tre befolkningsfremskrivningene ved konstant andel kommunale boliger.*

| Komm. Boligbehov | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| MMMM | 318 | 362 | 402 | 439 | 473 | 502 | 526 |
| HLMH | 318 | 365 | 410 | 456 | 501 | 544 | 583 |
| HHMH | 318 | 350 | 393 | 439 | 485 | 529 | 571 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Fjell kommune og egne beregninger.

Dette anslaget tar ikke høyde for endringer i befolkningsstruktur eller helsetilstand. Nå er det imidlertid slik at vi besitter noe kunnskap om fremtidig utvikling som kan hjelpe oss å korrigere anslaget. For det første vet vi at befolkningen eldes i løpet av fremskrivingsperioden slik at eldre innbyggere vil utgjøre en gradvis økende andel av befolkningen. En høyere andel eldre innbyggere vil med all sannsynlighet medføre en høyere etterspørsel etter omsorgsboliger. For det andre vet vi at den forventede befolkningsveksten i overveiende grad kommer som følge av økt immigrasjon og at en andel av immigrantene kan ha behov for boligstøtte i en overgangsfase. Disse forholdene kan vi i noen grad ta hensyn til når vi skal beregne fremtidig boligbehov.

Det er vanskeligere å anslå hvordan helsemessige og sosiale forhold vil slå ut. Delvis skyldes det begrenset tilgang på relevante statistikkindikatorer, men det vil også være stor usikkerhet knyttet til forhold som kan tenkes å ha betydning for utviklingen i den svært heterogene andelen av befolkningen som har behov eller krav på bolig gjennom kommunen. Det er dessuten ikke gitt hvilke brukergrupper kommunen vil ha ansvar for i fremtiden. Vi vil likevel se nærmere på noen av de viktigste gruppene vi kan anta blir en utfordring i det boligsosiale arbeidet i årene fremover og forsøke å gjøre anslag for utviklingen i behovet for bolig.

Vi vil se på følgende grupper:

- **Eldre innbyggere og demens.** Dette med den begrunnelse at andelen eldre vil øke i Fjell kommune

fremover. Dette vil også øke andelen eldre som vil ha et behov for bistand fra kommunen for å erverve en forsvarlig bosituasjon. Hjelpebehov blant eldre betinges av både fysiske, psykiske og sosiale situasjoner. Demens er en samlebetegnelse på hjernesykdommer som særlig inntreffer hos eldre.

- **Brukere av Psykiatrisk team og Nav Fjell med psykiatriske lidelser.** Kommunene har også et ansvar for å sikre personer med psykiske vansker en forsvarlig bosituasjon. Hjelpebehovene kan imidlertid variere både mellom brukere og over tid for den samme bruker. Dette vil ofte opptre i kombinasjon med rusproblematikk. Vi vil derfor særlig se brukere av de kommunale tjenestene som har utgangspunkt i psykiske vansker/rus. Andelen med kombinasjonen psykiatri/rus kan en anta vil øke noe i befolkningen i årene fremover.
- **Personer med rus/bostedsløse/vanskeligstilte i kontakt med NAV med behov for bolig.** Dette vil være en vid og litt udefinerbar gruppe, men vi sikter til personer med rusvansker som er i kontakt med hjelpeapparatet, bostedsløse med sosiale vansker, rusmisbrukere under rehabilitering (LAR), alvorlige grader av ADHD eller bipolare lidelser, med videre. Ofte vil flere av disse situasjonene gå parallelt og den enkelte bruker vil ha sammensatte behov.
- **Funksjonshemmede.** Her vil vi særlig se på funksjonshemminger knyttet til for eksempel psykisk utviklingshemmede, Downs syndrom, autisme, multifunksjonshemmede og likende. Dette vil også representere en utfordring for kommunen i årene fremover. Andelen av befolkningen med funksjonshemminger kan en imidlertid anta vil holde seg relativt stabil over årene.

Vi vil ikke se spesielt på:

- **Flyktninger.** Flyktninger kan også ha spesielle boligbehov i en overgangsfase. Dette handler i første omgang om å finne en egnet bolig. Etter hvert blir imidlertid den enkelte

med flyktningbakgrunn mer selvhjulpen og integrert i samfunnet, og vil ikke ha spesielle behov for oppfølging som skiller seg fra den øvrige befolkningen.

6.4.1 Eldre innbyggere og demens

Fjell kommune har per 2011 omlag 140 omsorgsboliger. Av disse er omlag 130 øremerket eldre innbyggere. Under halvparten av disse boligene har døgnbemanning. Vi ser av Tabell 6.12 at andelen innbyggere eldre enn 70 år mer enn fordobles fra 2011 til 2040 dersom vi legger høyalternativet for fremskrivingene til grunn. Det er rimelig å forvente at økningen i antall eldre også innebærer et behov for økning i antall tilrettelagte boliger. I alt var det 1411 innbyggere i aldersgruppen 70 år og eldre i 2011 og antall omsorgsboliger øremerket eldre innbyggere omfatter 9,2 av innbyggerne i denne aldersgruppen. En lineær fremskriving for høyalternativet innebærer et behov for i alt 475 boligenheter i 2040, hvorav drøyt 200 bør være døgnbemannede. Vi har fått oppgitt at Fjell kommune har tilfredsstillende dekning av omsorgsboliger for eldre. Behovet for omsorgsboliger i fremtiden er likevel usikkert da det ikke utelukkende avhenger av aldring, men også av den eldre befolkningens helsetilstand og flere kulturelle og sosio-økonomiske forhold. Fremskrivingen tar heller ikke hensyn til endringer i alderssammensetningen i eldrebefolkningen. I 2040 vil antallet innbyggere i de eldste aldersgruppene (85 og eldre) mer enn firedobles, men de yngre aldersgruppene (65-74 år) tredobles.

Tabell 6.12 *Eldre innbyggere som andel av total befolkning i Fjell kommune og fremskrevet boligbehov. HHMH-alternativet.*

| Andel av befolkningen | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 67-69 år | 1,9 | 2,8 | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 3,1 | 3,0 |
| 70 og eldre | 6,4 | 7,0 | 8,7 | 10,0 | 11,1 | 12,2 | 13,7 |
| Boligbehov | 130 | 155 | 216 | 273 | 332 | 394 | 475 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Forekomsten av demens er en sentral indikator for boligbehovet blant eldre og jo eldre befolkningen blir, jo høyere er sannsynligheten for at antallet innbyggere med demens øker. Nasjonale tall viser at antallet nordmenn med demens vil fordobles innen 2040 og andelen øker med levealder. På nasjonalt nivå er forekomsten av demenssykdommer 2,1 prosent for aldersgruppen 70-74 år, 6,1

prosent for aldersgruppen 75-79 år, 17,6 prosent for aldersgruppen 80-84 år, 31,7 prosent for aldersgruppen 85-89 år og 40,1 prosent for aldersgruppen over 90 år. Forekomsten er noe høyere for kvinner enn for menn og mellom 70 og 80 prosent av demenssyke bor på sykehjem. Når vi legger Statistisk sentralbyrås høyalternativ til grunn, vil utviklingen i antallet demenspasienter i Fjell bli som illustrert i Tabell 6.13. Dersom mellom 70 og 80 prosent av de med demenssykdom har behov for bolig med heldøgns bemanning vil det tilsvare 460-526 plasser og dermed overskrider demenspasientene alene det boligbehovet en lineær fremskriving legger opp til, jmfør Tabell 6.12. Dette forutsetter imidlertid en lineær fremskriving. Ny omsorgsteknologi og andre støttetiltak kan medføre at demente i større grad kan bli boende i egne hjem.

Tabell 6.13 *Fremskriving av demensforekomst i Fjell kommune basert på lokale demenssannsynlighet. HHMF-alternativt.*

| Menn | Demensforekomst | | | | | | | |
|----------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| 65-69 år | 0,8 | 3 | 5 | 5 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 70-74 år | 2 | 5 | 7 | 11 | 11 | 12 | 14 | 18 |
| 75-79 år | 6 | 10 | 12 | 17 | 28 | 30 | 34 | 39 |
| 80-84 år | 13,7 | 15 | 18 | 21 | 31 | 50 | 55 | 63 |
| 85-89 år | 28,4 | 17 | 17 | 23 | 27 | 41 | 68 | 76 |
| 90 og eldre | 41,2 | 9 | 10 | 12 | 16 | 20 | 31 | 50 |
| Kvinner | | | | | | | | |
| 65-69 år | 1 | 4 | 6 | 6 | 6 | 7 | 9 | 10 |
| 70-74 år | 2,1 | 6 | 8 | 11 | 12 | 13 | 15 | 19 |
| 75-79 år | 6,2 | 12 | 14 | 21 | 31 | 32 | 36 | 42 |
| 80-84 år | 19,3 | 30 | 31 | 36 | 56 | 86 | 90 | 102 |
| 85-89 år | 32,7 | 40 | 37 | 38 | 47 | 73 | 114 | 121 |
| 90 og eldre | 40,6 | 24 | 33 | 34 | 35 | 43 | 67 | 108 |
| Totalt | | 175 | 196 | 235 | 305 | 416 | 542 | 657 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Fjell kommune og egne beregninger

6.4.2 Brukere av Psykiatrisk team og Nav Fjell

Fjell kommune oppgir å ha om lag 200 innbyggere som er registrerte brukere av psykiatriske helsetjenester. En ikke ubetydelig andel av disse har eller har hatt problemer med

rusmisbruk i tillegg. De aller fleste innbyggere med psykiske lidelser bor hjemme mens en mindre andel har behov for institusjonsplass. Kommunen har per 2011 18 leiligheter øremerket personer med psykiske lidelser og kapasiteten er lav i forhold til behovet. De er spesielt store utfordringer knyttet til bosetting av rusmisbrukere. NAV rapporterte 44 bostedsløse med behov for bolig høsten 2011. Antallet har blitt redusert siste år og det er personer med lite behov for oppfølging som ikke lenger står på søkerlistene.

Vi har liten mulighet til å lage pålitelige fremskrivninger for behovet for boligtilbud til innbyggere med psykiatriske lidelser og/eller rusproblemer. Det skyldes at vi verken har tilgang til hyppighetsforekomster for psykiatri eller for rus i befolkningen. En mulighet er å ta utgangspunkt i søkerlistene til Fjell bustadstifting. Ved utgangen av 2010 var det 92 søkere på venteliste. I 2011 var antallet økt til 120 og det er en overvekt av yngre voksne (18-45 år) som søker bolig gjennom Fjell bustadstifting. Pr 1.1. 2012 var søkertallet 124. Ved å fremskrive søkerlistene fordelt på alderssegmenter basert på forventet befolkningsutvikling i høyalternativet gir en økning i ventelistene på over 80 søknader til 206 totalt i 2045. Denne fremskrivningen baserer seg på tallene fra 2011. Dette fremkommer av tabell 6.14. Disse tallene omfatter imidlertid alle grupper av personer som søker bolig gjennom Fjell bustadstifting og omfatter således også sosialhjelpsmottakere, vanskeligstilte og andre uten rus eller psykiske lidelser. På landsbasis tildeles i alt 21 prosent av kommunale boliger til personer med psykiatriske lidelser og/eller rusproblemer.

Tabell 6.14 *Fremskriving av antall søkere hos Fjell Bustadstifting. Statistikk fra 2011 fremskrevet på grunnlag av HHMH-alternativet for befolkningsutviklingen.*

| Alder | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 18-30 år | 43 | 51 | 56 | 58 | 62 | 67 | 71 |
| 31-45 | 42 | 42 | 45 | 49 | 53 | 56 | 59 |
| 46-60 | 20 | 22 | 26 | 28 | 30 | 31 | 33 |
| 60 og eldre | 16 | 19 | 22 | 27 | 32 | 38 | 43 |
| Sum | 120 | 134 | 149 | 162 | 177 | 192 | 206 |

Kilde: Fjell kommune og egne beregninger

Tabellen viser at unge etter disse fremskrivningene, vil utgjøre en stadig større gruppe blant søkerne til Fjell bustadstifting.

Personer med utviklingshemming eller liknende

Fjell disponerer 16 døgnbemannede plasser og 23 boliger uten døgnbemanning. I tillegg står sju personer på venteliste og man har kjennskap til ytterligere 25 personer som forventes å etterspørre boligtilbud i løpet av de nærmeste årene. Det er ikke mulig å fremskrive fremtidig behov for omsorgsboliger på grunnlag av disse tallene. Det er imidlertid rimelig å anta at andelen av befolkningene med en eller annen form for psykisk funksjonshemming vil være stabil i befolkningen slik at behovet for omsorgsboliger kan fremskrives i takt med befolkningsutviklingen. I høyalternativet innebærer det en vekst i antall personer på omlag 70 prosent frem mot 2040. Dersom vi holder de eldste aldersgruppene (67 år og eldre) utenom, kan det forventes en vekst på 50 prosent i antall personer med psykisk utviklingshemming.

Barnevern

Barnevernstjenesten har en sammensatt gruppe brukere og langt fra alle barn som, en eller flere ganger, har vært i kontakt med barnevernet har behov for bistand til å anskaffe og følges opp i egen bolig. Samtidig er andelen barn som har vært innom barnevernsinstitusjoner svært beskjedent. I region Vest (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) er om lag 0,03 prosent av alle 0-12 åringer og 0,3 prosent av barn 13 år og eldre plassert i barnevernsinstitusjoner. For Fjell kommune innebærer denne hyppigheten ca ti barn i 2011 og selv i høyalternativet for befolkningsutviklingen vil en lineær fremskriving kun resultere i tre flere barn med behov for institusjonsplass i 2040. I Kostra er tallene for antall barn med omsorgstiltak oppgitt til å være 15 barn i 2011 og en vekst som i høyalternativet gir fire flere barn i 2040. Av disse 9-19 barna som antas å ha tilbrakt hele eller deler av oppveksten i institusjon, vil noen ha behov for kommunal bistand til å skaffe egen bolig, men da normalt sett i det private leiemarkedet.

6.4.3 Stønadmottakere i kommunen

Tabell 6.15 viser utviklingen i antall alderspensjonister, uførepensjonister og sosialhjelpsmottakere som andel av total befolkning de siste ti årene. Andelen uførepensjonister har ligget

noenlunde stabilt på mellom 4,5 og fem prosent de siste ti årene, mens andelen sosialhjelpsklienter er noe redusert til 2,2 prosent i 2011. Selv om andelen av befolkningen som mottar stønad (i form av uførepensjon eller sosialhjelp) holdes konstant vil befolkningsveksten medføre 80 prosent vekst i antall stønadsmottakere frem mot 2040. Det er uvisst hvor stor andel av disse som har behov for og etterspør kommunal bolig. Med unntak av veksten i eldre innbyggere, er det i utgangspunktet ingen grunn til å tro at forholdet endres vesentlig i relasjon til dagens situasjon. Det kan likevel være verdt å minne om at den befolkningsveksten Statistisk sentralbyrå legger opp til i sine siste prognoser er basert på fortsatt sterk tilflytting til landet. Vi vet ikke hvilke typer av innvandrere som eventuelt bosetter seg i Fjell, og heller ikke hvilke behov for særskilt boligoppfølging innflytterne vil ha. I den grad kommunen tiltrekker seg flyktninger eller asylsøkere vil trolig behovet for kommunale boliger vokse sterkere enn hva som er skissert i Tabell 6.15 siden disse gruppene normalt har større behov for bistand til boligetablering enn for eksempel arbeidsinnvandrere. Kommunen har imidlertid erfaring med at flyktningfamilier er relativt raskt i stand til å flytte videre fra kommunal utleiebolig slik at disse boligene vil antas å kunne sirkuleres forholdsvis hyppig.

Tabell 6.15 *Trygdemottakere som andel av total befolkning i Fjell kommune*

| Andel av befolkningen | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alderspensjonister | 7,2 | 7,1 | 7,1 | 7,2 | 7,3 | 7,5 | 7,6 | 7,7 | 8,0 |
| Uførepensjonister | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,7 | 5,0 |
| Sosialhjelps- mottakere | 2,6 | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

På landsbasis tildeles 40 prosent av kommunale boliger til personer som på et eller annet vis har behov for fysisk tilrettelagt bolig. Av de resterende boligene tildeles ni prosent til personer med psykiatriske lidelser, sju prosent til personer med rusmisbruk, og fem prosent til personer med kombinert rus og psykiatri. Til sammen går 21 prosent av boligene til personer med psykiatri og eller rus. 16 prosent av de kommunale boligene går til flyktninger og 17 prosent til personer med andre problemer. Vi vet også at det på landsbasis tilbys 21 kommunalt disponible boliger per 1000 innbyggere. I Fjell kommune var tilbudet betydelig lavere med 14

boenheter per 1000 innbyggere. Det er uvisst om forskjellen skyldes lavere kapasitet, eller lavere behov for kommunale omsorgs- og utleieboliger i Fjell enn for gjennomsnittet av norske kommuner. Det er imidlertid rimelig å anta at storbyene er med på å dra opp det nasjonale snittet.

6.5 Oppsummerende kommentarer

Høyalternativet for SSBs befolkningsprognoser viser en befolkningsvekst på 70 prosent frem til år 2040, noe som innebærer en nettotilvekst på mer enn 15 000 innbyggere i Fjell kommune. Befolkningsøkningen skyldes delvis positivt fødselsoverskudd gjennom hele perioden (drøyt 200 per år) og delvis positiv nettoinnflytting (mer enn 300 per år). Andelen innbyggere eldre enn 70 år øker fra seks prosent i 2011 til 15 prosent i 2040 og samtidig eldes befolkningen i Fjell andelsvis i større grad, sammenliknet med de tre nabokommunene Sund, Askøy og Øygarden.

Befolkningsveksten er beregnet til å generere et boligbehov på 14 800 enheter i 2040 (i høyalternativet). Det innebærer et boligbyggebehov på drøyt 6600 enheter. Hovedvekten av boligmassen i Fjell utgjøres av eneboliger og det forventes at det meste av etterspørselen vil rettes mot eneboliger også i årene fremover. Beregningene viser imidlertid en fordobling av antall aleneboere frem mot 2040 og dette kan virke inn på etterspørselen etter mindre leiligheter. Økningen blant de eldste innbyggerne kan virke i samme retning.

En ren lineær fremskriving av antall kommunalt disponible boliger gir et behov på 570 boliger i 2040. Ser vi på utviklingen i eldrebefolkningen vil imidlertid en ren fremskriving av behovet for omsorgsboliger utgjøre hele 83 prosent av hele denne boligmassen og en fremskriving av demenssyke basert på dagens forekomstrater utgjør et institusjonsbehov på mellom 460 og 530 plasser. Dermed kan det se ut som at en lineær fremskriving av dagens nivå på kommunale boliger knapt nok vil dekke etterspørselen for omsorgsboliger fra de eldste aldersgruppene.

Dette bygger imidlertid på en lineær fremskriving, og drift og tjenester som i dag. Endret omsorgsteknologi, større sirkulasjon i

boligene eller redusert botid i boligene kan imidlertid redusere behovet for nye boliger.

Når det kommer til utviklingen i etterspørselen fra andre grupper, er det vanskeligere å anslå utviklingen. Med dagens nivå på ventelister hos Fjell bustadstifting ser det imidlertid ut til å være behov for om lag 200 ekstra boliger innen 2040 og det tilsvarer en vekst på sju boliger per år. Dette vil i hovedsak være utleieboliger, og kommer således i tillegg til behovet for omsorgsboliger til eldre.

7 Muligheter og utfordringer i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen

Ved å samle mer ansvar på kommunalt nivå er Samhandlingsreformen ment å gi ny retning på utviklingen i helse- og omsorgstjenestene. Målsetting ved reformen er å skape mer helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, styrke det forebyggende arbeidet og bedre folkehelsen. For kommunene impliserer dette at de over tid får nye oppgaver og må finne nye roller for utvikling, organisering og fordeling av helse- og omsorgstjenester. I dette vil det også ligge insentiver til økt regionalt samarbeid og samhandling fremover.

I den nye loven om kommunale helse- og omsorgstjenester²⁴, § 3-7 heter det at:

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

Dette kan handle om mange av de gruppene vi har vært innom i denne evalueringen, blant annet personer med psykiske vansker, fysiske vansker, personer med rusproblemer, psykisk utviklingshemming og eldre med omsorgsbehov. Dette er en gruppe med sin plass i den kommunale organisasjonen i Fjell kommune og hvor kommunen håndterer sitt ansvar med hjelp av et sett virkemidler.

²⁴ Lov av 2011 – 06-24, nr 30.

Loven om kommunale helse- og omsorgstjenester legger også føringer på virkemiddelbruken. Blant annet tar loven til orde for samarbeid mellom kommunene og regionale foretak, eller andre kommuner. Dette kommer frem i kapittel 6 i loven. Forebygging er et annet hovedpunkt i dette. Loven legger opp til et krav om forebygging, §9-4, som kommunene plikter å følge. Det heter blant annet at:

Kommunen plikter å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt.

Dette innebærer at kommunene må legge til rette for at alle andre løsninger eller virkemidler skal være prøvd før en tyr til tvang.

Organisatorisk plikter dessuten kommunene å legge til rette for at disse hensyn ivaretas.

Fjell kommune har kommet langt i implementeringen av Samhandlingsreformen i forhold somatikk og eldre. Dette gjelder også når det kommer til samarbeid med nabokommunene. Fjell kommune var tidlig ute med å etablere en felles legevakt med Sund kommune. Dette samarbeidet er i dag utvidet til å gjelde ulike kommunale helsetjenester samt mer spesialiserte kommunale helsetilbud. Et medisinsk tilbud, blant annet med moderne røntgenutstyr, er et viktig eksempel i denne sammenhengen. Dette er et samarbeid mellom kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden og Helse Bergen. I årene som kommer vil også tiltak innenfor rusmiddelomsorgen og psykiatrien i større grad bli reformert i henhold til Samhandlingsreformens intensjon.

I dette kapitlet vil vi først se kort på noen hovedhovedtrekk ved samhandlingsreformen som vil kunne påvirke betingelsene for det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune, samt hvilke muligheter som ligger i dette i forhold til å utvikle og bedre det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Dette vil særlig være knyttet til potensialet i regionalt samarbeid, mellom Fjell kommune og nabokommunene Sund, Øygarden og Askøy. Dernest vil vi kort se på forebygging og potensialet i dette, for å bedre det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Avslutningsvis vil vi i kapitlet se på de organisatoriske forutsetningene for å implementere samhandlingsreformens intensjon i Fjell kommune.

7.1 Samhandlingsreformen og betingelsene for det boligsosiale arbeidet

Gode samarbeidsrelasjoner vil være viktige som betingelser for et forsvarlig boligsosialt arbeid i forhold til mange av, kanskje alle, gruppene som i utgangspunktet har behov for bistand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. I dette avsnittet vil vi først se på samhandlingen mellom kommunale tjenesteytere og spesialisthelsetjenesten, som vi vil vise til som andrelinjetjenesten, dernest på potensialet for samhandling og samarbeid med nabokommunene på noe sikt.

7.1.1 Samhandling med spesialisthelsetjenesten – en generell drøfting

Samhandling med spesialisthelsetjenesten innenfor den statlige andrelinjetjenesten er viktig blant annet i forhold til personer med fysiske eller psykiske vansker eller som har rusproblematikk. Andrelinjetjenesten fungerer både som utreder, rådgiver og veileder i tillegg til mer behandlende funksjoner rundt akutte vansker og situasjoner. Etter implementeringen av Opptrappingsplanen for psykisk helse fikk andrelinjetjenesten en mer rendyrket spesialistrolle også innenfor psykiatrien. Spørsmålet er da hvordan denne relasjonen med andrelinjetjenesten fungerer.

Tjenesteytere i Fjell kommune samhandler med mange ulike instanser innenfor spesialisthelsetjenesten. Viktige aktører blant spesialisthelsetjenesten vil her særlig være knyttet til Helse Bergen, først og fremst avdeling for rusmedisin, ved Haukeland sykehus samt Distriktpsykiatriske sentre- og habiliteringstjenesten.

Det er i prinsippet kommunen som overtar ansvaret for en person når vedkommende skrives ut av behandling, rehabilitering, utredning eller liknende innenfor andrelinjetjenesten. I den videre utredning og oppfølging av en gitt person er samarbeidet både med institusjonene, sykehusene og spesialisthelsetjenesten meget viktig. Disse besitter spesialkompetanse på mange områder. Samhandlingsreformen innebærer et krav om at alle kommuner og helseforetak skal inngå avtaler om prosedyrer rundt utskrivning av pasienter.

Et sentralt punkt da er hvor mye kontakt kommunen har med andrelinjetjenesten i forbindelse med en utskrivning fra behandling, rehabilitering eller likende. Mye av samarbeidet handler om definering og kartlegging av behovet den enkelte har for oppfølging.

Når sykehuset har en pasient som er utskrivingsklar, men samtidig har behov for psykisk oppfølging, tar sykehuset vanligvis kontakt med den relevante instansen i kommunen, enten dette er innenfor omsorgsavdelingen eller helse. Ofte inviteres det til et utskrivningsmøte. Oppgaven er å definere den enkeltes behov og hvilke tjenester som er nødvendig for å følge opp den enkeltes situasjon. I praksis kommer ofte andrelinjetjenesten med tydelige anbefalinger, som kommunene generelt forsøker å legge til rette for. De sakkyndige i andrelinjetjenesten kan i denne situasjonen ikke si at kommunen skal gi et spesifikt tilbud, men en informant i Fjell kommune opplever at andrelinjetjenesten ofte legger listen litt høyere når det kommer til oppfølging enn det kommunen har mulighet til å innfri. Kommunen får uansett ofte en stor jobb og utfordring med å arbeide i forhold til andrelinjetjenestens anbefalinger og oppfordringer.

Andrelinjetjenesten formidler her forventninger om hva kommunen skal gjøre. I større grad enn tidligere formidles imidlertid brukerens funksjonsnivå og hjelpebehov, og kommunen står mer fritt til å velge videre oppfølging. Dette går også frem av de nye tjenesteavtalene om inn- og utskrivning. Kommunen på sin side er underlagt visse begrensninger, både hva angår virkemidler, økonomi og organisasjon. Dette innebærer generelt at logikken i kommunens oppfølging vil kunne være annerledes enn den andrelinjetjenesten legger til grunn.

Mange aktører innenfor spesialisthelsetjenesten kan også gi uttrykk for sine forventninger til kommunens oppfølging av gitte brukere/pasienter, uten at dette nødvendigvis stemmer med kommunenes plikter og ansvar (se for eksempel Holm 2012). Dette kan være forventninger om oppfølging, tiltak, virkemidler. Den enkelte kan ta dette med seg i møte med kommunen. Dette er uheldig og lite hensiktsmessig, både for brukeren, men også for kommunen. For brukeren kan dette bygge opp under forventninger som kommunen kanskje verken kan innfri eller vil innfri. For eksempel er det ikke sikkert at selv om en ungdom blir forespeilet muligheter for å få bolig gjennom kommunen, at dette

er det beste, slik kommunen vurderer det. Mange hensyn kan tale i andre retninger også, for eksempel hvor moden den unge er, er det tilrådelig at vedkommende bor selvstendig, etc.? Det er også slik at klare forventninger om et høyere tjenestenivå enn det kommunen tilbyr eller opplever er det riktige, kan føre til at brukeren opplever tiltakene som faktisk settes inn som en nest best løsning. Dette er ikke et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med rehabilitering, forebygging etc. For kommunen kan det oppleves som vanskelig å bli konfrontert med forventninger fra brukerne som de ikke kan imøtekomme. Ofte kan det være vanskelig å dempe slike forventninger.

En utfordring kan være at andrelinjetjenesten kobler diagnose og rettighet. En diagnose er i seg selv ingen rettighet, men hjelpebehovene vil jo ofte utgå fra den enkeltes diagnose.

I denne prosessen er det ofte vanskelig for kommunen å endre så mye i andretjenestens bestilling. Derfor er det slik at for kommunen generelt, er det mest ønskelig med mest mulig ”runde” vedtak. Jo mer definerte og spesifiserte vedtak, jo mer detaljert vil også bestillingen til kommunens utøvende instans være. Innenfor det kommunale tjenesteapparatet foretrekker de tjenesteansvarlig ofte i størst mulig grad å erfare den enkeltes tjenestebehov selv og selv bestemme den oppfølging de mener er mest egnet.

Ofte kan kommunen ha en annen vurdering av hva de rette virkemidlene er. Da oppleves det lite hensiktsmessig i for sterk grad å lytte til andrelinjetjenestens anbefalinger. I andre tilfeller har en ikke de handlingsmulighetene andrelinjetjenestens skisserer. Det kan for eksempel handle om tilgang på egnede boliger eller de tjenester som anbefales. Kunnskap hos de ulike aktørene om hverandres handlingsrom er her viktig. Dette handler ikke minst om kunnskap hos spesialisthelsetjenesten om hvilke muligheter kommunen har til å sette i verk de tiltakene spesialisthelsetjenesten anbefaler.

Spesialisthelsetjenesten har ofte tilgang til en annen og mer spesialisert kompetanse, sammenliknet med helsetjenestene i mange kommuner.

Variasjoner i vurderinger mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten kan i noen tilfeller ha sammenheng med ulike oppfatninger av hva som er behovet. Dette gir ulike oppfatninger

av hva som også er den beste oppfølgingen. Inntrykket er at det ofte er bedre at kommunen selv erfarer hvordan den enkelte fungerer, hva som er behovene og hvordan de skal følges opp. Dette blir for eksempel aktualisert når det kommer til selvstendige bosituasjoner. Mange fungerer annerledes i en selvstendig bosituasjon enn i en mer institusjonalisert kontekst, som sykehus og rehabiliteringsinstitusjoner og likende vil være eksempler på. Boform og de tjenester henholdsvis institusjonene og kommunene tilbyr, kan også utløse forskjellig form for atferd. Dette kan slå ulike veier, men vil kunne innebære at det som er den beste oppfølgingsstrategien på sykehus eller liknende ikke nødvendigvis er like egnet i selvstendig boliger, eller omvendt.

Generelt virker det som det er en relativt god samforståelse på de fleste områder mellom Fjell kommune og andrelinjetjenesten, selv om det også er et forbedringspotensiale. Dette går særlig på bedre samforståelse og forventninger i de ulike sakene, samt en bedre kunnskap i andrelinjetjenesten om rammevilkårene kommunene opererer under. God samkjøring vil også ha store positive konsekvenser for det tilbudet den enkelte pasient får.

Stor grad av samforståelse mellom andrelinjetjenesten og kommunen er imidlertid ingen garanti for at brukeren får et optimalt tilbud. Et eksempel kan være innenfor rusomsorgen, hvor kommunen mangler egnet bolig for mange LAR²⁵ brukere, noe som gjør det vanskelig for brukerne å nyttiggjøre seg tilbudet fullt ut.

Generelt vil kommunen dessuten ha et ønske om å arbeide i retning av størst mulig selvstendighet blant sine brukere. Dette er særlig viktig innenfor rus og psykiatri, gjennom blant annet opparbeidelse av selvillitt og selvkontroll. Formålet er at den enkelte skal vokse og utvikle seg. For de som bosettes i egne boliger vil det at det ikke er personell tilstede hele tiden kunne være et ledd i en slik selvstendigjøringsprosess. Behov vil også endre seg over tid, og selvstendighet kan være en læringsprosess kommunene ofte vil prioritere. I den grad andrelinjetjenestens konklusjoner forutsetter tett oppfølging, kan dette derfor i noen tilfeller oppleves å være på tvers av kommunenes intensjoner og arbeidsmetoder.

²⁵ LAR står for "Legemiddel Assistert Rehabilitering".

7.1.2 Potensialet for regionalt samarbeid, uttrykt ved fremtidig aldersfordeling

Samhandlingsreformen legger opp til et tettere regionalt samarbeid mellom kommuner. For Fjell kommune vil det her være aktuelt å se mot Sund, Øygarden og Askøy som aktuelle nabokommuner, hvor det allerede eksisterer et godt samarbeid. I en evaluering gjort av Agenda i 2011²⁶ vises det til at en stadig voksende andel eldre i alle fire kommunene vil gi et økende behov for omsorgstjenester fremover.

Her vil vi se litt nærmere på hvordan aldersfordelingen i de fire kommunene blir dersom en legger Statistisk sentralbyrås høyalternativ (HHMH) til grunn for befolkningsutviklingen. En sammenstilling av alderstrukturen kan bidra til å kaste lys over hvilket potensiale som ligger i samarbeid om boligrelaterte tjenester mellom Fjell kommune og kommunene Sund, Øygarden og Askøy. Vi vil kommentere tallene for unge i etableringsfasen (20-29 år) og eldre.

Ved å beregne hvordan befolkningen, i ulike alderskategorier, fordeles mellom de fire kommunene i høyalternativet for befolkningsutviklingen, kan vi lese hver kommunes andel av regionens befolkning innenfor ulike alderskategorier. Tabellen er gjengitt i appendiks 1, tabell A3. Fjell og Askøy er de to største kommunene i regionen med henholdsvis 22220 og 25602 innbyggere pr 1. januar 2011.²⁷ Til sammenlikning har Øygarden kun 4300 innbyggere og Sund 6265. Fjell kommune har i dag en relativt gunstig befolkningssammensetning med en høy andel barn, unge og voksne, mye grunnet god tilflytting. Utover i fremskrivingsperioden får kommunen en gradvis eldre befolkningsstruktur, også relativt til de tre andre kommunene i regionen. Mens Fjell kommune i 2015 vil ha 35 prosent av antallet personer i aldersgruppen 63 til 79 år i de fire kommunene til sammen, vil denne andelen være 38 prosent i 2040. Den tilsvarende veksten for gruppen 80 år eller eldre er fra 32 prosent i 2015 til 36 prosent i 2040. Dette betyr at Fjell kommune i 2040 vil

²⁶ Agenda, Kaupang, 2011: Bedre kommuner gjennom utvidet samarbeid. En prinsipiell gjennomgang av muligheter og begrensninger, rapport 12. februar 2011.

²⁷ År 2011 er benyttet som basisår i beregningene.

ha en høyere andel av regionens eldre enn situasjonen enn i 2015. Samtidig vil det også finne sted en til dels betydelig befolkningsvekst for disse aldersgruppene frem mot 2040. Den relative veksten i andelen eldre innbyggere følges av en nedgang i kommunens andel av yngre innbyggere. I 2040 er det beregnet at 36 prosent av regionens 0-19-åringer er bosatt i Fjell mot 40 prosent i 2011. Andelen barn og unge i Fjell kommune vil i samme periode gå ned fra 32 til 28 prosent, men andelen eldre øker fra 12 til 19 prosent av befolkningen i Fjell kommune når vi ser på befolkningsstrukturen i denne kommunen alene.

Vi kan alternativt benytte en indeks for å illustrere hvordan befolkningen innen de ulike aldersgruppene fordeles mellom kommunene. Tabell 7.1 viser hver kommunes befolkningsandeler relativt til gjennomsnittet i regionen. Ved å la de regionale andelenes utgjøre basis som settes lik 100 vil kommuner med indeksverdi lavere enn 100 ha færre innbyggere i den aktuelle aldersgruppen enn gjennomsnittet for regionen, mens kommuner med indeksverdi høyere enn 100 ha en høyere andel innbyggere i gjeldende kategori.

Tabell 7.1 *Relative aldersfordelte befolkningsandeler i de fire kommunene Sund, Fjell, Askøy og Øygarden. Regionens gjennomsnittlige aldersfordeling er satt lik 100.*

| Alder | Kommune | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|-------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 0-19 år | Fjell | 104 | 101 | 99 | 99 | 99 | 99 | 99 |
| | Sund | 93 | 95 | 98 | 98 | 99 | 98 | 99 |
| | Askøy | 99 | 102 | 103 | 103 | 103 | 102 | 103 |
| | Øygarden | 93 | 91 | 92 | 92 | 91 | 91 | 91 |
| 20-29 år | Fjell | 98 | 102 | 103 | 101 | 99 | 98 | 98 |
| | Sund | 114 | 110 | 102 | 103 | 104 | 104 | 104 |
| | Askøy | 98 | 95 | 97 | 99 | 101 | 102 | 101 |
| | Øygarden | 101 | 103 | 98 | 95 | 95 | 94 | 93 |
| 30-62 år | Fjell | 101 | 101 | 102 | 102 | 101 | 101 | 101 |
| | Sund | 99 | 98 | 98 | 98 | 99 | 100 | 100 |
| | Askøy | 100 | 100 | 99 | 99 | 100 | 100 | 99 |
| | Øygarden | 97 | 97 | 99 | 99 | 98 | 99 | 99 |
| 63-79 år | Fjell | 92 | 94 | 96 | 99 | 102 | 103 | 102 |
| | Sund | 104 | 108 | 108 | 107 | 103 | 98 | 95 |
| | Askøy | 104 | 101 | 98 | 96 | 95 | 96 | 98 |
| | Øygarden | 114 | 116 | 117 | 119 | 120 | 117 | 112 |
| 80 og eldre | Fjell | 82 | 86 | 88 | 93 | 95 | 97 | 99 |
| | Sund | 115 | 110 | 103 | 105 | 103 | 107 | 107 |
| | Askøy | 101 | 101 | 103 | 100 | 99 | 97 | 94 |
| | Øygarden | 165 | 156 | 141 | 132 | 128 | 129 | 137 |

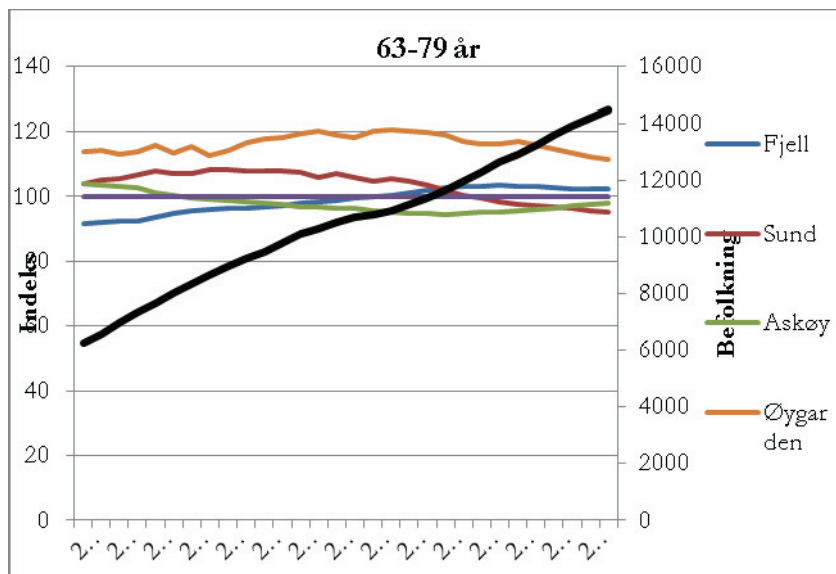
Tabellen viser at når det kommer til andelen unge i etableringsfasen, alder 20 til 29 år, har Fjell kommune en stabil andel, som grenser litt over, litt under gjennomsnittet for de fire kommunene. Dette vil innebære et jevnt behov for boliger som egner seg for unge i etableringsfasen. For Sund og Øygarden går den imidlertid klart ned, hvilket vil bety at de får færre, relativt sett, i denne

alderskategorien. Det betyr også færre relativt sett, som skal etablere seg på boligmarkedet.

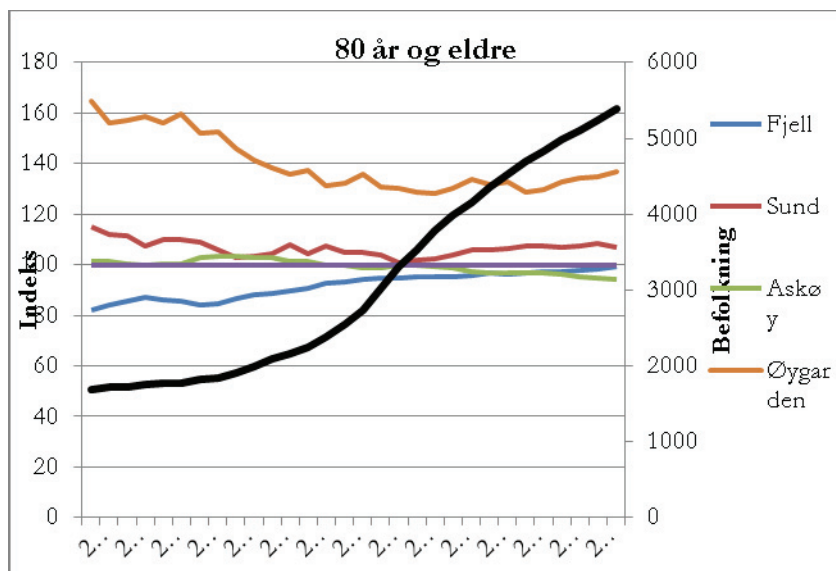
For de eldre kategoriene finner vi imidlertid mer oppsiktsvekkende trender. Både i aldersgruppen 63 til 79 år og i gruppen 80 år eller eldre vil Fjell kommune øke sin andel betydelig over årene frem mot 2040, samtidig som de relative andelene går ned i de andre tre kommunene. Særlig sterk er økningen i Fjell kommune i aldersgruppen 80 år eller eldre. Per i dag har Fjell en relativt lav andel innbyggere i alderen 80 år og eldre, men i 2040 vil kommunen ligge på regionsgjennomsnittet. Dette vil medføre større utfordringer med hensyn til botiltak rettet mot disse innbyggerne på sikt, om en antar at det med høyere alder vil følge en del hjelpebehov.

Hvorvidt de reduserte andelene eldre i de andre kommunene innebærer at det vil åpne seg samarbeidsmuligheter med de andre kommunene i regionen, for eksempel i form av kjøp av sykehjemsplasser, er et åpent spørsmål. Dette forutsetter at det er ledig kapasitet der. Sund og Øygarden kommuner vil ha en relativt sett gammel befolkning i hele analyseperioden og disse kommunene har dessuten vesentlig lavere innbyggertall enn Fjell. Slik sett er det ikke rimelig å forvente at disse kommunene i særlig grad kan avlaste Fjells behov for sykehjemsplasser. Askøy, som er den største kommunen i regionen, har en motsatt befolkningsutvikling av Fjell i den forstand at Askøy får en høyere andel unge og en lavere andel eldre innbyggere utover i perioden. Det kan derfor være gunstig for begge kommuner å samarbeide i forhold til både yngre og eldre innbyggere. I vurderingen av dette spørsmålet er det imidlertid viktig å ta høyde for at det i regionen, de fire kommunene til sammen, fortsatt vil være en sterk befolkningsvekst, og spesielt vekst i antallet eldre totalt sett. Dette ser vi av figur 7.1 og 7.2 nedenfor.

Figur 7.1 *Befolkningsutvikling i totaltall i tiden 2011 til 2039 i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden for aldersgruppen 63 til 79 år.*



Figur 7.2 *Befolkningsutvikling i totaltall i tiden 2011 til 2039 i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden for aldersgruppen 80 år eller eldre.*



Den venstre aksene i figurene angir hvordan hver kommune ligger an relativt til gjennomsnittet for regionen (lilla hele regionen, det vil si alle fire kommunene), jmf tabell 7.2 som gir de eksakte tallene. Figuren viser blant annet at Øygarden gjennom hele perioden har en betydelig høyere andel eldre innbyggere enn de øvrige kommunene. Fjell kommune ligger hele fremskrivingsperioden under gjennomsnittet for 80 år og eldre og har således en lavere andel eldre enn gjennomsnittet, men som figuren viser, så er antallet personer i aldersgruppen 80 år eller eldre likevel sterkt økende i Fjell kommune. Vi får en indikasjon på det siden den blå grafen er stigende samtidig som den svarte grafen, som viser sum befolkning, er sterkt voksende fra ca år 2025. Den svarte grafen viser antall innbyggere i de fire kommunene (til sammen) og relaterer seg til høyre akse. Befolkningen i alder 80 og eldre vokser fra ca 1700 til ca 5400, eller fra 3 til 5 prosent av total befolkning (alle aldre) i tiden fra 2011 til 2039. I Fjell utgjør aldersgruppen 80 år eller eldre 2 prosent av befolkningen i 2011, mens andelen stiger til 5 prosent i 2040. Det er en sterkere vekst i antall personer 80 år eller eldre enn i de øvrige kommunene. For aldersgruppen 63 til 79 år ser vi at Fjell kommune starter med å ligge under gjennomsnittet for regionen i 2011, men fra slutten av 2020-tallet får kommunen en høyere andel i denne aldersgruppen enn gjennomsnittet for regionen. Tallene tyder på at Fjell kommune per i dag har en gunstigere alderssammensetning og at veksten i andelen eldre inntreffer noe senere enn i de andre kommunene.

Den sterke befolkningsveksten i aldersgruppen 80 år og eldre for alle de fire kommunene, illustrert ved den svarte grafen, vil sannsynligvis vanskeliggjøre mulighetene for at det blir ledig kapasitet i noen av nabokommunene til Fjell på området eldretjenester, inkludert omsorgsboliger for eldre. Selv om veksten i eldre, relativt sett, blir mindre i Askøy, Sund og Øygarden kommuner sammenliknet med Fjell kommune, vil det faktum at veksten er så sterk i hele tall sannsynliggjøre at det uansett i liten grad bli overskudd av disponible boliger for eldre, som så kunne leies ut til Fjell kommune. Selv om Fjell får den sterkeste veksten i den eldste aldersgruppen vil også Askøy, til tross for relativt gunstigere befolkningsutvikling, ha nesten 2,5 ganger så mange innbyggere i alderen 80 og eldre i 2040 sammenliknet med situasjonen i dag.

7.2 Potensialet i forebygging for det boligsosiale arbeidet

Forebygging er sentralt i Samhandlingsreformen. Samhandlingsreformen legger opp til en styrking av det forebyggende arbeidet blant annet innenfor rusomsorgen og omsorgen for personer med psykiske vansker. En styrking av dette kan bidra til å forhindre at akutte vansker i forhold til bosituasjonen får utvikle seg. Dette kan gi økte og nye muligheter innenfor det boligsosiale arbeidet.

Gitt at Samhandlingsreformen så langt har hatt et fokus blant annet på kommunenes ansvar for utskrivningsklare pasienter, er det viktig å fremheve at gode og stabile boliger med oppfølging fra kommunen kan bidra til å forebygge sykehusinnleggelseser samtidig som det kan hindre at utskrivningsklare pasienter blir liggende på sykehus. Siden Samhandlingsreformen innebærer at kommunen må betale en del av sykehusutgiftene, kan denne type forebyggende arbeid bidra til å redusere kommunenes utgifter. Innleggelseser på grunn av psykiske lidelser er imidlertid foreløpig ikke en del av finansieringsopplegget i Samhandlingsreformen. Erfaringer tilsier imidlertid at psykisk syke og rusmisbrukere ofte også har somatiske sykdommer, som igjen kan forebygges ved hjelp av trygge og gode boforhold.

I dette vil et helt sentralt virkemiddel i forebygging ligge i gode bosettingsstrategier. Ved å etablere tilstrekkelige og tilpassede boliger for personer med boligbehov, vil en sikre en ofte nødvendig stabilisering av omgivelsene til personer som ellers lever i en turbulent hverdag. Dette gjelder i særdeleshet personer med vansker i forhold til rus og/eller psykiatri. Gode og stabile boforhold vil i større grad muliggjøre en god tjenesteoppfølging. Informanter i kommunen, for eksempel innenfor rusomsorgen, gir nettopp uttrykk for vanskene med å gi tilpassede tjenester der selve bosituasjonen er preget av uro og omskiftelighet. Det er en nær sagt umulig oppgave å drive fruktbar forebygging blant personer med rusvansker, om den rusavhengige bor på hospits i Bergen eller i hytte på en campingplass. I slike situasjoner kommer den hjelpe-trengende for tett på de miljøene en egentlig burde ha avstand til. Vi har også tidligere nevnt begrensninger i LAR behandlingen for rusmisbrukere, der noen brukere ikke har egnet bolig.

Liknende tilfeller kan en ha innenfor psykiatrien. Mye av det forebyggende psykiske helsearbeidet tar nettopp utgangspunkt i å skape trygge og beskyttende rammer rundt enkeltpersoner.

Noen av de som har behov for en stabil bosetting med utgangspunkt i psykiske vansker, ofte i kombinasjon med rus, vil ha et særskilt behov for beskyttelse, både mot egen impulsivitet og mot press fra sine omgivelser. Dette handler også om å gi beskyttelse mot utnyttelse, økonomisk og på annen måte.

Også når det kommer til bosettingsarbeidet blant flyktninger har vi sett at det er et stort boligbehov. En stabil bolig vil fremme integrering og være en viktig kvalitet i dette arbeidet.

Vår analyse har vist at Fjell kommune ennå har et stort boligbehov, både blant personer med psykiske vansker og rus, men også for personer med mer uklare vansker, personer med lettere psykisk utviklingshemming, Asperger og annet. Boligmarkedet er stramt i Fjell, både i det private og det kommunale. Begrensede muligheter for god og tilpasset bosetting forringer mulighetene for optimale resultater av den øvrige oppfølgingen av personer med spesielle behov.

Forebygging handler imidlertid også om tilstrekkelig og tilpassede tjenester som kan bidra til at den enkelte kan bo lenger i sitt eget hjem. Her synes Fjell kommune å ha kommet langt. Særlig synes oppfølgingen av eldre å være god. Det samme gjelder blant annet ADL-teamets arbeid og Psykiatrisk team, som begge driver en aktiv oppfølging av hjemmeboende. Arbeidet som blir gjort blant psykisk utviklingshemmede er også viktig å nevne her.

Som vi så i avsnittet ovenfor vil imidlertid særlig oppfølgingen av eldre være en utfordring som vokser i takt med andelen eldre i kommunen. Utviklingen i omsorgsbehovet blant personer med psykiske vansker og rus, vil her være vanskeligere å forutse.

7.3 Organisatoriske tiltak for å lette forutsetningene for å implementere Samhandlingsreformens intensjoner

For blant annet å sikre økt vekt på forebyggende arbeid og samarbeid mellom kommuner i oppgaveløsning legger

Samhandlingsreformen opp til større frihet for kommunene til å finne frem til hensiktsmessige organisatoriske løsninger. Spørsmålet her vil da være i hvilken grad dagens organisasjonsmodell i Fjell kommune legger til rette for dette innenfor det boligsosiale arbeidet. Eventuelt, hvilke organisatoriske tiltak kan lette forutsetningene for å implementere Samhandlingsreformens intensjon på det boligsosiale området?

Organisasjonsstrukturen var hovedtemaet i kapittel 4, og vi vil derfor her bare fremheve relevansen og viktigheten av særlig gode samarbeidsrutiner for en god implementering av Samhandlingsreformens intensjon.

Så langt har Fjell kommune kommet godt i gang med å implementere Samhandlingsreformen blant annet på deler av det somatiske området og innenfor eldreomsorgen. Utfordringene knyttet til nettopp samarbeid kan bli en større utfordring når Samhandlingsreformen skal implementeres i forhold til psykiatri og rus. Dette er tjenesteområder der kommunen har utfordringer når det kommer til samarbeid allerede.

Når kommunen skal forberede neste fase i implementeringen av Samhandlingsreformen er det vanskelig å se for seg at dette kan løses ved organisering alene. Her må en også trekke inn kommunens handlingsmuligheter i forhold til virkemidlene.

Det vil således være viktig i det forebyggende arbeidet, for eksempel innenfor rus og psykiatri, å trekke inn spørsmålet om egnede boliger som virkemiddel. Uten en bedre tilgang til boliger vil en i begrenset grad kunne hente ut effektene av de tjenestetiltakene en setter inn. Dette gjelder også de medisinske tjenestetiltakene, som dels implementeres i samarbeid med andrelinjetjenesten.

Kort repetert er ansvaret for det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune fordelt på tre fagavdelinger og flere underavdelinger. Dette gjelder både boliger og tjenester. Boligene fordeles og forvaltes dels etter nærmere kriterier, som for eksempel omsorgsboliger for eldre og psykiatriboligene. Andre boliger fordeles etter søknad, for eksempel utleiedelen av porteføljen til Fjell bustadstifting. Tjenesteoppfølging ligger dels under omsorg, helse og sosial. I tillegg har NAV Fjell oppfølging av rusmisbrukere og bosetting av flyktninger.

Skal intensjonen i Samhandlingsreformen implementeres i en organisasjonsstruktur med delt ansvar, blir samarbeid mellom de ulike fagetatene meget viktig for å nå alle brukerne. Siden det alltid vil være grensetilfeller, personer med behov som ikke så entydig lar seg fange opp av en fagavdeling, blir det viktig at de ulike enhetene samarbeider tett for å plassere ansvar, og slik nå brukerne.

Intensjonen i Samhandlingsreformen bygger på samarbeid, både innad i kommunene og mellom kommuner. Dette for å kunne møte brukernes behov på en best mulig måte. Filosofien er i stor grad at man må bygge på hverandres kunnskap og kompetanse, for å nå brukerne på en best mulig måte.

Her synes Fjell kommune å stå foran en utfordring på noen av sine fagområder. Det er her manglende boligtilgang synes å være et hovedproblem. Vanskene med å bosette synes i mange tilfeller å ta mye av fokuset bort fra de gode samarbeidsløsningene. Så lenge de ansvarlige enhetene må bruke så mye av sine ressurser og tid på å finne frem til akseptable boløsninger, blir de ulike fagansvarlige mer konkurrenter om få boliger. Dette overskygger verdien av å samarbeide. En bedre bosituasjon i kommunene kan være en viktig premiss i det arbeidet kommunen står overfor når de nå skal videreføre sin så langt vellykkede implementering av Samhandlingsreformen.

8 Organisering og virkemidler som ressurser i det boligsosiale arbeidet. Oppsummerende konklusjoner

Denne evalueringen har hatt et hovedfokus på organisasjonsstrukturen i Fjell kommune samt virkemiddelbruken i det boligsosiale arbeidet. Formålet har vært å se dette som et ledd i en boligsosial strategi for å avhjelpe de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor, både på kort sikt, men også i årene som kommer. Vi har derfor foretatt en befolkningsfremskrivning frem mot 2040. I dette avsluttende kapitlet vil vi trekke opp noen hovedlinjer i diskusjonen og se hvilke handlingsalternativer og muligheter vi ser for at brukerne av kommunens boligsosiale tjenester skal få et bedre tilbud. Dette betyr at vi i denne oppsummeringen også vil se organisering og virkemiddelbruk i et brukerperspektiv. Vi vil imidlertid først se på behov og muligheter innenfor det organisatoriske, før vi også ser på virkemiddelbruken. Dernest trekker vi også befolkningsfremskrivningene inn som en illustrasjon på behovene fremover.

8.1 Behov for helhetstenkning som når alle brukerne

Slik det fremkommer i denne evalueringen har den boligsosiale organiseringen i Fjell kommune en noe fragmentert struktur, som følger den faginndelingen en har valgt for kommunen som helhet. Det boligsosiale arbeidet er blant annet fordelt på både fagavdelingen for helse, omsorg og sosial, i tillegg til at NAV Fjell har ansvaret for oppfølging av personer med rusvansker, men uten

direkte adgang til boliger. Utover dette har kommunen også tildelt ansvar til Bustadnemnda og Fjell bustadstifting.

Denne organisasjonsmodellen fungerer bra for mange av de brukerne som de kommunale fagavdelingene har et klart definert ansvar overfor. Dette gjelder særlig grupper som eldre, personer med alvorlig psykisk sykdom og psykisk utviklingshemming. Selv om bolig, og i noen tilfeller tjenester er et knapphetsgode, er ansvaret for disse gruppene definert og adressert. Brukerne vet hvor de skal henvende seg og ansvarslinjene virker oversiktlige.

For brukere med mer diffuse behov som av ulike grunner faller utenfor eller går på tvers av de kriteriene som er satt for å være kvalifisert for boliger fordelt av fagavdelingene, er det organisatoriske ansvaret mer uklart og udefinert. Dette gjelder særlig når det kommer til bolig. For tjenester er ansvaret klarere plassert. Dette bidrar til å skape uforutsigbare oppfølgings-situasjoner for disse brukerne. En hovedutfordring for kommuneorganisasjonen må da være at boligbehov ikke bare fanges opp i organisasjonen, men også adresseres et sted der det foreligger både et reelt ansvar og reelle handlingsmuligheter.

Det er innenfor det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune et behov for å se brukerne i et mer helhetlig perspektiv. Ved at noen faginstanser er flinke til å definere sine relevante brukergrupper, særlig når det kommer til bolig, vil også noen bli definert ut. Disse vil i noen grad komme inn under de tiltakene kommunen har for personer i gråsonen, som ADL-teamet og NAV Fjell, i tilfeller der det er rus inne i bildet.

At NAV Fjell er kommet med i Bustadnemnda er en viktig synliggjøring av boligbehovet blant rusmisbrukere. Spørsmålet er hvor mye det bidrar i form av tilgang på faktiske bo- og tjenestetilbud å sitte i Bustadnemnda. Som vist ser nemnda ut til å ha begrensede handlingsmuligheter og handlingsevne i det boligsosiale arbeidet.

Det fragmenterte i kommunens fagstruktur speiles også innad i Bustadnemnda, og avstanden mellom handlingsevne sentralt og behovet for tiltak i møte med den enkelte bruker, synes i en del tilfeller langt.

8.2 Nærmere om virkemidler for å bedre den boligsosiale innsatsen; Bustadnemnda og Fjell Bustadstifting

Bustadnemnda bygger på en god idè og en erkjennelse av behovet for å løfte opp problemstillinger knyttet til fordeling av boliger. Slikt sett har nemnda et stort potensial. Samtidig er det noen utfordringer i nemndas arbeidsmåte. En hovedutfordring synes å være å få til gode og handlingsorienterte diskusjoner knyttet til de sakene som spilles inn til nemnda. I stedet for å gå inn i realitetsdiskusjoner som tydeliggjør mulighetene for den enkelte boligsøker, synes det vanskelig å plassere ansvaret for den enkelte bruker. Den enkelte bli mer forsvarer av eget fagfelt enn advokat for de boligtrengende. Det synes å være en utfordring å få til handlingskraftige og helhetlige løsninger for mange enkeltbrukere. Dette skaper usikkerhet og uforutsigbarhet for brukerne.

Det synes å være et stort behov for å bevisstgjøre organisasjonen med hensyn til å etablere klare handlingsalternativer for brukerne, samt å gjøre tydelige og realistiske prioriteringer. Når bolig-søknadene kommer inn til nemnda, bør fokus være på å plassere ansvaret og følge opp de behov som søknaden er et uttrykk for. Om bolig ikke er tilgjengelig, og det er det ofte ikke, må det være tydelig for brukerne hvordan ansvaret er plassert. I dette ligger også å følge opp med å skissere alternative handlingsmuligheter for søkeren.

For å få en rasjonell behandling av søknadene er det et behov for tydelige kriterier på den ene siden, samtidig som kriteriene må være inkluderende og løsningsorienterte for de som har sammensatte behov. Ved å være løsningsorienterte på tvers av fagfelt og ansvarsområder gis også søknadsbehandlingen en nødvendig fleksibilitet.

Utfordringene i dette synes imidlertid flere. En utfordring er rent budsjetteknisk, at pengene ikke følger brukerne. Da vil alle faggruppene forsvare seg mot nye brukere. Nye brukere betyr strammere budsjetter og mindre tjenester på hver bruker.

Alle aktørene i Bustadnemnda har sitt budsjett å forsvare, noe som forsterker tendensene til fragmenteringen og fravær av helhetstenkning i forumet. Dette ser ut til å motvirke dialog

mellom medlemmene i retning av kreative løsninger og fordeling av ansvar. Mulighetene for å finne frem til gode og nødvendige prioriteringer kan bli redusert.

Dette kan også ha et kompetanseelement i seg. Så lenge et fagfelt ikke ligger eksplisitt inn under en av fagavdelingene, er det alltid en fare for at kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse på det som ligger imellom fagfeltene, selv om fagpersoner både i førstelinjen og på ledernivå ser ut til å holde et meget høyt kompetansenivå.

At ansvaret for noen brukeres boligbehov er uklart definert i organisasjonsstrukturen betyr ikke at de faller ut av kommunens hjelpeapparat på alle nivåer eller i forhold til alle virkemidler. Uten en fast base, bolig, kan det imidlertid være vanskelig å gi en stabil og forsvarlig tjenesteoppfølging. Å falle mellom fagområdene slik de er definert i kommunen, betyr derfor ikke at enkeltpersoner blir stående uten et tilbud, men at den oppfølgingen som gis kunne blitt kvalitativt bedre både for bruker og kommunen om det hadde vært tilstrekkelige muligheter også til å bosette. Bolig blir dermed i noen tilfeller det svake punktet i tiltaksrekken.

8.3 Behov for samordning de ulike fagetatene imellom

I en organisasjonsstruktur med ulike fagavdelinger og etater med tilgrensende og kanskje også til dels overlappende ansvarsområder, er det svært viktig at linjene i organisasjonen samles ett sted. Et slikt samlingspunkt kan være rådmannens tjenestetteam, der lederne av fagseksjonene møtes. Oppgaver og utfordringer som vanskelig klarer å finne sin løsning på lavere plan av organisasjonen, bør kunne finne sin løsning der.

For at det skal fungere etter denne intensjonen, er det viktig at de ulike fagsjefene er samkjørte på de utfordringer de står overfor, samtidig som de klarer å utfordre hverandre på deres egen og hverandres rolleforståelse og grunnleggende forståelse for kommunenes boligsosiale ansvar. Dette inkluderer en felles plattform når det kommer til viktige begreper eller forestillinger, som omsorg, omsorgsbolig og kommunalt ansvar. En felles forståelse av dette samtidig som en våger å utfordre hverandre på disse områdene kan synes som en helt sentral forutsetning for at rådmannens tjenestetteam kan fungere koordinerende og samlende.

Dette kan også være en forutsetning for at de ulike fagavdelingene på saksbehandlernivå klarer å samles og enes om strategier i det konkrete arbeidet de gjør for sine brukere.

Det synes også som om det er nødvendig med en overordnet og helhetlig diskusjon av forholdet mellom tiltak og behov. Dekker tiltakene, herunder tilbudet av boliger, behovet? Alt tyder på at svaret her må bli nei når det kommer til boliger, mens kommunen har gode oppfølgingstjenester. I denne situasjonen burde en sentralt i kommunen, for eksempel i tjenestetteamet, tatt en bred diskusjon av hvilke virkemidler kommunen mangler med hensyn til å dekke behovene innenfor det boligsosiale området og hvordan en skal arbeide videre med dette. Brikkene synes å være på plass i form av gode og velfungerende enkeltenheter i organisasjonen, men når det kommer til det samlende og helhetlige har kommunen et stykke igjen å gå. Kommunen mangler systemer for å fange opp helheten i behovene og systemer for å organisere og se helheten av virkemidler opp i mot behovene.

En fragmentert boligsosial ansvarsstruktur setter rådmannens tjenestetteam på store utfordringer med hensyn til å virke samlende på organisasjonen. Om ikke tjenestetteamet er tydelig på områder som virker uavklarte nedover i organisasjonen, mister det noe av sin nødvendige legitimitet i slike saker.

Innad i rådmannens tjenestetteam bør en kunne utfordre hverandre på sentrale organisasjonsmessige uklarheter som spørsmålet om hva som er psykiatri? Hva er det å være psykisk syk? Hva er grenselinjene mellom psykiatri og rus? Eller: Hva er omsorg og hva er en omsorgsbolig? Hva vil det si å ha det ofte stigmatiserende ”manglende boevne”? Hva mener man når man bruker dette etter hvert negativt ladede begrepet? Hvor går grensene for kommunens boligsosiale ansvar?

Det er ikke viktig å komme frem til klare svar, for de eksisterer kanskje ikke, men det er viktig at ledelsen i organisasjonen våger å ta diskusjonen og utfordre hverandre på dette. Tjenestetteamet kan her være et relevant fora. Poenget er å skape en tydelighet rundt hva som er kommunens ansvar og plassering av ansvaret instrumentelt, slik at det skapes forutsigbarhet både i organisasjonen og for den enkelte bruker. Dette kan bidra til å løse opp fastsatte posisjoner nedover i organisasjonen og slik skape en større romslighet med hensyn til behovsdefinisjoner og ansvar.

Gitt at de boligosiale behovene i befolkningen blir mer komplekse, er det mange som har store forventninger til kommunens evne til å finne løsninger. Dette øker nødvendigheten av at en sentralt i kommunen har et avklart forhold til hva som er kommunens ansvar. Fjell kommune lar kanskje ulike fagavdelinger i litt for stor grad selv definere sitt ansvarsområde med det resultat at man også kan definere seg bort fra enkelte brukere og behov. Konsekvensen kan bli at noen behov som helt klart er innenfor kommunens ansvar, blir liggende litt uadressert i grenselandet mellom de mer definerte ansvarsområdene i kommunens organisasjonsmodell.

At organisasjonen i Fjell kommune mangler mekanismer som fanger opp alle grensetilfellene, personer med sammensatte vansker, kommer til uttrykk i avslagsbehandlingen. Det burde her være rutiner for at de som gir avslag på en søknad om bolig i kommunen tenker på alternativet. Et avslag bør gi en forståelse av hvorfor det ble avslag og veilede søkeren videre. Boligbehovet er ikke endret ved avslaget og må finne sin løsning, selv om svaret kanskje er at ansvaret ikke ligger hos kommunen. Men ligger behovet innenfor kommunens ansvarsområde må kommunen bidra til at problemet finner sin løsning. For en person med et tydelig boligbehov kan det virke forsterkende på utfordringene ikke å finne frem til rette vedkommende i kommunen, slik det vil fremstå for den enkelte søker når ingen i kommunen definerer en sak som sitt ansvar.

8.4 Oversikt over behov

Skal en kunne definere seg organisatorisk i forhold til brukernes behov, er det viktig å ha god oversikt over hvilke behov en har å forholde seg til. Dette handler også om mulighetene for å planlegge med hensyn til ressursdisponering. Her er ventelister et viktig virkemiddel. Det er viktig at søknader fremmes og at det gis en vurdering av hvem som kvalifiserer til hva. Ventelister eller andre former for registreringer kan være et viktig planleggings-verktøy.

Her kan det synes som det er noe ulik praksis i organisasjonen. Noen har en god oversikt over behov og opererer med ventelister, mens andre ikke tillegger dette samme betydning. Andre igjen har

god oversikt over søkermassen, men uten å gjøre noen prioritering etc.

Uavhengig av hva som er bakgrunnen for ulik praksis her, vil det være viktig for kommunen å få en oversikt over behovssituasjonen blant brukerne. Dette kan gi verdifulle innspill og argumenter til ressursfordelingene og tiltaksutviklingen i kommunen. Dette vil også virke avklarende for brukerne som søkere.

En gruppe det er viktig for Fjell kommune å ha et fokus på, som i andre kommuner, er unge som er på vei til å falle utenfor skole, arbeid eller bolig. Noen av disse ungdommene har vært fulgt opp av barnevernet og har behov for ekstra støtte i selvstendig-gjøringsfasen over i egen bolig. Andre unge sliter med psykiske vansker og/eller er utsatte når det gjelder rusproblematikk. For disse unge voksne er det viktig å ha et spesielt fokus. Ansvaret for disse er spredt på mange forskjellige fagavdelinger og etater, herunder Psykiatrisk team, ADL-teamet, barnevernet, NAV med videre.

I noen tilfeller kjenner kommunen til de som er i ferd med å falle utenfor. De har møtt dem i barnevernet, sett dem i NAVs omsorg for rus, truffet dem i barne- og ungdomspsykiatrien etc. Slik sett har kommunen hatt mulighet til å forberede seg på boligbehovene som vil komme. For å gi disse et helhetlig og godt forberedt tilbud, kunne en mulighet være å samle kunnskap om gruppen i en egen ungdomsgruppe, for eksempel inn under NAV. Dette kunne sette kommunen i stand til å være forberedt på en behovssituasjon på et så tidlig tidspunkt som mulig, samt at det kunne hatt effektivitetsgevinster med hensyn til ressursutnyttelse og koordinering av de ulike fagetatens ansvarsområde. Dette ville også kunne hatt en gevinst i forhold til det forebyggende arbeidet.

8.5 Tilgjengelige virkemidler

Dermed er vi over på spørsmålet om hvilke handlingsmuligheter kommunen har. Et sentralt virkemiddel som har vært et gjennomgangstema i hele evalueringen er boliger. En tilpasset bolig er ofte en forutsetning for en god oppfølging av vanskeligstilte, enten det handler om psykiatri, rus eller andre situasjoner der det er behov for oppfølging. Selv disponerer kommunen i overkant av 300 boliger, i stor grad i Fjell bustadstiftings eie. Dette synes for

lite, i møte med de store behovene for bolig til utsatte grupper innenfor blant annet psykiatri, rusomsorg, personer med vansker som Asperger eller lettere psykisk utviklingshemming. Her ville det lette kommunens arbeid betydelig om de hadde hatt flere boliger tilgjengelig. Mangelen på tilgjengelige boliger forsterkes av det eiebaserte boligmarkedet i kommunen, samt de lave andelene mindre boliger.

Kommunen synes med dette å ha begrensede muligheter til å benytte egne boliger som et aktivt boligsosialt virkemiddel. Lav gjennomstrømming reduserer også fleksibiliteten i de eksisterende boligene.

En mulig strategi for å frigjøre utleieboliger, enten de er kommunalt fordelte eller private, ville være å ta startlånordningen mer aktivt i bruk for å øke sirkulasjonen i leiemarkedet. Dette ville være en variant av en ”fra leie til eie”-strategi, med å forsøke å få flere over i eiesituasjoner. Dette ser imidlertid også ut til å ha sine begrensninger i Fjell kommune. Tilgangen på rimelige boliger på det private eiemarkedet er liten og kommunen gir mer tilsagn til startlån enn det som tas ut i realiserte boliger. Dette har sammenheng med at de som får lånetilsagn, ikke lykkes i å finne rimelige nok boliger til at lånet kan realiseres. En forutsetning for mer aktiv bruk av startlånet som boligsosialt virkemiddel, er et fleksibelt og tilgjengelig boligmarked som gjør kjøp mulig.

Dette betyr at det blir et mål for kommunen å legge til rette for boligbygging. Dette må også være et av flere svar på den store befolkningsveksten vi har vist vil komme for Fjell kommune i årene fremover. Som vi så i kapittel 6 er befolkningsveksten beregnet å generere et boligbehov i høyalternativet på 14 000 enheter i 2040. Det gir et boligbyggebehov på i overkant av 6000 enheter.

Startlån er imidlertid ikke så aktuelt for å skaffe bolig til de vanskeligstilte. Startlånmottakere kredittvurderes og låntaker må være i stand til, ved lønn eller trygd, å betjene lånet. For de vanskeligstilte vil bostøtteordningen være mer aktuell. Dette behøvsprøves med hensyn til inntekt og er et tilskudd til personer med lav betjeningsevne. Her er kommunen meget aktiv og potensialet for bostøttemottakere er godt fanget opp. God informasjon og kontakt mellom NAV Fjell og andre boligsosiale aktører bidrar til en høyere utnyttelsesgrad.

8.6 Kommunal boliganskaffelse

Fjell Bustadstifting har vært ansvarlig for boliganskaffelse i kommunen de siste tyve årene. De må sies å ha gjort en god jobb. Antallet boliger i stiftelsens eie har økt betydelig.

I løpet av perioden har det imidlertid skjedd endringer i Stiftelsesloven med hensyn til styresammensetning. Kommunens innflytelse er redusert ved at de ikke lenger har 50 prosent av styrets medlemmer. Samtidig er regelverket for tildeling av Husbankens tilskudd til etablering av kommunalt disponerte utleieboliger også endret, med økt fokus på kommunalt eierskap og innflytelse. Dette er viktige forhold for kommunen å ta hensyn til. Kommunen har et stort behov for en handlingsorientert aktør for fremskaffelse av kommunalt disponerte boliger. Dette gjelder både omsorgsboliger og utleieboliger. Da er det viktig at kommunen ikke organiserer seg bort fra de tilskuddene Husbanken gir til utleieboliger for vanskeligstilte. Hvilke organisatoriske innretninger som må gjøres for å komme i posisjon her, bør vurderes juridisk.

8.7 Noen handlingsalternativer

I denne evalueringen har vi studert en kommune i sterk vekst. Denne veksten vil fortsette fremover, samtidig skjer det endringer i befolkningssammensetningen med flere eldre. Allerede i dag står kommunen overfor store utfordringer i det boligsosiale arbeidet. Helt avslutningsvis vil vi gjøre noen presiseringer av enkelte handlingsalternativer Fjell kommune står overfor, både organisatorisk, med hensyn til de økonomiske virkemidlene samt i forhold til boliganskaffelse og fordeling.

Organisatorisk er det en utfordring å nå alle med boligsosiale behov i kommunen. Dette gjør det viktig å myke opp de eksisterende faggrensene innenfor organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Viktige elementer i dette er:

- Bedre samhandling og samarbeid mellom ulike kommunale aktører for på best mulig måte nå alle brukerne.
- Tydeligere ansvars- og rollefordeling i det boligsosiale arbeidet i kommunen, men på en slik måte at ansvaret

defineres inkluderende og ikke ekskluderende. Adressere behov tydelig i kommunen.

- Gi forpliktende rettledning til søkere på bolig, både ved tilslag og ved avslag.
- Skaffe seg en god oversikt over behovene, for eksempel ved ventelister eller kartlegginger.
- Ansvarliggjøring oppover i organisasjonssystemet i utfordrende situasjoner. Det er viktig å samle linjene på et overordnet, organisatorisk nivå, som kan ta avgjørelser eller gi prinsipputtalelser som kan være normsettende for saksbehandling på lavere nivå.

Kommunens **virkemiddelbruk** er viktig for å nå alle relevante brukere og dekke deres behov. Viktige elementer her er:

- Kommunene må ha en handlekraftig og effektiv aktør som kan fremskaffe boliger til kommunal disposisjon.
- Økning i antall kommunalt disponerte boliger. Samtidig bør en jobbe for å øke sirkulasjonen i boligene. Tiltak for å øke denne kan være veiledning og bistand for å komme over i eiet bolig.
- Startlån kan være et aktuelt virkemiddel, men boligmarkedet er så stramt og prisene så høye at handlingsrommet for bruk av startlånet i en ”fra eie til leie” strategi synes begrenset.
- Bostøtte som bistand til økonomisk vanskeligstilte er godt utnyttet i Fjell kommune.

Boligbehov, boliganskaffelse og boligfordeling er sentralt i en sosial boligpolitikk. Dette bør ses i sammenheng. Ved å samordne og samle en oversikt over boligbehovet, samt oppgaven med å anskaffe og tildele bolig, kan en bedre sikre at kommunens egen boligmasse i størst mulig grad fanger opp de boligbehovene kommunen står overfor samt at boligene fordeles i henhold til dette. En mulighet er i tillegg å gi en slik enhet alle fullmakter fra rådmannen. En mulig strategi for dette kunne være å etablere et eget **boligkontor**. Dette kunne gitt en samlet behandling og vurdering av boligbehov og boliganskaffelse samt fordelingen av boliger på brukerne. Dette ville tydeliggjort for kommunen hvilke prioriteringer en sto overfor. Søknadene ville dessuten fått en mer

koordinert behandling, noe som også ville gitt oversiktighet og større grad av forutsigbarhet enn dagens spesialiserte organisasjonsmodell, hvor ansvaret for dette fordeles på flere aktører.

Alternativt kan en organisere flere av de boligsosiale ansvarsområdene, særlig de som er knyttet til fordeling av bolig, til en og samme fagavdeling. Boligsosiale prioriteringer vil da bli samlet innenfor en og samme avdeling. Gitt at kommunen har en velfungerende tjenestefordeling og –oppfølging, som holder et høyt faglig nivå, vil det være u hensiktsmessig å rokke for mye på denne. Det vil da trolig være mer hensiktsmessig å skille ut ansvaret for boligfordeling og organisere dette under et av fagområdene.

En slik fagavdeling ville imidlertid ha en mye tydeligere profil utad om det ble organisert som et eget boligkontor.

En tredje vei, som også er fullt mulig, er å beholde dagens struktur i hovedtrekk, men der en i større grad legger opp til og arbeider frem gode samhandlingsløsninger. Dette ville fordre en tydeligere gjennomgang av ansvarsområder og roller.

Uansett er det et behov i det boligsosiale arbeidet i kommunen, ikke bare å arbeide for å øke antallet boliger, men også sikre et tilpasset tilbud til de som har behov for ekstra tilsyn og oppfølging. Vi har nevnt rus og psykiatri, men også unge på vei inn i voksenlivet er her en viktig gruppe. Dette gjelder særlig unge med ulike vansker av psykisk/fysisk karakter eller adferdsvansker. For disse er det kun et begrenset avlastningstilbud tilgjengelig i kommunen. På veien frem til selvstendig bosetting er det imidlertid et stort behov for å kartlegge de unges behov i en selvstendig bosituasjon og utvikle den enkeltes mestringsevne på en adekvat måte. Pr i dag har ikke Fjell kommune boliger tilgjengelig for bokartlegging og botrening. Dette er en prioritering en bør ta opp til diskusjon. Kartlegging av behovet for dette vil være et godt utgangspunkt for dette arbeidet.

Fjell kommune står foran en stor vekst i innbyggertall fremover. Et løft i boligbygging, både til kommunal disposisjon og på det private markedet, må til for at denne veksten kan realiseres i form av gode boløsninger. Så langt synes vanskene med å bosette vanskeligstilte i kommune å ta mye av fokuset bort fra de gode samarbeidsløsningene på andre områder innenfor det boligsosiale arbeidet. En bedring i boligtilgangen og tydeligere ansvarlinjer i

kommunen kan derfor være en viktig brikke i den positive utviklingen av Fjell kommune som en god og fremgangsrik bosettingskommune.

Litteratur

- Brunborg, H. og I. Texmoen (2011). Befolkningsfremskrivninger 2011-2100: Modell og forutsetninger. Økonomiske analyser 4. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Hagen, K., Djuve, A.B og Vogt, P (1994) Oslo – Den delte byen. Fafo-rapport 161.
- Holm, Arne (2012) En verdig bosituasjon innen psykisk helsearbeid. Om boliger, tjenester og kapasitet innenfor kommunenes arbeid for personer med psykiske vansker. NIBR-rapport 2012:2.
- Medby, Per, Holm, Arne og Astrup, Kim Christian (2012) Modeller for utleie med sosiale formål. NIBR-rapport 2012:18.
- Maslow, A.H. (1954/1987) Motivation and Personality. Harper Collins Publishers, New York.
- NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2011:15, Rom for alle. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stavanger Universitetssykehus (2012) Brukerplan Kartlegging 2012, Fjell kommune.
- St.meld.nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp.nr.1 (2006-2007) Handlingsplan mot fattigdom. Arbeids- og integreringsdepartementet. Vedlegg til Statsbudsjettet 2007.
- Søholt, Susanne og Astrup, Kim Christian (2009) Etterkommere av innvandrere – bolig og bostedsmønster. NIBR-rapport 2009:3.

Aase, Asbjørn og Dale, Britt (1978) Levekår i storby. NOU 1978: 58, Oslo: Universitetsforlaget.

Fjell kommune, dokumenter

- Fjell bustadstifting, Årsrapport 2010
- Fjell bustadstifting, Årsrapport 2011
- Fjell, Askøy, Sund og Øygarden (Bergen Vest regionen)
- Bedre kommuner gjennom utvidet samarbeid En prinsipiell gjennomgang av muligheter og begrensninger (feb. 2011). Agenda Kaupang: Analyse bygget på tal frå KOSTRA
- Handlingsplan for busetting av flyktningar i perioden 2011 – 2013.
- Helse-, sosial- og omsorgsplan med Bustadsosialt handlingsprogram 2008-2011/16.
- Helse- og sosialtenester i fremtida, delrapport til Husbanken, desember 2011
- Organisering av bustadsosialt arbeid. Saksdokument, innstilling 29.05.2012.
- Plan for psykiske helse 2006-2009.
- Samarbeidsavtale mellom Fjell kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hordaland. Gjeldende fra 01.januar 2012.
- Tiltaksplan mot rus. 2002-2005.
- Vedtekter for Fjell bustadstifting

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell A1. Alders- og kjønnsfordelt befolkning i 2011 i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden. Absolutte tall.

| Befolkning | 2011 | | | |
|-------------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| | Sund | Fjell | Askøy | Øygarden |
| Menn | | | | |
| 0-19 år | 934 | 3564 | 3983 | 623 |
| 20-29 år | 431 | 1296 | 1476 | 259 |
| 30-62 år | 1428 | 5037 | 5812 | 947 |
| 63-79 år | 350 | 1089 | 1411 | 275 |
| 80 og eldre | 79 | 190 | 252 | 77 |
| Sum menn | 3222 | 11176 | 12934 | 2181 |
| Kvinner | | | | |
| 0-19 år | 849 | 3482 | 3744 | 599 |
| 20-29 år | 410 | 1262 | 1481 | 251 |
| 30-62 år | 1309 | 4877 | 5517 | 894 |
| 63-79 år | 346 | 1087 | 1428 | 247 |
| 80 og eldre | 129 | 336 | 498 | 128 |
| Sum kvinner | 3043 | 11044 | 12668 | 2119 |
| Total befolkning | 6265 | 22220 | 25602 | 4300 |

Tabell A2: Flytting fordelt på alder i Fjell, Sund, Askøy og Øygarden i 2011, fordelt på alder. Absolutte tall.

| Aldersfordelt flytting | 2011 | | | |
|---------------------------|------------|-------------|-------------|------------|
| | Sund | Fjell | Askøy | Øygarden |
| Utflytting | | | | |
| 0-19 år | 104 | 312 | 235 | 69 |
| 20-29 år | 112 | 429 | 367 | 74 |
| 30-62 år | 106 | 373 | 378 | 68 |
| 63-79 år | 8 | 32 | 16 | 4 |
| 80 og eldre | | 3 | | |
| Sum | 330 | 1149 | 996 | 215 |
| Innflytting | | | | |
| 0-19 år | 146 | 365 | 348 | 61 |
| 20-29 år | 128 | 452 | 422 | 74 |
| 30-62 år | 169 | 491 | 571 | 96 |
| 63-79 år | 7 | 26 | 28 | 7 |
| 80 og eldre | 6 | 5 | 1 | |
| Sum | 456 | 1339 | 1370 | 238 |
| Nettoflytting | | | | |
| 0-19 år | 42 | 53 | 113 | -8 |
| 20-29 år | 16 | 23 | 55 | 0 |
| 30-62 år | 63 | 118 | 193 | 28 |
| 63-79 år | -1 | -6 | 12 | 3 |
| 80 og eldre | 6 | 2 | 1 | |
| Sum | 126 | 190 | 374 | 23 |

Tabell A3. Prosentvis andel av regionens befolkning innenfor gitte ulike aldersgrupper i de fire kommunene Fjell, Sund, Askøy og Øygarden, fremskrevet til 2040.

| Alder | Kommune | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
|-------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 0-19 år | Fjell | 40 | 38 | 37 | 37 | 37 | 36 | 36 |
| | Sund | 10 | 10 | 11 | 11 | 12 | 12 | 12 |
| | Askøy | 43 | 45 | 46 | 46 | 46 | 46 | 47 |
| | Øygarden | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| 20-29 år | Fjell | 37 | 38 | 38 | 37 | 37 | 36 | 36 |
| | Sund | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 13 | 13 |
| | Askøy | 43 | 42 | 43 | 44 | 45 | 46 | 46 |
| | Øygarden | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 6 | 5 |
| 30-62 år | Fjell | 38 | 38 | 38 | 38 | 37 | 37 | 37 |
| | Sund | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 12 | 12 |
| | Askøy | 44 | 44 | 44 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| | Øygarden | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 63-79 år | Fjell | 35 | 35 | 36 | 37 | 38 | 38 | 38 |
| | Sund | 11 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| | Askøy | 46 | 45 | 44 | 43 | 43 | 43 | 44 |
| | Øygarden | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 | 7 | 6 |
| 80 og eldre | Fjell | 31 | 32 | 33 | 35 | 35 | 36 | 36 |
| | Sund | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 13 | 13 |
| | Askøy | 44 | 44 | 46 | 45 | 45 | 44 | 43 |
| | Øygarden | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 8 | 8 |